

Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.
Band 27

Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung

Mit Beiträgen von

N. Andel, R. Balling, S. Bauer, H. Becker, T. Becker, E. Berg, M. Besch,
W. Brandes, M. Brockmeier, L. Caglayan, A. Dickas, J. Eisenbach,
R. Fuhrmann, H. Giersch, D. Goeman, R. Gottschewski, M. Grings, E. Guth,
H. Guyomard, K. Hagedorn, P. Hagelschuer, T. Hambüchen, U. Hamm,
M. Hartmann, G. Haxsen, D. Heberle, J.-F. Heine, A. Henze, R. Herrmann,
K.-J. Heynen, D.-U. Hilbert, K. H. Jaster, P. Kavallaris, L. Kersten, D. Kirschke,
W. Kittel, M. Köhne, R. Kühn, L. P. Mahè, H.-P. Maurer, O. Maurer, K. Melfou,
H. v. Meyer, A. Müller, H. Nau, A. Nienhaus, E.-A. Nuppenau, D. Orzessek,
L. Pahmeyer, V. Petersen, R. Pflugfelder, G. Schade, J. Schaps, M. Scheele,
G. Schiefer, E. Schinke, K. Schmidt, G. Schmitt, P. M. Schmitz, M. Schneider,
W. Schopen, J.-V. Schrader, D. Schwarze, R. Stöhr, S. Tangermann,
C. Thoroé, F. Uhlmann, W. v. Urff, H. Wagner, H. Weindlmaier, H. Wendt,
R. Werner, H. v. Witzke, J. Zeddies, U. Zimpelmann, W. P. Zingel.

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

herausgegeben von P. M. Schmitz und H. Weindlmaier



Landwirtschaftsverlag GmbH
Münster-Hiltrup

Erstellung der Druckvorlage:
WISSENSCHAFTSVERLAG VauK Kiel KG

1. Auflage 1991

**Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdrucks
und der photomechanischen Wiedergabe, auch auszugsweise, vorbehalten.**

Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup.

Vertrieb, Auslieferung und Gesamtherstellung:

Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstraße 2, 4400 Münster-Hiltrup

Printed in Germany.

ISBN 3-7843-2501-7

Verkaufspreis DM 74,-

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

von Prof. Dr. P.M. Schmitz, Frankfurt am Main
und Prof. Dr. H. Weindlmaier, Bonn

XV

Begrüßung und Eröffnung durch den Vorsitzenden

Prof. Dr. W. von Urff, Weihenstephan

XVII

Grußwort

des Kanzlers der Johann Wolfgang Goethe-
Universität, Dr. W. Busch, Frankfurt am Main

XIX

Grußwort

der Stadträtin und MdB G. Schaich-Walch

XXI

Grußwort

des Staatssekretärs Dr. R. Maurer vom Hessischen
Ministerium für Landwirtschaft, Forsten
und Naturschutz

XXIII

Grußwort

des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten, vorgetragen von Ministerialrat
Dr. W. Schopen

XXVII

BEITRAG DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT ZUM GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKT

Europa in der weltwirtschaftlichen Perspektive

von Prof. Dr. Drs.h.c. H. Giersch, Kiel

3

Der europäische Binnenmarkt aus finanzwissen- schaftlicher Sicht

von Prof. Dr. N. Andel, Frankfurt am Main

15

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERWIRKLICHUNG DES GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKTS I

Konsequenzen von veränderten gesamtwirt- schaftlichen Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft

von Prof. Dr. S. Tangermann, Göttingen

27

V

Währungspolitik: Probleme und Perspektiven
von Dr. K.-J. Heynen, Bonn 41

**Kapitalmarkt und Agrarkredit im Gemeinsamen
Binnenmarkt**
von Dipl.-Kaufm. U. Zimpelmann 53

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERWIRKLICHUNG DES GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKTS II

**Wie vollzieht sich eigentlich der Wettbewerb
in der Landwirtschaft? Theoretische Überlegungen,
Kriterien und Konsequenzen**
von Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen 63

**Wettbewerbsfähigkeit aus der Sicht landwirt-
schaftlicher Betriebe - Situationsbeschreibung
und Auswirkungen in ausgewählten Harmonisierungs-
bereichen**
von Prof. Dr. J. Zeddies, Hohenheim 75

**Vermarktung und Marketing im Gemeinsamen
Binnenmarkt**
von Dr. A. Nienhaus, Bonn 89

DER BEITRAG VON INFORMATION UND BERATUNG ZUR VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSSTELLUNG

**Inhalte und Techniken einer binnenmarkt-
orientierten Sammlung und Bereitstellung
von Daten und Informationen**
von Dr. T. Hambüchen, Bonn 99

**Effizienz von Arbeitskreisen, Ringen und
Betriebsgemeinschaften im Vergleich zur
allgemeinen Beratung**
von Dr. H. Wagner, Bonn 109

**Beratungsorganisation im Wandel:
Anforderungen und Konsequenzen neuer
technischer Möglichkeiten im Management
und in der Kommunikation von Information**
von Prof. Dr. G. Schiefer, Bonn 123

Diskussionseröffnung*
von Dr. L. Pahnmeier, Münster

133

DIE WETTBEWERBSSTELLUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE IM EG-BINNENMARKT

Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe an ausgewählten Problemstandorten

von Dipl.-Ing.agr. R. Fuhrmann und
Prof. Dr. M. Köhne, Göttingen

139

Regional Impact of Cap Adjustment in France and Germany: A Simulation Study of Price and Quota Changes

von Dr. H. Becker, Braunschweig und
H. Guyomard und L.P. Mahé, Rennes (Frankreich)

149

Über das Verhältnis zwischen sektoraler und regionaler Umweltpolitik im Europäischen Binnenmarkt

von Dr. R. Werner, Stuttgart

159

Diskussionseröffnung*

von Prof. Dr. E. Berg, Weihenstephan

167

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE VORLEISTUNGSBRANCHEN

EG-Harmonisierung auf dem Pflanzenschutz- und Düngemittelmarkt und die Auswirkung auf die deutsche Landwirtschaft

von Dr. R. Kühl und Dipl.-Ing.agr.
D.-U. Hilbert, Kiel

173

Marktpotential und Marketingstrategien für deutsche Ackerschlepper auf dem EG-Binnenmarkt

von Prof. Dr. A. Henze und Dipl.-Ing.agr.
H.-P. Maurer, Hohenheim

183

Mischfutterindustrie im europäischen Binnenmarkt

von Dr. F. Uhlmann, Braunschweig-Völkenrode

195

Märkte für Pflanzenschutz- und Düngemittel Ackerschlepper und Mischfutter

Diskussionseröffnung* von Dr. R. Stöhr, Hamburg

203

KONSEQUENZEN DER HARMONISIERUNG IM LEBENSMITTELRECHT FÜR DIE ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

- Anpassungen in der Ernährungswirtschaft an
Änderungen im Lebensmittelrecht**
von Dr. H. Wendt, Braunschweig-Völkenrode 209
- Entwicklung und Aufhebung von Reinheitsgeboten
im Nahrungsmittelbereich - Analyse und Bewertung -**
von Dipl.-Oec.troph. M. Brockmeier, Frankfurt
am Main 219
- Maßnahmen zur Sicherstellung und Erhaltung der
Wettbewerbsfähigkeit deutscher Milchprodukte
gegenüber ausländischen Produkten und Imitations-
erzeugnissen**
von Dipl.-Ing.agr. A. Müller, Stuttgart-Hohenheim 229
- Diskussionseröffnung***
von MR Dr. D. Goeman, Bonn 237

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE VERMARKTUNG

- Funktionszusammenhänge im Branchenwettbewerb
- Mineralwasser als Beispiel**
von Dipl.-Ing.agr. D. Heberle, Gießen 245
- Konsequenzen des EG-Binnenmarkts für die
Marktstellung der Raiffeisen-Genossenschaften
und ihre Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft**
von Dr. V. Petersen, Bonn 253
- Der Beitrag von Warenterminbörsen zu Informations-
verbesserung und Risikoabsicherung bei Agrar-
produkten**
von Dipl.-Ing.agr. R. Pflugfelder, Stuttgart-
Hohenheim 261
- Diskussionseröffnung***
von Prof. Dr. M. Besch, Weihenstephan 271

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE VERARBEITUNGSBRANCHEN

Strategien zum Aufbau internationaler Absatzsysteme von Dr. O. Maurer, Kiel	277
Auswirkungen des europäischen Binnenmarkts auf die Standortentscheidungen der Mühlenwirtschaft: Optimale Vermahlungsstandorte in der DDR von Dr. T. Becker, Kiel	287
Markenkonzepte für Agrarprodukte - eine Strategie für den Gemeinsamen Markt von Dr. R. Balling, Weihenstephan	295
Diskussionseröffnung* von Dr. U. Hamm, Hohenheim	303

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE LAND-UND ERNÄHRUNGS- WIRTSCHAFT IM EG-BINNENMARKT

Überlegungen zur Theorie der Integration bei Anpassungskosten und agrarmarktpolitische Implikationen von Dr. E.-A. Nüppenau, Kiel	309
Ökonomische Konsequenzen der Rechts- harmonisierung von RD Dr. A. Dickas, Bonn	317
Modelluntersuchung über den Nahrungsmittel- verbrauch in der DDR von Dr. M. Grings, Göttingen	327
Diskussionseröffnung* von Prof. Dr. C. Thoroe, Hamburg	337

AGRARHANDELSPOLITIK UND AGRARPROTEKTION

Stand und Entwicklung der EG-Agrarhandels- politik von Dr. E. Guth und Dr. J. Schaps, Brüssel (Belgien)	343
--	-----

Die neue Importsubstitutionspolitik im EG-Agrarbereich - Analyse und Bewertung von Dipl.-Ing.agr. M. Hartmann, Frankfurt am Main	351
Protektion bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen in der EG von Dr. L. Kersten, Braunschweig	363
Diskussionseröffnung* von Prof. Dr. R. Herrmann, Gießen	373

AUSWIRKUNGEN DES EG-BINNENMARKTS AUF DIE DRITTLÄNDER

Integrationsproblematik aus der Sicht der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft von Univ.Doz. Dr. M. Schneider, Wien (Österreich)	379
Beziehungen zwischen der EG und den skandinavischen EFTA-Ländern im Agrarbereich von Dr. G. Haxsen, Braunschweig	385
Auswirkungen der EG-Wirtschafts- und Agrar- politik auf südasiatische Länder, insbesondere Indien von Dr. W.-P. Zingel, Heidelberg	393
Diskussionseröffnung* von Prof. Dr. D. Kirschke, Berlin	401

KONSEQUENZEN DER INTEGRATION FÜR MÄRKTE UND HANDELSSTRUKTUREN

EG-Agrarhandelspolitik in bezug auf Entwicklungsländer von Dr. J.-V. Schrader, Kiel	407
Griechenland und Türkei - Entwicklung der Agraraußenhandelsstrukturen sowie Anpassungs- bedarf der Agrarexportwirtschaft im Vorfeld der europäischen Integration von Prof. Dr. L. Caglayan, Bornova/Izmir (Türkei), Prof. Dr. Kavallaris und Dr. K. Melfou, Thessaloniki (Griechenland)	417

Zu erwartende Verschiebungen der bilateralen Handelsströme auf den Märkten für Süßzitrusfrüchte und Tomatenerzeugnisse als Folge der Vollendung des EG-Binnenmarkts, einer möglichen EG-Erweiterung durch die Türkei sowie der Öffnung Osteuropas
von Dipl.-Ing.agr. J. Eisenbach, Gießen 427

Diskussionseröffnung*
von Prof. Dr. S. Bauer, Bonn 437

STRUKTUR- UND UMWELTASPEKTE IM EG-BINNENMARKT

Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im EG-Binnenmarkt
von Dipl.-Volksw. H. von Meyer, Frankfurt am Main 443

Die Harmonisierung der landwirtschaftlich relevanten Umwelt- und Naturschutzpolitik - Ökonomische Implikationen und politische Handlungsspielräume
von Dr. M. Scheele, Göttingen 451

Landwirtschaft und Umwelt - proklamierte Ziele gesellschaftlicher Gruppen in zwei Jahrzehnten (1970-1990)
von Dipl.-Ing.agr. R. Gottschewski, München 461

Diskussionseröffnung*
von Dr. K. Hagedorn, Hannover 467

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE DEUTSCHE UND EUROPÄISCHE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE AUS DEN GRUPPENVERANSTALTUNGEN

Konsequenzen für landwirtschaftliche Betriebe
von Prof. Dr. W. Brandes, Göttingen 475

Konsequenzen des EG-Binnenmarkts für den der Landwirtschaft nachgelagerten Bereich
von Prof. Dr. H. Weindlmaier, Bonn 481

**Europäischer Binnenmarkt: Auswirkungen auf die
Politikgestaltung und die internationale Arbeits-
teilung**

von Prof. Dr. H. v. Witzke, St. Paul (USA)

489

**DIE ROLLE DER PRAKTISCHEN AGRARPOLITIK
IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT**

**Ziele und Strategien der EG-Kommission
für die Land- und Ernährungswirtschaft der EG
in den 90er Jahren**

von Dir. Dr. J.-F. Heine, EG-Kommission, Brüssel
(Belgien)

499

**Ziele und Strategien des BML für die deutsche
Land- und Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt
und im geeinten Deutschland**

von Staatssekretär W. Kittel, Bundesministerium
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn

511

**DDR-Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft
auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt**

von Staatssekretär Dr. D. Schwarze, Ministerium
für Nahrungsgüterwirtschaft, Landwirtschaft
und Forsten, Berlin (Ost)

523

**DDR - LANDWIRTSCHAFT AUF DEM WEG
ZUM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT**

**SEKTORALE UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE
DER INTEGRATION**

Agrar- und Ernährungspolitik in der DDR

von Prof. Dr. E. Schinke, Gießen

533

**Entwicklung und Bestimmungsgründe der Agrar-
struktur und Einbettung der Landwirtschaft
in die Volkswirtschaft**

von Prof. Dr. P. Hagelschuer
und Prof. Dr. G. Schade, Berlin (Ost)

539

Integration der Land- und Ernährungswirtschaft der neuen Bundesländer in den gemeinsamen Agrar- markt der Europäischen Gemeinschaft - Problemfelder und Konsequenzen von Prof. Dr. K. Schmidt, Berlin (Ost)	545
---	-----

**BETRIEBLICHE ASPEKTE EINES INTEGRIERTEN
LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT**

Anpassungserfordernisse aus der Sicht der Tierproduktion von Prof. Dr. H. Nau, Berlin (Ost)	557
---	-----

Anpassungserfordernisse aus der Sicht der Pflanzenproduktion von Prof. Dr. K.H. Jaster, Berlin (Ost)	565
--	-----

Probleme der vertikalen Integration von Landwirtschaft und Verarbeitungsindustrie am Beispiel eines Zweiges von Prof. Dr. D. Orzessek, O-Bernburg	571
---	-----

Diskussionsbeitrag:* Zum Stand der Integrationsbemühungen auf ministerieller Ebene von MR Dr. W. Schopen, Bonn	577
--	-----

KURZZUSAMMENFASSUNG DER WORKSHOPS I UND II

Angewandte Methoden der Marktforschung im EG-Binnenmarkt Der EG-Binnenmarkt und seine Konsequenzen aus Sicht der Südzucker AG von Prof. Dr. P.M. Schmitz, Frankfurt am Main und Prof. Dr. H. Weindlmaier, Bonn	587
---	-----

* Die Diskussionseröffnung bezieht sich auf die ungekürzte Originalfassung des auf der Jahrestagung vorgetragenen Beitrags.



VORWORT

Der vorliegende Band 27 der Schriftenreihe der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues enthält Referate und die schriftlich vorbereiteten Beiträge zur Diskussionseröffnung der 31. Jahrestagung der Gesellschaft, die vom 1. bis 3. Oktober 1990 in Frankfurt am Main stattfand. Die Tagung stand unter dem Thema "Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung".

Die Tagung fand in einer Zeit statt, in der das gewählte Tagungsthema sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in den Entscheidungsgremien der Unternehmen und Verwaltungen für sich größte Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen konnte. Zum einen waren Landwirtschaft, vor- und nachgelagerte Unternehmen und die Verwaltungen stark mit den Vorbereitungen auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes beschäftigt, zum anderen steckten die Verhandlungen im GATT, die neue Lösungen zur Gestaltung der internationalen Arbeitsteilung zum Ziel hatten, in einer Sackgasse. In dieser Situation eröffnete die Tagung den deutschen Agrarökonomien die Chance, durch wissenschaftliche fundierte Beiträge dringend benötigte Entscheidungshilfen anzubieten.

Die Referate zum Themenbereich "Wettbewerbsstellung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt" zeigten auf, daß für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft nach wie vor ein erheblicher Anpassungsbedarf besteht, um den erwarteten stärkeren Wettbewerb im EG-Binnenmarkt meistern zu können. Für die Landwirtschaft wird sowohl eine Verschärfung des intra- als auch des intersektoralen Wettbewerbs erwartet. Dies wird zu einem größeren Wettbewerbsdruck für die Betriebe führen und die von der Gesamtwirtschaft ausgehenden Sogwirkungen verstärken.

Etwas günstiger beurteilt wurde von den meisten Referenten die Wettbewerbsposition der der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereiche. Dabei wurde davon ausgegangen, daß viele mit der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes in Verbindung gebrachte Anpassungserfordernisse aufgrund des auch bisher in den meisten Branchen bestehenden ausgeprägten Wettbewerbs bereits realisiert sind. Die Dynamik der Veränderung der Rahmenbedingungen (Internationalisierung, Wettbewerbsintensität, Rechtsharmonisierung, Abbau der Marktstützung etc.) wird sich jedoch noch weiter verstärken. Weitere Anpassungserfordernisse wurden vor allem im Marketing gesehen, wobei in mehreren Referaten die Strategie der "Qualitätsführerschaft" als adäquate Vorgehensweise gesehen wurde.

Im Themenschwerpunkt "Gemeinsamer Binnenmarkt, Agrarpolitik und internationale Arbeitsteilung" wurde ein breites Spektrum verschiedener Fragen angesprochen. Probleme der Rechtsharmonisierung in verschiedenen Bereichen sowie Struktur- und Umweltaspekte waren ebenso Gegenstand von Untersuchungen wie Fragen der Agrarhandelspolitik und Agrarprotektion sowie der Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Drittländer. Bereits in einem der Eröffnungsreferate wurde die Meinung vertreten, daß für die Wirtschaft Europas eine optimistische Zukunftsversion gerechtfertigt ist, sofern es gelingt, den System- und Standortwettbewerb zu erhalten und zu stärken. In einer Reihe von Tagungsbeiträgen wurde dennoch die Gefahr aufgezeigt, daß es mit der Vollendung des Binnenmarktes zu einer Ausweitung von Handelsbarrieren gegenüber Drittländern kommt.

Es läßt sich schwer beurteilen, inwieweit die agrarökonomische Forschung der Bundesrepublik durch diese Tagung einen wesentlichen Erkenntnisfortschritt zu den anstehenden Fragen gebracht hat. Aufgrund des Interesses an der Tagung glauben wir jedoch davon ausgehen zu können, daß die Tagung nicht nur ein Forum für die Diskussion eines wichtigen Themas geboten, sondern auch Anregungen sowohl für zu treffende Entscheidungen als auch für weitere Forschungen geliefert hat.

Allen Referenten, Diskussionsleitern und Diskussionsteilnehmern gilt unser herzlicher Dank für Ihre Beiträge aber auch für die Disziplin sowohl in der Phase der Tagungsvorbereitung als auch bei der termingerechten Ablieferung der Manuskripte.

Frankfurt am Main und
Weihenstephan, Juni 1991

Peter Michael Schmitz
Hannes Weindlmaier

B E G R Ü S S U N G
DURCH DEN VORSITZENDEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS-
UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDDBAUES E.V.

Prof. Dr. W. von URFF, Weihenstephan

Sehr geehrte Gäste,
liebe Mitglieder unserer Gesellschaft,

zur 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues heiÙe ich Sie herzlich willkommen. Mein besonderer Gruß gilt den Teilnehmern aus dem Teil Deutschlands, der von uns über 40 Jahre durch eine unnatürliche Grenze getrennt war, und die heute zum ersten Mal an einer Tagung unserer Gesellschaft teilnehmen. Seien Sie uns herzlich willkommen.

In der Funktion des Hausherrn begrüÙe ich den Kanzler der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, Herrn Dr. Busch. Ich begrüÙe als Repräsentantin des Magistrates der Stadt Frankfurt Frau Stadträtin Schaich-Walch und ich begrüÙe Herrn Staatssekretär Dr. Maurer vom Hessischen Ministerium für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz.

Eigentlich hatte ich gehofft, auch Herrn Staatssekretär Kittel vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an dieser Stelle willkommen heißen zu können. Wie er mich hat wissen lassen, kann er heute noch nicht unter uns sein, da er an einem Treffen der europäischen Agrarminister in Palermo teilnimmt. Die Grüße des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird uns unser Vorstandsmitglied Herr Ministerialrat Dr. Schopen überbringen.

Tagungen, wie die unsere, bedürfen einer langen Vorbereitungszeit. Man ist daher nie ganz sicher, ob das Thema, das man für eine Tagung gewählt hat, dann, wenn sie stattfindet, immer noch so aktuell ist, wie es zu dem Zeitpunkt erschien, als die Entscheidung darüber fiel. Wenn ich aus der Resonanz auf die Einladung zu unserer diesjährigen Tagung schließen darf, haben wir ins Schwarze getroffen, als wir uns vor zwei Jahren entschieden, die "Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung" zum Gegenstand unserer diesjährigen Tagung zu machen. Wir lieÙen uns dabei von der Überlegung leiten, daß der Termin unserer Tagung etwa auf halber Strecke zwischen der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und dem magischen Datum des 31.12.1992 liegen würde und deshalb eine Art Halbzeitbilanz möglich sei. Darüber hinaus lieÙ die Tatsache, daß sich die Uruguay-Runde des GATT mitten in der zweiten, heißen Verhandlungsphase befinden würde, den Zeitpunkt für die Einbeziehung der Aspekte einer über Europa hinausgehenden Arbeitsteilung besonders geeignet erscheinen.

Was wir nicht voraussehen konnten, waren die Entwicklungen wahrhaft historischen Ausmaßes, die sich während des letzten Jahres in Ost- und Mitteleuropa vollzogen und die auf den ProzeÙ der europäischen Einigung bestimmt nicht ohne Auswirkungen bleiben werden. Diese zu analysieren, wird mit Sicherheit Gegenstand einer späteren Tagung unserer Gesellschaft sein.

Natürlich konnten wir bei der Konzeption des Tagungsthemas auch die dramatischen Entwicklungen im östlichen Teil Deutschlands und damit im Verhältnis beider deutscher Staaten zueinander nicht voraussehen. Als durch die Ereignisse vom November letzten Jahres die sich anbahnenden Veränderungen in ihrer grundlegenden Bedeutung sichtbar wurden, hätte es vielleicht nahegelegen, sie zum alleinigen Gegenstand unserer Jahrestagung zu machen. Zu diesem Zeitpunkt waren die Vorbereitungen aber bereits so weit fortgeschritten, daß eine Änderung nicht mehr möglich war. Der Vorstand hat sich daher auf einer Sitzung im Januar dieses Jahres entschlossen, den neuen Entwicklungen im innerdeutschen Verhältnis durch Einbeziehung der DDR in die abschließende Plenarveranstaltung der Tagung und durch Anschluß einer Sonderveranstaltung mit dem Thema "DDR-Landwirtschaft auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt" Rechnung zu tragen. Die zahlreichen Anmeldungen zu dieser Sonderveranstaltung zeigen, daß dieser Weg wohl richtig war.

Was weiterhin niemand von uns wissen konnte, war die Tatsache, daß der formelle Zusammenschluß der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober, dem letzten Tag unserer Jahrestagung erfolgte und daß dieser Tag ein Feiertag sein würde, den zu ehren wir allen Anlaß haben. Wegen des feststehenden Programmes unserer Tagung und wegen der Bedeutung, die wir gerade der Thematik des letzten Tages beimessen, glauben wir, trotz des Feiertages an unserem Programm festhalten zu sollen. Vielleicht ist es für eine wissenschaftliche Gesellschaft wie die unsrige durchaus angemessen, diesen Feiertag der Diskussion der Probleme zu widmen, die sich aus der Zusammenführung der beiden deutschen Staaten in einem wichtigen Teilbereich ergeben, und so an einer Lösung dieser Probleme mitzuwirken.

Das Tagungsthema selbst bedarf keiner weiteren Einführung. Die Themen der Referate sprechen für sich selbst, ebenso die Namen der Referenten. Ich will deshalb auf einen Überblick über die Struktur der Tagung, die Sie im übrigen aus dem Programm entnehmen können, verzichten und statt dessen unsere Ehrengäste, die sich bereit erklärt haben, Grußworte an uns zu richten, um ihre Grußworte bitten.

GRUSSWORT

des

Kanzlers der Johann Wolfgang Goethe-Universität

Dr. Wolfgang BUSCH

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
als Kanzler der Johann Wolfgang Goethe-Universität begrüße ich Sie, verehrte Tagungsteilnehmer, hier in Frankfurt sehr herzlich. In Ihrem Programm ist ein Grußwort des Präsidenten dieser Universität angekündigt worden; da Professor Ring heute nicht in Frankfurt sein kann, habe ich die ehrenvolle Aufgabe übernommen, die Universität in dieser Eröffnungsveranstaltung zu vertreten. Ich nehme diese Aufgabe sehr gerne wahr, denn dies gibt mir die Möglichkeit, Ihnen einen Eindruck davon zu vermitteln, welches Gewicht Tagungen wie diese 31. Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues für unsere Universität haben.

Ich darf diese Bedeutung mit einigen kurzen historischen Erläuterungen zur Geschichte dieser Universität umreißen. Dabei haben Sie von mir - einem Nichthistoriker - keine großen historischen Exkurse zu erwarten. Ich möchte Sie vielmehr mit einigen geschichtlichen Besonderheiten der Johann Wolfgang Goethe-Universität bekannt machen, die ein wenig vom Selbstverständnis dieser Universität offenlegen sollen und die dazu beitragen können, Sie mit dieser Kongreßstätte vertraut zu machen.

Unsere Universität ist im Jahre 1914 gegründet worden. Sie ist keine staatliche Gründung, sondern verdankt ihre Existenz ausschließlich Stiftungsmitteln. Das ist in der deutschen Universitätsgeschichte ein einmaliger Vorgang. Eine der großen Stiftungen, die in die Stiftungsuniversität eingebracht werden konnte - sie ist gleichsam die Keimzelle dieser Stiftungsuniversität - ist die Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften gewesen. Der große Frankfurter Unternehmer Wilhelm Merton hat diese Akademie 1901 eingerichtet. 1901 bezog sie ihr neues großes Gebäude: Es ist das Hauptgebäude unserer heutigen Universität, das sich hier unmittelbar an den Hörsaaltrakt in der Mertonstraße anschließt.

Es war das Ziel dieser Akademie, den in Wirtschaft und Handel Tätigen ein wissenschaftlich solides Grundwissen für ihre spätere Berufspraxis zu vermitteln. Um dieses Ziel zu erreichen, hatte Wilhelm Merton seine Akademie personell und sachlich sehr gut ausgestattet. Daher konnte in die Universitätsgründung eine so mächtige sozialwissenschaftliche Lehre und Forschung eingebracht werden, daß sich hier in Frankfurt im Jahre 1914 erstmals innerhalb der deutschen Universitätsgeschichte eine eigenständige Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät etablieren konnte.

Unsere Stiftertradition erlaubte zudem, praxisorientierte Professuren einzurichten, die in der Wissenschaftslandschaft ihrer Zeit durchaus noch nicht etabliert waren. Eben dieser Umstand und die Tatsache, daß auf diese Stiftungsprofessuren vielfach sehr unkonventionelle aber originelle Wissenschaftler berufen wurden, prägte das geistige Klima dieser Universität in ihrer Entstehungsphase bis zum Ende der Weimarer Republik.

Verständlich, daß gerade eine solche Universität den Machthabern des 3. Reiches besonders verdächtig erscheinen mußte. Zeitweilig wurde an die Schließung dieser Universität gedacht, die von ihrer Gründung an stärker als andere deutsche Universitäten gerade auch jüdische Gelehrte an sich binden konnte.

Die nationalsozialistische Periode bedeutete für die Universität einen tiefgreifenden Einbruch. Die Stiftertradition, die Bindungen an die jüdische Bevölkerung Frankfurts, die unkonventionelle Geistigkeit der Weimarer Republik - all das ging verloren.

Nach dem 2. Weltkrieg konnte ein Neuanfang gemacht werden - zum Teil unter Mitwirkung von Wissenschaftlern, die während der Naziherrschaft emigrieren mußten. Daher gelang es recht zügig, auch wieder eine besonders leistungsfähige wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Fakultät aufzubauen. Und durchaus in der Tradition der ehemaligen Stiftungsuniversität konnte Ende der 50er Jahre ein Lehrstuhl für Agrarpolitik hier in Frankfurt eingerichtet werden. Erklärtes Ziel der Stifter war es, die agrarpolitische Fragestellung nicht mehr nur an die etablierten agrarwissenschaftlichen Institute anzubinden, sondern bewußt die wirtschaftswissenschaftliche Integration der Agrarpolitik zu suchen. Angesichts der strukturellen Probleme des primären Sektors in Deutschland, die die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von Beginn an mitgeprägt hatten, blieb es nicht aus, daß die wissenschaftliche Befassung der Agrarpolitik selbst zu einem streitbaren Thema werden mußte. Ich glaube, daß die Bereitschaft, sich in agrarpolitische Kontroversen beherzt und mit klaren Worten zu begeben, zur Tradition der Frankfurter Agrarpolitik gehört.

Ich nehme an, daß auch Sie, verehrte Damen und Herren, in den nächsten Tagen hier in Ihrer Kongreßarbeit viel Kontroverses zur Kenntnis nehmen und sich daran abarbeiten werden. Ich wünsche Ihnen dabei viel Erfolg. Ich bin sicher, daß nicht nur das Fachpublikum, sondern auch eine interessierte Öffentlichkeit Interesse an den Erträgen dieser Tagung haben dürfte, die sich so aktuellen und so gewichtigen Themen zuwendet.

Ganz besonders würde ich mich darüber freuen, wenn Sie am Ende Ihrer Tagung diese Stadt und ihre Universität als einen lebendigen Ort der Auseinandersetzung in Erinnerung behalten werden. Wir haben uns hier an der Universität sehr bemüht, auch für größere Kongresse geeignete Tagungsbedingungen zu schaffen. Wir sind mit dem Erreichten noch nicht ganz zufrieden; in vielen Gebäuden hier im Universitätsgelände werden Sie sehen, wie dringend wir neue Universitätsgebäude brauchen und wie stark sanierungsbedürftig manches ist. Aber wir dürfen hoffen, daß sich hier in den nächsten Jahren noch einiges zum Besseren wenden wird.

Mit Blick auf die organisatorischen Bedingungen darf ich mich namens der Universität bei all denen bedanken, die sich für das Zustandekommen dieses Kongresses engagiert haben und sicherlich erfolgreich diese Tagung mit ihrem reichhaltigen Programm managen werden.

Ihnen allen danke ich für Ihr Kommen. Nehmen Sie alle guten Wünsche der Universität mit und für eine erfolgreiche Arbeit in den nächsten Tagen.

G R U S S W O R T
der
Stadträtin und MdB Gudrun SCHAICH-WALCH
Frankfurt am Main

Sehr verehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 31. Jahrestagung der GeWiSoLa, ich begrüße sie ganz herzlich im Namen von Oberbürgermeister Dr. Volker Hauff und im Namen der Körperschaften der Stadt Frankfurt.

Wir freuen uns, daß Sie zu Ihrer 31. Jahrestagung nach Frankfurt in die Johann Wolfgang Goethe-Universität eingeladen haben.

Im Mittelpunkt Ihrer Vorträge und Diskussionen stehen die Anpassungszwänge, die sich aus dem künftigen Binnenmarkt für die Land- und Ernährungswirtschaft sowie die damit zusammenhängenden Probleme der noch DDR-Landwirtschaft ergeben.

Auf dem Weg zur europäischen und deutschen Einheit gilt es, die politische, wirtschaftliche, umweltenergie-, verkehrspolitische und kulturelle Zusammenarbeit der Länder immer enger und umfassender zu gestalten.

Ein künftiges vereintes Deutschland und Europa muß seine Kräfte auf die großen Menschheitsaufgaben - die Bewahrung des Friedens und der natürlichen Lebensgrundlagen - sowie die Überwindung des Nord- und Südgefälles konzentrieren.

Die Agrarpolitik spielt dabei eine wichtige Rolle in der Europäischen Gemeinschaft, und sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung unserer Lebensgrundlagen. Wir erwarten von der Agrarpolitik die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen,

- die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung,
- den Schutz der Umwelt durch veränderte Anbaumaßnahmen,
- die agrarpolitische Unterstützung der Länder der Dritten Welt, damit diese Länder nicht weiter vom Weltmarkt verdrängt werden.

Bei der Bewältigung all dieser Probleme ist die Politik auch auf die Unterstützung und den Sachverstand der Mitglieder ihrer Gesellschaft angewiesen.

Die landwirtschaftlichen Probleme unserer zukünftigen neuen Bundesländer und deren Überwindung haben dankenswerterweise Eingang in Ihr Tagungsprogramm gefunden, und es ist zu hoffen, daß Ihre Gesellschaft in unseren neuen Bundesländern auf positive Resonanz trifft.

Ich freue mich jedenfalls darüber, daß ich unter Ihnen auch Gäste aus der heute noch DDR begrüßen kann.

Sie tagen auch am 3. Oktober, wenn viele feiern, und Sie beschäftigen sich an diesem Tage besonders mit den Problemen des Landbaues in den neuen Bundesländern. Dafür danke ich Ihnen auch im Namen der Stadt sehr herzlich.

Die Menschen in den neuen Bundesländern erwarten zu Recht viel von uns. Es wird sich zeigen, ob wir diesen Erwartungen immer entsprechen können.

Ich wünsche Ihrer 31. Jahrestagung einen harmonischen Verlauf und konstruktive Beratungsergebnisse. Möge es Ihnen gelingen, zur Lösung der anstehenden Probleme beizutragen.

Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern an dieser Tagung wünsche ich angenehme Tage in Frankfurt und eine beflügelnde Arbeitsatmosphäre.

Ich freue mich, daß ich Sie im Rahmen Ihrer Tagung auch im Römer begrüßen darf.

GRUSSANSPRACHE

von

Herrn Staatssekretär Dr. Rudolf Maurer, Wiesbaden

Sie haben bei der Tagungsvorbereitung nicht gewußt, daß Ihre Tagung am 3. Oktober 1990 in einem großartigen Feiertag endet.

Dieses denkwürdige Datum der Wiedervereinigung Deutschlands hat Sie schon in den beiden vorangegangenen Tagen - und es kann auch gar nicht anders sein - nicht losgelassen und Ihre Diskussionen haben sich mit der Aufgabenstellung der sich durch den Beitritt der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen, Thüringen und durch das vereinigte Berlin ergeben, befaßt.

Vor seinen Ausführungen zum Tagungsthema ging Staatssekretär Dr. Maurer auf die politische Entwicklung des abgelaufenen Jahres ein. Er erinnerte an die Erhebungen in der ehemaligen DDR (1953), in Ungarn (1956), in der Tschechoslowakei (1968), an die Entwicklung in Polen, an die Standhaftigkeit des Westens und vor allem an die herausragende Bedeutung des sowjetischen Staatspräsidenten Gorbatschow bei der Umgestaltung der politischen Verhältnisse in Osteuropa einschließlich der Sowjetunion, für die Überwindung des kalten Krieges und eine hoffnungsvolle Friedensentwicklung in Europa und in der Welt.

Er hob auch die besonderen Leistungen der Bundesregierung, ihr Verhandlungsgeschick, das Festhalten an der einheitlichen Deutschen Staatsbürgerschaft und weitere wichtige politische Fakten aus Anlaß dieses besonderen Tages noch einmal hervor.

Wörtlich und zum Thema der Veranstaltung zurückkommend fuhr der Staatssekretär fort:

Wenn sich ein Kreis von hochkarätigen Fachleuten zusammenfindet und zu dem Thema "Land- und Ernährungswirtschaft im Europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung" Stellung bezieht, dann ist dies zweifellos ein Ereignis, das von den agrarpolitisch Verantwortlichen mit ganz besonderer Aufmerksamkeit verfolgt wird.

Sie haben ein Thema gewählt, das heute jede zukunftsorientierte Diskussion in der Wirtschaft, unter Politikern, Wissenschaftlern, Praktikern und den Medien beherrscht; und Sie haben mit Frankfurt einen Veranstaltungsort gewählt, der als kulturelles und wirtschaftliches Zentrum Europas, aber auch als Mittelpunkt einer der kaufkraftstärksten Verbraucherregionen in der Europäischen Gemeinschaft anzusehen ist.

Alle, die den Agrar- und Lebensmittelsektor kennen, wissen um die Schlüsselrolle, die dem Verbraucher im Modell unserer Marktwirtschaft zugewiesen ist. Im EG-Binnenmarkt, dem zukünftig weltweit bedeutendsten Verbrauchermarkt, wird das Konsumverhalten der Menschen in entscheidendem Maße Produktion und Absatz, Angebot und Preis beeinflussen. Die Verbraucher bestimmten mit ihren Zielen und Verhaltensweisen die Struktur der Nachfrage, an die sich die Anbieter, vermittelt über die Marktindikatoren, anpassen müssen.

Zweifellos, meine Damen und Herren, hat das Ziel Binnenmarkt 1993 eine neue Aufbruchstimmung in Europa ausgelöst; es stellt Unternehmen aller Wirtschaftssektoren vor große Herausforderungen.

Die wirtschaftlichen Dimensionen sind beachtlich:

- Das Bruttoinlandsprodukt der 12 Länder addiert sich schon heute auf über 10 Billionen DM.
 - Die Zahl der Einwohner beläuft sich auf 324 Millionen.
 - Die Ausgaben für Nahrungsmittel und Getränke betragen etwa 850 Milliarden DM.
- Von der Vollendung des einheitlichen Marktes werden zusätzliche Wachstums- und Beschäftigungsimpulse in beachtlicher Höhe erwartet.

Es bieten sich einmalige Chancen zur Kostensenkung, Rationalisierung und Nutzung neuer Potentiale. Das gilt für Forschung, Technologie und Innovation in gleichem Maße wie für die betriebswirtschaftlichen Fragen vonm Kostenstruktur, Marktposition und Exportkapazität.

Politisch gesehen ist der EG-Binnenmarkt ein Meilenstein in dem zeitlich und inhaltlich viel weiterreichenden europäischen Einigungsprozeß, der sich ja bereits in den Römischen Verträgen von 1958 manifestiert. Auch die Währungsunion und die Europäische Union gehören zu diesen Prozeß.

Die mehr als 30 Jahre, Schritt für Schritt zusammengewachsene Gemeinschaft hat uns, und da spreche ich aus eigener Anschauung, gelehrt, daß das politische Wollen aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten ist, als dessen administrative Umsetzung.

Wie vielfältig und komplex die bis zur Vollendung des Binnenmarktes zu bewältigenden Aufgaben sind, ergibt sich aus dem umfassenden Maßnahmenkatalog - dem Weißbuch der EG-Kommission. Er enthält etwa 300 Maßnahmen, die auf einen Abbau noch bestehender Handelshemmnisse abzielen. Das Ergebnis wird die Aufhebung der materiellen, technischen und steuerrechtlichen Schranken bedeuten.

Das Datum 1.1.1993 hat Erwartungen geweckt - und hier denke ich vor allem an den Agrarsektor -, die zwischen Euphorie und Furcht schwanken und die sich sowohl in der Öffentlichkeit als auch unter den Fachleuten in einer zunehmend emotionsgeladenen Diskussion niederschlagen. Wir sind uns über die vergleichbar ungünstigen Ausgangsvoraussetzungen unserer hiesigen Landwirtschaft im klaren; wir wissen, daß die künftigen Marktchancen entscheidend davon bestimmt werden, ob und auf welche Weise es gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit unserer land- und ernährungswirtschaftlichen Unternehmen gegenüber den konkurrierenden Agrarregionen in der Europäischen Gemeinschaft zu verbessern.

Die Hessische Landesregierung sieht im wesentlichen drei Handlungsansätze, um den notwendigen Anpassungsprozeß durch staatliche Hilfen zu flankieren:

1. Die erforderlichen strukturellen Veränderungen, vor allem im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden durch die seit drei Jahren eingeschlagene Marktstrukturpolitik begleitet; das bedeutet im wesentlichen Forcierung einer stärkeren Angebotsbündelung, Schaffung einer besseren Kapazitätsauslastung bei den Verarbeitungsunternehmen und damit die Ermöglichung eines schlagkräftigeren Auftretens am Markt.

2. So wie die Chancen für die landwirtschaftlichen Erzeugerbetriebe künftig immer mehr im qualitativen Wachstum liegen, so werden sich auch neue und verbesserte Vermarktungsstrategien herausbilden müssen. Die landwirtschaftlichen Betriebe müssen anstreben, keine anonymen Massenprodukte zu erzeugen, sondern in Zusammenarbeit mit den Unternehmen der nachgelagerten Marktstufe qualitativ definierte, auf den Bedarf der Weiterverwender abgestimmte Agrarprodukte herzustellen. Unsere einschlägigen Bestimmungen zur Förderung im Marktbereich, die Landesrichtlinien zur Förderung von Produktinnovation und Vermarktungsalternativen, die Verbesserung der Beratung in Fragen der Vermarktung sowie die finanzielle Unterstützung der "Marketinggesellschaft - Gutes aus Hessen" stecken hier den Förderungsrahmen ab.
3. Wir alle wissen, daß der pflegliche Umgang mit den natürlichen Ressourcen immer stärker unser wirtschaftliches Handeln bestimmt. Ich sehe daher auch im Anbau von Defizitprodukten und nachwachsenden Rohstoffen mittel- bis langfristig weitere Möglichkeiten zur Entwicklung neuer Märkte.

Meine Damen und Herren, das Thema EG-Binnenmarkt bedarf der Versachlichung und objektiven Beurteilung. Dies ist aber nicht nur deswegen so schwer, weil die Vorwegnahme der Zukunft in einer so komplizierten und vielschichtigen Materie eine Herausforderung in sich darstellt. Es kommt hinzu, daß außer dem Ziel, ab 1993 Wettbewerbsgleichheit zwischen den EG-Partnerländern zu realisieren, noch immer unklar ist, wann, in welchem Ausmaß und mit welchen endgültigen politischen, rechtlichen und administrativen Mitteln die wettbewerbsgleiche Zugänglichkeit zu den europäischen Märkten zu erreichen ist.

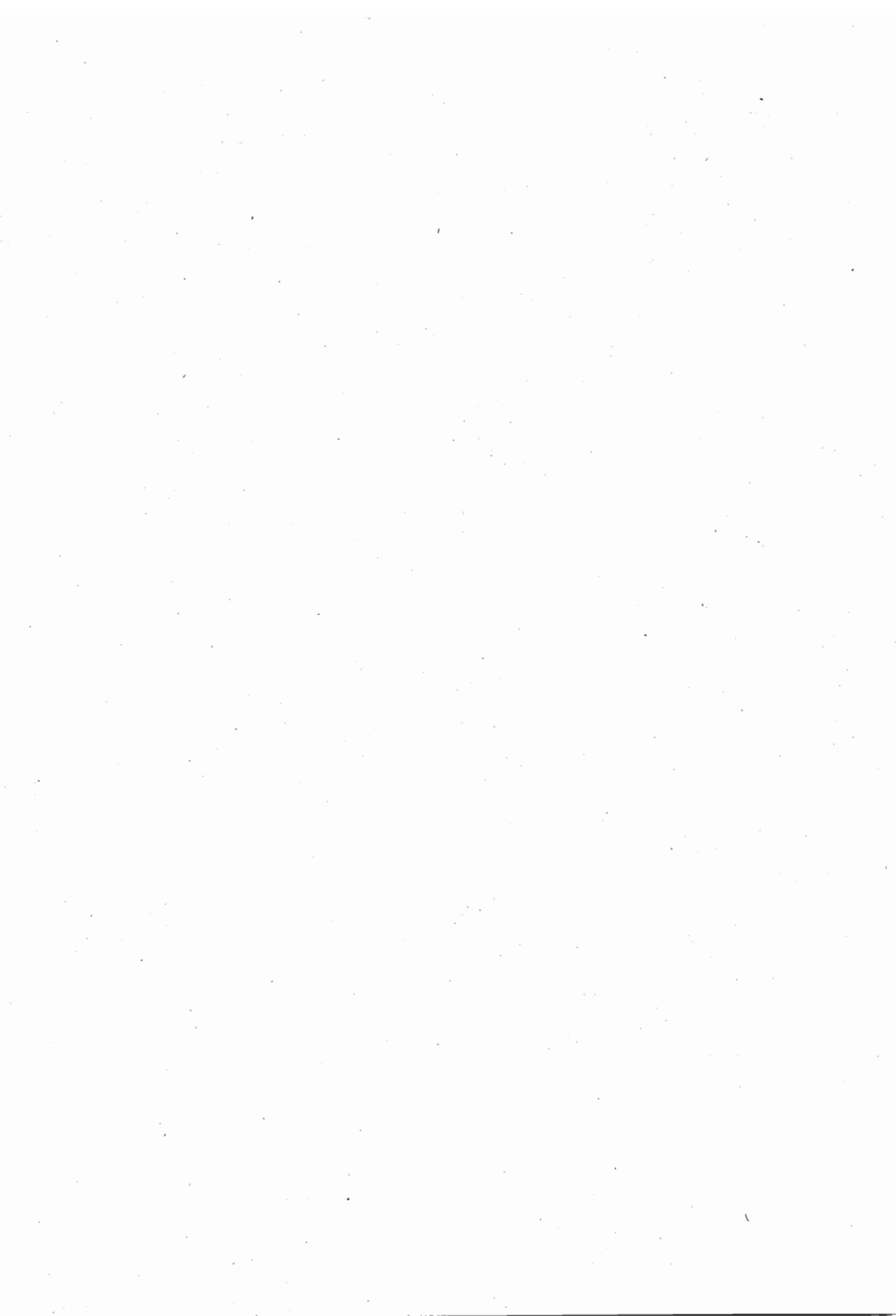
Dabei wird der inzwischen ganz Osteuropa erfassende Demokratisierungsprozeß neue Fragen und Probleme aufwerfen.

Doch gerade die dramatischen politischen Veränderungen, die sich verstärkt seit etwas einem Jahr dort abspielen, belegen eindrucksvoll, welche Anziehungskraft die in der Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten, ihre Marktwirtschaft, aber auch ihre politischen und geistigen Kräfte auf die osteuropäischen Staaten haben.

Für die Wissenschaft der Agrarökonomie ergeben sich aufgrund dieser Entwicklungen völlig neue und hochinteressante Fragestellungen. Mehr denn je wird es Aufgabe sein, das komplexe Beziehungsgeflecht im Bereich der Nahrungsgüterwirtschaft mit seinen vielfältigen Strukturen und Wechselbeziehungen zu analysieren, transparent zu machen und verwertbare Schlußfolgerungen abzuleiten.

Die mit dem Ziel des EG-Binnenmarktes an uns gestellten Herausforderungen lassen sich ganz sicher nur durch ein abgestimmtes Zusammenwirken aller betroffenen Bereiche aus Wissenschaft, Staat und Wirtschaft im Interesse der Verbraucher und unserer Gesellschaft erfolgreich bewältigen.

In diesem Sinne wünsche ich einen guten und erfolgreichen Tagungsverlauf.



Grußwort

des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
vorgetragen von Ministerialrat Dr. Wilhelm SCHOPEN

Zur Jahrestagung der GeWiSoLa möchte ich Ihnen die Grüße und Wünsche von Bundesminister Kiechle für einen guten Verlauf überbringen.

Das BML unterstützt die Tagung wie in jedem Jahr auch diesmal.

Dies geschieht nicht zuletzt aus einem gewissen Eigeninteresse, denn wir erwarten aus dem hier traditionell erfolgenden Dialog zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik Anstöße für die Ausgestaltung unserer Politik.

Dies gilt in diesem Jahr in ganz besonderer Weise, zumal wir auf dieser Tagung erstmalig auch die agrarpolitische Diskussion mit unseren Kollegen aus der ehemaligen DDR in größerem Umfang aufnehmen können.

Ich bin sicher, daß sich daraus ein ganz intensiver wissenschaftlicher Dialog zwischen Ost und West unseres Vaterlandes entwickeln wird.

Ich möchte der GeWiSoLa gratulieren, daß sie in diesem Jahr die drei wohl aktuellsten Themen der Agrarpolitik aufgegriffen hat:

Neben dem Hauptthema "Europäischer Binnenmarkt" werden auch die "Integration der DDR-Landwirtschaft" und "die internationale agrarpolitische Dimension" mit in den Themenreigen einbezogen.

Bei den langen Vorlaufzeiten, die eine solche wissenschaftliche Tagung hat - das diesjährige Thema wurde 1988 festgelegt - zeigt die Gesellschaft ihre Flexibilität, indem sie eine Sonderveranstaltung "DDR-Landwirtschaft auf dem Wege zum Binnenmarkt" aufgenommen hat.

Daß diese Sonderveranstaltung genau auf den Tag der deutschen Vereinigung fällt, war nicht vorherzuplanen, es ist aber eine glückliche Fügung, die wir als gutes Omen für unsere künftige Zusammenarbeit ansehen sollten.

Europäischer Binnenmarkt und Integration der DDR-Landwirtschaft sind im Grunde zwei Seiten einer Medaille.

Beide werden in den nächsten Jahren das Bild der Landwirtschaft entscheidend mit- und umgestalten - und deshalb ist es gut, daß beides hier im engen Zusammenhang behandelt wird.

Wenn wir dazu die Herausforderungen sehen, die von der GATT-Runde ausgehen, gibt es keinen Zweifel, daß wir uns in der Agrarpolitik an einem Scheideweg befinden.

Das Leitbild einer im wesentlichen bäuerlich strukturierten Landwirtschaft wird zwar bleiben.

Unter dem Eindruck des verschärften Wettbewerbs im Binnenmarkt und der völlig andersartigen Strukturen in den östlichen Bundesländern wird sein Inhalt aber neu zu interpretieren sein.

Vor allem in der Förderungspolitik sind bisherige Obergrenzen zu überdenken, die bisher eher stiefmütterliche Behandlung von Kooperationen wird zu überprüfen sein, das Ergebnis der GATT-Runde wird Einfluß auf die unter Handelsaspekten zulässigen und nicht zulässigen Beihilfen haben.

Selten zuvor gab es so weitreichende agrarpolitische Weichenstellungen, die in kürzester Zeit zu treffen waren.

Für alle diese Fragen waren und sind wir auf intensiven Dialog mit den Agrarökonomen angewiesen.

Wir sind dankbar, daß wir in den letzten Monaten bereits in vielfältiger Form, z.B. vom Wissenschaftlichen Beirat des BML beraten worden sind.

Zur Sache möchte ich hier nicht mehr viel sagen, weil Staatssekretär Kittel in der Schlußveranstaltung dazu Stellung nehmen wird.

Mehrere Kollegen aus dem BML werden sich zu verschiedenen Themen äußern.

Dies demonstriert das sachliche Engagement des BML für diese Tagung, der ich im Namen von Bundesminister Kiechle nochmals einen guten Verlauf wünsche.

**BEITRAG DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT ZUM
GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKT**

EUROPA IN DER WELTWIRTSCHAFTLICHEN PERSPEKTIVE

von

Herbert GIERSCH, Kiel

1. Die Wirtschaftsgeschichte der Gegenwart ist faszinierend, aber in ihrem Ablauf so rasant, daß man ihr mit tieferem Verständnis kaum mehr zu folgen vermag. So ergibt sich ein Bedarf an Orientierungen. Ihn zu decken ist eine Aufgabe des Wissenschaftlers im Bereich der Wirtschaftspolitik. Anders als der Journalist kann er das Geschehen aus der Distanz betrachten. Sein komparativer Vorteil liegt im Aufzeigen von Tendenzen, die nur erkennbar werden, wenn man - gleichsam mit kurzer Brennweite - die weiträumigen Zusammenhänge in den Blick nimmt, auch die längerfristigen Perspektiven. Dies soll hier geschehen.

2. Lassen Sie mich die Thesen, die mir bemerkenswert erscheinen, an den Anfang stellen und anschließend einige von ihnen etwas näher erläutern. Es sind 20 an der Zahl.

(i) Es gibt eine nachhaltige Tendenz zum Sinken der Transport- und Kommunikationskosten. Die Entfernungen schrumpfen. Dies erweitert die Möglichkeiten für die weltweite Arbeitsteilung. Mehr noch als die Arbeitsteilung der Hände begünstigt sie die der Köpfe. Je mehr Menschen an der arbeitsteiligen Wissensproduktion mitwirken, umso schneller wächst das Wissen und mit ihm die Weltwirtschaft auf längere Sicht. Dies berechtigt zu einem unerschütterlichen Optimismus, so lange es nicht zu größeren kriegerischen Auseinandersetzungen kommt. Es berechtigt zu einem Langfrist-Optimismus, der auch die Rezessionswolken in den U.S.A. und Großbritannien überstrahlt und die gegenwärtige Stimmungsbaisse an der Börse in den Hintergrund rückt.

(ii) Gegen solchen Langfrist-Optimismus stehen die apokalyptischen Vorhersagen des Club of Rome aus dem Jahre 1972. Sie beruhen nicht auf einem evolutorischen, sondern auf einem mechanistischen Weltbild, und sie verkennen so die Lern- und Anpassungsfähigkeit der westlichen Zivilisation. Deshalb werden sie sich wohl auch künftig als falsch erweisen.

(iii) Die Verknappung der natürlichen Ressourcen, die wir beobachtet haben, konnte die flexiblen und lernfähigen Systeme im Westen nur kurzfristig schwächen. Aber sie hat die starren sozialistischen Systeme im Osten, die einem mechanistischen Weltmodell entsprechen und nicht lernfähig sind, in ihren Grundfesten erschüttert. Die Apokalypse des Club of Rome paßte - gleichsam nach Maß - auf das quantitative Wachstum im Osten, nur auf dieses.

(iv) Den Zusammenbruch des Sozialismus besiegelt hat das Sinken der Kosten für den grenzüberschreitenden Verkehr, also für die Kommunikation, für den Personen- und Gütertransport und für die Emigration. Wer drüben sehen konnte, fern oder durch direkte Inspektion, mußte den blinden Glauben an den Sozialismus verlieren. Glasnost erzwang die Perestroika.

(v) Überall führt die steigende Mobilität der Unternehmer und des Investitionskapitals, der Arbeitskräfte und des Humankapitals zu einem zunehmenden Standortwettbewerb zwischen den Regionen und zwischen Ländern mit unterschiedlichen Regulierungs- und Steuersystemen. Auch in der Sowjetunion wird dieser System- und Standortwettbewerb zum Zuge

kommen. Er wird dem Institut des echten Privateigentums früher oder später zum Durchbruch verhelfen.

(vi) Dem Wettbewerb der Kleinstaaterei verdanken wir die Entstehung des modernen Kapitalismus und der westlichen Zivilisation in Europa. Heute zwingt der weltweite Systemwettbewerb den alten Kontinent dazu, dem Trend zur Senkung der leistungsfeindlichen Steuern und zur Öffnung der Märkte zu folgen, auch durch das Projekt 1992, also den Wegfall der Binnengrenzen.

(vii) Diesem Trend zur Öffnung entgegen wirkt der Geist des Konstruktivismus, im Ansatz lebendig seit Descartes, in der E.G. von heute wirksam durch Delors. Dieses mechanistische Denken findet seinen Niederschlag im Streben nach bürokratischer Harmonisierung und Vereinheitlichung. Es gipfelt in dem Plan, über ein Wechselkurskartell zu einer europäischen Monopolwährung zu gelangen. Demgegenüber vertrauen die Vertreter des evolutorischen Denkansatzes darauf, daß sich im freien Systemwettbewerb die liberalere Regelung und im Währungswettbewerb das stabilere Geld durchsetzen würden. Voraussetzung ist, daß die Bürger Wahlfreiheit erhalten. Gäbe es eine wertstabile Europawährung, so würde sie sich in diesem Wettbewerb auch ohne staatlichen Monopolzwang durchsetzen.

(viii) In die Zange des Standort- und Systemwettbewerbs wird auch das E.G.-Agrarsystem geraten. Je mehr sich die Aussichten für dessen Erhalt verschlechtern, umso leichter sollte es den Landwirten fallen, sich ihr Interesse am System abkaufen zu lassen.

(ix) Eurosklerose - als Auswuchs zünftlerischer Beschränkung des Marktzugangs - ist temporär zurückgedrängt worden durch Marktöffnung, konkret durch partielle Deregulierung, temporäre Lohnmäßigung, die Süderweiterung der EG und die Vorausschläge des Wegfalls der Grenzhemmnisse 1993. Eine induzierte Investitionswelle im Gefolge der expansiven Geldpolitik nach dem Crash von Oktober 1987 erlaubte einen unerwartet kräftigen Konjunkturaufschwung. Auch wachstumspolitisch könnten die neunziger Jahre zur Dekade Europas werden, im Westen mit Wachstumsraten, die an die der goldenen sechziger Jahre heranreichen.

(x) Mittel- und Osteuropa stehen vor der Aufgabe, die Bedingungen für einen Prozeß des Aufholens herzustellen: durch (i) Privatisieren und Entflechten der Produktionsstätten, (ii) Kultivieren des Erwerbstriebes, der Selbstverantwortlichkeit und der Risikobereitschaft, (iii) Schrumpfen des Verwaltungs- und Subventionsstaates, (iv) Sichern der Geldwertstabilität und (v) Übergang zu freiem Außenhandel und zu freiem Kapitalverkehr mit dem Ausland. Die CSFR und Ungarn, Polen und größere Teile der heutigen Sowjetunion lassen wesentliche Fortschritte bis zur Jahrtausendwende erwarten.

(xi) Die DDR-Region muß, nachdem sie jetzt eine vollkonvertible Währung erlangt hat, auf allen übrigen Gebieten beschleunigt nachhelfen. Der Abstieg in die Talsohle ist zunächst unvermeidlich. Wie die Bundesrepublik öffentliche Transfers auf Hilfe zur Selbsthilfe begrenzen kann, ist ein schier unlösbares Problem. Wir befinden uns im Samariterdilemma. Ein Anstoss, der voll abgefedert wird, läßt einen schnellen Wandel der Verhaltensweisen - vom Trotz zum wagemutigen Handeln, vom Verwalten zum Unternehmen - nicht erwarten. Auch wird sich die Bevölkerung schwer tun, für das Aufholen den unvermeidlichen Preis der Ungleichheit zu bezahlen. Aber 1992 sollte es wieder bergauf gehen. Sonst wird das Land östlich der Elbe zum Armenhaus Deutschlands, könnte vor allem der Norden dasselbe Schicksal erleiden wie der Süden Italiens.

(xii) Die Sowjetunion paßt als Einheitsstaat nicht in die offene Weltwirtschaft. Sie braucht regional begrenzte Experimentiermöglichkeiten für den schnellen Übergang zur Vollkonvertibilität, die für den Kapitalimport und die Privatisierung nötig ist. Die baltischen Staaten und die südlichen Republiken könnten sich sehr wohl die kleinen und offenen Volkswirtschaften Ostasiens zum Vorbild nehmen und so ihr Pro-Kopf-Einkommen bis zur Jahrtausendwende verdoppeln.

(xiii) Die Neuindustrialisierungsländer Ostasiens lassen auch für die neunziger Jahre Wachstumsraten erwarten (über 7 v.H.), die mehr als doppelt so hoch sind wie im Durchschnitt der übrigen Welt (3-3,5 v.H.). Sie werden gegen Ende des Jahrhunderts ein Pro-Kopf-Einkommen erreicht haben, das dem heutigen Niveau in Japan, den USA und den Zentralregionen Europas entspricht.

(xiv) Japan bleibt die Wachstumslokomotive Asiens (über 4 v.H. Wachstum) und zusammen mit einigen asiatischen Schwellenländern der Hauptanbieter auf dem Weltkapitalmarkt. Die hohe Sparrate in Ostasien und die Exportüberschüsse dieser Länder sind ein Glück für die Weltwirtschaft.

(xv) Das Defizit in der Leistungsbilanz der USA wird sich, wenn es keinen Krieg gibt, relativ zum Sozialprodukt verringern. Denn hohe Kapitalmarktzinsen, bedingt durch die Kapitalnachfrage aus Lateinamerika und zunehmend auch aus Europa, zwingen dazu, das Haushaltsdefizit zu verringern. Einsparungen bei den Rüstungsausgaben bieten die Möglichkeit dazu. Sie kommen der Erweiterung des Produktionspotentials für Investitions- und Konsumgüter zugute.

(xvi) Den Regierungen in Lateinamerika wird bewußt werden müssen, daß ihre Länder nicht umhin können, als Nachfrager auf dem Weltkapitalmarkt mit Osteuropa zu konkurrieren. Ein Schuldenerlaß beeinträchtigt die Kreditwürdigkeit. Dagegen fördert eine Politik, die gute Zins- und Investitionserträge verspricht, das Wachstum; sie kommt dadurch vor allem den immobilien inländischen Arbeitskräften zugute, wenn auch nur längerfristig. Ganz im Gegensatz zu Ostasien mangelt es Lateinamerika wie Osteuropa an dem für die Zukunft erforderlichen Langfristdenken.

(xvii) Das Langfristdenken hängt nicht zuletzt mit der Unantastbarkeit des Privateigentums zusammen. Gemeineigentum ist kein Eigentum und wird ausgebeutet wie die Umwelt in Osteuropa oder am Amazonas. Deshalb ist auch nur der Kapitalismus durch das Privateigentum in der Lage, die Ökonomie mit der Ökologie zu versöhnen. Die Lösung liegt in der Reform des Steuerstaats mit einem Übergang von den leistungshemmenden Steuern auf das Einkommen zu Steuern auf den Verbrauch, vor allem den Umweltverbrauch. Wo der Arm des Steuerstaates nicht hinlangen kann -wie in den tropischen Regenwäldern - wird man wohl Hilfen gewähren und diese mit Auflagen koppeln, also die Pflege der Umwelt abgelden oder honorieren müssen.

(xviii) Das Wachstum der Bevölkerung wird auch weiterhin überall dort nachlassen, wo die Möglichkeiten der Empfängnisverhütung genutzt werden dürfen und Kinder nicht mehr als Arbeitskräfte oder als Investitionsgüter für die Alterssicherung begehrt werden.

(xix) In zunehmendem Maße wird zur Mobilität des Kapitals die internationale Mobilität der Menschen hinzukommen. Wer die Bevölkerungswanderungen für kulturgefährdend hält, muß für Kapitalmobilität werben, und zwar im Verein mit einer Wirtschaftspolitik, die die Auswanderungsländer für das Kapital attraktiv macht.

(xx) Die Weltwirtschaft kann und wird ihr Wachstum in dieser und der nächsten Dekade beschleunigen, auch jenes Wachstum, das nach Abzug der Kosten für die Erhaltung der Umwelt verbleibt. Denn die Aufgaben, die sich am zeitlichen Horizont zeigen, sind enorm. Und die Fähigkeit, neues Wissen zu erzeugen und für den menschlichen Fortschritt nutzbar zu machen, erhöht sich, wie gesagt, mit der Zahl der Menschen, die an der weltweiten arbeitsteiligen Wissensproduktion partizipieren wollen, einschließlich all derer, die nun in die westliche Zivilisation hineindrängen.

3. Diese Thesen sind allesamt optimistisch, und zwar aus einem fundamentalen Grund: Sie beruhen auf den Prinzipien des methodologischen Individualismus, die das Eigeninteresse, die Lernfähigkeit der Individuen und die Kräfte der Selbstorganisation und Selbstheilung hoch einschätzen. Weil es ständig kleine Krisen gibt, die sich an Ort und Stelle meistern lassen, ist die große Katastrophe, zu der holistische und mechanistische Prognoseansätze führen, sehr wohl vermeidbar. Und weil wir in Anlehnung an das Subsidiaritätsprinzip darauf vertrauen, daß die Probleme tatsächlich am besten auf der niedrigstmöglichen Ebene angepackt werden können, brauchen wir zur Abwendung der Apokalypse nicht auf eine Weltregierung zu warten. Wo die Zentralisten und Konstruktivisten Chaos vermuten, sehen wir Strukturwandel, Anpassung, Reinigungskrisen und schöpferische Zerstörung. Außerhalb des Machtbereichs von Despoten, die auf das Ganze gehen, gibt es wenig Anlaß, die Alarmglocke anzuschlagen.

4. In dieser evolutorischen Perspektive besitzt Europas Wirtschaft große Chancen. Sie haben, wie in These VI dargelegt, ihr Fundament letztlich in der europäischen Tradition der Kleinstaaterei. In den wirtschaftsgeschichtlichen Vorlesungen von Max Weber (1923, S. 288 f.) heißt es (sinngemäß) zu diesem Punkt: Im Gegensatz zu den russischen Städten besaßen die Städte im Westen Europas viele Freiheiten. Diese wurden ihnen zwar in der Neuzeit entzogen wie den Städten der Antike unter der Herrschaft der Römer. "Aber zum Unterschied von damals gerieten sie (die Städte) in die Gewalt konkurrierender Nationalstaaten". Deren "Konkurrenzkampf gab dem neuzeitlich-abendländischen Kapitalismus die größten Chancen. Der einzelne Staat mußte um das freizügige Kapital konkurrieren, das ihm die Bedingungen vorschrieb, unter denen es ihm zur Macht verhelfen wollte. Aus dem notgedrungenen Bündnis des Staates mit dem Kapital ging der nationale Bürgerstand hervor, die Bourgeoisie im modernen Sinn des Wortes. Der nationale Staat also ist es, der dem Kapitalismus die Chancen des Fortbestehens gewährleistet; solange er nicht einem Weltreich Platz macht, wird also auch der Kapitalismus dauern". Wer nicht weiß, daß diese Sätze 1923 veröffentlicht wurden, könnte meinen, sie stammten aus der anstößigen Rede, die Margaret Thatcher in Brügge gehalten hat. [Inzwischen gibt es mehrere Bücher, die Europa aus den von Weber erwähnten Gründen zur Wiege der modernen Zivilisation erklären (Jones, 1981; Rosenberg und Birdzell, 1986). Soviel zur europäischen Tradition.]

5. Europas Wirtschaftsentwicklung auf lange Sicht wird davon abhängen, ob seine politische Verfassung genügend Raum läßt für die Freiheit der Bürger und der Unternehmen, der Städte und der Regionen. Solche Freiheit ermöglicht produktive Vielfalt, also den Wettbewerb der Ideen und Erkenntnisse, der Güter und Dienstleistungen, der Standorte und der Institutionen. Das Geschehen in der Sowjetunion sollte uns lehren, daß Großgebilde nicht lebensfähig sind, es sei denn sie lassen den Gliedstaaten die Möglichkeit der Sezession und den Bürgern die Chance der Abwanderung und machen von ihrer Zentralgewalt einen so weisen Gebrauch, daß sich Austritt und Abwanderung nicht lohnen. Diese Lektion wird man im Überschwang der Einigungsgefühle in den nationalen Hauptstädten wie in Brüssel vergessen; man: das sind die Politiker, die Großes anstreben, die Eurokraten, die sich eine Harmonisierungsrente zu sichern wissen, und die organisierbaren Interessengruppen, die das

Vereinheitlichen, Harmonisieren und Regeln als Kartellersatz oder Kartellgrundlage begehren.

6. Das verbindende Element in einer freiheitlichen Gemeinschaft sind wirtschaftliche Bürgerrechte gegen staatlichen Zwang, d.h. Bürgerrechte für die Freizügigkeit von Menschen und Kapitalien und für volle Handelsfreiheit, auch mit Bürgern und Unternehmen der übrigen Welt.

7. Mit Sorge erfüllen muß das Gerede von Europa als einer politischen Einheit. Was ist die Idee und Identität Westeuropas mehr als die Freiheit der Bürger? Oder geht es um Symbolismus, Prachtentfaltung und Machtentfaltung? Oder vielleicht nur um Umverteilung der Einnahmen aus Steuern und Zwangsabgaben? Und wie weit nach Osten soll dieses politische Europa reichen? Je mehr wir den Assoziierungswünschen aus Mittel- und Osteuropa nachgeben wollen, und das empfiehlt sich aus gegenseitigem Interesse, umso mehr wird man den zentralistischen Tendenzen aus Brüssel und Paris entgegenwirken müssen.

8. Viele Befürworter der politischen Integration denken wohl an die Umverteilung. Sie verbinden das Umverteilen mit dem Reglementierungsbedarf, den die partikularen Interessengruppen anmelden. Es geht um Protektionismus im Innern wie nach außen. Die Schlagworte lauten: Europäischer Sozialraum, EG-Agrarpolitik oder Technologieförderung. Auch die verschiedenen Fonds gehören dazu. Und das Streben nach einem europäischen Zentralbankmonopol wird eigentlich nur verständlich, wenn man an das Monopol der staatlichen Geldschöpfung denkt und nicht so sehr an den unmittelbaren Zweck, den Bürgern mit einem wertstabilen Geld zu dienen.

9. Ließe sich das EG-Europa entpolitisieren und entbürokratisieren, so brauchte es, was seine Prosperität anlangt, nicht hinter Nordamerika und Japan zurückstehen. Was im Osten gewagt werden muß, um Marktwirtschaft herzustellen, wäre im Westen fortzusetzen als Deregulierung, als Rückzug des Nationalstaats und als Eingrenzung des Staates auf jene Aufgaben, für die der Staat wirklich kompetent ist, also leistungsfähiger ist als das System der Selbstregulierung auf dem Markte. Mit anderen Worten: Es gibt im Westen des Kontinents noch ein gerütteltes Maß an Eurosklerose, das unseren Wachstumspielraum einengt.

10. In die richtige Richtung zielen die Vorschläge zur Vollendung des Binnenmarktes, die die E.G.-Kommission mit dem Weißbuch aus der Feder von Lord Cockfield vorgelegt hat. Inzwischen wurden alle in diesem Weißbuch angekündigten Vorschläge dem E.G.-Ministerrat präsentiert. Hinzu kommen noch die Ergänzungsvorschläge aus dem Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Versicherungen. Zwei Drittel des Weißbuch-Programmes sind bewältigt, jedenfalls in Form von E.G.-Direktiven und Ratsbeschlüssen. Die Mitgliedsländer selbst haben beim Vollzug noch Nachholbedarf. Kapitalbewegungen sind ab Mitte 1990 liberalisiert, mit Ausnahmen für Griechenland, Irland, Spanien und Portugal. Im Bereich des Handels sind die Fortschritte größer als bei der Freizügigkeit der Menschen; und den Fortschritten im Binnenhandel stehen im Handel mit Drittländern ärgerliche Rückschritte gegenüber: freiwillige Exportbeschränkungsabkommen und verschärfte Anti-Dumping-Praktiken. In der Uruguay-Runde des GATT spielt die E.G. eine wenig konstruktive Rolle, vor allem im Zusammenhang mit der Agrarpolitik.

11. Die gemeinsame Agrarpolitik der E.G. kostet nach vorliegenden Schätzungen (Financial Times vom 14. Juli, S. 6) jährlich ungefähr 180 Milliarden DM. Von diesen erreichen die Bauern selbst aber nur 120 Milliarden. Auf ein Drittel also belaufen sich die Kosten der Administration und der Allokationsverzerrungen, die mit den Kontrollen im Handel mit Drittländern verbunden sind. Wachstumsverluste, die sich daraus ergeben, daß die Agrarpolitik möglicherweise die Uruguay-Runde des GATT zum Scheitern bringen könnte, sind dabei nicht eingeschlossen.

12. Ähnlich ist zu befürchten, daß die deutsch-deutsche Integration der Märkte längere Zeit vor der Landwirtschaft halt machen wird (Dicke, 1990). Die Kostenvorteile, über die die DDR bei der Landwirtschaft im Vergleich zur Industrie verfügt, werden deshalb vorerst nicht zum Tragen kommen, die Integrationsgewinne also kleiner und die Freisetzungseffekte in der DDR größer sein, als es bei voller Handels- und Produktionsfreiheit zu erwarten wäre. Mehr noch: Es soll offenbar die westdeutsche Agrarpolitik vollständig auf die DDR übertragen werden - mit Produktionsmengen durch überhöhte Preise einerseits und gleichzeitigen Prämien für Flächenstillegungen andererseits (Schrader, 1990).

13. Auch unter dem Druck der Veränderungen in Osteuropa wird die Reform der europäischen Agrarordnung zu einem heißen Thema der neunziger Jahre werden. Reformen, die etwas Gutes für die Dauer bewirken sollen, lassen sich selten ohne Schmerzen durchführen - im Gegensatz zu jenen Reformen der frühen siebziger Jahre, die kurzfristig populär waren und uns später teuer zu stehen kamen. Es ist hier nicht die Zeit, detaillierte Vorschläge vorzulegen, aber auf eine agrarpolitische Reformperspektive sei nicht verzichtet.

14. Diese Perspektive stützt sich auf folgende Grundsätze:

(i) Die wirtschaftlichen Eigentumsrechte der Grundbesitzer und Pächter sollen gewahrt bleiben, und zwar durch eine weitgehende Abgeltung der Vermögenseinbußen, die in dem Maße entstehen, wie sich der Übergang zu Weltmarktpreisen und der Subventionsabbau vollziehen. Auszugleichen sind diese Schäden durch Ausgabe festverzinslicher Staatspapiere, also zu Lasten der Steuerzahler, denen die Reform letztlich zugute kommt.

(ii) Annäherungsweise ermitteln lassen sich die Schäden, indem man die Erlöse vor der Reform in Vergleich setzt zu den Erlösen, die sich - bei unveränderten Mengen - mit den neuen Preisen ergeben.

(iii) Alles, was sich danach durch Kostensenkung und Erlössteigerung an Ertragszuwächsen ergibt, käme so den Landwirten zugute, also der ganze Ertrag aus der Anpassung der Produktion an die neuen Preise und Preisrelationen.

(iv) Die Landwirte können bei einer solchen Reform nur gewinnen. Vertritt man den Standpunkt, soweit könne die Eigentumsgarantie nicht gehen, schon weil das bisherige System nicht nachträglich sanktioniert werden dürfe oder weil niemand erwarten könne, daß es für alle Zeit bestehen bleibt, kommt als Entschädigung ein Satz von weniger als 100 Prozent in Betracht. Ein Abschlag ist ferner gerechtfertigt für den automatischen Wegfall der kurzfristig variablen Kosten im Falle einer Produktionseinschränkung.

(v) Pächter können ein Kündigungsrecht geltend machen, sofern der Eigentümer die Pacht nicht angemessen reduziert, also die Entschädigung nicht voll weitergibt.

(vi) Zugleich mit dem Angebot, die Vermögenseinbußen zu einem angemessenen Prozentsatz zu entschädigen, verspricht die Regierung den Bürgern, eine Politik der Annäherung an die Weltmarktpreise zu betreiben und in Brüssel zu unterstützen. Jeder Schritt in Richtung auf Freihandel mit der übrigen Welt läßt sich so durch Ausgabe von Entschädigungspapieren vermögens- und einkommensneutral gestalten und akzeptabel machen.

(vii) Der Anreiz zum Strukturwandel im Agrarbereich bleibt voll bei denen, die ihn vorzunehmen haben. Wenn man will, daß die Landwirtschaft nicht zuviel von den Reformvorteilen einheimst, muß man den Entschädigungsprozentsatz verringern.

(viii) Welche Agrarstruktur sich konkret in Deutschland und Europa herausbilden wird, läßt sich im voraus nicht sagen. Doch allgemein ist zu vermuten, daß deutlicher als bisher die Gesetzmäßigkeiten zum Ausdruck kommen werden, die Thünen aufgedeckt hat: abnehmende Intensität der Bodenbewirtschaftung mit zunehmender Entfernung von den Ballungszentren und Chancen für eine intensive Forstwirtschaft in zentralen Gebieten. Ökologische Sonderziele verlangen gezielte Eingriffe, einschließlich spezieller Steuern und Subventionen, sofern sie nicht schon durch den Übergang zu niedrigeren Agrarpreisen, also im Wege einer allgemeinen Extensivierung der Landwirtschaft, erreicht werden.

(ix) Die traditionellen Sonderziele der Agrarpolitik müssen weichen. Nahrungssicherheit im Kriege und bäuerliche Selbsthaftigkeit im Interesse der Landesverteidigung sind überholt.

(x) Allgemein gilt der Grundsatz: Individuen haben Eigentumsrechte, die einen gewissen Vertrauensschutz genießen. Es mag dieser Vertrauensschutz ein begrenztes Interesse an einer bestehenden Ordnung einschließen. Nicht abdecken aber können die Eigentumsrechte das Ausüben einer bestimmten Berufstätigkeit. Das soziale Element in der Marktwirtschaft mag darin bestehen, daß individuelle Mindesteinkommen gesichert werden; nicht sichern dagegen lassen sich ohne große Verschwendung die Durchschnittseinkommen eines Berufsstandes oder einer Branche. Mag es angemessen sein, den Bauern zu helfen, weil und soweit sie künftig darunter leiden, daß sie bisher als Eigentümer Bauern waren. Doch gibt es keinen sinnvollen Grund, Bauern zu subventionieren, damit sie - trotz aller weltwirtschaftlichen Marktwänge - Bauern bleiben und dabei noch nicht einmal das produzieren dürfen, was die Preise als Knappheitssignale ihnen anraten. Es ist grotesk.

15. Ein zweites Großthema der europäischen Wirtschaftspolitik ist die Herstellung gesunder Währungsverhältnisse. Im Grunde geht es darum, den Staat daran zu hindern, sich reale Ressourcen mit Hilfe der Notenpresse anzueignen. Eine Inflationssteuer auf die Geldhaltung beeinträchtigt den Wirtschaftsablauf; sie ist undemokratisch, weil sie als Steuer nicht vom gewählten Parlament beschlossen wird. Die Bürger der DDR haben sich gleichsam spontan der D-Mark unterworfen. Belgien, Österreich und nunmehr Jugoslawien akzeptieren die Geldpolitik der Bundesbank als ihr Regime. Denn nichts anderes als dies bedeutet es, wenn man bei voller Konvertibilität das Kursverhältnis zur D-Mark stabilisiert. Was dabei importiert wird, ist das Vertrauen, das sich die Bundesbank erworben hat. Polen hat weitgehende Währungskonvertibilität eingeführt, aber nicht entschieden, an welche Währung es sich - unter Verzicht auf die eigene Inflationsautonomie - binden will. De facto wird, so scheint es, in ganz Europa eine große D-Mark-Zone entstehen, auch wenn die Institutionen europäische Namen erhalten sollten. Manches ist durch den Delors-Plan festgezurr. Gleichwohl erscheint es notwendig, die öffentliche Diskussion auf die wichtigsten Gesichtspunkte hinzuweisen. Es muß ja wohl der Bürger rechtzeitig darauf aufmerksam gemacht werden, was spätestens nach den Bundestagswahlen im Dezember für uns und

Europa auf dem Spiele steht. Dazu ermutigt auch der Warnschuß, den die Bundesbank in Form der einmütig verabschiedeten Stellungnahme des Zentralbankrats von Mitte September 1990 abgegeben hat.

16. Es mag hierzulande die Vorstellung herrschen, es bleibe für uns alles beim alten, weil das Europäische Währungssystem praktisch eine D-Mark-Zone sei und die Europäische Zentralbank ähnlich unabhängig sein solle wie die Bundesbank. Gleichwohl ergeben sich folgende Einwände:

(i) Die Unabhängigkeit als solche gewährleistet noch keine Wertstabilität des Geldes. Notwendige Bedingung ist, daß die Mitglieder des geldpolitischen Entscheidungsgremiums durch die Verfassung und ihren Eid auf dieses Stabilitätsziel verpflichtet und im Falle des Versagens mit Sanktionen bedroht werden. Diese Sanktionen dürfen sehr hart sein. Charakterschwächlinge sollten von vornherein als Kandidaten ausscheiden. Die Sanktionen müssen mehr wiegen als die politischen Vorteile, die sich ein Mitglied nach Ablauf der Amtszeit davon erhoffen kann, daß es im vermeintlichen Interesse seines Landes eine permissive oder direkt inflatorische Politik unterstützt hat. Unabhängigkeit ohne solche Verantwortlichkeit unter dem Gesetz wäre für die Bürger der Bundesrepublik, die in hohem Maße Geldvermögenssparer sind, eher ein Rückschritt. Dies darf und muß offen ausgesprochen werden, nicht zuletzt von jemandem, der früher - sogar in bezug auf für die Bundesbank - mehrfach Anlaß gesehen hat, den Vorschlag zu machen, es müsse dem Ziel der Geldwertstabilität Verfassungsrang gegeben werden. Die derzeitigen Mitglieder des Zentralbankrats in Frankfurt mögen solche Korsettstangen nicht brauchen. Aber die Zusammensetzung der künftigen Entscheidungsgremien in Europa ist unbekannt. Jeder, der in einem solchen Gremium für Geldwertstabilität einzutreten hat, sollte sich aus purem Eigeninteresse verfassungsrechtliche Korsettstangen wünschen. Sie sind einerseits ein Gewissenszwang und zum anderen ein vielleicht unentbehrlicher Schutz gegen Anfeindungen von außen, vor allem aus dem politischen Raum und von ideologischen Gegnern.

(ii) Eine harte geldpolitische Grundregel macht den Unternehmern und den organisierten Arbeitnehmern klar, daß man Arbeitslosigkeit nicht durch inflatorische Geldpolitik beseitigen wird. Dann gilt eindeutig: Überhöhte Lohnforderungen vernichten Arbeitsplätze, Engpaßgewinne an einer Stelle müssen durch Preisnachlässe anderswo aufgefangen werden. Ohne Preisflexibilität stockt der Strukturwandel, ohne Strukturwandel stockt das Wachstum. Europas Öffentlichkeit muß wissen, daß für Prosperität und Geldwertstabilität ein Preis zu zahlen ist - das Bekämpfen von Eurosclerose.

(iii) Offene Märkte helfen. Also muß man, auch im Hinblick auf die Geldwertstabilität, dem Gedanken an eine Festung Europa abschwören und alles vermeiden, was in den zurückgebliebenen Gebieten Protektionsbegehren wecken würde. Dazu zählt auch die sozialpolitische Gleichmacherei unter dem Schlagwort "soziale Dimension", die die Wettbewerbsfähigkeit der produktivitätsschwachen Randregionen beeinträchtigen muß.

(iv) Zentral für das Wahren der Geldwertstabilität ist der Währungswettbewerb. Eine Verfassungsregel für Geldwertstabilität kann gebrochen werden, die Kontrolle durch den Wettbewerb im Prinzip jedoch nicht. Garantie für diese Kontrolle ist die Vertragsfreiheit in Geldsachen. Jeder muß das Recht haben, in jeder beliebigen Währung Verträge abzuschließen und Vermögenswerte zu halten, auch in einer europäischen Kunstwährung, auch in wertgesicherten Anleihen.

(v) Der Währungswettbewerb ist nichts Neues. Sollte nach den Dezemberwahlen in der Bundesrepublik das Projekt einer Europawährung mit Monopolcharakter politisch forciert werden, ohne daß das Ziel Geldwertstabilität Verfassungsrang erhält, muß die deutsche Bevölkerung befürchten, daß ihr Geldvermögen eines Tages auf die schlechtere Währung umgestellt wird, und zwar mit einem Zwangskurs. Man hat dann allen Grund, rechtzeitig in andere Währungen auszuweichen, sei es in Dollar oder Schweizer Franken, sei es in solche europäischen Währungen, denen der Währungsverbund einen Stabilitätsgewinn verspricht. Will die Bundesregierung verhindern, daß sich aus einer aufflammenden Währungsdiskussion eine Kapitalflucht ergibt, muß sie schon heute in Fragen der Europawährung eine ganz harte Position vertreten. Sonst steigt sofort der Zins, den sie für Kredite zur Finanzierung der Haushaltslücken und des Fonds der deutschen Einheit bieten muß. Die Erfahrungen mit der Quellensteuer-Diskussion sollten ihr eine Lehre sein.

(vi) Unsere Geldvermögensbesitzer können sich vor Ausbeutung durch die Zentralbank schützen, wenn es gute alternative Anlagemöglichkeiten gibt. Wertgesicherte Anleihen, von wem auch immer ausgegeben, sollten deshalb nicht länger verboten sein oder steuerlich diskriminiert werden. Der Paragraph 3 des Währungsgesetzes in der Bundesrepublik, das die D-Mark zur ausschließlichen Kontraktwährung macht, muß deshalb wegfallen. Er war schon für seinen ursprünglichen Zweck überflüssig. Der bestand darin, die junge D-Mark vor konkurrierenden Zahlungsmitteln (einschließlich der vor der Währungsreform bevorzugten Zigaretten) zu schützen. Wie jedes neue Produkt werden sich auch wertgesicherte Anleihen nicht sofort durchsetzen. Der Staat, der seinen Bürgern Geldwertstabilität versprochen hat, sollte sie deshalb von sich aus anbieten, bevor es zu einen Zwangsumtausch in eine Europawährung kommt.

(vii) Der Markt bevorzugt im Wettbewerb die am besten geeignete Währungseinheit, also die wertstabilste. So wäre es grundsätzlich verfehlt, einer von den europäischen Staaten lancierten Europawährung irgendeinen Monopolanspruch zu konzedieren. Im Gegenteil ließe sich die Geldfunktion in der EG am besten gewährleisten, wenn der Währungseinheit ECU eine konkurrierende Währungseinheit in Form eines "kompensierten ECU" zur Seite gestellt würde. Dies könnte auf privatem wie auf offiziellem Wege geschehen. Die Formel für den "kompensierten ECU" ist einfach und auch nicht neu: Sobald der Preisindex der Lebenshaltung in Frankreich um x v.H. gestiegen ist, wird der Währungskorb um x v.H. zusätzliche französische Franken angereichert. Dasselbe geschieht mit jeder anderen Währung, die im Korb enthalten ist. Umgekehrt werden dem Korb x Prozent einer bestimmten Währung entnommen, sollte der Preisindex der Lebenshaltung in dem betreffenden Lande um x Prozent gefallen sein. Mit einer Einheit des "kompensierten ECU" kann man sich deshalb als Verbraucher überall und jederzeit eine bestimmte Warenmenge erwerben. Die Zinsen für Anleihen in "kompensierten ECU" wären echte Realzinsen. Der offizielle ECU würde es sich gefallen lassen müssen, von Monat zu Monat am "kompensierten ECU" gemessen zu werden.

(viii) Ein solcher Vorschlag, der für die Bürger etwas Wertvolles bietet, wird genau deshalb von offizieller Seite ablehnt werden. Auch Regierungen und Notenbanken wollen eben so ohne weiteres keine Konkurrenz. Offene Märkte und "Newcomer" fanden nur selten den Zuspruch der "Insider". Offenheit ist in der Tat ein öffentliches Gut, gemessen natürlich am Wohl der Bürger, nicht am Wohl der Politiker und Bürokraten. Umso mehr gehört das Einfordern von Offenheit und Innovationswettbewerb zu dem, was die Wirtschaftswissenschaft an Bringschuld zu leisten hat.

(ix) Die britische Regierung hat die Idee einer Parallelwährung und eines Währungswettbewerbs aufgegriffen, aber ihre Position ist nicht eindeutig, wenn sie gleichzeitig verlangt, daß die Verantwortung für die Währungspolitik bei den parlamentarischen Instanzen liegen sollte. Parlamente sind nicht weise, sondern dem Druck der Interessengruppen ausgesetzt. Sie nehmen, wie man weiß, Haushaltsdefizite in Kauf und spähen nach gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichten, die es rechtfertigen könnten, den Geldhahn aufzudrehen. Wie Keynes denken sie kurzfristig nach dem Motto: "Auf lange Sicht sind wir alle tot". Aber viele kurzfristige Sünden machen auf Dauer abhängig und langfristig morbide. Genau deshalb gehört das Langfristige in die Verfassung.

(x) Auf ganz lange Sicht freilich bieten auch geschriebene Verfassungen keine Garantie. Also bleibt zum Schutz der Bürger letztlich nur der ständige Drang nach Freiheit, die Freiheit der Wahl des Zahlungsmittels eingeschlossen. Das Sinken der Transport- und Kommunikationskosten erweitert die Wahlmöglichkeiten, das Bestreben der Politiker, die Interventionsbereiche durch Bilden von Unionen räumlich zu vergrößern, schränkt diese Wahlmöglichkeiten ein. Währungsunionen können deshalb auch wieder auseinanderbrechen. In der Sowjetunion zum Beispiel läßt sich vermutlich eine Wirtschafts- und Währungsreform in einem Zuge gar nicht durchführen. Die optimale Reform-Einheit ist wahrscheinlich kleiner als die Einheit, die gerade noch zu überleben vermag, wenn ihr Ruhe gegönnt wird. Deshalb ginge die Wirtschaftsreform im Sowjetbereich schneller voran, hätten die baltischen Republiken die Chance, sich aus der Herrschaft des Rubel-Imperiums zu befreien und mit einer eigenen Währung, die natürlich Wertstabilität versprechen müßte, den Sprung in die Währungskonvertibilität zu wagen und damit zugleich die Grenzen für den Handel und für den Kapitalimport weit zu öffnen.

17. Lassen Sie mich als Abschluß das Zinsproblem erörtern. Gemeint ist die erregende Tatsache, daß der Realzins im Raum der Bundesrepublik eine Rekordhöhe erreicht hat. Kurzfristig denkende Beobachter kritisieren die Geldpolitik; die sei zu restriktiv. Doch die Geldpolitik kann nur den Nominalzins beeinflussen. Würde sie den Nominalzins künstlich drücken, so müßte dies mit übermäßiger Geldausweitung einhergehen; es würde die Inflationserwartungen anheizen und so den Zins am langen Ende des Kapitalmarktes eher nach oben treiben. Deshalb gilt: der Realzins ist ein reales Phänomen. Seine ungewöhnliche Höhe in der Gegenwart ergibt sich aus dem großen Kapitalbedarf in Europa, also aus dem Projekt 1992 in Westeuropa, aus den Reformen in Osteuropa und aus der deutsch-deutschen Integration. Nur wenn man ohne zusätzliche Anreize von sich aus mehr sparte, wir und die Welt insgesamt, hätte es bei einem normalen Zinsniveau bleiben können. So aber hat der überhöhte Zins auch die Funktion, die privaten Haushalte zu einem Konsumaufschub zu bewegen und die öffentlichen Haushalte dazu zu zwingen, statt unproduktiver Konsumausgaben produktive Investitionen vorzunehmen und, wenn man nicht die Steuern erhöhen will, überflüssige Subventionen abzubauen. Ein vermehrtes Sparen und Investieren - und ein Wegfall der Ressourcenverschwendung auch in der Landwirtschaft - ergäbe eine Zunahme in der Wachstumsrate des Produktionspotentials. Der hohe Realzins in Europa erweist sich somit als das Mittel, durch das sich Europas erweiterte Investitionschancen und Reform-Möglichkeiten im Marktsystem als Herausforderungen zu Wort melden. Reagieren wir durch Sparen und Investieren und durch Sparen beim Investieren und beim Reformieren; dann kann sich verwirklichen, was wir als gute Europäer hoffen wollen, nämlich daß künftige Wirtschaftshistoriker Grund haben, im Rückblick auf diese neunziger Jahre zu sagen: Sie waren die Dekade Europas.

Literaturverzeichnis

DICKE, Hugo (1990), "Auswirkungen der deutschen Integration auf die Landwirtschaft in der DDR." Die Weltwirtschaft, 1990, H. 1, S. 138-148.

JONES, Eric L. (1981), The European Miracle. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSENBERG, Nathan und Luther E. BIRDZELL (1986), How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World. New York: Basic Books.

SCHRADER, Jörg Volker (1990), "Integration der deutschen Agrarsektoren - Wettbewerb der Standorte und Strukturen oder Übernahme westlicher Reglementierungen?" Die Weltwirtschaft, 1990, H. 1, S. 125-137.

WEBER, Max (1923), Wirtschaftsgeschichte, hrsg. von S. Hellmann und M. Palyi. München und Leipzig: Duncker & Humblot.

DER EUROPÄISCHE BINNENMARKT AUS FINANZWISSENSCHAFTLICHER SICHT

von

Norbert ANDEL, Frankfurt

1 Einleitung

Die EG ist für den Finanzwissenschaftler ein faszinierendes Unikum: Sie wirft Probleme auf, die sonst im Kontext des nationalen Finanzausgleichs oder im Rahmen internationaler Beziehungen zwischen souveränen Staaten behandelt werden. Diese Problemebenen mischen sich in der EG. Im Vergleich zur nationalen Problemanalyse treten teils erschwerende, teils erleichternde Faktoren hinzu; im Zusammenhang mit der Steuerharmonisierung etwa das geringere relative Gewicht des EG-Haushalts oder die bislang noch gegebene Möglichkeit des Ausgleichs über den Wechselkursmechanismus. Die Koordinierungsbemühungen gehen in der EG auf mehreren Gebieten weiter als in internationalen wirtschaftlichen Organisationen, ja - und das mag überraschen - teilweise weiter als im nationalen Rahmen, etwa wenn man die Bereiche Subventionen und öffentliche Aufträge betrachtet.

Die finanzpolitischen Probleme, die im Zuge der europäischen Integration auftreten, lassen sich in zwei Gruppen teilen: Zum einen betreffen sie den Haushalt der EG selbst, zum anderen die Frage, inwieweit im Interesse einer besseren Verwirklichung der Gemeinschaftsziele der Einsatz finanzpolitischer Instrumente auf der einzelstaatlichen Ebene aufeinander abgestimmt, harmonisiert werden soll. So verführerisch es für einen Finanzwissenschaftler auch ist, gerade vor diesem Gremium die von den Agrarausgaben dominierten EG-Finzen einer kritischen Analyse zu unterziehen und dabei auf die zahlreichen Mängel hinzuweisen - ich werde mich auf den zweiten Problembereich beschränken, vor allem deshalb, weil gerade er für die gegenwärtige Phase der Integration spezifische Probleme aufwirft und auch in der aktuellen Diskussion im Mittelpunkt steht.

Ich werde zunächst auf den Abbau der sichtbaren Steuergrenzen eingehen, anschließend auf die Harmonisierung faktorbezogener (direkter) Steuern, auf die Subventionskontrolle und schließlich auf die unbefriedigende Marktöffnung bei öffentlichen Aufträgen.

2 Die Beseitigung der sichtbaren Steuergrenzen

Schon 1962 wurde es im Neumark-Bericht als Ziel der Harmonisierung, speziell der Steuerharmonisierung bezeichnet, "binnenmarktähnliche Verhältnisse" (Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1962, S. 7) zu schaffen. Offensichtlich sollen diese Verhältnisse nun ab 1993 noch binnenmarktähnlicher, ja binnenmarktgleich sein. Es ist nicht verwunderlich, daß die Vorstellungen darüber, was dies für die finanzpolitische Harmonisierung bedeutet, nicht einheitlich sind; wie im nationalen, so divergieren auch im EG-weiten Rahmen die Vorstellungen von Zentralisten und Föderalisten, um nur diese Pole zu nennen.

Im Bereich der produktbezogenen (indirekten) Steuern wird heute allgemein das Bestimmungslandprinzip praktiziert. Danach werden exportierte Güter von inländischen

Steuern entlastet und importierte Güter entsprechend der allgemeinen, auch auf inländische Güter anzuwendenden Bestimmungen besteuert. Nach den jahrelangen Bemühungen, dieses Prinzip möglichst exakt zu verwirklichen, was viele Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, viele Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof, den Übergang zur Mehrwertsteuer sowie den Übergang von der fakultativen Form des Bestimmungslandprinzips, wie sie in Art. 95-97 EWG-Vertrag formuliert ist, zur obligatorischen Form erforderte, ist es jetzt möglich, gleichzeitig einen steuerlich weitgehend unverzerrten internationalen Handel und nationale haushaltspolitische Flexibilität zu verwirklichen. Selbst wenn, wie im Bereich der Mehrwertsteuer, die Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen die nationale Gestaltungsautonomie schon beschränkt, muß dies bislang nicht notwendig zu globalen budgetären Problemen führen, da ja das Belastungsniveau autonom festgelegt werden kann.

Das Bestimmungslandprinzip in der heute überwiegend praktizierten Form hat allerdings den Nachteil, daß Steuergrenzen mit Kontrollen und den damit verbundenen Kosten bestehen. Dies wurde schon früher als Schönheitsfehler empfunden, aber bislang hingenommen: Einmal, weil die Grenzkontrollen auch aus anderen als im engeren Sinne steuerlichen Gründen erforderlich sind, etwa zur Durchführung des agrarmonetären Grenzausgleichs im Rahmen der (angeblich) Gemeinsamen Agrarpolitik; zum anderen, weil man lange Zeit die jedenfalls kurzfristig nicht für realisierbar erachtete sehr weitgehende Angleichung, ja Vereinheitlichung der Steuersätze als Voraussetzung für den Verzicht auf den Grenzausgleich ansah. Die Gründerstaaten der EG waren und sind nun einmal zentralistisch geprägt - auch die Bundesrepublik, jedenfalls was die Verteilung der Steuerkompetenzen betrifft. Offensichtlich übertrug man die nationalen Gegebenheiten auf den Gemeinsamen Markt, ohne die Möglichkeit ins Auge zu fassen, bei einem Verzicht auf einen Grenzausgleich mit Steuerunterschieden zu leben, die wir in echten föderalistischen Staaten à la Schweiz, USA oder Kanada antreffen, ohne daß man diesen Staaten die Attribute "Gemeinsamer Markt" oder "binnenmarktähnliche Verhältnisse" versagen würde. Diesen föderalistischen Ansatz hat die Kommission jedenfalls teilweise bei ihren Vorschlägen gewählt, die 1985 im Weißbuch zur Vervollendung des Binnenmarktes (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S. 39-51) unterbreitet und 1987 in Richtlinienvorschlägen präzisiert wurden. Dort stehen im Zentrum

- die Abschaffung der Grenzkontrollen,
- die Annäherung der Mehrwertsteuersätze in Form von Bandbreiten zwischen 14 und 20 % (Normalsatz) bzw. 4 und 9 % (ermäßigter Satz),
- der Übergang zum Gemeinsamer-Markt-Prinzip (Biehl, 1969, S. 132ff.) im Rahmen der grenzüberschreitenden Transaktionen zwischen Mehrwertsteuerpflichtigen, d.h. der Exporteur stellt die Steuer in Rechnung, der Importeur zieht sie im Rahmen des Vorsteuerabzugs ebenso ab wie auf den Rechnungen inländischer Lieferanten ausgewiesene Steuerbeträge,
- die Etablierung eines Clearing-Systems, das sicherstellt, daß trotz des geschilderten Steuerexports das Steueraufkommen aus dem Kreis der Steuerpflichtigen weiterhin entsprechend dem Bestimmungslandprinzip unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt wird,
- die Anhebung und schließlich Aufhebung der Wert- und Mengenbegrenzungen für grenzüberschreitende Direktkäufe von privaten Endverbrauchern ("Reisende" in der Terminologie der EG) für den persönlichen Bedarf, also die erweiterte Anwendung des Ursprungslandprinzips.

Diese aus föderalistischer Perspektive begrüßenswerte Bandbreitenkonstruktion mag ein Weg sein, auf dem es unter Umständen gelingen mag, die Steuergrenzen in absehbarer Zeit abzubauen. Soweit die Kommission bei der Frage des tolerierbaren Ausmaßes der Spannen

auf US-amerikanische Verhältnisse rekurriert, ist allerdings Vorsicht geboten. Einerseits lassen Unterschiede in der Ausdehnung der Teilstaaten und in der Bevölkerungsdichte vermuten, daß die Toleranzgrenzen in der EG eher enger gezogen sind als in den USA. Andererseits besteht in der EG jedenfalls gegenwärtig noch die Möglichkeit, Niveauunterschiede auch durch Wechselkursänderungen auszugleichen: Vom Standpunkt der Endverbraucher ist im Hinblick auf die besteuerten grenzüberschreitenden Gütertransaktionen der Übergang vom Bestimmungslandprinzip zum Ursprungslandprinzip (bei gegebenen Wechselkursen) mit einem Aufwertungseffekt im Lande mit überdurchschnittlich hoher Steuerbelastung, mit einem Abwertungseffekt im Lande unterdurchschnittlicher Steuerbelastung verbunden. Anders als in den USA kann dies gegenwärtig, soweit erforderlich oder jedenfalls erwünscht, noch mit einer entsprechenden Anpassung der offiziellen Wechselkurse korrigiert werden. So gesehen ist, wie Biehl mit Recht betont (Biehl, 1988, S. 274f.), der Spielraum für tolerable Steuersatzunterschiede in der EG bislang noch größer als in den USA.

Das Ziel "Abbau der Steuergrenzen" bezieht sich nicht nur auf die Mehrwertsteuer, sondern auch auf die speziellen Verbrauchsteuern. 1987 knüpfte die Kommission hier an bereits früher unterbreitete Harmonisierungsvorschläge an, die darauf hinauslaufen, den Kreis der in harmonisierter Form beizubehaltenden Verbrauchsteuern auf Abgaben auf alkoholische Getränke, Tabakwaren und Mineralöl zu beschränken. Während im Weißbuch noch von "Zielvorgaben oder Normwerten zusammen mit den zulässigen Abweichungen für die Steuersätze" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S. 204) gesprochen wurde, schlug die Kommission 1987 jedoch völlig einheitliche Steuersätze in Form eines einheitlichen Betrages pro spezifischer Einheit vor - von einer angesichts des Steuerniveaus relativ sehr kleinen Spannbreite von zwei Prozentpunkten im Bereich der wertabhängigen Belastungskomponente bei Zigaretten abgesehen.

Daß diese Vorschläge der Kommission zur Harmonisierung der allgemeinen und speziellen Verbrauchsteuern auf Kritik und Widerstand stoßen würden, konnte keinen Kundigen überraschen:

- Schon die Erfolglosigkeit der Steuerharmonisierungsbemühungen der letzten zehn Jahre stimmt pessimistisch.
- Die in der "Einheitlichen Europäischen Akte" erfolgte Änderung des Art. 99 erfordert - im Gegensatz zu Art. 100a - für "Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern" weiterhin einstimmige Ratsbeschlüsse.
- So erfreulich die in der Konzeption der Bandbreitenregelung zum Ausdruck kommende Flexibilität ist - mit dieser Beschränkung auf einen normalen und einen reduzierten Steuersatz liefen die Kommissionsvorschläge auf die Abschaffung des sog. Nullsteuersatzes (vor allem für Güter des Grundbedarfs) hinaus, auf den insbesondere Großbritannien, aber auch andere Mitgliedstaaten nicht verzichten möchten.
- Die Inflexibilität bei den speziellen Verbrauchsteuern schließt jeglichen nationalen Spielraum, sei es für die Deckung unterschiedlicher fiskalischer Bedarfe, sei es für die Berücksichtigung unterschiedlicher gesundheitspolitischer Vorstellungen, aus.
- Speziell bei den steuerpflichtigen Unternehmen war die Befürchtung groß, daß im Rahmen des Clearing-Verfahrens der eigentlich durch den Grenzausgleich abzubauen administrative Aufwand durch die Hintertür erneut auftaucht.

Als man sich keine Illusionen mehr darüber machen konnte, daß die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die Steuervorschläge der Kommission zu akzeptieren, signalisierte die Kommission im Mai 1989 die später in eine Mitteilung an den Rat und an das Europäische

Parlament (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1989b) aufgenommene Bereitschaft zu mehr Flexibilität, indem zusätzliche Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt wurden. Zum Teil sind diese auch Bestandteil der "Leitlinien", die der Rat Ende vergangenen Jahres für eine bis maximal Ende 1996 reichende Übergangsphase formulierte und mit denen er definitiv die Kommissionsvorschläge von 1987 zurückwies (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1989). Sie führten bereits 1989 dazu, daß die Kommission endlich auch im Rahmen der Einzelverbrauchsteuern von der völligen Steuersatzvereinheitlichung auf Mindestsätze und auf Bandbreiten übergang.

Die neuen Kommissionsvorschläge, welche die "Leitlinien" des Rates speziell im Bereich der Mehrwertsteuer umsetzen sollen, sehen nach den bislang vorliegenden Informationen vor (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1990 b):

- Nach wie vor sollen ab 1.1.1993 die Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten entfallen.
- Für grenzüberschreitende Lieferungen zwischen Steuerpflichtigen innerhalb der EG gilt das Bestimmungslandprinzip, d.h. diese Ausfuhrlieferungen sind steuerfrei, wenn sich der Importeur als steuerpflichtig ausweist; im Einfuhrland wird die erwerbende Person steuerpflichtig. Damit wird der Vorschlag von 1987, zum Gemeinsamer-Markt-Prinzip überzugehen, fallengelassen.
- Das Bestimmungslandprinzip soll auch für Käufe der institutionellen Nichtsteuerpflichtigen (z.B. der Gebietskörperschaften) und der sog. steuerbefreiten Steuerpflichtigen gelten, wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten sind.
- Die wert- und mengenmäßigen Grenzen für die Anwendung des Ursprungslandprinzips bei Käufen von Privatpersonen für den persönlichen Verbrauch sollen ausgeweitet werden und ab 1.1.1993 ganz entfallen.

Ausnahmen davon gibt es nach US-amerikanischem Vorbild für Personenfahrzeuge und für den Versandhandel. Bei Personenfahrzeugen wird die das Fahrzeug anmeldende Person im Meldeland steuerpflichtig, so daß auf diese Weise das Bestimmungslandprinzip verwirklicht wird. Bei Versandgeschäften wird das dadurch erreicht, daß als Ort der Lieferung der Staat gilt, in den die Gegenstände versendet werden.

- Für den Normalsteuersatz wird statt der bislang geplanten Bandbreite ein Mindestsatz in Erwägung gezogen, während für den reduzierten Satz weiterhin ein Korridor von 4 - 9 % vorgesehen ist.

Im Vergleich zu den Plänen der Kommission von 1987 sind diese neuen, gewissermaßen vom Rat erzwungenen Vorschläge weitaus weniger überzeugend und geben zu schweren Bedenken Anlaß. So ist die steuerfreie Ausfuhr mit einer viel größeren Gefahr der Steuerhinterziehung verbunden. Sich dem ausländischen Exporteur gegenüber als steuerpflichtig auszuweisen, impliziert zusätzlichen administrativen Aufwand. Und wie soll ein Lieferant wissen, ob die Käufe eines institutionellen Nichtsteuerpflichtigen eines anderen Mitgliedstaates im Laufe eines Jahres die Wertgrenze übersteigen, von der die Art der steuerlichen Behandlung abhängt? Man kann es drehen und wenden, wie man will: Wenn man den Grenzausgleich abschaffen und gleichwohl gleichzeitig möglichst weitgehend die Steueraufkommensverteilung nach dem Bestimmungslandprinzip beibehalten will, lassen sich die Kontrollkosten zum beträchtlichen Teil allenfalls verlagern, nicht aber vermeiden, jedenfalls wenn man die Kontrollsicherheit nicht merklich reduzieren möchte.

Die Chancen sind nicht gut, daß der Abbau der sichtbaren Steuergrenzen bis zum 1.1.1993 in akzeptabler Weise gelingen wird. Wie man hört, sind auch die letzten Vorschläge in allen

wichtigen Punkten äußerst umstritten. Man muß wohl davon ausgehen, daß der jetzt vorgeschlagene Ausweg einer Übergangszeit noch auf andere Aspekte übertragen oder zeitlich ausgedehnt werden wird.

Wie dem auch sei: Entscheidungsträger und Berater sollten auch künftig nicht aus dem Auge verlieren, daß Verbrauchsteuern nicht per se protektionistisch sind, sondern Instrumente, die es ermöglichen sollen, im kollektiven Entscheidungsprozeß zum Ausdruck kommenden Präferenzen über öffentliche Einnahmen und Ausgaben zu entsprechen. So gesehen wäre es widersprüchlich, wenn man auf der einen Seite im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes den Abbau von Schranken fordert, um die individuellen Dispositionsspielräume zu erweitern, auf der anderen Seite aber unnötig oder einseitig den Entscheidungsspielraum im finanzpolitischen Bereich einengen möchte. Deshalb sind Bandbreiten und Mindestsätze, insbesondere sofern sie den Anpassungsdruck nicht einseitig verteilen, einer unbeweglichen Vereinheitlichung vorzuziehen. Man sollte nicht der Versuchung erliegen, den Übergang zum Ursprungslandprinzip zu benutzen, über das im Interesse der Vermeidung zu großer steuerlich induzierter Substitutionen unbedingt erforderliche Maß hinaus die eigenen Vorstellungen von einer richtigen Steuerwelt, insbesondere was das Belastungsniveau angeht, anderen aufzudrängen.

3 Die Harmonisierung faktorbezogener (direkter) Steuern

Der Gemeinsame Markt ist nicht nur ein Gemeinsamer Gütermarkt, sondern auch ein Gemeinsamer Faktormarkt, dessen Effizienz ebenfalls durch Steuerunterschiede beeinträchtigt werden kann. Die geringe Bereitschaft, im Bereich der produktbezogenen (indirekten) Steuern Steuersatzunterschiede wettbewerbswirksam werden zu lassen, kontrastiert auffällig mit der Gleichgültigkeit, mit der Belastungsunterschiede auf dem Gebiet der faktorbezogenen (direkten) Steuern hingenommen werden. Und so entfallen denn auch im Weißbuch der Kommission von 1985 von den 52 Textseiten 14 auf die indirekten Steuern, aber lediglich ganze 18 Zeilen auf die direkten! Offensichtlich hatte und hat man noch kein Gesamtkonzept, denn es wurde für Ende 1985 ein spezielles Weißbuch über die Unternehmensbesteuerung in Aussicht gestellt (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S.36), das bislang nicht vorgelegt wurde und von dem auch keine Rede mehr ist.

Zwei Gründe dürften für diese schon traditionelle Passivität auf dem Gebiet der direkten Steuern maßgeblich sein: Vor allem der Umstand, daß es hier keine dem Bestimmungslandprinzip vergleichbare Möglichkeit gibt, gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die nationale Autonomie in der Festlegung des Steuerniveaus beizubehalten, aber wohl auch die Vermutung, daß die Reagibilität in bezug auf Steuersatzunterschiede bei Investitionen geringer als beim grenzüberschreitenden Handel ist.

Die Kommission hat sich in den letzten Jahren bei den Bemühungen um die Vollendung des Binnenmarktes auf dem Gebiet der direkten Steuern darauf beschränkt, auf die Annahme von vier bereits früher vorgelegten Richtlinienentwürfen zu drängen, die vor allem der "Beseitigung steuerlicher Hemmnisse für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen" dienen. Sie beziehen sich auf Nebenaspekte, die im rein nationalen Bereich im allgemeinen befriedigend geregelt sind, nicht aber bei grenzüberschreitenden Kapitalverflechtungen. Die sog. Fusionsrichtlinie soll sicherstellen, daß im Rahmen einer Fusion oder Spaltung aufgedeckte Wertsteigerungen keine Steuerverpflichtungen auslösen; mit der Konzernbesteuerungsrichtlinie soll die ökonomische Doppelbelastung von Gewinnen zwischen Mutter- und

Tochtergesellschaften in verschiedenen Mitgliedstaaten, mit der Schiedsverfahrensrichtlinie die Doppelbelastung vermieden werden, die entsteht, wenn bei grenzüberschreitend verbundenen Unternehmen die Gewinne von einer Steuerverwaltung ohne entsprechende Korrektur durch die andere Steuerverwaltung berichtigt werden. Schließlich wird mit dem Richtlinienvorschlag zur Übertragung von Unternehmensverlusten eine völlige Vereinheitlichung des zeitlichen Verlustausgleichs im Rahmen der Unternehmensbesteuerung angestrebt, und zwar im Vergleich zum Status quo in einem für die Steuerpflichtigen großzügigen Ausmaß.

Auf der gleichen Juni-Sitzung des Rates, auf der in diesem Jahr die Probleme der indirekten Steuern ohne Fortschritte auf den Herbst vertagt worden sind, hat der Rat die Fusions- und die Konzernbesteuerungsrichtlinie sowie ein Übereinkommen über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen angenommen, nachdem die Niederlande und Deutschland, die bisherigen Hauptbremsen auf diesem Gebiet, ihre Differenzen beigelegt hatten. So erfreulich diese ersten Erfolge auf dem Gebiet der Gewinnbesteuerung sind - sie beziehen sich, wie bereits angemerkt, eher auf Nebenaspekte. Sie ändern insbesondere nichts an dem unkoordinierten Nebeneinander von mehreren Körperschaftsteuersystemen mit unterschiedlicher Struktur und unterschiedlichem Niveau der Belastung. Sie ändern nichts an dem Segmentierungseffekt, der sich im Rahmen der Körperschaftsteuersysteme ergibt, bei denen die auf den Dividenden ruhende Körperschaftsteuerlast von unbeschränkt steuerpflichtigen Inländern, nicht aber von Ausländern im Rahmen der Einkommensbesteuerung ganz oder teilweise angerechnet wird.

Eine weitergehende Harmonisierung in Form eines EG-weiten Teilanrechnungssystems mit Bandbreiten für die Steuer- und für die Anrechnungssätze hat die Kommission 1975 vorgeschlagen. Die vorgesehene Ausweitung der Anrechnung der Körperschaftsteuer bei der Einkommensteuer auf den gesamten Binnenmarkt, also z.B. der deutschen Körperschaftsteuer im Rahmen der englischen Einkommensbesteuerung und umgekehrt, würde sofort die Segmentierungseffekte innerhalb des Binnenmarktes reduzieren. Für die Bundesrepublik wäre sie allerdings unter steuersystematischen Gesichtspunkten insofern auch nachteilig, als hier die Doppelbelastung der Dividenden wieder eingeführt würde.

Offensichtlich besteht augenblicklich nicht die geringste Chance für eine solche umfassendere Harmonisierung. Ich wies schon darauf hin, daß das ursprünglich für Ende 1985 in Aussicht gestellte Weißbuch über die Unternehmensbesteuerung nie vorgelegt worden ist. Die Kommission hat ihren Vorschlag zur Körperschaftsteuerrichtlinie zurückgezogen und will jetzt erst einmal einen Ausschuß aus unabhängigen Persönlichkeiten mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Studie beauftragen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1990 a, S. 10-12).

4 Die Subventionskontrolle

Es ist eine alte Erfahrung, daß die Beschränkung des Einsatzes eines protektionistischen Instruments die Tendenz auslöst, kompensierend verstärkt auf nicht reglementierte Substitute auszuweichen. Statt Zöllen werden dann z.B. diskriminierende Steuern oder Subventionen eingesetzt. Im Vergleich zu Regeln anderer internationaler Organisationen hat der EWG-Vertrag hier aktuell und noch mehr potentiell hohe Barrieren errichtet, und zwar sowohl in Form spezifischer Vorschriften, wie sie die Artikel 92-94 für die Subventionen oder die Artikel 95-98 für Steuern enthalten, als auch in Form allgemeiner Normen von der Art der Artikel 99-102 über die Angleichung der Rechtsvorschriften ganz allgemein.

Auf die Kontrolle der aus nationalen Budgets gezahlten Subventionen wird im Weißbuch der Kommission von 1985 zwar kurz eingegangen, ohne aber dabei besondere Akzente zu setzen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S. 38). In den späteren "Berichten über die Durchführung des Weißbuchs" findet man dazu gar nichts. Wenn ich gleichwohl darauf eingehe, so deshalb, weil es sich hier um im inter- und supranationalen Bereich einmalig weitgehende Vorschriften handelt, für die man übrigens auch vergeblich eine vergleichbare Regelung in einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland sucht; aber auch deshalb, weil sie im Zuge des veränderten deutsch-deutschen Verhältnisses zusätzliche Aktualität gewinnt.

Nach Artikel 92 Abs. 1 EWG-Vertrag sind, soweit im Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, Subventionen, "die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar". Abweichend davon werden in den folgenden Absätzen Subventionen genannt, die generell mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (z.B. Hilfen für das Zonenrandgebiet oder Berlin, soweit sie zum Ausgleich der teilungsbedingten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind) oder unter bestimmten Voraussetzungen als vereinbar angesehen werden können (z.B. Subventionen im Rahmen der Regionalpolitik zur Förderung wirtschaftsschwacher Gebiete). Die Prüfung, ob bestehende oder geplante neue Subventionen dieser Bedingung entsprechen, obliegt der Kommission, die dabei einen sehr großen Entscheidungsspielraum hat. Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 93 Abs. 3 EWG-Vertrag gehalten, die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, daß diese sich dazu äußern kann. Sehr wichtig ist, daß die beabsichtigte Maßnahme nicht durchgeführt werden darf, bevor die Kommission zugestimmt hat bzw. bestimmte Fristen verstrichen sind.

Die Kommission hat, wenn es sich nicht gerade um Exportsubventionen mit innergemeinschaftlichen Wirkungen handelte, die Kontrolle der einzelstaatlichen Subventionen viele Jahre lang recht lasch betrieben. "Bis Ende der 70er Jahre hat die Kommission fast alle notifizierten Beihilfen genehmigt. ... Die Zahl der Verfahrenseröffnungen wegen angenommener Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt war begrenzt. Obwohl es auch in diesen Jahren zu manchen harten Auseinandersetzungen kam, lebte man doch, insgesamt gesehen, in einer Welt der Harmonie, und man wollte einander nicht weh tun" (Caspari, 1987, S. 86). Das änderte sich 1979/80, als sich die Kommission verstärkt bemühte, die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu sichern sowie durch die Aufstellung verschiedener Rahmenregelungen der im Zuge der verschlechterten wirtschaftlichen Bedingungen wachsenden Subventionsflut regelgebunden und nicht nur durch diskretionäre Entscheidungen Herr zu werden (Caspari, 1987; Andel, 1988; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1987, 1989a). Schließlich wurde zur Klage vor dem Europäischen Gerichtshof geschritten und die Rückzahlung vertragswidrig geleisteter Subventionszahlungen gefordert.

Es ist zu wünschen, daß die Kommission die verbesserte Wirtschafts- und Beschäftigungslage und insbesondere das Ziel "Vollendung des Binnenmarktes" zum Anlaß nimmt, in Zukunft bei der Subventionskontrolle eher strengere Maßstäbe anzulegen. In einem Bereich ist mit Sicherheit mit neuen Initiativen zu rechnen, nämlich bei den regionalpolitisch motivierten deutschen Subventionen. Die veränderte gesamtdeutsche politische Lage bietet einen guten Anlaß, speziell auf den Abbau der Subventionen zu drängen, die bislang mit der Teilung Deutschlands begründet wurden, aber auch darüber hinaus allgemein die Prioritäten in dem vereinten Gebiet neu zu setzen. Offensichtlich ist die Neigung der westdeutschen Länder, die bislang mit großer Selbstverständlichkeit vor allem im Rahmen

des Finanzausgleichs und der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Milliardenbeträge einsteckten, gering, eine vergleichbare Solidarität gegenüber der DDR zu zeigen, wenn sie entsprechend ihren jetzt veränderten relativen Positionen im umfassenderen Staatsgebiet Opfer bringen müßten. Hier könnte der Druck aus Brüssel jedenfalls partiell die fehlende eigene Bereitschaft ersetzen, das allokativ und distributiv Erforderliche zu tun.

5 Die Vergabe öffentlicher Aufträge

Im Bereich der Nachfrage der privaten Haushalte und der erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen kann man davon ausgehen, daß ein großer ökonomischer Anreiz besteht, von den Möglichkeiten des günstigeren Kaufs in anderen Mitgliedstaaten Gebrauch zu machen, die sich im Zuge der Errichtung des Gemeinsamen Binnenmarktes eröffnen. Das ist im Bereich der öffentlichen Nachfrage, insbesondere also der Gebietskörperschaften einschließlich der von ihnen beherrschten Unternehmen, anders. Hier gibt es eine alte auf vulgärökonomischen Überlegungen, auf speziellen politischen und ökonomischen Interessen sowie auf Gewohnheit und Bequemlichkeit beruhende Tradition der Bevorzugung "einheimischer" Produzenten, wobei "einheimisch" sich immer auf das Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft bezieht. Solche Praktiken gibt es innerstaatlich auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene; sie sind aber im Verhältnis zwischen den Staaten besonders ausgeprägt. Insofern besteht die Gefahr, daß ohne gezielte Harmonisierungsanstrengungen der Gemeinsame Markt sich auf den Bereich der privaten Nachfrage beschränkt.

Seit 1970 kam es zum Erlaß mehrerer Richtlinien, um im Bereich sowohl der Liefer- als auch der Bauaufträge eine Öffnung der nationalen Märkte herbeizuführen. Mittel dazu sind eine größere Transparenz durch Veröffentlichung der Ausschreibungen im Amtsblatt, die Einführung objektiver Teilnahmekriterien, die Abschaffung diskriminierender Zulassungsbeschränkungen verschiedenster Form sowie die Einführung von Verfahren, die dies sichern sollten. Über die Erfolgsaussichten mußte man von Anfang an skeptisch sein. Einmal blieben so wichtige Bereiche wie die Verkehrsbetriebe, Versorgungsbetriebe für Wasser und Energie sowie das Fernmeldewesen ausgeklammert. Zum anderen wurde die Kontrolle der Diskriminierung dadurch erschwert, daß die öffentliche Ausschreibung leicht umgangen werden konnte und eine lange Liste von möglichen Auswahlkriterien offeriert wurde (Preis, Lieferfrist, Betriebskosten, Qualität, Ästhetik, Kundendienst u.a.). Das aus dem Jahr 1984 stammende Urteil: "Die Wirksamkeit der Richtlinien für die öffentlichen Lieferaufträge ist in Wirklichkeit marginal" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1984, S. 11) wird durch Zahlen bestätigt, die die Kommission für das Jahr 1985 veröffentlicht hat. Sie zeigen, daß der Importanteil an den Inlandskäufen insgesamt sehr viel höher ist als bei den öffentlichen Beschaffungen. Die entsprechenden Prozentzahlen lauten für Belgien 43 versus 2,6 %, für Deutschland 22 versus 3,8 %, für Frankreich 20 versus 1,6 %, für Italien 19 versus 0,3 % und für das Vereinigte Königreich 22 versus 0,4 % (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1988, S. 13).

Die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommende Tendenz, daß die Bildung des Gemeinsamen Marktes den Bereich der öffentlichen Nachfrage noch immer allenfalls marginal erfaßt, war für die Kommission schon lange eine große Herausforderung und wurde es noch mehr im Hinblick auf das Ziel 1993. Sie kündigte im "Weißbuch" (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985, S. 23f.) Initiativen an, die später in Studien und Richtlinienentwürfen, die der Rat z. T. in den beiden vergangenen Jahren angenommen hat, konkretisiert wurden. Bereits beschlossen ist,

- daß die Ausschreibung zum Regelverfahren, die freihändige Vergabe eher zur Ausnahme werden soll,
- daß die Beschaffungsstellen schon möglichst schnell nach der Verabschiedung der Haushaltspläne vorab ihre voraussichtlichen Beschaffungsbedarfe EG-weit bekanntgeben,
- daß zur Erleichterung der Teilnahme die Fristen für Anträge auf Teilnahme und für die Abgabe von Angeboten verlängert werden,
- daß die Richtlinien auf bislang nicht einbezogene Vertragsformen (z.B. Leasing) erstreckt werden,
- daß im Interesse der Transparenz die Konditionen der Auftragsvergabe bekanntgegeben und abgelehnte Bewerber über die Gründe der Ablehnung informiert werden,
- daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, die sicherstellen, daß gegen Rechtsverstöße mit einstweiligen Verfügungen, mit Anträgen auf Aufhebung und mit Schadensersatzforderungen vorgegangen werden kann,
- daß sich die Bemühungen um Marktöffnung nun auch auf die bislang ausgenommenen Sektoren Energie- und Wasserversorgung, Verkehr und Telekommunikation erstrecken (Beschluß vom September 1990).

Es bleibt abzuwarten, ob diese Maßnahmen mehr Erfolg haben als die früheren. Unterstützung dürfte dabei auch von anderer Seite zu erwarten sein, denn sicherlich wird die Deregulierung dazu führen, daß in manchen so geöffneten Bereichen angesichts der Konkurrenz eine Bevorzugung teurerer nationaler Lieferanten zurückgehen wird.

6 Schluß

Das Ziel "Gemeinsamer Binnenmarkt 1993" tangiert mehrere finanzpolitische Felder. Daß die Auffassungen über die in diesem Zusammenhang zu lösenden Aufgaben unterschiedlich sind, kann nicht überraschen, wenn man nur an die Meinungsunterschiede zwischen Föderalisten und Zentralisten im nationalen Kontext denkt. Sicherlich ist im Rahmen der EG die föderalistische Perspektive die problemadäquatere. Glücklicherweise hat sich die Kommission diese Sicht in den letzten Jahren jedenfalls auf steuerlichem Gebiet verstärkt zu eigen gemacht.

Die finanzpolitische Harmonisierung zielt vor allem darauf ab, Schranken für effizienzverbessernde Transaktionen zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen. Darauf beschränkt sie sich allerdings nicht. Speziell für föderalistische Staaten ist damit gleichzeitig auch eine größere Öffnung im rein innerstaatlichen Rahmen verbunden. Die Stadt Frankfurt wird in Zukunft hoffentlich weniger leicht bei der Vergabe öffentlicher Aufträge davon Abstand nehmen können, den besten Lieferanten zu suchen bzw. zum Zuge kommen zu lassen; die Länder werden in Zukunft wohl weniger als Baden-Württemberg in der Vergangenheit überrascht sein, daß zwar nicht deutsche, wohl aber EG-Normen der subventionistischen Verzerrung der Wettbewerbsposition von baden-württembergischen Unternehmen einerseits, bayerischen Unternehmen andererseits Grenzen setzen.

Literaturverzeichnis:

ANDEL, N. (1988), Probleme der Subventionskontrolle in der EG, in: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Weg zum Einheitlichen Binnenmarkt und zur Steuergemeinschaft im Jahr 1992. Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlaß des 70. Geburtstages von Henning von Armim, Universität des Saarlandes, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 146, S. 109-125.

BIEHL, D. (1969), Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip, Köln u.a.O.

BIEHL, D. (1988), On Maximal Versus Optimal Tax Harmonization, in: Bieber, E., u.a. (Hrsg.), 1992: One European Market?, Baden-Baden, S. 261-282.

CASPARI, M. (1987), Die Beihilferegeln des EWG-Vertrags und ihre Anwendung, in: Mestmäcker, E.-J., H. Möller und H.-P. Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag, Baden-Baden, S. 69-91.

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1962), Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, o.O.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1984), Öffentliche Lieferaufträge - Sachlage und Leitlinien. Mitteilungen der Kommission an den Rat, KOM (84) 717 endg., Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985), Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987), Wettbewerbsregeln der EWG und der EGKS für staatliche Beihilfen, Brüssel - Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988), Mitteilung betreffend die Gemeinschaftsregelung für Beschaffungen in den ausgenommenen Sektoren: Wasser, Energie, Verkehr und Telekommunikation, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/88, S. 3-85.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989a), 18. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel - Luxemburg.

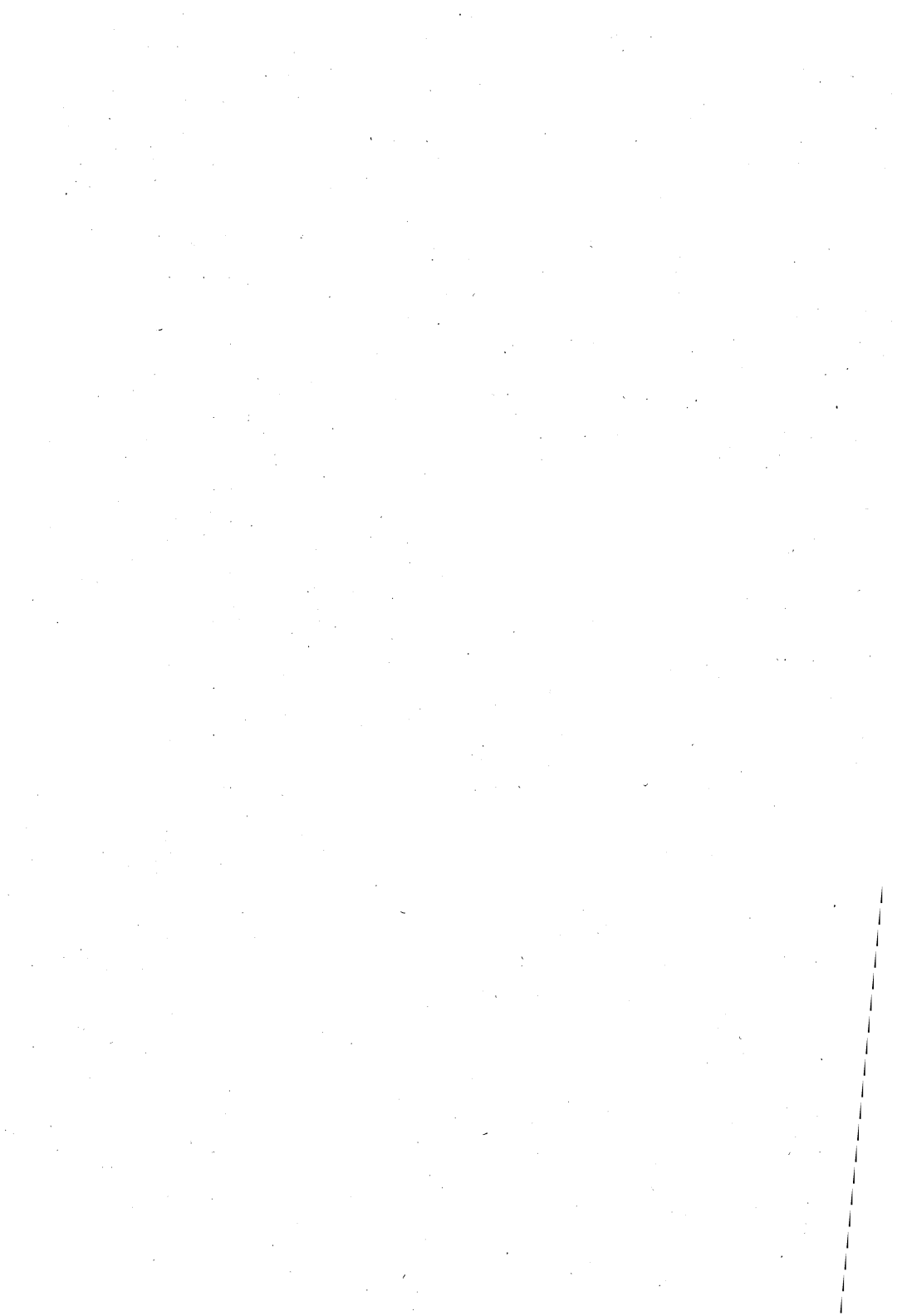
Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989b), Die Vollendung des Binnenmarktes und die Annäherung der indirekten Steuern, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM (89) 260 endg., Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990a), Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung. Mitteilung der Kommission an das Parlament und den Rat, SEK (90) 601 endg., Brüssel, 20. April.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1990b), Vorschlag für eine Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des gemeinsamen MwSt-Systems und zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG. Steuerliche Übergangsregelung im Hinblick auf die Errichtung des Binnenmarktes, KOM (90) 182 endg., Brüssel, 19. Juni.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989), Mitteilungen an die Presse, 1362. Tagung des Rates, Wirtschafts- und Finanzfragen, Brüssel, 13./14. November.

**RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERWIRKLICHUNG
DES GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKTS I**



KONSEQUENZEN VON VERÄNDERTEN GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

von

Stefan TANGERMANN, Göttingen

1 Einführung

Die geplante Vollendung des Binnenmarktes ist ein faszinierendes Lehrbeispiel für erfolgreiches politisches Management. Die Europäische Gemeinschaft, die gegen Mitte der achtziger Jahre von ihren wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Schwierigkeiten - und nicht zuletzt auch ihren agrarpolitischen Problemen - gelähmt wurde, ist heute agiler denn je zuvor. Aufbruchstimmung hat sich allenthalben breitgemacht, politischer Optimismus und wirtschaftlicher Aufschwung beflügeln sich gegenseitig, Europa bedeutet wieder etwas im Inneren und in der Welt.

Unternehmen, für die schon bisher der grenzüberschreitende Wettbewerb weitgehend frei war, gründen Tochterfirmen in anderen Mitgliedsländern, um vom Binnenmarkt voll zu profitieren. Wirtschaftsverbände studieren die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Branche, auch wenn sie auf die Frage nach den fühlbaren Änderungen von Rechtsvorschriften, die der Binnenmarkt mit sich bringen wird, nur wenig konkrete Antworten geben können. Ministerien überprüfen ihre Organisationsstruktur und richten Referate ein, die sich ausschließlich mit Fragen des Binnenmarktes befassen. Schulen in Provinzstädten intensivieren ihr Fremdsprachenangebot, um ihre Absolventen besser auf den europäischen Arbeitsmarkt vorzubereiten. Der Binnenmarkt wirft seine Schatten weit voraus, und wer sein Unternehmen, seinen Verband, sein Forschungsprogramm oder seine politischen Strategien nicht bereits voll auf den Binnenmarkt eingestellt hat, der wird nur noch mit-leidig belächelt.

Den Anstoß zu all diesen neuen Erwartungen, Aktivitäten und Befürchtungen hat Jacques Delors gegeben, als er - bald nach seiner Ernennung zum Präsidenten der Europäischen Kommission im Jahr 1984 - den Plan für seinen Europäischen Markt ohne Grenzen unterbreitete. Der damit ausgelöste Prozeß hat dann entscheidend an Schubkraft gewonnen, als die Kommission im Jahr 1985 ihr Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt und darin die zahlreichen Rechtsakte genannt hat, die neu zu erlassen bzw. zu ändern seien, um den Markt ohne Grenzen Wirklichkeit werden zu lassen. Auf die hohe politische Ebene ist das Binnenmarkt-Programm schließlich in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 gehoben worden, die in dieser Hinsicht jedoch - abgesehen von Verfahrensvorschriften - im wesentlichen nur die bereits im Rom-Vertrag formulierten Ziele bekräftigt.

Ausschlaggebende psychologische und damit schließlich auch politische Bedeutung hat dabei wohl auch die Tatsache gewonnen, daß für die Verwirklichung des Binnenmarktes ein konkretes Datum gesetzt wurde: der 31. Dezember 1992. Dieses Datum war insofern geschickt gewählt, als es hinreichend weit in der Zukunft lag, um das beabsichtigte Vorhaben als realisierbar erscheinen zu lassen, gleichzeitig aber auch nicht so weit entfernt war, daß es wie der Sankt Nimmerleins-Tag gewirkt hätte.

Gewiß ist die Marktöffnung, die sich bis 1992 und auch weiterhin vollziehen soll, überwiegend begrüßenswert. Der bedeutsamere Teil der Änderungen, die im Zusammenhang mit der Schaffung des Binnenmarktes stehen, ist aber vielleicht nicht die formelle Neuordnung der Rechtsvorschriften und administrativen Prozesse, sondern die Wandlung der Mentalitäten auf allen Ebenen. Der Binnenmarkt findet zuerst und zuvorderst in den Köpfen statt, und weniger in den Amtsstuben. Das heißt nicht, daß die tatsächlichen Wirtschaftsvorgänge nicht berührt werden. Im Gegenteil, die geänderten Mentalitäten werden sich nachhaltig in unternehmerischen Entscheidungen und an den Märkten niederschlagen, und sie führen zu einer überwiegend wünschenswerten Intensivierung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Dieser Prozeß der realen Verwirklichung des Binnenmarktes durch das geänderte Verhalten der wirtschaftlichen Akteure ist längst in vollem Gange. Das Bemerkenswerte daran ist, daß es zur Auslösung dieser mentalen Anpassungsvorgänge eines politischen Signals bedurfte - des Signals, das die Kommission mit dem Programm für 1992 ausgesendet hat.

2 Makroökonomische Wirkungen des Binnenmarktes

Das Binnenmarkt-Programm hat aber nicht nur in Politik, Unternehmen und Verbänden einen erstaunlichen Tatendrang ausgelöst, es hat auch den Fleiß der akademischen Ökonomen beflügelt. Die Zahl der wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen über die Bedingungen und Folgen des Binnenmarktes ist kaum noch zu übersehen. Die Mehrzahl dieser Arbeiten befaßt sich mit den Voraussetzungen und Wirkungen auf einzelnen Märkten und mit den wünschenswerten oder weniger erstrebenswerten politischen Maßnahmen zur Verwirklichung eines "echten" Binnenmarktes. Eine Reihe von Untersuchungen geht aber auch auf die makroökonomischen Konsequenzen des Binnenmarktes ein.

Am weitesten bekannt geworden ist der sogenannte "CECCHINI-Bericht" (1988)¹, der Ausgangspunkt, Argumentationsgrundlage oder Stein des Anstoßes für zahlreiche andere Arbeiten gerade auch zu den makroökonomischen Konsequenzen des Binnenmarktes wurde. Auch hier hat die EG-Kommission ihr Gespür für geschicktes politisches Marketing bewiesen: Sie hat diese Untersuchung rechtzeitig in Auftrag gegeben und inhaltlich "gefördert". Es ist ihr damit gelungen, auch in der mehr oder weniger wissenschaftlichen Diskussion über die Auswirkungen von 1992 die Rolle des Wortführers zu übernehmen. Dabei ist die Vermutung nur allzu naheliegend, daß die Kommission nicht gerade von dem Interesse beseelt war, die Wirkungen des Binnenmarktes besonders geringfügig erscheinen zu lassen.²

Die makroökonomischen Konsequenzen des Binnenmarktes werden im CECCHINI-Bericht wie folgt beziffert: Das Bruttoinlandsprodukt steigt um 4,5 %, die Verbraucherpreise gehen um 6,1 % zurück, es werden 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen (d.h. die Arbeitslosenquote sinkt um 1,5 Prozentpunkte), der Saldo der öffentlichen Haushalte verbessert

1) Dieser nach dem Vorsitzenden einer umfangreichen Forschungsgruppe benannte Bericht ist die Zusammenfassung einer Vielzahl von Einzelstudien, siehe Anhang 1 des Berichts. Die ausführlichere Version des Berichts ist EMERSON et al. (1988). Speziell zu den makroökonomischen Wirkungen siehe CATINAT, DONNI und ITALIANER (1988).

2) Diese Vermutung wird z.B. von BAKHOVEN (1990), DICKE (1989), HUFBAUER (1990) und WELBROECK (1990) ausgesprochen.

sich um 2,2 % und derjenige der Handelsbilanz um 1,0 % des Bruttoinlandsprodukts.³ Alle diese Wirkungen sind als einmalige Effekte nach einer mittelfristigen Anpassungsperiode (von etwa sechs Jahren) zu verstehen.

Diese Prognosen sind - wie könnte es anders sein - vielfach in Zweifel gezogen worden. Eine Reihe von Autoren hält die Ergebnisse der CECCHINI-Gruppe für eine Überschätzung der wachstumsstimulierenden Effekte des Binnenmarktes. DICKE (1989) weist z.B. darauf hin, daß das 1992-Programm nicht nur zu einer Marktöffnung führen, sondern auch neue interventionistische Markteingriffe, administrative Hemmnisse und Umverteilungsmaßnahmen mit sich bringen wird und daß die positiven Wirkungen auf der Angebotsseite (durch verschärften Wettbewerb und Ausnutzung von Größenvorteilen) möglicherweise erheblich geringer sein werden als im CECCHINI-Bericht angegeben. Speziell im Blick auf die Bundesrepublik hält er es für möglich, daß "die Vollendung des Binnenmarktes mehr kostet als das Nicht-Europa in Verbindung mit einer multilateralen Öffnung im Rahmen des GATT (DICKE, 1989, S. 104). Auch andere Autoren halten aus solchen und weiteren Gründen die Prognosen des CECCHINI-Berichts für zu optimistisch. Peck (1989) z.B. erwartet, daß der Wachstumseffekt des Binnenmarktes (für das Sozialprodukt) lediglich 1,5 bis 2,5 % ausmachen wird, und auch das Central Planning Bureau der Niederlande schätzt einen Wachstumseffekt von nur 2,3 % (BAKHOVEN, 1990).

Andere Autoren dagegen sind optimistischer als die CECCHINI-Gruppe. BALDWIN (1989) z.B. geht davon aus, daß der Kapitalstock der EG im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes stärker steigen wird und daß sich der im CECCHINI-Bericht prognostizierte Wachstumseffekt dadurch um weitere 1,7 bis 2,6 Prozentpunkte erhöhen könnte. Weitere Wachstumspulse könnten sich seiner Auffassung nach aus gesamtwirtschaftlichen Skaleneffekten ergeben. Vor allem aber ist es nach Auffassung von BALDWIN denkbar, daß die dynamischen Wirkungen der Schaffung des Binnenmarktes nicht nur einen einmaligen Wachstumsschub, sondern eine bleibende Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate in der Europäischen Gemeinschaft auslösen könnte. BALDWIN will nicht ausschließen, daß die Wachstumsrate des Sozialprodukts in der EG für längere Zeit um bis zu einem Prozentpunkt höher liegen könnte, als das ohne Binnenmarkt-Programm der Fall wäre. Eine andauernde Belebung des wirtschaftlichen Wachstums halten auch andere Autoren für denkbar, so z.B. DONGES (1989).

Wer die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen des Binnenmarktes quantitativ vorhersagen will, muß mehr als den üblichen Mut von Prognostikern aufbringen, denn die Unwägbarkeiten sind in diesem Fall immens. Das beginnt damit, daß trotz bereits weit fortgeschrittener Arbeiten am Programm der Kommission nach wie vor in vielen wichtigen Einzelheiten - z.B. im Bereich der Steuerharmonisierung - nicht klar ist, wie der Binnenmarkt eigentlich aussehen wird. Es kommt hinzu, daß das Ausmaß der unmittelbaren Kostenersparnisse (z.B. durch Wegfall von Grenzkontrollen oder durch grenzüberschreitende öffentliche Ausschreibungen) empirisch nur schwer zu ermitteln ist und daß über das tatsächliche Vorliegen und die potentielle Ausnutzung von positiven Skalenerträgen nur höchst unsichere Annahmen gemacht werden können. Bereits das Ausmaß der Anstoßeffekte, die vom Binnenmarkt ausgehen könnten, ist also mehr eine Frage der Spekulation als ein Gegenstand gesicherter empirischer Erkenntnisse.

3) CECCHINI (1988), S. 134. Die angegebenen Werte sind die Mittelwerte der ausgewiesenen Bandbreiten. Sie gelten für den Fall, in dem die Verbesserungen von Haushalts- und Außenhandelsaldo nicht für expansive wirtschaftspolitische Maßnahmen genutzt werden.

Vollends ungewiß ist aber die Reaktion der Wirtschaftssubjekte auf diese Anstöße. WAELBROECK (1990), der gewiß nicht der Abneigung gegen quantitative Modellanalysen bezichtigt werden kann, weist in einem scharfsinnigen und glänzend formulierten Beitrag auf die engen Grenzen hin, die jeder Vorhersage der Binnenmarkt-Wirkungen in dieser Hinsicht gezogen sind. Insbesondere führt er zu Recht aus, daß die Wirkungen der Vollendung des Binnenmarktes nicht so sehr in den - ohnehin üblicherweise quantitativ geringfügigen - statischen Wohlfahrtseffekten zu suchen sind, sondern in den dynamischen Gewinnen und den Produktivitätszuwächsen⁴, über die weder die ökonomische Theorie noch die empirische Forschung viel zu sagen weiß.⁵ Hinzu kommt das veränderte Umfeld für Lobby-Aktivitäten. WAELBROECK's abschließendes Urteil ist skeptisch, allerdings "not of the idea that the Single European Market will have a large impact on the economy of the European Community, but of the ability of the economic science of today to evaluate it" (S. 20).

Diesem Urteil soll hier gefolgt werden. Daß das Binnenmarkt-Programm die Volkswirtschaft der EG erheblich stimuliert, scheint schon deshalb offensichtlich, weil bereits jetzt, längst bevor alle geplanten Maßnahmen verwirklicht sind, vielerorts in der EG eine neue wirtschaftliche Dynamik zu verspüren ist. Die lebhaften unternehmerischen Aktivitäten, die -wie eingangs erwähnt - alleine das politische Konzept des Binnenmarktes bereits ausgelöst hat, scheinen eindeutig in diese Richtung zu weisen. Ob die Summe der im Binnenmarkt-Programm vorgesehenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen dies rechtfertigt oder nicht - Europa 1992 scheint schon jetzt zum "Schumpeterian event" geworden zu sein, von dem SIEBERT (1989c) spricht.

Der Wachstumsschub, den das Sozialprodukt der EG durch den Binnenmarkt voraussichtlich erfahren wird, muß allerdings nicht notwendigerweise mit den übrigen im CECCHINI-Bericht genannten makroökonomischen Effekten verbunden sein. Ob Arbeitslosigkeit und Verbraucherpreise sinken und die Salden von öffentlichen Haushalten und Handelsbilanzen sich verbessern werden, hängt nicht nur von den unterstellten makroökonomischen Wirkungszusammenhängen, sondern auch vom Verhalten der Tarifpartner und Wirtschaftspolitik ab.⁶ So wird z.B. der (denkbare) Abbau der Arbeitslosigkeit nur dann eintreten, wenn die (erwarteten) Produktivitätsgewinne nicht in vollem Maße in Lohnsteigerungen weitergegeben werden. Im übrigen können auch weltwirtschaftliche Rückkoppelungsprozesse zum Tragen kommen, deren Richtung und Intensität schwer zu prognostizieren

4) Aus diesen Effekten ergibt sich in der Prognose der CECCHINI-Gruppe etwa die Hälfte des erwarteten Wachstumsimpulses.

5) Im übrigen geht WAELBROECK auch auf ungelöste und auch in den Arbeiten der CECCHINI-Gruppe offene Fragen der Modellkonstruktion ein, insbesondere auf die Schwierigkeit der befriedigenden Verbindung von mikroökonomischen und makroökonomischen Modellen. Siehe dazu auch den weitgehend zustimmenden Kommentar von EMERSON (1990).

6) Das wird nicht zuletzt aus der im CECCHINI-Bericht referierten wirtschaftspolitischen Alternativ-Rechnung deutlich. Siehe CECCHINI (1988), S. 134.

sind.⁷ Dennoch sollen im folgenden auch die übrigen von der CECCHINI-Gruppe erwarteten makroökonomischen Effekte des Binnenmarktes im Hinblick auf ihre möglichen Folgen für Land- und Ernährungswirtschaft diskutiert werden.

3 Konsequenzen für Land- und Ernährungswirtschaft

Die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die der Binnenmarkt mit sich bringen könnte, wirken sich auf die Land- und Ernährungswirtschaft nur indirekt, quantitativ aber möglicherweise deutlich aus. Was die Landwirtschaft im engeren Sinne angeht, so ist insbesondere eine mögliche Veränderung der relativen Einkommensposition von (agrarpolitischem) Interesse. Eine solche Veränderung könnte sich vor allem im mittelfristigen Entwicklungsprozeß einstellen. Allerdings würde sie nicht von bleibender Dauer sein, weil die Anpassungsprozesse im Faktoreinsatz die Tendenz haben, langfristig zu einer Angleichung der Faktorentlohnung zwischen den verschiedenen Wirtschaftssektoren zu führen.⁸

Ein Anstieg des Sozialprodukts verbessert tendenziell die absolute wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft, denn er läßt die Nachfrage nach Lebensmitteln und agrarischen Rohstoffen wachsen, erweitert damit den Absatzspielraum der Landwirtschaft und bietet so die Chance, das landwirtschaftliche Sektoreinkommen durch Anhebung der Erzeugerpreise und/oder Ausweitung des Produktionsvolumens zu erhöhen. Die Intensität dieses Wirkungszusammenhangs ist allerdings gering, weil die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten - mit deutlichen Unterschieden zwischen Agrarprodukten und Mitgliedsländern der EG⁹ - niedrig, in jedem Fall aggregiert über alle Agrarprodukte unter eins ist. Der Absatzspielraum der europäischen Landwirtschaft und damit das potentielle Sektoreinkommen wachsen deshalb weniger als die Einkommen außerhalb der Landwirtschaft.¹⁰ Insofern führt ein zunehmendes Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Sozialprodukts für sich genommen dazu, daß die relative Einkommenslage der Landwirtschaft sich tendenziell verschlechtert.¹¹

Eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktlage dagegen wirkt positiv auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft, denn sie fördert den Prozeß der strukturellen Anpassung des Agrarsektors, indem sie die Abwanderung aus der Landwirtschaft (bzw.

7) Eine Analyse solcher Rückkoppelungen durch den internationalen Handel findet sich z.B. bei STOECKEL, PEARCE und BANKS (1990). Allerdings bleiben auch dort viele Fragen offen. So ist z.B. nicht klar, warum für den Fall, daß die EG ihren erweiterten außenwirtschaftlichen Spielraum durch höhere Importe nutzt, das dadurch ausgelöste Wachstum im Rest der Welt nicht wiederum einen zusätzlichen Wachstumseffekt in der EG auslöst. Siehe ebenda, S. 35, Table 3.4.

8) Siehe z.B. SCHMITT und TANGERMANN (1984).

9) Siehe z.B. APPEL und FERBER (1987).

10) Wachstum von Nachfrage nach Agrarprodukten und von Sektoreinkommen dürfen strenggenommen nur dann als gleich hoch angenommen werden, wenn - bei geschlossener Volkswirtschaft - die Angebotselastizität des Agrarsektors unendlich ist oder wenn - bei offenen Märkten im kleinen Land - die Protektionsrate exogen bestimmt ist und der Selbstversorgungsgrad konstant bleibt.

11) Für eine Illustration dieses Zusammenhangs anhand einiger Zahlenbeispiele siehe HEIDHUES und TANGERMANN (1972).

die Entscheidung potentieller Hofnachfolger für die Aufnahme eines nicht-landwirtschaftlichen Berufs) erleichtert. Die Zahl der Arbeitskräfte im Agrarsektor vermindert sich, und das durchschnittliche Einkommen je landwirtschaftlicher Arbeitskraft steigt tendenziell an. Diese Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktlage für den strukturellen Anpassungsprozeß im Agrarsektor und insbesondere für die Entwicklung des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft ist in einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen belegt worden.¹²

Soweit der Binnenmarkt tatsächlich zu einem Anstieg des Sozialprodukts und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit führt, hat er also zwei einander entgegengesetzte Wirkungen auf die relative Einkommensposition der Landwirtschaft: Das raschere Sozialproduktwachstum läßt das landwirtschaftliche Sektoreinkommen relativ zurückfallen, die beschleunigte strukturelle Anpassung im Agrarsektor aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage bietet aber die Chance des Aufholens. Welcher dieser beiden Effekte überwiegen wird, ist kaum vorherzusagen. Nicht nur ist die tatsächlich aufgrund des Binnenmarktes zu erwartende Kombination von Sozialproduktwachstum und Rückgang der Arbeitslosigkeit schwer zu prognostizieren. Gleichzeitig sind die Reaktionen, die solche gesamtwirtschaftlichen Vorgänge in der Landwirtschaft auslösen, quantitativ schwer abzuschätzen, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie nicht in geringem Maße davon abhängen, wie die Agrarpolitik sich in einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Umgebung verhält.¹³

Es scheint allerdings nicht undenkbar, daß eine (hinreichend) verbesserte gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktsituation die relative Einkommenslage der Landwirtschaft auf mittlere Sicht so stark positiv beeinflußt, daß der potentiell negative Einfluß des rascheren gesamtwirtschaftlichen Wachstums mehr als ausgeglichen wird. Ein - allerdings mit umgekehrten Vorzeichen versehenes - Beispiel für eine solche Konstellation könnte die Entwicklung sein, die der Agrarsektor der Bundesrepublik Deutschland seit Mitte der siebziger Jahre genommen hat.

Die Phase eines deutlich verminderten gesamtwirtschaftlichen Wachstums, das die deutsche Volkswirtschaft in der zweiten Hälfte der siebziger und der ersten Hälfte der achtziger Jahre durchlaufen hat, hätte für sich genommen möglicherweise dazu führen können, daß die relative Einkommensposition der deutschen Landwirtschaft sich in dieser Zeit verbessert hätte. Tatsächlich ist die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland aber seit Mitte der siebziger Jahre zunehmend hinter dem gesamtwirtschaftlichen Einkommenswachstum zurückgeblieben (siehe Schaubild 1)¹⁴. Das mag zum Teil damit zusammenhängen, daß die realen Agrarpreise seit Mitte der siebziger Jahre mit

12) Siehe z.B. GUTH (1973) und von BRAUN (1979).

13) So hängt die Auswirkung eines Wachstums der Nachfrage nach Agrarprodukten auf das landwirtschaftliche Sektoreinkommen davon ab, wie die Markt- und Preispolitik auf die veränderte Marktlage reagiert.

14) In Schaubild 1 ist das gesamtwirtschaftliche Einkommen das Nettosozialprodukt zu Faktorkosten je Erwerbstätigen, das landwirtschaftliche Einkommen ist der Gewinn je Familien-AK in den Vollerwerbsbetrieben des Testbetriebsnetzes. Beide Einkommensgrößen sind als Realeinkommen ausgedrückt, wobei mit dem Preisindex des Bruttosozialproduktes (1980=100) deflationiert wurde. Die vor 1970/71 wegen des veränderten Hochrechnungsverfahrens nicht vergleichbare Reihe des Gewinns je Familien-AK wurde durch Verkettung (über den Wert von 1970/71) an das Niveau der neueren Reihe angeglichen. Quellen: Sachverständigenrat (1989), Agrarberichte, versch. Jgg.

höheren Raten rückläufig waren (siehe Schaubild 2)¹⁵. Allerdings haben die realen Erzeugerpreise damals nicht oder nur wenig unter ihrem längerfristigen Trend gelegen, so daß die Preissituation für die Verschlechterung des Niveaus der relativen Einkommensposition der deutschen Landwirtschaft in dieser Phase wohl keine hinreichende Erklärung bietet (siehe Schaubild 2).

Gleichzeitig hat seit Mitte der siebziger Jahre allerdings die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit deutlich zugenommen, offensichtlich mit der Folge, daß der strukturelle Anpassungsprozeß der deutschen Landwirtschaft - gemessen an der jährlichen Verminderungsrates der Zahl der Voll-AK - erheblich langsamer verlaufen ist (siehe Schaubild 2)¹⁶. Das durchschnittliche Einkommen je landwirtschaftliche Arbeitskraft hat dadurch weniger zugenommen, als das bei rascher fortschreiten-der Verminderung des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft der Fall gewesen wäre. Die Verschlechterung der relativen Einkommensposition der deutschen Landwirtschaft, die seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachten war, steht vermutlich in engem Zusammenhang mit dieser Verzögerung des Anpassungsprozesses im Agrarsektor.¹⁷ Umgekehrt könnte eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktlage, wenn sie als Folge des Binnenmarktes eintritt, den landwirtschaftlichen Strukturwandel möglicherweise so stark beschleunigen, daß der Landwirtschaft die Möglichkeit geboten wird, mit dem beschleunigten gesamtwirtschaftlichen Einkommenswachstum Schritt zu halten oder ihm sogar vorzuzueilen.¹⁸

Diese auf aggregierter Ebene ansetzende Argumentation bedarf gewiß der vielfältigen Differenzierung. So ist z.B. in der regionalen Dimension wahrscheinlich, daß nicht alle Gebiet der Europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise an den wirtschaftlichen Vorteilen des Binnenmarktes partizipieren werden. Sollten ländlich geprägte Regionen (und Mitgliedsländer mit einem vergleichsweise hohen Anteil der Landwirtschaft an Beschäftigten und Sozialprodukt) vom Binnenmarkt nicht oder nur wenig profitieren, so würde der landwirtschaftliche Strukturwandel vom Arbeitsmarkt-Effekt des Binnenmarktes nur vergleichsweise geringe Impulse erfahren. Entsprechend wäre die Wahrscheinlichkeit höher, daß die Landwirtschaft im Binnenmarkt-Prozeß (vorübergehend) relativ zurückbleibt.

Interessanterweise besteht allerdings keine Einigkeit darüber, daß der Binnenmarkt sich auf die regionale Verteilung von Einkommen und Wachstumschancen auswirken wird. Einer-

15) In Schaubild 2 sind die realen (landwirtschaftlichen) Erzeugerpreise als die Relation der Indizes der Erzeugerpreise und der Betriebsmittelpreise, beide 1980=100 und einschl. MWSt., definiert. Die Einkommensrelation ist definiert als die Relation aus Gewinn je Familien-AK und Nettosozialprodukt zu Faktorkosten je Erwerbstätigen. Quellen: siehe Schaubild 1.

16) Quellen: Sachverständigenrat (1989), Agrarberichte, versch. Jgg., Statistisches Jahrbuch ELF, versch. Jgg.

17) Einfache Überschlagsrechnungen zeigen, daß die relative landwirtschaftliche Einkommensposition sich möglicherweise in dieser Phase nicht verschlechtert hätte, wenn die Verminderungsrates des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft nicht rückläufig gewesen wäre. Siehe TANGERMANN (1984).

18) In die gleiche Richtung könnte die Tatsache deuten, daß die Verminderungsrates des Arbeitseinsatzes in der deutschen Landwirtschaft jüngst wieder gestiegen ist (5,7 % von 1988 auf 1989, gegenüber 2,7 % im Durchschnitt des Zeitraums 1975 bis 1988), gleichzeitig mit einer Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktsituation (Rückgang der Arbeitslosenquote von 8,7 % in 1988 auf 7,9 % in 1989). Quellen: siehe Schaubild 1.

Schaubild 1: Einkommen in der Gesamtwirtschaft und Landwirtschaft

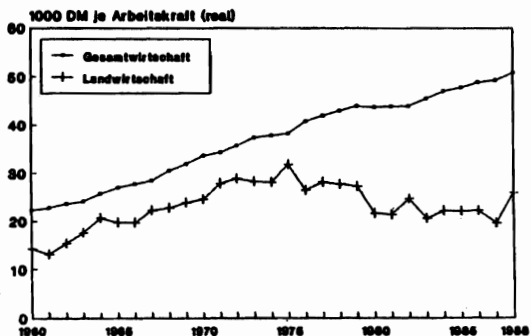


Schaubild 2: Reale Erzeugerpreise und relative Einkommenslage d. Landwirtschaft

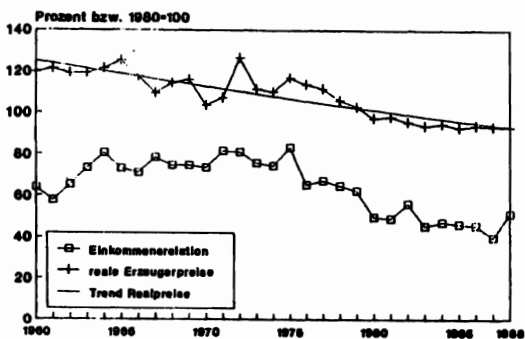
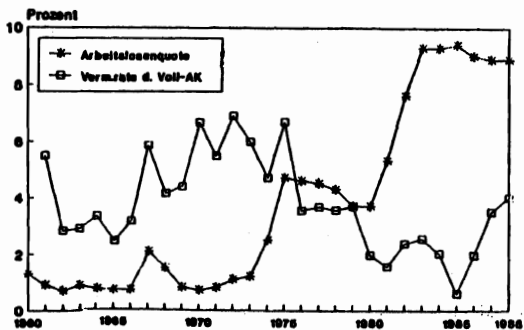


Schaubild 3: Arbeitslosenrate und Verminderungsrate der Voll-AK



Quellen und Definitionen: siehe Fußnoten im Text

seits läßt sich argumentieren, daß mit dem "Wegfall der Binnengrenzen in Europas Gemeinsamen Markt ... die bisherigen Grenzregionen aufblühen würden, zum Nachteil der nationalen Zentren, auch und vor allem aber zum Nachteil der Regionen an den Außengrenzen der Gemeinschaft" (GIERSCH, 1988, S. 3). Soweit auch die Außengrenzen der Gemeinschaft offen gehalten werden, bräuchte noch nicht einmal dort ein Nachteil zu entstehen (DONGES, 1989), so daß der Binnenmarkt insgesamt zu einer regional ausgewogeneren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten führen könnte. "Komparative Produktionsvorteile wandern im Verlauf der Zeit vom industriellen Kern zur Peripherie, insbesondere in den mediterranen Raum" (SIEBERT, 1989, S. 191). "Für strukturschwache Regionen bestünden größere Chancen der aktiven Sanierung, zumal die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien viele lohnende Möglichkeiten für eine geographische Diversifizierung der Produktion schaffen" (DONGES, 1989, S. 5).

Auf der anderen Seite läßt sich mit einer Reihe von Gründen argumentieren, daß ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum im Binnenmarkt die schon bisher zurückgebliebenen peripheren Regionen nicht im vollen Maß erfassen und deshalb noch weiter zurückfallen lassen könnte (siehe z.B. PELKMANS und WINTERS, 1988, S. 71 ff.). Die historische Erfahrung mit früheren Integrationsfällen läßt jedenfalls in dieser Hinsicht keine eindeutigen Schlüsse zu (MOLLE, 1990). Auf politischer Ebene besteht offensichtlich die Befürchtung, daß der Binnenmarkt die bestehenden Disparitäten zwischen Regionen und Mitgliedsländern verschärfen könnte. Aus diesem Grund ist mit der Einheitlichen Europäischen Akte dem EWG-Vertrag ein Titel V hinzugefügt worden, der es der Gemeinschaft zur Aufgabe macht, für die "Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" zu sorgen und "den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern" (EEA, Artikel 23). Konkreten Ausdruck hat diese Politik der "Kohärenz" in der Entscheidung gefunden, die finanzielle Ausstattung der EG-Strukturfonds bis 1992 zu verdoppeln.

Die Konsequenzen veränderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen für die Ernährungswirtschaft ergeben sich aus ähnlichen Erwägungen, wie sie hier für den Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion vorgetragen worden sind. Steigendes Sozialprodukt und sinkende Arbeitslosigkeit werden die Nachfrage nach Ernährungsgütern stimulieren. Die Nachfrage nach Verarbeitungs- und Vermarktungsleistungen als solchen reagiert allerdings erheblich stärker einkommenselastisch als diejenige nach agrarischen Rohprodukten.¹⁹ Die Ernährungswirtschaft kann deshalb mit stärker steigender Nachfrage nach der von ihr angebotenen Wertschöpfung rechnen. Der oben für die Landwirtschaft beschriebene zunehmende Anpassungsdruck, der mit einer Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums potentiell einhergeht, wird deshalb in der Ernährungswirtschaft - wenn überhaupt - nur in deutlich geringerem Maße auftreten. Während in der Landwirtschaft die familienbetriebliche Arbeitsverfassung dominiert, ist in der Ernährungswirtschaft - mit der Ausnahme des Ernährungshandwerks - die Lohnarbeitsverfassung vorherrschend. Sollten die Lohnforderungen der in der Ernährungsindustrie beschäftigten Arbeitnehmer stärker steigen als die Nachfrage nach der von diesem Wirtschaftsbereich angebotenen Wertschöpfung, so kann dieser Wirtschaftsbereich sich deshalb leichter anpassen. Anders ausgedrückt: Für die Unternehmen der Ernährungsindustrie wird sich der gesamtwirtschaftliche Effekt des Binnenmarktes vermutlich positiv auswirken, wengleich ihre Arbeitnehmer möglicherweise

19) Für Schätzungen von Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Verarbeitungs- und Vermarktungsleistungen in Mitgliedsländern der EG siehe z.B. de HAEN, MURTY und TANGERMANN (1982).

zum Teil in andere Wirtschaftsbereiche abwandern müssen, um an der dort vielleicht rascher steigenden Lohnsumme zu partizipieren.²⁰

Es kommt hinzu, daß die mikroökonomischen Auswirkungen des Binnenmarktes (also die mit dem Wegfall der Marktsegmentierung einhergehenden Kostenersparnisse) auch und gerade die Ernährungsindustrie begünstigen werden. Das gilt zumindest für die europäische Ernährungsindustrie in ihrer Gesamtheit, wenngleich - aufgrund verschärften Wettbewerbs - nicht für alle einzelnen Unternehmen. In der Landwirtschaft dagegen werden sich diese mikroökonomischen Vorteile eher in engen Grenzen halten.²¹

4 Binnenmarkt und Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik

Neben den positiven Auswirkungen auf Sozialprodukt und Arbeitsmarktlage werden dem Binnenmarkt auch günstige Wirkungen auf Inflation, Staatshaushalt und Handelsbilanz vorhergesagt. Diese Binnenmarkt-Effekte könnten - wenn sie denn eintreten - vornehmlich auf dem Umweg über die Agrarpolitik die Lage der Landwirtschaft beeinflussen.

Vermindert Inflation würde vor allem dann in der Landwirtschaft spürbar, wenn die Agrarpolitiker unter Geldillusion leiden. Manches spricht dafür, daß das der Fall ist (TANGERMANN 1989).²² In ihrer Entscheidung über die Festsetzung der nominalen Agrarpreise berücksichtigen die Agrarpolitiker also Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus möglicherweise nicht hinreichend. Es ist deshalb nicht auszuschließen, sondern eher wahrscheinlich, daß bei geringerer Inflation die Landwirte mit einer (für sie) günstigeren Entwicklung ihrer realen Erzeugerpreise rechnen können.

In der gleichen Richtung kann sich der erwartete Binnenmarkt-Effekt auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Die enge Abhängigkeit der Bereitschaft zu agrarpolitischen Wohltaten von der Haushaltslage ist hinlänglich bekannt. Eine mit dem Binnenmarkt möglicherweise einhergehende Verminderung des Defizits in den öffentlichen Haushalten der EG-Mitgliedsländer und ein (auch aus dem erwarteten Wachstum des Sozialprodukts unmittelbar resultierender) Anstieg der Finanzzuweisungen an den Haushalt der Gemeinschaft könnten sich deshalb in großzügigeren Preisbeschlüssen und anderen agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen niederschlagen.

Eine Verbesserung der (aggregierten) Handelsbilanz der EG-Mitgliedsländer könnte zu einem Aufwertungsdruck auf den ECU gegenüber Drittländerswährungen führen. In gleicher Richtung würde ein vermehrter Kapitalimport aus Drittländern in die Gemeinschaft wirken, wie er von manchen Beobachtern als Folge des Binnenmarktes erwartet wird (z.B. HUFBAUER, 1990, S. 23 ff.). Eine Aufwertung des ECU würde die Agrarpreise in der EG tendenziell unter Druck bringen. Wo die Agrarmärkte der Gemeinschaft nicht durch variable Abschöpfungen und Exporterstattungen gegenüber den Weltmärkten abgeschirmt sind, würde dieser Preisdruck unmittelbar über den Markt wirksam. Bei den übrigen

20) Auch diese Argumentation gilt streng genommen nur unter den oben bereits genannten Annahmen.

21) Wissenschaftlicher Beirat (1990).

22) So sind die in den Stabilisatoren vorgesehenen Preiskürzungen z.B. nominal und nicht real definiert. Auch die 1984 in das agrimonetäre System eingeführte switch over-Regelung weist in diese Richtung.

Produkten würde er die Ausgaben für die Marktordnungen der EG ansteigen lassen und könnte so auf dem Umweg über den Druck der öffentlichen Haushalte die Agrarpolitiker tendenziell zu vorsichtigeren Preisbeschlüssen veranlassen.

Für Deutschland könnte noch ein spezifischer Aufwertungsdruck auf die DM hinzukommen, wenn eine Harmonisierung der Mehrwertsteuer nicht gelingt und auch auf das zur Zeit ins Auge gefaßte Clearing-System wegen der damit verbunden hohen administrativen Aufwendungen (NEUMARK, 1988) verzichtet wird. Da die deutschen Mehrwertsteuersätze unter dem EG-Durchschnitt liegen, würde sich dann ein Aufwertungsdruck auf die DM ergeben (SIEBERT, 1989a). Soweit - wie es einem Binnenmarkt entsprechen würde - der Währungsausgleich abgeschafft wird, würde das zu einer (einmaligen) Absenkung der Stützpreise in Deutschland führen.

Die Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik werden sich mit dem Binnenmarkt aber nicht nur aufgrund solcher makroökonomischen Effekte verändern. Auch politische Faktoren werden wirksam sein. Auf der internationalen Ebene wird die EG immer wieder dazu aufgefordert sein, deutlich zu machen, daß die Gemeinschaft mit Vollendung des Binnenmarktes nicht zu dem vielfach gefürchteten "fortress Europe" wird. Auch die EG-Agrarpolitik wird in diesem Zusammenhang besonders argwöhnisch betrachtet (z.B. KELCH, 1989). Die Haltung der EG in agrarpolitischen Fragen wird dabei auch als ein Indiz für ihre generelle Bereitschaft zu liberalem internationalen Handel in anderen Sektoren gewertet.²³ Der Binnenmarkt-Prozeß verstärkt insofern den Druck, der im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen ohnehin von Drittländern auf die EG-Agrarpolitik ausgeübt wird.

Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft könnte sich der Einfluß der agrarischen Lobby vermindern. Zum einen ist, wie WAELBROECK (1990, S. 12 ff) ausführt, denkbar, daß die Marktöffnung im Zuge des Binnenmarkt-Prozesses allgemein die Durchsetzungsmöglichkeiten von wirtschaftlichen Lobbies schwächt. Zum anderen scheint es so zu sein, daß der voranschreitende Integrationsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft, der durch den Binnenmarkt weitere Schubkraft erhält, die Stellung der Zentralinstanzen, insbesondere diejenige der Kommission, gegenüber den Regierungen der Mitgliedsländer verstärkt. In der Agrarpolitik scheint die Kommission - zumindest seit einiger Zeit - etwas eher geneigt zu sein, agrarpolitische Übertreibungen allmählich zurückzuschrauben²⁴, als das in den Regionen einiger Mitgliedsländer (insbesondere der Bundesrepublik Deutschland²⁵) der Fall ist. Insofern könnten politische Begleiterscheinungen des Binnenmarkt-Prozesses erhöhte Chancen für agrarpolitische Reformen in der EG bieten.

5 **Schlußfolgerungen**

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes sind aus methodischen und empirischen Gründen schwer zu prognostizieren. Eine Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums in der Europäischen Gemeinschaft erscheint denkbar, ist möglicherweise schon

23) Die Besorgnis der Amerikaner über die EG-Agrarpolitik im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt drückt HUFBAUER (1990, S. 29) so aus: "The main concern ... is whether the agricultural experience of the past foreshadows the high-technology experience of the future".

24) Siehe z.B. MOYER und JOSLING (1990).

25) Siehe z.B. TANGERMANN (1990).

eingetreten. Auch ein Rückgang der Arbeitslosigkeit ist vorstellbar. Die unmittelbaren Auswirkungen dieser beiden makroökonomischen Entwicklungen auf die relative Einkommenslage der Landwirtschaft sind einander entgegengesetzt. Insgesamt aber würden sie den Prozeß des Strukturwandels in der Landwirtschaft beschleunigen und auf diese Weise mittelfristig möglicherweise eine Verbesserung der relativen Einkommenslage der Landwirtschaft erlauben.

Auch die Wirkungen des Binnenmarktes auf die Rahmenbedingungen für die EG-Agrarpolitik gehen in verschiedene Richtungen. Geringere Inflation und verminderte Defizite der öffentlichen Haushalte könnten die Bereitschaft zu agrarpolitischen Wohltaten stärken, ein Aufwertungsdruck auf die ECU und veränderte Ausgangsbedingungen für landwirtschaftliche Interessenpolitik sowohl innerhalb der EG als auch im internationalen Zusammenhang könnten in umgekehrter Richtung wirken.

Die Gesamtheit dieser Effekte wird, auch weil sie in verschiedene Richtungen weisen, per Saldo vermutlich gering sein. Wahrscheinlich wird sie weit hinter den Folgen zurückbleiben, die andere Entwicklungen in der EG-Agrarpolitik mit sich bringen. Insofern ändert auch der Binnenmarkt nichts an der Tatsache, daß in der Landwirtschaft die politische Prognose oft wichtiger ist als die wirtschaftliche.

Allerdings ist nicht auszuschließen, daß der Binnenmarkt-Prozeß auch die politische Prognose im Agrarsektor verändert. Soweit die Erfindung von "1992" nicht allein ein geschickter Schachzug der Eurokraten war, der gemacht wurde, um die zunehmende Europa-Müdigkeit und die auch aus ihr resultierende sklerotische Stockung im Wachstumsprozeß der europäischen Wirtschaft (Giersch, 1985) zu überwinden, soweit der Binnenmarkt-Prozeß vielmehr zunehmenden Überdruß an staatlicher Regulierung und erneut keimende Hoffnung in die heilenden Kräfte offener Märkte zum Ausdruck bringt (oder wachruft), könnte Wirtschaftspolitik in Europa zukünftig wieder vermehrt von marktwirtschaftlicher Philosophie beseelt sein. Der Reformprozeß in Zentral- und Osteuropa könnte diese Tendenz zum Umdenken in der europäischen Wirtschaftspolitik verstärken. Eine protektionistische Agrarpolitik, die ihre ungereimten Folgen zudem noch durch zunehmend dirigistische Eingriffe zu verbergen sucht, fände in einer solchen wirtschaftspolitischen Umgebung immer weniger die geistige Basis, die sie für ihren Fortbestand braucht. Der Binnenmarkt wäre dann auch als Schimmer am agrarpolitischen Horizont zu verstehen - und das wäre bedeutsamer als die unmittelbaren Folgen geänderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Literaturverzeichnis

Agrarberichte der Bundesregierung, versch. Jgg..

APPEL, V. und P. FERBER, Vorschätzung des Nahrungsmittelverbrauchs in den Ländern der EG (12) im Zieljahr 1990/91. Angewandte Wissenschaft, Heft 339. Münster-Hiltrup 1987.

BAKHOVEN, A.F., An Alternative Assessment of the Macro-Economic Effects of "Europe 1992". In: SIEBERT (1990).

BALDWIN, R., The Growth Effects of 1992. "Economic Policy", Oktober 1989, S. 248-81.

BRAUN, J. von, Analyse und Projektion der Arbeitskräfteentwicklung in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. "Agrarwirtschaft", S. 77, Hannover 1979.

CATINAT, M., E. DONNI und A. ITALIANER, The Completion of the Internal Market: Results of Macroeconomic Model Simulations. Economic Papers, 65. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, September 1988.

CECCHINI, P., Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts. Baden-Baden 1988.

DICKE, H., Vollendung des EG-Binnenmarktes - der Versuch einer Zwischenbilanz. "Die Weltwirtschaft", 1989, Heft 1, S. 88-111.

DONGES, J.B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme. Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 360. Kiel, Februar 1989.

EMERSON, M., Comments on WAELEBROECK (1990) and BAKHOVEN (1990). In: SIEBERT (1990).

EMERSON, M., et al., The Economics of 1992: An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the European Community. "European Economy", No. 35. Luxemburg, März 1988.

GIERSCH, H., Eurosclerosis, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 112. Kiel, Oktober 1985.

GIERSCH, H., Der EG-Binnenmarkt als Chance und Risiko. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 147.

GUTH, E., Analyse des Marktes für landwirtschaftliche Arbeitskräfte. "Agrarwirtschaft", S. 52, Hannover 1973.

de HAEN, H., K.N. MURTY und S. TANGERMANN, Künftiger Nahrungsmittelverbrauch in der europäischen Gemeinschaft - Ergebnisse eines simultanen Nachfragesystems - Die mittel- bis langfristige Verbrauchsentwicklung von Agrarprodukten in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. Angewandte Wissenschaft, Heft 271. Münster-Hiltrup 1982.

HEIDHUES, T. und S. TANGERMANN, Der Einfluß von wirtschaftlichem Wachstum, Inflation und Währungspolitik auf die Landwirtschaft unter EWG-Bedingungen. "Agrarwirtschaft", Jg. 21 (1972), S. 173-182.

Hufbauer, G.C., An Overview. In: HUFBAUER, G.C. (Hrsg.), Europe 1992 - An American Perspective. Washington D.C., 1990.

KELCH, D.R., Europe 1992: Implications for Agriculture. In: USDA/ERS, Western Europe - Agriculture and Trade Report. Situation and Outlook Series. Washington D.C., Juli 1989.

MOYER, H.W. und T.E. JOSLING, Agricultural Policy Reform - Politics and Process in the EC and the USA. New York, London, Toronto, Sydney, Tokio 1990.

NEUMARK, F., Zur Problematik einer Harmonisierung der Mehrwertsteuer. Baden-Baden 1988.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Weichenstellungen für die neunziger Jahre. Jahresgutachten 1989/90. Stuttgart 1989.

SCHMITT, G. und S. TANGERMANN, Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen. In: W. GROSSKOPF und M. KÖHNE (Hersg.): Einkommen in der Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 21. Münster-Hiltrup 1984.

SIEBERT, H., Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse? Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 156. Kiel, September 1989a.

SIEBERT, H., Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes. "Kyklos", Vol. 42 (1989b), Fasc. 2, S. 181-201.

SIEBERT, H., The Single European Market - A Schumpeterian Event? Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 157. Kiel, November 1989c.

SIEBERT, H. (Hersg.), The Completion of the Internal Market. Tübingen 1990.

Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedene Jahrgänge.

STOECKEL, A.B., D. PEARCE und G. BANKS, Western Trade Blocs: Game, Set or Match? Canberra 1990.

TANGERMANN, S., Des Objectifs pour l'Agriculture Européenne: Le point de vue Allemand. "Economic Rurale", no. 163, Sept./ Oct. 1984, S. 20-27.

TANGERMANN, S., European Agriculture in the 1990s: European Integration and the Common Agricultural Policy. Paper prepared for the conference on "The United States and Europe in the 1990s", organized by the American Enterprise Institute, Washington, March 5-8, 1990.

TANGERMANN, S., Agricultural Policy Reform in Germany. Domestic Concerns and International Trade Negotiations. Study prepared under a co-operative research agreement with NCFAP/ Resources for the Future for the United States Department of Agriculture and the United States Trade Representative. Erscheint 1990 als Working Paper des USDA.

WÄELBROECK, J., 1992: Are the Figures Right? Reflections of a Thirty Per Cent Policy Maker. In: SIEBERT (1990).

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992. Angewandte Wissenschaft, Heft 384. Münster-Hiltrup 1990.

WÄHRUNGSPOLITIK: PROBLEME UND PERSPEKTIVEN

von

Klaus-Jörg HEYNEN, Bonn

Seit Ende der sechziger Jahre ist offenkundig, welche Bedeutung währungspolitische Fragen für die Agrarpolitik haben können. Seither haben Währungsentwicklungen und währungspolitische Entscheidungen die Gemeinsame Agrarpolitik stark beeinflußt. Die Einführung des mit manchen Veränderungen bis heute bestehenden Währungsausgleichssystems war eine Folge der Wechselwirkung zwischen Währungspolitik und Agrarpolitik und des sehr unterschiedlichen Integrationsstands dieser beiden Bereiche.

Mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes steht der Europäischen Gemeinschaft ein wichtiger Integrationsschritt bevor. Auch in diesem Zusammenhang haben währungspolitische Aspekte für die Landwirtschaft, insbesondere die deutsche Landwirtschaft, große Bedeutung. Es geht um die Zukunft des Währungsausgleichssystems und um seine künftige Anwendung. Konkret sind drei Fragen zu beantworten: Ist eine Währungsausgleichsregelung unter den Bedingungen eines europäischen Binnenmarktes noch erforderlich? Ist sie dann noch administrativ durchführbar? Und wird sie politisch durchsetzbar sein?

I Währungsausgleichsregelung: Im Binnenmarkt erforderlich?

1 Die Lage vor der Verwirklichung des Binnenmarktes

Obwohl seine Existenzberechtigung von der Wissenschaft oft angezweifelt wurde, ist der Währungsausgleich seit 20 Jahren Realität. Und obwohl es wegen des Währungsausgleichs in der Gemeinschaft mehrfach ernste politische Schwierigkeiten gegeben hat, die gelegentlich nur von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gelöst werden konnten, ist politisch bis heute nicht ernsthaft umstritten, daß eine funktionsfähige Währungsausgleichsregelung ein notwendiges Element der Gemeinsamen Agrarpolitik ist. Eine Währungsausgleichsregelung hat sich bis heute als notwendig erwiesen, weil sprunghafte Veränderungen in den Währungsrelationen zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich keinen Einfluß haben sollen auf die in nationalen Währungen ausgedrückten landwirtschaftlichen Preise. Es galt und es gilt, bei Aufwertungen Einkommensverluste der Landwirtschaft und bei Abwertungen Verbraucherpreissteigerungen zu verhindern, die nach ganz überwiegender Auffassung den Gemeinsamen Agrarmarkt ernsthaft in Frage stellen würden.

Die Anwendung des Währungsausgleichssystems und damit seine praktische Bedeutung ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Zur Zeit wird Währungsausgleich nur noch für Griechenland, Spanien und Großbritannien angewandt. Entsprechend haben - erfreulicherweise - die politischen Querelen um den Währungsausgleich abgenommen. Diese positive Entwicklung bedeutet freilich noch nicht, daß die Währungsausgleichsregelung überflüssig geworden wäre. Denn sie erklärt sich allein aus der währungspolitischen Stabilität der letzten Jahre. In dieser Zeit konnten - erleichtert durch das 1984 eingeführte

"switch-over-System", das grundsätzlich neue positive Währungsabstände verhindert - die bestehenden Währungsabstände ganz oder zumindest weitgehend abgebaut werden.

2 Veränderungen durch die Verwirklichung des Binnenmarktes

Wenn eine Währungsausgleichsregelung bis heute zumindest politisch erforderlich ist, um auf Wechselkursänderungen reagieren zu können, kommt es für die Zukunft dieser Regelung darauf an, ob und in welchem Ausmaß nach Verwirklichung des Binnenmarktes noch mit Wechselkursänderungen gerechnet werden muß. Dieser Frage ist im folgenden nachzugehen. (Dagegen wäre es wenig sinnvoll, hier jene schon oft ausgetauschten Argumente für oder gegen den Währungsausgleich¹ zu wiederholen, die keinen spezifischen Bezug zur Verwirklichung des Binnenmarktes haben.)

a. Währungspolitische Instrumente und Festlegungen

Integrationspolitisch und gemeinschaftsrechtlich bedeutet der Binnenmarkt "einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist"². Er geht damit grundsätzlich nicht weiter als der "Gemeinsame Markt", auf dessen Erreichung der EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten bereits vor über 30 Jahren verpflichtete. Damals wurden der Gemeinschaft kaum Zuständigkeiten in der Wirtschafts- und Währungspolitik eingeräumt. Wird sich daran bis Ende 1992 etwas ändern?

Im "Weißbuch" über die Vollendung des Binnenmarktes³, der bis heute konsequent verfolgten Handlungsrichtlinie der EG-Kommission, spielt die Währungspolitik keine nennenswerte Rolle. Nur beiläufig wird festgestellt, daß das Europäische Währungssystem bei der Integration der einzelstaatlichen Märkte ein wesentlicher Faktor sein wird⁴. Hieraus werden aber keine Konsequenzen gezogen; in dem ausführlichen Programm zur Verwirklichung des Binnenmarktes, das die Kommission dem Europäischen Rat zusammen mit dem Weißbuch vorlegte, wird die Währungspolitik denn auch gar nicht erwähnt.

Der politische Wille zur Verwirklichung des Binnenmarktes wurde 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte und einer Ergänzung des EWG-Vertrages in rechtlich verbindliche Form gebracht. Seither stellt der EWG-Vertrag das Instrumentarium bereit, dessen die Gemeinschaft zur Verwirklichung des Binnenmarktes bedarf (z.B. Mehrheitsentscheidungen).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde der EWG-Vertrag zwar auch zur Währungspolitik ergänzt. Er erhielt sogar ein neues Kapitel speziell zur Wirtschafts- und Währungsunion. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, daß dieses Kapitel mehr deklaratorische als materielle Bedeutung hat. Es gibt der Gemeinschaft keine währungspolitischen Kompetenzen. Es legt die Gemeinschaft nicht auf währungspolitische

1) S. z.B. KOESTER, S. 95ff., RITSON-TANGERMANN, S. 122ff. und SCHMITZ, S. 1ff.

2) Artikel 8a EWG-Vertrag, eingefügt durch die Einheitliche Europäische Akte.

3) KOMMISSION (1985)

4) KOMMISSION (1985), S. 7.

Fortschritte fest. Das ganze Kapitel besteht nur aus einem Artikel (Artikel 102a). Und dieser Artikel erschwert sogar institutionelle Fortschritte im Bereich der Währungspolitik, weil er sie an das schwerfällige Verfahren der Vertragsänderung nach Artikel 236 EWG-Vertrag⁵ bindet, während vorher gewisse institutionelle Veränderungen auf der Grundlage von Artikel 235 leichter möglich waren.

Mit der Festlegung auf die Verwirklichung des Binnenmarktes wurde die Gemeinschaft also nicht auch auf Fortschritte in Richtung Währungsunion festgelegt. Und während die Gemeinschaft zur Verwirklichung des Binnenmarktes neue Zuständigkeiten und wirksame Instrumente erhielt, geschah nichts dergleichen auf dem Gebiet der Währungspolitik.

b. Währungspolitische Auswirkungen

Obwohl demnach die Integration der Währungspolitik gegenüber der Integration anderer Politikbereiche bislang institutionell weit zurückblieb, nahm in den letzten Jahren die währungspolitische Konvergenz zwischen den EG-Mitgliedstaaten zu. Wechselkursanpassungen wurden selten, und sie waren in ihrem Ausmaß begrenzt. Seit 3 1/2 Jahren gab es im Europäischen Währungssystem (EWS) keine größere Wechselkursanpassung mehr. Die Inflationsraten gingen in den EWS-Staaten deutlich zurück und näherten sich einander an. Veränderte Erwartungen an die künftige Entwicklung von Inflationsraten und Wechselkursen verringerten auch die Zinsunterschiede zwischen den EWS-Staaten.

Der Binnenmarkt dürfte die Entwicklung zu größerer Wechselkursstabilität tendenziell weiter fördern. Dafür sprechen vor allem die unter den Bedingungen des Binnenmarktes weiter zunehmende Handelsverflechtung zwischen den Mitgliedstaaten und die Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Schon heute machen für die einzelnen EG-Mitgliedstaaten die Exporte in die übrige Gemeinschaft rund 2/3 ihrer Gesamtexporte aus. Unter Binnenmarktbedingungen lassen sich die Fremdwährungspreise der Exportgüter eines Mitgliedstaates immer weniger durch Variation des Wechselkurses beeinflussen. Die Terms of Trade eines Mitgliedstaates sind durch Maßnahmen der inländischen Wirtschaftspolitik nur noch wenig zu ändern. In dem Maß, in dem die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen den EG-Mitgliedstaaten zunimmt, wird der Spielraum für eine sinnvolle einzelstaatliche Wirtschafts- und Währungspolitik immer geringer. Umso mehr bedarf es einer wirksamen Koordinierung auf Gemeinschaftsebene.

Wird diese Koordinierung praktiziert, wird die Wechselkursstabilität in der Gemeinschaft weiter zunehmen. Aus agrarpolitischer Sicht wäre das nur zu begrüßen. Denn die agrarmonetären Probleme würden damit kleiner.

Gelöst wären diese Probleme damit freilich nicht:

Zum einen ist allein durch die Verwirklichung des Binnenmarktes, das heißt bei fortbestehendem institutionellen Rückstand der Wirtschafts- und Währungspolitik, keineswegs gesichert, daß die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken wirklich in ausreichendem Maße koordiniert werden. Unvereinbare nationale Wirtschaftspolitiken, ein anhaltend hohes außenwirtschaftliches Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und

5) D.h. insbesondere mit Ratifikation in allen Mitgliedstaaten.

unterschiedlich hohe Haushaltsdefizite können schnell zu Spannungen im Währungsgefüge führen und Kursanpassungen erzwingen⁶.

Zum anderen muß auch unter Binnenmarktbedingungen damit gerechnet werden, daß die Devisenmärkte die mitgliedstaatlichen Währungen nicht immer nach den fundamentalen Faktoren des jeweiligen Mitgliedstaates bewerten. Dann wird sich die Liberalisierung des Kapitalverkehrs mit erhöhter Mobilität der Kapitalströme auswirken: Der Kapitalabfluß, die Interventionsnotwendigkeit und der Verlust an Währungsreserven werden unter Binnenmarktverhältnissen eher noch größer sein als zuvor⁷- und entsprechend groß wohl auch die Notwendigkeit zu Korrekturen der Wechselkurse.

Lassen Sie mich daraus an dieser Stelle zwei Folgerungen ziehen:

- Unter den genannten Umständen, d.h. bei fortbestehender Wahrscheinlichkeit von Wechselkursanpassungen, wäre der Verzicht auf eine funktionsfähige Währungsausgleichsregelung ab Ende 1992 agrarpolitisch nicht vertretbar. Integrations- und währungspolitisch wäre er höchst riskant. Denn er liefe darauf hinaus, die Währungspolitik "in das Prokrustesbett der Gemeinsamen Agrarpolitik" zu zwingen⁸. Das würde der Währungspolitik unter den Bedingungen des Binnenmarktes, insbesondere wegen der Liberalisierung des Kapitalverkehrs, schlechter bekommen als je zuvor.
- Tendenziell führt der Binnenmarkt zur Annäherung der mitgliedstaatlichen Wirtschafts- und Währungspolitiken und dazu, daß Wechselkursanpassungen seltener werden und im Ausmaß begrenzt bleiben. Er kann zunehmend dazu beitragen, daß wegen größerer Währungsstabilität und bei günstigen Marktbedingungen die Währungsausgleichsregelung seltener als bisher angewendet werden muß. In diesem Zusammenhang sind aber weder Vorabfestlegungen noch Regelmechanismen hilfreich. Entscheidend ist, ob und für wie lange die konkrete Situation Währungsausgleichsmaßnahmen entbehrlich macht.

II Währungsausgleichsregelung: Im Binnenmarkt durchführbar?

Die derzeitige Währungsausgleichsregelung ist mit Kontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft verbunden. Unter den Bedingungen des Binnenmarktes ist sie deshalb in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht durchführbar. Dieser Umstand ist ernst zu nehmen. Denn es ist nicht gut vorstellbar, daß das politisch so bedeutende Ziel, die Grenzkontrolle nach 1992 abzuschaffen, fallen gelassen wird, nur damit der Währungsausgleich administriert werden kann. Für die europäische Landwirtschaft wäre diese Situation auch wenig wünschenswert. Denn sie käme in eine undankbare Rolle, wenn ihr das Scheitern des Binnenmarktes angelastet würde.

6) DELORS-AUSSCHUSS, Ziffer 12.

7) Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, Seite 14.

8) SCHMITT, S. 3. Speziell zur Notwendigkeit, ein Währungsausgleichssystem unter Binnenmarktbedingungen beizubehalten, SCHLÜTER, S. 15.

Es geht also darum, ob und wie eine funktionsfähige Währungsausgleichsregelung ohne Warenkontrolle an den Binnengrenzen durchführbar ist. Zwei Möglichkeiten kommen dafür in Betracht:

- Die Kontrolle wird von den Binnengrenzen weg verlagert.
- Die jetzige Regelung wird so umgestaltet, daß auf die Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs überhaupt verzichtet werden kann.

1 Verlagerung der Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs

Ähnliche administrative Probleme wie für den Währungsausgleich zeichnen sich nach 1992 für die indirekten Steuern ab. Soweit heute absehbar, wird die Harmonisierung dieser Steuern bis Ende 1992 nicht so fortgeschritten sein, daß auf eine Erfassung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs und auf Kontrollen verzichtet werden kann. Derzeit befürworten fast alle Mitgliedstaaten eine Regelung, bei der bis auf weiteres die Ware umsatzsteuerlich unbelastet über die Grenze verbracht werden kann und erst im Bestimmungsland nach den dortigen Sätzen zu versteuern ist.

Diese Regelung soll nach 1992 ohne Kontrollen an den Binnengrenzen administriert werden. Die erforderlichen Kontrollen sollen weg von den Grenzen in die Betriebe verlagert werden. Es soll ein Meldesystem der Unternehmen geschaffen werden, bei dem sämtliche innergemeinschaftlichen Ein- und Ausfuhren erfaßt werden. Um die Kontrollen wirksam zu machen, sollen die Steuerverwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Erfassung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs enger als bisher zusammenarbeiten.

Wenn nun nach 1992 der grenzüberschreitende Warenverkehr aus steuerlichen Gründen ohnehin kontrolliert werden muß und kontrolliert werden kann, dann müßte damit grundsätzlich auch die für den Währungsausgleich erforderliche Kontrolle möglich sein. Eine Reihe von Problemen ist freilich bereits absehbar. Denn anders als für Steuerzwecke, für die grundsätzlich die wertmäßige Erfassung der grenzüberschreitenden Lieferungen genügen, muß für die Abwicklung der derzeitigen Währungsausgleichsregelung der Warenverkehr nach Art und Menge sehr differenziert erfaßt werden. Deshalb dürfte zumindest eine Vereinfachung der heute praktizierten Regelung erforderlich werden (z.B. Verzicht auf bestimmte produktspezifische Besonderheiten), um die Währungsausgleichsregelung durchführen zu können.

Trotz aller absehbaren Schwierigkeiten sollte diese Option offengehalten werden. Ob und in welcher Form sie letztlich praktikabel ist, hängt von den Regelungen ab, die für Steuerzwecke getroffen werden und die heute noch nicht feststehen.

2 Verzicht auf die Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenverkehrs

Sollte dieser Weg nicht gangbar sein, müßte die Währungsausgleichsregelung ganz ohne Warenverkehrskontrolle durchgeführt werden. Das würde die Umgestaltung in eine Beihilferegelung bedeuten.

Die im Jahre 1969 als erste Währungsausgleichsregelung eingeführte Beihilfe ist ein Beispiel für diese Ausgestaltung⁹.

Mit der 1984 getroffenen Regelung zum Abbau des damals bestehenden positiven Währungsausgleichs wurde dieser Weg erneut beschritten¹⁰. Den betroffenen Mitgliedstaaten wurde zugestanden, den eintretenden Einnahmeausfall ihrer Landwirtschaft durch eine nationale Beihilfe in der Form einer Mehrwertsteuer-Erstattung auszugleichen. Seit 1988 kann ein Teil dieser Beihilfe nur noch als flächenbezogene Beihilfe gewährt werden ("soziostruktureller Einkommensausgleich"). Auch die Preissenkungen, die die 1987 eingeführte Abbauautomatik nach künftigen Realignments mit sich bringt, können durch Beihilfen ausgeglichen werden¹¹.

Abgesehen davon, daß sie ohne Kontrollen an den Grenzen auskommen, sind solche Beihilferegulungen allerdings keineswegs so vorteilhaft, wie sie vielleicht zunächst erscheinen. Sie bedeuten ein Stück Renationalisierung der Gemeinsamen Marktpolitik. Im konkreten Anwendungsfall sind sie in der Gemeinschaft sehr schwer durchsetzbar, jedenfalls in einer Ausgestaltung nach Höhe und Zeitdauer, wie sie für die Aufwertungsländer erforderlich sind. Für die Aufwertungsländer bedeutet das die ständige Versuchung zu nationalen Alleingängen. Sind solche Beihilfen erst einmal eingeführt, erweisen sie sich als langlebig. Die Erfahrung zeigt, daß sie noch schwerer abzubauen sind als entsprechender Währungsausgleich. Die 1969 eingeführte Beihilfe hatte immerhin bis 1980 Bestand, während Währungsausgleich, der nach 1969 entstanden war, bis dahin längst wieder abgebaut werden konnte.

Außerdem sind bei solchen Beihilferegulungen Über- und Unterkompensationen nicht zu vermeiden. Die Unterkompensation führt zu agrarpolitischer Unruhe im Aufwertungsland. Die Überkompensation führt zum Vorwurf der Wettbewerbsverfälschung seitens der übrigen Mitgliedstaaten. Dieser Vorwurf wird unter den Bedingungen des einheitlichen Binnenmarktes noch mehr Gewicht haben als schon bisher.

III Währungsausgleichsregelung: Im Binnenmarkt durchsetzbar?

In ihrem "Weißbuch" und in ihrem 1987 vorgelegten "Bericht über das agrarmonetäre System"¹² stellt die EG-Kommission den Währungsausgleich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar dar; sie fordert "die automatische Angleichung der Agrarpreise im Falle von Währungsanpassungen"¹³.

9) VO (EWG) Nr. 2464/69 vom 09.12.1969, ABL. Nr. L 312 vom 12.12.1969, S. 4.

10) VO (EWG) Nr. 855/84 vom 31.03.1984, ABL. Nr. L 90 vom 01.04.1984, S. 1.

11) VO (EWG) Nr. 1677/85, ABL. Nr. 164/85 i.d.F. der VO (EWG) Nr. 1889/87, Abl. Nr. 182/1.

12) KOMMISSION (1985), S. 12 und (1987).

13) Vgl. z.B. CARDEN, S. 3ff.

Auch aus den Mitgliedstaaten ist die Auffassung zu hören, eine Währungsausgleichsregelung sei mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar. Das erstaunt nicht. Denn die meisten Mitgliedstaaten hatten in der Vergangenheit mit negativem Währungsausgleich zu leben. Ihre Agrarpolitiker könnten versucht sein, die daraus erwachsenden Probleme mit dem Hinweis auf den Binnenmarkt endgültig aus der Welt zu schaffen. Ob sich diese Absicht in diesen Mitgliedstaaten durchsetzen wird, wenn die aus einem Verzicht auf jede Währungsausgleichsregelung bei größeren Realignments neu entstehenden Probleme (Währungspolitik, Integrationspolitik, Inflationsgefahr) durchdacht sind, mag hier dahinstehen. In jedem Fall hat in dieser Frage die EG-Kommission eine besondere Verantwortung. Denn sie hätte den auf Abschaffung oder Änderung der Währungsausgleichsregelung zielenden Vorschlag vorzulegen.

Die Haltung der Kommission ist aber bisher nicht klar zu erkennen. Ihre Äußerungen erscheinen widersprüchlich. Abgesehen von den Äußerungen im Weißbuch und im Bericht von 1987 betont sie vor allem, daß die mit der derzeitigen Währungsausgleichsregelung verbundenen Formalitäten an den Binnengrenzen nicht binnenmarktkonform sind. Diese Feststellung ist nicht zu bestreiten. Es ist insoweit folgerichtig, wenn die Kommission mit dem Hinweis auf den Binnenmarkt die Beseitigung der Währungsabstände anstrebt¹⁴.

Das rechtfertigt freilich noch nicht die gelegentlich zu hörende Behauptung, die Kommission halte nach 1992 jede Währungsausgleichsregelung für verzichtbar. Tatsächlich hat die Kommission oft - und zwar auch nach den Festlegungen auf den Binnenmarkt - deutlich erklärt, daß die Währungsausgleichsregelung bei veränderbaren Wechselkursen zwar ein "Übel", aber eben doch ein "notwendiges Übel" ist¹⁵. Und sie hat das Währungsausgleichssystem - auch nach den Festlegungen auf den Binnenmarkt - oft mit guten Gründen verteidigt, wenn es politisch oder rechtlich angegriffen wurde. Dabei hat sie darauf hingewiesen, daß die Notwendigkeit des Währungsausgleichssystems entscheidend vom Stand der Wirtschafts- und Währungsintegration abhängt.

Im vergangenen Jahr wurde in der Presse berichtet, die Kommission bereite einen Bericht über die landwirtschaftliche Währungspolitik im Binnenmarkt vor. Nach diesen Meldungen soll das agrarmonetäre System nach 1992 weitgehend entfallen. Bei Realignments würden die grünen Kurse grundsätzlich sofort angepaßt werden, was entsprechende Preissenkungen bei positivem Währungsabstand und Preisanhebungen bei negativem Währungsabstand bedeuten würde. Der im Einzelfall nicht sofort abgebaute Währungsabstand soll durch Ausweitung der Freimargen überbrückt werden. Für Aufwertungsländer würden zum Ausgleich von Preissenkungen zeitlich befristete und degressive nationale Beihilfen ermöglicht.

Die Kommission hat den von der Presse angekündigten Bericht bislang nicht vorgelegt. Es erübrigt sich deshalb, darauf näher einzugehen. Zwei Bemerkungen sollen genügen. Die sofortige Anpassung der grünen Kurse nach Realignments mag bei seltenen und kleinen Realignments und unter bestimmten Marktsituationen vorstellbar sein. Bei größeren

14) Z.B. KOMMISSION (1989), Ziffer 48 und (1990a), Ziffer 53.

15) So z.B. in ihrer Stellungnahme zum "Sonderbericht 1/89 des Europäischen Rechnungshofs über das agrarmonetäre System", Amtsblatt der EG, C 128, vom 24.05.1989, Seite 43. Vgl. auch Argumentation der Kommission in der Rechtssache 18/87, Urteil des EuGH vom 27.09.1988.

Realignments ist sie jedenfalls ohne entsprechende Kompensation nicht realistisch. Solange größere Wechselkursanpassungen möglich bleiben, wäre ein solches System zwar im Einklang mit Binnenmarkerfordernissen, wegen der fortbestehenden währungspolitischen Gegebenheiten aber "im luftleeren Raum ersonnen"; es ließe "elementare politische Kräfte außer acht"¹⁶. Auch die Ausweitung von Freimargen, die die Kommission schon früher in Erwägung gezogen hat¹⁷, ist ein untaugliches und gefährliches Mittel. Sie würde zu Wettbewerbsverzerrungen, verzerrten Handelströmen, vermehrter Intervention in den aufwertenden Ländern und erheblichen Haushaltsbelastungen der Gemeinschaft führen¹⁸.

IV Die Wirtschafts- und Währungsunion als realistische Perspektive zur Lösung der agrarmonetären Probleme

Die agrarmonetären Probleme der Gemeinschaft sind demnach nicht bereits gelöst, wenn der Binnenmarkt verwirklicht ist. Für die Frage, ob eine Währungsausgleichsregelung nach 1992 weiterhin erforderlich ist, kommt es nicht darauf an, ob Währungsanpassungen nach diesem Zeitpunkt mehr oder weniger wahrscheinlich sind, sondern darauf, ob sie ausgeschlossen werden können. Wegen der weitreichenden agrar-, integrations- und währungspolitischen Konsequenzen reichen hierfür keine unverbindlichen politischen Absichtserklärungen, auch keine de-facto-Währungsunion auf Zeit, sondern nur bindende Festlegungen und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Instrumente. Die agrarmonetären Probleme lösen sich deshalb erst mit der Verwirklichung der Währungsunion. Erst dann kann auf eine Währungsausgleichsregelung verzichtet werden.

Diese Feststellung wird bisweilen mißverstanden als eine Art Schutzbehauptung, erhoben mit dem Ziel, den Währungsausgleich auf Dauer zu rechtfertigen. Das ist aus mehreren Gründen unberechtigt. In diesem Zusammenhang kommt es nur darauf an, daß mit dem Verweis auf die Währungsunion heute keine unmögliche oder auch nur langfristige Bedingung für das endgültige Ende der Währungsausgleichsregelung mehr gestellt wird. Denn ganz anders, als im Zeitpunkt der Festlegung auf den Binnenmarkt vorhergesehen, und trotz der währungspolitischen Enthaltensamkeit von Weißbuch und Einheitlicher Europäischer Akte, ist die Gemeinschaft inzwischen ein gutes Stück auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion vorangekommen. Es gibt erste Festlegungen über Ziele, Inhalt und Verfahren. Die Beschlüsse des Europäischen Rates in den letzten drei Jahren zeigen eindrucksvoll die neue, sich immer mehr beschleunigende Entwicklung:

16) So für die Agrarmarktregelungen vor 1969, also vor Einführung des Währungsausgleichssystems: HEINE, S. 47.

17) KOMMISSION (1987).

18) WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, S. 19; RECHNUNGSHOF, S. 25.

- Juni 1988 (Hannover): Auftrag an den "Delors-Ausschuß"¹⁹, binnen eines Jahres Vorschläge für konkrete Schritte zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten.
- Juni 1989 (Madrid): Beschluß, daß die vom "Delors-Ausschuß" vorgeschlagene erste Stufe der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion bereits am 1. Juli 1990 beginnen soll.
- Dezember 1989 (Straßburg): Einberufung einer Regierungskonferenz für Ende 1990 (diese Konferenz hat, wie in Artikel 236 EWG-Vertrag vorgesehen, die zur Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlichen Änderungen des EWG-Vertrages zu erarbeiten).
- April 1990 (Dublin I): Beschluß, daß die nötigen Änderungen des EWG-Vertrages bereits vor Ende 1992, also noch vor der Verwirklichung des Binnenmarktes, von den Mitgliedstaaten ratifiziert und damit unwiderruflich in Kraft gesetzt werden.
- Juni 1990 (Dublin II): Wirtschafts- und Finanzrat und Allgemeiner Rat der Gemeinschaft werden angewiesen, durch entsprechende Vorarbeiten dafür zu sorgen, daß die Verhandlungen der Regierungskonferenz bereits "auf einer konkreten Grundlage" aufgenommen werden können. Diese Arbeiten sind in den Mitgliedstaaten, so auch in Bonn, zur Zeit in vollem Gang.

Zwar ist mit einer Änderung des EWG-Vertrags die Wirtschafts- und Währungsunion noch nicht vollendet. Es werden aber das notwendige Instrumentarium geschaffen und bindende Zeitvorgaben gegeben sein. Nach den Vorstellungen der EG-Kommission und mehreren Mitgliedstaaten soll die zweite Stufe auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion Anfang 1993 beginnen und könnte die Wirtschafts- und Währungsunion bereits 1996 vollendet sein²⁰.

Als der deutsche Einigungsprozeß vor einem Jahr begann, wurde vielfach angenommen, daß er die Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion aufhalten werde. Inzwischen ist das Gegenteil viel wahrscheinlicher²¹. Nach übereinstimmender Auffassung von Bundesregierung und Gemeinschaft ist der Prozeß der deutschen Einigung in die europäische Einigung einzubetten. Das wird die Entwicklung zur Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch zur politischen Union, weiter beschleunigen. Es ist deshalb eine realistische Annahme, daß die agrarmonetären Probleme der Gemeinschaft, die die Gemeinsame Agrarpolitik immer wieder schwer belasten und die der Binnenmarkt allein nicht lösen kann, durch die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion doch schon in absehbarer Zeit gelöst sind.

19) AUSSCHUSS ZUR PRÜFUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION: unter Vorsitz von Kommissionspräsident Delors die Präsidenten der Notenbanken der Mitgliedstaaten, ein weiteres Mitglied der EG-Kommission und drei unabhängige Experten.

20) KOMMISSION (1990). Inzwischen hat der Europäische Rat (Oktober 1990, Rom I) entschieden, daß die zweite Stufe am 01.01.1994 beginnen soll.

21) PÖHL, S. 27.

Literaturverzeichnis

Ausschuß zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion ("Delors-Ausschuß"), Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel 1990.

CARDEN, R.S.D., 1992-The Issues for EC Agriculture. Vortrag anlässlich der Agricultural Economics Society Conference "1992 and the Agricultural and Food Industries". Januar 1990.

HEINE, J., Die agrarmonetären Regeln des Gemeinschaftsrechts. Regensburg 1988.

KOESTER, U., EG-Agrarpolitik in der Sackgasse. Divergierende nationale Interessen bei der Verwirklichung der EWG-Agrarpolitik. Baden-Baden 1977.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch an den Europäischen Rat. Luxemburg 1985.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über das agrarmonetäre System. Dokument KOM (87) endg. vom 04.03.1987.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vierter Bericht über die Durchführung des Weißbuchs. Luxemburg 1989.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Fünfter Bericht über die Durchführung des Weißbuchs. Luxemburg 1990a.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wirtschafts- und Währungsunion. Dokument SEK (90) 1659 endg. vom 21.08.1990b.

Mc KINNON, R.I., Optimum Currency Areas. In: The American Economic Review 53 (1963), S. 717-725.

PÖHL, K. O., Währungspolitik in zusammenwachsenden Märkten. Vortrag anlässlich des XV. Deutschen Bankentages am 26.04.1990 in Bonn. In: Bundesverband Deutscher Banken (Hg.), Banken im Wettbewerb - in Europa und weltweit. Köln 1990, S. 22-31.

Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften, Sonderbericht 1/89 über das agrarmonetäre System. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1989 Nr. C 128, S. 1-39.

RITSON, C., TANGERMANN, S., The Economics and Politics of Monetary Compensatory Amounts. In: European Review of Agricultural Economics 6 (1979), S. 119-164.

SCHLÜTER, P.W., Zwölf verschiedene Währungen in einem Binnenmarkt. In: Deutsche Gesellschaft für Agrar- und Umweltpolitik (Hg.), Die Gemeinschaft 1992 - Beginn eines neuen Zeitalters? Bonn 1989, S. 25-36.

SCHMITT, G., EG-Kommission bei ihren Währungsvorschlägen nicht gut beraten. In: Agra-Europa 12/87 vom 30.03. 1987, Teil "Markt und Meinung", S. 1-5.

SCHMITZ, P.M., Gesamtwirtschaftliche Beurteilung einer EG Agrarpreisharmonisierung durch Abbau des Grenzausgleichs. In: *Agrarwirtschaft* 28 (1979), S. 1.10.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des Binnenmarktes. Münster-Hiltrup 1990.

KAPITALMARKT UND AGRARKREDIT IM GEMEINSAMEN BINNENMARKT

von

Uwe ZIMPELMANN, Frankfurt am Main

0 Einführung

Lassen Sie mich zunächst meinen Dank darüber ausdrücken, daß ich heute als Bankpraktiker - mit besonderem Bezug zur Agrarwirtschaft - zu Ihnen sprechen kann. Der Aufbau meines Referats orientiert sich an den beiden Säulen Finanzsektor und Landwirtschaft, auf die ich mit Blick auf den EG-Binnenmarkt in den ersten beiden Abschnitten eingehen werde. Im dritten Kapitel soll dann - um im Bild zu bleiben - der Brückenschlag erfolgen in Form des Agrarkredits, der die Verbindung herstellt zwischen den Finanzmärkten und der Landwirtschaft. Die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf den landwirtschaftlichen Realkredit sollen dabei im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Um den Ereignissen der letzten Monate in der DDR gerecht zu werden, möchte ich schließlich noch einige Worte zur Situation der Landwirtschaft und des Agrarkredits im östlichen Teil Deutschlands sagen.

In den vergangenen Monaten wurde des öfteren der treffende Satz von Victor Hugo zitiert: "Nichts auf der Welt ist so mächtig wie eine Idee, deren Zeit gekommen ist." In der Regel wurde dieser Ausspruch im Zusammenhang mit dem schnellen Wandel hin zu Demokratie und Marktwirtschaft in der DDR genannt. Und tatsächlich ist aus deutscher Sicht das Ende der Teilung unseres Landes bereits jetzt das herausragende Ereignis der neunziger Jahre. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß die "Idee Europa" - in ihren Grundzügen bereits in den Römischen Verträgen von 1957 formuliert - in den Hintergrund tritt. Es sollte vielmehr das Ziel von "Europa '92" bleiben, durch völlige Freizügigkeit für Personen, Güter, Dienste und Kapital den größten Binnenmarkt der Welt mit rund 340 Mio Einwohnern zu schaffen. Daß auf dem Weg zu diesem Ziel große Anpassungsprobleme und Schwierigkeiten zu bewältigen sind, ist in Anbetracht der Größenordnung der EG und der bestehenden Konvergenzlücken in Politik und Wirtschaft nicht verwunderlich. Wir alle kennen den Delors-Bericht mit seinen Phasen zur Wirtschafts- und Währungsunion, um deren Realisierung und Terminierung in der politischen Arena heftig gerungen wird. Meine These ist, daß die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion neben der innergemeinschaftlichen Freizügigkeit letztlich auch die Etablierung einer gemeinsamen europäischen Währung sowie eines unabhängigen Europäischen Zentralbanksystems bedeutet. Das aber würde einen Verzicht auf eine eigenständige Wirtschafts- und Währungspolitik der einzelnen Partnerländer notwendig machen. Ein solcher Schritt ist jedoch ohne bedeutende Fortschritte in der politischen Integration der Gemeinschaft nur schwer vorstellbar.

1 EG-Binnenmarkt '92 im Finanzsektor

Wichtiger Bestandteil des zukünftigen EG-Binnenmarktes ist ein einheitlicher Finanzraum. Er wird nach seiner Vollendung der größte und liberalste Finanzmarkt der Welt sein. Bereits jetzt beträgt der Beitrag des dynamisch wachsenden Finanzsektors zum Bruttonationalprodukt der Gemeinschaft 5 % - mit Anteilen von etwa 3 % in Dänemark und 18 % in Luxemburg (BADER, S. 242-250). Er ist damit rein statistisch gesehen beinahe dem der

Landwirtschaft in der EG vergleichbar. Allerdings vollzieht sich an den Finanzmärkten und im Bankgeschäft weltweit ein noch tiefgreifender und rascher voranschreitender Wandlungsprozeß als in der Landwirtschaft. Althergebrachte Strukturen brechen auf, Größenordnungen verändern sich in einem kaum vorhersehbaren Ausmaß. Die sich wandelnden Rahmenbedingungen erfordern auch für die Banken Anpassungsbedarf und mitunter neue Geschäftsstrategien.

1.1 Harmonisierung des Bankrechts

Wir leben in einer aufregenden Zeit. Bereits die achtziger Jahre waren nicht arm an strukturellen Veränderungen in der Bankenlandschaft. Stichworte wie Deregulierung, Globalisierung und Verbriefung stehen im Mittelpunkt des Interesses. Mit fortschreitender Integration der Kapital- und Kreditmärkte und immer mehr grenzüberschreitenden Dienstleistungen wird das Wettbewerbsproblem auch unter den Banken in der EG brisanter. Das Projekt "Binnenmarkt Banken" zur Schaffung möglichst gleicher Wettbewerbschancen betrifft EG-weit etwa 10 000 Kreditinstitute mit rund 2,5 Mio Beschäftigten (RECKINGER, S. 15-30).

Zentrales Instrument zur Verwirklichung des einheitlichen EG-Bankenmarktes ist die sogenannte zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie vom 15. Dezember 1989. In ihr wurden die entscheidenden Prinzipien der Harmonisierung verankert, nämlich erstens die minimale Koordinierung wesentlicher Zulassungs- und Aufsichtsnormen, zweitens die gegenseitige Anerkennung der Aufsichtssysteme und drittens das Prinzip der alleinigen Herkunfts- oder Sitzlandkontrolle (KLUGE, S. 182-184). Griffig formuliert bedeutet dies: Harmonisierung nur soweit wie nötig, gegenseitige Anerkennung der Aufsichtsvorschriften so weit wie möglich. Ist also ab 1. Januar 1993 eine Bank erst einmal in einem EG-Land zugelassen, kann sie ungehindert auch innerhalb des gesamten Binnenmarktes aktiv werden. Für die Aufsicht gelten dann nur die entsprechenden Vorschriften des Herkunftslandes. Letztgenannter Grundsatz wurde übrigens bereits in der ersten Bankenrichtlinie von 1977 erwähnt.

Auch in der EG gehört die Eigenmittelrelation, d.h. das Verhältnis von Eigenkapital zu den gesamten risikogewichteten Aktiva, zum aufsichtsrechtlichen Kern des künftigen Bankenmarktes. Diese ist aufgeteilt auf zwei Richtlinien, die ich wegen ihrer großen Bedeutung kurz nennen möchte. In der Eigenmittelrichtlinie vom 17. April 1989 wurden zunächst die zulässigen Bestandteile des Eigenkapitals definiert. Die sogenannte Solvabilitätskoeffizienten-Richtlinie vom 18. Dezember 1989 bestimmt demgegenüber, daß das risikobehaftete Geschäft der Banken mit 8 % des soeben definierten Eigenkapitals unterlegt werden muß. Es bleibt jedoch jedem einzelnen Mitgliedsstaat unbenommen, zusätzliche oder strengere Normen für die von ihm zugelassenen Kreditinstitute aufzustellen. So werden beispielsweise in der Bundesrepublik strengere Maßstäbe an das Eigenkapital angelegt, worin viele Banken eine Benachteiligung im EG-weiten Wettbewerb sehen. Auch aus der zukünftigen Behandlung des Realkredits - worauf ich noch näher eingehen werde - wird vielfach mit steigenden Refinanzierungskosten der deutschen Banken gerechnet.

1.2 Liberalisierung des Kapitalverkehrs

In den vergangenen Jahren ist im Zuge der zunehmenden Verbrieferung von Forderungen die Kapitalmarktfinanzierung häufig an die Stelle der herkömmlichen Kreditaufnahme getreten. Grundidee des Kapitalmarktes ist es, langfristig liquide Mittel der Anleger aufzunehmen durch die Begebung von Wertpapieren an Börsen. Ein gemeinsamer europäischer Kapital-

markt ist nur möglich durch Freiheit des Kapitalverkehrs, also Wegfall aller Devisenbeschränkungen zwischen den regionalen Teilmärkten. In den letzten beiden Jahren ist dieses Ziel in greifbare Nähe gerückt. So wurden mit Wirkung vom 1. Juli dieses Jahres in den meisten Mitgliedsländern die bisher bestehenden Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs aufgehoben. Nicht gelungen ist jedoch bisher die für die Freiheit des Kapitalverkehrs ebenfalls wichtige Harmonisierung der steuerrechtlichen Regelungen (HOFFMANN, S. 178-180).

Ein einheitlicher Finanzmarkt auf EG-Ebene bedeutet niedrigere Kosten der Kapitalaufnahme für die europäische Wirtschaft. Durch die Liberalisierung der Finanzdienstleistungen wird der Verbraucher fast 90 Mrd US-Dollar einsparen (SCHIMMELMANN, S. 97-112). Aus Sicht der Kreditinstitute sind dies allerdings Ertragsminderungen, die sie durch ein strafferes Kostenmanagement zumindest teilweise ausgleichen müssen. Dennoch - und damit will ich diesen Abschnitt beschließen - ist freier Kapitalverkehr notwendig, denn er führt zu einem immer effizienteren Einsatz des Faktors Kapital und damit zu einem freien Austausch von Gütern und Diensten.

2 EG-Binnenmarkt in der Landwirtschaft

Auch für die Landwirtschaft wird die Aufhebung der Handelsschranken einen verstärkten Wettbewerb zur Folge haben. Dies dürfte zu weiteren strukturellen Anpassungen auf allen Ebenen der Produktion und Vermarktung führen (WILLER). Auswirkungen sind auch von Harmonisierungsmaßnahmen u.a. im Bereich der Umsatzsteuer, der Verkehrspolitik sowie der zukünftigen Gestaltung der Währungspolitik zu erwarten (ZEDDIES, S. 3-6). Bei einem freien Warenverkehr ohne Grenzkontrollen ist zudem eine Durchführung des Währungsausgleichs nicht mehr möglich. Wechselkursanpassungen schlagen dann wieder unmittelbar auf die Einkommen und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft durch, solange eine Währungsunion nicht verwirklicht ist.

Insgesamt gesehen kann man jedoch sagen, daß durch die langjährige gemeinsame Agrarpolitik die Integration der Agrarsektoren der EG-Mitgliedsstaaten weiter fortgeschritten ist als in anderen Wirtschaftsbereichen. Die überwiegende Zahl der Rechtsangleichungen dürfte somit nur relativ geringe Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft haben. Für die deutsche Agrarwirtschaft bleibt dabei das Globalziel bestehen, ihre Wettbewerbsposition gegenüber anderen EG-Anbietern weiter zu stärken.

3 Agrarkredit im Gemeinsamen Markt

3.1 Ausgangslage

Lassen Sie mich nun die Verbindung herstellen zwischen der Landwirtschaft und dem von mir bereits ausführlicher dargestellten Finanzsektor. Ich will mit einer Definition beginnen. Unter Agrarkredit verstehe ich nicht nur Bankkredite an Produktionsbetriebe der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, sondern auch an sonstige mit der Agrarwirtschaft verbundene Unternehmen. Das Fremdkapital in der westdeutschen Landwirtschaft (ohne Forstwirtschaft und Fischerei) belief sich im Frühjahr 1990 auf 45,5 Mrd DM. Mit einem Anteil der langfristigen Kredite von 78 % sind die Betriebe aus heutiger Sicht unter Zinsgesichtspunkten recht günstig finanziert (RODEWALD). In Anbetracht gestiegener Zinsen wird die durchschnittliche Zinsbelastung der Betriebe von zuletzt 7,4 % jedoch zunehmen. Gerade die jetzige Hochzinsphase mit Kapitalmarktsätzen über 9 % zeigt daher, wie stabilisierend Kredite mit langfristiger Zinsbindung wirken können.

In westdeutschen Haupterwerbsbetrieben beträgt der Anteil des Fremdkapitals nach Angaben des Agrarberichts etwa 23 % der Bilanzsumme. Er hat sich im langjährigen Durchschnitt kaum verändert. In unseren EG-Partnerländern reicht die entsprechende Quote von 2 % in Italien und Spanien bis 59 % in Dänemark. Die höchste Fremdkapitalbelastung je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche weisen jedoch mit fast 14 000 DM erwartungsgemäß die Niederlande auf, zum Vergleich die Bundesrepublik mit 4 000 DM und Frankreich mit 2 700 DM.

Ich sagte zuvor bereits, daß der Agrarkredit im Interesse der Landwirtschaft und der ihr vor- und nachgelagerten Bereiche zur Verfügung gestellt wird. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren der Realkredit im landwirtschaftlichen Bereich immer mehr zugleich zu einem Unternehmerkredit entwickelt. Dennoch beruht die Kreditgewährung an die Landwirtschaft nach wie vor - und dies wird auch in Zukunft so sein - auf der Besicherung durch Verpfändung von Grund und Boden (STEIN und STIEGLITZ, S. 14-20).

3.2 Agrarkreditsysteme und -institute in der EG

Als Kreditgeber der Landwirtschaft fungieren in der EG Geschäftsbanken sowie Spezialinstitute der Agrarfinanzierung. In der Bundesrepublik ist - wie Sie wissen - der Genossenschafts- und Sparkassensektor maßgeblich an der Finanzierung der Agrarwirtschaft beteiligt. Als zentrales Refinanzierungsinstitut steht die Landwirtschaftliche Rentenbank zur Verfügung. Wir haben im vergangenen Jahr mittel- und langfristige Darlehen in Höhe von 4,1 Mrd DM neu zugesagt. Knapp 20 % hiervon legen wir im Rahmen von hauseigenen Sonderkreditprogrammen aus, die wir aus unseren laufenden Erträgen fördern. Die Refinanzierung erfolgt am Kapital- bzw. Geldmarkt durch die Aufnahme von Darlehen und die Ausgabe von festverzinslichen Wertpapieren. Während wir uns also ständig am Markt bewegen, ist dies für die Agrarfinanzierung in anderen EG-Ländern keineswegs selbstverständlich. Als Beispiele für die Unterschiedlichkeit der Agrarkreditgewährung möchte ich kurz auf Frankreich und Italien eingehen.

In Frankreich waren Agrarkredit und Fördergeschäft in der Vergangenheit auf die Agrarkreditorganisation Crédit Agricole konzentriert. Mit einer Bilanzsumme von mehr als 1,4 Billionen Franc Ende 1989 und rund 10 000 Zweigstellen ist sie eine der größten Bankengruppen der Welt. Das Kapital der vormals staatlichen Spitzenorganisationen Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA) wurde im Zuge ihrer Privatisierung 1988 von den Regionalkassen übernommen. Für die sogenannte "Grüne Bank" Frankreichs ist inzwischen die Zeit der Spezialisierung vorbei, sie kann in Zukunft Kredite vergeben, an wen sie will. Andererseits muß sie seit Jahresbeginn bei der Gewährung von Sonderkrediten auch mit anderen Banken konkurrieren. Hier ist also der Weg in Richtung Universalbank vorgezeichnet, den man auch in anderen Bereichen deutlich erkennt. Auf diese Entwicklung werde ich nachher noch eingehen.

Im Gegensatz dazu versucht man in Italien, das staatlich reglementierte und über 60 Jahre alte Agrarkreditsystem schrittweise zu modernisieren. So soll erstmals der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor in den staatlichen Agrarkredit eingebunden werden. Während bisher Marktkonditionen bei der Kreditvergabe kaum eine Rolle spielten, soll künftig den veränderten Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene sowie der Marktlage stärker Rechnung getragen werden. Die Agrarkreditinstitute sollen die Möglichkeit erhalten, für langfristige Darlehen Obligationen auszugeben. Im kurzfristigen Bereich ist eine staatliche Verbilligung nicht mehr vorgesehen, vielmehr soll die Kreditvergabe in diesem Bereich erstmals in Eigenregie der Banken erfolgen. Dennoch bleibt auch in Zukunft der staatliche

Einfluß groß. Zum einen werden nur vier Banken ermächtigt, landesweit das Agrarkreditgeschäft zu pflegen, zum anderen wird auch weiterhin eine zentrale Koordination und Kontrolle der Mittelvergabe vorgenommen.

3.3 Konsequenzen der Liberalisierung und Harmonisierung im EG-Binnenmarkt

Wir haben also ein weites Spektrum von Agrarkreditinstituten und -systemen in der EG. Insofern ist es schwierig, allgemeingültige Konsequenzen aus der Liberalisierung und Harmonisierung des Bankenmarktes abzuleiten. Eines jedoch erscheint mir sicher: Auch in unserem Bereich wird sich der Wettbewerb ungeheuer intensivieren. Einer der Teilmärkte des europäischen Binnenmarktes wird der landwirtschaftliche Realkredit sein, also die Hingabe von Darlehen gegen die Bestellung von Grundpfandrechten. Das Hauptproblem aber ist: Es gibt in den EGStaaten kein einheitliches Realkreditsystem. Eine Beleihungsgrenze von 60 % des Beleihungswertes ist beispielsweise in anderen EG-Ländern nicht existent. Da die Frage der Liberalisierung des binnenmarktweiten Realkredits in Brüssel erst nach 1992 wieder aufgegriffen werden soll, brechen ab 1. Januar 1993 für Hypothekenbanken und öffentliche Banken neue, härtere Zeiten an. Es wird mehr Wettbewerb geben für unser Kreditgeschäft durch mehr Präsenz im Markt, andere Konditionen und eine größere Produktvielfalt.

Aber auch das Passivgeschäft, also die Refinanzierung, wird sich verändern. Die Qualität der Deckungspapiere der deutschen Realkreditinstitute - und übrigens auch der Schuldverschreibungen unseres Hauses - hat sozusagen ein dreifaches staatliches Gütesiegel: Mündelsicherheit, Lombardfähigkeit und Deckungsstockfähigkeit. Wegen der Risikoarmut ihres Geschäfts können Realkreditinstitute mit niedrigerer Marge kalkulieren als andere Kreditbanken (WEILAND, S. 4-14). Jedoch: Wir werden auch in diesem Bereich in Zukunft keine schützenden Reinheitsgebote mehr haben. Was für Bier gilt, hat auch für den deutschen Pfandbrief Gültigkeit. Unsere europäischen Nachbarn sagen: "Europa bedeutet, laßt viele Blumen blühen". Natürlich kann der deutsche Pfandbrief weiterleben, aber es gibt auch andere gedeckte Wertpapiere. Der Markt muß dann entscheiden, ob das bisherige Gütesiegel noch so attraktiv ist, daß der Anleger bereit ist, einen etwas niedrigen Zins hinzunehmen, aber dafür größere Sicherheit zu haben.

3.3.1 Wandel der strategischen Ausrichtung von Agrarkreditinstituten

Auf den Finanzmärkten sind seit geraumer Zeit einige grundlegende Entwicklungen zu beobachten, die ich zunächst kurz ansprechen möchte. Dies ist zum einen der Trend zum Universalbankensystem, der sich auch in Ländern mit Trennbanken - wie den USA und Japan - immer stärker durchsetzt. Bei uns und in anderen klassischen Ländern des Universalbankensystems wird bereits ein neues Ziel ins Auge gefaßt. Allfinanz lautet das Stichwort, und gemeint ist damit die Erweiterung des universalbanktypischen Angebots z.B. um Versicherungsdienstleistungen, Unternehmensberatung oder das Bauspargeschäft. Für kapitalkräftige Finanzunternehmen ist dies ebenso eine Option wie der Trend zur weiteren Internationalisierung des Bankgeschäfts. Nur wenige europäische Institute werden sich zu echten "global players" entwickeln können, während sich die Mehrzahl der Marktteilnehmer auf einige Schlüsselmärkte bzw. Marktnischen beschränken wird. Wegen ihrer Heterogenität gilt dies meines Erachtens auch für die Agrarkreditinstitute. Bei Konzentration insbesondere des Aktivgeschäfts auf bestimmte Märkte und Zielgruppen können so "Heimvorteile" konsequent genutzt und das vor handene Know-how eingesetzt werden. Bei der

Refinanzierung sollten demgegenüber alle Möglichkeiten des EG-weiten Kapitalmarktes zu einer günstigen Mittelbeschaffung genutzt werden. Unser Umfeld wird sich in den nächsten Jahren drastisch verändern und es wird ein scharfer Wind des Wettbewerbs wehen.

4 Exkurs: Wirtschafts- und Währungsunion Bundesrepublik/DDR

Lassen Sie mich einige Worte sagen zur bevorstehenden Einheit Deutschlands und den Konsequenzen für Landwirtschaft und Agrarkredit.

4.1 Folgen für die Landwirtschaft

Die Landwirtschaft und der ländliche Raum im östlichen Teil Deutschlands werden in den kommenden Jahren ein neues Gesicht bekommen. Es besteht ein erheblicher Rationalisierungsbedarf sowie ein beträchtliches Kapitaldefizit. Fortschritt wird meines Erachtens am ehesten gefördert, wenn landwirtschaftliche Unternehmer über ausreichend Eigenkapital verfügen, um in eigenverantwortlicher Tätigkeit Risiken zu übernehmen und Chancen zu nutzen. Hierzu gehört zwingend auch das Eigentum an Grund und Boden, so daß der Eigentümer mit seinem Besitz zur Kreditsicherung das Haftungsrisiko übernehmen kann. Die entscheidende Frage wird sein, ob sich die Produktionsgenossenschaften im marktwirtschaftlichen Umfeld werden behaupten können. Ich habe daran große Zweifel.

4.2 Kreditvergabe an DDR-Agrarbetriebe

Aufgrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse und der geringen Effizienz ihrer Produktion sind für mich gegenwärtig die LPGen als bonitätsmäßig einwandfreie Kreditnehmer kaum vorstellbar. Ihre Verschuldung wird auf 30 bis 40 % des Unternehmenswertes geschätzt (NOBIS). Dabei gilt es zu beachten, daß die Kapitalsituation kein Spiegelbild der Wirtschaftlichkeit ist, sondern das Ergebnis staatlicher Auflagen. Auch ein reguläres Kreditgeschäft wurde nicht betrieben, die Kreditvergabe erfolgte entsprechend den staatlichen Produktions- und Investitionsentscheidungen. Der Altkreditbestand der LPGen wird übrigens auf 7,5 Mrd DM geschätzt.

Ein Großteil der Ausleihungen seit dem 1. Juli - also die über die Treuhandanstalt laufenden Liquiditätskredite - ist durch staatliche Bürgschaften abgesichert. Im übrigen mangelt es jedoch vielfach an tauglichen Kreditunterlagen, die bei der Vergabe von Krediten zu deren Besicherung notwendig sind. Diese erfordern die Durchleuchtung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Kreditnehmers. Ohne Eröffnungsbilanz, in der auch Grund und Boden erstmals bewertet werden, ist eine Beurteilung der Bonität des Kreditnehmers allerdings kaum möglich.

Daneben stößt die Grundstücksbeileihung vorerst noch auf praktische Schwierigkeiten. So etwa wird die Eintragung von Grundpfandrechten an vielen Orten erst in einigen Monaten möglich sein. Ich rechne daher damit, daß das Kreditgeschäft mit DDRBetrieben nur langsam anlaufen wird.

5 Schlußfolgerungen

Die Integration der fünf neuen Bundesländer ist ebenso wie das Entstehen des europäischen Binnenmarktes ein evolutionärer Prozeß. Und so wird auch der europäische Kapital- und Bankenmarkt sowie der "europäische Agrarkredit" erst allmählich heranreifen. Eines jedoch

erscheint sicher: Der Wettbewerb wird in allen Bereichen stark zunehmen. Letztendlich werden davon die Verbraucher profitieren, die neben einem verbesserten Service auch ständig unter Wettbewerbsdruck stehende Preise bekommen werden. Mir erscheint übertriebene Euphorie hinsichtlich der Wachstumseffekte dabei ebenso fehl am Platze wie Klagen über die Härte des zunehmenden Wettbewerbs. Die Idee von der Einheit Europas bietet gleichwohl eine einmalige Chance, die es zu nutzen gilt. Dies müssen wir auch in unseren Unternehmensplanungen berücksichtigen. Denn - und damit möchte ich mein heutiges Referat in Frankfurt mit Goethe beenden - "In der Idee leben heißt das Unmögliche behandeln, als wenn es möglich wäre".

Literaturverzeichnis

BADER, U.-O.: Der einheitliche Bankenmarkt 1992. "Die Bank" 5/88.

BEUTLER, J.E.: Pfandbriefrefinanzierter Realkredit im Binnenmarkt. "Die Bank" 12/89.

HOFFMANN, D.: Neue Rahmenbedingungen für den EG-Bankenmarkt. "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 4/90.

KLUGE, O.: Die Mindestharmonisierung des Bankenrechts. "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen" 4/90.

NOBIS, A.: Die Situation der Landwirtschaft in der Region Berlin-Brandenburg. Berlin 1990.

PLATH, H.: Erfahrungen und Entwicklungen im landwirtschaftlichen Realkredit. "Der langfristige Kredit" 16+17/90.

RECKINGER, G.: Die Struktur des Bankwesens in den wichtigsten EG-Ländern 1992 - Chance oder Alptraum für Europas Banken. In: FRANKE, G., und W. v. SCHIMMELMANN (Hrsg.): Banken im Vorfeld des Europäischen Binnenmarktes. Wiesbaden 1990.

RODEWALD, B.: Die Zinsen steigen - Konsequenzen für Landwirtschaft und Agrarhandel. "Ernährungsdienst" Nr. 101 vom 04.09.1990.

SCHIMMELMANN, W.v.: Vergleichende Analyse von Bankstrategien im Vorfeld von 1992. In: FRANKE, G. und W. v. SCHIMMELMANN (Hrsg.): Banken im Vorfeld des Europäischen Binnenmarktes. Wiesbaden 1990.

STEIN, J.H.v. und S.M.v. STIEGLITZ: Konsequenzen der Liberalisierung der Finanzinstitute 1992 für die Agrarfinanzierung in Europa. "Der langfristige Kredit" 7/90.

WEILAND, H.-O.: Was heißt Realkredit? "Der langfristige Kredit" 12/90.

WILLER, H.: Auswirkungen der Vollendung des EG-Binnenmarktes. "Agra-Europe" 14/90, Sonderbeilage.

ZEDDIES, J.: Was kommt auf die deutschen Bauern zu? "Hannoversche Land- und Forstwirtschaftliche Zeitung" 2/90.

**RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE VERWIRKLICHUNG
DES GEMEINSAMEN EG-BINNENMARKTS II**

WIE VOLLZIEHT SICH EIGENTLICH DER WETTBEWERB IN DER LANDWIRTSCHAFT? THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN, KRITERIEN UND KONSEQUENZEN

von

Günther SCHNMITT, Göttingen

1 Theoretische Überlegungen und empirische Fakten

1. Die 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landesbaues ist der "Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und der internationalen Arbeitsteilung" gewidmet. Thematisch handelt es sich also um die Frage nach den die Konkurrenzfähigkeit der Agrarproduktion im interregionalen Wettbewerb innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und im internationalen Wettbewerb mit außerhalb der Gemeinschaft liegenden Drittländern bestimmenden Faktoren. Obwohl in der entsprechenden Literatur streng zwischen interregionalem Wettbewerb einerseits und internationalem Wettbewerb andererseits in ihren Wirkungen auf die interregionale gegenüber der internationalen Arbeitsteilung mit Blick auf gänzlich unterschiedliche Bestimmungsgründe meist schon dadurch unterschieden wird, daß beim interregionalen Wettbewerb stark auf die zwischen einzelnen Unternehmen bestehenden Konkurrenzbedingungen, beim internationalen Wettbewerb auf diejenigen zwischen (ganzen) Volkswirtschaften oder doch ganzer Sektoren oder Branchen verschiedener Volkswirtschaften untereinander abgehoben wird (vgl. dazu STIGLER, 1987, CAPOSSA und VAN ORDER 1987, MOORE und RHODES, 1987, STOUT, 1987 und GROENEWEGEN, 1987), können stark vereinfachend interregionale und internationale Arbeitsteilung folgendermaßen in wechselseitigen Zusammenhang gebracht werden: Während theoretisch die *internationale* Arbeitsteilung mit den *komparativen* Kostenunterschieden bei der Produktion von (handelsfähigen) Gütern erklärt wird, die sich ihrerseits aus den durch die unterschiedliche Faktorenausstattung einzelner Volkswirtschaften bestimmten Faktorenpreisrelationen ergeben, erfolgt die *interregionale* Arbeitsteilung in bezug auf die Herstellung von Gütern, die sich unter den genannten Bestimmungsfaktoren als international wettbewerbsfähig erweisen, nach Maßgabe der absoluten Unterschiede in den Produktionskosten dieser Güter innerhalb eines Landes. Die interregionale Wettbewerbsfähigkeit dabei wird von zahlreichen, regional jedoch voneinander abweichenden wirtschaftlich relevanten Standortfaktoren bestimmt. Daß eine derartige Unterscheidung zwischen dem regionalen und internationalen Wettbewerb und den sich hieraus ergebenden Unterschieden in der regionalen gegenüber der internationalen Arbeitsteilung theoretisch möglich und vielfach empirisch relevant erscheint, ist allein in der essentiellen Annahme begründet, wonach aus interregionaler Sicht eine weitgehende, jedenfalls größerer Faktormobilität als im internationalen Kontext besteht. Demzufolge weichen die Faktorpreise und -relationen interregional nur wenig, international dagegen stark voneinander ab.

2. Dieses Erklärungsmuster für die internationale und interregionale Arbeitsteilung und damit die entsprechende Wettbewerbsfähigkeit muß vor allem bezüglich der Arbeitsteilung im Bereich der Agrarproduktion als maßgeblich angesehen werden. Bei den Agrarprodukten handelt es sich nämlich fast ausschließlich um sog. Ricardo-Güter, also um Produkte, deren Herstellung von der "Verfügbarkeit" bestimmter Ressourcen bestimmt wird (vgl. dazu HESSE, 1967, S. 95ff.), also vor allem von Bodenqualität und Klima, die in ihrer

quantitativen und qualitativen Verfügbarkeit standortgebunden und deshalb weder international noch interregional austauschbar sind. Diese Definition von Ricardo-Gütern liegt ja das von David RICARDO (1817, S. 76ff.) zur Demonstration seiner Theorie der komparativen Kostenvorteile gewählte Beispiel der Arbeitsteilung zwischen dem auf die Weinproduktion spezialisierten Portugal und dem auf die Tuchherstellung spezialisierten England zugrunde. Aufgrund der qualitativ günstigeren Faktorenausstattung (Klima) ist Portugal in der Lage, Wein sowohl absolut als auch relativ billiger herzustellen als England. RICARDO (S. 275ff.) gibt aber auch mit seiner Grundrententheorie implizit eine Erklärung für die regionale Spezialisierung der Weinproduktion innerhalb Portugals, denn diese wird sich auf jene Landesteile konzentrieren, wo die dafür besonders geeigneten Böden und klimatischen Bedingungen eine höhere Differentialrente abwerfen als andere Standorte. Eine solche interregionale Arbeitsteilung wird umso deutlicher ausgeprägt sein, sobald die Weinproduktion sich in ihrem Wettbewerb um einen dafür an sich geeigneten Standort der Konkurrenz anderer Bodennutzungszweige ausgesetzt sieht. In diesem, weltweit wohl überwiegenden Fall (vgl. USDA, 1964, und OTA, 1986a und b) entscheidet die jeweils erzielbare Lagerrente über die relative Vorzüglichkeit der Bodennutzung durch Wein oder andere Agrarprodukte, so daß sich, wie Johann-Heinrich v. THÜNEN gezeigt hat, bei gleicher Qualität der natürlichen Standortfaktoren die von den Transportkosten der relevanten Inputs und Outputs bestimmte Grundrente über die regionale Wettbewerbsfähigkeit eines agraren Produktionszweiges entscheidet.

3. Folgt man dieser, die internationale und interregionale Arbeitsteilung in der Produktion von Agrar- ebenso wie Industriegütern erklärenden Theorie, so ergibt sich daraus, daß (1) eine, von komparativen Kostenvorteilen bestimmte und entsprechend strikte Arbeitsteilung zwischen einerseits Industriegütern produzierenden (Industrie-)Ländern und andererseits Agrarprodukte erzeugenden (Agrar-)Ländern erfolgt, sowie (2) eine von den natürlichen und ökonomischen (Transportkosten) Standortbedingungen bestimmte strenge Arbeitsteilung bei der Produktion von Agrarprodukten in und nur innerhalb von Agrarstaaten. Was (3) den im Zeitablauf erfolgenden, also dynamischen Anpassungsprozess angeht, so gilt, daß sich sowohl die komparativen Kostenvor- bzw. -nachteile einzelner Länder als auch die innerstaatlichen Kostenunterschiede bei der Produktion von Agrargütern verringern und zwar aufgrund der faktorpreisinduzierten technischen Fortschritte, wie sie bekanntlich von HAYAMI und RUTTAN (1985) in ihren, die Faktorpreisunterschiede nivellierenden Wirkungen nachgewiesen wurden¹.

Freilich steht die Realität der internationalen, aber auch der interregionalen Arbeitsteilung, soweit es die Agrarproduktion betrifft, in deutlichem Widerspruch zu diesen theoretisch begründeten Annahmen. Weder hat sich England auf die Tuchproduktion, nach Portugal auf die Weinproduktion allein spezialisiert: In beiden Ländern wurden und werden Agrarprodukte erzeugt, und zwar vielfach die gleichen (Weizen), und auch innerhalb dieser Länder erfolgt keineswegs eine strikte regionale Konzentration der Produktion einzelner Agrarprodukte, sondern auf nahezu allen Standorten werden mehrere Agrarprodukte gemeinsam erzeugt.

1) Genau genommen dürfte es gar keine internationalen, aber auch keine interregionalen Unterschiede in den komparativen bzw. absoluten Faktorpreisen geben, folgt man der HAYAMI RUTTAN-Theorie, da diese Divergenzen gleichsam automatisch durch entsprechend faktorsparende technische Fortschritte beantwortet und deshalb beseitigt werden müßten.

4. Eine weitgehende Bestätigung für die hier in bezug auf die internationale und interregionale Arbeitsteilung und damit Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (auf der Ebene der Mitgliedsländer) und innerhalb der Bundesrepublik (auf der Ebene der Bundesländer ohne Stadtstaaten) liefern die im Agrarbericht (1990, S. 62 und 55) erstmalig wiedergegebene Übersichten².

Was die in diesen Übersichten dargestellten, von Zufallsschwankungen unbereinigten Produktionsanteile der einzelnen Mitgliedsländer der EG (10) bei den wichtigsten Agrarprodukten (1986/88) sowie deren Veränderungen in Prozentpunkten gegenüber 1976/88 anbetrifft, so lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen, nämlich zunächst in bezug auf die "internationale" Arbeitsteilung innerhalb der EG:

(1) Mit Ausnahme von Wein und Frischobst (Irland) werden alle aufgeführten 12 Agrarprodukte in allen Ländern erzeugt, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht. Eine Spezialisierung eines Landes auf die Produktion eines oder weniger Agrarprodukte ist somit nicht feststellbar. Eine im Vergleich zum Flächenanteil an der LN überdurchschnittliche Produktion zeigen bei Getreide und Raps die Bundesrepublik, Frankreich und Dänemark, eine unterdurchschnittliche dagegen Griechenland, Irland, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Umgekehrt liegen die Verhältnisse mit Ausnahme der Niederlande bei Gemüse und Frischobst. Bei der tierischen Veredelungsproduktion haben die nördlichen und westlichen Mitgliedsländer meist einen überdurchschnittlichen, die südlichen dagegen einen unterdurchschnittlichen Produktionsanteil.

(2) Im Zeitraum 1976/78 bis 1986/88 hat sich der Konzentrations- oder Spezialisierungsgrad der einzelnen Mitgliedsländer nur unwesentlich verändert. Über einem Prozentpunkt liegende Veränderungen haben sich nur in der Bundesrepublik bei pflanzlichen Produkten, Eiern und Schweinefleisch beobachten lassen, sowie in Frankreich bei Getreide, Raps, Gemüse, Eiern, Schweine- und Geflügelfleisch und bei wenigen Produkten in Italien, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich. Die stärksten Zu- bzw. Abnahmen erfolgten bei Raps, Kartoffeln sowie bei Schweine- und Geflügelfleisch und Eiern, also überwiegend bei Produkten mit nur geringer Flächenabhängigkeit.

In bezug auf die regionalen Standorte der Agrarproduktion und deren Veränderungen innerhalb der Bundesrepublik, wo die relativ stärksten Veränderungen im Vergleich zu den anderen Mitgliedsländern eingetreten sind, läßt sich folgendes festhalten, nämlich

(1) Auch in der Bundesrepublik werden alle acht dort aufgeführten und bedeutsamen Agrarprodukte in allen Bundesländern erzeugt. Bezogen auf den Flächenanteil haben bei Getreide nur Nordrhein-Westfalen und Hessen einen überdurchschnittlichen Produktionsanteil, bei Raps Schleswig-Holstein und Hessen, bei Kartoffeln nur Niedersachsen und Bayern, bei Rind- und Kalbfleisch nur Bayern und SH, bei Schweinefleisch NS und NRW, bei Geflügelfleisch nur NS, bei Kuhmilch nur Bayern, NS und SH sowie bei Eiern wiederum nur NS und NRW.

2) In bezug auf detaillierte Untersuchungen über regionale Spezialisierung und Konzentration verschiedener Produktionszweige in der Landwirtschaft ist neben den an anderer Stelle erwähnten Publikationen u.a. hinzuweisen auf DOLL (1986), DOLL und NEANDER (1983) sowie SPITZER (1979) und die dort aufgeführten weiteren Untersuchungen.

(2) Anteilsverschiebungen von einem einen Prozentpunkt übersteigendem Ausmaße haben sich nur beim Raps gezeigt, wobei SH einen (stark zufallsbedingten) Rückgang sogar um 35 %punkte, alle anderen Länder eine Zunahme verzeichnen. Noch stärkere Anteilsverschiebungen sind bei Kartoffeln zu beobachten. Auch bei den tierischen Veredelungsprodukten zeigen sich deutlicher ausgeprägte regionale Veränderungen.

5. Festzuhalten bleibt zunächst, daß die Standorttheorie zur Erklärung internationaler und interregionaler Arbeitsteilung keine empirische Bestätigung findet, soweit es die diesen Theorien entsprechende Standortorientierung der Agrarproduktion angeht. Daraus folgt aber auch, daß die von Agrarökonomen so häufig vertretene Auffassung, wonach internationale und interregionale Unterschiede der Produktionskosten in der Landwirtschaft maßgeblich für ihre Wettbewerbsfähigkeit seien, auf recht schwachen Füßen steht. So kommt die bekannte OTA-Studie (1986a, S. 45) für die USA zu dem Ergebnis, wonach "the difference between the lowest and highest cost enterprises exceeded 90 percent for corn and wheat, and 80 percent for soybeans". Die Frage freilich, warum sich solche Kostenunterschiede innerhalb der Landwirtschaft im Wettbewerb behaupten können, beantwortet diese Studie (S. 43) lediglich mit der Vermutung, daß "if relatively low market prevailed for several years, shifts might occur in the geographic location of production, away from high-cost areas and toward those with lower costs"³.

Im folgenden Abschnitt 2 soll die empirische Relevanz der für die internationale und interregionale Arbeitsteilung und damit Wettbewerbsfähigkeit als maßgeblich angesehenen Produktionskosten diskutiert werden. Dabei hebt diese Diskussion ab auf die diesen Kostenermittlungen implizit unterstellte Theorie des landwirtschaftlichen Betriebs als eines Unternehmens, die als irrelevant angesehen wird. Eine entsprechend auf die Agrarproduktion als eine mit alternativen Verwendungsmöglichkeiten konkurrierende Aktivität des landwirtschaftlichen Haushalts rekurrierende Theorie vermag zunächst lediglich die effiziente Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung unter sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Standortbedingungen erklären, nicht aber das Faktum der Mehrfachproduktion zahlreicher unterschiedlicher Agrarprodukte in einem Betrieb bzw. einer Region und (damit) in einem Land. Diese Erklärung erfolgt dann im 3. Abschnitt, wobei es sich in beiden Abschnitten um eine mikroökonomische Fundierung einer als allein relevant angesehenen Theorie der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung der und innerhalb der Landwirtschaft handelt.

2 Die Organisation der Landbewirtschaftung und ihre Relevanz für die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion

1. Prinzipiell orientiert sich die Ermittlung der Produktionskosten und Gewinne in der Landwirtschaft und die damit verbundenen Vorstellungen über ihre Wettbewerbsfähigkeit an der Theorie des Betriebs als Unternehmen. Allerdings stellt sich dabei vor allem das Problem, daß in der Landwirtschaft einige Produktionsfaktoren und Vorleistungen nicht mit Marktpreisen bewertet werden (können), weil es für diese keine, ihre Preise bzw. Kosten

3) Solche, im übrigen methodisch problematischen Produktionsvergleiche werden vom USDA für die USA periodisch und umfassend vorgenommen (USDA, 1985, sowie die o.a. OTA-Studien, 1986a und b). Vgl. dazu auch ISERMAYER (1988) und WEINSCHENCK (1986) sowie kritisch dazu SCHMITT (1987)

direkt bestimmenden Märkte gibt. Das gilt neben den nicht-marktmässigen (innerbetrieblichen) Vorleistungen vor allem für die im Betrieb eingesetzten "familieneigenen" Faktoren, nämlich die nicht-entlohnte Arbeits- und Unternehmerleistung von seiten der "Familienarbeitskräfte", für den im Betrieb eingebrachten, im Eigentum der Familie befindlichen Boden bzw. das dort eingesetzte Eigenkapital. Das ist deswegen von großer Bedeutung, weil die diese Gegebenheiten bedingenden Zusammenhänge auf die in der Landwirtschaft weitaus dominierende Organisationsform der Landbewirtschaftung als Familienbetriebe oder -wirtschaften hindeuten, die freilich weitgehend aus dem Blickfeld der Agrarökonomie geraten ist (SCHMITT, 1986a, 1989a und 1990e).

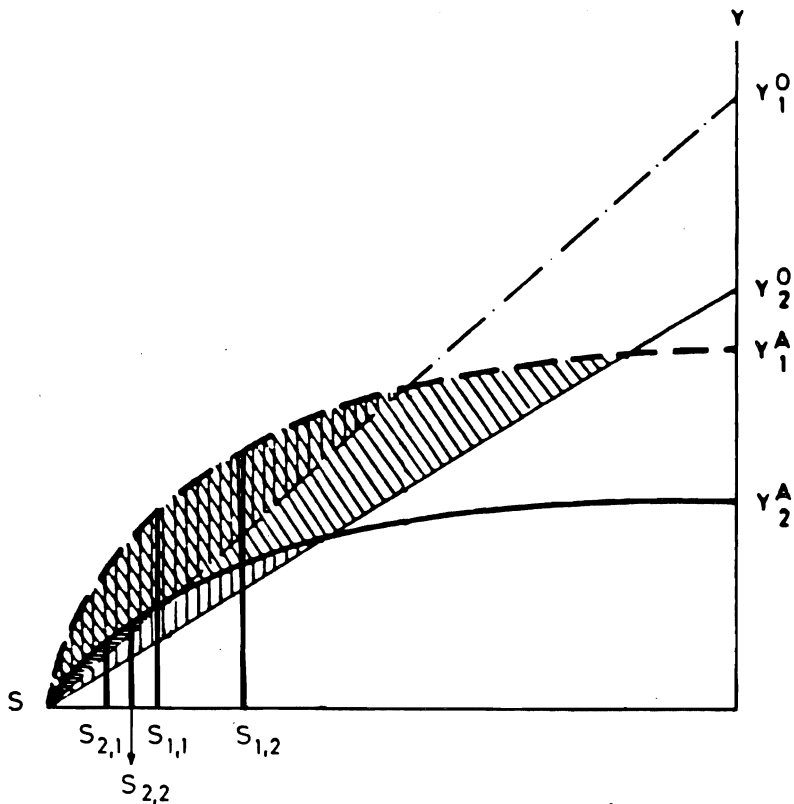
Diesen Umständen Rechnung tragend, wird in der Landwirtschaft nicht der eigentliche Gewinn im Sinne der Differenz zwischen Erlösen und allen bei der Produktion anfallenden Produktionskosten als "Erfolgsmaßstab" von Rentabilität und Produktivität ermittelt, sondern die "Differenz zwischen Unternehmensertrag und Unternehmensaufwand". Entsprechend umfaßt "der Gewinn das Entgelt für die nicht-entlohnte Arbeit des Landwirts und seiner mitarbeitenden, nicht entlohten Familienangehörigen, das eingesetzte Eigenkapital und die unternehmerische Tätigkeit" (AGRARBERICHT 1990, S. 185). Analog zu dieser Definition des "Gewinns" (net farm income) in der Landwirtschaft erfolgt die Definition und Ermittlung der Produktionskosten landwirtschaftlicher Betriebe und einzelner Produktionszweige. Entsprechend berechnet etwa das USDA die Produktionskosten ganzer landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Landwirtschaft insgesamt, indem alle laufenden Betriebsausgaben (Fremdlöhne, Ausgaben für Betriebsmittel, Reparaturen für Maschinen, Gebäude u.a.m.) und "overhead costs" (Steuern, Abschreibungen, Zinsen, Pachten) erfaßt werden (USDA 1969, S. 4), während die Produktionskosten der einzelnen Produktionszweige dadurch ermittelt werden, indem die zuvor genannten Betriebsausgaben ("variable expenses") direkt und die "fixed expenses" anteilmäßig zugerechnet werden. Festzuhalten bleibt vor allem, daß in jedem Falle die (Opportunitäts-) Kosten der im Betrieb eingesetzten, aber nicht entlohten Arbeitszeit der Familienangehörigen sowie des Eigenkapitals dadurch zu berücksichtigen versucht werden, daß die Marktpreise und nicht die tatsächlichen Opportunitätskosten zugrunde gelegt werden (vgl. dazu SCHMITT, 1990b).

2. An anderer Stelle habe ich die Implikationen der Organisation landwirtschaftlicher Betriebe durch den Haushalt der Bewirtschafter für Faktorallokation, -produktivität und -einkommen theoretisch auch unter Berücksichtigung der außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der den Haushalt konstituierenden Haushaltsproduktion, Transaktionskosten und unvollkommener Faktormärkte untersucht und dargestellt (SCHMITT, 1989a und 1990a und e). Außerdem habe ich die aus der Familienarbeitsverfassung als die in der Landwirtschaft dominierende Organisationsform resultierenden Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Organisationsformen herausgearbeitet (SCHMITT, 1990c). Aus Raumgründen muß hier auf eine ausführlichere Wiedergabe dieser theoretischen Überlegungen verzichtet werden. Lediglich eine auf das Wesentliche "verkürzte" Darstellung der zentralen Zusammenhänge kann hier in Form des Schaubildes 1 vorgenommen werden.

In Schaubild 1 reflektieren Y^A_1 und Y^A_2 zwei unterschiedliche landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeitenkurven, die den Verlauf der o.a. Unternehmensgewinne (net farm income) in Abhängigkeit von der Betriebsgröße S , genauer dem damit verbundenen Arbeitsaufwand wiedergeben. Die Unterschiede zwischen Y^A_1 und Y^A_2 können als Ergebnis unterschiedlicher Preisverhältnisse, Produktionstechniken oder natürlicher Produktionsbedingungen interpretiert werden. Y^0 stellen dagegen die nicht-landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeitenkurven der verfügbaren Ressourcen (Arbeitszeit) und damit, soweit ihre Verwendung im Betrieb erfolgt, deren Opportunitätskosten dar. Die Unterschiede zwischen

Y_1^0 und Y_2^0 erklären sich aus entsprechend unterschiedlichen Faktorpreisen (Marktlohnsatz), die aus unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, regionalen oder qualitativen Differenzen der Arbeit resultieren mögen.

Schaubild 1:



3. Unter der traditionellen Vorstellung über das (komparative-statische) Haushaltsgleichgewicht, das dann erreicht ist, sobald die Grenzverwertung der vom Haushalt eingesetzten Ressourcen in allen Verwendungsarten - hier der betrieblichen und außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit - gleich ist, lassen sich folgende Einsichten aus Schaubild 1 ableiten, nämlich

(1) alle hier aufgeführten Kombinationen betrieblicher und außerbetrieblicher Gegebenheiten resultieren in einer unterschiedlichen Optimalgröße des Betriebs: Je niedriger die Opportunitätskosten (Y_2^0) und je höher die landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeitenkurve (Y_1^A) ist, umso größer ist die optimale Betriebsgröße ($S_{1,2}$) ausgeprägt und umgekehrt (Y_1^0 und Y_2^A ; $S_{2,1}$).

(2) In allen in Schaubild 1 abgeleiteten optimalen Betriebsgrößen erfolgt eine gleichermaßen effiziente Faktornutzung in der landwirtschaftlichen Produktion und damit ein optimaler Beitrag der Agrarproduktion zum maximal erreichbaren Einkommen des landwirtschaftlichen Haushaltes (SCHMITT, 1988a): Das landwirtschaftliche Wertgrenzprodukt erreicht jeweils die Höhe der relevanten Opportunitätskosten.

(3) Gleiche Effizienz in der Faktornutzung bei jeweils unterschiedlichen, aber stets optimalen Betriebsgrößen bedeutet, daß alle hier aufgeführten Betriebe als wettbewerbsfähig gelten müssen. Umgekehrt gilt deshalb, daß von unterschiedlichen Betriebsgrößen weder auf die Effizienz noch auf die Suboptimalität oder die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer ($S_{2,1}$, $S_{2,2}$ und $S_{1,1}$) gegenüber größeren Betrieben ($S_{1,2}$) geschlossen werden kann.

(4) Die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe unterscheiden sich bekanntlich durch ihre Betriebsgröße und damit den Verlauf ihrer landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeitenkurve (Produktionsfunktion und betriebliche Preis-Kostenverhältnisse), aber auch in der Höhe der Opportunitätskosten der eingesetzten Produktionsfaktoren. Letzteres gilt vor allem für die Opportunitätskosten der familieneigenen Arbeit, die durch unterschiedliche Qualifikation, Unterschiede in Alter und Geschlecht dieser Arbeitskräfte, regionale Arbeitsmarktbedingungen u.a.m. bedingt, eine sehr unterschiedliche Höhe erreichen können.

(5) Solche Unterschiede der landwirtschaftlichen gegenüber den nicht-landwirtschaftlichen Einkommensmöglichkeitenkurven bestehen zwischen einzelnen Betrieben und der gleichen "Region", vor allem aber in interregionaler und, wesentlich ausgeprägter, in internationaler Hinsicht. Daraus folgt, daß, interregional und international gesehen, die optimalen Betriebsgrößen sehr stark divergieren, diese unterschiedlich großen Betriebe jedoch als stets wettbewerbsfähig anzusehen sind. Daraus folgt schließlich weiter, daß in den durch unterschiedlich große, aber stets optimale Betriebsgrößen ausgezeichneten "Regionen" und "Länder" die Erzeugung von Agrarprodukten effizient und damit wettbewerbsfähig erfolgt. Deshalb erweist sich die Theorie der komparativen Kostenvorteile zur Erklärung der internationalen Arbeitsteilung in der Landwirtschaft als ebenso irrelevant wie die Theorie der absoluten Kostenvorteile zur Erklärung der interregionalen Arbeitsteilung innerhalb der Landwirtschaft, wenn sich letztere auf die Frage beschränkt, ob und warum in bestimmten, als kosten-ungünstig angesehenen Regionen die Agrarproduktion zugunsten kostengünstigerer Regionen als wettbewerbsfähig anzusehen ist⁴.

3 Zum Verbundcharakter der Agrarproduktion

1. Aus den zuvor entwickelten Überlegungen läßt sich theoretisch zunächst nur begründen, daß Agrarproduktion auch unter relativ sehr ungünstigen, in vergleichsweise hohen Produktionskosten resultierenden natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen einzel- und gesamtwirtschaftlichen effizient und rentabel aufrechterhalten wird und werden kann. Entsprechend ergibt sich daraus, daß Agrarprodukte nahezu überall auf der Welt erzeugt werden, zumindest auch noch dort, wo die produktionstechnischen Mindestvoraus-

4) Schaubild 1 ist abzulesen, daß nur dann, wenn die landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeitenkurve Y^A einen Verlauf aufweist, daß die außerlandwirtschaftliche Möglichkeitenkurve Y^0 stets, d.h. von ihrem Ursprung an, steiler ist, eine Agrarproduktion nicht erfolgt.

setzungen (Bodenverfügbarkeit und klimatische Bedingungen) gegeben sind: Von den 13,9 Mrd. ha Bodenfläche der Erde werden 1,4 Mrd. (10,6%) als Ackerland und in Form von Dauerkulturen und 3,0 Mrd. (22,4%) als Dauergrünland und Prärien genutzt, 4,1 Mrd. ha (30,5%) als Wald; 4,9 Mrd. (36,4%) gelten als sonstige Flächen. Ein mit der Konzentration der industriellen Produktion vergleichbare räumliche Konzentration der Agrarproduktion auf die kostengünstigsten Standorte kann demnach nicht beobachtet werden.

Allerdings lassen die zuvor vorgetragenen theoretische Überlegungen die Frage offen, ob und in welchem Ausmaß die unter dem Gesichtspunkt komparativer Kostenvorteile nicht innerhalb der weltweit betriebenen Landwirtschaft eine internationale Arbeitsteilung und unter dem Aspekt der absoluten Kostenvorteile eine interregionale Konzentration (Spezialisierung) auf einzelne Produktionszweige erfolgt ist, und diese im Rahmen sich verstärkender internationaler und interregionaler Arbeitsteilung sich erhöht hat. Denn das vorhin vorgestellte Modell des landwirtschaftlichen Haushaltes rechtfertigt zunächst nur die Tatsache der Aufrechterhaltung der Agrarproduktion auch unter ungünstigen Standortbedingungen, nicht aber die mehrere Produktionszweige umfassende Verbundproduktion. Tatsächlich ist eine gewisse internationale wie interregionale Spezialisierung zu beobachten, wie aus den oben zitierten Übersichten entnommen werden kann. Allerdings kann davon ausgegangen werden, daß die wesentliche Ursache dieser Spezialisierung in den natürlichen (Bodenqualität, Klima und Wasserversorgung) und weit weniger in den wirtschaftlichen Standortbedingungen zu suchen sind, soweit diese in unterschiedlichen Produktionskosten ihren Niederschlag finden, ein Tatbestand, der bereits eingangs mit dem Hinweis auf die Charakterisierung der Agrarprodukte als Ricardo-Güter angesprochen wurde. Auch gänzlich offen muß die Frage bleiben, ob und in welchem Ausmaße die Veränderungen der Produktionsanteile einzelner Länder an der Weltproduktion einzelner Agrargüter Veränderungen dieser wirtschaftlichen Standortfaktoren oder anderen, vor allem etwa wirtschafts- und agrarpolitischen Faktoren zuzuschreiben sind. Jedenfalls kann weder in internationaler noch in interregionaler Hinsicht festgestellt werden, daß eine weitgehende Spezialisierung einzelner Länder und Regionen auf ein einziges oder nur ganz wenige Agrarprodukte erfolgt ist.

2. Eine erste Erklärung bieten gewiß hohe, mit wachsender Entfernung rasch steigende Transportkosten, die zumindest in regionaler Hinsicht (in Marktnähe) ein räumliches Nebeneinander verschiedener Produktionszweige begünstigen. Dieses Argument verliert aber sofort an Relevanz, wenn dieses räumliche "Nebeneinander" soweit geht, daß die meisten landwirtschaftlichen Betriebe mehrere Produkte nicht nur im zeitlichen Nacheinander, sondern im räumlichen Nebeneinander gleichzeitig produzieren. Dieser Tatbestand bedeutet in der Terminologie von BRINKMANN (1922, S. 65), daß die "Kräfte der Integrierung" diejenigen der "Differenzierung" übersteigen, also die Kosten einer spezialisierten Produktion höher sind als diejenigen der Verbundproduktion, obwohl mit einer solchen Spezialisierung vermutlich geringe Transaktionen verbunden sind. Hieraus folgt, daß es ein betriebliches Optimum der Zahl und des Verhältnisses verschiedener Produktionszweige zueinander gibt, das jedoch je nach den wirtschaftlichen und natürlichen Standortbedingungen variiert. Vor allem im Zeitablauf ändert sich dieses Optimum in der Regel zugunsten der Spezialisierung und damit zu Lasten der Verbundproduktion, vor allem weil produktionstechnische Fortschritte überall und bezüglich aller Produktionszweige eine vollständige Spezialisierung wirtschaftliche vorteilhaft erscheinen lassen, wenn sie auch bei einzelnen Produkten und unter entsprechend günstigen Standortbedingungen erfolgt ist.

3. Ohne in dieser Beziehung auf weitere Einzelheiten einzugehen, lassen sich jedoch folgende Schlußfolgerungen aus den vorstehenden Überlegungen ziehen, nämlich: (1)

Angesichts der sich aus dem weitaus dominierenden Verbundcharakter verschiedener Produktionszweige untereinander und ihren mit den Standortbedingungen verbundenen stark unterschiedlichen Verhältnissen erweisen sich auf einzelne Produktionszweige abhebende Schätzungen von Produktionskosten und ihre interregionale Vergleich als Maßstab ihrer Wettbewerbskraft als wenig aussagefähig⁵. Daraus folgt (2), daß die eine Verbundproduktion begünstigenden Faktoren eine interregionale Arbeitsteilung in Form einer entsprechenden Spezialisierung in der Landwirtschaft in engen Grenzen halten, wenn auch im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und damit in Zusammenhang stehende produktionstechnische Fortschritte eine solche Arbeitsteilung und Spezialisierung zunehmend begünstigen. Dennoch behalten jene Produktionszweige, die in ihrem wechselseitigen Verbund wirtschaftliche Vorteile gegenüber einer einseitigen Spezialisierung bieten, kraft damit verbundener Kostensenkungen ihre Wettbewerbsfähigkeit und lassen somit die Aufrechterhaltung von Produktionszweigen dort zu, wo diese eigentlich wenig wettbewerbsfähig erscheinen, vergleicht man sie mit Standorten, die eine stärkere Spezialisierung begünstigen. Offen muß (3) allerdings die Frage bleiben, ob und in welchem Ausmaße die Organisationsform der Landbewirtschaftung eine stärkere Spezialisierung begünstigt oder benachteiligt. Ähnliches gilt in bezug auf die, wie gezeigt, von der Organisationsform mitbestimmte Betriebsgröße, einen Einfluß auf das Ausmaß der Spezialisierung ausübt, auch wenn der OTA-Bericht (1986, S. 113) sich dahingehend äußert, daß "improvements in farm machinery have been perhaps most important in fostering large-scale, specialized operations".

4. Zusammenfassung und Ausblick

1. Internationaler und interregionaler Wettbewerb führen zu einer Spezialisierung und entsprechender Arbeitsteilung in der Güterproduktion nach Maßgabe komparativer bzw. absoluter Kostenvorteile. Solche Kostenvorteile in der Agrarproduktion werden wesentlich von den natürlichen Standortbedingungen (Boden und Klima), also ihrer "Verfügbarkeit", bestimmt. Gerade diese "Natur" der Agrarprodukte als sog. Ricardo-Güter läßt eine von dieser Verfügbarkeit stark bestimmte internationale und interregionale Arbeitsteilung der und innerhalb der Agrarproduktion erwarten.

2. Tatsächlich ist aber diese Arbeitsteilung in der Landwirtschaft weder in internationaler noch interregionaler Hinsicht besonders stark ausgeprägt. Das äußert sich auch darin, daß erhebliche interregionale und internationale Unterschiede in den Produktionskosten der verschiedenen, in verschiedenen Ländern und Regionen (und Betriebsgrößen) produzierten Agrarprodukte bestehen. Ein sich vor allem durch transporttechnische Fortschritte verschärfender internationaler und interregionaler Wettbewerb läßt erwarten, daß sich die internationale und interregionale Spezialisierung und Arbeitsteilung in einer Konzentration der Agrarproduktion auf Standorte mit den niedrigsten Produktionskosten konzentriert hat und in zunehmendem Maße konzentriert. Zu solchen Ergebnissen führen vor allem Analysen und Prognosen eines liberalisierten Welthandels mit Agrarprodukten und dem davon erwarteten bzw. bisherigen Strukturveränderungen in der Agrarproduktion, wie sie vor allem mit und im Verlaufe der europäischen Integration erwartet wurden, aber gering ausgeprägt waren.

5) Vgl. dazu die weiter oben aufgeführte Literatur sowie STANTON (1986, S. 12ff).

3. Für dieses geringe Ausmaß der Arbeitsteilung innerhalb der Agrarproduktion und ihrer Zunahme in der Vergangenheit werden häufig "Wettbewerbsbeschränkungen" in Form staatlicher Eingriffe und bestehender Mobilitätsrestriktionen verantwortlich gemacht. Hier soll eine gewisse Wirksamkeit staatlicher (agrarpolitischer) Wettbewerbsbeschränkungen insbesondere in bezug auf den internationalen Handel mit Agrarprodukten nicht bestritten werden. Allerdings wird anderen Einflußfaktoren ein wesentlich größeres Gewicht beigemessen.

Als ein derartig als wesentlich angesehener Faktor wird in diesem Beitrag die effizient, weil ökonomisch überlegene und in der Westlichen Welt dominierende Organisationsform der Landbewirtschaftung in Form der Familienarbeitsverfassung (Familienwirtschaften) angesehen. Sie erlaubt nämlich die Aufrechterhaltung der Agrarproduktion ökonomisch immer noch, soweit wie das durch in der Agrarproduktion erreichbare Wertgrenzprodukt die Opportunitätskosten der eingesetzten Produktionsfaktoren deckt, während das diese Opportunitätskosten nicht mehr erreichende Wertgrenzprodukt zu einer außerlandwirtschaftlichen Verwertung der zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren führt, freilich ohne daß deshalb die Agrarproduktion aufgegeben würde. Daraus folgt, daß Agrarproduktion auch unter ungünstigen natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen mit vergleichsweise hohen Produktionskosten immer noch erfolgt, sobald und soweit diese o.a. Bedingung erfüllt ist.

Literaturverzeichnis

BRAUNE, I. und HENRICHSMEYER, W.: Zukunftsperspektiven der Landwirtschaft. Angew. Wiss. Heft 354. - Münster-Hiltrup, 1988.

BRINKMANN, Th.: Die Ökonomik des landwirtschaftlichen Betriebes. In: Grundriss der Sozialökonomik, VII. Abt. - Tübingen, 1922, S. 27-123.

CAPOSSA, D. und VAN ORDER, R.: Spatial Competition. - In: The New Palgrave, Vol. 4, London et al., 1987, S. 425-428.

DOLL, H.: Betriebliche Konzentration und räumliche Schwerpunkte der Schweinehaltung und Ferkelproduktion. - Landbauforschung Völkenrode, 36. Jg., 1986, S. 61-78.

DOLL, H. und NEANDER, E.: Konzentration in der Tierhaltung. - Angew. Wiss. Heft 287, Münster-Hiltrup, 1983.

HAYAMI, Y. und RUTTAN, V.: Agricultural Development. An International Perspective. - Baltimore und London, 1985.

HESSE, H.: Hypothesen zur Erklärung des Warenhandels zwischen Industrieländern. - In: H. Giersch (Hrg.), Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Berlin, 1974, S. 39-60.

ISERMAYER, F.: Produktionsstrukturen, Produktionskosten und Wettbewerbsstellung der Milcherzeugung in Nordamerika, Neuseeland und der EG. - Kiel, 1988.

LANGE, D.,: Bestimmungsgründe des Weltagrarhandels. - Kiel, 1987.

MOORE, B. und RHODES, J.: Regional Distribution of Economic Activity. - In: The New Palgrave, Vol. 4, London et al., 1987, S. 113-117.

OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA): Technology, Public Policy, and the Changing Structure of American Agriculture. - Washington, D.C., 1986b.

RICARDO, D.: On the Principales of Political Economy and Taxation. - London, 1817.

SCHMITT, G.: Der ökonomische oder der ökologische Weg? Eine Antwort auf Günther Weinschenck oder ein Plädoyer für den "mittleren" Weg der praktischen Vernunft. - Agrarwirtschaft, J. 36, 1987, S. 90-97.

SCHMITT, G.: Wie optimal ist eigentlich die "optimale" Betriebsgröße in der Landwirtschaft? - Agrarwirtschaft, Jg. 37, 1988a, S. 234-245.

SCHMITT, G.: Simon Kuznets' "Sectoral Shares in Labor Force": A Different Explanation of his $(I + S)/A$ Ratio. - Am. Econ. Review, Vol. 79, 1989b, S. 1262-1276.

SCHMITT, G.: Warum ist Landwirtschaft überwiegend bäuerliche Landwirtschaft? - Berichte über Landwirtschaft, Bd. 67, 1989a, S. 161-219.

SCHMITT, G.: Die ökonomische Logik der Einheit von Haushalt und Betrieb in der Landwirtschaft. - Agrarwirtschaft, Vol. 39, 1990a, S. 209-220.

SCHMITT, G.: Der "Unternehmensgewinn" in der Landwirtschaft: Maßstab der Effizienz des Faktoreinsatzes? - Agrarwirtschaft, Vol. 39, 1990b, S. 307-314.

SCHMITT, G.: Das Scheitern der Kollektivierung der Landwirtschaft in den sozialistischen Ländern: Eine transaktionskostentheoretische Erklärung. - Berichte über Landwirtschaft, Bd. 68, 1990c (im Druck).

SCHMITT, G.: Zum Problem der Mindestbetriebsgröße in der Landwirtschaft. - Berichte über Landwirtschaft, Bd. 68, 1990d, S. 161-183.

SCHMITT, G.: Is Structural Change Really a Source of Economic Growth? The Case of Agriculture. - Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, 1990e, S. 470-499.

SPITZER, H.: Zur räumlichen Konzentration und Spezialisierung im Agrarbereich. - In: Seuster, H. und Wöhlken, E. (Hrsg.), Konzentration und Spezialisierung im Agrarbereich. - Münster-Hiltrup, 1979, S. 157-195.

STANTON, B.F.: Comparative Statements on Production Costs and Competitiveness in Agricultural Commodities. - Cornell Agric. Econ. Staff Paper No. 86-27, 1986.

STEINHAUSER, H., LANGBEHN, C. und PETERS, U.: Einführung in die landwirtschaftliche Betriebslehre. Allgemeiner Teil. - Stuttgart, 1982.

STIGLER, G.: Competition. In: The New Palgrave, Vol. 1, London et al., 1987, S. 531-535.

STOUT, D.K.: Competition in International Trade. - In: The New Palgrave, Vol. 4, - London et al., 1987, S. 548-550.

THÜNEN von, H.: Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und National-ökonomie. - Rostock (Berlin), 1842 (1875).

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA): Economic Indicators of the Farm Sector. - Washington, D.C., 1989.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA, ERS): Economic Indicators of the Farm Sector: Costs of Production. - Washington, D.C., 1985.

WEINSCHENCK, G.: Der ökonomische oder der ökologische Weg? - Agrarwirtschaft, Jg. 35, 1986, S. 321-328.

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT AUS DER SICHT LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE - SITUATIONSDESCREIBUNG UND AUSWIRKUNGEN IN AUSGEWÄHLTEN HARMONISIERUNGSBEREICHEN

von

Jürgen ZEDDIES, Hohenheim

Eine wesentliche Konsequenz der Vollendung des Binnenmarktes ist eine generelle Verschärfung des Wettbewerbs zwischen den EG-Ländern. Deshalb wird im ersten Teil der folgenden Ausführungen der Versuch unternommen, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in den EG-Ländern zu beurteilen. Im zweiten Teil werden die Auswirkungen der weiteren Harmonisierung in landwirtschaftlich relevanten Teilbereichen auf die Betriebe diskutiert.

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft im EG-Vergleich

Landwirtschaftliche Betriebe sind dann als wettbewerbsfähig anzusehen, wenn der von ihnen nachhaltig erzielte Gewinn die Nutzungskosten der im Eigentum der Betriebsinhabersfamilien befindlichen und anderweitig verwendbaren, nicht entlohnten Produktionsfaktoren mindestens zu decken vermag, oder allgemein ausgedrückt, wenn sie sich am Markt behaupten können.

Vergleiche der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe im Sinne der oben genannten Definition zwischen den Mitgliedsstaaten der EG sind bisher nur vereinzelt und auch nur für einzelne Betriebstypen und Länder durchgeführt worden (vgl. ZEDDIES 1989, ISERMEYER 1988, WAGNER 1989). Vielfach beschränken sich solche Vergleiche auf die Gegenüberstellung einzelner gewinnrelevanter Faktoren wie Strukturmerkmale, Erträge, Kosten und Preise.

Im Mai 1990 hat der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN ein umfangreiches Gutachten zur Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt, das u.a. einen Beitrag enthält der maßgeblich vom Verfasser dieser Publikation erarbeitet wurde und die Grundlage der folgenden Ausführungen bildet.

Die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussenden Faktoren weisen in den Regionen der EG unterschiedliche Ausprägungen auf.

Die Wettbewerbsfähigkeit stärkend wirken beispielsweise eine den technischen Anforderungen gerecht werdende Flächenausstattung der Betriebe bzw. entsprechende Tierbestandsgrößen wie in einigen Regionen Frankreichs, Großbritanniens, Portugals bzw. in den Niederlanden, relativ hohe Produktpreise wie in der Bundesrepublik Deutschland¹, niedrige-

1) Hier und im folgenden wird stets auf den Gebietsstand vor der Wiedervereinigung Bezug genommen.

re Faktorpreise, insbesondere für Düngemittel, Energie, Lohnarbeitskräfte und Flächenzupacht, wie beispielsweise in Frankreich sowie günstige Bemessungsgrundlagen und Sätze für Einkommens- und Umsatzsteuern wie beispielsweise in Belgien und in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Schwächung erfährt die Wettbewerbsfähigkeit beispielsweise durch den Standort in benachteiligten Gebieten, - teilweise damit im Zusammenhang stehend - niedrige naturale Erträge bzw. Leistungen, mangelnde Effizienz vor- und nachgelagerter Einrichtungen sowie durch eine geringe Ausprägung unternehmerischer Fähigkeiten, des Engagements, der Zielstrebigkeit und des Arbeitseinsatzes der in der Landwirtschaft tätigen Menschen.

Tabelle 1 läßt erkennen, daß im betrachteten Zeitraum die höchsten Gewinne je Familienarbeitskrafteinheit, umgerechnet in DM, in den Niederlanden, Belgien, England und Spanien erzielt wurden. Eine Darstellung nach Regionen zeigt Schaubild 1. Deutlich niedriger als in den oben genannten Regionen sind die Gewinne pro Familienarbeitskraft in einigen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind auch niedriger als in den Agrarberichten ausgewiesen, u.a. weil die Abschreibungen hier auf den Wiederbeschaffungswert statt auf den Anschaffungswert berechnet worden sind.

Für die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit ist allerdings nicht allein das absolute Einkommensniveau relevant, sondern auch die bei Aufgabe der Betriebe alternativ erzielbaren Faktorentgelte. Diese Alternativeinkommen sind in der Bundesrepublik Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Frankreich, Dänemark etwa fünf mal so hoch wie in Portugal (Tabelle 1).

Im Durchschnitt der letzten fünf Wirtschaftsjahre (1983/84 -1987/88) konnten in der Bundesrepublik Deutschland nur 7 % aller Betriebe eine volle Entlohnung der im Eigentum der Betriebsinhaberschaft befindlichen Produktionsfaktoren, bewertet mit regional relevanten Marktpreisen, erzielen (Tabelle 2). Dagegen lagen die Anteile in allen anderen EG-Ländern außer Irland, Italien und Griechenland wesentlich höher. Nun können landwirtschaftliche Betriebe ihren Einsatz an Produktionsfaktoren und ihre damit verbundene Produktionskapazität auch dann über längere Zeit hinweg aufrechterhalten, wenn beispielsweise infolge von Einlagen aus außerbetrieblichen Quellen - oder bescheidenen Konsums das Eigenkapital der Betriebe nicht schrumpft. Als uneingeschränkt existenzgesichert und deshalb wettbewerbsfähig können aus betriebswirtschaftlicher Sicht alle Betriebe angesehen werden, die im Durchschnitt der letzten fünf Jahre eine positive Eigenkapitalentwicklung aufwiesen; dies waren in der Bundesrepublik 28 % aller hier berücksichtigten Betriebe (Tabelle 2). Auch Betriebe mit Eigenkapitalverlusten, die geringer waren als die auf den Wiederbeschaffungswert bezogenen Abschreibungen, dürften selbst noch bei ungünstiger werdenden Rahmenbedingungen für lange Zeit als überlebensfähig und damit zumindest eingeschränkt wettbewerbsfähig angesehen werden; dies waren in der Bundesrepublik Deutschland etwa 27 %, zusammen also 55 % der Haupterwerbsbetriebe.

Als mäßig existenzgefährdet und entsprechend nur begrenzt wettbewerbsfähig werden die Betriebe mit hohen Vermögensverlusten angesehen, deren Fremdkapitalanteil jedoch noch geringer ist als das sogenannte Pächterkapital; dies waren in der Bundesrepublik Deutschland 18 % der HE-Betriebe und geradezu aussichtslos erscheint die Situation für die 26 % der Haupterwerbsbetriebe die hohe Vermögensverluste hinnehmen und im Falle einer Betriebsaufgabe Boden oder/und Gebäude veräußern müßten, um das aufgenommene Fremdkapital abzulösen.

Tabelle 1: Einkommensvergleich in den EG-Mitgliedsstaaten

Mitgliedsland	Bruttolohn abhängig Beschäftigter 1987/88 DM	Gewinn 1) je Familien AK 1985/86 - 87/88 DM
BR Deutschland	47 521	17 235
Frankreich	46 124	21 226
Italien	39 494	16 322
Belgien	44 704	37 698
Luxemburg	45 025	27 507
Niederlande	49 676	39 373
Dänemark	44 637	439
Irland	34 726	14 670
Verein. Königreich	29 963	27 248
Griechenland	17 119	10 358
Spanien	28 688	25 900
Portugal	10 356	9 598

1) Abschreibung auf Wiederbeschaffungswert bezogen

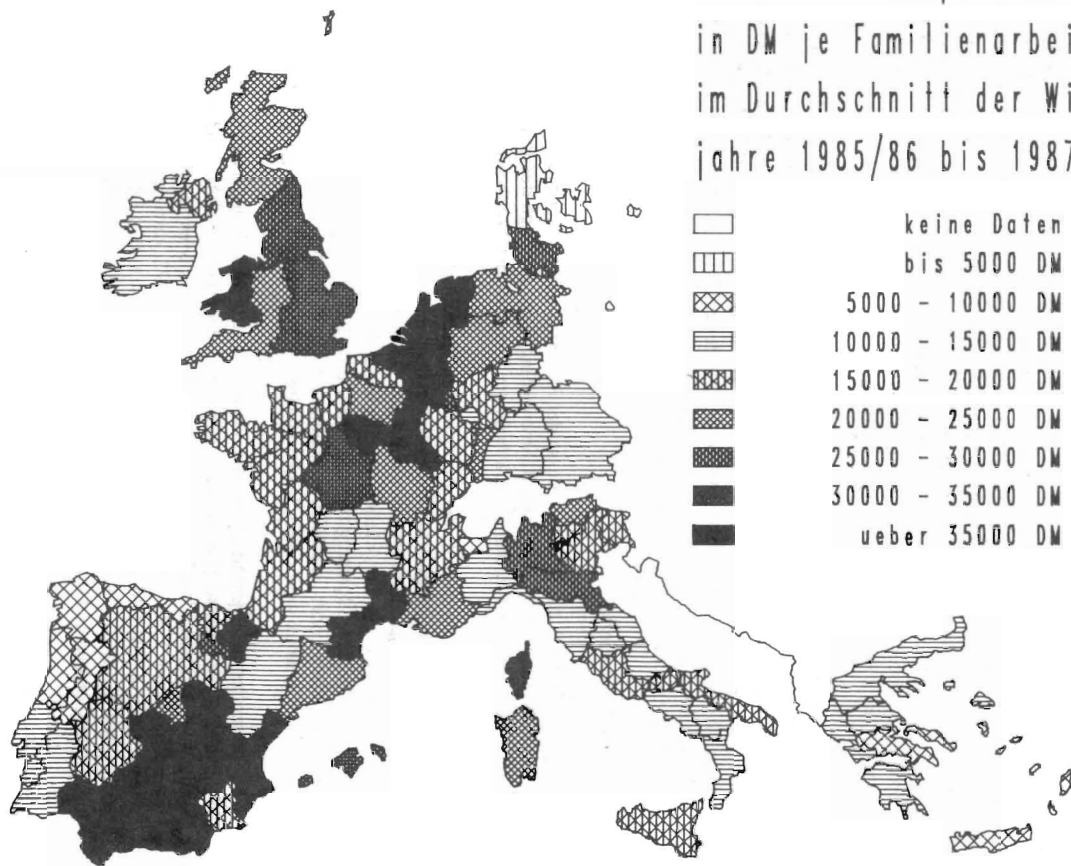
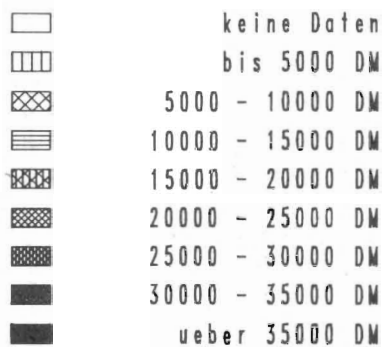
Tabelle 2: Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit bzw. Existenzgefährdung im EG-Vergleich

Mitgliedsland	Wettbewerbsfähig % der Betriebe			Existenz- gefährdet % der Betriebe	
	Volle Faktor- ent- loh- nung	Posi- tive Eigen- kap.- bildung	Insges. exi- stenz- gesi- chert	mäßig	hoch- gradig
BR Deutschland	7	28	56	18	26
Frankreich	14	62	80	9	11
Italien	8	16	42	54	4
Belgien	33	56	80	15	5
Luxemburg	19	58	80	12	8
Niederlande	29	50	73	9	18
Dänemark ¹	14	63	77	2	21
Irland	5	59	72	25	3
Ver. Königreich	17	57	77	20	3
Griechenland	11	47	68	27	5
Spanien	20	66	74	23	3
Portugal	19	51	57	21	22

¹ Die mangelnde Plausibilität der Ergebnisse für Dänemark im Vergleich zu Tabelle 1 erwies sich bei detaillierter Analyse der Einzelbetriebe nicht als Folge unzureichender Daten, sondern als Folge einer schiefen Verteilung.

Schaubild 1

Gewinne in Haupterwerbsbetrieben
in DM je Familienarbeitskraft
im Durchschnitt der Wirtschafts-
jahre 1985/86 bis 1987/88



In Schaubild 2 ist zu erkennen, daß die Anteile der voll bzw. überwiegend existenzgesicherten Betriebe in südeuropäischen Ländern aufgrund der niedrigeren Entnahmen der Landwirte und des geringeren Kapitaleinsatzes höher sind als in den meisten nordeuropäischen EG-Ländern. Die Ergebnisse bestätigen aber auch das vergleichsweise hohe Maß an Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe in Regionen mit günstigen Betriebs- und Bestandsgrößen, effizienter Produktionstechnik, unternehmerisch geführter Landwirtschaft und natürlichen Standortvorteilen in Teilen Frankreichs, der Niederlande, Dänemarks und Großbritannien. Andererseits verfügen aber auch südeuropäische Regionen mit hohen Anteilen von Spezialkulturen (Südfrankreich, Valencia), großbäuerlich strukturierten Betrieben mit geringen Entnahmeansprüchen der Inhaberfamilien (Alentejo, Andalusien u.a.) und nicht durch Produktionsquoten für Milch und Zucker eingeschränkten Produktionsmöglichkeiten über ein hohes Maß an Existenzsicherung. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Preisangleichung an das EG-Niveau in Spanien und Portugal bis 1987/88 noch nicht vollzogen war.

Bis zum Zeitpunkt der Verwirklichung des Binnenmarktes 1992 wird vor allem für Ackerbaubetriebe angesichts der getroffenen Beschlüsse über die Stabilisatoren mit weiteren Preissenkungen zu rechnen sein. Geht man von einer Preissenkung bei Getreide zwischen 1989 und 1992 von 9 % und vereinfachend von sonst unveränderten Produktpreisen aus, würden die Gewinne je Familien AK in der Bundesrepublik Deutschland um 4 000 bis 20 000 DM ab- und der Anteil existenzbedrohter Betriebe um 5 bis 10 % zunehmen, wenn keine betrieblichen Anpassungen erfolgen.

Daraus folgt zweierlei:

(1) daß die durch die Preisbeschlüsse der EG (Stabilisatorenkonzept) von 1988 bedingte Verschlechterung der allgemeinen Rahmenbedingungen die Lage der Betriebe unmittelbar gravierender trifft als die binnenmarktbedingte Zunahme des Wettbewerbs.

(2) daß die Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft gegenwärtig durch extreme Unterschiede im Einkommensniveau zwischen hoch industrialisierten und weniger industrialisierten Mitgliedsländern gekennzeichnet ist. Dort wo außerhalb der Landwirtschaft gute Erwerbsmöglichkeiten hinsichtlich Arbeitsplatzangebot und Entlohnung bestehen, wird die dort übliche Faktorentlohnung nur von einem geringen Anteil landwirtschaftlicher Betriebe erreicht. Fallen dort zusätzlich ungünstige Betriebsgrößenstruktur mit gebremster Wachstumsdynamik zusammen, liegen ungünstige Wettbewerbsbedingungen vor.

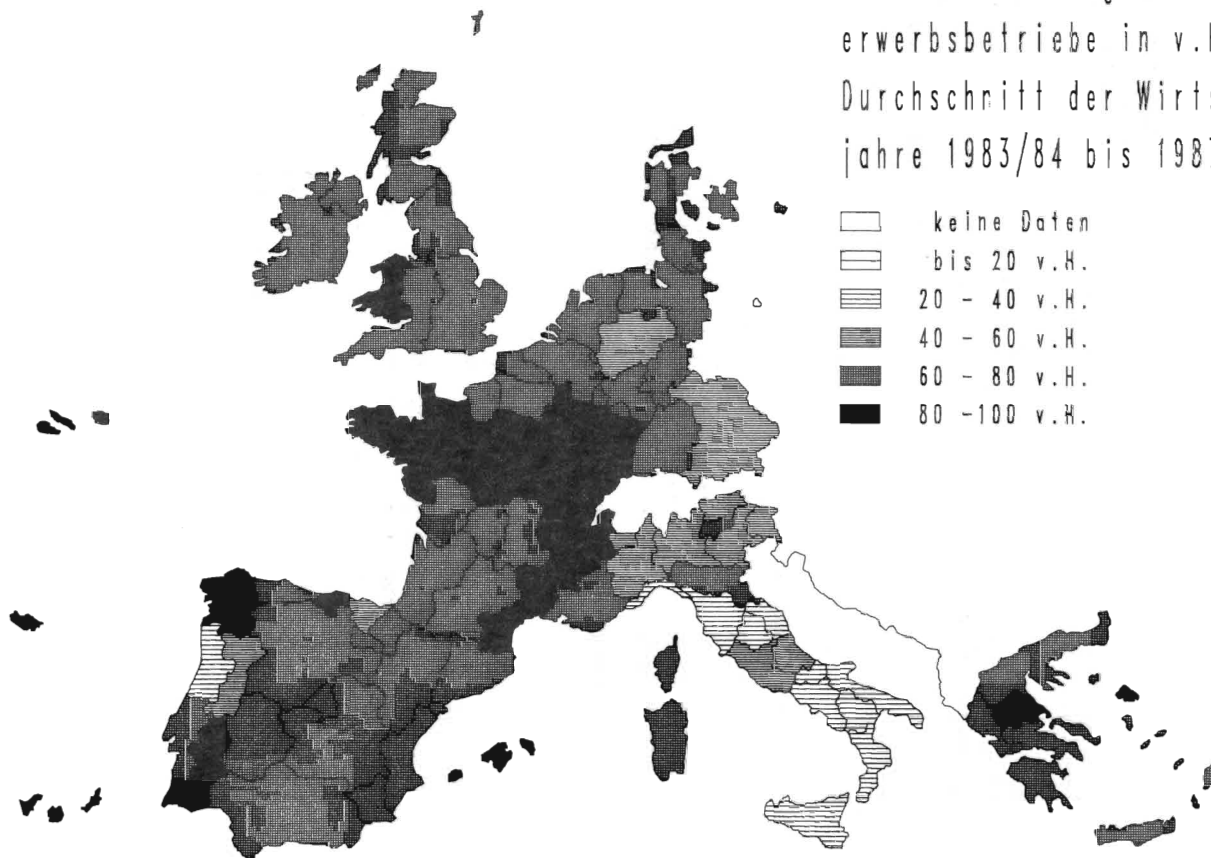
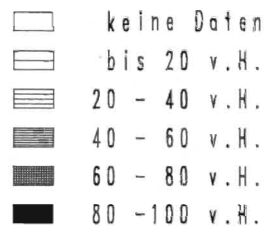
Die präsentierten Ergebnisse für die landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in der Bundesrepublik Deutschland müssen gegenüber dem Jahr 1987/88 und gegenüber den anderen EG-Ländern zusätzlich durch Verminderung des Mehrwertsteuersatzes um 2 %-Punkte im Jahr 1989 und um 3 %-Punkte im Jahr 1992 korrigiert werden. Sofern der Nettoumsatz 4 500 DM je ha bzw. der Gesamtumsatz 400 000 DM je Betrieb übersteigt, erfolgt bereits aus der 1989 eingeführten Ausgleichsregelung eine relative Schlechterstellung im interregionalen und internationalen Wettbewerb gegenüber den hier präsentierten Zahlen.

Allerdings sind die Ergebnisse zu relativieren:

- die Stichprobe (1,5 % aller Haupterwerbsbetriebe) ist klein
- die Durchschnitte aus 5 Jahren sind noch nicht ausreichend repräsentativ

Schaubild 2

Anteil existenzgesicherter Haupt-
erwerbsbetriebe in v.H. im
Durchschnitt der Wirtschafts-
jahre 1983/84 bis 1987/88



- außerlandwirtschaftliche Einkommen und
- Transferzahlungen des Staates an die in der Betriebsinhaberfamilie tätigen Personen sind nicht erfaßt. Letztere verschaffen deutschen Landwirten einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern in fast allen anderen EG-Länder. Es betragen allein die personengebundenen Finanzhilfen immerhin etwa 4000 DM je Haupterwerbsbetrieb in der Bundesrepublik Deutschland.

Insgesamt können nur etwa 50 - 60 % der Haupterwerbsbetriebe der Bundesrepublik Deutschland als wettbewerbsfähig angesehen werden. Dieser Tatbestand erklärt die hohen Betriebsaufgaberraten und die sprunghaft zurückgegangene Zahl von Ausbildungsbewerbern für den Beruf des Landwirts in diesem EG-Mitgliedsland.

Vergleichsweise große Unsicherheit herrscht bezüglich der Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in der ehemaligen DDR. Die organisatorischen und rechtlichen Probleme, die bei der Integration von Tier- und Pflanzenproduktion entstehen, sind im Prinzip lösbar. Eine Unterscheidung der Standorte bei der Beurteilung der Überlebensfähigkeit bestehender Betriebsformen in der ehemaligen DDR ist unbedingt notwendig. Auf ungünstigen Standorten ist zu erwarten:

- Große Betriebseinheiten werden nicht überlebensfähig sein
- Flächen mit geringer Ertragskraft werden in großem Umfang aus der Produktion ausscheiden
- Große Tierproduktionsbetriebe werden überwiegend nur noch bis zum Ende der technischen Nutzungsdauer der Anlagen wettbewerbsfähig bleiben. In der Milchproduktion hängt die Überlebensfähigkeit wesentlich von den Handelskonditionen für Milchgarantiemenge ab
- Arbeitskräfte werden durch den Abbau des vorhandenen Überbesatzes, die Aufgabe unrentabler Betriebszweige und den Zwang zur Rationalisierung zu 70-80 % freigesetzt werden
- Um Teilbetrieben das Überleben zu sichern, ist das Absatzpotential, z.B. durch aktives Marketing bei Gemüse, zu erhalten oder auszudehnen
- Die Integration direkt nachgelagerter Bereiche (Kartoffel- und Gemüseaufbereitung und -verarbeitung, Direktvermarktung) kann vorhandene Produktionskapazitäten auslasten und Arbeitskräfte binden
- Die Bereitstellung von Liquiditätshilfen sollte nur dazu dienen, den kurzfristigen Zusammenbruch der Betriebe zu vermeiden, langfristig müssen die Betriebe auf den wettbewerbsfähigen Kern schrumpfen und die Produktionsfaktoren in andere Nutzungen überführt werden
- Extensive Tierhaltung und Aufforstung sind vorrangige Alternativen

Auf günstigen Standorten ist zu erwarten:

- daß auch größere Betriebseinheiten überlebensfähig bleiben;

- sie sind zu Untereinheiten praxisgerechter Betriebsorganisation umzugestalten;
- Liquiditätshilfen für die kurzfristige Übergangszeit sind ausreichend;
- die produktionstechnischen und organisatorischen Reserven sind groß, sie werden auf günstigem Standort zur Zeit unterschätzt;
- drastische Personaleinsparungen zur Produktivitätssteigerung sind mittel- bis langfristig unausweichlich;
- die längerfristige Überlebensfähigkeit der vorhandenen Betriebsformen (LPG) im Wettbewerb mit gruppenbäuerlichen sowie einzelbäuerlichen Betriebsformen hängt entscheidend von den im Markt sich einstellenden Kosten für Boden und Genossenschaftsanteile ab.

Insgesamt folgt daraus, daß die Großbetriebe in der ehemaligen DDR rigorose Betriebsumstellungen vornehmen müssen und ein Großteil ihrer Produktionsfaktoren keine Verwendung mehr in landwirtschaftlicher Produktion finden werden.

Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes in wichtigen Teilbereichen der Landwirtschaft

Durch die gemeinsame Agrarpolitik ist die Integration der Agrarsektoren der EG-Mitgliedsstaaten weiter fortgeschritten als in anderen Bereichen. Die Mehrzahl der im Zug der Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen rd. 80 Rechtsangleichungen im Bereich der Landwirtschaft wird voraussichtlich vergleichsweise geringe Rückwirkungen auf die inter- und intrasektorale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft haben. Vergleichsweise stärkere Rückwirkungen auf den Agrarsektor wären von Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, der Verkehrspolitik (Transportkosten) sowie von einer Harmonisierung von Verbrauchsteuern zu erwarten.

Maßnahmen zur Harmonisierung des Umweltrechts waren zwar im Weißbuch der EG-Kommission von 1985 nicht enthalten; die Einheitliche Europäische Akte von 1986 sieht jedoch in Artikel 25 eine Koordinierung umweltpolitischer Maßnahmen zwischen den Mitgliedsstaaten vor. Schließlich ist die Gestaltung des Währungsausgleichs für die Landwirtschaft wirtschaftlich von Bedeutung.

Harmonisierung der Mehrwertsteuerregelung

Weitergehende Auswirkungen wären von einer Harmonisierung bzw. Abschaffung der Pauschalierungssysteme zu erwarten. Derzeit dürfen die Landwirte in den Mitgliedsländern Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich und Spanien eine Pauschalierungsregelung in Anspruch nehmen. Die Pauschalierungsvorteile für den Agrarsektor sind insgesamt gering, weil die Höhe der Vorsteuerpauschale auf Neutralisierung der umsatzsteuerbedingten Einkommenswirkung abgestellt ist. In der Bundesrepublik Deutschland gilt für die Landwirtschaft als Vorsteuerpauschale der Satz von 8 %. Im Durchschnitt der Jahre ergab sich daraus ein geringer Einkommensvorteil für Hauptidealbetriebe. Ein Verzicht auf die Pauschalierung würde insbesondere zu Lasten der Dauerkulturbetriebe und größeren Betriebe gehen. In anderen Mitgliedsländern der EG ist der

Einkommenseffekt der Mehrwertsteuer-Pauschalierung teilweise ähnlich wie beispielsweise in Belgien, z.T. aber auch deutlich geringer wie z.B. in Frankreich.

Die bestehende Sonderregelung für die Bundesrepublik Deutschland mit einem vorübergehend erhöhten Mehrwertsteuersatz als Einkommensausgleich für den vorzeitigen Abbau des positiven Währungsausgleichs 1984, verschafft den umsatzstarken Gartenbaubetrieben und generell den großen Betrieben aller Betriebsformen einen beträchtlichen Einkommenszuwachs. Eine ersatzlose Abschaffung der Sonderregelung nach 1992 und eine Beseitigung des Pauschalierungssystems würde die Einkommen in größeren Betrieben der Bundesrepublik Deutschland um etwa 25 - 30 % reduzieren.

Angleichung der Transportkosten

Bisher galten in der Europäischen Gemeinschaft unterschiedliche Transporttarife im nationalen und im zwischenstaatlichen Verkehr. Ursachen dafür sind national unterschiedliche Tarifsysteme und fiskalische Belastungen, insbesondere Abgaben auf Fahrzeuge und Treibstoff sowie Wegebenutzungsgebühren. Auf dem Weg zu einer Harmonisierung der Verkehrspolitik wurden zunächst die obligatorischen Straßengütertarife im grenzüberschreitenden Verkehr mit Wirkung vom 1. Januar 1989 aufgehoben und durch Referenztarife (Empfehlungspreise) ersetzt. Bei grenzüberschreitenden Transporten sind die Transportkosten inzwischen weitgehend harmonisiert. In Ländern mit relativ hohen inländischen Tarifen wie der Bundesrepublik Deutschland sind dadurch ausländische Produkte auf den inländischen Märkten, insbesondere in grenznahen Gebieten, wettbewerbsfähiger geworden. Bei fortschreitender Liberalisierung und Harmonisierung des Verkehrswesens ist auch eine Angleichung der innerdeutschen Tarife zu erwarten, deren Niveau immer noch deutlich über dem der Nachbarländer liegt.

Für die Getreideproduktion bedeutet eine Senkung der Transporttarife bei voller Überwälzung, daß die Preisdifferenzen zwischen Überschuß- und Zuschußgebieten geringer werden. Unter der Annahme, daß die Interventionspreise und Exportpreise für Getreide und die Importpreise für Futtermittel gleich bleiben, würden die Deckungsbeiträge der süddeutschen Getreideproduzenten bei Halbierung der Transportkosten tendenziell steigen und die Deckungsbeitragsdifferenzen zwischen den Regionen (je nach Standort und Ertragsniveau) um bis zu 100 DM/ha geringer werden.

Die kumulierten Auswirkungen einer weiteren Harmonisierung der Verkehrspolitik auf die flächenunabhängigen Veredlungszweige (Schweine- und Geflügelproduktion) laufen auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der auf überregionalen Bezug und Absatz angewiesenen Konzentrationsgebiete der flächenunabhängigen Veredlung hinaus.

Exemplarische Berechnungen zeigen, daß der interregionale Wettbewerb zunehmen und die schon derzeit bevorzugten Regionen, insbesondere die Konzentrationsgebiete der flächenunabhängigen Veredlung, noch weiter an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen werden. Diese generelle Feststellung ist ökonomisch durchaus plausibel. Wenn Konzentrationsgebiete der flächenunabhängigen Veredlung bisher schon so wettbewerbsstark waren, daß ihre Produzenten die dort relativ höheren Transportkosten für den Bezug der Faktoren und den Absatz der Produkte tragen konnten, werden sie bei genereller Transportkostensenkung noch wettbewerbsfähiger. Die wirtschaftlichen Kräfte wirken nach fortschreitender Harmonisierung daher eher auf eine Zunahme von Umweltbelastungen in Regionen mit bereits stark konzentrierter, zukünftig noch wettbewerbsfähigerer Agrarproduktion.

Subventionen

Subventionen zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe werden in den EG-Mitgliedsländern uneinheitlich nach Art und Höhe und bisher weitgehend unkoordiniert gewährt. Darüber hinaus besteht nicht nur in föderativen Staaten eine Vielfalt von zusätzlichen nationalen und regionalen Subventionsprogrammen, die sich zum Teil auch auf Maschineninvestitionen beziehen. Insbesondere die in südeuropäischen Ländern gewährten Subventionen und Beihilfen zu Betriebsentwicklungsinvestitionen sowie die dort kaum begrenzend wirkenden Produktionsbeschränkungen (Milchquoten u.a.) stellen Wettbewerbsverzerrungen dar.

Auch wenn Subventionen und Beihilfen im Binnenmarkt nicht explizit bis 1992 harmonisiert werden, so ist doch davon auszugehen, daß sie im Sog anderer Rechtsangleichungen und in dem Bestreben, sich nationale Selbstbeschränkungen in der Gewährung nationaler Subventionen aufzuerlegen, längerfristig angeglichen werden.

Umweltauflagen

Auch für die Umweltauflagen gilt, daß eine Harmonisierung bis zur Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 nicht zu erwarten ist. Gleichwohl werden Sogwirkungen anderer Rechtsangleichungen bestehende Unterschiede reduzieren. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß bestehende nationale Freiräume in der Umweltpolitik genutzt werden, Umweltziele mit unterschiedlicher Intensität umzusetzen, wodurch neue Wettbewerbsverzerrungen verursacht werden.

Im Bereich des Umweltschutzes gibt es gegenwärtig Auflagen in Wasserschutzgebieten, Beschränkungen bei der Ausbringung von organischem Dünger, Mindestlagerkapazitäten für Gülle sowie Einsatzverbote für bestimmte Wirkstoffe im Pflanzenschutz. Besonders restriktiv sind die Pflanzenschutzauflagen in der Bundesrepublik Deutschland. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit läßt sich eine große Zahl von Wirkstoffen auflisten, die in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nicht mehr zugelassen sind, in der Mehrzahl der anderen Länder aber noch verwendet werden dürfen. Zum einen wird in dem Bestreben einer Harmonisierung der Zulassungsverfahren ein Abbau dieser Unterschiede zu erwarten sein, zum anderen ist zu befürchten, daß die Einführung des qualifizierten Mehrheitsbeschlusses dazu beiträgt, daß gravierende Unterschiede in den Zulassungsbeschränkungen bestehen bleiben. Restriktive Bewirtschaftungsauflagen gibt es in den Niederlanden mit einer Überschußabgabe auf Phosphat und einem Erweiterungsstopp für viehstarke Betriebe. Vergleichsweise strenge Auflagen gelten auch in Dänemark mit der dort geforderten Güllelagerkapazität von 9 Monaten, einem maximalen Viehbesatz von 2,5 bzw. 1,7 DE/ha, einem Ausbringungsverbot für Gülle von der Ernte bis zum 01. November und einem Mindestanteil von 65 % überwinterten Pflanzen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Demgegenüber werden in Großbritannien zunehmend, in Frankreich dagegen nur in Ausnahmefällen Bewirtschaftungsauflagen verordnet.

Die Vielfalt der unterschiedlichen nationalen Förderungsmaßnahmen und Umweltschutzauflagen erschwert eine zusammenfassende Bewertung im Hinblick auf die Einkommenswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes auf die landwirtschaftlichen Betriebe. Festzuhalten bleibt vorerst nur, daß die hier berücksichtigten Beispiele deutlich machen, daß die EG von einheitlichen Rahmenbedingungen noch weit entfernt ist, daß aus den bestehenden Unterschieden und deren bisher erkennbaren Einkommenswirkungen eine einseitige Benachteiligung der deutschen landwirtschaftlichen Betriebe nicht eindeutig zu erkennen

und eine vollständige Harmonisierung der Regelungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist.

Abschaffung des Währungsausgleichs

Die bestehende Währungsausgleichsregelung läßt sich nur im Rahmen von Grenzkontrollen durchführen. Werden bis Ende 1992 alle Grenzkontrollen abgebaut und eine Währungsunion mit einheitlicher Währung, zumindest aber mit dauerhaft unveränderlichen Wechselkursen zwischen den Mitgliedsstaaten bis dahin nicht realisiert, entstehen bei Wechselkursanpassungen wieder Agrarpreisänderungen in nationaler Währung, die zu Wettbewerbsnachteilen für die Landwirtschaft in aufwertenden Ländern führen können. Die daraus erwachsenden Wettbewerbsnachteile übertreffen alle vorher deduzierten Binnenmarkteffekte mit Abstand.

Folgerungen und Empfehlungen

(1) Für die Bundesrepublik Deutschland zeigen die Ergebnisse einen vergleichsweise hohen Anteil im definierten Sinne nicht wettbewerbsfähiger Haupterwerbsbetriebe, der zwar nicht allein, aber doch in erheblichem Maße auf die überdurchschnittlich hohen außerlandwirtschaftlichen Nutzungskosten der Produktionsfaktoren zurückzuführen ist. Dabei muß aber berücksichtigt werden, daß den Haupterwerbsbetrieben in der Bundesrepublik besonders günstige Voraussetzungen für den Übergang zu Erwerbskombinationen unter Beibehaltung der landwirtschaftlichen Produktion offenstehen.

(2) Eine nach Standorten, Betriebsgrößen und Betriebsformen differenzierte Auswertung der Buchführungsergebnisse zeigt andererseits, daß die deutschen Haupterwerbsbetriebe bei gleicher Kapazitätsausstattung eher höhere Einkommen erwirtschaften als ihre unmittelbaren Konkurrenten in den nördlichen EG-Ländern, was auf die Dringlichkeit der Beseitigung der Defizite in der Strukturentwicklung hindeutet.

Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR werden sich rasche organisatorische und technische Anpassungen vollziehen. Auf günstigen Standorten werden wettbewerbsfähige Produktionseinheiten spezialisierter Marktfruchtbetriebe entstehen, während von den großen Tierproduktionsbetrieben auch technisch und ökonomisch gut organisierte Betriebe nur noch begrenzte Zeit Überlebenschancen besitzen.

(3) Mit Blick auf die bis Ende 1992 erwartbaren Auswirkungen und Anpassungserfordernisse der Vollendung des Binnenmarktes werden die Konsequenzen aus der allgemeinen Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Landwirtschaft - insbesondere die Einkommensauswirkungen der Agrarmarktbeschlüsse seit 1988 - insgesamt als wesentlich gravierender angesehen als die bis dahin zu erwartenden Einkommenseffekte etwa einer Harmonisierung der Mehrwertsteuerregelungen und einer Vereinheitlichung der Transporttarife.

(4) Von allen oben diskutierten und gegenwärtig in ihren Auswirkungen absehbaren Binnenmarkteffekten wird die zukünftige Handhabung der Währungsausgleichsregelung den stärksten wirtschaftlichen Einfluß für die deutsche Landwirtschaft haben.

(5) Die Bundesregierung sollte ihre agrar- und umweltpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten so umgestalten, daß sie die erforderlichen Anpassungen der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe nicht - wie bisher - behindern (Wachstumsrestriktionen). Die Wirkungen der für einige Betriebsformen gravierenden Preisänderungen sind bezüglich ihrer

Konsequenzen für den Auf- und Abstockungsprozeß mit einem verbesserten Analyseinstrumentarium zu beobachten und gegebenenfalls in ihrer regional differenzierenden Wirkung durch gezielte Ausgleichsmaßnahmen abzumildern. Vor allem ist zu befürchten, daß der nach 1991 auslaufende Einkommensausgleich über die Mehrwertsteuer bei Verzicht auf eine Kompensation das Anpassungsvermögen einer zu großen Zahl landwirtschaftlicher Betriebe überfordern und regionale Fehlentwicklungen einleiten könnte.

(6) Einer im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes durch zunehmende Konzentration der Produktion folgenden Verschärfungen von Umweltbelastungen ist flankierend entgegenzuwirken. Soweit dies mit den ökologischen Zielen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen ist, sollte es in einkommensneutraler Form erfolgen.

(7) Auf eine rasche Harmonisierung der Förderungsmaßnahmen und Umweltauflagen auf dem derzeitigen Niveau in der Bundesrepublik ist mit Nachdruck hinzuwirken, weil sie zu einer relativen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft führt und einen Beitrag zum Verbraucherschutz leistet. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse in Binnenmarktangelegenheiten sowie das allgemein akzeptierte Konzept der gegenseitigen Anerkennung der Produkte auf den Märkten schließen Fehlentwicklungen im Verbraucher- und Umweltschutz nicht aus. Bei zukünftig für unverzichtbar erachteten Alleingängen ergänzender Umweltauflagen wären Wettbewerbsverzerrungen durch globale Kompensationszahlungen oder direkte maßnahmegebundene Entschädigungen auszugleichen.

(8) Mit Nachdruck ist zumindest aus der Sicht der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft auf eine rasche Verwirklichung einer Währungsunion hinzuwirken, denn anderenfalls entstehen nach 1992 im Falle von Wechselkursänderungen wieder abrupte Änderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Landwirtschaften in den EG-Ländern und die damit verbundenen Probleme.

Literaturverzeichnis

ISERMEYER, F.: Produktionsstrukturen, Produktionskosten und Wettbewerbsstellung der Milchherzeugung in Nordamerika, Neuseeland und der EG. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, 1988.

WAGNER, H.: Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Schweineproduktion. In: Archiv der DLG 80, Frankfurt, 1989, S. 60-73.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 384, 1990, 150 S.

ZEDDIES, J.: Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Getreideproduktion. In: Archiv der DLG 80, Frankfurt, 1989, S. 8-32.

VERMARKTUNG UND MARKETING IM GEMEINSAMEN BINNENMARKT

von

Antonius NIENHAUS, Bonn

Zur Qualitätsführerschaft deutscher Agrarprodukte im gemeinsamen Markt

Ernährung und Nahrungsmittel haben in unserer modernen Wohlstands- und Kommunikationsgesellschaft einen neuen Stellenwert erhalten. Diente Ernährung früher der Sättigung, ist sie heute zum "Thema" geworden. Der Grundnutzen von Nahrungsmitteln verliert an Bedeutung, Zusatznutzen werden dagegen immer wichtiger, wie z.B.:

- Prestige: Nahrungsmittel als "Status"-Symbol
- Freizeitbeschäftigung: Kochen als Hobby
- Geselligkeit: Essen als "Kommunikation" anläßlich häuslicher oder geschäftlicher Einladungen

Gerade dieses Feld der Zusatznutzen hat die Ansprüche der Verbraucher an Nahrungsmitteln in den wohlhabenden Industrieländern immer weiter ansteigen lassen.

Auf der anderen Seite stellen wir fest, daß der Verbraucher immer kritischer gegenüber Nahrungsmitteln wird. Nahrungsmittel gibt es bei uns heute im Überfluß - und an Gütern des Überflusses wird nun einmal leichter Kritik geäußert als an knappen Gütern. Bei uns ist es selbstverständlich, Nahrungsmittel aus aller Herren Länder zu jedem Zeitpunkt zu erhalten - und trotzdem sinken die relativen Kosten für die Beschaffung von Nahrungsmitteln weiter ab. Das Engel'sche Gesetz dokumentiert diese Entwicklung. Hinzu tritt die Sensibilisierung der Verbraucher, gefördert durch Skandalmeldungen oder aber auch durch wenig hilfreiche Buchtitel wie "Iß und stirb". Dabei ist festzustellen, daß die Qualität der Nahrungsmittel und ihre Sicherheit noch nie so gut war wie heute, aber das Qualitätsbewußtsein der Verbraucher hat sich mit mindestens gleicher Geschwindigkeit erhöht.

Wenn wir also über Nahrungsmittelqualität aus der Sicht des Verbrauchers reden, müssen wir zwei Aspekte dieses Phänomens berücksichtigen, zum einen

- die zunehmenden Ansprüche an die Hochwertigkeit der Nahrungsmittel sowie zum anderen
- die zunehmenden Ansprüche an die Sicherheit der Nahrungsmittel.

Marke, Qualitätszeichen, Gütesiegel

Ganz unbestreitbar können bekannte Marken dem Verbraucher ein hohes Maß an Sicherheit bieten. Ebenso offensichtlich ist es aber, daß es eine Markeninflation gibt mit einer Fülle scheinbarer Markenartikel. Eine gut geführte Marke bedarf heute einer Distribution von rd. 65% und zusätzlich einer sehr intensiven Pflege und Bewerbung. Voraussetzungen, die oft an fehlender Größe, Distribution und Werbeintensität scheitern müssen.

Wachsende Bedeutung erhält aus diesem Grunde die Gütesicherung durch Qualitätszeichen. Das CMA-Qualitätszeichen mit einem Bekanntheitsgrad von über 80% kann hier als gutes Beispiel genannt werden. Es sichert die Qualität des Endprodukts durch entsprechende neutrale Kontrollen ab, wobei die Erfahrungen der DLG durch Teilnahme an den

DLG-Grundprüfungen voll genutzt werden. Ein noch höheres Maß an Sicherheit bietet die Prozeß- und Systemkontrolle. "Schweinefleisch aus kontrollierter Aufzucht" oder "Acker-Gold aus kontrolliertem Anbau" sind zwei Beispiele für diese neue Linie. Alle Stufen der Erzeugung und Vermarktung sind dabei unter Kontrolle gestellt. Dem Verbraucher kann ein Höchstmaß an Sicherheit gewährleistet werden, das er natürlich finanziell zu honorieren hat. Vertragsanbau oder Erzeugergemeinschaften haben dabei dafür Sorge zu tragen, daß die Zusatzleistungen auf der Erzeugerstufe entsprechend honoriert werden.

Strukturprobleme der deutschen Agrarwirtschaft

Die Ausgangssituation für deutsche Agrarprodukte im Gemeinsamen Binnenmarkt ist also nicht schlecht - aber hinsichtlich der strukturellen Aspekte der deutschen Agrarwirtschaft im Rahmen der europäischen Konkurrenz gibt es einige Probleme, die auch im Zusammenhang mit der angestrebten Qualitätsführerschaft des deutschen Angebots diskutiert werden müssen.

Sehen wir uns zunächst einmal näher an, was deutsche Agrarprodukte im EG-Binnenmarkt erwartet. Dieser Binnenmarkt schafft freien Zugang für 340 Mio. Konsumenten einschließlich der Bewohner der fünf neuen Bundesländer, die ein Bruttosozialprodukt von fast 8 Billionen DM erwirtschaften, zu dem die Bundesrepublik Deutschland alleine über 2 Billionen DM beisteuert - also den kaufkräftigsten Teilmarkt der Gemeinschaft bildet. Dies macht auch deutlich, warum in den EG-Nachbarländern so oft davon gesprochen wird, daß sich der Binnenmarkt vor allem in Deutschland abspielen wird. Wir müssen also davon ausgehen, daß sich die bereits schweren Wettbewerbsbedingungen für unsere deutsche Agrarwirtschaft im Laufe der Vereinheitlichung des Binnenmarktes weiter verschärfen werden.

Und wer diesen immensen Markt der Bundesrepublik für sich erschließen will, muß dieses Absatzpotential konzentriert angehen. Insofern sind nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten Gemeinschaft und zunehmend auch grenzübergreifende Konzentrationstendenzen im Gange, die immer größere Lebensmitteleinzelhandelsbetriebe mit immer größerer Marktmacht entstehen lassen - und auch die Ernährungsindustrie, vor allem im Ausland, nimmt immer konzentriertere Formen an. 1985 gab es im derzeitigen Binnenmarkt noch 600.000 Lebensmittel-Einzelhandelsgeschäfte, die 290 Mrd. Dollar Umsatz bestritten, im Jahre 2000 wird die Zahl der Geschäfte auf unter 500.000 zurückgehen, wobei ihr Umsatz auf 400 Mrd. Dollar ansteigen wird. Und da in Südeuropa die "Tante-Emma-Läden" bestehen bleiben, weil sie Sozialfunktion ausüben und Alterssicherung bedeuten, heißt dies, daß die Konzentration im Norden des Binnenmarktes überproportional vonstatten gehen wird.

Angesichts dieses Konzentrationsprozesses ist die deutsche Landwirtschaft mit ihrem atomistischen Angebot in einer hoffnungslosen Lage, wenn sie ihre Kräfte nicht zusammenfaßt, z.B. in Form von anerkannten Erzeugergemeinschaften, Vereinigungen oder im Vertragsanbau. Wir alle wissen, daß die westdeutsche Landwirtschaft größenordnungsmäßig unter dem EG-Durchschnitt liegt. Wenn man betrachtet, daß in Großbritannien fast 70 ha oder in Frankreich fast 30 ha pro Betrieb zur Verfügung stehen, so sind die durchschnittlichen 17 ha des westdeutschen Landwirts in der Tat ein Problem. Wie sich die Betriebsstrukturen der ehemaligen DDR in dieses europäische Konzept einfügen werden, weiß ich allerdings noch nicht. Eines erscheint mir aber sicher zu sein, daß eine genossenschaftliche Bewirtschaftung so großer Flächen, wie es in der DDR üblich war, unter marktoffenen Bedingungen keine betriebswirtschaftliche Chance hat!

Auch die Struktur der deutschen Ernährungswirtschaft ist eher mittelständisch als multinational orientiert. In der Liste der größten deutschen Unternehmen finden wir nur wenige Ernährungs-Industriebetriebe, wohingegen die vergleichbaren Listen in den wichtigsten Konkurrenzländern des Binnenmarktes an prominenter Stelle angeführt werden. In der Hitliste der 10 größten Unternehmen der Ernährungswirtschaft ist die Bundesrepublik Deutschland nicht vertreten.

Profilierung durch Produktvielfalt

Hinzu tritt, daß deutsche Betriebe der Ernährungsindustrie weniger gewinnträchtig arbeiten als ihre großen Konkurrenten im EG-Ausland und daß darüber hinaus die Standort- bzw. Faktorkosten in Deutschland höher sind als in anderen EG-Partnerländern. Und all diese Strukturvorteile treffen die deutsche Agrarwirtschaft angesichts eines übersättigten EG-Binnenmarktes, wo für quantitative Marktausweitungen, außer in begrenzten Nischen, keine Spielräume mehr vorhanden sind. Aber wie alle anderen Wirtschaftsbereiche weiß auch das Agribusiness, daß in einem hochentwickelten Industrieland Wachstum vor allem aus dem qualitativen Bereich zu erzielen ist. Nur wer in diesem Binnenmarkt die ständig steigenden Ansprüche der Verbraucher an die Qualität von Nahrungsmitteln zu erfüllen weiß, wird Bestand haben - und auch vom Wachstum dieses Binnenmarktes profitieren können.

Nicht umsonst haben 80% der Europäer in einer repräsentativen Umfrage als einen unter anderen Vorteilen des Binnenmarktes die Produktvielfalt des zukünftigen Angebotes aus den EG-Partnerländern bezeichnet. Die Nachfrage wird sich also nicht quantitativ erhöhen, sondern qualitativ differenzieren. Der Reiz des Neuen gilt auch zunehmend für Nahrungsmittel - lernen doch alle Europäer durch Kommunikation und zunehmenden Tourismus die kulinarischen Köstlichkeiten anderer europäischer Regionen kennen. Der europäische Markt für Nahrungsmittel ist also kein Einheitsmarkt, der Einheitskonsumenten schafft. Traditionelle Eßgewohnheiten, Sprachbarrieren, unterschiedliche Einkommensverhältnisse sowie die jeweils landestypische Handelsstruktur lassen sich kurzfristig nicht leicht verändern. Wenn wir aus der Marktforschung wissen, wie stark sich schon in Deutschland bei hoher Kaufkraft Konsumwünsche individualisieren, so können wir bei den kaufkräftigen Konsumenten in anderen Ländern der EG vergleichbare Tendenzen vorhersagen.

Anders sieht es allerdings in den kaufkraftschwächeren Regionen der EG aus, wo noch stärker tradierte Eß- und Trinkgewohnheiten vorherrschen. Wir sehen also, daß eher vergleichbare Einkommenssituationen zu vergleichbaren Absatzsituationen führen als andere Maßgaben, die auf die Märkte für Nahrungsmittel und Getränke einwirken.

Nachfragemacht des europäischen Handels

Die zunehmende Polarisierung der Agrarmärkte, wie wir dies in Deutschland beobachten können, findet auch in zunehmendem Maße im Binnenmarkt statt. Das höherpreisige, qualitativ hochwertige Nahrungsmittelsortiment steigert seine Anteile am Nahrungsmittelabsatz und im Rahmen der zu erwartenden Einkommenssteigerungen wird sich diese Tendenz sogar noch verstärken. Parallel dazu steigt auch der Absatz preisgünstiger Agrarprodukte, die einerseits für den "Alltags"-Bedarf wie gleichzeitig zur Deckung des Bedarfs kaufkraftschwacher Konsumenten angeboten werden. Das qualitative Mittelfeld bleibt im Rahmen dieser Entwicklung partiell "auf der Strecke".

Der Lebensmittelhandel hat sich natürlich längst auf diese neuere Entwicklung eingestellt und seine Sortimente entsprechend zusammengestellt. Darüber hinaus finden wir zunehmend

Bio- und Alternativecken, das Frischeangebot steigt, die Selbstbedienung nimmt zu, weil der Verbraucher die Ware hier persönlich begutachten kann - dies alles erfordert aber wieder mehr Aufwand für Handel und Industrie. Die großen Marktpartner versuchen deshalb ihre Marktmacht auszuspielen, indem sie durch grenzüberschreitende Kooperation den Euro-Einkauf forcieren, um Wettbewerbsvorteile zu erwirtschaften. Und natürlich wollen sie mit Euro-Produkten an den Markt, deren Produktion und Vertrieb im großen Rahmen Rationalisierungsvorteile versprechen.

Nach Hochrechnungen von Wirtschaftsforschungsinstituten wird damit gerechnet, daß 1995 etwa 50 Handelsunternehmen 2/3 des europäischen Lebensmittelhandels abdecken. Dabei werden sich die Preissegmente in Richtung niedrigpreisiger mit mittleren Renditen und höherpreisiger mit höheren Renditen weiter polarisieren. Im Binnenmarkt muß sich jeder Anbieter also noch zwingender als im nationalen Markt zwischen Preisführerschaft oder Qualitätsführerschaft entscheiden - und wenn er beide Bereiche abdecken will, muß er unterschiedliche Sortimente anbieten.

Wettbewerbsvorteile des deutschen Agrarangebotes im Binnenmarkt

Aber selbst die befürchteten, europaweit distribuierenden und über Europakontore einkaufenden Handelsriesen können die Wünsche der Konsumenten nach Produktvielfalt, Neuheiten und regionalen bzw. landestypischen Differenzierungen nicht ignorieren. Es wird einige Produkte geben, die sich für europaweite Beschaffung, Verteilung und Bewerbung eignen - wie beispielsweise Coca Cola oder Hamburger - aber mehr Produkte bleiben national im Einkauf und in der Distribution und noch stärker wird derjenige Produktbereich wachsen, der in bestimmten und begrenzten Regionen des Binnenmarktes Nachfrage findet und regional eingekauft und verteilt wird.

Im gesamten Einzelhandel des Binnenmarktes wächst infolgedessen der Bedarf an Spezialitäten, an neuen Produkten, an Convenienceprodukten, welche die Attraktivität des Geschäfts erhöhen und höhere Rendite versprechen. Der Trend zum Erlebniseinkauf und zur Individualisierung der Konsumgewohnheiten, wie zum modischen Wechsel, wird eine noch stärkere Differenzierung der Angebote und Angebotsformen hervorrufen. Diese zunehmenden Bedürfnisse des Binnenmarktes werden von einer weniger flexiblen Großindustrie schwieriger zu erfüllen sein als von einer größeren Zahl beweglicher mittelständischer Betriebe - und gerade diese Strukturen finden wir im wesentlichen in Deutschland vor. Dennoch werden diese mittelständischen Betriebe sich stärker über die Grenzen hinweg orientieren müssen.

Die geschilderten Leistungsvorteile der deutschen Agrarwirtschaft kompensieren also viele ihrer strukturellen Nachteile, was nicht zuletzt auch in den deutschen Agrarexportziffern zum Ausdruck kommt. In den weitgehend gesättigten Märkten Europas sind Spezialitätenvielfalt und Varianten viel gekaufter Produkte und Neuheiten der Schlüssel zum Erfolg. Hier findet das gesamte deutsche Agrarangebot - von der Sortimentsbreite und Sortimentstiefe her gesehen das wohl umfangreichste in Europa - viele zusätzliche Absatzmöglichkeiten, wenn es geschickt den Erwartungen neuer Marktsegmente angepaßt wird.

In der Tat haben sich die Wettbewerbsvorteile deutscher Agrarprodukte auch zahlenmäßig in der Ausfuhrstatistik in die Partnerländer der Gemeinschaft niedergeschlagen. Betrug der Anteil des Drittlandexportes in den zurückliegenden Jahren noch 40% am gesamten deutschen Agrarexport, so ist er inzwischen auf unter 30% gesunken. Diese Entwicklung ist natürlich auch darauf zurückzuführen, daß im Laufe der Jahre ständig weitere Länder

der Gemeinschaft beigetreten sind, aber aus den potentiellen Zuwachsraten ersehen wir eindeutig, daß die Steigerung im Bereich des Binnenmarktes in der letzten Zeit weit höher als in Drittländer war.

Dennoch sollten wir uns der Tatsache bewußt bleiben, daß sich die Auswirkungen des Binnenmarktes primär im Inlandsgeschäft zeigen und erst in zweiter Linie das Exportgeschäft berühren.

Gemeinschaftsmarketing im EG-Agrarmarkt

So ist es auch nur zwangsläufig, daß sich die CMA mit ihren binnenmarktorientierten Maßnahmen auf das Geschehen im Inland konzentriert. Und da sich dieser Binnenmarkt immer weiter herauskristallisiert, hat die CMA ihre Marketingmaßnahmen schon vor Jahren auf diese neuen Situationen hin ausgerichtet. Deshalb gibt es bei uns im Hause schon seit Jahren eine interne Arbeitsgruppe "EG-Binnenmarkt". Diese Arbeitsgruppe befaßt sich nicht nur mit unmittelbaren Marketingproblemen, sondern bemüht sich gleichfalls um eine umfassende Information der interessierten Wirtschaft. Unter der Vielzahl von Publikationen soll hier nur beispielhaft auf die Schriftenreihe "CMA-Materialien zum EG-Binnenmarkt" hingewiesen werden.

Information ist also die Grundlage dafür, daß sich die Betriebe des deutschen Agrarbusiness auch im Binnenmarkt zurechtfinden und ihre Marktposition festigen können. Marktanalysen, Verbraucheranalysen, Vertriebsweganalysen werden heute von der CMA nicht nur unter heimischen, sondern gleichfalls auch unter binnenmarktorientierten Gesichtspunkten erstellt und der Wirtschaft zur Verfügung gestellt - auch zunehmend unter Mitfinanzierung der begünstigten Organisationen und Betriebe. Darüber hinaus müssen mit steigender Marktmacht der Landwirtschaft in nachgelagerten Wirtschaftsstufen - über die eigentliche Werbung hinaus (Anzeigen, Fernsehwerbung etc.) - zunehmend auch Marketingsysteme mit unmittelbarem Erzeugernutzen durchgesetzt werden. Als Beispiel sei hierfür das Acker-Gold-Konzept angeführt, das heute den Vertragsanbau einschließlich eines Qualitätszuschlages für die erzeugenden Landwirte zum festen Bestandteil hat. Neuerdings ist ein entsprechendes System der Prozeßkontrolle auch für Schweinefleisch im Markt. Hierfür haben wir eigens ein neues Qualitätssiegel geschaffen, das sukzessive auch auf die Bereiche Rindfleisch, Schaffleisch und Kalbfleisch ausgeweitet wird.

So werden wir dafür Sorge tragen, daß bei immer engeren Märkten die Marketingkonzeptionen immer wirtschaftsnäher gestaltet und auf die Bedürfnisse der Unternehmen zugeschnitten werden. Je mehr aber auch Unternehmen unmittelbar in diese Maßnahmen eingeschlossen sind, umso mehr müssen diese Unternehmen zur Mitfinanzierung der CMA-Maßnahmen beitragen. Auf diese Weise erzielen wir heute schon Zuschüsse aus der Wirtschaft in Millionenhöhe.

Wir wollen darüber hinaus der Landwirtschaft und ihren Organisationen das Dienstleistungsangebot der CMA noch deutlicher machen, beispielsweise durch Marktforschungshilfen, durch Schulung und Seminare, durch konzeptionelle Unterstützung und vieles andere mehr.

Wir werden weiterhin die allgemeine Produktwerbung primär an Verbrauchsvorbehalten und Verbrauchereinstellungen ausrichten, also nicht mehr produktspezifisch, sondern problemorientiert. Hierfür konzentrieren wir unsere Mediawerbung auf vier Linien, die sich an den von der Marktforschung vorgegebenen Verbrauchertypologien orientieren:

- die genuß- und geschmacksorientierten Verbraucher
- die gesundheits- und fitneßorientierten Verbraucher
- die qualitäts- und sicherheitsorientierten Verbraucher

Flankiert werden diese drei Werbebündel durch eine vierte Basiskampagne, die das Ziel der Imageverbesserung agrarwirtschaftlicher Produkte und ihrer Erzeuger, und damit verbunden eine Vertrauenssicherung und Stärkung beim Verbraucher anstrebt.

Wir werden vor allem im Export die Unternehmensberatung noch weiter verstärken müssen, um gerade die mittelständische Agrarwirtschaft unseres Landes auch jenseits der Grenzen wettbewerbsfähig zu erhalten. Dies beinhaltet die Auslandsmarktforschung, Rechtshilfen, Übersetzungshilfen, Kontaktvermittlung zu Importeuren und zu Händlern, dies beinhaltet kooperative Handelswerbung, Verkaufsförderung, spezielle Produktwerbung dort, wo diese Erzeugnisse nicht über den Lebensmitteleinzelhandel an den Endverbraucher gelangen. Dies gilt für Frischfleisch oder Hopfen, aber auch für landwirtschaftliche Betriebsmittel wie Zuchtvieh und Saatgut, die für uns zunehmend im Exportgeschäft interessanter werden. Die CMA muß sich also in Zukunft noch stärker als bisher als Dienstleistungsinstrument der Landwirtschaft verstehen - als ein Marketinginstrument, daß über Werbung, Verkaufsförderung, Öffentlichkeitsarbeit, vor allem Serviceleistung für die Landwirtschaft erbringt.

Fünf neue Bundesländer (FNL)

Der neue Charakter als Dienstleistungsinstrument gilt in besonderem Maße für die Wirtschaftspartner in den FNL, deren Informationsdefizite hinsichtlich der Verhaltensweise in einer Marktwirtschaft eklatant hoch sind. So kommt zwar das gesamte Maßnahmebündel des CMA-Marketing auch für Produkte der neuen Bundesländer zum Einsatz, aber mit den Akzenten bei Beratung, Schulung, Verkaufsförderung oder auch Handelskontaktvermittlung. Flankiert werden diese Maßnahmen zugunsten von DDR-Agrarprodukten durch unmittelbare, firmenbezogene Beratung durch unsere Gebietsbeauftragten, die nunmehr auch unmittelbar auf dem Gebiet der ehemaligen DDR tätig werden sowie durch Einsatz verschiedenster Schulungsmaterialien, für die ein immens hoher Bedarf besteht.

All diese Maßnahmen dienen primär dem Ziel, zunächst zur Imageförderung von FNL-Produkten beizutragen, um diesen damit zu einem verbesserten Absatz im Handel auf dem Gebiet der ehemaligen DDR zukommen zu lassen. Wenn ein verbesserter Warenabfluß innerhalb der fünf neuen Bundesländer auf diese Weise ermöglicht wird, werden größere Warenmengen dort gebunden, wo sie auch produziert wurden - und vagabundieren nicht mehr auf westdeutsche Märkte, wo sie angesichts mangelnden Kosten- und Preisbewußtseins der Anbieter zu Marktirritationen geführt haben und Preisrückgänge auslösten, die für westdeutsche landwirtschaftliche Erzeuger existenzgefährdend sind. Absatzförderung für Produkte aus und in den FNL entlastet also gleichzeitig die westdeutschen Erzeugermärkte!

Und als CMA wollen wir auch alle Maßnahmen ergreifen, um die angestammten Osteuropa-Absatzmärkte der ehemaligen DDR für deutsche Agrarprodukte zu erhalten. Wenn diesem Vorhaben nunmehr auch zusätzliche, devisentechnische Probleme entgegenstehen, werden sich dort aber im Zuge der Liberalisierung der Wirtschaft neue Absatzpotentiale auftun.

Fazit

Lassen Sie mich zum Schluß meines Referates nochmals zum Ausgangspunkt zurückkehren, nämlich auf die Einstellung zum EG-Binnenmarkt 1992. Hier gilt es vor allem, die Konzentrationstendenzen und die daraus resultierenden Marktmachtverschiebungen zu beobachten und die deutsche Agrarwirtschaft für diese Veränderung zu rüsten - sowohl was den Inlandsabsatz als auch was den EG-Absatz anbetrifft. Besonders im EG-Ausland wird die eher mittelständische deutsche Agrarwirtschaft ganz besonders der konzentrierten Konkurrenz aus den Partnerländern ausgesetzt sein. Die CMA wird daher mit ihren Außenstellen in den Partnerländern alles unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter zu stärken - denn ihre großen Vorteile sind Qualität, Angebotsbreite und Angebotstiefe, Innovationsbereitschaft, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an Sortiment und Service.



**DER BEITRAG VON INFORMATION UND BERATUNG ZUR
VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSSTELLUNG**

INHALTE UND TECHNIKEN EINER BINNENMARKTORIENTIERTEN SAMMLUNG UND BEREITSTELLUNG VON DATEN UND INFORMATIONEN

von

Thomas HAMBÜCHEN, Bonn

1 Einleitung und Problemstellung

Die aktuellen Verhältnisse am Agrarmarkt mit der Vielzahl bundesdeutscher und internationaler Anbieter sowie einer gebündelten Nachfragemacht im Lebensmittelhandel werden als ausgesprochen kompliziert eingeschätzt.

Von wesentlicher Relevanz für unternehmenspolitische Entscheidungen erweist sich neben den volkswirtschaftlichen Rahmendaten die mittelfristige Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Branche, in die der einzelne Betrieb eingebunden ist. Hohe Wachstumsraten und ein intensiver Wettbewerb auf allen Vermarktungsstufen verstärken z. B. den Konkurrenzdruck unter den Marktteilnehmern und wirken generell positiv auf Faktorallokation, strukturelle Reinigungsprozesse und die Integration innovativer Verfahren in den Produktionsprozeß.

Die Wettbewerbsdynamik wird dabei vor allem durch die spezifische Marktstruktur und ihre brancheneigenen Spielregeln geprägt. Im Vergleich zu den allgemeinwirtschaftlichen Einflußfaktoren kann diesen Komponenten ein höheres Maß an Beeinflußbarkeit durch das einzelne Unternehmen zugesprochen werden. Man muß das Regelwerk und seine Mitspieler eben nur kennen.

Zu berücksichtigen verbleibt jedoch, daß auch Faktoren wie saisonal atypische Witterungsverläufe, schwierig prognostizierbare Konsumenteneinstellungen und Verbraucherreaktionen sowie die mit einer soliden Portion Eigendynamik ausgestattete EG-spezifische Rechtsprechung es dem einzelnen Unternehmer erschweren, den Markt zu überblicken und Markttransparenz zu bewahren.

Zur Sicherung komparativer Wettbewerbsvorteile genügt es also nicht mehr, nur zu produzieren, nur zu handeln oder nur zu verarbeiten und es den anderen Marktpartnern zu überlassen, was mit den Erzeugnissen im Absatzkanal geschieht. Das Agribusiness mit Landwirtschaft, Lebensmittelhandel und Ernährungsindustrie muß sich vielmehr aktiv um eine kontinuierliche Beobachtung der horizontalen und vertikalen Konkurrenz im Inland und im Ausland bemühen. Das empirisch-fundierte Wissen um potentielle Reaktionen der Wettbewerber und ein antizipativ ausgerichtetes Reaktionsinstrumentarium (möglichst schon in der Schublade) entscheiden à la longue über den Erfolg eines Unternehmens und damit über die relative Positionierung im nationalen bzw. internationalen Wettbewerb.

Wichtigste Prämisse dieses strategischen Survival-Verhaltens ist ein langfristig angelegter, gezielt aufgebauter und liebevoll gepflegter Strom marktspezifischer Daten und Hintergrundinformationen mitten in die Unternehmensorganisation hinein. Für Verantwortliche und Betroffene bedeutet das zweifellos zusätzlich Arbeit und erhöhte Kosten, z. B. durch Aufbau eigener Marktforschungsabteilungen, Einstellung geschulter Marketing-Mitarbeiter und Investition in teure Kommunikationstechnologien.

Als echte Alternative bieten sich kommerzielle InformationsBroker an oder man engagiert spezialisierte Beratungsunternehmen, die sogenannten Agri-Consulter. Für unsere mittelständisch aufgebaute Agrarwirtschaft eine summa summarum auch kaum attraktive Handlungsalternative, korreliert doch die Leistung dieser Anbieter positiv mit der Höhe des notwendigen, in der Regel aber recht eingeschränkten Marketing-Budgets. Existiert also keine Lösung der Gleichungssysteme aus dem Sprichwort "Wissen ist Macht" und der rheinischen Redensart "Wat nix kost, dat is' nix"? Beschaffung marktrelevanter Daten und Informationen als ein für kleine und mittlere Betriebe nicht finanzierbares Muß?

Daß dem nicht so ist, meine sehr verehrten Damen und Herren, möchte ich Ihnen skizzieren anhand eines für die Agrarwirtschaft spezialisierten Dienstleisters wie der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, kurz ZMP.

2 ZMP-Anforderungsprofil für die Beschaffung von Daten und Informationen

Das Anforderungsprofil für die Beschaffung von Daten reflektiert daher individuelles Anspruchsniveau und Bedürfnisstruktur des Unternehmens. Es läßt sich nach verschiedenen Merkmalsausprägungen klassifizieren:

1. Grundsätzlich sicherzustellen ist die Validität der Daten. Hierunter versteht man die Gültigkeit der Angaben im Sinne eines möglichst hohen Grades an Übereinstimmung mit der Realität. Sie gilt als innere Qualität, durch die man Informationen im erkenntnistheoretischen Sinne als "wahr" bezeichnen kann. Praktiker unterstreichen, daß sich auf der Basis falscher Informationen getroffene Entscheidungen oft negativer auswirken als die unter Unsicherheit.
2. Ähnliche Überlegungen gelten für die Reliabilität von Analysen und Untersuchungen, vor allem, wenn sie extern durchgeführt wurden. In der Kommunikationstheorie stellt Reliabilität ab auf die Gültigkeit des methodischen Instruments im Sinne eines hohen Zuverlässigkeitsgrads des Versuches.
3. Ultimative Forderungen nach permanenter Repräsentanz von Erhebungen erscheinen unangemessen. Für die Durchführung kostenintensiver Aktionen sollte aber mit statistisch abgesicherten Wahrscheinlichkeiten, und nicht mit Hausnummern geplant werden.
4. Bezüglich der zeitlichen Verfügbarkeit von Informationen gilt die keineswegs geniale Erkenntnis, daß sie um so wertvoller seien, je früher sie zur Verfügung ständen und je besser ihre Aussagen in die operativen Überlegungen des einzelnen Betriebes integriert werden können.
Von Interesse ist auch das Phänomen der relativen Vorzüglichkeit von Marktberichten. Selbst verspätete Lieferungen wichtigen Zahlenmaterials werden akzeptiert, wenn sichergestellt ist, daß der time-lag beim Konkurrenten mindestens genauso groß ist.

Neben diesen eher absoluten Werten, deren Erfüllungsgrad der Auftraggeber in der Regel selbst festlegt, existieren auch subjektive Bewertungsmaßstäbe, die eher projektbezogen entschieden werden sollten. Es handelt sich u. a. um die Schaffung eines möglichst kontinuierlich verlaufenden Informationsstroms, die Fixierung von Meldestandards zur

besseren Vergleichbarkeit von Ergebnissen, die Notwendigkeit einer automatischen Verarbeitung des ein- und abgehenden Datenmaterials sowie deren volle EDV-Konvertierbarkeit.

Um einen kontinuierlichen Datenfluß zu gewährleisten, sollte man vertragliche Regelungen für Art, Umfang, Inhalt und Liefertermin anstreben. Von Vorteil ist die Gewinnung eines speziellen Ansprechpartners, eines sog. Honorarberichterstatters. Die Festlegung von Meldestandards im Sinne eines individuell fixierten Warenkatalogs garantiert gerade für den Aufbau sensibler Zeitreihen eine hohe Sicherheit und Zuverlässigkeit des gewonnenen Datenmaterials.

Nur wenige der bislang verfügbaren Informationen werden auf Datenträger angeboten, eine erhebliche Erleichterung für die Einspeisung in innerbetriebliche Spezialprogramme. Der on-line Kontakt zu den mittlerweile 163 Datenbanken mit Wirtschaftsinformationen (weltweit sind es ca. 2380, davon 1264 allein in den USA) dient dabei mehr einer einmaligen und objektbezogenen Kurzrecherche, weniger der Lösung komplexer Fragestellungen.

3 Modellansatz zur Beschaffung von Daten und Informationen

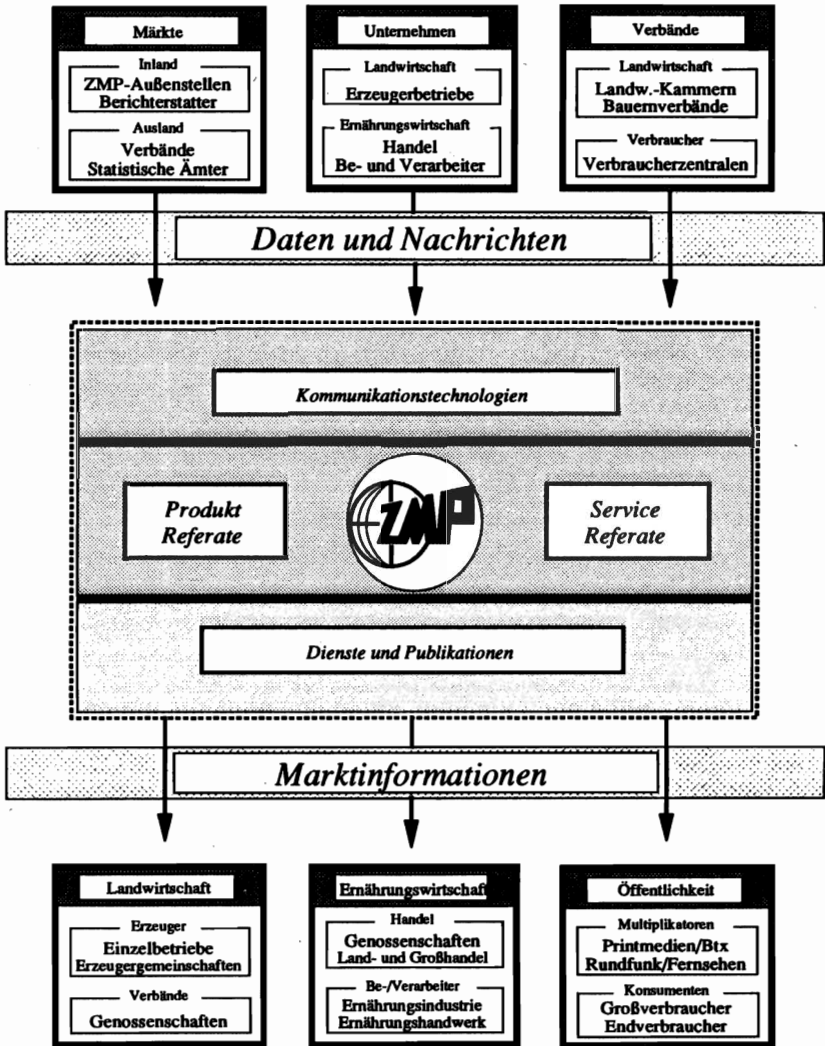
Der Weg zu einer gezielten Sammlung und Verarbeitung von Marktinformationen, der am Beispiel der Märkte für Obst und Gemüse veranschaulicht werden soll, ist auch für andere Unternehmen begehbar. Abbildung 1 gibt einen Überblick über das zugrundeliegende Input-Output-System.

Abbildung 1: Darstellung des ZMP-Systems "Marktberichterstattung" mit Beschaffung und Aufbereitung von Marktinformationen

ZMP-System

Marktberichterstattung

Beschaffung - Aufbereitung - Verbreitung



3.1 Beschaffung originärer Daten und Informationen

Der Schwerpunkt der Informationssammlung liegt bei der Beschaffung von Primärinformationen über die beteiligten Märkte. Originäre Daten sind jedoch nicht billig, daher binden sie einen Großteil des bereitgestellten Informationsbudgets.

Ansprechpartner sind inländische Erzeugerorganisationen, aber auch niederländische und belgische Veilingen in ihrer Funktion als der Produktionsebene angegliederter Erfassungshandel. Von Interesse sind vor allem Anlieferungs- und Verkaufsmengen sowie Abgabepreise für die angelieferte Rohware, da sie die Preis- und Mengenverhandlungen mit Einkäufern auf allen Distributionsebenen präjudizieren.

Kontakte geknüpft werden sollten auch zu Großmärkten, denen eine Preisleitfunktion, z. B. für eine Region, zukommt. Hier liegt neben der Erfassung von Großhandelspreisen und deren Spannen der Schwerpunkt auf den sog. Markttendenzen, die Hinweise über Ausmaß und Richtung der zukünftigen Entwicklung geben. Großmärkten assoziiert sind manchmal auch amtliche Notierungskommissionen, z. B. Bodensee und Niederelbe für den Sektor Kernobst.

Einigen Märkten kommt eine große Bedeutung für Import und Export zu. Ein Beispiel ist der Großmarkt München, über den der Transit für den gesamten süd- und osteuropäischen Raum abgewickelt wird. Direkte Quellen zu umsatzstarken Händlern offenbaren interessante Warenströme und Marktentwicklungen. Die Produkte erscheinen jedoch nicht in jedem Fall physisch am Markt, sondern gehen vermehrt über Spezialagenturen im Telephonhandel vom Anbieter zum Käufer, z. B. großen Einzelhandelsunternehmen. Diese Entwicklung an den Großmärkten vorbei erschwert zunehmend die Schaffung von Markttransparenz.

3.2 Beschaffung sekundärstatistischer Daten und Informationen

Im Bereich des sekundärstatistischen Datenmaterials verfügen öffentlich-rechtliche Einrichtungen über eine Vielzahl von Detailinformationen. Qua Amt tätig werden das Statistische Bundesamt, die statistischen Landesämter, das BML und die Landwirtschaftskammern sowie deren europäische Pendanten, vor allem aber fachspezifische Quellen wie die

- Brüsseler EUROSTAT,
- italienische ISMEA,
- niederländische PGF (Produktschap voor Groenten en Fruit) und das K.C.B. (Kwaliteits-Control-Bureau),
- französische CFCE (Centre Francais du Commerce Extérieur),
- belgische NDALTP (Nationale Dienst voor Afzet voo Landbouw-, Tuinbouwprodukten) und
- schweizerische VSGP (Verband schweizerischer Gemüseproduzenten).

Kostenlose Unterstützung bei konkreten Fragestellungen bieten auch Dachverbände und ihre regional tätigen Organisationen wie z. B. die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (BVE), der Deutsche Bauernverband (DBV) und seine Landesverbände, der Deutsche Raiffeisenverband (DRV) mit seinen Regionalgenossenschaften, die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) und last not least auch die ZMP. Geeignete Ansprechpartner sind die Pressestellen, die auch Adreßverzeichnisse zur Verfügung stellen und weiterführende Hinweise geben.

3.3 Gewinnung von Spezialwissen

Empfehlenswert zur Vorbereitung innovativer Marketing-Projekte ist die rechtzeitige Beschaffung und Erarbeitung von Spezialkenntnissen. Dies gilt vor allem für Fragestellungen aus den Bereichen Lebensmitteltechnologie/verfahrenstechnischer Fortschritt, Konsumentenverhalten und Lebensmittelrecht. Verfolgt werden sollten auch die Rechtsprechung des EuGH und die in das Projekt potentiell involvierten nationalen Gerichtsbarkeiten.

4 ZMP-Anforderungsprofil für die Verarbeitung und Sicherung von Marktinformationen

Um welche Kommunikationswege und -mittel es sich handelt, veranschaulicht Abbildung 2. Eine offene Systemarchitektur favorisiert keine Insellösungen im Sinne singulärer Teiloptima, sondern integriert alle Kommunikationswege wie Telex, Telefax, Teletex, Btx und Datex P. Sie sehen hier die derzeitige Dominanz des PC-Netzwerkes für das redaktionelle Tagesgeschäft der ZMP. Dezentral angeschlossen sind alle Bildschirmarbeitsplätze mit Ein- und Ausgabestationen, so daß jedem Mitarbeiter an seinem Arbeitsplatz umfassende und aktuelle Informationen jederzeit zur Verfügung stehen.

Ein Gateway zum Zentralrechner entlastet das LAN-Netzwerk von rechenzeitintensiven Teilaufgaben, so z. B. Protokollierung der Telefax-Kosten als Basis einer Kostenstellenrechnung, Management von großen Kundendateien des Vertriebsbereiches und Organisation der Btx-Dienste. Die Zentraleinheit des LAN-Netzes, der Server, bedient sich einer intelligenten Weiche, dem Multiport-Repeater. Alle Teilnehmer, die sog. User, nutzen die auf dem Server implementierte Software. Ihre Daten können sie entweder auf der ihnen zur Verfügung stehenden Festplatte im eigenen Rechner abspeichern oder auf den für alle Beteiligten zugriffsfähigen zentralen Harddisks.

Aufgrund der hohen Bedeutung dieser zentralen Massenspeicher für die Arbeitsfähigkeit eines Betriebes müssen jedoch spezielle Sicherungen eingebaut werden, da verschiedenste Defekte und Fehler die Arbeitsfähigkeit der Systeme bedrohen. Abbildung 3 zeigt einen bereits sehr fortgeschrittenen Lösungsansatz.

Abbildung 2: Darstellung der ZMP-Inhouse-Technik als offene System-Architektur

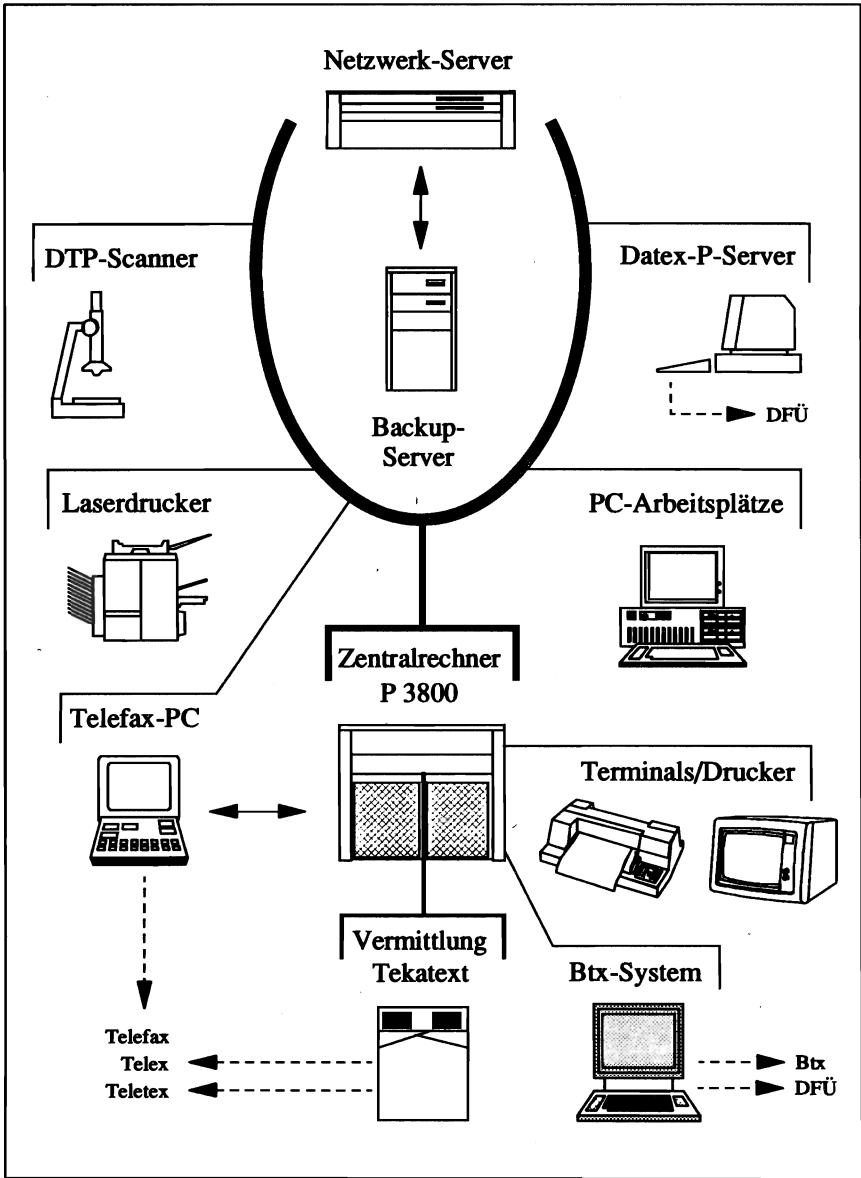
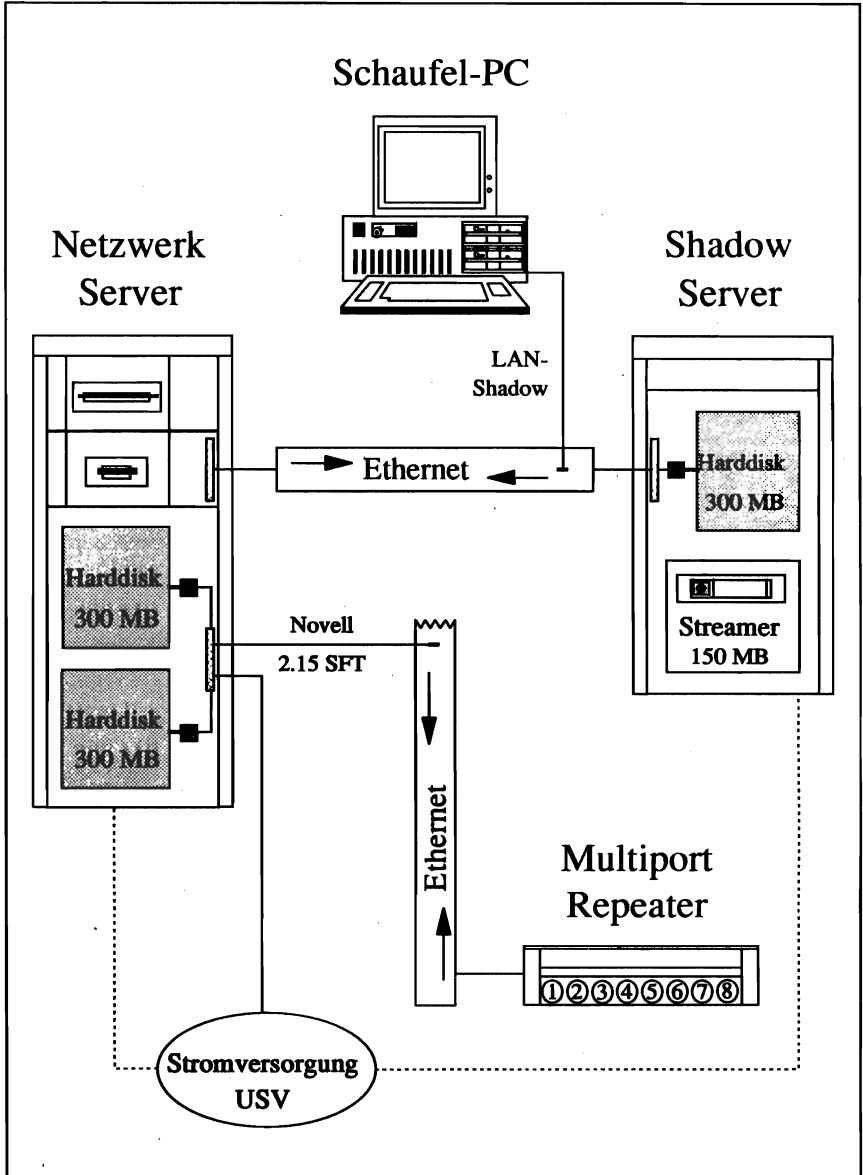


Abbildung 3: Organisation eines Netzwerkes unter besonderer Berücksichtigung von Daten- und Betriebssicherheit



Welche Risiken bedrohen eigentlich ein EDV-System? Es sind u. a.

1. der sog. Headcrash mit Folge eines vollständigen Verlustes aller gespeicherter Daten. Eine "gespiegelte" Platte in Verbindung mit einer Spezial-Software vermeidet diesen Daten-GAU, indem kontinuierlich alle Lese- und Schreibvorgänge parallel abgewickelt werden. Die Umschaltung auf die Reserveplatte erfolgt automatisch ohne Beeinträchtigung der Netzwerk-Performance.
2. Defekt des Netzwerk-Servers mit Folge eines totalen Zusammenbruchs des PC-Netzwerkes. Hier hilft nur die Investition in einen zweiten, den sog. Shadow-Server. Mit Hilfe eines Spezialrechners erstellt dieses Gerät zu bestimmten Zeitpunkten ein identisches Abbild der Arbeitsfestplatte auf einen anderen Massenspeicher. Im Falle eines Defektes des Netzwerk-Servers kann innerhalb von Minuten auf den Shadow-Server umgestellt werden.
3. Plötzlicher Brand, überraschender Wasserrohrbruch oder Explosion. Sie beenden das Leben beider Server in Sekundenbruchteilen und damit auch die Existenzgrundlage eines Betriebes. Was ist zu tun?

Grundsätzlich sollte arbeitstäglich eine Kopie der vorhandenen Daten als Sicherung erstellt werden. Man bedient sich daher eines Streamerlaufwerkes, das in relativ kurzer Zeit den gesamten Inhalt selbst großer Festplatten aufzunehmen vermag. Diese Bänder müssen in Spezialsafes verschlossen werden und überleben auch schwerste Unglücke.

4. Ausfall der zentralen Stromversorgung. Ein Defekt gefährdet das Datenmanagement des Netzwerk-Servers insofern, als er die gerade geöffneten Files im RAM nicht mehr korrekt schließen und auf der Harddisk ablegen kann. Es droht ein Datenverlust aller gerade bearbeiteter Dateien.

Abhilfe schafft eine unterbrechungsfreie Stromversorgung. Nach Ausfall des Betriebsstromes schaltet sie automatisch auf Akku-Betrieb um, jedoch nur für eine begrenzte Zeit. Diese wenigen Minuten reichen dem System jedoch, die offenen Dateien zu schließen und den Server in den off-line Status zu bringen.

Meine Damen und Herren, viele Unternehmen legen nur Wert auf eine systematische Beschaffung von Daten und Informationen. Sie vernachlässigen in fahrlässiger Form alle Forderungen nach angemessener Daten- und Betriebssicherheit. Eine rationale Begründung für dieses Verhalten läßt sich nicht erkennen. Ungesicherte Datenbestände sind im Rekonstruktionsfall häufig unersetzlich, da unbezahlbar. Bereits eine Überschlagskalkulation für den Neuaufbau einer "normalen" Vertriebskundendatei mit integrierter Fakturierung und Mahnwesen läßt ahnen, welche Opportunitätskosten bei einem Verlust entstehen.

5 Exkurs: Situationsanalyse "DDR" aus kommunikationstechnologischer Sicht

Ohne Zweifel, aus dem Blickwinkel der aktuellen Möglichkeiten moderner Kommunikation steht die DDR auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Folgende drei Überlegungen halte ich für besonders beachtenswert:

- 1 Technischer Standard und Zustand der gesamten Post-Infrastruktur der Netze dokumentieren sich als völlig indiskutabel.

- 2 Die Nutzung des schon im Vergleich zu anderen Ländern eingeschränkten Angebots an Übertragungstechniken bleibt in absehbarer Zeit nur eingeschränkt möglich - wenn überhaupt. Es fehlen so wichtige Dienste wie Telefax, Teletex und Btx sowie alle modernen Formen der Datenfernübertragung (DFÜ).
- 3 Die mangelhafte Ausrüstung der Marktteilnehmer mit Telefonsystemen und Telexgeräten zur schnellen und direkten Informationsübermittlung ist bei dem derzeitigen Investitionstempo logistisch erst in Jahren kompensierbar.

Welche volks- und betriebswirtschaftlichen Implikationen, meine Damen und Herren, ergeben sich nun aus diesen Rahmenbedingungen? Für das Gebiet der ehemaligen DDR und ihre restlichen Marktteilnehmer bedeutet dies einen schwierigen Start in die Marktwirtschaft. Bei kurz- bis mittelfristigem Zeithorizont drohen operative Wettbewerbsnachteile durch zeitversetzte oder fehlende Verfügbarkeit aktueller Marktinformationen. Langfristig sind Gefahren als Folge strategisch-konzeptioneller Fehlentscheidungen durch uninformiertes Management und unvollständig gebriefte Unternehmensführungen zu erwarten.

Als Handlungsmaxime kann nur empfohlen werden: Schnelle und unbürokratische Investition in westliche Spitzen-Telekommunikationstechnologie mit verstärkter Nutzung von auf die Bedürfnisse der DDR-Betriebe spezialisierter Dienstleister. Nicht nur die ZMP ist hier gefordert.

6 Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß es für den einzelnen angesichts der agrarpolitischen Rahmenbedingungen und der Komplexität des Marktes kaum noch möglich ist, sich im Wirtschaftsgeschehen ohne Spezialwissen und externen Informati- onstransfer erfolgreich zu behaupten. Diese Einsicht ist jedoch noch nicht Allgemeingut.

Dahin zu führen und zu erziehen, ist eine eminent wichtige, ja eine überlebenswichtige agrarpolitische Bildungsaufgabe. Hier sind Wissenschaft und Praxisberatung gleichermaßen gefordert. Lassen Sie sich in die Verantwortung nehmen!

EFFIZIENZ VON ARBEITSKREISEN, RINGEN UND BETRIEBSGEMEINSCHAFTEN IM VERGLEICH ZUR ALLGEMEINEN BERATUNG

von

Horst WAGNER, Bonn

1 Einleitung

Der Versuch, in der Beratung Kosten-Nutzenanalysen anzustellen, ist nicht neu. Bisher sind jedoch alle Versuche hierüber unbefriedigend verlaufen. Die Zielsetzung der Beratung ist nicht nur in der Gewinnmaximierung des Einzelbetriebes zu suchen, sondern kann mit dem Begriff "Schaffung einer angemessenen sozialökonomischen Situation der landwirtschaftlichen Bevölkerung und Erhaltung der Umwelt" beschrieben werden.

Beratung kann man auch als Entscheidungshilfe für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen umschreiben. Bekanntlich haben Menschen und nicht Betriebe Probleme.

Ziel meines Vortrages ist es, nicht nur die derzeitige Situation zu analysieren und anhand bereits bestehender Organisationsformen deren eventuellen Erfolg nachzuweisen, sondern drüber hinaus möchte ich die Gründe, die zu den vielfältigen Formen führten, darstellen. Wesentlich erscheint mir es aber auch, einen Ausblick zu geben, wie sich Beratung in Zukunft entwickeln wird.

2 Die Situation der Beratung

Dr. Groffmann, Leiter der Beraterseminars in Göttingen, hat anlässlich des 40jährigen Jubiläums des dortigen Seminars sinngemäß folgendes ausgeführt:

"In jüngster Zeit macht sich Frust sowohl bei den Landwirten als Auftraggeber der Beratung als auch bei den Beratern breit. Er stellt die Frage: Wie ein demotivierter Berater einen demotivierten Landwirt motivieren kann?"

Diese Situation kommt nicht von ungefähr. Sie hat folgende Ursachen:

- Die Überfrachtung mit staatlichen Aufgaben lassen dem Berater nur noch wenig Zeit für Beratung.
- Die Zielsetzung der Betriebsführung, mehr und billiger zu erzeugen, kommt immer mehr in Widerspruch zu den Möglichkeiten des Marktes, auf dem in vielen Bereichen Überproduktion herrscht.
- Die staatliche Beratung und die Beratung der Landwirtschaftskammern haben nur noch eine Monopolstellung als zuständige Stelle bei der Vergabe staatlicher Mittel. In Zeiten, in denen Betriebsentwicklung eng mit der Vergabe staatlicher Mittel verbunden ist, ist jeder Berater gefragt. Dies wird aber sofort anders, wenn um Rat nachgefragt wird, der eine wettbewerbsfähige Fachkompetenz voraussetzt.

- Die Berater stehen immer mehr unter Wettbewerbsdruck, denn nur derjenige ist gefragt, der subjektiv den besten Rat erteilen kann. Damit wird Beratung immer mehr zum Marktprodukt.
- Die klassische staatliche Beratung hat es immer schwerer, Unternehmer zu beraten, da die Immobilität staatlicher Institutionen und die notwendige Flexibilität unternehmerischen Verhaltens sich weitgehend ausschließen.
- In vielen Ländern wird der Stellenplan der Beratung immer mehr verdünnt. Dies erfolgt durch artfremde Tätigkeit und direkte Stelleneinsparung.
- Teilweise kommt die Beratung auch in Konflikt mit der Agrarpolitik. Hierzu zwei Beispiele:
 - wenn der Betriebsberater von 60 notwendigen Kühen für die Existenzsicherung spricht oder schreibt, bekommt er das Gegenargument, daß 3 Landwirte mit 20 Kühen wertvoller wären als einer mit 60.
 - die Obergrenze von 350.000 kg Milch je Betrieb widersprach jeder ökonomischen Vernunft.

Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen die Beratung bei notwendigen Investitionen zur Existenzsicherung mehr behindert als gefördert wurde.

Nicht jeder Berater ist aber in der Lage, unbequeme Wahrheiten gegen zahlreiche Widerstände zu vertreten.

3 Die Suche nach zeitkonformen Organisationsformen

Aufgrund dieser Situation, die nicht neu ist, hat es schon sehr früh Überlegungen gegeben, wie man den Auftraggebern der Beratung gerecht werden kann. So wurden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Ringe, in Westfalen-Lippe und im Rheinland Arbeitskreise gegründet.

Ziel aller Organisationsformen ist es, den Auftraggebern eine große Mitsprache und damit mehr privatwirtschaftliche Elemente in die Beratung einzubauen.

Insgesamt kann man feststellen, daß der Trend zur Privatisierung bzw. finanzieller Beteiligung der Auftraggeber stark zunimmt. Dies gilt nicht nur für die Niederlande, sondern auch für die süddeutschen Länder, bei denen der Staat das absolute Monopol hatte.

Die Entwicklung zu mehr Mitsprache der Auftraggeber, verbunden mit finanzieller Beteiligung, ist jedoch nicht unumstritten, da

- man einerseits eine Zwei-Klassenberatung und
- andererseits noch zu viel Einfluß durch den Dienststellenleiter, der in der Satzung als Vorstandsmitglied verankert ist, befürchtet. Er wurde im Württembergischen Wochenblatt als "ökologischer Sittenwächter" apostrophiert.

Lassen Sie mich nunmehr am Beispiel der LK Rheinland eine neue Organisationsform vorstellen, von der wir annehmen, daß damit die Effizienz der Beratung verbessert werden kann. Pate standen die Erfahrungen aus den Niederlanden, den Ringen in Niedersachsen, insbesondere aber aus den Spezialringen in Schleswig-Holstein.

Dabei mußte folgendes beachtet werden:

1. Die Ringe in Niedersachsen müssen viele Mitglieder gewinnen, um für die Landwirte nicht zu teuer zu werden. Sie sind wenig spezialisiert. Dies wird zur Zeit durch den Einbau von Spezialisten für mehrere Ringe aufgefangen.
2. Die Ringe in Schleswig-Holstein haben die Effizienz der Beratung beachtlich gesteigert, aber zugleich die allgemeine Beratung - wie zahlreiche Informationen wiedergeben - geschwächt.
3. Es durfte nicht der Eindruck entstehen, daß die Mitfinanzierung zu einer stillschweigenden Erhöhung der Kammerumlage führt.
4. Die mit finanzieller Unterstützung der Mitglieder geschaffenen neuen Stellen zu einer Stelleneinsparung der übrigen Beratung führen.
5. Die übrige Beratung durfte nicht zu sehr vernachlässigt werden (Zwei-Klassen-Beratung).

Der Hauptausschußbeschuß zur Gründung von sogenannten Arbeitsgemeinschaften vom November 1987 hat folgenden Inhalt:

- Förderung unternehmerischer Verhaltensweisen unter Beachtung tiergerechter und umweltverträglicher Produktion
- Verbesserung der produktionstechnischen und ökonomischen Kenntnisse der Mitglieder über die Betriebszweigabrechnungen mit dem Schwerpunkt gesamtbetrieblicher Beratung
- Intensivierung des Erfahrungs- und Meinungsaustauschs zwischen den Mitgliedern und mit der Beratung
- Rationalisierung der Beratung durch Gruppenberatung

Grundlage des Beschlusses waren die Erfahrungen der seit 30 Jahren bestehenden Ringe in Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie der Beratung in den Niederlanden. Den Landwirten werden zwei Typen angeboten, und zwar Arbeitsgemeinschaft Typ A (100 DM je Jahr, 20 bis 40 Mitglieder) und Typ B (700 DM je Mitglied, bis zu 50 Mitgliedern).

Die Leistungsangebote sehen wie folgt aus:

Arbeitsgemeinschaft A

Die Landwirtschaftskammer stellt einen Berater als Geschäftsführer, der mit etwa 20 % seiner Arbeitszeit der Arbeitsgemeinschaft zur Verfügung steht. Er organisiert die gemeinsamen Zusammenkünfte der Mitglieder, bei denen aktuelle Themen auf der Grundlage

betriebseigener Daten behandelt werden. Für das einzelne Mitglied werden folgende Serviceleistungen erbracht:

- Produktionstechnische Beratung anhand betriebseigener Daten und der Ergebnisse aus den Arbeitsgemeinschaften
- Auswertung der Buchführung, Erfahrungsaustausch anhand der ermittelten Ergebnisse, Rückkontrolle der Betriebszweigabrechnungen zum Gesamtbetrieb
- Beratung bei der Betriebsentwicklung einschl. Aufnahme neuer Produktionsverfahren
- Beratung bei der Vermarktung

Voraussetzungen für die Mitgliedschaft:

- Buchführung, um eine Rückkontrolle bei Betriebszweigabrechnungen vorzunehmen und die Festkosten zu analysieren
- Einbringen betriebsbezogener Daten, wie
 - o Schlagkartei, Bodenuntersuchungen (Arbeitsgemeinschaft Ackerbau)
 - o LKV-Ergebnisse, Grundfutter/Bodenuntersuchungen (Arbeitsgemeinschaft Milchviehhaltung)
 - o Daten aus dem Mastschweine- bzw. Ferkelerzeugerring und/oder eigene Daten für Betriebszweigabrechnungen (Arbeitsgemeinschaft Schweinehaltung)
- Der jährliche Mitgliedsbeitrag beträgt 100 DM. Er entfällt für Mitglieder von Erzeugerringen, die Daten der Betriebszweigabrechnung einbringen.

Dieser Betrag steht der Arbeitsgemeinschaft nach Abzug der Kosten für eine zentrale Auswertung zur Verfügung. Hierfür können Computer und andere Hilfsmittel angeschafft sowie Referenten für Vorträge eingesetzt werden.

Arbeitsgemeinschaft B

für Unternehmer im intensiver Beratung

Die Geschäftsführung wird von einem Berater, der in Abstimmung mit den Mitgliedern bestellt wird, übernommen. Er steht mit etwa 50 % seiner Arbeitskapazität für folgende Sonderleistungen zur Verfügung:

- alle Leistungen wie A
- Auswertung aller Betriebszweige und des Gesamtbetriebes
- Vorbereiten unternehmerischer Entscheidungen
- vertiefte Information rund um das Produkt
- mindestens drei Betriebsbesuche pro Jahr
- laufende Information über die für die Betriebsführung wesentlichen Entwicklungen, wie z.B. neue Produktionsverfahren, Neuerungen auf dem Gebiet der Technik, der Betriebsorganisation und des Absatzes

Damit erhält das Mitglied einen Volservice, der dem neuesten Stand der Erkenntnisse landwirtschaftlicher Produktion und Betriebsführung entspricht.

In einigen AG's erfolgt zusätzlich die Auswertung des Teils Haushalt (vgl. auch Abbildung 1).

Voraussetzungen:

- wie bei Arbeitsgemeinschaft A
- Zur Mitfinanzierung der zusätzlichen Beratung entrichten die Mitglieder jährlich einen Betrag von mindestens 700 DM.

4 Akzeptanz der neuen Formen

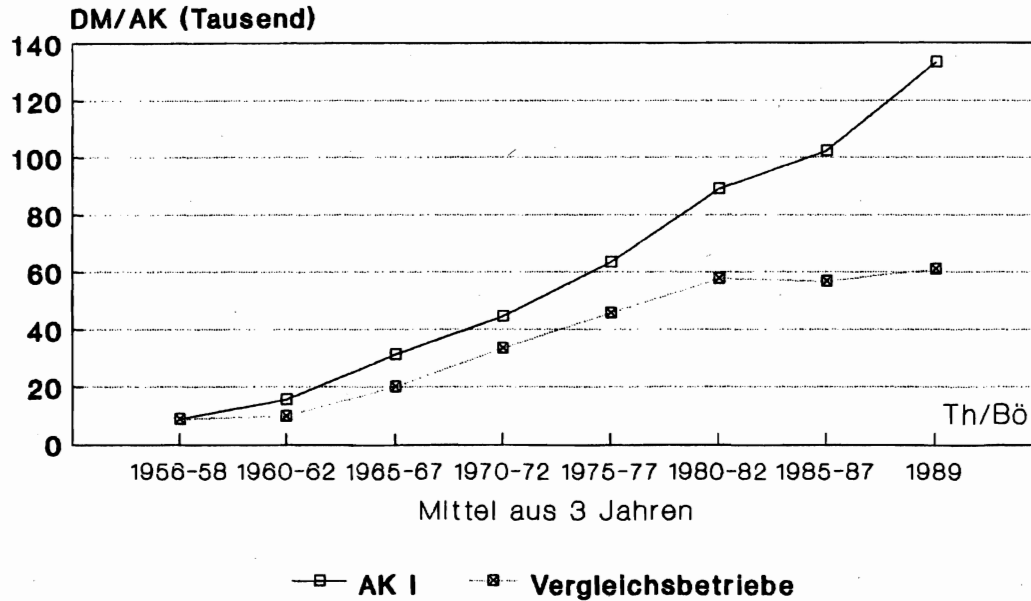
Heute arbeiten im Rheinland 20 AG's nach Typ A mit 400 Mitgliedern und 24 nach Typ B mit rund 800 Mitgliedern. Für 1991 werden 600.000 DM Einnahmen erwartet. Davon werden 6 neue Stellen in der Beratung finanziert, die aus dem Schulkapitel verlagert wurden. Ferner können Lehrfahrten, Fortbildung, Referenten, EDV-Aushilfen etc. finanziert werden.

Die Nachfrage nach AG's ist ungebrochen. Bei den Mitgliedsbetrieben handelt es sich um Betriebe, die weit über dem Durchschnitt hinsichtlich der Betriebsleiterqualifikation und der Kapazitätsausstattung liegen. So besitzen z.B. die 130 Mitglieder im Oberbergischen Kreis etwa 1/3 des Milchkontingents. Der Kreis weist insgesamt 993 Milchviehbetriebe auf.

Welche Erfahrungen wurden gesammelt?

1. In den Kreisen, in denen bereits Arbeitsgemeinschaften installiert waren (nach Konzept 1972 ohne betrieblichen Schwerpunkt, ohne Mitfinanzierung), war die Nachfrage beachtlich. So im Kreis Kleve, in dem heute 6 AG's mit 300 Mitgliedern arbeiten.
2. Eine Mitfinanzierung der Beratung ist kein Hinderungsgrund, in solche Gemeinschaften zu gehen, wenn ein Geschäftsführer angeboten wird, von dem angenommen wird, daß er ein Vielfaches an Geld einspielt.
3. Die gruppendynamischen Prozesse sind bis jetzt sehr positiv.
4. Die Gründung von AG's hat eine heilsame Unruhe an den Dienststellen hervorgerufen. Jeder Mitarbeiter spürt, daß, wenn er nichts bringt, Gefahr läuft, von den Landwirten nicht akzeptiert zu werden.
5. Dem Vorwurf der Zwei-Klassenberatung kann nur begegnet werden, wenn die Geschäftsführer auch für die allgemeine Beratung zur Verfügung stehen.
6. Die Erwartungen der Auftraggeber sind relativ hoch. Hauptziel muß es daher sein, diese Erwartungen weitgehend zu erfüllen. Hierzu ist eine zeitkonforme Aus- und Fortbildung erforderlich.
Inzwischen wurde ein Lehrgang in den Niederlanden und ein Methodenseminar abgehalten und
7. Die Geschäftsführer sind überdurchschnittlich motiviert. Sie wissen, daß sie es mit Unternehmern von morgen zu tun haben. Sie wissen aber auch, daß ihre Vorgesetzten den Arbeitsgemeinschaften einen hohen Stellenwert beimessen.

Betriebseinkommen in Marktfrucht- betrieben der Köln-Aachener-Bucht 1956 bis 1989



5 Effizienz der Kontakte zur Beratung

Nur Landwirte, die auf dem laufenden sind, sind auch in der Lage, ihren Betrieb so zu führen und so zu entwickeln, daß ein auf die Dauer ausreichendes Einkommen erreicht wird. Bevor auf die Ergebnisse der Arbeitskreise eingegangen wird, soll die Effizienz der Beratung allgemein beschrieben werden. Nach den Daten der sozialökonomischen Erhebung 1988 im Vergleich zu denen in den Jahren 1977 und 1982 stieg der Anteil der Betriebsleiter, die Kontakt zur Beratung haben, stetig an. Hatten 1977 26 % regelmäßig Kontakt zur Beratung, waren es nach der Erhebung 1988 bereits 38 %. Bei den VE-Betrieben betrug der Zuwachs fast 20 % (von 36 % auf 53 %).

Um die Effizienz der Beratung zu ermitteln, wurden die Betriebe nach den Kriterien

- ohne Kontakt
- gelegentlicher Kontakt und
- regelmäßiger Kontakt

zur Beratung

sowie nach den sozialökonomischen Gruppen Vollerwerbsbetriebe (VE), Übergangsbetriebe (UE) und Nebenerwerbsbetriebe (NE) aufgeschlüsselt (Übersicht 1). Anhand einer Einkommensberechnung, die sich an den Kapazitäten und weniger an den differenzierten Leistungen (außer Milch) orientiert, wird deutlich, daß die Betriebe mit besserem Kontakt zur Beratung eine günstigere Kapazitätsausstattung aufweisen, als die mit geringerem bzw. ohne Kontakt. Hinzu kommt, daß die Betriebe mit engem Kontakt zur Beratung in ihrem produktionstechnischen Know how über dem Durchschnitt liegen.

Aufgrund dieser Ergebnisse kann die Bedeutung der Beratung für die Einkommenssituation wie folgt umschrieben werden: "Betriebsleiter mit Kontakt zur Beratung reagieren schneller auf die Veränderung der Rahmenbedingungen". Das heißt, sie führen die notwendigen Anpassungsmaßnahmen wesentlich schneller durch als ihre übrigen Kollegen.

6 Effizienz intensiver Beratungsformen

Leider liegen über die Effizienz von Ringen relativ wenige Ergebnisse vor. Insgesamt kann festgestellt werden:

1. Die Ringe in Niedersachsen haben wesentlich zur Entwicklung der Landwirtschaft beigetragen. Die Betriebsergebnisse von Ringen liegen beachtlich über den Durchschnittsergebnissen vergleichbarer Betriebe.
2. Die Spezialberatung in Schleswig-Holstein ist stark gefragt. Die Ergebnisse sind nicht nur ein wichtiges Hilfsmittel für die Unternehmensführung der angeschlossenen Betriebe, sondern ein wichtiges Instrument für die Beratung überhaupt.
3. Aufgrund der Beratung in AK's in Westfalen-Lippe konnte die Beratung intensiviert und die Berater nach dem Motto "aus der Praxis für die Praxis" wesentlich effizienter eingesetzt werden.

Übersicht 1: Die Einkommenssituation der Betriebe 1988 ohne, gelegentlichen und regelmäßigen Kontakt zur Beratung

	Be- triebe ins- ges.	V E	U E	N E
a) <u>ohne Kontakt</u>				
LF je Betrieb	18	39	16	11
GV/100 ha	90	88	101	79
Fam-AK (Personen)	2,3	2,1	2,3	2,4
DB/ha LF	2.756	3.514	2.557	1.681
Gewinn je Fam-AK	14.134	38.619	8.364	5.699
Gewinn je Betrieb	15.948	52.689	12.059	4.230
b) <u>mit geleg. Kontakt</u>				
LF je Betrieb	27	40	20	14
GV/100 ha	105	108	105	86
Fam-AK (Personen)	2,4	2,4	2,5	2,5
DB/ha LF	3.177	3.599	2.593	2.094
Gewinn je Fam-AK	22.020	36.020	9.858	11.096
Gewinn je Betrieb	30-981	53.955	16.090	8.491
c) <u>mit regelm. Kontakt</u>				
LF je Betrieb	38	45	23	18
GV/100 ha	124	127	111	88
Fam-AK (Personen)	2,6	2,5	2,7	2,5
DB/ha LF	3.545	3.730	2.716	2.569
Gewinn je Fam-AK	32.141	40.580	11.254	19.886
Gewinn je Betrieb	51.175	65.138	20.045	15.453

Quelle: LK Rheinland - Sozialökonomische Betriebserhebung
1988, eigene Berechnungen

Lassen sie mich nunmehr am Beispiel der AK's des Rheinlandes die Effizienz darstellen.

Von dem im Rheinland gegründeten Arbeitsgemeinschaften liegen noch keine gesicherten Ergebnisse über deren Effizienz - ausgedrückt im produktionstechnischen Know how und Gewinn vor. Um die Effizienz solcher Organisationsformen darzustellen, sollen die Ergebnisse der drei Arbeitskreise der LK herangezogen werden.

Arbeitskreis I - Köln-Aaachener-Bucht

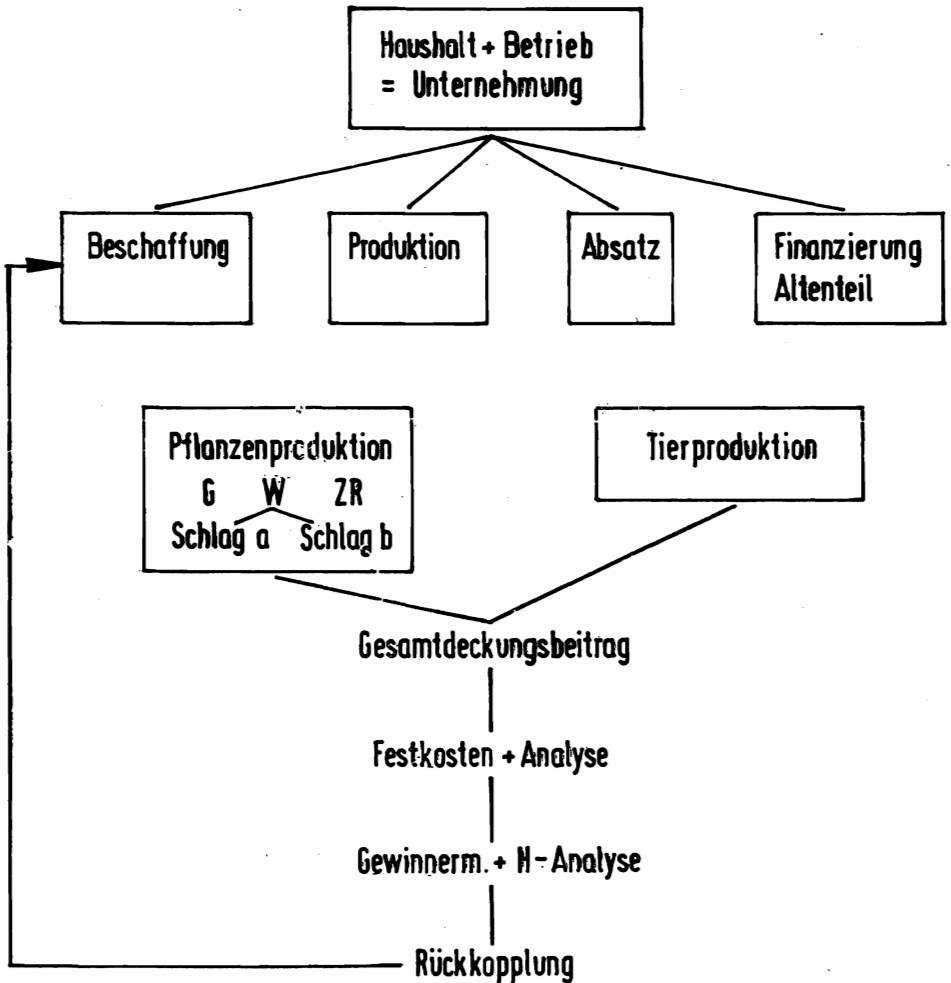
Übersicht 2: Ertragsentwicklung in Nordrhein und AK I im Vergleich

	Zuckerrüben		Winterweizen		Wintergerste	
	Rheinland	AK I	Rheinland	AK I	Rheinland	AK I
Jährlicher Ertragsanstieg dt/ha	4,9	6,3	1,7	2,0	0,9	1,2
Mittelwert 1972-1989, dt/ha	489	497	58	69	54	67

Danach war die Ertragsentwicklung in den Betrieben des AK I wesentlich günstiger als im Durchschnitt der Betriebe in Nordrhein. Der Betriebserfolg - ausgedrückt als Betriebseinkommen je AK ist beachtlich. Von 1956/58 bis heute hat sich der Abstand zu den Marktfuchtbetrieben über 50 ha kontinuierlich vergrößert. Heute beträgt er etwa 80.000 DM (Abbildung 2). Erfreulich ist hierbei, daß dieser Erfolg sich ohne stärkere Umweltbelastung als bei den Durchschnittsbetrieben erreichen ließ. Im Gegenteil - bezogen auf die produzierte Einheit wurden wesentlich weniger Agrarchemikalien aufgewendet.

Abbildung 2:

Arbeitsgemeinschaft Typ B - Ackerbau - Rindvieh - Schweine -



Prinzip: "Rund um den Gesamtbetrieb"
auf der Grundlage "Rund um das Produkt"

Arbeitskreis II - Niederrhein

Ähnliche Ergebnisse weist der AK II Niederrhein auf. Sowohl in dem produktionstechnischen Ergebnissen als auch im Gewinn liegt dieser Arbeitskreis weit über dem Durchschnitt vergleichbarer Betriebe (Abbildung 3 und 4) So beträgt der Gewinn je Familien-AK 90.000 DM, während der Durchschnitt vergleichbarer Betriebe in dieser Region lediglich 50.000 DM erreichte. Etwa 2/3 des höheren Gewinns ist auf eine konsequente Aufstockung der Veredlungszweige zurückzuführen.

Arbeitskreis III - Bergisches Land

Ähnlich erfolgreich ist die Entwicklung in den Betrieben des Arbeitskreises Bergisches Land verlaufen. Auch hier sind die besseren Ergebnisse auf ein höheres produktionstechnisches Know how und eine höhere Kuhzahl je Betrieb zurückzuführen.

Ausblick und Resümee

Beratung ist ein Marktprodukt. Die zukünftige Beratung kann nur wettbewerbsfähig sein, wenn sie mehr nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten organisiert ist. Hierzu ist die Officialberatung in der Lage. Umwelt- und standortgerechte Landwirtschaft läßt sich in gut geführten Betrieben am effizientesten umsetzen, da diese Landwirte ihre Betriebsmittel gezielter einsetzen als der Durchschnitt. Dabei ist eine Spezialisierung in Fach- und Betriebsberatung notwendig. Jede Organisation kann aber nur so gut sein, wie die Menschen, die in ihr tätig sind. Eine Voraussetzung ist jedoch wichtig: Die Beteiligten müssen mitbestimmen können und das Ministerium darf keinen Einfluß haben.

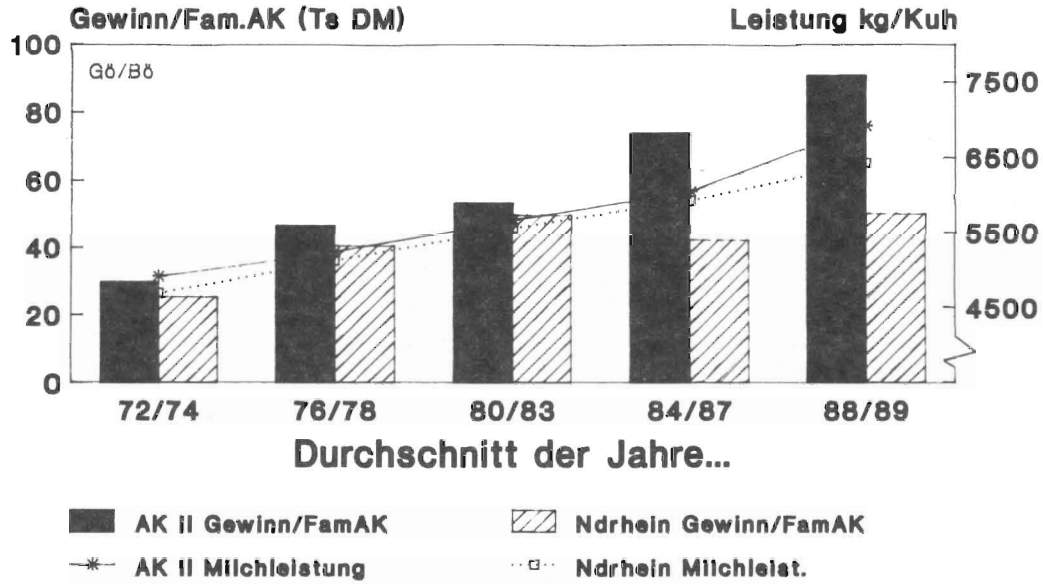
Hier liegt auch der Auftrag der Wissenschaft: Sie sollte nicht verwissenschaftlichte Mitarbeiter, sondern Menschen, die mit Menschen umgehen können, ausbilden. Es sollte zu denken geben, wenn der Landwirt in vielen Fällen die Sprache des Pflanzenschutztechnikers besser versteht, als die des 4 bis 6 Jahre lang ausgebildeten OLR.

Es ist nicht so sehr das Problem, zu wenig zu wissen, als zu wissen, wie man Wissen zur Lösung der anstehenden Probleme umsetzt. Und noch eine Bitte an die Wissenschaft: Eine produktionsorientierte Ausbildung muß in erster Linie an Projekten bzw. Problemlösungssituationen ausgerichtet sein. Das Team ist gefragt. Hier gibt es vielfach bei jungen Mitarbeitern Schwierigkeiten. Fehlt es hier vielleicht auch manchmal am Vorleben der Lehrmeister?

Noch ein Blick zur noch-DDR:

Beratung lebt von Vertrauen. Heute noch existierende Institutionen haben dieses Vertrauen nicht unbedingt, da sie die Politik des real existierenden Sozialismus umsetzen mußten. Vertrauen kann nur erreicht werden, wenn Organisationsformen, die von den Auftraggebern getragen werden, existieren.

Entwicklung der Milchvieh-Veredlungsbetriebe Region Niederrhein



BERATUNGSORGANISATION IM WANDEL: ANFORDERUNGEN UND KONSEQUENZEN NEUER TECHNISCHER MÖG- LICHKEITEN IM MANAGEMENT UND IN DER KOMMUNIKATION VON INFORMATION

von

Gerhard SCHIEFER und Ralf HELBIG, Bonn

1 Einführung

Organisation und Stellung der Officialberatung sind z.Z. Gegenstand einer Diskussion, die sich kritisch mit der Effizienz der Beratung und der Zahl der von ihr erreichten Betriebe auseinandersetzt und dabei die Frage nach möglichen Beiträgen neuer Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung der Situation stellt.

Wir setzen uns in folgendem Beitrag mit dieser Frage auseinander und gehen dabei von einem Verständnis von Beratung aus, das sich am Ziel einer Verbesserung der Betriebsführung orientiert und in Form der Betriebsberatung eine möglichst individuelle Unterstützung des Einzelbetriebs anstrebt. Wesentlicher Inhalt einer so definierten Beratungsaufgabe sind die Sammlung und Vermittlung von Information sowie die Unterstützung von Betrieben bei der Umsetzung von Information in betriebliche Entscheidungen.

Die Sammlung, Vermittlung und Verarbeitung von Information sind derzeit jedoch auch Ansatzpunkte einer technologischen Entwicklung, aus der sich gegenüber der traditionellen gesprächsorientierten Form der Beratung ein Potential für die Verbesserung ihrer Effizienz (gemessen als Verhältnis zwischen der Menge und Qualität vermittelter Information sowie der Anzahl erreichter Betriebe und dem dafür geleisteten Aufwand) ableiten läßt.

Die Realisierung des Potentials wird allerdings nicht ohne Konsequenzen für die Organisation der Beratung, für ihre Schwerpunkte sowie für die von ihr praktizierten Beratungstechniken möglich sein (vgl. dazu auch die verschiedenen Berichte in Houseman, 1989b).

In dieser Situation ist die Betriebswirtschaft gefordert, Modelle zur Optimierung von Organisationsstrukturen zu entwickeln, aus denen sich Hinweise auf die Effizienz alternativer umfassender Organisationskonzepte ableiten lassen. Im Beitrag werden dazu auch einige Vorstellungen zu weiteren Forschungsaktivitäten zur Diskussion gestellt. Eine ausführliche Darstellung findet sich in Schiefer/Helbig (1990).

2 Technologie und Effizienzpotential

Das sich aus der technologischen Entwicklung ableitende Potential für eine Verbesserung der Beratungseffizienz ergibt sich aus einer Vielzahl möglicher Verbesserungen im technischen Umgang mit Information wie etwa über

- Verbesserungen in der Geschwindigkeit der Informationsvermittlung und in der Speicher- und Kommunikationskapazität sowie über

- neue Möglichkeiten der Informationsverarbeitung und der Automatisierung in der Sammlung und Bewertung von Information sowie in der Steuerung von Prozessen.

Die Verbesserungen in der Geschwindigkeit und Kommunikationskapazität ermöglichen eine besser am Bedarf der Betriebe sowie am Bedarf der Beratung orientierte und auch kurzfristig wechselnde Verteilung von Information nach Ort und Zeit, d.h. eine **Verbesserung der Effizienz der Informationsverteilung**.

Die Verbesserungen in der Speicherkapazität ermöglichen eine umfassendere und damit spezifischere Datensammlung und -speicherung, d.h. eine **Verbesserung der Informationssituation** von Betrieben und Beratung.

Die neuen Möglichkeiten in der Informationsverarbeitung und Automatisierung ermöglichen eine Entlastung von Betriebsführung und Beratung bzw. eine **Multiplikation von Betriebsführungs- und Beratungsleistung** bei unverändertem Aufwand.

3 Konzeption von Organisationsstrukturen

3.1 Grundsätze

Die Integration von Informations- und Kommunikationstechnologie in die landwirtschaftlichen Informations- und Beratungssysteme beinhalten grundsätzlich eine organisatorische Aufgabe. Ihre Bearbeitung muß an den Informationsbeziehungen ansetzen, in die ein landwirtschaftlicher Betrieb eingebunden ist (vgl. dazu auch Schiefer, 1990). Sie bilden potentielle Ansatzpunkte für Beratungsaktivitäten und schließen

- innerbetriebliche Informationsbeziehungen (insbesondere in der Anlage von Karteien unterschiedlichster Art) und
- außenorientierte Informationsbeziehungen mit Dienstleistungsinstitutionen und betrieblichen Handelspartnern ein.

Ein effizient organisiertes Beratungssystem wird auf diesen vorhandenen Informationsbeziehungen aufbauen und versuchen,

- die verschiedenen Informationsströme zu koordinieren und zusammenzuführen, Informationsdefizite durch eigene Informationssammelaktivitäten und gegebenenfalls durch weitergehende Beratungsangebote (wie Informationsauswertungen und Informationsinterpretationen) zu schließen,
- im System geeignete organisatorische Formen und Verantwortungsstrukturen für die Bereiche der Informationsaufnahme und für den Bereich der Ansprache des Betriebsleiters (d.h. den eigentlichen Beratungsbereich) zu identifizieren und
- eine bestmögliche Kombination von informationstechnischen Möglichkeiten und menschlichem Sachverstand zu organisieren.

Zusammenführung und Koordination

Mit der **koordinierten Zusammenführung** sollen "Informationsknoten" etabliert werden, die jeweils die

- für eine bestimmte Beratungsleistung oder
- für eine bestimmte Betriebsführungsaktivität

erforderliche Information zusammenführen.

Dies setzt eine Spezifikation von erforderlichen Beratungsleistungen und Betriebsführungsaktivitäten voraus.

Die Verarbeitung der Information in den Informationsknoten kann dann je nach Kompatibilität der Information und der Verfügbarkeit geeigneter Informationsverarbeitungsmodelle manuell oder unter Einsatz mehr oder weniger automatisierter Verfahren erfolgen.

Organisationsstruktur

Für die Tätigkeiten der Informationssammlung und Informationsvermittlung sind im Rahmen einer Beratungsinstitution **organisatorische Strukturen** festzulegen, die in einem effizient organisierten Informations- und Beratungssystem bestimmten Anforderungen genügen müssen. Diese werden bestimmt durch

- die Verfügbarkeit von Information (bei der Sammlung)
- den Bedarf an Information (bei der Informationsvermittlung)
und
- die Möglichkeit der Abgrenzung operationaler Verantwortungsbereiche

Organisationseinheiten, deren Abgrenzung sich an den Erfordernissen einer effizienten Informationssammlung und der Verfügbarkeit von Informationskomplexen orientieren, sind zur Informationsbereitstellung für die Betriebsführung nur bedingt geeignet. Der Informationsbedarf der Betriebsführung bezieht sich auf Informationskomplexe, die sich in der Regel von den Informationskomplexen der Informationssammlung nach Inhalt und zeitlicher Verfügbarkeit unterscheiden. Die Zusammenführung der bedarfsbezogenen Informationskomplexe ist eine der traditionellen Aufgaben eines Beraters.

Die Organisation der Informationsbereitstellung muß die Verantwortlichkeit für bedarfsorientierte Informationskomplexe widerspiegeln und die Aufgabe des Informationstransfers von der Sammlung zur Bereitstellung wahrnehmen können.

Der Konflikt zwischen den beiden unterschiedlich orientierten Organisationsstrukturen ist in der Entwicklung von Informationsangeboten für die Landwirtschaft über Bildschirmtext exemplarisch deutlich geworden.

3.2 Organisationselemente und ihre Realisierung

Die Organisationseinheiten für die Entwicklung geeigneter Organisationsstrukturen lassen sich auf einige wenige Grundmuster zurückführen, die alle auch in traditionellen Organisationskonzepten realisiert sind, für die sich jedoch im Rahmen der technologischen Entwicklung neue konzeptionelle Möglichkeiten ergeben:

- (1) Mehrere Betriebe kommunizieren mit 1 Berater
(m:1-Beziehung)
- (2) 1 Betrieb kommuniziert mit 1 Berater (1:1-Beziehung)
- (3) 1 Betrieb kommuniziert mit mehreren Beratern
(1:n-Beziehung)
- (4) Mehrere Betriebe kommunizieren mit mehreren Beratern
(m:n-Beziehung)

Jedes dieser Strukturelemente ist durch typische Anwendungen gekennzeichnet, für die im folgenden einige Beispiele für die Möglichkeit der Integration neuer Informations- und Kommunikationstechnologien skizziert werden.

Zu (1): Anwendungstyp "Betriebsvergleich" (m:1-Beziehung)

Diese Struktureinheit typisiert den Betriebsvergleich. Sie vermittelt dem Betrieb prinzipiell Information über die Situation, die Aktivitäten oder auch die Vorhaben anderer (vergleichbarer) Betriebe, wobei der Berater als Vermittlungszentrale fungiert.

Sie wird unabhängig von der technologischen Umsetzung der Kommunikationsbeziehungen aktuell in Verbindung mit "Beratungsringen" bzw. "Arbeitskreisen" diskutiert.

Eine Automatisierung der Vergleichsprozeder als Vorstufe oder als Ersatz zu einer an den Berater gebundenen Vergleichsdiskussion führt zu "elektronischen Ringen", für die es eine Reihe erfolgreicher bzw. geplanter Beispiele gibt:

- Vergleich erzielter Marktpreise (Christansen, 1988 u. 1989),
- Vergleich eingeleiteter bzw. geplanter Maßnahmen in der Produktion von Modellbetrieben (Christiansen/Graumann, 1989),
- Auswertung von Schlagkarteien,
- Auswertung von Herdenmanagementdaten insbesondere in der Schweinezucht und -produktion (Petersen, 1989 u.a.)
- Auswertung und Rückführung von Daten aus Milchkontrolluntersuchungen.

Die Automatisierung geht zu Lasten einer über den Berater theoretisch möglichen individualisierteren Vergleichsinformation; sie bietet andererseits die Möglichkeit eines umfassenderen Vergleichs und einer wesentlich höheren Wiederholfrequenz, die eine Berücksichtigung der Information in der Betriebsführung erleichtert.

Zu (2): Anwendungstyp "Ratschlag/Control" (1:1-Beziehung)

Die direkte Informationsbeziehung zwischen einem Betrieb und einem Berater repräsentiert die traditionelle Situation der Vermittlung eines "Ratschlags" bzw. des "Controlling" bezüglich betrieblicher Aktivitäten.

Die Beratungsleistung basiert in diesem Fall prinzipiell auf dem Vergleich mit einem dem Berater bekannten Referenzsystem, d.h. etwa der in der "Erfahrung" des Beraters akkumulierten Kenntnis über vergleichbare Betriebssituationen oder die Lösung vergleichbarer Betriebsführungsprobleme. Eine Automatisierung ist in diesem Fall in bestimmtem Umfang möglich durch

- einen Vergleich mit einem explizit formulierten Referenzsystem oder über
- die Kommunikation mit einem die Erfahrung von Experten ab- bildenden Expertensystem.

Die bekannten Beispiele beziehen sich in der Regel auf Aufgaben in der Prozeßsteuerung (vgl. etwa zur Pflanzenproduktion Bergermeier, 1990 oder Breuch-Moritz et al., 1989), in der Überwachung von Produktionsprozessen oder in der Schwachstellenanalyse auf der Basis von Buchführungsdaten (z.B. Bree/Hennen, 1989).

zu (3): Anwendungstyp "Expertengruppe (individuell)"
(1:n-Beziehung)

Die Verfügbarkeit mehrerer Experten für die individuelle Betriebsberatung ist im Rahmen der traditionellen Technologien nur in Einzelfällen realisierbar. Das Konzept hat dagegen in Form der "Teleberatung" in Bildschirmtext eine breitere Akzeptanz gefunden und ist in verschiedenen Ländern eingeführt (Harkin, 1988 a,b).

zu (4): Anwendungstyp "Expertengruppe (allgemein)"
(m:n-Beziehung)

Dieser Anwendungstyp ist in Form der Bereitstellung von Datenbankinformation für landwirtschaftliche Betriebe realisiert worden, wobei die Umsetzung in der Regel über das Bildschirmtext-System erfolgte (Houseman, 1989c; Schiefer, 1989a).

Der Anwendungstyp hat in der traditionellen Technologie seine wichtigste Entsprechung in der Erstellung und Verbreitung von Druckerzeugnissen und ermöglicht demgegenüber die Realisierung von Effizienzgewinnen, die an anderer Stelle diskutiert worden sind (Schiefer, 1989b).

4 Integration: Situation, Strategie und Simulation

4.1 Situation und Strategie

Versuche, die verschiedenen Einzelelemente zu einem umfassenderen und konsistenten Gesamtkonzept zusammenzufassen, sind bisher jeweils nur für bestimmte beschränkte Teilaspekte unternommen worden. Ansatzpunkte waren dabei entweder

- die globale Struktur des landwirtschaftlichen Informations- und Beratungssystems oder aber (und dies ist die vorherrschende Entwicklungsrichtung)
- das Informations- und Beratungssystem zu einem abge- grenzten, Betriebsführungsbereich wie etwa die Milch- oder die Schweineproduktion.

Ein umfassenderer (und nach unserer Kenntnis bisher auch der umfassendste) Versuch, eine Strategie für die Integration der Informations- und Kommunikationstechnologie in den Beratungsbereich zu formulieren und zu realisieren, ist aus Großbritannien bekannt (Houseman, 1989a).

Eine intensive Diskussion zur Globalstruktur des landwirtschaftlichen Informations- und Beratungssystems ist in den Niederlanden geführt worden und hat dort zur Einrichtung von "Informations- und Wissens-Zentren" (Bos, 1989) geführt, die als Dienstleistungszentren für

u.a. Beratung und Betriebe konzipiert sind und v.a. Informationssammelungs- und -aufbereitungsaufgaben haben.

Solche Globalstrukturen setzen Rahmenbedingungen, die die Integration der Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtern. Die konkrete Auseinandersetzung mit der Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien in die Informations- und Beratungssysteme ist bisher allerdings noch getrennt davon und in erster Linie in Verbindung mit bestimmten abgegrenzten Betriebsführungsbereichen erfolgt; die Integration in die diskutierten Globalstrukturen steht noch aus.

4.2. Integration in Teilbereichen

Die in einigen umfassenderen Teilbereichen der Betriebsführung realisierte Integration der Informations- und Kommunikationstechnologien erfordert in der Regel die Abstimmung zwischen einer Reihe beteiligter Institutionen bzw. Unternehmen. Dies ist aufwendig und zeitraubend und sicher mit einer der Gründe für die sich nur langsam einstellenden Integrationsfortschritte.

Schwerpunkte sind die Prozeßsteuerung im Ackerbau sowie die Milch- und Schweineproduktion. Dazu zur Verdeutlichung ein in den Niederlanden vorbereitetes Beispiel zur Milchkuhhaltung (vgl. Abbildung 1 und die zugehörige Erläuterung am Ende des Beitrags):

Im Beratungssystem ist ein Informationsknoten "Milchproduktion" vorgesehen, in dem alle für die Beratung relevanten Informationen zusammengeführt werden können. Der Informationsknoten ist technisch als Datenbank im Bildschirmtextsystem realisiert. In diesem Knoten werden von den entsprechenden Institutionen und Molkereien alle einzelbetrieblichen Daten der Milchkontrolluntersuchungen sowie die Molkereiabrechnungsdaten zusammengeführt. Sie werden dann (mit oder ohne weitergehende Beratungsleistung) über Disketten oder Bildschirmtext an Rechner in den landw. Betrieb weitergeleitet, wo sie direkt in Beratungsprogramme übernommen werden können, die gleichzeitig auch direkten Zugriff auf weitere im Rechner gespeicherten Daten aus der betrieblichen Prozeßsteuerung und der Milchkuhhaltung haben.

Diskutiert wird eine Weiterentwicklungsvariante, bei der Betriebe auch ihrerseits Betriebsdaten (automatisch über Bildschirmtext) an den Informationsknoten abgeben, so daß dort eine Gesamtinformation zum Teilbereich Milchkuhhaltung für alle teilnehmenden Betriebe vorliegt und in die Beratung einbezogen werden kann.

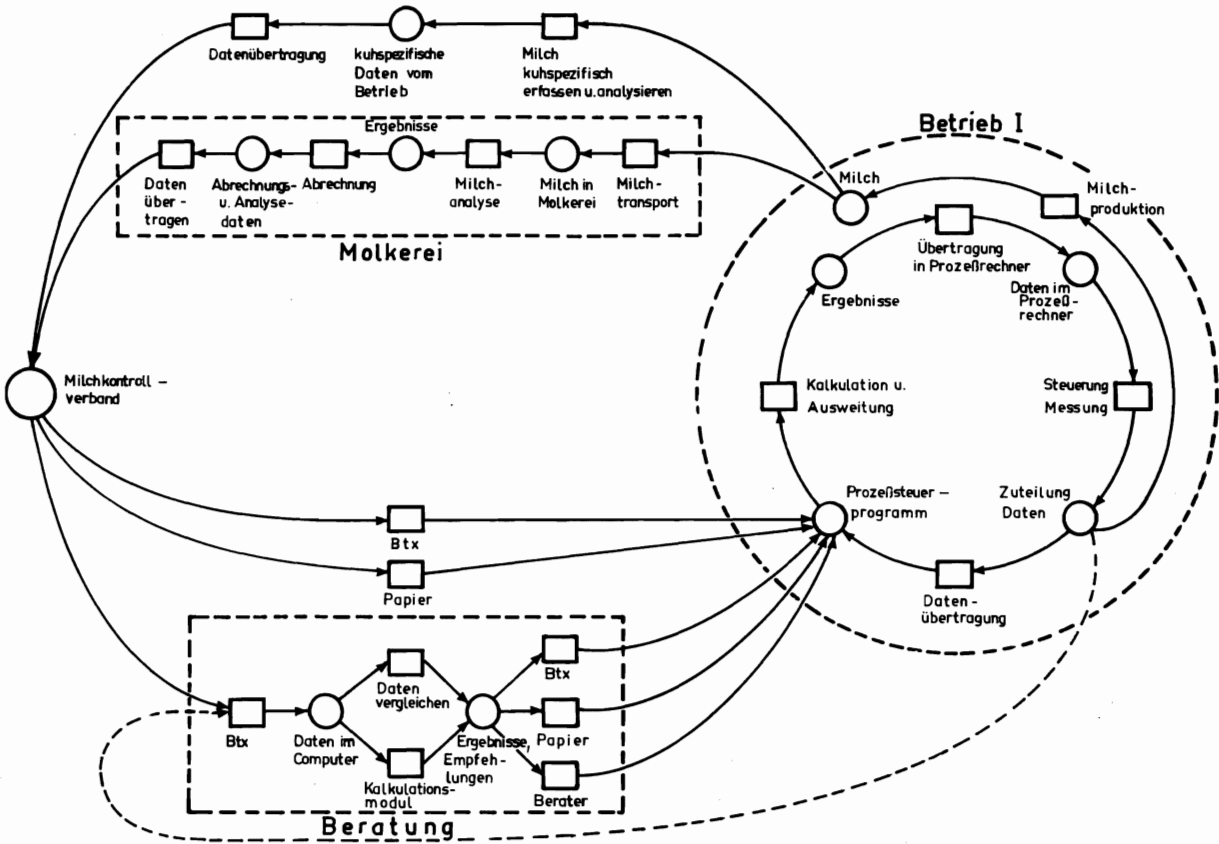
Entscheidend bei diesen Systemen ist die nahezu ohne Aufwand und weitgehend ohne manuelle Eingriffe mögliche Informationsführung. Am Informationsknoten findet prinzipiell eine auf automatischen Prüf- und Vergleichsroutinen basierende automatische Schwachstellenkontrolle und Erfolgsbewertung statt, die bei Überschreiten gewisser Toleranzbereiche die Einbeziehung einer Beratungsperson fordert.

4.3 Systementwurf und Simulation

Der Versuch eines systematischen Systementwurfs wird z.Z. nur in den Niederlanden (Geuze/Zachariasse, 1989; Geuze, 1988, 1990) und in Großbritannien (Houseman, 1989a) unternommen, wobei verschiedene Techniken der Systemanalyse und des strukturierten Systementwurfs eingesetzt werden.

Abbildung 1:

(Erläuterungen zur Technik der Darstellung am Ende des Beitrages)



Für die Aufgabe scheinen auch Petri-Netze (Reisig, 1985, Helbig, 1990) und die dafür entwickelten unterstützenden Entwicklungswerkzeuge ein erfolgversprechendes Instrumentarium bereitzustellen. Sie werden in jüngster Zeit verstärkt im Hinblick auf die Modellierung organisatorischer Systeme und die Simulation von Abläufen in solchen Systemen diskutiert (Richter, 1988). Die Darstellung der Abbildung 1 basiert auf den Darstellungselementen der Petri-Netze; eine vergleichbare Darstellung für andere in diesem Bericht erwähnte Beispiele findet sich in Schiefer/Helbig (1990).

Entscheidend für den Erfolg der Entwicklungsaktivitäten ist jedoch neben der Modellierung von Beratungssystemen die Simulation ihrer Wirkungsweise im Laborversuch und später im kontrollierten Feldversuch auf der Basis von Prototyp-Systemen. Nur über diese, in den naturwissenschaftlichen Disziplinen übliche Vorgehensweise, ist eine praxisgerechte Optimierung komplexer und nur sehr unvollkommen im Modell abbildbarer Informations- und Beratungssysteme zur Unterstützung von Betriebsleitern in der Betriebsführung möglich.

5 Zusammenfassung

Die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien stellt eine Herausforderung an die Organisation der Beratung dar, deren Bewältigung eine intensive Auseinandersetzung mit der Effizienz der Beratungsstrukturen und Möglichkeiten ihrer weiteren Entwicklung erfordert. Die Technologien eröffnen ein Effizienzpotential, dessen Wahrnehmung die zukünftige Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft im europäischen Markt beeinflusst.

Im Beitrag werden an Beispielen Möglichkeiten zur Nutzung des Potentials diskutiert, wobei allerdings bisher noch kaum umfassendere und schlüssige Konzepte entwickelt worden sind. Dazu werden im Beitrag einige Vorschläge zur Vorgehensweise bei der Konzeption geeigneter Organisationsstrukturen für landwirtschaftliche Informations- und Beratungssysteme diskutiert.

Erläuterung zur Abbildung 1:

Die Elemente der Abbildung orientieren sich an Darstellungsformen von Petri-Netzen (Helbig, 1991):

- Kreise stellen Zustände dar.
- Rechtecke stellen Ereignisse dar.
- Pfeile verbinden Ereignisse mit Zuständen oder umgekehrt.
- Ein Zustand wird in einen anderen Zustand durch Schalten des dazwischenliegenden Ereignisses überführt.
- Die gestrichelten Kreise bzw. Rechtecke fassen Teilnetze zu einem Zustand bzw. Ereignis zusammen (Vergrößerung), wodurch verschiedene Ebenen dargestellt werden können.

Literaturverzeichnis

BERGERMEIER, J., 1990, Rechnergestützte Prognosen im Programm "Umweltgerechter Pflanzenbau"; in: Geidel, H., R. Mohn, G. Schiefer (Hrsg), Agrarinformatik Bd. 19, Referate der 11. GIL-Jahrestagung, Ulmer Verlag, Stuttgart, 1990, S. 305-312.

BOS, J., 1989, Multiple Demands and Knowledge Service Organization: The Origin of the Information and Knowledge Centre in The Netherlands; Vortrag European Seminar on Knowledge Management and Information Technology (Proceedings), Wageningen, 1989.

BREE, D.S., W.H.G.J. HENNEN, 1989, The Use of Expert Systems for the Interpretation of Technical and Economical Performance of Dairy Farms; in: Schiefer, G. (Hrsg), Expertensysteme in der Agrarwirtschaft, Vauk Verlag, Kiel 1989, S. 191-206.

BREUCH-MORITZ, M., H. HÄCKEL, H.HARTMANN, M. HAINZINGER, 1989, Die Steuerung der Feldberegnung im Btx-Dialogprogramm; in: Schiefer, G. (Hrsg), Verbesserte Betriebsführung durch Kommunikation über Bildschirmtext; Vauk Verlag, Kiel, 1989, S. 197-206.

CHRISTIANSEN, M., 1988, Organization and Focus of a Farmoriented Regional Videotex Service; in: Schiefer, G. (ed.), Videotex, Information and Communication in European Agriculture, Vauk Verlag, Kiel, 1988, S. 165-176.

CHRISTIANSEN, M., 1989, Konzeption eines regionalen Btx-Dienstes für die Agrarwirtschaft; in: Schiefer, G. (Hrsg), Verbesserte Betriebsführung durch Kommunikation über Bildschirmtext; Vauk Verlag, Kiel, 1989, S. 101-110.

CHRISTIANSEN, M., U. GRAUMANN, 1988, Closed User Group Plant Production: A New Service of Tele Agrar; in: Schiefer, G. (ed.), Videotex, Information and Communication in European Agriculture; Vauk Verlag, Kiel, 1989, S. 173-176.

GEUZE, M.C., 1988, Information Technology Applications in Agricultural Information Dissemination in the Netherlands; in: Harkin, M. (ed.), Agriculture: Information Technology in Agriculture, Food and Rural Development; CEC, EUR 11572 EN, Luxemburg, 1990, S. 90-104.

GEUZE, M.C., 1990, Der Informatikförderungsplan und seine Umsetzung in den Niederlanden - ein Konzept zur Förderung der Leistungsfähigkeit bäuerlicher Betriebe; in: Geidel, H., R. Mohn, G. Schiefer (Hrsg), Agrarinformatik Bd. 19, Referate der 11. GIL-Jahrestagung, Ulmer Verlag, Stuttgart 1990, S. 305-312.

GEUZE, M.C., L.C. ZACHARIASSE, 1989, State of the Art Report: Netherlands; in: Houseman, I. (ed.), Agriculture: The Green Telematics Challenge; CEC, EUR 11075 EN, Luxemburg, 1989, S. 65-77.

HARKIN, M., 1988a, Agricultural Videotex Developments in Ireland; in: Schiefer, G. (Hrsg), Verbesserte Betriebsführung durch Kommunikation über Bildschirmtext; Vauk Verlag, Kiel, 1989, S. 81-88.

HARKIN, M., 1988b, Agriline: The Development and Promotion of Agricultural Videotext in Ireland; in: Harkin, M. (ed.), Agriculture: Information Technology in Agriculture, Food and Rural Development, CEC, EUR 11572 EN, Luxemburg, 1990, S. 56-77.

HELBIG, R., 1990, Einführung in die Petri-Netz-Theorie zur Modellierung verteilter (Informations)-Systeme, Arbeitsbericht, Institut f. landw. Betriebslehre, Universität Bonn 1990.

HOUSEMAN, I., 1989a, Strategic Investment in IT Systems for Agriculture; Vortrag European Seminar on Knowledge Management and Information Technology (Proceedings), Wageningen, 1989.

HOUSEMAN, I. (ed.), 1989b, Agriculture: The Impact of Telematics on Agricultural Advisory Work; CEC, EUR 11571 EN, Luxemburg, 1989.

HOUSEMAN, I. (ed.), 1989c, Agriculture: The Green Telematics Challenge; CEC, EUR 11075 EN, Luxemburg, 1989.

NETTER, L.-N., 1989, Agriculture Videotex Developments in France; Vortrag European Seminar on Knowledge Management and Information Technology, Wageningen, 1989.

PETERSEN, B., 1989, Von der praktischen Herdenkontrolle zum multifunktionalen Informationssystem; in: Schiefer, G. (Hrsg), Verbesserte Betriebsführung durch Kommunikation über Bildschirmtext; Vauk Verlag, Kiel, 1989, S. 223-233.

REISIG, W., 1985, Systementwurf mit Netzen; Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo, 1985.

RICHTER, G., 1988, Informatische Modelle organisatorischer Systeme; GMD-Jahresbericht 1987, Sankt Augustin, 1988, S. 81-93.

SCHIEFER, G., 1989a, Informationsbereitstellung und Informationssuche: Das Suchbaum-Konzept im Btx-System; in: Schiefer, G., (Hrsg), Verbesserte Betriebsführung durch Kommunikation über Bildschirmtext; Vauk Verlag, Kiel 1989, S. 127-140.

SCHIEFER, G., 1989b, Systems Supporting the Use of Local Knowledge; Vortrag European Seminar on Knowledge Management and Information Technology (Proceedings), Wageningen, 1989.

SCHIEFER, G., 1990, Einbeziehung des landwirtschaftlichen Betriebs in seine Datenumwelt; in: Kuhlmann, F. (Hrsg), Integrierte und entscheidungsorientierte Datenverarbeitung in der Landwirtschaft, Frankfurt, 1990, S. 303-313.

SCHIEFER, G., R. HELBIG, 1990, Beratungsorganisation im Wandel: Anforderungen und Konsequenzen neuer technischer Möglichkeiten im Management und in der Kommunikation von Information: Arbeitsbericht, Institut für landw. Betriebslehre, Universität Bonn, 1990.

DER BEITRAG VON INFORMATION UND BERATUNG ZUR VERBESSERUNG DER WETTBEWERBSSTELLUNG

Diskussionseröffnung

von

Ludwig PAHMEYER, Westfalen-Lippe

Die Referate der drei Herren aus Bonn, Dr. T. Hambüchen, Dr. H. Wagner und Prof. Dr. G. Schiefer haben gezeigt:

1. Es gibt mehr Daten und damit Informationen als heute von landwirtschaftlichen Unternehmern genutzt werden können. Anspruch ist, daß die angebotenen Daten sicher, aktuell und zukunftsweisend, gut aufbereitet und schnell abrufbar sind.
2. Es sind zukünftig Techniken der Informationsvermittlung denkbar, die dem landwirtschaftlichen Unternehmer sozusagen vom Bürosessel aus allein ohne Beratungsunterstützung "weltweiten Datenzugriff" ermöglichen. Da müßte er dann nur noch zugreifen, aber vorher selbst und allein auswählen. Will und kann er das allein? Werden unsere Landwirte sich in Zukunft so technokratisch verhalten?
3. Praktische Erfahrungen zeigen, daß landwirtschaftliche Unternehmer anscheinend auch zukünftig den Berater wünschen. Den öffentlich bezahlten qualifizierten, den teilweise selbstbezahlten und auch den erfahrenen Berufskollegen, mit dem Erfahrungen ausgetauscht werden können. Diese Beratungsarbeit wird zunehmend in Form von Arbeitskreisen, Beratungsringen und anderen Einrichtungen gewünscht.
4. Aus allen drei Vorträgen könnte aber auch der Rückschluß gezogen werden, daß z.Z. schon auf jedem Bauernhof und auch auf jeder LPG ein sich am Markt orientierender "Super"-Unternehmer wirtschaftet, der nur auf die notwendigen Datentechniken und Informationen wartet. Ist das so?

Folgende drei Thesen möchte ich der Diskussion voranstellen:

These 1: Wer besser informiert ist, verfügt über mehr Grundlagen zur Beurteilung und Verbesserung der Wettbewerbschancen des eigenen Unternehmens

1.1 Es werden benötigt:

- Jederzeit Informationen aus den Produktionsverfahren des Unternehmens (z.B. aus dem Sauenplaner, der Ackerschlagkartei oder aus stärker betrieblich vernetzter Software).

Dazu gehören auch Informationen über feststellbare Daten aus Nährstoffkreisläufen zwischen Boden, Pflanze und Tier.

- Ständig Informationen über möglichst schlagspezifische Witterungsdaten und über Marktentwicklungen bis hin zu Ein- und Verkaufspreisen gleichgelagerter Unternehmen, z.B. durch Datenaustausch in geschlossener Benutzergruppe.

- Information über außerlandwirtschaftliche Entwicklungen, um das landwirtschaftliche Unternehmen richtig einzuordnen.
- Viertel- oder halbjährliche Informationen aus Voranschlägen zum Jahresabschluß.
- Frühzeitig nach Ende des Wirtschaftsjahres Informationen über den Gesamtabschluß des Unternehmens, anstatt nur historische Daten geliefert zu bekommen.
- Mindestens einmal im Jahr Informationen über vergleichbare Abschlußdaten aus den Produktionszweigen gleichgelagerter Unternehmen und über deren Gesamtergebnisse.
- In gewissen Zeitabständen bei Bedarf Informationen über neue, wenig bekannte Produktionsverfahren, über Produktionsbegrenzungen und staatliche Förderungsbedingungen.

1.2 Die benötigten Informationen stammen also

- entweder aus dem eigenen landwirtschaftlichen Unternehmen,
- aus anderen gleichgelagerten Unternehmen, die gleiche Erfassungsmethoden für Vergleichsdaten anwenden. Dr. Wagner hat in diesem Zusammenhang auf die Funktion von Arbeitskreisen und anderen ähnlichen Organisationsformen hingewiesen,
- oder sie stammen aus externen Durchschnittsdaten, die der Unternehmer auf ihre Anwendbarkeit überprüfen muß. Dr. Hambüchen hat Hinweise zur Sammlung und Bereitstellung solcher Daten gegeben.

1.3 Die Informationen werden entweder ständig, spontan oder in Zeitabständen pünktlich benötigt. Sie müssen deshalb ohne großen Arbeitsaufwand des Unternehmers

- ständig heranfließen
- pünktlich aktuell zur Verfügung stehen
- für schnellen Zugriff verfügbar sein.

Alle Informationssysteme stoßen beim Unternehmer jedoch auf Grenzen, die nicht übersehen werden dürfen. Dazu die nächste These.

These 2: Die Information allein befähigt den landwirtschaftlichen Unternehmer nicht zu gezielten Handlungen und Reaktionen.

Voraussetzung für unternehmerisches Handeln und Reagieren sind neben dem Wissen, das durch Information verbessert wird, auch **Wollen und Können**.

Wollen und Können sind Eigenschaften, die durch Ausbildung, Übung, Erfahrung und positive Vorbilder gefördert werden. Sie sind in der Landwirtschaft unterschiedlich stark ausgeprägt.

Wollen und Können sind Voraussetzungen, damit Informationen zielgerichtet genutzt werden.

Es ist auch Beratungsaufgabe, das vorhandene Wollen und Können im landwirtschaftlichen Unternehmen zu analysieren, deutlich zu machen und Anregungen zur Verbesserung zu geben.

Das geschieht

- schriftlich, in Vorträgen oder über die Medien Funk und Fernsehen
 - bei der Einzelberatung
 - mit dem meines Erachtens größten Erfolg z.B. in Arbeitskreisen und Arbeitsgemeinschaften oder Ringen durch Gruppenberatung.
- o Der Datenvergleich schafft Vorbilder.
 - o Der Erfahrungsaustausch fördert das Wollen.
 - o Gemeinsame Beschlüsse zum Handeln fördern das Können, weil man später Rechenschaft ablegen muß und deshalb beginnt und erprobt.

Zweitrangig ist, ob solche Arbeitskreise privatwirtschaftlich, staatlich oder von Landwirtschaftskammern organisiert werden. Wichtig ist nur die Verbindlichkeit der Arbeit für alle Mitglieder und den Berater, der seine Arbeitsschwerpunkte nach den Bedürfnissen der Mitglieder ausrichten muß. Wenn dies gewährleistet ist, wird die Diskussion über staatliche oder private Beratung müßig. Wenn der ganz oder teilweise öffentlich bezahlte Berater die Bedürfnisse seiner Klienten nicht in den Mittelpunkt der Arbeit stellen kann, ist die Diskussion ebenso müßig, weil dann für landwirtschaftliche Unternehmer als Ausweg nur der Aufbau einer privaten Beratung bleibt.

These 3: Nur die optimale Kombination von Wissen (durch Information), Wollen (durch richtige Zielsetzung) und Können (durch Übung und Erfahrung) befähigt zur unternehmerisch richtigen Entscheidung.

Entscheidungen werden in den nächsten Jahren vor allem für folgende Bereiche fallen:

3.1 Planung und Durchführung eines rechtzeitigen Ausstiegs über den Nebenerwerb oder durch direkte Betriebsaufgabe.

Für die im Betrieb betroffenen Menschen und die Beratung stehen dabei folgende Aufgaben im Vordergrund:

Familien- und Betriebsanalyse, Arbeitsminimierung im nebenberuflich bewirtschafteten Betrieb, Überführungen des landwirtschaftlichen Vermögens ins Privatvermögen, Betriebsaufgabe u.U. mit Bodenverkäufen, Umwidmung landwirtschaftlicher Gebäude. Außerlandwirtschaftliche Geldanlage, Finanzsanzierung, außerlandwirtschaftliche Ausbildungs-, Umschulungs- und Arbeitsmöglichkeiten, soziale Transferleistungen incl. Alterssicherung und Nachversicherung.

Betriebsleiter und Berater benötigen neben Informationen aus der Familie und dem Unternehmen also vielfältige externe Daten aus Bereichen, die nicht direkt mit der Produktion zusammenhängen.

- 3.2 Verstärkung der Wettbewerbsposition durch Verbesserung der Produktionstechnik, Qualitätssteigerung, sinnvolle Investitionsfinanzierung, Wachstum zur Festkostensenkung. Umsatzsteigerung und Integration (horizontal und evt. auch vertikal).

Der Unternehmer und seine Beratungsinstitution benötigen dafür sicherlich zu gleichen Anteilen Informationen aus dem Unternehmen, aus gleichgelagerten Unternehmungen und aus dem externen Bereich.

Resümee

1. Der Informationsbedarf an unternehmensinternen und externen Daten ist groß. Die Schwerpunkte bei der Informationsbeschaffung müssen sich nach dem Bedarf der Klienten richten.
2. Eine verbesserte Bereitstellung von Daten und Informationen allein löst im landwirtschaftlichen Sektor die Probleme nicht.
3. Die Beratung muß zielgruppenorientierte Arbeitsschwerpunkte setzen. Sie kann sich nur an den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Familien orientieren. Sie muß sich entsprechend anpassen, wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ihre Klienten ändern.

**DIE WETTBEWERBSSTELLUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER
BETRIEBE IM EG-BINNENMARKT**

ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE AN AUSGEWÄHLTEN PROBLEMSTANDORTEN

von

Rüdiger FUHRMANN und Manfred KÖHNE, Göttingen

1 Einleitung

Angesichts der für die Landwirtschaft relevanten Preistendenzen wird es zunehmend schwieriger, noch wirtschaftlich Agrarproduktion zu betreiben. Das gilt vor allem für Standorte mit ungünstigen natürlichen Verhältnissen - Problemstandorte im Sinne dieses Beitrages. Insbesondere hier stellen sich folgende Fragen: Kann die Landwirtschaft überhaupt noch wirtschaftlich durchgeführt werden? Falls ja, in welchen Formen? Was ist demnach von den Betroffenen und ihrer Beratung sowie von der Agrarstrukturpolitik zu beachten? Diesen Fragen wurde im Rahmen einer umfangreicheren Untersuchung an drei Standorten in Niedersachsen nachgegangen (FUHRMANN, 1990). Es handelt sich um den Ostteil des Landkreises Lüchow-Dannenberg (vorwiegend Marktfruchtbau, relativ günstige Betriebsgrößenstruktur), den Landkreis Osterode am Harz (vorwiegend Marktfruchtbau, ungünstige Betriebsstruktur) und den Nordteil des Altkreises Bremervörde (vorwiegend Futterbau, relativ günstige Betriebsstruktur). Im folgenden wird ein Auszug aus dieser Untersuchung vorgetragen.

2 Zur Vorgehensweise

Die Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Betriebe an einem bestimmten Standort beginnt zweckmäßigerweise mit der Auswertung verfügbaren Buchführungsmaterials. Durch die Gliederung der Betriebe nach Betriebssystem und -größe sowie insbesondere darüber hinaus nach Erfolgsgruppen und einer so differenzierten Untersuchung der bisherigen Entwicklung anhand entsprechender Kennziffern lassen sich bereits wichtige Hinweise für die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten gewinnen. Die Buchführungsdaten bilden außerdem die Grundlage für anschließende Modellanalysen. Diese ermöglichen es, eine Vielzahl von Betriebssituationen und Entwicklungsalternativen abzubilden sowie die Auswirkungen alternativer Datenänderungen in der Zukunft aufzuzeigen.

Entsprechend dieser Vorgehensweise wurden nach der Auswertung und auf der Grundlage der regionalen Buchführungsergebnisse Betriebsmodelle gebildet. Mit deren Hilfe wurden jeweils bestimmte Betriebssituationen abgebildet - z.B. Faktorausstattung, Produktionsprogramm, Naturalertragsverhältnisse. Für jedes Betriebsmodell wurde eine vollständige Ertrags-Aufwands-Rechnung durchgeführt. Als letztlich wichtigste Kennziffern wurden der Gewinn/Unternehmen und die Entlohnung der Arbeitszeit abgeleitet.

Bei den Betrieben mit vorherrschender Nutzung der Flächen über Marktfruchtbau wurden Modelle für eine unterschiedliche Flächenausstattung gebildet (vgl. Übersicht 2). Es handelt sich jeweils um die Durchschnittsgröße der Betriebsgruppen gemäß Buchführungsmaterial. Außerdem wurde die Veredlungswirtschaft - hier in Form der Schweinemast variiert (vgl.

Übersicht 2). In der 1. Variante wird nur Marktfruchtbau und keine Veredlungswirtschaft betrieben. Die 2. Variante zeichnet sich durch eine gruppendurchschnittliche Veredlungsproduktion je ha aus. Dabei wurde zwar nur Mastschweineproduktion unterstellt, jedoch hinsichtlich des Umfanges von dem vorgefundenen tatsächlichen Viehbesatz (gemäß DE-Äquivalent) ausgegangen. Die 3. Variante geht von einem maximalen Viehbesatz - wiederum nur in Form der Schweinemast - aus. Maximal bedeutet gemäß Niedersächsischer Güllerverordnung z.Z. 3 DE/ha und zukünftig 2,5 DE/ha. Sofern die Grenze zur gewerblichen Tierhaltung (§ 51 Bewertungsgesetz) darunter liegt, wurde diese angesetzt. Letzteres trifft für die flächenreicheren Betriebe zu.

Flächen geringer Ertragsfähigkeit sind gegenwärtig und mehr noch zukünftig kaum noch rentabel zu nutzen. An den Untersuchungsstandorten wurde jedoch festgestellt, daß dort nicht nur solche Flächen vorherrschen, sondern auch Flächen mittlerer und teils auch besserer Ertragsfähigkeit vorhanden sind. Es wurde deshalb untersucht, wie sich die Konzentration der Agrarproduktion auf diese besseren Flächen betriebswirtschaftlich auswirkt. Dazu wurden die Flächen in den Regionen anhand ihrer Nutzungsform und ihres Naturalertragsniveaus in Ertragsklassen eingeteilt. Ferner wurde jeweils der Umfang dieser Ertragsklassen eingeschätzt. Beides erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der örtlichen Beratung. So ergaben sich beispielsweise für die Region Lüchow-Dannenberg 4 Ertragsklassen, unter Berücksichtigung der Beregungsmöglichkeit für die mittleren Ertragsklassen, 6 solcher Klassen (vgl. Übersicht 1). In den Betriebsmodellen wurde unterstellt, daß die Verteilung der Ertragsklassen dem regionalen Durchschnitt entspricht (vgl. die 1. Spalte in Übersicht 1). In den Modellrechnungen wurde dann sukzessive angenommen, daß sich die Flächennutzung auf die besseren Ertragsklassen konzentriert. Dazu sei weiter auf die Übersicht 1 verwiesen: In der 1. Zahlenspalte enthält das Betriebsmodell die Flächenmischung entsprechend dem regionalen Durchschnitt. In der 4. Spalte werden nur noch die besten Flächen genutzt. Die beiden anderen Spalten bilden Zwischenstufen. Der Übersicht 1 ist im übrigen auch zu entnehmen, wie die Kennziffern Gewinn und Arbeitsentlohnung abgeleitet wurden.

Die Betriebsmodelle des Futterbaus wurden nicht nach dem Flächenumfang, sondern nach der Zahl der Milchkühe differenziert. Außerdem wurden 3 Ertragsklassen für die Futterflächen unterschieden.

Alle Betriebsmodelle wurden zunächst für die Ertrags- und Preisverhältnisse Mitte der 80er Jahre - entsprechend den Buchführungsergebnissen für die 3 Wirtschaftsjahre 1984/85 bis 1986/87 (Ausgangssituation) - durchgerechnet. Danach wurde hinsichtlich der Naturalerträge, der Produktionskosten und der Erzeugerpreise mit Daten kalkuliert, wie sie etwa Ende der 90er Jahre zutreffen können. Bezüglich der Erzeugerpreise wurde in Anlehnung an Braune und Henrichsmeyer (BRAUNE/HENRICHSMEYER, 1988) mit zwei Alternativen gerechnet: einer mäßigen und einer stärkeren Preissenkung. Wegen der großen Bedeutung der Pachtpreise wurden schließlich die verschiedenen Varianten mit jeweils unterschiedlichen Pachtpreisen für Flächen und bei den Futterbaubetrieben auch für Milchquoten kalkuliert.

Übersicht 1: Darstellung des Einflusses einer Flächenumstrukturierung hin zu ertragreicheren Ackerflächen auf die Betriebsorganisation und gesamtbetriebliche Erfolgskennziffern in den Modellrechnungen

BETRIEBSMODELL C, Untersuchungsregion LÖchov-Dannenberg Ost MARKTFRUCHTBETRIEB, 72 HA LF OHNE VEREDLUNGSPRODUKTION Preis- und Ertragsdaten der Ausgangssituation				
bewirtschaftete Ertragsklassen	EKI- EKIV	EKII- EKIV	EKIII- EKIV	EKIV
Gesamtackerfläche (ha LF)	72	72	72	72
davon:				
EK I o.B. (ha LF)	15,12	0,00	0,00	0,00
EK II o.B. (ha LF)	12,24	15,48	0,00	0,00
EK III o.B. (ha LF)	12,24	15,48	0,00	0,00
EK IIII o.B. (ha LF)	12,96	16,42	28,80	0,00
EK IIII o.B. (ha LF)	12,96	16,42	28,80	0,00
EK IV o.B. (ha LF)	6,48	8,21	14,40	72,00
Pachtfläche (ha LF)	34,42	49,54	72,00	72,00
Ertrag Marktfruchtbau (DM)	189826	209382	251547	276126
sonst. länd. Erträge (DM)		18912	18912	18912
Betriebsertrag (DM)	208737	228294	270458	295038
VARIABLE SPEZIALKOSTEN				
Saatgut/Pflanzenschutz (DM)	24733	26948	32878	33310
Düngemittel (DM)	24923	25729	28164	28566
Veränd. Maschinenkosten (DM)	19715	20839	22786	21467
Summe var. Spezialkosten (DM)	69372	73517	83828	83343
FIXKOSTEN				
Berufsgenossenschaft (DM)	3136	3136	3136	3136
Lohnarbeit/Maschinenmiete (DM)	8575	8575	8575	8575
Maschinenkosten (DM)	33608	33608	33608	33608
Gebäudekosten (DM)	5435	5435	5435	5435
sonst. Fixkosten (DM)	24877	24877	24877	24877
Summe Fixkosten (DM)	75630	75630	75630	75630
Fremdleihen (DM)	13053	13053	13053	13053
Pachtzahlungen bei einem durchschnittlichen Pachtzins von ...				
400 DM/ha (DM)	13769	19817	28800	28800
300 DM/ha (DM)	10327	14863	21600	21600
200 DM/ha (DM)	6885	9909	14400	14400
100 DM/ha (DM)	3442	4954	7200	7200
GEWINN bei einem Pachtzins von:				
Pachtzins = 400 DM/ha (DM)	36913	46276	69147	94212
Pachtzins = 300 DM/ha (DM)	40356	51253	76347	101412
Pachtzins = 200 DM/ha (DM)	43798	56185	83547	108612
Pachtzins = 100 DM/ha (DM)	47240	61139	90747	115812
Pachtzins = 0 DM/ha (DM)	50683	66094	97947	123012
ARBEITSZEITBEDARF (Akh)	1594	1648	1768	1688
ENTLOHNUNG bei einem Pachtzins von...				
a)				
.. 400 DM/ha (DM/Akh)	23	28	39	56
.. 300 DM/ha (DM/Akh)	25	31	43	60
.. 200 DM/ha (DM/Akh)	27	34	47	64
.. 100 DM/ha (DM/Akh)	30	37	51	69
.. 0 DM/ha (DM/Akh)	32	40	55	73

a) Die eingetragenen Werte bei Gewinn und Entlohnung zeigen einen möglichen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung des Betriebes während der Umstrukturierung, da bei zunehmender durchschnittlicher Ertragsfähigkeit der Flächen mit einem steigenden Pachtpreis zu rechnen ist.

3 Zur Darstellung und Auswertung der Ergebnisse

Aus den Darlegungen zur Vorgehensweise folgt, daß sich eine große Zahl von Modellvarianten und Alternativrechnungen ergibt. Dies ist zwar mit Hilfe des PC in angemessener Zeit zu bewältigen, jedoch stellt sich das Problem der möglichst übersichtlichen Präsentation der Ergebnisse. Dies wurde sowohl tabellarisch als auch graphisch angegangen. Die Übersicht 2 sowie das Schaubild veranschaulichen dies exemplarisch für die Marktfrucht- sowie die Marktfrucht-Veredlungsbetriebe der Region Lüchow-Dannenberg. Beide wurden so aufgebaut, daß sowohl bei der Ausgangssituation als auch bei den beiden Zukunftslagen der Betriebserfolg jeweils von links oben nach rechts unten zunimmt. Er nimmt deshalb zu, weil die Betriebe größer werden, der Pachtpreis sinkt und eine zunehmende Konzentration auf die ertragreicheren Flächen erfolgt. In der Übersicht 2 wurden außerdem die Werte fett ausgedruckt, die ein bestimmtes Gewinn-Niveau (in der Ausgangssituation 60 000 DM, in der Zukunft 78 000 DM) übersteigen. Eine gleiche Übersicht, wie hier für den Gewinn präsentiert, wurde für die Arbeitsentlohnung erstellt.

Für das Schaubild wurden die Modellbetriebe in vier Gruppen eingeteilt: Als entwicklungsfähige Vollerwerbsbetriebe wurden diejenigen eingeordnet, die die o.a. Gewinn Grenzen überschreiten. Betriebe, die diese Grenzen nicht erreichen, aber eine angemessene Entlohnung der Arbeit (in der Ausgangssituation 15 DM/AKh, in der Zukunft 23 DM/AKh) ermöglichen, wurden als rentable Nebenerwerbsbetriebe klassifiziert. Betriebe, die sowohl die Gewinn- als auch die Entlohnungsgrenze unterschreiten, jedoch noch einen (positiven) Gewinn erbringen, wurden als "unrentabel wirtschaftende Betriebe" bezeichnet. Verlustbetriebe schließlich sind solche mit negativen Gewinnen. Für die drei erstgenannten Gruppen können natürlich auch andere Grenzziehungen vorgenommen werden.

Ergebnisse der hier dargestellten Art vermitteln allen Interessierten - vorweg den Landwirten und ihren Beratern - wichtige Tendenzaussagen. Sie können vor allem dazu dienen, falsche Vorstellungen - z.B. Denken in viel zu kleinen Einheiten oder völliger Pessimismus hinsichtlich der Zukunftschancen der Landwirtschaft in solchen Gebieten - korrigieren. Sie können ferner als grobe Leitlinie für die Weiterentwicklung der Betriebe dienen. Insofern können sie vor allem ein Anstoß sein, sich eingehender mit dieser Frage zu befassen.

Für den Einzelbetrieb ist in jedem Fall eine eingehende spezifischere Analyse und Prognose der Entwicklung erforderlich. Dabei sind vor allem vom Durchschnitt abweichende objektive und subjektive Verhältnisse, die Ausgangs-Einkommens- und Kapitallage, die individuellen Aufstockungsmöglichkeiten und deren Finanzierung sowie möglicherweise auch die Nutzung bestimmter Marktnischen zu beachten. Auch ist dabei dem praktischen Vollzug der Entwicklungsschritte sowie der Anpassung der Betriebsorganisation daran und an sich ändernde Daten explizit und individuell Rechnung zu tragen.

Übersicht 2: Gewinnsituation der Modellbetriebe Marktf Frucht und Marktfrucht-Veredlung, Untersuchungsregion Lüchow-Dannenberg Ost

G E W I N N (D M / B E T R I E B)

MARKTFRUCHTBETRIEBE MIT UND OHNE VEREDLUNGS- PRODUKTION Lüchow-Dannenberg Ost		AUSGANGSSITUATION (wirtschaftliche Rahmenbedingungen zum Ausgangszeitpunkt der Berech- nungen, © 1984/85 - 1986/87)				ALTERNATIVE I (zukünftige Rahmenbedingungen bei verbleibenden Preissenkungen für Landwirtschaftliche Produkte)				ALTERNATIVE II (zukünftige Rahmenbedingungen bei stärker restriktiven Preissenkun- gen für ländl. Produkte)			
		E R T R A G S S T R U K T U R D E R B E W I R T S C H A F T E N F L Ä C H E											
Betriebs- modell	Pacht- preis (DM/ha)	EK-I	EK-II	EK-III	EK-IV	EK-I	EK-II	EK-III	EK-IV	EK-I	EK-II	EK-III	EK-IV
		O H N E V E R E D L U N G S P R O D U K T I O N											
A 25 ha LF	400	9831	13082	20742	28094	-761	2862	12127	20687	-11969	-9250	-1348	5954
	300	10618	14394	22904	30594	26	4174	14289	23187	-11181	-7938	814	8454
	200	11405	15706	25064	33094	813	5486	16451	25687	-10394	-6626	2977	10954
	100	12193	17019	27229	35594	1401	6799	18613	28187	-9407	-5313	5139	13454
	0	12980	18331	29391	38094	2388	8111	20776	30687	-8820	-4001	7301	15954
B 41 ha LF	400	14228	21560	34123	45892	1989	79318	23125	36874	-14391	-11933	1027	12714
	300	17447	23640	37597	49992	3208	10011	26599	40976	-15172	-9853	4501	16814
	200	18666	25720	41071	54092	4427	12091	30073	45076	-13953	-7773	7975	20914
	100	19885	27800	44545	58192	5646	14171	33547	49176	-12734	-5693	11649	25014
	0	21105	29880	48019	62292	6865	16251	37021	53276	-11515	-3613	14923	29114
C 72 ha LF	400	36913	46276	69747	94212	16378	26813	54305	82849	-15899	-8070	15498	40418
	300	40356	51231	76367	101412	19820	31767	61505	90049	-12457	-58	22698	47618
	200	43798	56185	83547	108612	23263	36721	69205	97249	-9014	1619	2988	54318
	100	47240	61139	90747	115812	26705	41676	75905	104449	-5572	6793	37908	62018
	0	50683	66094	97947	123012	30147	46630	83105	117649	-2130	11748	44298	69218
D 126 ha LF	400	67966	84351	126514	170379	34939	53199	103450	153403	-21546	-7845	35338	79149
	300	74525	93556	139114	182979	41498	62404	116050	166003	-14987	1360	48138	91749
	200	81084	102761	151714	195579	48057	71609	128650	178603	-8428	10665	60738	104349
	100	87643	111966	164314	208179	54616	80814	141250	191203	-1869	19770	73338	116849
	0	94202	121177	176914	220779	61175	90919	153803	203803	4690	28975	85938	129549
E 293 ha LF	400	166785	216465	335885	443106	94450	144403	281114	405275	-36900	2451	123191	232666
	300	193147	243345	364885	472406	120813	173703	337614	454575	-10537	31751	152691	261906
	200	219510	272645	403485	509706	147275	203803	374775	465875	-6827	38159	163391	291606
	100	246072	301945	434845	531006	173303	232303	349014	493175	42188	90351	211091	320506
	0	272235	321245	452785	560306	199900	261403	398314	522475	68550	119451	240391	349806
M I T G R U P P E N D U R C H S C H N I T T L I C H E R V E R E D L U N G S P R O D U K T I O N													
A 25 ha LF 250 erz.NS./J.	400	20042	23293	30953	38305	6670	10294	19558	28119	-7802	-5083	2819	10121
	300	20829	24605	33115	40805	7458	11606	21721	30619	-7014	-3771	4981	12621
	200	21416	25917	35277	43305	8245	12818	23883	33119	-6227	-2459	7144	15121
	100	22403	27229	37439	45805	9032	14230	26045	35619	-5440	-1146	9306	17621
	0	23191	28542	39602	48305	9819	15542	28207	38119	-4653	166	11448	20121
B 41 ha LF 205 erz.NS./J.	400	24401	29933	42495	54265	8083	14025	29219	42970	-12974	-8516	4444	16131
	300	25820	32013	45805	58105	9202	16105	32970	47070	-10791	-6431	5633	20231
	200	27039	34093	49444	62465	10521	18185	36167	51170	-10536	-4356	7192	24331
	100	28258	36173	52918	66565	11740	20265	39641	55270	-9317	-2276	14866	28431
	0	29477	38253	56392	70665	12939	22345	43115	59370	-8099	-196	18340	32531
C 72 ha LF 360 erz.NS./J.	400	51617	60980	83050	108916	27080	37514	65006	93531	-9899	-2069	21498	44419
	300	55059	65934	91050	116116	30522	42469	72206	108739	-6456	2885	28698	53419
	200	58501	70809	96250	123316	33964	47423	79406	117991	-3014	7839	33898	60819
	100	61944	75843	103480	130406	37407	51777	88066	117991	-1828	1284	43088	68019
	0	65386	80797	110650	137716	40849	57332	93806	122331	3871	17748	50298	75219
D 126 ha LF 504 erz.NS./J.	400	80391	104936	147999	190964	49921	68181	118373	168385	-13146	556	43939	87349
	300	92118	114141	159099	203564	56480	77336	131832	180995	-4587	9741	56539	100614
	200	101669	123346	172299	216164	63039	86591	143535	193585	-28	18966	69139	112749
	100	108228	132551	184099	228764	69598	95796	156232	206185	6531	28171	81739	123649
	0	114787	141756	191499	241364	76157	105001	168832	218785	13090	37376	94339	137949
E 293 ha LF	400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
M I T M A X I M A L E R V E R E D L U N G S P R O D U K T I O N													
A 25 ha LF A0: 1155 erz.NS./J. A1+II: 963 erz.NS./J.	400	44129	49494	54941	66732	22788	28713	35539	48998	-1730	2902	8946	20259
	300	44917	50807	57103	69252	23575	30026	37701	51498	-943	4214	11108	22759
	200	45704	52119	59266	71792	24362	31338	39866	53998	-156	5527	13271	25259
	100	46491	53411	61428	74362	25150	32650	40704	54850	483	6839	15435	27759
	0	47278	54743	63590	76752	25937	33962	44188	58998	1419	8151	17595	30259
B 41 ha LF A0: 1894 erz.NS./J. A1+II: 1579 erz.NS./J.	400	70674	79473	88485	107487	38805	48523	59718	81582	-1404	6193	16185	34370
	300	71907	81507	90519	109529	40034	50065	61922	83627	-1857	7273	18577	35670
	200	73141	83433	93533	115687	41244	52683	64646	87902	1034	10353	23053	42370
	100	74375	85713	96827	119787	42463	54763	70140	93802	2253	12633	26527	44670
	0	75599	87793	102301	123887	43682	56843	73614	97992	3472	14513	30001	50770
C 72 ha LF 2643 erz.NS./J.	400	121368	136819	153513	191222	68316	97381	117849	160582	13485	26826	45042	81544
	300	124818	141773	160515	198422	67358	92333	125049	167702	16927	31780	52242	88714
	200	128262	146728	167715	205622	67280	90799	132269	174982	20369	36735	59442	95944
	100	131695	151682	174915	215022	69624	92577	139474	182102	23812	41489	64642	103704
	0	135137	156636	182115	226022	71485	97190	146669	189382	27254	46643	73842	116314
D 126 ha LF 3003 erz.NS./J.	400	180230	212612	236673	305056	128379	166655	184210	244991	20848	39162	71422	136448
	300	196799	221817	249473	317656	136938	176660	196079	257391	32407	48364	84022	137048
	200	201340	231022	262073	330256	141497	184605	209410	270191	39166	57572	94622	146648
	100	207990	246227	274473	342856	146056	174870	222019	282731	45725	64777	109222	162648
	0	214446	249432	280773	355456	154615	183275	234610	295391	52204	75982	121822	174848
E 293 ha LF	400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	200	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Schaubild: Exemplarische Darstellung der Bereiche unterschiedlicher Entwicklungsfähigkeit von Marktfruchtbetrieben, Untersuchungsregion Lüchow-Dannenberg Ost

MARKTFRUCHTBETRIEBE MIT UND OHNE VEREDLUNGS- PRODUKTION Lüchow-Dannenberg Ost		AUSGANGSSITUATION (wirtschaftliche Rahmenbedingungen zum Ausgangszeitpunkt der Berech- nungen, 0 1984/85 - 1986/87)				ALTERNATIVE I (zukünftige Rahmenbedingungen bei verhaltenen Preisenkungen für landwirtschaftliche Produkte)				ALTERNATIVE II (zukünftige Rahmenbedingungen bei stärker restriktiven Preisenkungen für (div. Produkte)			
Betriebs- modell	Pacht- preis (DM/ha)	ERTRAGSSTRUKTUR DER BEWIRTSCHAFTETEN FLÄCHE											
		EKIV	EKII- EKIV	EKIII- EKIV	EKIV	EKIV	EKII- EKIV	EKIII- EKIV	EKIV	EKIV	EKII- EKIV	EKIII- EKIV	EKIV
		OHNE VEREDLUNGSPRODUKTION											
A 25 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
B 41 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
C 72 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
D 126 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
E 295 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
MIT GRUPPENDURCHSCHNITTLICHER VEREDLUNGSPRODUKTION													
A 25 ha LF 250 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
B 41 ha LF 205 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
C 72 ha LF 300 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
D 126 ha LF 504 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
E 295 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
MIT MAXIMALER VEREDLUNGSPRODUKTION													
A 25 ha LF AO: 1155 erz.MS/J. AI+II: 965 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
B 41 ha LF AO: 1094 erz.MS/J. AI+II: 1579 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
C 72 ha LF 2645 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
D 126 ha LF 3003 erz.MS/J.	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
E 295 ha LF	400	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	300	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	200	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	100	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
0	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

■ = Entwicklungsfähige Vollerwerbsbetriebe
 ■■■■■ = unrentabel wirtschaftende Betriebe

■■■■■■■ = Rentable Nebenerwerbsbetriebe
 ○○○○○○○ = Mit Verlust wirtschaftende Betriebe

4 Einige Sachaussagen

Die Untersuchungsergebnisse führen für reine Marktfruchtbetriebe, d.h. solche ohne jegliche Veredlungswirtschaft, zu folgenden Tendenzsachaussagen: Unter durchschnittlichen Produktionsverhältnissen der beiden entsprechenden Standorte (Lüchow-Dannenberg und Osterode) sind in der Ausgangssituation ab etwa 100 ha aufwärts für den Vollerwerb angemessene Unternehmensgewinne erzielbar. Dabei wurde von einem Hackfruchtanteil (besonders Zuckerrüben, ferner Industrie- und Speisekartoffeln) von etwa 15 v.H. ausgegangen. Der Hackfruchtanteil hat einen erheblichen Einfluß auf den möglichen Betriebserfolg. Bei ausschließlichem Anbau von Mähdruschfrüchten sind an den beiden genannten Standorten bereits in der Ausgangssituation kaum ausreichende Gewinne erreichbar. Bei einer Verschlechterung der Preis-Kosten-Verhältnisse gegenüber der Ausgangssituation verschiebt sich die Mindestbetriebsgröße nach oben. Da die Gewinne je ha gering sind, ergibt sich eine große Empfindlichkeit der Mindestbetriebsgröße gegenüber dem Ausmaß der Verschlechterung der Preisverhältnisse: Bei der nicht so ungünstigen Preisalternative AI sind beispielsweise bei 300 ha Betriebsfläche, bei Bewirtschaftung aller Ertragsklassen der Flächen und bei Pachtpreisen bis zu 300 DM/ha noch angemessene Gewinne möglich. Bei der ungünstigeren Preisalternative AII ist das gleiche Ergebnis nur noch erzielbar, wenn sich die Bewirtschaftung auf die beiden besten der vier Ertragsklassen beschränkt. Der Konzentration auf die besseren Ertragsklassen des Bodens kommt eine große Bedeutung zu. Falls sie erfolgt, sind auch zukünftig Betriebe ab etwa 100 ha aufwärts noch erfolgreich im Vollerwerb bewirtschaftbar. Diese Aussage geht von einem Hackfruchtanteil im Größenbereich von 20 v.H. aus. Bei starker Verschlechterung der Preisverhältnisse, wie sie durch die Alternative II zum Ausdruck kommt, sind die beiden unteren Flächen-Ertragsklassen nicht mehr wirtschaftlich nutzbar. Bei geringem oder fehlendem Hackfruchtanteil kann dies auch für die dritte Ertragsklasse gelten.

Marktfruchtbaubetriebe ohne Vieh bieten sich vor allem für den Nebenerwerb an. In der Ausgangslage sind sie an den beiden Untersuchungsstandorten ab etwa 40 ha aufwärts wirtschaftlich im Sinne einer angemessenen Arbeitsentlohnung. Der Flächenumfang kann geringer sein, wenn der Hackfruchtanteil höher ist oder wenn die Ausnutzung von Größenvorteilen intensiv durch Kooperation angestrebt wird. Bei einer Verschlechterung der Preisverhältnisse droht auch der Nebenerwerb unrentabel zu werden. Insbesondere sind dann auch bei dieser Erwerbsform die unteren Flächen-Ertragsklassen nicht mehr rentabel zu bewirtschaften. Durch die Kombination von Marktfruchtbau und Veredlung erhöht sich nicht nur das Einkommenspotential, sondern es lassen sich auch Synergieeffekte nutzen. Das gilt besonders für die organischen Düngestoffe und die Verwertung selbsterzeugten Getreides. Folglich sind bereits bei geringeren Flächenkapazitäten angemessene Gewinne erzielbar. Bei gruppendurchschnittlicher Veredlung hält sich dieser Effekt jedoch in engen Grenzen. Die maximale Veredlungsproduktion wird an den Untersuchungsstandorten in der Regel nicht erreicht. Zu bedenken ist auch, daß die Veredlungswirtschaft nur bei überdurchschnittlicher Effektivität wesentliche Einkommensbeiträge liefert. Sie ist keinesfalls ein wirtschaftliches Allheilmittel für Standorte geringer natürlicher Ertragsfähigkeit. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, daß auch in Kombination mit einer Veredlungswirtschaft die unteren Flächen-Ertragsklassen nicht mehr wirtschaftlich nutzbar sind. Eine erfolgreiche Landwirtschaft im Haupt- oder Nebenerwerb setzt eine Konzentration auf die ertragreicheren Flächen voraus.

In den Futterbaubetrieben kommt der natürlichen Ertragsfähigkeit des Standortes eine weit geringere Bedeutung zu. Hier muß lediglich eine bestimmte Mindestertragsfähigkeit sowie eine gesunde Weidewirtschaft gegeben sein. Die Konzentration auf ertragreichere Flächen

kann im Rahmen der Milchquotenregelung einzelbetrieblich sogar nachteilig sein, wenn damit (wovon auszugehen ist) höhere Pachtzahlungen fällig werden. Erfolgsentscheidend ist im Futterbaubetrieb die Quote und damit der Kuhbestand. Nach den Modellrechnungen sind sowohl in der Ausgangssituation als auch zukünftig ab etwa 50 Kühe je Betrieb aufwärts angemessene Gewinne erzielbar. Darunter kann die Milcherzeugung wirtschaftlich in Kombination mit anderen Produktionszweigen oder, sofern arbeitswirtschaftlich vertretbar, im Nebenerwerb betrieben werden. In kleineren Beständen, etwa unter 20 Kühe, ist es jedoch schwierig, die Größenvorteile zu nutzen, so daß oft keine hinreichende Rentabilität gegeben ist.

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, daß sich die Landwirtschaft an den untersuchten Problemstandorten nicht voll zurückziehen muß. Im Ackerbau ist allerdings eine Konzentration auf die besseren Flächen erforderlich. Sowohl im Acker- als auch im Futterbau werden erfolgreiche Betriebe jedoch wesentlich größere Produktionskapazitäten bewirtschaften müssen als zur Zeit. Das gilt sowohl für den Haupt- als auch den Nebenerwerb. Da die Gewinne je Flächeneinheit durchweg gering sind, kommt es hier besonders auf die Ausschöpfung aller Rationalisierungsreserven in der naturalen Produktionstechnik, in der Arbeitswirtschaft und im kaufmännischen Bereich an.

Diese Aussagen sind auf andere, ähnlich gelagerte Standorte übertragbar. Ein weitergehender Rückzug der Landwirtschaft ist allerdings an solchen Standorten zu erwarten, die weitgehend homogen nur Ackerflächen geringer Ertragsfähigkeit und nicht eine Mischung von Ertragsklassen wie die Untersuchungsregionen haben. Die mangelnde Rentabilität der Landwirtschaft liegt besonders dann vor, wenn keine Hackfrüchte angebaut werden können. Die Problematik kann entschärft sein, wenn eine leistungsfähige Veredlungswirtschaft bereits vorhanden ist. Neu aufgebaut werden kann diese kaum. An Grünlandstandorten ist ein Rückzug erwerbswirtschaftlicher Landwirtschaft besonders insoweit zu erwarten, wie nicht genügend Milchquoten vorhanden sind.

Die bis hierher getroffenen einzelbetrieblichen und regionalen Aussagen gehen davon aus, daß die Landwirtschaft mit "konventionellen" Verfahren betrieben und weiterentwickelt wird. Darüber hinaus ist die Rentabilität teilweise über die Nutzung von Marktnischen (einschließlich alternativer Landbau) zu sichern. Gerade an Problemstandorten sollte verstärkt danach gestrebt werden. Die Möglichkeiten dürfen aber auch nicht überschätzt werden.

Für die Sicherung der Rentabilität der Landwirtschaft an Problemstandorten kommt der Mobilität der Produktionsfaktoren eine zentrale Bedeutung zu. Boden und Milchquoten müssen zügig in größere Produktionseinheiten wandern. Die Agrarpolitik sollte dieses unterstützen und nicht hemmen. Sonst gefährdet sie die Sicherung eines Kerns leistungs- und wettbewerbsfähiger Landwirtschaft. Mobilitätsfördernde Maßnahmen (z.B. realistische Information, Förderung alternativer Arbeitsplätze, Aufforstungshilfen für wenig ertragreiche Flächen) sind im Sinne der anzustrebenden Entwicklung. Mobilitätshemmende Maßnahmen (z.B. Schaffung oder Unterstützung falscher Erwartungen, Ausgleichszulage, verstärkte Hilfen für Eintritt und Verbleib in der Landwirtschaft) sind längerfristig kaum im Sinne der Betroffenen wie auch der regionalen Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Besonders kontraproduktiv wirken Obergrenzen für Betriebe, die Flächen oder Quoten zapachten. Solche Landwirte sollten nicht entmutigt, sondern gerade ermutigt werden. Da diese besonders auch niedrige Pachtpreise für Flächen und Quoten benötigen, sollte möglichst alles unterlassen werden, was diese Preise hoch hält oder anhebt. Aus diesem Blickwinkel

sind vor allem auch prämierte Flächenstillegungen (zumindest in der gegenwärtigen Ausgestaltung) sehr kritisch zu sehen.

5 Zusammenfassung

Der Vortrag beinhaltet einen Auszug aus einer umfangreicheren Untersuchung. Ausgehend von Buchführungsergebnissen wurden für verschiedene Betriebssituationen und Preisermwartungen in die Zukunft gerichtete Ertrags-Aufwands-Rechnungen durchgeführt, um aufzuzeigen, ob und in welchen Formen an drei Problemstandorten zukünftig noch erfolgreich Landwirtschaft betrieben werden kann. Im Marktfruchtbau ist dies sowohl im Haupt- als auch im Nebenerwerb möglich, falls die Betriebe wesentlich größer sind als bisher, falls sie sich verstärkt auf die Bewirtschaftung der ertragreicheren Flächen konzentrieren und falls der Hackfruchtbau ein wesentliches Gewicht behält. Auch bei wesentlicher Veredlungswirtschaft müssten die Betriebe deutlich größer sein als bisher und ist eine Konzentration auf die ertragreicheren Flächen erforderlich. Im Futterbau ist eine hohe Ertragsfähigkeit der Flächen nicht vorrangig. Entscheidend ist die Milchquote. Ab etwa 300 000 kg aufwärts sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bewirtschaftung im Haupterwerb gegeben. Für den Erhalt eines Kerns erfolgreicher Landwirtschaft an Problemstandorten sind eine hohe Flächenmobilität sowie niedrige Pachtpreise Voraussetzung. Die gegenwärtige Agrarstrukturpolitik wirkt dem teilweise entgegen und ist daher korrekturbedürftig.

Literaturverzeichnis

FUHRMANN, R., Agrarstrukturelle Perspektiven in ausgewählten Problemgebieten Niedersachsens. Dissertation Göttingen 1990 (dort findet sich eine ausführliche Literaturliste).

BRAUNE, I. und W. HENRICHSMEYER, Zukunftsperspektiven der Landwirtschaft. Schriftenreihe des BMELF, Angewandte Wissenschaft, H. 354, 1988.

REGIONAL IMPACT OF CAP ADJUSTMENT IN FRANCE AND GERMANY: A SIMULATION STUDY OF PRICE AND QUOTA CHANGES

von

Heinrich BECKER, Braunschweig
und

Hervé GUYOMARD und Louis Pascal MAHÉ, Rennes

1 Introduction

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Economic Community (EEC) has been caught under increased pressure to curtail price support since the early eighties. Nevertheless, intervention schemes which do not disturb the vested interests but prevent increasing budgetary costs have become more important in European farm programmes: production quotas, land set-aside, i.e. more generally supply management policies. Furthermore, new internal political pressure for reform of the CAP appears in favour of an agricultural policy taking into account environmental objectives.

There is a growing literature on CAP reform. Most studies evaluate and compare the economic costs and benefits of different agricultural policies for the EEC agricultural sector (Buckwell et al., 1982) or for some specific crops, and especially for cereals (Blom, 1987; Munk, 1987; De Gorter and Meilke, 1989). Studies on production quotas deal with the evaluation of the rent or welfare loss, generally in a monooutput partial equilibrium framework (Barichello, 1984). Guyomard and Mahé (1989a) have analyzed milk quotas in the context of a multioutput sectoral model.

In this paper, regional impacts of different agricultural policies in the EEC (price support cuts, production quotas, fertilizer taxation) for France and Germany are estimated using also a static partial equilibrium approach but in a multioutput-multiinput framework. Effects of policies on output supplies and input demands, on shadow prices of milk and sugar beet and on value added are examined using adapted regional matrices of price elasticities taking into account explicitly production (and input) quotas. Furthermore, this paper is based on a theoretical framework, which takes into account new quantitative constraints both on inputs and on outputs (Guyomard and Mahé, 1989a, 1989b, 1990). This property will be illustrated by introducing a fertilizer taxation or a fertilizer quota.

2 Modeling supply behaviour with output and input quotas

When all outputs are free to adjust, we assume that the producer behaviour can be characterized by a value added function $VA(p, w^1, x^0)$, where p is the vector of output prices, w^1 the vector of variable input prices (raw materials) and x^0 the vector of quasi-fixed input levels: capital, labour and land. The value added function is nondecreasing, convex, continuous and homogeneous of degree one in prices; nondecreasing, concave and continuous in input quantities. Furthermore, it is assumed that the value added function is continuously twice differentiable everywhere in p , w^1 and x^0 . Differentiating $VA(p, w^1, x^0)$ with respect to prices we obtain the complete system of output supply and variable input demand in unconstrained regime. In the same way, differentiating $VA(p, w^1, x^0)$ with respect to quasi-fixed input levels we obtain the system of dual price response (Lau, 1976).

When some outputs are pegged at a given level y^0 , for example by agricultural policy instruments (production quotas), the remaining variable netputs exhibit constrained response to exogenous variables in rationed regime. The new set of exogenous variables includes constrained output levels. Particularly, output quantities y^1 which can still be freely adjusted do not behave in the same way with respect to prices p^1 and w^1 since they are now also a function of quota levels y^0 . Guyomard and Mahé (1989a, 1989b) have shown how the comparative statics of endogenous variables in a regime of effective rationing (i.e. variable output quantities, variable input quantities, quasi-fixed factor dual prices and rationed output dual prices) can be characterized from the knowledge of endogenous variable responses in unrationed regime, i.e. before the implementation of the constraints. Particularly, they have shown how the Le Chatelier-Samuelson principle holds, provided unrationed and rationed supply and demand functions are evaluated at the same point. The properties of the rationed supply, demand and dual price functions may be also derived directly from the producer optimization programme in constrained regime. The new behaviour is described by a restricted profit function $\pi R(p^1, w^1, y^0, x^0)$ and the value added function corresponds to the sum of this restricted profit function and of the value of rationed outputs at observed market prices. In fact, we have two alternative representations of the same behaviour under rationing, which can be used indifferently depending on the available information. This analysis can be easily extended to the case where outputs and inputs are simultaneously rationed.

Given the new supply management policies introduced recently such a framework is particularly useful to analyse the situation of the agricultural sector. The unconstrained regime corresponds to a situation without supply management policies on sugar and milk, whereas the constrained regime takes into account these quota policies. The effects of changes in variable output and input prices and/or in quota levels on endogenous variables, i.e. variable netput quantities and rationed output dual prices, will be examined on a regional basis for France and Germany. For each region, the impact of the policy changes on value added will also be calculated. When new constraints on outputs or/and on inputs are introduced, it is necessary, to define the modified response functions of new endogenous variables.

3 Regional effects of price and quota changes

For the empirical application of the comparative static model the knowledge of the Hessians (noted $VA_{vv}(p, w^1, x^0)$ where v represent an output or input price) is required for each region considered. Due to the fact that these matrices cannot be directly estimated because of a lack of an appropriate regional data base and because certain policies to be evaluated like fertilizer taxation or quotas to be implemented have not yet been tried out, it was necessary to make conjectures and to use available information for the construction of the Hessians $VA_{vv}(p, w^1, x^0)$ for each country considered (France: Guyomard and Mahé, Federal Republic of Germany: Frenz and Manegold (1988), Grings (1985) and Becker and Frenz (1989))¹.

1) The derived matrices of price elasticities correspond to a restricted profit function or a value added function. The model applies to short run adjustments only: capital, labour and land are assumed to be fixed. Own price elasticities are in general inelastic.

These matrices have been used to calculate the restricted Hessian of πR (p^1 , w^1 , x^0 , y^0) and the corresponding restricted matrix of variable netput price and rationed output quantity elasticities ϵ^{NR} . The constrained matrices are then utilized to simulate the effects of price/quota changes on regional variable output supply, on regional variable factor demand and on the shadow prices of outputs/inputs with quota restrictions. The data are taken from the 1984 Regio Databank of the Statistical Office of the European Community. The data of the year of the introduction of the milk quota have been used because we do not know the evolution of the milk shadow price over time. Nevertheless the presented model can be used to estimate shadow price change and to evaluate the rent, year after year.

This analytical framework was used for two major simulations: The first one imposes quotas on milk and sugar beets. The impact of quota reductions and price changes are shown on variable output supply for the following commodities: grains, potatoes, oilcrops, fruit and vegetables, other crops, beef and other livestock; on variable input demand: fertilizers, feed, energy and other variable inputs; and on the shadow price for milk and sugar beets. The second major simulation imposes in addition an input quota restriction on fertilizers which is compared with the fertilizer taxation. The introduction of new quantitative input constraints for example a fertilizer quota can be analyzed in the same framework as an output quota. Introducing this new input constraint modifies the comparative statics of supply and demand response as the implementation of the milk quota system in 1984 has modified the behaviour of supplies and derived demands. In particular, the quantity of fertilizers is now exogenous (fixed by the quota which is assumed to be binding) and the dual or virtual price of fertilizers is the new endogenous variable; the gap between market and dual prices of fertilizers is a "fixity loss", which corresponds to the quasi rent associated to an output quota (for more details, see Guyomard and Mahé, 1989a).

3.1 Regional impacts of price support/quota reduction²

For selected regions in France and in the Federal Republic of Germany the specification one is used to show the relative impact of the following options on shadow prices, on supply, on factor demand and on regional value added:

- Option 1: Price reduction of 20 % for grains, oilcrops and beef, of 10 % for potatoes and other livestock and a decline of feed prices of 15 %.
- Option 2: Quota cut for sugar beet and milk of 20 %.

In table 1 the relative effect on shadow prices is documented first. The indicated price reduction (option 1) results in shadow price decreases in the range from about 8 % (Ile-de-France) to 1 % (Nordrhein-Westfalen) for sugar beet, and from about 11 % to 5 % for milk. At the same time grain and oilseed production drop in the range from 13 % (Bretagne) to 4 % (Provence). Other variable output declines more moderately with the exception of other livestock, which remains almost constant, as feed consumption does. Other livestock production might not decrease if prices are reduced: this is due to the fact that grain prices diminish more than livestock prices. There are two effects on other livestock production: a direct price effect (substitution) and an indirect effect due to the feed price

2) The complete regional data set is composed of 7 regions for the Federal Republic of Germany and of 22 regions for France, due to limited space results for only 4 German and 8 French regions are presented, further results can be obtained from the authors.

TABLE 1

REGIONAL IMPACT OF PRICE SUPPORT-QUOTA REDUCTION BASED ON SIMULATION MODEL I
- RELATIVE CHANGES -

OPTION 1 PRICE REDUCTIONS ONLY

	SHADOW PRICE CHANGES		SUPPLY CHANGES					DEMAND CHANGES				VALUE ADDED CHANGE
	SUGAR	MILK	GRAINS	POTATOES	OIL-CROPS	BEEF	OTHER LIVE-STOCK	FERTI-FEED	LIZERS	ENERGY	OTHER VARIABLE INPUTS	
BR DEUTSCHLAND	-0.025	-0.100	-0.078	-0.024	-0.079	-0.045	-0.002	0.012	-0.043	-0.027	-0.073	-0.115
SCHLESWIG-HOL./HAMB.	-0.035	-0.110	-0.086	-0.025	-0.087	-0.059	0.011	0.005	-0.068	-0.034	-0.097	-0.138
NORDRHEIN-WESTFALEN	-0.020	-0.099	-0.096	-0.030	-0.099	-0.051	0.000	0.023	-0.038	-0.031	-0.075	-0.111
RHEINL.-PFALZ/SAARL.	-0.028	-0.084	-0.053	-0.019	-0.053	-0.034	-0.007	0.002	-0.029	-0.014	-0.041	-0.079
BAYERN	-0.023	-0.100	-0.086	-0.027	-0.085	-0.054	-0.006	0.008	-0.053	-0.032	-0.091	-0.144
FRANCE	-0.050	-0.105	-0.072	-0.021	-0.073	-0.044	0.005	-0.001	-0.070	-0.027	-0.086	-0.160
ILE DE FRANCE	-0.081	-0.111	-0.060	-0.014	-0.057	-0.034	0.013	-0.008	-0.105	-0.023	-0.088	-0.196
PICARDIE	-0.069	-0.104	-0.080	-0.022	-0.071	-0.045	0.008	-0.009	-0.105	-0.029	-0.100	-0.188
HAUTE-NORMANDIE	-0.062	-0.109	-0.076	-0.021	-0.075	-0.048	0.006	-0.010	-0.098	-0.032	-0.111	-0.215
BOURGOGNE	-0.066	-0.114	-0.056	-0.015	-0.056	-0.035	0.004	-0.015	-0.092	-0.029	-0.102	-0.237
ALSACE	-0.065	-0.106	-0.045	-0.011	-0.046	-0.025	0.003	0.003	-0.054	-0.019	-0.064	-0.127
BRETAGNE	*	-0.114	-0.132	-0.035	-0.144	-0.074	0.032	0.048	-0.039	-0.049	-0.108	-0.059
LIMOUSIN	*	-0.102	-0.058	-0.023	-0.060	-0.038	-0.020	-0.023	-0.045	-0.031	-0.098	-0.237
LANGUEDOC-ROUSSILLON	*	-0.056	-0.037	-0.016	-0.037	-0.026	-0.008	-0.004	-0.014	-0.005	-0.016	-0.034
PRO.-AL.-COTE D'AZUR	*	-0.050	-0.042	-0.018	-0.043	-0.030	-0.010	-0.006	-0.014	-0.005	-0.016	-0.037

OPTION 2 QUOTA REDUCTIONS ONLY

BR DEUTSCHLAND	-0.699	-0.416	0.054	0.013	0.034	0.022	0.023	-0.091	-0.057	-0.028	-0.089	-0.034
SCHLESWIG-HOL./HAMB.	-0.547	-0.309	0.047	0.005	0.033	0.022	0.022	-0.088	-0.042	-0.024	-0.075	-0.051
NORDRHEIN-WESTFALEN	-0.617	-0.321	0.040	0.016	0.023	0.015	0.015	-0.061	-0.050	-0.022	-0.070	-0.036
RHEINL.-PFALZ/SAARL.	-0.859	-0.718	0.045	0.011	0.029	0.019	0.019	-0.077	-0.048	-0.024	-0.075	-0.008
BAYERN	-0.626	-0.392	0.069	0.012	0.047	0.031	0.031	-0.124	-0.067	-0.036	-0.111	-0.051
FRANCE	-0.532	-0.401	0.032	0.007	0.027	0.013	0.014	-0.062	-0.033	-0.016	-0.058	-0.023
ILE DE FRANCE	-0.436	-0.494	0.014	0.018	0.002	0.001	0.001	-0.005	-0.031	-0.007	-0.028	-0.009
PICARDIE	-0.396	-0.426	0.045	0.038	0.020	0.009	0.010	-0.045	-0.078	-0.023	-0.086	-0.033
HAUTE-NORMANDIE	-0.438	-0.389	0.041	0.012	0.033	0.016	0.016	-0.074	-0.044	-0.020	-0.073	-0.031
BOURGOGNE	-0.536	-0.463	0.014	0.003	0.012	0.006	0.006	-0.028	-0.014	-0.007	-0.025	-0.008
ALSACE	-0.800	-0.684	0.040	0.005	0.036	0.018	0.018	-0.082	-0.036	-0.020	-0.070	-0.009
BRETAGNE	*	-0.173	0.033	0.000	0.033	0.017	0.017	-0.075	-0.025	-0.017	-0.058	-0.080
LIMOUSIN	*	-0.469	0.017	0.000	0.017	0.008	0.008	-0.037	-0.012	-0.008	-0.029	-0.009
LANGUEDOC-ROUSSILLON	*	-1.070	0.008	0.000	0.008	0.004	0.004	-0.018	-0.006	-0.004	-0.014	0.000
PRO.-AL.-COTE D'AZUR	*	-0.941	0.003	0.000	0.003	0.001	0.001	-0.007	-0.002	-0.001	-0.005	-0.000

* no sugar beet production

Source: Own calculations

cut. Consequently livestock production might not decline (Bretagne, Schleswig-Holstein). The same applies to beef but with a smaller magnitude because beef uses proportionally less grains. Concerning input demand changes energy consumption declines slightly while other input demand drops in the range between 10 % and only 2 %. The same results with different regional distribution are obtained for fertilizer demand. Regional value added reduces most with 23 % in Bourgogne and lowest with only 3 % in Languedoc-Roussillon.

The results about quota changes are presented in part II of table 1. While value added in the first "price" option changes considerably, quota reduction imposes a reduction of value added which is rather small (less than five percent). This is due to the fact that within the initial year of quota introduction the milk quota had only a major quantity effect, compensated by increased supply of unconstrained products. Nevertheless, the effect would be more pronounced if the situation of 1990 would be analyzed since the rent imposed by quota has increased. Due to the incorporated cross-price effects production of all outputs with the exemption of fruit and vegetables and other crops increases, but due to the quota cut, input consumption declines in all regions. More pronounced are the effects on shadow prices and the quasi rents are increasing.³

3.2 Comparison of the impact of additional fertilizer taxes or fertilizer quotas

Table 2 presents the regional results of additional policy measures to regulate factor demand: mainly fertilizer consumption. With simulation model I a fertilizer tax of 50 % is considered (this is option 3). This is done in addition to price changes as indicated in option 1 (see table 1). Impact on shadow prices, output supply and factor demand are given. In option 4 simulation model II is used, and instead of a fertilizer tax of 50 %, a fertilizer quota is introduced, reducing the fertilizer availability by 20 % within all regions. While with option 3 fertilizer prices in all regions would increase by 50 %, the introduction of the fertilizer quota would increase the shadow price of fertilizers, depending on the regional production structure in the range of only 13 % (in the Ile-de-France) to more than 50 % in regions with low fertilizer application rates (like Limousin). The impact of a fertilizer tax of 50 % on value added is more pronounced than the fertilizer quota. This is due to the fact that fertilizer market prices are not changing while shadow prices are increasing. But in the first case fertilizer demand would decline in the range from over 40 % to at least 20 %. With a general fertilizer quota, fertilizer demand would decline by only 20 % (see table 2).

3) The relative decline in shadow prices indicates that the difference between the output price and the marginal cost increases and so do the unit rents.

TABLE 2

REGIONAL IMPACT OF FERTILIZER TAXES, FERTILIZER QUOTAS BASED ON SIMULATION MODELS I AND II
- RELATIVE CHANGES -

OPTION 3 FERTILIZER TAX OF 50 % + OPTION 1 (SIMULATION MODEL I)

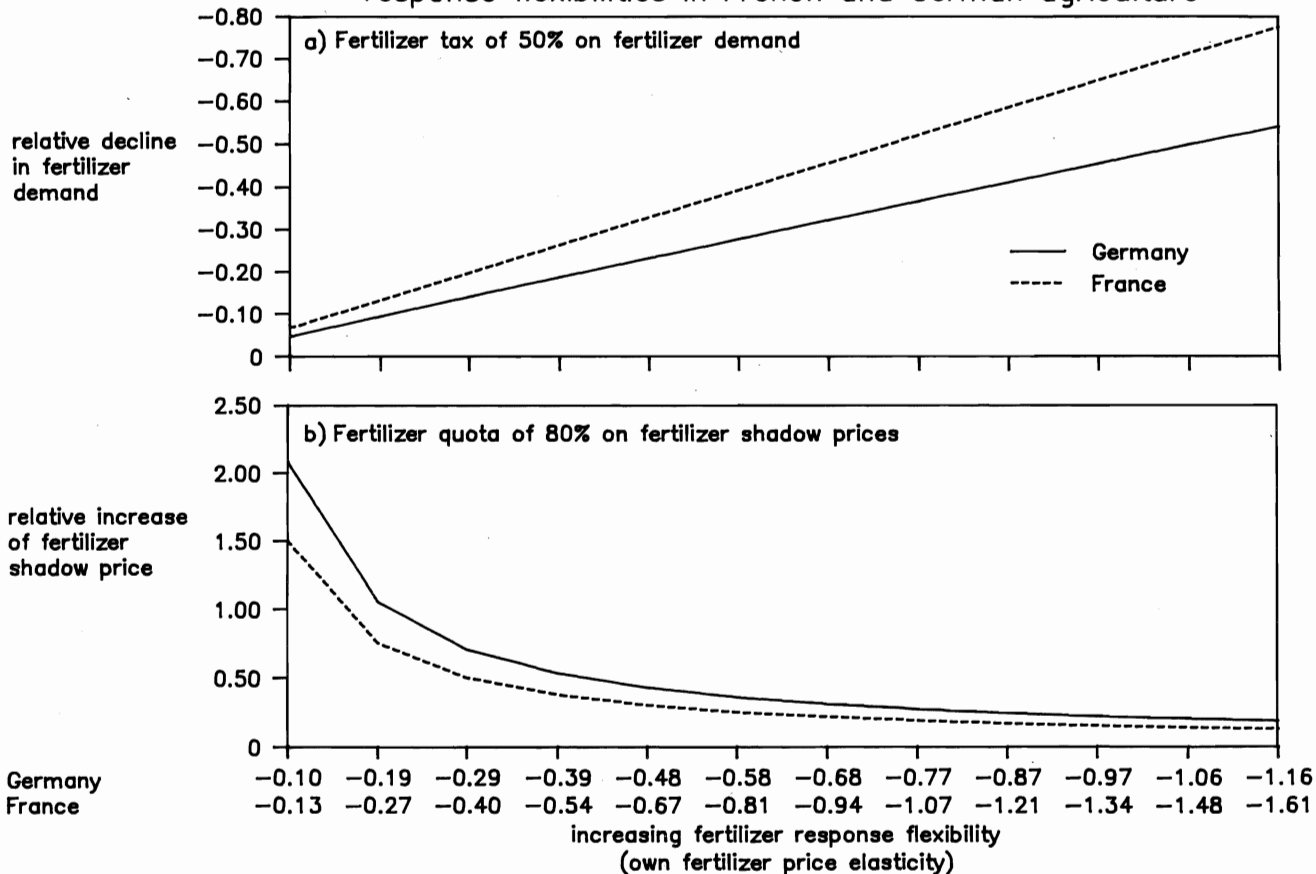
	SHADOW PRICE CHANGES		SUPPLY CHANGES				DEMAND CHANGES			VALUE ADDED CHANGE		
	SUGAR	MILK	GRAINS	POTATOES	OIL-CROPS	BEEF	OTHER LIVE-STOCK	FERTILIZERS	ENERGY		OTHER VARIABLE INPUTS	
BR DEUTSCHLAND	0.089	-0.076	-0.114	-0.058	-0.116	-0.058	-0.011	0.010	-0.230	-0.033	-0.074	-0.181
SCHLESWIG-HOL./HAMB.	0.082	-0.087	-0.133	-0.069	-0.136	-0.076	-0.001	0.001	-0.305	-0.042	-0.100	-0.220
NORDRHEIN-WESTFALEN	0.082	-0.081	-0.132	-0.065	-0.137	-0.064	-0.008	0.019	-0.231	-0.037	-0.077	-0.179
RHEINL.-PPALZ/SAARL.	0.079	-0.052	-0.080	-0.045	-0.081	-0.044	-0.013	-0.001	-0.249	-0.019	-0.043	-0.129
BAYERN	0.092	-0.074	-0.128	-0.066	-0.127	-0.069	-0.016	0.008	-0.223	-0.038	-0.090	-0.218
FRANCE	0.077	-0.076	-0.123	-0.066	-0.122	-0.059	-0.006	-0.006	-0.334	-0.035	-0.090	-0.236
ILE DE FRANCE	0.046	-0.068	-0.122	-0.071	-0.116	-0.052	0.001	-0.019	-0.466	-0.033	-0.092	-0.279
PICARDIE	0.059	-0.064	-0.155	-0.092	-0.137	-0.064	-0.006	-0.017	-0.436	-0.036	-0.093	-0.282
HAUTE-NORMANDIE	0.072	-0.073	-0.142	-0.079	-0.138	-0.067	-0.008	-0.015	-0.374	-0.041	-0.113	-0.307
BOURGOGNE	0.061	-0.082	-0.104	-0.058	-0.104	-0.050	-0.005	-0.022	-0.359	-0.037	-0.109	-0.310
ALSACE	0.041	-0.079	-0.073	-0.035	-0.073	-0.034	-0.003	0.001	-0.279	-0.024	-0.066	-0.171
BRETAGNE	*	-0.099	-0.191	-0.085	-0.202	-0.093	0.020	0.043	-0.206	-0.058	-0.114	-0.157
LINOUSIN	*	-0.078	-0.093	-0.054	-0.095	-0.048	-0.027	-0.028	-0.184	-0.037	-0.103	-0.297
LANGUEDOC-ROUSSILLON	*	-0.024	-0.057	-0.034	-0.057	-0.032	-0.012	-0.008	-0.294	-0.009	-0.019	-0.068
PRO.-AL.-COTE D'AZUR	*	-0.021	-0.063	-0.037	-0.064	-0.036	-0.014	-0.010	-0.324	-0.010	-0.020	-0.071

OPTION 4 FERTILIZER QUOTA (-20 %) + OPTION 1 (SIMULATION MODEL II)

	SHADOW PRICE CHANGES			SUPPLY CHANGES				DEMAND CHANGES			VALUE ADDED CHANGE	
	SUGAR	MILK	FERTILIZERS	GRAINS	POTATOES	OIL-CROPS	BEEF	OTHER LIVE-STOCK	FERTILIZERS	ENERGY		OTHER VARIABLE INPUTS
BR DEUTSCHLAND	0.071	-0.080	0.420	-0.109	-0.053	-0.110	-0.056	-0.009	0.010	-0.032	-0.074	-0.120
SCHLESWIG-HOL./HAMB.	0.031	-0.097	0.279	-0.112	-0.050	-0.115	-0.069	0.004	0.003	-0.039	-0.099	-0.141
NORDRHEIN-WESTFALEN	0.066	-0.084	0.420	-0.127	-0.059	-0.131	-0.062	-0.007	0.019	-0.036	-0.076	-0.116
RHEINL.-PPALZ/SAARL.	0.055	-0.059	0.388	-0.074	-0.039	-0.074	-0.041	-0.012	-0.000	-0.018	-0.042	-0.083
BAYERN	0.076	-0.078	0.432	-0.122	-0.060	-0.122	-0.067	-0.015	0.008	-0.037	-0.090	-0.149
FRANCE	0.013	-0.090	0.246	-0.097	-0.043	-0.097	-0.051	-0.000	-0.004	-0.031	-0.088	-0.163
ILE DE FRANCE	-0.047	-0.100	0.132	-0.077	-0.029	-0.073	-0.039	0.010	-0.011	-0.026	-0.089	-0.197
PICARDIE	-0.032	-0.093	0.144	-0.102	-0.042	-0.090	-0.050	0.004	-0.011	-0.031	-0.098	-0.190
HAUTE-NORMANDIE	-0.012	-0.096	0.185	-0.101	-0.043	-0.098	-0.055	0.001	-0.012	-0.035	-0.111	-0.217
BOURGOGNE	-0.014	-0.101	0.203	-0.076	-0.033	-0.076	-0.041	0.000	-0.018	-0.032	-0.105	-0.239
ALSACE	0.003	-0.088	0.324	-0.063	-0.027	-0.064	-0.030	-0.001	0.002	-0.022	-0.065	-0.129
BRETAGNE	*	-0.100	0.482	-0.189	-0.084	-0.200	-0.092	0.020	0.044	-0.058	-0.114	-0.067
LINOUSIN	*	-0.076	0.559	-0.097	-0.057	-0.099	-0.050	-0.028	-0.029	-0.038	-0.104	-0.242
LANGUEDOC-ROUSSILLON	*	-0.035	0.332	-0.050	-0.028	-0.051	-0.030	-0.010	-0.007	-0.008	-0.018	-0.037
PRO.-AL.-COTE D'AZUR	*	-0.033	0.299	-0.055	-0.030	-0.055	-0.034	-0.012	-0.009	-0.008	-0.019	-0.039

* no sugar beet production
Source: Own calculations

Impact of fertilizer taxes and fertilizer quotas for different response flexibilities in French and German agriculture



Finally it will be shown under which production conditions fertilizer taxation or fertilizer quotas would be more appropriate if the policy objective would be to increase fertilizer prices (shadow prices) in such a way that a market for liquid manure would be probably implemented. Therefore the second partial derivatives of fertilizer to other netputs are increased or decreased with a multiplicative factor of 0.25 to 3. A factor greater (smaller) than 1 would increase (decrease) the absolute value of the fertilizer price elasticity. Part a in the figure shows the impact of different fertilizers responses within German und French agriculture on fertilizer demand, using simulation model I and imposing a fertilizer tax of 50 %. Part b in the figure shows the impact of different fertilizers responses within both sectors on fertilizer shadow prices, using simulation model II imposing a fertilizer quota which reduces fertilizer availability by 20 %.

A decline in fertilizer response flexibility reduces the impact on fertilizer demand, with a fertilizer elasticity of about -0.5 fertilizer demand reduction would amount to 20 %.

Part b documents that fertilizer shadow price increase will be higher for situations with low fertilizer response flexibilities. Therefore the smaller the fertilizer price elasticities are the more appropriate would be fertilizer quotas to stimulate liquid manure markets and it can be concluded that fertilizer (shadow) price increase imposed by the introduction of a fertilizer quota of 20 % will be above the price increase of 50 % due to the fertilizer taxation if the absolute value of the own fertilizer price elasticity is below 0.5.

4 Summary

This contribution focusses on the incidence of a reduction of output prices, input taxation, output and input quotas in French and German agriculture on regional level. Therefore a comparative static neoclassical production model is used taking explicitly into account output and input quotas. This model is used to compare the effects of fertilizer taxation or fertilizer quotas on output supply, factor demand and value added applying the concept of a restricted profit function. The presented concept is limited to the fact that regional restricted profit function could not be estimated but regional Hessian matrices have been defined using available information on production structures.

References

BARICHELLO R., 1984; Analyzing an agricultural marketing quota, working paper University of British Columbia, Department of Agricultural Economics, Vancouver, Canada.

BECKER H., FRENZ K., 1989; Estimation of output supply, input demand and technological change in German agricultural production systems with a translog profit function model, Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Arbeitsbericht 3/89, Braunschweig.

BLOM J.C., 1987; The past, present and future of EC-grain policy, paper presented at the 5th European Congress of Agricultural Economists, Balatonzeplak, Hungary, 31 August - 4 September.

BUCKWELL A.E., HARVEY D.R., THOMSON K.J., PARTON K.A., 1982; The costs of the Common Agricultural Policy, London.

De GORTER H., MEILKE K.D., 1989; Efficiency of alternative policies for the EC's Common Agricultural Policy, AJAE, 70, 592-603.

FRENZ K., MANEGOLD D., 1988; Lineares Modell zur Bestimmung von Preis- und Mengenwirkungen einer restriktiven Agrarpreispolitik, Institut für Landwirtschaftliche Marktforschung der FAL, Arbeitsbericht 1/88, Braunschweig.

GRINGS M., 1985; Ein Angebotsmodell für den Agrarsektor der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur Angewandten Ökonometrie, H. 15, Frankfurt/Main.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P., 1989a; Theorie du producteur en presence de rationnements: application aux quotas lait en Europe, paper presented at the 1989 Congress of the Société française d'économie rurale, Paris, France, 27-28 September.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P., 1989b; PSE, Decoupled PSE and credit for supply management policies (application in the context of the EC Dairy Quota Scheme), International Agricultural Trade Consortium, Washington, USA, 13-14 November.

GUYOMARD H., MAHÉ L.P., 1990; Supply behavior with production quotas and quasi-fixed factors, working paper (revised version), INRA-ESR, ENSAR, Rennes, France.

LAU L.J., 1976; A characterization of the normalized restricted profit function, Journal of Economic Theory, 12, 131-163.

MUNK K., 1987; The introduction of the co-responsibility levy for cereals on surplus production, paper presented at the 5th European Congress of Agricultural Economists, Balatonzeplak, Hungary, 31 August - 4 September.

ÜBER DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN SEKTORALER UND REGIONALER UMWELTPOLITIK IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

von

Rolf WERNER, Stuttgart

1 Vorbemerkung

Wenn man über Umweltpolitik und Wettbewerb in einem großräumigen multinationalen Wirtschaftsgebiet wie dem europäischen Binnenmarkt nachdenkt, dann fragt man im allgemeinen nach dem Grad der Wettbewerbsverzerrungen, die dadurch entstehen, daß bestimmte Umwelt- oder Tierschutzmaßnahmen in einem Land durch den Gesetzgeber erzwungen werden und in einem anderen nicht. Ich will hier eine andere Frage behandeln, nämlich wie sich sektorale Maßnahmen der Umweltpolitik oder sektorale Tierschutzmaßnahmen, also Maßnahmen, die für alle Produzenten des gemeinsamen Wirtschaftsgebietes gelten, auf den interregionalen Wettbewerb und auf den Wettbewerb zwischen Betrieben auswirken.

Ich hoffe, aus den wenigen Fallbeispielen, die ich hier behandeln kann, Einsichten über das wünschenswerte und notwendige Verhältnis von sektoraler und regionaler Umweltpolitik im gemeinsamen europäischen Binnenmarkt zu gewinnen.

2 Regionale Umweltprobleme als Folge sektoraler Agrarpolitik

Umweltschäden im Agrarbereich, soweit sie durch die landwirtschaftliche Produktion verursacht werden, entstehen durch Intensivierung und regionale Spezialisierung. Sie treten in Erscheinung als

- Verunreinigung von Grund- und Oberflächenwasser,
- Erosion,
- Artenverarmung,
- artentfremdete Tierhaltungsverfahren,
- Verdrängung der Landwirtschaft aus benachteiligten Gebieten, in denen diese den Kern eines Jahrhunderte alten Landschaftsnutzungssystems bildet, in das Landwirtschaft und nicht landwirtschaftlich genutzte Artenvielfalt harmonisch integriert sind.

Aus dem Blickwinkel der Umweltpolitik haben diese Probleme vornehmlich regionalen Charakter. Sie sind jedoch dadurch entstanden, daß sich die komparativen Kosten im Gefolge der Veränderung der wirtschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen verändert haben, und daß bei der gegenwärtigen Agrar- und Umweltpolitik die externen Kosten dieser Verschiebung keine oder nur unzureichende Berücksichtigung finden. Es liegt daher nahe anzunehmen,

- daß die entstandenen Probleme - wenn sie von Gesellschaft und Politik als solche empfunden werden - sich durch eine entsprechende Veränderung der Rahmenbedingungen, wenn vielleicht nicht vollständig lösen, so doch zumindest beträchtlich mildern lassen, und

- daß der Versuch einer Lösung durch Veränderung der sektoralen Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die regionale Produktionsstruktur und Auswirkungen auf die Verteilung der Produktion auf die Bestands- und Betriebsgrößen hat.

Ich untersuche im folgenden drei Beispiele:

- die Wirkungen von Tierschutzaufgaben auf die Bestandsgrößenverteilung in der Schweinehaltung,
- die Wirkungen einer Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr auf die interregionale Verteilung der Viehhaltung und die Betriebsgrößenstruktur und
- die Wirkungen der Verringerung von ökonomischer und ökologischer Dualität durch Verringerung der Intensität der Landschaftsausnutzung.

2.1 Wirkungen von Tierschutzaufgaben auf die Bestandsgrößenverteilung in der Schweinehaltung

Tierschutzaufgaben und ihre Wirkungen auf die Bestandsgrößenverteilung wurden von Maier (1989) untersucht. Er erstellte Regionalmodelle, die mit der linearen Programmierung optimiert wurden. Die Gruppennetze der Regionalmodelle wurden auf der Grundlage der linearen Optimierung disaggregierter Modelle von Einzelbetrieben abgebildet (Maier, 1989, S.94ff). Untersucht wurde ein Bündel von Tierschutzaufgaben. Die wichtigsten Auflagen sind ein erhöhtes Platzangebot und Einstreu für die Tiere, Rauhfutter in der Sauenhaltung und das Verbot von Leistungsförderern in der gesamten Schweinehaltung (Maier, 1989, S.93). Die Auflagen erhöhen vor allem den Arbeitszeit- und Investitionsbedarf.

Tabelle 1 zeigt exemplarisch Ergebnisse für die Mastschweinehaltung Schleswig-Holsteins. Die Ergebnisse für Bayern und für die Zuchtschweinehaltung in den beiden untersuchten Ländern weisen in dieselbe Richtung:

- Große Bestände werden abgestockt, weil die Bereitstellung von zusätzlicher Arbeit und von Stroh zur Einstreu zu teuer ist.
- Ein kleiner Teil mittlerer und kleiner Bestände wird aus denselben Gründen abgestockt.
- Einige mittlere und kleine Bestände werden aufgelöst, weil sich die Betriebe - in der Regel Kombinationsbetriebe - auf die Zucht spezialisieren.
- Ein beachtlicher Anteil mittlerer und kleiner Bestände wird aufgestockt, weil die Abstockung - vor allem der großen Bestände - und weil das Verbot von Leistungsförderern zu einer Entlastung des Schweinefleischmarktes führt.

Tabelle 1: Wirkungen von Tierschutzauflagen auf die Bestandsgrößenverteilung der Mastschweinehaltung in Schleswig-Holstein

WANDERUNG nach Bestands- größe	>1000	600	400	200	100	50	1	0	Anzahl der Betriebe	
									ohne Tierschutzauflagen	
von Bestandsgröße										
> 1000	69	-	-	-	-	-	-	-	69	
600 - 999	-	281	98	-	-	-	-	-	379	
400 - 599	-	159	229	39	-	-	-	-	425	
200 - 399	-	136	406	159	186	-	-	143	1030	
100 - 199	-	-	-	360	-	240	-	99	699	
50 - 99	-	-	-	-	248	336	-	16	598	
1 - 49	-	-	-	-	-	-	6995	-	6995	
0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Anzahl der Betriebe mit Tierschutzauflagen	-	364	915	655	434	574	6995	258	10195	

Quelle: Maier, P., 1989: Auswirkungen von Tierschutzauflagen auf die Schweineproduktion. In: Agrarwirtschaft, Sonderheft 123, S.172.

Im Ergebnis eröffnen die Tierschutzauflagen mittleren und kleinen Betrieben Entwicklungschancen. Bedingung für diese Entwicklung ist allerdings die Ergänzung der Tierschutzauflagen um Außenschutzregelungen, damit die verteuerte Produktion vor der Produktion ohne Tierschutzauflagen geschützt ist. Ohne Außenschutzregelungen kommt es zur Verdrängung der verteuerten Produktion (Maier, 1989, S.141ff).

2.2 Wirkungen einer Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr auf die interregionale Verteilung der Viehhaltung und die Betriebsgrößenstruktur

Sektorale Maßnahmen zur Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr haben zwei Anpassungen zum Ziel:

- I) Einschränkung des Zukaufs von Düngemitteln.
- II) Einschränkung des Zukaufs von Futtermitteln.

Über die Wirkung der Maßnahmen auf die interregionale Verteilung der Viehhaltung und die Betriebsgrößenstruktur liegen keine quantitativen Untersuchungen vor. Eine rigorose Einschränkung des Betriebsmittelzukaufs entspricht dem Szenario einer vollständigen Umstellung der Landwirtschaft auf organischen Landbau (vgl. Bechmann, 1987). Die zunehmende Einschränkung des Zukaufs von Dünge- und Futtermitteln erhöht die Flächenbindung der Viehhaltung und den Zwang, innerbetrieblich verfügbare Nährstoffe bestmöglich zu nutzen und in Pflanzenenergie umzusetzen.

Eine erhöhte Flächenbindung der Viehhaltung vermindert die relativen Standortvorteile von Gebieten mit hohem Viehbesatz zugunsten von Gebieten mit geringem Viehbesatz. Die veränderten Standortvorteile führen zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Viehhaltung im Raum. Die Betriebsgrößenstruktur wird stärker durch die Flächenausstattung der Betriebe geprägt und weniger durch ihre Arbeits- und Kapitalausstattung. Solange keine Marktanteile infolge fehlenden Außenschutzes verlorengehen, stocken flächenarme Betriebe mit intensiver Viehhaltung ihre Bestände zugunsten von flächenreichen Betrieben ohne oder mit geringer Viehhaltung ab.

Die Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr führt zu einem Rückgang der Pflanzenerträge. Zur Erstellung einer bestimmten Produktion wird daher mehr Fläche benötigt. Die Betriebe verteilen sich gleichmäßiger im Raum, weil mehr Grenzflächen bewirtschaftet werden. Der Strukturwandel verlangsamt sich daher in den von Natur aus benachteiligten Gebieten und er erhöht sich in den fruchtbaren Gebieten.

Die Auswirkungen der erhöhten Flächenbindung der Viehhaltung und des erhöhten Flächenbedarfs zur Produktion lassen sich auf folgenden gemeinsamen Nenner bringen. Die Vorteile der regionalen Schwerpunktbildung durch Konzentration und Spezialisierung der Produktion verringern sich zugunsten der jeweiligen Grenzgebiete der Produktion. Die Viehhaltung wandert in die Grenzgebiete zurück. Der Ackerbau und die Grünlandbewirtschaftung gewinnen in Grenzlagen an relativer Vorzüglichkeit.

2.3 Wirkungen der Verringerung von ökonomischer und ökologischer Dualität durch Verringerung der Intensität der Landschaftsausnutzung

Die ökonomisch-ökologische Dualität ist die interregionale Differenzierung zwischen

- wettbewerbsfähigen Regionen, die überwiegend für die landwirtschaftliche Produktion und weniger für die Bereitstellung ökologischer Leistungen zuständig sind, und
- benachteiligten Regionen, die überwiegend ökologische Leistungen bereitstellen und weniger landwirtschaftliche Produkte erzeugen.

Sektorale Rahmenbedingungen, die eine hohe Intensität der Landschaftsausnutzung durch eine weitestgehende Ausschöpfung technischer Möglichkeiten induzieren, erhöhen die ökonomisch-ökologische Dualität, weil sie bei gegebenen Absatzmöglichkeiten zu einem Verdrängungswettbewerb zwischen benachteiligten und wettbewerbsfähigen Regionen führen. Während die wettbewerbsfähigen Regionen die Intensitätsgrenzen zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen häufig überschreiten, unterschreiten die benachteiligten Regionen die Intensitätsgrenzen, die aus ästhetischen und Artenschutzgründen nicht unterschritten werden sollen, oder die aus Ressourcenschutzgründen einzuhalten sind.

Sektorale Maßnahmen zur Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr verringern die ökonomisch-ökologische Dualität. Sie werden in ihrer Wirkung durch sektorale Maßnahmen zur Verringerung des Einsatzes chemischer Pflanzenbehandlungsmittel, etwa durch eine restriktive Zulassung solcher Mittel unterstützt. Die durch diese Maßnahmen induzierte Verringerung der einzelbetrieblichen Intensität der Landschaftsausnutzung vermindert die ökonomisch-ökologische Dualität wie folgt:

1. Die induzierte Verringerung der einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr und des Einsatzes chemischer Pflanzenbehandlungsmittel hat eine geringere Verunreinigung natürlicher Ressourcen, etwa von Grund- und Oberflächenwasser zur Folge. Daher sinkt die Notwendigkeit zur Ausweisung von

Schutzgebieten und damit deren Flächenausdehnung. Die Ausdehnung von Regionen, deren Wettbewerbsfähigkeit durch projekt- und personengebundene Ressourcenschutzmaßnahmen benachteiligt werden muß, verringert sich.

2. Der höhere Flächenbedarf im Gefolge geringerer Flächenerträge und gegebener Absatzmöglichkeiten erhöht die relative Wettbewerbsfähigkeit von Regionen, die von Natur aus benachteiligt sind. Daher sinkt die Flächenausdehnung von Landschaftspflegegebieten, in denen die landwirtschaftliche Flächennutzung aus ästhetischen und Artenschutzgründen beibehalten werden soll. Die Ausdehnung von Regionen, deren Wettbewerbsfähigkeit durch projekt- und personengebundene Landschaftspflegemaßnahmen erhöht werden muß, verringert sich.

Die projekt- und personengebundenen Ressourcenschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen sind Elemente der Biotopverbund-, Landschafts- und Raumplanung. Landschaftspflegemaßnahmen sollen die vorhandene ökologische Infrastruktur erhalten und stabilisieren. Ressourcenschutzmaßnahmen sollen die ökologische Infrastruktur dort schaffen, wo ihr Netz ergänzt oder neu geknüpft werden muß. Die ökologische Infrastruktur dient dem Biotop- und Artenschutz, dem Schutz des Bodens, etwa vor Wind- und Wassererosion, dem Wasser- und dem Klimaschutz.

Die Einkommenswirkungen der Ressourcenschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen werden in der Regel ausgeglichen. Ressourcenschutzmaßnahmen ändern daher die Betriebsgrößenstruktur in den Regionen, in denen sie angewandt werden, grundsätzlich nicht. Ihre Produktionswirkungen erhöhen bei gegebenen Absatzmöglichkeiten aber die Einkommenskapazität und die Intensität der Landschaftsausnutzung in den Regionen, in denen sie nicht oder nur in geringem Maß durchgesetzt werden. Dort verlangsamt sich daher der Wandel der Betriebsgrößenstruktur, während die Notwendigkeit für den Ressourcenschutz steigt. Im Ergebnis gebiert sich der projekt- und personengebundene Ressourcenschutz selbst.

Landschaftspflegemaßnahmen schaffen in den Grenzgebieten der Landwirtschaft zusätzliche Einkommensmöglichkeiten. Dadurch verlangsamt sich der Strukturwandel in den geförderten Grenzregionen. In den übrigen Regionen, insbesondere in den nicht geförderten Grenzregionen, beschleunigt sich der Strukturwandel in dem Maße, in dem die geförderten Grenzregionen bei gegebenen Absatzmöglichkeiten zur Produktion beitragen. Im Gefolge dieser interregionalen Wettbewerbswirkungen steigt die Notwendigkeit für die Landschaftspflege in den nicht geförderten Grenzregionen. Die projekt- und personengebundene Landschaftspflege gebiert sich selbst.

Der sich selbst schaffende Bedarf der projekt- und personengebundenen Maßnahmen des Ressourcenschutzes und der Landschaftspflege spricht für den Einsatz sektoraler Maßnahmen zur Verringerung der ökonomisch-ökologischen Dualität. Denn der Kontroll- und Verwaltungsaufwand ist bei projekt- und personengebundenen Maßnahmen wesentlich höher als bei sektoralen Maßnahmen. Umgekehrt laufen sektorale Maßnahmen Gefahr, in einzelnen Regionen zu einem umfangreicheren Ressourcenschutz und zu einer intensiveren Landschaftspflege beizutragen als ökologisch notwendig und erwünscht ist. Zwischen sektoraler und regionaler Umweltpolitik gibt es daher ein ausgewogenes Verhältnis, bei dem die Kosten der Internalisierung externer Umweltkosten minimal sind.

3 Zum optimalen Verhältnis zwischen sektoraler und regionaler Umweltpolitik

Das optimale Verhältnis zwischen sektoraler und regionaler Umweltpolitik unterscheidet sich prinzipiell zwischen der Ausnutzung von Landschaften und Tieren. Tierschutzaufgaben lassen sich nur als sektorale Maßnahmen innerhalb eines gemeinsamen Wirtschaftsgebietes rechtfertigen. Um zu verhindern, daß ein steigender Anteil der Produktion in Wirtschaftsgebieten ohne tierfreundliche Rahmenbedingungen erzeugt wird, sind Außenschutzregelungen notwendig. Dies gilt im Prinzip für alle Umweltpolitiken, die innerhalb eines Wirtschaftsgebietes zu einer stärkeren Internalisierung externer Umweltkosten beitragen, als es außerhalb des Wirtschaftsgebietes der Fall ist.

Bei der Ausnutzung von Landschaften wird das optimale Verhältnis von sektoraler und regionaler Umweltpolitik durch die Art und das Niveau der zu internalisierenden Umweltkosten bestimmt. So beschränkt sich etwa der herrschende Biotop- und Artenschutz auf die Sicherung des status quo in wenigen Schutzgebieten und auf die Biotopentwicklung auf Flächen mit komparativen Kostenvorteilen für den Biotop- und Artenschutz, d.h. auf Flächen, die sich für die landwirtschaftliche Produktion nicht oder nur in geringem Maß eignen. Bei diesem geringen Anspruchsniveau für den Biotop- und Artenschutz genügen regional begrenzte Umweltpolitiken mit einem relativ beschränkten Umfang personenbezogener und projektgebundener Maßnahmen. In gleicher Weise verhält es sich, wenn man etwa die Verunreinigung von Grundwasser als ein isoliertes Problem der Trinkwassergewinnung betrachtet, bei dessen Lösung man von den interdependenten Wechselbeziehungen im Ökosystem abstrahliert.

Gelangt man aber zu der Einsicht, daß die hohe Intensität der Landschaftsausnutzung durch die "nonpoint pollution" weniger Schadstoffe flächendeckend zu vielfältigen Schädwirkungen im Ökosystem beiträgt, dann nimmt die relative Vorzüglichkeit von Maßnahmen zu, die sektoral zu einer Verringerung des jeweiligen Schadstoffinputs beitragen. So wird etwa in nationalen Stickstoffbilanzen ein Rein-N-Überschuß von 367 kg je ha LF für die Niederlande ausgewiesen. In der Schweiz sind es 173 kg, in der Bundesrepublik Deutschland 167 kg, in Dänemark 164 kg, in Großbritannien 110 kg und in Schweden 103 kg (Isermann, 1990).

Der Überschuß des häufig reaktiven Stickstoffs führt zu Schädwirkungen in der Hydrosphäre, der Pedosphäre, der Atmosphäre und der Biosphäre. Die Verringerung der einzelbetrieblichen Stickstoffzufuhr durch sektorale Maßnahmen der Umweltpolitik, etwa der Quasi-Kontingentierung von Stickstoff in Verbindung mit einer Dungeinheitenbegrenzung, vermindert den Stickstoffüberschuß und damit seine Schädwirkungen (Weinschenk und Werner, 1989, S.98). Da einzelne Schädwirkungen trotz Verminderung durch die sektoralen Maßnahmen regional die Grenze zur Unverträglichkeit überschreiten können, kann man auf projekt- und personengebundene Maßnahmen nicht vollständig verzichten.

Der Biotop- und Artenschutz profitiert von sektoralen Maßnahmen, die zu einer geringeren einzelbetrieblichen Nährstoffzufuhr und zu einem geringeren Einsatz chemischer Pflanzenbehandlungsmittel führen. Er ist darüber hinaus aber nur durch projekt- und personengebundene Maßnahmen möglich. Ihr notwendiger Umfang verringert sich aber durch die verminderten Schädwirkungen im Gefolge sektoraler Maßnahmen. Ähnlich verhält es sich mit Maßnahmen des Erosions- und des Oberflächengewässerschutzes.

4 Zur Einführung sektoraler Maßnahmen der Umweltpolitik

Sektorale Maßnahmen der Umweltpolitik, die sich auf die regionale Produktionsstruktur und die Verteilung der Produktion auf Bestands- und Betriebsgrößen auswirken, gibt es im europäischen Binnenmarkt derzeit nicht. Eine ad hoc Einführung drastischer Maßnahmen einer sektoralen Umweltpolitik ist nicht zu erwarten, kommt aber auch nicht in Frage, da sie die wirtschaftsstrukturellen Anpassungsmöglichkeiten vieler Betriebe überfordern würde.

Eine hohe Einschätzung der externen Umweltkosten durch Gesellschaft und Politik rechtfertigt die Einführung drastischer Maßnahmen einer sektoralen Umweltpolitik. Das Tempo der Einführung sollte zu einer kontinuierlichen Verringerung der Intensität der Ausnutzung von Landschaften und Tieren beitragen. Das Tempo sollte so gewählt werden, daß die Produktion im Binnenmarkt langsamer wächst als der Verbrauch. Dadurch entsteht ein Spielraum, die steigenden Produktionskosten bei relativ unelastischer Nachfrage überproportional über den Preis weiterzugeben, so daß sich der Wandel der Betriebsgrößenstruktur sektoral verlangsamt.

Je höher die externen Umweltkosten eingeschätzt werden, um so mehr sind projekt- und personengebundene Maßnahmen durch sektorale Maßnahmen der Umweltpolitik zu substituieren. Die regionale Übererfüllung ökologischer Ziele ist in diesem Fall wirtschaftlicher als Fehlallokationen durch hohen bürokratischen Mittelaufwand, fachlichen Unverstand und die Unbeweglichkeit von Verwaltungen. Die Mitnahmeeffekte bei der Gewährung von Prämien-, Ausgleichs- und Entschädigungszahlungen halten sich in Grenzen. Dafür ergeben sich aber unspezifische Verteilungswirkungen im Gefolge einzelbetrieblich unterschiedlicher Anpassungskosten an die veränderten sektoralen Rahmenbedingungen.

Das optimale Verhältnis zwischen sektoraler und regionaler Umweltpolitik ist nicht statisch. Es ist dynamischen Wandlungen unterworfen, die dem Zeitgeist subjektiver Werthaltungen, dem angewandten und verfügbaren technischen Fortschritt und dem Erkennen des irreversiblen Überschreitens ökologischer Systemgrenzen unterliegen. Die Politik hat bei der Suche nach dem dynamischen Optimum nur die Chance des trial and error. Richtungs- und Kehrtwendungen sind dabei häufig notwendig, sie sollten aber gut vorbereitet und nicht abrupt und überdosierte erfolgen, da sie ansonsten das Anpassungsvermögen des Gesellschafts- und Sozialsystems überfordern und leicht Gefahr laufen, in einem Chaos zu enden.

Literaturverzeichnis

BECHMANN, A., 1987: Landbau-Wende, Gesunde Landwirtschaft - Gesunde Ernährung. Frankfurt/Main.

ISERMANN, K., 1990: Forschungsbedarf sich ergebend aus der Stickstoffbilanzierung/Verlustgefährdungsabschätzung der Landwirtschaft. Vortrag anlässlich des BMFT-Statusseminars "Bodenbelastung und Wasserhaushalt". Bonn.

MAIER, P., 1989: Auswirkungen von Tierschutzaufgaben auf die Schweineproduktion. In: Agrarwirtschaft, Sonderheft 123.

WEINSCHENCK, G. und R. WERNER, 1989: Methoden und Modelle zur Optimierung der Landschaftsnutzung durch Landwirtschaft. In: Neuere Forschungskonzepte und -methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Band 25.

DIE WETTBEWERBSSTELLUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE IM EG-BINNENMARKT

Diskussionseröffnung

von

Ernst BERG, Freising-Weihenstephan

Gemäß der Themenstellung hat diese Arbeitsgruppe die Aufgabe, sich mit der Wettbewerbsstellung landwirtschaftlicher Betriebe im EG-Binnenmarkt zu beschäftigen. Die drei vorgetragenen Referate beleuchten Teilaspekte dieser Frage aus jeweils unterschiedlichen Blickwinkeln und auf der Basis notwendigerweise verschiedener methodischer Ansätze. Im Beitrag von FUHRMANN und KÖHNE stehen dabei einzelbetriebliche Entwicklungsmöglichkeiten unter verschiedenen preispolitischen Szenarien im Vordergrund der Betrachtung, während sich BECKER et al. sowie WERNER in der Hauptsache mit den regionalen Effekten agrarpolitischer Maßnahmen auseinandersetzen. Bei ersteren geht es dabei um die Wirkung von Preissenkungen, Mengenbegrenzungen und Input-Besteuerung, während WERNER insbesondere Maßnahmen der Umweltpolitik und des Tierschutzes betrachtet. Meine Aufgabe ist es, die Diskussion zu eröffnen. Hierzu möchte ich einige Anmerkungen und ergänzende Überlegungen zu den einzelnen Referaten vortragen.

FUHRMANN und KÖHNE stellen sich die Frage, ob bei anhaltendem Preisdruck auf Standorten mit ungünstigen natürlichen Verhältnissen eine an ökonomischen Zielen orientierte Landbewirtschaftung überhaupt noch möglich ist und falls ja, in welcher Form dies geschehen kann. Dieser Frage gehen sie anhand einzelbetrieblicher Simulationsstudien nach, die für verschiedene Problemstandorte und die dort jeweils vorherrschenden Betriebsformen durchgeführt wurden. Ausgehend von Buchführungsergebnissen werden dabei für standorttypische Betriebsformen Ertrags- und Aufwandsrechnungen bei unterschiedlichen Preis- und Betriebsentwicklungsszenarien simuliert.

Vorrangiges Ziel dieser Berechnungen ist es, Aussagen darüber zu gewinnen, ab welchen Betriebs- bzw. Bestandesgrößen noch eine Entwicklungsfähigkeit im Voll- oder auch im Nebenerwerb gegeben ist, bzw. wie sich diese Grenzen bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen verschieben. Als entwicklungsfähig im Vollerwerb wurden dabei diejenigen Modellbetriebe bezeichnet, die einen bestimmten Mindestgewinn je Unternehmen erreichen. Wird diese Grenze unterschritten, jedoch eine angemessene Entlohnung der eingesetzten Arbeit erreicht - was gleichbedeutend mit einer mangelnden Auslastung der Familienarbeitskräfte ist - so wird davon ausgegangen, daß der Betrieb im Nebenerwerb sinnvoll weiterbewirtschaftet werden kann. Unterhalb dieser beiden Grenzen wird noch einmal differenziert zwischen solchen Betrieben die zwar keine angemessene Arbeitsentlohnung aber noch einen Gewinn erwirtschaften und solchen, die Verluste aufweisen. Die für diese Klassifizierung herangezogenen Grenzen entbehren naturgemäß nicht einer gewissen Willkür, sie sind allerdings auch in erster Linie als Interpretationshilfe für das umfangreiche Zahlenmaterial gedacht und sind darüber hinaus von untergeordneter Bedeutung, wenn man in erster Linie auf den Vergleich der Alternativen abzielt.

Die vorgetragenen Ergebnisse dokumentieren, daß eine Entwicklungsfähigkeit im Vollerwerb unter derzeitigen und erst recht bei Annahme zukünftig noch ungünstigeren

Preisverhältnissen deutlich höhere Flächenausstattungen und Tierbestände verlangt als diese in vielen Fällen heute gegeben sind. Ferner dürften Grenzflächen in den Ackerbaustandorten aus der Produktion ausscheiden. Setzt man diese Modellergebnisse in Relation zu den aktuell vorzufindenden Betriebsgrößenstrukturen, so muß wohl bezweifelt werden, daß der Strukturwandel mit den angedeuteten einzelbetrieblichen Entwicklungserfordernissen Schritt halten kann. Insoweit dürfte m.E. gerade in Problemgebieten die Nebenerwerbslandwirtschaft künftig zunehmend an Bedeutung gewinnen. Allerdings ist auch diese nicht problemlos, was die Arbeitsbelastung einerseits sowie die Qualität der Arbeitserledigung andererseits betrifft. Insbesondere mangelnde Arbeitsqualität kann dabei die Wirtschaftlichkeit durchaus in Frage stellen und darüber hinaus auch zu vermeidbaren Umweltbelastungen führen (z.B. beim Pflanzenschutz). Für Wissenschaft und Beratung ergibt sich für mich aus diesen Überlegungen die Folgerung, daß es wohl notwendig ist, sich künftig verstärkt mit Organisationsformen des Nebenerwerbs zu beschäftigen. In diesem Zusammenhang spielen vor allem Fragen der Kooperation und Arbeitsteilung zwischen den Betrieben sowie die Auslagerung von Funktionsbereichen und mögliche Formen der Vertragslandwirtschaft eine besondere Rolle.

BECKER et al. gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, welche regionalen Auswirkungen verschiedene Maßnahmen im Rahmen der EG-Agrarpolitik in der Bundesrepublik und Frankreich haben. Untersucht werden dabei insbesondere Preissenkungen, eine Verschärfung der Mengenbegrenzung bei Zuckerrüben und Milch sowie die Einführung von Düngemittelquoten bzw. einer Düngemittelbesteuerung. Sie bedienen sich dabei des auf der Dualitätstheorie fußenden Gewinnfunktionsansatzes, mit dessen Hilfe die Wirkungen der Politikmaßnahmen auf die regionalen Angebots- und Nachfragemengen der nicht begrenzten Produkte bzw. Produktionsfaktoren sowie auf die Schattenpreise der mit Quotenregelungen versehenen Güter abgebildet werden. Grundlage des Modells ist die Matrix der Eigen- und Kreuzpreiselastizitäten, über die Angebots- und Nachfrageeffekte als Folge exogener Preisstimuli dargestellt werden. Dieses für den Fall unbegrenzt absetzbarer bzw. verfügbarer Produkte und Produktionsfaktoren gültige Grundmodell wird um die Einbeziehung von Mengenbegrenzungen erweitert. Das geschieht, indem für die begrenzten Güter unter Beibehaltung der Gewinnmaximierungshypothese die zugrunde liegenden Reaktionsgleichungen nach den Preisen anstatt den Mengen gelöst werden, so daß letztere nunmehr die exogenen Größen darstellen. Die endogenen Variablen sind dann die Schattenpreise, d.h. die Preise, bei welchen sich Angebots- bzw. Nachfragemengen in Höhe der vorgegebenen Quoten einstellen würden.

Zur Quantifizierung des Modells sind regionale Reaktions- bzw. Elastizitätsmatrizen erforderlich. Deren Herleitung kommt im Hinblick auf die resultierenden Modellergebnisse eine entscheidende Bedeutung zu. Da ökonomische Schätzungen der Reaktions- bzw. Elastizitätskoeffizienten mangels Datenverfügbarkeit nicht möglich waren, sind die Autoren den Weg gegangen, diese Matrizen unter Zugrundelegung bestimmter Konsistenzbedingungen sowie weiterer Annahmen festzulegen. Welche Annahmen dabei im einzelnen unterstellt wurden, ist im vorliegenden schriftlichen Beitrag - wohl aus Platzgründen - nicht näher ausgeführt. Für eine Einordnung der Ergebnisse ist es sicherlich nützlich, wenn in der Diskussion einige dieser Annahmen sowie deren Implikationen für die Modellergebnisse etwas näher hinterfragt werden.

Insgesamt vermitteln die vorgetragenen Ergebnisse wichtige Einblicke in mögliche Marktreaktionen als Folge unterschiedlicher agrarpolitischer Szenarien. Allerdings müssen diese stets unter dem Vorbehalt des Zutreffens der a priori als gültig erachteten Hypothesen interpretiert werden. Zentraler Punkt ist dabei m.E. die Annahme gewinnmaximalen

Verhaltens der Produzenten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß das Modell kurzfristige Effekte abbilden soll (Arbeit und Kapital werden als konstant angenommen). Was geschieht aber jedoch, wenn die von den Unternehmen gewählten längerfristigen Überlebensstrategien kurzfristig ein Abweichen vom Gewinnmaximierungspostulat implizieren? Daß dies sehr wohl der Fall sein kann, belegen theoretische Überlegungen (vgl. z.B. BRANDES, 1990) ebenso wie etwa die Beobachtung, daß in Regionen mit ausgeprägter Konkurrenz zwischen den Betrieben in den letzten Jahren trotz verminderter Flächenproduktivität die Pachtpreise nicht etwa gesunken sondern vielmehr angestiegen sind. Gerade wenn es um die Abbildung kurzfristiger Effekte geht und die untersuchten Politikszenerarien drastische Veränderungen der Rahmenbedingungen implizieren, erscheint mir die Verwendung von Gleichgewichtsansätzen sehr problematisch. Diese kritischen Anmerkungen sollen den Wert der Studie keinesfalls schmälern. Es scheint mir indessen durchaus angebracht, weitergehende Überlegungen anzustellen, die auf anderen, ebenso plausiblen Verhaltensmustern basieren.

WERNER diskutiert in seinem Beitrag die Auswirkungen sektoraler, d.h. für alle Produzenten gültiger Maßnahmen der Umweltpolitik und des Tierschutzes auf den interregionalen und zwischenbetrieblichen Wettbewerb. Hinsichtlich der Wirkung von Tierschutzauflagen liegen dabei quantitative Untersuchungen auf der Basis prozeßanalytischer Modelle vor, während die Diskussion der übrigen Politikmaßnahmen auf qualitativer Ebene erfolgt. Ich konzentriere mich bei den nachfolgenden Anmerkungen in erster Linie auf die vorgetragenen Überlegungen zur Wirkung von Beschränkungen beim Zukauf von Düngemitteln sowie der Verringerung der Intensität der Landschaftsausnutzung.

Hinsichtlich der Einschränkung des Zukaufs von Düngemitteln (wobei unterstellt wird, daß derartige Begrenzungen flächengebunden erfolgen) führt der Autor aus, daß diese eine Verringerung der Vorteile regionaler Schwerpunktbildung durch Konzentration und Spezialisierung der Produktion bewirkt, in deren Folge die Landwirtschaft in Grenzlagen an relativer Vorzüglichkeit gewinnt und insbesondere die Viehhaltung zu diesen Standorten zurückwandert. Dem ersten Teil der Aussage ist in ihrer Grundtendenz sicherlich zuzustimmen; ob dies indessen tatsächlich zu einer nennenswerten Verlagerung der Produktion, insbesondere der Viehhaltung, in die Grenzlagen führt, erscheint mir durchaus fraglich. Zwar bewirkt die stärkere Flächenbindung der Tierhaltung eine Verringerung des Viehbesatzes in den veredlungsstarken Regionen, die Begrenzung des Zukaufs von Düngemitteln erhöht jedoch gleichzeitig die relative Vorzüglichkeit der tierischen Produktion auf Ackerbaustandorten mit derzeit geringem Viehbesatz. Frei werdende Produktionspotentiale würden somit zunächst dorthin abwandern. Erst wenn auf diesen die Obergrenzen ebenfalls erreicht wären, würden landwirtschaftliche Grenzlagen von der Produktionsverlagerung profitieren - und auch das nur bei entsprechend starken Außenschutzregelungen.

Sektorale Maßnahmen mit dem Ziel einer Verringerung bzw. Begrenzung der Intensität der Produktion und der Landschaftsausnutzung führen zu Anpassungsreaktionen dort, wo die Grenzen überschritten sind, einen genereller Ausgleich der vorhandenen Standortvor- bzw. -nachteile wird man von ihnen jedoch kaum erwarten können. Insofern dürften auch bei einem verstärkten Einsatz umweltpolitischer Maßnahmen angesichts der zu erwartenden Preisentwicklung die landwirtschaftlichen Grenzstandorte zunehmend unter Druck geraten, während sich eine wettbewerbsfähige und innerhalb der gegebenen Grenzen intensive Agrarproduktion verstärkt auf die Regionen mit günstigeren natürlichen Voraussetzungen konzentriert. In den benachteiligten Gebieten werden damit verstärkt Landschafts-

pflegemaßnahmen erforderlich, die - zumindest für einen Teil der Betriebe - zusätzliche Einkommensmöglichkeiten schaffen.

Literaturverzeichnis

BRANDES, W. (1990): Überlegungen und Modellrechnungen zur Fruchtbarkeit von Maximierungsprinzip und Gleichgewichtskonzept, Diskussionsbeitrag 9001, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.

**KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE
VORLEISTUNGSBRANCHEN**

EG-HARMONISIERUNG AUF DEM PFLANZENSCHUTZ- UND DÜNGEMITTEL- MARKT UND DIE AUSWIRKUNG AUF DIE DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFT¹

von

Rainer KÜHL und Detlev-U. HILBERT, Kiel

1 Einleitung

Zu den Wirtschaftsbereichen, in denen bis Ende 1992 noch existierende nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigt werden sollen, gehört auch der Pflanzenschutzbereich. Pflanzenschutzmittel sind als Vorleistungsprodukte für die Landwirtschaft nicht nur bedeutsam für die Sicherung der Erträge der Landwirte und damit auch der Nahrungsmittelproduktion, sondern haben auch einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität geleistet. Gleichzeitig stellen sie aber auch ein Risiko für Menschen und Umwelt dar. Dieses Risiko wird in den einzelnen EG-Ländern unterschiedlich eingeschätzt, so daß in allen Ländern der EG eine nationale Zulassungspflicht besteht. Eine gegenseitige Anerkennung ohne eingehende Prüfung findet nicht statt. Die Notwendigkeit, zunächst einzelne nationale Zulassungsverfahren zu durchlaufen, bevor Pflanzenschutzmittel EG-weit gehandelt werden dürfen, stellt ein Handelshemmnis dar.

Die unterschiedlichen Anforderungen an die Zulassung führen dazu, daß die Landwirte nicht die gesamte Produktvielfalt nutzen können, weil einige Produkte in einem Land zugelassen sind, in einem anderen aber noch nicht (oder nicht mehr). Kommt es durch die Marktabgrenzung auch zu Preisunterschieden, so kann dies zu einer Benachteiligung von Landwirten gegenüber Landwirten in anderen Ländern führen. Auf der anderen Seite können sich den Pflanzenschutzmittelherstellern und Handelsunternehmen (Pflanzenschutzmittelindustrie) auf einem liberalisierten EG-Markt neue Absatzmöglichkeiten eröffnen. Markteintrittsbedingungen und Preisdifferenzen und damit Wettbewerbsnachteile können beseitigt werden, wenn unter Berücksichtigung der Transportkosten ein zusätzlicher Handelsaustausch entsteht.

2 Die Marktentwicklung bei Pflanzenschutzmitteln auf einzelnen EG-Märkten

Generell lassen sich für den Pflanzenschutzmittelmarkt in Europa folgende wichtige Kennzeichen ausmachen:

1. Die Nachfrage nach bestimmten Pflanzenschutzmitteln ist zunächst abhängig von den angebauten Kulturen und somit von den natürlichen Standortfaktoren der Anbauregionen. Weitere Bestimmungsgründe sind die Gesamtanbaufläche spezieller

1) Seit 1978 ist bereits eine Rechtsharmonisierung auf dem Düngemittelmarkt in der EG vorgenommen worden. Das System der "EWG-Düngemittel" mit einer Typenzulassung hat bereits zu einer Erleichterung des Düngemittelhandels beigetragen. Wesentliche Harmonisierungsdefizite im Vergleich zum Pflanzenschutzbereich sind nicht zu erkennen. Die weiteren Ausführungen stellen deshalb den Pflanzenschutzmarkt in den Vordergrund.

Kulturen und die Intensität der Bewirtschaftung. Frankreich stellt in Europa das größte Marktvolumen dar, gefolgt von Italien und der Bundesrepublik. Die mit Abstand höchste Intensität (Pflanzenschutzmitteleinsatz pro ha) findet sich in den Niederlanden.

- Die Mehrzahl der Anbieter von Pflanzenschutzmitteln in Europa sind international operierende Industrieunternehmen. Daneben treten aber noch kleinere, bisher national orientierte Anbieter auf. Zwischen den multinationalen Firmen auf den einzelnen europäischen Märkten gibt es zahlreiche Kapitalverflechtungen durch Tochterunternehmen oder Vertriebsfirmen. Firmen ohne eigenes Vertriebsnetz lassen ihre Produkte durch Lizenznehmer herstellen und vermarkten. Unter Beachtung dieser Verflechtungen ergeben sich z.B. in Frankreich und der Bundesrepublik folgende Verteilungen der Marktanteile (1988):

Übersicht 1:

Frankreich	Bundesrepublik Deutschland
Rhône-Poulenc: 20 v.H.	Bayer: 20-23 v.H.
Ciba-Geigy, ICI: 10-11 v.H.	BASF: 15-16 v.H.
Schering, Bayer; Roussel-Uclaf: 8-10 v.H.	Ciba-Geigy: 10-12 v.H.
Hoffmann-LA Roche, du Pont, BASF: 5-7 v.H.	Schering: 10-11 v.H.
Sandoz, Shell: 3-5 v.H.	Agrotec, Hoechst, Spiess-Urania, Shell: 6-8 v.H.

Quelle: Cultivar 2000, 1988, S. 35; Herweg, 1989, S. 18.

Die unterschiedliche Präsenz der Unternehmen (gemessen am Marktanteil) in den verglichenen Ländern zeigt, daß noch eine Dominanz jeweils nationaler Anbieter besteht. Hier scheinen die länderspezifischen Zulassungsbedingungen einheimischen Firmen gewissen Wettbewerbsvorteile zu ermöglichen.

- Die gesetzlichen Rahmenbedingungen schreiben vor, daß in den einzelnen Ländern nur Produkte angewendet und/oder vertrieben werden dürfen, die durch eine nationale Behörde zugelassen worden sind. Somit ist die freie Verkehrsfähigkeit in Europa eingeschränkt, zumal die Anforderungen an den Erhalt der Zulassung nicht identisch sind. Entsprechend diesen Bestimmungen müssen die Pflanzenschutzmittelhersteller ihre Marketingkonzepte länderspezifischen Gegebenheiten anpassen. Auf der anderen Seite eröffnen die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Verbindung mit den Marketingmaßnahmen Möglichkeiten zur Marktsegmentierung und Preisdifferenzierung.
- Die Distribution von Pflanzenschutzmitteln unterscheidet sich in Europa von Land zu Land zum Teil sehr stark. Neben dreistufigen Systemen (z.B. Bundesrepublik: Industrie-Großhandel-Landhandel-Landwirtschaft) existieren als weitere Haupttypen zweistufige Distributionswege (Großbritannien: Industrie-Handel-Landwirtschaft) und Mischsysteme ohne eindeutige Einhaltung einer der beiden Absatzwege.
- Die Produktpalette variiert nachfrage- und zulassungsbedingt von Land zu Land, so daß eine Auswahl repräsentativer Produkte und eine Analyse der Preise erschwert

wird. Greift man auf eine Analyse von Herweg (1989) zurück, so läßt sich feststellen, daß die beobachteten Streuungen der Preise (sowohl der Abgabepreise der Industrie als auch des Handels) und die absoluten Differenzen der Einkaufspreise bei den gleichen Produkten zum Teil erheblichen Unterschieden in den einzelnen Ländern unterliegen. Diese Preisunterschiede werden in Übersicht 2 zum Ausdruck gebracht.

Übersicht 2: Analyse der Verkaufspreise des Handels¹⁾

Niederlande	871,25 DM = 117,3 %
Bundesrepublik Deutschland	743,58 DM = 100,0 %
Belgien	705,00 DM = 94,8 %
Großbritannien	674,25 DM = 90,7 %
Frankreich	664,96 DM = 89,4 %

Quelle: Herweg (1989) und eigene Berechnungen

1) Warenkorb, gebildet aus denjenigen Produkten, für die in der Untersuchung (Herweg 1989) in allen Ländern Preise angegeben waren: 10 Herbizide, 4 Fungizide, 2 Insektizide, 1 Wachstumsregler.

3 Zum Harmonisierungskonzept der EG-Kommission

Das Harmonisierungskonzept der EG-Kommission verfolgt den Abbau einzelstaatlicher handelshemmender Rechtsvorschriften und gleichzeitig die gegenseitige Anerkennung und die Gleichwertigkeit nationaler Regelungen. Die Risiken, die vom Pflanzenschutzmitteleinsatz ausgehen, werden in den einzelnen EG-Ländern unterschiedlich beurteilt. Demnach unterscheiden sich die gesetzlichen Vorschriften, die bei der Zulassung und beim Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zu beachten sind. Für die Hersteller bedeuten derartige Vorschriften Handels- und damit Markteintrittsbarrieren, da sie ihre Produkte den jeweiligen nationalen Regelungen anpassen müssen (Groupe MAC, 1988, S. 5 (131)). Übersicht 3 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die augenblickliche Gesetzgebung und die möglicherweise sich aus dem Vorschlag der EG-Kommission ergebenden Harmonisierungskonsequenzen.

Legt man den Vorschlag der EG-Kommission zugrunde, dann ist davon auszugehen, daß eine Harmonisierung bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb der EG grundsätzlich verwirklicht werden kann, wobei allerdings eine Harmonisierung bis Ende 1992 sicherlich nicht erfolgen wird. Zwei Gründe lassen sich u.a. dazu anführen: Zum ersten muß dieser Vorschlag der Kommission noch den Gesetzgebungsweg in der EG durchlaufen und nach Erlaß einer Richtlinie durch den Rat muß diese noch in die nationale Gesetzgebung umgesetzt werden. Auf diesem Wege sind noch zahlreiche Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen.

Zum zweiten gewährt der Vorschlag noch eine Übergangsfrist von 10 Jahren für bereits auf dem Markt befindliche Wirkstoffe und Pflanzenschutzmittel, so daß insgesamt noch mit Verzögerungen über das Jahr 1992 hinaus gerechnet werden muß.

Übersicht 3:

Einzelstaatliche Gesetzgebung - heute -

- unterschiedliche Anforderungen an die Zulassung (Vertriebszulassung → Indikationszulassung) z.B. vorläufige Zulassung (in GB und F)
- verschiedene Regelungssysteme, die in unterschiedlichem Maße Zulassung, Vertrieb, Lagerung und Anwendung umfassen
- Begriffliche Abgrenzung des Wortes "Zulassung" in internationalen Rechtsräumen
- unterschiedliche Zulassungsdauer und Prüfverfahren
 - a) Prüfungen der chemikalischen und physikalischen Eigenschaften sowie toxikologische Prüfungen
 - b) Biologische Prüfungen (Wirksamkeit, Rückstände, Phytotoxizität u.a.)
 - c) Prüfungen zur Umweltverträglichkeit (Ökotoxikologie, Verhalten im Boden u.a.)
- personelle Ausstattung der Prüfbehörden nicht einheitlich

Harmonisierungsbestrebungen der EG-Kommission - Vorschlag (1989) -

- Zulassung von Wirkstoffen nach einem Gemeinschaftsverfahren und Aufnahme der Wirkstoffe in eine Positivliste
- Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (als formulierte Produkte) durch einzelne Mitgliedstaaten. Wirkstoffe nur aus Positivliste
- Übergang von 10 Jahren, um bisher verwendete Wirkstoffe in Liste aufzunehmen
- Gegenseitige Anerkennung der erteilten Zulassungen bei vergleichbaren Voraussetzungen bezüglich der Verwendung
- Regelausschussverfahren für Festlegung der Kriterien für die Zusammensetzung und Reinheit der Wirkstoffe, sowie Festlegung einheitlicher Grundsätze zur Überprüfung der Zulassungsanforderungen

Konsequenzen für Harmonisierung bis 1993

- Aufnahme in Positivliste zeitaufwendig (derzeit rd. 400 marktfähige Wirkstoffe; bei zehnjähriger Übergangszeit müßten jährlich rund 40 Wirkstoffe geprüft werden: erscheint unerreichbar)
- Gegenseitige Anerkennung problematisch, da genaue Definition, was vergleichbare Bedingungen sind, fehlt
- Standardisierung der Datenanforderungen und Dateninterpretation nicht vorhanden
- Vorschlag der Kommission muß EG-Gesetzgebungsweg noch durchlaufen → Finden einer Kompromißlösung
- verbindlich festgelegte harmonisierte Zulassungsanforderungen und Bewertungskriterien fehlen noch

4 Auswirkungen des Abbaus von Handelshemmnissen auf den Pflanzenschutzmittelmarkt

Für den unmittelbaren Zeitraum nach 1992 ist von der gesetzlichen Grundlage her zunächst zu erwarten, daß noch zahlreiche einzelstaatliche Regelungen bestehen. Will man dennoch mögliche Marktentwicklungen skizzieren, die sich als Folge einer EG-Einheitsregelung ergeben könnten, so sollte man zwischen kurzfristigem und längerfristigem Betrachtungshorizont unterscheiden.

Solange die Bedingungen für die nationalen Zulassungsverfahren nicht vereinheitlicht sind, ist bei kurzfristiger Betrachtung davon auszugehen, daß sich das Angebotsspektrum der Produkte in den einzelnen Ländern zunächst nicht erweitern wird. Die aufgrund der weitgehenden Isolierung der einzelnen EG-Länder erfolgte Produktdifferenzierung wird zunächst weiterhin Bestand haben und tendenziell die aufgezeigten Preisunterschiede auch zukünftig stützen. Direkt von den bei der Pflanzenschutzmittelgesetzgebung ansetzenden Liberalisierungsbemühungen gehen kurzfristig keine Wirkungen auf das Preisniveau aus.

Demhingegen wird der Abbau der allgemeinen Grenzkontrollen ab 1993 für die bisher schon EG-weit zugelassenen Pflanzenschutzmittel einen erleichterten Warenaustausch durch den Wegfall von Grenzformalitäten bedeuten. Zusätzliche Handelsströme können dann ausgelöst werden, wenn die Preisunterschiede so groß sind, daß bei Berücksichtigung der Transportkosten ein grenzüberschreitender Austausch Vorteile bringt. Der Wegfall der Grenzformalitäten kann dazu führen, daß die Transportkosten beim Handel mit Pflanzenschutzmitteln sinken. Die in Übersicht 4 ausgewiesenen Unterschiede in den Handelsspannen (gemessen als Differenz zwischen Verkaufs- und Einkaufspreisen) innerhalb einzelner Produktgruppen und zwischen ausgewählten EG-Ländern bestätigen den Einfluß der Handelsstufenstruktur und der Einkaufspreise des Handels bei der Industrie auf die Preisgestaltung. Die länderspezifischen Unterschiede können Anreize bieten zusätzliche grenzüberschreitende Handelsaktivitäten auszulösen. Es ist zu erwarten, daß sich dabei der Preis für wirkungsgleiche Mittel an dem Niveau des günstigsten Landes zuzüglich der entstehenden Transportkosten orientieren wird. Demnach müßten sich die Preise in der Bundesrepublik der Tendenz nach auf ein niedrigeres Niveau (Orientierung an Frankreich) bewegen. Eine nur an den politischen Grenzen orientierte Preisdifferenzierung wird durch die vereinfachten grenzüberschreitenden Handelsbedingungen unterlaufen werden können. Für Landwirte mit ähnlichen geographischen und klimatischen Standortfaktoren würde dies eine Annäherung der Wettbewerbsbedingungen bedeuten.

Übersicht 4: Analyse der Handelsspannen in ausgewählten EG-Ländern

	Frankreich	Bundesrepublik Deutschland	Niederlande
1) <u>Arithmetischer Mittelwert in v.H.</u>			
Herbizide	12,93	17,05	22,07
Fungizide	12,64	17,48	19,22
Insektizide	10,50	18,12	28,03
2) <u>Variationskoeffizient in v.H.</u>			
Herbizide	52,6	10,0	26,1
Fungizide	26,4	19,8	7,4
Insektizide	35,9	10,4	19,7
3) <u>Handelsspanne von - bis in v.H.</u>			
Herbizide	3,1-28,8	15,5-22,3	15,0-33,7
Fungizide	7,8-17,3	15,4-24,4	18,1-22,0
Insektizide	3,0-15,6	15,3-20,5	20,0-37,1

Quelle: Herweg (1989) und eigene Berechnungen

Bei längerfristiger Betrachtung ist davon auszugehen, daß eine gegenseitige Anerkennung der Zulassungsbedingungen durch die einzelnen EG-Länder erfolgen wird. Für die Pflanzenschutzindustrie bedeutet diese Entwicklung, daß der zeitliche und finanzielle Aufwand für die Erteilung einer Zulassung nur einmalig im Registrierungsland anfällt. Die gegenseitige Anerkennung kann auch bewirken, daß die Industrieunternehmen dann die Zulassung dort vornehmen, wo die geringsten Registrierungskosten anfallen. Insgesamt führen die beiden Effekte zu einer Senkung der Entwicklungs- und Markteinführungskosten eines Pflanzenschutzmittels.

Die Auswirkungen, die sich aus kurz- und langfristigen Veränderungen der Marktbedingungen ergeben, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Eine wettbewerbs erhöhende Wirkung kann sich dadurch einstellen, daß die Markteintrittsbedingungen gesenkt werden. Für Unternehmen, die noch nicht auf Märkten vertreten waren, eröffnen sich neue Absatzgebiete. Dies gilt insbesondere für kleinere Pflanzenschutzmittelhersteller, denen ein Marktzugang bisher aufgrund der prohibitiv wirkenden Zulassungsbedingungen der Pflanzenschutzmittel verwehrt war.
2. Der erleichterte Marktzugang wird eine Ausweitung des Angebotsspektrums an Pflanzenschutzmitteln bringen. Unternehmen, die bisher auf einigen Auslandsmärkten nur mit geringen Marktanteilen vertreten waren (s. Übersicht 2), haben die Möglichkeit, ihre Absatzaktivitäten leichter auszubauen. Die Effekte auf die relative Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die von einer eingeschränkten Produktauswahl

ausgehen, werden allerdings zumeist auch überschätzt (vgl. hierzu Zeddies, 1988, S. 27 f.).

3. Erleichternde Zulassungsbedingungen wirken insbesondere auf eine Senkung der Herstellungs- und Zulassungskosten. Insgesamt kann es dadurch zu einer Preisniveausenkung am Pflanzenschutzmittelmarkt kommen. Als zusätzlicher Effekt zur Veränderung des Preisniveaus kommt eine Angleichung der Preisunterschiede hinzu. Bei der hypothetischen Annahme einer Preissenkung auf ein EG Durchschnittspreisniveau (Billaut, 1988, S. 3) könnten sich folgende Deckungsbeitragsänderungen für die beiden Hochpreisländer Bundesrepublik und Niederlande ergeben (Übersicht 5).

Übersicht 5:

	<u>Derzeitiger ha-Preis bei Einsatzmenge 3l/ha:</u>	<u>Veränderung des Deckungsbeitrages</u>
	D: 106,89 ->	+ 39,90
<u>EG-Durchschnitts- preis pro ha für das Herbizid Dicuran</u>	NL: 87,30 ->	+ 20,31
		66,99

Quelle: Herweg (1989) und eigene Berechnungen

Die Überlegungen zur Preisentwicklung ließen bisher allerdings unberücksichtigt, inwieweit die bestehenden Handelsbeschränkungen der Pflanzenschutzindustrie in gleichem Maße abgebaut werden. Es ist zu erwarten, daß die Pflanzenschutzindustrie bei ungehinderter Handelstätigkeit mit Hilfe von absatzpolitischen Maßnahmen versuchen wird, einen internationalen Preisvergleich zu verhindern. Als Maßnahmen kommen hier in Frage (vgl. Herweg 1989):

- das Verwenden unterschiedlicher Packungsgrößen in den einzelnen Ländern
- das Verwenden verschiedener Produktnamen für gleiche Pflanzenschutzmittel
- unterschiedliche Wirkstoffgehalte in namensgleichen Produkten
- unterschiedliche Reinheitsgrade der Wirkstoffe
- Verwendung verschiedener Zusatzstoffe.

Durch diese Maßnahmen kann verhindert werden, daß sich Inlandsprodukt und potentielles Importprodukt in allen Charakteristika gleichen und somit ein uneingeschränkter Import nicht möglich ist. Diese Aussagen lassen tendenziell eher vermuten, daß in gewissem Umfange Marktsegmente bestehen bleiben können. Durch die Liberalisierung wird es möglich, daß die einzelnen Märkte leichter durch Substitutionsprodukte bedient werden können, und daß die Käufer relativ preisempfindlich reagieren.

5 Zusammenfassung

Festzuhalten bleibt, daß die Harmonisierungsbemühungen unmittelbare und erst längerfristig spürbare Wirkungen auf den Pflanzenschutzmittelmarkt haben. Durch den Abbau der Grenzkontrollen wird man erwarten können, daß die bei den bereits EG-weit zugelassenen Pflanzenschutzmitteln bestehenden Preisunterschiede beseitigt werden. Für die Bundesrepublik könnte das bedeuten, daß für bestimmte wirkungsgleiche Präparate günstigere Bezugspreise zu erwarten sind, ohne Berücksichtigung etwaiger Transportkosten. Bei einer längerfristigen Betrachtung ist davon auszugehen, daß es zu einer Angleichung der Zulassungsbedingungen kommen wird. Als Folge davon sinken die Aufwendungen für die einzelstaatlichen Registrierungs- und Zulassungsverfahren.

Durch die Liberalisierung der Märkte wird das Angebotsspektrum an Pflanzenschutzmitteln erweitert. Eine Abgrenzung nationaler Märkte wird weitgehend aufgehoben. Produktanforderungen durch gesetzliche Auflagen werden in vielen Fällen beseitigt. Es ist allerdings auch zu erwarten, daß zwar gesetzliche Produktvarianten nicht mehr gefordert werden, daß allerdings Produktdifferenzierungen als absatzpolitischer Instrumentarium seitens der Industrie weiterhin eingesetzt werden. Ob die mögliche Erweiterung der Produktpalette von den landwirtschaftlichen Verbrauchern genutzt werden kann, hängt davon ab, inwieweit Industrie-, Handels- und amtliche Beratung Markttransparenz besitzen und vermitteln (wollen). Ein eindeutiger Wirkungszusammenhang zwischen Harmonisierung und niedrigem Preisniveau ist nicht in jedem Fall herzustellen.

Literaturverzeichnis

BILLAUT, (1988), Chef de produit Europe/Moyen Orient, Fa. Roussel Uclaf, Interview in Cultivar 2000, hors série, Novembre.

BÖTTCHER, O. (1990), Pflanzenschutzmittel im Binnenmarkt nach 1992, in: Ernährungsdienst, 45 Jg., Nr. 20.

Cultivar 2000 (1988), Dossier Europe, hors série, Novembre.

Groupe MAC (1988), Technical Barriers in the EC: An Illustration by Six Industries, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Research on the "Cost of Non-Europe" - Basic Findings, Vol. 1, Basic Studies: Executive Summaries, S. 127-154, Luxemburg.

HERWEG, J. (1989), Die Wirkung des Abbaus von Handelshemmnissen auf den Pflanzenschutzmittelmarkt, Dipl.-Arbeit Universität Kiel.

KÜHL, R. (1989), EG '93: Bedeutung der Angleichung von Rechtsvorschriften im Lebens- und Umweltschutzbereich für die Landwirtschaft, in: Schriftenreihe der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, S. 129-139, Hamburg/Berlin.

WOLF, E. (1983), Die Prüfung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, in: Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (Hrsg.): Mitteilungen aus der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Heft 216, Berlin.

ZEDDIES, J. (1988), Die Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft in der Getreideproduktion, in: Vorstand der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (Hrsg.), Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der EG, Stand und Folgerungen, (Archiv, DLG; 80) Frankfurt am Main.



MARKTPOTENTIAL UND MARKETINGSTRATEGIEN FÜR DEUTSCHE ACKERSCHLEPPER AUF DEM EG-BINNENMARKT

von

Arno HENZE und Hans-Peter MAURER, Stuttgart

1 Einleitung

Ziel des Beitrages ist es, die Nachfrage und das Angebot an Schleppern unter dem Aspekt der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der deutschen Vereinigung zu analysieren und die hieraus resultierenden Konsequenzen für künftige Marketing-Konzeptionen deutscher Anbieter herauszuarbeiten.

2 Nachfrage

2.1 Entwicklung der Neuzulassungen

Die Entwicklung der Neuzulassungen in der EG-12 seit 1975 ist in Abbildung 1 dargestellt. Die Neuzulassungen haben sich langfristig in allen Ländern rückläufig entwickelt. In den achtziger Jahren verlief die Entwicklung in Großbritannien und Spanien relativ stabil. Die Gesamtnachfrage in den Mitgliedsländern nahm seit 1975 um rund 40 Prozent ab, sie hat sich in den letzten drei Jahren auf einem Niveau von 175 000 bis 190 000 Stück stabilisiert. Die größten Nachfrageländer sind Frankreich, Italien und die BR Deutschland.

Die Entwicklung der Nachfrage in der DDR in den letzten vier Jahren ist in Abbildung 2 wiedergegeben. Der Anteil der Schlepper unter 20 KW Leistung ist mit rund 12 Prozent im Vergleich zur Bundesrepublik relativ hoch. Der größte Anteil entfiel 1989 auf die Klasse mit 44 KW. Schlepper mit einer hohen Leistung von 158 KW, die in der Gruppe "Sonstige" enthalten sind, wurden zu sieben Prozent gekauft. Derart extrem KW-starke Maschinen wie in der DDR werden in der BR Deutschland erst in neuerer Zeit nachgefragt. In der DDR dominieren noch die Hinterradschlepper mit einem Anteil von rund fünfzig Prozent den Markt, während in der BR Deutschland zu über 80 Prozent Allradschlepper nachgefragt werden.

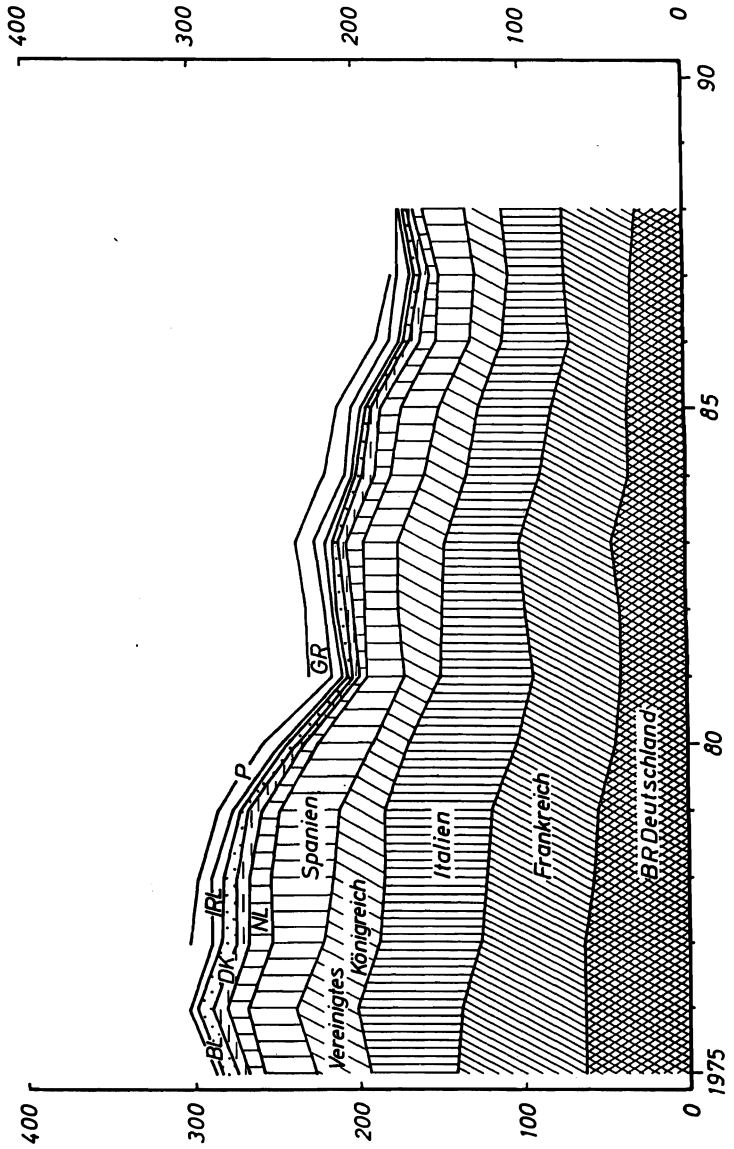
2.2 Nachfrageverhalten

Das Kaufverhalten in der BR Deutschland wurde mittels einer Zeitreihenanalyse - Datenbasis 1973 bis 1989 - analysiert.

$$1) Y = -168824,02 + 451,83 \text{ Betr.}_{10\text{halp}} + 2,72 \text{ Gew} \\ \quad \quad \quad (10,82) \quad \quad \quad (3,525) \\ R^2 = 0,90 \quad F = 61,12 \quad DW = 1,47$$

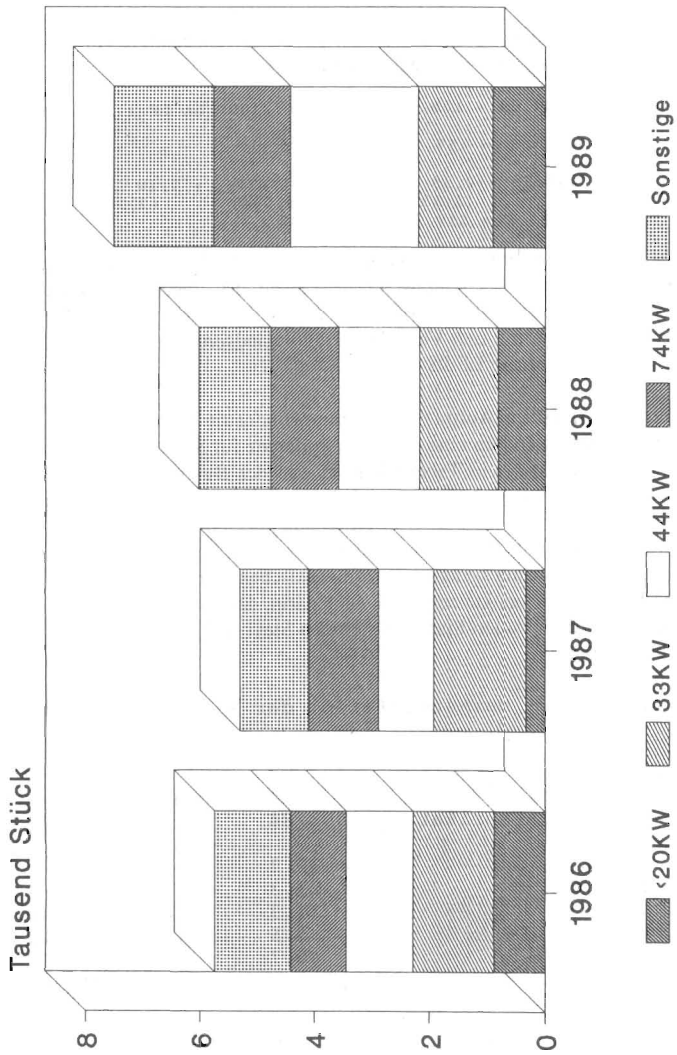
$$2) Y = 48930,13 - 688,32 \text{ PAS} + 324,0 \text{ PERZ} + 2,36 \text{ Gew} \\ \quad \quad \quad (-11,156) \quad \quad \quad (2,382) \quad \quad \quad (3,451) \\ R^2 = 0,92 \quad F = 52,87 \quad DW = 2,09$$

Abbildung 1: Neuzulassungen von Ackerschleppern in der EG der "Zwölf", 1000 Stück.



Quelle : LAV, Frankfurt.

Abbildung 2: Lieferungen von Traktoren an Betriebe der Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft der DDR nach KW.



Quelle: Prof. Dr. sc. Mainz, Ingenieurhochschule Berlin-Wartenberg; zur Verfügung gestellt von Prof. Dr. Ing. A. Stoppel, Hohenheim.

Neben einer Variable (Zahl der Betriebe mit mehr als 10 ha LF bzw. Preise für Acker-
 schlepper), die den Trendverlauf abbildet, erklären vor allem die Gewinne und die Preise
 für Agrarprodukte die Varianz der Schlepperneuzulassungen. Die exogenen Variablen
 beeinflussen die endogene Variable mit einem lag von einem halben Jahr.

Außerdem wurde versucht, die Struktur der Neuzulassungen in der EG(12) im Jahre 1987
 mittels einer Querschnittsanalyse zu erklären:

$$3) Y_1 = 5037,59 - 100,54 \text{ Schl.best.}/1000 \text{ ha LF} + 28,09 \text{ BIP}_{\text{ges}} + 0,49 \text{ PW}_{\text{ges}}$$

$$\quad \quad \quad (-4,345) \quad \quad \quad (8,516) \quad \quad \quad (7,106)$$

$$R^2 = 0,99 \quad F = 157,73 \quad DW = 1,75$$

$$4) Y_1 = 224,50 + 0,38 \text{ PW}_{\text{pfl.}} + 26,01 \text{ BIP}_{\text{ges}} + 0,38 \text{ LF}$$

$$\quad \quad \quad (2,33) \quad \quad \quad (9,244) \quad \quad \quad (2,913)$$

$$R^2 = 0,98 \quad F = 119,24 \quad DW = 1,38$$

Mit den Variablen Schlepperbestand je 1 000 ha LF (negatives Vorzeichen), Bruttoinlands-
 produkt insgesamt als Maß für den Stand der volkswirtschaftlichen Entwicklung und
 Produktionswert der Landwirtschaft konnte 99 % der Varianz der Schlepperzulassungen
 erklärt werden, mit den Variablen Bruttoinlandsprodukt, Produktionswert der pflanzlichen
 Produktion und der LF 98 %.

Eine Umfrage im Auftrag der Schlepperindustrie kommt zu dem Ergebnis, daß in den
 untersuchten Ländern eine deutliche Präferenz für Schlepper aus einheimischer Produktion
 besteht. Sie ist - wie Tabelle 1 zeigt - in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt. So
 wollen über 50 Prozent der deutschen Landwirte Schlepper der rein deutschen Produzenten
 Fendt und KHD fahren. In Großbritannien liegen die großen inländischen Produzenten MF
 und Ford deutlich vor der Konkurrenz und in Frankreich besteht eine hohe Präferenz für den
 international wenig bedeutsamen französischen Hersteller Renault. Die hohe Präferenz für
 einheimische Produkte zeigt sich auch darin, daß in der BRD Fendt, in Frankreich Renault,
 in GB Ford, in Italien Fiat, in Österreich Steyr und in Schweden Volvo/Valmet die Markt-
 führer sind.

Tabelle 1: Markenpräferenz der Nachfrager.

gewünschtes Schlepperfabrikat	Land		
	BRD 1983/84	Frankr. 1983 (%)	GB 1982
Fendt	32,3	3,3	
KHD	21,3	5,6	3,6
IHC	11,3	10,9	9,5
MF	5,5	11,5	19,3
JD	6,7	8,0	8,1
Ford			22,8
Renault		18,9	

Quelle: Umfragen im Auftrag der Schlepperindustrie bei jeweils
 mehr als 1 000 Landwirten.

2.3 Abschätzung künftiger Nachfrageentwicklungen

Die ökonomischen Analyseergebnisse für die BR Deutschland sind aufgrund des starken Trendverlaufs nur bedingt für Prognosen nutzbar. Die Nachfrage wird sich in der BR Deutschland wie in den meisten nördlichen Ländern der EG zwar weiterhin rückläufig entwickeln - die Agrarpreisentwicklung, die Extensivierungsprogramme, der Agrarstrukturwandel und die Zunahme der Schlepperstärke werden die Nachfrage negativ beeinflussen -, der Nachfragerückgang wird aber geringer sein als im Analysezeitraum von 1973 bis 1989. Ähnlich wie in Großbritannien, wo sich die Ersatzbeschaffung weitgehend stabilisiert hat, dürfte die Nachfrage sich langfristig auf einem relativ stabilen Niveau einpendeln. Dieses Niveau dürfte zwischen 20 000 und 25 000 Stück liegen.

In den südlichen Ländern Portugal, Griechenland und insbesondere Spanien, dem mit Abstand größten Nachfrager dieser drei Länder, ist ein Ansteigen der Zulassungszahlen zu erwarten. In diesen Regionen wird in Zukunft die Intensität der Produktion und dadurch der Produktionswert der Landwirtschaft steigen und die Wirtschaft insgesamt überdurchschnittlich wachsen, wodurch nach den Ergebnissen der Querschnittsanalyse die Nachfrage nach Schleppern positiv beeinflusst wird.

Die Nachfrage wird sich weg von den nördlichen hin zu den südlichen EG-Ländern verlagern. Allerdings wird die günstige Nachfrageentwicklung in den südlichen Ländern den Nachfragerückgang in den nördlichen Ländern nicht voll kompensieren, so daß die Gesamtnachfrage in der EG weiterhin abnehmen dürfte, wenn auch nicht mehr in dem Maß wie bisher.

Aufgrund der aktuellen politischen Entwicklungen ist davon auszugehen, daß sich die osteuropäischen Märkte als Absatzgebiete für westliche Landtechnik öffnen werden. Kurz- und mittelfristig wird sich hier aus dem Ersatz veralteter Technik des derzeitigen Schlepperbestands und einer Bestandsaufstockung ein relativ großes Nachfragepotential ergeben. In der DDR beträgt der Schlepperbesatz je 100 ha LF lediglich 2,8 Stück. In den letzten vier Jahren sind nur knapp 25 000 Schlepper neu angeschafft worden. Rechnet man diese Zahlen zurück, ergibt sich bei einem Gesamtbestand von 175 000 Stück ein Durchschnittsalter von über 25 Jahren.

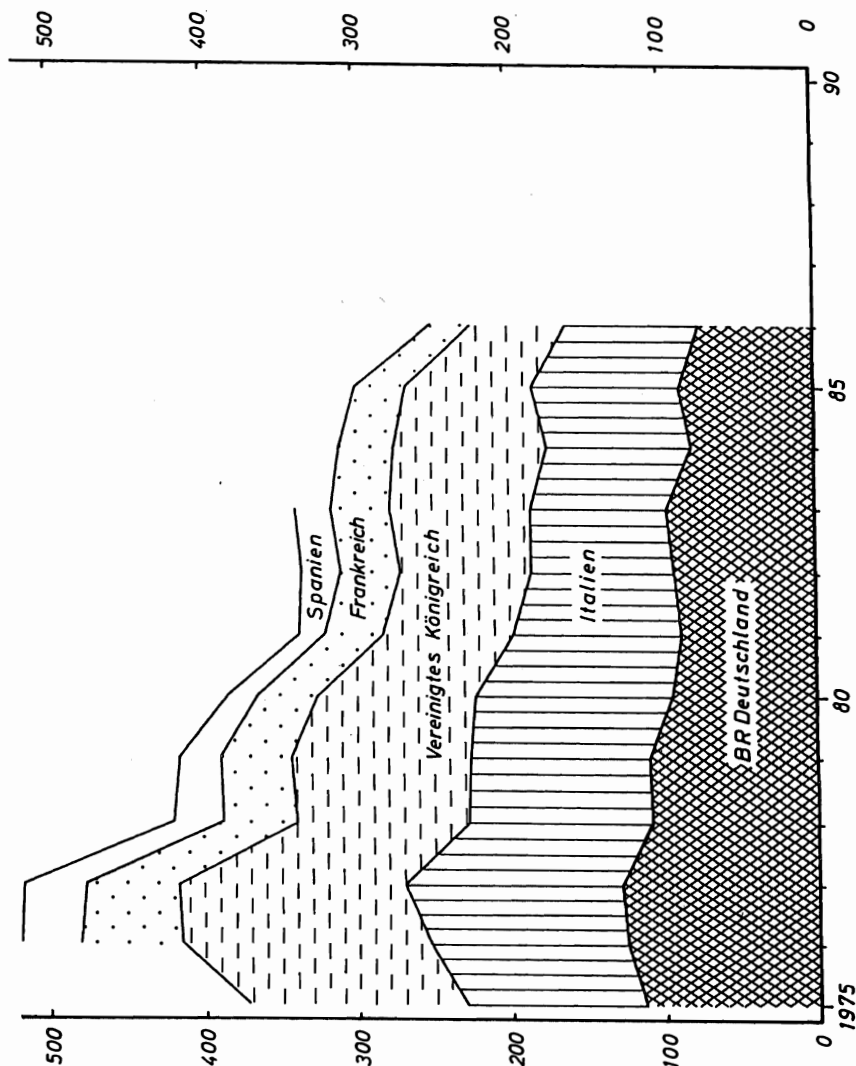
3 Angebot

3.1 Produktionsentwicklung

Die Entwicklung der Schlepperproduktion in den wichtigsten EG-Ländern ist in Abbildung 3 dargestellt. In allen Ländern war die Produktion rückläufig. Großbritannien, der ursprünglich größte Produzent innerhalb der EG, hatte Produktionseinschränkungen von mehr als fünfzig Prozent hinzunehmen und produziert heute weniger Schlepper als Italien, das die Produktion nur um ein Viertel einschränkte, und die BRD, deren Produktion um rund vierzig Prozent abnahm. Frankreich und Spanien haben weiter an Bedeutung verloren. Die Produktion dieser fünf Länder übersteigt die Nachfrage in der EG heute noch um rund vierzig Prozent.

Die großen Produzentenländer sind auch die größten Exporteure in der EG. Großbritannien (40 %), die BR Deutschland (rund 25 %) und Italien (mehr als 20 %) vereinigen ca. 87 % der Gesamtexporte der EG auf sich.

Abbildung 3: Schlepperproduktion in wichtigen Ländern der EG, 1 000 Stück.



Quelle: Eurostat (Hrsg.): Thema 4 Industrie, Serie A Statistisches Jahrbuch, Luxemburg versch. Jahrgänge; UN (Hrsg.): Industrial Statistics Yearbook, Volume II Commodity Production Statistics, New York versch. Jahrgänge.

Die osteuropäischen Länder einschließlich der UdSSR produzieren rund eine dreiviertel Million Schlepper über 10 PS Leistung pro Jahr und damit mehr als das Zweieinhalbfache der EG-Staaten. Die Sowjetunion ist mit einer jährlichen Produktion von 600 000 Einheiten der weltweit größte Hersteller von Schleppern über 10 PS Leistung. Die jährliche Produktion der DDR liegt bei ca. 5 000 Stück. Die DDR ist im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen den Ostblockstaaten weitgehend auf die Produktion von Schleppern mit 74 KW spezialisiert. Daher kann sie nur einen Teil (etwa ein Fünftel) der eigenen Nachfrage befriedigen. Größtes Lieferland für die DDR ist die UdSSR, die ihren Anteil von einem Drittel 1986 auf fast die Hälfte 1989 steigern konnte. Sie liefert Schleppertypen mit 44 KW Leistung, die KW-stärksten Radschlepper (158 KW) sowie diverse andere Rad- und Ketten-schlepper. Die UdSSR hat die CSFR, die vor allem Schlepper mit 33 KW Leistung an die DDR liefert, auf den zweiten Platz verdrängt. Aus Rumänien stammen mit Ausnahme des Jahres 1987 etwas mehr als zehn Prozent der neuen Schlepper.

3.2 Exportstruktur der deutschen Ackerschlepperindustrie

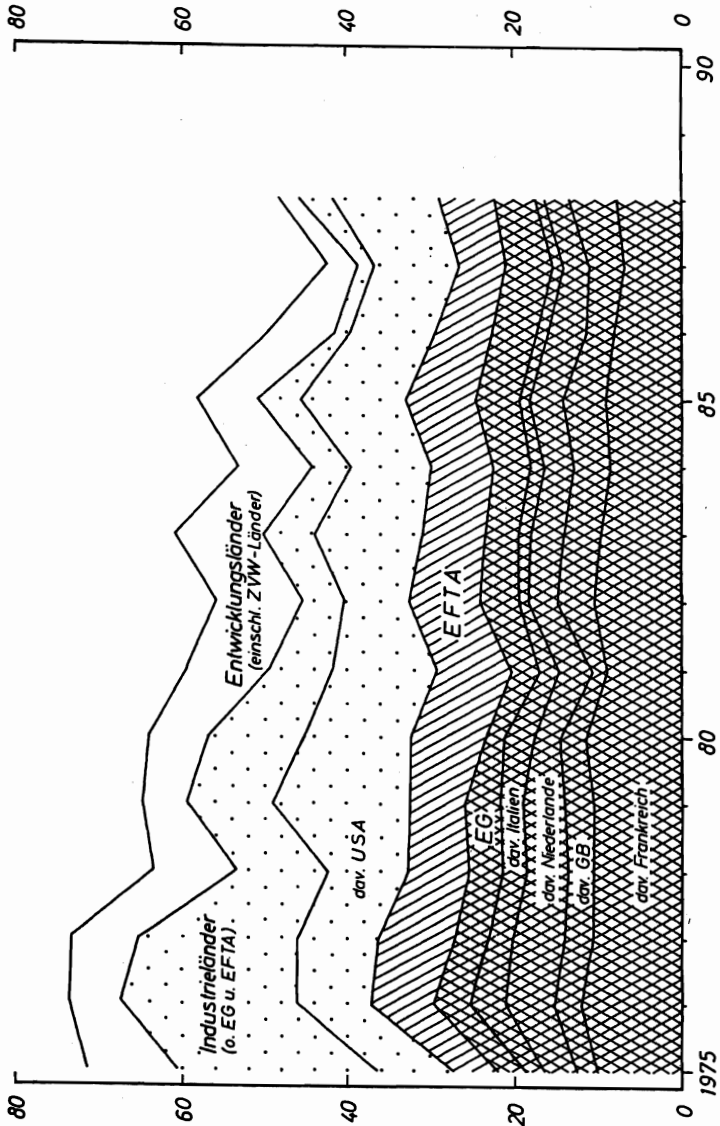
Die Entwicklung der deutschen Schlepperexporte ist in Abbildung 4 dargestellt. Auf die EG-Länder entfielen 1988 etwa 45 %. Frankreich (etwa 16 %) ist der wichtigste Abnehmer in der EG, gefolgt von Großbritannien (etwa 10 %), das die Niederlande (etwa 5 %) seit 1982 an Bedeutung übertrifft. Die restlichen Exporte verteilen sich auf Italien (3 %), Spanien (2,5 %), Dänemark und Portugal (je knapp 2 %) sowie Griechenland, Belgien/Luxemburg und Irland mit jeweils weniger als einem Prozent.

Auf die EFTA-Staaten entfallen langfristig etwa 14 Prozent. Die außereuropäischen Industrieländer bilden die zweitgrößte Abnehmergruppe. Das wichtigste Exportland sind die USA, die 1988 mehr als ein Viertel der Gesamtexporte aufnahmen. Der Exportanteil in die Entwicklungsländer liegt langfristig bei etwa 14 %, Exporte in Zentralverwaltungsländer sind mit einem Anteil von weniger als einem Prozent bisher praktisch unbedeutend.

3.3 Marktanteile bedeutender Schlepperanbieter in Westeuropa

Die Marktanteile der Schlepperanbieter in Westeuropa in den Jahren 1985 bis 1988 sind in Tabelle 2 dargestellt. Bedeutendster Anbieter mit einem Anteil zwischen fünfzehn und sechzehn Prozent ist die Firma Fiat. Fiat und Ford zusammen erreichen fast ein Viertel Marktanteil. Es folgen mit Abstand die großen nordamerikanischen Firmen Massey Ferguson, John Deere und Case. Der kumulierte Marktanteil dieser fünf Firmen liegt über fünfzig Prozent. John Deere konnte seinen Marktanteil spürbar ausdehnen. Dies gilt auch für die Same-Gruppe, die an sechster Stelle liegt. Die größten deutschen Anbieter KHD und Fendt haben nur jeweils rund fünf Prozent Marktanteil und nehmen die siebte und achte Position ein. Etwa jeder zwanzigste neu zugelassene Schlepper stammt aus Osteuropa, jeder vierzigste aus Japan.

Abbildung 4: Exportstruktur der BRD.



Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Außenhandel, Fachserie 7, Reihe 2, Außenhandel nach Waren und Ländern, Stuttgart versch. Jahrgänge.

Tabelle 2: Marktanteile wichtiger Schlepperanbieter in Westeuropa (EG u. EFTA)

	Jahr			
	1985	1986	1987	1988
	Marktanteile %			
Fiat	15,0	16,0	15,1	15,6
MF/Landini	10,9	11,2	10,9	10,9
John Deere	8,7	9,1	9,6	10,3
Case/IH	9,2	10,1	10,6	10,1
Ford	7,6	7,8	7,4	8,0
Same/Lamb./Hürlimann	6,6	6,6	7,1	7,5
KHD	6,4	6,0	6,1	5,2
Fendt	4,7	5,2	5,0	4,8
Renault	4,9	4,5	4,2	4,0
Volvo/Valmet	2,5	2,6	2,3	2,3
Steyr	2,1	2,3	2,0	1,9
Daimler Benz	1,3	1,7	1,5	1,3
Anbieter aus Osteuropa				
zusammen	5,6	4,7	5,2	5,6
Anbieter aus Japan				
zusammen	2,2	2,4	2,4	2,7
Andere	12,3	9,8	10,6	9,8

Quelle: Neumann, J. Hirschberg.

3.4 Künftige Wettbewerbssituation

Die Vereinheitlichung der technischen Normen im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes führt zu wichtigen Veränderungen auf den Bezugs- und Absatzmärkten. Die Märkte werden internationaler, die Konkurrenz auf den regionalen Märkten wird zunehmen. Es wird leichter möglich sein, Aufträge an ausländische Zulieferer zu vergeben. Durch den verstärkten Wettbewerb unter der Zulieferern werden die Kosten sinken. Durch die EG-weite Betriebserlaubnis wird der Marktzutritt - vor allem für kleinere europäische Anbieter - erleichtert, die dann leichter als bisher mit ihren Produkten europaweit Marktnischen besetzen können. Insgesamt wird der Wettbewerb unter den Schlepperanbietern zunehmen.

Langfristig ist ferner die Möglichkeit des Marktzutritts neuer Konkurrenten aus Osteuropa und Japan zu beachten. Die japanischen Hersteller verfügen derzeit v.a. bei Kompakttraktoren über ein erhebliches Marktzutrittpotential und sind in diesem Sektor ernstzunehmende Konkurrenten für die deutschen Anbieter. Kubota hat sich mit der Übernahme des spanischen Herstellers Ebro ein Standbein in der EG geschaffen. Die Aktivitäten im Segment 40 bis 150 PS sollen im Hinblick auf den EG-Binnenmarkt verstärkt werden.

Die Entwicklungen in Osteuropa eröffnen für westliche Unternehmen Möglichkeiten zur Kooperation. Besonders die großen nordamerikanischen Firmen und Fiat, die teilweise schon seit längerer Zeit mit östlichen Herstellern zusammenarbeiten, werden Kooperationen oder Firmenübernahmen anstreben. Das Produktionspotential der osteuropäischen Hersteller ist erheblich, so daß längerfristig auch in Osteuropa produzierte, technisch wenig anspruchsvolle Schlepper in niedrigen Preisklassen verstärkt auf die westlichen Märkte drängen könnten.

4 Schlußfolgerungen für das künftige Marketing

4.1 Strategieebene

Die Veränderungen in Europa werden die Schlepperhersteller veranlassen, ihre Marketingstrategien zu überdenken. Aufgabe strategischer Überlegungen wird es sein, die unternehmerischen Grundsatzentscheidungen zu überprüfen und Konzeptionen zu entwickeln, die einen effizienten Einsatz der Marketing-Instrumente ermöglichen. Zentrale Bedeutung haben dabei Marktareal- und Wettbewerbsstrategien.

In der EG werden neben den nördlichen Abnehmerländern die südlichen EG-Länder - insbesondere Spanien - an Bedeutung gewinnen. Die Anbieter müssen auf diesen Märkten ihre Anstrengungen intensivieren. Als weitgehend neue Absatzareale werden die osteuropäischen Märkte zu erschließen sein. Hier ist ein schnelles und entschlossenes Handeln nötig, um in der Nachholphase dieser Länder den Marktzutritt zu erlangen, ein Distributionssystem aufzubauen und sich als Anbieter zu etablieren.

Für die deutschen Anbieter läßt sich der Herkunftslandeffekt für eine erfolgversprechende Wettbewerbsstrategie nutzen. Die deutsche Industrie hat im Ausland das Image von hoher Leistungs- und Innovationskraft. Diese Eigenschaften begünstigen die Verfolgung einer Präferenzstrategie, bei der die Kunden vornehmlich über den Einsatz der nicht-preislichen Aktionsparameter an die Marke gebunden werden. Speziell für Schlepper bedeutet dies, daß die Maschinen technisch auf dem neuesten Stand, möglichst technisch führend und von hoher Qualität (geringer Reparaturanfälligkeit) sein müssen. Die Präferenzstrategie ist durch die anderen Marketing-Maßnahmen -v.a. Kundendienst und Ersatzteilversorgung sowie die Beratung beim Kauf - zu unterstützen.

4.2 Produktpolitik

Die zukünftige Produktpolitik wird durch die neue Form der Produkthaftung und durch die Vereinheitlichung der technischen Anforderungen, die beim Schlepper über die Schaffung einer EG-weit gültigen Betriebslaubnis erreicht wird, beeinflusst. Während die neue Produkthaftung die Kosten erhöht, eröffnet die Angleichung der technischen Anforderungen ein erhebliches Kostensenkungspotential. Es wird leichter möglich sein, Spezialbauformen, für die in den einzelnen Ländern nur eine geringe Nachfrage herrscht, in allen Ländern zu niedrigeren Kosten anzubieten. Dies stärkt prinzipiell die Position der deutschen

Produzenten, die schon bisher mit Spezialprodukten - z.B. System-, Schnellschlepper und Geräteträger - erfolgreich vor allem im deutschen Markt agieren.

4.3 Distributionspolitik

Bei der Distribution der Schlepper an die Endkunden wird weiterhin der Absatz über Landmaschinenhändler, die vertraglich an die Hersteller gebunden sind, dominieren. Das Distributionssystem wird von zentraler Bedeutung für den erfolgreichen Absatz von Schleppern sein und im Kampf um Marktanteile eine ähnliche Position wie der Schlepper selbst einnehmen. Der Wegfall der Grenzkontrollen eröffnet die Möglichkeit, die Absatzwege vom Hersteller an die Händler umzustrukturieren. So wird es leichter möglich sein, in einzelnen Ländern auf eigene Niederlassungen, die den Import organisieren, oder auf die Zusammenarbeit mit Importeuren zu verzichten und die Händler dieser Länder direkt aus anderen EG-Ländern zu beliefern.

4.4 Entgeltpolitik

Im Rahmen eines freien Warenverkehrs und der Angleichung der Steuern werden sich die Preisniveaus für gleiche Modelle in den EG-Ländern weitgehend angleichen. Bedeutend ist dies v.a. für solche Anbieter, die in der Vergangenheit in den unterschiedlichen Mitgliedsländern unterschiedliche Preisniveaus für ihre Schlepper durchgesetzt haben. Große räumliche Preisdifferenzen werden in Zukunft wegen der Reimportmöglichkeit nicht mehr haltbar sein. Die davon betroffenen Anbieter, auch die deutschen, werden ihre Preisstrategien ändern müssen.

Der freie Warenverkehr gilt auch für Gebrauchtmachines. Damit wird es auch zu einer Angleichung der Gebrauchtmachinespreise innerhalb der EG kommen. Anbieter, für deren gebrauchte Schlepper auf den Heimatmärkten wegen des guten Images hohe Preise bezahlt werden, während im Ausland die Preise für Gebrauchtmachines dieser Marke niedriger sind, werden an Wettbewerbsstärke verlieren. Denn bei Angleichung der Gebrauchtmachinespreise gilt nicht mehr, daß ein hoher Erlös für die Gebrauchtmachine einen hohen Neupreis rechtfertigt.

4.5 Kommunikationspolitik

Die Kommunikationspolitik wird auch weiterhin von relativ weit divergierenden nationalen Vorschriften beeinflusst. So läßt zum Beispiel die älteste EG-Richtlinie - die Richtlinie gegen irreführende Werbung - den Mitgliedsstaaten einen erheblichen Entscheidungsspielraum bei der Auslegung. Während in Deutschland von einem oberflächlichen Verbraucher ausgegangen wird, wird in Italien ein kritisches Verbraucherverhalten unterstellt.

Bei der Marktkommunikation kann der Hersteller in Zukunft je nach seiner strategischen Stoßrichtung entweder die deutsche oder europäische Herkunft der in Deutschland produzierten Maschinen herausstellen. Grundsätzlich sind aber weiterhin die Maßnahmen der Kommunikation länderspezifisch zu differenzieren. Denn obwohl Schlepper Investitionsgüter sind, werden sie nicht nach rein rationalen Gesichtspunkten gekauft. Der Anbieter muß daher die unterschiedlichen Einstellungen in den Ländern zum Gut Schlepper berücksichtigen.

MISCHFUTTERINDUSTRIE IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

von

Friedrich UHLMANN, Braunschweig-Völkenrode

1 Einleitung

Entwicklungen und Strukturen der Mischfutterindustrie sind in zweierlei Hinsicht für die Landwirtschaft von Bedeutung: Die Mischfutterindustrie ist zugleich Lieferant von Produktionsmitteln und Abnehmer von Produkten der Landwirtschaft. Ziel der Mischfutterindustrie ist es, der Landwirtschaft preiswerte, an den Bedürfnissen der Tierarten und Nutzungsrichtungen ausgerichtete Futtermittel zur Verfügung zu stellen. Hierbei sind die Hersteller von Mischfuttermitteln in allen Ländern der EG in eine Vielzahl von Vorschriften und Auflagen eingebettet, damit qualitativ hochwertige, mit Schadstoffen möglichst unbelastete Nahrungsmittel tierischen Ursprungs erzeugt werden können.

Im folgenden Beitrag soll untersucht werden, welchen Einfluß die Realisierung des EG-Binnenmarktes auf die Mischfutterindustrie hat. Nach einer kurzen Definition von Mischfutter wird der Frage nachgegangen, ob die Änderung der Rahmenbedingungen einen Einfluß auf die Mischfutterindustrie hat. Gleichzeitig ist aber auch der Frage nachzugehen, ob nicht andere Entwicklungen, wie z.B. die Realisierung des Umweltgedankens oder verändertes Verbraucherverhalten, die Strukturen und die Wettbewerbssituation der Mischfutterindustrie beeinflussen.

2 Definition von Mischfutter und seine Bedeutung für die Landwirtschaft

Das Zusammenfügen von zwei Einzelfuttermitteln bedeutet nach dem Futtermittelgesetz der Bundesrepublik bereits die Herstellung eines Mischfuttermittels. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff Mischfuttermittel oder Mischfutter jedoch nicht so weit gefaßt, da nach dieser Definition z.B. Melasseschnitzpellets bereits als Mischfutter anzusehen sind. Die weite Definition erscheint auch deswegen nicht zweckmäßig, da sie von der Statistik nicht abgedeckt wird. Als Mischfutter können nicht nur die Alleinfuttermittel definiert werden, die sämtliche Ansprüche einer Tierkategorie hinsichtlich der Versorgung mit Energie, Eiweiß, Vitaminen, Mineralstoffen und Spurenelementen erfüllen. Die gesamten Ergänzungsfuttermittel, die zur Komplementierung der auf dem landwirtschaftlichen Betrieb erzeugten und verfütterten Einzelfuttermittel dienen, würden sonst nicht erfaßt. Unter Mischfutter sind somit sowohl Allein- als auch Ergänzungsfuttermittel zu verstehen, und zwar solche, die außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors hergestellt wurden und als Vorleistungen von der Landwirtschaft bezogen werden.

Die Endproduktion der Landwirtschaft weist in den Mitgliedsländern sehr unterschiedliche Strukturen auf. Dies wird bereits deutlich, wenn nach pflanzlicher und tierischer Produktion unterschieden wird. Im Jahre 1987 wurden für die tierische Endproduktion folgende Extreme ausgewiesen: Griechenland 31,6% und Irland 86,8% der jeweiligen gesamten Endproduktion. Im Durchschnitt der Gemeinschaft entfallen 52,6% der Endproduktion auf tierische Leistungen (Übersicht).

Tierische Endproduktion und Vorleistungen (in Prozent)

Land	Anteil der tierischen an der landw. Endproduktion	Anteil der Futter- mittel an den Vorleistungen
Belgien	64,9	47,0
Dänemark	66,6	49,1
Bundesrepublik	66,2	30,6
Griechenland	31,6	30,6
Spanien	41,8	46,9
Frankreich	47,7	30,2
Irland	86,8	40,5
Italien	37,6	56,2
Niederlande	61,0	59,0
Vereinigtes Königreich	60,1	42,2
EG-10	52,6	40,4

Quelle: EUROSTAT: Landwirtschaft, Statistisches Jahrbuch 1989, S. 232 und 235.

In den Mitgliedsländern weist die Struktur der Vorleistungen deutliche Unterschiede auf. In der Bundesrepublik, Griechenland und Frankreich nehmen die Futtermittel nur knapp ein Drittel der gesamten Vorleistungen ein. Die Bedeutung des tierischen Sektors in der holländischen Landwirtschaft kommt auch in den Vorleistungen zum Ausdruck: 59 % von ihnen entfallen auf zugekaufte Futtermittel. Im Durchschnitt der Gemeinschaft stellen die zugekauften Futtermittel jedoch nur 40,4 % der Vorleistungen.

Bei einem Vergleich der Struktur der landwirtschaftlichen Endproduktion und Struktur der Vorleistungen in den einzelnen Mitgliedsländern werden deutliche Unterschiede sichtbar. Hierin kommt insbesondere die unterschiedliche Herkunft der verwendeten Futtermittel zum Ausdruck. Während in den Niederlanden die tierische Erzeugung auf der Grundlage von zugekauften Futtermitteln erfolgt, kann aus den aggregierten Daten bereits ersehen werden, daß in der Bundesrepublik die tierische Veredelung zu einem bedeutenden Teil auf der Grundlage von selbsterzeugten Futtermitteln beruht. Dabei kommen in der Bundesrepublik nicht nur Rau- und Saffuttermittel zum Einsatz, sondern auch in erheblichem Umfang selbst erzeugtes Getreide.

3 Veränderte Rahmenbedingungen im Zuge des EG-Binnenmarktes

Ziel des EG-Binnenmarktes ist eine Harmonisierung des Rechtsrahmens, in dem sich Wirtschaftsabläufe in Zukunft vollziehen. Für die Mischfutterindustrie sind dabei zwei Kategorien von Bedeutung: Rahmenbedingungen, die die gesamte Wirtschaft der Mitgliedsländer in mehr oder weniger starkem Umfang beeinflussen, und solche, die spezifisch für die Mischfutterindustrie sind.

Unter die erste Kategorie fallen z.B. ein harmonisierter und freier Transport- und Verkehrsmarkt, einheitliche Qualitätsstandards für Nahrungsmittel, einheitliche Umweltschutzauflagen und harmonisierte Steuergesetze. Da diese Rahmenbedingungen

zwischen den einzelnen Mitgliedsländern noch erhebliche Unterschiede aufweisen, ist für die einzelnen Länder mit einem teilweise recht beträchtlichen Anpassungsdruck zu rechnen, der sich jedoch erst langfristig auswirken wird. Die größte und wahrscheinlich recht kurzfristig für die Mischfutterindustrie wirksam werdende Veränderung dürfte sich aus der Harmonisierung des Transportmarktes ergeben. Grenzüberschreitender Verkehr innerhalb der EG wird dann nicht mehr besser gestellt als nationaler Verkehr, der an Tarife gebunden ist. Die natürlichen Standortvorteile könnten damit wieder stärker zum Tragen kommen.

Der Mischfuttermittelmarkt wird durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen geregelt. In den letzten Jahren wurde für die einzelnen Mitgliedsländer bereits im Rahmen von EG-Verordnungen und Richtlinien die Deklarationspflicht harmonisiert, Grenzwerte für unerwünschte Stoffe oder Schadstoffe festgelegt und eine Liste der erlaubten Einzelzutermittel erstellt. Zusatzstoffe unterliegen einem EG-einheitlichen Recht. Diese EG-Verordnungen sind zum größten Teil bereits in nationales Recht übernommen worden. Zur Information der und zur besseren Vergleichsmöglichkeit für die Käufer sind die wertbestimmenden Merkmale eines Mischfutters zu deklarieren. Hierunter fallen insbesondere Energie- und Eiweißgehalt, Rohfaser sowie Mineralstoffe, Vitamine und Spurenelemente. Die Zusammensetzung nach den verwendeten Rohstoffen kann als Zusatzinformation mit aufgeführt werden. Gerade die Verpflichtung, die verwendeten Rohstoffe und ihre Anteile zu deklarieren, hat in einigen Mitgliedsländern zu erheblichen Auseinandersetzungen zwischen Administration, Vertretern der Landwirtschaft und der Mischfutterindustrie geführt. Von dieser wird die offene Deklaration, die zur Förderung des Getreideabsatzes in der Bundesrepublik beschlossen wurde, abgelehnt, da sie nicht den Erkenntnissen der Tierernährung entspricht und da sie zur Verteuerung des Mischfuttermittels führen würde sowie zur Preisgabe von Produktions-Know-How zwingt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Mischfuttermittelmarkt der EG bereits weitgehend harmonisiert worden ist. Die noch bestehenden Unterschiede in den einzelnen Ländern sind nicht so gravierend, daß sich daraus für die Zukunft wesentliche Wettbewerbsveränderungen gegenüber der Situation der letzten Jahre ergeben würden.

4 Die Struktur der Mischfutterindustrie in ausgewählten Mitgliedsländern

Aus der Meldeverordnung Getreide geht hervor, daß in der Bundesrepublik im vergangenen Jahr 649 Betriebe insgesamt 16,3 Mill. t Mischfutter hergestellt haben. Gegenüber dem Vorjahr ist eine Abnahme von 63 Betrieben oder 8,8 % eingetreten. Sie betraf fast ausschließlich Betriebe mit einer Produktion von weniger als 5 000 t/Jahr. Diese starke Abnahme ergab sich nicht nur aus Stilllegungen, sondern auch aus Betriebszusammenlegungen (FOCK et al., 1990). Auf die Betriebsgrößenklasse bis zu 5 000 t entfallen immer noch über 55 % der Betriebe, die jedoch nur 3 % des bundesdeutschen Mischfutters herstellen.

Im Jahre 1988/89 wurden in der Bundesrepublik 45 Betriebe mit einer Mischfutterherstellung von mehr als 100 000 t gezählt. Obwohl diese Betriebsgrößenklasse nur 6,9 % der Betriebe stellt, produzieren diese Betriebe knapp 56 % des Mischfutters. Der durchschnittliche Ausstoß in dieser Betriebsgrößenklasse lag bei etwa 200 000 t und hat sich in den letzten Jahren nur geringfügig verändert. Gegenüber dem Anfang der 1980er Jahre ist sogar ein Rückgang zu verzeichnen, der auf die geringere Nachfrage nach Mischfutter in der Bundesrepublik und auf die geringere Kapazitätsauslastung der Betriebe mit entsprechendem Wettbewerb um Marktanteile zurückzuführen ist.

Diese Betriebsgrößenstruktur kann nur wenig zu einem realistischen Bild der Wettbewerbsverhältnisse auf dem deutschen Mischfuttermarkt beitragen. In der Meldeverordnung Getreide werden nämlich nur Betriebe erfaßt und keine Unternehmen. Könnte der Mischfuttersausstoß auch nach Unternehmen dargestellt werden, so würde deutlich, daß die Konzentration auf wenige Unternehmen noch viel stärker ist, als es aus der Betriebsstättenzählung hervorgeht. Wettbewerbsfördernd dürfte dabei zu bewerten sein, daß große Anbieter, die sowohl regional als auch überregional tätig sind, zum genossenschaftlichen bzw. zum privatrechtlichen Sektor gehören. Entsprechend der Konzentration der Tierhaltung in den norddeutschen Ländern befindet sich hier das Schwergewicht der Mischfutterherstellung, zumal diese Standorte auch verkehrsgünstig zu den Rohstofflieferungen des Weltmarktes liegen. Im privatwirtschaftlichen Sektor dominieren zwei überregional tätige Unternehmen. Im genossenschaftlichen Sektor besteht unter den Zentralgenossenschaften, die große Mischfutterwerke betreiben, durch die Einhaltung von Betätigungsräumen nur geringe Konkurrenz.

Da der Mischfuttermittelmarkt der Gemeinschaft bereits weitgehend unter gleichen Wettbewerbsregeln abläuft, sehen deutsche Mischfutterhersteller auch keinen Anlaß, daß die Konkurrenz aus den Mitgliedsländern in den deutschen Markt eindringt. Mögliche Wettbewerbsvorteile, die sich unter Umständen aus einem günstigeren Bezug der Rohstoffe ergeben könnten, werden durch die Entfernung zu den Absatzregionen kompensiert (KOCHMANN, 1990). Wettbewerbsvorteile in den Nachbarländern ergeben sich vielmehr aus der stärkeren gewinn- und marktorientierten Einstellung der landwirtschaftlichen Produzenten. Diese drückt sich z.B. darin aus, daß in den Niederlanden die offene Deklaration oder die Einhaltung von Mindestanteilen für Getreide grundsätzlich abgelehnt werden. Qualitätsaspekte der tierischen Nahrungsmittel, die auf Verbraucherswünsche hinsichtlich möglichst naturnaher Haltung und Fütterung der Nutztiere zurückzuführen sind, sowie Umweltaspekte stehen dagegen im Vordergrund der Diskussion innerhalb der deutschen Mischfutterindustrie.

In den Niederlanden werden etwa 16,5 Mill. t Mischfutter produziert. Der Markt wird durch vier Unternehmen geprägt. Von diesen werden drei durch Genossenschaften kontrolliert, während ein Unternehmen von privatem britischem Kapital beherrscht wird. Diese vier Unternehmen produzieren zusammen etwa 9,4 Mill. t im Jahr. Daneben sind noch über 300 Hersteller auf dem niederländischen Markt tätig, von denen nur wenige eine Produktion von 200 000 bis 500 000 t aufweisen. Die meisten Anbieter haben nur regionale Bedeutung oder sind Hersteller von Spezialfuttermitteln. In der niederländischen Futtermittelindustrie besteht ein starker Konzentrationsdruck, da eine Expansion der Futtermittelherstellung nicht mehr erwartet werden kann. Umweltschutzaufgaben und Milchkontingentierung führen zu einem Rückgang der Tierbestände, so daß der Wettbewerb der Futtermittelhersteller um Marktanteile größer wird. Da innerhalb der Niederlande für die einzelnen Unternehmen keine Expansionsmöglichkeit mehr besteht, dürften einige von ihnen auf die Märkte der Mitgliedsländer expandieren. Solche Bestrebungen sind insbesondere von Unternehmen zu erwarten, die durch privates Kapital kontrolliert werden (ED vom 14.10.1989).

Im Gegensatz zu den Niederlanden wird der französische Mischfuttermarkt durch den privaten Sektor geprägt. Bei einer Gesamtproduktion von insgesamt 16,7 Mill. t im Jahr 1988 entfielen 63 % auf diesen Bereich. Dabei ist jedoch zu beachten, daß der genossenschaftliche Sektor in den letzten 15 Jahren wesentlich schneller expandiert hat als die gesamte Erzeugung. Auch in Frankreich unterliegt die Mischfutterindustrie einem starken Strukturwandel. Die Zahl der Betriebe hat von 1973 bis 1988 von 958 auf 488 abgenommen. Die Betriebe mit einer Gesamtherstellung von mehr als 100 000 t im Jahr

haben dabei jedoch von 18 auf 32 zugenommen. Ihr Marktanteil erhöhte sich von 38,5 auf 57,3 %. Die starke Konzentration der Viehhaltung im Westen Frankreichs bewirkt, daß in den Regionen Bretagne und Pays de la Loire knapp 54 % des Mischfutters Frankreichs produziert werden. Diese Standorte haben den Vorteil, daß sie sowohl auf Rohstoffe aus den französischen Ackerbaustandorten als auch auf Rohstoffe vom Weltmarkt zurückgreifen können. Ähnlich wie in den anderen Mitgliedsländern der heutigen Gemeinschaft hat diese Kombination zu einer starken Wettbewerbsstellung der Veredelungswirtschaft und der Mischfutterindustrie beföhrt. Starke Impulse auf die zukünftige Entwicklung der französischen Mischfutterindustrie werden nicht von der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes erwartet, sondern in viel stärkerem Umfang von den sich wandelnden Ansprüchen der Verbraucher, die verstärkt Qualitätsaspekte, unbelastete Nahrungsmittel und Umweltforderungen in den Vordergrund stellen (CARLIER, 1989).

Die Produktion der britischen Mischfutterindustrie erreichte 1983 mit 12,2 Mill. t ihr Maximum. Seit 1984 beträgt das Produktionsvolumen nur noch 10,5 bis 11,1 Mill. t. Milchkontingentierung, und ein Rückgang des Verbrauchs an tierischen Veredelungsprodukten haben zu deutlichen Absatzeinbußen bei einzelnen Mischfutterarten geführt. Die Hauptproblematik der letzten Jahre bestand darin, die Produktionskapazitäten an die sinkende Nachfrage anzupassen. In den letzten Jahren ist es deshalb zu einer Strukturbereinigung gekommen, indem überregional tätige Unternehmen kleinere Hersteller übernommen und dabei deren Produktionsbetriebe stillgelegt haben, oder weil ein Zusammenschluß kleinerer Unternehmen mit gleichzeitiger Stilllegung von Produktionsstätten stattfand.

Der Mischfuttermittelmarkt des Vereinigten Königreichs wird durch vier überregional oder landesweit tätige Unternehmen, die alle dem privatwirtschaftlichen Sektor zuzuordnen sind, geprägt. Diese vier Unternehmen vereinigen auf sich etwa 52 % der Produktion. Im Jahre 1988 wurden insgesamt 357 Gesellschaften gezählt, die sich mit der Mischfutterherstellung befaßten. Sie haben insgesamt 402 Produktionsstätten betrieben. Von diesen wiesen 48 eine Kapazität von über 100 000 t auf. Da es keine amtlichen Daten zur Produktion in den einzelnen Betriebsgrößenklassen gibt, kann auch nur grob abgeschätzt werden, daß auf die größte Betriebsgrößenklasse über die Hälfte der britischen Gesamtproduktion entfällt.

Die britische Mischfutterindustrie sieht in der Vollendung des EG-Binnenmarktes keinen zusätzlichen Wettbewerb auf sich zukommen. Es sei nicht damit zu rechnen, daß kontinentale Anbieter in größerem Umfang Mischfutter auf dem britischen Markt zu wettbewerbsfähigen Preisen anbieten können. Die britische Mischfutterindustrie sieht dagegen eher Chancen, ihr Produktionsvolumen über den verstärkten Export von britischen Veredelungsprodukten in Mitgliedsländer der EG zu erhöhen. Dem stehen aber die negativen Schlagzeilen der britischen Veredelungswirtschaft der letzten Jahre gegenüber: Salmonellenverseuchung von Eiern und Geflügelfleisch, BSE bei Rindern oder auch der Einsatz von kontaminierten Rohstoffen. Auch im Vereinigten Königreich werden deshalb die Auswirkungen von einem veränderten Konsumverhalten für gravierender gehalten als die Vollendung des EG-Binnenmarktes (Dean Agricultural Associates, 1990).

Die spanische Mischfutterindustrie konzentriert sich auf drei Regionen: Katalonien, Nordwest- und Süds Spanien. Von der amtlichen Statistik wird die Futtermittelherstellung auf 11,3 Mill. t geschätzt. Der Verband der Futtermittelhersteller geht jedoch von einer deutlich höheren Produktion aus und siedelt sie bei 13,5 Mill. t an. Die Differenz ergibt sich daraus, daß einige Produzenten nur für eigene große Tierbestände produzieren und ihre Produkte nicht auf dem Markt anbieten.

Die Zahl der spanischen Futtermittelbetriebe wird für Ende der 1980er Jahre auf 420 geschätzt. Davon entfallen auf die Betriebsgrößenklassen mit mehr als 100 000 t 35 Betriebe mit einer Gesamtproduktion von etwa 4,5 Mill. t. Das entspricht einem Anteil von etwa 35 % an der gesamten spanischen Futtermittelherstellung. Relativ stark vertreten sind die Betriebe mit einer mittleren Produktion von 20 000 bis 100 000 t/Jahr. Auf diese 110 Betriebe entfallen immerhin noch knapp 50 % der Gesamtproduktion. Während die Großbetriebe auf die Herstellung von Mischfutter für Schweine und Geflügel spezialisiert sind, stellen die kleinen und mittleren Betriebe überwiegend Futtermittel für Wiederkäuer her. Da die technischen Ausrüstungen der Betriebe der unteren Betriebsgrößenklassen nicht den Anforderungen zur Herstellung von Futtermitteln mit einer hohen Mischgenauigkeit erfüllen, tendieren die Hersteller zum Einsatz von zugekauften Vormischungen.

Charakteristisch für die spanische Veredelungswirtschaft ist der hohe Integrationsgrad, den die landwirtschaftlichen Produzenten eingehen. Die Bestrebungen hierzu gehen vor allem von der Mischfutterindustrie, teilweise auch von Schlachtunternehmen aus. Zur Sicherung ihres Absatzes sind die spanischen Mischfutterunternehmen eine Vielzahl von vertraglichen Bindungen eingegangen. Dabei stellen sie den Tierhaltern teilweise das Tiermaterial und die Futtermittel zur Verfügung, betreiben eigene Schlachtereien und Verarbeitungsbetriebe und unterstützen den Tierhalter mit einer intensiven technischen und finanziellen Beratung. Diese Vertragssysteme werden nicht nur vom privatwirtschaftlichen, sondern auch vom genossenschaftlichen Sektor praktiziert.

Entsprechend der spanischen Gesetzgebung dürfen die Genossenschaften nur für die eigenen Mitglieder tätig werden. Zusammen mit der Kapitalknappheit im Genossenschaftsbereich dürften diese Bestimmungen den Expansionspielraum der genossenschaftlich organisierten Mischfutterhersteller einengen. Auch wenn in der Vergangenheit der genossenschaftliche Sektor die stärksten Zuwachsraten aufzuweisen hatte, wird der spanische Mischfuttermarkt durch große privatwirtschaftliche Kapitalgesellschaften geprägt. Diese befinden sich teilweise im Besitz von multinational operierenden Gesellschaften, wie z.B. BP, Conagra, Cargill, Dreyfuss oder Unilever (GANZALEZ MENDEZ, 1990).

Die spanische Mischfutterindustrie ist vorwiegend auf den eignen Markt ausgerichtet. Die großen Entfernungen zu den übrigen Veredelungsstandorten in der Gemeinschaft und der beträchtliche Anteil von importierten Rohstoffen (Eiweißkomponente, Rückstände der Stärkegewinnung, Tapioka), die nach dem Beitritt freien Zugang zum spanischen Markt haben, bewirken, daß von der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes keine zusätzlichen Impulse auf die Futtermittelherstellung ausgehen. Allenfalls könnten sich indirekte Wirkungen ergeben, wenn spanische Veredelungsprodukte, die bisher aus tierhygienischen Gründen in den übrigen Mitgliedsländern nicht zugelassen waren, größere Marktanteile auf dem EG-Binnenmarkt erreichen würden.

5 Schlußfolgerungen

Mischfutter ist ein Massenprodukt, und dementsprechend spielen bei der Wahl der Produktionsstandorte die Transportkosten der Beschaffung der Rohstoffe und des Absatzes der Produkte eine entscheidende Rolle. Ein überregionaler Wettbewerb wird deshalb nur in sehr beschränktem Umfang stattfinden, am ehesten noch bei Spezialfuttermitteln oder Vormischungen. Die Höhe der regionalen Mischfutterherstellung richtet sich damit nach dem Umfang der Tierbestände und dem Einsatz von selbst erzeugten Futtermitteln (SCHWIER, 1987, S. 38 ff.). Da die spezifischen Rahmenbedingungen des

EG-Mischfuttermittelmarktes bereits weitgehend harmonisiert sind, wird von der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes keine Veränderung der Wettbewerbssituation mehr erwartet.

Die in den 1950er und 1960er Jahren herrschenden Rahmenbedingungen haben aber auch dazu geführt, daß einige Regionen innerhalb der EG oder ihren Mitgliedsländern eine Konzentration der Veredelungswirtschaft aufweisen (Weser-Ems, Niederlande, Katalonien, Norditalien, Bretagne). Die dabei einmal erreichten Wettbewerbsvorteile hinsichtlich des Produktions-Know-Hows und der Vermarktungsinfrastruktur haben sich auch in den folgenden Jahren als so bedeutend erwiesen, daß die Veränderung von Rahmenbedingungen sehr massiv ausfallen müssen, um eine Verlagerung der Produktionsstandorte für Veredelungsprodukte zu bewirken. Zwei Dinge kommen hier vor allem in Betracht:

- die politische gewollte Erweiterung des Angebots von Rohstoffen aus der innergemeinschaftlichen Produktion wie z.B. Körnerleguminosen und Ölsaaten und
- die zunehmenden umweltpolitischen Auflagen, die zu einer Reduzierung der Tierbestände je Fläche in den Regionen mit höchsten Tierbeständen und entsprechender Aufstockung in bisher mit geringer Besatzdichte ausgestatteter Regionen führen könnten.

Von diesen beiden Argumenten dürfte insbesondere das zweite von entscheidender Bedeutung für die Futtermittelindustrie sein. Umweltschutzaufgaben wie z.B. Güllebeseitigung und Beschränkung von Geruchsemissionen werden in Zukunft an Einfluß auf die Bestandsdichten erlangen. Da diese Auflagen noch nicht in einer EG-Gesetzgebung harmonisiert sind, kann es zeitweise zu nationalen und regionalen Wettbewerbsverzerrungen kommen.

Es ist außerdem zu erwarten, daß die Futtermittelindustrie einen Beitrag zur Lösung dieser Herausforderung erbringen kann, indem neue Produktionstechniken (Hitzebehandlung, Extruderprodukte zum besseren Aufschluß der Nährstoffe) und der verstärkte Gebrauch von synthetischen Aminosäuren zur Anwendung kommen (KÖHLER, 1990). Soweit diese Entwicklungen unter allgemein gültigen EG-Gesetzen erfolgen, dürften sie nicht wettbewerbsverzerrend wirken, da in diesem Falle die gesamte Futtermittelbranche der Gemeinschaft betroffen ist. Die veränderten Rahmenbedingungen können jedoch in der Weise den Wettbewerb verzerren, indem sie hohe Investitionen erfordern, die nur von den großen Unternehmen getragen werden können. Sogenannte hofnahe Mischer, die überwiegend Komponenten verwenden, die aus dem regionalen Aufkommen stammen und die nur ein begrenztes Absatzpotential besitzen, könnten durch die veränderten Rahmenbedingungen Nachteile erleiden, da für sie die hohen Investitionen nicht finanzierbar sind. Der starke Rückgang der kleinen Mischfutterbetriebe in der Bundesrepublik, der in den letzten Jahren beobachtet werden konnte, ist ein Hinweis darauf, daß solche Kräfte bereits wirksam werden.

Literaturverzeichnis:

CARRIER, J.-P.: Französische Mischfutterindustrie optimistisch. - Kraftfutter 72 (1989), S. 458-464.

Dean Agricultural Associates: Die britische Mischfutterindustrie ist für den Binnenmarkt gut gerüstet. - Kraftfutter 73 (1990), S. 158 ff.

ED (Ernährungsdienst, Deutsche Getreidezeitung), jeweilige Ausgabe.

FOCK, T., ARENDS, H. und HOFFMANN, J.: Die Entwicklung der Mischfutterindustrie.-
Kraftfutter 73 (1990), S. 282 ff.

GONZALEZ MENDEZ, M.: Die spanischen Futtermittelproduzenten sind um hohen
Integrationsgrad bemüht. - Kraftfutter 73 (1990), S. 75 ff.

KOCHMANN, H.-J.: Keine internationale Konkurrenz bei Mischfutter.

ED 45 (1990), Nr. 60 vom 26.05.1990.

KOHLER, W.: The European Feed Milling Industry - Situation, Problems, Trends.- Feed
Magazine, 1/90, S. 20-22.

SCHWIER, D.: Struktur und Wettbewerb auf dem Markt für Mischfutter in der
Bundesrepublik Deutschland. - Agrarwirtschaft, Sh. 114. Frankfurt am Main 1987.

MÄRKTE FÜR PFLANZENSCHUTZ- UND DÜNGEMITTEL, ACKERSCHLEPPER UND MISCHFUTTER

von

Rudolf STÖHR, Hamburg

Morgen nachmittag diskutiert die EG-Kommission in Brüssel zum zweiten Mal ihre Vorschläge für die GATT-Verhandlungen, die sie bis zum 15. Oktober in Genf vorlegen muß. Die Veranstalter dieser Tagung haben "Binnenmarkt und internationale Arbeitsteilung" sicherlich nicht wegen dieser zeitlichen Nähe zur Uruguay-Runde als Generalthema gewählt.

Nehmen wir noch die Öffnung der EG nach Mittel- und Osteuropa hinzu, dann können wir getrost von einer dreidimensionalen Herausforderung für die deutsche Landwirtschaft sprechen. Zusätzliche Risiken ganz ohne Zweifel, aber auch Chancen für die, die sich dieser Herausforderung stellen.

Die Themen der drei Referenten waren eng abgegrenzt. Ich meine aber, daß wir in der Diskussion einen kleinen Ausflug über die Grenzen des Binnenmarktes hinaus nicht immer vermeiden können. Herr Maurer hat es für die Schlepper bereits getan.

Für die Mischfutterindustrie z.B. werden die Ergebnisse der GATT-Verhandlungen nach meiner Einschätzung erheblich bedeutsamer sein als die Harmonisierung vieler Rechtsvorschriften.

Aber bleiben wir zunächst beim Binnenmarkt:

Die Vorleistungen der deutschen Landwirtschaft beliefen sich 1988/89 auf knapp 30 Mrd. DM. Weitaus an der Spitze rangieren die Futtermittel mit 9,5 Mrd. DM oder 32 %. Die Aufwendungen für Dünger und für Pflanzenschutz beliefen sich auf rund 4,7 Mrd. DM oder 14,5 % aller Ausgaben. Die Unterhaltung der Maschinen einschließlich Schlepper schlägt mit 3,8 DM oder 12 % zu Buche.

Insgesamt beanspruchen unsere drei Teilmärkte also rund 60 % des Inputs der Landwirtschaft. Wesentliche Auswirkungen in diesem Teilbereich müßten sich demzufolge in der Gesamtrechnung für die Landwirtschaft entsprechend niederschlagen.

Aber welche Auswirkungen können wir erwarten aus dem Wegfall der Grenzkontrollen, aus dem Abbau der Non-Tariff-Barriers (NTB's), aus der Rechtsharmonisierung?

Der Wettbewerb zwischen den Regionen wird zweifelsohne zunehmen. Das kann zu einer Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Die erste Frage ist allerdings: Wo? - und die zweite, und für uns die entscheidende: Ist die deutsche Landwirtschaft angesichts ihrer bekannt schlechten Strukturen bei Produktion und Vermarktung hinreichend gerüstet? Ich bin ein wenig skeptisch.

Geht sie genauso barfuß in den Binnenmarkt, wie sie dies nach Auffassung von Edmund Rehwinkel Anfang der 60er-Jahre beim Marsch in den gemeinsamen Agrarmarkt getan hat?

Ich nenne Ihnen aus meinem Bereich, dem EG-Getreidemarkt, nur einige Vergleichszahlen zur Getreideproduktion. Unterstellt man vergleichbare Flächenerträge in vergleichbaren Regionen, dann kommen Untersuchungen französischer Quellen ebenso wie die Landwirtschaftskammer in Kiel zu folgenden interessanten Zahlen: Produktionskosten in Ostholstein ca. DM 32,-/dt, im Pariser Becken 29,50 und Südostengland etwa 24-25 DM. Wie es 1992 aussieht, wenn das Strohverbrennen in Großbritannien verboten sein wird und dadurch zusätzliche Kosten allein für die Strohbergung von rund 70 Pfund/ha anfallen können, ist eine andere Frage.

Kann die deutsche Landwirtschaft Nutzen ziehen aus der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Gemeinschaft? Darf sie durch eine Anhebung bestimmter Qualitäts- und Umweltnormen in unseren Nachbarländern vielleicht etwas Entlastung bei ihren hohen Produktionskosten erwarten?

Unsere Referenten haben dankenswerterweise - und wie eigentlich nicht anders zu erwarten - sehr nüchtern analysiert:

Wenn die Harmonisierung tatsächlich auf hohem Niveau gelingt - Zweifel sind hier angebracht -, können längerfristig gewisse bescheidene Vorteile für die deutschen Landwirte eintreten.

Ob sich dies in deutlich meßbar höheren Deckungsbeiträgen niederschlägt, wie Herr Hilbert für den Pflanzenschutz vorgetragen hat, wäre natürlich sehr zu wünschen; doch allein, mir fehlt der Glaube.

Einerseits: ein größeres Angebot, mehr Markttransparenz (hoffentlich!), geringere Kosten bei der Herstellung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Andererseits aber möglicherweise, z.B. zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit, längere und aufwendigere Prüfungen und teurere Zulassungsverfahren für neue Werkstoffe, um z.B. Atrazin zu ersetzen.

Die Entwicklungskosten für ein neues Präparat werden von Hoechst beispielsweise mit 120 Mio. DM angegeben. Bis ein neues Produkt auf den Markt kommt, müssen rund 15.000 Substanzen untersucht werden. Ein zusätzlicher Untersuchungsbedarf, Herr Hilbert hat es angesprochen, besteht sicherlich im Bereich der Handelsspanne: in den Niederlanden über 25 %, in Deutschland 17-18 % und in Frankreich 12 %. Ist dies Anlaß, über die Effizienz unseres dreistufigen Distributionssystems nachzudenken?

Herr Maurer wird mir nachsehen, daß ich wegen der Kürze der Zeit seinen Ackerschleppermarkt hier ausklammere.

Ich möchte nur noch einige kurze Anmerkungen zum Mischfutter machen. Ich sagte bereits, daß die Futtermittel mit 32 % unter den Vorleistungen der deutschen Landwirtschaft den weitaus größten Anteil einnehmen. 80-85 % dieser Ausgaben entfallen auf Fertigfutter, also auf Mischfutter.

Die Produktion von Mischfutter ist in der Bundesrepublik deutlich rückläufig; sie betrug 1989/90 nur noch 15,5 Mio. t, Anfang der 80er-Jahre waren es noch 2 Mio. t mehr. Die Kapazitätsauslastung ging in den letzten Jahren auf 60-70 % zurück. Der Wegfall der innerdeutschen Grenze hat allerdings neue Absatzmöglichkeiten geschaffen. Ich teile nicht ganz Herrn Uhlmanns Optimismus, daß über eine Senkung der Transportkosten gewisse Vorteile für die deutschen Produzenten eintreten dürften. Zum einen gibt es bereits eine Fülle von Sondertarifen (z.B. Seehafentarife der Bundesbahn), um den billigeren grenz-

überschreitenden Tarifen begegnen zu können, zum zweiten bleiben die hohen inländischen Tarife und Kontingente im LKW-Verkehr grundsätzlich bestehen, und drittens schließlich gibt es bereits die Cabottage, d.h. ausländische LKW's dürfen seit dem 1. Juli des Jahres eine Tour in der Bundesrepublik machen.

Für viel wichtiger als die Transportkosten halte ich die Gesetzgebung im Bereich Tier-schutz und Tierhaltung, Veterinärwesen, Güllebeseitigung, allgemeine Umweltauflage, Futtermittelrecht und anderes mehr. Falls die Harmonisierung in diesem Sektor nur auf einem mittleren Niveau erfolgt, sind für die deutschen Produzenten nur Nachteile zu erwarten. Dann treten die hinreichend bekannten Probleme der zu kleinen Bestandsgrößen noch stärker zutage. Sie kennen die Zahlen: durchschnittlich 45 Mastschweine im Bundes-gebiet je Betrieb, 150 in Dänemark oder 280 in Großbritannien. Bei Kühen oder Legehennen ist es ähnlich. Hinzu kommen deutlich höhere Vermarktungskosten als z.B. in den Niederlanden.

Für den Mischfuttermarkt gilt ganz besonders, was ich eingangs sagte:

Exogene Faktoren wie

die Ergebnisse der GATT-Verhandlungen (Stichwort: rebalancing)

die Gesundheitswelle (Stichwort: BSE)

die große Agrarpolitik (Stichwort: Milchquote)

sind, um nur einige Beispiele zu nennen, für diesen Markt erheblich relevanter als die Vollendung des einheitlichen Binnenmarktes ab 1. Januar 1993.

Dies zu diskutieren, wäre natürlich besonders interessant, liegt aber außerhalb unserer Hausaufgaben für heute nachmittag.

**KONSEQUENZEN DER HARMONISIERUNG IM LEBENSMITTELRECHT
FÜR DIE ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT**

ANPASSUNGEN IN DER ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT AN ÄNDERUNGEN IM LEBENSMITTELRECHT

von

Heinz WENDT, Braunschweig-Völkenrode

1 Einleitung

Das Ziel der Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes ist so alt wie die EWG. In Teilbereichen gelang es auch, die dazu notwendigen Maßnahmen in der Gemeinschaft zügig umzusetzen (z.B. Zollunion). In anderen Bereichen, wie dem Lebensmittelrecht, gelang es nur begrenzt, die zahlreichen nationalen Rechtsvorschriften durch einheitliche europäische Vorschriften zu ersetzen. Die vorgesehenen Rechtsangleichungsverfahren mit dem Bestreben zur Harmonisierung und dem Zwang zur Einstimmigkeit im Ministerrat werden als wesentliche Ursache dafür angeführt (vgl. Borrmann und Michaelis, 1990; Horst, 1990).

Mit der Vorlage des Weißbuches zur Vollendung des Binnenmarktes durch die EG-Kommission 1985¹ wurden auch bezüglich des Lebensmittelrechts wesentliche Änderungen eingeleitet, die sich stark an die durch den Europäischen Gerichtshof (EUGH) ergangene Rechtsprechung anlehnten. Folgende zentrale Elemente sind darin enthalten:

- der Verzicht auf umfassende Harmonisierung der Rechtsvorschriften zugunsten einer gezielten Harmonisierung dort, wo der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen sowie der freie Warenverkehr gewährleistet werden müssen, sowie
 - die gegenseitige Anerkennung nationaler Verkehrsfähigkeitsvorschriften bei gleichzeitigem Schutz der Verbraucher vor Irreführung und Täuschung sowie des lauter Wettbewerbs durch ausreichende Produktkennzeichnung
- enthalten. Zusammen mit dem Abrücken vom uneingeschränkten Einstimmigkeitsprinzip bei Ministerratsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte ergaben sich daraus wichtige Voraussetzungen, um die zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes notwendigen Maßnahmen im Lebensmittelrecht durchzuführen, wie sie im Weißbuch sowie der Mitteilung zum Lebensmittelrecht aufgeführt sind.

Im folgenden Beitrag sollen Stand und Entwicklung des Lebensmittelrechts im Hinblick auf den Gemeinsamen Binnenmarkt kurz skizziert werden. Dabei kann nicht auf die kaum überschaubare Vielfalt einzelner Regelungen eingegangen werden. Vielmehr beschränkt sich die Betrachtung auf ausgewählte allgemeinere Aspekte. Darauf aufbauend werden einige Auswirkungen und Anpassungsnotwendigkeiten für Landwirtschaft, Lebensmittelhersteller und Verbraucher abgeleitet und diskutiert.

1) Die Ausführungen des Weißbuches zum Lebensmittelbereich wurden Ende 1985 durch eine Mitteilung der Kommission zum Lebensmittelrecht ergänzt und präzisiert (vgl. Kommission, 1985; KOM (85) 603 endg.).

2 Lebensmittelrecht im EG-Binnenmarkt²

Aus den Zielen des Lebensmittelrechts, den Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsschäden und vor Täuschung unter Bedingungen eines lautereren Wettbewerbs sicherzustellen, ergibt sich eine breite Palette horizontaler und vertikaler Rechtsvorschriften³ sowie die Notwendigkeit ihrer Überwachung. Ausmaß und Umfang der Regelungen insbesondere hinsichtlich vertikaler Vorschriften sind in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich (vgl. Borrmann und Michaelis, 1990). Angleichungen unterschiedlicher nationaler Regelungen sind also für das Funktionieren des angestrebten Binnenmarktes mit freiem Warenverkehr notwendig, wenngleich nicht überall.

2.1 Anerkennungsstrategie statt vertikaler Harmonisierung

In der Vergangenheit hat sich die Verabschiedung von Gemeinschaftsregelungen im Bereich der vertikalen Harmonisierung häufig als schwer realisierbar erwiesen. Hygienevorschriften und Qualitätsnormen sind neben produktspezifischen Vorschriften z.B. bei Kakao und Schokolade, Honig, Fruchtsäften, Konfitüren, Dauermilcherzeugnissen oder Kaseinen Bereiche, wo dies gelungen ist. Die Umsetzungsschwierigkeiten in anderen Bereichen der vertikalen Harmonisierung haben die Kommission veranlaßt, zur Verwirklichung des Binnenmarktes die Anerkennungsstrategie in den Mittelpunkt zu rücken, ohne dabei völlig auf weitere Bemühungen zur vertikalen Harmonisierung zu verzichten.

2.2 Bereiche horizontaler Harmonisierung

Für unverzichtbar im Gemeinsamen Binnenmarkt hält die Kommission allerdings harmonisierte horizontale Regelungen, die den notwendigen Verbraucherschutz und den lautereren Wettbewerb sichern. Handlungsbedarf besteht nach Meinung der Kommission vor allem bei

- Zusatzstoffen,
- Materialien und Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (Bedarfsgegenstände),
- der Etikettierung und Kennzeichnung von Lebensmitteln,
- der amtlichen Lebensmittelüberwachung,
- Verfahren zur Herstellung und Behandlung von Lebensmitteln wie dem Tiefgefrieren, der Bestrahlung oder der Biotechnologie (vgl. Kommission EG, 1985; Borrmann und Michaelis, 1990).

2) Die Ausführungen in diesem Kapitel stützen sich in weiten Teilen auf Borrmann und Michaelis, 1990.

3) "Horizontale Regelungen sind solche lebensmittelrechtlichen Verordnungen mit Vorschriften für eine Vielzahl von unterschiedlichen Produkten. Zu nennen sind hier beispielsweise die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, die Nährwert-Kennzeichnungsverordnung und die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung. Als vertikale Regelungen sind solche Verordnungen anzusehen, die sich nur auf eine bestimmte Gattung von Produkten beziehen, wie z.B. die Fleischverordnung, Kakaoverordnung, Speiseeisverordnung, Fruchtsaftverordnung, Eiproduktverordnung" (vgl. Hahn und Muermann, 1987).

Hierzu sind inzwischen zahlreiche (Richtlinien-) Vorschläge vorgelegt, diskutiert und teilweise auch verabschiedet worden⁴.

Zusatzstoffe dienen dem Zweck, als Zusatz zu Lebensmitteln die Beschaffenheit zu beeinflussen und bestimmte Eigenschaften oder Wirkungen zu erzielen. Derzeit gibt es keine umfassende Harmonisierung, sondern lediglich einzelne Richtlinien wurden etappenweise verabschiedet (z.B. Farbstoffe, Konservierungsstoffe, Emulgatoren, Stabilisatoren). Bedeutende Veränderungen wird es hier aus Sicht der Bundesrepublik nicht geben, wo Zulassung, Art und Umfang der Verwendung sowie Kennzeichnung durch die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung und deren Anlagen geregelt sind. Diese Aussage gilt zumindest solange, wie es beim bisherigen Stand der EG-Regelungen bleibt und die angestrebte Harmonisierung im Bereich der Zusatzstoffzulassung wegen der damit verbundenen Probleme bei der gemeinschaftlichen Konsensfindung nicht umgesetzt werden kann (vgl. Borrmann und Michaelis, 1990). Wie sich die Situation im Falle einer gemeinschaftlichen Umsetzung der Zusatzstoffzulassung darstellt, bleibt abzuwarten.

Wenig Änderungen sind auch hinsichtlich der Regelungen für **Bedarfsgegenstände**, d.h. Gegenständen, "die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln im Verlauf ihrer Herstellung, Lagerung, Beförderung oder des Verkaufs in Berührung zu kommen" und in diese gelangen können (vgl. Borrmann und Michaelis, 1990), zu erwarten. Die neue Rahmenrichtlinie entspricht im wesentlichen der seit 1976 in der EG geltenden, die nur unzureichend mit speziellen Richtlinien ergänzt und ausgefüllt werden konnte, mit der Folge erheblicher Unterschiede in den Regelungen der einzelnen Mitgliedsländer. Änderungen durch die neue Rahmenrichtlinie beziehen sich vor allem auf das Entscheidungsverfahren. Danach können Einzelrichtlinien statt durch einstimmigen Beschluß im Ministerrat in Zusammenarbeit mit der Mehrheit des zuständigen Lebensmittelausschusses von der Kommission erlassen werden. Probleme bereitet insbesondere die gemeinschaftliche Konsensfindung im Hinblick auf eine Positivliste der zugelassenen Stoffe, die Reinheitskriterien, die Verwendungsbedingungen, die Migrationsgrenzen sowie die Grundregeln für Kontrolle und Überwachung.

Den **Kennzeichnungsvorschriften** kommt im Binnenmarkt unter dem Aspekt der gegenseitigen Anerkennung besondere Bedeutung zu. Die bisher erforderlichen Kennzeichnungselemente wie Verkehrsbezeichnung, Name eines Verantwortlichen, Verzeichnis der Zutaten, Mindesthaltbarkeitsdatum oder Mengenangabe sollen teilweise geändert werden. Einige dieser Änderungen seien kurz skizziert. Bei der Gestaltung der Zutatenliste wird statt der bisher praktizierten Form - in absteigender Reihenfolge nach Gewichtsanteil - künftig eine Kennzeichnung durch prozentuale Angaben erwogen. Im Bereich des Mindesthaltbarkeitsdatums sind Präzisierungen und Vereinheitlichungen vorgesehen. Zusatzstoffe sollen genau mit Namen oder EWG-Nummer angegeben werden. Ergänzungen der Klassennamen soll es nur noch gemeinschaftlich geben. Darüber hinaus ist eine Ausdehnung des Geltungsbereichs über Fertigpackungen hinaus auch auf den Großverbraucherbereich vorgesehen.

Eine Anwendung der Anerkennungsstrategie stellt zudem neue Anforderungen an die Wahl der Verkehrsbezeichnung insbesondere bei importierten Produkten. Umstritten ist, ob und

4) Zum Stand der Vorarbeiten für den Gemeinsamen Binnenmarkt hat die Kommission verschiedene Berichte "über die Durchführung des Weißbuchs" vorgelegt, von denen inzwischen der Fünfte erschienen ist (Kommission, 1990).

in welcher Weise Produkte, die in ihren Eigenschaften weitgehend oder annähernd, aber nicht vollständig den inländischen Standards und Erwartungen entsprechen, inländische Verkehrsbezeichnungen tragen dürfen und wie Abweichungen von der inländischen Verkehrsauffassung kenntlich gemacht werden sollen. (Beispiel: Ist die Bezeichnung "dänische Remoulade" mit 30 % Fettgehalt in der Bundesrepublik zulässig, wenn dort der Fettgehalt von Remouladen nach den Leitsätzen der Deutschen Lebensmittelbuchkommission mindestens 50 % betragen muß?) Es deutet einiges darauf hin, daß künftig eine Regelung gilt, die für importierte Produkte eine Verkehrsbezeichnung zuläßt, die im Inland bekannte Produktkategorien (z.B. Remoulade) verbunden mit Ergänzungen, die die Andersartigkeit gegenüber der deutschen Verkehrsauffassung deutlich machen (im Beispiel: dänisch), enthält. Dem freien Wettbewerb und der Eigenverantwortung der Verbraucher wird damit größerer Stellenwert eingeräumt.

Ein ganz neues Element ist der Vorschlag zur Nährwertkennzeichnung, der vor dem Hintergrund zunehmender Informationsbedürfnisse der Verbraucher und angesichts des Entstehens nationaler Nährwertkennzeichnungssysteme mit der Gefahr daraus resultierender Handelshemmnisse von der Kommission entwickelt wurde.

Ein weiterer hier anzusprechender Bereich betrifft die **amtliche Lebensmittelüberwachung**. Unterschiedliche Handhabungen (fachliche Qualifikation des Überwachungspersonals, Art der Überwachungsmaßnahmen, Zeitpunkt der Überwachung bei Produktion und Verkauf, Verfahren der Probenahme) in einzelnen Mitgliedstaaten können zu Wettbewerbsverzerrungen führen, die den angestrebten freien Warenverkehr behindern. Allgemeine Grundsätze für eine Angleichung der Überwachungssysteme in den Mitgliedstaaten liegen vor, ihre konkrete Umsetzung in den einzelnen Ländern läßt sich zur Zeit nur teilweise absehen. Kontrollen sollen vor allem im jeweiligen Herstellungsland erfolgen. Die Notwendigkeit, künftig nicht nur die Einhaltung nationaler Vorschriften, sondern bei Exportprodukten auch die Einhaltung der Vorschriften des Herkunftslandes zu überwachen, erfordert zudem die Errichtung aufwendiger und umfangreicher internationaler Informationseinrichtungen. Damit wurde bereits begonnen. In der Bundesrepublik kann künftig mit einem Bedeutungsverlust der Überwachung durch Probennahme gerechnet werden zugunsten einer verstärkten Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme der Unternehmen⁵.

Als letzter Aspekt sind Änderungen im Bereich der **Rechtsetzungsverfahren** durch die Einheitliche Europäische Akte anzusprechen. Hier ist vor allem auf die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat zugunsten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zu verweisen. Oftmals wird daraus die Befürchtung abgeleitet, daß Einigungen sich nicht an den höchsten Anforderungen bezüglich des Verbraucherschutzes orientieren (vgl. Horst, 1990). Ergänzend ist dazu anzumerken, daß solche Mehrheitsentscheidungen in der Regel auch die mehrheitliche Zustimmung im Europäischen Parlament voraussetzen.

5) Diese Meinung wurde zumindest mehrfach auf einem Kongreß deutscher Lebensmitteltechniker geäußert, die im April 1989 in Braunschweig stattfand.

3 Auswirkungen und Anpassungen in Teilen der Ernährungswirtschaft

3.1 Landwirtschaft

Die Landwirtschaft ist direkt kaum von Bestimmungen des Lebensmittelrechts tangiert, wenn man von der Direktvermarktung absieht. Indirekt ergeben sich Konsequenzen z.B. durch Festlegung von Schadstoffhöchstmengen in Lebensmitteln (Pflanzenschutz; Tierarzneimittel), Hygienevorschriften oder das Veterinärrecht. Hier wird es zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt vor allem darauf ankommen, eine vergleichbare Anwendung und amtliche Kontrolle der Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Durch eigenes Handeln können die Landwirte dagegen Herausforderungen durch verstärkten Wettbewerb auf den Lebensmittelmärkten begegnen, die durch Änderungen im Lebensmittelrecht bzw. dessen Handhabung bedingt sind. An zwei Beispielen läßt sich dies deutlich machen.

Eine Folge der durch die EUGH-Rechtsprechung mitbegründeten Anerkennungsstrategie ist das Auftauchen von ausländischen Imitaten auf inländischen Märkten. Bier, Milcherzeugnisse und Fleischerzeugnisse sind Beispiele dafür in der Bundesrepublik. Unabhängig davon, wie diese Produkte zu kennzeichnen sind und ob vielfach befürchtete größere Absatzeinbußen inländischer Produkte und damit auch inländischer Rohstoffe eintreten, - die bisherige Entwicklung in den angesprochenen Märkten bestätigt die Befürchtungen nicht - besteht ein wesentlicher Aspekt auch darin, daß sich die Produktvielfalt und damit der Wettbewerb auf dem dann meist allerdings auch größeren Markt erhöht. Einem solchen Wettbewerbsdruck kann man - zumal in weitgehend gesättigten Märkten, in denen der Kunde König ist - grundsätzlich mit zwei Strategien begegnen: Der Kosten- oder Preisführerschaft und der Differenzierungs- oder Qualitätsführerschaft (vgl. Böcking, 1990; Hülsemeyer, 1990).

Die Änderungen im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung vermitteln dem kritischer werdenden Verbraucher künftig mehr und präzisere Informationen über die Produkteigenschaften. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Kommunikationspolitik, sondern wirkt auch auf andere Aktionsparameter im Marketing der Unternehmen ein. Im Bereich der Produktpolitik werden u.a. Herkunft der Rohstoffe sowie die Art ihrer Erzeugung, aber auch ihr Gehalt an wertvollen Inhaltsstoffen und Schadstoffen an Bedeutung gewinnen.

Die Landwirtschaft ist in beiden Fällen insofern berührt, als die Aufgabe, Lebensmittel zu erzeugen, die den Markterfordernissen besser als konkurrierende Produkte entsprechen, nicht nur als eine Angelegenheit der Industrie anzusehen ist, sondern die Landwirtschaft immer mehr einbezieht. Sortenwahl, Anbauverfahren oder Organisationsgrad können hier neben anderem eine wesentliche Rolle spielen, und vieles spricht dafür, daß der Stellenwert vertraglicher Bindungen dabei in Zukunft größer wird.

3.2 Industrie

Die Herstellung von Lebensmitteln wird in vielfältiger Weise von Änderungen im Lebensmittelrecht beeinflusst. Durch Abbau lebensmittelrechtlicher Handelsschranken eröffnen sich Marktchancen in ausländischen und damit insgesamt größeren Märkten. Gleichzeitig erhöht sich der Wettbewerbsdruck auf den bisher geschützten Märkten durch das Auftauchen neuer, ausländischer Anbieter. Für die aus beiden Aspekten resultierenden

Herausforderungen dürften die Lebensmittel herstellenden Unternehmen der Bundesrepublik vergleichsweise gut gerüstet sein, da sie sich, gewöhnt an einen hohen lebensmittelrechtlichen Standard, dem verschärften Wettbewerb stellen können. Anders stellt sich die Situation für viele Lebensmittelhersteller in der DDR dar, die vielfach noch erhebliche Rückstände in den Qualitäts- und Gesundheitsstandards aufholen müssen, um den lebensmittelrechtlichen Bestimmungen der EG zu genügen. Dies wird auch von der EG-Kommission so gesehen, die den DDR-Unternehmen bis zum Beginn des gemeinsamen Binnenmarktes Ausnahmeregelungen vom EG-Recht einräumen will (vgl. Agra-Europe 27/89, v. 27.8.90).

Für die Unternehmen in der Bundesrepublik erscheinen weiterhin u.a. folgende Auswirkungen erwähnenswert:

- In der Bundesrepublik ist die Kennzeichnung von Nährstoffen bei Lebensmitteln freiwillig. Die Nährwertkennzeichnungsverordnung bestimmt lediglich, wie die Angaben beschaffen sein sollen. Im Rahmen der EG-Regelungen wird auch diskutiert, Nährwertangaben zwingend für bestimmte Lebensmittel vorzuschreiben. Sollte dies wirklich werden, bedeutet das für die betroffenen Unternehmen erhöhte Aufwendungen für entsprechende Analysen und die Kennzeichnung. Für kleine und mittlere Betriebe können daraus kaum zu tragende Belastungen resultieren mit entsprechenden Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsposition.
- Auch eine prozentuale Angabe von Zutaten stellt höhere Anforderungen an die Analysekapazität der Unternehmen. Hier kommt erschwerend noch hinzu, daß die Qualität und die Zusammensetzung der eingesetzten Rohstoffe schwanken mit der Folge, daß auch die Zusammensetzung des Endprodukts gewissen Änderungen unterworfen ist. Entsprechende Toleranzgrenzen wären notwendig. Nicht zu vernachlässigen ist dabei auch der Aspekt der Wahrung von Betriebsgeheimnissen gegenüber dem Wunsch der Verbraucher nach mehr und besseren Informationen. Wichtig erscheint, in jedem Fall sicherzustellen, daß Innovationen als dynamische Kräfte des Wettbewerbs dadurch nicht behindert werden.
- Jedem Mitgliedsland der EG steht es frei, für das eigene Hoheitsgebiet Vorschriften über Herstellung und Vermarktung von Lebensmitteln zu erlassen, sofern dazu keine gemeinschaftlichen Regeln bestehen und daraus keine ungerechtfertigten Handelshemmnisse entstehen. Bei Anwendung des Anerkennungsprinzips kann dies zu einer umgekehrten Diskriminierung inländischer Hersteller führen, wenn ihnen z.B. die Herstellung von Produkten im Inland untersagt ist, die im Ausland gestattet ist (vgl. Borrmann und Michaelis, 1990). Eine solche Umkehrdiskriminierung kann zur Abwanderung von Wertschöpfung ins Ausland führen. Als Möglichkeiten dem entgegenzuwirken sind vor allem zwei zu nennen. Zum einen kann der nationale Gesetzgeber durch entsprechende Gesetzesänderungen inländische Produzenten gleichstellen (Beispiel: Milchimitate). Hält man die Beibehaltung der inländischen Gesetze für Inlandserzeugnisse für notwendig (z.B. Bier), kann durch vermehrte Anstrengungen im Bereich der Kommunikationspolitik die Wettbewerbsstellung der inländischen Produkte verbessert werden. Dies ist in erster Linie eine unternehmerische Aufgabe, es ist aber zu überlegen, ob nicht Änderungen des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) hinsichtlich der Werbung dabei hilfreich sein können.
- Für Qualitätssicherungssysteme von Unternehmen gibt es mehrere Gründe: Absicherung gegenüber Risiken aus der Produkthaftung; Senkung der Betriebskosten und Erhöhung

der Wirtschaftlichkeit in der Fertigung; Zunahme des Qualitätsbewußtseins der Verbraucher und dessen Verlangen nach Sicherheit und Kontrolle. Als Orientierungsgrundlage für Qualitätssicherungssysteme in Unternehmen dienen internationale Normen zum Qualitätsmanagement und zu Qualitätssicherungssystemen (DIN ISO 9000 bis 9004). Mit der Richtlinie über die amtliche Lebensmittelüberwachung (Abl. EG, Nr. L 186 v. 30.6.1989) wird auch die Untersuchung der betriebseigenen Kontrollsysteme Gegenstand der amtlichen Überwachung, die sich dabei an Grundsätzen der guten Laborpraxis orientieren kann (vgl. Ruf in Ernährungswirtschaft Nr. 4, 1990). Funktionsfähige Qualitätssicherungssysteme gewinnen auch unter diesem Aspekt an Bedeutung.

2.3 Verbraucher

Die Verbraucher können im gemeinsamen Binnenmarkt mit einem vielfältigeren Warenangebot rechnen, wenn in Zukunft auch im Bereich des Lebensmittelrechts das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung angewandt wird. Lebensmittel, die in anderen Mitgliedstaaten entsprechend den dort bestehenden Vorschriften hergestellt wurden, sind dann in der Regel auch in anderen Mitgliedstaaten verkehrsfähig. Voraussetzung ist, daß keine Gefährdung der Gesundheit gegeben ist und daß die Lebensmittel ausreichend gekennzeichnet sind, um eine Täuschung der Verbraucher auszuschließen.

Dies impliziert die Vorstellung, daß dem Verbraucher vor allem dort, wo keine Harmonisierung in der Gemeinschaft erfolgt, ein höheres Maß an Eigenverantwortung zukommt und daß er willens und in der Lage ist, dieser Herausforderung gerecht zu werden. Für Verbraucher in der Bundesrepublik, aber sicher noch mehr für die in der früheren DDR, bedeutet dies einen Wandel in ihrem Rollenverständnis weg vom flüchtigen, dem "ge-regelten" Angebot vertrauenden, im einzelnen oft wenig informierten Verbraucher hin zum mündigen Verbraucher, der bereit ist, sich zu informieren, und der die dazu notwendigen Informationen braucht.

Dies für deutsche Verhältnisse neue Verbraucherleitbild stellt erhebliche Anforderungen an den Verbraucher. Die subjektiv im Einzelfall richtige Kaufentscheidung wird schwieriger und aufwendiger. Der Verbraucher selbst hat die Möglichkeit, sich anhand der Kennzeichnung auf dem entsprechenden Produkt ein Bild von den Produkteigenschaften zu machen. Ob er sie nutzt oder nicht, bleibt ihm überlassen.

Gemäß der Theorie der Transaktionskosten ist eine solche Informationsbeschaffung nicht kostenlos. Der Verbraucher nimmt eine Abwägung der Kosten der Informationsbeschaffung mit seinem Nutzenzuwachs durch die Information vor. Der Nutzen ist dabei je nach Einschätzung des Risikos und Bedeutung des Kaufs individuell verschieden und liegt bei Verbrauchern, die zu besonderen Ernährungsformen gezwungen sind oder solchen, die sich besonders gesundheitsbewußt verhalten, naturgemäß hoch. Es ist aber auch nicht zu übersehen, daß die Kosten der Informationsbeschaffung erheblich sein können, da es ja nicht nur um das Lesen der Kennzeichnung geht, sondern auch darum, mit den durch die Kennzeichnung gegebenen Angaben etwas anzufangen.

Große Bedeutung kommt daher der Ausgestaltung der Kennzeichnung hinsichtlich Menge, Inhalt und Verständlichkeit zu, um Überforderungen der Verbraucher zu vermeiden und das angestrebte Ziel zu erreichen.

Auch wenn die Kennzeichnung nicht bei allen Verbrauchern die unterstellte Wirkung zeigt, dem Postulat eines ausreichenden Verbraucherschutzes dürfte die Bereitstellung von Informationen, die den Verbraucher in die Lage versetzen, Produktqualitäten zu erkennen, und Verwechslungen von Produkten zu vermeiden, eher gerecht werden als staatliche Verbote bzw. Regelungen. Sofern diese nicht zum Schutz der Gesundheit notwendig sind, können sie unnötigerweise gegen das unserer Wirtschaftsordnung zugrunde liegende Wettbewerbsprinzip verstoßen und die Konsumentensouveränität einschränken. Letztere kann allerdings durch staatliche Maßnahmen (Kennzeichnung, Beratung) gestärkt werden, die die Kosten der Informationsbeschaffung für den Verbraucher senken.

4 Schlußbemerkung

Die Auswirkungen, die sich durch Änderungen des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts für die Ernährungswirtschaft ergeben, konnten hier nur kurz angedeutet und diskutiert werden. Neue Herausforderungen für den Handel aber auch die Administration blieben weitgehend unberücksichtigt, ebenso wie die kaum überschaubaren Detailregelungen. Dennoch sollte deutlich geworden sein, daß auch im Bereich des Lebensmittelrechts Änderungen eingeleitet oder auch schon umgesetzt wurden, die im Gemeinsamen Binnenmarkt einen freien Warenverkehr, ausreichenden Verbraucherschutz und lauterer Wettbewerb gewährleisten sollen.

Es kann nicht verwundern, daß bei Festlegung und Umsetzung solcher Maßnahmen der Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Bereichen der Ernährungswirtschaft aber auch den einzelnen Mitgliedstaaten oft nur nach langwierigen Diskussionen, in einigen Fällen auch gar nicht möglich ist. Alle am Marktgeschehen Beteiligten stehen in der Verantwortung, kreativ den neuen Herausforderungen durch den Gemeinsamen Binnenmarkt gerecht zu werden. Richtschnur des Handelns sollten dabei Flexibilität und Beharrungsvermögen sein. Flexibilität, um zu den notwendigen Kompromissen zu kommen, und Beharrungsvermögen, um Nivellierungen auf niedrigem Niveau beim Verbraucherschutz zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu erhalten bzw. zu verbessern.

Literaturverzeichnis

BÖCKING, C.: Agrarmarketing auf vertraglicher Basis - ein strategischer Erfolgsfaktor für die Agrarwirtschaft.- Vortrag auf einer Tagung der Akademie Deutscher Genossenschaften vom 11.22.-13.12.1989 auf Schloß Montabaur.

BORRMANN, Ch. und MICHAELIS, J.: Lebensmittel im europäischen Binnenmarkt - Zwischen Verbraucherschutz und Wettbewerb. -Hamburg 1990.

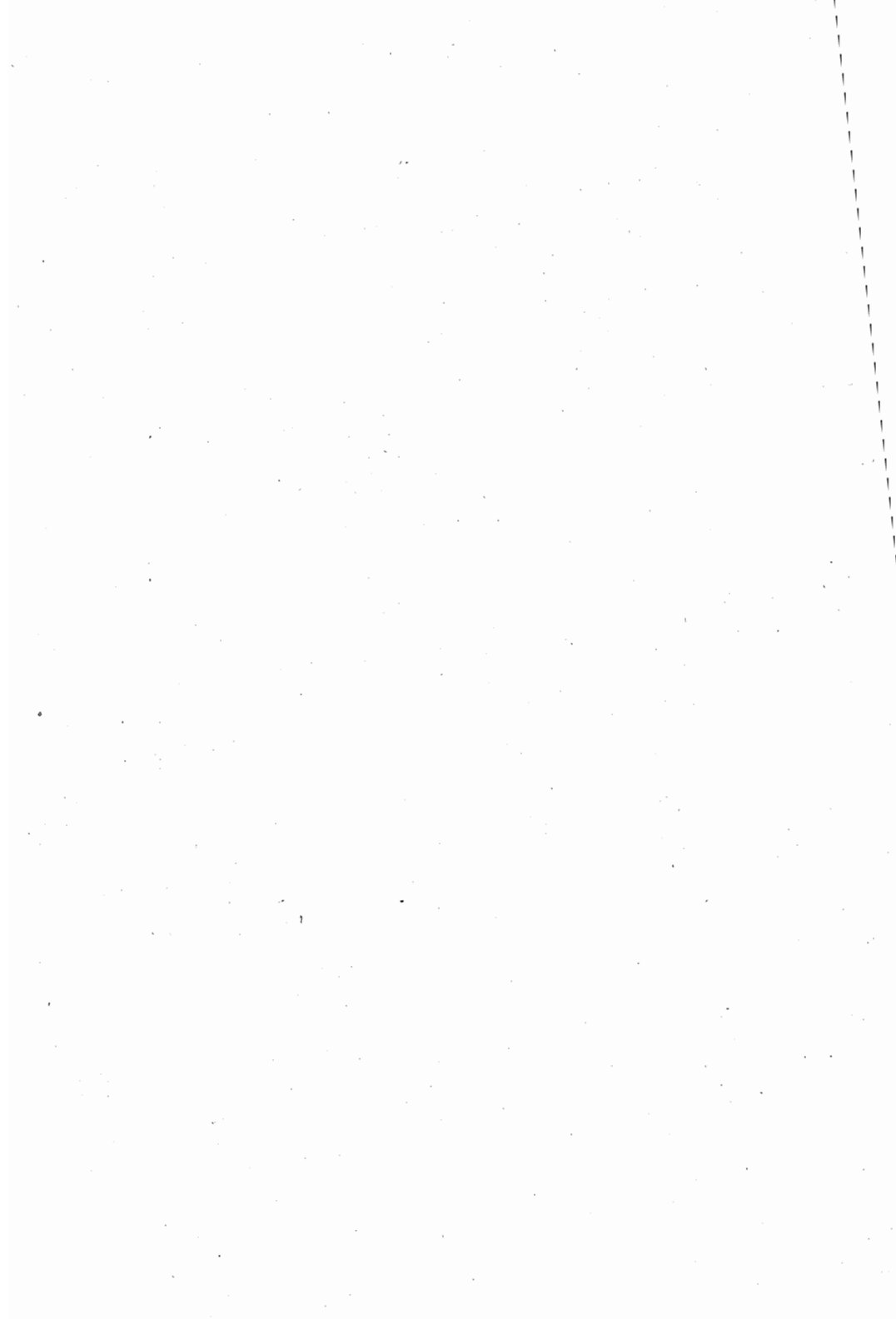
HAHN, P. und MUERMANN, B.: Praxis-Handbuch Lebensmittelrecht. - Hamburg 1987.

HORST, M.: Wettbewerbsänderung durch Harmonisierung der Rechtsgrundlagen.- In: Jositz, J. (Hrsg.): Verbraucherverhalten und zukünftiges Agrarmarketing.- Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung Bd. 50. München 1990, S. 9-22.

HÜLSEMEYER, F.: Unternehmerische Strategien im Binnenmarkt.- CMA-Materialien zum Binnenmarkt 2/90. Bonn 1990, S. 36-52.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Fünfter Bericht von der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Durchführung des Weißbuchs der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes.- KOM (90) 90 endg. Brüssel, den 28.März 1990.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Vollendung des Binnenmarktes: Das gemeinsame Lebensmittelrecht.- KOM (85) 603 endg. Brüssel 1985.



ENTWICKLUNG UND AUFHEBUNG VON REINHEITSGEBOTEN IM NAHRUNGSMITTELBEREICH - ANALYSE UND BEWERTUNG -

von

Martina BROCKMEIER, Frankfurt am Main

1 Problemstellung

Der Qualität von Lebensmitteln wird in den letzten Jahren vor allem in der Bundesrepublik Deutschland besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Ursache hierfür ist ein deutlich gestiegenes Gesundheitsbewußtsein der Verbraucher, das die ernährungsphysiologische und sensorische Qualität der Nahrung in den Mittelpunkt stellt und grundlegende Veränderungen des Ernährungsverhaltens zur Folge hat. Im Angebotsbereich wird dieser Entwicklung durch die Verwendung hochwertiger Rohstoffe und modernster Herstellungstechnologien Rechnung getragen. Darüber hinaus gewährleisten gesetzliche Vorschriften für den Nahrungsmittelbereich ein hohes Qualitätsniveau. Die für den europäischen Binnenmarkt angestrebte Harmonisierung der Lebensmittelgesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft bringt jedoch für das deutsche Lebensmittelrecht grundlegende Veränderungen mit sich. Insbesondere die mit Anwendung der Cassis de Dijoin - Rechtsprechung erfolgte Aufhebung der Reinheitsgebote steht im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Kritiker sehen hierin eine Beeinträchtigung der Absatzchancen landwirtschaftlicher Erzeuger. Auch das Niveau der Nahrungsmittelqualität, über dessen Bewertung große Unsicherheit herrscht, droht nach Meinung vieler Beobachter abzusinken.

Vor diesem Hintergrund befaßt sich der folgende Beitrag im zweiten Kapitel zunächst mit der exakten Messung von Nahrungsmittelqualität. Das hierfür verwendete Konzept der hedonischen Preisermittlung schafft gleichzeitig grundlegende Voraussetzungen für die Betrachtung von nachfrageseitigen Substitutionsbeziehungen auf der Basis von Produkteigenschaften. Im dritten Kapitel werden dann die Konsequenzen einer Aufhebung der Reinheitsgebote für die Nachfrage nach Original- und Imitationsprodukten diskutiert. Das vierte Kapitel faßt schließlich die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Bewertung der Qualität von Nahrungsmitteln durch die hedonische Preisermittlung

2.1 Grundgedanke

Der Begriff der Nahrungsmittelqualität scheint sich selbst bei näherer Betrachtung einer fest vorgegebenen Definition zu entziehen, da neben objektiven Kriterien vor allem die subjektive Erwartungshaltung der Verbraucher gegenüber Nahrungsmitteln eine Rolle spielt. Diese kann jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und sich darüber hinaus im Zeitablauf verändern. Während früher nur die technologische Qualität der Materialbeschaffenheit im Mittelpunkt stand, wird heute der umfassendere Begriff des Qualitätsmanagements verwendet, der das gesamte Produktumfeld mit berücksichtigt.

Daher ist zumindest eine Aufteilung des Qualitätsbegriffs in die wesentlichen Teilbereiche der technologischen, ernährungsphysiologischen und sensorischen Qualität möglich (PAULUS, 1989, S. 22).

Neben der Definition des Qualitätsbegriffs ist auch ein Vergleich verschiedener Qualitätszustände von Nahrungsmitteln problematisch. Zur Lösung des Problems erscheint es zunächst sinnvoll, Qualität als Summe der Teilnutzen zu betrachten, die sich aus dem Konsum jeder einzelnen im Produkt enthaltenen Eigenschaften für den Konsumenten ergibt.

Voraussetzung hierfür ist jedoch eine nach Eigenschaften differenzierte Betrachtungsweise der Nahrungsmittel, die mit der traditionellen Nachfragetheorie nicht erfüllt wird, da sie homogene Güter und deren nutzenmaximale Kombination in den Mittelpunkt stellt.

Im Gegensatz dazu sieht die hedonische Preisermittlung die Eigenschaften und nicht die Güter selbst als eigentliche Nachfrageobjekte an (LANCASTER, 1966, S. 132). Der Konsument kombiniert durch den Kauf bestimmter Güter die entsprechend seiner Präferenzstruktur gewünschten Charakteristika und erreicht dadurch bei Einhaltung der Budgetrestriktion sein Nutzenoptimum. Die Nachfrage nach einer bestimmten Eigenschaft schlägt sich dabei in der Nachfrage nach Produkten mit diesen Eigenschaften und somit auch in ihrem Preis nieder. Aus dem mit unterschiedlichen Ausprägungen der betrachteten Eigenschaft variierenden Preis des Produkts kann daher ein »impliziter Preis«, eine Nachfragefunktion und der Nutzenbeitrag für diese Eigenschaft abgeleitet werden.

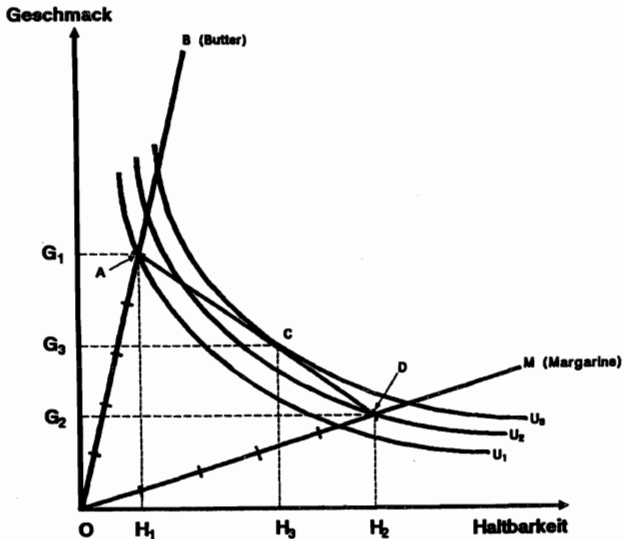
2.2 Implizite Preise und der Lancaster-Ansatz

Der erste Schritt der hedonischen Preisermittlung besteht darin den impliziten Preis einer Eigenschaft zu berechnen. Dieser entspricht der Preisdifferenz zwischen zwei Produkten, die bis auf eine marginale Variation in der Eigenschaft völlig identisch sind (POMMEREHNE, 1987, S. 46). Anschaulicher läßt sich diese Definition an einem konkreten Beispiel darstellen: Zwei Äpfel sind völlig identisch in Form, Farbe, Aussehen, Geschmack und Inhaltstoffen mit Ausnahme des Vitamingehalts, der in einem Apfel marginal höher ist als in dem anderen. Der implizite Preis für einen marginal höheren Vitamingehalt ist dann gleich der Preisdifferenz zwischen diesen beiden Äpfeln.

Neben dieser verbalen Beschreibung können implizite Preise graphisch anhand des von LANCASTER entwickelten Ansatzes abgeleitet werden. Die Betrachtung wird hier jedoch auf zwei Charakteristika ausgedehnt, die der Konsument mit einem dafür vorgesehenen Ausgabenbetrag in Form bestimmter Nahrungsmittel nachfragt. Auf der Basis schwach separabler Nutzenfunktionen gelten bezüglich der beiden Eigenschaften, Geschmack und Haltbarkeit, die Indifferenzkurven in Schaubild 1. Entschließt sich der Verbraucher jetzt zum Kauf von Butter, so erhält er diese beiden Eigenschaften in den durch das Produkt vorgegebenen fixen Mengenkombinationen. Er bewegt sich damit auf dem Fahrstrahl OB, wobei den einzelnen Abschnitten jeweils die für 1 DM verfügbare Menge des Guts zugeordnet werden kann (vgl. NICOLSON, 1989, S. 173).

Dabei wird eine lineare Konsumtechnologie unterstellt, so daß die um einen bestimmten Prozentsatz ansteigende Menge des zugrunde liegenden Produkts auch eine prozentual gleich hohe Zunahme der betrachteten Charakteristika zur Folge hat. Außerdem ist der Nutzen annahmegemäß unabhängig von der Verteilung der Eigenschaften zwischen den einzelnen Produkten (LADD, 1982, S. 27).

Schaubild 1:
**Bewertung von Produkteigenschaften nach
dem LANCASTER – Ansatz**



Quelle: In Anlehnung an Nicholson, *Microeconomic Theory. Basic Principles and Extensions*, 1989, S. 173

Mit Ausgaben in Höhe von 5 DM realisiert der Konsument im Punkt A die Eigenschaftskombination G_1/H_1 , die ihm den Nutzen U_1 stiftet. Dagegen ergibt sich aus der Verwendung des gleichen Ausgabenbetrags für den Kauf von Margarine die Eigenschaftsausprägung G_2/H_2 im Punkt D, die durch den Fahrstrahl OM vorgegeben wird, jedoch das höhere Nutzenniveau U_2 repräsentiert.

Nun erscheint es nicht unbedingt einsichtig, daß der Konsument den ihm zur Verfügung stehenden Ausgabenbetrag allein zum Kauf einer dieser beiden Produkte verwendet. Ebenfalls denkbar wäre ein gemischter Warenkorb aus Margarine und Butter, wodurch der Konsument sich in der Graphik entlang einer Verbindung zwischen dem Punkt A und dem Punkt D bewegen würde. Die Gerade AD ähnelt daher der traditionellen Budgetlinie, ihre Steigung entspricht der Grenzrate der Substitution zwischen den Eigenschaften Geschmack und Haltbarkeit und kann auch als Verhältnis der relativen Preise dieser beiden Attribute interpretiert werden. Bei Kenntnis des Ausgabenbetrags lassen sich somit die impliziten Preise der Eigenschaften in Geldeinheiten quantitativ bestimmen.

Mit der Eigenschaftskombination G_3/H_3 erreicht der Konsument im Punkt C sein Nutzenoptimum U_3 . Hierfür stellt er mit 5 DM einen aus Butter und Margarine bestehenden Warenkorb in dem Mengenverhältnis zusammen, das die Eigenschaften Geschmack und Haltbarkeit in der Optimalkombination gewährleistet.

Darüber hinaus kann die Kombination G_3/H_3 auch durch den Kauf eines Imitationsprodukts realisiert werden, in dem die nutzenmaximalen Eigenschaftsverhältnisse vorhanden sind. Der Punkt C wird jedoch nur mit dem vorgegebenen Ausgabenbetrag von 5 DM erreicht, wenn für den Preis des Imitats folgende Bedingung gilt:

$$P_I = \frac{Q_B}{Q_I} P_B + \frac{Q_M}{Q_I} P_M \quad (1)$$

mit: P_I, P_B, P_M Imitat-, Butter- bzw. Margarinepreis
 Q_I Imitatmenge im Punkt C
 Q_B, Q_M Butter- bzw. Margarinemenge am gemischten Warenkorb im Punkt C

Dagegen würde ein über (unter) P_I liegender Imitatpreis bei Einhaltung der Budgetrestriktion ein unter (über) U_3 liegendes Nutzenniveau tangieren.

Die im Lancaster-Ansatz vorgegebene Beschränkung auf zwei Charakteristika kann in der Realität nicht aufrechterhalten werden. Ökonometrische Schätzungen der impliziten Preise bedienen sich daher der sogenannten hedonischen Preisfunktion, die den Preis eines Produkts als Funktion aller relevanten und objektiv vorhandenen Produkteigenschaften beschreibt. Das anschließende Beispiel soll diesen Zusammenhang verdeutlichen.

Ein Nahrungsmittel ist annahmegemäß vollständig charakterisiert durch vier Eigenschaften, die in der hedonischen Preisfunktion in Beziehung zum Produktpreis (P) gesetzt werden:

$$P = P(E_1, E_2, E_3, E_4) \quad (2)$$

Gleichung (2) kann anhand empirisch ermittelter Preise und konsumierter Mengen der Eigenschaft (E_1, E_2, E_3, E_4) geschätzt werden. Durch partielle Ableitung nach einem der Charakteristika, z.B. E_1 , läßt sich dann der implizite Preis (p_{E_1}) dieser Eigenschaft bestimmen:

$$\frac{\delta P}{\delta E_1} = p_{E_1}(E_1, E_2, E_3, E_4) \quad (3)$$

Anhand von $p_{E_1}(E_1, E_2, E_3, E_4)$ ist eine Aussage darüber möglich, um wieviel höher der Preis für das Nahrungsmittel bei einer ceteris paribus marginal höheren Ausprägung von E_1 ist. Wird dagegen die absolute Veränderung des Eigenschaftsniveaus mit diesem impliziten Preis multipliziert (z.B. die nicht-marginale Steigerung des Vitamingehalts in einem Apfel multipliziert mit dem impliziten Preis für Vitamine), so ergibt sich daraus die absolute Preisänderung.

2.3 Kompensierte inverse Nachfragefunktionen

Der implizite Preis eines Charakteristikums dient im zweiten Schritt dazu, die Nachfragefunktion dieser Eigenschaft zu schätzen (LANCASTER, 1971, S. 7).

Von entscheidender Bedeutung hierfür ist die Spezifikation der hedonischen Preisfunktion (2), wobei zunächst eine lineare Beziehung zwischen den einzelnen Variablen betrachtet werden soll:

$$P = \xi_1 E_1 + \xi_2 E_2 + \xi_3 E_3 + \xi_4 E_4 \quad (4)$$

Durch partielle Ableitung von Gleichung (4) nach E_1 ergibt sich der implizite Preis der Eigenschaft (β_1):

$$\frac{\delta P}{\delta E_1} = \xi_1 \quad (5)$$

Dieser ist unabhängig vom Eigenschaftsniveau konstant, für alle Konsumenten gleich und läßt daher keinen Rückschluß auf die Nachfragefunktion der Eigenschaft zu (POMMEREHNE, 1987, S. 48).

Dagegen variiert der implizite Preis der Eigenschaft bei nicht-linearer Spezifizierung von Gleichung (2) mit dem Ausgangsniveau der Eigenschaft und je nach funktionaler Form auch mit dem Niveau anderer Größen, so daß eine Identifizierung der Nachfragefunktion möglich ist.

Werden unterschiedliche Nutzenfunktionen und Einkommen der Konsumenten vorausgesetzt, lassen sich zunächst zwei Grenzfälle unterscheiden (FREEMAN, 1979, S. 157):

- Die hedonische Preisfunktion und damit auch der implizite Preis ist für die Konsumenten exogen, wenn ein völlig elastisches Angebot der betrachteten Eigenschaft vorliegt. Die Nachfragefunktion dieser Eigenschaft kann anhand der beobachteten konsumierten Menge der Eigenschaft (E_1), ihrer impliziten Preise (P_{E_1}) und weiterer Nachfragefaktoren (z.B. dem Einkommen (Y)) geschätzt werden:

$$E_1 = E_1(P_{E_1}, Y) \quad (6)$$

- Bei fest vorgegebenem Angebot der betrachteten Eigenschaft ist dagegen der implizite Preis als marginale Zahlungsbereitschaft (ZB) zu interpretieren. ZB_{E_1} gibt den Betrag an, den ein Konsument für eine marginale Steigerung von E_1 maximal zu zahlen bereit ist. In die Schätzung werden hier ebenfalls die konsumierte Menge der Eigenschaft, ihr impliziter Preis sowie weitere Nachfragefaktoren eingebracht. Es wird jedoch die inverse Nachfragefunktion oder marginale Zahlungsbereitschaftsfunktion der Eigenschaft geschätzt:

$$ZB_{E_1} = P_{E_1}(E_1, Y) \quad (7)$$

Da jedoch im allgemeinen das Angebot und die Nachfrage einer bestimmten Eigenschaft als Funktion des impliziten Preises betrachtet werden kann, ist die Schätzung von Simultangleichungssystemen notwendig. Unter Berücksichtigung des Identifikationsproblems kann

die marginale Zahlungsbereitschaft und die Angebotsfunktion des Charakteristikums ermittelt werden (ROSEN, 1974, S. 38 ff).

Der Nutzen eines Charakteristikums läßt sich aus der somit verfügbaren Nachfragefunktion approximativ als nichtmarginale Zahlungsbereitschaft bestimmen. Diese ergibt sich bei nichtmarginaler Veränderung der Eigenschaftsausprägung als Fläche unterhalb der Nachfragekurve (HARRISON, RUBINFELD, 1978, S. 82).

3 Konsequenzen einer Aufhebung der Reinheitsgebote

3.1 Verdrängungseffekte durch Imitationsprodukte

Nachteilige Auswirkungen werden bei Aufhebung der Reinheitsgebote vor allem im Agrarsektor befürchtet. Eine Zulassung von Imitationsprodukten soll danach auf denjenigen Märkten zu Verdrängungseffekten führen, die ohnehin durch eine Überschußsituation gekennzeichnet sind und außerdem bedeutende Anteile der Erzeugererlöse auf sich vereinen. Eine Verschärfung der Situation wird darüber hinaus erwartet durch den im Vergleich sehr niedrigen Außenhandelsschutz für Ölsaaten. Das niedrigere Preisniveau der unter Einsatz von Soja hergestellten Milch- oder Fleischimitate könnte daher die Substitutionsprozesse beschleunigen, die Überschüsse an Rohmilch und Fleisch weiter ansteigen lassen und zu Umsatzeinbußen für die landwirtschaftlichen Erzeuger führen.

Da die EG-Agrarpolitik aber schon jetzt an die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit stößt, besteht ein besonderes Interesse, die Verdrängungseffekte einer Aufhebung der Reinheitsgebote quantitativ zu bestimmen.

Erste Hinweise über die Größenordnung der Substitutionseffekte durch Imitationsprodukte auf dem EG-Milchmarkt lieferten Berechnungen des Bundeslandwirtschaftsministeriums und des Milchindustrieverbands, die langfristig eine Verminderung des Milchabsatzes von 6 Mio. t bzw. 10 Mio. t ermittelten (AGRA-EUROPE, 1985, S. III/1; MILCH-MARKETING, 1987, S. 26). Beiden Schätzungen liegen zeitlich modifizierte Analogieverfahren zugrunde. Auf der Basis deskriptischer Methoden kommen MEYER und WEINDLMAIER (1988, S. 66) zu dem Schluß, daß die oben angegebenen Substitutionseffekte für die Bundesrepublik Deutschland als durchaus realistisch angesehen werden können. BUCHHOLZ (1987, S. 178/179) geht mit 540 Tsd. t kurzfristig und 1,281 Mio. t langfristig verdrängten Milchäquivalenten von weitaus geringeren Absatzeinbußen aus. BÖCKENHOFF u.a. schätzt das Marktvolumen für Imitationsprodukte in den einzelnen EG-Ländern getrennt jeweils für die Situation einer Beibehaltung oder einer vollständigen EG-weiten Aufhebung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Eine EG-weite Aufhebung der Reinheitsgebote verursacht hiernach einen Minderverbrauch von 53 Tsd. t Milchfett, während der Milchproteinverbrauch kaum tangiert wird. Grundlage dieser Studie sind Befragungen von Marktexperten in acht EG-Ländern, die mit Hilfe indirekter Analogieverfahren in die Prognose eingeflochten wurden (BÖCKENHOFF u.a., 1989, S. 158 u. 160; HAMM, 1990, S. 251).

Alle Arbeiten zu diesem Themenkomplex liefern erste wichtige Anhaltspunkte über die Größenordnung des zukünftigen Marktvolumens der Imitationsprodukte. Die insgesamt stark variierenden Ergebnisse der einzelnen Studien und die Beschränkung der Vorgehensweise auf überwiegend qualitative Prognoseverfahren lassen jedoch die weitergehende Beschäftigung mit der Fragestellung auf der Basis quantitativer Marktforschungsmethoden sinnvoll erscheinen. Die angelsächsische Literatur bietet hierzu interessante Hinweise.

3.2 Zur Quantifizierung des Marktpotentials von Produktinnovationen

Voraussetzung für Prognosen des zukünftigen Marktvolumens von Nahrungsmitteln auf statistisch-ökonomischer Grundlage sind vergangenheitsbezogene Daten über relevante Bestimmungsgründe der Nachfrage- und Angebotsseite. Diese sind jedoch für Produktinnovationen (z.B. Imitate) nicht verfügbar, so daß ein solches methodisches Vorgehen nicht durchführbar erscheint.

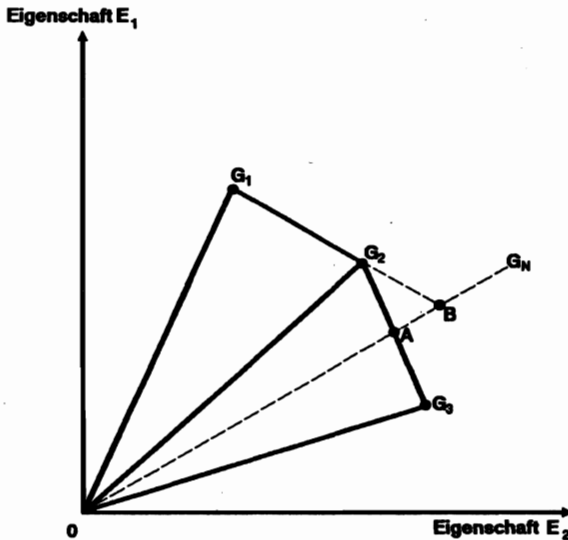
Werden jedoch nicht die Produkte selbst, sondern ihre Eigenschaften zugrunde gelegt, kann das Marktpotential eines neuen Produkts geschätzt werden, wenn folgende Bedingungen gegeben sind (vgl. LANCASTER, 1971, S. 117):

- Das innovative Gut weist Charakteristika auf, die andere Produkte ebenfalls, jedoch in anderen Kombinationen besitzen.
- Das neue Produkt muß sich in eine Gruppe schon am Markt existierender Güter einfügen lassen, die isoliert von dem übrigen Verbrauch betrachtet werden kann.
- Die Marktdaten und Informationen über alle relevanten Eigenschaften der bereits vorhandenen Produkte sind verfügbar.
- Die Konsumtechnologie der Güter in der betrachteten Gruppe ist linear.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so können mit Hilfe der Informationen Preis-Mengen-Kombinationen der Produktinnovation berechnet und unmittelbare Substitutionsbeziehungen aufgezeigt werden. Im Schaubild 2 wird der Zusammenhang graphisch dargestellt. Die Betrachtung beschränkt sich auf die zwei Eigenschaften E_1 und E_2 . Die bereits am Markt vorhandenen Güter G_1 , G_2 und G_3 weisen die beiden Charakteristika in festen Verhältnissen auf, die jeweils in den Fahrstrahlen OG_1 , OG_2 und OG_3 zum Ausdruck kommen. Die Verbindungslinie zwischen G_1 , G_2 und G_3 wird dabei als Efficiency Frontier bezeichnet und gibt alle möglichen Kombinationen von E_1 und E_2 an, die mit einem bestimmten Ausgabenbetrag zunächst nur durch den Kauf der drei bereits am Markt existierenden Güter realisiert werden können. In dieser Situation wird ein neues Produkt (G_N) eingeführt. G_N besitzt die mit dem Fahrstrahl OG_N vorgegebenen Verhältnisse der Eigenschaften E_1 und E_2 . Der maximale Preis, zu dem das neue Produkt auf dem Markt verkauft werden kann, muß exakt so ausgestaltet sein, daß genau der Punkt A auf der Efficiency Frontier mit dem festgelegten Ausgabenbetrag erreicht wird. Anhand von Gleichung (1) besteht nun die Möglichkeit, diesen Preis quantitativ zu bestimmen. Bei jedem darüber liegenden Preis ist in der bestehenden Konstellation die Produktinnovation für den Konsumenten ineffizient. Wird jedoch durch einen entsprechenden Preis der Punkt A erreicht, so ergeben sich im Gegensatz zur traditionellen Nachfragetheorie nur Substitutionsbeziehungen zwischen G_2 , G_3 und G_N . Unberührt von diesen Vorgängen bleibt dagegen G_1 , obwohl es in dieselbe Produktkategorie einzuordnen ist. Die Situation verändert sich erst, wenn der Preis des innovativen Produkts so weit abgesenkt wird, daß Punkt B mit dem vorgegebenen Ausgabenbetrag erreicht wird. Nun ist G_N auch für Konsumenten interessant, die sich bisher entlang der Geraden G_1G_2 bewegt haben. In diesem Fall ergeben sich Substitutionsbeziehungen zwischen G_1 , G_2 und G_N . Ineffizient geworden ist dagegen G_3 , da der Konsument durch die alleiniger Verwendung des vorgegebenen Ausgabenbetrags für das neue Produkt in jedem Fall sowohl von E_1 als auch von E_2 mehr Einheiten erhält.

Die obigen Ausführungen zeigen auf, welche Substitutionsbeziehungen bei variierendem Preis der Produktinnovation relevant sind. Um quantitative Aussagen über das Ausmaß der Substitutionseffekte zu erhalten, ist es notwendig die Nachfragekurve der einzelnen Eigenschaften aus den zur Verfügung stehenden Marktdaten zu schätzen. Diese legen dann zugleich die unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Verbrauchersegmente offen.

Schaubild 2:
Marktpotential und Verdrängungseffekte
einer Produktinnovation



Quelle: In Anlehnung an LANCASTER, *Consumer Demand. A new Approach.* 1971, S. 118

In der Literatur finden sich hierfür mehrere Beispiele. HYSLOP (1970) schätzte eine hedonische Preisfunktion für Hartweizen, in der neben verschiedenen Inhaltsstoffen auch Ursprungs-, Bestimmungsort und Transportart berücksichtigt wurden (LADD, 1982, S. 36). LADD und SUVANNUNT (1976) berechneten den Zusammenhang zwischen dem Kalorien-, Protein-, Kohlenhydratgehalt, einzelnen Vitaminen und Mineralstoffen und den Preisen von 31 verschiedenen Fleisch-, Milch- und Geflügelprodukten. MORGAN, METZEN und JOHNSON (1979) ermittelten mit Hilfe der hedonischen Preisfunktion die Beziehung zwischen Getreidepreisen, den Inhaltsstoffen und weiteren Produktcharakteristika. Aus der hedonischen Preisfunktion läßt sich dann, wie HARRISON und RUBINFELD (1978) zeigen, die Nachfragefunktion einer Eigenschaft ableiten.

4 Fazit

Im Zuge der Realisierung des Binnenmarkts ist eine Angleichung der unterschiedlichen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen EG-Mitgliedsländern erforderlich. Insbesondere die Aufhebung der Reinheitsgebote läßt Befürchtungen laut werden, die eine Verminderung der Absatzchancen landwirtschaftlicher Erzeuger und der Nahrungsmittelqualität zum Inhalt haben. Gefragt ist daher ein methodisches Instrument, mit dem die Qualität von Lebensmitteln gemessen und somit auch verglichen werden kann. Hilfestellung leistet hier das Konzept der hedonischen Preisermittlung, das nicht die Güter selbst, sondern deren Eigenschaften in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Ein methodisches Vorgehen dieser Art eröffnet die Möglichkeit, Nachfragefunktionen einzelner Produkteigenschaften und ihren Nutzenbeitrag abzuleiten, der zur Qualitätsbewertung herangezogen werden kann. Den bei Aufhebung der Reinheitsgebote im Agrarsektor befürchteten nachteiligen Auswirkungen wird angesichts der bestehenden Überschußsituation ebenfalls große Aufmerksamkeit gewidmet. Mehrere Studien auf der Basis qualitativer Prognoseverfahren liefern erste wichtige Hinweise über das zukünftige Marktvolumen von Imitationsprodukten. Bei weitergehender Beschäftigung mit der Fragestellung unter Einbeziehung quantitativer Marktforschungsmethoden erweist sich auch hier die hedonische Preisermittlung als geeignetes Instrumentarium, mit dem Preis-Mengen-Kombinationen von Produktinnovationen und Substitutionseffekte bestimmt werden können.

Abschließend soll jedoch darauf hingewiesen werden, daß sich bei Aufhebung der Reinheitsgebote für die deutsche Landwirtschaft auch Vorteile ergeben, da

- Produktinnovationen auch neue Verdienstmöglichkeiten mit sich bringen;
- die Aufhebung von Reinheitsgeboten in EG-Nachbarländern neue Absatzchancen für heimische Landwirte eröffnet;
- traditionelle Inhaltsstoffe auch in Imitaten Verwendung finden.

Reinheitsgebote sollten daher nur privatwirtschaftliches Absatzinstrumentarium, nicht aber staatlich verordnet sein.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE, Auseinandersetzung um Milchsubstitute wird heftiger. Jg. 26, H. 43, 1985, S. III/1-4.

BEHR'S VERLAG (Hrsg.), Die Cassis-Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. Eine Entscheidungssammlung. Köln 1989.

BÖCKENHOFF, E., HAMM, U., MÜLLER, A. und TSCHMARKE, A., Nachfrageveränderungen bei Milch durch Imitationsprodukte. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 371) Münster-Hiltrup 1989.

BUCHHOLZ, E., Die Auswirkungen von Imitationsprodukten auf den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland. »Landbauforschung Völkensrodek«, Jg. 1987, H. 3, 1987, S. 175-181.

FREEMAN III, M.A., Hedonic Prices, Property Values and Measuring Environmental Benefits: A Survey of the Issues. »The Scandinavian Journal of Economics«, H. 81, 1979, S. 154-174.

HAMM, U., Methodische Ansätze zur Prognose der Nachfrage nach sogenannten Milchimitationsprodukten. »Agrarwirtschaft«, Jg. 39, H. 8, 1990, S. 248-253.

HARRISON, D. und RUBINFELD, D.L., Hedonic Housing Prices and the Demand for Clean Air. »Journal of Environmental Economics and Management«, H. 5, 1978, S. 81-102.

LADD, G.E. und SUVANNUNT, V., A Model of Consumer Goods Characteristics. »American Journal of Agricultural Economics«, Jg. 58, H. 3, 1976, S. 504-510.

LADD, G.E., Survey of Promising Developments in Demand Analysis: Economic of Product Characteristic. In: Rausser, G.C. (Hrsg.), New Directions in Econometric Modelling and Forecasting the U.S. Agriculture. New York 1982, S. 17-53.

LANCASTER, K., A New Approach to Consumer Theory. »Journal of Political Economy«, H. 74, 1966, S. 132-166.

LANCASTER, K., Consumer Demand. A New Approach. New York und London 1971.

MEYER, U. und WEINDLMAIER, H., Die Einstellung der Verbraucher in der Bundesrepublik Deutschland zu Milchimitaten. MilchMarketing Ratgeber Nr. 4, Bonn 1988.

MILCH-MARKETING, Neue Hoffnung für § 36. H. 9, 1987, S. 24-45.

MORGAN, K.J., METZEN, E.J. und JOHNSON, S.R., An Hedonic Index for Breakfast Cereals. »Journal of Consumer Research«, Jg. 6, 1979, S. 67-75.

NICHOLSON, W., Microeconomic Theory. Basic Principles and Extensions. New York und London 1989.

PAULUS, K., Was ist eigentlich Nahrungsmittelqualität? »Ernährungswirtschaft«, H. 2, 1989, S. 22/23.

POMMEREHNE, W.W., Präferenzen für öffentliche Güter. Ansätze zu ihrer Erfassung. Tübingen 1987.

ROSEN, S., Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. »Journal of Political Economy«, Jg. 82, 1974, S. 34-55.

MASSNAHMEN ZUR SICHERSTELLUNG UND ERHALTUNG DER WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DEUTSCHER MILCHPRODUKTE GEGENÜBER AUSLÄNDISCHEN PRODUKTEN UND IMITATIONSERZEUGNISSEN

von

Andreas MÜLLER, Stuttgart-Hohenheim

1 Einleitung und Problemstellung

Im Zuge der Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wird die Molkereiwirtschaft insbesondere durch den Wegfall von Handelshemmnissen und die langfristig angestrebte Einführung einer gemeinsamen Währung tangiert werden. Im folgenden sollen die sich hieraus ergebenden Konsequenzen exemplarisch für das Milchprodukt Butter dargestellt werden. Im Anschluß daran werden Maßnahmen für die Sicherung und Erhaltung der Stellung deutscher Butter im Wettbewerb mit Butter ausländischer Herkunft und Imitationsprodukten abgeleitet.

Die mit der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes einhergehenden Maßnahmen werden die Stellung der deutschen Molkereiwirtschaft im Wettbewerb mit ausländischen Anbietern und Herstellern von Substitutionsprodukten sowohl stärken als auch schwächen:

- Die sich bislang nur in vagen Konturen abzeichnende Einführung einer gemeinsamen Währung in der Gemeinschaft wird infolge des Wegfalls des für deutsche Anbieter als Wettbewerbsverzerrung empfundenen Grenzausgleichs (vgl. DMK, 1986, S.317 ff.) zu einer Verbesserung der Marktstellung inländischer Anbieter gegenüber Anbietern aus Schwachwährungsländern führen.
- Die auf eine Harmonisierung unterschiedlicher nationaler lebensmittelrechtlicher Bestimmungen abzielende Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes beeinträchtigt die Wettbewerbsstellung der Butteranbieter insofern, als nun die bislang auf dem deutschen Markt nicht verkehrsfähigen Mischfette mit Butter um die Gunst der Konsumenten konkurrieren.
- Der Wegfall nationaler Handelshemmnisse verbessert für ausländische Anbieter die Möglichkeiten zur Erschließung und zum Zugang auf den deutschen Markt (vgl. BUCHHOLZ/WENDT, 1990, S.75). Damit wird auf dem Buttermarkt künftig ein noch stärkerer Wettbewerb herrschen.

Für die Entscheidungsträger in den Molkereien und anderen auf das Geschehen auf dem Buttermarkt Einfluß nehmenden Institutionen stellt sich daher die Frage, wie die Position der deutschen Butteranbieter im Hinblick auf das durch die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes zu erwartende verstärkte Angebot an ausländischer Butter und Imitationsprodukten gesichert werden kann.

2 Der Preis als Wettbewerbsinstrument

2.1 Bedeutung des Preises für den Absatz von Butter

Die Bedeutung des Preises für den Absatz von Butter kommt in folgenden Beobachtungen zum Ausdruck:

- In der ökonomischen Theorie wird im allgemeinen davon ausgegangen, daß sich die Nachfrager bei Nahrungsmitteln wie Butter preiselastisch verhalten, d.h. bei steigenden Preisen weniger und bei sinkenden Preisen mehr Butter nachfragen. Die Nachfrageentwicklung der vergangenen Jahre scheint ein derartiges Verbraucherverhalten zu belegen. So werden für den seit Mitte der 80er Jahre gestiegenen Butterverbrauch neben Präferenzänderungen und Sonderabsatzmaßnahmen die sinkenden Butterpreise verantwortlich gemacht. Da die Konsumenten bei dem Grundnahrungsmittel Butter über eine hohe Preiskenntnis verfügen, reagieren sie zudem sehr preissensibel (vgl. GFM, 1989, S.75).
- Auswertungen eines Verbraucherpanels weisen darauf hin, daß ausländische Butter insbesondere dann Marktanteile gewinnen konnte, wenn deren Preis unter demjenigen deutscher Ware lag und umgekehrt niedrigere Preise deutscher Ware zu sinkenden Marktanteilen ausländischer Butter führten (vgl. GFM, 1989, S.74 ff.).
- Im Vereinigten Königreich und Irland konnten Mischfette bei tendenziell steigenden Butterpreisen rasch Marktanteile gewinnen (vgl. BÖCKENHOFF ET AL., 1989, S.87 ff.), während die schleppende Markteinführung von Mischfetten in der Bundesrepublik mit den derzeit niedrigen Butterpreisen in Verbindung gebracht wird (N.N., 1990(a), S.20). Eine auf sinkenden Butterpreisen basierende Verengung des Preisverhältnisses zwischen pflanzlichen Fetten und Milchfett erschwerte den Anbietern von Mischfetten durch die Einengung ihres Erlösspielraumes offensichtlich die Vermarktung dieser neuen Produkte. Für einen attraktiven unter dem Butterpreis angesiedelten Verbraucherpreis der Mischfette, die Gewährung einer für den Handel interessanten Spanne sowie für die Finanzierung von Marketingmaßnahmen ist jedoch ein möglichst großer Erlösspielraum erforderlich.
- Bei einem Vergleich der Kapazitäten der Butterabteilungen von Molkereien in der Gemeinschaft zeigt sich, daß die wichtigsten Butterexporteure Niederlande, Irland, Dänemark, Belgien und das Vereinigte Königreich im Durchschnitt über größere Produktionseinheiten als deutsche Molkereien verfügen. Unterstellt man, daß sich auch bei der Butterherstellung größenabhängige Kosteneinsparungen erzielen lassen (vgl. BREHM/KREHL, 1975, S.614 ff.), so dürften die ausländischen Anbieter aufgrund niedrigerer Produktionskosten über Wettbewerbsvorteile verfügen.

2.2 Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Maßnahmen, die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit über den Wettbewerbsfaktor Preis bezwecken, zielen im Hinblick auf Substitutionserzeugnisse von Butter auf eine Verminderung der Preiswürdigkeit pflanzlicher Fette gegenüber Milchfett ab. Unter dem Aspekt der ausländischen Konkurrenz zielen sie auf eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anbieter durch die Verminderung von Produktions- und Vermarktungskosten ab. Als Handlungsebenen kommen daher zum einen die auf das Agrarpreisgefüge einfluß nehmenden Organe der Europäischen Gemeinschaft sowie zum anderen auf der Produktionsebene die Molkereien in Betracht.

2.2.1 Handlungsebene EG-Agrarpolitik

- Die alljährlichen Preisverhandlungen des EG-Ministerrats setzen im Interessenkonflikt zwischen den auf Preissteigerungen gerichteten Erzeugerinteressen und den auf eine Begrenzung der Marktordnungsausgaben für das Überschußprodukt Butter gerichteten Interessen der EG-Kommission mit der Festsetzung des Interventionspreises für Butter den Rahmen für die Preisbildung auf dem Buttermarkt. Unterstellt man ein preiselastisches Nachfrageverhalten der Verbraucher, so erscheint eine restriktive Preispolitik geeignet, den Butterverbrauch zu stabilisieren und den Preisvorteil von Imitaten und anderen Substituten zu vermindern.
- Im Rahmen der GATT-Verhandlungen wird von der Europäischen Gemeinschaft eine höhere Einfuhrbelastung von Ölsaaten und Futtermitteln als Ausgleich für den Abbau von Agrarsubventionen gefordert (N.N., 1990(b), S.482). Die Realisierung dieser Forderungen würde eine Verteuerung pflanzlicher Öle und Fette und damit durch eine Verengung der Preisrelation zwischen pflanzlichen Fetten und Milchlakt die Wettbewerbsfähigkeit von Butter gegenüber Imitationsprodukten und anderen Substituten stärken.

2.2.2 Handlungsebene Molkereiwirtschaft

Für die deutsche Molkereiwirtschaft ergibt sich infolge ihrer im Vergleich zu den wichtigsten Butterexporteuren ungünstigen Produktionsstruktur und dadurch bedingten höheren Produktionskosten die Notwendigkeit zu kostensenkenden Rationalisierungsmaßnahmen, um in dem über den Wettbewerbsfaktor Preis geführten Verdrängungswettbewerb mit den ausländischen Anbietern konkurrieren zu können. Kosteneinsparungen lassen sich bei der Butterherstellung zum einen durch die Nutzung von Größeneffekten bei der Zusammenfassung der Produktion in größeren Einheiten sowie zum anderen durch eine bessere Auslastung vorhandener Anlagen in Verbindung mit Kapazitätsstilllegungen erzielen. Aufgrund der hohen Bindung von Kapital und Rohstoffressourcen in einen wettbewerbsintensiven Markt wie dem des Standardproduktes Butter dürfte jedoch die Bereitschaft einzelner Molkereien, in kostenoptimale Produktionseinheiten zu investieren, relativ gering sein (vgl. DREWS, 1988, S.1638). Durch überbetriebliche, organisatorische Zusammenschlüsse einzelner Molkereien auf regionaler Ebene mit dem Ziel der Arbeitsteilung und Spezialisierung in Produktion und Vermarktung könnten jedoch bei Kapazitätsstilllegungen durch eine bessere Auslastung vorhandener Kapazitäten und durch Investitionen in gemeinschaftlich betriebene kostenoptimale Produktionseinheiten Kostensenkungen realisiert werden.

3 Qualität als Wettbewerbsinstrument

3.1 Bedeutung der Produktqualität für den Absatz von Butter

Obwohl es sich bei Butter um ein vergleichsweise homogenes Nahrungsmittel handelt, weist das im Handel angebotene Buttersortiment objektiv und subjektiv begründbare qualitative Unterschiede auf. Neben sogenannter Standardbutter umfaßt das Butterangebot Premiumbutter, die zumeist als Markenartikel vermarktet wird. Hinsichtlich der Qualitätsdifferenzierung auf dem deutschen Buttermarkt sind folgende Feststellungen zu treffen:

- In den vergangenen Jahren wurden nahezu 95 % der gesamten deutschen Buttererzeugung unter der Bezeichnung der Handelsklasse "Deutsche Markenbutter" abgesetzt, die aber aufgrund des insbesondere hinsichtlich der Streichfähigkeit schwankenden

Qualitätsniveaus und wegen der äußerst vielfältigen Aufmachung nicht die charakteristischen Eigenschaften eines Markenartikels aufweist (vgl. BÖCKER, 1987, S.193; NIESCHLAG/DICHTL/HÖRSCHGEN, 1985, S.182), wie dies etwa der Name vermuten lassen könnte.

- Im Einzelhandel wird Butter ausländischer Herkunft in beachtlichem Umfang als im Hochpreissegment platzierter Markenartikel (z.B. "KERRYGOLD", "HOLLÄNDISCHE MARKENBUTTER", "LURPAK") angeboten (vgl. CLASSEN, 1989, S.62). Die für diese Markenartikel bestehenden Verbraucherpräferenzen dürften unter anderem auf einer ganzjährig gewährleisteten hohen Streichfähigkeit und auf der für diese Produkte betriebenen Verbraucherwerbung basieren.
- Unter der außerordentlichen Markenvielfalt auf dem deutschen Buttermarkt sind nur wenige profilstarke Marken anzutreffen, die einen nationalen oder zumindest regionalen Markenartikelcharakter aufweisen und für Handel und Konsumenten nicht ohne weiteres austauschbar sind. Während auf den Märkten für Margarine, Milchlhalb fett und Mischfett hohe Marktanteile auf Markenartikel entfallen, kommen auf dem Buttermarkt Markenartikeln aus inländischer Produktion insgesamt nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu.

3.2 Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Strategien, die sich auf eine Austragung des Wettbewerbes über den Faktor Qualität gründen, zielen zum einen darauf ab, die objektive Produktqualität des gesamten Butterangebotes zu erhöhen und zum anderen für einen Teil des Angebotes Verbraucherpräferenzen zu schaffen, die auf besonderen objektiven und subjektiven Qualitäten dieser als Markenartikel zu vermarktenden Produkte basieren. Als Handlungsebenen kommen hier zum einen der Gesetzgeber, der im Rahmen des Milchrechtes auf die Produktqualität von Butter Einfluß nimmt, sowie zum anderen die Unternehmen der Molkereiwirtschaft in Betracht.

3.2.1 Handlungsebene Gesetzgeber

Butter aus inländischer Produktion kann prinzipiell unter der Bezeichnung "Butter" oder aber wie der überwiegende Teil des Butterangebotes unter der Bezeichnung einer Handelsklasse vermarktet werden. Da die Berechtigung, Butter unter einer Handelsklasse zu vermarkten, von in einer amtlichen Butterprüfung nachzuweisenden und in der Butterverordnung fixierten qualitativen Mindestanforderungen abhängt, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, die Produktqualität direkt zu beeinflussen. Da die Standards der amtlichen Butterprüfung offensichtlich nicht in der Lage sind, eine ganzjährig befriedigende Streichfähigkeit zu garantieren, wäre zu prüfen, inwieweit eine Verschärfung der Qualitätsanforderungen im Rahmen der amtlichen Butterprüfung sowie eine Zulassung der MilCHFettfraktionierung zur Verbesserung der Streichfähigkeit von Butter zu einer qualitativen Verbesserung des Butterangebotes beitragen könnten.

3.2.2 Handlungsebene Molkereiwirtschaft

Aufgrund des Scheiterns der von der CMA konzeptionell unterstützten Einführung einer nationalen Buttermarke Mitte der 80er Jahre, dürfte in der Molkereiwirtschaft die Bereitschaft, sich neuerlich an einem nationalen Markenartikelkonzept zu beteiligen, gering sein. Da die Mehrzahl der Molkereien mit der Durchsetzung eigener Markenartikelkonzepte überfordert sein dürfte, erscheint eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene bzw. auf der Ebene der Molkereiabsatzzentralen der am ehesten geeignete Ansatzpunkt zu sein.

Voraussetzung für derartige Markenartikelkonzepte ist eine einheitliche, herausragende Produktqualität der Butter, die sich aus der Sicht der Konsumenten sowohl aus der objektiven Produktbeschaffenheit (z.B. Streichfähigkeit, Frische, Verpackung) als auch aufgrund subjektiver Einschätzungen des Produktes (z.B. Herkunft) ergeben kann und die durch Einsatz kommunikationspolitischer Instrumente zum Aufbau von Präferenzen bei Verbrauchern und Handel führt.

4 Die Produktinnovation als Wettbewerbsinstrument

4.1 Bedeutung von Produktinnovationen für den Streichfettmarkt

Aufgrund ihrer objektiven Produktbeschaffenheit wird Butter einigen Erwartungen, die von Verbrauchern an Streichfetterzeugnisse gestellt werden, nicht gerecht, während bei Substitutionsprodukten durch Produktinnovationen (z.B. Mischfette) diesen Wünschen weitestgehend Rechnung getragen werden kann. In diesem Zusammenhang sei auf den Wunsch vieler Konsumenten nach streichfähigen cholesterin- und kalorienarmen Streichfetten verwiesen. Während diesen Verbraucherwünschen im Ausland durch die Entwicklung modifizierter Milchfetterzeugnisse Rechnung getragen wird, werden von deutschen Molkereien keine derartigen Aktivitäten berichtet. Da Produktinnovationen sich in der Regel qualitativ von bereits bekannten Produkten unterscheiden, stellt die Produktinnovation einen weiteren Ansatzpunkt für eine Markenartikelstrategie dar.

4.2 Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Die strategische Zielrichtung von Produktentwicklungen basiert auf der Überlegung, durch Produktinnovationen und -modifikationen auf Milchfettbasis für bislang unbefriedigte Verbrauchererwartungen Problemlösungen zu bieten und damit ein Vordringen von Substituten und Innovationen aus dem Ausland zu verhindern. Als Handlungsebenen kommen hier sowohl der für die lebensmittelrechtlichen Rahmenbedingungen verantwortliche Gesetzgeber als auch die Molkereien als Träger von Produktentwicklungen in Betracht.

4.2.1 Handlungsebene Gesetzgeber

Das als vorbildlich gepriesene deutsche Lebensmittelrecht enthält aufgrund von Standards, Deklarationsvorschriften und Produktionsverboten Restriktionen, die die Produktion und Vermarktung von von der Norm abweichenden Produktentwicklungen oft behindern. Produkte, die hinsichtlich ihrer Produktbeschaffenheit von den einschlägigen Standards abweichen, können in der Regel nicht unter einer auf die Modifikation Bezug nehmenden Verkehrsbezeichnung in den Verkehr gebracht werden, wie dies z.T. im Ausland möglich ist. Um die Vermarktung derartiger Produktentwicklungen auf Milchfettbasis zu erleichtern, wäre eine flexiblere Haltung des Gesetzgebers wünschenswert.

4.2.2 Handlungsebene Molkereiwirtschaft

Der technische Fortschritt in der Molkereiwirtschaft ermöglicht es zunehmend, mittels neuer technischer Verfahren Butter derart zu modifizieren, daß die wesentlichsten Kritikpunkte, die gegen einen Verzehr von Butter angeführt werden, entkräftet werden könnten. Als mögliche Ansatzpunkte von Produktentwicklungen lassen sich die Verbesserung der Streichfähigkeit durch eine Fettfraktionierung, der Entzug des Fettbegleitstoffs Cholesterin sowie eine teilweise Reduktion des Fettgehaltes der Butter anführen. Die Entwicklung

derartiger Produktentwicklungen sollte insbesondere von solchen Unternehmen getragen werden, die bereits heute auf dem deutschen Buttermarkt über das technologische Know-how sowie eine Kompetenz als Markenartikler verfügen.

5 Gemeinschaftswerbung der CMA als Wettbewerbsinstrument

5.1 Bedeutung der Gemeinschaftswerbung für den Absatz von Butter

Während bei Butter ausländischer Herkunft und bei den wichtigsten Substitutionsprodukten von Butter stets die Markenwerbung dominierte, stand bei deutscher Butter bislang die Gemeinschaftswerbung der Centralen Marketingagentur der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) im Vordergrund. Sie betreibt sowohl Öffentlichkeitsarbeit für Butter insgesamt als auch Werbung für "Deutsche Markenbutter". Während in den vergangenen Jahren die ausländischen Anbieter und die Anbieter von Substitutionsprodukten ihre Werbeaktivitäten intensiviert haben, stehen für die Gemeinschaftswerbung für deutsche Butter aufgrund des verminderten Aufkommens aus den Mitteln der Mitverantwortungsabgabe nur begrenzte Mittel zur Verfügung.

5.2 Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftswerbung zielen zum einen auf die Schaffung von positiven Verbrauchereinstellungen für Butter im Hinblick auf Substitutionsprodukte wie Margarine und Mischfette und zum anderen unter dem Aspekt des Angebotes ausländischer Butter auf die Schaffung von Präferenzen für deutsche Butter ab.

Im Hinblick auf die Vermarktung von Imitationsprodukten sollten künftig neben dem Genußaspekt insbesondere die Natürlichkeit und Reinheit der Butter in Verbindung mit dem nationalen bzw. gegebenenfalls dem EG-Reinheitssymbol für echte Milchprodukte im Rahmen der Gemeinschaftswerbung betont werden. Da bei Substitutionserzeugnissen häufig die Auslobung eines niedrigen Cholesteringehaltes als Werbeargument eingesetzt wird, sollte in Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der CMA der Gesundheitsaspekt und die Aufklärung über den Fettbegleitstoff Cholesterin nicht vernachlässigt werden. Um dem Verbraucher das Erkennen qualitativ hochwertiger deutscher Butter zu ermöglichen, wäre eine größere Verbreitung des CMAGütezeichens bzw. eines anderen Erkennungszeichens wünschenswert. Dies setzt allerdings voraus, daß der Verbraucher über dessen Bedeutung aufgeklärt wird.

6 Zusammenfassung

Die Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes wird aufgrund der Vermarktung von Mischfetten und eines leichteren Zutritts für ausländische Anbieter auf den deutschen Buttermarkt einen zusätzlichen Verdrängungswettbewerb zur Folge haben. Die Wettbewerbsstellung deutscher Butter gegenüber Butter ausländischer Herkunft und Imitationsprodukten könnte durch Maßnahmen, die auf ein niedriges Verbraucherpreisniveau bzw. auf eine Verteuerung von Substitutionsprodukten hinwirken, eine generelle Anhebung des Qualitätsniveaus deutscher Butter in Verbindung mit der Schaffung von Buttermarken mit Markenartikelcharakter, die Entwicklung von Produktinnovationen sowie eine Intensivierung der Maßnahmen zur Förderung positiver Einstellungen gegenüber Butter verbessert werden.

Literaturverzeichnis:

BÖCKENHOFF, E.; HAMM, U.; MÜLLER, A. und A. TSCHMARKE: Nachfrageveränderungen bei Milch durch Imitationsprodukte, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 371, Münster-Hiltrup 1989.

BÖCKER, F.: Marketing, 2.Auflage, Stuttgart 1987.

BREHM, K.-P. und E. KRELL: Bestimmung des Kostenverlaufs von Molkereiabteilungen in Abhängigkeit von der Kapazitätsgröße und -auslastung - VIII. Teil: Buttereiabteilung -. In: Milchwissenschaft, 30.Jg.(1975), Nr.10, S.614-622.

BUCHHOLZ, H.E. und H. WENDT: Ernährungsgewerbe in der Bundesrepublik Deutschland. In: Landbauforschung Völkenrode, 40.Jg. (1990), Heft 1, S.75-85.

CLASSEN, H.: Analyse von CMA-Marketingaktivitäten auf Binnen- und Exportmärkten, Frankfurt am Main u.a.O. 1989.

DEUTSCHES MILCHKONTOR (DMK): Die Wettbewerbsnachteile deutscher Butter gegenüber Butter aus anderen EG-Ländern. In: Deutsche Milchwissenschaft, 37.Jg.(1986), Nr.12, S.317-320.

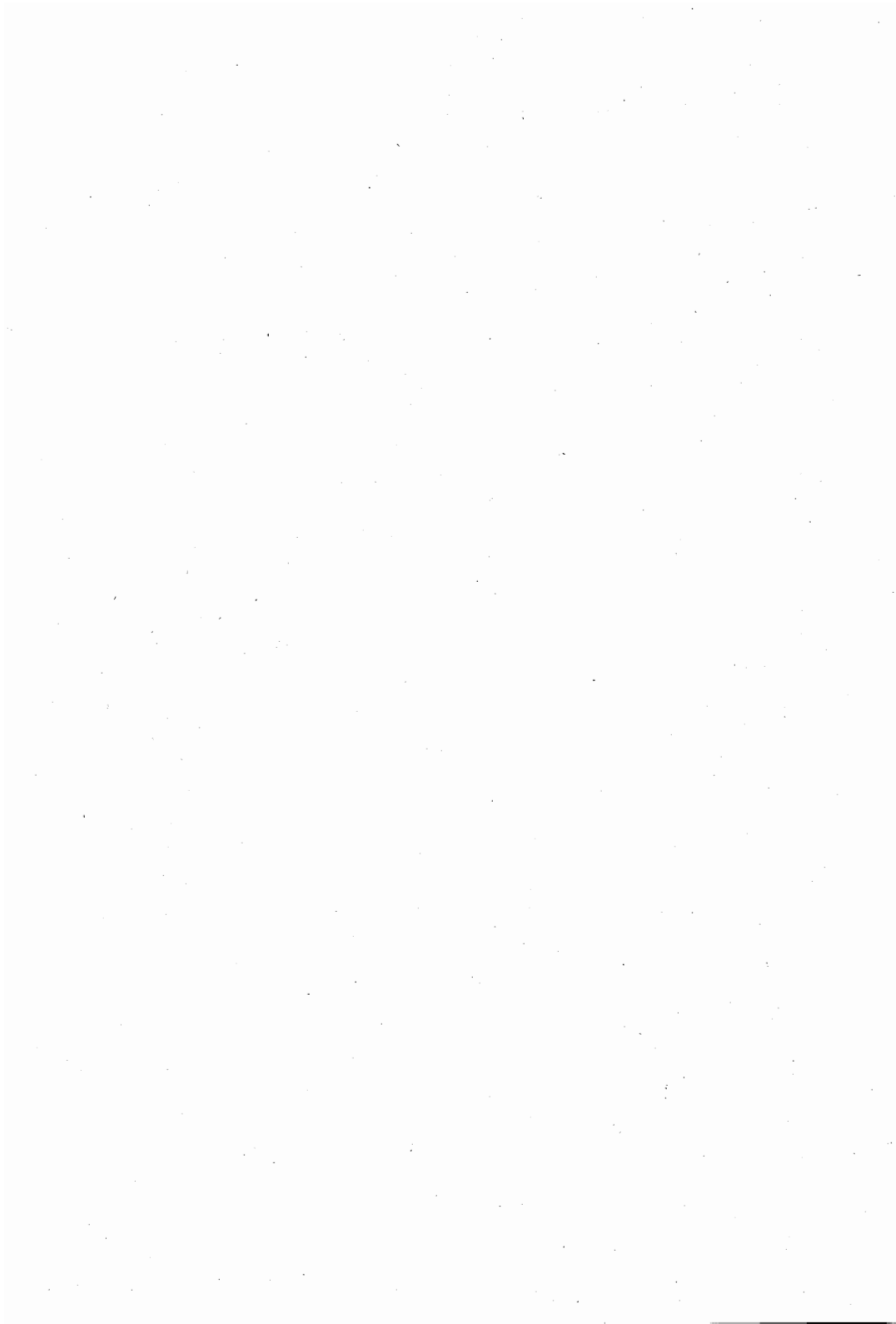
DREWS, M.: Prognose der Absatzstrukturen in der Molkereiwirtschaft, Teil II: Unternehmensstrategien in der Molkereiwirtschaft. In: Deutsche Molkerei-Zeitung, 109.Jg.(1988), Nr.48, S.1633-1640.

GFM-PANELFORSCHUNG (GFM): Das Einkaufsverhalten bei Haushaltsfetten, Hamburg 1989.

N.N.: Niedriger Butterpreis raubt Mischfetten Attraktivität. In: Lebensmittel-Zeitung, o.Jg.(1990a), Nr.30 vom 27.7.1990, S.20.

N.N.: EG will Fette und anderes verteuern. In: Milch-Fettwaren-Eier-Handel, 42.Jg.(1990b), Nr.93, S.482.

NIESCHLAG, R.; E.DICHTL und H. HÖRSCHGEN: Marketing, 14.Auflage, Berlin 1985.



KONSEQUENZEN DER HARMONISIERUNG IM LEBENSMITTELRECHT FÜR DIE ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

Beitrag zur Diskussionseröffnung
von

Dr. Deterd GOEMAN

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn

Bei solchen den Sachverhalt so treffenden Beiträgen fällt es schwer, als erster Diskussionsredner geeignete Ansatzpunkte für eine Kritik zu finden.

Lassen Sie mich daher versuchen, einige Kernpunkte der Lebensmittelrechts-Harmonisierung zum besseren Verständnis herauszuarbeiten und eigene Erfahrungen aus der Milch-Gesetzgebung beizusteuern.

Herr Wendt hat zutreffend die wichtigsten Ansatzpunkte der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei der Rechtsharmonisierung im Lebensmittelmarkt herausgearbeitet. Einheitliches und gerichtlich nachprüfbares Recht¹ ist mit Abstand das wichtigste Element für den Europäischen Binnenmarkt. Dies bestätigt das Negativbeispiel des Zusammenpralls der kraft unterschiedlichen Rechtssysteme in der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Absatzstockungen, Investitionsverunsicherung, radikale Marktverdrängungen, unnatürliche Menschen- und Faktorwanderungen waren deutliche Zeichen für das Nichtfunktionieren des Marktes.

Den Gemeinsamen Binnemarkt bestimmt vor allem der Dualismus zwischen Artikel 30 und 36 des EWG-Vertrages. Artikel 30 begründet den freien Warenverkehr durch das grundsätzliche Verbot aller beschränkenden Maßnahmen an den Binnengrenzen. Artikel 36 läßt ausnahmsweise u.a. beschränkende Maßnahmen aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums zu. Derartige Ausnahmen - das wird vielfach übersehen - stehen jedoch immer unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Die EG harmonisiert zur Zeit das Lebensmittelrecht auf drei Ebenen.

1. Bemüht sie sich, horizontale Regelungen zu erlassen für alle Rechtsgebiete, die sonst die EG-Mitgliedstaaten gestützt auf Art. 36 EWG-Vertrag zu eigenständigen Maßnahmen berechtigen würden. Soweit die EG selbst, wie Herr Wendt beschrieben hat, Regelungen erläßt, bleibt für die Mitgliedstaaten kein Raum mehr für eine eigene Gesetzgebung, es sei denn, sie füllt Vorgaben von EG-Richtlinien aus.

1) Besondere Bedeutung hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gewonnen, der als sog. "Motor der Europäischen Integration" nacheinander alle nationalen Reinheitsgebote als mit den Bestimmungen der Artikel 30-36 EWG-Vertrag unvereinbar erklärt hat. Vgl. auch z.B.: Hallstein, W.: Die echten Probleme der europäischen Integration, Kieler Vorträge, N.F. 37 (1965), S. 9. Er bezeichnet den EuGH als "Integrationsfaktor erster Ordnung".

2. Im übrigen macht sich die EG-Kommission den Grundsatz der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 bis 36 EWG-Vertrag, vor allem in der Rechtssache Cassis de Dijon², zu eigen. Das heißt, im Importland muß das Recht, das die Herstellung im Ursprungsland regelt, für die eingeführte Ware anerkannt werden. Anders als noch vor diesem 1979 gefällten Urteil, als die EG sich durchaus auch mit Regelungen für einzelne Lebensmittel befaßte³, lehnt die EG-Kommission deshalb solche vertikale Regelungen ab, die z.B. Mindestbedingungen und Kennzeichnung einzelner Lebensmittelgruppen näher bestimmen.
3. Abweichend davon läßt sie solche Regelungen allerdings kraft Sachzusammenhang zu in Bereichen, die für die sinnvolle Durchsetzung anderer Politikziele der EG bedeutsam sind.

Die genannte zweite Ebene der gegenseitigen Anerkennung des nationalen Lebensmittelrechts als Harmonisierungsprinzip wirft unter anderem ernste Probleme der Kennzeichnung und Lebensmittelüberwachung auf. Die Auffassungen darüber, ob die Hersteller, wie Wendt meint, ein Eigeninteresse haben, nach höchstem Qualitätsniveau zu streben und ihre Produkte möglichst umfassend zu kennzeichnen, kann man auch skeptisch beurteilen, wenn z.B. der Wettbewerb zur radikalen Nutzung aller Preisvorteile zwingt und klare Kennzeichnungsbestimmungen fehlen. Auch die Behauptung, der mündige Verbraucher könne genügend mit einer Kennzeichnung der Produkte anfangen, trifft in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht zu. Verbraucher und Lebensmittelüberwachung sind sicher überfordert bei Lebensmitteln, die in den einzelnen Mitgliedstaaten traditionell ähnliche oder gar gleiche Verkehrsbezeichnungen haben, die vom Inhalt her aber nicht identisch sind (z.B. Marzipan, Joghurt, Halbbutter).

So tritt die Bundesrepublik, unterstützt von der Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür ein, zumindest im Milch- und Fleischbereich eine Harmonisierung auf EG-Ebene durch Festlegung von Mindeststandards und deren Verkehrsbezeichnungen vorzunehmen. Also nicht Harmonisierung durch gegenseitige Anerkennung des nationalen Rechts, sondern aktive Harmonisierung durch EG-Gesetzgebung wird gefordert, um der Gefahr einer Nivellierung auf niedrigstem Niveau zu begegnen.

Beide Marktorganisationen und bei Milch auch die Bezeichnungsschutzverordnung sollen

2) Urteil des EuGH vom 20. Februar 1979 in der RS 120/78 ("Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein"). Dieser Fall wird allgemein als "Cassis de Dijon-Fall" bezeichnet. Die Kommission hat ihn zum Anlaß eines Rundschreibens an die Mitgliedstaaten gemacht, in dem sie ihre Auslegungskriterien der Artikel 30 bis 36 EwGV bekanntgegeben hat, die sie bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion gemäß Artikel 169 EwGV berücksichtigt (Abl. 1980, Nr. C 256, S. 2 f).

3) In bedeutenden Teilbereichen hat die EG bereits in der Vergangenheit durchaus Harmonisierungserfolge erzielt. So gibt es z.B. im Milchmarkt bereits EG-Regelungen für

- Konsummilch,
- Trockenmilch und Milchdauerwaren,
- Kasein und Kaseinate bzw.
- einen Bezeichnungsschutz für Milcherzeugnisse.

damit auf eine sichere Basis gestellt werden.⁴

Der Rat der EG hat die Kommission mehrfach aufgefordert, durch Harmonisierung des Milch- und Fleischrechts in der EG gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Anderenfalls führen die unterschiedlichen Vorschriften in den zwölf Mitgliedstaaten zu Behinderungen des freien Warenverkehrs an den Gemeinschaftsgrenzen, die nur durch langwierige und kostspielige Verfahren vor dem EuGH bereinigt werden können.⁵

Spätestens an dieser Stelle muß auf die Reinheitsgebote eingegangen werden. In Deutschland hatten, worauf Frau Brockmeier hinweist, das Reinheitsgebot zu Bier, Fleisch, Wurst und Milch und in Italien zu Teigwaren eine lange Tradition. Durch Untersagung von Substitution und Imitation, d.h. des Nachmachens der Produktgestaltung und der Konsumsituation, soll neben Sicherung des hohen Qualitätsstandards durch weitgehende Zusatzstofffreiheit meist das "reine" Produkt vor Konkurrenzzeugnissen auf der Basis billiger Rohstoffe und Herstellverfahren geschützt werden.

Versuche, derartige Schutzinteressen auf EG-Ebene aus übergeordneten Gesichtspunkten zu regeln, sind m.E. nur bei der Isoglukose gelungen. Der Versuch, ein Reinheitsgebot auf EG-Ebene einzuführen, ist für Milcherzeugnisse gescheitert. Dagegen, so hat der EuGH entschieden, haben nationale Reinheitsgebote auch dann keine Rechtfertigung, wenn sie im Ergebnis, wie dies bei § 36 des alten Milchgesetzes der Fall war, die EG-Agrarpolitik sinnvoll unterstützen. Im übrigen könne mit geringeren Eingriffen, z.B. der Kennzeichnung, der gleiche Schutzzweck erreicht werden. Mit Aufhebung von § 36 des alten Milchgesetzes⁶ bricht nun auch in der Bundesrepublik Deutschland, wie zuvor schon in den angelsächsischen Ländern, der Konflikt zwischen zwei unterschiedlichen EG-Marktorganisationssystemen auf, nämlich dem Deficiency-Paymentsystem bei Ölsaaten einerseits und dem Außenschutz- und Preisstützungssystem bei Milch und Milcherzeugnissen andererseits.

Insoweit hat das bisherige Verhandlungskonzept der EG-Kommission in der Uruguay-Runde, das das Rebalancing, also die Einbeziehung von Ölsaaten in das EG-Außenschutzsystem des Agrarmarktes, als Verhandlungsvoraussetzung vorsieht, eine bestechende Logik. Ob es durchzuhalten sein wird und ggf. unter welchen Opfern, ist eine zur Zeit unbeantwortete Frage.

4) Im Zusammenhang mit der EG-Marktorganisation für Milch hat die Bundesregierung die EG-Kommission aufgefordert, nicht auf halbem Wege stehen zu bleiben und auch für Milchfrischerzeugnisse, vornehmlich fermentierte Milcherzeugnisse, Sahne, Butter, Käse, Speiseeis und Mischfette die Harmonisierungsbemühungen fortzusetzen. Für diese Produkte gibt es bisher nur in einzelnen Mitgliedstaaten Regelungen, die jedoch rechtssystematisch hinsichtlich der Qualitätsansprüche und der Produktzusammensetzung unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Vgl. auch D. Goeman, Gedanken zur Milchrechtsharmonisierung. In: European Dairy Magazin (1990) 1 und 2.

5) Als Beispiele hierfür seien die Urteile zu den sogenannten Reinheitsgeboten genannt: Urteil vom 14.07.1988, RS 407/85 (Teigwaren), NJW 1988, S. 2169; Urteil vom 23.02.1988, RS 26/84 (Milchpulver), EuR 1989, S. 192; Urteil vom 02.02.1989, RS 274/87 (Fleisch), EuR 1989, S. 196; Urteil vom 11.05.1989, RS 76/86 (Milchersatzerzeugnisse), NJW 1989, S. 2184.

6) Durch das Gesetz über Milch, Milcherzeugnisse, Margarineerzeugnisse und ähnliche Erzeugnisse (Milch- und Margarinegesetz vom 25. Juli 1990, BGBl. Teil I, S. 1471).

Frau Brockmeier und auch Herr Müller begrüßen grundsätzlich den Fortfall der Reinheitsgebote. Ich möchte ihnen darin zustimmen, wenn die Rahmenbedingungen im übrigen richtig angelegt werden. D.h. ein möglichst EG-einheitliches Kennzeichnungsrecht und faire Ausgangsbedingungen, d.h. angemessene Preisrelationen bei den Rohstoffen müssen gewährleistet sein. Frau Brockmeier verharmlost m.E. die Auswirkungen auf die Landwirtschaft bei Milch und Fleisch, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind. So erwartet von Geldern in diesen Warenbereichen durch den Wegfall der Reinheitsgebote fast ausschließlich negative Folgen.⁷

Dagegen hat Herr Müller die Gefahr der Verdrängung wegen unterschiedlicher Rohstoffkosten deutlich angesprochen. Er bietet eine Reihe von Aktionsparametern auf verschiedenen Aktivitätsebenen an, um die Butter wettbewerbsfähiger zu machen.

Die Qualität kann, wie Herr Müller zutreffend ausführt, in der Tat durch gesetzgeberische Maßnahmen unterstützt werden, indem hohe qualitative Mindestanforderungen z.B. an die Herstellung von Butter, festgelegt werden. Die Bundesregierung verfolgt eindeutig eine Strategie der Qualitätsführerschaft.⁸

Durch die Novellierung der Butterverordnung sind die schon bisher hohen Anforderungen durch Ergänzung der Vorschriften über die amtliche Butterprüfung nochmals verschärft worden. Die Zulassung der MilCHFettfraktionierung hingegen dürfte dem Qualitätserfordernis widersprechen, da durch entsprechende Behandlung des MilCHFetts der natürliche Charakter des Produktes abträglich beeinflusst wird. Butter sollte auch in Zukunft ein reines Naturprodukt bleiben und nach den überkommenen Herstellungsmethoden (Butterungsverfahren) erzeugt werden.

Der Gesetzgeber muß jedoch offen sein für Marktveränderungen und neue Verbraucherwünsche. Insoweit ist den drei Referenten zuzustimmen.

Die Änderung des allgemeinen Ernährungsverhaltens der Bevölkerung führt in der Tat vermehrt zum Ruf nach fettreduzierten Milchprodukten.

Der Gesetzgeber hat dieser Forderung durch entsprechende Regelung für die Herstellung fettverminderter Milchstreichfetterzeugnisse ("Dreiviertelfett- und Halbfettbutter") durch die Novellierung der Milcherzeugnisverordnung Rechnung getragen. In diese Produktgruppe müssen sich in Zukunft auch die fraktionierten MilCHFette einordnen. Sie laufen dann unter der Bezeichnung Milchstreichfetterzeugnis.

Darüber hinaus ist durch die Anwendung von § 8 des erst kürzlich in Kraft getretenen neuen Milch- und Margarinegesetzes gewährleistet, daß durch die Zulassung von Ausnahmen der Markt für innovative Milcherzeugnisse offen steht. Auf diese Weise ist es Erzeugern und Herstellern möglich, unmittelbar auf neue Verbraucherwünsche oder

7) W. von Geldern: Reinheitsgebot für Lebensmittel-Initiationsschutz für Milch- und Fleischprodukte - Notwendige Politik aus deutscher Sicht. In: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 86.

8) Nach F. Hülsemeyer existieren in Anlehnung an M.E. Porter mit der Kostenführerschafts- bzw. der Qualitätsführerschaftsstrategie zwei alternative Wettbewerbsstrategien, vgl. hierzu F. Hülsemeyer. Anforderungen an die Molkereien im Hinblick auf den Gemeinsamen Binnenmarkt. In: Deutsche Milchwirtschaft 29/1990, S. 978.

technologische Fortschritte zu reagieren.⁹

Zusammenfassend ist m.E. der gemeinsame Binnemarkt bezüglich des Lebensmittelrechts einen großen Schritt bei der Vereinheitlichung der Vorschriften vorangekommen. Die Rechtsprechung des EuGH hat mit dem Cassis-de-Dijon-Konzept der Harmonisierung durch gegenseitige Anerkennung der nationalen vertikalen, d.h. produktspezifischen Regelungen sehr zur Erweiterung des freien Warenverkehrs beigetragen. Der Fortfall der Reinheitsgebote ist konsequent und im Milchbereich hat der deutsche Gesetzgeber bereits umfassend reagiert. Er hat dadurch die Benachteiligung deutscher Hersteller von Imitaten beseitigt. Es wäre aber zu wünschen, daß das Milch- und Fleischrecht, d.h. die Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen der Erzeugnisse und die entsprechende Verkehrsbezeichnung auf europäischer Ebene geregelt werden.

9) § 37 LMBG enthält eine entsprechende Ausnahnevorschrift für das allgemeine Lebensmittelrecht.

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE VERMARKTUNG

FUNKTIONSZUSAMMENHÄNGE IM BRANCHENWETTBEWERB MINERALWASSER ALS BEISPIEL

von

Doris HEBERLE, Gießen

0 Einleitung

Der Plan der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes hat für viele Bereiche der Ernährungsindustrie zu Diskussionen über die zukünftige Marktstruktur, das Wettbewerbsverhalten von Großunternehmen und damit die Zukunftschancen mittelständisch strukturierter Branchen geführt. So wird eine steigende Anbieterkonzentration auf den nationalen Märkten entweder erhofft oder befürchtet und ein verstärktes Auftreten ausländischer Anbieter erwartet, wobei insgesamt die dahinter stehenden Kräfte zu einem verstärkten Wettbewerb führen sollen. Hier soll der Versuch unternommen werden, anhand eines Produktmarktes die Zusammenhänge zwischen Marktstruktur und Marktverhalten der Anbieter in einem Zweiländervergleich aufzuzeigen. Als Produkt wurde Mineralwasser gewählt, da hierfür in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich stark verschiedene Marktstrukturen vorzufinden sind und zudem durch eine EG-Rechtsharmonisierung die gesetzlichen Rahmenbedingungen schon Anfang der achtziger Jahre angeglichen wurden.

1 Wettbewerbstheoretische Grundgedanken

Die aus der neoklassischen Preistheorie entwickelte Vorstellung, die Struktur des Marktes bestimme Wettbewerbsverhalten und Wettbewerbsergebnis und die mehr in der Tradition des klassischen Liberalismus stehende Betonung der dynamischen Eigenschaften des Wettbewerbs können als Gegenpole angesehen werden, zwischen denen die Positionen der verschiedenen, in der Literatur diskutierten Ansätze eingegliedert werden können.

1.1 Strukturorientierte Wettbewerbsbeurteilung

Ausgehend von der Analyse der Preisbildung im Monopol, Oligopol und im vollkommenen Polypol hat sich eine deterministisch ausgeprägte Sicht des Wettbewerbs entwickelt. Dabei steht die Suche nach den strukturellen Voraussetzungen eines funktionsfähigen Wettbewerbs im Vordergrund (CLARK, 1940; BAIN, 1959; KANTZENBACH, 1967). Die Marktstruktur wird dabei nicht mehr nur mit der Anzahl der Anbieter und Nachfrager charakterisiert, sondern um Kennzeichen wie Produkthomogenität, konglomerate und vertikale Integration und -koordination und Marktzutrittsschranken erweitert (SCHERER, 1980, S. 3 f.). Aber auch weitere Ergebnismaßstäbe, insbesondere die Erfüllung von Innovationsleistung und Anpassungsflexibilität, werden herangezogen.

Im wesentlichen kommen die strukturorientierten Forschungsrichtungen zu dem Schluß, daß hohe Marktanteile einzelner, insbesondere konglomerater Unternehmen, enge Oligopole sowie Märkte mit hohen Marktzutrittsschranken ungünstige Wettbewerbsvoraussetzungen bieten, da die strukturell bedingte Marktmacht vor allem Allokationsineffizienzen und Faktoreinsatzineffizienzen (X-Ineffizienz) bewirken kann. Das weite Oligopol mit mäßiger Produktdifferenzierung bietet dagegen die Voraussetzungen für optimale Wettbewerbsintensität (KANTZENBACH, 1967, S. 49).

1.2 Wettbewerb als Entdeckungsverfahren

Entsprechend der neuklassischen Wettbewerbsvorstellungen liegen die Voraussetzungen für Wettbewerb nicht in strukturellen Gegebenheiten sondern allein in der wirtschaftlichen Freiheit der Konkurrenten zu Innovation und Imitation (Parallelprozeß) sowie in der Freiheit, zwischen Alternativen auswählen zu können (Austauschprozeß). Der Wettbewerb wird dabei als ein Such- und Entdeckungsverfahren gesehen, das zu unvorhersehbaren Marktprozessen führt (HOPPMANN, 1967, S. 85). Als Kriterien des Vorhandenseins von Wettbewerbsfreiheit können beim Austauschprozeß die funktionelle und reaktive Austauschbarkeit von Gütern und die Produktionsflexibilität herangezogen werden, beim Parallelprozeß das Vorhandensein potentieller Mitbewerber, die Unabhängigkeit des Aktionsparametereinsatzes und das Vorliegen imitatorischen und innovatorischen Wettbewerbs (HOPPMANN, 1967, S. 93).

Nach den Vorstellungen in der Chicago-Schule steht die einzelökonomische Effizienz im Vordergrund der Betrachtungen. Es wird davon ausgegangen, daß der Wettbewerb langfristig immer die effizientesten Marktstrukturen und Verhaltensweisen hervorbringt, solange leistungsorientierte Gewinne entstehen (DEMSETZ, 1973, S. 9). Hohe Marktanteile oder Konzentrationen sind damit nur Ausdruck der jeweils effizientesten Lösung.

2 Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen eines Marktes kennzeichnen einen Teil der Freiräume der Wettbewerber, bzw. sie determinieren nach der Vorstellung der strukturorientierten Schulen die Marktstruktur.

2.1 Rechtliche Regelungen zu Erzeugung, Handel und Verpackung

Mineralwasser gehört zu den Erzeugnissen, bei denen eine EG-weite Harmonisierung der Rechtsvorschriften durchgesetzt worden war. Durch die Richtlinie 80/777/EWG ergaben sich für die Abfüller in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich zum Teil bedeutsame Änderungen, die insgesamt die Produktvielfalt erhöht haben:

In der *Bundesrepublik* war natürliches Mineralwasser durch einen Mindestgehalt an Mineralien oder Kohlensäure gekennzeichnet, bevor von der EWG Richtlinie der Nachweis natürlicher Reinheit und günstiger physiologischer Eigenschaften gefordert wurde. Auch wurde zuvor in Deutschland der Begriff Mineralwasser nicht nur für natürliches Mineralwasser benutzt; das heute als "Tafelwasser" zu deklarierende Wasser hieß nach altem Recht "künstliches Mineralwasser".

In *Frankreich* waren dagegen keinerlei physikalische Behandlungen von Mineralwasser erlaubt. Durch die EG-Richtlinie dürfen nun auch Mineralwässer, denen z.B. Kohlensäure zugesetzt worden ist, in Frankreich gehandelt werden. Außerdem entfiel für die französischen Abfüller die Restriktion, keine Erfrischungsgetränke aus Mineralwasser herstellen zu dürfen.

Mit der Rücknahme- und Pfandverordnung für Getränkeverpackungen aus Kunststoff wurde 1988 in der Bundesrepublik ein weiteres, in den Markt eingreifendes Gesetz erlassen (Pfand-VO). Diese Verordnung wurde besonders von den ausländischen Anbietern als Markteintrittsbarriere kritisiert, da diese sehr häufig die leichteren Kunststoffflaschen für ihre kohlenstoffarmen Mineralwässer benutzen.

2.2 · Basisdaten des Mineralwassermarktes

Als Folge der natürlichen Gegebenheiten und der rechtlichen Rahmenbedingungen ist die Verbrauchsstruktur in der Bundesrepublik und in Frankreich sehr unterschiedlich. Während in Frankreich 1986 83 Prozent des im Inland abgesetzten Mineralwassers keine Kohlensäure enthält (CSEM, 1990), wurde in der Bundesrepublik Deutschland zu 86 Prozent stark kohlensäurehaltiges Mineralwasser abgesetzt (STODT, 1989, S. 70).

Das Verbrauchsniveau der beiden Länder hat sich mittlerweile angeglichen. 1970 lag der Verbrauch in Frankreich mit 42 Litern je Kopf (MARFELS, 1984, S. 97) noch deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnittsverbrauch von 12,5 Litern (VDM, 1990). 1988 wurden in beiden Ländern 73 Liter je Kopf verbraucht, wenn man in Frankreich den Verbrauch an Quellwasser mit berücksichtigt (VDM, 1990; berechnet aus Mda-SCEES, Production 1988. - MDEF, 1990. - SAEG, 1990).

Dem starken Verbrauchszuwachs entsprechend erhöhte sich die *bundesdeutsche* Erzeugung in den achtziger Jahren mit durchschnittlich 7,3 % ganz deutlich. Durch die Harmonisierungsbemühungen erleichtert stiegen die Einfuhren im gleichen Zeitraum verstärkt an, so daß der Selbstversorgungsgrad von 97,6 % auf 95,3 % zurückging (vgl. Übersicht 1).

**Übersicht 1: Versorgung mit Mineral- und Quellwasser
Bundesrepublik Deutschland und Frankreich**

	Deutschland		Frankreich	
	1979-82	1985-88	1979-82	1985-88
Mio Liter				
Erzeugung	2462	3749	3520	4774
Ausfuhr	21	26	552	914
Einfuhr	82	211	3	22
inländ. Verbrauch	2523	3934	2971	3882
Jährlicher Zuwachs¹⁾ (%)				
Erzeugung	7,3		5,2	
Verbrauch	7,7		4,6	
Kennzahlen zur Versorgungssituation (%)				
Selbstversorgungsgrad²⁾	97,6	95,3	118,5	123,0
Einfuhrquote²⁾	3,2	5,4	0,1	0,6
dgl. netto²⁾	2,4	4,7	-18,5	-23,0
Ausfuhrquote³⁾	0,9	0,7	15,7	19,2
dgl. netto³⁾	-2,5	-4,9	15,6	18,7

¹⁾ Nach Zinsezins. - ²⁾ Erzeugung, Einfuhr bzw. Netto-Einfuhr in % des Verbrauchs. - ³⁾ Ausfuhr bzw. Netto-Ausfuhr in % der Erzeugung.

Quelle: SBA, Produktion 1988 sowie frühere Ausgaben. - SBA, Außenhandel 1988 sowie frühere Ausgaben. - Mda-SCEES, Production 1988 sowie frühere Ausgaben. - MDEF, 1990.

In *Frankreich* wurde der Erzeugungsanstieg von 5,2 % bei einer merklichen Verbrauchszunahme im Inland (4,6 %) auch stark von der ausländischen Nachfrage getragen. Die Ausfuhrquote der französischen Abfüller erreichte im Durchschnitt der Jahre 1985-88 beachtliche 19,2 % (vgl. Übersicht 1). Wichtigste Bestimmungsländer waren im Zeitraum von 1985-88 Belgien (282,3 Mio. l), die Bundesrepublik Deutschland (211,5 Mio. l) und die USA (122,1 Mio. l), die zusammen 67 Prozent der Ausfuhrmengen aufnahmen (MdEF, 1990). Die Einfuhren nach Frankreich decken dagegen noch nicht einmal 1 Prozent des inländischen Verbrauchs.

Festzuhalten bleibt, daß in beiden Ländern die Erzeugung deutlich ansteigt, so daß von dem Gesichtspunkt der Marktsättigung noch keine Markteintrittsbarrieren bestehen. Der wachsende Anteil ausländischer Mineralwässer in der Bundesrepublik zeugt von niedrigen Zutrittsschranken in diesen Markt.

3 Marktstruktur und Marktverhalten

Die Marktstruktur auf den beiden Mineralwassermärkten soll anhand der Anbieterkonzentration sowie an dem Ausmaß horizontaler und vertikaler Koordination bzw. Integration gekennzeichnet werden, da dies in den strukturorientierten Wettbewerbstheorien Merkmale von Marktmacht sind.

3.1 Zahl und Größe der Anbieter

In der *BR Deutschland* gibt es 159 Mineralwasser abfüllende Unternehmen mit 177 Betrieben (SBA, 1990). Auf die Hälfte der Unternehmen entfiel 1988 93 Prozent der Gesamterzeugung (SBA, 1990). Die vier größten Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen (Überkingen-Teinach AG, Gerolsteiner Brunnen, Blaue Quellen, Appolinaris) erzeugten 31 Prozent der von deutschen Mineralbrunnen abgesetzten Menge, der Konzentrationskoeffizient der sieben bedeutendsten Unternehmen betrug 41 Prozent (berechnet aus LZ, 1990, S.J 26. - Meiniger, 1990, S. 24 f. - VDM, 1990).

Die meisten Unternehmen distribuieren im lokalen oder regionalen Umkreis, wenige Mineralwässer werden auch überregional oder national vertrieben. Auf die regionalen Märkte bezogen ist die Angebotskonzentration deshalb höher einzuschätzen, allerdings mit wechselnden Marktführern. In Nordrhein-Westfalen zum Beispiel erzeugten 1989 unter den 33 Brunnenbetrieben die vier ausstoßstärksten Betriebe 57 Prozent der in diesem Bundesland abgefüllten Gesamtmenge (LDS-NRW, 1990). Da gerade der nordrhein-westfälische Markt auch aus den angrenzenden Bundesländern beliefert wird, ist diese Konzentrationsrate wiederum zu hoch angesetzt.

In *Frankreich* füllen 33 Unternehmen in 49 Betrieben Mineralwasser ab. Die 5 größten Betriebe erwirtschafteten 1987 89 Prozent des gesamten Branchenumsatzes, 1984 waren es noch 84 Prozent (berechnet aus MdA-SCEES, Enquête 1987 und 1984). Die wirtschaftliche Konzentration ist in Frankreich jedoch noch höher, da die drei großen Gruppen (Perrier, Nestlé, BSN) jeweils mehrere Betriebe oder Tochterunternehmen besitzen.

Mengenmäßig gesehen ist der inländische Markt unter Berücksichtigung des Quellwassers weniger stark konzentriert, etwa 70 Prozent des mengenmäßigen Absatzes entfällt dann auf die drei großen Gruppen (LSA, 1989, S. 48). In jedem Falle kann man hier von dem Vorliegen eines engen Oligopols ausgehen.

3.2 Koordination und Integration

Was die horizontale Integration betrifft, sind es in Deutschland und Frankreich vor allem die größeren Unternehmen, die sich für den weiteren Zukauf von Mineralbrunnen interessieren. Besonders in der Bundesrepublik kann sich die Zahl der Firmenübernahmen weiter erhöhen, da dort nach meiner Erhebung die kleinen und mittleren Unternehmen (Stichprobe von 34 Unternehmen mit bis zu 80 Mio. Füllungen im Jahr) in der Finanzierung von Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen sowie in der Modernisierung ihrer Produktionsanlagen größere Schwierigkeiten auf sich zukommen sehen als die 19 größeren Unternehmen mit über 80 Mio. Füllungen je Jahr (eigene Erhebung). Der Übernahmewille der Großen zeigt sich auch in den Aktivitäten auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, wo der zweitgrößte deutsche Brunnen schon Mehrheitsbeteiligungen bei den zwei größten Mineralbrunnen Ostdeutschlands erworben hat.

In der vertikalen Integration bedeutender Marktteilnehmer kann einerseits eine Marktzutrittsschranke, andererseits der Ausdruck erhöhter Effizienz gesehen werden.

In der *BR Deutschland* beschränken sich sowohl vertikale Integration als auch Koordination auf den nachgelagerten Bereich. Während Kooperationen mit dem Getränkefachgroßhandel vom überwiegenden Teil der deutschen Brunnen zur eigenen Existenzsicherung als wichtig empfunden werden, besteht kaum das Bedürfnis nach eigenverantwortlicher Übernahme von Großhandelsfunktionen; einzelne Unternehmen (unterschiedlicher Größe) nennen dagegen gerade den integrierten Großhandel als eine besondere Stärke ihres Unternehmens (eigene Erhebung).

In *Frankreich* engagieren sich die Unternehmen kaum im nachgelagerten Bereich. Die Übernahme von Großhandelsfunktionen wird als unwichtig erachtet (eigene Erhebung) und hat auch keine Bedeutung (GESEM, 1985, S. 220). Dafür ist die vertikale Integration in den vorgelagerten Bereich stark ausgeprägt. Die meisten französischen Unternehmen haben die Herstellung von Kunststoffflaschen in den Betriebsablauf integriert (GESEM, 1985, S. 222).

Die Versorgung mit Verpackungen ist in der *Bundesrepublik* dagegen über horizontale Koordination in Form eines Mehrwegemballagenpools, auf den 93 Prozent aller Füllungen entfallen, organisiert. Gegen diesen Pool bestehen keine wettbewerbstheoretischen Bedenken, außer daß ausländischen Anbietern der Zugang verwehrt bleibt und damit eventuell der Markteintritt erschwert sein kann.

3.3 Diversifikation und Produktpolitik

Die mögliche und die tatsächliche Produktionsflexibilität bestimmt einen Aspekt der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an veränderte Rahmenbedingungen oder Wettbewerbssituationen.

In der *Bundesrepublik Deutschland* füllen die meisten Unternehmen das Mineralwasser für die Gastronomie in 0,25 l Flaschen und für die privaten Haushalte in 0,7 oder 0,75 l Flaschen ab. Die Produktpalette an selbst erzeugten Getränken ist groß: über 3/4 der in der Stichprobe erfaßten Unternehmen erzeugt neben normalen Mineralwasser auch Limonaden, Mineralwasser mit reduzierten CO₂-Gehalt, diätetische Getränke und Fruchtsaftgetränke, 58 Prozent füllen auch Heilwasser ab (eigene Erhebung). Der Erzeugungsschwerpunkt liegt bei fast allen Unternehmen in der Wasserabfüllung, wobei der Anteil der Mineral- und Heil-

wässer recht breit gestreut ist: So füllen zum Beispiel 9 der 55 erfaßten Unternehmen zu über 90 Prozent Mineral- und Heilwasser ab, 14 Unternehmen dagegen zwischen 50 und 69 Prozent (eigene Erhebung).

Die großen *französischen* Mineralbrunnen haben traditionell keine anderen Getränke abgefüllt, erzeugen aber innerhalb der Gruppen auch Erfrischungsgetränke. Im Jahre 1986 begannen zwei Unternehmen (Perrier und Vittel) aromatisierte Mineralwässer auf den Markt zu bringen, andere sind inzwischen nachgezogen (LSA, 1987, S. 46). Bei den Verpackungen ist in Frankreich lange Zeit trotz individueller Einwegflaschen nur eine beschränkte Vielfalt geboten worden. Das häufigste Füllvolumen beträgt 1,5 Liter und wird entweder in eckigen (Volvic, Vittel) oder runden PVC-Flaschen angeboten. 1985 wurde erstmals von Evian (BSN) ein Drehverschluß verwendet und auch eine 0,5 l Flasche eingeführt. Beide Innovationen wurden kurz darauf von den anderen großen Mitbewerbern nachgeahmt (LSA, 1987, S. 44 ff.).

4 Beurteilung

Auch wenn bei der vorliegenden Darstellung nicht alle wettbewerbstheoretisch relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt werden konnten, soll dennoch eine Beurteilung erfolgen.

Auf dem wenig konzentrierten Markt der *Bundesrepublik Deutschland* deuten Produktinnovationen und Imitationen auf einen regen Wettbewerb. Die große Produktpalette der meisten Anbieter läßt vermuten, daß Vorteile der Verbundproduktion auch in kleineren Produktionseinheiten genutzt werden können. Damit ist eine beachtliche Produktions- und Anpassungsflexibilität der Unternehmen feststellbar. Allerdings sprechen die geäußerten Finanzierungsprobleme der kleinen und mittleren Unternehmen für einen Substanzverzehr bzw. ungünstige Kostenstrukturen. Der Marktzugang scheint relativ leicht und auf absehbare Zeit gesichert zu sein. Allerdings rechnen 95 Prozent der befragten Unternehmen mit einem wachsenden bis stark wachsenden Marktanteil der 10 größten Unternehmen (eigene Erhebung), eine Einschätzung, die dem Verhalten der größeren Anbieter entspricht.

In *Frankreich* ist eine hohe und steigende Umsatzkonzentration feststellbar, womit aus strukturorientierter Sicht der Wettbewerb gefährdet ist. Nach Presseberichten ändern sich jedoch die Marktanteile der beteiligten Unternehmen innerhalb der Führungsgruppe. Die drei großen Gruppen zeigen seit Mitte der achtziger Jahre verstärkte Innovationsbemühungen und eine hohe Reaktionsverbundenheit im Sinne von Verfolgungsaktivitäten. Daneben sind alle drei Gruppen im Export stark engagiert und beweisen dort gutes Marktaufbaumvermögen. Der inländische Markt und die Ausfuhren zeigen deutliches Wachstum. Von daher ist kein hohes Ausmaß möglicher Marktabsprachen zu vermuten. Der Marktzutritt mag in Frankreich strukturell zwar schwerer als in Deutschland sein, aber nicht unmöglich, wie der wachsende Anteil der regionalen Quellwässer und der steigende Importanteil nahelegen.

Unabhängig von der Marktstruktur wäre demzufolge in beiden Ländern ein funktionierender Wettbewerb festzustellen. Die Öffnung der Grenzen für Importe durch die Rechtsangleichung hat deutliche Wirkungen gezeigt und kann als den Wettbewerb belebend angesehen werden.

Literaturverzeichnis

BAIN, J.S., Industrial Organization. New York 1959.

CLARK, J.M., Toward a Concept of Workable Competition. "American Economic Review", Jg. 30, Nr. 6 (Juni 1940), S. 241-256.

Chambre Syndicale des Eaux Minérales (CSEM), Paris, schriftl. Auskunft, Juni 1990.

DEMSETZ, Harold, Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy. "Journal of Law and Economics", April 1973, S. 1-9.

Groupement Européen des Sources d'Eaux Minérales Naturelles (GESEM), Die Mineralbrunnenindustrie in Europa. "Der Mineralbrunnen", Jg. 35, Nr. 5 (Mai 1985), S. 210-248.

HOPPMANN, E., Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik. "Ordo", Jg. 18 (1967), S. 77-94.

KANTZENBACH, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. (Wirtschaftspolitische Studien 1 aus dem Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg), 2. durchgesehene Auflage, Göttingen 1967.

Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS-NRW), Hannover, schriftliche Auskunft vom 27.6.1990.

Lebensmittelzeitung (LZ), Wasserspiegel steigend. LZ-Journal Nr. 11 vom 16. März 1990, S. J 26-29.

Libre Service Actualités (LSA), Eaux Minérales: La Vague de Fond. Jg. 30, Nr. 1072 (29. Mai 1987), S. 43-53.

LSA, Eaux Minérales: L'Etat d'Ivresse. Jg. 32, Nr. 1179, 6. Oktober 1989, S. 47-52.

MARFELS, Chr., Concentration, Competition and Competitiveness in the Beverages Industries of the European Community. (Dokument der Kommission der Europäischen Gemeinschaften) Luxemburg 1984.

Meininger Magazin, Mineralwasser. (Beilage Nr. 3 der Zeitschrift "Weinwirtschaft Markt", Neustadt a.d. Weinstraße), Mai 1990.

Ministère de l'Agriculture, Service central des enquêtes et études statistiques (Mda-SCEES), Production des industries agricoles et alimentaires en 1988. Enquêtes des branches (série "s", Nr. 210) sowie frühere Ausgaben.

Mda-Scees, Enquête annuelle d'entreprise 1987. Industries agricoles et alimentaires. Résultats sectoriels et régionaux (Collections de statistique agricole, étude Nr. 285) sowie frühere Ausgaben.

Ministère de l'Economie et des Finances (MdeF), Außenhandelsstatistik nach Ländern und Waren 1978-1988, schriftl. Auskunft vom 26.7.1990.

Richtlinie (RL) 80/777/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Gewinnung von und den Handel mit natürlichen Mineralwässern. "AB1.EG", Nr. L 229 vom 30.8.1980, S. 1-10.

SCHERER, F.M., Industrial market structure and economic performance. 2. Aufl., Boston 1980.

Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (SAEG), Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 7/1990 sowie frühere Ausgaben.

Statistisches Bundesamt (SBA), Außenhandel nach Waren und Ländern (Spezialhandel) Dezember und Jahr 1988 (Fs 7: Außenhandel, Reihe 2) sowie frühere Ausgaben.

SBA, Sonderauswertung. Konzentrationskoeffizienten aus der vierteljährlichen Produktions-erhebung 1988. Wiesbaden 1990.

SBA, Produktion im Produzierenden Gewerbe des In- und Auslandes 1988. (Fs 4: Produzierendes Gewerbe, Reihe 3.1) sowie frühere Ausgaben.

STODT, A., Ganzheit von Natur aus. Mineralwasser, ein Markt mit Potentialen. "Getränkefachgroßhandel", 10/1989, S. 67-71.

Verband Deutscher Mineralbrunnen e.V. (VDM), Bonn, schriftliche Mitteilung vom 15.6.1990.

Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 20. Dezember 1988. "BGB1.I", Jg. 1988, Nr. 61, S. 2455-2456.

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTES FÜR DIE MARKTSTELLUNG DER RAIFFEISEN-GENOSSENSCHAFTEN UND IHRE ZUSAMMENARBEIT MIT DER LANDWIRTSCHAFT

von

Volker PETERSEN, Bonn

1 Einleitung

Das Rahmenthema dieser Veranstaltung und die Ausrichtung der Einzelbeiträge sind vor bald zwei Jahren festgelegt worden. Nach alledem, was zwischenzeitlich geschehen ist, liegt diese Zeit sehr weit zurück.

Führen wir uns deshalb noch einmal kurz die Ausgangssituation der Jahre 1987/88 vor Augen:

- Am 01.07.1987 trat die Einheitliche Europäische Akte in Kraft.
- Im Februar 1988 verabschiedete der Europäische Rat ein umfangreiches Reformprogramm zur
 - Sanierung des EG-Haushaltes
 - Eindämmung der Agrarüberschüsse und -ausgaben
 - Umorientierung der EG-Strukturpolitik mit Konzentration der finanziellen Mittel auf die rückständigen Regionen.

Die Beschlüsse des ER waren eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Initiative zur Herstellung des Binnemarktes im politischen, administrativen und wirtschaftlichen Raum ihren Niederschlag gefunden hat.

Im administrativen politischen Bereich ist das ehrgeizige Programm des Weißbuches weit vorangetrieben, allerdings gibt es bis 1992 noch einige Nüsse zu knacken. Hier sei allerdings sogleich angemerkt, daß Schnelligkeit nicht vor Gründlichkeit gehen darf.

Ein großes Problem ist für die Bundesrepublik z.B., daß die Liberalisierung im Straßengüterverkehr voranschreitet ohne parallele Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, also insbesondere ohne daß Fortschritte bei der Harmonisierung der Mineralölsteuern, Kraftfahrzeugsteuern und der Straßenbenutzungsgebühren erreicht wurden. Liberalisierung und Harmonisierung müssen Hand in Hand gehen, damit der Binnenmarkt auch die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb auf dem größeren Markt bietet.

Im wirtschaftlichen Bereich machen sich die im Cecchini-Bericht prognostizierten Effekte im Ansatz bemerkbar. Der innergemeinschaftliche Handel intensiviert sich, und auch bei anderen gesamtwirtschaftlichen Kenngrößen (z.B. Investitionen) ist in den letzten Jahren eine Belebung zu verzeichnen, die Ausdruck der Vorbereitung in den Unternehmen auf den Binnenmarkt ist.

Sicherlich hat auch die u.a. durch die Diskussion über den Binnenmarkt neubelebte Dynamik der Marktwirtschaft in der Bundesrepublik und der übrigen EG dazu beigetragen, daß

das planwirtschaftliche System in der DDR Ende der achtziger Jahre zusammengebrochen ist.

Die Marktwirtschaft hat erhebliche Innovationspotentiale freigesetzt. Diese haben den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel und das Wachstum beschleunigt und damit zugleich den Abstand zu der stagnierenden, verkrusteten Planwirtschaft vergrößert.

Dieses wirtschaftliche Gefälle vor dem Hintergrund der politischen Großwetterlage hat sicherlich den Zusammenbruch des politischen und wirtschaftlichen Systems in der DDR beschleunigt. Dieser zwingt uns allerdings, die Konsequenzen daraus in unsere sehr stark von der EG-Dimension beeinflussten Konzeptionen einzubeziehen.

2 Entwicklung der Märkte

Um die Konsequenzen der Vollendung des Binnenmarktes für eine Unternehmensgruppe wie die Raiffeisen-Genossenschaften zu beurteilen, muß man sich kurz darüber verständigen, wie sich die Märkte durch das Maßnahmenprogramm verändern werden.

Im Bereich der Landwirtschaft und beim Handel mit Agrarproduktion sind schon sehr früh binnenmarktähnliche Verhältnisse geschaffen worden. Die Agrarwirtschaft und damit auch die Genossenschaften haben schon früh Entwicklungen vollzogen, die andere Wirtschaftszweige jetzt erst vorzunehmen haben. Spätestens seit Ende der sechziger Jahre ist die Agrarwirtschaft voll dem Wettbewerb aus den EG-Ländern ausgesetzt.

So ist die innergemeinschaftliche Handelsverflechtung im Agrarbereich deutlich höher als in der übrigen Wirtschaft. Bei den Einfuhren stieg der aus der EG kommende Anteil von 1970 bis 1987 von 50 auf 64,3 %, bei den Ausfuhren stieg der EG-Anteil von knapp 60 % auf rund 75 %. Für den Agrarexport der Genossenschaften lag diese Ziffer 1989 sogar bei knapp 80 %.

Im Weißbuch von 1988 lassen sich drei verschiedene Maßnahmen-Gruppen unterscheiden, durch die der Binnenmarkt über die bislang erreichte Zollunion hinaus vervollständigt werden soll:

- Abbau physischer Grenzen
- Abbau fiskalischer Grenzen
- Abbau technischer Schranken.

Konsequenz ist die Vergrößerung der Märkte, schärferer Wettbewerb, Konzentrationstendenzen, Margen- und Erlösdruck. Letzteres gilt in Sonderheit für die Land- und Agrarwirtschaft, weil die Agrarpolitik auf allen Produktmärkten Mengen- und Preisrestriktionen durchsetzt und weil die staatliche Intervention als Absatzweg immer weiter an Bedeutung verliert.

Hinsichtlich der Integration der DDR in die EG ist man zunächst geneigt, darin angesichts der industriellen Agrarstrukturen dort und der relativ geringen Unternehmensgrößen in der Landwirtschaft und in der nachgelagerten Stufe der Erfassung und Vermarktung in der EG ein zusätzlich den Wettbewerb stimulierendes Element zu sehen.

Die mengenmäßigen Effekte für die einzelnen Märkte sind gegenwärtig wegen der anstehenden Umstellungen in den Anbau- und Verbrauchsstrukturen kaum exakt zu quantifi-

zieren. Sicherlich wird z.B. der überschüssige EG-Getreidemarkt durch zusätzliche Mengen aus der DDR belastet, wenn dort der Getreideanteil im Mischfutter von über 60 % in Richtung der bei uns geläufigen Anteile sinkt. Geht man ferner von einem relativ weiten Verhältnis zwischen Bevölkerung und Fläche aus, so ist bei einer schnellen Adaption produktionssteigernder technischer Fortschritte mit einer Verstärkung des ohnehin bestehenden Marktdruckes zu rechnen. Allerdings ist gegenwärtig nicht abschließend zu beurteilen, wie und in welchem Zeitraum die planwirtschaftlichen Strukturen so umgestellt werden können, daß sie marktwirtschaftlichen Anforderungen genügen.

Neben dieser generellen Marktbeschreibung ist auf einige spezielle Aspekte der Entwicklung der Agrarmärkte, mit denen es die Genossenschaften im wesentlichen zu tun haben, hinzuweisen:

- Insgesamt handelt es sich um Käufermärkte.
- Der Verbraucher legt zunehmend Wert auf gesunde, sichere und umweltverträglich erzeugte Produkte.
- Ersatz- oder Imitationsprodukte werden zunehmend in Konkurrenz zu den "reinen" Produkten treten.
- Die Segmentierung der Märkte (Massenprodukte, Markenprodukte) wird sich verstärken.
- Der Verarbeitungsgrad von Nahrungsmitteln wird sich weiter erhöhen, die komplementären Sach- und Dienstleistungen gewinnen an Bedeutung.
- Die Anforderungen des Verarbeitungs- und Vermarktungssektor an Qualität und Quantität der Produkte werden steigen. Das Interesse am Bezug von Rohmaterial auf Vertragsbasis wird zunehmen.
- Dementsprechend wird die vertikale Integration an Bedeutung gewinnen, auch vor dem Hintergrund verringerter staatlicher Marktgarantien. Im Rahmen der Integration wird es auf eine regelmäßige Kontrolle und Überwachung der einzelnen Produktionsstufen ankommen.

3 Marktstellung der Genossenschaften

Der Begriff Marktstellung soll die Wettbewerbsposition eines Unternehmens, einer Gruppe von Unternehmen oder ähnlicher Aggregate gegenüber den anderen vor- und nachgelagerten Wirtschaftsstufen charakterisieren, mit denen diese in Beziehung steht. Dieses Verhältnis steht in stetiger Veränderung, weil jedes Unternehmen, jede Gruppe sich den Marktveränderungen ständig anpaßt.

Ende 1989 waren rund 5 500 Genossenschaften zu verzeichnen, darunter 54 Zentralen. Alle zusammen verzeichneten einen Umsatz von 75,4 Mrd. DM. In den letzten zehn Jahren hat sich im Zuge des strukturellen Anpassungsprozesses die Zahl der Genossenschaften um ca. 30 % verringert. Die Entwicklung der Gesamtumsätze verlief differenziert. Nach Umsatzrückgängen, die insbesondere durch die 15%ige Einschränkung der Milchproduktion bedingt waren, ist 1989 wieder eine Umsatzstabilisierung zu verzeichnen gewesen. Die Marktanteile wurden in den zurückliegenden Jahren gehalten.

Dieser Strukturprozeß betrifft nicht nur die Genossenschaften, sondern auch das übrige Agrargewerbe, wo die Zahlen nicht im einzelnen bekannt sind. Ähnlich sieht es im Ernährungsgewerbe aus. So ging von 1980 bis 1986 die Zahl der Mühlen um 17 %, die der Zuckerhersteller um 30 %, die der Milchverarbeitung um 11 %, die der Margarinehersteller um 36 % und die der Bierbrauer um 31 % zurück.

Mit diesem Strukturprozeß verfolgen die Genossenschaften das Ziel, sich auf Veränderungen des Marktes und die Strukturverschiebungen in der vor- und nachgelagerten Stufe einzurichten, um die Marktstellung zu halten und um die eigene Leistungsfähigkeit den steigenden Anforderungen anzupassen.

Da ist zunächst der Strukturwandel in der Landwirtschaft. Der Produktionswert ist insgesamt von 1983/84 bis 1988/89 von 62,7 auf 57 Mrd. DM gesunken. Die Wachstumsschwelle der Betriebe liegt mittlerweile bei über 40 ha. Dies hat auch steigende Anforderungen an die aufnehmende Hand zur Folge.

Ungebrochen sind die Konzentrationstendenzen im Lebensmittelhandel. In Deutschland disponieren heute die zehn führenden Unternehmen 80 % der Umsätze. Mögen die Verbraucher auch noch von dem erheblichen Wettbewerb innerhalb dieses Oligopol profitieren, so ist der Druck auf die Unternehmen der Ernährungsindustrie wegen ihrer vergleichsweise geringen Größe enorm. Ähnlich hohe Konzentrationsgrade wie im Lebensmittelhandel sind in vorgelagerten Zweigen, wie z.B. der Landmaschinen- oder der chemischen Industrie zu registrieren.

In den anderen EG-Ländern ist die Situation in diesen Bereichen nicht wesentlich anders, so daß Ausweich-Strategien auf diese künftig leichter zugänglichen Märkte kein erfolgversprechender Ausweg aus dem gezeigten Strukturdilemma sind. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß auch der Lebensmittelhandel sich bei seiner künftigen Strukturentwicklung die neue europäische Dimension zunutze macht.

Neben dem strukturellen Ungleichgewicht in vertikaler Hinsicht auf den Stufen Landwirtschaft - Vermarktung - Verarbeitung - Lebensmittelhandel werden sich im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes auf horizontaler Ebene zusätzliche Wettbewerbselemente und damit auch Struktureinflüsse ergeben. Im Rahmen der Vergrößerung des Marktes und des Abbaues noch bestehender Schranken werden auch die Unternehmen der Vermarktungsstufe in einen intensiveren Wettbewerb miteinander treten. Dabei sind die Strukturunterschiede in der Vermarktungsstufe ein Spiegelbild derer in der Landwirtschaft, die hier im einzelnen nicht untersucht werden.

Auf Grund der unterschiedlichen Strukturen und der daraus resultierenden Leistungsfähigkeit kommen neue Anforderungen auf die Genossenschaften in der Bundesrepublik zu. Wesentliches Kriterium, bei der Untersuchung der Vermarktungsstrukturen ist die umsatzbezogene Betriebsgröße, die einerseits die Kostensituation und andererseits die Effizienz der Marktaktivitäten beeinflusst. Die Situation stellt sich im Vergleich mit den Hauptkonkurrenten im wesentlichen wie folgt dar:

- Im allgemeinen Warenbereich liegt der Durchschnittsumsatz je Genossenschaft in den Niederlanden bei rd. 90 Mio. DM, in Deutschland bei 10 Mio. DM.
- In der Milchverarbeitung ist die Konzentration in den Niederlanden und Dänemark weit fortgeschritten; dort verarbeiten vier bzw. drei Unternehmen jeweils rd. Dreiviertel der Milchmenge.
- Die vier größten dänischen Schlachthöfe erfassen 54 % (rd. 8 Mio. Schlachtungen), die vier größten deutschen Betriebe nur rd. 9 % (3,8 Mio. Schlachtungen) der jeweiligen Inlandsproduktion.

- Die Obst- und Gemüsegenossenschaften in den Niederlanden weisen einen Durchschnittsumsatz von 74 Mio. DM auf, der knapp fünfmal so hoch ist wie der deutsche mit 15,5 Mio. DM je Genossenschaft.

Der zurückliegende tiefgreifende Strukturanpassungsprozeß bei den Genossenschaften wird künftig nach der Vollendung des Binnenmarktes vermutlich noch intensiver verlaufen, zum einen verursacht durch die tiefgreifenden Strukturwandlungen in der Landwirtschaft, in den vor- und nachgelagerten Industrien und im Lebensmittelhandel. Der intensivere EG-weite Wettbewerb auf der Vermarktungsstufe wird für die Genossenschaften zusätzliche Strukturimpulse auslösen.

4 Konsequenzen für die Genossenschaften

Zur Erhaltung und Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind die Genossenschaften aufgerufen, auf verschiedenen Ebenen Anpassungen vorzunehmen. Das gilt für die Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft. Die landwirtschaftlichen Betriebe werden sich unterschiedlich entwickeln sowohl nach Betriebsgrößen wie nach Produktionsrichtung. Spezialisierte Betriebe fordern auch spezielle und hochwertige Dienstleistungen von den Genossenschaften.

Die Landwirte als Mitglieder und Kunden werden künftig noch höhere Ansprüche stellen. Die Genossenschaften müssen ihr Leistungsangebot stärker auf die einzelnen Betriebe ausrichten. Das hat erhebliche Konsequenzen für die Gestaltung des Sortimentes, in das in stärkerem Maße Dienstleistungen zu integrieren sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß gerade Dienstleistungen ein kostenintensiver Faktor sind, deren Angebot wiederum eine entsprechende Unternehmensgröße voraussetzt. Diese ist aber auch Voraussetzung dafür, daß die Investitionen für zeitgemäße Anlagen dargestellt werden können, mit denen den Landwirten ein höherwertiges Leistungsangebot zur Verfügung gestellt wird.

Solche Investitionen sind zugleich aber Voraussetzung dafür, daß die künftigen Qualitätsanforderungen des Marktes erfüllt werden können. Dazu sind in stärkerem Maße als bisher integrierte Produktions- und Vermarktungsketten aufzubauen. Im Rahmen solcher Ketten können Produktion und Vermarktung durchgehend kontrolliert und damit zugleich der Absatz der Landwirte und die Auslastung der Vermarktungskapazitäten gesichert werden. Die Genossenschaften als erzeugereigene Unternehmen sind für den Aufbau derartiger Vertragssysteme besonders geeignet. Es ist in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, daß die Anteile vertraglich gebundener Produktion z.B. in den Niederlanden und Holland deutlich höher sind als in Deutschland. Das ist sicherlich ein positiver Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit in der Vermarktung.

Eine solche Strategie setzt allerdings auch eine intensive Mitwirkung der Erzeuger in ihren Genossenschaften voraus. Umfangreiche Investitionen in Anlagen für die Vermarktung sind heute und in Zukunft nur zu verantworten, wenn eine gesicherte Zusage der Erzeuger dahintersteht, solche modernen Kapazitäten auszufüllen. Nur so sind Vorstöße auf neue Märkte zu vertreten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Finanzierung. Nach unserer Schätzung investieren die Landwirte bisher gerade 1 % des gesamten in der Landwirtschaft investierten Vermögens in Genossenschaften. Sicherlich gibt es auch Beteiligungen an anderen von der Landwirtschaft getragenen Unternehmen. Trotzdem erscheint ein solches Verhältnis unzureichend, gemessen auch an den Vermarktungsaktivitäten der Landwirtschaft in den

anderen EG-Ländern. Hier müssen sich die Landwirte künftig stärker engagieren, wenn sie ihren Einfluß auf Vermarktung und Märkte behalten und ausbauen wollen.

Solche Erwartungen an die Landwirtschaft können die Genossenschaften allerdings nur dann rechtfertigen, wenn sie ihrerseits im Bereich der Rationalisierung und Kostensenkung alles das tun, was ihre Leistungsfähigkeit steigern kann. Dazu gehört auch, daß die Genossenschaften alle Chancen nutzen, die der genossenschaftliche Verbund bietet. Sie müssen die Zusammenarbeit untereinander und zwischen den verschiedenen Stufen optimieren.

Dabei ist es keine Frage der Anzahl der Stufen, mit denen der genossenschaftliche Verbund arbeitet. Diese Frage darf nicht dogmatisch diskutiert werden. Ob einstufig oder in einem mehrstufigen Verbund gearbeitet wird, hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Es muß die Frage beantwortet werden, wer wo in einem solchen Verbund zu lösende Aufgaben am kostengünstigsten bewerkstelligen kann.

Mehrstufige Verbundsysteme haben sich vielfach bewährt, Leistungsfähigkeit und Ergebnis des Verbundes hängen jedoch entscheidend von der Verbundtreue und zunehmend von der Bindungsbereitschaft aller Partner ab. Insofern darf sich auch die Erwartung der Genossenschaften auf eine festere Mitwirkung und engere Bindung nicht nur an die Landwirte richten, sie muß gleichzeitig innerhalb des genossenschaftlichen Verbundes umgesetzt werden. In der Tat zeigen aktuelle Beispiele im Bereich der Milch- oder Fleischvermarktung, daß hier entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Weitere Synergie-Potentiale liegen in einer spartenübergreifenden Zusammenarbeit zwischen den Waren-, Milch- und Vieh- und Fleischgenossenschaften. Im Sinne einer integrierten Produktion können Marktstrategien koordiniert werden, z.B. in gemeinsamen Vertragssystemen.

Für die weitere Struktur Anpassung im Bereich der Vermarktung ist auch die Frage von Interesse, welchen Rahmen die Gesetzgebung im Bereich der Wettbewerbspolitik setzt und ob solche Strukturfragen vor dem Hintergrund des Binnenmarktes in nationalem Rahmen noch beantwortet werden können. Es besteht der Eindruck, daß diese Fragen in den EG-Ländern auf nationaler Ebene unterschiedlich behandelt werden. Das ist ein nicht zu unterschätzender Wettbewerbsfaktor, der auf Harmonisierungsmöglichkeiten untersucht werden muß.

Struktur Anpassung in stagnierendem, schrumpfenden Märkten darf aber nicht nur als Defensivstrategie über Kostensenkung, Rationalisierung und die Schaffung größerer Unternehmenseinheiten vorgenommen werden. Die Strategie von Rationalisierung und Kostensenkung muß mit dem Bemühen um eine bessere Marktdurchdringung und die Nutzung aller sich bietenden Diversifizierungsmöglichkeiten in vertikaler und horizontaler Sicht gekoppelt werden.

Durch die Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche in vertikaler Richtung, z.B. durch das Vordringen in weitere Verarbeitungs- und Handelsstufen, können zusätzliche Ertragsquellen und Einflußmöglichkeiten auf die Märkte gewonnen werden. Da es aber auch in solchen Bereichen keine "weißen Flächen" auf der Landkarte des Wettbewerbs gibt, bestehen hier hohe wirtschaftliche Risiken. Voraussetzung für eine erfolgreiche Strategie sind Kapitalkraft und eine hohe fachliche Qualifikation.

In horizontaler Sicht gilt es, neue Märkte zu erschließen. Mit gutem Erfolg wird dies bereits seit etlichen Jahren im Bereich der Allgemeinen Warenwirtschaft demonstriert, wo das Geschäftsfeld der klassischen Agrarvermarktung um das sog. ländliche Geschäft

erweitert worden ist und in diesem Bereich zur Zeit bereits 25 % der Umsätze erzielt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Vollendung des Binnenmarktes für die Genossenschaften Herausforderung und Chance zugleich ist. Die Herausforderung stellen die steigenden Anforderungen des Wettbewerbs dar. Es konnte aber gezeigt werden, daß es für die Genossenschaften in enger Verbindung mit der Landwirtschaft eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten gibt, um den steigenden Anforderungen zu begegnen und die Marktstellung zu sichern und auszubauen.

Die zur Vollendung des Binnenmarktes bereits umgesetzten oder angestrebten Harmonisierungsprozesse bieten dabei die Chance. Die gemeinsame Agrarpolitik und der gemeinsame Agrarmarkt sind in der Vergangenheit durch eine Reihe von Wettbewerbsverzerrungen belastet worden, die aus der mangelnden Integration und Harmonisierung in anderen Politikbereichen resultierten. Die Harmonisierungsbemühungen in Bereichen wie der Verkehrspolitik, Steuerpolitik, Währungspolitik oder Wettbewerbspolitik ersetzen die bisher national bestimmten Rahmenbedingungen durch einen größeren, europäischen Rahmen. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, die unternehmerischen und organisatorischen Strategien unbehindert von Wettbewerbsverzerrungen durchzusetzen.



DER BEITRAG VON WARENTERMINBÖRSEN ZUR INFORMATIONSVORBEREITERUNG UND RISIKOABSICHERUNG BEI AGRARPRODUKTEN

von

Rainer PFLUGFELDER, Stuttgart

1 Einführung

Warenterminbörsen haben auf wichtigen internationalen Agrarmärkten seit langem große Bedeutung. Seit geraumer Zeit wird auch in einzelnen Ländern der EG dieses Instrument zur Informationsverbesserung und zur Begrenzung von Fehlentscheidungen eingesetzt. Warenterminbörsen für Agrarprodukte, die innerhalb der Gemeinschaft erzeugt werden, existieren derzeit in den Niederlanden (Schweine, Kartoffeln), in Großbritannien (Schweine, Kartoffeln, Getreide) und in Frankreich (Kartoffeln). In der Bundesrepublik wird bereits über Jahre hinweg über die Einführung von Warenterminbörsen für Agrarprodukte diskutiert; bislang konnte für deren Einrichtung allerdings kein Konsens gefunden werden. Vor dem Hintergrund einer Rückführung der Preisstützung auf einzelnen EG-Agrarmärkten und im Hinblick auf die Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes gewinnt die Frage nach der Notwendigkeit einer Börse als Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Produzenten zunehmendes Gewicht. Der vorliegende Beitrag soll zur Klärung der Frage beitragen, ob und inwieweit Warenterminbörsen die an sie gestellten Erwartungen hinsichtlich Informationsverbesserung und Risikoabsicherung tatsächlich erfüllen können. Neben theoretischen Überlegungen soll eine empirische Überprüfung der beiden genannten Hauptziele anhand der niederländischen Warenterminbörse für Schlachtschweine vorgenommen werden.

2 Warenterminbörsen als Informationssysteme

Bei Warenterminbörsen handelt es sich um organisierte Märkte, auf denen standardisierte Verträge (Kontrakte) über die Lieferung und den Bezug von Waren innerhalb einer künftigen Periode gehandelt werden. Das Geschehen an Warenterminbörsen dürfte stärker als beispielsweise auf Kassamärkten durch den Prozeß der Informationsbeschaffung und -verarbeitung geprägt sein (Streit, 1980, S.546). Insbesondere die zeitliche Dimension des Kontrakthandels fördert das Informationsbedürfnis der Marktteilnehmer. Durch den Erwerb von Kenntnissen über die künftige Entwicklung von Preiseinflußgrößen kann der Unsicherheit eines Transaktionsergebnisses an der Börse begegnet werden. Das Bedürfnis, Informationsaktivitäten über eine mögliche Entwicklung der Preise und Preiskonstellationen zu entfalten, findet sich i.a. bei allen auf Gewinnerzielung ausgerichteten Börsenteilnehmergruppen; hierzu gehören Spekulanten, Arbitrageure, Spread-Trader sowie zum Teil auch Hedger. Sie alle sind bemüht, Informationen zu erwerben, die zu einer Verbesserung ihrer individuellen Entscheidungsgrundlage führen, um damit die für eine Transaktion notwendigen Erwartungen unter geringstmöglicher Unsicherheit bilden zu können. Insbesondere der Erfolg eines spekulativen Engagements hängt davon ab, ob die künftige Entwicklung der Preise frühzeitig erkannt und in entsprechende Transaktionen umgesetzt werden kann. Vorrangiges Ziel des gewinnorientierten Börsenteilnehmers ist es somit, neue

Informationen mit angemessenem Aufwand zu beschaffen oder aber eine korrektere Interpretation bereits verfügbarer Informationen vorzunehmen (Working, 1977a, S.38f).

Die Marktbeteiligten spezialisieren sich nicht nur hinsichtlich der Transaktionsform, sie konzentrieren sich überdies auf unterschiedliche, für sie besonders naheliegende und vergleichsweise leicht zugängliche Informationsfelder, deren Erschließung ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis verspricht (Streit/Quick, 1982, S.320). WORKING bezeichnet deshalb die Informationsprozesse an Wareterminbörsen auch als den arbeitsteiligen Prozeß der Informationsnutzung (Working, 1977a, S.37). Gewinne, die Spekulanten erzielen, beruhen dabei vornehmlich auf deren Prognosegeschick und stellen folglich eine Entlohnung ihrer Informationsaktivitäten dar (Rockwell, 1977, S.188).

Die Informationen und die von ihnen geprägten Erwartungen fließen in marktrelevante Handlungen ein. Ausgangspunkt für eine auf Gewinnerzielung ausgerichtete Transaktion ist die Tatsache, daß der aktuelle Preis des Kontraktes mit entsprechender Laufzeit als Fehlprognose des Kontraktpreises zum Fälligkeitszeitpunkt bzw. des künftigen Kassapreises angesehen wird. Eine Transaktion wird demnach nur vorgenommen, wenn - unter Berücksichtigung sämtlicher Transaktionskosten - eine gewinnversprechende Änderung des Kontraktpreises erwartet wird. Führt dieser Entscheidungsprozeß letztlich zu Kontraktabschlüssen, so ist dies mit dem externen Effekt der Informationsverbreitung verbunden. Der Kauf bzw. Verkauf von Kontrakten beeinflusst aufgrund sich dadurch verändernder Angebots- und Nachfrageverhältnisse die Preisbildung an der Börse und hat folglich Auswirkungen auf das Kontraktpreisniveau. Der einzelne Marktteilnehmer kann also nicht verhindern, daß seine Erwartungen durch Transaktionen letztlich in Preisänderungen offensichtlich werden. Die Informationsweitergabe in Form des Preissignals führt wiederum bei anderen Beteiligten zu einer Überprüfung ihrer Entscheidungsgrundlagen und zu einer Weiterverbreitung der an der Börse eingeschleusten Informationen durch Preissignale. Nach POWERS übernimmt die Börse damit die Funktion eines "clearing center for information" (Powers, 1970, S.463).

Für einen vergleichsweise hohen Informationsgehalt der Kontraktpreise spricht das intensive Informationsgeschehen an Wareterminbörsen, das auf folgenden Ursachen beruht:

- (1) Neben den auf sonstigen Märkten tätigen Produzenten, Händlern oder Verarbeitern sind an Wareterminbörsen finanzielle Anleger aktiv. Mit der Zahl der Marktteilnehmer geht auch ein Anstieg der Informationsstellen einher (Peck, 1985, S.70).
- (2) Die Spezialisierung auf einzelne Transaktionen und Informationsquellen hat an der Börse einen höheren Grad erreicht als auf anderen Märkten. Die einzelnen Teilnehmergruppen konzentrieren sich auf die für sie relevanten Informationsbereiche, was zu einer intensiveren Erschließung und Auswertung von Informationen führt.
- (3) Die Organisation der Börse mit ihren speziellen Handelstechniken führt zu einer Beschleunigung des Informationsprozesses und der Informationsweitergabe.

Die günstigen Voraussetzungen für Umfang, Spezialisierung und Geschwindigkeit des Informationsprozesses an Wareterminbörsen lassen erwarten, daß Marktconstellationen vielseitiger beleuchtet, vollständiger und exakter ausgewertet und schneller bei der Umsetzung in Form von Transaktionen berücksichtigt werden, als dies auf anderen Märkten erfolgt (Powers, 1970, S.460ff). Aufgrund dieser Gegebenheiten dürften folglich in den

Kontraktpreisen in ungewöhnlich hohem Maße Informationen und fundierte Erwartungen über die künftige Entwicklung der Marktpreise zum Ausdruck kommen.

Infolge dieser Informationsanreicherung liegt es aus einzelbetrieblicher Sicht nahe, Kontraktpreise als Preisprognosen zu verwenden und als Orientierungshilfe bei der Produktionsplanung und beim Aushandeln von nicht standardisierten Verträgen heranzuziehen. Aufgrund der regelmäßigen Erstellung und Publikation von Kontraktpreisnotierungen sind diese zentralen Informationen allgemein zugänglich und stehen für jeden Interessenten annähernd kostenlos zur Verfügung. Gesamtwirtschaftlich können Kontraktpreise als zuverlässige Informationsträger die Transparenz des Marktes und den Wettbewerb erhöhen, indem sie in Richtung auf Verbesserung und Homogenität des Informationsniveaus der einzelnen Marktteilnehmer wirken (Grossmann, 1977, S.431). Sie dürften überdies zu einer allocationsverbessernden Produktionsanpassung und damit zu einer Preisstabilisierung führen (Kamara, 1982, S.285ff). Die Erfüllung der angesprochenen Funktionen steht allerdings in engem Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Kontraktpreise als künftige Gleichgewichtspreise. So wächst beispielsweise bei unkorrekten Preissignalen die Gefahr einzelbetrieblicher Fehlentscheidungen und gesamtwirtschaftlicher Fehlallokation (Stein, 1984, S.92).

Am Beispiel der Amsterdamer Warenterminbörse für Schlachtschweine soll im folgenden der mögliche Beitrag der Kontraktpreise zur Informationsverbesserung auf pragmatische Weise an der Zuverlässigkeit der Kontraktpreise als antizipierte Kassapreise gemessen werden. Dabei wird unterstellt, daß korrekte Preissignale bzw. zuverlässige »Preisprognosen« in Form von Kontraktpreisen das Ausmaß an Fehlentscheidungen reduzieren. Für die Beurteilung der Prognoseleistungen werden zum Vergleich die Prognoseergebnisse einer Expertenschätzung und eines ARIMA-Modells herangezogen. Als Expertenschätzung dienen die Prognosen des Produktschap voor Vee en Vlees, die im EG-Sachverständigenausschuß für Schweinefleisch als offizielle Preisprognose für die Niederlande vorgelegt wurden. Die Modellspezifikation des ARIMA-Modells erfolgte nach der von BOX und JENKINS entwickelten Methode (Box/Jenkins, 1976). Die Datengrundlage für die Modellidentifikation und Parameterschätzung bildet die Zeitreihe der Schlachtschweinepreise von 1969 bis 1981¹. Die Übersicht, in der die Ergebnisse der Prognoseprüfung gegenübergestellt sind, läßt erkennen, daß die Preisnotierungen der Terminkontrakte mit einer durchschnittlichen Laufzeit von ein bis zwei Quartalen - gemessen an den Preisprognosen der anderen beiden, relativ anspruchsvollen Prognosemethoden - teilweise zuverlässigere, zumindest aber vergleichbare Ergebnisse liefern. Bei einer längeren Laufzeit nimmt die relative Treffsicherheit der Kontraktpreise jedoch deutlich ab. Insgesamt zeigt sich aber, daß in dem vorliegenden Fall die Preise für Terminkontrakte mit einer Laufzeit von bis zu einem halben Jahr mit vergleichsweise hoher Zuverlässigkeit den künftigen Gleichgewichtspreis widerspiegeln und damit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung einzel- und gesamtwirtschaftlicher Funktionen leisten dürften.

1) Preise für Schlachtschweine durchschnittlicher Qualität mit einem Schlachtgewicht von 75-85 kg. Veröffentlicht in: Centraal Bureau voor de Statistiek: Maandstatistiek van de Landbouw, versch. Jgg.

3 Warenterminbörsen als Instrumente zur Risikoabsicherung

Die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfolgt vielfach unter Unsicherheit über die Entwicklung des künftigen Verkaufspreises. Das damit verbundene Preisrisiko bei Entscheidungen besteht für den Erzeuger in der Möglichkeit des Eintretens einer für ihn ungünstigen Verkaufspreisentwicklung zwischen den Zeitpunkten der Produktionseinleitung und der Verfügbarkeit des Endproduktes. An derartige Risikosituationen kann sich der Entscheidungsträger durch verschiedene Strategien anpassen. Eine Möglichkeit der externen Risikoreduzierung - d.h. der Übertragung von Preisrisiken auf andere Marktteilnehmer - bietet die Warenterminbörse mit der Transaktionsform des Hedging. Der Bedarf an Risikoreduzierung gilt als das zentrale Motiv für das Bestehen von Warenterminbörsen (Williams, 1982, S.306ff).

Unter Hedging ist ganz allgemein die temporäre Substitution einer bestehenden oder erwarteten Kassaposition durch den Kauf oder Verkauf von Terminkontrakten zu verstehen (Working, 1977, S.137). Um beispielsweise den geplanten Verkauf von Produkten auf dem Kassamarkt abzusichern, wird bereits frühzeitig - z.B. zum Zeitpunkt der Produktionseinleitung - ein Kontraktverkauf vorgenommen. Bei diesem sog. Short-Hedging ist es wichtig, daß der Fälligkeitstermin des Kontrakts mit dem beabsichtigten Verkaufszeitpunkt der Ware weitgehend übereinstimmt. Zum Fälligkeitszeitpunkt ziehen es die Marktteilnehmer, die ein Kontraktgeschäft abgeschlossen haben, i.d.R. vor, ihre Verpflichtung nicht durch Lieferung effektiver Ware an den Börsen zu erfüllen (Goss/Yamey, 1976, S.7f). Sie nutzen die Möglichkeit, ihre eingegangene Verpflichtung durch ein entsprechendes Gegengeschäft zu liquidieren. So wird zum Beispiel ein Kontraktverkauf durch den Kauf eines Kontraktes mit gleichem Termin glattgestellt; die Preisdifferenz zwischen beiden Kontrakttransaktionen wird bei Liquidation an der Börse ausgeglichen.

Die effektive Ware kann der Produzent dann auf dem Kassamarkt zum Verkauf anbieten. Die Vorgehensweise der Glattstellung bevorzugen die Marktteilnehmer deshalb, weil im allgemeinen ihre Erzeugnisse, die sie anbieten, oder ihre Anforderung an die Produkte, die sie nachfragen, hinsichtlich Qualität und auch bezüglich Zeit und Ort des Warenaustausches nicht voll mit den genormten Kontraktbedingungen übereinstimmen. Allein infolge der Möglichkeit einer effektiven Erfüllung kommt es zwar zu einer tendenziellen Angleichung von Kassa- und Kontraktpreis zum Fälligkeitstermin, aufgrund der angesprochenen räumlichen und qualitativen Unterschiede treten aber im allgemeinen Schwankungen in der Differenz zwischen dem Kontrakt- und relevanten Kassapreis auf (Goss/Yamey, 1976, S.10ff). Die Absicherung einer erwarteten Kassaverkaufsposition durch Hedging ermöglicht folglich keine vollständige Vermeidung des Preisrisikos, sondern dürfte eher zu einer Risikoreduzierung führen; das Restrisiko bei einem sog. Full-Hedge - d.h. einer quantitativen Übereinstimmung zwischen Kontrakt- und Kassaposition - besteht mithin in einer unerwarteten Veränderung der Preisdifferenz zwischen beiden Preisen zum Verkaufszeitpunkt.

Bei der Beurteilung der Risikominderung durch Hedging - im Rahmen einer Simulation an empirischem Datenmaterial - ist es zunächst erforderlich, den Begriff des Preisrisikos zu operationalisieren. Die Abschätzung des Kassapreisrisikos und die durch Hedging bedingte Risikoreduzierung kann nicht einfach anhand der Preisschwankungen und ihrer Minderung erfolgen, wenn Prognosen vorliegen bzw. Erwartungen bestehen, die zumindest teilweise künftige Entwicklungen erklären. Die entscheidende Größe für die Beurteilung des Preisrisikos stellt somit die Abweichung zwischen erwartetem und tatsächlichem Erlöspreis dar (Newbery/Stiglitz, 1981, S.179ff). Die Risikoreduzierung durch Hedging bemißt sich

Obersicht

Vergleich der Prognosequote von Terminkontraktnotierungen
mit Expertenschätzung und Schätzergebnissen eines ARIMA-Modells

(Quartalswerte, Börse Amsterdam, 1. Quartal 1982 - 4. Quartal 1988)

Kenngroße	Einheit	Terminkontraktpreise ¹⁾			Expertenschätzung ²⁾			ARIMA-Modell ³⁾		
		1	2	3	1	2	3	1	2	3
Prognoseschrittweite (Quartale)										
Zahl der geprüften Werte	Stück	27	26	25	27	26	25	27	26	25
Mittlerer relativer Fehler	%	-1,19	-3,52	-6,51	-1,42	-4,01	-5,76	-1,67	-3,77	-6,02
Mittl. relativ. absol. Fehler	%	4,05	7,60	9,16	4,10	6,80	8,05	4,98	6,31	8,27
Theil'scher Ungleichheitskoeffizient	-	0,75	0,92	1,06	0,63	0,92	0,94	0,91	0,95	0,99
Tendenztrefferquote	%	81,48	61,54	44,00	69,23	48,00	45,83	57,69	56,00	58,33

1) Quartalswerte wurden als arithmetisches Mittel auf Basis von Monatswerten errechnet.-

2) Vorgelegt im EG-Sachverständigenausschuß für Schweinefleisch.-

3) Modellidentifikation und Parameterschätzung im Zeitraum vom 1. Quartal 1969 - 4. Quartal 1981; Modell: Nichtsaisonale 1. Differenzenbildung, Autoregressive Parameter: LAG 5: -0,15 047, LAG 6: -0,16 481, LAG 8: +0,26 220, LAG 21: -0,41 630.

Quelle: Eigene Berechnung aufgrund Angaben von Algemene Stichting Termijnhandel, Amsterdam; Arbeitsunterlagen des EG-Sachverständigenausschuß für Schweinefleisch sowie Centraal Bureau voor de Statistiek: Maandstatistiek van de Landbouw, versch. Jgg.

folglich an der Minderung unerwarteter Preisänderungen (Peck, 1977, S.238). Für eine Analyse der Risikoreduzierung besteht infolgedessen die Notwendigkeit, die Erwartungen der Produzenten und Hedger abzubilden. Bei der folgenden Simulation wird unterstellt, daß die Kontraktpreisnotierungen, die offensichtlich eine hohe Zuverlässigkeit bezüglich der künftigen Kassapreisentwicklung aufweisen, für die Bildung von Erwartung über den späteren Kassapreis herangezogen werden. Gemessen wird das Preisrisiko bei Nicht-Hedging als mittlere quadratische Abweichung zwischen erwartetem und tatsächlichem Preis.

Beim Full-Hedge setzt sich der erwartete Erlöspreis aus zwei Komponenten zusammen:

- (1) Aus dem zum Vorverkaufszeitpunkt erzielten Kontraktverkaufspreis und
- (2) aus der Preisdifferenz zwischen Kassa- und Kontraktpreis zum Fälligkeitszeitpunkt.

Die Preisunsicherheit dieser Transaktion beruht lediglich auf der unbekanntem Entwicklung der zweiten Komponente. Das Preisrisiko beim Full-Hedge bestimmt sich mithin als quadrierte Abweichung zwischen der erwarteten und tatsächlichen Preisdifferenz zum Fälligkeitszeitpunkt. Als Erwartungswert dient die mittlere Preisdifferenz der dem Entscheidungszeitpunkt vorangehenden zwölf Monate.

Für eine angemessene Beurteilung der Risikoreduzierungsmöglichkeiten ist es nicht ausreichend, die Minderung des Preisrisikos durch Full-Hedging zu bestimmen. Um die Möglichkeiten der Reduzierung durch Kontrakthandel nicht zu unterschätzen, werden im folgenden die Ergebnisse einer ex ante-risikominimalen Hedgestrategie zum Vergleich dargestellt. In Anlehnung an das von PECK (1977) entwickelte Portfolio-Hedgestrategiemodell wurde hierfür ein dynamisches Modell für ex ante-Hedgeentscheidungen konzipiert. Die Darlegung des Modells an dieser Stelle würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen; die Ergebnisse werden hier lediglich dargestellt, um das Potential der Reduzierung des Preisrisikos aufzuzeigen.

Bei der Simulation der Hedgeentscheidungen wurde vereinfachend angenommen, daß in jedem Monat der Untersuchungsperiode die gleiche Produktmenge auf dem Kassamarkt zum Verkauf ansteht; diese Vorgehensweise ist in der Literatur allgemein üblich. Als Datengrundlage wurde neben den Kontraktpreisen für Schlachtschweine, wie sie an der Amsterdamer Börse notiert wurden, ein repräsentativer Kassapreis für Schweine durchschnittlicher Qualität herangezogen².

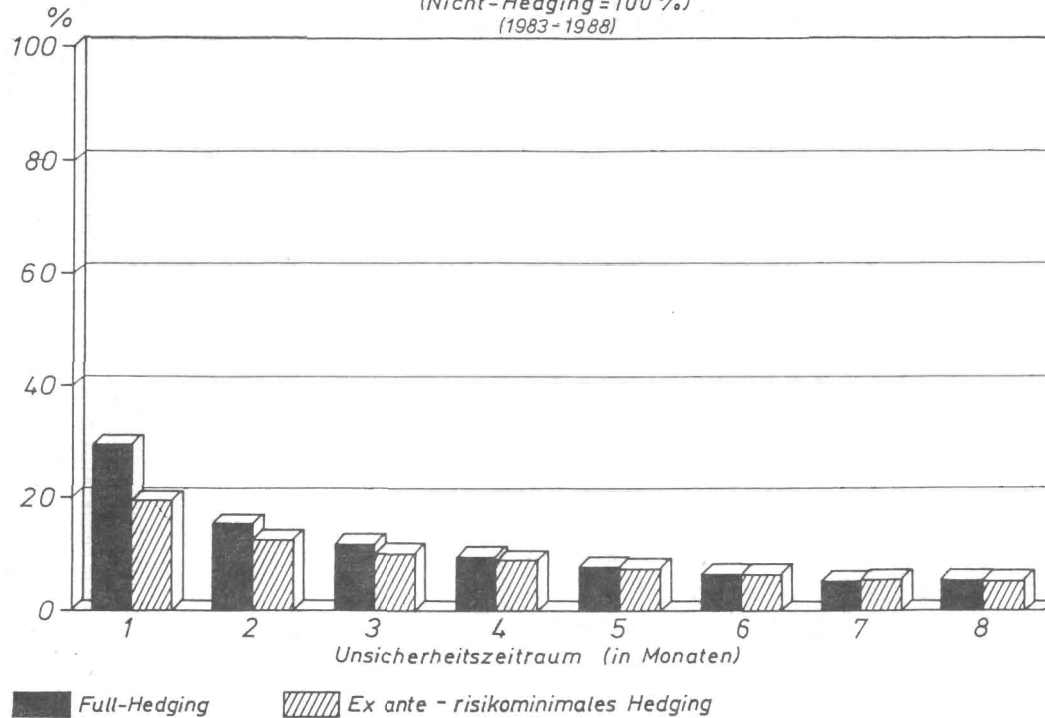
In der Grafik ist das Preisrisiko bei Full-Hedging und bei ex ante-risikominimaler Hedgestrategie gemessen am Preisrisiko bei Nicht-Hedging für den Simulationszeitraum von 1983 bis 1988 getrennt nach Dauer des Unsicherheitszeitraumes abgebildet. Es zeigt sich, daß bei Full-Hedging - wie bereits dargelegt - keine völlige Risikoreduzierung erreicht wird. Das relative Preisrisiko nimmt mit zunehmender Dauer des Unsicherheitszeitraumes ab, wobei unter den gewählten Bedingungen das Risiko zwischen 30 % bei einmonatigem und 7 % bei achtmonatigem Zeitraum liegt. Wird beispielsweise unterstellt, daß sich der Prozeß der Schweinemast über einen Zeitraum von etwa vier Monaten erstreckt, so hätte eine Full-Hedgestrategie während der Simulationsperiode zu einer Minderung des Preisrisikos

2) Schlachtschweine durchschnittlicher Qualität mit einem Schlachtgewicht von 75-85 kg. Veröffentlicht in: Centraal Bureau voor de Statistiek: Maandstatistiek van de Landbouw, versch. Jgg.

Preisrisiko¹⁾ bei Hedging

(Nicht-Hedging = 100%)

(1983-1988)



1) Gemessen als mittlerer quadratischer Prognosefehler; Preiserwartungen auf Basis der Kontrakt-preisnotierungen.

MIHoh 90100

um etwa 90% gegenüber Nicht-Hedging geführt. Unter Berücksichtigung der hohen Vorleistungskosten und der sehr erlöseempfindlichen Einkommen in der Schweinemast kommt der Reduzierung des Verkaufspreisrisikos im Hinblick auf das Ziel der Einkommensstabilisierung erhebliche Bedeutung zu. Die ex ante-risikominimale Hedgestrategie, deren Ergebnisse ebenfalls in der Grafik dargestellt sind, führt zwar bei kurzen Unsicherheitsperioden zu einer noch stärkeren Risikominderung als das FullHedging, mit zunehmendem Zeitraum nehmen die Unterschiede aber ab. Die durchschnittlichen Erlöspreise bei Hedging und NichtHedging liegen für die Untersuchungsperiode etwa auf gleichem Niveau.

4 Schlußbemerkungen

Die allgemeinen theoretischen Überlegungen und auch die dargelegten empirischen Ergebnisse des Terminkontrahthandels weisen darauf hin, daß die Warenterminbörse einen wesentlichen Beitrag zur Informationsverbesserung und Risikoabsicherung leisten kann. Offensichtlich sind Warenterminbörsen damit in der Lage, Funktionen zu erfüllen, die vielfach Maßnahmen der Marktstrukturpolitik (Förderung der Preisinformation und Schaffung von Preisbildungseinrichtungen zur Informationsverbesserung) und der Preispolitik (Intervention zur Reduzierung von Preisrisiken) erfordern. Während allerdings das Bestehen einer Börse in der Regel nicht mit Aufwendungen öffentlicher Mittel verbunden ist, führen die Instrumente der Agrarmarktpolitik im allgemeinen zu einer Belastung des öffentlichen Haushalts.

Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse erscheinen verstärkt Überlegungen angebracht, ob der Kontrahthandel in der Bundesrepublik die analysierten Funktionen nicht in ähnlicher Weise erfüllen kann. Hemmend auf die Liquidität des Kontrahthandels dürften insbesondere gesetzliche Regelungen und das in der bundesdeutschen Landwirtschaft wenig verbreitete unternehmerische Denken und Handeln wirken. Im Interesse einer Stärkung der Wettbewerbsposition der bundesdeutschen Produzenten wäre aber eine vorurteilsfreie und intensive Überprüfung der Bedingungen und Chancen des Kontrahthandels in der Bundesrepublik wünschenswert.

Literaturverzeichnis

BOX, G.E., JENKINS, G.M., Time Series Analysis - Forecasting and Control, San Francisco 1976.

GOSS, B.A., YAMEY, B.S., Introduction, in: Goss, B.A., Yamey, B.S. (Hrsg.), The Economics of Futures Trading, London und Basingstoke 1976, S.1-59.

GROSSMANN, S.J., The Existence of Futures Markets, Noisy Rational Expectations and Informational Externalities, in: Review of Economic Studies, vol. 44, 1977, S.431-449.

KAMARA, A., Issues in Futures Markets: A Survey, in: The Journal of Futures Markets, vol. 2, 1982, S.261-294.

NEWBERY, D.M., STIGLITZ, J.E., The Theory of Commodity Price Stabilization - A Study in the Economics of Risk, Oxford 1981.

PECK, A.E., Hedging and Income Stability: Concepts, Implications, and an Example, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Selected Writings on Futures Markets, vol. 2, Chicago 1977, S.237-250.

PECK, A.E., The Economic Role of Traditional Commodity Futures Markets, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Futures Markets: Their Economic Role, Washington 1985, S.1-81.

POWERS, M.J., Does Futures Trading Reduce Price Fluctuations in the Cash Markets?, in: The American Economic Review, vol. 60, 1970, S.460-464.

ROCKWELL, C.S., Normal Backwardation, Forecasting, and the Returns to Commodity Futures Traders, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Selected Writings on Futures Markets, vol.2, Chicago 1977, S.167-189.

STEIN, J.L., The Simultaneous Determination of Spot and Futures Prices, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Selected Writings on Futures Markets: Research Directions in Commodity Markets, 1970-1980, vol.4, Chicago 1984, S.77-91.

STREIT, M.E., Zur Funktionsweise von Terminkontraktmärkten, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, vol. 195/6, 1980, S.533-549.

STREIT, M.E., Quick, R., Informationsaktivitäten und Preisbildungsprozesse auf Terminkontraktmärkten, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, vol. 197, 1982, S.309-327.

WILLIAMS, J., The Origin of Futures Markets, in: Agricultural History, vol. 56, 1982, S.306-325.

WORKING, H., A Theory of Anticipatory Prices, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Selected Writings of Holbrook Working, Chicago 1977a, S.33-43.

WORKING, H., Hedging Reconsidered, in: Peck, A.E. (Hrsg.), Selected Writings of Holbrook Working, Chicago 1977b, S.123-138.

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTES FÜR DIE VERMARKTUNG

Diskussionseröffnung

von

Michael BESCH, Freising-Weihenstephan

Unter dem Thema: "Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für die Vermarktung" haben wir drei sehr verschiedene Fallanalysen vorgestellt bekommen, was meine Arbeit als Diskussionseröffner nicht gerade erleichtert. Ich will mich daher darauf beschränken:

- (1) kurz das aus meiner Sicht Essentielle der drei Referate herauszustellen und
- (2) auf die sich daraus ergebenden offenen Fragen hinzuweisen.

Dabei ist Herr Dr. PETERSEN in seiner schriftlichen Ausarbeitung: "Die Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für die Marktstellung der Raiffeisen-Genossenschaften und ihre Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft" auf den Hintergrund der Tagung - den Europäischen Binnenmarkt 1992 - eingegangen. Deswegen und auch, weil sein Referat über die Stellung der Genossenschaften ein breiteres Feld beleuchtet als die beiden anderen Referate, will ich die Reihenfolge ändern und seinen Vortrag zuerst kommentieren.

Wie wir wissen, bestehen diese Konsequenzen darin, daß nach allgemeiner Ansicht durch den Wegfall der, den freien Verkehr von Personen, Waren, Diensten und Kapital noch behindernden physischen, technischen und fiskalischen Schranken, der Wettbewerbsdruck auf den Märkten sich erhöhen wird; und zwar durch die Zunahme des innergemeinschaftlichen Warenaustausches und durch die Zunahmen der grenzüberschreitenden Unternehmensverflechtungen (vergl. BESCH, 1989).

Im zweiten Teil seines Referates geht Herr PETERSEN auf die Wettbewerbsstellung der deutschen Genossenschaften ein und sieht diese durch die zunehmende Konkurrenz des Lebensmittelhandels, aber auch im Vergleich zu höheren Marktanteilen der Genossenschaften in den nördlichen EG-Ländern in einer schwierigen Lage. Allerdings, und das ist eine Anmerkung von mir, würde dieser Vergleich deutlich anders ausfallen, wenn er auch die südlichen EG-Länder einbezogen hätte, wo die Marktstellung der Genossenschaften erheblich schlechter ist (vergl. DRV, 1989). Wir dürften wohl alle einer Meinung sein, daß die Raiffeisen-Genossenschaften, die rd. 50 % der Umsätze der westdeutschen Landwirtschaft im Bezugs- und Absatzgeschäft auf sich vereinigen - allerdings mit leicht rückläufiger Tendenz in den letzten Jahren - eine recht gute Ausgangsposition für den Wettbewerb im kommenden Binnenmarkt besitzen.

Im letzten Teil seines Referats befaßt sich Herr Dr. PETERSEN mit den Konsequenzen für die Genossenschaften aus der zu erwartenden Verschärfung des Wettbewerbs im Europäischen Binnenmarkt. Er nennt drei Strategiebereiche:

- (1) Die stärkere Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft durch Verbesserung des Dienstleistungsangebots und durch Aufbau von integrierten Produktions- und Vermarktungsketten.
- (2) Die Straffung des genossenschaftlichen Verbunds durch stärkere horizontale und vertikale Zusammenarbeit der einzelnen Genossenschaften und genossenschaftlichen Stufen und durch eine stärkere spartenübergreifende Zusammenarbeit.

- (3) Eine Diversifizierungsstrategie in vertikaler und horizontaler Richtung durch ein weiteres Vordringen entlang der Vermarktungskanäle in Bereiche höherer Verarbeitungsgrade und durch Erschließung neuer Märkte und Tätigkeitsfelder.

Alles das klingt plausibel und es bleiben mir nur zwei kurze Anmerkungen übrig: Einmal muß ich die provozierende, aber wohl berechnete Frage stellen, warum man erst jetzt, an der Schwelle des Europäischen Binnenmarktes, die Instrumente der vertikalen Koordination und der Vertragslandwirtschaft zur Stärkung der Bindung zwischen Landwirtschaft und Genossenschaften wiederentdeckt, die in den 60er Jahren so intensiv diskutiert worden sind. Inzwischen sind mehr als zwei Jahrzehnte vergangen und wir haben die Erzeugergemeinschaften, die vom gesetzlichen Auftrag her sehr wohl geeignet sind, einen neuen "erzeugereigenen" Unterbau für ein sich zunehmend horizontal und vertikal konzentrierendes Genossenschaftswesen zu bilden, im Windschatten des agrarpolitischen Interesses dahindümpeln zu lassen.

Zweitens vermisste ich unter den von Herrn PETERSEN dargelegten Maßnahmebündeln einen Hinweis auf eine künftige stärkere innereuropäische Zusammenarbeit zwischen den nationalen Genossenschaften, eine Strategie, die zu den wichtigsten Vorbereitungsschritten der Konkurrenten der Genossenschaften auf dem Europäischen Markt, nämlich der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandels gehört.

Damit komme ich zum Referat von Frau Doris HEBERLE:

"Funktionszusammenhänge im Branchenwettbewerb - Mineralwasser als Beispiel -".

Frau HEBERLE's Fallstudie beinhaltet eine vergleichende Wettbewerbsanalyse auf einem konkreten Markt für zwei europäische Länder mit unterschiedlicher Marktstruktur, wobei durch eine EG-Rechtsharmonisierung seit Anfang der 80er Jahre die gesetzlichen Rahmenbedingungen angeglichen wurden. Das Ziel der Untersuchung von Frau HEBERLE war, die tatsächliche Wettbewerbssituation auf den Märkten dieser beiden Länder anhand der Kriterien: Innovationstätigkeit und Änderung der Marktanteile zu beurteilen.

Frau HEBERLE kommt zu dem Ergebnis, daß trotz der unterschiedlichen Marktstruktur (in der Bundesrepublik Deutschland mittelständische Anbieterstruktur; in Frankreich Marktdominanz von nur drei großen z.T. international verflochtenen Unternehmensgruppen) etwa ähnliche Wettbewerbsergebnisse festzustellen sind, nämlich: eine starke Innovationstätigkeit in beiden Ländern und eine fortlaufende Änderung der Marktanteile auch zwischen den drei großen französischen Gruppen. Darüber hinaus konstatiert sie einen positiven Beitrag der Rechtsangleichung innerhalb der EG in diesem Fall, diese hat zu einer Angleichung der Produktionsvorschriften und zu einer Erhöhung des Wettbewerbs durch zunehmenden Außenhandel und wachsende Innovationen geführt. Allerdings ist die Breite dieser Handelsströme unterschiedlich: Frankreich exportiert erheblich mehr (stille) Mineralwasser nach Deutschland, als umgekehrt Deutschland (kohlen säurehaltige) nach Frankreich.

Frau HEBERLE schließt ihren Beitrag mit den Worten: "**Unabhängig von der Marktstruktur** (Hervorhebung von mir) ist ... in beiden Ländern ein funktionierender Wettbewerb festzustellen". Das könnte man nun wohl als Trost für die mittelständisch strukturierten Bereiche der westdeutschen Ernährungsindustrie auffassen, daß nämlich auch im kommenden Europäischen Binnenmarkt die mittleren und kleineren Unternehmen ähnliche Wettbewerbschancen haben wie die großen, international verflochtenen Unternehmensgruppen.

Das ist sicher bis zu einem gewissen Grad richtig, jedoch lassen sich für die Einschränkung dieser Aussage schon im Referat von Frau HEBERLE selbst deutlich Hinweise finden, nämlich die von ihm durch eine Unternehmensbefragung ermittelte stärkere Konkurrenzangst auch der größeren deutschen Unternehmen und die unzureichende Kapitaldecke der kleineren Unternehmen in Deutschland sowie die stärkere Exportorientierung der großen französischen Unternehmensgruppen. Gerade die Exportfähigkeit der großen, zudem international verflochtenen Unternehmen wird aber ein entscheidender Wettbewerbsvorteil im kommenden Europäischen Binnenmarkt der 340 Millionen Verbraucher sein, wobei die mittelständischen Unternehmen Mühe haben werden, ihre regionalen Märkten zu verteidigen.

Auf einen weiteren Wettbewerbsvorteil der Großunternehmen im Europäischen Binnenmarkt weist MESTMÄCKER (NZZ, 29./30. 09.1990, S. 91) hin: Der von ihm so genannte "verwaltete Wettbewerb", also die Eingriffe der staatlichen Administration zur Regulierung des Wettbewerbs in der EG, begünstigten unter der Zielsetzung der Schaffung von international führenden Spitzenunternehmen die großen Unternehmensgruppen. Hier besteht ein Widerspruch zwischen der ursprünglichen Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft und der "internationalen" Zielsetzung eben dieses Binnenmarktes, die europäischen Unternehmen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen.

Das Referat von Herrn Reiner PFLUGFELDER

"Der Beitrag von Warenterminbörsen zur Informationsverbesserung und Risikoabsicherung bei Agrarprodukten"

hat sich zum Ziel gesetzt, zu klären, wie weit eine Einführung von Warenterminbörsen in Deutschland die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produzenten im Gemeinsamen Binnenmarkt verbessern könnte. Hierzu werden die zwei Funktionen von Warenterminbörsen, nämlich die Verbesserung der Markt vorausschau und die Minderung des Preisrisikos anhand von Ergebnissen der Amsterdamer Warenterminbörse für Schlachtschweine überprüft.

Die erste Funktion, die Eignung von Warenterminbörsen zur Verbesserung der Information über zukünftige Preisentwicklungen überprüft Herr PFLUGFELDER an der Gegenüberstellung der Entwicklung der sich an der Börse gebildeten Kontraktpreise mit Expertenvorschätzungen einerseits und Prognoseergebnissen nach dem BOX-JENKINS-Verfahren andererseits. Er zeigt uns, daß im untersuchten Fall die Kontraktpreise auf kurze und mittlere Sicht (1 und 2 Quartale) weniger fehlerbehaftet waren als die Prognoseergebnisse. Auf längere Sicht (3 Quartale) waren allerdings die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Prognosetechniken deutlich besser.

Die zweite Aufgabe der Warenterminbörsen zur Minderung des Preisrisikos wurde am Vergleich der Abweichungen zwischen erwarteten und tatsächlichen Erlöspreisen bei drei verschiedenen Verhaltensweisen der Börsenteilnehmer dargestellt:

- (1) dem Full-Hedging, also der Möglichkeit, eingegangene Kontraktverpflichtungen durch Gegengeschäfte zu liquidieren
- (2) einer allerdings nicht näher erläuterten "ex-ante-risikominimalen Hedgestrategie" und
- (3) der bequemen Methode des Nichtstuns ("Non-Hedging").

Wiederum bestätigen die Ergebnisse die positive Rolle der Warenterminbörse: Die Minderung des Preisrisikos ist bei dem "Full-Hedging" erheblich, vor allem bei langfristiger

Betrachtung ab 5. Monat, während bei kurzfristiger Betrachtung (bis 4. Monat) die ex-ante-risikominimale Hedgestrategie wesentlich bessere Ergebnisse liefert.

Zu diesem Referat beschränke ich mich auf eine grundsätzliche Bemerkung:

Die generelle Frage, die sich erhebt, ist doch, warum angesichts der so überzeugend dargestellten Vorteile von Warenterminbörsen hinsichtlich der Verbesserung der Markttransparenz und der Minderung des Preisrisikos bisher in der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich keine derartigen Einrichtungen eingeführt worden sind. Die hierfür von Herrn PFLUGFELDER gegebenen Erklärungen der gesetzlichen Grenzen und der mangelnden unternehmerischen Denkweise der Bauern scheinen mir nicht ausreichend zu sein. Hier besteht mehr Informationsbedarf, auch hinsichtlich der Haltung der anderen Marktbeteiligten, der Genossenschaften, dem Handel und der verarbeitenden Industrie.

Literaturverzeichnis

BESCH, M.: EG-Binnenmarkt - Auswirkungen auf die bayerische Land- und Ernährungswirtschaft. Vortrag auf der 27. Hochschultagung der Fakultät für Landwirtschaft und Gartenbau am 20.06.1989 in Weihenstephan. "Bayer.Ldw.Jb." (im Druck).

DEUTSCHER RAIFFEISENVERBAND e.V.: EG-Binnenmarkt. Die Wettbewerbsstellung der ländlichen Genossenschaften. Bonn 1989.

MESTMÄCKER, E.-J.: Zwischen freiem und verwaltetem Wettbewerb. Möglichkeiten und Grenzen der Wettbewerbspolitik. "Neue Zürcher Zeitung", Nr. 226, S. 91 (29./30.09.1990).

**KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE
VERARBEITUNGSBRANCHEN**

STRATEGIEN ZUM AUFBAU INTERNATIONALER ABSATZSYSTEME

von

Oswin MAURER, Kiel

1 Problemstellung

Das Schlagwort "Binnenmarkt '93" hat bei Unternehmen und Verbänden zu einer Überdenkung der wirtschaftlichen Positionen und zur Suche nach neuen Wegen im international verbundenen Wettbewerb geführt. So ist insbesondere im Bereich der mittelständischen Industrie das Interesse an Auslandsaktivitäten spürbar angestiegen (Schoser 1989, S.5). Mittelständische Unternehmer der Ernährungsindustrie denken heute häufiger an eine Ausweitung ihrer Auslandsgeschäfte, wohl auch unter der Erwartung zunehmender Konkurrenz von ausländischen Unternehmen auf dem deutschen Markt. Die Überlegungen beschränken sich dabei nicht allein auf die Ausweitung der Aktivitäten in andere Länder: im Gegenteil, seit der politischen Veränderung in Europa konzentrieren sich die Interessen vor allem auf die benachbarten Nicht-EG-Länder als potentielle Beitrittsaspiranten (z.B. Schweden, Österreich, Ungarn, Polen).

Der Aufbau internationaler Absatzsysteme wird in der Marketingliteratur als eine der schwierigsten Managementaufgaben angesehen (vgl. Meffert/Althans 1982, Terpstra 1983, Root 1987), da der Erfolg eines Markteintrittes von einer Vielzahl von Faktoren determiniert wird, die mit dem Produkt selbst, dem Unternehmen und seiner Leistungsfähigkeit zusammenhängen, sowie mit den Konsumgewohnheiten, der Marktstruktur, den wirtschaftlichen Verhaltensweisen und der politisch-administrativen Struktur. Die richtige Wahl des Absatzsystems beim Eintritt in einen neuen Markt ist für das Unternehmen insofern von besonderer Bedeutung, da

- Absatzentscheidungen häufig mit relativ langfristigen Bindungen und Verpflichtungen verbunden sind und so nach getroffener Entscheidung eine Tendenz zur Erhaltung des Status-quo feststellbar ist (Kotler 1989, S. 427);
- die Auswahl der Absatzwege als Makroentscheidung den Entscheidungsspielraum in anderen Marketingbereichen wie Preis, Kommunikations- und Qualitätspolitik beeinflusst und limitiert (Terpstra 1983, S. 319).

Die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen und Beiträge zur internationalen Distribution befassen sich einerseits mit der Darstellung der Vor- und Nachteile einzelner Eintrittsmethoden (Meffert/Althans 1982, Root 1987, Keegan 1989, Albaum et al. 1989) bzw. mit Problemen, die insbesondere beim Export auftreten, wie Globalisierungs- versus Differenzierungsstrategie (Douglas/Wind 1987, Robinson 1986), mit der Auswahl der am Absatzprozeß beteiligten Unternehmen (Skold et al. 1987), mit Eintrittsbarrieren (Mattson 1986) oder der vertikalen Integration von Distributionssystemen (Klein et al. 1990, John 1988, Reid 1983, Anderson/Coughlan 1987). Die allen Beiträgen gemeinsame Fragestellung ist, mit welchen Strategien beim Eintritt in Auslandsmärkte Wettbewerbsvorteile erzielt werden können, damit der Markteintritt möglichst erfolgreich gestaltet werden kann.

Die nachfolgende Untersuchung befaßt sich mit einem Teilproblem der internationalen Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivitäten eines Unternehmens, und zwar ausschließlich mit der Frage der optimalen Markteintrittsstrategie. Es wird daher unterstellt, daß das Unternehmen bereits die Vorentscheidung getroffen hat, international aktiv zu werden, und

daß das Unternehmen bereits festgelegt hat, in welchen Ländern ein Markteintritt versucht werden soll. Auf dieser Stufe stellt sich dann die Frage, wie diese Zielmärkte am besten zu erreichen sind. Es sind damit vor allem folgende Fragen angesprochen:

- welche Methode des Markteintritts soll gewählt werden (Export, Investition);
- welcher Absatzweg ist am günstigsten (direkt, indirekt);
- sollen die Produkte selektiv oder flächendeckend eingeführt werden.

Um Antwortmöglichkeiten für diese Fragestellung herauszuarbeiten, werden zunächst die möglichen Methoden des Markteintritts dargestellt und ihre wichtigsten Eigenschaften diskutiert. Anschließend wird auf einige, im Ernährungssektor besonders wichtige Hemmnisse beim Markteintritt eingegangen, da diese die Wahl der Methode stark beeinflussen. Abschließend wird kurz auf die sich daraus ergebenden Konsequenzen bei der Wahlentscheidung eingegangen.

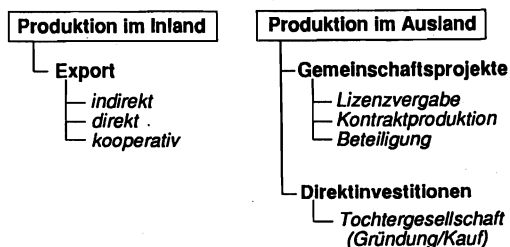
2 Methoden des Eintritts in Auslandsmärkte

Die Auswahl der Eintrittsmethode ist bei der Internationalisierung unternehmerischer Aktivitäten als kritischster Erfolgsfaktor anzusehen, da mit der Auswahl der Eintrittsmethode auch die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Eintrittsstrategie verbunden ist. Folgende Eintrittsmethoden können unterschieden werden (Kotler 1989, S. 700 ff; Porter 1987, S. 347):

- Export (direkt, indirekt, kooperativ)
- Gemeinschaftsprojekte (Lizenzvergabe, Kontraktproduktion, Beteiligung)
- Direktinvestitionen im Ausland

Eine generelle Unterscheidung der alternativen Formen des Auslandsengagements kann dahingehend vorgenommen werden, ob im Inland oder Ausland produziert wird (Abbildung 1). Darüber hinaus unterscheiden sich die einzelnen Eintrittsmethoden dadurch, daß sie jeweils unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich des finanziellen Aufwands, des Risikos, der Einflussmöglichkeiten auf die Absatzgestaltung und der Kontrolle aufweisen.

Abb. 1: Alternative Methoden des Markteintritts im Ausland



nach: Terpstra 1983, S. 306

2.1 Export

Der Markteintritt durch Export kann entweder durch ein in das Unternehmen integriertes Absatzsystem (direkter Export) oder über unabhängige Absatzmittler (indirekter Export) erfolgen. Beide Formen unterscheiden sich dadurch, wie die Transaktionen zwischen inländischem Hersteller/Exporteur und ausländischem Importeur bzw. Käufer durchgeführt werden. Beim indirekten Export wird die Verantwortlichkeit für das Produkt schon im Inland einer anderen Organisation übertragen.

Kooperativer Export als Eintrittsmethode in ausländische Märkte eignet sich insbesondere dann, wenn ein Unternehmen allein kein leistungsfähiges Sortiment anbieten kann (Kotler 1989, S. 700). Vorteile solcher Kooperationen können sich u.a. aus Kostendegressionseffekten in den Bereichen Marktforschung, Kommunikation und Außendienst ergeben. Ein Konfliktpotential ergibt sich jedoch oftmals aus den unterschiedlichen Motiven und der unterschiedlichen Risikobereitschaft der Teilnehmer.

2.2 Gemeinschaftsprojekte

Die Zusammenarbeit mit Unternehmen im Ausland ist auf einen gemeinsamen Auf-/Ausbau von Produktions- bzw. Marketingeinrichtungen ausgerichtet. Als wichtigste Formen sind die Kontraktproduktion, die Lizenzvergabe und die Kapitalbeteiligung an Unternehmen zu nennen.

Bei der Kontraktproduktion übernimmt ein Hersteller im Ausland die Fertigung, der Vertrieb erfolgt durch das inländische Unternehmen. Als Vorteile dieser Eintrittsmethode werden genannt (Eichenberg 1986, S. 422; Root 1987, S. 84): ein relativ rascher Einstieg in ausländische Märkte, die Umgehung von Handelshemmnissen, die Nutzung vorhandener Kostenvorteile des Partners und größerer Einfluß und Kontrolle auf die Marketingaktivitäten als beim Export. Lohnherstellungsverträge bringen jedoch den Nachteil einer geringeren Kontrolle des Produktionsprozesses und des Verzichts auf potentielle Gewinne aus der Produktion mit sich. Hinzu kommt die Weitergabe von FertigungsKnow-how, die sich bei Lösung des Kontraktes als problematisch erweisen kann (Terpstra 1983, S. 346).

Voraussetzung für eine Lizenzvergabe ist, daß das inländische Unternehmen im Besitz bestimmter Herstellverfahren, Marken- oder Warenzeichen oder von Schutzrechten ist. Der Lizenznehmer bezieht vorhandene Produktionskenntnisse und/oder einen Markennamen. Ein potentieller Nachteil von Lizenzvereinbarungen liegt in den geringen Kontrollmöglichkeiten (Root 1987, S. 86). Hinzu kommt, daß die Erträge aus Lizenzverträgen sowohl nach der Höhe als auch zeitlich limitiert sind und der Lizenznehmer nach Ablauf des Lizenzvertrages u.U. als Wettbewerber auftreten kann.

Die Zusammenarbeit zwischen einem in- und einem ausländischen Unternehmen kann auch darin bestehen, daß sich beide am Kapital eines gemeinsamen Unternehmens im Ausland beteiligen. Als Vorteile solcher Joint Ventures werden der wesentliche stärkere Einfluß und die Kontrollmöglichkeit hinsichtlich Produktion und Marketing sowie die Nutzung von Kenntnissen und Möglichkeiten des Partners angesehen. Das Risiko und der Kapitalaufwand werden verteilt, Nachteile ergeben sich jedoch hinsichtlich der Kompetenzabgrenzungen und der Gewinnaufteilung (vgl. Kotler 1989, S. 702; Eichenberg 1986, S. 423).

2.3 Direkte Investitionen

Als umfassendste Form des Eintritts in ausländische Märkte ist die Investition in Produktions-/ Vertriebsstätten anzusehen. Der Aufbau solcher internationaler Einheiten vollzieht sich in der Regel durch grenzüberschreitenden Kapital-, Personal- und Know-how-Transfer. Diese Form des Auslandsengagements unterscheidet sich an den anderen Formen dahingehend, daß uneingeschränkte unternehmerische Handlungsfreiheit mit einer Zunahme von Managementleistungen, Risiko und Kapitaleinsatz verbunden ist.

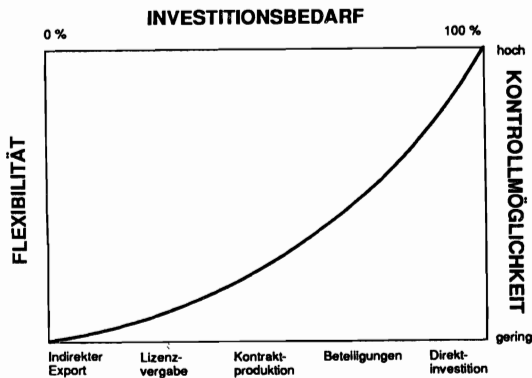
Für Investitionen von Unternehmen im Ausland sind zum einen marktwirtschaftliche Faktoren, zum anderen einzelbetriebliche Bestimmungsgründe maßgebend (Eichenberg 1986, S. 422). Die marktwirtschaftlichen Motive basieren insbesondere auf der Zielsetzung, neue Auslandsmärkte zu erschließen, bestehende Marktpositionen im Ausland auszuweiten bzw. zu sichern. An einzelbetrieblichen Gründen für Auslandsinvestitionen können Ressourcenvorteile, Standortvorteile, niedrige Produktions- und Lohnkosten und eine flexiblere Marktanpassung der Produktion an gegebene Anforderungen des Auslandsmarktes angesehen werden (Terpstra 1983, S 354). Bei Direktinvestitionen stehen jedoch vermehrt absatzorientierte Beweggründe (Markterschließung, Marktausbau, Absatzsicherung) und nicht ausschließlich komparative Kostenvorteile im Vordergrund (Porter 1987, S. 349 ff).

3 Charakteristika alternativer Eintrittsmethoden

Die Wahl der Eintrittsmethode hängt jedoch nicht nur von den Gegebenheiten des anvisierten Marktes, sondern auch von den speziellen Bedingungen des Auslandsmarktes interessierten Unternehmens ab. So weisen die verschiedenen Eintrittsmethoden sehr unterschiedliche Ausprägungen hinsichtlich des Kapitalbedarfs, der Einflußmöglichkeiten auf die Produktpräsentation und auf die Kontrolle der Marketingbemühungen auf. So ist beispielsweise zu prüfen, welche Belastungen sich durch eine Investition im Auslandsmarkt für die heimische Produktion ergibt. Gegebenenfalls wird dies dazu führen, daß Unternehmen auf Direktinvestitionen verzichten, obwohl sie aus Marktsicht am vorteilhaftesten wären. Oder, es könnte sein, daß ein Unternehmen um der besseren Kontrollmöglichkeit willen Direktinvestitionen vorzieht, obwohl ein Export kostengünstiger wäre. Dies ist besonders dann denkbar, wenn ein Qualitätsproduzent fürchten muß, daß ein schlechter Ruf im Ausland auf den Inlandsruf negativ rückwirkt.

Desweiteren ist es für den Aufbau eines Absatzsystems entscheidend, inwieweit trade-offs zwischen Skalenerträgen, die durch die Nutzung externer Absatzwege erzielt werden können, und den Vorteilen besserer Kontrolle und Koordination durch Kooperation und Integration bestehen. Trade-offs zwischen den für ein Unternehmen relevanten Faktoren sind unvermeidlich. So sind Eintrittsmethoden, die ein hohes Maß an Kontrolle ermöglichen, in der Regel mit höheren Kosten und geringerer Flexibilität verbunden als Eintrittsmethoden, die nur ein geringes Maß an Kontrolle ermöglichen. Die Beziehungen zwischen Eintrittsmethode, Investitionsbedarf, Kontrollmöglichkeit und Flexibilität sind in Abbildung 2 zusammengestellt. Die ausgewiesenen Tendenzen in dieser Übersicht dürften im wesentlichen für die Ernährungsindustrie zutreffen, allerdings ist im konkreten Einzelfall natürlich zu überprüfen, welche quantitative Bedeutung ihnen zukommt.

Abb. 2: Charakteristika alternativer Eintrittsmethoden



nach: Young/Hamill/Wheeler/Davies 'International Market Entry and Development', Prentice Hall 1989, S 26

4 Eintrittsbarrieren und mögliche Ansätze zur Strategieauswahl

Strategien legen auf weite Sicht die Politik eines Unternehmens fest und bestimmen damit in Abhängigkeit von den Marktgegebenheiten Ziele und Instrumente des unternehmerischen Handelns auf den Märkten. Dem Aufbau von Absatzsystemen kommt sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene steigende strategische Bedeutung zu, da der Wettbewerb um Marktanteile vermehrt auf den Ebenen Distribution und Service stattfindet (Terpstra 1983, S. 321). Die Auswahl der für ein Unternehmen geeigneten Eintrittsstrategie orientiert sich vor allem daran, wie Eintrittsbarrieren umgangen bzw. verringert werden können. Von den bei Porter (1987, S. 29 ff) angeführten Eintrittsbarrieren sind beim Aufbau internationaler Absatzsysteme für Produkte der Ernährungsindustrie als wichtigste zu nennen:

- staatliche Politik
- Skalenerträge
- Handelsstruktur
- Präferenzen und kulturelle Barrieren

4.1 Staatliche Politik

Heimische Produkte sind auf den meisten Märkten durch staatliche Regelungen in unterschiedlicher Form gegen den Wettbewerb geschützt. In der Regel ergeben sich daraus Wettbewerbsvorteile für die jeweiligen Unternehmen, da der Staat durch Verbote, Beschränkungen, Anreize und Subventionen die Position einer Branche gegenüber Ersatzprodukten stark beeinflusst. Beispiele für solche Eintrittsbarrieren sind Zölle, Quoten, lebensmittelrechtliche Regelungen, Investitionsbeschränkungen u.a.m. Bei Vorliegen derartiger Beschränkungen/Verbote ist die Auswahlmöglichkeit hinsichtlich der Absatzwege stark begrenzt. Da die Mehrzahl der Bestimmungen üblicherweise gegen den Import von Produkten gerichtet ist, kann in diesen Fällen ein Markteintritt nur über die Produktion im

Ausland erfolgen. Dementsprechend ist der Aufbau von Absatzsystemen bei gleichzeitigem Vorliegen von Investitionsbeschränkungen nur über Gemeinschaftsprojekte möglich.

Es ist davon auszugehen, daß mit der Realisierung des Binnenmarktes die wettbewerbs-hemmenden staatlichen Regelungen schrittweise und weitgehend abgebaut werden. Damit wird diese Barriere kaum noch zu einem Hemmnis der Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivität innerhalb der EG. Wird jedoch ein Markteintritt in die Nicht-EG-Anrainerstaaten geplant, so dürften solche staatlichen Barrieren noch für einige Jahre eine entscheidende Bedeutung für die Wahl der Eintrittsmethode haben.

4.2 Skalenerträge

Betriebsgrößensparnisse werden als entscheidender Faktor bei Internationalisierungsbestrebungen von Unternehmen angesehen (Levitt 1985, S. 15; Terpstra 1984, S. 59). Skalenerträge, d.h. ein Sinken der langfristigen Durchschnittskosten bei gleichzeitiger Zunahme der Outputmenge, determinieren sowohl die Auswahl der Markteintrittsstrategie als auch die Art der Markteinführung. Ein neu in den Markt eintretender Wettbewerber muß eine im Verhältnis zu den am Markt präsenten Unternehmen kostenminimale Mindestgröße (minimum efficient firm size, Connor et al. 1985, S. 91) bzw. eine kritische Erzeugungs-/Absatzmenge (critical mass, Terpstra 1984, S. 60) erreichen, um selbst in den Genuß von Skalenerträgen zu kommen. Da es gerade im Ernährungsbereich sehr schwer ist, einmal eingefahrene Verbrauchsgewohnheiten und Markentreue zu brechen, benötigen neu eintretende Unternehmen einen relativ langen Zeitraum, um einen entsprechenden Marktanteil zu erzielen. Unternehmen, die nur eine beschränkte Verlustperiode überstehen können, sollten daher auf Direktinvestitionen verzichten und gegebenenfalls weniger effiziente Lösungen wie Lizenzvergabe oder Exporte wählen.

Größenvorteile können sich auf einen ganzen Funktionsbereich beziehen oder von bestimmten Operationen, Aktivitäten oder immateriellen Aktiva wie Markennamen herrühren. Da im Konsumgüterbereich die Produktionskosten oft nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten darstellen, steht beim Aufbau internationaler Absatzsysteme, insbesondere für Markenartikel, weniger die Erzielung von Skaleneffekten in der Produktion im Vordergrund, sondern der Erzielung von Skaleneffekten bei der Markteinführung. Die aus Größenvorteilen resultierende Eintrittsbarrieren werden in jenen Marktsegmenten als besonders hoch angesehen, in denen starke Marken vertreten sind. Zu erheblichen Einsparungen für ein Unternehmen hinsichtlich der Promotionskosten kann es dann kommen, wenn es gelingt, Marken und damit auch die Reputation des Produkts, zu transferieren. Die Kosten, um das Aktivum Marke zu schaffen, sind nur einmal aufzuwenden, danach kann es auf andere Märkte übertragen werden.

Faßt man die Ausführungen hier zusammen, so sind bezüglich der Auswahl des Absatzsystems folgende Faktoren im Zusammenhang mit Skalenvorteilen zu beachten:

- Eintrittsbarrieren sind in jenen Marktsegmenten besonders hoch, in denen starke Marken vertreten sind. Etablierte Firmen besitzen gegenüber Neueintretenden einen Vorsprung hinsichtlich des Bekanntheitsgrades ihrer Produkte, haben Zugang zu günstigen Absatzwegen und besitzen oft Vorteile hinsichtlich ihrer Werbeaktivitäten. Wie empirische Befunde zeigen (vgl. Connor 1985, S. 95), erzielen Marktführer im Markenartikelbereich aufgrund ihrer Größe substantielle Skalenerträge im Bereich Werbung. Aufgrund dieser Faktoren erfolgt der Eintritt in diese Segmente in der Regel regional, als Eintrittsmethode bietet sich der direkte Export und Gemeinschaftsprojekte (Franchising, Joint Ventures) oder Direktinvestitionen an.

- hohe Transportkosten führen in der Regel dazu, daß Märkte durch lokale oder regionale Unternehmen versorgt werden, da sie einen Kostenvorteil besitzen (z.B. bei Milch, Bier). Für die Eintrittsstrategie ergibt sich daraus, daß der Markteintritt entweder durch Direktinvestition, Beteiligung oder Lizenzvergabe erfolgen kann.

4.3 Handelsstruktur

Unterschiede hinsichtlich der Zahl und Größe von Einzelhandelsgeschäften reflektieren in großem Maß die politisch-ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten innerhalb eines Landes (Terpstra 1983, S. 377). Zwischen den einzelnen Ländern der EG bestehen große Unterschiede hinsichtlich der Einzelhandelsstruktur. So weisen Italien, Griechenland, Spanien und Portugal eine im Verhältnis zur Einwohnerzahl hohe Dichte von Einzelhandelsgeschäften auf, die einerseits in der Gesetzgebung in diesen Ländern, andererseits in unterschiedlichem Einkaufsverhalten begründet ist (Abbildung 3).

Abb.3: Struktur des Lebensmitteleinzelhandels in EG-Ländern (1986)

	Zahl der LEH-Geschäfte in 1000	Zahl der LEH-Geschäfte je 1000 Einwohner
Belgien	15	1,5
Bundesrep. Deutschland	73	1,2
Dänemark	6	1,2
Frankreich	76	1,4
Griechenland	25	2,5
Großbritannien	54	0,9
Irland	9	2,3
Italien	155	2,7
Niederlande	10	0,7
Portugal	42	4,2
Spanien	113	2,9

Quelle: CMA, Materialien zum EG-Binnenmarkt, Band 3 & 5 1990

Die Struktur des Lebensmitteleinzelhandels spielt bei der Wahl der Eintrittsstrategie insofern eine Rolle, da sie die Höhe der entstehenden Transaktionskosten beeinflusst. Als Faktoren, die eine direkte Wirkung auf die Höhe der Transaktionskosten haben und damit bestimmte Eintrittsstrategien mehr oder weniger vorteilhaft erscheinen lassen, können angeführt werden (Reid 1983, S. 49):

- die Unterschiedlichkeit einzelner Transaktionen,
- die Zahl der Transaktionen je Zeiteinheit,
- der Wert der Produkte,
- das transferierte Volumen je Transaktion,

wobei das Potential für eine Standardisierung der Transaktionen und damit der Erzielung von Skaleneffekten direkt von der Frequenz und der Verschiedenheit der Transaktionen abhängig ist. Aus den angeführten Faktoren ergeben sich mehr oder weniger geeignete Markteintrittsmethoden. Hochpreisprodukte mit niedriger Kauffrequenz können direkt an den ausländischen Abnehmer verkauft werden, da die dadurch entstehenden Kosten sich durch relativ wenige Transaktionen amortisieren lassen. Demgegenüber sind direkte Exporte von

Niedrigpreisprodukten an eine Vielzahl von unterschiedlichen Abnehmern mit hohen Transaktionskosten verbunden. Die Nutzung unabhängiger Absatzmittler bringt in diesem Fall eine größere Gleichartigkeit der Transaktionen und ein besseres Verhältnis hinsichtlich Volumen/Wert. Einen Überblick über die Faktoren, die bestimmte Markteintrittsmethoden als vorteilhaft erscheinen lassen, gibt Abbildung 4.

Abb.4: Beziehungen zwischen Transaktionsmerkmalen und Markteintrittsmethoden

	Frequenz ge	h	Volumen k	gr	Wert n	h	Unterschiedlichk. ge	gr
Indirekter Export	X		X		X		X	
Direkter Export								
- ausl. Importeure		X	X / X		X			X
- Endabnehmer	X		X / X			X	X	
Lizenzvergabe		X		X	X			X
Kontraktpr.								
Direktinvestition		X		X	X / X		X	
Frequenz	ge	=gering,		h	=hoch			
Volumen	k	=klein,		gr	=groß			
Wert	n	=niedrig		h	=hoch			
Unterschiedl.	ge	=gering		gr	=groß			

Für die Auswahl des Absatzsystems ergibt sich aus der Darstellung, daß z.B. eine Direktinvestition dann vorteilhaft erscheint, wenn die Kauffrequenz hoch, das transferierte Volumen je Transaktion groß und die Unterschiedlichkeit zwischen den einzelnen Transaktionen relativ gering ist. Dem Wert der Produkte kommt dabei kein entscheidender Einfluß zu. Im Gegensatz dazu erscheint der indirekte Export dann als vorteilhaft, wenn die Kauffrequenz gering ist, das Volumen je Transaktion klein ist, die Unterschiedlichkeiten gering sind und der Wert der Produkte relativ niedrig ist.

4.4 Präferenzen und kulturelle Barrieren

Etablierte Unternehmen besitzen gegenüber Newcomern einen Vorsprung hinsichtlich des Bekanntheitsgrades ihrer Produkte. Liegen Präferenzen für bestimmte Produkte vor, so verfügen Anbieter auf solchen Märkten in der Regel über relativ stabile Marktanteile und die Eintrittskosten für neueintretende Unternehmen sind hoch. Entscheidend bei der Beurteilung von stabilen Marktanteilen als Eintrittsbarrieren ist, ob diese auf eine Präferenzbildung infolge kultureller Gegebenheiten oder auf staatliche Beschränkungen und Eingriffe zurückzuführen sind. Hat der Staat durch Beschränkungen Einfluß auf die Position einer Branche gegenüber Ersatzprodukten genommen, so können sich nach Aufhebung dieser Regelungen auch die Voraussetzungen für die Marktstabilität ändern und hinsichtlich der Marktanteile ein Übergang in eine labile Stabilität stattfinden.

Kulturelle Unterschiede äußern sich z.B. durch differierende ästhetische Ansprüche an Form, Farbe, Geschmack, Textur, Geruch, unterschiedliche Verbrauchs- und Einkaufsgewohnheiten etc. Aufgrund solcher kulturbedingter Präferenzen sind Unternehmen gezwungen, Produkte zu modifizieren bzw. ihre Produktlinie zu erweitern, um auf regionalen Märkten als Anbieter auftreten zu können. Sind z.B. die notwendigen Produktmodifikationen relativ gering, so ist die Produktion im Heimatland und Export eine diskutabile Lösung. Sind jedoch die erforderlichen Modifikationen so umfangreich, daß spezielle Produktionsstätten geschaffen werden müssen, gewinnt die Direktinvestition an relativer Vorzüglichkeit.

Da bei Nahrungsmitteln kulturelle Unterschiede und daraus erwachsende Präferenzen nur schwer zu überwinden und für den Außenstehenden schwer zu erkennen sind weisen Markteintrittsmethoden, die die Zusammenarbeit mit ansässigen Unternehmen voraussetzen, einen wesentlichen Vorteil auf. Kooperative Markteintrittsformen sind daher besonders in der Ernährungsindustrie von außerordentlicher Bedeutung. Dies gilt speziell für mittelständische Unternehmen, die nicht über das entsprechende "soziale know how" verfügen.

5 Schlußbemerkungen

Im vorliegenden Beitrag wurde auf eine Reihe von Bedingungen und Faktoren eingegangen, die bei der Auswahl eines optimalen Vorgehens beim Versuch der Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit von mittelständischen Unternehmen der Ernährungsindustrie auf Auslandsmärkten zu beachten sind. Es zeigt sich, daß die Auswahl von sehr spezifischen Bedingungen abhängt, die sowohl das Produkt selbst, als auch die Struktur des Marktes und die Leistungsfähigkeit des Unternehmens betreffen. Eine verallgemeinernde Empfehlung ist daher nicht möglich. Die Bedingungen zum Markteintritt müssen daher jeweils von Fall zu Fall neu geprüft werden. Es kann sich dabei ergeben,

- daß ein Unternehmen bei der Einführung eines bestimmten Produktes in verschiedenen Ländern unterschiedliche Eintrittsstrategien verfolgen sollte,
- daß für zwei Unternehmen der Ernährungsindustrie die Einführung des gleichen Produktes im gleichen Auslandsmarkt mit verschiedenen Eintrittsstrategien empfehlenswert ist und
- daß ein Unternehmen zwei Produkte im gleichen Auslandsmarkt sinnvollerweise unterschiedlich einführt.

Literaturverzeichnis

ALBAUM, G.; STRANDSKOV, J.; DÜRR, E.; DOWD, L.: "International Marketing and Export Management", Addison-Wesley 1989

ANDERSON, E.; COUGHLAN, A.T.: "International Market Entry and Expansion via Independent or Integrated Channels of Distribution", Journal of Marketing, Vol. 51, Nr.1, 1987.

ANDERSON, E.; WEITZ, B.A.: "Make-or-Buy Decisions: Vertical Integration and Marketing Productivity", Sloan Management Review, Vol. 27, Nr.3 1986.

DOUGLAS, S.P.; WIND, Y.: "The Myth of Globalization", Columbia Journal of World Business, Vol. 22, Nr.4, 1987.

EICHENBERG, W.: "Strategien zur Erschließung von Auslandsmärkten - Internationalisierung des Marketing", in: Wieselhuber/Töpfer (Hrsg.): "Strategisches Marketing", 2. Aufl., Landsberg/Lech 1986.

KEEGAN, W.J.: "Global Marketing Management", 4th Ed., Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1989.

KLEIN, S.; FRAZIER, G.L.; ROTH, V.J.: "A Transaction Cost Analysis Model of Channel Integration in International Markets", Journal of Marketing Research, Vol. 27, Nr. 2 1990.

KOTLER, Ph.: "Marketing-Management: Analyse, Planung und Kontrolle", 4. Aufl., C.E.Pöschel, Stuttgart 1989.

LEVITT, T.: "The Globalization of Markets", in: D.E.Gumpert(Ed.): The Marketing Renaissance, Harvard Business Review Executive Book Series, Wiley & Sons, New York 1985.

MATTSON, J.: "Initial Penetration of European Continental Markets by Small and Medium-Sized Firms", Advances in International Marketing, Vol 1, JAI Press 1986.

MEFFERT, H./ALTHANS, J.: "Internationales Marketing", Kohlhammer Vlg., Stuttgart 1982.

PORTER, M.E.: "Wettbewerbsstrategie - Methoden zur Analyse von Branchen und Konkurrenten", 4. Aufl., Campus Vlg., Frankfurt 1987.

REID, St.: "Firm Internationalization, Transaction Costs and Strategic Choice", International Marketing Review, Vol. 1 (1) 1983.

ROOT, F.: "Entry Strategies for International Markets", Heath & Co., Lexington 1987.

ROBINSON, R.D.: "Some New Competition Factors in International Marketing", Advances in International Marketing, Vol 1, JAI Press 1986.

SCHOSER, F.: "Vorwort zu EG-Binnenmarkt, Distributionswege f. Konsumgüter, Hrsg. Deutscher Industrie- und Handelstag DIHT, Becher Druck- und Verlags GmbH, Brühl 1989.

TERPSTRA, V.: "International Marketing", 3rd Ed., Dryden Press 1983.

TERPSTRA, V.: "The Role of Economies of Scale in International Marketing", in: Hampton G./van Gent A.(Eds): Marketing Aspects of International Business, Kluwer-Nijhoff, 1984.

AUSWIRKUNGEN DES EUROPÄISCHEN BINNENMARKTES AUF DIE STANDORTENTSCHEIDUNGEN DER MÜHLENWIRTSCHAFT: OPTIMALE VERMAHLUNGSSTANDORTE IN DER DDR

von

Tilman BECKER, Kiel

1 Einleitung

Der europäische Binnenmarkt, der zum 1.1.1993 verwirklicht werden soll, wird nicht nur das bisherige Gebiet der EG(12) umfassen, sondern aufgrund der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 auch das Gebiet der jetzigen DDR. Bis zur geplanten Verwirklichung des EG-Binnenmarktes sollen nach Brüsseler und Bonner Vorstellungen alle Gesetze und Verordnungen der EG auch in der jetzigen DDR ihre Gültigkeit haben.

Während die Verwirklichung des Binnenmarktes für die Mühlenwirtschaft in der EG einen Abbau der Handelsschranken und damit eine vollständige Integration der einzelnen nationalen Märkte bedeutet, wird sich die Mühlenwirtschaft in den neuen Bundesländern weitaus größeren Änderungen gegenübersehen. Sie muß sich nicht nur der EG-Konkurrenz stellen, sondern wird zusätzlich noch mit bedeutenden Änderungen vor allem auf der Rohstoffbezugs-, aber auch auf der Mehlabsatzseite konfrontiert werden. Der Umfang der Weizenanbaufläche richtet sich nicht mehr nach Planvorgaben. Die Weizenenerträge werden von 52,8 dt/ha auf das Niveau der Erträge in der bisherigen BRD von 63,7 dt/ha oder wahrscheinlich sogar darüber steigen. Der Pro-Kopf-Verbrauch von Weizenmehl von 58 kg pro Einwohner und Jahr wird sich dem bundesdeutschen Niveau von 52 kg annähern, da die Verfütterung von Brot zurückgehen wird.

Ziel der hier vorliegenden Untersuchung ist es, die Vermahlungsstandorte in den neuen Bundesländern zu bestimmen, die unter diesen geänderten Bedingungen optimal sind. Diese Untersuchung ist ein Teil eines größeren Projektes, in dem die optimalen Vermahlungsstandorte in den neuen Bundesländern unter jeweils verschiedenen Annahmen über die Umweltzustände bestimmt wurden. In dem vorliegenden Beitrag werden nur die Ergebnisse aufgrund eines bestimmten Umweltzustandes präsentiert.¹

Zur Bestimmung der optimalen Vermahlungsstandorte in den neuen Bundesländern unter EG-Bedingungen werden zwei verschiedene methodische Vorgehensweisen gewählt. Das Optimierungsproblem wird einmal als graphentheoretisches zweistufiges Medianproblem formuliert (vgl. hierzu Brandeau und Chiu 1989). Die Lösung erfolgt mit Hilfe eines gemischt-ganzzahligen linearen Programmierungsmodells. Es folgt ein Vergleich mit der Standortbestimmung in der Ebene aufgrund der euklidischen Metrik. Zur Lösung wird hier

1) Diese Untersuchung wurde im Auftrag der Kampffmeyer Mühlen GmbH durchgeführt. Aus verständlichen Gründen konzentriert sich daher der vorliegende Beitrag auf die wissenschaftlich interessantere - Darstellung der methodischen Vorgehensweise und nicht auf die Präsentation der Ergebnisse. Mitarbeiter an dem Projekt waren M. Ameskamp, C. Fick, R. Kühl und Dr. P. Schoop.

das von Cooper entwickelte heuristische Verfahren angewendet (vgl. Domschke und Drexel 1984, S. 132 ff.) Die Zielfunktion besteht jedesmal in der Minimierung der Transport- und Vermahlungskosten. Um den Einfluß der Straßenverhältnisse Rechnung zu tragen, wird das lineare Programmierungsmodell mit einem Routenoptimierungsmodell zur Bestimmung der optimalen Transportwege verbunden. In dem Routenoptimierungsmodell werden drei verschiedene Straßenkategorien unterschieden.

Die Auswirkungen der Wiedervereinigung auf die Weizenproduktion in den neuen Bundesländern werden mit Hilfe von pflanzenbaulichen Fruchtfolge- und Ertragsmodellen simuliert.

Im folgenden wird zuerst auf die methodische Vorgehensweise bei den Standortoptimierungsrechnungen eingegangen. Die Annahmen über den Umweltzustand in den hier vorgestellten Berechnungen werden vorgestellt. Das methodische Vorgehen bei der Simulation der Weizenproduktion in den einzelnen Kreisen der neuen Bundesländer unter EG-Bedingungen wird kurz skizziert (vgl. ausführlich Becker und Schoop). Die Ergebnisse der Modellrechnungen für den in diesem Beitrag zugrundegelegten Umweltzustand werden abschließend präsentiert und diskutiert.

2 Methodische Vorgehensweise

Eine Reihe von Faktoren bestimmen den optimalen Mühlenstandort. Auf der Absatzseite wären vor allem die räumliche Verteilung der Nachfrage zu nennen und auf der Rohstoffbezugsseite die räumliche Verteilung des Weizenangebotes.

Die Vermahlungskosten werden maßgeblich von der eingesetzten Technologie bestimmt. Die Vermahlungskosten der in der bisherigen DDR existierenden Mühlen sind unbekannt. Um die optimalen Vermahlungsstandorte in den neuen Bundesländern zu bestimmen, bleiben daher die folgenden Möglichkeiten.

Entweder wird von der bisher bestehenden Vermahlungskapazität eines Kreises ausgegangen. Diese kann in einem Linearen Programmierungsmodell als Restriktion eingeführt werden. Die Zielfunktion besteht in einer Minimierung der Transportkosten für den Rohstoffbezug und den Mehlabatz. Wenn die Vermahlungsrestriktion parametrisiert wird, lassen sich Aussagen über die optimalen Vermahlungsstandorte herleiten. Diese Vorgehensweise wurde von v. Alvensleben und Lückemeyer (1973) zur Bestimmung der optimalen Vermahlungsstandorte in der BRD gewählt. Vermahlungskosten werden nicht berücksichtigt. Aufgrund von Datenproblemen wird davon ausgegangen, daß die Vermahlungskosten für alle Mühlen und pro produzierte Mengeneinheit gleich hoch sind.

Die andere Möglichkeit besteht darin, daß die unter den jetzigen technischen Bedingungen optimale Vermahlungskapazität einer Mühle vorgegeben wird. Es werden dann für die so definierten Vermahlungskapazitäten optimale Standorte gesucht. Die bestehende regionale Verteilung der Vermahlungskapazitäten wird hierbei vernachlässigt.

Die beiden genannten Ansätze unterscheiden sich in der Fristigkeit der Betrachtungsweise. Für kurzfristige Investitionsentscheidungen ist es sinnvoll, von der bestehenden räumlichen Verteilung der Vermahlungskapazitäten auszugehen. Für langfristige Investitionsentscheidungen jedoch sollte von der heute optimalen Vermahlungskapazität ausgegangen werden. Für die Wahl des zweiten Ansatzes im Fall der Bestimmung der optimalen Vermahlungs-

standorte auf dem Gebiet der DDR sprechen auch die entscheidenden Änderungen in der Struktur der DDR-Mühlenwirtschaft, die in den nächsten Jahren zu erwarten sind.

Eine Synthese der beiden genannten Ansätze ist möglich. In dem zweiten Ansatz können bestehende Mühlen bei der Optimierung berücksichtigt werden, indem sie als fest vorgegeben betrachtet werden. Diese Vermahlungskapazitäten werden dann als Restriktion in das Modell eingeführt. Damit erweist sich der hier gewählte zweite Ansatz als der allgemeinere Ansatz.

Für die Berechnungen wird davon ausgegangen, daß die unter den heutigen technischen Bedingungen optimale Vermahlungskapazität einer Mühle bei 120 000 t Getreide im Jahr liegt. Bestehende Vermahlungskapazitäten werden nicht berücksichtigt. Die Zielfunktion besteht in einer Minimierung der Transportkosten für Getreide und Mehl sowie der Vermahlungskosten. Letztere werden in die Zielfunktion aufgenommen, damit nicht mehr Mehl vermahlen wird als nötig. Die Vermahlungsaktivitäten in einer Region werden als ganzzahlige Aktivitäten formuliert, um sicherzustellen, daß diese entweder 0 oder 120 000 t Getreide verbrauchen. Es wird davon ausgegangen, daß 1 t Weizen zu 0,785 t Mehl verarbeitet wird.

Die Bevölkerungszahlen liegen für 1988 auf Kreisebene vor. Es wird ein Pro-Kopf-Verbrauch bei Weizenmehl von 50 kg unterstellt. Weiterhin wird davon ausgegangen, daß die Mehlnachfrage eines Kreises in der Kreishauptstadt konzentriert ist. Gleiches gilt für das Weizenangebot.

Anhand eines Simulationsmodells wird die aufgrund der geänderten ökonomischen Rahmenbedingungen zu erwartende Weizenproduktion für jeden Kreis der DDR geschätzt. Neben den langfristigen Mittelwerten der Witterungsdaten (monatl. Niederschlagssumme, monatliche Tagesdurchschnittstemperatur, monatliche relative Luftfeuchte des Tages, monatl. Sonnenscheindauer) sowie den Standortparametern (geographischer Breiten- und Längengrad, Höhe über NN, Bodenart und Bodenpunktezahl) gehen auch produktionstechnische Parameter (z. B. Vorfrucht) in die Simulationsberechnungen ein. Jeder Kreis der DDR wird als ein homogener Schlag betrachtet (vgl. Becker und Schoop).

Die Bestimmung der Transportkosten für Mehl und Getreide erfolgt mit Hilfe eines Routenoptimierungsmodells sowie anhand der Frachttarife. In einem ersten Schritt wird die optimale Fahrtroute zwischen jeder Kreishauptstadt und jeder anderen Kreishauptstadt der DDR bestimmt. Hierfür wird ein gewichteter Graph erstellt, dessen Knoten die Kreishauptstädte sowie wichtige Autobahnanschlußstellen bilden. Es werden im wesentlichen Straßenverbindungen berücksichtigt, die als Staatsstraße bzw. wichtige Hauptstraße klassifiziert sind. Ausnahmen werden gemacht, wo es keine solche Verbindungen gibt, oder wo es eine Verbindung der Klasse Hauptstraße gibt, die wesentlich kürzer ist. Zwei Knoten werden dann durch eine Kante verbunden, wenn sie benachbart sind, d.h. wenn die kürzeste Verbindung zwischen ihnen durch keinen weiteren Knoten führt. Der so entstandene Graph besteht aus 306 Knoten und 716 Kanten. Die Kanten des Graphen werden dann mit der Zeit gewichtet, die man benötigt um diese Strecke zurückzulegen. Hierbei wird von einer Durchschnittsgeschwindigkeit von 75 km/h für Autobahnen, 55 km/h für Landstraßen und 20 km/h im Stadtverkehr ausgegangen. Um in diesem Graphen für einen Startknoten s und einen Zielknoten z die optimale, d. h. in diesem Fall die schnellste Verbindung zu bestimmen, wird der Algorithmus von Dijkstra (Baase 1988) verwendet. Nach der Festlegung der optimalen Fahrtroute werden die Transportkosten berechnet, indem für die auf der optimalen Route tatsächlich gefahrenen Kilometer die heute gültigen Frachtsätze zugrunde gelegt.

Für den Transport von Weizen werden die Frachtsätze für Getreidetransporte (20 t, lose Ware) verwendet. Für den Transport von Mehl wird davon ausgegangen, daß 42% als gepackte Ware (5 t) und 58% als lose Ware (10 t) transportiert werden. Die Transportkosten pro km sinken mit steigender Entfernung und weisen damit einen degressiven Verlauf auf.

Der Einfluß der Mühlen in der BRD auf die optimalen Vermahlungsstandorte in dem Gebiet der DDR wird in dem hier vorgestellten Modell dadurch berücksichtigt, daß die Mehlnachfrage in einem Gebiet 50 km entlang der Autobahnen Hamburg-Berlin und Braunschweig-Berlin um 30% reduziert wird. Damit wird davon ausgegangen, daß die Mühlen in der BRD in diesem Gebiet einen Marktanteil von 30% erlangen werden.

Die Produktions- und Bevölkerungsdaten liegen auf Kreisebene vor. Um das vollständige Modell als lineares Programmierungsproblem zu formulieren, wären bei 200 Kreisen 40 000 Getreide-, 40 000 Mehltransportaktivitäten und 200 Vermahlungsaktivitäten nötig. Die Anzahl der Restriktionen würde 800 betragen. Die zur Verfügung stehende Software für gemischt-ganzzahlige Probleme kann nur Modelle mit bis zu 5000 Aktivitäten und 1000 Restriktionen bearbeiten. Um trotz dieser Begrenzungen zu einer so weit wie aufgrund der Daten möglichen disaggregierten Lösung zu gelangen wird folgende Vorgehensweise gewählt. Es werden die einzelnen Kreise zu 58 etwa gleichgroßen Regionen zusammengefaßt. Als Produktions- bzw. Verbrauchsstandort einer Region wird die Kreishauptstadt mit der größten Produktion bzw. dem größten Verbrauch genommen. Die maximal möglichen Transportentfernungen werden zusätzlich eingeschränkt. Für diese Regionen werden in einem ersten Schritt die optimalen Vermahlungsstandorte berechnet. Eine möglicherweise zu große Einschränkung der maximal möglichen Transportentfernungen läßt sich anhand der in dem Modell tatsächlich realisierten Transportstrecken überprüfen. In einem zweiten Schritt werden Vermahlungsaktivitäten in nicht allen Kreisen, sondern nur in den Kreisen der Regionen, die sich bei verschiedenen Berechnungen als optimale Vermahlungsstandorte erwiesen haben, zugelassen. Damit sind in dem Modell nur Getreidetransporte zu und Mehltransporte von den Kreisen in diesen ausgewählten Regionen möglich. Aufgrund dieser Vorgehensweise konnte die Anzahl der Aktivitäten soweit reduziert werden, daß die DDR im zweiten Schritt in 158 Regionen aufgeteilt werden konnte.

Eine Überprüfung von möglichen Ungenauigkeiten durch diese zweistufige Vorgehensweise wird durch einen Vergleich der Modellergebnisse bei einer Formulierung des Problems als Transportation-Location-Problem ermöglicht. Hierfür wurde eine eigene Software entwickelt, die auf ein Verfahren von Cooper zurückgreift (vgl. Domschke und Drexl 1984 S. 132 ff.). Die Vorgehensweise nach Cooper ist in stark vereinfachter Form (getrennte Betrachtung von Bezugs- und Absatzseite) die bei Beratungsfirmen übliche Vorgehensweise bei Standortoptimierungsrechnungen. Weil das Verfahren von Cooper auf der euklidischen Entfernungsmessung aufbaut, konnte nur für die Modellvarianten, in denen die Transportkosten nicht anhand des hier geschilderten Vorgehens sondern anhand der geometrischen Entfernung bestimmt wurden, eine Überprüfung erfolgen. Zu dem Verfahren von Cooper ist anzumerken, daß das Ergebnis von den Startbedingungen abhängt. Damit kann sich die berechnete Lösung von der tatsächlich optimalen Lösung unterscheiden. Der Vergleich der Ergebnisse des hier vorgestellten zweistufigen Vorgehens, aber mit euklidischer Entfernungsmessung, mit den Ergebnissen aufgrund des Verfahrens von Cooper zeigte, daß die Abweichungen relativ gering sind. Bei den miteinander verglichenen Modellvarianten (50 kg und 60 kg Pro-Kopf-Verbrauch) unterscheiden sich die berechneten Standorte um höchstens 40 km.

3 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Optimierungsrechnungen für den anhand der hier vorgestellten Annahmen definierten Umweltzustand sind aus Tabelle 1 zu ersehen.

Tabelle 1: Optimale Vermahlungsstandorte und Transportkosten

	Durchschnittliche Transportkosten (in DM)		
	pro t Getreide	pro t Mehl	pro t Mehlabatz
Dresden	10,4	27,5	40,8
Glauchau/ Werdau/ Schmölln	13,9	26,8	44,5
Erfurt	09,8	33,0	45,5
Cottbus	12,5	36,6	52,5
Westberlin	29,8	18,3	56,2
Riesa	09,9	45,8	58,4
Burg	10,7	45,4	59,0
Ostberlin	34,1	16,4	59,9
Demmin	12,3	45,6	61,3
Lübben	10,0	52,4	65,1

Die durchschnittlichen Transportkosten pro t Getreide für einen Standort spiegeln die für die einzelnen Mühlen unterschiedlichen Bedingungen auf der Rohstoffbezugsseite wider. Die Mühlen in Ost- und Westberlin haben in bezug auf die Rohstoffbeschaffung einen sehr ungünstigen Standort. Die Mühlen in Erfurt, Riesa, Lübben, Burg und Dresden liegen hier relativ günstig. Die durchschnittlichen Transportkosten pro t Mehl zeigen die unterschiedlichen Bedingungen auf der Nachfrageseite an. Hier zeichnen sich die Mühlen in Ost- und Westberlin durch eine günstige Lage aus.

Der insgesamt günstigste Standort ist Dresden mit Kosten pro t Mehlabatz von 40,8 DM. Es folgt die Region Glauchau/Werdau/Schmölln mit durchschnittlichen Transportkosten von 44,5 DM und Erfurt mit 45,5 DM pro Tonne Mehlabatz. Es wurden drei kleinere Kreise zu einer Region zusammengefaßt, um einerseits den schon geschilderten rechentechnischen Restriktionen Rechnung zu tragen und um andererseits zu einer Regioneneinteilung zu kommen, in der alle Regionen auch auf der Aggregationsstufe von 158 Regionen so weit wie möglich gleich groß sind. Hierdurch werden die Ungenauigkeiten, die dadurch entstehen, daß von einer Konzentration der Produktion und des Verbrauches in den Kreisauptstädten ausgegangen wird, möglichst gering gehalten.

An vierter Stelle folgt die Mühle in Cottbus mit Transportkosten pro Tonne Mehlabatz von 52,5 DM. Diese Mühle ist jedoch nicht ganz ausgelastet. Die Mühle in Cottbus liefert nur 60 382 Tonnen Mehl zum Weitertransport. Zur Versorgung der Mehlnachfrage in den neuen Bundesländern (abzüglich des Mehlangebotes aus den alten Bundesländern der BRD) werden zwar mehr als neun Mühlen mit einer Vermahlungskapazität von jeweils 120 000

Tonnen Getreide gebraucht, die Mehlnachfrage entspricht jedoch nicht genau dem Mehlangebot von zehn Mühlen, sondern ist etwas geringer. Hierdurch erklärt sich, daß eine oder mehrere Mühlen nicht ganz ausgelastet sind.

Es folgen Riesa mit 58,4 DM, Burg mit 59 DM und Ostberlin mit 59,9 DM pro Tonne Mehlabsatz.

Die Mühle in Demmin hat geringe Kosten auf der Rohstoffbezugsseite, jedoch ein großes Mehlabsatzgebiet. Hieraus ergeben sich durchschnittliche Transportkosten pro Tonne Mehlabsatz von insgesamt 61,3 DM.

Die Mühle in Lübben hat die höchsten Transportkosten und ist, ebenso wie die Mühle in Cottbus, nicht voll ausgelastet. Die Minimierung der gesamten Transportkosten für die Meherversorgung der neuen Bundesländer bedeutet, daß diese Mühle Mehl bis westlich von Leipzig liefert.

Diese Ergebnisse der optimalen Verteilung der Mühlen gelten nur für den Umweltzustand, der in dem vorgestellten Modell unterstellt wurde. Für eine tatsächliche Investitionsentscheidung ist zuerst eine Definition der wahrscheinlichen Umweltzustände nötig. Für jeden so definierten Umweltzustand sind die optimalen Mühlenstandorte zu bestimmen. Nur solche Mühlenstandorte, die sich bei vielen Umweltzuständen als optimal erweisen, sind als global optimal anzusehen. In weiteren Modellrechnungen wurden daher die Annahmen über den Pro-Kopf-Verbrauch bei Weizenmehl, über die räumliche Verteilung der Weizenproduktion, über den Einfluß der Mühlen in der BRD und über die Transportkosten modifiziert. Es konnte aus rechentechnischen Gründen keine Berücksichtigung der Roggenvermahlung erfolgen. Hierdurch wäre die Anzahl der Aktivitäten und Restriktionen erheblich angestiegen, so daß das Modell nur mit einer stark aggregierten Regioneneinteilung hätte gerechnet werden könne. Angesichts der relativ geringen Bedeutung der Roggenvermahlung fiel die Entscheidung für das stärker disaggregierte Modell.

In einem quantitativen Modell kann immer nur den Einflußgrößen Rechnung getragen werden, die quantifizierbar sind. In dem vorliegenden Modell wird unterstellt, daß die räumliche Verteilung der Nachfrage mit der Verteilung der Bevölkerung übereinstimmt. Ein wichtiger Faktor für die relative Vorzüglichkeit eines Vermahlungsstandortes ist jedoch der Standort von Großbäckereien und Kraftfuttermittelwerken als Nachfrager für die Mühlenachprodukte. Für einen überregionalen Bezug von Weizen und Absatz von Mehl, z. B. für den Extra-EG-Export, und vor allem auch für den Transport von Mühlennachprodukten über weite Strecken kann ein Standort an einer schiffbaren Wasserstraße oder an einem Hafen von entscheidendem Vorteil sein, da Kraftfutterwerke zumeist an Wasserstraßen liegen. Diese Bestimmungsgründe konnten in der Formulierung des Modells aufgrund fehlender bzw. ungenauer und nicht quantifizierbarer Angaben nicht berücksichtigt werden. Bei einer tatsächlichen Investitionsentscheidung jedoch sind diese und andere, hier nicht genannte Faktoren, wie z.B. die Firmenpolitik, selbstverständlich ebenfalls zu berücksichtigen.

In der vorliegenden Untersuchung wurden zwei Verfahren zur Bestimmung der optimalen Vermahlungsstandorte in dem Gebiet der DDR angewendet. Die graphentheoretische Formulierung des Problems als gemischt-ganzzahliges Programmierungsmodell erweist sich als der Formulierung als Transportation-Location-Problem überlegen. Nur in dem ersten Fall wird immer die optimale Lösung gefunden. Außerdem ist nur hier eine Kopplung mit einem ebenfalls graphentheoretisch formulierten Routenoptimierungsmodell möglich.

Literaturverzeichnis

ALVENSLEBEN, R. v. und M. Lückemeyer, Optimale Vermahlungsstandorte für Weizen in der BRD. "Berichte über Landwirtschaft" 51 (1973), S. 285-313.

BAASE, S., Computer Algorithms: Introduction to Design and Analysis. Reading 1988.

BECKER, T. und P. SCHOOP, Die Entwicklung der Produktion und des Konsums von pflanzlichen Produkten in der DDR unter EG-Bedingungen. Erscheint in "Berichte über Landwirtschaft".

DOMSCHKE, W. und A. DREXL, Logistik: Standorte. München und Wien 1984.

MARKENKONZEPTE FÜR AGRARPRODUKTE - EINE STRATEGIE FÜR DEN GEMEINSAMEN MARKT

von

Richard BALLING, München/Weihenstephan

0 Einleitung

Situation DDR: Die Öffnung der DDR liegt noch kein Jahr zurück. Westware hat die sozialistische Konsumlandschaft "aufgerollt". Die Leuchtfiguren dieses Siegeszuges waren die starken Marken. Mit magischer Anziehungskraft gekauft wurden und gekauft wird: von Coca Cola über Ferrero bis Rama, von Bavaria Blu über Ravensberger Rollenbutter bis Müller Milch.

Situation Binnenmarkt: Niedrigere Grenzbarrieren und steigender Konkurrenzdruck sind wesentliche Konsequenzen eines Zusammenwachsens des europäischen Binnenmarktes. Verfeinerte Produktdifferenzierung und der Zwang zur Profilierung resultieren aus diesem wachsenden Konkurrenzdruck auch auf dem Lebensmittelmarkt - wieder rückt die Marke in den Mittelpunkt.

Für die Agrar- und Ernährungswirtschaft sind Marktstrategien und Markenpolitik wichtige Instrumente, diese Herausforderungen anzunehmen. Aus Sicht der Agrarproduktion sind es vor allem zwei Momente, die die aktuelle Markendiskussion beleben:

1. Die Markenbildung bei Frischwaren (Eier, Fleisch, Kartoffeln etc.).
2. Die Bedeutung von Herkunft, Erzeugungsbedingungen und besonderen Eigenschaften der Rohstoffkomponente im Rahmen von Markenkonzepten bei Verarbeitungserzeugnissen. Insbesondere unter dem Vorzeichen "Bio" gewinnt dieser Moment an Bedeutung.

Die strategischen Überlegungen zu Markenkonzepten für Agrarprodukte sollen dabei nicht aus einzelbetrieblicher Sicht, sondern vom Standpunkt langfristiger Weichenstellungen für den gesamten bundesdeutschen Agrarsektor gesehen werden. Ziel des Beitrages sollen deshalb Vorschläge für die Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen im Hinblick auf eine Einbindung der Erzeugungsstufe sein und nicht die Herleitung von Erfolgsfaktoren für das Einzelunternehmen.

1 Marken-Begriff

Der Markenartikel spielt eine zentrale Rolle im Konsumgütermarketing. Marken bzw. Markenartikel sind Kristallisationspunkte des Marketing. Historisch gesehen ist die Entstehung des Markenartikels gleichzeitig der Anfang des modernen Marketing (PENZLIN, 1971, S. 374). Aufgrund ihres hohen akquisitorischen Potentials gelten Markenartikel für viele Unternehmer als die Krönung der Marketing-Politik (STRECKER/REICHERT/POTTEBAUM, 1990, S. 166).

Grundgedanke der Markenpolitik ist es, das eigene Erzeugnis aus der Uniformität und der Anonymität der Masse herauszuheben und mit der Marke eine Brücke zu schlagen zwischen Produzenten auf der einen und Konsumenten auf der anderen Seite.

Die wichtigsten Kennzeichen des Markenartikels sind:

- Markenzeichen mit Markennamen
- Qualitätsversprechen des Markeninhabers
- Anerkennung im Markt als höherwertig
- hoher Bekanntheitsgrad
- überregionaler Absatz

(siehe z.B. NIESCHLAG/DICHTL/HÖRSCHGEN, 1985, S. 182 ff., STRECKER/REICHERT/POTTEBAUM, 1990, S. 166).

Begrifflich ist vor allem zwischen Hersteller- und Handelsmarke zu unterscheiden, je nachdem welcher Marktpartner Eigentümer der Marke ist oder Entscheidungsbefugnis über die Marke hat (TIETZ, 1979, S. 516). Im Hinblick auf die landwirtschaftliche Urproduktion wird auch der Begriff der Erzeugermarke als Charakteristikum für die Markenträgerschaft verwendet. Wegen der atomistischen Anbieterstruktur der Landwirtschaft spielen hier außerdem Gemeinschaftsmarken eine wichtige Rolle.

2 Thesen zur Markenentwicklung

In jüngeren Untersuchungen wird steigendes Markenbewußtsein und zunehmende Markenwertschätzung beim Verbraucher diagnostiziert. Die Markentreue nimmt jedoch ab (VERLAGSGRUPPE BAUER, 1989, S. 1 f.). WYSS (1989, S. 6) stellt in der Markenbeurteilung eine Abhängigkeit von Wirtschaftslage und sozialen Trends fest.

Die folgenden sieben Thesen charakterisieren wichtige Einflußgrößen für die zukünftige Markenentwicklung:

1. (Premium-)Marken befriedigen steigendes Qualitätsbewußtsein.
2. Informationsüberlastung des Verbrauchers begünstigt Marken. Ein einziger Begriff subsummiert eine Vielzahl von Variablen und deren Ausprägung. Die Marke garantiert damit höchste informelle Durchsetzbarkeit (DREWS, 1988, S. 602).
3. Kaufkraftbezogene und bedürfnisorientierte Ansätze werden Ländergrenzen überlagern. Bei internationalen Markenartikeln und im Bio-Bereich ist dieser Trend bereits heute zum Teil realisiert.
4. Handelsmarken gewinnen durch die steigende Handelsmacht. Zusätzlich kommt es bei den Handelsmarken zu einem Übergang von "No Names" zu Eigenmarken mit hohem Qualitätsanspruch (SHAROFF, 1990, S. J8). Dadurch wird es zu weiteren Verschiebungen der Gewichte in der "Marken-Landschaft" kommen.
5. Markenbildung bei Frischwaren wird sich fortsetzen. Die Entwicklung bei Frischfleisch und Frischkartoffeln zeigen die Richtung des Trends auf.
6. Integration der Rohstoffkomponente (Herkunft, Bio-Aspekt) in die Markenaussage. Der wachsenden Verbraucherverunsicherung gegenüber Lebensmitteln soll damit entgegen gewirkt werden.
7. Psychologische Momente gewinnen bei Lebensmitteln neben den rein stofflichen Eigenschaften als Qualitätsfaktoren an Bedeutung (BALLING, 1990, S. 76-82; ROSENBAUER, 1990, S. 36). Solche Momente sind am ehesten über die Marke vermittelbar.

Fazit: Die Marke lebt und hat Zukunft. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt auch ALVENSLEBEN (1990, S. 8 f.) bei einer Betrachtung zum Teil ähnlicher Einflußfaktoren. Diese Vitalität der Marke bedingt eine weitere Differenzierung des Instrumentariums der Markenpolitik, die sich in Begriffen und Erscheinungen wie Franchising, Zielgruppenmarken, Markenfamilien und Premium-Marken manifestiert.

Gerade die Agrar- und Ernährungswirtschaft muß sich deshalb in Zukunft noch stärker mit diesem Instrument und seinen Veränderungen auseinandersetzen.

3 Markenkonzepte

Markenpolitik und Markenkonzepte sind heute in einer unübersehbaren Vielfalt anzutreffen. Für die folgende Darstellung und Diskussion im Hinblick auf den Agrarproduktebereich wurde die Unterteilung nach Organisationsform ("Herstellermarken", "Handelsmarken" und "Gemeinschaftsmarken") und nach strategischer Ausrichtung ("Euro-Marken" und "Regional-Marken") gewählt.

3.1 Markenkonzepte nach Organisationsform

Das Konzept der **Herstellermarke** ist als klassische Form der Markenpolitik anzusehen und von seiner Bedeutung her absolut dominierend. Internationale Großkonzerne und die mittelständische Ernährungswirtschaft teilen diesen Markt unter sich auf. Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften können in diesem Bereich lediglich Fallbeispiele vorweisen. Diese der Landwirtschaft nahestehenden Organisationen haben bisher in der Regel den Massenmarkt der anonymen Waren dem schwierigeren Marken-Markt vorgezogen (Beispiel Milchwirtschaft).

Das Konzept der **Handelsmarke** erlebt derzeit einen grundlegenden Wandel. Die "weißen Produkte" der 70er Jahre werden abgelöst durch Eigenmarken auf hohem Qualitätsniveau. Diese Entwicklung ist eingebettet zu sehen in die Emanzipation des Lebensmittelhandels in Marketingfragen und den allmählichen Übergang vom reinen Preiswettbewerb zum Qualitätswettbewerb. Eigenmarken des Handels werden zum Ausdruck eines neuen Selbstverständnisses und zu einem wichtigen Instrument der Vertriebslinien-Profilierung bei gleichzeitiger Verbesserung der Handelsspannen (DAWSON, 1990, S. J4; LACHOTSKY, 1990, S. 68). Dem imagebestimmenden Frischwarenbereich wird vom Handel dabei besondere Bedeutung beigemessen (Beispiel Markenbildung bei Frischfleisch, bei der Handelsmarken eine wichtige Rolle spielen).

Ernährungsindustrie und Lebensmitteleinzelhandel forcieren ihre Anstrengungen in Richtung Markenpolitik. Kompetenz und Entscheidungsbefugnisse konzentrieren sich auf diese Markenträger und werden zu deren Gunsten eingesetzt. Aus der Sicht der Landwirte sind sowohl Hersteller- als auch Handelsmarke problematisch zu beurteilen, wenn die Rolle der Erzeuger als Rohstofflieferanten auf die Funktion eines "Erfüllungsgehilfen" reduziert wird. Auch wird eine Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg einer Marke umso unwahrscheinlicher, je weiter der Markenträger von der Urproduktion entfernt ist. Gemeinschaftliche Lieferverträge oder Rahmenvereinbarungen sollten Einzelverträgen (die Landwirte zu austauschbaren Lieferanten degradieren) vorgezogen werden. Möglichkeiten, die landwirtschaftlichen Produzenten in das System von Hersteller- und Handelsmarken einzubinden bzw. in Form von Erzeugergemeinschaften selbst Markenprogramme zu initiieren, bietet das System des Verbundmarketing (HELZER, 1981). Die Realisierbarkeit dieses Modells wird durch die Erfolge einiger Frischwaren-Marken belegt (unter anderem bei Frischfleisch und Kartoffeln).

Gemeinschaftliche Produktdifferenzierung und Produktkennzeichnung kann durch Gütezeichen, Herkunftszeichen und Gemeinschaftsmarken realisiert werden. Herkunftszeichen weisen auf den nationalen, regionalen oder lokalen Ursprung eines Produktes hin und sind oft mit einer Qualitätszusage verbunden. Sie stellen damit häufig eine Sonderform

von Gütezeichen dar (STRECKER/REICHERT/POTTEBAUM, 1990, S. 166). Gütezeichen werden von einem Gütezeichenverband verliehen und von einer größeren Zahl von Unternehmen geführt. "Die Beteiligten verpflichten sich, die Gütebedingungen, auf die sie sich einigen, einzuhalten und sich einer Kontrolle zu unterwerfen. Es wird also durch ein Gütezeichen die Einhaltung einer bestimmten qualitativen Untergrenze gegeben" (STRECKER/REICHERT/POTTEBAUM, S. 166).

DICHTL (1978, S. 20) stellt zum Verhältnis Gütezeichen - Markenartikel fest: "Im Gegensatz zur Markenware ... garantieren Gütezeichen ... nur das Vorhandensein bestimmter Produktmerkmale ... oder aber eine bestimmte Provenienz der damit ausgezeichneten Ware. Sie kommen vor allem jenen Herstellern zugute, deren Möglichkeiten, ihr Produkt zu profilieren, begrenzt sind, etwa deshalb, weil sie dem Kreis der Klein- und Mittelbetriebe angehören ... oder nur zu einer geringen Wertschöpfung fähig sind."

Die **Gemeinschaftsmarke**, also die Konzeption und Realisierung eines Markenartikels auf gemeinschaftlicher Ebene, umfaßt in ihrer Bedeutung weitaus mehr als die beiden Begriffe Herkunfts- und Gütezeichen: Beschränkt sich bei diesen beiden Begriffen die Zusammenarbeit der beteiligten Unternehmen weitgehend auf die Nutzung des Zeichens, so reichen die Konsequenzen der Beteiligung an einer Gemeinschaftsmarke weit in die verschiedenen Unternehmensbereiche hinein (Neben einer viel enger abgestimmten Produktpolitik wird auch Harmonisierung von Preis-, Distributions- und Kommunikationspolitik notwendig). Doch nicht nur im Verhältnis der beteiligten Unternehmen, sondern auch in der Außenwirkung der Produkte sind die Unterschiede nicht zu übersehen: Markierung und Gütesicherung (wie sie auch Gütezeichen und Herkunftszeichen meist aufweisen) sind für den Markenartikel zwar notwendig, aber keineswegs hinreichend. Andere Nutzendimensionen sind für Markenartikel erforderlich, die nur im Rahmen einer gezielten Imagepolitik für Produkte wie Hersteller realisiert werden können (DICHTL, 1978, S. 22). Gegenüber dem Konsumenten tritt die Gemeinschaftsmarke als Einheit auf - die unternehmerische Identität "verliert sich" in der Gemeinschaftsmarke bzw. fließt in diese ein. (Bei Herkunfts- oder Gütezeichen hingegen stellt die Identität des Firmen- bzw. der Produktmarke in der Regel das dominierende Element dar.)

Die atomistische Anbieterstruktur der Landwirtschaft legt die Forcierung einer gemeinsamen Produktdifferenzierung auch in Form von Gemeinschaftsmarken nahe. "Vorzeige-Beispiel" in der deutschen Agrarwirtschaft ist das "Ackergold"-Programm der CMA. Für andere Produktbereiche ließ sich ein derartiges Konzept wegen der grundsätzlichen Probleme dieser Art von Gemeinschaftsmarken bisher nicht realisieren. Als wesentliche Konfliktmomente sind zu nennen:

- die (zentrale bzw. standardisierte) Qualitätskontrolle
- die Mengensteuerung und -kontrolle
- die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben
- die schwerfällige Beschlußfassung.

Auch in anderen Mitgliedsstaaten des kommenden Binnenmarktes sind Strukturen vorhanden, in deren Rahmen Gemeinschaftsmarken realisierbar sind. Beispielhaft sollen kurz das italienische D.O.C.-System und das französische "Label Rouge"-Modell angesprochen werden.

In Italien haben vor allem die Erfolge auf dem Weinsektor dazu motiviert, das System der kontrollierten Ursprungsbezeichnung (D.O.C. - Denominazione di Origine controllata) auch auf andere Produkte auszudehnen. Neben Wein wird das D.O.C.-Prädikat vor allem auch bei Fleischwaren und Gemüse verwendet (BALLARINI, 1989, S. 43). Parma-Schinken oder

San-Daniele-Schinken sind Beispiele mit klangvollem Namen. Kritiker sehen jedoch im gegenwärtigen System auch einige Schwachstellen: Bei entsprechendem Markterfolg der Produkte droht eine Mengensteigerung auf Kosten der Qualität. Die Herstellung ähnlicher Produkte niedriger Qualität könnte darüber hinaus das Qualitätsimage der Produkte beim Verbraucher gefährden. Auch wird das Fehlen effizienter und glaubwürdiger Kontroll-einrichtungen bemängelt. Die unerlaubte Verwendung regionsfremder Rohstoffe kann nicht immer ausgeschlossen werden. Nicht zuletzt drohen auch firmenindividuelle Einzelmarken das D.O.C.-Prädikat auszuhöhlen bzw. an dessen Stelle zu treten (BALLARINI, 1989, S. 44 f.).

In Frankreich ist ein zweigleisig angelegtes Markenkonzept für Agrarprodukte und Nahrungsmittel anzutreffen: a) das nationale Rote Gütezeichen ("Label Rouge") und b) das Regionale Gütezeichen ("Label régional"). Große Erfolge wurden mit dem "Label Rouge" insbesondere bei Geflügelmarken erzielt. Am erfolgreichsten waren dabei wiederum die sogenannten Freilauf-Masthähnchen, die inzwischen auch in vielen deutschen Supermarkt-Kühlregalen anzutreffen sind. Nach Expertenschätzungen lag der Marktanteil der "Label Rouge"-Hähnchen insgesamt 1988 bei etwa 15 Prozent. Im Hinblick auf den kommenden Gemeinsamen Markt "setzt Paris alles daran, die bisherige Identifizierung französischer Qualitätsprodukte auch in einem freien Binnenmarkt nicht zu gefährden" (o.V., 1990, S.EN11). Die Initiativen der französischen Regierung im Hinblick auf die Gütezeichenpolitik beschränken sich jedoch nicht auf die politische Durchsetzung der eigenen Interessen auf EG-Ebene, sondern findet auch ihren Niederschlag in der Neugestaltung des "Label Rouge" in einer "für den Verbraucher einprägsameren Form" (o.V., 1990, S.EN12).

Im Vergleich zur bundesdeutschen Situation sind drei gemeinsame Unterschiede festzustellen:

1. Bei beiden Modellen geben gesetzliche Regelungen den Rahmen für die Realisierung detaillierter Markenkonzepte vor. Man kann von einer Institutionalisierung der gemeinschaftlichen Markenpolitik für Agrarprodukte sprechen.
2. Voraussetzung für die Vergabe eines Zeichens ist in beiden Fällen die Gebietsabgrenzung für eine bestimmte Produktionsregion. Im jeweiligen nationalen Rahmen gesehen also sicher keine "wettbewerbsneutrale" Regelung.
3. Weiteres gemeinsames Kennzeichen dieser beiden Beispiele ist die gesetzlich geregelte vertikale Integration aller Wirtschaftsstufen in die Zeichenpolitik.

Auf die möglichen Konsequenzen dieser Unterschiede im Vergleich zur bundesdeutschen Situation soll erst im Punkt "4 Schlußfolgerungen" eingegangen werden.

Diese Herkunfts- und Gütezeichen können bei entsprechender Handhabung (strenge Qualitätsnormen mit entsprechender Kontrolle und Absicherung, hoher Bekanntheitsgrad) für Teilbereiche des Marktes eine Alternative zu Markenkonzepten darstellen. Für die Positionierung von Marken bei Agrarprodukten können sie jedoch in erster Linie als Ergänzung angesehen werden: Vor allem in der Startphase von Markenprogrammen (bzw. bei Profilschwäche der Marken, wie wir sie bei Agrarprodukt-Marken bisher ausschließlich antreffen) können bei der Zielgruppe anerkannte Herkunfts- oder Qualitätszeichen die Produktaussage unterstützen und die Glaubwürdigkeit des Produktes unterstreichen.

Die Funktion der erwähnten Herkunfts- und Gütezeichensysteme aus strategischer Sicht ist deshalb vor allem unter dem Aspekt "Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen" und für die Marken selbst als "Steigbügel in den Markt" anzusehen.

3.2 Markenkonzepete nach strategischer Ausrichtung

Die Öffnung der Märkte wird die Anbieter in der Ernährungswirtschaft vor strategische Entscheidungen stellen: "Heute nur nationale Anbieter von Produkten werden sich zu entscheiden haben, ob sie in Zukunft regionale Anbieter sein wollen, oder ob sie sich ... zu einem nationalen Markenartikel europaweit entwickeln wollen" (VEITENGRUBER, 1989, S. 7).

Übertragen auf die Produktebene heißt das: International ausgerichtete Markenkonzepete werden an regionalen Bedürfnissen orientierten Konzepten gegenüberstehen ("Euro-Marken" neben "Regional-Marken").

Euro-Marken sind dank moderner Logistik und Technik inzwischen auch im Frischwarenbereich erfolgreich: Premium-Rindfleisch unter der Bezeichnung "Irish Beef" oder "Le Boeuf" sind genauso international plaziert wie die irischen Buttermarken "Kerrygold" und "Greenfields" oder die holländischen Käsemarken "Leerdamer" und "Maasdamer".

Für Regional-Marken im Agrarprodukte-Bereich entwickeln sich derzeit auch einige Beispiele in der Bundesrepublik: "Bauernsiegel"-Schweinefleisch in Niedersachsen, "Färsengold"-Rindfleisch in Süddeutschland oder im Frischkartoffel-Sektor die "Hellen Niedersachsen".

4 Schlußfolgerungen

Vor dem Hintergrund steigender Qualitätsansprüche und zunehmender Informationsüberlastung der Konsumenten wird die Bedeutung des Marken-Instrumentariums eher noch zunehmen - sei es in der Hand von Industrie, von Handelsunternehmen oder unter Beteiligung der Agrarwirtschaft. Markenpolitik muß deshalb zum selbstverständlichen Instrument des Agrarmarketing werden.

Vor allem im Hinblick auf die fortschreitende Markenbildung bei Frischwaren haben die landwirtschaftlichen Erzeuger gute Voraussetzungen für ein maßgebliches Engagement.

Speziell für Agrarprodukte ist bei gegebener Anbieterstruktur die Weiterentwicklung von Gemeinschaftsmarken bzw. der Rahmenbedingungen für Markenkonzepete von besonderem Interesse. Im Hinblick auf den kommenden Binnenmarkt, und möglicherweise vereinheitlichten gesetzlichen Regelungen, ist ein Blick in andere Mitgliedsländer und eine Analyse dortiger Modelle angeraten.

Auffallend ist in Relation zu anderen EG-Mitgliedsstaaten insbesondere das Defizit an vertikaler Integration in der bundesdeutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Markenstrategien werden jedoch in vielen Fällen eine stärkere Vernetzung verschiedener Marktstufen erforderlich machen. Die aktuelle Marktentwicklung im Hinblick auf Markenprogramme ist damit auch als eine Triebfeder für die neuerliche Diskussion um vertikale Integration und um vertragliche Bindungen zwischen verschiedenen Wirtschaftsstufen anzusehen.

Für die bundesdeutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft stellt sich auch die Frage, inwieweit die gesetzliche Regelung "Geschützter Herkunftsbezeichnungen" für verschiedene Produkte vom Marketing-Standpunkt sinnvoll wäre. Denkbar wäre das zum Beispiel für ein

Produkt wie den "Schwarzwälder Schinken". Dabei handelt es sich um einen typischen und für viele Konsumenten bereits werthaltigen Begriff. Außerdem existiert bereits ein Schutzverband. Negativbeispiel dafür, wie ein positiv geladener Produktbegriff abgewirtschaftet werden kann, ist der "Allgäuer Emmentaler". Möglicherweise mangels gesetzlicher Regelungen und durch Mißbrauch dieser Bezeichnung für mindere Qualitäten, hat dieser Begriff nach Expertenmeinung seine einstige Marktgeltung verloren.

Auch die Schaffung von Exportmarken wurde in der bundesdeutschen Agrarwirtschaft bisher vernachlässigt. Denkbar wäre ein solcher Ansatz im Bereich der Überschußprodukte (zum Beispiel für bayerisches Rindfleisch; zunächst für den Zielmarkt Italien).

Insgesamt erscheint eine weitere Förderung der Markenentwicklung im Bereich der Forschung, der Beratung und der staatlichen Förderung sinnvoll. Positive Ansätze in diesem Bereich sind zu beobachten: So wurde zum Beispiel in Bayern ein Programm zur Förderung von Markenkonzepten aufgelegt (SENGER, 1990, S. 19). Voraussetzung für den Erfolg aller Initiativen für die Erzeuger ist jedoch die Entwicklung von Marketing-Denken bei den Landwirten selbst.

Fazit

Der Markt für Markenartikel bei Agrarprodukten wird wachsen. Viele Konkurrenten im kommenden Binnenmarkt sind uns in dieser Hinsicht eine Nasenlänge voraus. Die Markenpolitik für Agrarprodukte in Deutschland zu unterstützen und geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen - das ist eine wichtige Herausforderung der Zukunft.

Literaturverzeichnis

ALVENSLEBEN, R. v., Das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft. "Agra Europe". H. 13/1990, Sonderbeilage.

BALLARINI, G., D.O.C. - mehr Schatten als Licht. "Parma", H. 22/Mai 1989, S. 43-46.
BALLING, R. Marketing-Konzeption für einen Markenartikel Rindfleisch. (Agrarwirtschaft, Sh. 125) Hannover 1990.

DAWSON, M., Handelsmarken werden global. "Lebensmittel-Zeitung", H. 28/1990, S. J4-J8.

DICHTL, E., Grundidee, Entwicklungsepochen und heutige wirtschaftliche Bedeutung des Markenartikels. In: ANDREAE, C.A. u.a. (Hrsg.), Markenartikel heute. Marke - Markt und Marketing. Wiesbaden 1978, S. 17-32.

DREWS, M., Handelsklassen, Gütezeichen und Firmenmarken - Alternativen oder notwendiges Nebeneinander? "Deutsche Molkerei-Zeitung", H. 20/1988, S. 602-609.

HELZER, M., Verbundmarketing landwirtschaftlicher Betriebe. Dissertation Göttingen 1981.

LACHOTSKY, F., Weg von Ich-auch-Eigenmarken. "Lebensmittel-Zeitung", H. 23/1990, S. 68.

NIESCHLAG, R., E. DICHTL u. H. HÖRSCHGEN, Marketing. 14. Auflage, Berlin 1985.

o.V., EG-Binnenmarkt darf Nahrungsmittelqualität nicht gefährden. "Agra-Europe", H. 16/1990, S.EN 11-EN13.

PENZLIN, K., Markenartikel. In: Management-Enzyklopädie. München 1971, S. 373-382.

ROSENBAUER, J., Erwartungen der Verbraucher bezüglich des Angebots an Lebensmitteln. In: JOSITZ, J., (Hrsg.), Verbraucherverhalten und zukünftiges Agrarmarketing. (Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Reihe Agrarpolitik 2/Bd. 50) München 1990, S. 35-66.

SENGER, H.-P., Kein anonymes Fleisch mehr. "Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt", H.1/1990, S. 19-20.

SHAROFF, B., Die Rolle neu gestalten. "Lebensmittel-Zeitung", H. 28/1989, S. J(.

STRECKER, O., J. REICHERT u. P. POTTEBAUM, Marketing für Lebensmittel. 2. überarbeitete Auflage, Frankfurt/M. 1990.

VEITENGRUBER, D., Handelsstrukturen im europäischen Binnenmarkt - worauf sich Hersteller einzurichten haben. (CMA-Materialien zum EG-Binnenmarkt, Bd. 3), Bonn 1989.

VERLAGSGRUPPE BAUER (Hrsg.), Die Renaissance der Marke. Hamburg 1989.

WYSS, W., Surfing the Trend: Neuer, alter Markenartikel. "VJH", H. 2/1989, S. 6-9.

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTES FÜR DIE VERARBEITUNGSBRANCHEN

Diskussionseröffnung
von

Ulrich HAMM, Hohenheim

Dem Referat von BECKER kommt sicherlich das Verdienst zu, sich mit der hochaktuellen Frage zu beschäftigen, wie die Planung "optimaler" Verarbeitungsstandorte (am Beispiel der Getreidemühlen) in der ehemaligen DDR erfolgen könnte. Angesichts der Tatsache, daß Bausubstanz und Technik vieler Verarbeitungsunternehmen in einem Zustand sind, der nur noch eine Stilllegung geboten erscheinen läßt, ist auf dem Gebiet der ehemaligen DDR die Frage der optimalen Standortwahl von vergleichsweise großer Bedeutung. Aber nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die Agrarpolitik kann eine Bestimmung der optimalen Verarbeitungsstandorte von Nutzen sein, wenn nämlich staatliche Lenkungsmaßnahmen im Rahmen der Marktstrukturpolitik (Investitionsförderung, Stilllegungsprämien usw.) erwogen werden (vgl. v. Alvensleben und Lückemeyer, S. 286).

Den Ausgangspunkt für die Untersuchung von BECKER et al. bildet ein Modell, mit dem die künftige Entwicklung der Weizenproduktion in der ehemaligen DDR vorgeschätzt wird. Auf den Ergebnissen dieses Modells baut dann das hier vorgestellte Modell auf, das die Bestimmung der optimalen Verarbeitungsstandorte für Mühlen nur über die Minimierung der Transport- und Vermahlungskosten für Weizen bzw. Weizenmehl beinhaltet. Ohne den theoretischen Wert des Modells in Frage stellen zu wollen, ist jedoch darauf hinzuweisen, daß unter den künftigen Rahmenbedingungen des EG-Binnenmarktes die Verwendung eines solchen Modells für praktische Standortentscheidungen von Mühlen aus folgenden Gründen problematisch erscheint:

- Das Modell basiert auf der Annahme, daß es sich bei Mehl um ein homogenes Gut handelt. Angesichts der bereits bestehenden und künftig sicherlich noch zunehmenden Produkt- und Preisdifferenzierung am Mehlmarkt ist diese Annahme jedoch weit von der Realität entfernt.¹
- Kritisch ist auch die Annahme zu werten, daß auf der Beschaffungsseite nur entlang von zwei Autobahnstrecken Konkurrenz mit westdeutschen Unternehmen um den Rohstoff Weizen vorgesehen wurde. Auf der Absatzseite wurde ein interregionaler Wettbewerb von Mühlen der ehemaligen DDR mit Mühlen aus anderen Regionen der EG um die

1) Im westdeutschen Groß- und Einzelhandel wird z.B. in jüngster Zeit verbreitet Mehl "aus kontrolliertem Anbau" (sogenanntes OO-Getreide) oder Mehl aus ökologischem Landbau zu zwei- bis dreifach so hohen Preisen wie anonyme Massenware angeboten. Daneben haben sich bereits seit mehr als zwei Jahrzehnten Marken-Mehle am Markt behauptet, die mit Preisauflagen von 60 - 100 % im Einzelhandel angeboten werden.

Gunst der Abnehmer in der ehemaligen DDR ausgeschlossen.² Angesichts des Themas ("Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes...") und der weit vorangeschrittenen Produkt- und Leistungsdifferenzierung erscheint diese grundlegende Annahme problematisch.

Wegen der in das Modell einfließenden Annahmen und dem aus rechentechnischen Gründen erfolgten Verzicht der Einbeziehung von Roggen sollten die Ergebnisse der Untersuchung von BECKER et al. vorsichtig interpretiert werden.

Das Referat von MAURER ist in verschiedener Hinsicht als genaues Gegenstück zum Referat von BECKER anzusehen. MAURERs rein theoretische Abhandlung basiert auf der Marketingtheorie, die wiederum von unvollkommenen Märkten, wie sie in der Wirtschaftswirklichkeit anzutreffen sind, ausgeht. In seinem Beitrag geht MAURER der für viele Unternehmen aktuellen Frage nach, welche Marketingstrategien ein Unternehmen ergreifen kann, das seine Absatzaktivitäten auf ein "neues" Land ausdehnen will und nach einer optimalen Markteintrittsstrategie sucht, um auf dem anvisierten Markt Fuß zu fassen.

MAURER stellt in seinem Beitrag zunächst die aus der Marketingliteratur entnommenen Strategiealternativen dar. Er weist dabei auf die mit den Strategieoptionen verbundenen akquisitorischen Wirkungen hin und stellt die wichtigsten Vor- und Nachteile der jeweiligen Strategien dar. In den nächsten Abschnitten erfolgt die Diskussion der Strategiealternativen vor dem Hintergrund der die Entscheidung eines Unternehmens einengenden Rahmenbedingungen der Unternehmensumwelt sowie der internen Rahmenbedingungen des Unternehmens. Diese Vorgehensweise entspricht dem modernen (strategischen) Marketingdenken. In diesem Teil des Beitrags wäre es allerdings wünschenswert gewesen, wenn die speziellen Rahmenbedingungen für die Ernährungsindustrie stärker in den Vordergrund der theoretischen Betrachtungen gerückt worden wären.

Angesichts des knappen Zeitrahmens kann sicherlich nicht auf alle Faktoren, die für die Wahl einer Markteintrittsstrategie bedeutend sind, eingegangen werden, so daß auch MAURER nur einen Teil der zahlreichen Entscheidungskriterien (vgl. hierzu z.B. SCHEUCH 1989, S. 577ff. sowie TERPSTRA 1978, s. 306ff.) abgehandelt hat. Entsprechend der im Marketing vorherrschenden Denkweise hat MAURER das Schwergewicht seiner Ausführungen auf die akquisitorischen Entscheidungskriterien gelegt. Daneben sind aber für die Frage nach der Wahl einer optimalen Markteintrittsstrategie noch zahlreiche andere Kriterien bedeutend, so z.B. die vergleichende Bewertung (Inland-Ausland) bezüglich der Rohstoffbeschaffung (Kosten, Qualität der Rohprodukte usw.), der Errichtung von Produktionsanlagen (Kosten), des Betriebens einer Verarbeitungsstätte (Kosten, Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal usw.) bis hin zu Fragen der Unternehmensbesteuerung. Angesichts der tendenziell abnehmenden Bedeutung von komparativen Kostenvorteilen für den gesamten Unternehmenserfolg von Verarbeitungsunternehmen (vgl. Eichenberg 1984, S. 424) ist die Beschränkung der Betrachtung von MAURER auf die absatzorientierten Kriterien zwar verständlich, doch sollten die o.a. Kriterien der "klassischen" Betriebswirtschaft nicht außer acht gelassen werden.

2) An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, daß sich Präferenzen von Abnehmern nicht nur auf das eigentliche Produkt beziehen können, sondern ebenso auf besondere Leistungen von Anbietern in anderen Bereichen (z.B. in der Distributions- oder Kommunikationspolitik).

MAURER ist es in seinem Beitrag gelungen, eine der Literatur entnommene Auswahl der zahlreichen Bedingungen und Faktoren, die für die Wahl der optimalen Marketingstrategie zu beachten sind, übersichtlich darzustellen. In seinen Schlußbemerkungen verdeutlicht er, daß es im Marketing keine Patentlösungen gibt, sondern daß jedes Unternehmen entsprechend seiner unternehmenseigenen Ressourcen sowie den jeweiligen externen Rahmenbedingungen eine individuelle Problemlösung anstreben muß.

Das Referat von BALLING beschäftigt sich ebenfalls mit einem aktuellen Thema aus dem Bereich des strategischen Marketing. BALLING verfolgt das Ziel, "Perspektiven und Konzepte der Markenpolitik für Agrarprodukte im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt aufzuzeigen". Nach der Kennzeichnung des Markenbegriffs werden sieben Thesen zur künftigen Bedeutung der Markenpolitik aufgestellt, die im wesentlichen die aktuellen Einschätzungen der Marketingforschung treffend wiedergeben. Bei These Nr. 6 wäre allerdings auch auf die mit den rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Produkthaftung zusammenhängenden Tendenzen hinzuweisen gewesen.

Im Hauptteil seines Beitrags nimmt BALLING vornehmlich eine Einordnung bestehender Aktivitäten zur Kennzeichnung oder Markierung von Agrarprodukten bzw. Nahrungsmitteln vor. Neben den Hersteller- und Handelsmarken werden auch Herkunftszeichen (z.B. das italienische "D.O.C."-Zeichen) und Gütezeichen (z.B. das französische "Label Rouge"-Zeichen) abgehandelt. Herkunfts- und Gütezeichen stellen Markierungen dar, die entweder allein oder aber - was in der Praxis häufiger anzutreffen ist - zusätzlich zu Marken von Herstellern oder Händlern verwendet werden. Aus marketingstrategischer Sicht ist hierzu anzumerken, daß Herkunfts- oder Gütezeichen für einzelne Anbieter oder Anbietergruppen nicht unproblematisch sind, denn sie wirken innerhalb des so gekennzeichneten Segments nivellierend und können für den Aufbau einer profilstarken Hersteller- oder gHandelsmarke kontraproduktiv wirken. BALLING weist auf diese Problematik indirekt bei den Ausführungen zu dem italienischen "D.O.C."-System hin.

Die Ausführungen BALLINGS über die strategische Ausrichtung von Markenkonzepten (Abschnitt 3.2) sind - gemessen am Titel seines Beitrags - sehr knapp ausgefallen. Hier hätte verdeutlicht werden können, daß die Produktmarkierung und die Bestimmung des Marktareals allein kein Erfolgspotential für Anbieter oder Anbietergruppen darstellen. Vielmehr sind unter akquisitorischen Gesichtspunkten die hinter der Produktmarkierung stehenden Nutzenversprechen für (potentielle) Abnehmer entscheidend. Nur wenn gleichzeitig mit der Kennzeichnung der Produkte auch eine entsprechende Strategie verfolgt und umgesetzt wird, lassen sich Präferenzen bei den Abnehmern für die aus dem anonymen Markt herausgehobenen Produkte aufbauen. "Profilschwache" Markierungen wie z.B. das gesetzliche Gütezeichen "Deutsche Markenbutter", das "CMA"-Zeichen, oder die CMA-Marke "Ackergold" stellen in ihrer heutigen Ausgestaltung angesichts der bereits erfolgten und weiter voranschreitenden Polarisierung des Konsumentenverhaltens kein erfolgversprechendes Konzept dar.

Die Markierung von Produkten kann auch nur einen kleinen Teil innerhalb des Maßnahmenbündels darstellen, mit dem ein Marketingkonzept und die darin enthaltene Marketingstrategie umgesetzt wird. Dieses Konzept und damit auch die Positionierung einer Marke im Gesamtmarkt sollten nicht nur an den künftigen externen Rahmenbedingungen des Marktes, sondern auch an den jeweiligen Ressourcen und der spezifischen Ausgangsposition der Anbieter im Markt ausgerichtet werden. Dies gilt für eine Gruppe von Anbietern ebenso wie für ein einzelnes Unternehmen. Um langfristig tragfähige Erfolgspotentiale für Anbietergruppen erschließen zu können, bedarf es der (Weiter-)Entwicklung

von umfassenden Marketingkonzepten. Der Forderung BALLINGs nach einer Verstärkung der Anstrengungen für die Markenentwicklung im Bereich von Forschung, Beratung und staatlichen Organisationen ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Literaturverzeichnis

v. ALVENSLEBEN, R. und LÜCKEMEYER, M.: Optimale Vermahlungsstandorte für Weizen in der BRD. In: Berichte über Landwirtschaft Bd. 51 (1973), S. 285-313.

EICHENBERG, W.: Strategien zur Erschließung von Auslandsmärkten - Internationalisierung des Marketing. In: Wieselhuber, N. und Töpfer, A. (Hrsg.): Strategisches Marketing. Landsberg/Lech 1984, S. 408-425.

SCHEUCH, F.: Marketing. 3. Aufl., Wien 1989.

TERPSTRA, V.: International Marketing. 2nd ed., Hinsdale, Ill. 1978.

**HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE LAND- UND ERNÄHRUNGS-
WIRTSCHAFT IM EG-BINNENMARKT**

ÜBERLEGUNGEN ZUR THEORIE DER INTEGRATION BEI ANPASSUNGSKOSTEN UND AGRARMARKTPOLITISCHE IMPLIKATIONEN

von

Ernst-August NUPPENAU, Kiel

1 Einführung

Die Diskussion über die Integration nationaler Agrarmärkte in übergreifende Regionalmärkte oder in die internationale Arbeitsteilung spielt eine herausragende Bedeutung in der agrarmarktpolitischen Diskussion. Dies wird am Beispiel der Auseinandersetzung um die Vorgehensweise zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes deutlich. Sowohl auf nationaler und supranationaler Ebene der Entscheidungsträger als auch auf der Ebene der Vorbereitung von agrarmarktpolitischen Entscheidungen -zum Beispiel durch die Forschung- ist der Auseinandersetzung um das Ausmaß von verstärkten Integrationsanstrengungen seit jeher breiter Raum gewidmet worden.

Im Bereich der Forschung schlägt sich dieses Problemfeld ebenfalls in vielfältigen nationalen und internationalen Veröffentlichungen nieder. Die Vorteile von ökonomischer Integration und deren Probleme aus statischer Sicht sind in der wissenschaftlichen Literatur vielerorts dargelegt worden. Das beinhaltet auch neuere Ausrichtungen zu einer positiven Theorie der Integration, die einen aktiven politischen Prozess betont (Koester, 1986, S.22ff.).

In den letzten Jahrzehnten scheint dabei der Wille zum Beitritt zum gemeinsamen Markt der Europäischen Gemeinschaft (EG) und damit die Erweiterung der EG sowie der Abbau nationaler Handelsbeschränkungen in der Gemeinschaft im Vordergrund der Diskussion zu stehen. Gleichzeitig gibt es aber gerade auf den Agrarmärkten immer wieder Tendenzen die Integration zu verzögern oder ihr entgegenzuwirken. Eine Erklärung für die Beobachtung von den der Integration widerstrebenden Kräften wird zumeist als Ausdruck von Partikularinteressen der Agrarproduzenten gesehen. Die Landwirte fürchten bedingt durch einen zu großen Wettbewerbsdruck auf ihre heimische Agrarproduktion um ihr Einkommensniveau. Sie versuchen der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, daß die Anpassungszwänge im Zuge der Integration zu groß seien und fordern zumindest temporäre Schutzmaßnahmen. Allerdings schweigen sich die Landwirte über den Abbaumodus der Schutzmaßnahmen aus.

Ein aufschlußreiches Beispiel für die agrarmarktpolitischen Implikationen dieser Problematik stellen beispielsweise die Verhandlungen um den Beitritt Spaniens und Portugals zur EG dar. In Folge der als kompliziert angesehenen Materie wurden detaillierte Übergangsregelungen für einzelne Agrarprodukte entwickelt. So wurde für den Milchmarkt eine auf mehrere Jahre befristete Regelung beschlossen, die eine graduelle Preisanpassung vorsieht. Aus Sicht der übrigen EG-Mitglieder ist damit ein allmählicher Zugang auf den spanischen und portugiesischen Milchmarkt verbunden, während dem jeweiligen Land Zeit gegeben wird, sich an die EG-Wettbewerbslage anzupassen.

Ein zentrales Argument für eine derartige Anpassung wird im "infant-industry" Argument gesehen (Cordon, 1974, S.248ff). Mit anderen Worten es wird unterstellt, daß die Faktorkombination der spanischen und portugiesischen Milchwirtschaft vor dem Beitritt zum

europäischen Milchmarkt nicht geeignet gewesen sei, um mit der "modernerer" EG-Milch-industrie zu konkurrieren. Die Protektion hatte notwendige Anpassungen verhindert. Im Zuge eines über mehrere Jahre geplanten Anpassungsprozesses erwartet man, daß nach Ablauf der Fristen die "Wettbewerbsfähigkeit" hergestellt werden kann. Entsprechend wurden im Zuge der Verhandlungen agrarmarktpolitische Entscheidungen über eine all-mähliche Integration getroffen.

Anhand der Skizzierung dieses Beispiels stellt sich die Frage, welchen Beitrag Integration-theorien zu dieser speziellen Problemstellung der Gestaltung des Überganges leisten können. Es zeigt sich, daß zwar das "infant industry"-Argument durchaus Beachtung gefunden hat, jedoch der Entwicklung eines Instrumentes zur quantitativen Analyse des Problems der Anpassungskosten nach Kenntnis des Verfassers erst in jüngster Zeit mehr Aufmerksamkeit gewidmet worden ist. Die klassische Theorie der Integration, die zudem fast ausschließlich mit dem Analyseansatz der komparativen Statik arbeitet, hat dem Einzelproblem der Gestal-tung des Anpassungsvorganges nur geringe Beachtung zukommen lassen. Dort stehen eher globale KostenNutzen-Überlegungen hinsichtlich des Endzustandes im Vordergrund. Die in unserem Fall zu analysierende Übergangsproblematik zwischen den Zuständen der Protektion und des liberalisierten Handels bleibt zumeist als weniger wichtig undiskutiert, oder wird allenfalls über eine statische Umformulierung von zwischenzeitigen externen Effekten erfaßt. Beobachtet man aber, wie langfristige durchaus vorteilhafte Integrations-bemühungen unter kurzfristigen, politisch motivierten Gesichtspunkten scheitern, empfiehlt es sich vielleicht doch den Übergangsproblemen mehr Raum in der Forschung zu widmen.

Ziel dieses Beitrages soll es demnach sein, einen Schritt in die Richtung einer dynamischen Betrachtung des Integrationsvorganges zu machen. Unter Beachtung des gegebenen Kenntnisstandes der komparativ statischen Sichtweise von Integrationspolitiken geht es darum, mögliche Anpassungspfade zu analysieren. Die Zeit soll als expliziter Faktor in die Integrationstheorie eingebaut werden. Für den agrarmarktpolitischen Entscheidungsprozess könnte dies mehr Transparenz bei anstehenden Verhandlungen bedeuten oder generell die ökonomische Fundierung von politischen Entscheidungen vorbereiten.

Methodisch beruht der Beitrag auf dem Konzept der Anpassungskosten, wie es von Mortensen (1973), Epstein (1981) und angewandt auf den Agrarsektor von Chambers und Vasvada (1986) formuliert worden ist. Im einzelnen geht es darum die Möglichkeiten der quantitativen Erforschung von Anpassungskosten auszunutzen. Diese neueren Entwicklungen ermöglichen es, die dynamischen Aspekte von Integrationsanstrengungen zu erhellen.

2 Ansätze zur Abbildung dynamischer Anpassungsstrategien auf Betriebs- und Haushaltsebene.

Eine Grundvoraussetzung für die sektorale Betrachtung von Anpassungsstrategien und -kosten besteht in der quantitativen Analyse der Phänomene aus der Sicht von Angebot und Nachfrage. Dazu wird ein Ansatz auf Betriebs- und Haushaltsebene entwickelt. Als Annahme in die Betrachtung fließt zudem ein, daß der Agrarsektor des zu betrachtenden Landes zuvor durch protektionistische Maßnahmen vom Markt, in den es sich integrieren will, abgeschottet war. Damit sind die Faktorproportionen in der Ausgangssituation verzerrt gewesen. Gesucht wird auf mikroökonomischer Ebene nach Anpassungsstrategien, die Investition und Finanzierung als zeitabhängige Größen ansehen.

2.1 Anpassungskosten und betriebliche Anpassung

Entscheidend für die quantitative Analyse von Anpassungskosten ist die mikroökonomische Fundierung von intertemporalen Entscheidungen. Diese bietet die Voraussetzungen für ökonometrische Schätzungen zur Quantifizierung des Phänomens und der Hypothesenüberprüfung. Hierzu ist von Chambers und Vasvada (1986) eine Theorie entwickelt worden, die leicht modifiziert vorgestellt wird. Im Prinzip wird von folgendem intertemporalen Gewinnmaximierungsfunktional ausgegangen

$$\int_t^{\infty} \exp(-\sigma_1 t) * [p(t)q(t) - r_1(t)l(t) - r_2(t)k(t) - \sigma_2 z(t)] dt$$

wobei $p(t)$ =Preisvektor für Outputprodukte, $q(t)$ =Produktionsvektor, $r_1(t)$ =Preise für Input/faktoren, σ_1 =Zinssätze, und $z(t)$ =Bestand an Passiva steht.

Zudem gelten dynamischen Nebenbedingungen für die Investitionsanpassung und für die Finanzierung der einzelwirtschaftlichen Überlegung.

$$\dot{k}(t) = i(t) - \tau k(t)$$

Eine Änderung des gewünschten Kapitalbestandes $k(t)$ ist durch Investitionen $i(t)$ möglich. Es muß jedoch von einer Bindung an den ursprünglichen Bestand $k(t)$ ausgegangen werden. Der Term $\tau k(t)$ beinhaltet Abschreibungen und Variationsbeschränkungen für die zeitliche Kapitalanpassung. Für die Finanzierung ergibt sich spiegelbildlich in ähnlicher Weise, daß Investitionen die Schulden vergrößern und Zinszahlungen zu leisten sind.

$$\dot{z}(t) = i(t) - \sigma_2 z(t)$$

Zudem gilt die Produktionsfunktion

$$q(t) = f(l(t), k(t), i(t)).$$

Diese Funktion hat die üblichen Ableitungen in Bezug auf $l(t)$ (Arbeit) und $k(t)$ (Kapital). Für den Gesichtspunkt des Investitionseinflusses ist jedoch von fundamentaler Bedeutung für den Ansatz, daß $\delta q(t)/\delta i(t)$ negativ ist falls $i(t)$ größer null ausfällt und $\delta q(t)/\delta i(t)$ größer null ist falls $i(t)$ negativ ist. Mit anderen Worten bedeutet dies, daß mit steigenden Investitionen ein negativer Einfluß auf die Produktion ausgeübt wird. Dieser wandelt sich erst später durch den erhöhten Kapitalbestand in einen positiv Beitrag um. Investitionen verursachen im Zeitraum der Investitionsaktivität zunächst einmal Anpassungsprobleme, die sich in einer Verringerung des Outputs bemerkbar machen. Bei Desinvestitionen verhält es sich gerade umgekehrt. Bezogen auf den landwirtschaftlichen Sektor wird damit beispielsweise abgebildet, daß der Aufbau einer Milchviehherde über die Futtermittelverwendung zum Herdenaufbau bei gleicher Faktorausstattung eine Verringerung der Produktion beinhaltet. Bei Desinvestitionen kann der Output dagegen kurzfristig über den zeitunabhängigem Niveau bleiben. - "Man melkt die Kühe zu geringen Kosten ab, und vernachlässigt investive Maßnahmen zur Erhaltung des Bestandes".- Es entsteht der Eindruck von quasi-fixen Faktoren, da langfristige Kosten unberücksichtigt bleiben.

Aus dem soeben dargestellten Primalansatz ergibt sich sodann als Lösung zu jedem Zeitpunkt eine duale Formulierung (Vasvada and Chambers, 1986). Diese entspricht dem "Dynamic Programming Approach":

Für die Gewinnfunktion erhält man:

$$\sigma_1 J(p, r_1, r_2, k, z) = \max\{pf(\cdot) - r_1 l - rk_2 - \sigma z_2 + J(\cdot) [i - \tau k] + J(\cdot) [i + \sigma_2 z]\}$$

und für die Kostenfunktion folgt demnach:

$$(r_1 l - rk_2 - \sigma z_2) = \min\{pq - \sigma_1 J(\cdot) + J_k(\cdot) [i - \tau k] + J_k(\cdot) [i + \sigma_2 z]\}$$

(Zur Vereinfachung sind die Zeitbezüge (t) weggelassen worden. Der Punkt (.) steht für die umfangreichere Funktion, wie sie zuvor erläutert worden ist.)

Unter der Annahme einer quadratischen Gewinnfunktion J(.) folgt als duale Lösung:

$$J(\cdot) = [a_{10}, a_{20}, a_{30}, a_{40}, a_{50}] \begin{bmatrix} p \\ r_1 \\ r_2 \\ k \\ z \end{bmatrix} + 1/2 \begin{bmatrix} p, r_1, r_2, k, z \end{bmatrix} \begin{bmatrix} G_{ij} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p \\ r_1 \\ r_2 \\ k \\ z \end{bmatrix}$$

Mit dieser Funktion kann man lineare Faktornachfragefunktionen und Produktangebotsfunktionen als ein dynamisches System ableiten. Diese sind dann ökonometrischen Schätzungen zugänglich, so daß die G_{ij} - und a_{ij} -Parameter empirisch ermittelt werden können. Die Werte der Parameter geben Auskunft darüber, inwieweit tatsächlich auf das Phänomen der Anpassungskosten Bezug genommen werden kann, oder ob in der Vergangenheit zeitunabhängige Anpassungen im Faktormix erfolgten, beziehungsweise Produktionsanpassungen vorgelegen haben, die innerhalb eines Jahres durch die Landwirte bewältigt worden sind (Chambers and Vasvadz, 1986).

2.2 Konsumverhalten und intertemporale Wohlstandsmaximierung

Für eine Abschätzung des sektoralen Anpassungsbedarfes ist es erforderlich, nicht nur die ursächlich auf der Produktionsseite zu ortende Probleme der Anpassungskosten zu erfassen. Darüber hinaus müssen mögliche Einflüsse von agrarmarktpolitischen Regelungen auch in ihrer Konsequenz für die Konsumenten berücksichtigt werden. Dazu empfiehlt es sich auch bei der Nachfrageseite mit einem dynamischen Ansatz zu operieren. Preisänderungen können in einem derartigen Ansatz in ihrer Wohlstandswirkung über längere Perioden verlagert werden. Dies geschieht, indem die Haushalte sich verschulden oder sparen. Auf internationaler Ebene ist dies äquivalent zur Gewährung von Beistandskrediten bei Strukturanpassungsprogrammen, wie sie beispielsweise der IMF zu günstigen Zinssätzen gibt. Der Ansatz beginnt auch hier mit der intertemporalen Nutzenmaximierung dargestellt in Primalform:

$$W = \int_{t=0}^{\infty} \exp(\sigma_1 t) * U(q(t), x(t)) dt$$

Die Nutzenfunktion spezifiziert sich damit durch den Konsum $q(t)$ und das Vermögenselement $x(t)$. Unter der Nebenbedingung der intertemporalen Einkommens- und Finanzressourcenentwicklung

$$\dot{x}(t) = y(t) - p(t)q(t) + \sigma_1 x(t)$$

ergäbe sich eine Primallösung. Dabei sind zusätzlich für das periodische Einkommen $y(t)$, die Vermögens/Verschuldungslage $x(t)$, und die Vermögens/Verschuldungsänderung $\dot{x}(t)$ - am Ende soll kein Vermögen/Schulden existieren - verwandt worden.

Auch hier läßt sich eine duale Lösung zu jedem Zeitpunkt angeben, die sowohl bei der empirischen Schätzung von dynamischen Nachfragefunktionen als auch in der späteren Evaluierung des Gesamtansatzes einfach zu handhaben sein wird:

$$U = \min \{ \sigma_1 V(p, x, y) + V_x [y - pq + \sigma_2 x] \}$$

((t) Indizes sind wiederum weggelassen worden.)

Eine Spezifikation der indirekten Nutzenfunktion $V(\cdot)$, die gleichzeitig der Konsumentenrentenformulierung entspricht, kann wie folgt aussehen:

$$V(\cdot) = [a_{10}, a_{20}] \begin{bmatrix} p \\ x \end{bmatrix} + 1/2 \begin{bmatrix} p, x \end{bmatrix} \begin{bmatrix} D_{11} & D_{12} \\ D_{21} & D_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} p \\ x \end{bmatrix}$$

Mit dieser Beziehung und Spezifikation kann folgendes System dynamischer Nachfragekurven aufgestellt werden:

$$\sigma_1 a_{20} + \sigma D_{11} p + \sigma_1 D_{12} x + D_{21} \dot{x} = Q^d$$

Mit Hilfe ökonomischer Berechnungen können die Koeffizienten dieses linearen Modells ebenfalls bestimmt werden. Entscheidend für das Gesamtproblem ist aber die Zusammenfassung von Produzenten- und Konsumentenverhalten.

3 Entwicklung einer Anpassungsstrategie für agrarmarktpolitische Entscheidungsträger

Nachdem zuvor die Produzenten- und die Konsumentenseite in ihren intertemporalen Optimierungsverhaltensweisen getrennt behandelt worden sind, sollen diese jetzt zu einer sektoralen Gesamtanalyse zusammengefaßt werden. Dabei ergibt sich die Schwierigkeit, mögliche Auslandsverflechtungen mitzuerfassen. Dies geschieht, indem davon ausgegangen wird, daß Investitionen in den Kapitalbestand zu Auslandszinssätzen als Schulden bewertet werden. Außerdem können Änderungen in der Verschuldung- bzw. Vermögenssituation der Haushalte und der Produzenten, und damit des Landes, durch Importe bzw Exporte vom ausländischen Markt hervorgerufen werden.

$$\dot{z} = p^* [Q^d - Q^s] - i + \sigma_2 z$$

Demnach ist eine dritte intertemporale Restriktion zu berücksichtigen.

Unter Beachtung der jeweiligen intertemporalen Bedingungen auf der Produktionsseite $\dot{k} = i - \tau k$ und der Haushaltsseite $\dot{x} = y - pq + x$ kann das duale sektorale Maximierungsproblem $S(t)$ als Differenz von Nutzen $N(t)$ minus Kosten $C(t)$ wie folgt definiert werden:

$$S(t) = N(t) - C(t) = \min_{p, k, x, z} \{ \sigma_1 V(p, x, y) - \sigma_2 V[J(p, r_1, r_2, k, z) - p q^a] - V[p^v (q_x^d -$$

$$q_x^s)] - \{v_x(\cdot) + v_y(\cdot) [-p q_x^a - p^v (q_x^d - q_x^s)]\} \dot{x} - \{v_z(\cdot) [J_k - p q_k^a - p^v (q_k^d - q_k^s)] \dot{k} + \{v_y(\cdot) [J_z - p q_z^a - p^v (q_z^d - q_z^s)]\} \dot{z}$$

Unter der Verwendung der gleichen Spezifikationen der Funktionen J(.) und V(.) wie bei der einzelwirtschaftlichen Betrachtung zur temporalen Maximierung in den vorangegangenen Abschnitten erhält man nach der Maximierung für die Variablen p(t), x(t), k(t), z(t) ein Gleichungssystem mit eben den gleichen vier unbekanntenen Variablen. Dies beinhaltet, daß bei x(t), k(t), z(t) sowohl absolute Größen als auch Änderungsraten anfallen.

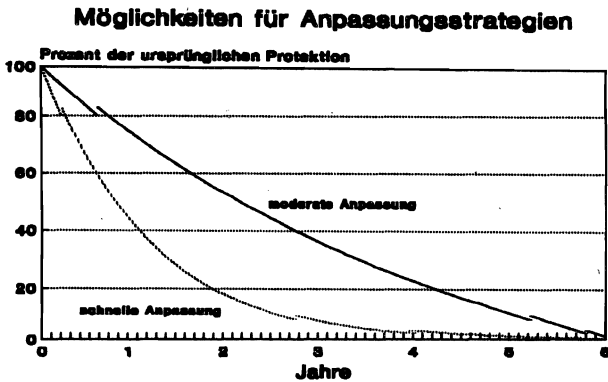
$$\delta S / \delta p = [D_{11} - G_{11}] p - [D_{11} - G_{11}] p^v - D_{21} \dot{x} - G_{41} \dot{k} - G_{51} \dot{z} + D_{12} x - G_{12} r_1 - G_{13} r_2 + G_{15} k - G_{15} z = 0$$

$$\delta S / \delta k = G_{14} p + G_{24} r_1 - G_{34} r_2 + G_{44} k - G_{54} z + G_{44} \dot{k} - G_{54} \dot{z} = 0$$

$$\delta S / \delta z = \sigma_1 + G_{15} p + G_{25} r_1 - G_{35} r_2 + G_{45} k - G_{55} z + G_{45} \dot{k} - G_{55} \dot{z} = 0$$

$$\delta S / \delta x = D_{12} p + D_{22} x - D_{22} \dot{x} = 0$$

Diese Form der Bearbeitung der Fragestellung nach dem Preisanpassungspfad p(t), wie sie soeben in Form eines Gleichungssystems gelöst worden ist, kann man sich auch optisch verdeutlichen. Beispielsweise soll von einem Hochpreisniveau auf das Gemeinschafts- (Weltmarktpreisniveau) angepasst werden.



Das Niveau soll nach 6 Jahren erreicht werden. Prinzipiell gäbe es unendlich viele Funktionsverläufe für den Anpassungspfad. Tendenziell kann es sich um eine schnelle

Anpassung oder eine langsamere Angleichung handelt (die Kurve verläuft steil oder flach). Die jeweilige Strategie trifft Konsumenten und Produzenten naturgemäß unterschiedlich und unterliegt dem ökonomischen Kalkül. Die Herleitung der Gleichungen $p(t)$ aus dem obigen Gliederungssystem ist somit exakt darauf abgestellt, die somit graphisch verdeutlichte Fragestellung zu beantworten. Aus den Gleichungen kann der Preispfad $p(t)$ als Funktion der Zeit berechnet werden. Die Änderungen aller Variablen in der Zeit oder die jeweiligen prozentualen Anpassungen kann man dann von den Einzelfunktionen ebenfalls ablesen.

Anhand des Gleichungssystems erkennt man ferner, daß der Inlandspreis immer dann identisch mit dem Auslandspreisvektor sein sollte, wenn keine dynamischen Gesichtspunkte vorliegen (alte Erkenntnis). Mithin ist die Gültigkeit der statischen Theorie über die Identität von Inlandspreis- und Weltmarktpreisvektor als Grenzfall und demnach auch als anzustrebender Zustand in der dynamischen Betrachtung vollständig gewährleistet. Die Anpassungsvorgänge ergeben sich als Spezialfälle erst in der zeitlichen Betrachtung, um den Endzustand ohne Protektion zu erreichen. Der Lösungsansatz für das obige Gleichungssystem soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Im Prinzip läuft er darauf hinaus, daß die Preise oder $p(t)$ -Werte der ersten Gleichung in die 2. bis 4. Gleichung eingesetzt werden und dann nach bekanntem Schema der Lösungsalgorithmus für Differentialgleichungen angewandt wird. Als Resultat erhält man eine Funktion der Zeit für den Kapitalbestand $k(t)$, die Verschuldung der Haushalte $x(t)$ und der Unternehmen $z(t)$. Damit ist als Grundlage auch das Investitions-, Finanzierungs und Spar- bzw. Verschuldungsverhalten aus sektoraler Sicht bestimmt. Für die Bestimmung der numerischen Werte fließen außerdem die Informationen über Anfangs- und Endbestände bzw. deren numerische Werte ein.

4 Beschränkungen des Ansatzes und Implikationen für eine Theoriebildung bei dynamischen Anpassungskosten

Den Rahmen der bisherigen Überlegungen, die bedingt durch den begrenzten Platz nur skizzenhaft vorgetragen werden konnten, bilden verschiedene Annahmen und Problemfelder. Die Annahmen sind zum Teil implizit vorausgesetzt worden oder nicht explizit, d.h. in Ausführlichkeit, diskutiert worden. Hierzu gehören:

1. Ein wichtiger Problempunkt stellt sich im Hinblick auf die Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte über zukünftige Preisänderungen. Der vorgestellte Modellansatz arbeitet mit einer kurzfristigen Erwartungsbildung, indem aktuelle Preise jeweils extrapoliert wurden. Es wird nicht analysiert, wie andere Formen der Erwartungsbildung zur Politikantizipation führen können.
2. Es ist nur ein Politikinstrument in Form der Preisvariation diskutiert worden. Da in der statischen Theorie der Integration eine Tendenz besteht, mit direkten Zahlungen zu operieren, könnte sich über eine Modifikation unter Einbeziehung anderer Instrumente ein Wechsel in der Politikempfehlung für den Anpassungspfad ergeben. Ein Instrumentenvergleich wäre ein nächster Schritt, um das Problemfeld intensiver zu analysieren.
3. Überlegungen zu technologischen Änderungen sind nicht in den Ansatz eingeflossen. Es muß nochmals betont werden, daß die Koeffizienten zur Abbildung von Anpassungskosten nur in Form von Schätzungen aus der Vergangenheit gefunden werden können. Demnach können zukünftige technologische Fortschritte nur über schon antizipierte Änderungen aus der Vergangenheit berücksichtigt werden. Soweit es sich um kontinuierliche Produktivitätsfortschritte handelt, die etwa durch Trendanalysen erfaßbar sind, beinhaltet dies nur geringe Probleme. Das vielfach geäußerte Argument, daß rasche Preisänderungen ein unaus-

geschöpftes Potential von Produktivitätsfortschritten und Innovationsschüben freisetzt, ist nicht analysiert worden. Somit verfolgt der Ansatz eher eine konservative Strategie. Die alternative Implikation, daß beispielsweise plötzliche Preisstürze unabdingbar für eine rasche Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten seien, könnte jedoch möglicherweise im Rahmen von kapitalinkorporierten technischen Fortschritten diskutiert werden, da auch dann Investitionen eine Rolle spielen dürften.

4. Politökonomischen Argumenten, daß eine graduelle Preisanpassung eine Tendenz zur Aufrechterhaltung von Renten aus protektionistischen Zeiten fortsetzt und damit die Gefahr der Fortführung der Rentensuche besteht, ist nicht nachgegangen worden.

Dies würde erstens eine zusätzliche Abbildung der politischen Ökonomie beinhalten, und zweitens besteht die entgegengesetzte Gefahr ökonomische und politische Argumente zu mischen.

5 Zusammenfassung

Ziel dieses Beitrages ist es, ein quantitatives Modell zu entwickeln, das die Implikationen aus dem Erziehungszollargument berücksichtigt. Es wird von einem Unterschied zwischen den Preisrelationen eines kleinen Landes, das sich in eine dominierende größere Gemeinschaft einordnen will, und unveränderbaren Preisrelationen in dieser Gemeinschaft ausgegangen, so daß sich die Preise des kleinen Landes anpassen sollen. Es kann sich dabei um eine Integration in den Weltmarkt oder eine regionale Integration handeln. Unter der Zugrundelegung von Anpassungskosten und der Tatsache, daß Investitionen nicht von heute auf morgen Wirkung zeigen, wird nach einem geeigneten Anpassungspfad zur Verwirklichung der Integration gesucht. Der Endzustand der vollen Integration, bei dem die Preise des großen Landes auch im kleinen Land herrschen werden, wird als angestrebter Zustand vorausgesetzt. Als Ergebnis der Überlegungen wird eine Formel für den Preisanpassungspfad abgeleitet. Das Anliegen dieses Beitrages besteht somit vornehmlich darin, eine ökonomische Begründung und Beschreibung des Überganges zu neuen Preisen in Form einer zu optimierenden Anpassungsstrategie zu entwickeln. Im Sinne einer normativen Theorie wird ein Modell zur zeitlichen Preisanpassung entwickelt. Dieser Theorieansatz soll Entscheidungshilfen bei agrarpolitischen Verhandlungen über die geeigneten Formen der Integration bieten. Integration wird dabei als temporäres Phänomen betrachtet.

Literaturverzeichnis

MORTENSEN, D.T., Generalized Costs of Adjustment and Dynamic Factor Demand Theory. "Econometrica", Vol. 41, No.4, July 1973, S. 657-665.

EPSTEIN, L.G., Duality Theory and Functional Forms for Dynamic Factor Demand. "Review of Economic Studies", Vol.48, No.1, 1981, S.81-95.

VASVADA, U., Chambers, R., Investment in U.S. Agriculture. "American Journal of Agricultural Economics", Vol.67, No.4, 1986, S.950-960.

CORDON, W.M., Trade Policy and Economic Welfare. Oxford, 1974.

KOESTER, U., Regional Cooperation to Improve Food Security in Southern and Eastern African Countries. IFPRI-Report No. 53, Washington 1986.

ÖKONOMISCHE KONSEQUENZEN DER RECHTSHARMONISIERUNG IN WICHTIGEN BEREICHEN

von

Armin DICKAS, Bonn

I. Einleitung

Wenngleich die Thematik des EG-Binnenmarktes in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit durch den Einigungsprozeß der beiden deutschen Staaten erheblich zurückgestuft wurde, bleibt sie dennoch uneingeschränkt aktuell. Mit der Entwicklung zum Binnenmarkt wird die europäische Integration vertieft, in die auch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten sich einfügen soll. Die mit dem EG-Binnenmarkt verbundene Rechtsharmonisierung stellt die äußeren Rahmenbedingungen her, in die auch die Harmonisierungen des gesamten deutschen Binnenmarktes eingebettet sind.

Der Zugang zum Thema Binnenmarkt kann in der Diskussion grundsätzlich auf zweierlei Weise erfolgen. Zum einen kann die Thematik eher technisch angegangen werden, was zur Folge hat, daß die 280 Vorhaben einschließlich ihrer technischen Schwierigkeiten in den Mittelpunkt gerückt werden, die die EG-Kommission in ihrem Weißbuch zum Binnenmarkt¹⁾ aufgeführt hat und die für die Vollendung des Binnenmarktes bis 1993 verabschiedet und angewandt werden sollen. Zum anderen kann das Thema eher allgemein ökonomisch, ausgehend von dem Begriff "Markt", angegangen werden und die wirtschaftlichen Auswirkungen in den Mittelpunkt der Erwägungen gestellt werden, die möglicherweise von den Vorhaben des Weißbuches global ausgehen. Das vorliegende Thema drängt eine Mischung aus beiden Ansätzen auf.

Generell wird mit der Rechtsharmonisierung und dem Wegfall der Grenzkontrollen über die vier Freiheiten des Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs ein verstärkter Wettbewerb erwartet, der zu einer wirtschaftlichen Belebung führt. In der Tat bereitet sich die Wirtschaft im allgemeinen auf den Binnenmarkt vor. Der Innovationsprozeß führt zu einem Wirtschaftswachstum, das insbesondere in der Bundesrepublik, aber auch in den anderen EG-Mitgliedstaaten (MS) noch überlagert wird von den wirtschaftlichen Belebungen, die mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten mittelfristig erwartet werden.

Für die Landwirtschaft wirkt sich dieses Wirtschaftswachstum in unterschiedlicher Weise aus. Zum einen wird erwartet, daß im Rahmen der regionalen Wirtschaftsentwicklung auch verstärkt Arbeitsplätze im ländlichen Raum entstehen, die für die Erwerbstätigen in der Landwirtschaft zusätzliche Beschäftigungsalternativen mit sich bringen. Andererseits wird befürchtet, daß die wirtschaftliche Belebung verstärkt in den Ballungsgebieten stattfindet zu Lasten der peripheren ländlichen Räume. Schließlich kann der wirtschaftliche Aufschwung auch dazu führen, daß die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit, bei denen die Landwirtschaft im intersektoralen Wettbewerb zur gewerblichen Wirtschaft steht, sich weiterhin verknappen und damit für die Landwirtschaft zu erhöhten Kosten führen.

1) Vollendung des Binnenmarktes (Weißbuch der Kommission). Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft 1985.

In der Landwirtschaft selbst sind die Wachstumsmöglichkeiten nur höchst begrenzt. Zum einen lassen sich die Möglichkeiten des Nahrungsmittelabsatzes nur begrenzt über die Qualität steigern, weil die Nahrungsmittelmärkte insgesamt (Energiebilanzen) gesättigt sind und auch ein nennenswertes Wachstum der Bevölkerung nicht absehbar ist. Auch ist der Produktionsfaktor Grund und Boden nicht vermehrbar und im Rahmen des nur langsam sich vollziehenden Strukturwandels nur sehr begrenzt aufstockungsfähig.

II. Globale Bewertung der ökonomischen Auswirkungen der Rechtsharmonisierung

Generell ist anzumerken, daß der Agrarmarkt ein Bereich ist, in dem die europäische Integration und damit auch der EG-Binnenmarkt schon weitgehend verwirklicht ist.

In der Gemeinsamen Agrarpolitik besteht der freie Warenverkehr durch die EG-Agrarmarktordnungen einschließlich der Gemeinschaftspräferenz und der gemeinsamen Agrarpreise schon seit langem. Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik stellt schon seit den siebziger Jahren EG-Rahmenbedingungen für nationale Strukturmaßnahmen her.

Insofern dürften die unmittelbaren Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Agrarwirtschaft nicht so gravierend sein, wie die der Fortentwicklung der Elemente der Agrarpolitik selbst, z.B. des Stabilisatorenkonzeptes oder etwa die Auswirkungen der GATT-Verhandlungen auf diese Politik oder die Einschränkungen, die von der Umweltpolitik ausgehen. Dennoch bestehen auch durch den Wegfall der Grenzkontrollen und der nichttarifären Handelshemmnisse über einen zunehmenden Wettbewerb Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft unmittelbar.

Die deutsche Landwirtschaft ist nicht optimal auf diesen Wettbewerb vorbereitet. Darauf wird in den Analysen zum Binnenmarkt z.B. in einem von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe überarbeiteten BML-Papier² oder vom Wissenschaftlichen Beirat des BML³ hingewiesen, der sich ebenfalls mit der Binnenmarktthematik befaßt hat. Dort wird auf die Strukturdefizite in Produktion und Vermarktung, bei der Betriebsgröße, der Einkommenskapazität und den Produktionskosten sowie beim Organisationsgrad hingewiesen, die gegenüber den leistungsfähigen nördlichen Mitbewerbern auf dem EG-Markt vorliegen. Dagegen liegen die Defizite der landwirtschaftlichen Betriebe in der DDR in der überproportionalen Größenordnung, den Umweltbelastungen, der wenig effizienten Betriebsorganisation in Form der Produktionsgenossenschaften sowie den Anpassungsnotwendigkeiten bei den Erzeugerpreisen, die zum großen Teil um die Hälfte und mehr verringert werden mußten sowie im Vermarktungsbereich.

Der Agrarsektor der EWG ist bei der Rechtsharmonisierung im Zuge des Binnenmarktes durch eine Vielzahl von Vorschriften betroffen: Es geht um Saatgutrecht, Düngemittelrecht, Pflanzenschutzrecht, Futtermittelrecht, Veterinärrecht mit den Bereichen Tierseuchen, Tierschutz und Tierarzneimittel einschließlich Fütterungsarzneimitteln, Lebensmittelrecht, Handelsklassenrecht, technische Normen und Sicherheitsvorschriften für Maschinen sowie

2) "Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt". Schriftenreihe des BML "Angewandte Wissenschaft", Heft 382, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup.

3) "Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992". Schriftenreihe des BML "Angewandte Wissenschaft", Heft 384.

das technische Baurecht. Die Vielzahl der Regelungen und die Komplexität der Materien erlauben es nicht, auf die gesamten Veränderungen im Detail einzugehen.

Im folgenden soll daher, entsprechend der vom Thema vorgegebenen Eingrenzungsnotwendigkeit, zunächst auf den Währungsausgleich, sodann auf Auflagen bei der Pflanzen- und Tierproduktion eingegangen werden, auf das Lebensmittelrecht, die Steuerharmonisierung sowie einige Anmerkungen zur Harmonisierung im Verkehrsbereich gemacht werden.

III. Auswirkungen in einzelnen Bereichen

1. Währungsausgleich

Der Währungsausgleich ist mit dem Thema Binnenmarkt inhaltlich durch den Wegfall der Grenzkontrollen verbunden und dürfte der Bereich sein, in dem die ökonomischen Konsequenzen für die deutsche Landwirtschaft ggf. am gravierendsten ausgeprägt sind. Der Währungsausgleich war für die deutsche Landwirtschaft von Anfang an von erheblicher Bedeutung. Dies ist aus den Entschädigungen ersichtlich, die der deutschen Landwirtschaft für währungsbedingte Agrarpreissenkungen bezahlt wurden. Schon ab 1. Januar 1970, also bald nach der ersten aufwertungsbedingten Senkung der Agrarpreise im Jahre 1969 um 8,5%, wurde der deutschen Landwirtschaft ein von 1970 bis 1973 befristeter Aufwertungsausgleich in Höhe von 1,7 Mrd. DM jährlich eingeräumt. Zum Ausgleich für die währungsbedingten Senkungen der deutschen Agrarpreise ab Juni 1984 und ab dem WJ 1988/89 wurden ebenfalls erhebliche Finanzmittel bereitgestellt.

Währungsveränderungen wird es auch nach der Vollendung des Binnenmarktes, d.h. nach dem 1.1.1993 geben, weil der Zeitplan für die Wirtschafts- und Währungsunion nicht mit dem des Binnenmarktes übereinstimmt. Solche Währungsveränderungen haben abrupte Preisänderungen zur Folge, falls keine Währungsausgleichsregelungen vorgenommen werden. Währungsausgleichsregelungen führen mit dem Binnenmarkt in der Praxis aber zu Schwierigkeiten, weil sie derzeit mit Hilfe der Grenzkontrollen durchgeführt werden. Wenn ab 1.1.1993 die Grenzkontrollen zwischen den MS entfallen, gibt es auch das bisherige Kontrollmittel für den Währungsausgleich nicht mehr.

Der Währungsausgleich ist unter den MS und der EG-Kommission umstritten. Die Mehrheit der MS, deren Währungen auch in der Regel einem Abwertungsprozeß unterliegen, ist aus agrarpolitischen Gründen durchaus offen für währungsbedingte Preisanhebungen bei einem sofortigen Abbau des Währungsausgleichs. Die EG-Kommission sieht im Währungsausgleich ein Handelshemmnis, das mit dem Binnenmarkt nicht vereinbar sei.

Die Bundesregierung ist jedoch der Auffassung, daß der deutschen Landwirtschaft Wettbewerbsnachteile in Form von Preissenkungen auf Grund von Währungsentwicklungen nicht zumutbar sind. Deshalb ist nach ihrer Meinung ein Währungsausgleichssystem so lange aufrechtzuerhalten, wie innerhalb der EG noch Währungsveränderungen möglich sind. Wenn ein Ausgleich in Form des bisherigen Systems nicht mehr vorgenommen werden kann, weil die Grenzkontrollen entfallen, muß er in anderweitiger Form erfolgen. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik unterliegt ihre Landwirtschaft auch der Problematik des Währungsausgleichs.

2. Umweltpolitische Auflagen in der landwirtschaftlichen Produktion

Für die Agrarwirtschaft ist die Harmonisierung umweltrelevanter Regelungen wichtig, weil auf diese Weise unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen angeglichen werden können. Im Blickpunkt stehen dabei besonders Fragen der umweltverträglichen Landbewirtschaftung, wie des Pflanzenschutzes, des Gewässerschutzes bzw. Einsatzes von Düngemitteln sowie Auflagen im Bereich der Tierhaltung.

Beim **Pflanzenschutz** steht der KOM-Vorschlag für eine Richtlinie (RL) über das Inverkehrbringen von EWG-zugelassenen Pflanzenschutzmitteln⁴ im Mittelpunkt. Pflanzenschutzmittel unterliegen in allen EG-MS einem Prüfungs- und Zulassungsverfahren, wobei Kriterien für diese Zulassung die Wirksamkeit einerseits, und andererseits die Unbedenklichkeit für Gesundheit von Mensch und Tier sowie die Umwelt sind. Diese Kriterien werden aber unterschiedlich gehandhabt. So betragen z.B. die Zulassungszeiten bei Pflanzenschutzmitteln in den MS von weniger als ein Jahr (in B) bis über zwei Jahre (GB). In der Bundesrepublik werden an die Zulassung und Anwendung strenge Maßstäbe angelegt. Bei der Zulassung müssen umfangreiche Unterlagen über die Wirksamkeit und die Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier, auf Boden, Wasser, Luft, Nützlinge u.a. vorgelegt werden mit der Folge, daß die Industrie aufgrund der hohen Kosten für bestimmte Pflanzenschutzmittel keine Zulassung mehr beantragt bzw. hohe Preise für Pflanzenschutzmittel fordert. Bei uns gibt es auch bei der Anwendung strenge Maßstäbe: Anwendung nur nach guter fachlicher Praxis, generelles Anwendungsverbot in und an Gewässern und Anwendungsverbot für Pflanzenschutzmittel mit bestimmten Wirkstoffen in Wasserschutz-, Heilquellen- und Naturschutzgebieten. All dies hat bei uns zu einem starken Rückgang der zugelassenen Pflanzenschutzmittel beigetragen (1986: 1 695, Anfang 1990: 959) sowie der zugelassenen Wirkstoffe (1986: 308 und Anfang 1990: 216).

Die unterschiedlichen Prüfungs- und Zulassungsverfahren führen zu unterschiedlichen Preisen bei Pflanzenschutzmitteln und beeinträchtigen den freien Warenverkehr zwischen den MS. Die Abgrenzung der nationalen Märkte, durch die auch die unterschiedlichen Preise für Pflanzenschutzmittel geschützt werden, bringt über die unterschiedlichen Kosten auch für die Landwirte unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mit sich.

Der Vorschlag der EG-Kommission greift die Notwendigkeit der Harmonisierung der Zulassungsvoraussetzungen nebst gemeinsamer Grundsätze für die Überprüfung dieser Voraussetzungen auf, will eine gemeinsame Wirkstoffliste erstellen und will bei vergleichbaren Bedingungen auch die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Zulassung durch die MS festlegen. Er geht uns in etlichen Punkten nicht weit genug, wie z.B. beim erhöhten Grund- und Trinkwasserschutz oder beim erhöhten Tierschutz. Die Verhandlungssituation in Brüssel ist dadurch gekennzeichnet, daß wir, die Niederlande und Dänemark für strengere Detailregelungen eintreten, während die übrigen MS allgemeinere Regelungen anstreben. Wir werden uns jedenfalls bemühen, möglichst viel des deutschen Sicherheitsniveaus durchzusetzen.

Daran ändert auch die Einbeziehung der Landwirtschaft der DDR nichts. Die DDR übernimmt das deutsche Pflanzenschutzgesetz mit Übergangsregelungen. Bei der Erstellung der gemeinsamen Wirkstoffliste im Rahmen der Pflanzenschutz-RL wäre ggf. die Liste der zu

4) Amtsblatt Nr. C 89/02 vom 10.4.1989.

prüfenden Wirkstoffe zu erweitern. Bei Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln könnte es entsprechend der Situation der Landwirtschaft in der DDR zu unterschiedlichen Regelungen für die alten und neuen Bundesländer kommen.

Insgesamt dürfte die Rechtsharmonisierung bei Pflanzenschutzmitteln im Zuge des Binnenmarktes dazu beitragen, daß bisher unterschiedliche Preise für Pflanzenschutzmittel in den einzelnen MS stärker vereinheitlicht werden und das Spektrum der den Landwirten zur Verfügung stehenden Mittel erweitert wird. Dies trägt auch zur Vereinheitlichung unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen bei.

Bei der **Düngung** sind die Regelungen schon in der Bundesrepublik unterschiedlich, was die Ausbringung von Gülle anbelangt. Gülleverordnungen auf Basis des Abfallgesetzes wurden in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bremen erlassen, wobei unterschiedliche Tierhöchstzahlen bestehen (Schleswig-Holstein und Bremen 2 Dungeinheiten (DE)/ha und Niedersachsen und NRW 3 DE/ha). Die vom Bund beabsichtigte Anwendungsverordnung für Düngemittel im Rahmen des Düngemittelgesetzes wird hier zu einer Angleichung der Regeln beitragen.

Abhängig ist diese Bundesregelung auch von der in Brüssel derzeit erörterten sogenannten "Nitratrichtlinie" (Richtlinie über den Schutz von Süß-, Küsten- und Meeresgewässern vor der Verunreinigung durch Nitrate aus diffusen Quellen.⁵ Mit dieser Regelung sollen u.a. die unterschiedlichen Bestimmungen der MS im Bereich der Düngung vereinheitlicht werden. Denn ähnlich wie im Bereich der Bundesländer sind auch unter den EG-MS die Regelungen verschieden. Sieht man von der Verpflichtung zur Güllelagerung ab, haben nur die Niederländer und Dänemark für ihre Landwirte bei der Anwendung von Düngemitteln zum Schutz der Umwelt Auflagen festgelegt, die mit denjenigen in einigen Bundesländern vergleichbar sind. Ziel des Vorschlages für die Nitratrichtlinie ist allerdings, die Trinkwasserversorgung sicherzustellen und die sogenannte Eutrophierung von Binnengewässern, Küstengewässern und Meeren zu vermeiden. Dies soll durch die Festlegung sogenannter "gefährdeter Gebiete" geschehen, in denen die Einhaltung der EG-Trinkwasserrichtlinie (50 mg/l) gefährdet ist. In diesen Gebieten sollen Auflagen gelten, die z.T. "der guten fachlichen Praxis" entsprechen wie z.B. pflanzenbedarfsgerechte Düngung, zeitliche und örtliche Ausbringungsverbote für Gülle und Mineraldünger, z.T. aber auch über die gute fachliche Praxis hinausgehen wie z.B. maximale Quoten für Mineraldünger, Höchstmengen für die Ausbringung von Wirtschaftsdüngung (z.B. 2 Kühe/ha und Jahr). Eine Einigung in Brüssel ist derzeit nicht in Sicht. Insbesondere sind der Umfang der gefährdeten Gebiete (z.B. GB und F für kleine Gebiete, D: flächendeckend) aber auch - damit zusammenhängend - das Ausmaß der erfaßten Gewässer (nur Trinkwasser (so B und E), alle Süßgewässer (so F), Einschluß der Küstengewässer (so D) umstritten. Insgesamt möchte die deutsche Seite zur Frage der Düngung möglichst viele Elemente der "guten fachlichen Praxis" EG-weit flächendeckend einführen.

Die deutsche Verhandlungsposition wird durch die Einbeziehung der DDR nicht grundlegend geändert. Zwar werden für die Übernahme der Trinkwasser-RL durch die DDR eine ggf. längere Übergangszeit erforderlich sein. Hingegen soll die gute fachliche Praxis bei der Düngung durch die DDR-Länder möglichst rasch angewandt werden.

5) EG-Dokument Nr. 4136/89, ENV2, (KOM (88) 708 endg.).

Die ökonomischen Konsequenzen der Harmonisierung der Düngemittelanwendung im Rahmen der Nitrat RL sind schwierig zu beurteilen. Sie können Nachteile für die Landwirte bringen, die ihre Böden überdüngt haben, um ihren Wirtschaftsdung auch als Abfall zu beseitigen. Dem stehen Vorteile im Bereich der Grundwasserqualität für die Trinkwasserzubereitung gegenüber.

Als weitere Auflagen ergeben sich im Bereich der **Tierhaltung** auch Tierschutzvorschriften wie z.B. für die Käfighaltung von Legehennen⁶ oder im Bereich der Schweinehaltung. Insgesamt dürfte ähnlich wie beim Umweltschutz auch im Bereich des Tierschutzes innerhalb der EG ein Nord-Südgefälle bestehen, weil insbesondere in Dänemark, den Niederlanden und Großbritannien neben Deutschland der Tierschutz in der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert hat. Für Legehennen wurde auf Gemeinschaftsebene die Festsetzung von Mindestanforderungen geregelt. Tierhaltungsverordnungen für Schweine⁷ und Kälber⁸ werden derzeit in Brüssel beraten, wobei sich die Kommissionsvorschläge bei diesen beiden Regelungen an die deutschen nationalen Bestimmungen bzw. Gesetzesvorhaben anlehnen. Die EG-Kommission hat für die Kälberhaltung Berechnungen für die Kosten der Auflagen im September angekündigt. Eine Studie der FAL⁹ kommt bei der Bewertung der Auflagen für die Schweinehaltung zu dem Ergebnis, daß die damit verbundenen Produktionskosten aus Wettbewerbsgründen eine Anwendung durch alle Schweineproduzenten erforderlich machen.

Im Bereich der EG-Rechtsharmonisierung bei der Tierhaltung ergeben sich auch durch DDR-Aspekte keine grundlegenden Änderungen. Die DDR übernimmt die deutschen Tierschutzvorschriften entweder ohne Übergangsvorschriften, wie z.B. die Legehennen-VO oder mit Übergangsregelungen wie z.B. die Schweinehaltungs-VO. Bei den Übergangsbestimmungen werden den DDR-Landwirten die gleichen Übergangsfristen gewährt wie ihren westdeutschen Kollegen.

Insgesamt ist der Veterinärsektor nach der Anzahl der zu harmonisierenden Vorschriften der umfassendste Harmonisierungsbereich. Denn von den 94 agrarrelevanten Harmonisierungsvorhaben für den Binnenmarkt ist die Hälfte diesem Bereich zuzuordnen. Es ist naheliegend, daß hier nicht näher auf die komplizierten Veterinärregeln eingegangen werden kann. Der Rat hat schon über die Hälfte der beabsichtigten Regelungen verabschiedet und unter der irischen Präsidentschaft erhebliche Fortschritte verzeichnet. Voraussetzung für die Abschaffung der Grenzkontrollen ist die wirksame Harmonisierung des Tiergesundheitsbereiches, die nach deutschen Vorstellungen auf möglichst hohem Niveau vollzogen werden soll. Der Wegfall der Grenzkontrollen soll überwiegend durch Kontrollen im Versandland mit Stichprobenkontrollen im Empfängerland ermöglicht werden. Über diese Grundausrichtung im Veterinärbereich besteht Einvernehmen. Daß ein in der Praxis tatsächlich erreichtes hohes Tiergesundheitsniveau für die Landwirtschaft erheblichen wirtschaftlichen Nutzen mit sich bringt, ist evident.

6) Amtsblatt Nr. L 95/86 vom 10.4.1986.

7) Amtsblatt Nr. C 214/89 vom 21.8.1989.

8) Amtsblatt Nr. C 214/89 vom 23.6.1989.

9) Peter Hinrichs: ANIMAL WELFARE OPTIONS AND REGULATIONS IN EUROPEAN PIG PRODUCTION - IMPACTS ON PRODUCTIVITY, PRODUCTION COSTS AND COMPETITION, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, Institut für Betriebswirtschaft.

3. Rechtsharmonisierung im Lebensmittelrecht

Kernstück des deutschen Lebensmittelrechtes ist das Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz (LMBG) auf dessen Basis eine Reihe von horizontalen und vertikalen Verordnungen erlassen wurden. Horizontale Regelungen sind z.B. die Lebensmittelkennzeichnungs-VO über Fleisch- und Fleischerzeugnisse oder die VO über Milcherzeugnisse. Auch in den anderen EG-MS bestehen entsprechende horizontale und vertikale Regelungen, wobei der Schwerpunkt der Gesetzgebung z.B. in GB mehr im horizontalen und bei den NL mehr im vertikalen Bereich liegt.

Grundorientierung bei der Harmonisierung im Lebensmittelrecht soll nach der an der EuGH-Rechtssprechung ausgerichteten Auffassung der EG-Kommission neben der Sicherung des freien Warenverkehrs unter den EG-MS auch der Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sein. Einschränkungen im Warenverkehr können aus Gründen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes und des "lauteren" Wettbewerbes notwendig sein. Allerdings soll nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der wirtschaftliche Verbraucherschutz und der Schutz des "lauteren" Wettbewerbs vorrangig durch Regelungen über Etikettierung, Aufmachung und Werbung sowie der gegenseitigen Anerkennung einzelstaatlicher Vorschriften und Normen sichergestellt werden. Rezepturregelungen über die Zusammensetzung von Lebensmitteln sollen allgemein dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung unterliegen. Dieser ist damit eine der tragenden Säulen im Lebensmittelrecht. Dieser Ansatz der EG-Kommission wird von der Bundesregierung grundsätzlich mitgetragen. Jedoch ist er nicht bei allen Lebensmitteln geeignet, den Verbraucher ausreichend zu unterrichten. Der Agrarministerrat hat sich deshalb an die EG-Kommission gewandt mit der Bitte, im vertikalen Bereich Vorschläge zur weiteren Harmonisierung im Milchrechtsbereich vorzulegen. Auch bei Fleischerzeugnissen wird eine Harmonisierung von Grundanforderungen angestrebt.

Insgesamt wird im Lebensmittelrecht trotz des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung eine Fülle von Rechtsvorschriften harmonisiert. Schwerpunkt dürfte die Harmonisierung im horizontalen Bereich mit den Richtlinien über Zusatzstoffe, über Etikettierung und Kennzeichnung von Lebensmitteln, über Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, über diätetische Lebensmittel sowie zur amtlichen Lebensmittelüberwachung sein. Aber auch im Bereich der vertikalen Richtlinien gibt es eine Fülle von Vorschriften angefangen von der RL für Kakao und Schokolade über die für Kaseine und Kaseinate bis zu derjenigen über natürliche Mineralwasser.

In der Ernährungswirtschaft wird heute schon das relativ strenge deutsche Lebensmittelrecht angewandt. Die Auswirkungen der EG-Harmonisierung dürften insofern günstig zu beurteilen sein, weil mit ihr gemeinschaftsweit einheitliche Anforderungen gestellt und eventuelle Wettbewerbsverfälschungen eher verringert werden.

Die DDR hat bisher die Anforderungen des EG-Lebensmittelrechtes nicht einhalten müssen, weil ihre Nahrungsmittelexporte vorwiegend in die RGW-Staaten gingen und auch die Grundstoffe aus diesen Ländern eingeführt wurden. Deshalb werden für den überwiegenden Teil des EG-Lebensmittelrechtes (80%) technische Übergangsregelungen vorgesehen, die mit der Errichtung des Binnenmarktes (31.12.1992) grundsätzlich auslaufen sollen. In dieser Zeit sollen die notwendigen, nicht unbeträchtlichen Umstellungen auf EG-Standards und EG-Anforderungen des Lebensmittelrechtes erfolgen. Eine Änderung der deutschen Verhandlungsposition für die Rechtsangleichung im EG-Lebensmittelrecht, die sich

grundsätzlich an hohen Anforderungen im Hinblick auf Gesundheits- und Verbraucherschutz ausgerichtet, ist prinzipiell durch den Beitritt der DDR nicht beabsichtigt.

4. Harmonisierung des Steuerrechtes

Die von der EG-Kommission zur Herstellung des freien Warenverkehrs beabsichtigte Steuerharmonisierung wirkt sich auch auf die Landwirtschaft aus.

Bei der Mehrwertsteuer, deren ermäßigter Steuersatz nach den Kommissionsvorschlägen 4 - 9% betragen soll, ist der Anwendungsbereich des ermäßigten Satzes für die Landwirtschaft ausserordentlich wichtig. Landwirtschaftliche Erzeugnisse sollen, soweit es sich nicht um Nahrungsmittel handelt, nicht dem ermäßigten, sondern dem normalen Steuersatz unterliegen. Dies bedeutet, daß Futtermittel sowie Blumen und Zierpflanzen nicht mehr dem ermäßigten Steuersatz unterliegen würden.

Eine solche Regelung würde auch das Pauschalierungsverfahren für die deutsche Landwirtschaft berühren, wobei die Bundesregierung für die Beibehaltung dieses Verfahrens eintritt. Ein Verzicht auf die Pauschalierung würde besonders zu Lasten der Dauerkulturbetriebe sowie der großen Betriebe gehen.

Bei der Mineralölsteuer würde die vorgeschlagene Regelung der EG-Kommission zu einer Ermäßigung der Steuer auf Dieseldieselkraftstoff von 44 DM auf rund 37 DM/hl führen. Dies wäre eine Vergünstigung für die deutsche Landwirtschaft, die sich allerdings nach den neueren KOM-Vorschlägen verringert, weil der Mindestsatz dort 40,- DM und der Höchstsatz 42,- DM/hl beträgt. Die Frage einer Harmonisierung der unterschiedlichen Treibstoffsubventionen für die Landwirtschaft in den einzelnen MS wird von dem Kommissionsvorschlag nicht aufgegriffen. Hier bestehen erhebliche Unterschiede: z.B. ist in Dänemark der Dieseldieselkraftstoff steuer- und abgabenfrei. Andere EG-MS gewähren unterschiedliche Beihilfen für Dieseldieselkraftstoffe, die in GB etwa 0,80 und in D 0,41 DM/l betragen. Im Zusammenhang mit der Mineralölsteuerharmonisierung ist daher auch eine befriedigende Lösung bei den unterschiedlichen Subventionen, im Falle von Deutschland bei der Gasölverbilligung notwendig. Bei einer Erhöhung der Dieseldieselkraftstoffpreise im Rahmen einer Harmonisierung würden flächenreiche Betriebe, insbesondere große Ackerbaubetriebe wesentlich stärker als andere Betriebe belastet.

Die Übertragung des Westdeutschen Steuerrechtes auf die DDR bringt für die Probleme der EG-Harmonisierung des Steuerrechtes keine wesentlichen neuen Gesichtspunkte. Von unmittelbarer EG-Relevanz ist die Frage des Mehrwertsteuerausgleiches. Diese Regelung soll nach den Kommissionsvorschlägen auch auf die DDR-Landwirtschaft angewandt werden, weil diese erhebliche Preissenkungen hinnehmen mußte.

5. Liberalisierung und Harmonisierung der Verkehrspolitik

Unterschiedliche fiskalische Belastungen in den MS, insbesondere Abgaben auf Fahrzeuge und Treibstoff sowie Wegebenutzungsgebühren, haben bisher zu unterschiedlichen Transporttarifen im nationalen und zwischenstaatlichen Verkehr geführt. Bei dem grenzüberschreitenden Warenverkehr sind die Transportkosten inzwischen weitgehend harmonisiert. Mit fortschreitender Liberalisierung und Harmonisierung des Verkehrswesens ist auch eine Anpassung der inländischen Tarife zu erwarten. Inwieweit dies eine Senkung der innerdeutschen Tarife bewirkt, hängt auch von der Harmonisierung der fiskalischen Belastung ab. Überwiegend wird jedoch eine solche Senkung der deutschen Tarife erwartet.

Derzeit können bei relativ hohen inländischen Tarifen für alle ausländischen Erzeugnisse Wettbewerbsvorteile entstehen. Für den Fall der Angleichung der innerdeutschen Tarife auf niedrigerem Niveau wird in der Landwirtschaft in vielen Bereichen, auch in der Holzwirtschaft, eine Kostenentlastung eintreten.

IV. Schlußbemerkung

Die aufgeführten Beispiele zu einzelnen wichtigen Bereichen der Harmonisierung zeigen, daß die Bewertung der ökonomischen Auswirkungen schwierig sind. Zwar wird die Harmonisierung insgesamt zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Wettbewerbsbedingungen beitragen. Geht man davon aus, daß die Regelungsdichte und -tiefe der gesetzlichen Rahmenbedingungen - wie für die gesamte deutsche Wirtschaft - auch für die Agrarwirtschaft stark ausgeprägt ist und insgesamt ein hohes Schutzniveau enthält, kann die Anhebung der Anforderungen in den anderen EG-MS im Rahmen der EG-Rechtsharmonisierung insgesamt nur dazu beitragen, daß bisher bestehende Wettbewerbsverfälschungen zu Lasten der deutschen Agrarwirtschaft verringert werden. Dennoch dürfte die damit verbundene Wirkung auf die Einkommenssituation und die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den MS im Agrarbereich verhältnismäßig gering sein. Dies gilt vor allem, weil die EG-Agrarpolitik, insbesondere die Marktpolitik, aber auch die GATT-Verhandlungen und die künftige Umweltpolitik insgesamt, die Agrarwirtschaft stärker beeinflussen werden als der Binnenmarkt. Vor diesem Hintergrund kommt auch der wissenschaftliche Beirat des BML zu dem Ergebnis, daß - bei Einbeziehung der Agrarsubvention - sich nicht feststellen läßt, ob die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes vorgesehenen Maßnahmen insgesamt die relative Einkommens- und Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft verbessern oder verschlechtern werden.

MODELLUNTERSUCHUNG ÜBER DEN NAHRUNGSMITTELVERBRAUCH IN DER DDR

von

Michael GRINGS, Göttingen

1 Einführung

Mit dem stärkeren Zusammenwachsen Europas im Zuge der Verwirklichung der Zielsetzung "Binnenmarkt 1992" stellt sich die Ernährungswirtschaft der EG-Länder darauf ein, daß das relevante Absatzgebiet für sie nicht mehr nur die jeweiligen nationalen Märkte, sondern das Gebiet der gesamten EG-12 umfaßt. Ende 1989 hat sich mit den politischen Umwälzungen in Osteuropa die Blickrichtung noch einmal verändert, und das Interesse richtet sich nun auch zunehmend auf die Produktions- und Absatzmöglichkeiten in diesen Ländern.

Der schnelle Verlauf der staatlichen Vereinigung der Bundesrepublik und der DDR, die damit gleichzeitig EG-Mitglied wurde, stellt darüber hinaus die Ernährungs- und Landwirtschaft der Bundesrepublik vor akute Anpassungsprobleme, da die Einschätzung der künftigen Entwicklung von Produktion und Verbrauch landwirtschaftlicher Güter auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einige Schwierigkeiten bereitet. Im vorliegenden Beitrag soll deshalb der Versuch unternommen werden, eine grobe Abschätzung der Änderungen in der Nahrungsmittelnachfrage in der ehemaligen DDR vorzunehmen. Hierzu soll ein Modell der Nahrungsmittelnachfrage verwendet werden, das die zu erwartenden Substitutionsvorgänge zwischen aggregierten Gütergruppen abbildet. Das Modell ist so konzipiert, daß auch in der Vergangenheit in der DDR möglicherweise aufgetretene Rationierungserscheinungen bei einzelnen Gütergruppen berücksichtigt werden können.

2 Überlegungen zur Struktur der Nahrungsmittelnachfrage in der ehemaligen DDR

Die Nachfrage der privaten Haushalte in der DDR nach Nahrungsmitteln ist bis zur Grenzöffnung im November 1989 in einem wirtschaftlichen Rahmen zu sehen, der durch umfassende staatliche Planung und Regulierung aller Bereiche der Volkswirtschaft gekennzeichnet war. Dies bedeutete u.a., daß das Preissystem nicht die relative Knappheit der Güter anzeigte. Waren, die als Bestandteile des Grundbedarfs der Bevölkerung galten, wurden durch Subventionierung zu Preisen angeboten, die z.T. deutlich unter den Kosten der Herstellung lagen, während umgekehrt sog. Waren des gehobenen Bedarfs durch Abgaben z.T. stark verteuert wurden. Dies führte - gemessen an der potentiellen Nachfragestruktur unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen - zu einer erheblich verzerrten Konsumstruktur, und zwar vermutlich nicht nur innerhalb solch großer Nachfrageaggregate wie der Nahrungsmittelnachfrage oder der Nachfrage nach Industrieerzeugnissen, sondern auch zwischen diesen Aggregaten.

Zu der preisbedingten Verzerrung der Konsumstruktur kam hinzu, daß etliche Güter nicht in dem Umfang verfügbar waren, wie sie bei den herrschenden Preisen von den Verbrau-

chern nachgefragt wurden, d.h. etliche Güter oder gar Gütergruppen mußten als rationiert angesehen werden. Hierzu war sowohl eine Reihe von Industrieprodukten zu zählen, als auch einige Nahrungsmittel wie nach verbreiteter Einschätzung z.B. Südfrüchte, einige höherwertige Milchprodukte und pflanzliche Fette.

Statistische Angaben über den Nahrungsmittelverbrauch in der DDR können nur vor diesem Hintergrund interpretiert werden. Eine relativ detaillierte Aufgliederung des Nahrungsmittelverbrauchs bieten die Haushaltsbudgeterhebungen der Staatlichen Zentralverwaltung für Statistik der DDR¹, in deren Rahmen in fünfjährigem Abstand Zusatzerhebungen über den mengenmäßigen Nahrungsmittelverbrauch durchgeführt wurden, so daß für die entsprechenden Jahre auch Durchschnittspreise für die einzelnen Nachfragekategorien ermittelt werden konnten. Die Ergebnisse dieser Erhebungen sind in der Vergangenheit nicht veröffentlicht worden. Mittlerweile sind allerdings die Auswertungen der Erhebungen von 1984 und 1989 verfügbar.

Tabelle 1 zeigt eine Gegenüberstellung der Nahrungsmittelausgaben je Haushalt und Monat von Arbeiter- und Angestelltenhaushalten in der DDR und von 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen in der BRD. Dieser Haushaltstyp kommt unter den vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Wirtschaftsrechnungen befragten Haushalten dem für die DDR gewählten Haushaltstyp am nächsten. Die einzelnen Nachfragekategorien wurden zu sechs Ausgabengruppen aggregiert, für die sich Preisindizes berechnen lassen, die - bei Unterstellung eines Wechselkurses zwischen Mark und DM von 1:1 - als Indikatoren für die jeweiligen Preisrelationen zwischen der DDR und der BRD dienen können. Demnach hatte das durchschnittliche Preisniveau von Fleisch und Fisch in der DDR eine ähnliche Größenordnung wie in der BRD, die Preise von Brot und Backwaren und von Nahrungsmitteln und Kartoffeln lagen in der DDR im Durchschnitt um ca. 50 v.H. niedriger als in der BRD, während die Preise der übrigen Nahrungsmittelaggregate in der DDR im Durchschnitt deutlich über den Preisen in der BRD lagen.

Ein Vergleich der Ausgaben für die einzelnen Nachfragekategorien zwischen der DDR und der BRD ist zum einen dadurch erschwert, daß die durchschnittliche Personenzahl der Haushalte differiert. Zum anderen müßte bei einem solchen Vergleich berücksichtigt werden, daß die im Vergleich zur BRD erheblich verzerrten Preisrelationen zu einer Substitution zwischen den Nachfragekategorien geführt haben werden, daß die Nachfragestruktur in der DDR durch Rationierungserscheinungen beeinflußt worden sein kann und daß schließlich die durchschnittliche Einkommenshöhe in der DDR niedriger als in der BRD war.

Die Auswirkungen dieser Einflußfaktoren auf die Struktur der Nahrungsmittelnachfrage können nur durch Modellrechnungen quantifiziert werden. Im folgenden soll mit Hilfe einer solchen Modellanalyse versucht werden abzuschätzen, welche Änderungen sich in der Verbrauchsstruktur von Nahrungsmitteln auf dem Gebiet der ehemaligen DDR kurzfristig aufgrund der Änderung der Preisstruktur und des Wegfalls möglicher Rationierungserscheinungen und mittelfristig durch eine Erhöhung der gesamten Nahrungsmittelausgaben ergeben werden.

1) Zwischenzeitlich umbenannt in "Statistisches Amt der DDR".

3 Das verwendete Analysemodell

Es wäre sicherlich wünschenswert gewesen, das Analysemodell auf der Datengrundlage der Haushaltsbudgeterhebungen in der DDR aufzubauen. Dies war allerdings insbesondere aus drei Gründen nicht möglich: Erstens liegt z.Z. noch keine Zeitreihe der Ergebnisse der in der Vergangenheit durchgeführten Erhebungen vor. Zweitens ist zu bezweifeln, ob eine Zeitreihe der von den Haushalten gezahlten Durchschnittspreise - wenn sie vorläge - eine für eine ökonomische Ermittlung von Preiselastizitäten hinreichende Varianz aufweisen würde, da die Verbraucherpreise in der Vergangenheit aufgrund der staatlichen Subventionspolitik eine relativ große Stabilität aufwiesen. Da drittens nicht ausgeschlossen werden kann, daß einzelne Güter oder Gütergruppen rationiert waren, würden die beobachteten Preis-/Mengenkombinationen dieser Güter nicht auf den zu unterstellenden Nachfragekurven liegen und diese somit mit ökonomischen Methoden kaum zu ermitteln sein.

Aus diesen Gründen wurde ein System von Nachfragegleichungen auf der Grundlage der Nachfragedaten für den durchschnittlichen 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mit mittlerem Einkommen der Bundesrepublik ökonomisch geschätzt und anschließend überprüft, ob sich das Modell zur Erklärung der Nahrungsmittelnachfrage des durchschnittlichen Arbeiter- und Angestelltenhaushaltes der DDR in den Jahren 1984 und 1989 eignet. Die bei der Schätzung verwendete Funktionsform ist die lineare Approximation des "Almost Ideal Demand System"² (LA/AIDS)

$$w_i = a_i + \sum_j a_{ij} \ln p_j + b_i \ln \left(\frac{Y}{P} \right) + a_{it} t,$$

bei dem die Ausgabenanteile w_i durch die Preisvariablen p_j und die mit dem Preisindex P deflationierten Ausgaben y erklärt werden, wobei

$$\ln P = \sum_i w_i \ln p_i.$$

Der Zeitindex t kann als Indikator für Präferenzänderungen im Schätzzeitraum interpretiert werden. a_i , b_i und a_{ij} sind zu schätzende Parameter des Systems, während die Koeffizienten a_{ij} zur Gewährleistung der von der Haushaltstheorie vorgegebenen Regularitätseigenschaften weiter aufgespalten wurden, so daß schließlich ein nicht-lineares simultanes Gleichungssystem resultierte, das für die in Tabelle 1 gewählte Güterklassifikation auf der Basis jährlicher Beobachtungen im Zeitraum 1964 bis 1985 mit der nicht-linearen zweistufigen Methode der Kleinsten Quadrate geschätzt wurde.³

Um zu überprüfen, ob das geschätzte Modell geeignet ist, die 1989 beobachtete Nahrungsmittelnachfrage des betrachteten Haushaltstyps der ehemaligen DDR zu erklären, wurden

2) Vgl. DEATON und MUELLBAUER (1980).

3) Die Schätzung wurde mit dem Programmsystem SAS/ETS auf der IBM-Rechenanlage der Gesellschaft für wissenschaftliche Datenverarbeitung mbH Göttingen durchgeführt. Eine Zusammenstellung der Schätzergebnisse ist auf Wunsch vom Autor erhältlich.

mit Hilfe des Modells diejenigen Ausgabenanteile berechnet, die sich unter Verwendung der für diesen Haushaltstyp beobachteten Durchschnittspreise und gesamten Nahrungsmittelausgaben ergeben.⁴ Die Ergebnisse dieser Berechnungen in der Spalte (2) der Tabelle 2 weisen jedoch z.T. so große Abweichungen von den beobachteten Ausgabenanteilen auf (vgl. Tabelle 1, Spalte (4)), daß die Erklärung der beobachteten Anteile kaum als zufriedenstellend bezeichnet werden kann.

Beim Vergleich der simulierten mit den beobachteten Ausgabenanteilen fällt allerdings die hohe Überschätzung des Anteils von Milch, Fetten und Eiern auf (34,94 gegenüber 23,51 v.H.). Die im Vergleich zu den Simulationsergebnissen deutlich niedrigeren beobachteten Anteile legen die Vermutung nahe, daß insbesondere diese Gütergruppe von Rationierungserscheinungen betroffen gewesen sein könnte.

Wird nun diese Vermutung als unterstellte Hypothese bei den Simulationen berücksichtigt, indem die beobachteten Ausgabenanteile von Milch, Fetten und Eiern bei den Berechnungen festgeschrieben werden, so resultieren die in der Spalte (1) der Tabelle 2 ausgewiesenen Anteile.⁵ Offensichtlich ergibt sich hierbei eine Verbesserung in der Anpassung an die beobachteten Anteile, die so weitgehend erscheint, daß das geschätzte Modell für die weitere Analyse genutzt worden ist.⁶

4 Kurz- und mittelfristige Änderungen in der Struktur der Nahrungsmittelnachfrage

Wenn man - gestützt auf den obigen Vergleich - davon ausgeht, daß das Modell zumindest annähernd das Verbraucherverhalten bei aggregierten Nahrungsmittelkategorien der betrachteten Haushalte in der ehemaligen DDR wiederzugeben in der Lage ist, so können die Simulationsergebnisse in der Tabelle 2 als Aussagen über die Nachfragestruktur dieser Haushalte bei verschiedenen Rahmenbedingungen interpretiert werden. Dann zeigen die in der Spalte (1) der Tabelle aufgeführten Daten die simulierte Nachfragestruktur der betrachteten Haushalte vor der Grenzöffnung. Demgegenüber zeigt Spalte (2) die Auswirkungen einer Aufhebung der Rationierung des Güteraggregates 2. Weiterhin gibt Spalte (3) an, wie sich die Ausgabenanteile verändert hätten, wenn zusätzlich die im betreffenden Jahr in der Bundesrepublik herrschenden Preise eingeführt worden wären, und in Spalte (4) ist als zusätzliche Veränderung eine Anhebung der gesamten Nahrungsmittelausgaben auf das Niveau der Bundesrepublik eingeführt worden.

Obwohl sich diese (hypothetischen) Veränderungen auf das Jahr 1989 beziehen, können sie dennoch eine Vorstellung von den zu erwartenden Größenordnungen der Anpassungen in der Verbrauchsstruktur von Nahrungsmitteln vermitteln. Allerdings werden die Simulations-

4) Die Berechnungen erfolgten iterativ, d.h. unter Fortschreibung der geschätzten Preis- und Ausgabenelastizitäten in 10 Schritten durch Veränderung der für die BRD-Haushalte beobachteten Preise und Nahrungsmittelausgaben auf das für die DDR-Haushalte beobachtete Niveau.

5) Die Herleitung der unter den Bedingungen partieller Güterrationierung zu verwendenden Elastizitäten (bzw. der zugehörigen Reaktionskoeffizienten) ist von NEARY und ROBERTS (1980) beschrieben worden.

6) Eine ähnlich gute Anpassung zeigen die für 1984 unter Berücksichtigung der Rationierungshypothese durchgeführten Simulationen, die hier aus Platzgründen nicht dargestellt werden.

ergebnisse der Spalten (2) und (3) der Tabelle 2 tendenziell eher etwas über Struktur- als über Niveauveränderungen der Nachfrage nach den einzelnen Nahrungsmittelkategorien aussagen können, da hier die gesamten Nahrungsmittelausgaben mit dem 1989 beobachteten Niveau vorgegeben wurden, so daß möglicherweise auftretende Ausgabenverschiebungen zwischen Nahrungsmitteln und anderen Verbrauchskategorien wie z.B. Industrieerzeugnissen nicht berücksichtigt werden konnten.

Eine ähnliche Überlegung gilt auch für die Spalte (4) der Tabelle, denn durch eine Erhöhung der gesamten Nahrungsmittelausgaben im Zuge einer mittelfristigen Erhöhung der Einkommen in den neuen Bundesländern wird kaum exakt das 1989 in der bisherigen Bundesrepublik vorherrschende Ausgabeniveau resultieren. Außerdem könnten bei einer Erhöhung der Einkommen und der gesamten Nahrungsmittelausgaben eher als bei einer Änderung in den Preisrelationen Präferenzänderungen auftreten, so daß die Simulationsergebnisse in der Spalte (4) der Tabelle einen noch stärker hypothetischen Charakter aufweisen als die Ergebnisse in den übrigen Spalten.

Um eine Vorstellung von den Größenordnungen der mengenmäßigen Veränderungen geben zu können, sind zunächst im zweiten Zeilenblock der Tabelle 2 die absoluten Ausgaben in laufenden Preisen ausgewiesen worden und im dritten Zeilenblock die mit den in Tabelle 1 aufgeführten Preisindizes umgerechneten Ausgaben in Preisen der Bundesrepublik. Somit ist in den vier Spalten des dritten Zeilenblocks die gleiche Preisstruktur impliziert, und die Veränderungen von Spalte zu Spalte können als Mengenänderungen interpretiert werden. Der vierte Zeilenblock der Tabelle zeigt schließlich die prozentualen Veränderungen der Mengen in Relation zu Spalte (1).

Danach deutet Spalte (3) des vierten Zeilenblocks darauf hin, daß es bei freier Verfügbarkeit aller Nahrungsgüter und der Einführung der Preisstruktur der bisherigen Bundesrepublik im Vergleich zur Situation vor der Grenzöffnung zu einer Reduktion der Nachfrage nach Fleisch und Fisch um knapp 20 v.H. kommen kann und daß die Nachfrage nach der Gütergruppe Milch, Fette und Eier um ca. 35 v.H. steigen könnte. Die Nachfrage nach Brot und Backwaren könnte um etwa 30 v.H. fallen, und bei Nahrungsmitteln und Kartoffeln ist ein Rückgang zwischen 20 und 25 v.H. zu erwarten. Der Anstieg der Nachfrage nach Obst und Gemüse wird auf gut 6 v.H. geschätzt, während die Steigerungsrate für Süßwaren und Zucker nur knapp 4 v.H. beträgt.

Ein Vergleich der Spalten (2) und (3) zeigt, daß der isolierte Effekt der Preisstrukturänderung erwartungsgemäß bei denjenigen Gütergruppen am größten ist, bei denen die Preisanpassung am stärksten ist, d.h. bei den Gütergruppen 3,4 und 6. Wenn auch aufgrund der oben angestellten Überlegungen Spalte (4) der Tabelle 2 nur mit Vorsicht zu interpretieren ist, legen doch die Abweichungen zwischen den Angaben in den Spalten (3) und (4) nahe, daß von einer Zunahme der gesamten Nahrungsmittelausgaben insbesondere die Produktgruppen Süßwaren und Zucker, Fleisch und Fisch und Obst und Gemüse begünstigt werden und der infolge der Änderungen in der Preisstruktur eingetretene Verbrauchsrückgang bei Brot und Backwaren durch die Ausgabenerhöhung annähernd kompensiert wird. Demgegenüber stagniert der Verbrauch der Gütergruppe Milch, Fette und Eier auf relativ hohem Niveau, und die Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Kartoffeln verzeichnet einen leichten weiteren Rückgang.

5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Mit Hilfe eines Modells der Nahrungsmittelnachfrage, das auf der Basis von Daten für die Bundesrepublik geschätzt wurde, ist versucht worden, die durchschnittliche Verbrauchsstruktur großer Nahrungsmittelaggregate für Arbeiter- und Angestelltenhaushalte in der ehemaligen DDR nachzuzeichnen. Eine recht weitgehende Annäherung an diese Verbrauchsstruktur konnte durch die Einführung der Hypothese erreicht werden, daß bei der Gütergruppe Milch, Fette und Eier in den Beobachtungsjahren in der DDR Rationierungserscheinungen aufgetreten sind.

Obwohl dies sicherlich kein rigoroser Test für die Eignung des Modells ist, den Nahrungsmittelverbrauch in der DDR zu erklären, ist doch mit Hilfe des Modells versucht worden, eine Vorstellung über die Größenordnung der Veränderungen im Nahrungsmittelverbrauch zu gewinnen, die kurzfristig mit der Einführung der Preisstruktur der bisherigen Bundesrepublik in den neuen Bundesländern und mittelfristig mit einem Anstieg der gesamten Nahrungsmittelausgaben im Zuge des erwarteten Einkommensanstiegs verbunden sind. Bei einer geschätzten Verdopplung der Preise für Brot und Backwaren und für Nahrungsmittel und Kartoffeln, etwa gleichbleibenden Preisen für Fleisch und Fisch und einem Rückgang der Preise für Milch, Fette und Eier, Obst und Gemüse und Süßwaren und Zucker um ca. 20 v.H. ist aufgrund der Simulationsergebnisse zu erwarten, daß in kurzfristiger Betrachtung der Verbrauch von Fleisch und Fisch um ca. 20 v.H., der von Brot und Backwaren um 30 v.H. und der von Nahrungsmitteln und Kartoffeln um 20 bis 25 v.H. eingeschränkt wird. Andererseits wird ein Anstieg des Verbrauchs von Milch, Fetten und Eiern um ca. 35 v.H. und von Obst und Gemüse um gut 6 v.H. prognostiziert.

Bei einer mittelfristig zu erwartenden Erhöhung der gesamten Nahrungsmittelausgaben werden hiervon vermutlich insbesondere der Verbrauch von Süßwaren und Zucker, Fleisch und Fisch und Obst und Gemüse eine deutliche zusätzliche Verbrauchssteigerung erfahren. Der Verbrauch von Brot und Backwaren dürfte das vor der Grenzöffnung beobachtete Niveau annähernd wieder erreichen, während bei Milch, Fetten und Eiern und bei Nahrungsmitteln und Kartoffeln die Änderungen der Verbrauchsmengen bereits nach der Anpassung an die neue Preisstruktur weitgehend abgeschlossen sein dürften. Hierbei ist unterstellt worden, daß sich die Präferenzen der Haushalte mittelfristig nicht ändern.

Die hier vorgestellten Simulationsergebnisse können allerdings nur eine grobe Vorstellung von den zu erwartenden Größenordnungen geben. Eine Herleitung präziserer Aussagen setzt einmal voraus, daß mögliche Substitutionsvorgänge zwischen Nahrungsmitteln und anderen Verbrauchskategorien wie z.B. Industrieerzeugnissen erfaßt werden. Außerdem erscheint es wünschenswert, in den Beobachtungsjahren bestehende Qualitätsunterschiede der Nahrungsmittel in der DDR und der Bundesrepublik in der Analyse zu berücksichtigen.

Tabelle 1: Nahrungsmittelausgaben je Haushalt und Monat in der DDR und der BRD¹

	Ausgaben		Ausgabenanteile		Preisrelationen ²	
	in Mark bzw. DM		in v.H.		DDR/BRD	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	1984	1989	1984	1989	1984	1989
DDR: Arbeiter- und Angestelltenhaushalte ³ (in laufenden Preisen) (BRD=100)						
1 Fleisch/Fisch	125,00	129,00	36,83	37,44	102,4	94,3
2 Milch/Fette/Eier	81,00	81,00	23,86	23,51	116,3	123,9
3 Brot/Backwaren	32,00	33,00	9,43	9,58	51,8	51,9
4 Nahrungsmittel/Kart. ⁴	12,89 ⁵	10,54 ⁵	3,80	3,06	51,1	48,3
5 Obst und Gemüse	51,00	57,00	15,03	16,54	122,6	127,6
6 Süßwaren/Zucker	37,51 ⁵	34,00	11,05	9,87	188,9	124,4
	339,40	344,54	100,00	100,00	99,8 ⁶	95,8 ⁶

DDR: Arbeiter- und Angestelltenhaushalte ³ (in Preisen der BRD ⁷)						
1 Fleisch/Fisch	122,12	136,80	35,90	38,04		
2 Milch/Fette/Eier	69,64	65,39	20,47	18,18		
3 Brot/Backwaren	61,76	63,63	18,15	17,69		
4 Nahrungsmittel/Kart.	25,24	21,83	7,42	6,07		
5 Obst und Gemüse	41,60	44,67	12,23	12,42		
6 Süßwaren/Zucker	19,85	27,32	5,83	7,60		
	340,21	359,64	100,00	100,00		

BRD: 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem Einkommen (in laufenden Preisen)

1 Fleisch/Fisch	170,23	155,16	35,37	31,00		
2 Milch/Fette/Eier	98,73	102,88	20,51	20,55		
3 Brot/Backwaren	65,45	78,58	13,60	15,69		
4 Nahrungsmittel/Kart.	39,33	43,24	8,17	8,64		
5 Obst und Gemüse	63,12	68,97	13,12	13,78		
6 Süßwaren/Zucker	44,44	51,75	9,23	10,34		
	481,30	500,57	100,00	100,00		

¹ Quellen: DDR 1984: Staatl. Zentralverw. f. Stat. der DDR (o.J.); DDR 1989: Stat. Amt der DDR (1990 a u. b); BRD: Stat. Bundesamt, Laufende Wirtschaftsrechnungen.

² Geom. Mittel aus Laspeyres- und Paasche Index ("Fisher Ideal-Index") bei Unterstellung eines Wechselkurses Mark/DM von 1:1. Bei der Nachfragekategorie Nahrungsmittel und Kartoffeln repräsentieren die für die DDR verfügbaren Preise nicht alle in dieser Kategorie enthaltenen Güter.

³ Durchschnittliche Haushaltsgröße 1984: 2,92 Personen; 1989: 2,87 Personen.

⁴ Ohne Gewürze und Fertiggerichte.

⁵ Z.T. geschätzt.

⁶ Errechnet als impliziter Index.

⁷ Deflationiert mit den ausgewiesenen Preisindizes.

Tabelle 2: Simulationsergebnisse

	(1)	(2)	(3)	(4)
	DDR-Ausg. DDR-Preise Aggregat 2 rationiert	DDR-Ausg. DDR-Preise	DDR-Ausg. BRD-Preise	BRD-Ausg. BRD-Preise
Ausgabenanteile in v.H.				
1 Fleisch/Fisch	36,60	29,77	31,72	38,59
2 Milch/Fette/Eier	23,51	34,94	25,72	18,04
3 Brot/Backwaren	10,77	12,08	14,44	14,14
4 N�ahrungsmittel/Kart.	5,02	6,84	7,99	5,23
5 Obst und Gemüse	16,06	12,90	13,41	13,38
6 Süßwaren/Zucker	8,04	3,47	6,72	10,62
	100,00	100,00	100,00	100,00
Ausgaben in lfd. Preisen (in M bzw. DM)				
1 Fleisch/Fisch	126,11	102,56	109,28	191,01
2 Milch/Fette/Eier	81,00	120,39	88,63	89,31
3 Brot/Backwaren	37,09	41,63	49,75	70,00
4 N�ahrungsmittel/Kart.	17,30	23,56	27,53	25,87
5 Obst und Gemüse	55,32	44,45	46,19	66,24
6 Süßwaren/Zucker	27,72	11,95	23,16	52,55
	344,54	344,54	344,54	494,98
Ausgaben in Preisen der BRD (in DM)				
1 Fleisch/Fisch	133,73	108,76	109,28	191,01
2 Milch/Fette/Eier	65,39	97,19	88,63	89,31
3 Brot/Backwaren	71,52	80,27	49,75	70,00
4 N�ahrungsmittel/Kart.	35,83	48,80	27,53	25,87
5 Obst und Gemüse	43,35	34,83	46,19	66,24
6 Süßwaren/Zucker	22,28	9,60	23,16	52,55
	372,10	379,45	344,54	494,98
Rel. Abweichungen der Ausgaben in Preisen der BRD von Spalte (1) in v.H.				
1 Fleisch/Fisch	0,0	-18,7	-18,3	42,8
2 Milch/Fette/Eier	0,0	48,6	35,5	36,6
3 Brot/Backwaren	0,0	12,2	-30,4	-2,1
4 N�ahrungsmittel/Kart.	0,0	36,2	-23,2	-27,8
5 Obst und Gemüse	0,0	-19,7	6,6	52,8
6 Süßwaren/Zucker	0,0	-56,9	3,9	135,9
	0,0	2,0	-7,4	33,0

Literaturverzeichnis

DEATON, A., und J. MUELLBAUER (1980): An Almost Ideal Demand System. *American Economic Review*, Bd. 70, S. 312-326.

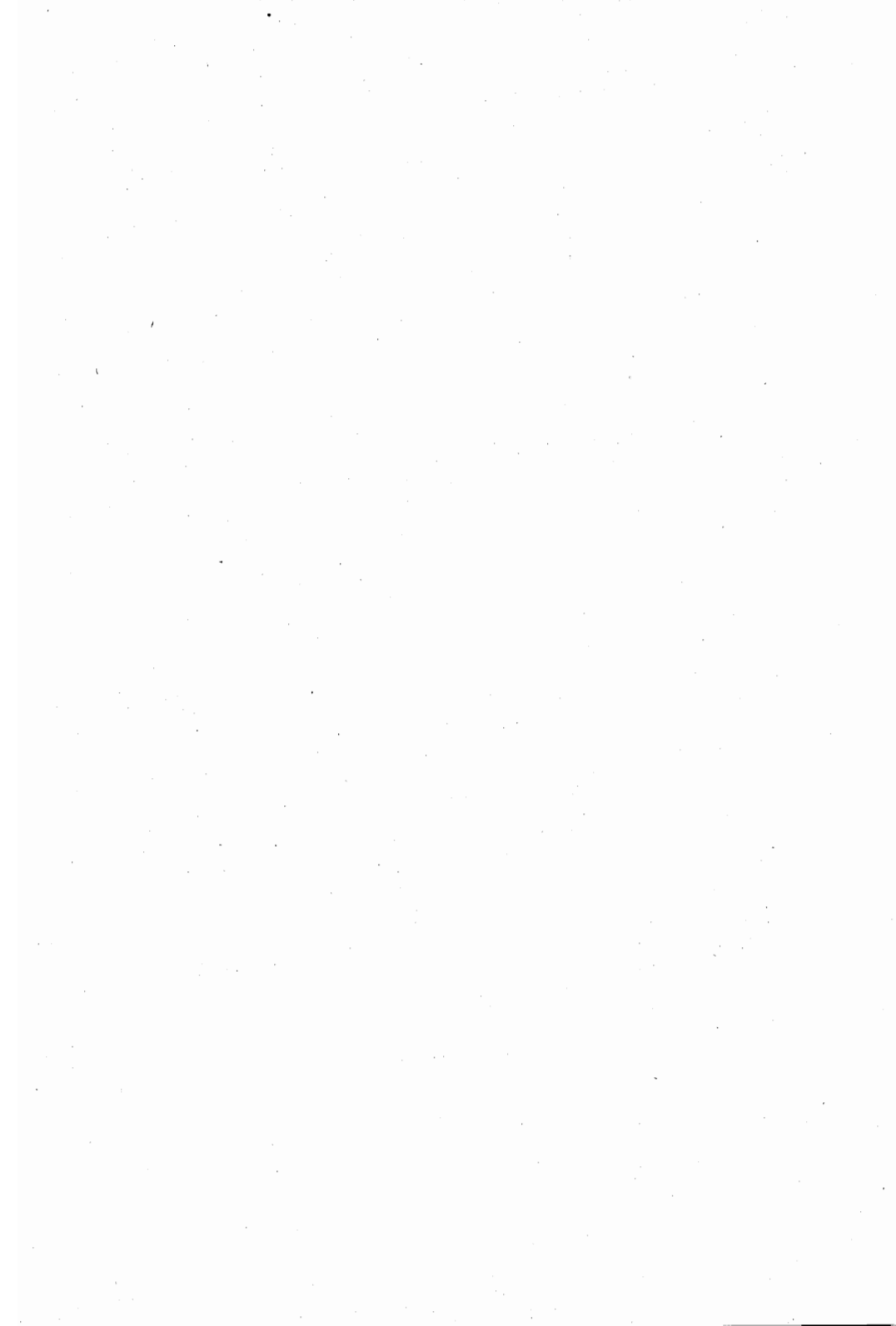
NEARY, J.P., und K.W.S. ROBERTS (1980): The Theory of Household Behaviour under Rationing. *European Economic Review*, Bd. 13, S. 25-42.

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik der DDR (o.J.): Geldausgaben und Verbrauch der Haushalte von Arbeitern und Angestellten 1970 - 1984. o.O.

Statistisches Amt der DDR (1990a): Statistik des Haushaltsbudgets 1989. Arbeiter- und Angestelltenhaushalte. Berlin.

Statistisches Amt der DDR (1990b): Statistik des Haushaltsbudgets. Zusatzbefragung 1989 zum Verbrauch von Nahrungs- und Genußmitteln sowie zu Lebensmittelverlusten in Haushalten von Arbeitern und Angestellten, LPG-Mitgliedern, Rentnern. Berlin.

Statistisches Bundesamt (o.J.): Unveröffentlichte Arbeitsunterlagen: Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen ausgewählter privater Haushalte. Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel je Haushalt und Monat. Wiesbaden.



HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT IM EG-BEREICH

Diskussionseröffnung

von

Carsten THOROE, Hamburg

Unter dem Themenkomplex "Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt" sind drei ganz unterschiedliche Referate zusammengefaßt:

- Das Referat von NUPPENAU stellt einen methodischen Ansatz für die sektorale Betrachtung von Anpassungsstrategien und Anpassungskosten vor.
- DICKAS behandelt ökonomische Konsequenzen der Rechtsharmonisierung in wichtigen Bereichen.
- GRINGS präsentiert die Ergebnisse einer Modellanalyse über den Nahrungsmittelverbrauch in der DDR.

Angesichts der Heterogenität dieser drei Referate erscheint es angebracht, diese einzeln und nicht als Block zu diskutieren und zu fragen, was sie im Hinblick auf die Themenstellung für diese Veranstaltung leisten.

NUPPENAU verweist zu Recht auf die Schwächen der komparativ-statischen Integrations-
theorie. Insofern ist seine Zielsetzung, einen Schritt in Richtung einer dynamischen
Betrachtung des Integrationsvorganges zu machen, nur zu begrüßen. Auch TANGERMANN
hat ja in seinem Referat bereits auf die wichtige Bedeutung der dynamischen Effekte des
Integrationsprozesses hingewiesen. Der Ansatz von NUPPENAU beschränkt sich allerdings
auf die Suche nach einer optimalen Anpassung an einen vorgegebenen neuen Preisvektor
- wie wir es aus der komparativ-statischen Analyse kennen. Insofern ist das Modell dem
mechanistischen Weltbild zuzuordnen und nicht dem evolutionistischen, um GIERSCH zu
zitieren.

Die eigentlichen dynamischen Aspekte des Integrationsprozesses bleiben weiterhin
unberücksichtigt: die Stabilisierung der Erwartungen von Produzenten und Verbrauchern,
die Rechtssicherheit eines freien Waren-, Personen-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs
(vgl. dazu DONGES et al. S. 4 ff). Das, was durch die Binnenmarktinitiative an
wirtschaftlicher Dynamik freigesetzt wurde, der Stimmungswandel und der neue Optimismus
in Europa, von dem gestern die Rede war, läßt sich nicht in Unterschiede in den
Preisvektoren pressen.

Auf andere wesentliche Beschränkungen des Modellansatzes hat NUPPENAU selbst
hingewiesen. Ich würde den Einsatzbereich dieses Modellansatzes nicht so sehr im Bereich
der EG-Binnenmarktinitiative sehen, als vielmehr in Ländern, die sich zu einer Integration
in der internationalen Arbeitsteilung öffnen wollen.

Auf das Problem einer potentiellen Nutzenanwendung - Schätzergebnisse wurden ja nicht
geboten - sei hier nur hingewiesen: Zwar ist das Bemühen um eine mikroökonomische

Fundierung makroökonomischer Prozesse zu begrüßen, die Übertragung der Ergebnisse von einzelwirtschaftlichen Entscheidungsmodellen auf makroökonomische und sektorale Handlungsanweisungen ist aber nicht ohne Tücke.

Eine Anmerkung mehr am Rande: Die Annahme eines negativen Zusammenhangs zwischen Investition und Produktion bedarf einer näheren Erklärung. Es ist nicht einsichtig, warum eine Ausweitung der gewünschten Güterverwendung - eine Investition - zu einer Drosselung der Gütererzeugung führen sollte. Die Frage ist, ob die Gütererzeugung, zu der auch die Bereitstellung von Investitionsgütern gehört, hinreichend durch die Produktionsfunktion erfaßt ist.

DICKAS hat in seinem Referat die ökonomischen Konsequenzen der Rechtsangleichung in einigen wichtigen Bereichen ausgelotet. Er kommt dabei - wie auch der wissenschaftliche Beirat beim BML - zu dem Ergebnis, daß von der Binnenmarkt-Initiative selbst keine gravierenden Auswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft zu erwarten sind.

Die Binnenmarkt-Initiative verknüpft zwei Integrationsprinzipien miteinander, die auf den ersten Blick widersprüchlich sind: die Rechtsharmonisierung einerseits und die gegenseitige Anerkennung bestehender nationaler Rechtsnormen andererseits. An diese beiden Prinzipien knüpfen sich Hoffnungen und Erwartungen zugleich: Positionen wie sie von ANDEL mit den Begriffen Zentralisten und Föderalisten bereits markiert wurden. Während die einen in der Rechtsharmonisierung vor allem eine Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen sehen wollen, befürchten die anderen eine zentralistische Bürokratisierung, die die Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten blockiert.

Von der gegenseitigen Anerkennung bestehender nationaler Rechtsnormen wiederum erhoffen die einen eine breit angelegte Deregulierungskampagne, weil sich nationale Regelungssysteme durch die gegenseitige Anerkennung einem Wettbewerb ausgesetzt sehen - hierauf hat vor allem GIERSCHE hingewiesen. Andere befürchten, daß es durch diesen Wettbewerb zu einem "Sozialabbau" kommt, zu einer Preisgabe mühsam errungener Schutzrechte.

Aus den Ausführungen von DICKAS läßt sich entnehmen, daß in der Agrarpolitik eine nennenswerte Deregulierung wohl nicht zu erwarten ist. Mehrfach wird auf die Bestrebungen verwiesen, das hohe deutsche Schutzniveau EG-weit zu etablieren. Diese Argumentation mit dem hohen Schutzniveau erscheint problematisch, entzieht sie doch die deutschen Regelungen zur Durchsetzung dieses Schutzniveaus der Kritik. Auch mit der Intensivierung des Wettbewerbs, dem tragenden Prinzip der Binnenmarkt-Initiative, scheint es in der Agrarpolitik nicht weit her zu sein. Von einer Überprüfung der nationalen Beihilfesysteme, durch die der Landwirtschaft Milliarden zufließen, ist keine Rede. Schon die Forderung nach der Beseitigung des Währungsausgleichs, dessen Nichtvereinbarkeit mit den Grundprinzipien eines Binnenmarktes vom Wirkungsanalytischen her unter Ökonomen nicht strittig sein sollte, stößt auf entschiedenen politischen Widerstand. Es zeigt sich die normative Kraft des Faktischen. Wettbewerb ist eine gute Sache, solange die eigene Branche ausgenommen ist.

Der Bitte der Veranstalter, die Probleme der Integration der DDR einzubeziehen, hat GRINGS am weitgehendsten Folge geleistet. Das von ihm vorgestellte Analysemodell scheint eine ausgezeichnete Grundlage zu sein, um die im Zuge der deutschen Einigung so drängenden Fragen hinsichtlich der Entwicklung der Verbrauchsausgaben größenordnungsmäßig abzuschätzen. Die präsentierten Ergebnisse zeigen, daß infolge der veränderten

Preisstrukturen im Nahrungsmittelbereich bereits mit erheblichen Nachfrageveränderungen zu rechnen ist.

Hieraus ergeben sich Herausforderungen für die Land- und Ernährungswirtschaft. Dabei sind wir wieder beim Thema der Arbeitsgruppen-Sitzung. Da Preisverzerrungen und Rationierungen nicht nur im Bereich der Nahrungsmittel zu verzeichnen waren, sondern auch und z.T. in erheblich stärkerem Maße im Industriegüter- und Dienstleistungsbereich, wird es interessant sein zu sehen, wie sich die Einbeziehung dieser Nachfragebereiche auf die Nahrungsmittelnachfrage auswirkt. Dies soll ja auf der Stufe 1 des Modells von GRINGS geleistet werden. Herausforderungen für die Landwirtschaft und die Ernährungswirtschaft ergeben sich nicht nur aus den Veränderungen der Nahrungsmittelnachfrage. In anderen Bereichen sind sie weitaus gravierender. Aber diese Bereiche sind in dieser Sitzung ausgespart.

Literaturverzeichnis

ANDEL, N. (1990): Der europäische Binnenmarkt aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Referat auf der 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 1. bis 3.10.1990 in Frankfurt/Main.

DONGES, J.B. et al. (1982): The Second Enlargement of the European Community - Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform. Kieler Studien, Tübingen, Nr. 171.

GIERSCH, H. (1990): Europa in der weltwirtschaftlichen Perspektive. Referat auf der 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 1. bis 3.10.1990 in Frankfurt/Main.

SIEBERT, H. (Hrsg.) (1990): The completion of the Internal Market. Tübingen.

TANGERMANN, S. (1990): Konsequenzen von veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft. Referat auf der 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 1. bis 3.10.1990 in Frankfurt/Main.

AGRARHANDELPOLITIK UND AGRARPROTEKTION



STAND UND ENTWICKLUNG DER EG-AGRARPOLITIK IN DER URUGUAY RUNDE

von

Eckart GUTH und Jens SCHAPS, Brüssel

1 Einleitung

Seit der Gründung des GATT im Jahre 1947 wurde in sieben Verhandlungsrunden versucht, den fairen Handel im wesentlichen dadurch zu fördern, die bestehenden Handelsschranken - soweit sie nicht abgeschafft werden konnten - auf die Anwendung von Zöllen zu beschränken. Im September 1986 wurde durch die GATT Ministerkonferenz von Punta del Este die Uruguay-Runde eröffnet, in der Agrarhandelsfragen deutlich im Mittelpunkt stehen. Es ist beabsichtigt, die Uruguay Runde in der vom 3. bis 7. Dezember 1990 dauernden Abschlußkonferenz in Brüssel zu Ende zu führen.

Im folgenden soll der Stand und die Entwicklung der Verhandlungen aus der Sicht der EG so wiedergegeben werden, wie sie sich Ende Juli 1990 darstellten. Weitergehende Überlegungen hinsichtlich der Verhandlungsstrategie der EG während der noch verbleibenden Zeit sind dabei selbstverständlich nicht Gegenstand dieser Ausführungen.

2 Agrar- und handelspolitischer Hintergrund der neuen Verhandlungsrunde

Die Agrarpolitiken in vielen Industrieländern sind traditionell in einem starken Maße darauf ausgerichtet, aus Gründen der Stützung der Einkommen der einheimischen Landwirtschaft, aber auch aus Gründen der Versorgungssicherheit, der Erhaltung von Arbeitsplätzen und der Pflege der Kulturlandschaft die inländischen Erzeugerpreise für Agrarprodukte mit staatlichen Mitteln zu stützen. Dabei wurde im Laufe der Zeit ein ganzes Arsenal von Instrumenten entwickelt (staatliche Interventionskäufe, Boards, Deficiency-payments, Exportsubventionen, Importbeschränkungen), die mehr oder minder alle die Nebenwirkung haben, interne Agrarprobleme auf die Weltagrarmärkte abzuwälzen. Je nachdem, ob es sich dabei um Nettoimporteure oder Nettoexporteure handelt, ob ein Land auf ein großes Potential heimischer Verbraucher zur Stützung der Erzeugereinkommen zurückgreifen konnte oder über ausreichenden finanziellen Spielraum verfügte, haben sich im Laufe der Zeit sehr unterschiedliche Agrarstützungssysteme herausgebildet. Generell kann man feststellen, daß industrialisierte Länder mit niedrigen komparativen Kostenvorteilen und einem niedrigen Selbstversorgungsgrad dazu neigen, ihre Landwirtschaft mit Hilfe handelsbeschränkender Maßnahmen zu stützen. Typische Beispiele dafür sind Länder wie Japan, die nördlichen europäischen Staaten oder die Schweiz und Österreich.

Länder, die dagegen günstige Produktionsbedingungen haben, aber nur auf eine relativ geringe Zahl von Steuerzahlern und/ oder Konsumenten zurückgreifen können, ziehen dagegen notgedrungen Agrarsysteme vor, bei denen die landwirtschaftlichen Einkommen stärker von den Weltmarktpreisen abhängen. Es überrascht daher nicht, daß diese Länder sich im Export auf Produkte spezialisiert haben, für die sie einen dauerhaften Wettbewerbsvorteil haben. Beispiele hierfür sind Australien, Neuseeland, Argentinien. Kanada ist insofern ein Sonderfall, weil es in seinem Territorium protektionistische Elemente mit wettbewerbsorientierten Ansätzen der Agrarpolitik vereinigt.

Ähnlich wie die zuvor genannte Ländergruppe haben die USA, aufbauend auf ihrem natürlichen Wettbewerbsvorteil, ihre Getreide-, Ölsaaten- und Futtermittelproduktion stark exportorientiert entwickeln lassen. Daneben betreiben die USA jedoch eine Politik der Einkommenssicherung mit Hilfe der Deficiency Payments und greifen im Bedarfsfall bei einigen Produkten massiv auf Exportsubventionen zurück. Auf der anderen Seite wenden die USA traditionell protektionistische Politiken an, wenn es gilt, am Weltmarkt nicht wettbewerbsfähige Sektoren zu schützen (Waiver, Selbstbeschränkungsabkommen).

Die Europäische Gemeinschaft ist insofern in einer besonders schwierigen Lage, als die Gemeinsame Agrarpolitik für eine Nettoimportsituation konzipiert wurde, die Gemeinschaft sich aber Anfang der 80iger Jahre zum Nettoexporteur bei allen wichtigen EG-Agrarerzeugnissen gewandelt hat, ohne daß das System der Agrar- und Agrarhandelspolitik mit variablen Importabschöpfungen und Exporterstattungen für fast alle wichtigen Produkte entsprechend angepaßt wurde. Darüber hinaus sind fast alle Instrumente der Agrarstützung mit mehr oder weniger starker Ausprägung im Einsatz, und es lassen sich sowohl Produkte mit doppeltem Preissystem, Produzentenbeihilfen, Prämien usw. finden als auch Produkte, bei denen nach wie vor Importbedarf besteht neben solcher, für die Exporterstattungen geleistet werden.

Zu den oben skizzierten Verschiedenheiten in den Agrarpolitiken der wichtigen Agrarproduzenten trugen ferner die unterschiedlichen natürlichen und agrarstrukturellen Ausgangslagen bei. Eine wichtige Rolle spielte auch, daß die Industrieländer lange Zeit glaubten, für die Nahrungsmittelversorgung der Entwicklungsländer mit verantwortlich zu sein. Vor allem aber trugen die Regeln des GATT für den Agrarhandel selbst dazu bei, daß der Weltagrarhandel immer mehr in eine Krise geriet.

Das Problem des Agrarhandels besteht nicht darin, daß das GATT keine Regeln vorsieht, sondern vielmehr in den spezifischen Sonderregeln für den Agrarhandel (Art. XI, XVI) und dem Umfang, in dem von generellen Ausnahmeregeln des GATT für Agrarhandelsprobleme Gebrauch gemacht wird (Schutzmaßnahmen, Waiver, Beitrittsprotokolle). Hinzu kommt, daß der Rückgriff auf sogenannte Grauzonenmaßnahmen im Agrarhandelsbereich besonders weit verbreitet ist (Selbstbeschränkungsabkommen, Mindesteinfuhrpreise) und daß sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen allzu leicht für handelspolitische Zwecke mißbraucht werden konnten.

Historisch interessant ist dabei die Tatsache, daß Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft ursprünglich auf Bestreben der Vereinigten Staaten - also jener Nation, die heute am vehementesten für eine Liberalisierung des Internationalen Handels eintritt - in das GATT aufgenommen wurden. Ferner ist festzustellen, daß sich das GATT bisher im wesentlichen auf die an den Außengrenzen wirksam werdenden agrar- und handelspolitischen Maßnahmen konzentriert hat, während dem Aspekt der internen Stützung der Agrarproduktion verhältnismäßig weniger Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

Ende der 70iger, Anfang der 80iger Jahre verschlechterte sich die Lage zunehmend für die traditionellen Agrarhandelsländer, im wesentlichen bedingt durch ihre auf Expansion angelegte Produktions- und Preispolitik, durch die Abschottung einzelner Märkte sowie durch den Gebrauch von Exportsubventionen, aber auch durch die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer und das Auftreten neuer Konkurrenten am Weltmarkt. Dadurch rückten agrarhandelspolitische Streitigkeiten in den Mittelpunkt des Interesses, und die Gefahr nahm zu, daß die Agrarhandelsprobleme auch auf andere Politikfelder negativ ausstrahlen.

Nachdem seitens einiger Drittländer lange Zeit versucht worden war, die Gemeinschaft allein für alle Probleme des Weltagrarhandels verantwortlich zu machen, setzt sich Mitte der 80iger Jahre auf internationaler Ebene eine Linie der politischen und wirtschaftlichen Vernunft durch. Dank der Vorarbeiten der OECD und der Konzertierung auf mehreren Weltwirtschaftsgipfeln (Tokyo, Venedig, Toronto) bestand bei der Einleitung der GATT-Runde weitgehende Übereinstimmung unter den Industrieländern, daß alle Länder zusammen Verantwortung tragen an der Entstehung der aktuellen Probleme und folglich auch gemeinsam zur Lösung der gegenwärtigen Schwierigkeiten beitragen müssen.

Ferner besteht trotz aller politischer Divergenzen weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Lösung der Agrarhandelsprobleme in einer Reduktion der Agrarstützung, der Verbesserung des Marktzugangs und einer Verbesserung im Bereich der Exportsubventionen sowie einer stärkeren Rolle der Weltmarktpreise bei der Ausrichtung der Agrarproduktion gesucht werden soll. Der in der Öffentlichkeit stärker hervortretende Meinungsunterschied geht nicht um die Richtung des Reformprozesses sondern über die dazu zu ergreifenden Maßnahmen und die nötigen zeitlichen Etappen.

3 Verhandlungsverlauf

Seit Beginn der Runde haben alle wichtigen Verhandlungspartner ihre Vorschläge zu den verschiedenen Verhandlungsbereichen vorgelegt. Aus der Vielzahl der Einzelpositionen sollen hier jedoch nur die herausgegriffen werden, die uns für die Verdeutlichung des augenblicklichen Verhandlungsstandes und seiner Entwicklung wichtig erscheinen.

3.1 Die Punta del Este Erklärung

Im September 1986 läutete die Punta del Este Erklärung die neue multilaterale Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT ein. In ihrem für den Agrarbereich relevanten Teil betont die Punta del Este Erklärung die Notwendigkeit, Unsicherheiten des Weltagrarhandels durch Korrekturen an den handelshemmenden Politiken und deren handelsverzerrenden Wirkungen zu verhindern. Der Weltagrarhandel sollte insgesamt liberalisiert werden und alle Maßnahmen, die Importbeschränkungen sowie den Wettbewerb bei Agrarprodukten und den Marktzugang berühren, sollten einer wirksameren und vor allem stärker operationalen Kontrolle durch die Regeln und Disziplinen des GATT unterworfen werden.

Die Uruguay Runde konnte dabei auf Vorarbeiten zurückgreifen, die zum einen vom GATT selber im Jahre 1982 speziell eingerichteten Agrarhandelsausschuß zur Bestandsaufnahme der praktizierten Handels- und Stützungspolitiken erarbeitet wurden. Zum anderen hat die OECD mit ihrem Konzept der Producer Subsidy Equivalents (PSE) wesentlich dazu beigetragen, die Ungleichgewichte der Weltagarmärkte nicht auf isolierte Einzelpolitiken zurückzuführen, sondern vielmehr die Globalität aller Stützungsinstrumente in den Vordergrund zu stellen. Darüber hinaus wurde auch deutlich, daß im Niveau der Agrarstützung zwischen den Welthandelspartnern zwar Unterschiede bestehen, auf der anderen Seite aber auch keiner der großen Agrarproduzenten für sich in Anspruch nehmen konnte, seinen Agrarproduzenten keinerlei Stützung zu gewähren.

3.2 Mid term review (Halbzeitbilanz)

Die in der Punta del Este Erklärung vereinbarte Halbzeitbilanz konnte erst mit einigen Monaten Verspätung im April 1989 in Genf gezogen werden. Ausschlaggebend waren unterschiedliche Auffassungen darüber, ob alle Maßnahmen zur Stützung der Agrarproduktion vollständig abgebaut werden sollten, wie es der Standpunkt der Gemeinschaft und der übrigen Westeuropäischen Agrarproduzenten war. Die schließlich verabschiedete Kompromißformel verpflichtete die Vertragspartner, die Agrarsubventionen fortschreitend und substantiell innerhalb festgelegter Fristen abzubauen. Gleichzeitig wurde das globale Stützungsniveau (Aggregated Measurement of Support - AMS) als ein möglicher Verhandlungsgegenstand anerkannt. Ferner wurde der Forderung der Gemeinschaft Rechnung getragen, die Reformanstrengungen der Gemeinsamen Agrarpolitik seit 1986 anzuerkennen und in Form eines Kredits zu berücksichtigen. Im Bereich Marktzugang wurde der Möglichkeit zur Tarifierung von mengenmäßigen und nicht-tarifären Handelshemmnissen eröffnet.

Als vielleicht wesentlichster Punkt legte die Halbzeitbilanz ein Arbeitsprogramm fest, das die Verhandlungspartner u.a. einlud, ihre Vorstellungen zu den langfristigen Verhandlungszielen vorzulegen. Wie im Arbeitsprogramm bis Ende 1989 gefordert, sind die verschiedenen Positionen zwischenzeitlich präzisiert worden. Dennoch beharrten die USA noch lange Zeit auf ihrer ursprünglichen Forderung nach vollständigem Subventionsabbau. Dadurch wurden Fortschritte bei den Verhandlungen über einen längeren Zeitraum blockiert.

3.3 Globalvorschläge zu den langfristigen Verhandlungszielen

Der Gemeinschaftsvorschlag basiert auf dem Globalkonzept und der Forderung nach gleichwertiger Berücksichtigung aller Stützungsinstrumente, die den Welthandel stören. Nur so lassen sich sowohl interne Stützung, Marktzugang als auch die Exportsubventionen mit ihren verzerrenden Wirkungen auf den Welthandel erfassen. Das geeignete Meßinstrument zur Festlegung der globalen Stützung ist das AMS/SMU Konzept, das im Mittelpunkt des Vorschlags der Gemeinschaft steht. Gleichzeitig erklärt sie sich jedoch bereit, einer bestimmten Form der Tarifierung ihres Außenschutzes zuzustimmen, sofern sich dadurch das Problem der Ungleichgewichte im Außenschutz und der internen Stützung (Rebalancing) lösen läßt. Als wesentliche Erweiterung zum amerikanischen Vorschlag der Tarifäquivalente wird ein Korrekturfaktor eingeführt, der über ein bestimmtes Maß hinausgehende Schwankungen des Weltmarktes aufnehmen soll. Darüber hinaus werden auch Produzentenbeihilfen (Deficiency Payments) als Instrumente des Außenschutzes erfaßt und, konsequenterweise, ebenso in entsprechende Zollsätze umgewandelt.

Der US-amerikanische Vorschlag sieht in den Bereichen Marktzugang und Exporterstattungen den vollständigen Abbau handelshemmender Politiken vor. Dies gilt insbesondere für nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie variable Abschöpfungen, Kontingente, Quoten, Einfuhrlicenzen usw., die allesamt in sog. Tarifäquivalente umgewandelt und anschließend über einen Zeitraum von 10 Jahren abgebaut werden sollen. Dagegen sollten Exportsubventionen innerhalb von 5 Jahren völlig abgebaut sein, und direkte Ausfuhrbeihilfen in Form von Exportkrediten und Garantien, auch solche im Rahmen von Nahrungsmittelhilfe, sollten verbesserten Regeln und Disziplinen angepaßt werden.

Der Vorschlag der Cairns Gruppe ist dem amerikanischen Vorschlag angelehnt, wenn auch von seiner Präsentation her flexibler ausgestaltet. Allerdings wird auch hier vor allem auf

die direkten Exportsubventionen abgezielt, ein Punkt, der vor allem die Gemeinschaft trifft, weil praktisch alle Partner entweder bereit sind, direkte Exportsubventionen abzubauen, oder aber von diesem Instrument in der Vergangenheit keinen Gebrauch gemacht haben. Dieses gilt insbesondere auch für Japan, einem Land, in dem der Aspekt der Nahrungssicherheit eine zentrale Rolle spielt. Zusammen mit anderen Nettoimporteuren von Agrarprodukten (Efta-Länder) werden daneben diesem und anderen nicht ökonomischen Aspekten der Agrarpolitik gesondert Rechnung getragen.

4 Verhandlungsgegenstände

4.1 Abbau der internen Stützung

Die Verzerrungen und Instabilitäten auf den Weltagrarmärkten sind durch eine Vielzahl von einzelnen Maßnahmen der Agrarstützung bedingt. Die Ungleichgewichte lassen sich deshalb auch in der Regel auf die exzessive Stützung der heimischen Erzeugung zurückführen. Die Verminderung der Stützung ist deshalb das zentrale Problem der Agrarverhandlungen insgesamt.

Lange Zeit umstritten war, ob das Problem des Abbaus der internen Stützung mit Hilfe spezifischer Engagements bei einzelnen Politiken oder aber über die Festlegung eines globalen Meßkonzepts erreicht werden sollte. Die Konzepte zur Messung der internen Stützung (AMS) leiten sich alle von dem Producer Subsidy Equivalents (PSE) der OECD ab. Modifizierungen werden vor allem hinsichtlich der Einbeziehung bestimmter Stützungspolitiken vorgenommen, die als weniger handelsverzerrend im Vergleich zu anderen angesehen werden. Eine wesentliche Erweiterung des Konzepts für eine Verwendung im GATT wurde von der Gemeinschaft mit dem SMU (Support Measurement Unit) vorgenommen. Sollen die Effekte geänderter Politiken auf die interne Stützung analysiert werden, dann ist das Konzept der PSE's nur bedingt geeignet. Schwankungen der Weltmarktpreise aber auch Fluktuationen der Wechselkurse können die Stützungs-niveaus erheblich in die eine oder andere Richtung verschieben, ohne daß auch nur ein einziges internes Stützungs-instrument angepaßt worden wäre. Die Gemeinschaft hat deshalb die Verwendung konstanter Referenzpreise vorgeschlagen, die ein bestimmtes Stützungs-niveau einer Basisperiode festlegen und im Anschluß die Effekte sich ändernder Politiken auf die Agrarstützung isolieren können. Darüber hinaus wurde vorgesehen, die Effekte von produktionssenkenden Quotenregelungen auf das interne Stützungs-niveau gesondert zu erfassen. Obwohl noch eine Reihe von technischen und politischen Problemen besteht, scheint sich im GATT ein Konsens abzuzeichnen, auf das SMU Konzept zur Messung und Überwachung des Abbaus handelsverzerrender Formen der Agrarstützung zurückzugreifen.

4.2 Abbau des Außenschutzes

Der Außenschutz ist eng mit der internen Stützung verknüpft, denn eine überzogene interne Stützung setzt einen effizienten Außenschutz voraus. Aus diesem Grunde bestanden einige Vertragspartner darauf, die Frage des Außenschutzes nicht isoliert von der internen Stützung zu behandeln. Der Abbau des Außenschutzes soll im wesentlichen dadurch erfolgen, daß die sog. Tarifäquivalente im Zeitablauf zu reduzieren sind. Hierüber herrscht inzwischen weitgehend Einigkeit. Als "harte Nuß" erweist sich jedoch die Art und Weise, wie die Tarifäquivalente zu berechnen sind und welche Elemente des Außenschutzes aufgenommen werden. Der US amerikanische Vorschlag basiert im wesentlichen auf der Preisdifferenz zwischen einem heimischen und einem Weltmarktpreis, die in einen ad valorem Zollsatz umgewandelt wird und anschließend regelmäßigen Intervallen vermindert werden

soll. Während des Übergangs zum vereinbarten Zollniveau soll der Marktzugang allmählich mit Hilfe von Zollkontingenten geöffnet werden. Plötzlichen und unerwünscht starken Importzuwächsen soll ferner mit Hilfe einer speziellen Schutzmaßnahme entgegengewirkt werden können.

Der Außenschutz der Gemeinschaft ist für die Mehrzahl der Agrarprodukte erheblich schwieriger zu fassen. Die variablen Abschöpfungen hängen ganz wesentlich von der Höhe und den Bewegungen des Weltmarktes ab und nicht allein vom internen Preisniveau. Die Gemeinschaft hat deshalb eine sog. feste Komponente vorgeschlagen, die als absoluter Betrag den Außenschutz garantiert. Bei der Festlegung der Höhe der festen Komponenten sollen alle Maßnahmen des Außenschutzes erfaßt werden, also neben den variablen Abschöpfungen auch Deficiency payments. Komplettiert wird der Vorschlag durch einen Korrekturfaktor, der die feste Komponente an die Schwankungen des Weltmarktes anpaßt und solche Fluktuationen der Weltmärkte aufnehmen soll, die über ein vereinbartes Maß hinausgehen.

Das Papier des Präsidenten der Verhandlungsgruppe Landwirtschaft DeZeeuw hat sich im Bereich des Außenschutzes stärker an den Ideen der USA und der Cairns Gruppe orientiert, indem es vor allem den Gedanken eines Korrekturfaktors nicht aufgenommen hat und die handelshemmenden Wirkungen der Deficiency payments bei der Berechnung der Zolläquivalente ausklammert. Ferner wurde der Forderung der Gemeinschaft nach dem Rebalancing nur sehr unvollständig Rechnung getragen. Dagegen hat das DeZeeuw Papier im Sinne des Gemeinschaftsvorschlags anerkannt, daß Schwankungen der Weltmarktpreise und Währungsfuktuationen Anlaß sein können, geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen.

Insgesamt bleiben, über diese politischen Fragen hinaus, noch eine Reihe von Fragen bestehen, die vor allem im technischen Bereich eine angemessene Tarifierung für die Vielzahl landwirtschaftlicher Produkte und Agrarhandelspartner im GATT erschweren. So handelt es sich bei den Tarifen der kombinierten Nomenklatur um immerhin etwa 1 900 Einzelpositionen, die entsprechend umgesetzt werden müssen.

4.3 Ausfuhrsubventionen

Verschiedene Verhandlungspartner stellten die Ausfuhrsubventionen von Beginn der Runde an in das Zentrum ihrer Kritik, und insbesondere die Cairns Gruppe möchte in diesem Punkt Fortschritte erzielen. Aber auch Netto-Nahrungsmittelimporteure wie Japan sprechen sich inzwischen für eine schrittweise Reduzierung und gegebenenfalls vollständigen Abbau von Exportsubventionen aus. Der US amerikanische Vorschlag zielt auf den Abbau von direkten Exportsubventionen innerhalb von 5 Jahren ab. Im Gegensatz zu den übrigen Stützungspolitiken, die innerhalb von 10 Jahren reduziert werden sollen, fordern sie damit für die Ausfuhrsubventionen eine stärkere Disziplinierung als für alle anderen Politiken.

Die Gemeinschaft betonte dagegen immer den Zusammenhang zwischen interner Stützung, Außenschutz und Wettbewerb im Außenhandel, und hat darüber hinaus festgestellt, daß die Exporterstattungen ein integraler Bestandteil des doppelten Preissystems und damit der Gemeinsamen Agrarpolitik sind. Allerdings ist sie bereit, die Höhe der Exporterstattungen auf die Beträge zu begrenzen, die bei der Einfuhr erhoben werden. Mit Blick auf die übrigen Instrumente der Exportförderung wie z.B. Exportkredite, Exportgarantien, Sonderverkäufe, Nahrungsmittelhilfe und die Auslegung angemessener Marktanteile schlägt die Gemeinschaft sowohl verbesserte Regeln im GATT selber vor als auch die Erweiterung des sog. OECD Consensus auf landwirtschaftliche Produkte. Insgesamt läßt sich dadurch eine

Verstetigung der Weltmarktpreise und ein verbessertes ökonomisches Umfeld erwarten, das die Umsetzung der aus der Verhandlungsrunde abgeleiteten Verpflichtungen erleichtern soll.

4.4 Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen

Parallel zu den übrigen Verhandlungen in der Gruppe Landwirtschaft vollzogen sich die Diskussionen in der Arbeitsgruppe Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen. Im wesentlichen unstrittig ist, daß Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen zum Schutze von Mensch, Tier und Pflanze nur im Einklang mit gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen ergriffen werden und dann auch nur so implementiert werden, daß unnötige Handelsverzerrungen vermieden werden. Ferner zeichnet sich eine gewisse Einigung in der gegenseitigen Anerkennung von befallsfreien Zonen und den Prozeduren zur Abwägung von akzeptierbaren Restrisiken ab sowie der Notwendigkeit, die Rolle internationaler Institutionen bei der Festlegung technischer Standards zu stärken. Allerdings bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob wissenschaftliche Kriterien alleine ausreichen, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie die Interessen und Belange der Verbraucher zu schützen. Auch wenn im Vergleich zu den anderen Verhandlungspunkten die Probleme im Sanitären und Phytosanitären Bereich als weniger gravierend angesehen werden, steht auch in diesem Punkt eine Einigung noch aus.

5 Stand der Verhandlungen Ende Juli 1990

Nachdem die USA im Laufe des Frühjahrs 1990 von ihrer Extremposition hinsichtlich der völligen Eliminierung von Exportsubventionen abgewichen waren, sah sich der Präsident der Verhandlungsgruppe Landwirtschaft, Herr DeZeeuw, in der Lage, dem Verhandlungskomitee einen ersten Entwurf für ein Rahmenabkommen für die Agrarverhandlungen vorzulegen.

Der Präsident der Agrargruppe hat dabei versucht, für die einzelnen Verhandlungsbereiche, Vorschläge zu unterbreiten, die er persönlich als Grundlage für die abschließenden Verhandlungen für geeignet hält. Er hat dabei nicht gezögert, bisher noch nicht von allen Partnern akzeptierte Einzelvorschläge (wie z.B. der Vorschlag der EG zum Abbau der Stützung mittels eines AMS) aufzunehmen, in einer Reihe von technischen Fragen der Tarifierung Vorschläge zu machen und im Bereich der Exportsubventionen, dem Bereich, in dem die Verhandlungspositionen noch am stärksten voneinander abweichen, technisch denkbare Lösungsansätze aufzuzeigen.

Wie nicht anders zu erwarten, konnte sich kein Verhandlungspartner völlig mit dem Vorschlag einverstanden erklären. Letztlich waren jedoch alle Teilnehmer der Verhandlungen oder zumindest als Mittel zur Intensivierung der Verhandlungen zu akzeptieren. Schließlich einigten sich die Vertragsparteien auf die bereits beim Houston Gipfel verwendete Formel, den Entwurf als Mittel zur Intensivierung der Verhandlungen anzuerkennen. Sowohl die Gemeinschaft als auch die USA taten dies nicht, ohne jeweils schriftlich auf die für sie wesentlichen Probleme und Schwierigkeiten mit dem Entwurf hinzuweisen.

Die EG bekräftigte in ihrer Stellungnahme das langfristige Ziel der Uruguay-Runde, die Stützung und den Schutz der Agrarproduktion "substantiell und progressiv" abzubauen. Sie wies ferner darauf hin, daß der Vorschlag der Gemeinschaft zur Tarifierung unter der Bedingung gemacht worden sei, daß

- das Problem des Rebalancing gelöst werde;
- Deficiency Payments in die Tarifierung einbezogen werden;
- der Außenschutz sich aus einem festen Element und einem Korrekturfaktor zusammensetze;
- und eine gewisse Gemeinschaftspräferenz aufrechterhalten werde.

Hinsichtlich der Exportsubventionen stellte die Gemeinschaft fest, daß die Exporterstattungen nur im Rahmen des globalen Ansatzes reduziert werden könnten und darüberhinaus gehende, spezielle Verpflichtungen inakzeptabel seien.

Daraufhin haben die USA ihrerseits schriftlich festgehalten, daß sie spezifische Politikvereinbarungen in allen drei Bereichen - Stützung, Marktzugang und Exportdisziplin - fordern. Damit ist offensichtlich, daß die Exportsubventionen der Stolperstein der Verhandlungen sein werden und die Stunde der Wahrheit in dieser Frage noch bevorsteht.

Mit der Annahme des Entwurfs des Präsidenten als Mittel für die Intensivierung der Verhandlungen haben die weiteren Verhandlungen eine konkrete Struktur und Richtung bekommen. Wichtig ist, daß der vorgegebene zeitliche Rahmen akzeptiert wurde und damit die Verhandlungen in ihre entscheidende Phase treten können. So sind die Vertragsparteien aufgefordert, bis spätestens zum 1. Oktober 1990 Länderlisten mit allen relevanten Informationen für die Verhandlungen über den Abbau der Stützung der Agrarproduktion, die Umwandlung bestehender nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Zölle und Maßnahmen zur Verbesserung der Exportdisziplin vorzulegen.

Angesichts der politischen Brisanz der Agrarhandlungen und der vielfältigen faktischen und taktischen Querverbindungen mit anderen Verhandlungsgegenständen ist zu erwarten, daß der Agrarbereich bis zu allerletzt ein Schlüsselbereich der Uruguay-Runde bleiben wird.

DIE NEUE IMPORTSUBSTITUTIONSPOLITIK IM EG-AGRARBEREICH - ANALYSE UND BEWERTUNG -

von

Monika HARTMANN, Frankfurt am Main

1 Problemstellung

Die Schließung der offenen Flanken in der EG-Agrarhandelspolitik ist das derzeit vorrangige Ziel der verantwortlichen Politiker in Brüssel. Mit diesen Bestrebungen bezwecken sie eine Verringerung derjenigen Agrarimporte, die einen relativ liberalen Zugang zum EG-Markt genießen und mit hochgeschützten EG-Binnenerzeugnissen konkurrieren. Im Rahmen der aktuellen GATT-Verhandlungen versucht die Gemeinschaft, diese Strategie als sogenanntes "Rebalancing"-Paket durchzusetzen. Danach ist die EG nur bereit auf die U.S.-Forderungen zur Agrarliberalisierung einzugehen, wenn sie gleichzeitig ihren Außenschutz für einige Defizitmärkte anheben darf (AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS, 1990, S. 3). Ohne derartige handelspolitische Zugeständnisse scheint die Gemeinschaft sogar gewillt, die aktuelle GATT-Runde zum Jahresende scheitern zu lassen. Hinter dieser unnachgiebigen Haltung steht die Überzeugung, daß nur eine effektive Importsubstitutionspolitik eine Lösung der EG-Überschuß- und Budgetkrise, ebenso wie der drückenden Einkommensprobleme vieler landwirtschaftlicher Familienbetriebe, gewährleistet. Zusätzlich sehen die Befürworter dieser Strategie in einer Schließung der offenen Flanken den einzigen gangbaren Weg, die weitreichenden Preis- und Handelsverzerrungen im EG-Agrarbereich abzubauen. Demgegenüber erkennen Kritiker in diesen Bestrebungen eine neue Welle des Protektionismus. Die brisanten EG-Binnenprobleme werden ihrer Meinung nach mit dieser Politik nur verlagert, eventuell kurzfristig überdeckt, nicht aber wirklich gelöst. Darüber hinaus warnen sie vor den negativen Wohlfahrtseffekten und den handelspolitischen Konsequenzen einer solchen Strategie.

Schon heute findet im EG-Agrarbereich eine Politik der Importsubstitution (IS) auf breiter Front statt (siehe hierzu HARTMANN, 1991). Kein Zweifel kann darüber bestehen, daß eine Schließung der offenen Flanken dem Geist des GATT sowie den aktuellen weltweiten Liberalisierungsbestrebungen in eklatanter Weise widerspricht.

Dagegen ist es auf Grund der vielfältigen Marktinterdependenzen und Verzerrungen im Agrarsektor nicht so einfach, die mit einer IS-Politik verbundenen internen Allokations- und Verteilungseffekte zu ermitteln. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel des folgenden Beitrags

- ein Meßkonzept aus der angewandten Wohlfahrtsökonomie vorzustellen, das eine exakte Wohlfahrtsmessung auch auf interdependenten und verzerrten Märkten ermöglicht,
- mit Hilfe dieses erweiterten Wohlfahrtsansatzes die Determinanten der Allokationseffekte alternativer IS-Politiken herauszuarbeiten,

und damit zu zeigen, daß eine Politik der IS auch in der Gemeinschaft zu Wohlfahrtsverlusten führen kann.

2 Wohlfahrtsmessung auf interdependenten und verzerrten Märkten

Für die Ermittlung der Überschuß- und Finanzprobleme sowie der Allokations- und Verteilungseffekte einer Importsubstitutionspolitik im EG-Agrarbereich ist eine partialanalytische Betrachtungsweise nicht ausreichend. Vielmehr verlangt die Bewertung einer solchen Politik einen Ansatz, der die vielfältigen horizontalen und vertikalen Interdependenzen zwischen den Agrarprodukten, ebenso wie die umfangreichen politikinduzierten Verzerrungen auf den verschiedenen Märkten berücksichtigt. Die angewandte Wohlfahrtsökonomie bietet hierfür mit dem **sequentiellen Verfahren** auf der Basis **kompensierter Angebots- und Nachfragefunktionen** eine adäquate Methode (HARTMANN und SCHMITZ, 1990, S. 101 ff.). Bevor auf die Analyse einer Reihe klassischer Importsubstitutionspolitiken eingegangen wird, soll diese Methode kurz vorgestellt werden.

Ausgangspunkt der exakten Wohlfahrtsmessung ist die Pseudoausgabenfunktion auf Seiten der Konsumenten und Ressourcenanbieter und die Quasi-Gewinnfunktion auf Seiten der Produzenten. Die Pseudoausgabenfunktion gibt dasjenige Einkommen an, daß der Konsument bei Gültigkeit des Preisvektors p und des Lohnniveaus w mindestens haben muß, um das Nutzenniveau \bar{u} realisieren zu können. Demnach ergibt sich die Pseudoausgabenfunktion E eines beliebigen Konsumenten k als:

$$(1) E_k(p_1, w_k, \bar{u}_k) = \sum_{i=1}^n p_i \cdot q_{ik}(p_1, w_k, \bar{u}_k) - w_k \cdot l_k(p_1, w_k, \bar{u}_k)$$

mit: q_{ik} Nachfragemenge des Konsumenten k für das i -te Produkt

l_k Arbeitsangebot des Konsumenten k

n Anzahl der Produktmärkte

Durch Ableitung von Gleichung (1) nach den Preisen und dem Lohnsatz erhält man die kompensierten Produktnachfragefunktionen sowie die kompensierte Arbeitsangebotsfunktion des individuellen Konsumenten/Ressourcenanbieters. Mit Hilfe dieser **kompensierten Kurven** läßt sich das exakte Wohlfahrtsmaß der Äquivalenten Variation ableiten. So kann der Wohlfahrtseffekt für einen Konsumenten infolge multipler exogener Preisänderungen auf dem Arbeits- und den Produktmärkten gemäß Gleichung (2) gemessen werden (JUST, HUETH and SCHMITZ, 1982, S.391 f.):

$$(2) \Delta V_k = \int_{w_k^0}^{w_k^1} l_k(p_1^0, \dots, p_n^0, w_k, \bar{u}_k^1) dw_k - \sum_{i=1}^n \int_{p_i^0}^{p_i^1} q_{ik}(\hat{p}_i(p_i), w_k^1, \bar{u}_k^1) dp_i + \Delta Y_k$$

$$\hat{p}_i(p_i) \equiv (p_1^1, \dots, p_{i-1}^1, p_i, p_{i+1}^0, \dots, p_n^0)$$

Δ Änderung des betreffenden Parameters

Die Äquivalente Variation als ein Indikator für die individuelle Wohlfahrtsänderung entspricht somit der Summe aus der Änderung

- der an der individuellen kompensierten Arbeitsangebotskurve gemessenen Produzentenrente,
- der an den individuellen kompensierten Produktnachfragekurven gemessenen Konsumentenrenten sowie
- des exogenen Einkommens (Y).

Dabei werden die betreffenden kompensierten Kurven jeweils auf die zuvor durchgeführten Lohn- und Produktpreisänderungen konditioniert. Dieses Verfahren ist in der Literatur als **sequentielles Verfahren** bekannt (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S.338 ff.).

Ähnliche Ergebnisse lassen sich auch für die Produzentenseite ableiten. Ausgehend von der Quasi-Gewinnfunktion (R), die den optimalen Gewinn eines Produzenten bei Gültigkeit der Faktor- und Produktpreise sowie gegebener Technologie angibt,

$$(3) R_h(p_i, v_j, w) = \sum_{i=1}^n p_i * q_{ih}(p_i, v_j, w) - \sum_{j=1}^m v_j * x_{jh}(p_i, v_j, w) - w * l_h(p_i, v_j, w)$$

mit: q_{ih} Angebotsmenge des Produzenten h für das i-te Produkt

x_{jh} Nachfragemenge des Produzenten h für den j-ten variablen Input

l_h Arbeitsnachfrage des Produzenten h

v_j Faktorpreis des j-ten variablen Inputs

m Anzahl der Faktormärkte

lassen sich die individuellen Produktangebots-, Faktornachfrage- und Arbeitsnachfragefunktionen ermitteln (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S. 338 ff.). Analog zu dem Wohlfahrtsmaß für die Konsumenten (Gleichung (2)) erhält man auf Basis dieser Funktionen einen exakten Indikator für die individuelle Wohlfahrtsänderung eines Produzenten infolge einer ProduktpreisFaktorpreis-Lohnvariation:

$$(4) \Delta PR_h = \sum_{i=1}^n \int_{p_i^0}^{p_i^1} q_{ih}(\hat{p}_i(p_i), v_1^0, \dots, v_m^0, w^0) dp_i - \sum_{j=1}^m \int_{v_j^0}^{v_j^1} x_{jh}(p_1^1, \dots, p_n^1, \hat{v}_j(v_j), w^0) dv_j - \int_{w^0}^{w^1} l_h(p_1^1, \dots, p_n^1, v_1^1, \dots, v_m^1, w) dw$$

$$\hat{v}_j(v_j) \equiv (v_1^1, \dots, v_{j-1}^1, v_j, v_{j+1}^0, \dots, v_m^0)$$

PR_h Produzentenrente des Anbieters h

Dabei sind die betreffenden Angebots- und Nachfragekurven in Gleichung (4) ebenfalls gemäß des sequentiellen Verfahrens auf die zuvor durchgeführten Lohn-, Faktor- und Produktpreisänderungen zu konditionieren (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S. 340).

Zur Ermittlung der Allokationseffekte für alle Konsumenten/Ressourcenanbieter/Produzenten einer Wirtschaft ist es notwendig, die individuellen Wohlfahrtseffekte über alle Individuen zu aggregieren. Hierbei ist es problemlos möglich, unterschiedliche Verteilungsgewichte für die einzelnen Marktteilnehmer bzw. -gruppen festzulegen. Auf diese Weise lassen sich Distributionsaspekte in die Analyse einbeziehen (JUST, HUETH und SCHMITZ, 1982, S. 152). Zusätzlich zu diesen gesamten privaten Wohlfahrtseffekten einer politikinduzierten multiplen Preisänderung ist es notwendig, die Änderungen der Nettostaatseinnahmen zu kalkulieren. Diese müssen auf allen Märkten ermittelt werden, wo neue Verzerrungen eingeführt werden, existierende Verzerrungen modifiziert werden oder sogar bestehende Verzerrungen unverändert bleiben. Dabei ist es wichtig zu beachten, daß die Kalkulation der Budgeteffekte nicht gemäß der sequentiellen Vorgehensweise erfolgt. Vielmehr ergeben sich die Budgeteffekte aus der Differenz der Nettostaatseinnahmen zwischen der Ausgangssituation und der Endsituation, nachdem sämtliche Anpassungen stattgefunden haben.

Zusammenfassend ergibt sich somit der gesamte gesellschaftliche Wohlfahrtseffekt (ΔW) einer exogenen multiplen Preisänderung in einer verzerrten Wirtschaft mit horizontal und vertikal verknüpften Märkten gemäß:

$$(5) \quad w_{ges.} = \sum_{k=1}^K \Delta v_k + \sum_{h=1}^H \Delta PR_h \quad \text{sequentiell gemessen}$$

$$+ \sum_{b=1}^{n+m+1} (\Delta STE_b - \Delta STA_b) \quad \text{gemessen als Differenz zwischen End- und Ursprungswert}$$

- mit: STE Staatseinnahmen
- STA Staatsausgaben
- b Input- und Outputmärkte sowie Arbeitsmarkt
- K/H Anzahl der Konsumenten/Produzenten in der Ökonomie

Mit Gleichung (5) ist es möglich, die Wohlfahrtseffekte multipler exogener Preisänderungen für eine Ökonomie mit Hilfe des sequentiellen Verfahrens basierend auf kompensierten Funktionen eindeutig zu ermitteln. Dieser Ansatz bildet die Basis für die nachfolgende Analyse und Bewertung alternativer Politikkonstellationen.

3 Allokations- und Verteilungseffekte einer Politik der Importsubstitution

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, daß das sequentielle Verfahren der angewandten Wohlfahrtsökonomie selbst dann eine exakte Messung der Wohlfahrtsänderung ermöglicht, wenn singuläre oder multiple exogene Preisänderungen in einer interdependenten und auch verzerrten Ökonomie auftreten. Vor dem Hintergrund dieses erweiterten Ansatzes der Wohlfahrtsökonomie sollen im folgenden die Allokations- und Verteilungseffekte einer "klassischen" Importsubstitutionspolitik graphisch veranschaulicht werden.

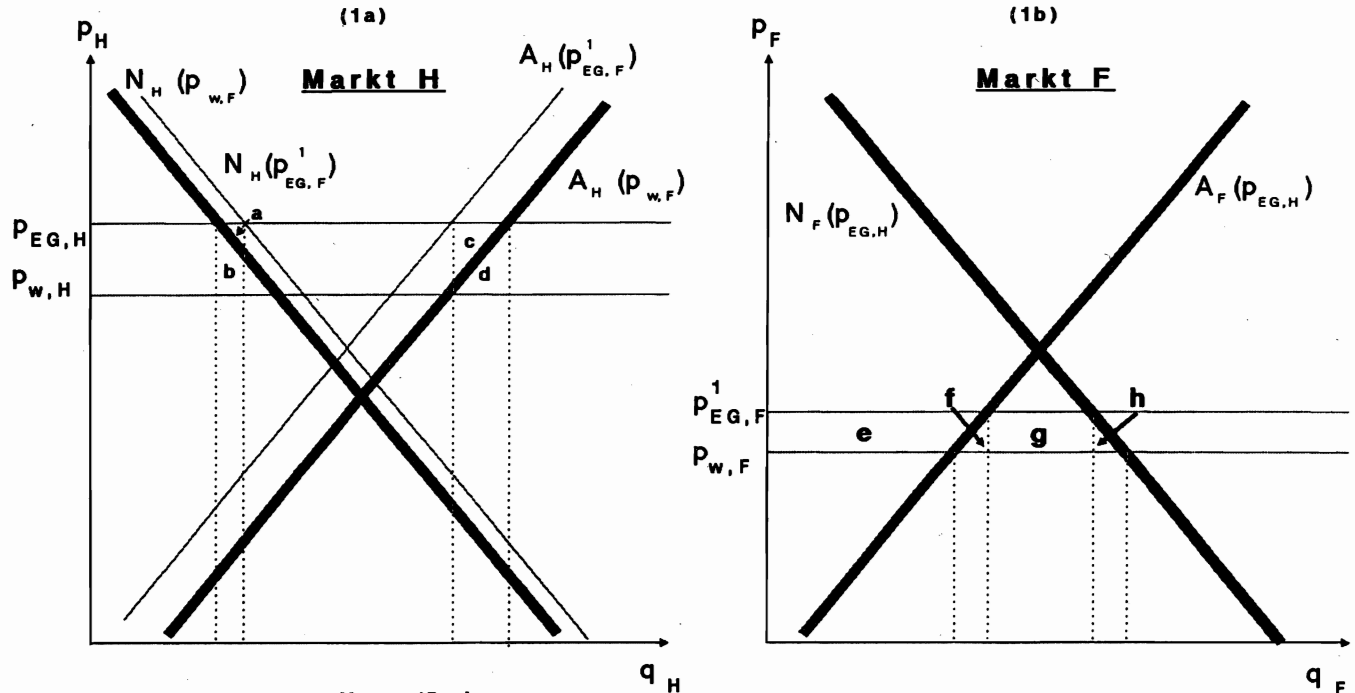
Schaubild 1 illustriert den vereinfachten Fall eines "kleinen" Landes, das aus einem repräsentativen Konsumenten besteht, der zwei Produkte H und F nachfragt. Diese werden von einem repräsentativen Produzenten erzeugt, der bei der Produktion der beiden Güter mit einem völlig preiselastischen Faktorangebot konfrontiert ist. Darüber hinaus gelte, daß die beiden Produkte keine horizontalen Interdependenzen zu anderen Produkten aufweisen, zwischen den Gütern H und F jedoch eine angebots- und nachfrageseitige Substitutionsbeziehung besteht. Weiterhin wird von einem hohen Preisschutz für das Überschußprodukt H (1a) ausgegangen, während annahmegemäß für das Defizitprodukt F (1b) in der Ausgangssituation Freihandelsbedingungen gelten (vgl. Schaubild 1).

Die Einführung eines Zolls auf dem Markt F führt zu einem Nettowohlfahrtsverlust in Höhe der Flächen $(f+h)$ auf diesem Markt (vgl. Schaubild 1b). Auf Grund der angebots- und nachfrageseitigen Substitutionsbeziehungen zwischen den Märkten H und F induziert der Preisanstieg für das Defizitprodukt F eine Verlagerung der Angebots- und Nachfragekurve auf dem Überschußmarkt. Die Preisstützungspolitik für das Produkt H verhindert jedoch einen Preiseffekt auf diesem Markt. Somit begrenzen sich die auf dem Markt H zu kalkulierenden Wohlfahrtseffekte auf die Änderungen der Staatseinnahmen (Fläche $a+b+c+d$; vgl. Gleichungen (2) und (4)). Netto stehen den Wohlfahrtsverlusten auf dem ursprünglichen Freihandelsmarkt F $(f+h)$ demnach die Wohlfahrtsgewinne auf dem schon in der Ausgangssituation hoch protektionierten Markt $(a+b+c+d)$ gegenüber. Aus finanzpolitischer Sicht ist diese Politik eindeutig positiv zu bewerten, da es zu einer Nettobudgetentlastung in Höhe der Flächen $(a+b+c+d+g)$ kommt. Wegen der Annahme des "kleinen" Landes führt die Politikänderung auf dem Markt F, und dadurch bedingt die Angebots- und Nachfrageänderungen auf beiden Produktmärkten, zu keinen Weltmarktpreiseffekten.

Schaubild 2 dient der Ermittlung des optimalen Protektionsniveaus auf dem Markt F bei gegebener Preisstützung für das Produkt H. Eine Zunahme des Protektionsniveaus auf dem Defizitmarkt F führt unter den oben getroffenen Annahmen solange zu einem Nettowohlfahrtsgewinn, wie der Preisschutz auf dem Markt F unter dem des Markts H liegt. Das Protektionsoptimum und damit das Minimum der Gesamtkostenkurve ist dann erreicht, wenn sich die beiden Protektionsniveaus entsprechen (CORDEN, 1974, S. 367 f.; CORDEN, 1971, S. 190f f.).¹ Bei diesem optimalen Preisschutz muß jedoch keinesfalls die Selbstversorgung auf dem Markt F sichergestellt sein. Eine Schließung der Importlücke kann aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen somit keine Zielfunktion darstellen. Steigt

1) Diese Ausführungen gehen von der vereinfachenden Annahme aus, daß sich effektive und nominale Protektionsraten auf den Märkten H und F entsprechen. Tatsächlich gilt, daß das Protektionsoptimum bei engen angebotsseitigen (nachfrageseitigen) Substitutionsbeziehungen gleiche effektive (nominale) Protektionsraten fordert (CORDEN, 1974, S. 367 ff.).

Schaubild 1: Wohlfahrtseffekte einer Politik der Importsubstitution in einem Zwei-Produkt-Marktmodell

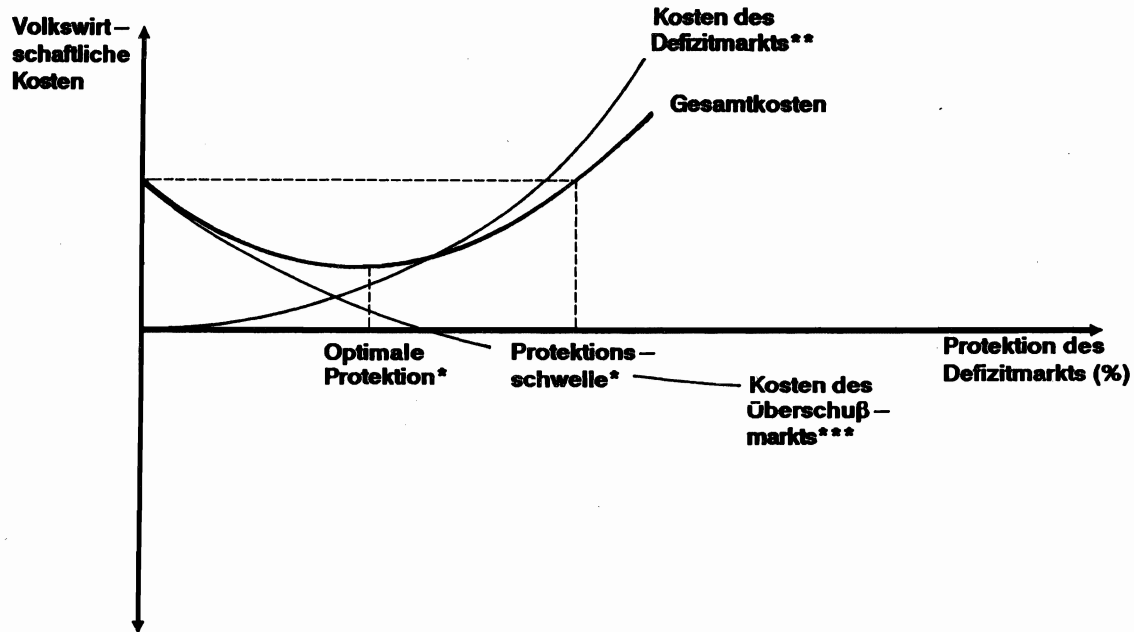


q/p
 A/N
 Subskript w/EG
 Superskript 0/1
 Subskript H/F

Menge/Preis
 Angebotskurve/Hicksche Nachfragekurve
 Weltmarkt/Europäische Gemeinschaft
 Ausgangssituation/Situation nach Anpassung
 Hochpreisprodukt/Freihandelsprodukt in der Ausgangssituation

Schaubild 2:

Volkswirtschaftliche Bewertung einer Importsubstitutionspolitik



* Unter der Annahme einer unveränderlichen Protektionsrate auf dem Überschussmarkt

** vgl. Schaubild 1b

*** vgl. Schaubild 1a

die Protektion für das Produkt F über das optimale Niveau an, so nehmen die volkswirtschaftlichen Kosten wieder zu. Wird dabei die Protektionsschwelle (vgl. Schaubild 2) überschritten, so erleidet die Volkswirtschaft im Vergleich zur Ausgangssituation einen Nettowohlfahrtsverlust.

Ist es aus politischen Gründen somit nicht möglich, die Protektion auf dem Markt H zu reduzieren, so gilt eine Angleichung der Protektionsniveaus zwischen den beiden Märkten H und F durch die zusätzliche Einführung einer Preisstützungspolitik auf dem Markt F als **zweitbeste Politik**. Durch eine solche Strategie lassen sich die Preis- und Handelsverzerrungen zwischen den beiden Produkten verringern und auf diese Weise eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung erreichen. Der EG-Agrarbereich scheint einen klassischen **Second-Best-Fall** darzustellen (WINTERLING und TANGERMANN, 1987, S. 47 f.). Vor dem Hintergrund der theoretischen Erkenntnisse ist man somit geneigt, die Einführung einer Importsubstitutionspolitik, z.B. auf dem EG-Futtermittelmarkt, aus wohlfahrtsökonomischer Sicht als **zweitbeste** Lösung zu favorisieren. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Annahmen, unter denen die obigen Ergebnisse abgeleitet wurden, tatsächlich auch für den EG-Agrarbereich zutreffen.

Betrachtet man erneut Schaubild 1, so läßt sich der Überschußmarkt H als der Getreidemarkt und der Defizitmarkt F als der Markt für Getreidesubstitute identifizieren. Der Realität entsprechend soll jedoch im folgenden die Zollkonsolidierung für eiweiß- und stärkereiche Futtermittel im Rahmen des GATT berücksichtigt werden. Wird nun statt der Einführung einer Preisstützungspolitik auf dem Markt F eine äquivalente Substitution von Importen durch den Abschluß eines Selbstbeschränkungsabkommens (SBA) durchgesetzt, so kommt es zu einer Budgetentlastung ($a+b+c+d$) und zu einem gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtseffekt in Höhe der Flächen ($-f-g-h+a+b+c+d$). Im Schaubild 2 würde sich durch die Implementierung eines SBA, im Vergleich zur Einführung eines Zolls, die Kostenkurve des Überschußmarkts nicht verändern. Dagegen käme es zu einem wesentlich steileren Verlauf der Kostenkurve des Defizitmarkts, und es ist keineswegs unwahrscheinlich, daß das Minimum der Gesamtkostenkurve in diesem Fall bereits bei einer sehr geringen bzw. Nullprotektion des Defizitmarkts gegeben ist. Allein die Änderung des angewandten Protektionsinstruments stellt somit die Vorteilhaftigkeit einer IS-Politik auf dem EG-Futtermittelmarkt als **Second-Best-Lösung** in Frage.

In den bisherigen Ausführungen erfolgte die Wohlfahrtsanalyse der Einführung einer Maßnahme zur Substitution von Importen im Rahmen eines Zwei-Produkt-Marktmodells. Tatsächlich ist jedoch gerade der EG-Agrarbereich durch eine vielfältige interne Verflechtung gekennzeichnet. Darüber hinaus wächst auch die Bedeutung der Interdependenzen zum Verarbeitungsbereich ebenso wie zum Non-Food Bereich, und damit zu stärker freihandelsorientierten Sektoren. Geht man in den zuvor dargestellten Beispielen davon aus, daß zwischen dem Defizitmarkt und einem Freihandelsmarkt eine zusätzliche enge substitutive Beziehung besteht, so sinkt die Wahrscheinlichkeit, daß eine IS-Strategie eine Second-Best-Lösung darstellt. In diesem Fall käme es nämlich zu neuen Verzerrungen zwischen diesen beiden Märkten.

Die Komplexität der zu berücksichtigenden Effekte nimmt weiter zu, wenn man der Realität entsprechend von der simultanen Einführung mehrerer IS-Politiken ausgeht. Darüber hinaus kann auch die Annahme des kleinen Landes nicht aufrecht erhalten werden, so daß zusätzlich Terms-of-Trade Effekte in der Analyse berücksichtigt werden müssen. Bei Einbeziehung aller dieser Einflußfaktoren ist es ungewiß, ob Anstrengungen zur Schließung der offenen Flanken im EG-Agrarbereich tatsächlich in der Lage sind, eine Budgetent-

lastung, einen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsgewinn und gleichzeitig eine Lösung der landwirtschaftlichen Einkommensprobleme zu gewährleisten. Die Erreichung jedes dieser Ziele wird in unterschiedlicher Weise determiniert durch

- die Ausgestaltung und das Niveau der Sektorverzerrung in der Ausgangssituation;
- die Art der neu implementierten Politiken, die zu einer Angleichung der Protektionsdifferenzen führen sollen;
- die Art (komplementär/substitutiv), Intensität und Struktur der Interdependenzen im Agrarsektor sowie zu den anderen Sektoren der Volkswirtschaft;
- die Höhe der Eigenpreiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage für die von den Maßnahmen betroffenen Erzeugnisse;
- den Handelsstatus und den Weltmarktanteil der Gemeinschaft auf den einzelnen Produktmärkten.

Da diese verschiedenen Einflußfaktoren simultan betrachtet werden müssen, machen sie die Ableitung allgemeiner Aussagen zu den Wohlfahrts-, Budget- und Einkommenseffekten einer IS-Strategie schwierig. Dennoch soll im folgenden der Versuch unternommen werden, einige wesentlichen Ergebnisse abzuleiten:

- Die Einführung einer IS-Politik auf einem bisher ungeschützten Markt führt zu Wohlfahrtsverlusten auf diesem Markt.² Diese Aussage gilt nicht mehr uneingeschränkt, wenn simultan auch auf anderen Märkten eine Politikänderung vorgenommen wird.
- Auf in der Ausgangssituation hochgeschützten und preisstarren Märkten ergeben sich keine Konsumenten- bzw. Produzentenrentenänderungen. Zu einem Wohlfahrtsgewinn (Wohlfahrtsverlust) kommt es ausschließlich durch eine Budgetentlastung (Budgetbelastung), wenn diese Märkte eine angebots-/nachfrageseitige substitutive (komplementäre) Beziehung zu dem angebots-/nachfrageseitig neu protektionierten Markt aufweisen und die EG vor und nach der Politikeinführung Nettoexporteur dieser Produkte ist. Für den Fall eines Nettoimportstatus der EG gilt der umgekehrte Zusammenhang.
- Auf Freihandelsmärkten kommt es zu keinen Budgeteffekten als Folge der IS-Strategie. Nettowohlfahrtsgewinne (-verluste) ergeben sich jedoch im Fall eines großen Landes auf Grund positiver (negativer) Terms-of-Trade Effekte, wenn diese Märkte eine substitutive (komplementäre) Beziehung zu dem Importsubstitutionsmarkt aufweisen und nach Politikeinführung ihren Nettoexportstatus beibehalten. Das umgekehrte Ergebnis gilt, wenn das Freihandelsprodukt ein Nettoimportgut darstellt.

Werden zwei Politiken zur Schließung der offenen Flanken simultan eingeführt, so können sich die zuletzt aufgezeigten Effekte je nach Marktconstellation verstärken, abschwächen oder gegenseitig aufheben. Darüber hinaus kann die Vernachlässigung der Terms-of-Trade Effekte sowie der Interdependenzen zwischen den Produktmärkten nicht nur die Ergebnisse bezüglich der Verteilung der Wohlfahrtseffekte zwischen Produzenten, Konsumenten und

2) Bei dieser Argumentation wird vernachlässigt, daß es für ein großes Land möglich ist, einen wohlfahrtssteigernden "Optimalzoll" einzuführen. Darüber hinaus finden auch mögliche Divergenzen zwischen privaten und sozialen Grenzkosten- bzw. Grenznutzenfunktionen keine Berücksichtigung.

den Steuerzahlern verändern, sondern auch zu einer Verfälschung der Nettowohlfahrtseffekte einer Politik der IS führen.

4 Fazit

Die Ergebnisse weisen darauf hin, daß eine Politik der Importsubstitution im EG-Agrarbereich keineswegs eine Wohlfahrtssteigerung sowie eine Lösung der Einkommens- und Finanzprobleme garantiert. Die vielfältigen Interdependenzen führen dazu, daß der Abbau von Verzerrungen in einem Bereich neue Fehlallokationen an einer anderen Stelle induziert. Dies gibt Anlaß, weitere politische Eingriffe auch zum Abbau dieser neu entstandenen Verzerrungen zu fordern. Das Ergebnis einer als Second-Best erscheinenden Politik wird somit zur neuen Beschränkung und zwingt zur Suche nach einer Third-Best-Lösung (ATHANASIOU, 1966, S. 86). Während es nämlich leicht ist, Subventionen und protektionistische Elemente einzuführen, ist es fast unmöglich, diese wieder abzuschaffen. Eine Second-Best-Politik birgt somit die Gefahr, in einen Teufelskreis der wachsenden Ineffizienz zu geraten.

Zudem sind weitere Bedenken gegen eine IS-Politik vorzubringen:

- Jede Strategie der Importsubstitution beinhaltet die Gefahr, über das Ziel hinauszuschießen. So ist der Ölsaatenmarkt in der europäischen Gemeinschaft inzwischen höher protektioniert als der Getreidemarkt, mit der Folge zusätzlicher Verzerrungen und einer explosiven Ausgabenentwicklung (MAHÉ und TAVÉRA, 1988, S. 331).
- Eine Politik der Importsubstitution ist im strengen Sinn eine Selbstversorgungspolitik, und damit keineswegs mit CORDEN's (1974) Postulat gleicher Protektionsraten vereinbar.
- Jeder weitere politische Eingriff induziert automatisch zusätzliche unproduktive "Rent-Seeking"-Aktivitäten in einer Gesellschaft (KRUEGER, 1974).

Vor diesem Hintergrund erscheint es unzulässig, neue protektionistische Elemente mit dem Hinweis auf eine Second-Best-Strategie zu rechtfertigen. Eine Preis- und Handelsentzerrung zwischen einzelnen Produkten verlangt nach weniger und nicht nach mehr Regulation. Protektionsabbau statt Importsubstitution ist deshalb die bessere Strategie.

Literaturverzeichnis

ATHANASIOU, L.: Some Notes on the Theory of Second Best. "Oxford Economic Paper", Vol. 18 (1966), S. 241-242.

AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS (Hrsg.): Some Implications of Rebalancing EC Agricultural Protection. Discussion Paper 90.5. Canberra 1990.

CORDEN, W.M.: The Theory of Protection. Oxford 1971.

CORDEN, W.M.: Trade Policy and Economic Welfare, Oxford 1974.

HARTMANN, M.: Old Wine in New Bottles: Agricultural Protectionism in the EC. "Intereconomics", Vol. 26 (1991).

HARTMANN, M. und P.M. SCHMITZ: Efficiency and Distributional Effects of EC Policy Reforms. In: VAN DE NOORT, S.C. (Hrsg.): Costs and Benefits of Agricultural Policies and Projects. Kiel 1990, S. 101-111.

JUST, R.E., HUETH, D.L. und A. SCHMITZ: Applied Welfare Economics and Public Policy. Englewood Cliffs 1982.

KRUEGER, A.O.: The Political Economy of the Rent-Seeking Society. "The American Economic Review", Vol. 64 (1974), No. 3, S. 291-303.

MAHÉ, L.P. und C. TAVÉRA: Harmonization of EC and U.S. Agricultural Policies. "European Review of Agricultural Economics", Vol. 15 (1988), No. 4, S. 327-348.

WINTERLING, H.J. und S. TANGERMANN: Economic Implications of Restricting Manioc Trade between Thailand and the EEC. Kiel 1987.

PROTEKTION BEI LANDWIRTSCHAFTLICHEN VERARBEITUNGS- ERZEUGNISSEN IN DER EG

von

Lutz KERSTEN, Braunschweig

Einleitung

Häufig wird darauf hingewiesen, daß nur ein Teil der Agrarstützung bei den Landwirten ankommt. So schreibt z.B. K.P. KRAUSE (1984) unter der Überschrift "Zu hohe Kosten, und das meiste Geld bekommen die Falschen", wobei er sich ausdrücklich auf die sichtbaren Kosten bezieht, "die die Gemeinschaft in ihren Haushaltsrechnungen ausweist" (S. 15): "Tatsächlich aber kommt ein großer Teil der Stützungsgelder überhaupt nicht bei den Landwirten an. Er versickert auf dem Weg dorthin in anderen Teilen der Agrarwirtschaft und (bei den Exportsubventionen) in anderen Ländern". Schätzungsweise 25-30 % der Stützungsgelder nur würden bei den eigentlichen Adressaten eintreffen.

Obwohl solche Aussagen leicht von der eigentlich entscheidenden Frage ablenken, wie die Landwirtschaft ohne diese Stützungsmaßnahmen stehen würde, weisen sie doch auf den Effekt hin, daß der Landwirtschaft vor- und nachgelagerte Stufen am Agrarschutz partizipieren. Im Fall der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist das häufig beabsichtigt. In den folgenden Ausführungen werden die Formen der Protektion der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der EG kurz beschrieben und erste Überlegungen zu ihrer Quantifizierung angestellt. Eine größere Aktualität hat diese Fragestellung mit der Uruguay-Runde gewonnen. Die EG fordert in ihrem globalen Vorschlag für die Langfristziele der multilateralen Verhandlungen über Agrarfragen in der Uruguay-Runde: "Processed agricultural products should also be covered" (GATT, 1989). Diese Forderung kommt noch recht unvermittelt, sie steht allein und wird nicht erläutert.

Anteile der Landwirtschaft

Der Anteil des Agrarhandels am gesamten internationalen Handel ist von über 45 % in der Nachkriegszeit auf 13 % Ende der 80er Jahre zurückgegangen. Das GATT rechnet die Teile 0, 1, 2 und 4 ohne die Abschnitte 27 und 28 des internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel (SITC) zum Agrarhandel. Darin enthalten sind eine Vielzahl mehr oder weniger hoch verarbeiteter Produkte und außerdem auch Forst- und Fischwaren. DALE (1974) schätzte den Anteil der verarbeiteten Produkte am gesamten internationalen Agrarhandel für Ende der 60er Jahre auf über 20 %. Er geht zwar von der UN-Klassifikation aus, nach der alle Nahrungsgüter als "verarbeitet" gelten, wenn sie in registrierten Gewerbebetrieben mit mehr als vier Beschäftigten transformiert oder haltbar gemacht wurden, bezieht aber nur eine begrenzte Zahl ein. Ausgeschlossen sind namentlich Fleisch, frisch, gekühlt, gefroren, polierter Reis, Rohrzucker und raffinierter Zucker, gerösteter Kaffee und Tee. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt die OECD (1989) in einer Zusammenstellung des Agrarhandels für den OECD-Raum. Auch in dieser Zusammenstellung werden wichtige verarbeitete Produkte wie Molkereierzeugnisse, Fleisch und Fleischwaren, Zucker und Tierfutter zu den unverarbeiteten Produkten gezählt.

Mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum nimmt der Anteil der Verbraucherausgaben für Nahrungsgüter ab. Zugleich schrumpft der Anteil der Landwirtschaft an den Verbraucherausgaben für Nahrungsgüter, wie es z.B. in den Spannenberechnungen des IfIM zum Ausdruck kommt. Dieser Anteil unterscheidet sich zwischen den Produkten, aber auch bei Fleisch und Zucker, die im Agrarhandel häufig zu den unverarbeiteten Agrarprodukten gezählt werden, ist er Mitte der 80er Jahre nach den Berechnungen für die Bundesrepublik Deutschland unter 40 % gefallen. DALE (1974) teilte den Wert eines Nahrungsmittels im Einzelhandel eines Industrielandes auf in 50 % Verarbeitungs- und Vermarktungskosten, 30 % landwirtschaftliche Wertschöpfung und 20 % Wert der Produktionsmittelzukaufe der Landwirtschaft.

Ganz im Gegensatz zum Sickerereffekt bei der Agrarstützung, die den Landwirten angeblich nur den kleineren Teil der Agrarsubventionen läßt, weisen die von der OECD laufend berechneten Subventionsäquivalente auch auf landwirtschaftlicher Erzeugerebene ein hohes Niveau auf. Die Nettoausgaben des EAGFL lagen in den letzten Jahren in der Gemeinschaft bei 25 MRD. ECU (1988-90); die OECD hat für 1988 und 1989 das gesamte Äquivalent an Erzeugersubventionen in der EG auf etwa 50 Mrd. ECU geschätzt, wovon rund zwei Drittel die Verbraucher und ein Drittel die Steuerzahler aufbringen. Zwischen Stützungskosten und Protektion besteht - natürlich - in den meisten Fällen ein großer Unterschied. Das ist am deutlichsten bei einem Importland, in dem sich die finanziellen Auswirkungen der Stützung auf der Einnahmenseite des Haushalts niederschlagen, wenn der Inlandsmarkt durch Importabgaben geschützt wird. Gleichwohl bleibt die Behauptung bestehen, daß die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf vielfältige Weise in die Agrarprotektion einbezogen ist. In den meisten Fällen ist das ausdrücklich beabsichtigt. Außerdem erscheint wichtig festzuhalten, daß bei solchen Betrachtungen scharf zu trennen ist zwischen finanzieller und ökonomischer Analyse.

Auch ökonomische Analysen kommen zu dem Ergebnis, daß die Einkommensumverteilung zugunsten der EG-Landwirtschaft, im wesentlichen von den Verbrauchern und den Steuerzahlern, ineffizient ist. Darauf weisen zumindest sogenannte Transferrelationen hin, die den durch die gemeinsame Agrarpolitik bedingten Einkommensanstieg auf die ökonomischen Kosten für die Gesamtwirtschaft beziehen (DEMEKAS et al., S. 126). Für das Jahr 1980 wurde diese Relation für die EG-9 z.B. auf 1,5 geschätzt, d.h. die Einkommensstützung kostete die Gesamtwirtschaft 50 % mehr, als sie der Landwirtschaft einbrachte.

Verarbeitungsprodukte in den Verordnungen

Artikel 38 des EWG-Vertrags definiert: "Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen". Im Anhang II des EWG-Vertrags sind die Produkte angegeben, die im Sinn des Vertrags als Agrarprodukte gelten. Man findet darunter auch Erzeugnisse höherer Verarbeitungsstufe wie z.B. raffinierte pflanzliche Öle, Margarine oder Zubereitungen von Fleisch. Die Produkte, für die die einzelnen Marktordnungen gelten, sind in der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation angeführt.

Für die wichtigen - und auch für weniger wichtige - Agrarprodukte bestehen gemeinsame Marktordnungen, die auf verschiedene Art die Präferenz für die Produktion am Binnenmarkt sichern:

- Außenhandelsschutz und Preisstützung am Binnenmarkt;
- nur Außenhandelsschutz, keine Stützungsmaßnahmen am Binnenmarkt;
- kein Außenhandelsschutz, Ausgleichszahlungen am Binnenmarkt.

Als Beispiele lassen sich für die erste Kategorie Weizen, Milch, Zucker und Olivenöl anführen, für die zweite verschiedene andere Getreidearten, Eier und Geflügelfleisch und für die dritte Raps, Sonnenblumensaat, Schafe und Baumwolle.

Wegen der Inzidenz des Schutzes der Agrarprodukte bzw. der Verarbeitungsprodukte der ersten Stufe(n) - im folgenden meist vereinfacht Rohstoffinzidenz genannt - wurde die Notwendigkeit kompensierender Maßnahmen für die Produkte höherer Verarbeitungsstufe gesehen, da anderenfalls der EG-Verarbeitungsindustrie aus der Anwendung der Agrarmarktordnungen ein schwerwiegender Wettbewerbsnachteil erwachsen würde. Zur Kompensation der Rohstoffinzidenz wurde eine "Handelsregelung für bestimmte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren" (VO 3033/80) festgelegt, die das EG-Handelssystem für die sogenannten Nicht-Anhang II-Produkte bildet. Davon abgedeckt werden die Verarbeitungserzeugnisse folgender Grundprodukte:

- Magermilchpulver;
- Vollmilchpulver;
- Butter;
- verschiedene Getreidearten;
- Zucker;
- Melasse.

Die einzelnen von der Handelsregelung der VO 3033/80 betroffenen Produkte sind im Anhang der Verordnung genannt.

Schutzelemente

In den wichtigen Agrarmarktordnungen werden die Verarbeitungsprodukte der ersten Stufe meist in den Außenhandelsschutz, oft auch in die Binnenmarktregelung mit einbezogen. Die Getreidemarktordnung sieht z.B. für verarbeitete Erzeugnisse eine Abschöpfung vor, die sich aus zwei Teilbeträgen zusammensetzt:

- Aus einem beweglichen Teilbetrag, der im Prinzip der Rohstoffinzidenz entspricht;
- "aus einem festen Teilbetrag, der mit Rücksicht auf den der Verarbeitungsindustrie zu gewährenden Schutz bestimmt wird" (VO 2727/75, Art. 14 (1)).

Für geschlachtete Schweine - wie für Eier und Geflügelfleisch - setzt sich die Abschöpfung nach demselben Prinzip aus zwei Teilbeträgen zusammen:

- Aus einem ersten Teilbetrag in Höhe des Unterschieds der Preise in der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt für die Getreidemenge, die in der Gemeinschaft zur Erzeugung von 1 kg Schweinefleisch erforderlich ist;
- einem Schutzzoll von 7 % des Einschleusungspreises.

Der Einschleusungspreis besteht aus drei Teilbeträgen:

- Einem Betrag in Höhe des Wertes der Futtergetreidemenge auf dem Weltmarkt, die der zur Erzeugung von 1 kg Schweinefleisch in dritten Ländern erforderlichen Futtermenge gleichwertig ist;
- einem Pauschbetrag, der die zusätzlichen Kosten höherwertiger Zusatzfuttermittel ausgleicht;
- einem Pauschbetrag zur Berücksichtigung der allgemeinen Produktions- und Vermarktungskosten.

Die Abschöpfung für weiterverarbeitete Produkte wie z.B. Würste und verschiedene Zubereitungen setzt sich in gleicher Weise aus zwei Teilbeträgen zusammen:

- Einem ersten Teilbetrag, "der von der Abschöpfung für geschlachtete Schweine nach Maßgabe des Verhältnisses abgeleitet wird, das in der Gemeinschaft zwischen den Preisen für diese Erzeugnisse einerseits und dem Preis für geschlachtete Schweine andererseits besteht";
- einem zweiten Teilbetrag, der 7 % des durchschnittlichen Angebotspreises beträgt.

Der erste Teilbetrag übersteigt normalerweise die Rohstoffinzidenz, die bei diesen Produkten von der Abschöpfung für geschlachtete Schweine abgeleitet werden müßte. Dadurch enthält die Abschöpfung für weiterverarbeitetes Fleisch zwei Schutzelemente für die Verarbeitung am Binnenmarkt, nämlich im ersten Teilbetrag durch die Absicherung der inländischen Spanne und im zweiten Teilbetrag durch den Schutz Zoll.

Bei Milch und Molkereierzeugnissen werden nach Artikel 4 der Marktordnung die Schwellenpreise für Leiterzeugnisse so festgesetzt, " daß unter Berücksichtigung des für die verarbeitende Industrie der Gemeinschaft notwendigen Schutzes die Preise der eingeführten Milcherzeugnisse eine Höhe erreichen, die dem Richtpreis für Milch entspricht". Falls die Abschöpfung nicht nach besonderen Vorschriften festgesetzt wird, " ist sie für die Erzeugnisse einer Gruppe gleich dem Schwellenpreis des Leiterzeugnisses, vermindert um dessen Preis frei Grenze" (Artikel 14 der Marktordnung). Am Binnenmarkt werden die Erzeugerpreise durch die Interventionspreise für Butter, Magermilchpulver und italienische Hartkäsesorten abgesichert. Bei der Festsetzung der Interventionspreise werden die Herstellungskosten der Interventionsprodukte berücksichtigt. Weder das Verfahren, mit dem die Verarbeitungskosten festgelegt werden, noch das Ergebnis in Form der Kosten oder Verarbeitungsspannen werden von der Kommission veröffentlicht. Die Vereinigung der EG-Milchwirtschaftsverbände (ASSILEC) legt der Kommission sogenannte repräsentative Verarbeitungskosten für Butter und Magermilchpulver vor, die mit ins Kalkül gezogen werden können. Durch die Intervention auf der Absatzseite ist die Molkereiwirtschaft voll in den Agrarschutz integriert.

Wie der Überblick am Beispiel wichtiger Marktordnungen zeigt, erhält die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch die gemeinsamen Marktordnungen einen speziellen Schutz, der sich zu einem Teil an dem Schutz für das jeweilige Primärerzeugnis orientiert, die Inzidenz des Schutzes auf der Rohstoffseite aber übersteigt. Warum die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse in hoch entwickelten Industrieländern eines "notwendigen Schutzes" - wie es in der Milchmarktordnung ausdrücklich heißt - bedarf, wird nicht erläutert.

Förderung aus Gemeinschaftsmitteln

Schutz und Stützung der Verarbeitungsindustrie gehen in der EG aber über die in den Marktordnungen für die Einzelprodukte vorgesehenen Maßnahmen hinaus. Seit 1977 beteiligt sich die Gemeinschaft "an der Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Absatz- und Verarbeitungsstrukturen für Agrarerzeugnisse. Sie finanziert dabei Modernisierungsinvestitionen und den Ausbau von Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten" (Kommission der EG, 1989). Als Hauptziele dieser Maßnahmen werden Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen genannt. Eine spezielle Verordnung der EWG (Nr. 355/77) setzt "gemeinsame Strukturvorschriften, Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für Erzeugnisse der Fischerei". Artikel 1 der Verordnung hat folgenden Wortlaut: "Zur Verbesserung der Marktstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse und insbesondere zur Erleichterung der Anpassungen der Landwirtschaft, die durch die wirtschaftlichen Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik notwendig werden oder den Bedürfnissen der gemeinsamen Agrarpolitik entsprechen sollen, wird eine gemeinsame Maßnahme eingeführt, um in der Bearbeitung, Verarbeitung und/oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätige Betriebe zu fördern oder zu rationalisieren".

Zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen ist eine finanzielle Beteiligung des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, an Investitionsmaßnahmen im Vermarktungssektor möglich. Als Bedingung, um für die Gemeinschaftsfinanzierung in Frage zu kommen, gilt, daß das jeweilige Vorhaben die Verarbeitungs- bzw. Vermarktungsstruktur tatsächlich verbessert und sich positiv auf die Landwirtschaft auswirkt. Der zu diesem Zweck vorgesehene Zuschuß des Fonds in Form einer Kapitalhilfe ist auf höchstens 25 % der gesamten Investitionssumme begrenzt, in Ausnahmefällen kann aber eine höhere Beteiligung aus Gemeinschaftsmitteln in Betracht kommen. In der Verordnung findet sich auch der Hinweis, die Förderungsmaßnahmen des Verarbeitungssektors von sogenannten Grunderzeugnissen des Anhangs II des Vertrags selbst dann zuzulassen, wenn die verarbeiteten Erzeugnisse nicht unter diesen Anhang fallen.

Die Regelung für Nicht-Anhang II-Produkte

Die bereits angeführte "Handelsregelung für bestimmte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren" (VO 3033/80) sieht bei der Einfuhr der von der Verordnung abgedeckten Produkte "die Erhebung einer Abgabe vor, die sich aus einem festen Teilbetrag zum Schutz der Verarbeitungsindustrie und einem beweglichen Teilbetrag zusammensetzt, der den etwaigen Unterschied zwischen den Preisen für die genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt ausgleichen soll". Es ist dasselbe Prinzip, das in den Marktordnungen für Getreide angewendet wird. Auch hier wird nicht nur die Inzidenz des Schutzes des Primärerzeugnisses ausgeglichen, um den daraus resultierenden Wettbewerbsnachteil der Verarbeitungsindustrie gegenüber Konkurrenten aus Drittländern zu beseitigen, es wird zugleich die Protektion auf die Verarbeitungsindustrie ausgedehnt, die ihre Rohstoffe schon nicht mehr direkt von der Landwirtschaft, sondern vom Verarbeitungssektor bezieht.

Beim Export der Verarbeitungserzeugnisse landwirtschaftlicher Produkte werden Exporterstattungen gewährt, die die Differenz zwischen Binnenmarktpreis und Weltmarktpreis überbrücken sollen. Die Regeln für die Gewährung der Exporterstattung für Nicht-Anhang II-Produkte sind in einer eigenen Verordnung festgelegt (VO 3035/80). Man kann annehmen, daß die Regeln der Kommission genügend Spielraum einräumen, die Erstattung fest-

zusetzen, daß sich die Industrie am internationalen Handel beteiligen kann (s. Artikel 4 der VO 3035/80). In der Erwägung der Gründe der Verordnung heißt es: "Es muß sowohl den Belangen der diese Waren herstellenden Industrie als auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Herstellung dieser Waren meistens die Verarbeitung mehrerer landwirtschaftlicher Erzeugnisse notwendig macht, für welche in aller Regel unterschiedliche Erstattungen gewährt werden. Die Berücksichtigung dieser Fälle in einer Erstattungsberechnung löst dieses Problem." Dazu berücksichtigt das Berechnungsschema bei aus verschiedenen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen zusammengesetzten Produkten deren Anteil am Endprodukt und die für die Grunderzeugnisse angewendeten Erstattungssätze. Die zu vermutende Großzügigkeit bei der Gewährung der Erstattung auf den Marktstufen - Landwirtschaft, erste Verarbeitungsstufe, zweite Verarbeitungsstufe - akkumuliert sich.

Mit dem Verarbeitungsgrad eskalierende Handelsbarrieren

Die bisherigen Ausführungen scheinen darauf hinzuweisen, daß die EG-Regelungen für die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse eskalierende Handelsbarrieren aufgebaut haben und sichern. In der einfachsten und klarsten Form handelt es sich dabei um Zollsätze, die mit dem Verarbeitungsgrad des Erzeugnisses ansteigen. Ein geeignetes Beispiel dazu bietet die Einfuhrregelung für Fette. Die EG führt die Rohprodukte Ölsaaten und -früchte wie auch das bei der Ölgewinnung als Neben- oder Koppelprodukt anfallende Ölschrot ohne Belastung ein. Rohe pflanzliche Öle und Fette zu Nahrungszwecken werden im allgemeinen mit einem Einfuhrzoll von 10 % belastet, reine pflanzliche Öle und Fette mit 15 %. Sind die Produkte noch weiter verarbeitet, z.B. zu Margarine, dann steigt der Zollsatz auf 25 %.

Die Zölle auf verarbeitete Erzeugnisse schützen die Wertschöpfung des inländischen Verarbeitungssektors und damit das Einkommen der in diesem Sektor eingesetzten Faktoren. Dadurch erhält dieser Produktionszweig sowohl gegenüber der ausländischen Konkurrenz als auch im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftszweigen um die Produktionsfaktoren am Binnenmarkt einen Vorteil, so daß er unangemessen expandieren oder sich auf zu hohem Niveau halten kann.

Die nominalen Zollsätze geben nicht das Protektionsniveau der Verarbeitung an. Um den tatsächlich wirksamen Schutz zu berechnen, ist die Zollbelastung oder deren Äquivalent auf die Wertschöpfung des jeweiligen Sektors zu beziehen. Da im gegebenen Beispiel die Wertschöpfung der Ölmühlen nur etwa in der Größenordnung der Einfuhrabgaben liegt, steigt die effektive Protektionsrate, solange der Importschutz das Binnenmarktpreisniveau bestimmt, leicht auf 100 % und darüber an.

Konstante Zollsätze für die Produkte unabhängig vom Verarbeitungsgrad gewähren den verschiedenen Verarbeitungsstufen im allgemeinen den gleichen Schutz, so daß die betroffenen Industrien im Wettbewerb um die Produktionsfaktoren gleichgestellt sind. Falls die höhere Verarbeitungsstufe keine eigene effektive Protektion mehr erhalten soll, muß der Zollsatz für das höher verarbeitete Produkt unter dem für das Ausgangsprodukt der jeweiligen Stufe liegen (Tangermann et al., S. 8 ff. und Yeats, 1984).

Zollsätze und Protektionsraten sind gute Indikatoren für den Schutz, den inländische Produktionszweige gegen den internationalen Wettbewerb erhalten. Der Weltbankbericht von 1986 (S. 126) demonstriert an einer Reihe von Agrarprodukten, wie die Zölle im allgemeinen mit dem Verarbeitungsgrad ansteigen. Damit verbunden ist gewöhnlich ein

steiler Anstieg der effektiven Protektion der Verarbeitungsindustrie. Die Weltbank fügt hinzu, daß außerdem die generelle Tendenz besteht, daß zusätzlich die nichttarifären Handelshemmnisse mit dem Verarbeitungsgrad zunehmen.

Aus den genannten Größen lassen sich noch nicht die Handelseffekte ableiten. Yeats (1981, S. 485 f.) weist z.B. darauf hin, daß sich die Nachfragebedingungen mit der Verarbeitungsstufe verändern. Je höher der Verarbeitungsgrad, um so höher sei im allgemeinen auch die Importnachfrageelastizität. Ein konstanter Zollsatz über die verschiedenen Verarbeitungsstufen hinweg mindert den Import weiter verarbeiteter Produkte allein aus diesem Grund wesentlich mehr, wie das zur Illustration herangezogene Beispiel für Lederartikel zeigt (Yeats). Interpretiert man das Beispiel für die Halbierung des Zollsatzes umgekehrt als eine Zollanhebung von 5 auf 10 % für die Produkte der drei Verarbeitungsstufen, dann wird dadurch der Import von Lederwaren mehr als dreimal so stark betroffen wie der Import des Rohstoffs. Das Beispiel macht deutlich, wie die mit dem Verarbeitungsgrad steigenden Importelastizitäten den handelsmindernden Effekt des Importzolls verstärken. Yeats unterstreicht mit Daten, die Balassa und Kreinin zusammengestellt haben, daß die Importelastizitäten ganz allgemein mit dem Verarbeitungsgrad zunehmen und für Endprodukte häufig über das Zehnfache derer für den Rohstoff betragen.

Als dritten, den Handel mit höher verarbeiteten Produkten erschwerenden Faktor führt Yeats an, daß die Frachtraten für diese Produkte höher sind, weil sie sich auch am Wert des Frachtguts orientieren. Die Frachtraten würden also mit dem Verarbeitungsgrad in ähnlicher Weise eskalieren wie die Zollsätze.

Die verschiedenen Faktoren wie Zollschutz oder äquivalente Maßnahmen und deren echte Schutzwirkung, gemessen als effektive Protektionsrate, nichttarifäre Handelsbarrieren, Importnachfrageelastizitäten und Frachtraten schränken den internationalen Wettbewerb mit steigendem Verarbeitungsgrad zunehmend ein. Einzelne Verarbeitungssektoren können die Barrieren gegen den internationalen Handel noch wesentlich erhöhen, indem sie, begünstigt durch den Schutz, Skalenerträge nutzen, die Produkte marktgerecht differenzieren und damit eine entsprechende Preisdiskriminierung verbinden.

Möglichkeiten der Quantifizierung

In den Arbeiten zum internationalen Handel hat sich die quantitative Analyse durchgesetzt, wie die Arbeiten der letzten Jahre zeigen. Soweit die Protektion betroffen ist, gilt der erste Schritt der Schätzung des Protektionsniveaus selbst, bevor die Auswirkungen dieser Protektion auf Erzeugung, Verbrauch, Außenhandel und schließlich Wohlfahrt untersucht werden können. In der OECD konzentrierten sich die Anstrengungen auf diesem Gebiet bisher darauf, die Transferzahlungen von inländischen Konsumenten und Steuerzahlern an landwirtschaftlichen Produzenten und die dadurch bedingte Belastung der Verbraucher - auch als Steuerzahler - abzuschätzen. Speziell zu diesem Zweck wurden die Subventionsäquivalente als Maß der agrarpolitischen Stützung auf Einzelproduktbasis entwickelt. Der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor bleibt dabei außer Betracht, indem die Subventionsäquivalente für die Verbraucher auf Erzeugerebene gemessen werden. Im Prinzip basiert das Erzeugersubventionsäquivalent auf der nominalen Protektion, wobei andere Stützungsmaßnahmen berücksichtigt werden und Bezugsbasis nicht der Weltmarkt-, sondern der Inlandspreis einschließlich aller erfaßten produktspezifischen Stützungsmaßnahmen ist.

Soll die Protektion der Verarbeitung isoliert werden, dann muß der Einfluß der Politik auf den vorgelagerten Stufen mit ins Kalkül gezogen werden. Ein dafür geeigneter Maßstab ist

die effektive Protektion, die, wenn sie um andere Subventionen ergänzt wird, zur effektiven Subvention oder zur effektiven Stützung wird. Im letzten Fall mißt sie den relativen Unterschied zwischen der Wertschöpfung der Verarbeitung zu Binnenmarkt- und Weltmarktbedingungen. Falls aus Vergleichbarkeitsgründen gewünscht, läßt sich dieser Maßstab zu einem Subventionsäquivalent umformen.

Schwerwiegender als der geeignete Maßstab erscheint das Problem der Datenverfügbarkeit. Erforderlich sind die wirklich vergleichbaren Preise für das jeweilige Verarbeitungsprodukt am Inlandsmarkt und frei Grenze, cif oder fob, der Wert der sich nicht im Preis niederschlagenden anderen Stützungsmaßnahmen der Verarbeitung, die Preise für die Inputs, ebenfalls für den Binnenmarkt und frei Grenze, und die Inputkoeffizienten. Aus der Sicht der Agrarpolitik läßt sich der Blickwinkel auf die partielle Wertschöpfung am landwirtschaftlichen Rohstoff verengen, um auf diese Art die Inzidenz der Stützung des Rohprodukts auszuschalten und den Effekt des Schutzes und der darüber hinausgehenden Stützung der Verarbeitung abzuschätzen. Zuerst ist die Frage zu beantworten, wie die Verarbeitungsspanne durch die auf den Verarbeitungssektor ausgedehnte Agrarpolitik verändert wird. Die Agrarpolitik beeinflußt den Vermarktungs- und damit den Verarbeitungssektor weit darüber hinaus, weil der Umfang der landwirtschaftlichen Erzeugung zusammen mit dem Schutz und Stützungsmaßnahmen der Vermarktung den Umfang der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte am Binnenmarkt bestimmen. Der starke Ausbau der Kapazitäten zur Magermilchpulverherstellung in der EG demonstriert diese Zusammenhänge: ohne die Protektion der Milcherzeugung würde der Trocknungsindustrie das umfangreiche Rohstoffangebot nicht zur Verfügung stehen; ohne speziellen Schutz und Stützung hätte sich die Trocknung von Magermilch nicht zu so einem so bedeutendem Zweig entwickeln können. Die Trocknungsindustrie hat nicht nur von der durch die Agrarpolitik verursachten Überproduktion bei Rohmilch und der Absicherung der Verarbeitungsspanne profitiert, sondern auch von den vielen Maßnahmen zur Sicherung der Lagerung und des Absatzes am Binnenmarkt und in Drittländern.

Literaturverzeichnis

Amtsblatt der EG (versch. Jgg.).

DALE, M.B. (1974): International trade in processed food, feedstuffs and beverages. - Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics 23, No. 2, S. 1-13.

DEMEKAS, D.G. et al. (1988): The effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: a survey of the literature. - Journal of Common Market Studies 27, No. 2, S. 113-145.

GATT (1989): Global proposal of the European Community on the long-term objectives for the multilateral negotiation on agricultural questions (restricted).

GATT (versch. Jgg.): International trade. Genf.

Kommission der EG (1989): Eine Agrarpolitik für die Neunziger Jahre. - Europäische Dokumentation 5/1989. Luxemburg.

Kommission der EG (1990): Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft - Bericht 1989. Brüssel-Luxemburg.

KRAUSE, K.P.- (1984): Für eine neue Agrarordnung. - Frankfurter Institut für wirtschafts-politische Forschung e.V. Bad Homburg v.d.H.

OECD (1989): Unveröffentlichte Unterlagen für OECD (1990).

OECD (1990): Agricultural policies, markets and trade. - Monitoring and outlook. Paris.

OECD (1990): Modelling the effects of agricultural policies. -OECD Economic Studies No. 13. Paris.

SCANDIZZO, P.L. und BRUCE, C. (1980): Methodologies for measuring agricultural price intervention effects. - World Bank Staff Working Paper No. 394. Washington D.C.

TANGERMANN, S. unter Mitarbeit von M. DIHM und A. WAGEMEYER (1985): Escalation of barriers to international trade in agricultural products - a research survey and illustrative case study for cocoa and soya. Vervielfältigtes Manuskript, Göttingen. (1989 veröffentlicht: Tariff escalation in agricultural trade: a research survey and illustrative case study for cocoa and soya. Kiel).

von der GROBEN, THIESING, EHLERMANN: Handbuch des Europäischen Rechts. - Systematische Sammlung mit Erläuterungen. Baden-Baden.

World Bank (1986): World Development Report 1986. Washington D.C.

YEATS, A.J. (1981): The influence of trade and commercial barriers on the industrial processing of natural resources. - World Development 9, S. 485-494.

YEATS, A.J. (1984): On the analysis of tariff escalation. - Journal of Development Economics 15, S. 77-88.

DISKUSSIONSERÖFFNUNG ZUR ARBEITSGRUPPE "AGRARHANDELSPOLITIK UND AGRARPROTEKTION"

von

Roland HERRMANN, Gießen

1 Vorbemerkungen

Die Referate von GUTH und SCHAPS (1990), HARTMANN (1990) und KERSTEN (1990) beschäftigen sich mit der EG-Agrarhandelspolitik und sind von direkter Relevanz für die Diskussion um eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels. Ich möchte einzelne Aussagen und die wichtigsten Ergebnisse der drei Referate diskutieren und einige übergreifende und weiterführende Gedanken zur Thematik vortragen.

2 Zum Referat von GUTH und SCHAPS

Im Referat von GUTH und SCHAPS wird der Stand und die Entwicklung der EG-Agrarhandelspolitik in der Uruguay-Runde zusammengefaßt. Die Referenten liefern einen kompakten Überblick und eine Fülle von Informationen zur EG-Agrarhandelspolitik und zur Uruguay-Runde. Was das Referat aber besonders hilfreich macht, ist die Tatsache, daß die Argumente und die Sichtweise der EG-Kommission zu den agrarpolitischen Themen der GATT-Verhandlungen deutlich herausgearbeitet werden.

Es liegt nahe, an dieser Stelle einige Positionen der EG-Kommission im Rahmen der Uruguay-Runde genauer zu diskutieren. GUTH und SCHAPS heben das Konzept des "Aggregate Measurement of Support" (AMS) und der "Support Measurement Unit" (SMU) als Basis des Gemeinschaftsvorschlags hervor. Ich möchte die grundsätzliche Frage aufwerfen, inwieweit das AMS/SMU-Konzept der Messung von Producer Subsidy Equivalents (PSEs) überlegen ist. Dabei kann man die Einzelargumente diskutieren, die von GUTH/SCHAPS für den Kommissionsvorschlag vorgebracht werden:

1. Es wird angeführt, der Gemeinschaftsvorschlag basiere auf einem Globalkonzept und nicht auf einem Partialkonzept. Hier ist anzumerken, daß auch PSEs durchaus über Produkte hinweg im Rahmen eines Globalkonzepts berechnet werden können.
2. GUTH/SCHAPS stellen heraus, daß im AMS/SMU-Konzept auch Deficiency Payments erfaßt und in Zollsätze umgerechnet werden. Auch dieses Argument spricht aus meiner Sicht nicht für ein neues Meßkonzept, denn auch das PSE-Konzept zielt auf die Erfassung von Produktionsbeihilfen ab [OECD (1987), S. 104 ff].
3. Ein entscheidender Unterschied zum PSE-Ansatz wird von GUTH/SCHAPS und der EG-Kommission darin gesehen, daß Schwankungen der Weltmarktpreise und der Wechselkurse die berechneten Stützungsniveaus "erheblich in die eine oder andere Richtung verschieben" können, "ohne daß auch nur ein einziges internes Stützungsinstrument angepaßt worden wäre". Ich würde gegen dieses Argument folgendes einwenden:

- a) Bei der Beobachtung von Stützungs niveaus in bestimmten Ländern kann das Problem gelöst werden, indem nicht nur Einzeljahre analysiert werden, sondern die Agrarprotektion im mehrjährigen Verlauf untersucht wird. Dieses Vorgehen ist bereits heute weit verbreitet [vgl. z.B. OECD (1989), S. 68 ff]. Beim internationalen Vergleich von Protektionsniveaus erscheint mir das Argument schwankender Weltmarktpreise irrelevant, weil die Schwankungen alle Länder gleichermaßen betreffen. Dies gilt zumindest insoweit, als Protektionsniveaus bei einzelnen Agrarprodukten verglichen werden.
- b) Will man nicht Protektionsniveaus beobachten, sondern einen Abbau der Protektion an einer Referenzgröße orientieren, läßt sich durchaus das PSE-Konzept so erweitern, daß von gegebenen Weltmarktpreisen und Wechselkursen einer Referenzperiode ausgegangen wird [Wissenschaftlicher Beirat beim BMELF (1988), S. 48 ff].

Aus logischer Sicht scheinen mir alle Argumente, die im Referat für das AMS/SMU-Konzept vorgebracht werden, auch mit dem PSE-Ansatz vereinbar zu sein. Einen wesentlichen Aspekt der Diskussion berücksichtigt dagegen weder das AMS/SMU- noch das PSE-Konzept: im Vordergrund der GATT-Verhandlungen stehen Handelseffekte nationaler Agrarpolitiken, und weder AMS/SMUs noch PSEs zeigen diese auf. Beide Konzepte sind damit dem Trade Distortion Equivalent oder verwandten Ansätzen unterlegen, die von Kanada und in der wissenschaftlichen Diskussion vorgebracht wurden [PENDER (1988), PETERS (1988), HARVEY/DE GORTER (1990)].

3 Zum Referat von HARTMANN

Im Referat von HARTMANN wird der Begriff einer "neuen Importsubstitutionspolitik" in der EG-Agrarpolitik geprägt. Es wird für verschiedene Märkte aufgezeigt, daß Tendenzen in der aktuellen Agrarhandelspolitik bestehen, die eine Erhöhung des Außenschutzes bewirken und damit als Politik der Importsubstitution aufgefaßt werden können. Dann wird in einer theoretischen Mehrproduktanalyse geprüft, wie neue Importsubstitutionspolitiken dieser Art aus ökonomischer Sicht zu bewerten sind. Es wird als ein Hauptergebnis abgeleitet, daß eine Schließung der offenen Flanken der Agrarpolitik der Gesellschaft insgesamt nutzen oder schaden kann.

Der Beitrag von HARTMANN ist wissenschaftlich anregend und liefert wichtige Ergebnisse. Zu diskutieren wäre aus meiner Sicht, inwieweit die Ergebnisse des Referats für eine Bewertung der Rebalancing-Strategie der EG im Rahmen der GATT-Verhandlungen ausreichen.

Auf S. 1 des Referats setzt HARTMANN die "Rebalancing"-Strategie mit einer Politik gleich, die jene Agrarimporte verringert, "die einem relativ liberalen Zugang zum EG-Markt genießen und mit hochgeschützten EG-Binnenprodukten konkurrieren". Dies ist aber nicht die Idee des Rebalancing. Mit Rebalancing ist eine Strategie gemeint, die den Außenschutz beim Marktordnungsprodukt Getreide reduziert und den bei Getreidesubstituten und Ölsaaten erhöht [AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS (1990)]. Dies impliziert eine Importförderung bei Getreide und eine Importsubstitution bei Ölsaaten und Getreidesubstituten. Das Referat von HARTMANN untersucht die Wirkungen eines verringerten Außenschutzes bei Getreide nicht. Es enthält damit keine Bewertung der Strategie des Rebalancing, wie es der erste Abschnitt nahelegt.

Wenn wir den Begriff der Partialanalyse verwenden, so zeigt das Referat HARTMANN in der theoretischen Analyse überzeugend, daß eine Analyse von Einzelmärkten nicht ausreichend ist und durch eine Mehrproduktanalyse ersetzt werden sollte. Um die derzeitige EG-Agrarhandelspolitik bewerten zu können, ist aber aus obigen Gründen eine Partialanalyse der Importsubstitutionselemente auch nicht ausreichend. Sie führt eine Verzerrung ein und läßt im Nettoergebnis die EG-Politik als zu negativ erscheinen.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird eine umfassende Bewertung der EG-Agrarhandelspolitik aus theoretischer Sicht zu dem von HARTMANN hervorgehobenen Ergebnis kommen, daß der Nettowohlfahrtseffekt nicht eindeutig ist. Diese Erkenntnis belegt eindeutig die Notwendigkeit quantitativer Analysen zum Thema in der zukünftigen Forschung. Dabei könnte sich das von HARTMANN verwendete sequentielle Verfahren als sehr nutzbringend erweisen.

4 Zum Referat von KERSTEN

Im Referat von KERSTEN wird die Protektion bei landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten in der EG beschrieben. Es wird ein hilfreicher Überblick gegeben, wie Verarbeitungsprodukte im Rahmen der EG-Agrarmarktorfnungen behandelt werden. Soweit auf das Niveau und die Struktur der Zollsätze eingegangen wird, werden bestehende Studien ausgewertet. Insgesamt ist das Referat deskriptiv ausgerichtet und liefert damit vom Inhalt her wenige Ansatzpunkte für die Diskussion. Die Informationen, die KERSTEN liefert, bieten aber unmittelbare Anregungen für weiterführende ökonomische Analysen.

Als zentrale Aufgabe der zukünftigen Forschung erscheint es mir, daß eine umfassende quantitative Analyse der Protektion des landwirtschaftlichen Verarbeitungssektors erfolgt. Ähnliches klingt auch bei KERSTEN an. Studien wie jene der OECD (1989) oder des USDA (1988), die Protektionsniveaus auf Erzeugerebene für eine breite Produktpalette berechnen, gibt es für den Verarbeitungssektor nicht. Protektionsniveaus im Verarbeitungssektor sind oft Nebeneffekte erzeugerorientierter Maßnahmen und in ihrer Höhe unbekannt. Es könnte in einer empirischen Analyse aufgezeigt werden, welche Verarbeitungssektoren stärker geschützt werden als andere, wie die Protektion des Verarbeitungssektors von der in der Landwirtschaft abweicht und wie sich die Protektion ausgewählter Verarbeitungssektoren in verschiedenen EG-Ländern unterscheiden. So könnte eine Grundlage für weitergehende Wirkungsanalysen und für die ökonomische Bewertung bestehender Politiken zur Verfügung gestellt werden.

Ich stimme KERSTEN bei der Aussage zu, daß bei einer empirischen Analyse das Konzept der effektiven Protektion Vorteile gegenüber dem PSE-Konzept aufweist. Die Aussage, daß ein PSE im Prinzip auf der nominalen Protektion beruht, halte ich jedoch für falsch. Zum einen bezieht das Producer Subsidy Equivalent Outputmengen ein und ist damit ein erlös- und nicht preisorientiertes Konzept. Zum zweiten berücksichtigt das Producer Subsidy Equivalent Inputsubventionen verschiedener Art, die bei einem rein outputpreisorientierten Konzept wie der nominalen Protektion ausgeklammert sind.

5 **Schlußfolgerungen**

Die Referate von GUTH und SCHAPS, HARTMANN und KERSTEN haben wichtige Informationen bzw. Analysen zur EG-Agrarhandelspolitik geliefert. Es hat sich aber auch gezeigt, daß weiterführende ökonomische Analysen in der zukünftigen Forschung notwendig sind, wenn eine umfassende Bewertung der bestehenden EG-Agrarhandelspolitik erfolgen soll. Solche Analysen betreffen das AMS/SMU-Konzept der EG-Kommission, wohlfahrtsökonomische Analysen zur gesamten Rebalancing-Strategie und quantitative Analysen zur Protektion des landwirtschaftlichen Verarbeitungssektors.

Literaturverzeichnis

AUSTRALIAN BUREAU OF AGRICULTURAL AND RESOURCE ECONOMICS (1990), Some Implications of 'Rebalancing' EC Agricultural Protection. (Project 6133.101S), Canberra.

GUTH, E. und J. SCHAPS (1990), Stand und Entwicklung der EG-Agrarhandelspolitik in der Uruguay-Runde. In diesem Band.

HARTMANN, M. (1990), Die neue Importsubstitutionspolitik im EG-Agrarbereich: Analyse und Bewertung. In diesem Band.

HARVEY, D. und H. DE GORTER (1990), Agricultural Policies and the GATT: Reconciling Protection, Support and Distortion. Contributed Paper, Sixth European Congress of Agricultural Economists, "European Agriculture in Search of New Strategies", The Hague, Netherlands, 3-7 September.

KERSTEN, L. (1990), Protektion bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen in der EG. In diesem Band.

OECD (1987), National Policies and Agricultural Trade. Paris.

OECD (1989), Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1989. Paris.

PENDER, J. (1988), Country Intervention Indexes. An Alternative to PSEs in Trade Negotiations. "Choices", Vol.3, No.4, S.18-29.

PETERS, G. (1988), The Interpretation and Use of Producer Subsidy Equivalents. "Oxford Agrarian Studies", Vol. XVII, S. 188-218.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1988), Aktuelle Fragen der Ordnung des internationalen Agrarhandels. (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 362), Münster-Hiltrup.

USDA (1988S), Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-86. (Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, U.S.D.A., ERS Staff Report No. AGES 88 0127S), Washington, D.C.

AUSWIRKUNGEN DES EG-BINNENMARKTS AUF DIE DRITTLÄNDER

INTEGRATIONSPROBLEMATIK AUS DER SICHT DER ÖSTERREICHISCHEN LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

von

Matthias SCHNEIDER, Wien

1 Österreich und die europäische Integration

Österreich ist aufgrund seiner Geographie und Geschichte mit den Ländern der Europäischen Gemeinschaft wirtschaftlich eng verflochten. Zwei Drittel seines Außenhandels entfallen auf die EG 12. Trotz der nun schon traditionell gewordenen engen Wirtschaftsbeziehungen mit seinen westeuropäischen Nachbarn hat sich Österreich in der ersten Phase der europäischen Integration aus neutralitätspolitischen Gründen für eine Mitgliedschaft bei der EFTA entschieden, blieb allerdings an möglichst engen Beziehungen zur EWG und einem freien Marktzutritt besonders interessiert. Bemühungen um eine Assoziierung scheiterten in den sechziger Jahren. 1972 wurde mit der EWG ein Freihandelszonenabkommen für Industriewaren geschlossen. Die Bemühungen um die Vollendung des Binnenmarktes und seine voraussichtlichen Folgen haben Österreich veranlaßt, die EGMitgliedschaft zu beantragen. Der Beitrittsantrag wurde am 17.7.1989 in Brüssel deponiert. Eine Entscheidung darüber wird für Mitte der neunziger Jahre erwartet.

Die vorliegenden Studien lassen erwarten, daß für Österreich aus wirtschaftlicher Sicht die Vorteile einer Teilnahme am westeuropäischen Binnenmarkt deren Nachteile überwiegen (siehe z.B. Breuss-Handler-Stankovsky, 1989). Allerdings wären die Vor- und Nachteile nach Wirtschaftssektoren, Regionen usw. ungleich verteilt. Die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft zählen zu jenen Bereichen, die von der Integration besonders betroffen sind, weil Agrarwaren bisher vom Freihandel ausgenommen waren, die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise und die Nahrungsmittelpreise über dem derzeitigen EG-Niveau liegen und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft schwach ist. Führende Agrarvertreter stehen deshalb der Integration kritisch gegenüber; die österreichischen Bauern lehnen sogar als einzige größere Bevölkerungsgruppe einen EG-Beitritt mehrheitlich ab.

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat die Folgen eines eventuellen EG-Beitritts für die Land- und Ernährungswirtschaft eingehend analysiert (Schneider, 1989). Der vorliegende Beitrag stützt sich auf diese Arbeit.

2 Österreichs Land- und Ernährungswirtschaft und der EG-Binnenmarkt

2.1 Erfahrungen mit dem Freihandelszonenabkommen 1972

Agrarwaren blieben im Freihandelszonenabkommen zwischen Österreich und der EG aus dem Jahre 1972 im wesentlichen ausgeklammert. Für höher verarbeitete Agrarprodukte gilt eine Sonderregelung (Rohstoffpreisausgleich). Zudem wurden gegenseitig einige Handelsbegünstigungen eingeräumt.

Durch die Errichtung des EG-Agrarmarktes unter Ausschluß Österreichs wurde der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft der Zugang zu ihren traditionellen Märkten insbesondere für Rinder und Milchprodukte in Norditalien und Süddeutschland sehr erschwert. Erhebliche Marktanteilsverluste und eine rasche Zunahme des Importüberschusses im Agrarhandel mit der Gemeinschaft waren die Folge. Trotzdem blieb die EG der mit Abstand wichtigste Handelspartner der österreichischen Ernährungswirtschaft. 1989 hat Österreich Agrarwaren im Werte von rund 9,0 Mrd. S. in die EG 12 exportiert und aus der Gemeinschaft Agrarprodukte im Wert von 17,4 Mrd. S. bezogen (Importüberschuß: 8,4 Mrd. S., 1 DM = 7 S.).

2.2 Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft

In Österreich entfielen 1989 rund 6,7% aller Berufstätigen und 3,2% der Brutto-Wertschöpfung auf den Agrarsektor. Dies entspricht etwa dem Durchschnitt der EG 12. In den nördlichen, wirtschaftlich höher entwickelten Staaten der Gemeinschaft ist die Agrarquote allerdings meist deutlich niedriger.

Die natürlichen Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion sind in Österreich im Vergleich zu den jeweils zentralen Produktionsgebieten der Gemeinschaft i.d.R. ungünstiger. Klima und Topographie eines Gebirgslandes erschweren in vielen Fällen die agrarische Erzeugung. Eine kürzere Vegetationszeit, strengere Winter und die Hanglage verteuern z.B. die Rinderhaltung in den Alpen im Vergleich zu den Küstenlagen im Norden und Nordosten der Gemeinschaft. Auch die Agrarstruktur ist aus wirtschaftlicher Sicht ungünstig. In Österreich dominieren kleine und mittlere bäuerliche Betriebe. Die Flächenausstattung ist gering, die Tierbestände sind kleiner und die Spezialisierung ist weniger fortgeschritten als in der EG. Im Vergleich zu den jeweils bedeutendsten Produktionsgebieten der Gemeinschaft sind die Abstände besonders hoch. Die Dynamik des agrarischen Strukturwandels, insbesondere der Zug zu Konzentration und Spezialisierung, war bisher in der österreichischen Landwirtschaft deutlich geringer als in der Gemeinschaft. Zum Teil sind hierfür staatliche Eingriffe und Beschränkungen wie Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung mitverantwortlich.

Schwierige natürliche Bedingungen und die kleinbetriebliche Struktur verteuern die landwirtschaftliche Produktion in Österreich. Teure Betriebsmittel, ein relativ hohes Lohnniveau und zum Teil striktere Auflagen wirken in die gleiche Richtung. In einigen Fällen belastet auch eine geringere Produktivität die Stückkosten. So liegt z.B. die Milchleistung je Kuh in Österreich (1989: 3.778 kg) um rund ein Drittel unter den Ergebnissen in Dänemark und in den Niederlanden. Auch die Hektarerträge im Pflanzenbau sind meist geringer.

Die Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist in Österreich vor allem auf der ersten Stufe (Molkereien, Mühlen, Zucker- und Stärkeindustrie) schlecht strukturiert und wenig effizient. Es gibt zu viele, oft zu kleine Betriebe mit niedriger Auslastung und geringer Produktivität. Hohe Be- und Verarbeitungsspannen, die den Preis der erzeugten Nahrungsmittel belasten, sind die - auch für den Rohstofflieferanten Landwirtschaft - nachteiligen Folgen. Eine aktuelle Durchleuchtung der Molkereiwirtschaft ergab z.B. im Vergleich zur BRD um rund ein Drittel höhere Kosten; die Mühlenspanne ist in Österreich mit rund 200 S je dt vermahlene Getreide rund dreimal so hoch wie in der BRD (Haisch, 1989; Schneider, 1990). Die drückenden Strukturprobleme der Nahrungsmittelerzeuger sind

primär die Folge einer über Jahrzehnte andauernden überzogenen Reglementierung und Ausschaltung des Wettbewerbs.

Schwächen bestehen auch in der Vermarktung von Nahrungsmitteln und in der Innovation. Starke österreichische Nahrungsmittelmarken fehlen weitgehend. Im Export werden österreichische Erzeugnisse zumeist namenlos oder unter lokalen Handelsmarken angeboten. Absatzorganisationen im Ausland sind nur in Ansätzen vorhanden. Die unzureichende Innovation hängt eng mit dem geringen Stellenwert von Forschung und Entwicklung in der österreichischen Ernährungswirtschaft zusammen.

Ungünstige natürliche und ökonomische Voraussetzungen für die agrarische Produktion und daraus resultierende hohe Produktionskosten, eine geringe Effizienz in der Be- und Verarbeitung sowie die aufgezeigten Schwächen in der Vermarktung von Nahrungsmitteln führen dazu, daß die österreichische Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft derzeit der westeuropäischen Konkurrenz nur zum Teil gewachsen sind. Die Teilnahme am westeuropäischen Binnenmarkt verbunden mit der Öffnung des Inlandmarktes läßt unter diesen Bedingungen Marktanteilsverluste für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelerzeuger erwarten.

2.3. Agrarpolitische Ziele und Entwicklungen

In ihren deklarierten Zielen ist die Agrarpolitik der Gemeinschaft jener Österreichs sehr ähnlich. Beide setzen auf den leistungsfähigen bäuerlichen Familienbetrieb als Leitbild der Agrarstruktur, wollen die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit ihrer Landwirtschaft erhöhen, die Bauern am sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt beteiligen, die Agrarmärkte stabilisieren und die Versorgung zu angemessenen Preisen sichern. In den letzten Jahren haben sowohl die Gemeinschaft als auch Österreich ihren Katalog agrarpolitischer Zielsetzungen um ökologische und regionale Anliegen erweitert.

Seit einiger Zeit driften die Agrarpolitik der Gemeinschaft und jene Österreichs merklich auseinander. Die deklarierten Ziele werden in der wirtschaftspolitischen Praxis zumindest unterschiedlich gewichtet (Betonung ökologischer, regionaler und sozialer Aspekte in Österreich, leistungsfähiger Strukturen in der EG). Die Raumfunktion der Landwirtschaft hat in Österreich höheren Stellenwert (Berggebiete, Ostgrenzland). Neuerdings wird die Erhaltung einer flächendeckenden, bäuerlichen Landwirtschaft zunehmend betont. Auch in der Wahl und in der Ausgestaltung ihrer Strategien unterscheiden sich die Agrarpolitiken. Die EG versucht z.B. die Agrarmärkte über eine restriktive Preispolitik auszugleichen. Österreich setzt hierfür stärker auf administrative Eingriffe. Die staatlichen Interventionen auf den Agrarmärkten sind in Österreich ausgeprägter und reichen im Gegensatz zur EG in wichtigen Sparten bis in die Verarbeitung und Vermarktung.

3 Folgen der Integration für die österreichische Land- und Ernährungswirtschaft

Integration bedeutet im Agrarsektor im wesentlichen die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Marktorganisationen, der Außenhandelsregelungen, der Preis- und Strukturpolitik und der gemeinsamen Finanzierungsinstrumente. Sie bedeutet die volle Eingliederung der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den EG-Binnenmarkt.

3.1 Folgen für die Agrarpolitik

Die Übernahme der GAP ist gleichzusetzen einem weitgehenden Verzicht auf eine eigenständige Agrarpolitik. Dadurch werden einige Anliegen des in Österreich forcierten "ökosozialen Ansatzes" (Riegler, 1988) in Frage gestellt. Beispiele sind die bestehenden Maßnahmen zur Begrenzung der Konzentration und zum Schutz der bäuerlichen Produktion (Obergrenzen in der Tierhaltung usw.), zur Förderung ökologischer Anliegen (substantielle Abgabe auf Handelsdünger) und soziale Differenzierungen in der Agrarförderung. Auch die traditionell in Österreich bestehende und auch geschätzte breite gesellschaftliche Fundierung der Agrarpolitik durch Einbindung der wichtigsten sozialen Gruppen und der Länder in deren Formulierung und Vollzug würde zwangsläufig durch die Verlagerung der Entscheidungen nach Brüssel eingeschränkt.

Besondere Beachtung finden in Österreich die möglichen Folgen einer Übernahme der GAP für die Förderung benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete. Den Hintergrund bildet ein hoher Anteil von Begbauernbetrieben und Betrieben in sonstigen benachteiligten Regionen. Nutzt Österreich die bestehenden Möglichkeiten voll, dann sind nach Schätzungen am Beispiel Bayerns für die österreichische Landwirtschaft von einer Umstellung der geltenden Direktzahlung und sonstigen Förderungen für Bergbauern und Betriebe in anderen benachteiligten Gebieten auf eine EG-konforme Ausgleichszulage usw. in Summe Vorteile zu erwarten. Nach Regionen und Betriebsgruppen dürfte es allerdings neben Gewinnern auch Verlierer geben.

3.2 Folgen auf den Agrar- und Betriebsmittelmärkten

Die Öffnung des bisher gut abgeschirmten Inlandsmarktes und Übernahme der Gemeinsamen Marktorganisationen bedeutet einen wichtigen Schritt zur Liberalisierung der Agrarmärkte und mehr Wettbewerb. Daraus folgt ein erhöhter Druck zur Strukturbereinigung, Rationalisierung und verstärkter Marktausrichtung in der gesamten Ernährungswirtschaft. Die bisher besonders streng reglementierten Bereiche, wie Milchwirtschaft und Mühlenwirtschaft, wären naturgemäß vom frischen Wind besonders betroffen. Reformen sind in diesen Sparten allerdings mit oder ohne EG-Annäherung überfällig. Bleiben sie aus, ist für den EG-Fall mit schweren Erschütterungen und Einbrüchen zu rechnen.

Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise sind in Österreich derzeit meist höher als in der Gemeinschaft. Für den Integrationsfall bedeutet dies mehr oder weniger ausgeprägte Preissenkungen. Die größten Einbußen wären für Getreide, Schweine, Eier, Geflügel und Zuchtrinder zu erwarten. Die Preise für Schlachtrinder und Holz dürften anziehen. Billigere Betriebsmittel (mehr Wettbewerb, Streichung bestehender Abgaben) dämpfen die Folgen niedrigerer Agrarpreise für die betriebswirtschaftliche Rentabilität. In der Mehrzahl der Produktionsparten kann der Rohertragsverlust jedoch nicht voll ausgeglichen werden. Die zum Teil erheblichen Preis- und Rentabilitätsvorteile der österreichischen Landwirtschaft im Getreidebau und in den nachgelagerten Veredelungszweigen gehen im wesentlichen auf eine unterschiedliche Preispolitik in den Jahren nach 1984 zurück.

In Summe dürfte die Übernahme der GAP unter Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen in der Produktion und im Betriebsmitteleinsatz aus heutiger Sicht den österreichischen Bauern Verluste von rund 3 Mrd. S. bringen, das sind rund 8% aller Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft. Eventuelle flankierende Maßnahmen und Hilfen für die Landwirtschaft zur Abfederung der Integrationsfolgen sind dabei nicht berücksich-

tigt; sie wären wohl zu erwarten und werden auch diskutiert (höhere Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten Gebieten, Entlastungen bei den Kosten der Infrastruktur usw.).

3.3 Vorteile der Integration

Die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an der westeuropäischen Integration ist auch für die österreichischen Bauern eine entscheidende Weichenstellung, die keineswegs ausschließlich aus dem Blickwinkel aktueller Preisdifferenzen entschieden werden kann. Die verantwortlichen österreichischen Agrarvertreter sind sich dessen auch weitgehend bewußt.

Der entscheidende Vorteil der Integration - der für ein kleines Land wie Österreich besonders ins Gewicht fällt - ist der freie Marktzutritt. Rinder, Milchprodukte usw. unbehindert auf den kaufkräftigen Märkten Oberitaliens und Süddeutschlands anbieten zu können, ist längerfristig für die österreichischen Bauern ungleich wichtiger als Unterschiede in den aktuellen Preisnotierungen, die sich erfahrungsgemäß schon kurzfristig ändern können. Besondere Bedeutung hat der freie Zugang zu den EG-Märkten für die Rinderhaltung (Milch und Rinder), in der rund zwei Fünftel des gesamten landwirtschaftlichen Rohertrags erwirtschaftet werden. Rund 40% aller erzeugten Rinder werden exportiert, der dominierende Abnehmer ist Italien. Bleibt Österreich dem westeuropäischen Binnenmarkt fern, würde dies nach den bisherigen Erfahrungen der Land- und Ernährungswirtschaft den Zutritt zu ihren traditionellen Märkten weiter erschweren. Kaufkräftige Ersatzmärkte sind kaum in Sicht. Marktanteilsverluste in der EG würden demnach eine zunehmende Ausrichtung der Produktion auf den Inlandsbedarf erzwingen.

Um im Integrationsfall die Chancen des freien Marktzutritts auch nutzen zu können, ist allerdings eine Stärkung der Wettbewerbskraft der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft unerlässlich. Dazu bedarf es insbesondere mehr Marktbewußtsein und unternehmerisches Denken - und zwar auf allen Ebenen: unter den Bauern, in der Nahrungsmittelindustrie und in den Absatzorganisationen.

Neben dem zentralen Anliegen des ungehinderten Marktzutritts sind für die österreichischen Bauern natürlich auch die von der Integration erwarteten positiven gesamtwirtschaftlichen Impulse von Bedeutung.

3.4. Folgen für die Verbraucher und die öffentlichen Haushalte

Für die Verbraucher läßt die Integration überwiegend Vorteile, aber auch einige Nachteile erwarten. Der wahrscheinlich bedeutendste Vorteil: Nahrungsmittel würden erheblich billiger. Niedrigere Erzeugerpreise, die forcierte Strukturbereinigung, Rationalisierung und Marktorientierung in der Be- und Verarbeitung, mehr Wettbewerb und weniger Reglementierung auch in der Verteilung sowie die Übernahme der Kosten für die Lagerung und Verwertung landwirtschaftlicher Überschüsse durch den EAGFL, lassen aus heutiger Sicht deutliche Preissenkungen erwarten. Ein weiterer Vorteil wäre eine größere Vielfalt des Angebots, vor allem an Obst und Gemüse. Als Nachteil gilt, daß die bestehenden relativ strengen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen und Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt durch die EG-Regelungen bzw. die Marktöffnung beeinträchtigt werden könnten.

Dank eines relativ hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes (das Sozialprodukt je Kopf liegt in Österreich über dem Durchschnitt der EG 12), relativ bescheidener regionaler Disparitäten und einer guten Beschäftigungslage wäre Österreich als EG-Mitglied in der Rolle eines Nettozahlers. Das Bundesministerium für Finanzen (Blaha - Kitzmantel, 1988) schätzt auf der Basis des Jahres 1989 die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte auf rund 13 Mrd. S..

Literaturverzeichnis

BLAHA, R., KITZMANTEL, E. (Koordination), Budgetäre Wirkungen eines EG-Beitritts, Bundesministerium für Finanzen, Wien 1988.

BREUSS, F., HANDLER, H., STANKOVSKY, J., "Österreichs Wirtschaft und die EG, Ergebnisse aus WIFO-Studien", WIFO-Monatsberichte, 1989, 62 (4).

HAISCH, K.H., Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Verbandsgebiet der AGROSSERTA, Gutachten, Weihenstephan, 1989.

RIEGLER, J., Zukunft für die Bauern. Manifest für eine ökosoziale Agrarpolitik in Österreich, Wien, 1988.

SCHNEIDER, M., Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt, WIFO-Gutachten, Wien, 1989.

SCHNEIDER, M., "Branchenbericht Milchverarbeitung und Mühlenwirtschaft" in Aiginger, K. (Koordination), Perspektiven der Nahrungs- und Genußmittelerzeugung, WIFO-Gutachten, Wien, 1990.

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER EG UND DEN SKANDINAVISCHEN EFTA-LÄNDERN IM AGRARBEREICH

von

Gerhard HAXSEN, Braunschweig

1 Einleitung

Nach Inkrafttreten der Römischen Verträge erfolgte 1969 mit der Schaffung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) durch die Staaten in der Nachbarschaft der EWG die Gründung einer zweiten Organisation zur wirtschaftlichen Kooperation in Europa. Im Gegensatz zur EG beabsichtigten die EFTA-Staaten keine politische sondern lediglich eine ökonomische Integration ohne supranationale Institutionen (EFTA, 1987, S. 11 f.). Angestrebt wurde dabei ein Abbau von Handelshemmnissen auch über die Freihandelszone hinaus. Hinsichtlich der Beziehungen zur EWG äußerten die EFTA-Staaten bereits in der Präambel des Gründungsvertrages die Absicht, "die baldige Schaffung einer multilateralen Assoziation zu erleichtern" mit dem Ziel der "Beseitigung der Handelsschranken und der Förderung einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit" auch mit den Mitgliedern der EWG (EFTA, 1987, S. 11).

Die relativ kleinen aber außerwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften der zum Teil an der Peripherie Europas gelegenen EFTA-Länder sind mit der EG u.a. durch intensive Handelsbeziehungen verbunden. Mehr als 55% ihrer Exporte entfallen auf die EG und mehr als 60% der Importe werden aus der EG bezogen. Die EFTA-Staaten verfolgen deshalb das Ziel, den Unternehmen in ihren Ländern die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Anbietern aus der EG auch nach 1992 zu erhalten (REGJERINGSUTVALGET, 1989, S. 9; BRAUNERHJELM, S. 21).

Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden einige Bereiche der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen EG und EFTA skizziert und anschließend Fragen erörtert werden, die den Agrarhandel sowie grenzüberschreitende Umweltprobleme der Landwirtschaft in der EG sowie in den skandinavischen EFTA-Ländern betreffen.

2 Position der EFTA gegenüber der EG

Zwischen EG und EFTA war bis 1984 die vollständige Beseitigung der Zölle auf gewerbliche und industrielle Güter realisiert worden. Im ernährungswirtschaftlichen Außenhandel wurde bei bestimmten verarbeiteten Erzeugnissen der Landwirtschaft und der Fischerei ein Zollabbau für die industrielle Wertschöpfung vereinbart.

Zur Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen wurde ebenfalls 1984 auf einer gemeinsamen Konferenz der Außenminister aus den Mitgliedsländern der EG und der EFTA in Luxemburg die Schaffung eines "Europäischen Wirtschaftsraumes" proklamiert und dabei auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit u.a. für die Bereiche Landwirtschaft und Fischerei (EFTA, 1987, S. 170 f.) vorgeschlagen. Ausschlaggebend für die Forcierung der Bemühungen der EFTA-Staaten zur ökonomischen Integration Europas war allerdings die Veröffentlichung des Weißbuchs über die Vollendung des Binnenmarktes durch die EG-

Kommission und die Erwartung, daß der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen im EG-Binnenmarkt eine bessere Ausschöpfung von Skaleneffekten ermöglicht und eine Zunahme des Wettbewerbs u.a. durch Abbau der Segmentierung nationaler Märkte bedingt (Krugman, 1988, S. 10 ff.).

Die EFTA-Staaten verfolgen deshalb das Ziel, "so vollständig wie möglich am Binnenmarkt der Gemeinschaft teilzuhaben" (REISCH, 1989, S. 6). Nach den Vorschlägen des EG-Kommissionspräsidenten Delors zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EG und EFTA verwiesen die EFTA-Staaten bei einer Konferenz der Regierungschefs im Frühjahr 1989 auf ihre Bedeutung für die europäische Integration und äußerten ihr Interesse an Verhandlungen über eine möglichst vollständige Verwirklichung eines freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen sowie an einer Zusammenarbeit in Bereichen, die über das Binnenmarktprogramm hinausgehen.¹

Dazu sind in diesem Beitrag mögliche Konsequenzen des Europäischen Binnenmarktes für den Agrarhandel sowie das Problem grenzüberschreitender Umwelteffekte zu erörtern.

3 Gegenstand der Untersuchung

Dabei soll auf folgende Fragen eingegangen werden:

- Welche Änderungen könnten sich im Agrarhandel zwischen der EG und den skandinavischen EFTA-Ländern nach Realisierung des EG-Binnenmarktes ergeben?
- Welche Bedeutung haben Umweltbelastungen aus intensiver Agrarproduktion für umweltpolitische Maßnahmen in Norwegen und Schweden?

Ausschlaggebend für die hier gewählte Konzentration auf die skandinavischen EFTA-Länder sind die engen Handelsbeziehungen zwischen Norwegen, Schweden und Dänemark sowie die Verflechtung Dänemarks mit den nördlichen Nachbarländern durch die Mitgliedschaft im Rat der Nordischen Länder, die u.a. in den Bereichen Verbraucherschutz und Umweltpolitik sowie in der wechselseitigen Anerkennung von veterinär- und phytosanitären Kontrollen ihren Niederschlag findet (REGJERINGSUTVVALGET, 1989, S. 69 f.).

Im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Agrarhandels sollen im folgenden Möglichkeiten zum Abbau von Handelshemmnissen, eventuelle handelsumlenkende Effekte des EG-Binnenmarktes sowie Auswirkungen einer hypothetischen "Übernahme" der EG-Markt- und Preispolitik in Norwegen und Schweden diskutiert werden.

4 Mögliche Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für den Agrarhandel

Wegen unterschiedlicher Politiken der EG und der einzelnen EFTA-Staaten sind derzeit im Agrarsektor und im Fischereisektor die Voraussetzungen für einen freien Warenverkehr nicht gegeben; u.a. aufgrund komparativer Kostennachteile besteht in Schweden und insbesondere in Norwegen eine ausgeprägte Protektion der Landwirtschaft, die durch hohe Beträge der Produzenten-Subventions-Äquivalente dokumentiert wird (JORDBRUKS-DEPARTEMENTET, 1989, S. 47 ff). Neben preispolitischen Maßnahmen wird der Warenaustausch der nordischen Länder mit der EG auch durch unterschiedliche veterinär- und phytosanitäre Normen erschwert. Dies gilt vornehmlich für Importe aus südeuropäischen

1) Forschung, Bildung, regionale und globale Umweltprobleme.

Ländern (LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND, 1989, S. 162). In Skandinavien (wie in den meisten EFTA-Ländern) besteht wenig Neigung, im Hinblick auf Verbraucherschutz und Tiergesundheit eingeführte Normen zu ändern (REGJERINGUTVALGET, 1989, S. 127; UTRIKESDEPARTEMENTET, 1989, S. 147).

Die komparativen Kostennachteile Norwegens und Schwedens schlagen sich im ernährungswirtschaftlichen Handel durch die Defizite bei Obst und Gemüse sowie bei Zucker nieder (Vgl. Tabellen 1 und 2). Bei Getreide und Getreideerzeugnissen besteht ebenfalls ein Defizit gegenüber der EG; im Fall Schwedens ist allerdings für den gesamten Außenhandel dieser Warengruppe ein Überschuß zu verzeichnen.

Tabelle 1: Außenhandel Norwegens mit Gütern der Ernährungs-
wirtschaft 1988 (Mio nkr)

	Import			Export		
	EG	dar. Däne- mark	insges.	EG	dar. Däne- mark	insges.
Fleisch u. Fleisch- erz.	40.9	26.4	118	17.4	1.4	70.2
Molke- reipr. u. Eier	76.2	47.3	85.4	58.7	9.6	461
Fisch	176.6	131.7	689.9	5960.4	9.6	461
Getreide u. Getrei- deerz.	501.4	145.5	953.2	37.5	15.7	145.1
Obst u. Gemüse	1004.1	58.6	2341.9	21.8	4.2	48.7
Zucker u. Honig	463.9	266.8	600.6	11.1	10.3	46.4
Futter- mittel*	423.4	141.6	646.7	136.2	75.7	667
Ölsaaten	20.1	2.7	577.5	0.4	0.2	2.1
Tier. u. pfl. Fette	132.4	80.4	381.2	160.1	33	522.3
Sonst. Agrar- pr. u. Nahrm.	361	119.2	498.3	26.4	5.3	159.6
Summe	3200	1020.2	6892.7	6430	1248.9	12168.9

* ohne unvermahlene Getreide

Quelle: Norges officielle Statistik, Statistik årsbok 1989

Tabelle 2: Außenhandel Schwedens mit Gütern der Ernährungswirtschaft 1988 (Mio skr)

	Import			Export		
	EG	dar. Dänemark	insg.	EG	dar. Dänemark	insg.
Fleisch u. Fleisch- erz.	266	164	893	82	2	370
Molkerei- pr. u. Eier	273	107	387	36	7	267
Fisch	738	545	2369	431	264	909
Getreide u. Getr. Erz.	615	233	931	474	52	1159
Obst u. Gemüse	2741	147	5369	252	29	466
Zucker u. Honig	315	162	559	95	33	352
Futter- mittel	589	154	1198	30	13	128
Sonst. Agrarpr. u. Nahrm.	524	134	838	180	39	446
Summe	6061	1646	12544	1580	439	4097

* ohne unvermahlenes Getreide

Quelle: Sveriges officiella statistik, Statistik årsbok för Sverige 1990
Statistik årsbok 1989

Zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen EG und EFTA im Agrarbereich sind nach Auffassung der EG-Kommission Verhandlungen über globale Zugeständnisse zu führen, die für beide Partner den Marktzugang erleichtern. Das Interesse der skandinavischen EFTA-Länder hinsichtlich des Abbaues von Handelshemmnissen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft konzentriert sich allerdings auf Fisch und auf verarbeitete Erzeugnisse aus dem Fischerei- und dem Agrarsektor. In diesem Bereich geht es um Handelserleichterungen durch Vereinfachungen und mehr Transparenz bei der Berechnung des Preisausgleichs für die Rohware (UTRIKESDEPARTEMENTET, 1989, S. 76 f.)².

Für die künftige Entwicklung des ernährungswirtschaftlichen Handels mit der EG werden nicht nur administrative Maßnahmen maßgebend sein, sondern auch die von KRUGMAN (1988) konstatierten Änderungen der Wettbewerbsverhältnisse im EG-Binnenmarkt, wenn man davon ausgeht, daß in der Ernährungsindustrie ebenfalls Produktivitätssteigerungen durch Ausschöpfung von Skaleneffekten stattfinden werden und im Handel der Wettbewerb infolge eines Abbaus von nationalen Marktsegmenten zunehmen wird (TANGERMANN).

2) Zum Problem der Transparenz bei der Ermittlung des Preisausgleichs in der EG vgl. auch den Beitrag von KERSTEN in diesem Band.

Bei Realisierung des Europäischen Binnenmarktes ohne Beteiligung der EFTA-Staaten können sich für den Export an verarbeiteten Erzeugnissen in die EG Einbußen aufgrund handelsumlenkender Effekte ergeben (WIJKMAN, 1989, S. 5). Wählt man als Referenzsituation den jetzigen Export an verschiedenen Lebensmitteln aus Norwegen und Schweden in die EG und deren Anteil an der gesamten ernährungswirtschaftlichen Ausfuhr, sind Handelsumlenkungen bei Fischprodukten und für Schweden ferner bei Getreideerzeugnissen und verarbeiteten Gemüse zu erwarten.

Die Konsequenzen eines freien Warenverkehrs auch im Agrarbereich und die Auswirkungen einer "Übernahme" der Markt- und Preispolitik aus der EG wurden in agrarökonomischen Instituten in Norwegen (HELGEN, NERSTEN, RISETH, 1989) und Schweden (JOHANSSON, 1988) mit Hilfe regional differenzierter Programmierungsmodelle untersucht. Grundlage für die Preisannahmen im norwegischen Modell Erzeugerpreisverhältnisse in Bayern, für die im schwedischen Modell Erzeugerpreise in Dänemark während der Periode 1982-1984 (Szenario mit höheren Preisen) bzw. 1985-1987 (Szenario mit niedrigeren Preisen; zur Formulierung der Modellannahme vgl. auch einen Bericht in Agra-Europe, 1989).

Für den Agrarhandel Schwedens ergeben sich in den für das Jahr 1995³ errechneten Varianten bei nahezu allen tierischen Erzeugnissen gegenüber der Vergleichslösung⁴ ein Rückgang der Inlandsproduktion und eine Zunahme der Nettoimporte (vgl. Tabelle 3). Eine Abnahme der Inlandsproduktion mit Konsequenzen für den Außenhandel wird ebenfalls bei Weizen und Roggen ermittelt, während bei Futtergetreide aufgrund des verminderten Viehbestandes und bei Ölsaaten aufgrund veränderter Preisrelation eine Zunahme der Exporte zu verzeichnen ist.

Die Ergebnisse der norwegischen Studie veranschaulichen Auswirkungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe. Sie weisen generell Einbußen aus, die in Betrieben mit Marktfruchtbau und mit flächenunabhängiger Veredlung am stärksten ausfallen, hier allerdings im Zusammenhang mit dem Außenhandel nicht weiter erörtert werden sollen.

Differenzen bestehen zwischen der EG und den skandinavischen EFTA-Ländern nicht allein bei den Preisverhältnissen auf den Produktmärkten sondern auch bei den Faktorpreisrelationen, die u. a. aus umweltpolitischen Maßnahmen resultieren und im folgenden zu diskutieren sind.

3) Angenommener Termin der Angleichung.

4) Annahme der Preisverhältnisse gegenüber 1987 unverändert.

Tabelle 3: Modellergebnisse zum Außenhandel Schwedens Nettoexporte bzw. Nettoimporte (1000 t)

Nationale Politik		EG-Politik			
Realpreise	wie 1987	wie in Dänemark			
		1985-1987		1982-1984	
Faktormobilität		voll	reduz.	voll	reduz.
EXPORT					
Futtergetreide	300	1099	702	2077	1700
Weizen	1388	1170	1105	1366	1191
Ölsaaten	150	313	311	301	314
IMPORT					
Roggen	0	114	119	114	96
Rindfleisch	34	50	38	38	28
Käse	15	15	15	15	15
Schweinefleisch	0	147	55	78	15
Geflügelfleisch	0	41	0	40	0
Eier	0	50	41	49	0

Quelle: Johansson (1988)

5 Umweltprobleme

Ein wesentlicher Punkt in der Diskussion über Umweltprobleme der Landwirtschaft ist in allen skandinavischen Ländern die Belastung der offenen Gewässer durch Pflanzennährstoffe und Pflanzenschutzmittel (DUBGAARD, 1990; DRAKE, 1989). Obwohl die Belastung der Nordsee und Ostsee nicht allein ein skandinavisches Problem ist und obwohl die Auswaschung von Pflanzennährstoffen in Schweden geringer ist als in den Nachbarstaaten (vgl. Tabelle 4), wurde deren Verminderung in Norwegen und Schweden nicht allein als umweltpolitisches Ziel proklamiert; neben den Beihilfen für eine verbesserte Nutzung tierischer Exkremente bestehen auch durch die Erhebung von Umweltabgaben auf Handelsdünger und Pflanzenschutzmittel ökonomische Anreize für eine flächendeckende Verminderung der Intensität im gesamten Land. Die in Schweden seit 1984 erhobenen Umweltabgaben auf Pflanzenschutzmittel und Handelsdünger wurden 1988 verdoppelt und betragen 0,60 skr/kg Stickstoff, 1,20 skr/kg Phosphat und 4 skr/kg Wirkstoff in Pflanzenschutzmitteln. In Norwegen belaufen sich die Steuersätze auf 11 % für Pflanzenschutzmittel und 7 % für Handelsdünger.

Tabelle 4: Gewässerbelastung durch Stickstoff

	Dänemark	Norwegen	Schweden	BR Deutsch- land
Eintrag insges. (1000 t)	290	69	130	755
Anteil der Landw. (1000 t)	260	40	50	347
Auswaschung pro ha LF (kg)	91	41	17	29

Quelle: Södal et al. (1990), Haxsen (1990).

Bestrebungen für die Erhebung von Abgaben auf mineralischen Stickstoff bestehen ebenfalls in Dänemark. Ein endgültiger Beschluß steht aber noch aus und wird nun vermutlich durch die Bemühungen zur Steuerharmonisierung in der EG erschwert.

Somit fehlen für den auch seitens der skandinavischen EFTA-Staaten angestrebten Europäischen Wirtschaftsraum im Agrarbereich die Voraussetzungen für einen ungehinderten Warenverkehr nicht nur aufgrund unterschiedlicher Agrarpolitiken sondern auch aufgrund unterschiedlicher umweltpolitischer Maßnahmen. Die Differenzen resultieren sowohl aus divergierenden Standortbedingungen als auch unterschiedlichen Bewertungen von externen Effekten.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE: Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für die Landwirtschaft in Schweden. - Länderberichte 40/89.

BRAUNERHIELM, E.: Vart är Sverige på väg? - Sveriges Lantbruksuniversitet. Konsulentavdelningens rapporter. Allmänt 149. Uppsala 1989.

DRAKE, L.: Swedish Agriculture at a Turning Point. - Agriculture and Human Values, 1989, S. 117 - 126.

DUBGAARD, A.: Danish Policy Measures to Control Agricultural Impacts on the Environment. - Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Rapport nr. 52. København 1990.

EFTA (Hrsg.): Die Europäische Freihandelsassoziation.- Genf 1987.

HAXSEN, G.: National Measures of Environmental Policy in Agricultural Production. - Contributed Paper to the International Conference on "Environmental Cooperation and Policy in the Single European Market". Venedig 1990.

HELGEN, S., NERSTEN, N.K. og RISBETH, O.: Konsekvenser for jordbruksinntektene av et eventuelt EF-medlemskap. - Oslo 1989.

JOHANSSON, V.: Orienterande analys beträffande ekonomiska konsekvenser för det svenska jordbruket av anslutning till EG. - Utkast, Sveriges Lantbruksuniversitet. Uppsala 1988.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET (Hrsg.): En ny livmedelspolitik. - Stockholm 1989.

KOMMISSION DER EG: Die künftigen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der EFTA. - Informatorische Aufzeichnung. Brüssel 1989.

KRUGMAN, P.: EFTA AND 1992. - Occasional Paper No. 23. European Free Trade Association, Economic Affairs Department. Genf 1988.

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND: Jordbruket i EG. - Stockholm 1989.

REGJERINGSUTVALGET: Norges tilpasning til EF's indre marked. - Statusrapport. Oslo 1989.

REISCH, G.: 1992 - Eine gewaltige Herausforderung für die EFTA. - EFTA-Bulletin 1/89.

SÖDAL, D.P. og VATN, A.: Landbruksforurensninger. - In: Landbrukspolitikk og miljø. Oslo 1990.

TANGERMANN, S.: Konsequenzen von veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Land- und Forstwirtschaft. - Beitrag in diesem Band.

WIJKMAN, P.M.: The Internal Market and EFTA. - In: EFTA (Hrsg.): EFTA-Trade 1988. Genf 1989.

UTRIKESDEPARTEMENT: Sverige och den västeuropäiska integrationen. Redovisning av det svenska integrationsarbetet. Stockholm 1989.

AUSWIRKUNGEN DER EG-WIRTSCHAFTS- UND AGRARPOLITIK AUF SÜDASIATISCHE LÄNDER, INSBESONDERE INDIEN

von

Wolfgang-Peter ZINGEL, Heidelberg

1 Einleitung

Die angestrebte und angekündigte Herstellung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes zum 1.1.1993 hat außerhalb der EG Beachtung gefunden und Befürchtungen geweckt, so auch in den Ländern Südasiens. Dort lebt mehr als ein Viertel der Einwohner aller Entwicklungsländer, die Region ist einer der größten Agrarproduzenten und theoretisch einer der größten Absatzmärkte. Es bestehen Pläne einer regionalen Kooperation in der South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), die - wenn sie sich realisieren ließen - die Region zu einem der größten Wirtschaftsböcke machen würden.

2 Vorgehensweise

Die vorliegende Untersuchung setzt an mit einer Analyse der Wirtschaft Südasiens und ihrer Einbindung in die internationale Arbeitsteilung und führt zu der Rolle, die die EG dort spielt und spielen kann. Dieses Verfahren bietet sich an, da - wie noch zu zeigen sein wird - der Handel der südasiatischen Länder mit denen der EG umfangreicher ist als mit jedem anderen Handelspartner, ihre außenwirtschaftliche Verflechtung aber - vor allem die Indiens - verglichen mit der vieler anderer Entwicklungsländer gering ist.

3 Zur Situation der südasiatischen Ökonomien

Die neun Staaten Südasiens, wenn man neben den sieben SAARC Mitgliedern (Indien, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhutan, Malediven) noch Afghanistan und Myanmar (Birma) einbezieht, beherbergen mit über 1 Mrd. Einwohnern 21 v.H. der Weltbevölkerung und erwirtschaften 2 v.H. des Weltsozialprodukts. Sie sind landwirtschaftlich/ländlich geprägt, doch trägt die Landwirtschaft nur noch zu kaum 30 v.H. zum Bruttoinlandsprodukt bei; größer ist der Anteil der Dienstleistungen, die die Landwirtschaft bald auch bei der Zahl der Erwerbstätigen überholt haben werden. Das warenproduzierende Gewerbe und der Dienstleistungsbereich sind mit der Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Ausgangsprodukte und ihrer Verteilung beschäftigt; die nichtlandwirtschaftliche Produktion ist vor allem in Indien und Pakistan von steigender Bedeutung. Die relative Einkommensverteilung ist der Europas und Nordamerikas nicht unähnlich,¹ allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau. Dies bedeutet eine Mittelschicht von wenigstens 100 Mio.,

1) Es lassen sich Gini-Koeffizienten in der Größenordnung von 0,30 bis 0,35 errechnen. Grundlage der eigenen Berechnungen: World development report 1990, pp. 236-237, und frühere Ausgaben.

deren Einkommen für eine reichliche Ernährung und einfache Konsumgüter ausreicht, für europäische Verhältnisse dennoch gering ist: Bei einem Sozialprodukt von von rund 300 Mio. US-\$, einer Bevölkerung von 1 Mrd., einem Anteil des obersten Einkommensdezils am gesamten Einkommen von 30 v.H. und einer Konsumquote von 80 v.H. ergibt sich für das "reichste" Zehntel der Bevölkerung ein Jahreskonsum von 720 US-\$ pro Kopf. Damit besteht ein Inlandsmarkt, der als Absatzmarkt für Industrie- und Agrarprodukte durchaus international attraktiv sein könnte; zugleich erlaubt er - vor allem in Indien - der aufkommenden Industrie hinreichend große Stückzahlen um zu niedrigen Durchschnittskosten produzieren und auf dem Weltmarkt als Anbieter konkurrieren zu können.² Gleichzeitig dürfte aber mehr als die Hälfte der Ärmsten der Erde in Südasien leben. Die Konsumausgaben der ärmsten 20 v.H. der Bevölkerung liegen in der Größenordnung von 85 US-\$ pro Kopf und Jahr, das sind weniger als das Durchschnittseinkommen irgendeines Landes der Welt. Der Nahrungsbedarf der "absolut Armen" steigt jährlich um etwa 2 Mio. t Getreide (oder Äquivalente),³ führt aber mangels Einkommen zu einer geringeren Steigerung der kaufkräftigen Nachfrage.

4 Internationale Arbeitsteilung

Südasien ist bis jetzt jedoch gering in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Mit (1988) 21,5 Mrd. US-\$ Ausfuhren und 32,5 Mrd. US-\$ Einfuhren hat Südasien einen Anteil am Welthandel von 0,7 v.H. und 1,1 v.H., die Tendenz ist seit Jahrzehnten rückläufig. Die erheblichen Defizite im Warenverkehr werden durch eine passive Dienstleistungsbilanz vergrößert und ausgeglichen durch die Überweisungen der Arbeiter im Ausland (Tendenz abnehmend) und Schenkungen und Kredite des Auslands zu Vorzugskonditionen. Private Investitionen des Auslands spielen kaum eine Rolle, kommerzielle Kredite wurden erst in letzter Zeit und in geringem Umfang auf den internationalen Kapitalmärkten aufgenommen, die Bestände an Gold und Devisen reichen gerade für den laufenden Zahlungsverkehr aus. Die Auslandsschulden der Region liegen in der Größenordnung von 100 Mrd. US-\$, der Schuldendienst hält sich aber wegen der "weichen" Konditionen noch in vertretbaren Grenzen, jedoch mit negativer Tendenz: bei neuen Krediten sind die Zinsen höher und die Laufzeiten kürzer⁴. Die Außenhandelsquote, d.h. das Verhältnis der Summe von Ein- und Ausfuhren zum Bruttosozialprodukt, ist mit 19 v.H. für Südasien eine der niedrigsten der Welt (Indien allein 16 v.H., China 28 v.H.). Auch in Zukunft dürfte eine stärkere Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung nicht zu erwarten sein, vor allem nicht unter Wettbewerbsbedingungen. Was KEBSCHULL über Indien schreibt, gilt mehr oder weniger auch für dessen kleinere Nachbarn: "Die Wirtschaftspolitik ist nicht am Referenzsystem der Marktwirtschaft ausgerichtet. Bei den sogenannten Liberalisierungsmaßnahmen geht es weniger um den Abbau von Preisverzerrungen, optimale Faktorallokation oder strukturelle

2) Alle Angaben zum Handel - soweit nicht anders vermerkt - FAO trade yearbook 42.1988 und frühere Ausgaben.

3) Unter der Annahme einer Bevölkerung von 400 Mio. unter der absoluten Armutsgrenze, einem (eher niedrigeren) natürlichen Bevölkerungswachstum von 2,5 v.H. pro Jahr und einem Nahrungsbedarf (in der Praxis von dieser Gruppe nicht erreicht) von 200 kg Getreide pro Kopf und Jahr.

4) World development report 1990.

Anpassung an die Weltwirtschaft, sondern weit eher um die Maximierung von Deviseneinnahmen im Sinne merkantilistischer Wirtschaftspolitik.⁵

In der warenmäßigen Zusammensetzung dominieren bei den Importen Industriewaren und Energie und bei den Exporten landwirtschaftliche Roh- und Verarbeitungsprodukte. Der Anteil der Agrarprodukte bei Ein- und Ausfuhren ist auf unter 20 v.H. gefallen, und zwar hat

- bei den Einfuhren eine Verlagerung von Getreide zu pflanzlichen Fetten und Ölen sowie Molkereiprodukten und
- bei den Ausfuhren eine Verlagerung von landwirtschaftlichen Rohstoffen zu meist einfachen Verarbeitungserzeugnissen sowie zu statistisch nicht erfaßten illegalen Ausfuhren (Drogen) stattgefunden.

Der Agrarhandel beläuft sich in beiden Richtungen (1988) auf jeweils 4,3 Mrd US-\$, ist also ausgeglichen; im weiteren Sinne wären die Fischerei und Forstwirtschaft einzubeziehen, deren Exporte schneller wachsen als die der Landwirtschaft (1988: 714 Mio. US-\$ und 112 Mio. US-\$), bei geringen Importen. An den landwirtschaftlichen Importen haben Nahrungsgüter (SITC -0) mit mehr als der Hälfte den größten, wenn auch im Zeitablauf stark schwankenden, Anteil (1988: 2,4 Mrd. US-\$); hier steht Getreide an erster Stelle (1988: 744 Mio. US-\$). Indien und Pakistan haben eine relativ erfolgreiche Politik der Importsubstitution bei Getreide betrieben, nur bei und nach extrem schlechten Ernten sind sie noch auf Importe angewiesen; Pakistan exportiert hochwertigen Reis und importiert billigen Weizen, ist also per Saldo auch Selbstversorger. Allein Bangladesh und Sri Lanka sind in allen Jahren auf Getreideimporte angewiesen. Tendenziell nimmt der Anteil von Reis bei den Importen zu, 1988 1,6 Mio. t in der Region, gegenüber 5,9 Mio. t Weizen. In den 80er Jahren stark zugenommen haben die Importe von Molkereierzeugnissen, und zwar ständig in Bangladesh und Sri Lanka und seit Beginn des Jahrzehnts rückläufig in Indien und Pakistan.

Noch bedeutender und beständiger zunehmend als Getreide sind die Importe von tierischen und pflanzlichen Ölen (SITC -4), 1988 im Umfang von 1,6 Mrd. US-\$; der überwiegende Teil davon sind fixierte Pflanzenfette.

Bei den Agrarausfuhren hat die Gruppe Kaffee, Tee, Kakao und Gewürze (SITC -07) einen konstanten Anteil von gut einem Drittel (1988: 1,5 Mrd. US-\$), es folgen Textilfasern, d.h. Baumwolle aus Pakistan und Jute aus Bangladesh (0,8 Mrd. US-\$), Obst und Gemüse und Getreide (je 0,5 Mrd. US-\$), letzteres in jährlich sehr unterschiedlichem Umfang. Bedeutend sind noch Rohgummi (Sri Lanka), Futtermittel, Tabak und - gelegentlich - Zucker (Tabelle 1).

Klassifiziert man den Agrarhandel nach der Beständigkeit der Ein- oder Ausfuhr, so erkennt man, daß sich Produkte mit einer vergleichsweise geringen Inlandsproduktion oder -verwendung für den Endverbrauch oder die Verarbeitung, relativ kontinuierlich entwickeln: Dies gilt bei der Einfuhr für Speiseöle und Molkereiprodukte, deren Inlandsproduktion

5) Dietrich KEBSCHULL: Anmerkungen zur indischen Liberalisierungspolitik. In: Dietmar Rothermund (Hrsg.): Erste Heidelberger Südasiengespräche. Beiträge zur Südasienforschung Band 135. Stuttgart: Franz Steiner. 1990. p. 117.

hinter der sich bei hohen Einkommenselastizitäten rasch steigenden Nachfrage zurückbleibt und bei der Ausfuhr für Tee, Gummi, Obst und in geringerem Maße für Futtermittel. Die Getreideproduktion ist auf die Inlandsversorgung ausgerichtet, die einzige Ausnahme ist der Reiseexport Pakistans. Birmas Reiseexporte, einstmals mit Abstand die höchsten der Welt, sind fast völlig zusammengebrochen. Die Textilfasern werden in Indien fast völlig und in Pakistan und Bangladesch zum (größeren) Teil verarbeitet. Die inländische Verarbeitung, vielfach in Staatsbetrieben, hat den Vorrang; so erklären sich die z.T. extremen Schwankungen der Exporte. Ähnlich verhält es sich bei Tabak.

Tabelle 1: Südasien. Struktur der Agrarausfuhren 1975-1988, in Mio. US-\$

Jahr	Agrar insg.	Getr.	Obst	Zuk-	KTKG	Fut-	Ta-	Tex.	Rohg.
		04	05	ker 06	07	ter 08	bak 12	ex 26	232
1975	2.790	327	210	565	749	125	139	294	96
1976	2.875	388	232	303	789	247	127	327	113
1977	3.234	645	287	72	1.435	259	156	192	123
1978	3.176	512	227	119	1.280	166	153	261	142
1979	3.815	691	312	233	1.174	243	154	354	172
1980	4.489	849	351	79	1.495	177	182	707	169
1981	5.054	1.253	452	92	1.251	225	274	806	160
1982	4.112	855	431	126	1.066	203	268	534	121
1983	4.161	637	369	186	1.218	238	195	637	130
1984	4.328	732	420	90	1.672	204	181	378	138
1985	4.039	564	484	44	1.491	140	146	536	105
1986	4.330	617	543	34	1.388	214	182	797	101
1987	4.206	573	561	35	1.376	185	111	763	104
1988	4.298	486	482	56	1.490	210	100	774	117

Anmerkungen: Ohne Fischerei u. Forsten. - Getr.: Getreide. KTKG: Kaffee, Tee, Kakao, Gewürz. - Tex.: Textilfasern. - Rohg.: Rohgummi. - Die Zahlen beziehen sich auf die SITC-Klassifikation. - Keine Angaben für Afghanistan, Bhutan, die Malediven und Nepal.

Quelle: 1975-76: FAO trade yearbook 35.1981. pp. 339-349. - 1977-78: dito 37.1983. pp. 243-253. - 1979-80: dito 39.1985. pp. 343-353. - 1981-82: dito 41.1987. pp. 351-361. - 1983-88: dito 42.1988. pp. 359-369.

Nur zum Teil stehen die Agrarexporte Südasiens in Konkurrenz zu den Ausfuhren der Industriestaaten.⁶ Bei der Hälfte der Exporte handelt es sich um ausgesprochene "Südprodukte" wie Tee, Gummi, Jute. Weitere "Südprodukte" werden wenigstens in einigen der Industrieländer angebaut, wie Reis und Baumwolle. Nur Weizen und Zucker sind ausgesprochene "Nordprodukte", bei Obst und Gemüse handelt es sich um ein weites Spektrum von Früchten, die z.T. ausschließlich in Südasien wachsen und bei den im

6) Vgl. Heinz AHRENS: South Asia's agricultural exports to the EEC - determinant an perspectives. Kiel: Vauk. 1984.

Ausland lebenden und aus Südasiens stammenden Konsumenten hohe Präferenzen genießen. Bei Futtermitteln ist von einer weitestgehenden Substituierbarkeit auszugehen. Umgekehrt gibt es unter den landwirtschaftlichen Importen Südasiens so gut wie kein Produkt, insbesondere kein "Nordprodukt", das dort nicht erzeugt wird oder werden könnte. Die ausgesprochenen Autarkiebestrebungen im Agrarhandel scheiterten bisher an der mangelnden eigenen Produktion. Sie haben ihre Ursache in einer auf einschlägigen Erfahrungen beruhenden (Bengal Famine 1943, Kriege 1962, 1965 und 1971, Bangladesh 1974) tiefsetzenden Furcht vor Abhängigkeit in Notsituationen.

5 Regionale Kooperation

Diese Erkenntnis führte auch zum Ansatz einer regionalen Kooperation, trotz aller Feindseligkeiten innerhalb der Region. Wirtschaftlich würde sie Sinn machen: Bis 1947 bildeten die britischen Besitzungen in Südasiens ein einheitliches Wirtschaftsgebiet, das - bei Fehlen wirksamer Grenzkontrollen - auch das unabhängige Afghanistan einschloß. Nach der Teilung Indiens wurden die meisten Grenzen geschlossen, der intraregionale Handel ist heute nur für die kleinsten Staaten der Region (Nepal, Bhutan, Malediven) von Bedeutung, der Handel zwischen Pakistan und dem seit 1971 unabhängigen Bangladesh ist ebenfalls sehr gering, Pakistan bezieht aber noch immer seine Jute aus seinem einstigen östlichen Landesteil. Der Handel der südasiatischen Staaten miteinander bewegt sich in der Größenordnung von 500 Mio. US-\$ Importe und 300 Mio. US-\$ Exporte und macht, von Jahr zu Jahr unterschiedlich, etwa 2 v.H. ihres aggregierten Außenhandels aus.⁷ Wie sich der intraregionale Handel entwickeln würde, wenn sich die Grenzen innerhalb der SAARC öffnen würden, läßt sich nicht aus den derzeitigen Handelsströmen ableiten; diese werden vor allem durch quantitative Beschränkungen und die (Nicht-) Aktivitäten der staatlichen Handelsgesellschaften gelenkt.

Die südasiatische Kooperation genießt die - vorerst weitgehend moralische - Unterstützung der Industrieländer, namentlich der EG, ist aber über erste Konsultationen nicht hinausgekommen.

6 Beziehungen zu den EG-Ländern

Die westeuropäischen Staaten sind, zusammengenommen, der mit Abstand größte Handelspartner Südasiens (1986: 10,0 Mrd. US-\$ Importe oder 33 v.H., 4,2 Mrd. US-\$ Exporte oder 25 v.H.),⁸ sie stehen auch bei der Entwicklungshilfe an erster Stelle. Einzeln rangieren aber die USA und Japan, und in Indien auch noch die Sowjetunion, vor den

7) 1986 exportierte Indien Waren im Werte von 257 Mio. US-\$ in die anderen Staaten der Region (SAARC 224 Mio. US-\$), der Anteil an allen Exporten betrug 2,5 v.H.; bei den Importen waren es nur 99 Mio. US-\$ (SAARC 90 Mio. US-\$) und 0,5 v.H. Statistical yearbook for Asia and the Pacific 1988, pp. 154-155. - Pakistan 1986: 116 Mio. US-\$ (95 Mio. US-\$) Importe, 136 Mio. US-\$ (109 Mio. US-\$) Exporte, 2,2 v.H. und 4,0 v.H. Ibid., pp. 312-313.

8) Statistical yearbook for Asia and the Pacific 1988. - Der Handel mit den westeuropäischen Nicht-EG-Staaten ist gering.

einzelnen EG-Ländern, in Indien und Pakistan führt die Bundesrepublik vor Großbritannien.

Das politische Gewicht der EG-Länder ist erheblich geringer. Dies dürfte neben dem geringen Stellenwert des Außenhandels und der günstigeren Schuldensituation, vor allem in Indien, an der prinzipiell stärker auf das eigene Land gerichteten Einstellung der Bevölkerung einschließlich ihrer wirtschaftlichen und politischen Führung liegen. Die USA und Japan sind ungleich "präzenter", und in den islamischen Ölstaaten, in der Sowjetunion und in China bestand, und besteht z.T. noch heute, ein gewisses Gegengewicht.

Daß keiner der Staaten Südasiens dem AKP-Abkommen beitrifft (beitreten konnte), hat eine ganze Reihe von Gründen; z.B., daß Südasiens Bevölkerungszahl die aller AKP-Staaten zusammen um ein Vielfaches übertrifft und dieses System gesprengt hätte. In den 70er Jahren wurden erste Handelsabkommen mit Indien, Pakistan, Bangladesh und Nepal geschlossen und in den 80er Jahren Kooperationsabkommen mit Indien und Pakistan. Diese Rahmenabkommen sehen keine Handelspräferenzen vor, haben aber die Förderung des Handels und eine Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technischem Gebiet zum Ziel. Sie enthalten keine Bestimmungen über finanzielle Hilfe, diese wird im Rahmen anderer Programme gewährt; seit 1986 sind die am wenigsten entwickelten Länder, zu denen in Südasien Bangladesh und Nepal gehören, in das Programm der EG zur Stabilisierung der Exporterlöse (Stabex) eingeschlossen. Praktisch alle Staaten Südasiens empfangen Nahrungshilfe der EG; die Förderung des indischen Molkereiwesens (Operation Flood) durch die Lieferung von Milchpulver und Butteröl ist das größte, wenn auch nicht unumstrittene, derartige Programm der EG.

7 Die deutsche Einigung und der Wandel in Osteuropa

Weniger die direkten, als die indirekten Auswirkungen der deutschen Einigung und der Veränderungen in Osteuropa betreffen die Länder Südasiens und ihr Verhältnis zur EG. Direkte Änderungen wären

- der Handel mit Waren und Dienstleistungen,
- die Abwicklung des Zahlungsverkehrs' und
- die Entwicklungshilfe.

Der Handel mit den Ostblockländern war in den letzten Jahren stark aktiv für Südasien, bei den Exporten Südasiens überwogen die nichtlandwirtschaftlichen Produkte, z.B. Textilien. Landwirtschaftliche Produkte spielten keine große Rolle. Der Zahlungsverkehr wurde als Barter bzw. zu Verrechnungspreisen abgewickelt. Vor allem Indien hat beträchtliche Forderungen gegen die Sowjetunion gesammelt. Die Entwicklungshilfe des Ostblocks betraf vor allem den nicht-landwirtschaftlichen Bereich. Afghanistan nimmt eine Sonderstellung ein.

Der Wandel in Osteuropa ist wesentlich von dem mißglückten Abenteuer der Sowjetunion in Afghanistan bestimmt worden. Hier ist die Reduzierung ihres Engagements seit dem Genfer Abkommen 1988 am deutlichsten. Die Umstellung des Handels auf konvertible Währung dürfte den Handel negativ beeinflussen: Indien ist als Lieferant für qualitativ wenig anspruchsvolle Produkte für die Sowjetunion weniger interessant geworden. Die indischen Exporte dürften zurückgehen, der Schaden dürfte sich aber für Indien in Grenzen halten, da die Sowjets zuletzt ihren Zahlungs- resp. Lieferverpflichtungen nicht mehr nachkamen. Durch das neue Abkommen zwischen Indien und der Sowjetunion wurde die Umstellung auf konvertible Währung bis 1995 verschoben. In der Entwicklungshilfe hatte

sich die Sowjetunion z.T. auf Projekte kapriziert, die von den westlichen Industrieländern wegen mangelnder Rentabilität oder aus politischen bzw. sicherheitspolitischen Gründen abgelehnt worden waren. Quantitativ war die Hilfe des Ostblocks weniger entscheidend.

Die indirekten Folgen eines anzunehmenden zukünftigen geringeren Engagements des Ostblocks in Südasiens dürften gravierender sein:

- Die Handelsströme werden auf den Weltmarkt umgelenkt, im Agrarbereich ist die EG ein schwieriger Absatzmarkt und potenter Konkurrent. Wenn sich gleichzeitig der Handel der EG mit dem Ostblock verstärkt, so ist damit nicht gesagt, daß für die südasiatischen Länder Absatzmärkte "frei werden", da die EG in der Landwirtschaft über erhebliche Überkapazitäten verfügt.
- Bei dem gewaltigen Kapitalbedarf des Auf- und Umbaus der Wirtschaft Osteuropas ist zu erwarten, daß die internationalen Kapitalmärkte enger werden, alle Zahlungen Südasiens sind in konvertibler Währung zu leisten.
- Bei der sich abzeichnenden geringeren Intensität im Wettbewerb der Systeme werden evtl. auch die westlichen Industrieländer ihre Hilfe reduzieren. Dies dürfte vor allem für Deutschland gelten.

Diese Entwicklung birgt die Gefahr, daß die Beziehungen zu Südasiens vernachlässigt werden, wo immerhin ein gutes Fünftel der Weltbevölkerung lebt, und sich dieser langfristig vielversprechende Markt anderen Anbietern (USA, Japan) zuwendet.

Die unmittelbare Wirkung der deutschen Einigung dürfte für Südasiens gering sein: Der Agrarhandel der DDR mit den Entwicklungsländern war gering, 1988 hatte er einen Umfang von 18 Mio. US-\$ Exporte und 408 Mio. US-\$ Importe; die südasiatischen Länder nahmen keine herausragende Position ein.⁹ Die Befürchtungen wachsen, daß die Kosten der deutschen Einigung - vor allem wenn sie durch Umschichtung der Haushaltsmittel aufzubringen sind - zu Lasten der Entwicklungshilfe gehen werden.

8 Auswirkungen der EG-Wirtschafts- und Agrarpolitik

Die Formulierung dieses Themas entstand unter dem Eindruck indischer Presseberichte über den bevorstehenden Single Market im Sommer 1989.¹⁰ Inzwischen gab es die Ereignisse in China, die indische Hoffnungen auf eine Verlagerung des Interesses (und der Investitionen) der westlichen Industrieländer von China nach Indien, die politischen Veränderungen im Ostblock, eine Reihe von Machtablösungen und Kurswechsel in Südasiens, zunehmende regionale Konflikte und die jüngste Krise in Nahost, die die südasiatischen Ländern auf vielfältige Weise berührt haben und berühren und kaum Raum für eine öffentliche Diskussion der weiteren europäischen Integration lassen.

Südasiens ist überraschend wenig in die internationale Arbeitsteilung eingebunden, seine Wirtschaft ist deshalb auch wenig von der Errichtung des europäischen Binnenmarktes, d.h.

9) TELLER hebt nur die Importe von Fellen und Häuten aus Indien hervor. Jürgen TELLER: Zum Außenhandel der DDR mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In: Agrarwirtschaft. Hannover. 39(Mai 1990)5. pp. 141-148.

10) Vergleiche z.B. die Beilage "1992 European Community". The Economic Times. New Delhi. June 29, 1989.

eines einheitlichen Dienstleistungs- und Finanzmarktes betroffen. Dies gilt zumal für den Agrarhandel, der

- auf der Lieferseite von für Europa nicht-kompetitiven Produkten gekennzeichnet ist (die Exporte kompetitiver Produkt stellen ungeplante und im internationalen Vergleich unbedeutende Agrarüberschüsse dar), und der
- auf der Bezugsseite solche (Agrar-)Produkte enthält, die langfristig in der Region selbst erstellt werden sollen.

Der Anteil der unverarbeiteten Agrarprodukte an den Exporten ist gering und rückläufig; die südasiatischen Regierungen sind folglich an einem möglichst ungehinderten Zugang ihrer industriellen Erzeugnisse zum EG-Markt interessiert. Hier dürfte Südasiens in Zukunft vermehrt sowohl mit den Ländern Osteuropas als auch mit den AKP-Ländern konkurrieren. Für die Zukunft wichtig wird auch der standortungebundene Dienstleistungsexport, bei dem Südasiens mit seinen billigen und z.T. gut ausgebildeten Arbeitskräften schon heute Erfolge verzeichnet. Hier entsteht ein unmittelbares Konkurrenzverhältnis zu Regionen in der EG, in denen ähnliche Pläne bestehen (Verlagerung von Schreibtischarbeit in strukturschwache Gebiete durch Nutzung der elektronischen Kommunikationsmittel). Eine - vorerst noch nicht geplante - Abschottung der entsprechenden EG-Dienstleistungsmärkte würde Indien besonders treffen.

AUSWIRKUNGEN DES EG-BINNENMARKTS AUF DIE DRITTLÄNDER: EINE DISKUSSIONSERÖFFNUNG

von

Dieter KIRSCHKE, Berlin

Die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. hat sich auf ihrer 31. Jahrestagung in einem Arbeitskreis mit den möglichen Auswirkungen des EG-Binnenmarkts auf Drittländer befaßt. Grundlage der Diskussion waren die Referate von SCHNEIDER, HAXSEN und ZINGEL, die sich auf Österreich, auf die skandinavischen EFTA-Länder sowie auf Südasien beziehen. In dem vorliegenden Aufsatz werden Anmerkungen zu diesen Referaten und generell zum Thema des Arbeitskreises gemacht.

Es ist zweifellos wichtig, daß Europa über die eigenen Grenzen des zu verwirklichenden Binnenmarkts hinausschaut und die internationalen Perspektiven des Vorhabens betrachtet. Ich habe den Eindruck, daß dieser Blick nicht selten zu kurz gerät und auch im wissenschaftlichen Bereich stärker beachtet werden könnte. Drittländer haben in der Tat Ängste vor einer "Festung Europa" (TANGERMANN, 1990); sie fürchten ein Abschotten der Märkte, sie sehen Europa als egoistische Handelsmacht emporsteigen. Das unglückliche Verhalten der EG in der laufenden GATT-Runde (vgl. VON CRAMON-TAUBADEL und KÜHL, 1990) zeigt, daß man solche Argumente nicht einfach abtun kann.

Für die Agrarökonomie gibt es zahlreiche zu untersuchende Fragen über die möglichen Auswirkungen des EG-Binnenmarkts auf Drittländer (vgl. auch WIEMANN; 1990). Welche Konsequenzen etwa ergeben sich für Handel und Preise auf den Weltagarmärkten, auf deren Niveau, Struktur und Fluktuation? Wissenschaftler könnten solche Wirkungen modellieren, quantifizieren und simulieren. Sie könnten auch mögliche Auswirkungen auf bestehende oder künftige Handels- und Kooperationsabkommen untersuchen, auf den Lomé-Vertrag etwa oder auf Handelspräferenzabkommen. Bezüglich der Agrarpolitik selbst wäre diskussionswert, wie sich diese bei erwarteten Wohlstandssteigerungen in der Gemeinschaft weiterentwickeln würde. Würden etwa verbesserte Einkommenschancen auch für die Agrarbevölkerung den Spielraum für einen Abbau des Agrarprotektionismus erhöhen, oder wäre das Gegenteil der Fall: wenn etwa ein forcierter Strukturwandel protektionistische Ambitionen neu beleben würde?

Es gibt also zahlreiche wichtige Fragen zu den möglichen Konsequenzen des EG-Binnenmarkts für Drittländer. Leider werden solche Fragen in den Referaten von SCHNEIDER, HAXSEN und ZINGEL nicht oder nur am Rande behandelt. Das ist schade, sollte aber nicht als Kritik mißverstanden werden. Zum einen ist natürlich die Wahl der Problemstellung frei, und zum anderen ist diese Abstinenz verständlich: es gibt in der Tat wenig methodische Ansätze - und das hat auch die Jahrestagung generell gezeigt -, wie man die aufgezeigten Fragen konkret angehen kann. Wenn noch nicht einmal die Binneneffekte hinreichend genau eingeschätzt werden können, wie soll da die Analyse der Außenwirkungen möglich sein? Europa 92 stellt nicht nur für die Politik, sondern auch für die Wissenschaft eine Herausforderung dar: weil die Auswirkungen eben nicht so einfach zu untersuchen sind wie etwa das klassische und analytisch einfach zu behandelnde Problem der Wirkungen des EG-Agrarprotektionismus auf den Weltmarktpreis.

Was also bieten die Referate, welche Aussagen sind wesentlich?

SCHNEIDER diskutiert die österreichische Perspektive für den Fall eines möglichen Beitritts zur EG. Er sieht hier Nachteile auf die österreichische Landwirtschaft zukommen, die in der vergleichsweise geringeren Wettbewerbsfähigkeit begründet sind. Allerdings könnten auch traditionelle Märkte, wie in Norditalien, zurückgewonnen werden. Das von SCHNEIDER entworfene Szenario erscheint plausibel, hätte aber durch genauere Informationen belegt werden können. Wo etwa liegen genau komparative Vor- und Nachteile der österreichischen Landwirtschaft im EG-Verbund? Interessant ist SCHNEIDERS Diskussion des österreichischen Wegs der "öko-sozialen Agrarpolitik" und der Hinweis auf eine politische Verantwortlichkeit für die geringe Wettbewerbsfähigkeit. Deutsche Agrarpolitiker sollten hier aufhorchen und am österreichischen Beispiel bewerten, ob eine Weiterentwicklung der EG-Agrarpolitik sinnvoll sein kann, in der immer mehr planwirtschaftliche Elemente zum Tragen kommen.

HAXSEN beschreibt die Situation der skandinavischen EFTA-Länder Norwegen und Schweden. Er stellt fest, daß der Agrarhandel mit der EG aus Sicht dieser Länder defizitär ist, insbesondere bei Obst, Gemüse und Zucker und mit der Ausnahme natürlich von Fisch im Fall Norwegens. HAXSEN erwartet, daß ein hypothetischer EG-Beitritt für die Landwirtschaft in den beiden Ländern erhebliche Probleme aufwerfen würde. Auch diese Aussage ist plausibel, hätte aber eine weitere Vertiefung verdient. Interessant ist der Hinweis auf existierende Input-Steuern; es wäre lohnend, genauer zu untersuchen, welche Erfahrungen man hiermit in Skandinavien gemacht hat und welche Anpassungsreaktionen in der Landwirtschaft beobachtet werden konnten.

ZINGEL schließlich beschreibt ausführlich die ökonomische Situation und den Agrarhandel der Länder Südsiens. Die EG spielt offensichtlich eine vergleichsweise geringe Rolle für diesen Wirtschaftsraum. Die Informationen sind interessant und hätten um die Formulierung und Überprüfung einiger spezieller Hypothesen ergänzt werden können. Besonders interessant ist ZINGELs Diskussion der möglichen Auswirkungen einer Handelsliberalisierung im Ostblock auf den südasiatischen Raum. ZINGEL erwartet hier deutliche Handelsumlenkungen. In der Tat: aus Sicht der internationalen Agrarwirtschaft dürften die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa bedeutendere Konsequenzen haben als die Verwirklichung des Binnenmarkts in der EG.

Alle drei Referate geben Anlaß, einen generellen Punkt anzusprechen, den ich für überdenkenswert halte. Wie bei den hier zu diskutierenden Referaten überwiegt in nicht wenigen anderen auf dieser Jahrestagung die Darstellung der Problemstellung und des Ergebnisses der Analyse, während das Vorgehen selbst nicht genau erläutert oder gar problematisiert wird. Eine explizite Diskussion, wie man zu einem bestimmten Ergebnis gelangt ist, wird oftmals für nicht notwendig erachtet. In der Tat mag eine solche Diskussion bisweilen trivial erscheinen oder als selbstverständlich vorausgesetzt werden können, generell aber ist sie doch der eigentliche Kern der wissenschaftlichen Analyse. Und im besonderen legen die methodischen Probleme für die Analyse des EG-Binnenmarkts eine explizite Auseinandersetzung mit dieser Frage nahe.

Die These mag erlaubt sein, daß es sich hier um einen Punkt handelt, der eine generelle Tendenz in der angewandten agrarökonomischen Forschung aufzeigt. Vielleicht handelt es sich um eine Konsequenz der "policy"-Orientierung, die stets und gerne hervorgehoben wird. Vielleicht handelt es sich aber auch um ein generelles Zeitgeistphänomen, das man genauer analysieren sollte. Ich halte eine solche Tendenz für bedauerlich. Agrarökonomi-

sche Forschung braucht ihre Wissenschaftlichkeit nicht zu verstecken, schon gar nicht auf einer wissenschaftlichen Tagung; und sie braucht nicht mit Politikern um klare Aussagen zu wetteifern. Eine kritische methodische Diskussion ist für einen wissenschaftlichen Aufsatz stets angezeigt; nicht diese Diskussion selbst, sondern ein Verzicht hierauf ist zu begründen.

Der Ausgangspunkt dieser Diskussionseröffnung war die Problemstellung der Arbeitsgruppe. Welche konkreten Aussagen finden sich nun in den Referaten von SCHNEIDER, HAXSEN und ZINGEL über die Auswirkungen des EG-Binnenmarkts auf die behandelten Drittländer? SCHNEIDER würde einen noch erhöhten Wettbewerbsdruck für Österreich als potielles EG-Mitgliedsland erwarten. HAXSEN weist auf mögliche handelsumlenkende Effekte für Norwegen und Schweden hin, weil die EG-Länder in einem funktionierenden Binnenmarkt Skaleneffekte besser nützen könnten. ZINGEL schließlich hebt hervor, daß die Länder Südasiens von der Verwirklichung des EG-Binnenmarkts kaum betroffen werden dürften. Das sind einige interessante Hypothesen für die Diskussion in der Arbeitsgruppe; weitere Forschungsarbeiten sind notwendig, um diese und andere Hypothesen zur Auswirkung des EG-Binnenmarkts auf Drittländer kritisch zu prüfen und zu begründen. Die Rolle Europas in der internationalen Agrarwirtschaft ist wichtig genug und wird immer bedeutender, um solchen Fragen eine erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen.

Literaturverzeichnis

VON CRAMON-TAUBADEL, S. und R. KÜHL: Wendepunkt für die Europäische Agrarpolitik? Die Agrarverhandlungen in der UruguayRunde - Wirtschaftsdienst 70 (1990), S. 463-470.

HAXSEN, G.: Beziehungen zwischen der EG und den skandinavischen EFTA-Ländern im Agrarbereich. - In diesem Band.

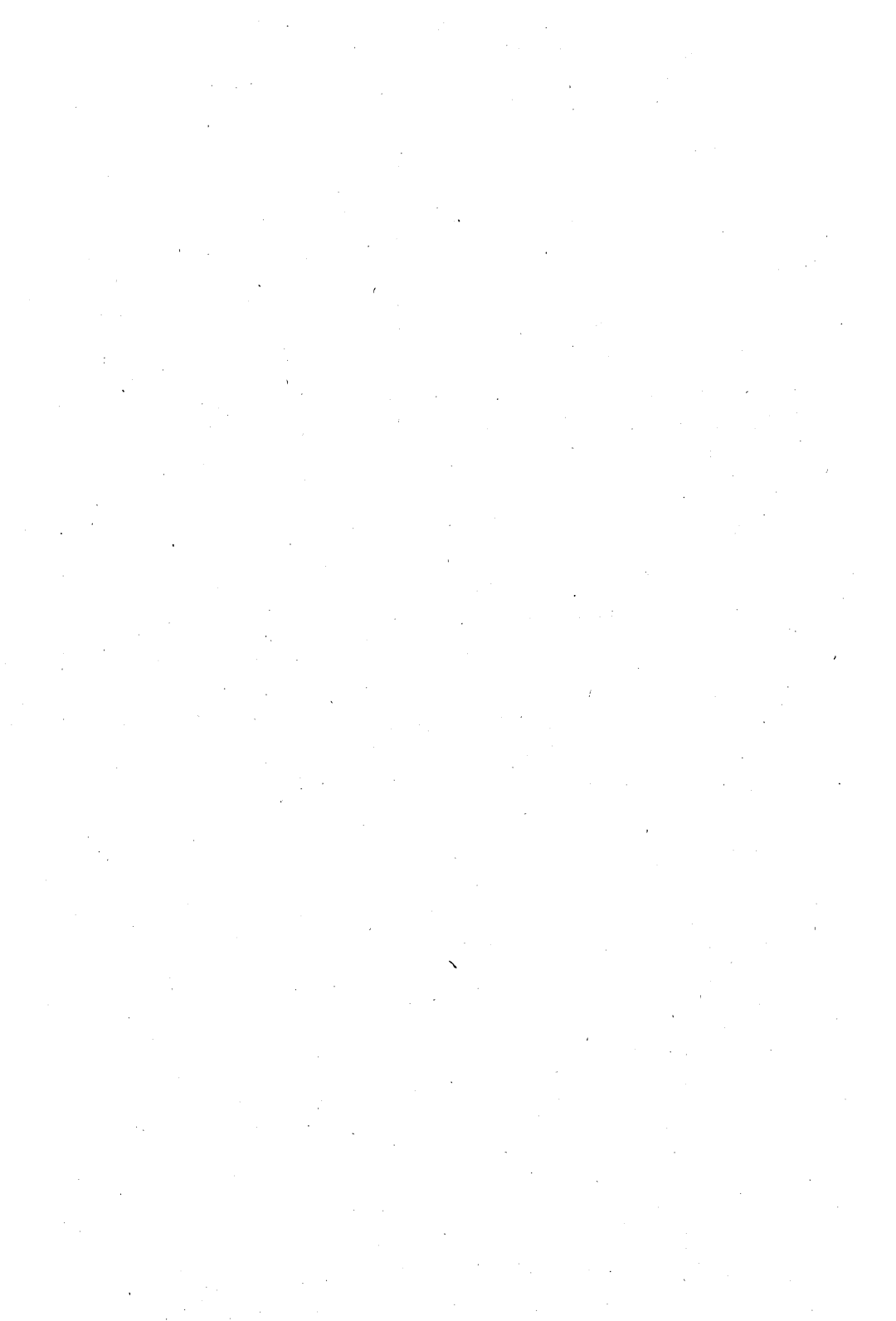
SCHNEIDER, M.: Integrationsproblematik aus der Sicht der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft. - In diesem Band.

TANGERMANN, S.: Konsequenzen von veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft. - In diesem Band.

WIEMANN, J.: Der europäische Binnenmarkt 1993 und die Dritte Welt. - Nord-Süd Aktuell, Jahrg. IV, Nr. 2, (1990), S. 207- 214.

ZINGEL, W.-P.: Auswirkungen der EG-Wirtschafts- und Agrarpolitik auf südasiatische Länder, insbesondere Indien. - In diesem Band.

**KONSEQUENZEN DER INTEGRATION FÜR MÄRKTE
UND HANDELSSTRUKTUREN**



EG-AGRARHANDELPOLITIK IN BEZUG AUF ENTWICKLUNGSLÄNDER

von

Jörg-Volker SCHRADER, Kiel

Einführung

Unter EG-Agrarhandelspolitik sollen hier alle jene Maßnahmen verstanden werden, die den Handel mit Agrarprodukten beeinflussen. Neben den klassischen handelspolitischen Instrumenten, die bei Grenzüberschreitung wirksam werden, sind dies alle Maßnahmen, die Produktion oder Konsum und damit letztlich auch den Handel betreffen. Demzufolge ist der Instrumentenkatalog so umfassend wie heterogen. In der internen politischen Interessenlage fußend, lassen sich grob drei Produktgruppen und Beweggründe unterscheiden:

- 1 Alle anderen Motive dominierend gilt der Schutz der heimischen Produktion als absolut vorrangig.
- 2 Ausnahmen von oder Einschränkungen dieser Grundregel wurden generell Entwicklungsländern konzedierte, darunter insbesondere jenen, die damals zu den Kolonialgebieten Englands und Frankreichs zählten.
- 3 Grundsätzlich relativ liberale Handelsregeln gelten nur für jene Produkte, die in der EG nicht erzeugt werden oder bei denen die Eigenversorgung niedrig war und Substitutionskonkurrenz für die hoch geschützte inländische Produktion kaum befürchtet wurde.

Im Rahmen dieses Beitrags soll ein Überblick über die komplexe Struktur der Regelungen und ihre prinzipiellen Wirkungen gegeben werden.

Auf Einzelmaßnahmen kann schon aus Platzgründen nicht eingegangen werden.¹⁾ Da die Wirkungen auf Entwicklungsländer Gegenstand der Untersuchung sind, kann die Analyse nicht auf Maßnahmen beschränkt werden, die de jure den Handel mit Entwicklungsländern regeln. Handelswirksame Instrumente der EG, die auf Industrieländer zielen, haben durch die Interdependenz der Märkte auch Wirkungen auf Entwicklungsländer. Abschließend soll kurz diskutiert werden, welche Veränderungen sich durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes, durch die Einbeziehung der DDR in die EG, und durch die GATT-Verhandlungen für den internationalen Agrarhandel ergeben können.

1 Handelswirksame Regelungen

In Anlehnung an die einführend genannten Motive für agrar- und handelspolitische Eingriffe bietet sich eine grobe Gliederung der Maßnahmen in die Bereiche

- Gemeinsame Europäische Agrarpolitik,
- Präferenzen für Länder, -gruppen oder Produkte und
- GATT-Regeln an.

¹ Zu einer ausführlicheren Diskussion des umfassenden Problembereichs vgl. Schrader, 1990a.

Daraus resultiert aber keineswegs eine eindeutige Zuordnung aller Produkte zu nur einem der Interventionsbereiche. Vielmehr wird der Handel mit zahlreichen Produkten bzw. -gruppen durch Maßnahmen aus mehreren Bereichen geregelt. Die Auswahl und Reihenfolge der zu diskutierenden Regelungen und der betroffenen Produkte erfolgt pragmatisch, da statistische Kriterien zur Charakterisierung der Bedeutung, wie z.B. Außenhandels- oder Produktionsanteile, gerade die Folge der zu diskutierenden Regelung sein können.

1.1 Gemeinsame Europäische Agrarpolitik

Mit Ausnahme von Kartoffeln und Alkohol sind alle Märkte für innerhalb der EG erzeugte Produkte durch die gemeinsame Agrarpolitik reguliert. Gemäß deren drei grundlegenden Prinzipien

- einheitliche Märkte
- Gemeinschaftspräferenz, und
- gemeinsame finanzielle Verantwortung

dienen alle Interventionen mehr oder weniger dem Schutz der Erzeuger. Die resultierende interne Allokation der Ressourcen und damit auch die Handelseffekte für einzelne Produkte hängen jedoch stark von den jeweils angewendeten Instrumenten und der verfolgten Politik ab. Die sehr komplexen Marktordnungen lassen sich zur Verbesserung der Übersicht pragmatisch in vier Kategorien einordnen, wobei allerdings weder eine eindeutig begründbare Abgrenzung zwischen den Instrumentengruppen möglich ist noch die widerspruchsfreie Zuordnung einzelner Produkte zu einer einzelnen dieser Kategorien.²⁾

- a) Interne Preisstützung in Verbindung mit Außenschutz und Abschöpfungen und/oder Zölle, gültig für: die meisten Getreidearten, Zucker, Milch, Rind- und Kalbfleisch, Schweinefleisch, einige Obst- und Gemüsearten, Tafelwein, Fischprodukte. Zusammen haben diese Produkte einen Erzeugungsanteil von über 70 v.H.
- b) Interne Erzeugerpreisstützung in Verbindung mit freiem Handel, d.h. Formen von deficiency-payment-Systemen mit Weltmarktpreisen für Verbraucher und die Verarbeitungsindustrie. Gültig für Olivenöl, einige Ölsaaten, Tabak, Schafffleisch, Rosinen. Der Produktionsanteil beträgt etwa 3 v.H.
- c) Außenschutz als alleiniges Instrument. Gültig für Blumen, Wein (außer Tafelwein), bestimmte Obst- und Gemüsearten, Eier und Geflügelfleisch, mit einem Produktionsanteil von etwa 25 v.H.
- d) Produzentenschutz durch flächen- oder produktionsbezogene Zahlungen für Hartweizen, Baumwolle, Flachs- und Hanfsamen, Hopfen, Seidenraupen, Trockenfutter. Diese Produkte haben einen Anteil von etwa 1 v.H. an der Gesamterzeugung.

In Verbindung mit jährlichen Agrarpreisbeschlüssen, die seit Gründung der EG ganz überwiegend an Erzeugerinteressen, nicht aber an Knappheiten auf internationalen Märkten orientiert waren, hat die EG-Agrarpolitik auf den betroffenen Märkten vor allem die prinzipielle Wirkung gehabt, daß die Produktion infolge des Erzeugerschutzes kräftig ausgeweitet und der Verbrauch tendenziell gedämpft wurde. Damit entwickelte sich die EG bei wichtigen Grundnahrungsmitteln vom Nettoimporteur zum -exporteur und trug so zu einer Senkung der Weltmarktpreise bei. Vor allem auf jenen Märkten, die durch ein

2) Zu einer detaillierten Darstellung der Marktordnungen und Einzelinstrumente vgl. OECD, 1987; BAE, 1985 und Agra-Europe, Nr. 27 und 44, 1985 (hier sind auch die entsprechenden EG-Verordnungen dokumentiert) sowie Weinmüller, 1984.

Abschöpfungssystem geregelt sind, tritt in der Regel ein destabilisierender Effekt hinzu, da inländische Produktions- und Verbrauchsreaktionen nicht zu einer Dämpfung der Weltmarktpreisschwankungen beitragen.

1.2 EG-Agrarhandel unter GATT-Regeln

Produkte, deren Handel nicht durch ein Abschöpfungssystem geregelt ist, fallen unter den gemeinsamen Zolltarif der EG. Das sind etwa 85 v.H. des Handels; auf etwa die Hälfte hiervon wird ein Zoll erhoben, die andere Hälfte gelangt zollfrei in die EG (OECD, 1987, S. 85). Der gemeinsame Zolltarif (CCT) schließt die MFN-Tarife des GATT ein und enthält außerdem mengenmäßige Impdortkonzessionen (Einfuhrquoten) für Rindfleisch (Schnoor, 1989, S. 16) sowie verschiedene allgemeine Vereinbarungen für den Handel mit Fleisch- und Milchprodukten. Für Obst- und Gemüse variieren die MFN-Zolltarife saisonal und zwischen den Produkten. Die wichtigsten Merkmale der Struktur des gemeinsamen Zolltarifs lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- niedrige oder Null-Sätze für tropische Genußmittel und industrielle Rohstoffe mit einer deutlichen Zolleskalation für höhere Verarbeitungsstufen (Tangermann, 1989);
- niedrige oder Null-Sätze für Getreidesubstitute wie Ölsaaten und -kuchen, Maniok und Eiweißfuttermittel;
- mittlere Sätze für Obst, Gemüse, pflanzliche Öle und Gewürze;
- hohe Sätze für bestimmte Tiere oder -produkte, die aber einen äußerst geringen oder keinen Einfluß auf den Handel haben.

Der Einfluß auf die EG-Importe ist marktordnungsbedingt bei Rindfleisch annähernd null und unbedeutend für den Import jener Produkte, die außerdem Abschöpfungen unterliegen. Für andere Produkte, die durch die gemeinsame Agrarpolitik geregelt sind, hängt der Einfluß auf den Handel wesentlich davon ab, welche interne Politik bezüglich Produktion und Verbrauch für die gleichen Erzeugnisse oder enge Substitute verfolgt wird. Dies hat besondere Bedeutung für die zweite Produktkategorie. Sie betrifft die Konzession, die die EG einging, um ihr Abschöpfungssystem für die Handelspartner tolerabel zu machen, und hatte einen starken Anstieg bei der Einfuhr dieser Produkte zur Folge. Diese Entwicklung zu bremsen oder gar umzukehren dienten verschiedene sogenannte "Selbstbeschränkungsabkommen" mit den Exporteuren³⁾, sowie eine eskalierende Importsubstitutionspolitik durch hohen Schutz der inländischen Produktion und Prämien für die Verwendung inländischer Futtermittel im Mischfutter.

1.3 Handelspräferenzen

Abgesehen von wenigen Ausnahmen, auf die noch eingegangen wird, beinhalten die verschiedenen Präferenzregelungen Zollzugeständnisse. Aus der zuvor diskutierten relativ geringer Bedeutung der MFN-Zollsätze für den EG-Agrarhandel folgt, daß die Wirkungen von Präferenzen infolge der für die betroffenen Erzeugnisse ohnehin niedrigen Sätze, äußerst gering einzuschätzen sind. Dies gilt zunächst für das 'Allgemeine Präferenzsystem (APS)', das die Importe aus allen Entwicklungsländern betrifft. Spürbare Entlastungen ergeben sich lediglich für Gewürze und pflanzliche Öle (9 bzw. 2 Prozentpunkte) sowie bei Rohkaffee für die am wenigsten entwickelten Länder (Amelung, Langhammer, 1989, S. 45).

3) Zu Einzelheiten der Regelungen und juristischen Aspekten im Hinblick auf das GATT vgl. Hartwig/Tangermann, 1987; Menzler-Hokkanen, 1988 und Sathirathai, Siamvalla, 1987.

Die wichtigsten Bestimmungen der bisher vier 'Konventionen von Lomé' mit den AKP-Ländern lassen sich nach ihrer Wirkung drei Produktkategorien zuordnen:

- a) Produkte aus AKP-Ländern die zollfrei in die EG eingeführt werden können. Diese Produkte werden in der EG nicht erzeugt.
- b) Produkte aus AKP-Ländern, die der gemeinsamen Agrarpolitik unterliegen. Diese Erzeugnisse erhalten eine produktspezifische, sehr niedrige Präferenzspanne.
- c) Produkte, die von speziellen Übereinkommen betroffen sind, die beachtliche Präferenzen für alle oder ausgewählte AKP-Länder bieten. Dabei handelt es sich sowohl um Produkte, die der gemeinsamen Agrarpolitik unterliegen (Zucker und Rindfleisch) wie auch um tropische Erzeugnisse (Bananen und Rum).

Da die Zollsätze sowohl im APS als auch schon im CCT bzw. GATT (MFN) allgemein sehr niedrig sind, halten sich die tatsächlichen Präferenzen für die erste Produktgruppe in sehr engen Grenzen und haben lediglich für pflanzliche Öle und einige Verarbeitungsprodukte von Kaffee und Kakao eine gewisse Bedeutung. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die zweite Kategorie. Punktuell verringerte Abschöpfungen sind bei Versorgungsgraden von mehr als 100 v.H. in der EG in ihrer Wirkung vernachlässigbar. Zollpräferenzen für Produkte für die auch Abschöpfungen oder Ausgleichsbeträge erhoben werden (z.B. Rindfleisch oder Obst und Gemüse) sind praktisch wirkungslos (v. Massow, 1984, S. 62, Weinmüller, 1984, S. 110).

Dagegen haben die speziellen Konzessionen der EG für die Einfuhr der dritten Produktkategorie, insbesondere für die direkt betroffenen Länder z.T. erhebliche Bedeutung. Neben den genannten tropischen Produkten handelt es sich dabei um die Einfuhrquote von 1,3 Mill. t Weißzuckeräquivalent zu EG-Interventionspreisen, an der 21 Länder partizipieren sowie um die Einfuhr von 38 000 t Rindfleisch (1988) zu Vorzugsbedingungen aus fünf afrikanischen Ländern (Schnoor, 1989).

Eine weitere Gruppe von Ländern, der schon aufgrund der räumlichen Nähe zur EG und der sich daraus ergebenden Überschneidung in der landwirtschaftlichen Produktpalette, der Marktzugang erschwert wird, sind die Mittelmeerländer. Die EG hat diesen Staaten in bilateralen Verträgen⁴ freien Marktzugang bei Industrieprodukten und einige Konzessionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse eingeräumt. Wichtig in diesem Zusammenhang sind Obst und Gemüse, Produkte, bei denen in einigen Ländern ein hoher Anteil der Exporte in die EG geht. Die Konzessionen beinhalten Zollsenkungen von 30 bis 80 v.H. (Weinmüller, 1984 und Musto, 1988). Da die Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik, wie das Referenzpreissystem, Linzensierung und die Möglichkeit vorübergehender Importbeschränkungen in Kraft bleiben, bleibt die klare Präferenz für inländische Produzenten erhalten. Durch den Beitritt Griechenlands und Portugals, vor allem aber Spaniens und der damit verbundenen drastischen Ausweitung des 'inländischen' Produktionspotentials für die genannten Produktgruppen, das durch starke Produktionsanreize auch zunehmend genutzt wird, geraten die Absatzmöglichkeiten für die genannten Länder zunehmend in Gefahr. Diese Entwicklung zu bremsen, war das Ziel von Neuverhandlungen und führte zur Anpassung der genannten Abkommen (EG-Kommission, 1989, S. 127). Wesentliches neues Element sind zollfreie Importquoten, die auf der Basis der Importe in vorangegangenen Jahren festgelegt wurden.

4) Kooperationsabkommen mit Algerien, Tunesien, Marokko (Maghreb) 1976 und mit Ägypten, Jordanien, Syrien, Libanon (Mashrek) 1977. Assoziierungsabkommen bestehen mit Malta (1971) und Zypern (1973), Türkei (1964); ein Freihandelsabkommen mit Israel (1975) und ein gesondertes Kooperationsabkommen mit Jugoslawien (1980).

Da die EG-Marktordnungen nicht geändert werden, hängt das Ausmaß der Handelsablenkung nicht zuletzt von der EG-Preispolitik ab. In jedem Fall führen Präferenzen für Mittelmeerländer zur Benachteiligung anderer Exporteure von Obst und Gemüse, in diesem Fall insbesondere der USA.

2 Wirkungen auf Entwicklungsländer

Die Analyse der Wirkungen der EG-Agrarpolitik wirft zunächst eine große Zahl methodischer Fragen bezüglich des (modell)-analytischen Vorgehens auf. Welche Instrumente und Länder oder Regionen sollen einbezogen werden? Wie stark kann nach Produkten disaggregiert werden? Stehen sektorale Beziehungen auf internationaler Ebene im Vordergrund oder ist gerade die intersektorale Verknüpfung von besonderer Bedeutung? Nimmt man gewisse technische Beschränkungen, was den Modellumfang betrifft als gegeben hin, so scheint es bezüglich der gewählten Fragestellung angemessen, sich hier auf Ergebnisse von Analysen zu beschränken, die die Interdependenz der Märkte und der (nationalen) Politiken berücksichtigen. Bei häufig stark abweichenden Protektionsraten für Einzelprodukte mit Substitutionsbeziehungen, kann die Schätzung von (sozialen) Kostenkurven für Einzelprodukte verzerrte Ergebnisse liefern. Andererseits scheint die Analyse eines isolierten nationalen Instrumenteneinsatzes wenig sachgemäß, da - wegen der Verbindung durch internationale Märkte - Gegenreaktionen von Handelspartnern zu erwarten sind. Bezüglich der Instrumentenauswahl hat die vorangegangene Diskussion ergeben, daß die Wirkung des APS und der allgemeinen Präferenzen im Rahmen der Lomé-Abkommen auf Handel und Wohlfahrt als gering einzuschätzen sind. Deshalb sollen hier nur einige Ergebnisse von Modellen referiert werden, in denen die EG-Preispolitik das zentrale Instrument bildet.

2.1 Gemeinsame Agrarpolitik und Niveau und Schwankungen der Weltmarktpreise

Die theoretisch zu erwartenden Wirkungen der EG-Agrarpolitik bzw. ihrer Liberalisierung auf Weltmarktpreise, den Handel und die Wohlfahrt einzelner Länder und Ländergruppen werden von verschiedenen (Agrar)-Sektor/Mehrländer-Modellen bestätigt. Höhere Weltmarktpreise führen in der ersten Runde zu Wohlfahrtsverlusten für Nettoimporteure und zu Gewinnen für Agrarexporteure.⁵

Für die Welt insgesamt resultieren eindeutig erhebliche Wohlfahrtsgewinne; die Entwicklungsländer als Gruppe zählen zu den Verlierern, weil hier der Effekt steigender Getreidepreise in Verbindung mit dem Nettoimportstatus überwiegt. Wenn die Verluste für Entwicklungsländer auch im Durchschnitt gering sind, so können die Verluste oder Gewinne für einzelne Länder doch erheblich sein. Lomé-Länder, die Importquoten für die EG bei Zucker und Rindfleisch besitzen, würden ihre Vorteile mit dem Ende der EG-Preisprotektion einbüßen. Andere 'Verlierer' einer Liberalisierung wären die Exporteure von Maniok, vor allem also Thailand.

Die Ergebnisse derartiger globaler Sektorenanalysen stimmen recht gut mit den Positionen verschiedener Länder bzw. -gruppen in den GATT-Verhandlungen überein; die theoretische Möglichkeit der Kompensation scheint für die möglichen Verlierer einer Liberalisierung kein hinreichender Grund, eine Liberalisierung zu unterstützen. Deshalb sollen die angeführ-

5) Vgl. u.a. Tyers/Anderson, 1988; Valdéz, 1987; Mathews, 1985.

ten Ergebnisse bezüglich der Positionen der Entwicklungsländer kurz kritisch hinterfragt werden (Schrader, 1990a, S. 347).

1. Die Simulation der Auswirkungen einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik hat stark gedrückte Weltmarktpreise als Ausgangspunkt. Entwicklungsländer haben sich an diese, durch die Protektion der Industrieländer verursachte Verzerrung, langfristig angepaßt. Ihre Produktion und Selbstversorgung ist geringer als diese unter liberalen Marktbedingungen wäre. Verschärft wird die Situation häufig durch eine 'hausgemachte' Importsubstitutionspolitik im industriellen Bereich, die indirekt eine negative Protektion des Agrarsektors bewirkt (Krueger et al., 1988). Die niedrige Nahrungsmittelproduktion ist rechnerisch die Ursache der kalkulierten Wohlfahrtsverluste im Fall einer Liberalisierung. Steigende Weltmarktpreise könnten in vielen Ländern einen Umschwung vom Nettoimporteur zum -exporteur bewirken (Hartmann, Schmitz, 1987, S. 346), der um so ausgeprägter wäre, je weitgehender auf die genannten Maßnahmen für andere Sektoren verzichtet würde, die eine Benachteiligung des Agrarsektors zur Folge haben. Die Wohlfahrtsverluste für Entwicklungsländer im Fall einer Liberalisierung in der EG dürften deshalb überschätzt werden.

2. Die wohl wichtigste Kritik resultiert aus einer grundsätzlichen Unzulänglichkeit der bisher diskutierten Modelle, der fehlenden Verknüpfung mit dem 'Rest der Wirtschaft'. Eine Liberalisierung der Agrarpolitik dürfte einen ausgeprägten Produktivitäts- und Einkommenszuwachs in der EG insgesamt bewirken, der positive Auswirkungen auf die Handelspartner haben dürfte. Über eine steigende Importnachfrage und eine höhere Inlandsproduktion und Exporte bei Nichtagrargütern sind positive terms of trade Effekte für die EG-Handelspartner zu erwarten. Ergebnisse von Mehrländer-gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsmodellen scheinen diese Überlegungen zu bestätigen (Burniaux und Waelbroek, 1988). Auch kann erwartet werden, daß eine Liberalisierung zu stabileren Weltmarktpreisen und damit insgesamt zu zusätzlichen Wohlfahrtsgewinnen führt, die modellmäßig schwer erfaßt werden können.

2.2 Wirkungen spezieller Handelsvereinbarungen

Beispielhaft sollen hier nur die Importkonzessionen der EG für Zucker und Rindfleisch im Rahmen der Lomé Abkommen angesprochen werden, die für die betroffenen Länder einer produktionsgebundenen Einkommenshilfe gleich kommen. Partielle, komparativ statische Analysen für Zucker (Koester, Herrmann, 1987; Gruber, 1987; Koch, 1989) und Rindfleisch (v. Massow, 1984; Schnoor, 1989) zeigen die für einzelne Länder gravierenden positiven Handels- und Einkommenseffekte. Bei globaler Betrachtung führen diese punktuellen Konzessionen, wie auch die sehr unterschiedlichen Protektionsraten für Getreide und -substitute, zu Allokationsverzerrungen und zu eher willkürlichen Verteilungswirkungen innerhalb der begünstigten Länder und zwischen begünstigten Entwicklungsländern. Das gilt auch für die neuformulierte 'Stabex-Regelung'. Der Verzicht der EG auf Rückzahlung von erhaltenen Transfers durch die betroffenen Länder bei hohen Weltmarktpreisen, erhöht die Rentabilität des Anbaus der betroffenen Produkte und benachteiligt Produzenten anderer Länder.

3 EG-Binnenmarkt, deutsche Vereinigung und GATT-Verhandlungen

Die Vollendung des EG-Binnenmarktes könnte für den Agrarbereich, neben den positiven Wirkungen ausstrahlender gesamtwirtschaftlicher Effizienzgewinne, eine verbesserte intrasektorale Allokation der Ressourcen zur Folge haben. Voraussetzung wäre vor allem,

daß politikbedingte Preisdifferenzen zwischen Mitgliedsländern - z.B. als Folge des Währungsausgleichs oder unterschiedlicher Interventionsvorschriften - beseitigt werden. Schon vor einem endgültigen Abbau des Währungsausgleichs und dessen künftiger Vermeidung bei Paritätsveränderungen, zeichnen sich allerdings Entwicklungen ab, die einer verbesserten Ressourcenallokation entgegen stehen. So dürfte die national unterschiedliche Anwendung von sogenannten strukturpolitischen Maßnahmen, die zahlenmäßig und vom Mittelvolumen weiter zunehmen, wie z.B. Flächenstilllegung, Einkommenshilfen oder Deklaration benachteiligter Gebiete, keineswegs allokatonsneutral sein. Auch verhindern vorhandene und für weitere Märkte drohende Produktionsquotenregelungen eine effizientere regionale Produktionsverteilung. Direkte Auswirkungen auf den Handel mit Entwicklungsländern sind allerdings weniger hiervon als von der uneingeschränkten Grenzöffnung zwischen Mitgliedsländern für importierte tropische Produkte - wie vor allem für Bananen - zu erwarten. Der Druck auf, bisher vor allem durch England und Frankreich bevorzugte, weniger wettbewerbsfähige Exporteure dürfte zunehmen.

Die deutsche Vereinigung dürfte bei - wenigstens EG-intern - freien Märkten per Saldo, zu einem zusätzlichen Angebot führen. Die bei gegebenem Preisniveau hieraus resultierende Konkurrenz für die 'Altproduzenten', mit der Folge eines möglichen zusätzlichen administrativen Preisdrucks scheint man allerdings durch rigide quantitative Eingriffe zu verhindern (Schrader, 1990b). Für die Entwicklungsländer dürfte die deutsche Vereinigung insoweit positive Effekte haben, als durch die Öffnung der Märkte und die zunehmende Kaufkraft, der Import tropischer Produkte zunimmt.

Zwar wird eine zusätzliche Belastung der GATT-Verhandlungen durch sonst möglicherweise steigende Exportüberschüsse infolge der deutschen Vereinigung wohl vermieden, jedoch scheint der hierbei eingeschlagene Weg in die falsche Richtung zu gehen. Wird die EG im Laufe der Verhandlungen zu spürbaren Konzessionen gezwungen, so dürfte deren interne Umsetzung kaum durch offene Preissenkungen bewerkstelligt werden. Vielmehr ist zu befürchten, daß Zugeständnisse hinsichtlich der als Kriterium verwendeten Subventionsäquivalente zu einer neuen Flut von Maßnahmen führen, die die gültigen Abgrenzungskriterien umgehen, indem sie als sozial- und umweltpolitische Maßnahmen deklariert werden. Trotzdem resultierende Produktionsanreize wird man durch weitere Mengenbeschränkungen neutralisieren. Damit wären zwar die Verhandlungspartner zufriedengestellt, jedoch würden die oben angesprochenen positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Liberalisierung der Agrarpolitik, die auch den Handelspartnern zugute kämen, weitgehend ausbleiben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß die Länder des ehemaligen Ostblocks nicht durch eine generelle Liberalisierung integriert werden, sondern der Welthandel durch zusätzliche bilaterale Verträge weiter segmentiert wird.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE, Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft. Bonn, lfd. Jgg.

AMELUNG, Thorsten, Rolf LANGHAMMER, ACP Exports and EC Trade Preferences Revisited. Working Paper No. 373. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, May 1989.

BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS (BAE), Agricultural Policies in the European Community (their origin, nature and effects in production and trade). Canberra 1985.

BURNIAUX, Jean-Marc, Jean WAELEBROECK, *Agricultural Protection in Europe: Its Impact on Developing Countries*. In: Rolf J. LANGHAMMER, Hans Christoph RIEGER (eds.) *Asean and EC, Trade in Tropical Agricultural Products*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1988, pp. 129-154.

EG-KOMMISSION, *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1988*. Brüssel, 1989.

GRUBER, Ludwig, *Landwirtschaftliche Kooperation zwischen Europäischer Gemeinschaft und Afrika im Rahmen der Lomé Abkommen. Fallstudie zum Zucker- und Rindfleischhandel*, Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde Nr. 30, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 1987.

HARTMANN, Monika, Peter-Michael SCHMITZ, *Effects of the Common Agricultural Price Policy on the Third World*. *Quarterly Journal of International Agriculture* Vol. 26, No. 4 (Oct.-Dec. 1987), S. 341-354.

HARTWIG, Bettina, Stefan TANGERMANN, *Legal Aspects for Restricting Manioc Trade between Thailand and the EC*. Kiel 1987.

KOCH, Thomas, *The Sugar Protocol: an Appraisal*. *Intereconomics*, Vol. 24 (Nov./Dec. 1989), S. 293-297.

KOESTER, Ulrich, Roland HERRMANN, *The EC-ACP Convention of Lomé*. Kiel 1987.

KRUEGER, Anne O., Maurice W. SCHIFF, Alberto VALDEZ, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy wide Policies*. *The World Bank Economic Review*, Vol. 2, SNo. 3 (1988), pp. 255-271.

MASSOW, Valentin von, *Einfuhrbegünstigungen und Ausfuhrpolitik der EG bei Rindfleisch*. *Agrarökonomische Studien* Bd.d 6. Kiel 1984.

MATHEWS, Alan, *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries*. Dublin/Trócaire 1985.

MENZLER-HOKKANEN, Ingeborg, *EC Trade Policies in Tropical Agricultural Products*. In: Rolf J. LANGHAMMER, Hans Christoph RIEGER (eds.), *Asean and the EC. Trade in Tropical Agricultural Products*. Singapore. Institute of Southeast Asian Studies, 1988, S. 60-115.

MUSTO, Stefan, A., *The Common Agricultural Policy and the Mediterranean*. *The Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 10, No. d3, pp. 55-84.

OECD, *National Policies and Agricultural Trade. Study on the European Community*. Paris 1987.

SATHIRATHAI, Surakiart and Ammar SIAMWALLA, *GATT Law, Agricultural Trade, and Developing Countries: lessons from Two Case Studies*. *The World Bank Economic Review*, Vol. 1, No. 4 (Sept. 1987), S. 595-618.

SCHNOOR, Anke, Die Lomé Politik der Europäischen Gemeinschaft gegenüber Afrikanischen Rindfleisch-Exportstaaten. Dipl. Arbeit, Universität Göttingen. Göttingen 1989.

SCHRADER, Jörg-Volker [a], EC Common Agricultural Policies and Impact on Developing Countries. In: Ippei Yamazawa and Akira Hirata (Eds.), Trade Policies Toward Developing Countries. Institute of Developing Economies, Tokyo, 1990, P. 327-358.

--, [b] Integration der deutschen Agrarsektoren - Wettbewerb der Standorte und Strukturen oder Übernahme westlicher Reglementierungen? Die Weltwirtschaft, H. 1, 1990, S. 125-137.

TYERS, Rodney, Kim ANDERSON, Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare. Journal of Agricultural Economics, Vol. 39 (2) (Mai 1988), S. 197-216.

VALDES, Alberto, Agriculture in the Uruguay Round: Interests of Developing Countries. The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 4 (Sept. 1987), S. 571-594.

WEINMÜLLER, Egon, Außenwirtschaftliche Aspekte der EG-Agrarpolitik. Kiel 1984.

GRIECHENLAND UND TÜRKEI
ENTWICKLUNG DER AGRARAUSSENHANDELSSTRUKTUREN
SOWIE ANPASSUNGSBEDARF DER AGRAREXPORWIRTSCHAFT
IM VORFELD DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

von

Latif CAGLAYAN, Panagiotis KAVALLARIS und Katerina MELFOU
Bornova/Izmir, Türkei
Thessaloniki, Griechenland

Einleitung

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit den Auswirkungen, die für Griechenland, als einem EG-Mitglied, und die Türkei, als sogenanntem Drittland, an drei Beispielen im Agrarbereich entstehen. Grundlage des folgenden Referats sind erste Ergebnisse des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten gemeinsamen Forschungsprojekts "Griechenland und die Türkei - Entwicklungstendenzen im Agraraußenhandel unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes".

Zur Beobachtung der diesbezüglichen Entwicklungen in Griechenland und der Türkei wurden Zitrusfrüchte, Rosinen und Tomatenmark ausgewählt. Es handelt sich hierbei um Produkte, die gleichermaßen in beiden Ländern erzeugt werden und einen bedeutenden Beitrag zum Gesamtwert der pflanzlichen Produktion leisten, wobei die Produktionsbedingungen für Zitrusfrüchte, Rosinen und Industrietomaten in beiden Ländern sehr ähnlich sind. Die Flächenerträge der Untersuchungsprodukte verlaufen bei fast gleichem Mechanisierungsgrad der griechischen und türkischen Erzeugerbetriebe ebenfalls auf vergleichbarem Niveau. Auf niedrigem Stand befindet sich dagegen das landwirtschaftliche Ausbildungswesen bei beiden Ländern. In Absatz- und Finanzierungsfragen liegt ein Informationsdefizit vor. Der staatliche Beratungsdienst ist in beiden Ländern verbesserungsbedürftig.

Außerdem sind die drei Untersuchungsprodukte von herausragender Bedeutung für die Agrarexporte Griechenlands und der Türkei. Die Ausfuhren der drei Untersuchungsprodukte hatten im Durchschnitt der Jahre 1985-87 in Griechenland einen Anteil von 17,5% (dav. 6,9% Rosinen, 5,9% Tomatenmark, 4,8 Zitrusfrüchet). in der Türkei von 11,4% (dav. 5,2% Rosinen, 3,3% Zitrusfrüchte, 2,9% Tomatenmark) am gesamten Agrarexport (Griechenland: 1709,5 Mio USD; Türkei: 1873,7 Mio USD) (KEEM 1990; HDT 1990, S. 110). Auf die drei Produkte fällt ein Anteil an den Obst- und Gemüseausfuhren (1985-87) in Griechenland von insgesamt 40% und in der Türkei von 18%.

Die im folgenden vorgestellten Untersuchungsergebnisse zur Agrarexportwirtschaft stützen sich einerseits auf die verfügbaren offiziellen Statistiken, andererseits auf Primärerhebungen bei Exporteuren und Erzeugern beider Länder.¹

1) Für die Unterstützung und Betreuung bei der Auswertung des gesammelten Datenmaterials mit Hilfe des Statistik-Programms SPSS sei an dieser Stelle Herrn Prof. Dr. S. Androulidakis von der Fachhochschule Thessaloniki gedankt.

2 Der Außenhandel Griechenlands und der Türkei mit Zitrusfrüchten, Rosinen und Tomatenmark

2.1 Makroökonomische Daten

Griechenland exportierte im Durchschnitt der Jahre 1984 bis 1986 289 Tsd t Zitrusfrüchte. Die Zitrusexporte Griechenlands folgten damit nicht dem steigenden Trend der Agrarausfuhren des Landes (vgl. KARANTINOÜ 1990). Ihr wertmäßiger Anteil sank zwischen 1973-75 und 1984-86 von 7,6% auf 5%. Im Gegensatz zur Türkei exportiert Griechenland nur Orangen (1984-86: 70%) und Zitronen (1984-86: 29%). Hauptabnehmer griechischer Zitrusfrüchte sind die Staaten Osteuropas. Die Ausfuhren in die EG hatten vor dem Beitritt Griechenlands nur begrenzten Umfang und stiegen nach dem Beitritt kontinuierlich an, um 1984-86 bereits 24% einzunehmen (Hauptabnehmer: Bundesrepublik Deutschland). Der Verlauf der Ausfuhren griechischer Zitrusfrüchte spiegelt Unzulänglichkeiten einerseits in der Produktionsstruktur, andererseits im Handel selbst wider, die zum Teil auf eine interventionistische Politik seitens der griechischen Regierung der letzten Jahre zurückgehen. Die Türkei exportierte 1984-86 214 Tsd t Zitrusfrüchte. Wertmäßig hatten Zitronen einen Anteil von 52%, Orangen und Mandarinen von jeweils 21% und Grapefruit von 6%. Wichtigste Abnehmer türkischer Zitrusfrüchte sind die Länder des Mittleren Ostens (Saudi Arabien, Kuwait und Jordanien) sowie Osteuropa (UdSSR, KCSFR, Polen) (ÜNER 1989, S. 64 ff.). Aber auch nach Europa werden steigende Mengen geliefert.

Rosinen stellen ein traditionelles Agrarexportprodukt Griechenlands und der Türkei dar. Die durchschnittliche Exportmenge Griechenlands lag 1984-86 bei 146 Tsd t. Davon entfielen 70% auf Sultaninen. Hauptabnehmer beider Rosinenarten ist Großbritannien. Die türkischen Rosinenexporte hatten im Zeitraum 1984/86 eine Höhe von 93 Tsd t. Diese Menge entspricht etwa 90% der türkischen Rosinenproduktion im gleichen Zeitraum. Von den Exporten gingen 43% in EG-Länder, wobei dieser Anteil gegenüber den Jahren 1973/75, in denen er noch bei 88% lag, deutlich gesunken ist (T.C. SANAYI VE TICARET BAKANLIGI (Industrie- und Handelsministerium) 1988). Durch Einführung des Abschöpfungssystems im Bereich Rosinen im Jahre 1981 durch die EG verlor die Türkei ihre Konkurrenzfähigkeit auf den EG-Märkten gegenüber anderen Anbietern (insbesondere Griechenland).

Tomatenmark gehört in beiden Ländern zu den dynamischen Exportprodukten. Mit Exportmengen von 142 Tsd t (Griechenland) und 110 Tsd t (Türkei) lagen beide Länder 1986 bereits sehr nahe beieinander. Allerdings lassen die jährlichen Zuwachsraten der Türkei von 17,7% gegenüber 6,7% für Griechenland darauf schließen, daß die Türkei in einigen Jahren mehr exportieren wird als Griechenland. Die wichtigsten Abnehmer Griechenlands sind die EG und die Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens (Ägypten, Libyen). Die Türkei liefert ebenso in den Nahen Osten, während jedoch die Exporte nach Europa aufgrund eines Mengenkontingents auch 1986 noch begrenzt blieben und nur ca. 9% ausmachten. Zu Konkurrenzsituationen zwischen griechischem und türkischem Tomatenmark kommt es vorrangig auf den arabischen Märkten, wobei die weitere Entwicklung aufgrund der Golfkrise völlig unvorhersehbar ist.

Ausfuhren der Untersuchungsprodukte Griechenlands und der Türkei

Prod./Länder	e aus KJ				1985	1986	Jährl. Zuwachsrate ¹⁾
	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84			
Menge (Tsd t)							%
Orangen							
GR	109,1	207,8	140,2	154,7	261,4	260,0	7,51
TR	15,6	20,1	29,2	51,5	55,0	43,2	8,87
Mandarinen							
GR	1,6	3,7	2,4	0,9	0,4	2,9	4,30
TR	16,6	31,6	49,2	42,9	47,2	58,7	11,12
Zitronen							
GR	73,0	80,0	52,9	57,5	83,7	90,3	1,79
TR	72,4	87,5	106,0	130,6	71,6	82,9	1,14
Grapefruit							
GR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	/
TR	5,2	7,7	10,3	15,6	15,9	13,5	8,29
Rosinen							
GR 2)	118,2	127,0	100,2	129,2	141,2	130,8	0,85
TR 3)	76,6	78,2	88,5	85,1	106,6	97,3	2,01
Tomaten- erzeugn.							
GR	64,8	86,5	111,9	148,2	139,5	141,6	6,73
TR	15,5	18,3	21,0	54,6	76,9	109,5	17,70

1) 1973-75 bis 1986 (nach Zinsezins). - 2) Einschließlich Korinthen. - 3) Wirtschaftsjahre

Quellen: EYVE (Statistisches Amt Griechenlands, Exoteriko Emporia tis Ellados (Außenhandel Griechenlands), Athen, versch. Jgg.
DIE (Statistisches Amt der Türkei), Dis Ticaret Istatistikleri (Außenhandelsstatistik), Ankara, versch. Jgg.
HDT (Außenhandelsfont), Ithracatci Birlikleri Genel Sekreterligi (Generalsekretariat der Exportgemeinschaft, Aylik bültenler (Monatsberichte), Izmir, versch. Jgg.

2.2 Struktur der Exportunternehmen

Insgesamt wurden in Griechenland 95 Exportunternehmen und in der Türkei 100 Exportunternehmen befragt, was in beiden Fällen nahezu einer Totalerhebung der in dieser Branche tätigen Unternehmen gleichkommt. Auffälliger Unterschied zwischen beiden Ländern ist der sehr viel höhere Jahresumsatz der türkischen Exportfirmen. Während der mittlere Jahresumsatz der befragten Firmen in der Türkei bei 20 Mio USD liegt (1989), wiesen die griechischen Unternehmer nur einen durchschnittlichen Umsatz von 6,5 Mio USD aus. Hierbei liegen auch branchenbedingte Unterschiede vor. Hierin ist ein wesentlicher Grund für die insgesamt größere Schlagkräftigkeit des türkischen Fruchthandels und der strukturellen Nachteile der individualistisch agierenden Exportfirmen auf Familienbetriebsbasis in Griechenland zu sehen. Der Trend zur Vergrößerung der Unternehmen in der Türkei wird außerdem noch durch ein Finanzierungsgesetz, das nur Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 100 Mio USD den Zugang zu zinsverbilligten Export-

krediten ermöglicht, geradezu forciert. In beiden Ländern handelt es sich jeweils um Unternehmen, die außer den Untersuchungsprodukten noch eine Vielzahl anderer Produkte exportieren, wobei der Diversifikationsgrad der 7 großen türkischen Exportfirmen größer ist als der der eher branchenorientierten Firmen Griechenlands.

Ferner besteht, was die Qualität der Rohware anbelangt, ebenfalls ein Unterschied zwischen den griechischen und türkischen Unternehmen. Während in der Türkei keine große Unzufriedenheit über die von den Erzeugern angelieferte und für den Export bzw. die Verarbeitung bestimmte Ware geäußert wurde, erklärte die überwiegende Mehrheit der griechischen Exporteure, die Qualität der ihnen angelieferten Ware sei mangelhaft. Das muß allerdings auch zu einem großen Teil auf eine unsachgemäße Ernte zurückgeführt werden, die in vielen Fällen sogar unter der Verantwortung der Exporteure selbst durchgeführt wird. Hierin liegt ein weiterer Grund für die sinkende Wettbewerbsfähigkeit griechischer Anbieter auf den internationalen Märkten.

Was den Bereich Pack- und Verarbeitungstechnologie sowie Lagerhaltung betrifft, ist hervorzuheben, daß in Griechenland ein häufig anzutreffendes Problem das Betreiben der technischen Anlagen ist, das auf eine vielfach veraltete Technologie und einen unzureichenden Ausbildungsstand des Bedienungspersonals zurückzuführen ist, während in der Türkei der Mangel an Lagerräumen als Hauptproblem auftritt. So besitzen lediglich 56% der türkischen Exporteure eigene Lagerräume, wobei 48% aller Befragten angab, in den kommenden zwei Jahren in den Ausbau der Lagerkapazitäten investieren zu wollen. Ferner besteht ein Unterschied bei den Verarbeitungsanlagen für Tomatenmark. Während in Griechenland diese Anlagen fast ausschließlich Eigentum der Verarbeiter selbst ist (94%), müssen 40% der türkischen Tomatenmarkexporteure auch auf gemietete Anlagen zurückgreifen. Angesichts der starken Ausweitung des türkischen Tomatenmarkexports ist auch hier mit einer verstärkten Investitionstätigkeit innerhalb der nächsten Jahre zu rechnen.

Der Transport von Zitrusfrüchten stellt für beide Länder in mehrfacher Hinsicht ein gravierendes Problem dar. Zum einen liegt dies in der geographischen Lage beider Länder begründet. Um die europäischen Märkte auf dem Landweg zu erreichen, müssen die Waren durch Jugoslawien transportiert werden. Außer der großen Entfernung und dem z.T. immer noch schlechten Straßenzustand kommt als Hindernis hinzu, daß Jugoslawien den Spediteuren nur in begrenztem Umfang Transitgenehmigungen erteilt, wodurch es oft zu erheblichen Verzögerungen und Engpässen kommt. In der Vergangenheit wurde vielfach versucht, über die eingeschränkte oder schleppende Zuteilung der Genehmigungen politischen Druck auf die EG bzw. die Regierungen Griechenlands oder der Türkei auszuüben. Auf der anderen Seite wird das Transportproblem durch das Fehlen einer gut organisierten Speditionsbranche verschärft. Die Verträge zwischen Exporteuren und Spediteuren werden ad hoc geschlossen, wobei es für die Exporthändler unmöglich ist, die völlig unvorhersehbar und in großem Ausmaß schwankenden Transportkosten von vornherein ins Kalkül mit einzubeziehen. Weiterhin sind die zu kleinen Abmessungen der Transportfahrzeuge der Hauptgrund dafür, daß die sog. Europalette (80 x 120 cm) in Griechenland nur von 43% und in der Türkei sogar nur von 29% benutzt wird. Hierin ist ein wichtiger Grund dafür zu sehen, daß griechische und türkische Zitrusfrüchte nur bedingt Zugang zu den großen Handelsketten des europäischen Lebensmitteleinzelhandels haben, der im Zuge seiner Rationalisierungsbemühungen seine Logistik immer mehr auf die Maße der Europalette abstellt. Zusätzliche Probleme entstehen den Zitrusexporteuren beider Länder aus einer unsachgemäßen Kühlung während des Transports und der oft unzureichenden Ausbildung der Fahrer, was mitunter (in 1-5% der Fälle) zu erheblichen Qualitätsminderungen der am Bestimmungsort angelangten Ware führt.

Charakteristisch für die Exporteure beider Länder ist das fast völlige Fehlen einer marketingorientierten Absatzstrategie. Dies ist den Antworten zu Fragen über Werbemaßnahmen in verschiedenen Medien, die Beteiligung an internationalen Fachmessen und das Beziehen von Marktinformationen zu entnehmen. So betreiben 78% der griechischen und sogar 89% der türkischen Firmen keinerlei Werbung. Mit 26% Beteiligung an internationalen Messen liegen die griechischen Exporteure sogar noch unter den türkischen mit 30%. Es zeichnen sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen ab. So nahmen über 50% der Sultaninenexporteure Griechenlands an Messen teil, von den Lieferanten Deutschlands sogar 71%. Die niedrigste Beteiligung wiesen die Zitrusexporteure (10%) auf. In der Türkei stellen 56% der Tomatenmarkexporteure, 26% der Zitrusexporteure und 25% der Rosinenexporteure auf internationalen Messen aus. Hauptbegründung derer, die nicht auf Messen ausstellen, war, sie hätten es nicht nötig bzw. sie hätten keine Absatzprobleme. Daß hier eine falsche Vorstellung über die Bedeutung von Handelsmessen herrscht, wird deutlich. offenbar größere Unzufriedenheit, was das Marktinformationsangebot von Seiten des Staates betrifft, herrscht unter den griechischen Exporteuren (78%) als unter den türkischen (41%). Die Hauptinformanten über neueste Entwicklungen in den Bereichen Sorten, Verpackung und Imagepflege auf den internationalen Absatzmärkten sind daher für Exporteure Griechenlands ihre eigenen Handelspartner und griechische Konkurrenten sowie für die Exporteure der Türkei meist eigene Recherchen. Bezüglich der dringend notwendigen Verbesserung des staatlichen Informationsangebots wurden von den befragten Exporteuren eine Fülle von Vorschlägen gemacht. So wünschen sich 45% der griechischen Exporteure eine größere Informationsbreite und -tiefe. Ein Vorschlag, der in beiden Ländern besonders betont wurde, ist, mehr bzw. höher qualifizierte Handelsattachés in den Botschaften einzustellen.

3. Entwicklungen im Vorfeld der Europäischen Integration

3.1 Zu erwartende Entwicklungen im Handel

Was die zukünftige Entwicklung der Nachfrage der untersuchten Produkte angeht, zeigten sich die griechischen Exporteure durchaus optimistisch. Zieht man die auf eine diesbezügliche Frage gegebenen positiven und negativen Antworten voneinander ab, ergibt sich für alle Produkte ein positiver Trend (+28% bei den Zitrusexporteuren, +20% bei den Rosinenexporteuren und +35% bei den Tomatenmarkexporteuren). Einen dementsprechenden Anstieg des Exportvolumens sehen die Rosinen- und Tomatenmarkexporteure Griechenlands. Dagegen stehen bei den Zitrusexporteuren 25% Antworten "Steigerung der Exportmengen" 23% Antworten "Verringerung" entgegen. Die Hälfte derjenigen, die eine Nachfragesteigerung erwarten, können sich nicht vorstellen von dieser allgemeinen Entwicklung zu profitieren. Dieser Prozentsatz in Verbindung mit einem hohen Grad an Unsicherheit (53% Antworten "weiß nicht") läßt die Zukunft der griechischen Zitrusexporteure problembehaftet erscheinen.

Osteuropa stellt einen traditionellen Absatzmarkt für griechische Zitrusfrüchte dar und wird von den Exporteuren als "leichter" Markt charakterisiert. Der Handel mit diesen Ländern beruht auf staatlichen Ausschreibungen und Handelsabkommen. Die gehandelte Ware ist von niedrigerer Qualität als die, die für westliche Märkte bestimmt ist. Aussehen und Verpackung spielen keine wesentliche Rolle. Angesichts der tiefgreifenden Umwälzungen, die sich in diesen Ländern in jüngster Zeit abgespielt haben, und der zu erwartenden Veränderung der bisherigen Verbrauchsmuster, muß diese Haltung gegenüber den Märkten Osteuropas von Seiten der griechischen Zitrusexporteure neu überdacht werden. Eine Umstellung auf neue Verpackungsformen und andere Methoden der Handelsabwicklung ist

daher dringend erforderlich. Vor neue Anforderungen sehen sich auch die Zitrusexporteure der Türkei gestellt, deren Hauptabnehmer die arabischen Länder sind. Aufgrund fehlender Handelsverträglichkeit und der gestiegenen Ansprüche der Konsumenten in diesen Ländern, ist anzunehmen, daß die Zitrusexporte dorthin in Zukunft nicht mehr im gleichen Ausmaß wie bisher steigen werden. Lediglich die Tomatenmarkexporte in die arabischen Länder (insb. Irak und Libyen) könnten durch staatliche Unterstützung noch weiter gesteigert werden. Der Export in die EG ist auf ein Kontingent von 8,5 Tsd t begrenzt. Würde dieses Kontingent in Zukunft aufgehoben, könnte die Türkei 50 Tsd t Tomatenmark in den EG-Raum liefern (KOCAKURT 1989, S. 102). Auch im Bereich Rosinen sind einer Steigerung der Exporte in die EG über eine Mindestpreisregelung, die seit 1981 in Kraft ist, enge Grenzen gesetzt.

Durch den freien Verkehr von Waren, Personen und Kapital im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes werden dem Transfer von Unternehmen aus anderen EG-Ländern nach Griechenland keine Hindernisse mehr im Wege stehen. 50% der befragten Exporteure in Griechenland gehen von solch einer Entwicklung aus und erwarten ebenfalls Joint ventures bzw. Fusionen zwischen griechischen und anderen europäischen Firmen. 10% der Unternehmen stehens bereits in konkreten Verhandlungen. Die Harmonisierung der Steuer- und Handelsgesetzgebung wird dazu beitragen, daß die Standortwahl für Unternehmen in Europa nach rein ökonomischen Kriterien getroffen werden kann. 77% der griechischen Exporteure erwarten daher eine deutliche Verschärfung der Konkurrenz. Aus türkischer Sicht bedeutet nach Angaben der Mehrheit der türkischen Exporteure die Vollendung des EG-Binnenmarktes, daß sie noch schwieriger in die EG-Länder exportieren können. Trotzdem gaben nur einige der Befragten an, angesichts dieser Situation ihr derzeitiges Technologieniveau zu erhöhen und ihre Marktforschung weiter zu entwickeln.

3.2 Anpassungsbedarf der Exportunternehmen beider Länder

Unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes ist die Modernisierung der Packstationen und Verarbeitungsanlagen mit dem Ziel der Minimierung der Betriebskosten und Ausfälle unerlässlich. Dies ist auch die Absicht von 66% derjenigen Exporteure in Griechenland, welche derartige Probleme hatten. Mit einer erhöhten Investitionstätigkeit in diesem Bereich ist daher zu rechnen.

Überlebensnotwendig ist für die Mehrheit der griechischen Exportunternehmen die Erhöhung der Produktivität und Konkurrenzfähigkeit, die zu einem erheblichen Maße von der Ausstattung der Unternehmen mit qualifizierten Führungskräften im Managementbereich abhängt. Unter den griechischen Zitrusexporteuren mit ihrer Familienbetriebsstruktur und den heuristischen Methoden der Entscheidungsfindung haben erst sehr wenige begonnen, überhaupt Fachpersonal einzustellen (12%). Bei den Tomatenverarbeitern und insbesondere bei den Rosinenexporteuren hat das Umdenken bereits sehr viel deutlicher eingesetzt (32% bzw. 60% der Befragten der beiden Branchen stellen Fachpersonal ein).

Die Besetzung mit Fachkräften ist ein Schritt, der auf allen Ebenen des Exportgeschäfts notwendig ist. Dazu gehört auch der besonders wichtige Bereich der Qualitätskontrollen, die sich im Idealfall von der Erzeugung, über die Ernte und die Verladung bis zum Bestimmungsort erstrecken sollte. Daß die meisten Zitrusexporteure Griechenlands eine solche Notwendigkeit noch nicht erkannt haben, geht aus dem niedrigen Prozentsatz von 33% der Befragten hervor, die die Absicht äußerten, ihre Qualitätskontrollen zu intensivieren.

Um den Schwierigkeiten der türkischen Exporteure, weiterhin in den EG-Markt zu exportieren, zu begegnen, müssen vorab deren Kenntnisse über EG-Mechanismen, Markt- und Preispolitik, Handels- und Standardisierungsvorschriften sowie über Exportförderungsmaßnahmen und neue Verpackungstechnologien erweitert werden. Zu diesem Zwecke muß auch hier empfohlen werden, in erster Linie verstärkt Fachpersonal auszubilden und darüberhinaus eigene Informationsbüros in verschiedenen EG-Ländern aufzubauen. In der Türkei werden aufgrund eines 1988 erlassenen Gesetzes zur Finanzierung von Exportkrediten die Unternehmen veranlaßt, sich zu Außenhandelskapitalgesellschaften (Foreign Trade Corporate Companies) zusammenzuschließen. Die Unternehmen haben dann, falls ihr Jahresumsatz über 100 Mio USD liegt, Zugang zu speziellen Exportkrediten und Exportkreditversicherungen (DANISMAN 1988, S. 24-25). Über die Schaffung einer gemeinschaftlichen Bezugs- und Absatzorganisation wird es ferner möglich, effizientere Anbau-, Verarbeitungs- und Qualitätskontrollen durchzuführen sowie eine besser koordinierte Transport- und Absatzkette aufzubauen.

Aber auch für Griechenland, insbesondere bei den Fruchtexporteurern, wäre eine Vergrößerung oder Fusion der Unternehmen dringend erforderlich. Daneben müßten auch von staatlicher Seite unbedingt Maßnahmen zur gemeinsamen Gestaltung von Erbeaktionen und Informationsdiensten viel stärker sein als außerhalb. Es hängt von der Flexibilität und dem vor Vollendung des EG-Binnenmarktes erreichten Entwicklungsstand der jeweiligen Branchen ab, ob dieser Druck absorbiert und in eine Verbesserung der inner- und außereuropäischen Wettbewerbsfähigkeit umgesetzt werden kann. Das Ergebnis solcher Veränderungen in den einzelnen Branchen ist trotz der vielfältigen Vorteile für die Gesamtwirtschaft nicht schon durch die Mitgliedschaft eines Landes zu den Europäischen Gemeinschaften im vornherein festgelegt. Gewinner der Schaffung des EG-Binnenmarktes werden ökonomisch starke Mitglieder der Gemeinschaft sowie starke Drittländer, die sich eines großen Absatzmarktes bedienen können, sein. Zu den Verlierern werden sowohl ökonomisch schwache Gemeinschaftsmitglieder als auch ökonomisch schwache Drittländer gehören. Für beide Länder, für Griechenland wie für die Türkei, werden daher die kommenden zweieinhalb Jahre bis zur Vollendung des EG-Binnenmarktes, zumindest was den Fruchthandel anbetrifft, von entscheidender Bedeutung sein.

4 Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Aus der Untersuchung der Außenhandelsstrukturen Griechenlands und der Türkei anhand der statistischen Daten und der Direkterhebung bei Exporteuren gehen folgende Ergebnisse hervor:

- 1) Die Exportausrichtung der Untersuchungsprodukte beider Länder weist große Ähnlichkeit auf. So haben für beide Länder die Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens, Osteuropa und die EG besondere Bedeutung. Es kommt daher auf den Absatzmärkten zu vielfältigen Konkurrenzsituationen.
- 2) Die untersuchten Exportunternehmen der Türkei sind vom Jahresumsatz her ca. dreimal so groß wie die entsprechenden Unternehmen Griechenlands. Eine Handelspolitik, die die Vergrößerung der Unternehmen begünstigt, bestand bislang nur in der Türkei. Dennoch weisen auch die türkischen Unternehmen strukturelle Mängel auf, insbesondere was die Ausstattung mit Fachpersonal, Marktforschungskapazitäten und das Management angeht.
- 3) Der EG-Binnenmarkt löst insbesondere in Griechenland einen Anpassungsprozeß der am Fruchthandel beteiligten Firmen aus, der sich auf alle Bereiche der Unternehmensaktivitäten auswirken wird. Durch eine verschärfte Konkurrenzsituation im EG-

Binnenmarkt sind Fusionen oder Übernahmen griechischer Unternehmen durch "ausländische" Investoren in größerem Ausmaß nicht auszuschließen. In der Türkei sind größere Investitionsvorhaben besonders in den Bereichen Verarbeitung und Lagerhaltung zu erwarten, hier allerdings weniger als Reaktion auf den EG-Binnenmarkt als vielmehr im Zuge einer generellen Expansion des türkischen Fruchthandels. Ein deutlicher Anpassungsprozeß an europäische Standards ist aber in den Bereichen der Normen- und Qualitätsfestlegung zu beobachten.

Der Anpassungsdruck, der von der Schaffung des EG-Binnenmarktes ausgeht, wird kurz- bis mittelfristig innerhalb der Gemeinschaft sehr viel stärker sein als außerhalb. Es hängt von der Flexibilität und dem vor Vollendung des EG-Binnenmarktes erreichten Entwicklungsstand der jeweiligen Branchen ab, ob dieser Druck absorbiert und in eine Verbesserung der inner- und außereuropäischen Wettbewerbsfähigkeit umgesetzt werden kann. Das Ergebnis solcher Veränderungen in den einzelnen Branchen ist trotz der vielfältigen Vorteile für die Gesamtwirtschaft nicht schon durch die Mitgliedschaft eines Landes zu den Europäischen Gemeinschaften im vornherein festgelegt. Gewinner der Schaffung des EG-Binnenmarktes werden ökonomisch starke Mitglieder der Gemeinschaft sowie starke Drittländer, die sich eines großen Absatzmarktes bedienen können, sein. Zu den Verlierern werden sowohl ökonomisch schwache Drittländer gehören. Für beide Länder, für Griechenland wie für die Türkei, werden daher die kommenden zweieinhalb Jahre bis zur Vollendung des EG-Binnenmarktes, zumindest was den Fruchthandel anbetrifft, von entscheidender Bedeutung sein.

Literaturverzeichnis

DANISMAN, M.C., Türk Eximbank'in Kisa Vadeli Kredi Uygulamasi. "Dis Ticaret Forum (Handelsforum)", Jg. 2, H. 8 (August 1988, S. 24-27.

HDT, Ekonomik Arastirmalar ve Degerlendirme Genel Müdürlüğü. (Baslica Ekonomik Göstergeler 1990 Mayıs) Ankara 1990.

KARANTINOU, A., Ta ellinika esperidoeidi stin Evropaiki Agora. In: T.E.I.Thessaloniki/-Gesellschaft der Obstbauwissenschaft-ler Griechenlands (Hrsg.), Panellinio Synedrio: Oi ellinikes exagoges oporokipevtikon stin proklisi tis dekaetias tou'90 (Fachkongreß: Die Obst- und Gemüseexporte Griechenlands vor der Herausforderung der 90er Jahre). Tagungsband Thessaloniki, erscheint 1991.

KEM (Zentrum für Außenhandelsstudien), Ta vasika exagogika proionta tis Ellados kata to etos 1987 (Die wichtigsten Ausfuhr Güter Griechenlands 1987), Athen 1990.

KOCAKURT, B., Domates Salcasi üretim ve Ihracati (Erzeugung und Handel mit Tomatenmark). In: Türkiye'nin Tarmsal Üretimi ve Bu Üretimin 1991 Yilindan Sonra Avrupa Topluguna Sürün Sansi Semineri (Workshop: Die Agrarproduktion der Türkei und ihre Vermarktungschancen in einem Europa nach 1992), Tagungsband Bornova-Izmir 1989, S. 102-118.

T.C. SANAYI VE TICARET BAKANLIGI (Industrie- und Handelsministerium), Teskilatlanma Genel Müdürlüğü, Cekirdeksiz Kuru Üzüm Ekonomik Raporu 1987 (Wirtschaftsbericht Rosinen 1987), Cogaltma Ankara 1988.

ÜNER, N., Narenciye Üretimi ve Pazarlamasi (Die Zitrusproduktion und ihre Märkte). In: Türkiye'nin Tarımsal Üretimi ve Bu Üretim 1992 Yilından Sonra Avrupa Topluguna Sürün Sansi Semineri (Workshop: Die Agrarproduktion der Türkei und ihre Vermarktungschancen in einem Europa nach 1992), Tagungsband Bornova-Izmir 1989, S. 64-98.

**ZU ERWARTENDE VERSCHIEBUNGEN DER BILATERALEN
HANDELSSTRÖME
AUF DEN MÄRKTEN FÜR SÜSSZITRUSFRÜCHTE UND
TOMATENERZEUGNISSE
ALS FOLGE DER VOLLENDUNG DES EG-BINNENMARKTES, EINER
MÖGLICHEN EG-ERWEITERUNG DURCH DIE TÜRKEI SOWIE DER
ÖFFNUNG OSTEUROPAS**

von

Johannes EISENBACH, Gießen

Einleitung

Die folgenden Ausführungen haben zum Ziel, mögliche Auswirkungen der Vollendung des EG-Binnenmarktes, eines möglichen EG-Beitritts der Türkei und der Öffnung Osteuropas auf den Märkten für Süßzitrussfrüchte (SITC 057.1) und Tomatenerzeugnisse (NIMEXE 2002.31-37)¹ zu untersuchen. Als ein zusätzliches Kriterium für die Bewertung und Vorhersage bilateraler Handelsströme soll im Verlauf der Ausführungen ein gegenüber bisherigen Vorgehensweisen neues Verfahren zur Messung bilateraler Handelsintensitäten (HI_b) vorgestellt werden.

1 Analyse der Handelsverflechtung

Um Phänomene von Handelsschaffung und Handelsumlenkung im Sinne der Zollunionstheorie beobachten zu können, wurden Außenhandelsmatrizen erstellt, in denen die wichtigsten Ausfuhrländer einer Produktgruppe sieben Einfuhrländergruppen im Beobachtungszeitraum 1973-86 gegenübergestellt werden.² Bei der sich anschließenden Berechnung von Handelsintensitäten muß der logischen Forderung genügt werden, dann gleiche Werte zu dem vorherliegenden Zeitpunkt zu erhalten, wenn sich weder der Ausfuhrmarktanteil (v -Koeffizient) noch der Einfuhrmarktanteil (β -Koeffizient) verändert. Dieser Forderung genügen weder der bislang als Handelsintensität interpretierte δ -Koeffizient noch die mit Hilfe der IPFP (Iterative Proportional Fitting Procedure) (vgl. BECKER 1988) errechneten "Handelsintensitätskoeffizienten". In der vorliegenden Arbeit soll die Intensität eines bilateralen Handelsstroms daher ohne Berücksichtigung des Weltmarktanteils (α -Koeffizient) als Produkt der Ein- und Ausfuhrmarktanteile gemessen werden:

$$(HI_b) = \beta_{1j1e1} * \gamma_{1j1e1}$$

1) Die Auswahl der untersuchten Produktmärkte beruht auf der Fragestellung des von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Forschungsprojekts: "Griechenland und die Türkei - Entwicklungstendenzen im Agraraußenhandel unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes", im Rahmen dessen auch die vorliegende Untersuchung angefertigt wurde.

2) Die Aufteilung auf Einfuhrländergruppen erfolgt im Hinblick auf die Exportausrichtung insbesondere Griechenlands und der Türkei.

Da jedoch die Höhe des δ -Koeffizienten auf historische, kulturelle, geographische oder handelspolitische Präferenzen zurückzuführen ist und daher die Präferenzstruktur mißt, wird vorgeschlagen, die Entwicklung einer bilateralen Handelsbeziehung künftig getrennt nach dem Verlauf der **bilateralen Handelsintensität** (H_{ij}) einerseits und des **Marktpräferenzgrads** in Form des δ -Koeffizienten andererseits zu beurteilen und unter Einbeziehung beider Maße neu zu interpretieren.

2 Handelsstruktur auf den Märkten für Süßzitrusfrüchte und Tomatenerzeugnisse

2.1 Süßzitrusfrüchte

Im Welthandel mit Süßzitrusfrüchten nimmt mit 1886 Tsd t im Durchschnitt der Jahre 1984-86 Spanien eine marktbeherrschende Position ein. Mit großem Abstand folgen die USA mit 566 Tsd t und Marokko mit 548 Tsd t im gleichen Zeitraum. Es schließen sich Israel (1984-85: 373 Tsd t), Südafrika (1981-85: 290 Tsd t), Kuba (1981-85: 229 Tsd t) und Griechenland (1984-86: 212 Tsd t) an. Bedeutende Exporteure sind weiterhin Italien mit 172 Tsd t (1984-86), Ägypten mit 136 Tsd t (1984-86) sowie Brasilien (1981-83: 65 Tsd t), Argentinien (1984-86: 49 Tsd t) und Zypern (1984-86: 31 Tsd t).

Betrachtet man die bilateralen Handelsströme, fällt auf, daß im Zeitraum 1984-86 der Handel zwischen Spanien und der EG (566 Tsd t) allein 35% des gesamten Welthandels mit Süßzitrusfrüchten ausmacht. Der zweitgrößte Handelsstrom ist zwischen den USA und Fernost zu beobachten (8% des Welthandels 1984-86), dicht gefolgt von dem zwischen Marokko und der EG (7%) bzw. zwischen Israel und der EG (5%). Insgesamt vereinigen die Ausfuhren in die Länder der EG über 50% des Welthandels auf sich, was die überragende Bedeutung dieses Absatzmarktes deutlich macht. Auch für Drittlandsanbieter bleibt der EG-Markt mit einer Drittlands-Importkapazität von durchschnittlich über 500 Tsd t Süßzitrusfrüchten die bedeutendste Einfuhrländergruppe. Allerdings wird der Spielraum für Anbieter durch die EG-Außenhandelsverordnung über die "gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse" (VO Nr. 2474/72) eingeschränkt (vgl. WÖHLKEN 1984, S.154). Insbesondere Anbieter der südlichen Hemisphäre sehen sich einem im Laufe der Zeit diversifizierteren Zitrusangebot der nördlichen Anbieter gegenüber, die über eine innovative Expansionsstrategie (Beispiel Spanien) ebenfalls in den off-season-Bereich vordringen.

Hauptlieferanten der Staaten Osteuropas sind (1984-86): Kuba, Griechenland (124 Tsd t), Marokko (92 Tsd t, mit allerdings stark sinkender Tendenz), Ägypten (89 Tsd t, mit steigender Tendenz) sowie Spanien (52 Tsd T, sinkend) und die Türkei (23 Tsd t, steigend). Der nordamerikanische Markt bleibt weitgehend unzugänglich für ausländische Anbieter (FRUCHTHANDEL 44/1989, S.12). Der Markt der arabischen Länder wird (1984-86) überwiegend von der Türkei (53 Tsd t), Marokko (46 Tsd t) und Ägypten (38 Tsd t) bedient. Die asiatischen Einfuhrmärkte werden fast ausschließlich von den USA beliefert (US-Marktanteil über 95%).

Grundsätzlich kann beobachtet werden, daß die geographische Nähe eines Anbieters zu seinen Absatzmärkten ausschlaggebend für dessen Exportorientierung ist. Dieses Kriterium wird allerdings in drei Fällen durchbrochen: Im Falle Israels, dem es aufgrund des israelisch-arabischen Konflikts verwehrt bleibt, in die Arabische Welt zu liefern; im Falle Kubas, das aufgrund seiner Zugehörigkeit zum RGW nicht zu seinen amerikanischen Nachbarn exportiert sowie im Falle der Länder der Südhalbkugel, die aufgrund eines zu geringen einheimischen Nachfragepotentials stark nach Europa orientiert sind.

Anhand der bilateralen Handelsintensitäten können die Auswirkungen institutioneller Veränderungen oder handelspolitisch bedeutsamer Ereignisse ausgemacht werden. So ist die bilaterale Handelsintensität Griechenlands zur EG seit dem EG-Beitritt gestiegen, d.h. die Intensität der Handelsbeziehungen Griechenlands zur EG haben trotz der Exportausrichtung zu den Staaten Osteuropas zugenommen. Der niedrige δ -Koeffizient (1984-86: 0,547) zeigt hingegen, daß Griechenland sein theoretisches Marktpotential in der EG trotz präferenziellen Marktzutritts noch lange nicht ausschöpft.

Eine dynamische Entwicklung der bilateralen Handelsintensitäten und damit ein Hinweis auf eine intensive Marktbearbeitung liegen vor im Falle der USA und Ostasien (von 28,49% (1973-74) auf 63,66% (1984-86)), der Türkei und den arabischen Ländern (von 1,18% (1973-74) auf 13,03% (1984-86)), Ägyptens und Osteuropa (von 18,71% (1973-74) auf 27,77% (1984-86)) sowie im Falle Brasiliens und den arabischen Ländern (von 0,19% (1973-74) auf 4,29% (1984-86)). Grundsätzlich muß festgestellt werden, daß ein ruhiger Verlauf der bilateralen Handelsintensität auf eine konstante und stabile Handelsbeziehung hindeutet, gleich auf welchem Präferenzniveau (Höhe des δ -Koeffizienten) sie verläuft. Eine solche Kontinuität liegt vor insbesondere im Falle Spaniens und Israels, worin eine kontinuierliche Exportpolitik zum Ausdruck kommt.

2.2 Tomatenerzeugnisse

Der Markt für Tomatenerzeugnisse zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

- 1) Es agieren wenige Exporteure auf dem Weltmarkt.
- 2) Wichtigster Exporteur ist (1984-86) Italien (386 Mio \$), mit großem Abstand gefolgt von Griechenland mit 99 Mio \$, Portugal mit 57 Mio \$, Spanien mit 54 Mio \$ und der Türkei mit 47 Mio \$.
- 3) Der Export von Tomatenerzeugnissen unterliegt keinen extremen saisonalen Schwankungen (Lagerfähigkeit).
- 4) Tomatenerzeugnisse werden in verschiedenen Verarbeitungsstufen exportiert.

Die Dynamik auf dem Markt für Tomatenerzeugnisse ist vor allem auf den raschen Anstieg der Nachfrage in den beiden bedeutendsten Einfuhrmärkten für Tomatenerzeugnisse EG (1984-86: 315 Mio \$) sowie die Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens (1984-86: 132 Mio \$) zurückzuführen. Der dennoch stark gesunkene Durchschnittswert der in die arabischen Länder gelieferten Ware ist hingegen Folge der Bemühungen einiger Länder, die letzte Verarbeitungsstufe in die Verbraucherländer selbst zu verlagern und dadurch Devisen zu sparen, wodurch, solange noch keine ausreichende Eigenproduktion an Rohware vorliegt, ein erhöhter Pulpenteil gehandelt wurde.

Im Falle der EG handelt es sich nicht nur um den wichtigsten Absatzmarkt, sondern auch um den größten Exporteur von Tomatenerzeugnissen. Allein Italien und Griechenland vereinigen auf sich wertmäßig bereits über 70% der weltweiten Gesamtexporte (1984-86).

Erhebliche jährliche Zuwachsraten liegen vor ebenso im Falle des Marktführers Italien (6% p.a.) wie im Falle Griechenlands (7% p.a.) und der Türkei (9% p.a.), die als "Newcomer" auf dem Markt für Tomatenerzeugnisse zu bezeichnen ist. Ihr Marktanteil ist zwischen 1978-80 und 1986 von knapp 3% auf 7% gestiegen. Mit einer Fortsetzung dieses Trends muß gerechnet werden, da die türkische Tomatenverarbeitungsindustrie über neueste Technologie verfügt, zufriedenstellende Qualitäten produziert und über den Preis eine expansive Exportpolitik betreibt.

Dem Verlauf der bilateralen Handelsintensitäten ist zu entnehmen, daß der EG-Beitritt Griechenlands 1981 eine deutliche Intensivierung der Handelsbeziehungen zur EG zur Folge hatte. Jedoch erreicht die Intensität der Beziehungen noch nicht den Stand, den sie zu Beginn der 70er Jahre hatte, als Griechenland noch 77% seiner Exporte in die EG richtete. Im Bemühen sowohl Griechenlands, als auch der Türkei, ihre Beziehungen zu den arabischen Ländern zu verbessern, das in stark steigenden bilateralen Handelsintensitäten zum Ausdruck kommt, wird deutlich, daß es sich hier um eine ausgeprägte Konkurrenzsituation handelt. Es deutet sich bereits an, daß die Handelsströme Griechenlands und Italiens in die Länder Nordafrikas und des Nahen Ostens zunehmend ersetzt werden durch Ausfuhren der Türkei. Da die Türkei hier neu in diese Märkte vordringt, ohne "traditionelle" Handelsbeziehungen aufzugeben, handelt es sich hierbei um eine typische Erscheinung von Handelsschaffung verbunden mit Handelsumlenkung bzw. Handelseinschränkung.

3 Zu erwartende Veränderungen der Handelsstruktur

3.1 Mögliche Effekte der Vollendung des EG-Binnenmarktes

Die Schaffung des EG-Binnenmarktes wird direkte Auswirkungen auch auf den Fruchthandel haben (INTERNATIONAL FRUIT WORLD 3/1989, S.431). So entsteht über die Harmonisierung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften und Qualitätskontrollen ein erheblicher Anpassungsbedarf der EG-Mitgliedsstaaten, aber auch der Drittländer, die sich den EG-Normen anpassen müssen. Zum anderen wird durch den Wegfall der Cabotage das europäische Transportwesen vor neue Herausforderungen gestellt, was zu dessen Modernisierung, aber auch zur Verkürzung der Transportzeiten und zur Verbesserung der Transportsicherheit beitragen wird, was insbesondere den innereuropäischen Handel mit frischen Früchten begünstigen wird (Kühltechnologie). Wichtigste Veränderung durch den EG-Binnenmarkt wird jedoch die Harmonisierung der Wechselkurse der Mitgliedsstaaten untereinander sein. Einer im Rahmen des o.g. VW-Forschungsprojektes angefertigten ökonomischen Studie von Schmitz und Wiegand zufolge ist vor allem durch veränderte Wechselkursparitäten für Griechenland unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes im Handel mit Süßzitrussfrüchten mit jährlichen Zuwachsraten von 8,41% bis 1995 zu rechnen (SCHMITZ/WIEGAND 1991). Das bedeutet gegenüber der Trendfortschreibung eine Steigerung von 5 Prozentpunkten, d.h. daß mit Vollendung des EG-Binnenmarktes Griechenland deutliche Vorteile hätte.

Andererseits wird auch die zu erwartende Abschaffung der Marktrücknahmen bei Zitrusfrüchten (vgl. BEHR 1988) eine Steigerung der EG-Exporte zwangsläufig herbeiführen, da die Inlandsnachfrage weitgehend gesättigt ist. Für die Saison 1990/91 wurden die Rücknahmepreise für Orangen bereits um 7,5% gesenkt (STIER 1990, S.30). Der stagnierende Absatz im ehemaligen Gemeinschaftsgebiet (ohne die fünf neuen deutschen Bundesländer) dürfte allerdings die Suche nach neuen Absatzkanälen auch im Falle Spaniens und Italiens unumgänglich machen. Diversifizierungsprogramme, die auch tatsächlich schon in Anwendung sind (KITSOPANIDIS et al. 1989, S.6), sind daher unabdingbare Voraussetzung für eine gezielte Absatzplanung. Dies wird umso dringlicher als die bereits einsetzende Fusionswelle im europäischen Lebensmitteleinzelhandel (INTERNATIONAL FRUIT WORLD 3/1989, S.431 f) innergemeinschaftlich zu einem intensiveren Warenaustausch beitragen wird. Es werden durch das zentrale Management dieser Unternehmen Handelsströme auftreten, die bislang, wenn überhaupt, nur eine völlig untergeordnete Rolle spielten (z.B. zwischen Spanien und Griechenland (Orangen) oder von Deutschland nach Spanien (Äpfel)).

Im Falle des Marktes für Tomatenerzeugnisse werden Auswirkungen des EG-Binnenmarktes ebenfalls hauptsächlich über den Wechselkurs im Zuge einer harmonisierten Finanzpolitik in Form von gesteigerten Exporten der EG-Mitglieder zu erwarten sein. Daneben wird die Produktivität der einzelnen Verarbeitungsbetriebe durch eine verstärkte Fusionstendenz steigen. Für Drittländer bedeutet dies, daß aufgrund eines wirksamen Außenschutzes nur sehr schwer auf dem europäischen Markt agiert werden kann, weswegen diese Länder wie auch zuvor vorrangig andere Einfuhrregionen bedienen werden.

3.2 Mögliche Effekte eines EG-Beitritts der Türkei

Der Studie von Schmitz und Wiegand zufolge ist ein Beitritt der Türkei zur EG sowohl bei Süßzitrüsfrüchten als auch bei Tomatenerzeugnissen mit einem kräftigen Anstieg der jährlichen Zuwachsraten der jeweiligen Exportmengen verbunden (18,3% bzw. 21,4%). Dies bedeutet im Falle von Süßzitrüsfrüchten eine Zunahme von 11,5 Prozentpunkten und bei Tomatenerzeugnissen von 6,7 Prozentpunkten gegenüber der einfachen Trendfortschreibung (SCHMITZ/WIEGAND 1991). Prognostiziert man nun die Süßzitrüsexporte der Türkei unter dem Szenario EG-Mitgliedschaft, gelangt man für 1995 auf 534 Tsd t, womit die türkischen Exporte noch weit über denen Griechenlands lägen, die unter Binnenmarktbedingungen auf 350 Tsd t steigen würden. Verbunden mit einer solch drastischen Erhöhung der Exportmengen wäre aufgrund des erleichterten Marktzutritts zur Gemeinschaft auch der Anstieg der Exporte in die Gemeinschaft. Laut einer Umfrage auf deutschen Großmärkten (CHRISTODOULATOS 1990, S.16) würde ein solcher Anstieg vor allem zu Lasten Italiens und Griechenlands gehen. Die Exporte Spaniens würden in einem solchen Falle weniger betroffen, da das Qualitätsniveau spanischer Ware weit über dem der türkischen bzw. griechischen angesiedelt wird (HENRICH 1990, S.92), so daß andere Kundensegmente angesprochen werden können. Es käme demnach durch eine beitriffsbedingte Steigerung der türkischen Zitrusexporte sowohl innergemeinschaftlich (Griechenland, Italien) als auch außergemeinschaftlich (vor allem mit Ägypten) zu einer verschärften Konkurrenzsituation. Es ist vorstellbar, daß Ägypten, das genauso wie die Türkei hauptsächlich in die arabische Welt und nach Osteuropa liefert, seine Exporte in die osteuropäischen Märkte auch aufgrund ihrer steigenden Attraktivität weiter ausbauen wird. Diese Vermutung wird sowohl durch den Verlauf der bilateralen Handelsintensitäten, als auch der δ -Koeffizienten, die auf eine systematische Verbesserung der Beziehungen zu Osteuropa hinweisen, bekräftigt, was bedeutet, daß die Türkei in den arabischen Ländern weiter Fuß fassen könnte.

Auf dem Markt für Tomatenerzeugnisse wären die Folgen eines EG-Beitritts der Türkei noch größer, da die Türkei als Exporteur mit einem Welthandelsanteil von bereits 9% von großer Bedeutung ist. Laut Prognose der Studie über die Exportentwicklung Griechenlands und der Türkei (SCHMITZ/WIEGAND 1990) werden die türkischen Exporte von Tomatenerzeugnissen unter den Bedingungen einer EG-Mitgliedschaft bis 1995 auf 553 Tsd t ansteigen (ausgehend von 85 Tsd t 1984-86). Damit stünde die Türkei zusammen mit Italien auf einem der beiden ersten Plätze der Weltrangliste der Exporteure von Tomatenerzeugnissen. Der mitgliedschaftsbedingte Unterschied von über 200 Tsd t wird vor allem durch einen erleichterten Marktzutritt, die gewährten Produktionsanreize über Verarbeitungsbeihilfen (die in einem solchen Falle einzuschränken bzw. abzuschaffen wären) und die Produktionsausweitung durch das Euphrat-Bewässerungsprojekt (GAP) erklärt (vgl. auch MUSTO 1988, S.52). Den bilateralen Handelsintensitäten ist zu entnehmen, daß die Handelsintensität der Türkei zu ihren Handelspartnern seit 1980 überall bis auf zwei Ausnahmen stark gestiegen ist. Diese Ausnahmen sind zum einen die EG-Länder, in die aufgrund des Einfuhrkontingents keine Mehrexporte stattfinden konnten sowie auf der anderen Seite die Staaten Osteuropas. Hier werden auch die Schwerpunkte der künftigen

Marktbearbeitung von Seiten der Türkei liegen. Es muß daher zunächst mit einem raschen Anstieg der Exporte nach Osteuropa und, solange ein Beitritt nicht realisiert werden kann, über die Absicherung bilateraler Handelsabkommen in die EG gerechnet werden. Daneben wird die Belieferung fernöstlicher Märkte sowie der arabischen Nachbarn im Vordergrund der türkischen Exportpolitik stehen. Daß dies mit erheblichen Marktanteilsverlusten anderer Anbieter, insbesondere auch hier wiederum Griechenlands, verbunden ist, bleibt unausweichlich.

3.3 Mögliche Effekte der Öffnung Osteuropas

Durch den Übergang der Staaten Osteuropas von der zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft werden auch die Strukturen des Fruchthandels deutliche Veränderungen erfahren. Folgendes ist dabei hervorzuheben:

- 1) Mittel- bis langfristig wird die Kaufkraft der osteuropäischen Länder ansteigen. Das bewirkt einerseits eine Erhöhung der Nachfrage in Bereichen, die bislang nicht ausreichend versorgt werden konnten (z.B. Obst) und zum anderen ein Ansteigen der Qualitätsanforderungen sowie eine Angleichung an westliche Verbrauchsmuster.
- 2) Die Versorgung der Länder mit den in Zukunft stärker nachgefragten Produkten wird verstärkt über neue Handelspartner bewerkstelligt, die mengen- und qualitätsmäßigen veränderten Marktbedürfnissen entsprechen können.

Im Falle des Süßzitrusmarktes bedeutet dies, daß es zu bislang unbekanntenen Konkurrenzsituationen auf diesen Märkten kommen wird. Bisherige "Stammlieferanten" werden sich einem immer größeren Konkurrenzdruck westeuropäischen "Vorbilds" ausgesetzt sehen, da nun auch andere Anbieter, wie z.B. Spanien (FRUCHTHANDEL 49/1989, S.16) verstärkt auf diese Märkte vordringen. Billiganbieter wie Cuba und Griechenland, die zwar große Mengen, aber meist mindere Qualität lieferten, erhalten zwar durch den zu erwartenden Nachfrageschub die Möglichkeit gerade dort ihre Mehrproduktion abzusetzen. Allein Cuba will seine Zitrusanbaufläche gegenüber 1988 bis 1992 um 55 Tsd ha auf 200 Tsd ha erweitern (INTERNATIONAL FRUIT WORLD 3/1989, S.263). Dennoch ist davon auszugehen, daß Qualitätsanbieter wie Spanien, Israel, Südafrika aber auch Ägypten bessere Vermarktungschancen haben werden.

Auch im Falle der Tomatenerzeugnisse sind Verschiebungen, die durch die Öffnung Osteuropas hervorgerufen würden, zu erwarten. Expansive Exporteure wie die Türkei aber auch Italien werden versuchen, diese Märkte verstärkt zu beliefern, während der bisherige Hauptlieferant Bulgarien sich einer neuen Konkurrenz ausgesetzt sehen wird.

Resümee

Der Komplex der Vollendung des EG-Binnenmarktes wird mittelfristig gesehen im Fruchthandel und der Verarbeitungsbranche erheblichere Auswirkungen innerhalb als außerhalb der Gemeinschaft haben. Anpassungsprozesse, die sich innerhalb der Mitgliedsstaaten vollziehen werden, betreffen nur indirekt über die gestiegene Konkurrenzfähigkeit der Beteiligten in der EG auch die Absatzchancen der Drittländer im EG-Binnenmarkt und anderswo.

Ein Beitritt der Türkei zur EG würde diesem Land gerade auch auf den untersuchten Märkten für Süßzitrusfrüchte und Tomatenerzeugnisse zu den bereits bestehenden noch weitere Anreize bieten, seine Exporte zu steigern. Da allerdings auch schon ohne Beitritt die Türkei für viele zu einem bedrohlichen Konkurrenten herangewachsen ist, kann zumindest auf dem Markt für Tomatenerzeugnisse mit einem weiteren Ausbau der seit

Beginn der 80er Jahre einsetzenden neuen Handelsströme gerechnet werden. Die größten Veränderungen in der Handelsstruktur der untersuchten Produktmärkte dürften jedoch trotz aller Unsicherheitsfaktoren durch die Öffnung Osteuropas zu erwarten sein. Exporteure, die über ein größeres Maß an Flexibilität verfügen, werden die Gewinner dieser neuen Märkte sein. Dagegen müssen zumindest mittelfristig traditionelle Lieferanten dieser Ländergruppe sich entweder neuen Standards und Marketingstrategien stellen oder sogar Einbußen hinnehmen.

Übersicht 1: BILATERALE Handelsströme (Mio USD)
Süßzitrussfrüchte (05711+05712)

von/nach		Einfuhr (j)							
Ausfuhr (i)		EG 1)	WE 2)	OE 3)	NA 4)	NAF/NO 5)	RA 6)	RW 7)	WELT
Land	Jahr	Xij							Σi
GR	73-74	1,1	1,8	13,8	0,0	0,1	0,0	0,1	16,9
	78-80	4,6	3,2	43,8	0,0	0,0	0,0	0,2	51,8
	84-86	16,5	3,6	31,1	0,0	0,2	0,0	0,1	51,5
TR	73-74	6,6	7,7	35,8	0,0	8,4	0,0	0,0	58,5
	78-80	0,9	6,7	4,9	0,0	5,2	0,0	0,0	17,7
	84-86	2,2	4,7	6,0	0,0	12,2	0,0	0,0	25,1
E	73-74	230,4	15,3	11,9	0,0	0,0	0,0	0,1	257,7
	78-80	547,2	33,7	24,3	0,1	0,5	0,0	0,5	606,3
	84-86	565,9	49,3	15,0	9,3	3,2	0,0	0,9	643,6
USA	73-74	8,8	0,5	0,9	38,5	0,4	22,6	0,6	72,3
	78-80	16,7	1,2	0,0	61,4	0,3	77,9	1,7	159,2
	84-86	4,3	0,4	0,0	75,4	0,0	148,3	1,3	229,7
MAR	73-74	72,9	6,3	25,5	1,0	0,0	0,0	0,6	106,3
	78-80	133,4	17,2	67,6	2,7	12,6	0,0	1,1	234,6
	84-86	92,4	17,6	22,7	6,6	11,5	0,0	1,3	152,1
ISR	73-74	44,3	22,0	6,5	1,6	0,2	1,6	0,1	76,3
	78-80	85,4	47,6	17,6	1,5	0,2	3,4	0,1	155,8
	84-86	54,7	27,5	3,8	2,6	0,0	2,0	0,2	90,8
I	73-74	9,0	13,8	1,6	0,0	0,1	0,0	0,3	24,8
	78-80	22,9	26,6	3,0	0,0	0,4	0,0	0,3	53,2
	84-86	31,6	20,6	3,0	0,4	0,3	0,0	0,8	56,7
EGT	73-74	2,2	0,8	23,6	0,0	7,1	0,5	0,0	34,3
	78-80	2,1	0,4	24,4	0,0	10,9	0,5	0,0	38,3
	84-86	1,7	0,1	50,3	0,1	16,7	0,1	0,0	69,0
Σj	73-74	375,3	68,2	119,6	41,1	16,3	24,7	1,8	647,0
	78-80	813,2	136,6	185,6	65,7	30,1	81,8	3,9	1316,9
	84-86	769,3	123,8	131,9	94,4	44,1	150,4	4,6	1318,5

1) Europäische Gemeinschaft (10).- 2) Ubriges Westliches Europa.- 3) Osteuropa.- 4) Nordamerika und Ozeanien.- 5) Nordafrika und Naher Osten.- 6) Ubriges Asien.- 7) Restwelt.

Quelle: SAEG, Analytische Übersichten des Aussenhandels - SITC, Rev.2 - verschiedene Jhg. - Export Nationale Aussenhandelsstatistiken verschiedener Länder und Jahrgänge.

Übersicht 2: BILATERALE Handelsströme (Mio USD)
Tomatenerzeugnisse (2002.3)

von/nach		Einfuhr (j)							WELT
Ausfuhr (i)		EG 1)	WE 2)	OE 3)	NA 4)	NAF/NO 5)	RA 6)	RW 7)	
Land	Jahr	Xij							Σ:
GR	73-74	31,5	0,5	2,2	0,7	4,0	1,1	0,9	40,9
	78-80	24,5	0,5	4,6	1,2	33,5	0,4	2,0	66,7
	84-86	49,8	1,4	1,1	0,5	41,7	1,9	2,1	98,5
TR	73-74	8,6	1,0	1,0	2,0	1,8	1,9	0,0	16,3
	78-80	3,1	2,2	0,5	0,2	6,0	0,0	0,0	12,1
	84-86	5,5	4,4	0,4	3,2	26,4	5,1	2,2	47,2
I	73-74	79,5	10,9	0,0	14,4	11,9	0,1	18,1	134,9
	78-80	156,8	14,8	2,1	9,1	30,3	0,6	38,7	252,4
	84-86	226,2	20,3	2,7	36,9	57,6	3,9	38,9	386,4
P	73-74	33,4	6,7	1,2	15,6	0,2	9,3	4,2	70,5
	78-80	12,7	5,7	14,5	8,5	0,2	4,1	3,7	49,5
	84-86	10,6	5,9	12,2	19,7	0,6	4,6	3,7	57,3
E	73-74	19,1	2,8	1,1	8,6	0,1	0,9	1,3	34,0
	78-80	19,5	4,6	0,3	8,5	2,3	0,1	10,8	46,1
	84-86	18,8	6,3	0,6	20,3	3,1	0,4	4,0	53,5
USA	73-74	0,2	0,0	0,0	11,8	0,2	2,2	0,9	15,5
	78-80	0,1	0,1	0,0	17,0	0,4	1,6	2,3	21,6
	84-86	0,1	0,0	0,0	8,2	0,1	1,2	0,9	10,5
F	73-74	0,9	0,0	0,0	0,0	0,6	0,1	2,0	3,7
	78-80	2,1	0,6	0,0	0,0	0,8	0,0	6,0	9,5
	84-86	2,4	0,1	0,0	0,7	0,1	0,0	5,1	8,3
H	73-74	3,8	2,4	2,0	0,0	4,4	0,1	1,9	14,5
	78-80	1,7	1,6	3,8	0,0	6,9	0,3	2,2	16,5
	84-86	1,5	2,6	1,5	0,1	2,0	0,1	0,4	8,1
Σj	73-74	177,1	24,3	7,6	53,0	23,2	15,7	29,3	330,1
	78-80	220,4	30,3	25,8	44,6	80,5	7,2	65,7	474,5
	84-86	314,9	40,9	18,4	89,4	131,7	17,2	57,3	669,9

1) Europäische Gemeinschaft (10).- 2) Ubriges Westliches Europa.- 3) Osteuropa.- 4) Nordamerika und Ozeanien.- 5) Nordafrika und Naher Osten.- 6) Ubriges Asien.- 7) Restwelt.

Quelle: SAEG, Analytische Übersichten des Aussenhandels - SITC, Rev.2 - verschiedene Jhg. - Export. Nationale Aussenhandelsstatistiken verschiedener Länder und Jahrgänge.

Literaturverzeichnis

BECKER, T., Zur Analyse von Handelsstrukturmatrizen. (Diskussionsbeiträge des Instituts für Agrarpolitik und Marktlehre der Universität Kiel, Nr.63) Kiel 1988.

BEHR, H.Chr., Alternativen zur EG-Marktpolitik - Ein Vorschlag zum Abbau der Obst- und Gemüseinterventionen. (Arbeitsberichte des Instituts für Gartenbauökonomie der Universität Hannover, Nr.58) Hannover 1988.

CHRISTODOULATOS, Th., Strategien des Marketing zur Förderung der Exporte griechischer Zitrusfrüchte in die Bundesrepublik Deutschland. Forschungsbericht Thessaloniki 1990.

FRUCHTHANDEL, Kürzere Citruskampagne? H.49/1989 (9.Dez.1989), S.15-18.

FRUCHTHANDEL, Stimmen zur Saison. H.44/1989 (4.November 1989), S.12.

HENRICH, F.G., Strategisches Marketing im Fruchthandel am Beispiel des Citrus Marketing Board of Israel. Diplomarbeit Gießen 1990.

INTERNATIONAL FRUIT WORLD, Fruchtproduktion in Kuba. Vol.47 (1989), No.3, S.270-278.

INTERNATIONAL FRUIT WORLD, Kooperationen und Fusionen im Vorfeld von Europa '92. Vol.47 (1989), No.3, S.431 f.

KITSOPANIDIS, G., ZIOGANAS, CHR. und E.PAPANAGIOTOU, Oikonomikotita kai paragogikotita tis portokalias stin Ellada (Wirtschaftlichkeit und Produktivität des Orangenanbaus in Griechenland). Thessaloniki 1989.

MUSTO, S., Die türkische Landwirtschaft unter dem Aspekt eines eventuellen Beitritts der Türkei zur Europäischen Gemeinschaft. Berlin 1988.

SCHMITZ, P.M. und S. WIEGAND, Ökonometrische Analyse des griechischen und türkischen Agraraußenhandels am Beispiel ausgewählter Produkte. Forschungsbericht Frankfurt am Main, erscheint 1991.

STIER, E., Die Agrarpreisschlüsse der EG für Obst und Gemüse. "Fruchthandel", H. 20/1990 (19. Mai 1990), S.30

WÖHLKEN, E., Einführung in die landwirtschaftliche Marktlehre. (UTB, Nr.793) 2. Auflage, Stuttgart 1984.

KONSEQUENZEN DER INTEGRATION FÜR MÄRKTE UND HANDELSSTRUKTUREN

von

Siegfried BAUER, Bonn

Im Mittelpunkt dieses Tagungsabschnitts stand die Frage, wie sich die veränderten Bedingungen des EG-Binnenmarktes auf die konkrete Situation einzelner (ausgewählter) Agrarmärkte auswirken und wie die internationalen Handelsstrukturen davon vermutlich betroffen werden. Die Organisatoren dieser Tagung haben damit offensichtlich die von Drittländern verschiedentlich geäußerten Befürchtungen im Auge, durch Handelsumlenkungen im Rahmen der Realisierung des Binnenmarktes negativ betroffen zu werden.

In den drei vorstehenden Referaten wird diese Frage von unterschiedlichen Produkten bzw. Produktgruppen und Ländern her angegangen sowie auf der Grundlage unterschiedlicher methodischer Konzepte analysiert. Bei allen drei Referaten fällt auf, daß nur ein relativ loser Bezug zu veränderten Bedingungen des Binnenmarktes und dessen Implikationen für den EG-Markt bzw. für die internationalen Handelsstrukturen hergestellt wird. Zwar werden stets die großen Herausforderungen und Anpassungsnotwendigkeiten betont, der analytisch entscheidenden Frage, wodurch die zu erwartenden Veränderungen bedingt sind, wird i.a. weniger intensiv nachgegangen.

Das Referat von Schrader befaßt sich mit der EG-Agrarhandelspolitik im allgemeinen und mit den erwartbaren Wirkungen einer allgemeinen Liberalisierung. Indessen beziehen sich die beiden anderen Referate auf die Produktgruppen Zitrusfrüchte und Tomaten in den Ländern Griechenland und Türkei und deren Handelsbeziehungen zur EG.

1 EG - Agrarhandelspolitik und Entwicklungsländer

In Schrader's Beitrag werden im einzelnen

- eine Beschreibung der verschiedenen handelswirksamen Regelungen der EG-Agrarpolitik, speziell der GATT - Regeln und der Handelspräferenzabkommen gegeben,
- die Wirkungen einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik auf Entwicklungsländer aufgezeigt sowie
- einige allgemeine Ausführungen zum Binnenmarkt, zur deutschen Einheit und zu den GATT-Verhandlungen dargelegt.

Diesen Ausführungen kann inhaltlich weitgehend zugestimmt werden. Sie geben kaum Anlaß zur Kritik, da sie überwiegend allgemein gehalten sind. Allerdings fragt man sich, was eigentlich die wissenschaftliche Erkenntnis oder die zu vermittelnde Botschaft des Referats ausmacht. Im folgenden sollen daher weniger prinzipielle Gesichtspunkte als einige Anmerkungen zu Details diskutiert werden:

- Die vorgestellte Systematisierung der verschiedenen Instrumente und Märkte nach ihrer Eingriffsintensität scheint unter handelspolitischen Gesichtspunkten sehr zweckmäßig. Leider wird diese Systematik jedoch nicht weiter als Grundlage für die inhaltliche Analyse der Auswirkungen von Politikänderungen verwendet.
- Um die Wirkungen einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik zu verdeutlichen, wird auf einige Ergebnisse vorliegender internationaler Handelsmodelle zurückgegriffen. Schrader beschränkt sich dabei auf eine allgemeine Ergebnisinterpretation: Aufgrund steigender Weltmarktpreise gewinnen (dritte) Agrarexportländer, während Agrarimportländer Wohlfahrtsverluste erleiden. Da bei Entwicklungsländern insgesamt die Importe bei den betrachteten Agrarprodukten überwiegen, ergibt sich ein globaler Wohlfahrtsverlust für Entwicklungsländer. Dieses Ergebnis überrascht nicht, da es sich bereits allgemein theoretisch ableiten läßt, wenn man lediglich von den gegebenen Handelsstrukturen ausgeht. Aufschlußreicher wäre eine Gruppierung der verschiedenen Länder nach Verlierern und Gewinnern, nach der Betroffenheit von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und eine explizite Herausarbeitung der veränderten internationalen Markt- und Handelsstrukturen gewesen.
- Zwar wird die generelle Einschätzung geteilt, daß ein Übergang zu allgemeinen Gleichgewichtsmodellen wünschenswert wäre, die vorgebrachten Kritikpunkte an partiellen Agrarhandelsmodellen sind allerdings - gerade im Hinblick auf die allgemeine Ergebnisinterpretation - wenig überzeugend. Die Ergebnisse allgemeiner Handelsgleichgewichtsmodelle werden zwar das quantitative Ausmaß, i.a. aber kaum die Richtung der aufgezeigten Wohlfahrtseffekte verändern (abgesehen von bestimmten Spezialfällen). Der vorgebrachte Einwand, daß die Wohlfahrtseffekte auch deshalb überschätzt werden, weil steigende Weltmarktpreise einen "Umschwung vom Nettoimporteur zum -exporteur bewirken" können, ist m.E. kaum haltbar, da die zitierten Modelle diese Möglichkeit beinhalten. Es wird auch nicht hinreichend deutlich, weshalb die gedrückten Weltmarktpreise zusätzliche Effekte auslösen sollen gegenüber den zu den bereits berücksichtigten Wirkungen in den Handelsmodellen.

Die verschiedentlich zum Ausdruck gebrachte Skepsis im Hinblick auf die tatsächlich erreichbare Liberalisierung der Agrarmärkte kann weitgehend geteilt werden. Insbesondere sind als Folge internationaler Vereinbarungen erfahrungsgemäß Reaktionen im Bereich der nationalen Agrarpolitik erwartbar, die zumindest teilweise den angestrebten Liberalisierungseffekten entgegenwirken. Diese Tendenzen sind u.a. eine Konsequenz eines förderativen Staatsgebildes und lassen sich m.E. nicht ausschließlich nach den üblichen wohlfahrtstheoretischen Kriterien beurteilen.

2 Produktionsspezifische Produktions- und Handelsbeziehungen Griechenlands und der Türkei

Das Referat der griechischen und türkischen Kollegen Caglayan, Kavallaris und Melfou beschreibt und analysiert die Produktionsbedingungen und Handelsbeziehungen auf dem Zitrus-, Rosinen- und Industrietomatensektor. Neben umfangreichen statistischen Daten zu Entwicklungstrends und länderspezifischen Unterschieden beruht die Analyse auf detaillierten Befragungen von Landwirten, Verarbeitungs- und Handelsbetrieben. Besonders interessant erscheint dabei die Einschätzung der Befragten, daß "in der richtigen Anwendung bzw. Abschaffung der Intervention ein Schlüssel zur Qualitätsverbesserung gesehen wird". Im Vergleich beider Länder kommt insbesondere die aktivere Exportpolitik

der Türkei, die größere Bereitschaft zu Fusionen und zur Herausbildung schlagkräftiger Unternehmenseinheiten sowie das vergleichsweise höhere Qualitätsniveau türkischer Produkte deutlich zum Ausdruck.

Im Hinblick auf den internationalen Handel werden als zentrale Probleme in beiden Ländern die unzureichenden und z.T. veralteten Lager- und Transportkapazitäten sowie das geringe firmeneigene Marketing und die unterentwickelte systematische Marktforschung herausgestellt. Aus diesen Mängeln leiten die Autoren konsequenterweise die zentralen Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Wettbewerbsposition und für mittel- und langfristige Absatzstrategien ab.

Als Folge des Binnenmarktes wird ein starker Anpassungsdruck für griechische Unternehmen erwartet, dem nach Ansicht der Autoren durch verstärkte Fusionen und Joint Ventures auch mit entsprechenden ausländischen Unternehmen begegnet werden sollte. Für die Türkei werden sich die Exportchancen verschlechtern, soweit nicht spezielle Vereinbarungen getroffen werden, die den Marktzugang erleichtern.

Das ansonsten sehr informative Referat scheint mir unter theoretisch-methodischen Gesichtspunkten in zweierlei Hinsicht ergänzungsbedürftig:

- Einmal ist neben der Beschreibung eine stärkere ökonomische Erklärung der bisherigen Tendenzen wünschenswert, um daraus prognose- und politikrelevante Schlußfolgerungen abzuleiten.
- Zum anderen vermißt man eine Analyse der relativen Wettbewerbspositionen der beiden Länder im Vergleich zu potentiellen Konkurrenten auf den EG- und Weltmärkten.

3 Veränderungen internationaler Handelsstrukturen als Folge politischer Integrationsprozesse

Der Beitrag von Eisenbach beschäftigt sich im Prinzip mit der gleichen Problemstellung und schwerpunktmäßig auch mit den gleichen Produkten und Ländern wie das vorausgegangene Referat¹. Allerdings unterscheidet sich der methodische Ansatz. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen Außenhandelsmatrizen, mit denen händelsschaffende und -umlenkende Effekte unter den wichtigsten Export- und Importländern für den Zitrus- und Tomatenmarkt unter besonderer Berücksichtigung Griechenlands und der Türkei analysiert werden.

Die Ergebnisse zeigen, daß die internationalen Handelsstrukturen bei Zitrusfrüchten bislang relativ stabil waren. Bei Tomatenerzeugnissen hat sich infolge des EG-Beitritts die Position Griechenlands deutlich verbessert. Die Türkei, zu Beginn der 80er Jahre ein "Newcomer" auf diesen Markt, konnte durch eine expansive Exportpolitik sowie durch Qualitäts- und Effizienzverbesserung in der Produktion und Verarbeitung zunehmende Marktanteile

1) Beide Referate entstammen wohl auch aus dem gemeinsamen Forschungsvorhaben "Griechenland und die Türkei - Entwicklungstendenzen im Agraraußenhandel unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes" der Universität Gießen, der Fachhochschule Thessaloniki und der Universität Izmir.

gewinnen. Auf der Nachfrageseite hat sich vor allem die Expansion der OPEC-Staaten positiv bemerkbar gemacht.

Leider werden im schriftlichen Beitrag von Eisenbach die erstellten Außenhandelsmatrizen und die verschiedenen daraus abgeleiteten Koeffizienten nicht dargestellt, sondern auszugswise lediglich im Text interpretiert. Diese Lücke, die dem Leser eine Fülle von Informationen und eine eigenständige Ergebnisinterpretation vorenthält, ist allerdings weniger dem Autor als der strikten Begrenzung des Umfangs der schriftlichen Referate anzulasten. Durch diese Restriktionen kommt, insbesondere bei Beiträgen, die auf umfangreichen methodisch-quantitativen Arbeiten beruhen, das wissenschaftliche Kriterium der Nachvollziehbarkeit häufig zu kurz.

Eisenbach geht in seinem Referat schließlich den Auswirkungen der Vollendung des EG-Binnenmarktes, eines Beitritts der Türkei zur EG sowie der Öffnung Osteuropas für die betrachteten Märkte weiter nach. Auch hier reichen die knappen Ausführungen kaum aus, um die dargelegten Ergebnisse, die verwendeten Modellansätze und die spezifischen Annahmen zu beurteilen. Dazu einige Anmerkungen:

- Als Binnenmarkteffekt werden im Beitrag hauptsächlich Wechselkursanpassungen betrachtet, die im Falle Griechenlands zu einer beachtlichen Steigerung der Zitrusexporte führen würden. Nun sind aber Wechselkursanpassungen (an was?) nicht unbedingt ein konstituierendes Element des beabsichtigten Binnenmarktes. Unabhängig davon sind die Wirkungen von Wechselkursänderungen auf einzelne Märkte im Rahmen der Partialanalyse nur schwer abschätzbar, da das gesamte Preisgerüst handelbarer und abgeschwächt auch nicht handelbarer Güter verändert wird. Die Veränderungen der relativen Konkurrenzfähigkeit einzelner Produkte werden daher durch verschiedene, teilweise kompensierende Effekte ausgelöst. Hier läge ein typisches Anwendungsfeld der von Schrader so präferierten allgemeinen Gleichgewichtsmodelle.
- Bei einem Beitritt der Türkei wird ein kräftiger Anstieg der Zitrus- und Tomatenexporte prognostiziert. Die Frage, wodurch dieser Produktions- und Exportanstieg im Einzelnen bedingt ist (z.B. Preisangleichung, Marktzugang), bleibt offen. Der Verweis auf den mitgliedsbedingten Effekt des GAP - Projektes ist fehlplaziert, da dieses Projekt unabhängig von einem möglichen EG-Beitritt durchgezogen wird.
- Von der Öffnung Osteuropas ist sicherlich ein nachfragesteigernder Effekt bei beiden Produkten zu erwarten. Offen bleibt aber die Frage, in welchem Maße davon Griechenland und die Türkei profitieren werden.

Insgesamt stellen die beiden letzten Referate eine sinnvolle Ergänzung hinsichtlich der Vorgehensweise und des methodischen Ansatzes zu einem ausgewählten Problembereich dar. Es bleibt zu hoffen, daß die Einzelanalysen zu gemeinsamen Schlußfolgerungen integriert werden, die Forschungskoooperation auch wechselseitige wissenschaftliche Anstöße vermittelt und daß dieses Beispiel bald Nachahmer in anderen Problembereichen findet.

STRUKTUR- UND UMWELTASPEKTE IM EG-BINNENMARKT

PROBLEME UND PERSPEKTIVEN DER STRUKTURPOLITIK IM EG-BINNENMARKT

von

H. von MEYER, Frankfurt a.M.

1 Grundzüge der Reform der Strukturfonds

Mit der im Juli 1987 in Kraft getretenen Änderung des EWG-Vertrags (EWGV) durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), wurde das Ziel der 'Errichtung eines Gemeinsamen Marktes' (Art. 2 EWGV) nochmals bekräftigt und die Verwirklichung eines Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist, mit dem Datum 31.12.1992 verknüpft (Art. 8a EWGV). Zugleich wurde mit Artikel 130a-e die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zum expliziten Gebot künftiger EG-Politik. Art. 130d EWGV fordert dazu eine Verbesserung der Koordinierung und Effizienz der drei EG-Strukturfonds: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), Europäischer Sozialfonds (ESF), Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL-Abt. Ausrichtung).

Die 'Reform der Strukturfonds' fand ihren Niederschlag in fünf Verordnungen, die am 1.1.1989 in Kraft traten.¹ Ihre Grundzüge werden im folgenden kurz skizziert und kritisch kommentiert.

1.1 Koordinierung und Konzentration auf fünf Ziele

Die Mittel der drei Strukturfonds sollen künftig, wie auch die ergänzenden Darlehen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) sowie der Europäischen Investitionsbank (EIB), mit jeweils unterschiedlicher Priorität auf die Realisierung von fünf bzw. sechs übergeordneten Zielen ausgerichtet werden:

- Ziel 1: Entwicklung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL-Abt. Ausrichtung, EIB, EGKS).
- Ziel 2: Umstellung von altindustrialisierten Regionen (EFRE, ESF, EIB, EGKS)
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (ESF, EIB, EGKS)
- Ziel 4: Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit (ESF, EIB, EGKS)
- Ziel 5a: Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen (EAGFL-Abt. Ausrichtung)
- Ziel 5b: Entwicklung des ländlichen Raums (EAGFL-Abt. Ausrichtung, EFRE, ESF, EIB).

1) VO (EWG) 2052/88 vom 24.6.1988 (Rahmenverordnung), ABI-EG L 185 vom 15.7.1988 sowie VO (EWG) 4253/88 (Durchführungsverordnung), VO (EWG) 4354/88 (EFRE), VO (EWG) 4255/88 (ESF), VO (EWG) 4256/88 (EAGFL-Abt. Ausrichtung) alle vom 19.12.1988, Abl.-EG LO vom 31.12.1988. Einen Überblick bietet KOM-EG 1989.

Standen lange Zeit Einzelprojekte im Vordergrund der EG-Förderung, so soll sich die Strukturpolitik der Gemeinschaft künftig vor allem auf mehrjährige Aktionsprogramme konzentrieren. Dies soll den EG-Aktivitäten zu mehr Wirkungsbreite und -tiefe, aber auch zu mehr Flexibilität verhelfen und die Verwaltung vereinfachen.

Für jedes der fünf Ziele, sind vom EG-Ministerrat Kriterien festgelegt worden, anhand derer die förderberechtigten Gebiete bzw. Personengruppen abgegrenzt wurden. Die folgende Darstellung wird sich auf die beiden gebietsbezogenen Ziele 1 und 5b konzentrieren.

'Ziel 1-Gebiete' sind all jene EG-Regionen, deren Pro-Kopf-BIP 75% des EG-Durchschnitts nicht überschreitet. Sie umfassen 38% der Fläche der EG, im wesentlichen die südliche und westliche Peripherie mit fast 70 Millionen Einwohnern, also über 20% der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft. Als '5b-Gebiete' wurden - unter Verwendung einer Vielzahl von Abgrenzungskriterien - weitere 17,3% der Gesamtfläche der EG mit einer Bevölkerung von rund 16 Millionen Einwohnern (5,1%) abgegrenzt. In der Bundesrepublik Deutschland - Stand vor dem 3.10.1990 - wurden 21,4% der Fläche mit 7,4% der Bevölkerung zum 5b-Gebiet.

1.2 Partnerschaft bei Planung und Durchführung

Planung und Durchführung der Aktionsprogramme für die verschiedenen Ziele und Gebiete lassen sich in vier Phasen unterscheiden:

- Erstellung der Entwicklungspläne durch die Mitgliedstaaten,
- Verhandlung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK),
- Abwicklung der Operationellen Programme (OP),
- Begleitung und Bewertung.

Auf der Basis der von den Mitgliedstaaten - für drei bis fünf Jahre - erstellten Entwicklungspläne kommt es nach Vereinbarung mit dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Festlegung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK) durch offiziellen Beschluß der EG-Kommission. Die GFK enthalten insbesondere eine Festlegung der prioritären Förderschwerpunkte, einen Überblick über die Interventionsformen sowie einen indikativen Finanzierungsplan.

Die konkrete Abwicklung der in den GFK grundsätzlich umrissenen Förderung erfolgt über eine Reihe von

- Operationellen Programmen (OP),
die meist mehrere Vorhaben verknüpfen und aus verschiedenen Fonds unterstützt werden können;
- einzelnen Großprojekten
(betrifft nur EFRE, Mindestfinanzvolumen 10 Mrd. ECU);
- Globalzuschüssen an regionale Entwicklungsinstitutionen,
die von den Mitgliedstaaten benannt werden können;
- Kofinanzierungen nationaler Beihilfenregelungen.

Vor, während und nach der Abwicklung der Programme soll die Förderung einer intensiven Begleitung und Bewertung ausgesetzt werden, zum einen um sicherzustellen, daß der Vollzug den verschiedenen Vorgaben entspricht, zum anderen, um festzustellen, inwieweit die Maßnahmen tatsächlich zur Erreichung der gesetzten Entwicklungs-, Umstellungs- und Anpassungsziele beitragen.

Besonderer Wert wird in allen Phasen der Planung, Durchführung und Kontrolle auf den Grundsatz der 'Partnerschaft' gelegt. In der Rahmenverordnung wird dieser für die Reform der Strukturfonds zentrale Begriff wie folgt umschrieben (VO 2052/88, Art. 4):

"... Konzertierung zwischen der Kommission, dem betroffenen Mitgliedstaat und von ihm bezeichneten, auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene zuständigen Behörden, wobei alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen."

Von Seiten der Kommission wird dabei betont, daß sich das Konzept der 'Partnerschaft' vom Prinzip der Subsidiarität ableitet und daß es neben der 'amtlichen Partnerschaft' zwischen den verschiedenen mit der Strukturpolitik befaßten administrativen Ebenen auch des Zusammenwirkens der Verwaltungen mit Partnern in Wirtschaft und Gesellschaft (Kammern, Verbände etc.) bedürfe, um positive Entwicklungsiniciativen zu stimulieren. Die konkrete Gestaltung hänge vom institutionellen Aufbau der Mitgliedstaaten und ihren Gepflogenheiten ab, man unterstellt aber (KOM-EG, 1989, S. 15):

"... daß die Partnerschaft sich in einer gewissen Dezentralisierung der gemeinschaftlichen Strukturaktion auswirken dürfte, damit diese den realen Gegebenheiten vor Ort besser gerecht wird..."

1.3 Verdoppelung der Finanzmittel

Als das entscheidendste Moment der Reform der Strukturfonds wird i.d.R. die geplante Verdoppelung der Finanzmittel der Fonds angesehen. Die Verpflichtungsermächtigungen (in Preisen von 1988) sollen von 7,2 Mrd. ECU in 1987 auf 14,5 Mrd. ECU in 1993 erhöht werden. Nach den bisherigen Haushaltsplanungen sollen von insgesamt knapp 60 Mrd. ECU, die im Zeitraum 1989-93 für die Strukturfonds zur Verfügung stehen, rund 37 Mrd. ECU (63%) auf Ziel 1-Gebiete konzentriert werden. 5b-Gebiete werden dagegen weniger als 3 Mrd. ECU (5%) erhalten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Verteilung des Mittelvolumen der EG-Strukturfonds - Verpflichtungsermächtigungen 1987 bis 1993 -

	1987	1989	1993	1989-1993	
	Mrd. ECU (in Preisen von 1988)				%
Ziel 1		5,6	9,3	37,0	63
Ziel 2		1,0	1,5	6,4	11
Ziel 3 und 4		1,2	1,8	7,2	12
Ziel 5a		0,6	0,7	3,3	6
Ziel 5b		0,3	0,9	2,7	5
Sonstige		0,3	0,4	1,7	3
Fonds insg.	7,2	9,0	14,5	58,3	100

Quelle: KOM-EG (1989, S. 18)

2 Kritische Anmerkungen zur Reform der Strukturfonds

Im Rahmen dieses Beitrags ist eine umfassende und ausgewogene Bewertung der Reform der EG-Strukturfonds nicht zu leisten. Ohnehin sind die meisten Programme erst vor kurzem oder überhaupt noch nicht in die operationelle Phase getreten. Dennoch erscheinen bereits jetzt einige kritische Anmerkungen angebracht.

Grundsätzlich sind verstärkte Bemühungen um einen Abbau der nach wie vor großen interregionalen Disparitäten in der EG sicher positiv zu bewerten. Mit Blick auf die konkreten Maßnahmen der Reform der Strukturfonds erscheint jedoch Skepsis angebracht sowohl hinsichtlich der Quantität des finanziellen Mittelvolumens als auch bezüglich der Qualität der politisch-institutionellen Strukturen.

2.1 Zur Quantität des finanziellen Mittelvolumens

Die reale Verdoppelung der Finanzausstattung der Strukturfonds wird gemeinhin als überzeugendes Signal für verstärkte strukturpolitische Anstrengungen der Gemeinschaft gewertet. Bei näherer Betrachtung müssen freilich Zweifel an dieser Interpretation angemeldet werden, denn das Mittelvolumen der Strukturfonds erscheint

- einerseits zu klein, um effektiv zum Abbau der Disparitäten beitragen zu können,
- andererseits zu groß, um politisch administrativ effizient zum Einsatz gebracht zu werden.

Die Mittelaufstockung hält mit der Verschärfung der Probleme keineswegs Schritt. Mit dem EG-Beitritt Spaniens und Portugals (1986) hat sich die Zahl der Einwohner von EG-Regionen, deren durchschnittliches Pro-Kopf-BIP um mehr als ein Viertel unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt (EG-12) liegt, von unter 30 auf über 60 Millionen erhöht, also mehr als verdoppelt. Die zum Abbau der Disparitäten eingesetzten Fonds werden aber erst sechs Jahre später (1993) verdoppelt sein.

Andererseits scheint in einigen der am stärksten geförderten Ziel 1-Länder und -Regionen die Grenze des sinnvoll plan- und verwendbaren Mittelvolumens bereits heute erreicht, wenn nicht gar überschritten. Der in Tabelle 2 vorgenommene Vergleich der Förderintensität im Rahmen der GFK (1989-93) für das Ziel 1-Land Portugal einerseits, die 5b-Gebiete in Bayern andererseits, versucht diese Problematik zu veranschaulichen. In beiden Gebieten wurde 1986 ein BIP von rund 30 Mrd ECU erwirtschaftet. Während dies in Portugal auf eine Bevölkerung von knapp 10 Millionen Einwohnern umzulegen ist, sind es in den bayerischen 5b-Gebieten nur rund 2,4 Millionen. Entsprechend groß sind die Unterschiede im BIP pro Kopf - 3.100 gegenüber 12.500 ECU/Kopf.

Für Portugal sieht das GFK Gesamtinvestitionen von 18,5 Mrd. ECU vor (MPAT 1989), davon werden mehr als drei Viertel aus öffentlichen Mitteln - rund 40% von den EG-Strukturfonds bestritten. Die Gesamtinvestitionen des portugiesischen GFK erreichen also eine Größenordnung von rund 60% des BIP des Landes. Für die 5b-Gebiete Bayerns werden im GFK die Investitionen auf knapp 1 Mrd. ECU veranschlagt. Öffentliche Mittel sollen dabei 44% ausmachen, davon die Hälfte aus EG-Mitteln. Gemessen am BIP der bayerischen 5b-Gebiete ist die Intensität der Förderung in Bayern mit rund 3% sicher auch schon beachtlich, erreicht aber doch nicht annähernd portugiesische Ausmaße, zumal der Anteil am BIP Bayerns insgesamt sich nur auf 0,6% beläuft.

Table 2: Förderintensität der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK 1989-93) in Portugal (Ziel 1-Gebiet) und Bayern (5b-Gebiete)

		Ziel 1-Gebiete Portugal	5b-Gebiete Bayern
Bevölkerung	(Mio Einw.)	9,8	2,4
Bruttoinlandsprod. insgesamt	(Mrd. ECU)	30,0	ca. 30
pro Kopf	(ECU/Einw.)	3.100	12.500
GFK-Investitionen insgesamt	(Mio ECU)	18.469	(1989-93) 960
pro Kopf	(ECU/Einw.)	1.885	400
in % des BIP	(%)	60,8	3,2
davon:			
öffentlich	(%)	76	44
- EG	(%)	40	22

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von MPAT (1989), BAY.ST.REG. (1989) sowie unveröffentlichtem Material

2.2 Zur Qualität der institutionellen Strukturen

Angesichts der skizzierten finanziellen Größenordnungen ist nach den Folgen der EG-Förderung für die politisch institutionellen Strukturen und Prozeduren innerhalb sowie zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und der Gemeinschaft selbst zu fragen. Von ihrer Gestaltung hängt nicht nur die ökonomische Effizienz, sondern auch die demokratische Legitimation der Mittelverwendung ab.

Für Ziel 1-Länder und -Regionen wie Portugal stellt sich die Frage, ob sie mit GFK's, die nahezu alle Investitionen über mehrere Jahre verbindlich festschreiben, nicht letztlich am 'goldenen Zügel' der EG-Kommission geführt werden, ohne daß eine angemessene, politisch demokratische Beteiligung und Kontrolle gewährleistet wäre. Politisch institutionelle Bedenken lassen sich jedoch selbst bei der Förderung von 5b-Gebieten anmelden. Zwar ist die finanzielle Dimension der EG-Förderung hier weit weniger bedeutsam, doch droht auch hier - zumindest in den stärker föderativ organisierten Mitgliedstaaten - eine Aushöhlung der in den jeweiligen nationalen Verfassungen verankerten strukturpolitischen Kompetenzen.

Während beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland die - auch hier wegen zunehmender strukturpolitischer Aktivitäten der übergordneten Ebene umstrittene - Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern 1967 mit der Schaffung der 'Gemeinschaftsaufgaben' (Art. 91a GG, 1967) im Sinne eines 'kooperativen Föderalismus' geklärt wurde, bestehen auf EG-Ebene hinsichtlich der Abgrenzungen bzw. Regelungen von europäischen, nationalen und regionalen Kompetenzen nach wie vor massive Auffassungsunterschiede.

Am Beispiel der Abgrenzung von Fördergebieten läßt sich die Problematik verdeutlichen. So macht es aus europäischer Perspektive sicherlich Sinn, Portugal als Ganzes zum Ziel

Erklärung
1. Gebiete
ab

1-Gebiet zu erklären. Innerhalb des Landes aber werden durch eine flächendeckende Förderung die ohnehin bescheidenen Ansätze zu einer ausgewogeneren räumlichen Verteilung der Investitionen konterkariert. Mit der so zwangsläufig eintretenden Konzentration auf die - im Landesmaßstab - schon jetzt weit besser entwickelten Küstengebiete wird eine Dualisierung weiter verstärkt, die bereits heute negative soziale und ökologische Folgen erkennen läßt und die sich wohl schon mittelfristig auch wirtschaftlich als eher nachteilig erweisen dürfte. Für die künftige EG-Förderung in den Gebieten der ehemaligen DDR wird diese Problematik ebenfalls von großer Bedeutung sein. Es erscheint mit dem deutschen Föderalismus kaum vereinbar, die Entscheidungskompetenz für die Abgrenzung von Fördergebieten allein der EG zu überlassen.

Regionen
schon
?

Zu welchen Inkonsistenzen es führt, wenn Fördergebiete aufgrund von EG-Kriterien abgegrenzt werden, zeigt das Beispiel der 5b-Gebiete. So sind in der Bundesrepublik Deutschland manche 5b-Gebiete weder mit der Fördergebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' (GRW) noch mit den 'benachteiligten Gebieten' nach der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' (GAK) deckungsgleich. Von der EG werden hier also z.T. Gebiete bevorzugt gefördert, die nach Ansicht der Länder und des Bundes keiner besonderen strukturellen Förderung bedürfen.

BML -
Entscheidung
mit Planak

Vor diesem Hintergrund ist auch das neue Konzept der 'Partnerschaft' kritisch zu hinterfragen. Auf Seiten der EG-Kommission entspringt das Eintreten hierfür nämlich wohl weniger der föderalen Überzeugung von der tragenden Bedeutung des 'Subsidiaritätsprinzips' für die Gestaltung von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft. Vielmehr bleibt man dort überwiegend einer zentralistischen Perspektive 'von oben herab' verhaftet und folgt lediglich der praktischen Erfahrung, daß strukturelle Maßnahmen meist dann erfolgreicher sind, wenn es gelingt, die Betroffenen mit in die Planung und Durchsetzung einzubinden und so auf die Ziele der Zentrale zu verpflichten. Die führende Rolle ist man jedenfalls nicht bereit aufzugeben, im Gegenteil.

2

Für französische Regionen mag es ein Fortschritt sein, von übergeordneten Instanzen als 'Partner' anerkannt zu werden. Für die deutschen Bundesländer, aber auch für die belgischen und italienischen Regionen oder die spanischen 'Autonomen Gemeinschaften' bedeutet so verstandene 'Partnerschaft' Verzicht auf grundlegende, verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzen. 'Partnerschaft' ist also keineswegs gleichbedeutend mit 'Dezentralisierung', sondern könnte sich sogar als 'Trojanisches Pferd' europäischer Zentralisierung erweisen.

Unbequemlichkeit

Deutlich wird dies an Aussagen hoher EG-Beamter wie der folgenden (van GINDERACHTER, 1989, S. 575):

"Das Ziel der Einheitlichen Europäischen Akte ist, die Durchführung vollständig an die Kommission zu delegieren, also ohne Einmischung der Mitgliedstaaten. Bei der Reform der Strukturfonds ist immer die Beratung durch die verschiedenen Komitees vorgesehen; sie können allerdings - zumindest grundsätzlich - die Entscheidungsvorschläge der Kommission nicht blockieren".

Eine solche Sicht steht in klarem Gegensatz zur Intention des deutschen Grundgesetzes, das zunächst grundsätzlich davon ausgeht, daß Strukturpolitik eine Angelegenheit der Regionen (Länder) ist und daß übergeordnete Ebenen (Bund, EG) allenfalls an der Rahmenplanung und Finanzierung, nicht aber an der Durchführung zu beteiligen sind.

Die Praxis der Erstellung der Entwicklungspläne deutet zudem darauf hin, daß auch die angestrebte horizontale Partnerschaft zwischen staatlichen und nicht-staatlichen, öffentlichen und privaten Instanzen bislang nicht realisiert werden konnte. Die Unmöglichkeit, eine wirklich substantielle Planungsbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene zu organisieren ergibt sich schon allein aus dem extremen Zeitdruck, unter dem die Pläne zu erstellen waren. So wurde z.B. für die 5b-Gebiete nach der Festlegung der Fördergebiete (im Mai 1989) eine Frist von nur vier Monaten bis zur Vorlage der Pläne eingeräumt.

Unter solchen Voraussetzungen werden 'Pläne' zur reinen Auflistung von Vorhaben, die ohnehin bereits in Amtsschubladen liegen, jedoch im Rahmen der nationalen Förderung nicht als vordringlich oder finanzierbar angesehen wurden. Für die erhoffte horizontale und vertikale Kooperation und Koordinierung, die allein ein wirklich integriertes Programm garantieren könnten, bleibt kein Raum.

3 Ausblick

Die von der EG zur Flankierung des Binnenmarkts unternommenen Anstrengungen im Rahmen der Reform der Strukturfonds sind zwar Schritte in die richtige Richtung. Effizienz und Effektivität des derzeitigen Mitteleinsatzes sind jedoch aus den eben diskutierten Gründen eher gering einzuschätzen. Es stellt sich daher die Frage, in welcher Richtung nach Auswegen zu suchen wäre, damit aus der Wirtschaftsgemeinschaft dennoch einst eine freiheitlich demokratische, politische Union werden könnte.

Notwendig erscheint dazu - in ökonomischer Hinsicht - vor allem zweierlei: Zum einen die Schaffung eines umfassenden und substantiellen Finanzausgleichs, der eine adäquate sachliche und räumliche Verteilung nicht nur der Einnahmen und Ausgaben, sondern auch der Kompetenzen und Aufgaben sicherstellt, zum anderen eine deutlich bessere Abstimmung der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken.

In einer Zeit, in der in Osteuropa die auf zentrale Planung beruhenden Wirtschaftsordnungen zusammenbrechen, und die durch sie verursachten ökonomischen, ökologischen und sozialen Kosten immer offener zutage treten, muß es verwundern, daß die EG-Politik in Westeuropa heute vor allem auf 'Größenvorteile' (Binnenmarkt), umfassende Entwicklungsplanung und Zentralisierung der regionalen und sektoralen Strukturpolitik setzt.

Literaturverzeichnis

BAY.ST.REG (Bayerische Staatsregierung): Grenzlandbericht 1988, München 1989.

van GINDERACHTER, J.: Die Reform der Strukturfonds - In: Informationen zur Raumentwicklung, 1989, H8/9, S. 567-579.

KOM-EG (Kommission der Europäischen Gemeinschaften): Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Brüssel, Luxemburg 1989.

LOWE, P.: The Reform of the Community's Structural Funds. In: Common Market Law Review, Vol. 25, S. 503-521.

MPAT (Ministério do Planeamento e da Administracao do Territorio): Quadro Comunitario de Apoio do Plano de Desenvolviemto Regional (PDR) 1989 - 1993, Lissabon 1989.

DIE HARMONISIERUNG DER LANDWIRTSCHAFTLICH RELEVANTEN UMWELT UND NATURSCHUTZPOLITIK - ÖKONOMISCHE IMPLIKATIONEN UND POLITISCHE HANDLUNGSSPIELRÄUME

von

Martin SCHEELE, Göttingen

1 Einleitung

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes erfordert die Beseitigung von Handelshemmnissen im europäischen Wirtschaftsraum. Der Harmonisierungs- und Abstimmungsbedarf erstreckt sich auch auf die Umweltpolitik. Wenngleich dieser Politikbereich im Weißbuch der EG-Kommission zur "Vollendung des Binnenmarktes" nicht unter den Harmonisierungserfordernissen aufgeführt wird, hat die Umweltpolitik in den Konzeptionen und Diskussionen zum europäischen Binnenmarkt eine bedeutende Stellung eingenommen. Die Probleme liegen auf der Hand: National divergierende Umweltpolitiken können in Form unterschiedlicher Produktnormen den freien Warenverkehr behindern. National unterschiedliche Produktions- oder Verfahrensnormen können dazu führen, daß die Produzenten unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt werden. Beide Effekte können der Herstellung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes zuwiderlaufen und werden daher als harmonisierungsbedürftig angesehen. Weitere Impulse für eine Integration der Umweltpolitik resultieren schließlich daraus, daß in Verbindung mit der rechtlichen Fundierung des europäischen Binnenmarktes in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erstmals eine definierte Rechtsgrundlage für die gemeinschaftliche Gestaltung der Umweltpolitik geschaffen wurde. Der aus der Herstellung des Binnenmarktes folgende umweltpolitische Handlungsbedarf und die auf der EEA fußende umweltpolitische Kompetenz der Gemeinschaft haben sich deutlich in den Diskussionen über die landwirtschaftlich relevante Umweltpolitik niederschlagen.

Im folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über die institutionellen Voraussetzungen der europäischen Umweltpolitik gegeben werden. Im Anschluß daran werden umweltpolitische Abstimmungskonzepte, deren Extrempunkte auf der einen Seite durch die vollständige Angleichung der Regeln und auf der anderen Seite durch die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher nationaler Normen gekennzeichnet sind, dargestellt und hinsichtlich ihrer ökonomischen Implikationen diskutiert. In diesem Zusammenhang wird auch auf die - bislang wenig beachtete - Wettbewerbsrelevanz einer national divergierenden Ausgestaltung der Property Rights und auf die damit verbundenen Probleme einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik einzugehen sein. Den Abschluß bildet eine Skizze der sogenannten "abgestuften Integration", die als effektives und innovationsförderndes Konzept einer europäischen Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft angesehen werden kann.

2 Institutionelle Voraussetzungen europäischer Umweltpolitik

Eine gemeinschaftliche Umweltpolitik wurde schon vor der Verabschiedung der EEA verfolgt. Seit 1973 konzipierte die Kommission insgesamt vier "Aktionsprogramme für den Umweltschutz", in denen umweltpolitische Grundsätze und Handlungsprioritäten nieder-

gelegt wurden. Die Aktionsprogramme wurden vom Rat als Leitlinie der europäischen Umweltpolitik anerkannt. Rechtsgrundlage der gemeinschaftlichen Umweltpolitik - so z.B. der landwirtschaftlich relevanten "Trinkwasser-Richtlinie" 80/778/EWG (ABl. 229, 30.8.80, S. 43) - bildeten der Artikel 100 EWG-Vertrag, der auf die Herstellung des gemeinsamen Marktes abzielt, und der Artikel 235 EWG-Vertrag, demzufolge Gemeinschaftsziele auch in nicht vertraglich benannten Politikfeldern umgesetzt werden können. Eine speziell landwirtschaftliche Umweltpolitik, die insbesondere in den Maßnahmen zur Förderung einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung nach Maßgabe der Effizienzverordnung 797/85/EWG aus dem Jahre 1985 (vgl. KREUZER, K., 1989, S. 176f.) zum Ausdruck kam, beruhte auf den Artikeln 42 und 43 des EWG-Vertrages, in denen die Gemeinschaftszuständigkeit für die Agrarpolitik geregelt ist.

Eine neue Ära der EG-Umweltpolitik begann mit der Verkündung der "Einheitlichen Europäischen Akte" (EEA) und den darin enthaltenen Ergänzungen zum EWG-Vertrag im Jahre 1987: Gemäß Artikel 100a EWG-Vertrag, der auf die Herstellung des Binnenmarktes zielt, kann der Rat Produktnormen mit qualifizierter Mehrheit harmonisieren. In Absatz 3 des Artikel 100a wird die Kommission aufgefordert, bei ihren Vorschlägen zu den Bereichen "Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau" auszugehen. Wenngleich Artikel 100a einerseits mit der Gemeinschaftskompetenz auf dem Gebiet des produktbezogenen Umweltschutzes auf eine gemeinschaftsweite Rechtsangleichung abzielt, wird andererseits die Möglichkeit einer föderalen Rechtsdifferenzierung geschaffen: Nach Artikel 100a, Abs. 5 sind national höhere Standards zulässig, sofern dies "durch wichtige Erfordernisse in bezug auf den Umweltschutz" gerechtfertigt ist (vgl. SPRENGER, R.U., 1990, S. 36f.).

Während die umweltbezogenen Inhalte des Artikel 100a eher als Annex einer primär auf den Binnenmarkt orientierten Regelung anzusehen sind (WINKLER, W., 1988, S. 126), findet die Umweltpolitik unter einem eigenen Titel "Umwelt" in den Artikeln 130r-t eine umfassende Rechtsgrundlage. Der Artikel 130r beschränkt sich nicht auf die Schaffung einer Zuständigkeitsnorm, sondern formuliert - vergleichbar einer Staatszielbestimmung - Grundsätze der EG-Umweltpolitik (vgl. REHBINDER, E., 1990, S. 74): Genannt werden das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie das Prinzip, die Erfordernisse der Umweltpolitik zu Bestandteilen der anderen Gemeinschaftspolitiken zu erheben.

Gleichzeitig mit der Gemeinschaftskompetenz für die Umweltpolitik wird das Subsidiaritätsprinzip in die EG-Politik eingeführt (vgl. GLAESNER, H.-J., 1988, S. 169). Nach Artikel 130r (Abs. 4), wird die Gemeinschaft "im Bereich der Umwelt nur insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele (Verbesserung der Umweltqualität, Gesundheitsschutz, rationale Ressourcennutzung, Anm. d. Verf.) auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten". Zudem werden die Mitgliedstaaten durch Artikel 130t ausdrücklich befugt, auch in Bereichen, in denen die Gemeinschaft bereits tätig geworden ist, national höhere Umweltstandards "beizubehalten oder zu ergreifen, die mit diesem Vertrag vereinbar sind".

Ein Spezifikum der landwirtschaftlich relevanten Umweltpolitik resultiert daraus, daß die Agrarpolitik schon seit Gründung der EWG auf Grundlage des Artikels 43 EWG-Vertrag der Gemeinschaftskompetenz untersteht. Die Kommission und der Europäische Gerichtshof haben umweltpolitisch motivierte Ansätze der Agrarpolitik - wie etwa die Förderung der umweltverträglichen Landwirtschaft oder das Hormoneinsatzverbot - auf Artikel 43 bezogen (vgl. EHLERMANN, C.-D., 1989, S. 7). Dieser Sachverhalt verdient insbesondere deshalb eine Erwähnung, weil der Artikel 43 - anders als die Artikel 100a und 130t - keine Klausel

über die Zulässigkeit national höherer Standards enthält (PERNICE, I., 1989, S. 26). Vergleichbare nationale Handlungsspielräume bestehen bei agrarpolitisch fundierten Umweltmaßnahmen dennoch: So werden unterschiedliche nationale Umweltpräferenzen durch die Formulierung fakultativer Maßnahmen in der Effizienz-Verordnung 797/85/EWG und in der Änderungs-Verordnung 1760/87/EWG berücksichtigt (vgl. KREUZER, K., 1989).

Wenngleich mit Artikel 43 EWG-Vertrag Maßnahmen der Umweltpolitik, die landwirtschaftliche Produkte und Produktionsverfahren betreffen, in die Agrarpolitik integriert und folglich den in diesem Bereich stark ausgeprägten Vereinheitlichungstendenzen unterworfen sind, besteht ein weites Feld für Umweltpolitik auf Grundlage der Artikel 100a und 130s. Artikel 100a wird z.B. bei Produktnormen für nicht spezifisch landwirtschaftliche Vorleistungsgüter, die aber durchaus auch landwirtschaftlich genutzt werden, zur Geltung kommen (vgl. WINKLER, W., 1988, S. 126). Auch basiert der Richtlinienvorschlag der Kommission zur Reduzierung des Nitratreintrages in Süß-, Küsten- und Meerwasser (KOM (88) 708 endg.) - trotz seiner weitreichenden landwirtschaftlichen Implikationen - nicht auf Artikel 43 sondern auf Artikel 130s.

Eine anwendungsorientierte Beurteilung der Entwicklungstendenzen der landwirtschaftlich relevanten Umweltpolitik auf Grundlage der Einheitlichen Akte ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Praktische Erfahrungen mit den Bestimmungen der EEA liegen kaum vor. In der Literatur zeigen sich z.T. erhebliche Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Abgrenzung der Kompetenznormen. Zudem ist - teilweise als Folge einer Unsicherheit über die Kompetenznormen - unklar, unter welchen Bedingungen national höhere Umweltstandards zulässig sind und wie weit aus der EEA ein umfassender umweltpolitischer Harmonisierungsauftrag der Gemeinschaft abzuleiten ist (vgl. BATTIS, U., 1989, S. 366). Eine Klärung wird teilweise erst durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erwartet (SPRENGER, R.-U. und SCHNEIDER, G., S. 29).

Verstärkt werden die Unsicherheiten hinsichtlich der Orientierung der EG-Umweltpolitik dadurch, daß die bisher beobachtbaren politischen Verlautbarungen der Gemeinschaft ein widersprüchliches Bild ergeben. So wurde einerseits die umfassende Harmonisierung zum Grundsatz europäischer Umweltpolitik erhoben (vgl. 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz, Anhang I, Titel 1, Nr. 23). Andererseits wird zunehmend - sicherlich aufgrund der wachsenden Einsicht in die administrativen Probleme der Harmonisierung - auf das Konzept der gegenseitigen Anerkennung nationaler Umweltnormen abgestellt. Ein solches Vorgehen wurde als sogenannte "neue Konzeption" bereits in einer Entscheidung des Rates aus dem Jahre 1985 ausgeführt (vgl. SPRENGER, R.U., 1990, S. 32).

In der gegenwärtigen Diskussion über die europäische Umweltpolitik zeigen sich drei Optionen, die - trotz erheblicher Unterschiede in den ökonomischen und ökologischen Implikationen - grundsätzlich mit der EEA vereinbar sind:

- (a) die vollständige umweltpolitische Rechtsangleichung
- (b) die gegenseitige Anerkennung national unterschiedlicher Umweltnormen
- (c) die standortangepaßte, subsidiär abgestufte Umweltpolitik

Welches umweltpolitische Abstimmungskonzept von einem EG-Mitgliedsland bevorzugt wird, dürfte von den ökologischen und ökonomischen Wirkungen dieser Optionen und - im Zusammenhang damit - von der Repräsentanz umweltorientierter Interessen und der

Durchsetzungsfähigkeit der national und branchenspezifisch divergierenden ökonomischen Interessen abhängen (vgl. SCHEELE, M., 1987).

3 · Ökonomische und politische Implikationen unterschiedlicher Abstimmungskonzepte in der landwirtschaftlichen Umweltpolitik

Grundsätzlich besteht die beabsichtigte Wirkung umweltpolitischer Maßnahmen darin, produktive Tätigkeiten so zu beeinflussen, daß eine höhere Qualität der Umwelt und der natürlichen Ressourcen erzielt wird. Eine Allokationssteuerung vermittels politischer Maßnahmen erweist sich überall dort als erforderlich, wo der Markt aufgrund stofflicher Gegebenheiten des Umweltmediums nicht in der Lage ist, das Angebot an Umweltgütern mit den gesellschaftlichen Präferenzen in Übereinstimmung zu bringen.

Eine begrenzte Funktionsfähigkeit des Marktes zeigt sich z.B. bei dem Gewässerschutz, der sich auf ausgedehnte Territorien bezieht, und beim Artenschutz, der räumlich ausgedehnte Ökosystemzusammenhänge berücksichtigen muß. In beiden Fällen erfordern die Nichtausschließbarkeit vom Konsum sowie das unabdingbare Zusammenspiel mehrerer Anbieter kollektive Abstimmungen über Preis und Menge eines Umweltgutes. Die Knappheit des "Produktionsfaktors" Umwelt kann nur dadurch zur Geltung gebracht werden, daß die Kosten der Umweltnutzung vermittels politischer Instrumente wie Auflagen oder ökonomische Anreizinstrumente ausgewiesen werden.

Eine hohe umweltpolitische Eingriffsintensität impliziert, daß die Kosten - zum Beispiel der landwirtschaftlichen - Nutzung des Produktionsfaktors Umwelt ansteigen. Dieser Sachverhalt wird in politischen Diskussionen als Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen von Landwirten in Mitgliedsländern mit umfassenden umweltpolitischen Aktivitäten identifiziert und folglich mit der Forderung nach einer europaweiten Angleichung der Umweltpolitik verbunden (vgl. ZUREK, M., 1990, S. 19). Ob eine solche Forderung unter Effizienzgesichtspunkten vertretbar ist, kann indes bezweifelt werden.

Ziel eine kostensteigernde umweltpolitische Maßnahme auf die Regelung standortgebundener Produktionsverfahren und bestehen auf den verschiedenen Produktionsstandorten unterschiedliche Umweltknappheiten, so ist eine effiziente Allokation nur zu erreichen, wenn unterschiedlich hohe Kosten der Umweltnutzung ausgewiesen werden. Dies gilt nicht nur, wenn die Knappheit Ausdruck unterschiedlicher physischer Verfügbarkeit der Umwelt ist, sondern auch, wenn unterschiedliche Umweltknappheiten auf national divergierenden Umweltpräferenzen beruhen. Die Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen und die "richtige" Höhe der Umweltkosten können immer nur innerhalb eines jeweiligen Zuständigkeitsbereichs demokratisch legitimierter Koordinationsmechanismen zutreffend beurteilt werden (BROMLEY, D. W., 1989, S. 144f.). Eine prinzipielle Angleichung europäischer Umweltnormen kann den unterschiedlichen Standortbedingungen nicht Rechnung tragen und läuft zudem Gefahr, in einen Legitimationskonflikt mit den national divergierenden Umweltpräferenzen zu geraten.

Die plausible Vorstellung, daß in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EG unterschiedliche Umweltknappheiten bestehen, hat offensichtlich den Wissenschaftlichen Beirat beim BML zugunsten des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung nationaler Umweltnormen Stellung nehmen lassen (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1990, S. 6). Indes ist die Aussage, daß national unterschiedliche Umweltknappheiten eine differenzierte Ausweisung der Umweltkosten erfordern, bei einer dynamischen Betrachtungsweise zu relativieren.

Zu berücksichtigen ist zunächst, daß umweltpolitische Maßnahmen zur Vermeidung umweltintensiver landwirtschaftlicher Verfahren zur Verdrängung solcher Produktionsverfahren auf weniger belastete Standorte führen. Die Produktionsverlagerung wird auf diesen Standorten die Umweltverknappung forcieren und folglich - mit einem time-lag - auch hier vergleichbare Nutzungskosten der Umwelt induzieren. Sofern in bestimmten Fällen die Schadensvermeidungskosten unter den Schadensbehebungskosten liegen, kann eine europaweite Abstimmung der Produktionsnormen im Sinne des Vorsorgeprinzips durchaus effizient sein.

Hervorzuheben ist außerdem, daß umweltpolitisch bedingt höhere Umweltkosten innovationsfördernd sein und eine kostenneutrale Substitution der Umweltnutzung induzieren können (vgl. DE HAEN, H. und ZIMMER, Y., 1989). Die Verbreitung solcher Verfahrensinnovationen würde behindert, wenn die verschiedenen Mitgliedsländer durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Umweltnormen umweltpolitisch voneinander abgekoppelt würden.

Eine Orientierung auf eine Angleichung der Umweltnormen ist insbesondere dann diskussionswürdig, wenn unterschiedliche Umweltknappheiten weniger auf unterschiedlichen physischen Verfügbarkeiten von Umweltgütern, sondern auf national divergierenden Bewertungen der Umwelt beruhen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, daß aufgrund der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Integration Europas die Lebensbezüge immer stärker diffundieren und die Zuständigkeitsräume demokratisch legitimierter Koordinationsmechanismen immer weniger voneinander abzugrenzen sind.

Es ist daher kaum einsichtig, die europäischen gegenüber den nationalen Koordinationsmechanismen zu diskriminieren. Vielmehr erscheint es angemessen, die unterschiedlichen Umweltpräferenzen auf der Gemeinschaftsebene miteinander zu konfrontieren und nach Maßgabe der im EWG-Vertrag festgelegten Gemeinschaftsziele einer europäischen Abstimmung zuzuführen.

Eine vollständige Angleichung von Umweltvorschriften, die schon aus Effizienzerwägungen nicht zu befürworten ist, hat indes wenig Aussicht auf Erfolg: Einerseits werden sich die umweltpolitischen "Nachzügler" kaum auf das höchste Schutzniveau begeben wollen. Andererseits werden sich die Vorreiterstaaten auf eine Ratsentschließung aus dem Jahre 1985 berufen, derzufolge "der in den Mitgliedstaaten bereits bestehende und begründete Schutz nicht verringert werden" darf. (zit. nach SPRENGER, R.-U., 1990, S. 36).

Eine europäische Abstimmung wird zwingend, wenn die Umweltbeeinträchtigungen aus landwirtschaftlicher Produktion nicht an den Grenzen haltmachen. Dies gilt z.B. für die Belastung der Flüsse und der Meere durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Doch auch hier impliziert der Begriff "Abstimmung" keineswegs eine vollständige Angleichung von Produktionsnormen. Auch eine europäisch abgestimmte Umweltpolitik ist nur dann effizient, wenn umweltpolitische Maßnahmen dem Umstand Rechnung tragen, daß gleiche Produktionsintensitäten auf unterschiedlichen Standorten unterschiedliche Umweltbeeinträchtigungen verursachen.

Der vom Wissenschaftlichen Beirat beschworene "Wettbewerb nationaler Regelungssysteme" hat sicherlich im Bereich der Produktnormen seine Berechtigung. Hier erscheint es plausibel, daß unter Maßgabe einer hinreichenden Information die Diskriminierung geringerer Produktqualitäten dem Verbraucher überlassen wird. Fraglich ist jedoch, ob eine hinreichende Information prinzipiell möglich ist. Wird dies von einigen Mitgliedstaaten

bezweifelt, so provoziert eine national unterschiedliche Risikobereitschaft ohne eine europäische Abstimmung der Produktnormen zwangsläufig umweltpolitisch motivierte nichttarifäre Handelshemmnisse, die mit der EEA durchaus vereinbar sind (vgl. dazu KUPFER, D., 1989, S. 60).

4 Die verfügungsrechtliche Dimension wettbewerbsrelevanter Umweltpolitik

Die Forderung nach dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Harmonisierung der Umweltpolitik wird in der Regel nicht nur mit Bezugnahme auf umweltpolitisch bedingt unterschiedliche Produktionskosten vorgetragen. Vielmehr entsteht diese Forderung aus dem Blickwinkel des institutionellen und sozialen Zusammenhangs landwirtschaftlicher Produktion. Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet in dieser Perspektive die Fähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (BMELF 1990, S. 10) oder landwirtschaftlicher Haushalte (SCHMITT, G., 1990, S. 9), ihre Produktion aufrechtzuerhalten.

Diese Feststellung ist für die umweltpolitische Diskussion von erheblicher Bedeutung. Bei Bezugnahme auf den landwirtschaftlichen Haushalt zeigt sich nämlich, daß eine umweltpolitisch gesteuerte Diskriminierung landwirtschaftlicher Verwendungsalternativen für Produktionsfaktoren oder natürliche Ressourcen keineswegs ein Problem für den einzelnen Haushalt darstellen muß. Ein Problem besteht solange nicht, wie der Eigentümer aus der alternativen Verwendung seines Faktor- oder Ressourcenbestandes ein Einkommen erzielen kann - und sei es durch die Bereitstellung von "Umweltgütern".

Die Einkommenswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen hängen davon ab, ob ein Haushalt Eigentumsrechte an den involvierten natürlichen Ressourcen oder Produktionsfaktoren reklamieren kann (vgl. SCHEELE, M. und ISERMAYER, F., 1989). Evident ist, daß ein Haushalt Produktionsfaktoren, die seinem Eigentum unterstehen, nur gegen Entlohnung einsetzen wird. Sicherlich gibt es Fälle in der Umweltpolitik, in denen Eigentümern keine Dispositionsfreiheit eingeräumt wird. In diesen Fällen besteht aber bei einem umweltpolitischen Eingriff in eigentumsrechtlich gesicherte Positionen ein Anspruch auf Entschädigung.

Aus dem vorangehenden folgt, daß die Wettbewerbsrelevanz umweltpolitischer Maßnahmen also weniger ein Problem der Eingriffsintensität sondern vielmehr ein solches der Verfügungsrechte ist. In der politischen und rechtlichen Praxis zeigt sich ein besonderes Problem darin, daß die Verfügungsrechte hinsichtlich der Umwelt oft noch nicht hinreichend geklärt sind. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß Umwelt in der Vergangenheit als freies Gut beliebig verfügbar war und erst mit zunehmender Knappheit der Umwelt damit begonnen wurde, Verfügungsrechte als Voraussetzung einer geregelten Umweltnutzung zu definieren.

Entgegen verbreiteter Vorstellungen wird mit der Festschreibung des Verursacherprinzips, das z.B. in das 1. Aktionsprogramm der EG (Anh. 1, Titel I, Nr. 17) Eingang gefunden hat und demzufolge die Kosten der Umweltbeeinträchtigung dem Verursacher aufzuerlegen sind, keineswegs schon eine Regelung der Ressourcennutzung getroffen. Das Verursacherprinzip kann nur dann sinnvoll gehandhabt werden, wenn zuvor eine eindeutige Formulierung und Zuweisung von Verfügungsrechten erfolgt ist. Vermeidungs- oder kostenpflichtig ist dann nicht schon etwa der Verursacher einer physischen Umweltveränderung, sondern derjenige, dessen umweltrelevanten Handlungen nicht durch Verfügungsrechte gedeckt sind. Der Verursacher von nicht verfügungsrechtlich abgedeckten Handlungen kann selbstverständlich

zur ausgleichslosen Schadensvermeidung oder zur kostenpflichtigen Behebung von Umweltschäden herangezogen werden (vgl. SCHEELE, M., 1989, S. 382f.).

Eine Kostenzuweisung setzt voraus, daß zuvor die Eigentumsrechte hinsichtlich der natürlichen Ressourcen eindeutig zugewiesen wurden. Die Zuweisung von Verfügungsrechten ist in erster Linie ein verteilungspolitischer Vorgang, der jedoch erhebliche ökonomische Implikationen hat: So werden Landwirte eines Mitgliedstaates, der das private Verfügungsrecht an der Natur exzessiv auslegt, auch bei sehr weitreichenden Umweltmaßnahmen kaum Einkommenseinbußen hinzunehmen haben. Die Absicherung der privaten Verfügungsrechte erfordert bei umweltpolitisch bedingten Produktionsauflagen umfassende Entschädigungszahlungen. Hingegen können Landwirten eines Mitgliedstaates, der eine restriktive Formulierung privater Verfügungsrechte an der Natur vornimmt, bereits bei einem niedrigen Umweltstandard empfindliche Einkommenseinbußen entstehen, weil jede Produktionsbeschränkung entschädigungslos hinzunehmen ist.

Die Wettbewerbsfähigkeit wird also nicht nur durch national unterschiedliche umweltpolitische Eingriffsintensitäten, sondern insbesondere durch die national unterschiedliche Entschädigungspraxis bestimmt (vgl. BML, 1990, S. 34ff.). Auch bei einer vollständigen Angleichung der Umweltnormen können die Wettbewerbsbedingungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Eigentumsordnung erheblich divergieren. Infolgedessen greift die Diskussion über umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsnachteile zu kurz, solange nicht zugleich eine Harmonisierung der umweltbezogenen Eigentumsordnung erwogen wird.

Die Überstellung des Verfügungsrechtes an der Natur in das Eigentum von Landwirten könnte ohne weiteres als agrarpolitisch motivierte Beihilfe interpretiert werden. Dennoch wird kein Mitgliedstaat akzeptieren, daß seine Entschädigungszahlungen, die nach Maßgabe einer vorherigen Zuteilung der Verfügungsrechte eigentumsrechtlich zwingend sind, als Umweltbeihilfe deklariert werden. Umweltbeihilfen unterliegen nämlich den allgemeinen Beihilfavorschriften der Artikel 92 ff. EWG-Vertrag (vgl. SCHNEIDER, G. und SPRENGER, R.-U., 1990, S. 16).

Ob Entschädigungszahlungen ohne zusätzliche gemeinschaftliche Vereinbarungen der Harmonisierung oder den Beihilfavorschriften nach den Artikeln 92 ff. zugänglich sind, kann nach Maßgabe des Artikels 222 EWG-Vertrag, demzufolge "der Vertrag die Eigentumsordnung der verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt läßt", bezweifelt werden. Solange jedoch in diesem Punkt keine Einigung hergestellt werden kann, erscheint eine Diskussion über tatsächliche oder vermeintliche umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsbenachteiligungen weitgehend irrelevant.

5 Das Konzept einer abgestuften Integration der Umweltpolitik

Die vorangehenden Ausführungen zeigen, daß gegen beide Extrempositionen umweltpolitischer Abstimmungskonzepte, nämlich (a) die vollständige Angleichung der Umweltpolitik und (b) die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Umweltnormen ökonomisch begründete Einwände erhoben werden können. Einerseits verlangt die Vielfalt unterschiedlicher Produktionsstandorte und Ökosystemzusammenhänge sowie die national unterschiedliche Entwicklungsgeschwindigkeit bei der sozialen und politischen Behandlung der Umweltproblematik regional abgestufte Maßnahmen. Andererseits erscheint es aufgrund der internationalen Diffusion von Umweltproblemen und aufgrund der fortschreitenden wirtschaftlichen und politischen Integration Europas unverzichtbar, die umweltpolitischen

Maßnahmen aufeinander abzustimmen und im Zeitablauf der zunehmenden Konvergenz umweltpolitischer Anforderungen anzupassen.

Die EG-Umweltpolitik hat die schwierige Aufgabe zu lösen, dezentral differenzierende und vereinheitlichende Elemente miteinander zu verbinden. Einen Ansatzpunkt zur Problemlösung bietet das Konzept der "abgestuften Integration". In der Formulierung von WEINSTOCK (1983, S. 33) beinhaltet dieses Konzept "unbefristete, aber nicht dauerhafte Ausnahmeregelungen". Die vorangehenden Ausführungen geben indes Anregungen für eine fortentwickelte Konzeption der "abgestuften Integration", die abschließend in Grundzügen dargestellt sei:

1. Der regional unterschiedliche umweltpolitische Handlungsbedarf kann durch den Übergang von Produkt- und Produktionsnormen zu Qualitätszielen berücksichtigt werden. Dabei bleibt es den regionalen Instanzen überlassen, auf welche Weise sie die Einhaltung dieser Ziele gewährleisten.

2. Der unterschiedlichen Entwicklung umweltpolitischer Präferenzen ist Rechnung zu tragen, indem entweder Umweltqualitätsziele in den verschiedenen Mitgliedstaaten zeitversetzt gültig werden oder, indem regionale Abstufungen der Qualitätsziele befristet und mit einem Neuverhandlungsvorbehalt verbunden werden. In beiden Fällen können "Vorreiterstaaten", in denen sich intensive Umweltpräferenzen oftmals mit einem höheren Standard der Umwelttechnik verbinden, Maßstäbe setzen, deren Übernahme durch andere Mitgliedstaaten längerfristig durch eine institutionell verankerte Abstimmungspflicht der Gemeinschaft gewährleistet wird.

3. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die EG-Umweltpolitik ist ein Kodex über die Festlegung umweltrelevanter Verfügungsrechte zu formulieren. Eine frühzeitige Abstimmung kann nationalen Alleingängen vorgreifen, weil sich die eigentumsrechtliche Regelung der Umweltnutzung - wie bereits ausgeführt wurde - auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten erst im Anfangsstadium befindet. Eine solche Abstimmung ist unverzichtbar, weil die im EWG-Vertrag (Artikel 130r, Abs. 4) festgeschriebene nationale Zuständigkeit für die Finanzierung der Umweltpolitik anderenfalls zu einem umweltpolitischen Subventionswettbewerb führen würde.

Literaturverzeichnis

BATTIS, U., Vereinheitlichung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt? In: Natur und Recht, 11. Jg. (1989), S. 365-369.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 382, Münster-Hiltrup 1990.

EHLERMANN, C.-D., Europäisches Agrarrecht als Instrument der Gemeinschaftspolitik - Stand, Bedarf und Grenzen. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), Beilage II, S. 3-9.

BROMLEY, D.W., Economic Interests and Institutions - The conceptual foundations of public policy. New York and Oxford, 1989.

GLAESNER, H.-J., Umwelt als Gegenstand einer Gemeinschaftspolitik. In: Natur und Recht, 10. Jg. (1988), H. 4, S. 166-171.

DE HAEN, H. und ZIMMER, Y., Umweltverträglichkeit technischer Fortschritte in der Landwirtschaft - Institutionelle Voraussetzungen, Wirtschaftlichkeit, Verbreitung. 30. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 04.-06.10.1989 in Braunschweig Völkenrode.

KREUZER, K., Der Wandel der Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Spiegel normativer Akte - von der ökonomisch orientierten zur umweltverträglichen Agrarpolitik. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), S. 169-177.

KUPFER, D., Rechtschöpfung oder Rechtsharmonisierung? Tendenzen des Europäischen Umweltrechts. In: Agrarrecht, 19. Jg. (1989), S. 57-61.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Maßnahmen der Gemeinschaft zum Schutz von Süß-, Küsten- und Meerwasser vor der Verunreinigung durch Nitrate aus diffusen Quellen. KOM (88) 708, ABl. C 54/4.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat. Brüssel 1985.

PERNICE, I., Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts. In: BREUER, R. u.a. (Hrsg.), Umwelt- und Technikrecht in den Europäischen Gemeinschaften. Düsseldorf 1989, S. 9-64.

RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Entschließung des Rates zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1987-1992), ABl. C 328/1.

REHBINDER, E., Rechtliche Rahmenbedingungen der EG-Umweltpolitik: Korrektiv für die ökologischen Folgen des Binnenmarktes? In: Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), EG-Binnenmarkt - Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf 1990, S. 73-82.

SCHEELE, M., Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft als ökonomisches Problem. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung, 30 Jg. (1989), S. 376-385.

SCHEELE, M., Politisch-ökonomische Grundlagen einer rationalen Umweltpolitik im Bereich der Landwirtschaft. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10 Jg. (1987), S. 267-298.

SCHEELE, M. und ISERMEYER, F., Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostenwirksame Verpflichtung oder neue Einkommensquelle? In: Berichte über Landwirtschaft, 67. Jg. (1989), S. 86-111.

SCHMITT, G., Wie vollzieht sich eigentlich der Wettbewerb in der Landwirtschaft? Theoretische Überlegungen, Kriterien und Konsequenzen. 31. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 01.-03.10.1990 in Frankfurt a.M.

SCHNEIDER, G. und SPRENGER, R.-U., Mehr Umweltschutz in der EG - aber wie? In: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), EG-Binnenmarkt und Umweltschutz. Ifo-Schnelldienst 43. Jg. (1990), Nr. 16/17, S. 15-32.

SPRENGER, R.U., Die Vollendung des EG-Binnenmarktes aus der Sicht des Umweltschutzes. In: Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), EG-Binnenmarkt - Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf 1990, S. 25-66.

WEINSTOCK, U., Nur eine europäische Umwelt? In: Zeitschrift für Umweltpolitik, 1983, S. 146.

WINKLER, W., Umweltschutz, europäische Agrarpolitik und europäisches Agrarrecht. In: RENGELING, H.-W., Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik. Köln, Berlin, Bonn und München 1988, S. 125-133.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Agrarpolitische Konsequenzen des EG-Binnenmarktes bis 1992. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 384, Münster-Hilturp 1990.

ZUREK, M., EG-Binnenmarkt 1993 - Unsere Landwirtschaft bei besonderer Berücksichtigung von Währungsfragen. In: Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Nr. 422, Kiel 1990, S. 9-28.

LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT - PROKLAMIERTE ZIELE GESELLSCHAFTLICHER GRUPPEN IN ZWEI JAHRZEHNTE (1970-1990)

von

Renate GOTTSCHESKI, München

1 Problemstellung

Fachkreise erkannten Umweltprobleme in der Landwirtschaft bereits Anfang der 70er Jahre. Die Konturen einer Umwelt- und Naturschutzpolitik für den Agrarbereich (Agrarumweltpolitik) zeichneten sich jedoch erst Anfang der 80er Jahre ab. Das öffentliche Umweltbewußtsein hatte bis dahin deutlich zugenommen. Die Partei "Die Grünen" gewann starken Zulauf und die EG-Agrarausgaben avancierten zu einem politischen Ärgernis ersten Ranges. Gleichzeitig gerieten die landwirtschaftlichen Einkommen unter Druck. So wurden in den 80er Jahren der Landwirtschaft neben Umweltauflagen zunehmend umweltpolitisch begründete Kompensationsleistungen und Subventionen gewährt.

Agrarökonomien stellen die Effizienz und Effektivität der bisherigen Agrarumweltpolitik in Frage (Scheele, 1987). Offensichtlich sind im Zuge der politischen Willensbildung landwirtschaftliche Interessen durchsetzungsfähiger als der Umweltschutz. Einer von vielen Erklärungsmöglichkeiten setzt an der Formulierung und Art der Begründung von entsprechenden politischen Zielen und Gestaltungsvorschlägen im Zuge der politischen Willensbildung an (Hagedorn und Schmitt, 1985).

Das Interesse an der empirischen Zielforschung ist in der wissenschaftlichen Agrarpolitik relativ gering und erst bruchstückhaft entwickelt (Urff, 1980). Im folgenden wird die Frage aufgeworfen, welche agrarumweltpolitischen Ziele wie seit Anfang der 70er Jahre proklamiert werden.

2 Begrifflicher und theoretischer Bezugsrahmen

In der empirischen Zielforschung werden Ziele als normative Aussagen definiert, die einen gewünschten, anzustrebenden und zukünftigen Zustand in der Realität beschreiben (Hauschildt, 1977, S. 9). Da mittels wissenschaftlicher Methoden nicht über Sollens-Aussagen und somit auch nicht über "gute" Lösungen bei Zielkonflikten entschieden werden kann, geht die Theorie der Wirtschafts- und Agrarpolitik von gegebenen Zielen aus, die von gemeinwohlorientierten Politikern gesetzt werden, ohne daß Kosten entstehen. Dabei werden an die Zielformulierung im Hinblick auf eine rationale Politikgestaltung bestimmte Anforderungen gestellt, wie die Operationalität, Konsistenz und Kompatibilität mit übergeordneten Zielen (Wicke, 1989, S. 103ff).

An dieser Ziel- und Politikkonzeption übt Homann (1980, S. 101ff) umfassend sowohl empirisch als auch theoretisch begründete Kritik. Die o.g. Anforderungen können in der Realität kaum erfüllt werden (Hauschildt, 1977, S. 17ff). Entgegen der liberal-individualistischen Illusion der allmählichen Kristallisation des politisch bestimmenden Willens von unten nach oben faßt der politisch-ökonomische Ansatz die politische Realität in einer

Demokratie modellhaft als Markt auf, dessen Teilnehmer ihre Eigeninteressen verfolgen. Auf diesem Markt konkurrieren als Anbieter von Agrarumweltpolitik die Regierung, Administration und Parteien und als Nachfrager vor allem die Interessenverbände und sonstige Gruppierungen, die bestimmte Wählerschichten repräsentieren, um politischen Gestaltungseinfluß bzw. die knappen Haushaltsmittel (Peters, 1981, S. 206ff).

Die aus alternativer Politik resultierenden Verteilungswirkungen können den jeweiligen Interessenlagen mehr oder weniger entsprechen. Aus der Sicht eines politischen Akteurs kann es durchaus rational sein, Umweltziele nicht operational, in Verbindung mit "griffigen", aber inhaltsleeren Leitbildern und entgegen der Forderung nach Konsistenz des Zielsystems zu formulieren. Wenn beispielsweise die Regierungspartei aus Gründen der Imagepflege Umweltziele in einem Wahlprogramm in allgemeiner Form proklamiert, indem sie eine umweltgerechte Landbewirtschaftung ohne nähere Konkretisierung fordert, kann sie kurz- bis mittelfristig Informationskosten sparen, sich Handlungserfordernissen und Kontrollmöglichkeiten entziehen, Anpassungsmöglichkeiten an neue Situationen offen lassen sowie politisches Konfliktpotential reduzieren (Mayntz, 1963, S. 66 ff). Langfristig werden jedoch in einer Demokratie Parteien wie auch die anderen relevanten Akteure je nach ihrer politischen Verantwortung zu ihren Zielproklamationen stehen müssen (Flohr, 1968, S.22ff). Dabei liegt auf den Hand, daß die Strategie der Beeinflussung des politischen Willensbildungsprozesses durch die Art und Begründung von Zielproklamationen je nach Akteur, seinen Interessen und Handlungsbedingungen unterschiedlich sein kann.

3 Erhebung der Zielproklamationen

Zu den relevanten Akteuren zählen auf der Bundesebene die Bundesregierung, das Landwirtschafts- und Umweltministerium, die Parteien, die landwirtschaftliche Interessenvertretung, die Wirtschafts-, Umweltschutz- und Verbraucherverbände, die Religionsgemeinschaften und die wissenschaftliche Politikberatung. Als relevante Dokumente gelten offizielle Proklamationen mit programmatischen Charakter: die Agrarberichte, die Grundsatz-, Wahl-, Agrar-, Umwelt- und sonstige Programme, die mir von den jeweiligen offiziellen Vertretern zur Verfügung gestellt und als relevant erachtet wurden. Insgesamt konnten 190 Programme von 27 verschiedenen Institutionen ausgewertet werden.

Die Zielproklamationen werden anhand eines theoretisch abgeleiteten Kategorienschemas dokumentenanalytisch erfaßt, d.h. codiert (Früh, 1981, S. 23ff). Das Kategorienschema entspricht einem Fragebogen, nur wird keine Person, sondern ein Text befragt. In diesem Falle werden Ziele von Institutionen erfragt, die man weder als Ganzes noch im zeitlichen Längsschnitt der vergangenen 20 Jahre direkt befragen könnte. Zielinhalte, die Häufigkeit von Zielproklamationen und Kombinationen von Zielen mit anderen Zielen und Leitbildern können auf diese Weise erfaßt werden.

Dokumentenanalysen sind wie Befragungen auch der Beschränkung ausgesetzt, Hintergrundziele nicht erfassen zu können, obwohl diese die grundlegende Motivationsursache zur Formulierung des proklamierten Ziels bilden. Wenn Akteure aus Sorge um Einfluß- und Einkommensverlust Umweltziele proklamieren, so kann dieser Tatbestand außer über die Tiefenpsychologie nicht gänzlich geklärt werden. Alle subjektiven und akteurspezifischen Eigenheiten der Zielproklamationen als Ausdruck von Interessen, deren Durchsetzung angestrebt wird, dürften aber solange unverfänglich sein, wie sie bei der Interpretation Berücksichtigung finden (Witte, 1982, S. 28). Mithin weisen Häufigkeiten von Zielproklamationen zwar auf den Stellenwert hin, den ein Akteur der Agrarumweltpolitik in seiner

Programmatik zumeist. Ebenso weist die Konkretheit einer Zielproklamation auf ihre formale Qualität hin. Da aber "Unsinn" ebenso häufig und konkret artikuliert werden kann, stehen Fragen nach der inhaltlichen Qualität, wie der Realisierbarkeit der Forderungen, auf einem anderen Blatt.

Das Kategorienschema umfaßt alle Möglichkeiten, agrarumweltpolitische Ziele auszudrücken. Zielbereiche der Agrarumweltpolitik umfassen die als unerwünscht empfundenen Zustände im Bereich Landwirtschaft und Umwelt, wie die vielfältigen Belastungen der natürlichen Lebensgrundlagen, der Rückgang der Arten und Biotope, der eng mit dem Verlust von Landschaftselementen und einem entsprechend ausgeräumten Landschaftsbild in Verbindung steht, sowie bestimmte Formen der Tierhaltung (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1985, S.66ff). Bei den Zielinhalten werden drei Konkretheitsebenen unterschieden, wobei z.B. der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Ebene 1) eine Konkretisierung im Bodenschutz (Ebene 2) und im Schutz der Bodenfruchtbarkeit (Ebene 3) findet. Agrarumweltpolitische Ziele können mit anderen Zielen kombiniert und somit gerechtfertigt werden, z.B. mit einkommens- und verbraucherpolitischen Zielen. Es ist aber auch eine Kombination mit Leitbildern möglich, wenn explizit davon ausgegangen wird, daß die Zielsetzung der Leitbildverwirklichung dienen kann.

Da die proklamierten Ziele Aussagen mit normativem Charakter sind, werden sie in einer fordernden Sprache formuliert, worauf in den Texten Substantive wie "Ziel, Aufgabe", Verben wie "fordern, wünschen" sowie Hilfsverben wie "sollen" hindeuten. Auf diese Weise wurden 2514 Zielproklamationen erhoben.

4 Ergebnisse

Im Hinblick auf die Reliabilität der Ergebnisse wurden 30% der Dokumente von zwei Personen unabhängig voneinander codiert. 87% der Codierungen stimmten überein.

Häufigkeit der Zielproklamationen

Von den insgesamt 2514 erhobenen Zielen wurden knapp 46% zwischen 1986 und 1990 erhoben. Im Zeitablauf ist der Anstieg der Proklamationen zwischen den Gruppen unterschiedlich: Während von Seiten des BMELF im Zeitraum von 1970-75 70% aller Proklamationen geäußert wurden, betrug deren Anteil in der zweiten Hälfte der 80er Jahre nur noch 23%. Dagegen haben sich bei den Parteien die Zielproklamationen in den 80er Jahren verfünffacht, woraus sich ergibt, daß das Politikfeld Landwirtschaft und Umwelt im Parteienwettbewerb deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Zwischen 1970 und 1980 entfielen weit mehr als die Hälfte der Parteiproklamationen auf die CDU/CSU. Nach 1980 nahmen dagegen die SPD und die Grünen eindeutig die Vorreiterposition ein. Oppositionsparteien dürften es leichter haben, unbequemere Forderungen zu stellen, da sie nicht in der Regierungsverantwortung und somit unter einem geringeren Druck der Konsensfindung stehen.

Wirtschafts-, Arbeitnehmer- und Verbraucherverbände halten sich mit weniger als 5% der Nennungen zurück. Umweltmaßnahmen können kurzfristig Gewinne und Arbeitsplätze gefährden. Obwohl Konsumenten in hohem Maße von den Umweltwirkungen der Landwirtschaft betroffen sein können, sind deren Interessen nur bedingt organisationsfähig. Auf die Umweltschutzgruppen entfielen bis 1985 ebenfalls nur weniger als 7% der Zielnennungen insgesamt. Angesichts von Personal- und Geldmangel wurden konkreten

Handlungsplänen und Aktivitäten vor Ort ein größeres Gewicht beigemessen als der Ausarbeitung einer Programmatik. Nach 1985 hat sich die Situation geändert, und 20% der Proklamationen kamen von Umweltschutzgruppen. Bei den insgesamt 183 (7,3%) Proklamationen der landwirtschaftlichen Interessenvertretung zeigt sich die Aktivität der Agraropposition (1986-1990) im Agrarumweltbereich daran, daß von diesen Zielerklärungen rund die Hälfte von der Agraropposition kam.

Im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung hält sich der Wissenschaftliche Beirat beim BMELF in seinen Gutachten über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg bei einem Anteil von fast gleichbleibend 1-2% an den gesamten Proklamationen deutlich zurück. Dagegen machen die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen artikulierten Ziele im Zeitraum 1981-1985 17% der gesamten Zielproklamationen aus.

Konkretheit der Zielproklamationen und Zielinhalt

Die agrarumweltpolitischen Zielproklamationen werden im Zeitablauf trotz gestiegener Umweltinformationen im Durchschnitt aller Gruppierungen nicht konkreter formuliert. Die Häufigkeit der allgemeinen Formulierung, daß in der Landbewirtschaftung auch Umweltaspekte berücksichtigt werden müssen, nahm sogar von rund 13% im Zeitraum 1970-80 auf knapp 25% der Zielproklamationen im Zeitraum 1986-90 zu. Offensichtlich spielt in der öffentlichen Diskussion Konkretheit eine geringere Rolle, zumal nicht alle Konsumenten bzw. Wähler die Informationskosten aufbringen können und/oder wollen, die für Entscheidungen über komplexe Sachverhalte notwendig sein können. Die an politische Akteure gerichtete Forderung, sie sollten ihre Zielvorstellungen möglichst konkret und vollständig äußern (Ambros, 1986, S. 29f; Müller-Heine, 1972, S. 2f; Tinbergen, 1977, S.9), kann zumindest in offiziellen Programmen nicht leicht erfüllt werden.

Im Vergleich zu den Agrarberichten sind die Proklamationen der Parteien wesentlich allgemeiner, bei denen bei rund der Hälfte der Nennungen lediglich der Umweltschutz in der Landwirtschaft allgemein gefordert wurde. In den Entschließungen der jährlichen Mitgliederversammlungen des Deutschen Bauernverbandes beziehen sich sogar mehr als die Hälfte der erhobenen Proklamationen auf diese allgemeine Ebene. Dagegen weisen die Umweltschutzgruppen deutlich konkretere Proklamationen auf: Ein Fünftel der Ziele wird auf Ebene 3 genannt.

Im Zeitablauf nimmt der Tierschutz, auf den im Durchschnitt lediglich 5% der Zielproklamationen entfallen, in den Agrarberichten mit 10% im Zeitraum 1986-90 zu. Dagegen wird dieser bei dem Deutschen Bauernverband kaum erwähnt, zumal insbesondere in diesem Bereich eher mit einkommensenkenden Auflagen zu rechnen ist. Während in den Agrarberichten jeweils rund ein Drittel der Ziele auf die biotische und abiotische Umwelt entfallen, liegt bei den Parteien, bis auf die CDU/CSU, die vor allem den Schutz der Kulturlandschaft hervorhebt, das Gewicht auf den Umweltmedien. Damit wird deutlich, daß das sogenannte anthropozentrische Leitbild in der Umweltpolitik überwiegt. Dies gilt auch bei den Grünen, die selbst ihre ökozentrische Sichtweise betonen.

Zielkombinationen und Leitbilder

Während in den Agrarberichten nur 5-7% der Nennungen mit anderen Zielproklamationen kombiniert werden, liegt der Anteil bei den übrigen Akteuren mit 30-40% wesentlich höher. Dabei werden vor allem einkommens- und gesundheitspolitische Ziele genannt.

Im Zusammenhang mit Umwelt werden in den Agrarberichten kaum Leitbilder erwähnt, im Gegensatz zu den übrigen Akteuren. Offensichtlich dienen Leitbilder in der politischen Diskussion als griffige, aber dehnbare Formeln der Konsensfindung und Konfliktvermeidung. Beim Bauernverband und der CDU/CSU überwiegen die Nennung des bäuerlichen Familienbetriebes. Bei den Umweltschutzgruppen ist das Bild differenzierter. Der bäuerliche Familienbetrieb, der ökologische Landbau und der integrierte Pflanzenschutz werden im gesamten Zeitraum gleich häufig genannt. Bei den Religionsgemeinschaften, zu denen auch die konfessionell gebundene Landjugend zählt, läßt sich keine eindeutige Aussage hinsichtlich deren Leitbildvorstellung machen: Im Zeitraum 1976-80 überwog eindeutig der bäuerliche Familienbetrieb, 1981-85 der ökologische Landbau und 1986-90 wieder ersteres Leitbild.

Bei den Parteien hält sich die SPD mit Leitbildnennungen zurück, während bei den Grünen rund die Hälfte aller Proklamationen im gesamten Untersuchungszeitraum mit einem Leitbild verbunden werden. Dabei entfallen rund 20% auf den bäuerlichen Familienbetrieb, ebensoviele auf den ökologischen Landbau und rund 10% auf die klein- und mittelbäuerliche Landwirtschaft.

5 Zusammenfassung

Um die Frage zu behandeln, welche agrarumweltpolitischen Ziele in der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland wie zwischen 1970 und 1990 proklamiert wurden, wurden aus 190 Programmen von 27 verschiedenen Institutionen 2514 Ziele dokumentenanalytisch herausgefiltert. Während Fachkreise bereits Anfang der 70er Jahre Umweltprobleme in der Landwirtschaft erkannten, erfaßte diese Problematik erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die breite öffentliche Diskussion. 46% der erhobenen Ziele wurden in diesem Zeitraum proklamiert. Die Forderung, Ziele sollten möglichst konkret seitens der Politiker formuliert werden, kann zumindest in offiziellen Programmen nicht leicht erfüllt werden. So wurden im Zeitablauf trotz gestiegener Umweltinformationen die Zielformulierungen insgesamt nicht konkreter, sondern im Gegenteil allgemeiner formuliert. Abgesehen von den Zielen in den Agrarberichten wird ein hoher Anteil der agrarumweltpolitischen Ziele mit anderen Zielen und Leitbildern kombiniert. Dies verdeutlicht die Aufgabe der wissenschaftlichen Agrarpolitik aufzuklären, ob die proklamierten Zielbeziehungen den Sachverhalten entsprechen.

Literaturverzeichnis

AMBROS, W.: Verbraucherinteressen und Agrarpolitik, Krefeld 1986, S. 29f.

FLOHR, H.: Parteiprogramme in der Demokratie, Göttingen 1978.

FRÜH, W.: Inhaltsanalyse, München 1981.

HAGEDORN, K. und SCHMITT, G.: Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft. In: Boettcher, E. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd.4, Tübingen 1985, S. 250-295.

HAUSCHILDT, J.: Entscheidungsziele. Zielbildung in innovativen Entscheidungsprozessen, theoretische Ansätze und empirische Prüfung, Tübingen 1977.

HOMANN, K.: Die Interdependenz von Zielen und Mitteln, Tübingen 1980.

MAYNTZ, R.: Soziologie der Organisation, Hamburg 1963.

MÜLLER-HEINE, K.: Agrarpolitische Ziele und ihre Einordnung in den gesamtwirtschaftlichen Zielkomplex, Göttingen 1972, S. 2 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltprobleme der Landwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart und Mainz 1985.

SCHEELE, M.: Politisch-ökonomische Grundlagen einer rationalen Umweltpolitik in der Landwirtschaft. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Jg. 10 (1987), Heft 3, S. 267-298.

URFF, W. von (unter Mitarbeit von W.G. Höra): Zur Situation und zum Stand der empirischen Forschung auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik - 24 Thesen. In: Integration 1/80, Bonn 1980, S. 14-28.

WITTE, E.: Ziele der Medienpolitik, München und Wien 1982.

STRUKTUR- UND UMWELTASPEKTE IM EG-BINNENMARKT - DISKUSSIONSERÖFFNUNG -

von

Konrad HAGEDORN, Hannover

In den Referaten von Renate GOTTSCHESKI, Martin SCHEELE und Heino VON MEYER werden Arbeitsergebnisse präsentiert, die eine besonders innovative Leistung darstellen, weil die Ausgestaltung der behandelten Politikbereiche sich teils noch in einem experimentellen Stadium befindet. Im Mittelpunkt des Referats von Herrn SCHEELE steht die Frage, ob die Harmonisierung der Agrarumweltpolitik auf eine vollständige Rechtsangleichung oder - in andere Extrem führend - eine gegenseitige Anerkennung national unterschiedlicher Umweltnormen hinauslaufen soll, oder ob es dazwischen einen "intelligenten Mittelweg" gibt, etwa im Sinne einer standortangepaßten, subsidiär abgestuften Umweltpolitik.

Während die landwirtschaftliche Interessenvertretung in der Bundesrepublik Deutschland aus verteilungspolitischen Gründen die erste Option befürwortet, kommt Herr SCHEELE unter allokatonspolitischen Gesichtspunkten zu einer anderen Schlußfolgerung: Die Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen ist nur dann gewährleistet, wenn diese regional unterschiedlichen Umweltknappheiten Rechnung tragen, die sich nicht nur aus physischen Abweichungen, sondern auch aus der Ungleichheit der Umweltpräferenzen ergeben können. National unterschiedliche Umweltkosten sind folglich wie Standortfaktoren zu behandeln, da über ihre Höhe nur innerhalb des jeweiligen Regelungsbereichs eines demokratisch legitimierten Institutionensystems entschieden werden kann. Diese Schlußfolgerung ist zweifellos richtig, aber der Gedankengang kann noch etwas weitergeführt werden:

(1) Da das politische Gemeinwesen Westeuropas längst über die nationalen parlamentarischen Systeme hinausgeht, fällt die kollektive Entscheidung über die Ausweisung von Umweltkosten in einem Mitgliedsland sowohl in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen nationalen als auch in denjenigen der supranationalen Koordinationssysteme. Legitimationskonflikte zwischen diesen beiden Politikebenen ergeben sich folglich durch eine regionale Differenzierung der Umweltkosten ebenso wie durch deren EG-weite Angleichung.

(2) Eine Bezugnahme auf national divergierende Umweltpräferenzen impliziert die Annahme, individuelle Präferenzen seien als gegeben zu betrachten. Es ist jedoch eine ethische Frage, ob es uns z.B. in einer Region mit hohem Wohlstandsniveau erlaubt sein soll, unsere Umwelt zu schützen und uns vielleicht zu Lasten der Umwelt in Regionen mit niedrigem Einkommensniveau mit Konsumgütern zu versorgen. Folgt man der Auffassung einer zunehmenden Anzahl von Ökonomen (z.B. ETZIONI, 1988, und STORCK, 1990), die für die Einbeziehung der Moral in die Ökonomie plädieren, so kann die Erörterung von Umweltkosten nicht beim Status quo der Umweltpräferenzen enden.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Umweltnormen verliert durch den von Herrn SCHEELE hinzugefügten dynamischen Aspekt, eine Normenangleichung könne im Sinne des Vorsorgeprinzips sinnvoll sein, erheblich an Überzeugungskraft. Noch weiter wird jener Grundsatz durch den strategischen Vorschlag relativiert, eine Konfrontation unterschiedlicher Umweltpräferenzen auf der Gemeinschaftsebene zwecks europäischer Abstimmung anzustreben. Im Bereich der Produktnormen wird der These von dem

"Wettbewerb nationaler Regelungssysteme" zwar die Plausibilität nicht abgesprochen, aber bezweifelt, "ob eine hinreichende Information prinzipiell möglich ist".

Tatsächlich ist der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten zum EG - Binnenmarkt davon ausgegangen, daß das Konzept der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen einen "Wettbewerb der Systeme" bewirke, der eine Angleichung durch den "Druck des Marktes" hervorbringe und einer Harmonisierung mittels politischer Koordination überlegen sei: "Statt einer Rechtsangleichung im Vorhinein über politische Kompromisse ergibt sich eine Angleichung im nachhinein als Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses" (Wissenschaftlicher Beirat, 1990, S. 5). Diese idealisierte Vorstellung abstrahiert offenbar von den hohen Transaktionskosten der Identifikation einer bestimmten Produktqualität durch den Konsumenten. Diese bewirken, daß die für einen funktionsfähigen Wettbewerbsprozeß voraussetzende Möglichkeit des Verbrauchers, die Übereinstimmung der ihm angebotenen Produkte mit seinen Präferenzen zu überprüfen, nur in sehr eingeschränktem Maße gegeben ist. Die Befürchtung, daß der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine Verdrängung von qualitativ guten Produkten durch qualitativ schlechtere auslösen könnte, ist daher nicht von der Hand zu weisen.

Solchen Einwänden, nach denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung den Verbraucherschutz gefährden könnte, begegnet der Wissenschaftliche Beirat (1990, S. 6) durch die (implizite) Vorstellung von einem (zumindest weitgehend) transaktionskostenfreien Wettbewerbsmechanismus: "Durch die Realisierung des Binnenmarktes ergibt sich die Chance, diese unterschiedlichen Wege, die in den jeweiligen nationalen Regelungen zum Ausdruck kommen, dem Urteil des mündigen Verbrauchers zu unterwerfen. Wenn Produkte, die unterschiedliche Standards erfüllen, ein unterschiedliches Gefährdungspotential aufweisen, so kann der Verbraucher in seinem Kaufverhalten offenbaren, wie er diese Gefährdungen einschätzt und in welchem Maße er bereit ist, für eine Verringerung der Gefährdung einen höheren Produktpreis zu akzeptieren". Auch die Berufung des Beirats auf "den informierten, urteilsfähigen Bürger" vermag kaum zu überzeugen, da die Frage nach einer ökonomisch effizienten Lösung dieses Problems durch die Annahme eines hochgradig funktionsfähigen Wettbewerbs nur scheinbar gelöst und die eigentliche Aufgabe, nämlich diejenige der Ökonomisierung der Transaktionskosten, nicht thematisiert wird. Gerade der urteilsfähige und mündige Bürger wird sich dafür aussprechen, die Transaktionskosten der Lebensmittelkontrolle zu senken, indem dieses Problem zu einem erheblichen Teil auf die kollektive Ebene politischer Entscheidungs- und Kontrollmechanismen verlagert wird.

In Abschnitt 4 klärt Herr SCHEELE einen wichtigen Punkt: Für eventuelle Wettbewerbsnachteile durch national differierende Umweltauflagen ist nicht die Eingriffsintensität, sondern die Ausgestaltung der Verfügungsrechte relevant, und zwar nicht nur die formale, sondern besonders die faktische, wie sie in der Entschädigungspraxis zum Ausdruck kommt. Auch durch eine vollständige Harmonisierung der Umweltnormen kann man folglich eine umweltpolitisch bedingte Wettbewerbsverzerrung nicht ausschließen, solange die nationalen Eigentumsordnungen unterschiedlich sind und infolgedessen Umwelteingriffe in den Mitgliedsländern unterschiedlich hohe Transferzahlungen auslösen. Die Weiterführung dieses Gedankengangs führt den Autor zu der Entdeckung eines Widerspruchs im EWG-Vertrag: Einerseits unterliegen Umweltbeihilfen den allgemeinen Beihilfevorschriften (Art. 92 ff.) und müßten deshalb harmonisiert werden, andererseits untersagt der Vertrag (Art. 222) eine Einmischung in Fragen der nationalen Eigentumsordnungen.

Das Referat von Herrn VON MEYER ist einem sehr unübersichtlichen Bereich der Europapolitik gewidmet: der Reform der Strukturfonds. Den Hauptpunkt seiner Kritik bildet die

mangelnde Kompatibilität der von der EG-Kommission praktizierten Implementationsverfahren mit den gewachsenen institutionellen Strukturen der Mitgliedsländer. In der Bundesrepublik ergeben sich Widersprüche zur föderativen Ordnung, in den südlichen Ländern der EG überfordert die Kompliziertheit der Programme die staatliche und regionale Verwaltung. Auch wenn das hieraus resultierende Votum zugunsten eines verbesserten Finanzausgleichs zwischen den EG-Ländern durchaus begründet erscheint, bleibt zweierlei anzumerken:

- (1) Exogene Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung können, wie SCHUMPETER (1983, S. 195) am Beispiel der Entwicklung amerikanischer Institutionen gezeigt hat, durchaus fruchtbare Anstöße zur Weiterentwicklung der Administration geben.
- (2) Aus der Verpflichtung der Mitgliedsländer, die Ungleichheit in der EG zugunsten der ärmeren Regionen zu beheben, ergibt sich für sie ein legitimes Mitspracherecht dahingehend, daß auch etwas gegen die Ursachen der ungünstigen Situation in diesen Gebieten getan und nicht "immer nur umverteilt" wird.

Das Referat von Frau GOTTSCHESKI zur Zielanalyse in der Agrarumweltpolitik unterscheidet sich in einem bestimmten Punkt von den beiden übrigen: Sie präsentiert erste Ergebnisse einer breit und sehr systematisch angelegten Untersuchung. Zudem bedient sie sich einer Methodik, mit der Agrarökonomien bislang kaum vertraut sind. Allerdings wirft dieses Verfahren einige Fragen auf:

- (1) Die klassifizierten Begriffe werden so behandelt, als verstanden alle am Kommunikationsprozeß beteiligten Individuen und Gruppen darunter dasselbe. Eine wesentliche Erkenntnis der Sprachwissenschaft besteht aber darin, daß die mit Begriffen verbundenen Inhalte maßgeblich durch die Lebenssituation und den Erfahrungshintergrund desjenigen bestimmt werden, der sie benutzt. Eine entscheidende Prämisse der Dokumentenanalyse, nämlich daß ein hohes Maß an gemeinsamem Sprachverständnis zwischen Sender, Empfänger und Analytiker eines Dokuments vorliegt, könnte daher angesichts der Heterogenität der an der agrarpolitischen Willensbildung Beteiligten nicht gewährleistet sein.
- (2) Eine weitere Annahme der sprachwissenschaftlichen Dokumentenanalyse liegt in der Vermutung, daß zwischen dem sprachlichen Ausdruck und den Absichten eines Akteurs eine enge Beziehung besteht. In politischen Prozessen ist aber festzustellen, daß zum Ausdruck gebrachte politische Ziele nicht immer gleichgesetzt werden können mit den individuellen oder gruppenbezogenen Intentionen desjenigen, der sie der Öffentlichkeit präsentiert (und sie häufig auch nicht selbst verfaßt hat). Die Motivation ergibt sich zumindest teilweise aus eigennützigen Interessen, z.B. dem Streben nach Wiederwahl. Zwischen den gedachten Zielen und den geschriebenen Zielen kann daher eine Diskrepanz bestehen.
- (3) Das Kommunikationsmodell der Dokumentenanalyse geht davon aus, daß deklarierte Ziele die angestrebten Endpunkte eines sachlichen Problemlösungsprozesses präzisieren. Realitätsnah wäre ein solches Konzept dann, wenn in dem jeweiligen Politikbereich (ex ante) ein vollständiger Konsens bestände. In Wirklichkeit dienen Zielerklärungen jedoch meistens auch als "sprachliche Vehikel" zur Erreichung eines (ex post) Konsenses, d.h. ihre Formulierung muß den Anforderungen eines Kompromisses zwischen sachlicher Qualität und politischer Legitimation genügen. Die Begriffe werden folglich strategisch gewählt: An-

statt nur den eigenen Willen auszudrücken, muß in den gewählten Formulierungen oft auch der Wille politischer Kontrahenten sprachlich untergebracht werden können.

(4) Diese Eigenart politischer Zielbekundungen wird von Frau GOTTSCHESKI zutreffend problematisiert, indem sie aufzeigt, "daß es aus der Sicht eines nutzenmaximierenden politischen Akteurs durchaus rational sein (kann), Ziele allgemein zu formulieren, um beispielsweise Verhandlungs- und Ermessensspielräume offenzulassen sowie Kontrollmöglichkeiten einzuschränken". Zugleich weist sie darauf hin, daß Zielformulierungen als Instrumente der inneren und äußeren Solidarisierung von Interessengruppen fungieren. Soweit ersichtlich, konnten diese Gesichtspunkte jedoch noch keinen Eingang in das agrarumweltpolitische Zielmodell finden.

(5) Des weiteren braucht die Häufigkeit von bestimmten Kommunikationselementen kein Indiz dafür zu sein, daß die darin ausgesagten Intentionen für das Verhalten des jeweiligen Entscheidungsträgers tatsächlich handlungsleitend sind. Gerade in der Agrarpolitik haben wir es häufig mit legitimationsstiftenden Interpretationssystemen zu tun, die darauf abgestellt sind, den eigentlichen agrarpolitischen Handlungsspielraum gegenüber kritischen Einwänden aus der Öffentlichkeit abzuschirmen (vgl. HAGEDORN 1989, S. 566-588).

(6) Die Zuordnung zu dem Kategorienschema bildet ein analytisches Verfahren, das die vorgefundenen Sprachgebäude in einzelne Bausteine zertrennt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob Begriffe oder Satzteile vom Analytiker anders verstanden werden, wenn sie für sich allein betrachtet werden, als wenn sie im Zusammenhang mit den übrigen Elementen der jeweiligen Aussage auftreten (Ganzheitlichkeitsproblem).

Trotz dieser Einschränkungen ist davon auszugehen, daß die Dokumentenanalyse nicht weniger als ihre (ebenfalls mit Problemen behafteten) methodischen Alternativen, insbesondere die Politometrie und die Befragung, einen Beitrag zum Verständnis agrarpolitischer Willensbildungsprozesse liefern kann. Letzterer wird wahrscheinlich umso größer sein, je besser es gelingt, die Rolle, die Zielproklamationen als Mittel des politischen Konsensbildungsprozesses spielen, realitätsnah durch das verwendete Kommunikationsmodell abzubilden.

Literaturverzeichnis

ETZIONI, A.: The Moral Dimension: Toward A New Economics. New York: Free Press, 1988.

GOTTSCHESKI, R.: Landwirtschaft und Umwelt - Proklamierte Ziele gesellschaftlicher Gruppen in zwei Jahrzehnten (1970 - 1990). In diesem Band.

HAGEDORN, K.: Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. Habilitationsschrift, Braunschweig 1989.

v. MEYER, H.: Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im Europäischen Binnenmarkt. In diesem Band.

SCHEELE, M.: Die Harmonisierung der Umwelt- und Naturschutzpolitik im Bereich der Landwirtschaft. In diesem Band.

SCHUMPETER, J.A.: American Institutions and Economic Progress. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139 (1983), H. 2, S. 191-196.

STORCK, H.: Die ethische Dimension wirtschaftlichen Handelns. Agrarwirtschaft 39 (1990), H. 6, S. 165-167.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG-Binnenmarktes bis 1992. Angewandte Wissenschaft, H. 384. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1990.



**KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTS FÜR DIE DEUTSCHE UND
EUROPÄISCHE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT.
ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE AUS DEN GRUPPENVER-
ANSTALTUNGEN**

KONSEQUENZEN FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE BETRIEBE

von

Wilhelm BRANDES, Göttingen

In meiner knappen, skizzenhaften Behandlung des Themas werde ich zunächst einige theoretische Vorüberlegungen anstellen und dann acht Thesen aufstellen. Ich stütze mich dabei im wesentlichen auf die diesbezüglichen Tagungsreferate sowie Arbeiten von ISERMAYER (1989), WAGNER (1989), ZEDDIES (1989), JOCHIMSEN (1990), WEIN-SCHENCK (1990), des BML (1990) und des Wissenschaftlichen Beirats (1990).

A Theoretische Vorüberlegungen

Für meine theoretischen Vorüberlegungen stelle ich mir dieselbe Frage, die Schmitt in seinem Referat zu behandeln hatte: "Wie vollzieht sich eigentlich der Wettbewerb in der Landwirtschaft?". Die Diskussion erfolgt auf drei Ebenen.

1. Zunächst geht es um die Beziehungen zwischen intrasektorialem und intersektorialem Wettbewerb. Internationaler oder interregionaler Wettbewerb kann im wesentlichen als intrasektoraler Wettbewerb aufgefaßt werden, d.h. die Konkurrenz des Landwirts Meyer mit Berufskollegen aus seiner eigenen Region oder anderen Regionen seines Landes oder mit Landwirten anderer Regionen um den Verkauf bestimmter Produkte. Verschärft sich dieser Wettbewerb, etwa durch Abbau von Handelsbarrieren, Senkung von Transportkosten, technische Fortschritte, zurückgehende Nachfrage (z.B. durch Konkurrenzprodukte ausgelöst), dann führt dies über Preissenkungen zu Einkommenseinbußen. Das bedeutet: Unser Landwirt sieht sich einem Druck ausgesetzt. Er kann darauf reagieren und die Einkommenseinbußen durch Maßnahmen innerhalb des Betriebes (z.B. Rationalisierung, Ausweichen auf andere Produktionszweige, Betriebsvergrößerung) oder durch außerbetrieblichen Einsatz seiner Produktionsfaktoren reagieren und dadurch die Einkommenseinbuße teilweise oder ganz kompensieren. Er kann aber auch seine Organisation unverändert lassen und den Einkommensverlust in voller Höhe hinnehmen. Die Option, überhaupt nicht oder nur schwach zu reagieren, besteht freilich nicht immer: Unter vielerlei Bedingungen können die Einkommenseinbußen so gravierend sein, daß Anpassungsmaßnahmen im Unternehmen selbst oder durch Konsumeinschränkung ergriffen werden müssen, um das Fortbestehen des Unternehmens zu sichern. Unter Umständen mag dies nicht ausreichen, und der Haushalt muß Teile seiner Arbeitskraft und/oder seines Kapitals außerbetrieblich einsetzen, wobei die Wahl zwischen Fortführung und Aufgabe des Betriebes zu treffen ist. Hier begegnen sich intra- und intersektoraler Wettbewerb: Unser Betriebsleiter wird diesem Einkommensdruck um so eher durch außerbetrieblichen Einsatz seiner Faktoren nachgeben, je günstiger sich diese verwerten, d.h. je einfacher es ist, eine lukrative Beschäftigung zu finden und/ oder je vorteilhafter er sein Land verpachten oder verkaufen kann. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß die Aussicht auf günstige außerbetriebliche Verwertung seiner Produktionsfaktoren um so geringer ist, je schärfer der intrasektorale Wettbewerb gewirkt hat und weiterhin wirkt. Denn dadurch verschärft sich die Konkurrenz auf den regionalen Arbeitsmärkten.

Als alternatives Szenario stellen wir uns eine Situation vor, wo Veränderungen außerhalb der Landwirtschaft den Anstoß geben, etwa wenn durch eine Verbesserung der ge-

samtwirtschaftlichen Lage die Opportunitätskosten für Arbeit (ggf. auch für Kapital) steigen. Das Einkommen unseres Landwirts verändert sich dadurch nicht absolut - es entsteht also kein Druck - sondern nur relativ im Vergleich zu seinen in der gleichen Region lebenden Bezugspersonen (TANGERMANN): Hier kann man deshalb von einem Sog sprechen. Anders als beim primär intrasektoralen Wettbewerb besteht hier stets die Option zwischen Maximierung der Faktorentgelte und der Verfolgung anderer Ziele. Die Tatsache, daß die Mehrzahl der Landwirte von einer Bodenveräußerung absieht, obwohl die Kapitalverzinsung in der Landwirtschaft meist unter 1 % liegt und schon seit einigen Jahren Wertsteigerungen kaum zu erwarten sind, deutet darauf hin, daß die Maximierung der Faktorentgelte kaum als wesentlicher, die Wettbewerbssituation erklärender Faktor herangezogen werden kann.

Neben der bisher genannten Form des intrasektoralen Wettbewerbs, die sich auf den Märkten der verschiedenen Produkte zwischen Betrieben abspielt, gibt es noch eine weitere Form intrasektoralen Wettbewerbs, wobei auf einzelbetrieblicher Ebene verschiedene Betriebszweige um die Verwendung von Ressourcen konkurrieren. Dieser Wettbewerb vollzieht sich auch, ähnlich wie der intersektorale Wettbewerb, durch Sog: Die Produktionskosten eines Gutes steigen, d.h. die Wettbewerbskraft geht zurück, wenn ein konkurrierender Betriebszweig, sei es durch technische Fortschritte oder günstigere Preise, rentabler wird. So sind die hohen Produktionskosten der Milch in Börden anders zu beurteilen als auf ungünstigen Grünlandstandorten. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß Landwirte weit eher geneigt sind, einem sich durch veränderte Wettbewerbsbeziehungen ausgelösten Sogs innerhalb eines Betriebes zu folgen, als einem Sog, der Produktionsfaktoren aus dem Betrieb herausziehen würde.

2. Als zweite Diskussionsebene wähle ich die Dichotomie zwischen tatsächlichem und hypothetischem Verhalten. Als wettbewerbsfähig kann man mit ISERMEYER (1989, S. 33), der hier den Gedanken der evolutorischen Ökonomik folgt, jeden Landwirt bezeichnen, der sich unter den derzeitigen Rahmenbedingungen als Produzent behauptet hat. Diese Definition ist zum einen vergangenheitsbezogen; sie sagt deshalb wenig über künftige Wettbewerbschancen aus. Weiterhin werden nach dieser Definition den Markt beschickende Unternehmen auch dann als wettbewerbsfähig klassifiziert, wenn die Faktorentgelte weit unter den bei alternativer Nutzung innerhalb oder außerhalb des Betriebes erzielbaren Entgelten liegen; d.h. Unternehmen, die bei Zugrundelegung hypothetischen Verhaltens - und das heißt ja meist Gewinnmaximierung mit mehr oder weniger strikten Restriktionen - als nicht wettbewerbsfähig gelten müßten. Solche Unternehmen können u.U. langfristig überleben, etwa große Eigentumsbetriebe auf günstigem Standort, oder Betriebe mit ungewöhnlich niedrigem Konsum; sie können aber auch zur Betriebsaufgabe oder zur Aufnahme eines Zuerwerbs gezwungen sein.

Bei Aussagen über die künftige Wettbewerbsfähigkeit empfiehlt es sich, sowohl das tatsächliche Verhalten zu berücksichtigen als auch in Ergänzung dazu hypothetische Verhaltensweisen modellhaft durchzuspielen, etwa Einkommensmaximierung bei Ausschluß des renditeorientierten Bodenverkaufs.

3. Als dritte Diskussionsebene des Wettbewerbs betrachte ich die Fristigkeit. Bei kurzer Frist können bekanntlich Betriebe auch dann noch im Wettbewerb bestehen, wenn die Erlöse nur die variablen Kosten decken. Daraus folgt, daß durch verschärften internationalen/interregionalen Wettbewerb ausgelöste Preissenkungen kurzfristig nur geringe Produktionsrückgänge bewirken und sich die Preise deswegen u.U. so weit nach unten bewegen müssen, daß langfristig die durchschnittlichen Totalkosten selbst auf besseren Standorten nicht gedeckt werden. Daraus ergibt sich die begrenzte Aussagekraft der

komparativ-statischen Analyse. Zur realitätsnahen Darstellung der Wettbewerbssituation müssen u.a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

(a) Die Altersstruktur der Betriebsleiter. Die Opportunitätskosten für Arbeit sind, vorausgesetzt außerbetriebliche Beschäftigungsmöglichkeiten existieren überhaupt, für junge Menschen relativ hoch. Sie sinken mit fortschreitendem Alter deutlich ab und tendieren ab ca. 50 Jahre gegen Null.

(b) Alterstruktur (und möglicherweise noch alternative Nutzungsmöglichkeiten) für Gebäude und Maschinen. Je größer der Ersatzbedarf oder je bessere alternative Verwertungsmöglichkeiten den Betrieben offenstehen, um so stärkere Reaktionen darf man auf verschärften Wettbewerb erwarten.

(c) Individuelle Voraussetzungen für einzelbetriebliches Wachstum, insbesondere Eigenkapitalbasis und für das Wachstum erforderlicher Kapitalbedarf, ferner regionale Bodenmärkte, auf denen es in manchen Regionen eine fast schon ruinös zu nennende Konkurrenz gibt.

B Einige Thesen

Wegen des begrenzten Platzes müssen einige nicht unwichtige Aspekte, z.B. Steuern oder Beratung, unerwähnt bleiben; auch müssen die Begründungen der Thesen teils sehr knapp gehalten, teils ganz weggelassen werden.

1. Wenn die mit der EG 1993 verfolgten Ziele weitgehend erreicht werden sollten, würde sich der intrasektorale Wettbewerb verschärfen, wodurch ein zusätzlicher Druck auf viele Betriebe entstände. Gleichzeitig würde sich der durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung induzierte intersektorale Wettbewerb vergrößern und dadurch einen höheren Sog bewirken. Der Abbau von Handelsbarrieren und die erwartete Senkung der Transportkosten würden eine stärkere regionale Spezialisierung der Produktion nach Maßgabe natürlicher Voraussetzungen und Arbeitskosten zur Folge haben. Ich bezweifle allerdings, daß die Transportkosten deutlich sinken werden, und weise auf die Überlastung der Verkehrswege hin (HIRN und STEMPEL, 1990), was auch durch die Angliederung der DDR verstärkt wird. Falls in fernerer Zukunft Quoten einmal innerhalb der EG frei handelbar wären, könnte man sich mit ISERMEYER durchaus ein Wandern der Milchviehhaltung und evtl. auch des Humankapitals in das südliche Europa vorstellen.

2. Unabhängig davon wird allein die schon vorhandene und sich durch die Wiedervereinigung verstärkende Überschußsituation einen höheren Wettbewerbsdruck auslösen. Dazu kommen für Deutschland ab 1992 die sehr einschneidenden Konsequenzen der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Sonderregelung sowie die aus der geplanten Aufhebung des Währungsausgleichs möglicherweise entstehenden Wettbewerbsnachteile. Wie die von FUHRMANN und KÖHNE präsentierten Rechnungen zeigen, führen diese Preissenkungen dazu, daß sich an Problemstandorten die Mindestbetriebsgröße beträchtlich nach oben verschieben würde, ja daß weniger gute Flächen und ganze Standorte nicht mehr bewirtschaftungswürdig wären. Ergänzend anzumerken wäre noch, daß FUHRMANNs Modellrechnungen für bestimmte Konstellationen (Ertragsniveau, Flächen- und Viehausstattung) ein befriedigendes Gewinnniveau ergäben, daß aber die in den Regionen existierenden Betriebe vielfach nicht das für das Wachstum erforderliche Eigenkapital bilden können.

3. Im Vergleich zu einigen nördlichen EG-Ländern weist die Landwirtschaft der bisherigen Bundesrepublik gravierende strukturelle Nachteile auf. Dies führt, zumindest langfristig, zu erhöhten Kosten je Produkteinheit. Um die Wettbewerbskraft der westdeutschen Erzeuger nicht zu stark zu behindern, sollten die teilweise sehr rigiden Wachstumsrestriktionen abgebaut werden. Auf der anderen Seite sollten die in der bisherigen DDR möglichen (freilich bisher nicht genutzten) Größenvorteile nicht leichtfertig zugunsten einer Familienbetriebsideologie geopfert, sondern die Signale sollten so gesetzt werden, daß verschiedene Formen der Landbewirtschaftung eine Entwicklungschance haben. Nach meiner Einschätzung dürften dann 300-2000 ha große Einheiten unterschiedlicher Rechtsformen, vielfach auf Dorfebene, wobei Pflanzen- und Tierproduktion wieder zusammen geführt werden, eine aussichtsreiche Alternative darstellen.

4. Auswertungen des EG-Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen zeigen sehr deutlich, daß bundesdeutsche Betriebe eine wesentlich höhere Fixkostenbelastung aufweisen als selbst ähnlich strukturierte Betriebe in Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien. Zum einen existieren hier Rationalisierungsreserven in Form eines überhöhten Maschinen- und Gebäudebestandes; in ungünstigen Regionen mit ausreichendem Angebot an großflächig zu bewirtschaftendem Boden, u.a. auf schlechteren Standorten der ehemaligen DDR-Gebiete, müssen aber auch deutlich intensivere Bewirtschaftungsformen gesucht werden; hier kommen vor allem extensive Formen der Rindviehhaltung in Betracht, über deren Attraktivität z.Zt. an verschiedenen Orten geforscht wird.

5. Bei der herrschenden Datenkonstellation sind Extensivierungsmaßnahmen jedoch nur in bestimmten Fällen rentabel. Falls keine grundsätzliche Politikänderung eintritt, wird die von WERNER - etwas stilisiert und die Zwischentöne vernachlässigend - als Dualität bezeichnete interregionale Differenzierung zwischen wettbewerbsfähigen, intensiv genutzten Regionen und benachteiligten Regionen, die überwiegend ökologische Leistungen bereitstellen, nicht zu vermeiden sein, mit gravierenden Nachteilen für die Umwelt und für die regionale Entwicklung. Die von WEINSCHENCK (1990, S. 233) und WERNER vorgeschlagenen Maßnahmen

- kräftige Stickstoffsteuer
- Reduzierung des Viehbesatzes auf 1,5 - 2 DE/ha
- Schaffung von Biotopen
- Tierschutzauflagen und
- direkte Einkommensübertragungen

könnten diese Dualisierung der Landschaft möglicherweise zu vertretbaren Kosten verhindern und gleichzeitig zum Abbau der Überschüsse beitragen. Diese Politik wäre aber, was WEINSCHENCK durchaus konzidiert, nicht in Konkordanz mit GATT-Prinzipien und somit ein Schritt in Richtung "Festung Europa". Hier gilt es abzuwägen zwischen durch Freihandel möglichen Effizienzsteigerungen und Umwelterhaltung. Nach meiner Auffassung wird der Umwelt-Aspekt aber längerfristig auch weltweit an Bedeutung gewinnen.

6. Mit Ausnahme der ehemaligen DDR-Gebiete dominieren in der EG Familienbetriebe, die in vielen Gegenden eine Erwerbskombination erlauben. Besteht eine solche Möglichkeit, dann kann der intrasektorale Einkommensdruck in dem Sinn gemildert werden, daß eine Betriebsaufgabe vermeidbar wird. In der Tat liegt für 1989/90 das Gesamteinkommen der Zuerwerbsbetriebe mit ca. 60.000 DM und der Nebenerwerbsbetriebe mit ca. 59.000 DM über dem der Vollerwerbsbetriebe mit ca. 52.000 DM (Agrarbericht 1990). Allerdings sollte mehr als bisher auf eine effiziente Gestaltung des Zu- oder Nebenerwerbs geachtet werden, etwa in der Form, daß die gut ausgebildete Ehefrau einem einträglichen Beruf nachgeht und

der Ehemann den arbeitswirtschaftlich rationell organisierten und eng mit anderen Landwirten kooperierenden Betrieb führt (oder umgekehrt).

Vor einer Verherrlichung des Nebenerwerbs muß allerdings gewarnt werden; denn wenn man sich auf die in den Agrarberichten enthaltenen Informationen stützt, sieht die Situation in der Mehrzahl der Nebenerwerbsbetriebe ganz anders aus: Die im Agrarbericht erfaßten Nebenerwerbsbetriebe oberhalb eines Standardbetriebseinkommens von 5.000 DM erzielten 1988/89 einen Gewinn von 5,10 DM/Arbeitsstunde, und das bei einem Eigenkapital von ca. 200.000 DM. In den beiden Vorjahren war die Bruttoverwertung der Arbeit sogar nur gut halb so hoch, und die kleinste im Agrarbericht untersuchte Gruppe erzielte auch 1988/89 nur einen Gewinn von 3,20 DM/AKh. Dabei sind im Agrarbericht nur die "großen" Nebenerwerbsbetriebe erfaßt; man vergleiche nur die LF der im Agrarbericht erfaßten Nebenerwerbsbetriebe (13,7 ha) mit derjenigen aller Nebenerwerbsbetriebe (5,7 ha). Diese Aussage steht natürlich nicht im Widerspruch mit der zuvor aufgestellten Behauptung, die Opportunitätskosten älterer Landwirte und deren Familienangehörigen außerhalb der Landwirtschaft seien sehr gering: Dort ging es um Voll- oder Zuerwerbsbetriebe, die trotz nicht sehr hoher Rentabilität (die dennoch weit höher ist als die der meisten Nebenerwerbsbetriebe) noch weitergeführt werden müssen. Hier ist die Rede aber von Personen, die einem einträglichen Hauptberuf außerhalb der Landwirtschaft nachgehen und daneben einen Betrieb im Nebenerwerb führen, wobei die Verwertung der Arbeit, falls man Opportunitätskosten für das Eigenkapital berücksichtigt, extrem gering oder sehr oft negativ ist.

Bewußt provokativ formuliert kann somit für einen erheblichen Anteil der Nebenerwerbs-Haushalte die Beschäftigung im Landwirtschaftsbetrieb als ein subventioniertes Hobby angesehen werden, das sehr viel Arbeit und Kapital beansprucht, aber nur unwesentlich zum Einkommen beiträgt, selbst wenn man die in den Agrarberichten nicht erfaßten Einkünfte aus der Landbewirtschaftung hinzurechnet. Die Tatsache, daß viele Nebenerwerbshaushalte trotz der geringen Faktorentlohnung noch an der Landbewirtschaftung festhalten, liegt sicherlich auch daran, daß die im Betrieb erzielten Einkommen den Betriebsleitern nicht bekannt sind. Durch Buchführung und Beratung, die freilich bisher geringe Akzeptanz fanden, ließen sich vermutlich beträchtliche Effizienzsteigerungen erreichen.

Wenn ich anfangs dafür plädiert habe, zur Abschätzung der Wettbewerbssituation nicht nur das hypothetische, sondern auch das tatsächliche Verhalten der Menschen einzubeziehen, dann gilt dies besonders für Nebenerwerbsbetriebe; hier sind Berechnungen über erzielbare Faktorentgelte ein nur schwaches Indiz für die Wettbewerbskraft.

7. Agglomerationsvorteile haben in der Vergangenheit zu kräftigen Produktionsverlagerungen bei der sog. bodenunabhängigen Veredelung geführt, man denke nur an die Steigerungsraten in den Niederlanden und in Nordwest-Deutschland. Ob diese Konzentration, wie Zeddies argumentiert, weiter gehen wird, hängt aber entscheidend von den umweltpolitischen Maßnahmen ab. Mit einer Harmonisierung der Umweltauflagen ist bis 1993 wohl kaum zu rechnen; aber es ist zu erwarten, daß in den genannten Regionen eher schärfere Auflagen, insbesondere bezüglich des Viehbesatzes erlassen werden. Daraus könnte möglicherweise eine gleichmäßigere Verteilung von Schweinen und Geflügel resultieren, falls technische Fortschritte (die sich teilweise schon erkennen lassen) die verschärften Umweltauflagen nicht kompensieren sollten. Zumindest läßt sich eine Abschwächung des Trends zur Konzentration erwarten. Da einige EG-Länder einer einheitlichen strikten Umweltgesetzgebung großen Widerstand entgegenbringen würden,

sollten Alleingänge fortschrittlicher Länder begrüßt werden. Die daraus resultierenden Wettbewerbsnachteile müßten allerdings kompensiert werden.

8. Nicht vergessen werden darf der auf dieser Tagung viel diskutierte Bereich der vor- und nachgelagerten Sektoren. Eine hohe Effizienz dieser Industrien erhöht - vorausgesetzt der Konzentrationsgrad läßt noch genügend Wettbewerb zu - auch die Konkurrenzkraft der landwirtschaftlichen Betriebe der betreffenden Region. Hier wird in Deutschland noch einiges zu tun sein. Das gilt insbesondere für die ehemalige DDR, wo ohne kräftige steuerliche Anreize und/oder andere Starthilfen wohl kaum leistungsfähige industrielle Unternehmen entstehen werden.

Literaturverzeichnis

AGRARBERICHTE von 1988 - 1990.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 382. Münster-Hiltrup, 1990.

HIRN, W. und R. STEMPEL: Stau ohne Grenzen. In: Wirtschaftswoche, 44, H. 15, (1990), 46-63.

ISERMEYER, F.: Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Milchproduktion. In: Archiv DLG (Hrsg.): Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der EG - Stand der Forschungen -, 80, Frankfurt 1989, 33-59.

JOCHIMSEN, H.: Europäischer Binnenmarkt 1993 - Konsequenzen für die Landwirtschaft in Schleswig-Holstein. In: Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Nr. 422 (1990), 29-40.

WAGNER, H.: Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Schweineproduktion. In: Archiv DLG (Hrsg.): Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der EG - Stand und Folgerungen -, 80, Frankfurt, 1989, 60-73.

WEINSCHENCK, G.: Strategies to reduce surplus production and environmental burden. In: Euro.R.agri.Eco., 17 (1990), 215-230.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN: Agrarpolitische Konsequenzen des EG-Binnenmarktes bis 1992. Schriftenreihe des BMELF, Reihe A, Angewandte Wissenschaft, H. 384. Münster-Hiltrup, 1990.

ZEDDIES, J.: Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Getreideproduktion. In: Archiv DLG (Hrsg.): Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der EG - Stand und Folgerungen -, 80, Frankfurt, 1989, 8-32.

KONSEQUENZEN DES EG-BINNENMARKTES FÜR DEN DER LANDWIRTSCHAFT NACHGELAGERTEN BEREICH

von

Hannes WEINDLMAIER, Bonn

1 Einleitung

Die folgenden Ausführungen basieren auf den Vorträgen und Diskussionen der GEWISOLA-Tagung 1990, die sich mit den Konsequenzen des EG-Binnenmarktes auf den der Landwirtschaft nachgelagerten Bereich beschäftigten. Schwerpunktmäßig werden dabei die Auswirkungen diskutiert, die sich für die Ernährungsindustrie ergeben. Da diese in den verschiedenen Referaten nur lückenhaft und mit stark variierender Intensität angesprochen wurden, wird versucht, die verschiedenen Aussagen in einen Gesamtrahmen einzuordnen und um einige zusätzliche Überlegungen zu ergänzen.

In Abschnitt 2 wird zunächst erläutert, welche Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt erwartet werden. In Abschnitt 3 wird auf Unternehmensstrategien und Marketingmaßnahmen eingegangen, mit denen die deutsche Ernährungswirtschaft auf diese Veränderungen reagieren kann.

2 Rahmenbedingungen für die Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt

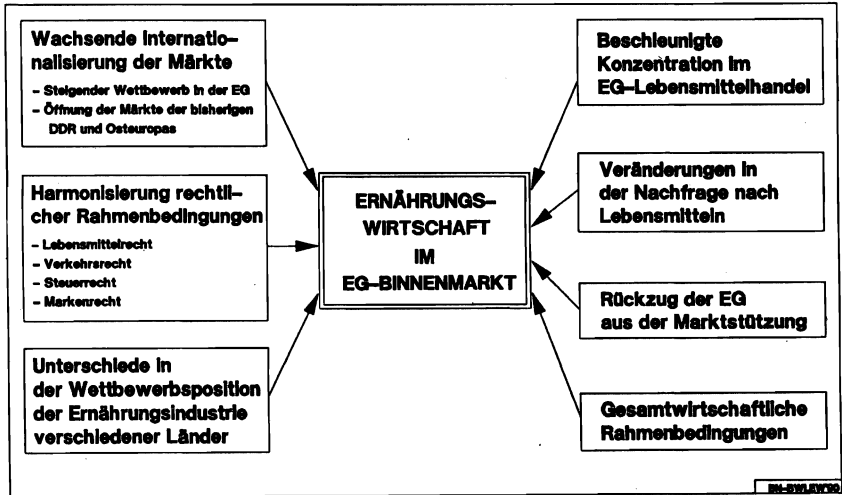
Hinsichtlich der Rahmenbedingungen, mit denen die Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt konfrontiert sein wird, sind mehrere Aspekte zu beachten:

- Eine ganze Reihe wichtiger Einflußgrößen, wie etwa das Verbraucherverhalten und der Einfluß des Staates auf die Märkte, hat sich während der letzten Dekade kontinuierlich verändert, ohne daß die Dynamik dieser Veränderungen wesentlich durch die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes beeinflußt worden wäre.
- Binnenmarktähnliche Verhältnisse sind beim Handel mit Agrarprodukten und Lebensmitteln in der EG keine Novität. So weist etwa PETERSEN¹ darauf hin, daß die innergemeinschaftlichen Handelsverflechtungen im Agrarbereich bereits jetzt deutlich höher sind als in der übrigen Wirtschaft.
- Wir müssen davon ausgehen, daß bis 1993 sicherlich nicht alle der etwa 300 Harmonisierungsmaßnahmen realisiert sein werden, die im Weißbuch der EG-Kommission von 1985 angekündigt wurden. Ein Beispiel dafür sind die Probleme im Zusammenhang mit der Angleichung der indirekten Steuern, auf die Herr ANDEL in seinem Eröffnungsreferat hingewiesen hat.

¹ Autorennamen ohne Jahreszahlen weisen auf deren Beiträge bei der GEWISOLA-Tagung '90 hin.

In Übersicht 1 sind die wichtigsten Rahmenbedingungen zusammengefaßt, die nach Ansicht des Autors dieses Beitrags für die Entwicklung der Ernährungswirtschaft während der nächsten Jahre entscheidend sein werden.

Übersicht 1: Rahmenbedingungen für die Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt



Quelle: Eigene Darstellung

2.1 Wachsende Internationalisierung der Märkte

Die wachsende Internationalisierung der Märkte ist eines der primären Anliegen für die Schaffung des EG-Binnenmarktes. Diese Internationalisierung dürfte, nach Meinung sowohl der Autoren dieser Tagung als auch der Verfasser vieler sonstiger Publikationen zu diesem Thema, die stärksten unmittelbaren Auswirkungen auf den der Landwirtschaft nachgelagerten Bereich haben. Durch den Abbau von Markteintrittsbarrieren wird die Wettbewerbsintensität auf den EG-Lebensmittelmärkten weiter zunehmen. Sowohl der Abbau der Grenzkontrollen und -formalitäten als auch zu erwartende weitere Fortschritte in der Transport- und Kommunikationstechnik lassen die Märkte zunehmend verschmelzen. Herr WEBER, der Vorstandsvorsitzende der Südmilch AG, brachte dies kürzlich auf den Punkt als er darauf verwies, daß innerhalb der Südmilch AG das Wort "Export" nicht mehr gebraucht werden darf, wenn man vom EG-Raum spricht, da von einem einzigen Markt auszugehen sei (o.V., 1990, S. 1226-1227).

Diese Verschärfung des Wettbewerbs dürfte dabei im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt sein, wie u.A. NIENHAUS in seinem Referat ausführte. Dies hat mehrere Gründe, wobei insbesondere der durch die DDR-Integration noch weiter steigenden Größe dieses Marktes, der hohen Kaufkraft und der guten Infrastruktur der Bundesrepublik ein wichtiger Stellenwert zukommen. Auch solche Unternehmen, die bisher primär regionale bzw. nationale Absatzmärkte belieferten, werden sich mit einer steigenden Zahl von Wettbewerbern auseinandersetzen müssen.

Diese Internationalisierung der Märkte verbessert natürlich auch die Möglichkeit der Erschließung neuer Absatzmärkte für die Unternehmen der Bundesrepublik. Dies gilt sowohl für Märkte in den anderen EG-Staaten als auch für die Märkte in der bisherigen DDR, mittelfristig möglicherweise auch für weitere Märkte in den Staaten Osteuropas. So hat die Öffnung der Märkte der DDR im Jahre 1990 vielen Branchen und Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie Wachstumsraten beschert, wie sie seit langem nicht mehr realisiert werden konnten.

Eine längerfristige Sicherung von Marktanteilen auf Auslandsmärkten setzt jedoch sowohl eine gewisse Mindestgröße und -kapitalkraft der Unternehmen als auch eine attraktive Produktpalette und ausreichendes Marketing Know-How voraus. Ob die mittelständische deutsche Ernährungsindustrie hier im Wettbewerb bestehen kann, ist in Frage zu stellen.

2.2 Harmonisierung rechtlicher Rahmenbedingungen

Einen wichtigen Stellenwert im Rahmen dieser Tagung hatte die Auseinandersetzung mit den Konsequenzen der Harmonisierung rechtlicher Rahmenbedingungen der Ernährungswirtschaft. Im Vordergrund standen dabei vor allem die Harmonisierungsbestrebungen im Lebensmittelrecht.

Wie DICKAS und WENDT ausführten, wurde im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes in den letzten Jahren bereits eine Fülle von Rechtsvorschriften, beispielsweise betreffend Zusatzstoffe, Bedarfsgegenstände und Diätlebensmittel harmonisiert. Regelungen über die Lebensmittelbestrahlung und Nährwertkennzeichnung werden derzeit diskutiert.

Auch für die DDR sollen nach Ablauf einer Übergangsfrist ab 1993 die Regelungen des EG-Lebensmittelrechts gelten. Wie WENDT herausstellte, dürfte es jedoch aufgrund der Rückstände in den Qualitäts- und Gesundheitsstandards den DDR-Betrieben relativ schwerfallen, diesen Anforderungen zu genügen.

Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang auch die zukünftige Vorgehensweise der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Der Wegfall der Grenzkontrollen macht es auf jeden Fall erforderlich, die Kontrollen in den Herstellungsbetrieben zu verstärken bzw. die Qualitätssicherungssysteme der Unternehmen zu überprüfen und zu erweitern. Es ist dies ein Tatbestand, der sicher nicht von allen Unternehmen begrüßt wird.

Die Konsequenzen der diversen Harmonisierungsbestrebungen im Lebensmittelrecht werden dennoch überwiegend positiv beurteilt. Hingewiesen wird etwa auf die Schaffung gemeinschaftsweit einheitlicher Anforderungen (DICKAS) und die Verringerung von Wettbewerbsverfälschungen. Auch der durch die EuGH-Rechtssprechung bedingte Wegfall der in der Bundesrepublik so heiß diskutierten Reinheitsgebote wird aus Sicht des nachgelagerten Bereichs eher positiv gesehen, wenn eine Umkehrdiskriminierung einheimischer Hersteller vermieden wird. Für die Verbraucher führt die Rechtsharmonisierung sowohl zu einer größeren Produktvielfalt als auch zum Angebot ernährungsphysiologisch durchaus wünschenswerter Produkte (BROCKMAIER).

Positive Auswirkungen werden auch von einer Liberalisierung im Verkehrsrecht erwartet (DICKAS), insbesondere durch die Angleichung der Transporttarife im nationalen und zwischenstaatlichen Verkehr. Wettbewerbsvorteile, die sich aufgrund der relativ hohen inländischen Tarife bislang für importierte Waren ergaben, werden dadurch abgebaut. PETERSEN weist in diesem Zusammenhang allerdings kritisch darauf hin, daß die

Liberalisierung im Straßengüterverkehr bisher nicht ausreichend begleitet wurde von einer Harmonisierung der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer sowie der Straßenbenutzungsgebühren.

2.3 Unterschiede in der Wettbewerbsposition der Unternehmen der Ernährungsindustrie

Die bereits oben angesprochene Verschärfung des Wettbewerbs in der europäischen Ernährungsindustrie wird den Ausleseprozeß bei den Unternehmen erheblich beschleunigen. Der Wettbewerbsposition der einzelnen Unternehmen kommt daher eine entscheidende Bedeutung zu. Wenn wir von einer unternehmensbezogenen Sicht ausgehen, sind es eine ganze Reihe von Einflußfaktoren, die hier eine Rolle spielen. Wichtig sind etwa die Kostenhöhe und Kostenstruktur, die Leistungsstruktur der Unternehmen, die Organisation, die Personalausstattung und -qualifikation und nicht zuletzt die Eigentümerstruktur und Finanzierung der Unternehmen.

In den Vorträgen und Diskussionen der Tagung wurde in diesem Zusammenhang insbesondere auf die höheren Stückkosten der deutschen Produzenten durch die im Vergleich mit den wichtigsten EG-Konkurrenten ungünstigere Betriebsgrößenstruktur hingewiesen. Übereinstimmung besteht auch darin, daß es zu einer weiteren Konzentration kommen wird, und im Hinblick auf die deutsche Ernährungsindustrie wohl auch kommen muß.

Wünschenswert wäre es nach Ansicht des Autors gewesen, sich mit den Möglichkeiten der Finanzierung des Betriebsgrößenwachstums - etwa des Genossenschaftssektors - näher auseinanderzusetzen. Die diesbezüglichen Aktivitäten in Frankreich und den Niederlanden sollten auch in der Bundesrepublik ohne ideologische Vorbehalte genau und kritisch analysiert und es soll ihre Übertragbarkeit auf den deutschen Genossenschaftssektor geprüft werden (van DIJK und MACKEL, 1990, S. 55 und BIEHL, 1990, S. J4).

Eine gewisse Gegenposition zu dieser Auffassung, daß das Betriebsgrößenwachstum für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit entscheidend ist, wurde von NIENHAUS vertreten. Er führte aus, daß die zunehmenden Bedürfnisse des Binnenmarktes, etwa hinsichtlich der Differenzierung des Angebots, besser von einer größeren Zahl beweglicher mittelständischer Betriebe als von einer weniger flexiblen Großindustrie erfüllt werden können.

2.4 Beschleunigte Konzentration im EG-Lebensmittelhandel

Ein Problemkreis von aus Sicht des Autors enormer zukünftiger Bedeutung ist die beschleunigte Konzentration im europäischen Lebensmittelhandel. Die Konzentration im Lebensmittelhandel der EG ist ein Prozeß, mit dem die Ernährungswirtschaft bereits seit Jahren konfrontiert ist. Durch die Realisierung des gemeinsamen Binnenmarktes hat nun allerdings ein neues Phänomen an Bedeutung gewonnen. Dieses besteht darin, daß die Konzentration im Lebensmittelhandel zunehmend grenzübergreifend erfolgt. Es kommt zur Bildung länderübergreifend operierender Einzelunternehmen und Kooperationen, die in der Beschaffung schon heute Umsätze bis zu 50 Mrd. DM erzielen. Beispiel sind etwa die deutschen Unternehmen ALDI und Tengelmann, die SPARUNIGRO-Gruppe oder die EUROGROUP, an der die REWE beteiligt ist.

Diese europaweit agierenden Gruppen bündeln nicht nur immense Umsätze, sondern sind dabei, weitere wichtige Maßnahmen zu realisieren. Vor allem der Aufbau handels eigener

Logistiksysteme, die Durchsetzung internationaler Handelsmarken, und die Installierung artikelgenauer Warenwirtschaftssysteme sind hier zu nennen.

Von dieser Entwicklung sind erhebliche Konsequenzen für die Beschaffung zu erwarten. Vor allem bei den leicht transportierbaren Ernährungsgütern und wenig differenzierten Standardprodukten dürften in Zukunft nur noch jene Lieferanten zum Zuge kommen, die große Mengen einheitlicher Qualitäten zu niedrigen Preisen liefern können.

2.5 Veränderungen in der Nachfrage nach Lebensmitteln

Die Nachfrageentwicklung nach Lebensmitteln sind zwar nicht primär binnenmarktbedingt. Dennoch erfordern sie erhebliche Anpassungen des Ernährungssektors. Wesentliche Bestimmungsgründe für die Veränderungen der Nachfrage sind

- die soziodemographischen Entwicklungen, insbesondere die Veränderungen der Alters- und Haushaltsstruktur (Stichworte sind hier die Zunahme des Anteils älterer Personen und von Singles);
- die Veränderungen in den Verbrauchereinstellungen, die zu einer zunehmenden Polarisierung der Nachfrage führten. Gefragt sind zum einen hochpreisige, exklusive Spezialitäten und zum anderen preiswerte Discountware. Durchschnittliche Qualitäten und durchschnittliches Marketing führen offensichtlich zunehmend in eine Sackgasse;
- die Vergrößerung des potentiellen Absatzmarktes um die bisherige DDR und um Osteuropa, wengleich die mittelfristigen Auswirkungen für die Absatzmöglichkeiten in diesem Markt zur Zeit kaum prognostiziert werden können.

Für die Unternehmen der Ernährungswirtschaft wird durch diese Entwicklungen in der Nachfrage die laufende Produktinnovation entscheidend für die Überlebensfähigkeit. Unternehmen, denen es nicht gelingt, bei den sich beschleunigenden Veränderungen in der Nachfrage die Verbraucher durch eigene Produktneuheiten kontinuierlich an sich zu binden, dürften in Zukunft wenig Chancen haben. Es stellt sich die Frage, ob die deutsche Ernährungswirtschaft, speziell der große genossenschaftliche Sektor in der Bundesrepublik, dafür gewappnet ist.

2.6 Rückzug der EG aus der Marktstützung und gesamtwirtschaftliche Einflußgrößen

Auf die weiteren wichtigen Einflußkomplexe, nämlich den Rückzug der EG aus der Marktstützung und die gesamtwirtschaftlichen Einflußgrößen, wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen, da die damit zusammenhängende Fragen in anderen Referaten angesprochen werden.

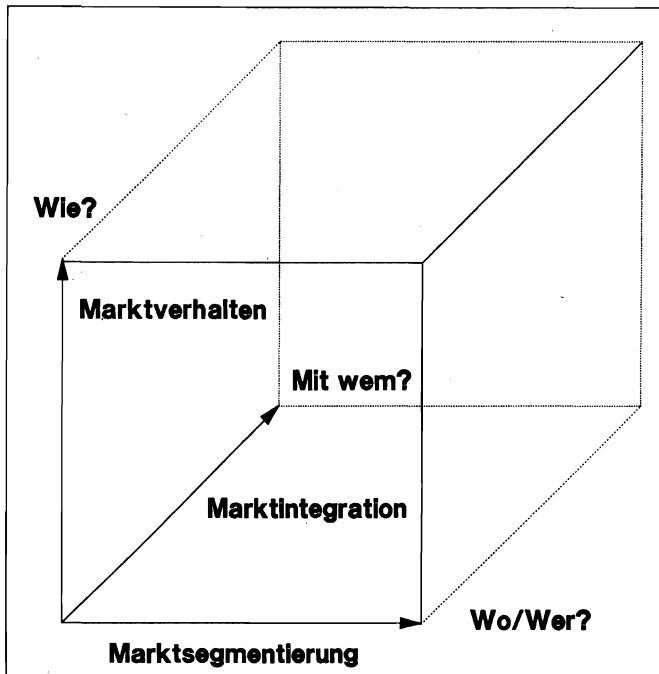
3 Wettbewerbs- und Marketingstrategien der Ernährungswirtschaft

Die hier dargestellte Dynamik der Rahmenbedingungen, mit denen die Ernährungswirtschaft in den 90er Jahren konfrontiert sein wird, macht strategische Planungen und Anpassungen im Marketing zu einer unbedingten Notwendigkeit. Im letzten Teil des Referats werden daher einige der möglichen und eventuell erfolversprechenden Strategien aufgezeigt.

Diese Strategien lassen sich, wie in Übersicht 2 dargestellt ist, auf 3 Dimensionen reduzieren (vgl. auch TÖPFER und HÜNERBERG, 1990, S. 77-80). Es geht

1. um die Frage der Marktsegmente, auf welche die Unternehmen in Zukunft ihre Aktivitäten ausrichten sollen,
2. darum, wie weitere Absatzmärkte in die Aktivitäten der Unternehmen integriert werden können und
3. um die Frage, mit welchem Marktverhalten man auf diesen Märkten bestehen will.

Übersicht 2: Strategiedimensionen der EG-Marktbearbeitung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an TÖPFER und HÜNERBERG (1990, S. 70)

3.1 Strategien der Marktsegmentierung

Im Hinblick auf die Marktsegmentierung bilden zum einen die Strategie der vollständigen Marktabdeckung und zum anderen die Segment- oder Nischenstrategie die Eckpunkte.

Die Strategie der vollständigen Marktabdeckung kann mit einer oder mehreren Produktgruppen verfolgt werden. Die räumliche Ausdehnung des Marktes kann dabei von einer kleinen Region bis zur gesamten EG gehen. Soweit nur der heimische Markt bedient wird,

ist diese Strategie heute noch für viele mittelständische Betriebe der deutschen Ernährungsindustrie typisch. Die Realisierung einer solchen Strategie im Euromarkt setzt jedoch Unternehmensgrößen voraus, die in der deutschen Ernährungsindustrie kaum gegeben sind. Selbst für den sogenannten Markt "rund um den Schornstein" scheint die Fortführung einer solchen Strategie problematisch zu sein, da aufgrund der notwendigerweise gegebenen Produktvielfalt und daraus resultierender hoher Stückkosten die Wettbewerbsfähigkeit zumindest längerfristig in Frage gestellt ist.

Bezüglich der Segment- oder Nischenstrategie haben mehrere Referenten dieser Tagung darauf hingewiesen, daß diese für kleinere und mittlere Unternehmen auch im EG-Binnenmarkt eine Chance darstellt. Voraussetzung ist die Fähigkeit, mit qualitativ hochwertigen Spezialitäten Marktsegmente zu bedienen bzw. Marktnischen zu verteidigen.

Für den Segment- und Nischenanbieter eröffnet der EG-Binnenmarkt im Vergleich zur derzeitigen Situation zusätzliche Möglichkeiten. Ein in diesem Zusammenhang wichtiges neues Schlagwort im Marketing ist das der sogenannten "Nischenmultiplikation" (vgl. RICHTER, 1989, S. 6-8). Damit ist gemeint, daß sich durch geringfügige Produktmodifikation u.U. die Chance ergibt, Produkte, die bisher nur regional oder national vermarktet wurden, überregional im EG-Markt anzubieten. Damit können aber gegebenenfalls mit solchen Spezialprodukten so große Umsätze erzielt werden, daß es Unternehmen möglich wird, sich in ihrem Produktionsprogramm auf wenige erfolgreiche Artikel zu spezialisieren.

Gerade für Segment- und Nischenanbieter wird allerdings in Zukunft Produktpolitik im allgemeinen und die Innovationskraft im besonderen einen noch größeren Stellenwert bekommen als schon bisher.

Teilaspekte der Produktpolitik wurden auch im Rahmen dieser Tagung intensiv diskutiert. So hat beispielsweise MÜLLER auf Möglichkeiten hingewiesen, durch Verbesserung der deutschen Butterqualität die Wettbewerbsfähigkeit am Buttermarkt zu verbessern. BALLING hat hervorgehoben, daß Markenpolitik auch im Agrarmarketing der Zukunft zu einem selbstverständlichen Instrument werden muß, wobei nach wie vor Gemeinschaftsmarken eine wichtige Alternative der Markenpolitik für Lebensmittel darstellen.

3.2 Strategien der Marktintegration

Jede Erweiterung des bisherigen Absatzgebietes bedeutet für die Unternehmen das Betreten von Neuland. Andere Präferenzen der Verbraucher, Unterschiede in den Distributionssystemen und andere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen gilt es zu berücksichtigen. Durch die DDR-Integration ist diese Frage gerade auch für die deutsche Ernährungs-wirtschaft von ganz aktuellem Bezug.

Die Erweiterung der bisherigen Absatzgebiete kann sowohl durch Strategien der Kooperation in Form von Lizenzvergaben, Kontraktproduktion oder Joint Ventures als auch durch Strategien der Akquisition mittels Kauf von Unternehmen oder die Errichtung eigener Niederlassungen im Ausland verfolgt werden.

Leider liegen dazu - bezogen auf die Ernährungswirtschaft - bisher kaum Untersuchungen vor. Auch diese Tagung hat für diese wichtige Frage, bei welcher für viele Unternehmen ein unmittelbarer Entscheidungsbedarf ansteht, wenige Aussagen geliefert. Obwohl verschiedene Argumente dafür sprechen (vgl. MAURER), daß für die mittelständische

Ernährungsindustrie kooperative Formen des Marktantritts vorzuziehen sind, fehlen bislang überzeugende empirische Analysen.

3.3. Strategien des Marktverhaltens

Bei den Strategien des Marktverhaltens geht es zum einen darum, welche Positionen das Unternehmen auf einem Absatzmarkt erreichen will. Erscheint z.B. eine Marktbeherrschung möglich bzw. wird diese angepeilt? Zum anderen ist zu klären, wie aggressiv ein Unternehmen auf den neuen Märkten diese Position zu erreichen versucht. Wird etwa versucht, Konkurrenten vom Markt zu verdrängen oder stellt man sich eher auf eine Koexistenz mit Mitwettbewerbern ein?

Daraus wird deutlich, daß gerade auch die Strategie des Marktverhaltens eng mit der Frage der Unternehmensgröße und dem finanziellen Polster eines Unternehmens zu tun hat. Während die Strategie der Kostenführerschaft die betrieblichen Möglichkeiten der Realisierung von Economics of Scale zur Bedingung hat, ist die Realisierung einer Strategie der Qualitätsführerschaft auch für mittelgroße Betriebe realisierbar. Qualitätsführerschaft ist zugleich eine der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Segment- bzw. Nischenstrategie.

Wer die Binnenmarktdiskussion in der Bundesrepublik während der letzten zwei Jahre verfolgte, für den ist es sicher nichts Neues, daß die deutsche Ernährungsindustrie weitgehend ihre Chancen in dieser Qualitätsführerschaft sieht. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß auch die europäischen Großunternehmen der Ernährungsindustrie, wie etwa Nestlé, Kraft, die dänische MD Foods und die französische BSN-Gruppe, sich offensichtlich nicht mit der Herstellung wenig differenzierter Massenprodukte zufrieden geben, sondern gerade auch im Markenartikelgeschäft und bei der Herstellung und Vermarktung von Nischenprodukten sehr aktiv sind.

4 Fazit

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Ernährungswirtschaft in den 90er Jahren mit erheblichen Veränderungen der Rahmenbedingungen rechnen muß. Bei klugem Einsatz der aufgezeigten Strategien bestehen aber dennoch auch für die deutsche Ernährungsindustrie gute Chancen, diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen.

Literaturverzeichnis

BIEHL, B., Eine Genossenschaft auf Aktien. In: Lebensmittelzeitung, 35/1990, S. J4-J6.

van DIJK, G. und C. MACKEL, Dutch agriculture seeking for market leader strategies. EAAE (Hrsg.), Plenary papers, Vith European Congress of Agrcultural Economists, The Hague, 3-7 Sept. 1990, S. 43-58.

o. V., 336 Millionen Verbraucher warten. In: Deutsche Milchwirtschaft 37/1990, S. 1226-1227.

RICHTER, H. J., Schlüssel-Trends im Euro-Marketing. In: Milch-Marketing 8/1989. S. 6-8.

TÖPFER, A. und R. HÜNERBERG, Wettbewerbsstrategien im EG-Binnenmarkt. In: Marketing ZFP, 12. Jg. (1990), H. 2. S. 77-90.

EUROPÄISCHER BINNENMARKT: AUSWIRKUNGEN AUF DIE POLITIKGESTALTUNG UND DIE INTERNATIONALE ARBEITSTEILUNG¹

von

Harald von WITZKE, St. Paul, MN, USA²

Ian SHELDON, Columbus, OH, USA³

1 Einleitung

Innerhalb nur eines Jahres hat sich die politische und wirtschaftliche Landschaft Europas vollkommen geändert. Die für Ende 1992 geplante Vollendung des europäischen Binnenmarktes war ursprünglich die Hauptaktivität in dieser Hinsicht. Die vielfältigen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa haben zu neuen, vollkommen unerwarteten und weitergehenden Initiativen in Richtung auf eine Integration Europas geführt. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes ist untrennbar mit all diesen Veränderungen in Europa verbunden. Sie koinzidiert aber auch mit zwei weiteren Entwicklungen, die ebenfalls für die internationale Arbeitsteilung in der Landwirtschaft in der Zukunft von Bedeutung sein werden, nämlich mit der wachsenden Nachfrage nach Umweltqualität und mit der zunehmenden Nachfrage nach Lebensmittelqualitätskomponenten, wie etwa geringe Konzentrationen chemischer Verbindungen mit Gesundheitsrisiken in Nahrungsmitteln.

Im folgenden wollen wir versuchen, die Tagungsbeiträge mit Implikationen für den Agrarhandel zu diskutieren, indem wir die Auswirkungen der beiden letztgenannten Entwicklungen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses analysieren. Zu diesem Zweck werden wir zunächst einige Konsequenzen des Abbaus von innergemeinschaftlichen Handelsschranken und der Harmonisierung externer Handelshemmnisse diskutieren. Anschließend werden wir Probleme öffentlicher Güter im internationalen Agrarhandel im allgemeinen ansprechen und diese dann im Zusammenhang mit der wachsenden Nachfrage nach Umweltqualität und nach verschiedenen Komponenten der Lebensmittelqualität diskutieren.

¹ Dieser Beitrag basiert in Teilen auf einem Aufsatz der Autoren über "EC-1992: Market Imperfections and their Implications for the Food Sector" im Rahmen von North Central Experiment Station Project NC-194. Die Autoren danken U. Hausner und S. Rhades für wertvolle Anregungen.

² Center for International Food and Agricultural Policy; University of Minnesota; 332 Classroom-Office Building; 1994 Buford Avenue; St. Paul, Minnesota 55108, USA.

³ Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, Ohio State University, 2120 Fyffe Road, Columbus, Ohio 43210-1099, USA.

2 Abbau interner und Harmonisierung externer Handelshemmnisse in der Europäischen Gemeinschaft

Eines der zentralen Ziele der Vollendung des EG Binnenmarktes stellt die Beseitigung interner Hemmnisse im grenzüberschreitenden Verkehr von Gütern und Produktionsfaktoren dar. Man erhofft sich ganz offenbar auch ökonomische Vorteile durch die Integration des europäischen Marktes.

Einige der Handelspartner der Europäischen Gemeinschaft, und hier insbesondere die Vereinigten Staaten, haben ihre Besorgnis über die Binnenmarktinitiative angemeldet. Sie befürchten, daß der Abbau interner Handelshemmnisse einhergeht mit einer Errichtung weiterer externer Handelsbarrieren.

Europäer weisen diese Bedenken oftmals von der Hand, begleitet mit der Bemerkung, daß sich die Europäische Gemeinschaft, als in großem Umfang Handel treibendes Land, Protektionismus nicht leisten kann. Meist geschieht dieses jedoch mit geringem Erfolg, denn in den Vereinigten Staaten bleibt die Angst vor einem 'Fortress Europe' nach wie vor groß.

Vielleicht sind diese Bedenken auch nicht ganz so unbegründet, wie es auf den ersten Blick scheinen mag (Andel, 1990; Hartmann, 1990; Giersch, 1990; Dicke, 1990). Zum einen ist das Ausmaß des Protektionismus in dem Wirtschaftsbereich, in dem Marktintegration zuerst verwirklicht wurde, nämlich in der Landwirtschaft, hoch; zum anderen haben die besonderen institutionellen Bedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine mehr marktorientierte Preisstützung nicht gerade gefördert (Runge und von Witzke, 1990). Schließlich sind die bestehenden internen wie externen Handelsbarrieren in großem Umfang das Resultat von 'rent-seeking' seitens spezieller Interessengruppen. Die Beseitigung dieser Handelshemmnisse mag sicherlich einige Symptome polit-ökonomischer 'rent-seeking' Aktivitäten kurzfristig kurieren, aber nicht deren Ursache beseitigen, nämlich einen disproportionalen polit-ökonomischen Einfluß von Interessengruppen. Sobald bestehende Handelsbarrieren bedroht sind, werden Interessengruppen nach anderen Wegen suchen, die zu wirtschaftlicher Unterstützung seitens des Staates führen können.

Eine (von mehreren möglichen Strategien) in dieser Hinsicht besteht darin, die schwindende Protektion gegenüber anderen Konkurrenten in der Gemeinschaft durch zunehmende Protektion gegenüber Wettbewerbern aus Drittländern zu kompensieren. Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Umwälzungen in Europa sind viele Handelsschranken ohnehin stark in der Veränderung, so daß die auf diese Weise geringeren polit-ökonomischen Transaktionskosten einer Lobbytätigkeit für höhere Außenschranken wiederum rent-seeking relativ attraktiver erscheinen lassen. Diese Risiken werden unseres Erachtens im Agrarbereich noch durch die beiden eingangs genannten Entwicklungen verstärkt, nämlich der wachsenden Nachfrage nach bestimmten Qualitätsmerkmalen von Ernährungsgütern und der wachsenden Nachfrage nach Umweltqualität.

3 Öffentliche Güter und internationale Arbeitsteilung

Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre erwecken in Studenten bisweilen den Eindruck, daß der die soziale Wohlfahrt maximierende vollkommene Wettbewerb den natürlichen Zustand der Welt darstellt, der sich in Abwesenheit staatlicher Marktinterventionen von selbst einstellt. In der Wirtschaftswirklichkeit ist dieses natürlich ganz und gar nicht der Fall. Damit Märkte dem Idealbild des vollkommenen Wettbewerbs möglichst nahe kommen und

die Funktion der Allokation knapper Produktionsfaktoren und Güter in optimaler Weise erfüllen können, müssen sie in dafür geeignete Institutionen eingebettet sein. Das gilt für Binnenmärkte ebenso wie für Weltmärkte.

Institutionen, die den Austausch von Gütern und Produktionsfaktoren regeln, stellen öffentliche Güter dar. Wirtschaftstheoretiker haben vielfach auf zwei Grundprobleme öffentlicher Güter hingewiesen. Ihre Bereitstellung ist oft schwierig, weil Trittbrettfahrerverhalten ökonomisch belohnt wird. Häufig ist es zudem schwierig, eine Einigung über die Verteilung der Kosten der Produktion öffentlicher Güter zu erzielen.

Institutionen, die den internationalen Handel regeln, repräsentieren supranationale öffentliche Güter (McCalla und Josling, 1985). Ein einzelnes Land kann ein solches öffentliches Gut nicht selbst bereitstellen, es sei denn in Kooperation mit anderen Ländern (Runge et al. 1989). Traditionell hat unsere Profession Freihandel (also die Abwesenheit staatlicher Markteingriffe) als Referenzsystem zugrunde gelegt. Obwohl ein Freihandelssystem die Existenz öffentlicher Güter erfordert, hat dieses Referenzsystem für die Analyse agrar- und handelspolitischer Interventionen wertvolle Dienste geleistet. Mit der in vielen Ländern zunehmenden Nachfrage nach öffentlichen Gütern in der Landwirtschaft, etwa in Form von Lebensmittelqualitätsstandards oder Umweltqualität⁴, ist dieses indes nicht mehr notwendigerweise der Fall.

4 Lebensmittelqualitätsstandards und internationale Arbeitsteilung

Eines der größten Probleme in der Geschichte der Menschheit stellte die Sicherstellung einer ausreichenden Menge an Lebensmitteln in geeigneten Proportionen der wichtigsten Nahrungskomponenten wie etwa Energie und Protein dar (z.B. Ruttan und von Witzke, 1990). Andere Qualitätskomponenten spielten oft nur eine untergeordnete Rolle. Anfang des letzten Jahrzehnts setzte sich jedoch allgemein die Überzeugung durch, daß das Potential der Welterzeugung für Nahrungsgüter die potentielle Nachfrage hiernach deutlich übersteigt (Weber, 1988). In entwickelten Ländern wurde spätestens seit Beginn der achtziger Jahre der Umfang der Agrargüterproduktion zunehmend gar als Last empfunden, weil die wachsenden Agrarüberschüsse zu hohen Belastungen öffentlicher Haushalte geführt haben. Einhergehend mit der Zunahme des Nahrungsüberflusses stellte sich eine wachsende Nachfrage nach Qualitätskomponenten für die menschliche Ernährung ein (z.B. Nienhaus, 1990).

Die agrarökonomische Forschung hat erst in jüngster Vergangenheit damit begonnen, sich den Implikationen einer wachsenden Nachfrage nach Lebensmittelqualität für die internationale Arbeitsteilung verstärkt zuzuwenden. Dementsprechend ist die Literatur zu diesem Themenkomplex noch recht lückenhaft. Dennoch scheint sich bereits ein Konsens in dieser Hinsicht insofern herausgebildet zu haben, als die Meinung vertreten wird, daß man die weitaus meisten Qualitätskomponenten im Lebensmittelbereich dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen kann.

⁴ Die Implikationen einer wachsenden Nachfrage nach Umweltqualität und nach staatlichen Umweltregulierungen ergeben sich analog zu denen, die aus der zunehmenden Nachfrage nach Lebensmittelqualität und Lebensmittelstandards resultieren. Aus Platzgründen können wir hierauf nicht näher eingehen (Vgl. Runge, 1990; Runge und Nolan, 1990).

Die Argumentation ist etwa wie folgt: Die steigende Nachfrage nach Nahrungsmittelqualitätskomponenten wird - wenn auch mit Zeitverzögerung - durch ein steigendes Angebot befriedigt. Dem Problem asymmetrischer Information von Produzenten und Konsumenten über Qualitätskomponenten und den damit verbundenen Anreizen der Produzenten, geringere für höherwertige Güter auszugeben, wird bei einem häufig 'wiederholten Spiel', wie etwa bei Kauf von Nahrungsmitteln, durch die Bildung von entsprechenden Reputationen der Produzenten entgegengewirkt (z.B. Kinsey, 1990; Kramer, 1990).

Anders verhält es sich dagegen mit Lebensmittelqualitätskomponenten, die zu Gesundheitsrisiken führen können. Als Konsensus hat sich in dieser Hinsicht herausgebildet, daß in diesem Bereich staatliche Regulierung den Marktkräften im Prinzip überlegen ist. Die Argumentation ist analog zu der oben erwähnten: Einmaliger Konsum kann nachhaltige Gesundheitsschäden von Konsumenten zur Folge haben. Daher führt auch ein häufig wiederholtes Marktspiel nicht zu paretooptimalen Resultaten (Kinsey, 1990; Kramer, 1990).

Im folgenden werden wir uns auf die letztgenannten Qualitätskomponenten beschränken. Da solche Qualitätskomponenten in der Regel die Festlegung von Mindeststandards erfordern, werden wir den Begriff 'Lebensmittelstandards' in diesem Zusammenhang verwenden.

Lebensmittelstandards sind Luxusgüter. In entwickelten Ländern ist die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Lebensmittelstandards hoch. Steigende pro Kopf Einkommen ebenso wie eine Zunahme von Wissen über den Einfluß von Lebensmittelqualitätsmerkmalen auf die menschliche Gesundheit haben in jüngerer Vergangenheit zu einer deutlich wachsenden Nachfrage nach Lebensmittelstandards geführt.

Die Nachfrage nach Lebensmittelstandards ist aber auch eine positive Funktion der Opportunitätskosten der Zeit. Lebensmittelqualitätskomponenten sind für Konsumenten häufig nicht unmittelbar erkennbar. Daher sind zusätzliche Informationen erforderlich, um Qualitätsmerkmale zu identifizieren. Da der Erwerb von Informationen Zeit erfordert, steigen natürlich die Informationskosten mit zunehmenden Opportunitätskosten der Zeit (Senauer, 1979). Darüberhinaus steigt mit zunehmenden Opportunitätskosten der Zeit die Nachfrage nach vorgefertigten Lebensmitteln, was den Anteil Lebensmittel, deren Qualitätsmerkmale weniger bekannt sind, erhöht (Falconi and Roe, 1990).

Wie bereits erwähnt, sind Lebensmittelqualitätskomponenten oft nicht ohne weiteres erkennbar; sie bleiben für Konsumenten verborgen in ansonsten homogen erscheinenden Gütern. Diese gilt insbesondere für solche Nahrungsmittelrückstände, die menschliche Gesundheitsrisiken darstellen. Üblicherweise verfügen Konsumenten über weit weniger Informationen hierüber als Produzenten oder Verarbeitungsunternehmen. Als Folge davon besteht sowohl für Produzenten als auch für Verarbeiter ein Anreiz, geringwertige Nahrungsgüter für solche auszugeben, die die gewünschten Qualitätskomponenten enthalten (Falconi and Roe, 1990). Aus diesem Grund kann staatliche Regulierung - einschließlich Überwachung und Durchsetzung - wohlfahrtssteigernd wirken. Schließlich ist auch noch darauf hinzuweisen, daß Information per se den Charakter eines öffentlichen Gutes hat und daher der Marktmechanismus zu paretoinferioren Resultaten führt (z.B. Stiglitz, 1985). Niveau und Struktur von Nahrungsmittelstandards sind Funktionen von Variablen wie Einkommen, Einkommensverteilung, Präferenzen oder institutionellen Regelungen, die individuelle Präferenzen in Politikentscheidungen transformieren. Folglich ist zu erwarten, daß die optimalen nationalen Lebensmittelstandards - in der Abwesenheit internationaler Politikkoordination - in jedem Land unterschiedlich ausfallen. Hieraus ergibt sich sofort eine Reihe ganz öffentlicher Fragen für die internationale Arbeitsteilung, auf die unsere

Profession bisher noch keine zufriedenstellenden Antworten hat. Wir können hier nur einige nennen:

- (1) Wenn für jedes Land national unterschiedliche optimale Lebensmittelstandards existieren, kann Freihandel nicht länger als Referenzsystem in der Analyse agrar- und handelspolitischer Probleme Verwendung finden; was anstelle von Freihandel dann als Referenzsystem dienen kann, ist eine noch offene Frage.
- (2) Wenn für zumindest zwei Länder eine Harmonisierung von Nahrungsmittelstandards vorteilhaft erscheint, so ist von Interesse, wie eine solche internationale Kooperation stattfinden sollte und wie sie in der Wirtschaftswirklichkeit tatsächlich stattfindet.
- (3) Da die Beobachtungs- und Analyseeinheiten nicht mikroökonomische Entscheidungseinheiten darstellen, wie etwa Haushalte oder Unternehmen, sondern Nationalstaaten, ist es für eine Analyse dieser Zusammenhänge wichtig, für jedes der beteiligten Länder die politökonomischen Prozesse für nationale Politikentscheidungen ebenso wie für internationale Kooperation besser zu verstehen als dies bisher der Fall ist.

Im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes sollen alle Lebensmittelstandards vereinheitlicht werden. Wie schwer es manchen Ländern fällt, derartige nationale oder regionale Partikularitäten aufzugeben, wurde unter anderem auch durch die Bemühungen der Bundesregierung deutlich, an den Reinheitsgeboten für Bier und andere Nahrungsgüter festzuhalten. In welchem Ausmaß das Ziel der Harmonisierung von Lebensmittelstandards in der Europäischen Gemeinschaft erreicht wird, ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Agrarhandelsbeziehungen innerhalb der Gemeinschaft wie zwischen der EG einerseits und ihren Handelspartnern andererseits. Angesichts der gegenwärtig bestehenden Meinungsverschiedenheiten über Lebensmittelstandards in der Gemeinschaft erscheint es wenig wahrscheinlich, daß diese bis zum Ende des Jahres 1992, über eine gegenseitige Anerkennung bestehender nationaler Standards hinausgehend, vereinheitlicht werden (Heine, 1990; Kittel, 1990; Dickas, 1990).⁵

Ein besseres Verständnis der politökonomischen Dimensionen der Festsetzung von Lebensmittelstandards erscheint aber nicht nur deshalb als fruchtbares künftiges Arbeitsgebiet der Agrarökonomie sondern auch, weil die wachsende Nachfrage nach solchen Standards zu bisher wenig üblichen Koalitionen führen kann. In entwickelten Ländern werden wir möglicherweise in zunehmendem Umfang Koalitionen zwischen Konsumenten (einer Mehrheit) sehen, die strengere Lebensmittelstandards nachfragen, und der politisch einflussreichen Mehrheit landwirtschaftlicher Produzenten, die via Standards Einkommensstützung und Schutz vor internationalem Wettbewerb suchen.

Die handelspolitischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft in 1989 über BST Rindfleisch stellen u.E. lediglich den Beginn einer Entwicklung dar, in der in zunehmendem Umfang Lebensmittelstandards als nichttarifäre Handelshemmnisse Verwendung finden. Ähnliche Dispute können möglicherweise auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eine größere Rolle spielen, selbst wenn alle Lebensmittelstandards formell harmonisiert sind. Den Hauptgrund hierfür mag man darin

⁵ Ähnliches gilt hinsichtlich nationaler umweltpolitischer Maßnahmen (Scheele, 1990) und des Grenzausgleichs (Kittel, 1990).

sehen, daß nationale Politikentscheidungen natürlich von der national divergierenden Nachfrage nach Standards beeinflußt werden. Die innergemeinschaftliche Kontroverse um die sog. 'mad cow's disease' im Vereinigten Königreich und die daraufhin in einigen Mitgliedsländern der Gemeinschaft zeitweise verfügbaren Rindfleischimporte deuten zumindest in diese Richtung.

Wie außerordentlich schwierig es sein kann, Lebensmittelstandards zu vereinheitlichen, läßt sich am Beispiel der Vereinigten Staaten illustrieren. Die Vereinigten Staaten sind mehr als 200 Jahre alt. Dennoch existieren noch immer vielfältige nichttarifäre Handelsschranken innerhalb der USA. Viele dieser Barrieren beruhen auf unterschiedlichen Lebensmittelstandards in den Bundesstaaten der USA.

Die zunehmende Verbreitung von Lebensmittelstandards wird sich ebenfalls in den Agrarhandelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern niederschlagen. Agrarexporteure unter den Entwicklungsländern werden sich wohl mit zunehmenden nichttarifären Handelshemmnissen der entwickelten Länder konfrontiert sehen, die sich als Folge strengerer Lebensmittelstandards ergeben. Viele Entwicklungsländer mögen Schwierigkeiten haben, die Lebensmittelstandards der Industrieländer zu erfüllen, da diese Produktions- und/oder Verarbeitungstechnologie erfordern, die humankapitalintensiv sind; Humankapital jedoch ist üblicherweise in Entwicklungsländern sehr knapp. Schließlich ist auch noch darauf hinzuweisen, daß Technologien, die in Industrieländern entwickelt werden, um dort die zunehmende Nachfrage nach Lebensmittelstandards zu befriedigen, häufig auf die Bedingungen in Industrieländern zugeschnitten sind und damit unter den klimatischen Verhältnissen und den relativen Faktorpreisverhältnissen in Entwicklungsländern weniger effizient sind.

Eine weitere Dimension der als Folge der steigenden Nachfrage nach Standards sich ändernden Handelsbeziehung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die wir hier aus Raumgründen nur erwähnen können, besteht in der Möglichkeit entwickelter Länder, den inländischen Verkauf von Nahrungsmitteln oder Agrartechnologien zu verbieten, sofern diese nicht den Binnenstandards entsprechen, deren Produktion zu Exportzwecken jedoch zu erlauben. Eine solche Entwicklung hätte natürlich vielerlei allokativen und distributiven Aspekte zur Folge, die noch einer eingehenden Analyse harren.

5 Schlußbemerkung

Die neoklassische Theorie des internationalen Handels hat in der Vergangenheit hervorragende Dienste bei der Analyse internationaler Agrarhandelsströme und agrarpolitischer Markteingriffe geleistet. Die zunehmende Nachfrage nach öffentlichen Gütern in der Weltagrarwirtschaft in Form von Lebensmittelqualitätsstandards und nach staatlicher Regulierung negativer externer Effekte der Agrarproduktion in Form von Umweltschäden erfordert eine Weiterentwicklung der Theorie des internationalen Handels. Erst die Einbeziehung von Marktunvollkommenheiten erlaubt eine detaillierte Analyse der Auswirkungen der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes auf die Politikgestaltung und die internationale Arbeitsteilung. Die Herausforderung an die agrarökonomische Forschung in diesem Bereich besteht darin, geeignete theoretische Konzepte zu entwickeln und empirisch zu überprüfen, die es gestatten, die ökonomischen Konsequenzen wirtschaftlicher Integration bei Vorhandensein von Marktunvollkommenheiten zu analysieren.

Literaturverzeichnis

ANDEL, N., "Der europäische Binnenmarkt aus finanzwissenschaftlicher Sicht." In diesem Band.

DICKAS, A., "Ökonomische Konsequenzen der Rechtsharmonisierung in wichtigen Bereichen." In diesem Band.

DICKE, H., "Vollendung des Binnenmarktes: Bau einer Wagenburg als Reaktion auf verstärkten internationalen Wettbewerb?" Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 9 (1990): im Druck.

GIERSCH, H., "Europa in der weltwirtschaftlichen Perspektive." In diesem Band.

FALCONI C., und T. ROE, "Economics of Food Safety." Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, St. Paul, MN 1990.

HARTMANN, M., "Die neue Importsubstitutionspolitik im EG-Agrarbereich: Analyse und Bewertung." In diesem Band.

HEINE, J.-T., "Ziele und Strategien der EG-Kommission für die Land- und Ernährungswirtschaft der EG in den 90er Jahren." In diesem Band.

KINSEY, J., "Food Quality and Prices." Agricultural and Food Policy for the 1990s 10, Resources for the Future, Washington, D.C. 1990.

KITTEL, W., "Ziele und Strategien des BML für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft im EG-Binnenmarkt." In diesem Band.

KRAMER, C.S., "Food Safety and Public Policy: What can Economists Contribute?" Agricultural and Food Policy Issues for the 1990s 9, Resources for the Future, Washington, D.C. 1990.

Mc CALLA A. und T. JOSLING, Agricultural Policies and World Markets. New York 1985.

NIENHAUS, A., "Vermarktung und Marketing im gemeinsamen Binnenmarkt." In diesem Band.

RUNGE, C.F., "Environmental Risk and the World Economy." American Prospect 1 (1990): 114-118.

RUNGE C.F. und R.M. NOLAN, "Trade in Disservices." Food Policy 1/1990: 3-7.

RUNGE C.F. und H. von WITZKE, "European Community Enlargement and Institutional Choice in the Common Agricultural policy." American Journal of Political Science 34 (1990): 254-268.

RUNGE, C.F., H. von WITZKE und S.J. THOMPSON, "International Agricultural Policy: A Political Economic Coordination Game." Policy Coordination in World Agriculture. H.

von Witzke, C.F. Runge and B. Job (eds.), Kiel 1989.

RUTTAN, V.W. und H. von WITZKE, "Toward a Global Agricultural system." *Interdisciplinary Science Reviews* 15 (1990): 57-63.

SCHEELE, M., "Die Harmonisierung der Umwelt- und Naturschutzpolitik im Bereich der Landwirtschaft." In diesem Band.

SENAUER, B., "The Effect of Demographic Shifts and Changes in the Income Distribution on Food-Away-From-Home Expenditures." *American Journal of Agricultural Economics* 61 (1979): 1046-1057.

SHELDON, I. und H. von WITZKE, "EC-1992: Market Imperfections and their Implications for the Food Sector." NC-194, *Economic Studies* 1, Washington, D.C. 1990.

STIGLITZ, J.E., "Information and Economic Analysis: A Perspective." *Economic Journal* 95-Suppl. (1985): 21-41.

WEBER, A., *Assessing Food Production Potentials in the Final Stage of Stationary Population: An Explorative Study.* Kiel 1988.

**DIE ROLLE DER PRAKTISCHEN AGRARPOLITIK
IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT**

ZIELE UND STRATEGIEN DER EG-KOMMISSION FÜR DIE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT DER EG IN DEN 90ER JAHREN

von

Joachim-F. HEINE, Brüssel

I. Aspekte der Marktorganisation

1. Allgemeines

Die Kommission hat ihr Konzept für die Zukunft der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1985 in einem Grünbuch entwickelt. An diesem Ansatz hat sich grundsätzlich nichts geändert.

Die GAP war lange Zeit der Vorreiter einer echten europäischen Politik und ist auch heute noch ein Eckpfeiler der Gemeinschaft. Von Anfang an enthielt sie die Idee des einheitlichen Marktes: den letzten Schritt zur Vollendung des Binnenmarktes zu tun, werden aber erst jetzt große Anstrengungen unternommen.

Die Konzeption der ersten Gemeinschaftsregeln war sehr der damaligen Situation verpflichtet: die Gemeinschaft wies ein Defizit an landwirtschaftlichen Produkten auf und das sogenannte "strategische Element" der GAP, die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung, spielte eine bedeutsame Rolle; noch stand man unter dem Eindruck der schlimmen Erfahrungen aus den Kriegsjahren.

Die Situation hat sich gründlich gewandelt und es ist eine Banalität geworden, auf das Problem struktureller Überschüsse hinzuweisen. Seit Ende der achtziger Jahre ist die GAP einer Reform unterzogen worden, für die eine restriktive Preispolitik und die Stabilisatoren - beide Ausdruck derselben Strategie - kennzeichnend sind.

Waren diese Neuentwicklungen vor allem aus dem Bedürfnis der Mitgliedsstaaten entstanden, die budgetären Belastungen einzudämmen, so steht die GAP heute zusätzlich unter internationalem Druck, ihre Marktstützungsmechanismen aufzugeben oder abzuschwächen. In der Uruguay-Runde, die in diesem Jahr mit einer Tagung in Brüssel zu Ende gehen soll, kommt der Agrarpolitik eine Schlüsselrolle zu.

Die Eingliederung der DDR und die möglichen Konsequenzen einer Erweiterung der wirtschaftlichen Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten stellen die GAP vor zusätzliche Aufgaben.

Die gerade getroffenen Reformmaßnahmen erleichtern die Lösung aller dieser Aufgaben nicht; waren die Erlöse der Erzeuger schon durch die restriktive Preispolitik und die Anwendung der Stabilisatoren vermindert, so dürften die neuen Entwicklungen Wirkungen in derselben Richtung zeitigen. Damit ist eine Verstärkung des Wettbewerbs verbunden, der notwendigerweise Konsequenzen im Strukturbereich haben wird.

2. Die Stabilisatoren

Die Stabilisatoren sind in die Marktorganisationen eingeführt worden, um die Erzeugung den Marktbedürfnissen anzupassen und eine striktere budgetäre Disziplin für die Agrarausgaben einhalten zu können. Dieses System ist zeitlich begrenzt und muß in den nächsten zwei Jahren überprüft werden.

Der bisher verflossene Zeitraum, innerhalb dessen Erfahrungen mit den Stabilisatoren gesammelt werden konnten, ist relativ kurz und eine abschließende Beurteilung damit im Augenblick nicht angezeigt; vorläufige vorsichtige Aussagen sind möglich. Das Ergebnis war nicht in allen Sektoren einheitlich - das ist z.T. auch darauf zurückzuführen, daß die Systeme je Sektor unterschiedlich ausgestaltet sind. In einigen Bereichen scheinen sich produktionshemmende Auswirkungen abzuzeichnen, auch wenn manchmal nur die Erzeugung langsamer anstieg als zuvor. Inwiefern andere Einflüsse eine Rolle gespielt haben, muß einer detaillierten Analyse vorbehalten bleiben.

Die Politik der Stabilisatoren muß, vielleicht in modifizierter Form, fortgesetzt werden. Die Aufgabe dieses Systems müßte unweigerlich eine Rückkehr zu Mehrproduktion, wechselnden Lagerbeständen und erhöhten Ausgaben mit sich bringen, eine Entwicklung, die letztlich nicht dem landwirtschaftlichen Erzeuger zugute kommt. Technische Anpassungen des Systems sind denkbar; so muß wohl mehr auf die gegenseitige Abhängigkeit gewisser Produktionen geachtet werden, die vor allem dann von Bedeutung werden kann, wenn das Stabilisatorensystem ungleich ausgestaltet ist und daher unterschiedliche Auswirkungen hervorbringt. Eine Ausweitung des Quotensystems auf andere Sektoren als Milch und Zucker sollte nicht ins Auge gefaßt werden. Die Kommission hat schon im Grünbuch 1985 ihre Skepsis hinsichtlich derartiger Regelungen zum Ausdruck gebracht.

Angesichts dieser Grundeinstellung hat es die Kommission daher auch nicht für nötig gehalten anläßlich der Integration der DDR wesentliche Abstriche am bestehenden System zu machen. Schon vor dem formellen Akt des Beitritts zur Bundesrepublik, der das Gemeinschaftsrecht automatisch auf die neuen fünf Länder ausdehnt, hatte die DDR durch autonome Gesetzgebung im wesentlichen die Regeln der gemeinsamen Marktorganisation übernommen - diese Übernahme hat es übrigens erlaubt, mit Wirkung vom 1. August an die Einfuhrbeschränkungen (Einfuhrabgaben, mengenmäßige Beschränkungen) aufzuheben, da im Prinzip Gleichartigkeit und Gleichwertigkeit der Regeln vorlag.

Man muß sich fragen, ob diese vollständige abrupte Übernahme gegenüber einer langsamen Heranführung nicht Nachteile aufweist. Aber wenn auch die allmähliche Heranführung über mehrere Jahre anläßlich der Beitritte zur Gemeinschaft mehrfach praktiziert worden ist, so scheint sie doch nicht ein zwingendes Präzedenz. Die Umstellung von der Plan- auf die Marktwirtschaft stellt einen so grundsätzlichen Neuanfang dar, daß von einer allmählichen Überleitung sinnvollerweise kaum die Rede sein kann. Im übrigen konnte die Landwirtschaft schwerlich aus dem alle anderen wirtschaftlichen Bereiche umfassenden Umbruch ausgeschlossen werdend. Es blieb freilich das Problem des Preisniveaus. Hier wäre zwar eine allmähliche Anpassung nicht unmöglich gewesen; durch die Übernahme der gemeinsamen Preise wurde bekanntlich eine etwa 50%ige Preisminderung für die landwirtschaftliche Erzeugung der DDR herbeigeführt. Aber als Übergangsmaßnahme statt einer allmählichen Heranführung an das Gemeinschaftspreisniveau eignen sich degressive Einkommensbeihilfen während einer bestimmten Frist ebenso, ja sogar besser, weil sie leichter mit strukturverbessernden und sozialen Elementen verknüpft werden können.

Daß mit dem Preisniveau auch die sie begleitenden verschiedenen Arten der produktionsbeschränkenden Elemente mitübernommen werden, ist zwar vernünftig, aber nicht logisch zwingend. So ist die Übernahme nach den Vorschlägen der Kommission auch nicht sofort vollständig:

- garantierte Höchstmengen werden einstweilen bis zur allgemeinen Überprüfung des Stabilisatorensystems nicht neu festgesetzt; bei der Kontrolle ihrer Einhaltung bleiben die in der DDR produzierten Mengen außer Betracht, die eventuellen restriktiven Konsequenzen (z.B. Preissenkung) schlagen aber auf die DDR-Produktion durch;
- die Quoten für Milch und Zucker werden dagegen unter Berücksichtigung der DDR-Erzeugung aufgestockt;
- die Mengenbegrenzung bei der Intervention von Butter und Magermilchpulver wird nicht modifiziert, da die Produktion auf keinen Fall gefördert werden soll; dagegen werden die für Rindfleisch und Tomatenkonzentrat vorgesehenen Mengen angehoben.

Mit diesen Maßnahmen wird von vornherein die Notwendigkeit unterstrichen, die landwirtschaftliche Produktion auf das ökonomisch Vernünftige auszurichten, den Absatz am Markt zu suchen und nicht bei der Intervention. Derselben Strategie entspricht es, daß für Erzeugnisse aus der DDR grundsätzlich keine Ausnahmen hinsichtlich der qualitativen Anforderungen für die Vermarktung und die Intervention gemacht werden (einzige Ausnahme: Walzenmagermilchpulver darf statt Sprühmagermilchpulver zur Intervention angeboten und aufgekauft werden: es gibt kaum anderes in der DDR).

3. Uruguay-Runde

Die voraussichtlichen Ergebnisse der GATT-Verhandlungen dürften den Zwang zur wettbewerbsorientierten, marktnahen Erzeugung weiter verstärken. Zwar besteht noch keine Klarheit hinsichtlich der Details; doch läßt sich jetzt schon mit Sicherheit absehen, daß die Gemeinschaft ihr Stützungs niveau weiter vermindern müssen. Kommissar Mac Sharry hat kürzlich eine Verminderung um 30% für möglich gehalten. Indessen muß diese Zahl vor dem Hintergrund des Gesamtansatzes gesehen werden.

Die Gemeinschaft vertritt eine Globalkonzeption, nach der alle Bestandteile einer Agrarmarkt-Regelung in die Betrachtung einbezogen werden sollen, nicht nur die den Außenhandel betreffenden. Dies bedeutet konkret vor allem die Berücksichtigung der von der Gemeinschaft durch die restriktive Preispolitik und die Stabilisatoren bereits unternommenen Anstrengungen. Nach dem von der Gemeinschaft vorgeschlagenen Meßverfahren (Support Measurement Unit) ist das gemeinschaftliche Stützungs niveau seit 1986 für pflanzliche Erzeugnisse um 10%, für tierische Erzeugnisse sogar um 15% reduziert worden; diese Anstrengungen sollen der Gemeinschaft als "Kredit" zugerechnet werden. Man kann aber nicht davon ausgehen, daß es damit sein Bewenden haben werde; zusätzliche Senkungen über einen Fünfjahreszeitraum hin sind zu erwarten, deren Höhe von dem Gesamtabbau bestimmt werden wird.

Selbstverständlich wird die Modifizierung des internen Stützungs niveaus Auswirkungen auf den Außenschutz haben. Wie auch immer man das System ausgestalten wird (allmählich zu reduzierende feste "Tarifequivalente" mit oder ohne beweglichen Korrekturbetrag), es wird parallel zur Absenkung des Stützungs niveaus eine Verminderung der Einfuhrbelastung mit sich bringen. Für die Ausfuhrerstattungen gilt dasselbe. Wichtig ist aus der Sicht der

Gemeinschaft, daß die Außenschutzelemente nicht als selbständige Einzelpunkte, sondern als wesentliche Bestandteile einer Gesamtkonzeption verstanden und behandelt werden. Im übrigen ist für die Gemeinschaft ein weiteres wesentliches Verhandlungsziel, das sogenannte "Rebalancing", d.h. eine ausgewogene Außenschutzregelung für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse.

4. Handelsbeziehungen zu Osteuropa

Im Bereich der außenwirtschaftlichen Beziehungen bringt auch die Integration der DDR gewisse Neuerungen mit sich. Die Zugehörigkeit zum COMECON hat über Jahre hinweg Handelsbeziehungen entstehen lassen, die nach dem "Staatsvertrag" Vertrauensschutz genießen sollen, auch wenn eine rechtlich bindende Verpflichtung für das geeinte Deutschland nicht bestehen sollte. Die Kommission hat dem Rechnung getragen, indem sie grundsätzlich für eine Übergangszeit eine Präferenzregelung nach dem für die Einfuhren der DDR im Jahre 1990 geltenden Schema vorgeschlagen hat.

Für die Landwirtschaft gilt allerdings eine Ausnahme: dort sollen nicht schlechthin alle Erzeugnisse dieser Präferenzregel unterfallen, sondern nur die, für welche es einen Einfuhrzoll (gegebenenfalls neben einer beweglichen der Abschöpfung vergleichbaren Ausgleichsabgabe) und ein Referenzpreissystem gibt: das trifft nur für die Sektoren Obst und Gemüse und Wein zu. Alle anderen Erzeugnisse unterliegen den normalen Einfuhrabgaben. Die Ausnahme rechtfertigt sich vor allem dadurch, daß die Nichtanwendung des Zolls (die Vorzugsbehandlung) gleichwohl das gemeinschaftliche Preisniveau nicht in Gefahr bringt, weil die Präferenz nur angewendet werden darf, falls der Referenzpreis eingehalten ist.

Hier zeichnet sich im Detail eine handelspolitische Öffnung der Gemeinschaft nach Osten ab, die in der Zukunft größere Dimensionen annehmen könnte. Schon jetzt hat die Gemeinschaft im Rahmen des PHARE-Programms tatkräftig zum Aufbau von marktwirtschaftlich orientierten Systemen in einigen ehemals planwirtschaftlich organisierten osteuropäischen Staaten beigetragen. Für die weitere Entwicklung kommt der Gemeinschaft nicht nur wegen der geographischen Gegebenheiten, sondern vor allem wegen ihrer wirtschaftlichen Position eine wichtige Rolle zu. Die Entwicklung in der DDR, die freilich unter verschiedenen Gesichtspunkten nicht mit den anderen osteuropäischen Staaten gleichgestellt werden kann, darf bis zu einem gewissen Grad als beispielgebend angesehen werden. Denn einige der anstehenden Probleme sind trotz aller Unterschiede vergleichbar: Da ist zunächst die Umstellung von einer zentral gelenkten Planwirtschaft auf eine freie Marktwirtschaft, eine Aufgabe, für die es an Erfahrungen fehlt. Abgesehen von der Neuorientierung der administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen - Neuregelung des Eigentums- und Gesellschaftsrechts, des Budgetwesens, der Geldpolitik, Abbau der Subventionen, Neugestaltung der Außenhandelsbeziehungen, neue Ausrichtung der Administration - sind hier auch Änderungen in der Geisteshaltung - Konkurrenzenken, Motivation - zu erwarten, ja zu fordern. Speziell im landwirtschaftlichen Bereich dürfte diese Umwälzung sich vor allem durch einen Strukturwandel auf der Produktionsebene und, vielleicht noch deutlicher bei der Verarbeitung und Vermarktung geltend machen. Produktivität und Produktion könnten spürbar ansteigen und diese Länder zu landwirtschaftlichen Exportländern (z.B. Getreide) werden lassen.

Natürlich hängt alles davon ab, daß die Neuorientierung funktioniert und ein wirtschaftlicher Erfolg wird; außerdem wird die allgemeine Ausrichtung der Landwirtschaftspolitik in diesen Ländern von Bedeutung sein. Die Erfahrungen der Gemeinschaft können im positiven wie im negativen Sinn beispielhaft wirken.

In diesem Zusammenhang kommen den derzeit laufenden Assoziationsverhandlungen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei besondere Bedeutung zu. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß in diesem Rahmen weitere handelspolitische Zugeständnisse der Gemeinschaft gefordert und in gewissem Umfang auch gemacht werden. Die Assoziierung wird von den osteuropäischen Ländern auch als ein erster Schritt zu einem späteren Beitritt verstanden. Darüber ist aber aus der Sicht der Gemeinschaft im Augenblick eine Aussage nicht möglich.

In diesem Zusammenhang erscheinen auch die bestehenden Abmachungen mit den EFTA-Staaten in neuer Beleuchtung. Mit diesen Staaten laufen ebenfalls Gespräche über eine neue - und engere - Ausgestaltung der Beziehungen. Eine detaillierte Aussage über mögliche Änderungen im Agrarbereich wäre allerdings verfrüht.

5. Die Vollendung des Binnenmarktes im Bereich der Marktorganisation

Im Vergleich zu den internationalen Perspektiven, ist das Anpassungspotential der aus der Vollendung des Binnenmarktes sich ergebenden Modifikationen des Marktordnungssystems relativ bescheiden.

a) Ergänzungen des MO-Systems

Trotz dem seit Bestehen der endgültigen Form der Marktorganisation selbstverständlichen Prinzip des einheitlichen Marktes und der Freiheit des Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft gibt es immer noch nicht vereinheitlichte Bereiche; die daraus resultierenden Handelshemmnisse sollen bis zum Ende des Jahres 1992 ausgeräumt sein. Drei Problemkreise sind zu erwähnen:

- noch bestehende mengenmäßige Beschränkungen bei der Einfuhr aus Drittländern in einige Mitgliedstaaten, obwohl eine gemeinsame Marktorganisation vorhanden ist (Sektor Obst und Gemüse),
- Erzeugnisse, für die noch nationale Marktorganisationen bestehen (vor allem Kartoffeln, Alkohol),
- das System der Währungsausgleichsbeträge.

Die innergemeinschaftlichen Handelshemmnisse aus mengenmäßigen Beschränkungen gegenüber Drittländern bzw. wegen einzelstaatlicher Marktorganisationen können dadurch ausgeräumt werden, daß die Gemeinschaft die Beschränkungen übernimmt, oder diese ganz aufgegeben werden, da ihre wirtschaftliche Bedeutung gering ist. Für die Erzeugnisse unter nationaler Marktorganisation ist es erforderlich, gemeinschaftliche Regeln zu erlassen, die - als die vom EG-Vertrag vorgesehene Minimalform einer Marktorganisation - sich auf gemeinsame Wettbewerbsregeln beschränken könnten; entsprechende Vorschläge muß die Kommission dem Rat noch unterbreiten.

b) Der Währungsausgleich

Hinsichtlich des Währungsausgleichssystems hat die Kommission im Weißbuch von 1985 über die Vollendung des Binnenmarktes zwar knappe doch schon deutliche Hinweise auf ihre Vorstellungen gegeben. Demnach sollen die Währungsausgleichsbeträge entfallen; "dies würde ferner die automatische Angleichung der Agrarpreise im Falle einer Währungsanpassung - vorzugsweise im Rahmen des Europäischen Währungssystems - ... erforderlich machen".

Aus diesem Satz des Weißbuchs läßt sich ableiten, daß es für die Abschaffung des Währungsausgleichssystems nicht darauf ankommen soll, daß die europäische Wirtschafts- und Währungsunion erreicht ist; dies wäre zwar wünschenswert, ist aber keine Bedingung. Weiter wird aus dem Hinweis auf Preisanpassungen deutlich, daß im Prinzip jede Änderung des Wertes einer Währung unmittelbar auf den grünen Kurs durchschlagen soll - anders kommt es nicht zu einer Preisanpassung. Dieser im Weißbuch festgehaltene Gedanke wird von den Vorstellungen vernachlässigt, die davon ausgehen, daß ein System der Währungsausgleichsbeträge sehr wohl auch über 1992 hinaus angewendet werden könne, wenn auch nicht mehr bei der Abwicklung der Einfuhr oder Ausfuhrformlichkeiten. Abgesehen von den administrativen Schwierigkeiten eines solchen Verfahrens steht der Gedanke im Widerspruch zu der grundsätzlichen Idee, nicht einfach die Grenzformalitäten zu vermeiden, sondern vielmehr das Übel an der Wurzel zu packen und die zwischen den Mitgliedstaaten noch bestehenden sachlichen Unterschiede auszuräumen, die die Grenzformalitäten erst nötig machen.

11. Die Vollendung des Binnenmarktes im Wege der Harmonisierung

1. Gesundheitsaspekte

a) Abgesehen von den im Bereich der Marktorganisationen erforderlichen bereits erwähnten Anpassungen stellen sich Aufgaben im Bereich der Harmonisierung. Die betroffenen Materien sind höchst unterschiedlich, selbst wenn man sich auf den rein landwirtschaftlichen Bereich beschränkt (Pflanzenschutz, Zertifizierung von Saatgut und Vermehrungsgut von Obstbäumen, Tierschutz, Tierzucht, Futtermittel, Tierseuchen, Lebensmittel; auch Düngemittel und Tierarzneimittel sollten wegen des sachlichen Zusammenhanges erwähnt werden, doch sind sie nach den Regeln des EG-Vertrages keine landwirtschaftlichen Erzeugnisse).

Zu diesen Bereichen hat die Gemeinschaft ein umfangreiches Programm aufgestellt, das schon teilweise erfüllt ist, aber bis Ende 1992 noch zur Verabschiedung einer Anzahl von Einzeltexten führen soll, die im Detail zu behandeln nicht möglich ist. Grundsätzlich folgt die Kommission bei ihren Vorschlägen folgender Strategie:

Wie es Artikel 100a Absatz 3 EGV vorschreibt, soll in allen Mitgliedsstaaten ein hohes Schutzniveau erreicht werden; dem dienen u.a. spezifische Vorschriften über die Bekämpfung von Tier- und Pflanzenkrankheiten (Schädlingen). Auf diese Weise kann ein einheitlicher Gesundheitsstatus in der Gemeinschaft geschaffen werden, so daß die derzeit noch bestehenden Handelshemmnisse entfallen können. Diese Handelshemmnisse sind nicht ipso iure rechtswidrig: Artikel 36 des EWGV und die (in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten) inhärenten Schranken des Artikels 30 EWGV erlauben derartige Beschränkungen, vor allem im Interesse der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, aber auch zum Schutz des Verbrauchers (allgemein, außerhalb der Gesundheitsaspekte). Diese nationalen Beschränkungen müssen aber entfallen, wenn eine gemeinschaftliche Harmonisierung erreicht ist.

b) In vielen Fällen, vor allem im Bereich der Krankheiten bei Tier und Pflanze, wird es aus objektiven Gründen nicht möglich sein, vor dem 1.1.1993 einen einheitlichen Gesundheitsstatus in der ganzen Gemeinschaft zu erreichen. Im pflanzlichen Bereich bestehen auch objektive regionale Unterschiede geographisch-klimatologischer Natur, denen Rechnung zu tragen ist.

In derartigen Fällen darf es gleichwohl nicht zu einer Aufrechterhaltung nationaler Grenzen kommen; die Lösung des Problems findet sich in der Verlagerung der Kontrollen: Es darf nicht mehr bei der Einfuhr kontrolliert werden; vielmehr muß bei der Versendung der Ware sichergestellt werden, daß den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts oder - soweit noch anwendbar - des Rechts des Bestimmungslandes Genüge getan ist; stichprobenweise darf auch beim Bestimmungsort kontrolliert werden. Eine solche Regelung setzt aber auch voraus, daß in allen Mitgliedstaaten in gleicher Weise vorgegangen wird, so daß die nationalen Behörden auf die ordnungsgemäße Anwendung der einschlägigen Vorschriften bauen können. Eine derartige Zusammenarbeit ist nur auf der Basis gegenseitigen Vertrauens möglich; diese zu schaffen, ist ein ernstes Bestreben der Kommission.

c) Ein weiterer wichtiger Aspekt der Harmonisierung ist die Ausweitung bestehender Regeln auf noch nicht erfaßte Bereiche. So ist beispielsweise die große Mehrzahl der Veterinärrichtlinien auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten bezogen, während der innerstaatliche Warenverkehr und die Einfuhren aus Drittländern nicht gemeinschaftlich geregelt sind. Hier müssen die geltenden Regeln mit den eventuell erforderlichen Anpassungen auf die noch nicht erfaßten Bereiche ausgeweitet werden.

d) Die zu erwartenden gemeinschaftlichen Regeln dürften sich zwar auf die Produktion spürbar auswirken, sind aber in höherem Maße auf der Ebene der Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe anwendbar. Der stärkere Wettbewerb, dem diese durch den Wegfall der materiellen und technischen Handelshemmnisse ausgesetzt sein werden, dürfte sie zu Anstrengungen veranlassen, diesen Wettbewerbsdruck zu vermindern bzw. neue Märkte in anderen Mitgliedstaaten zu erschließen. Beide Tendenzen dürften größere Strukturen fördern, gegebenenfalls sogar landübergreifende Zusammenschlüsse veranlassen; dafür gibt es schon eindrucksvolle Beispiele.

Daraus werden auch strukturelle Konsequenzen auf der Erzeugerebene abgeleitet werden müssen. Der Erzeuger muß seine Stellung gegenüber der stärkeren Position der Vermarkter/Verarbeiter zu verbessern und zu befestigen bemüht sein. Das ist nicht neu; diese Situation kennzeichnet seit langem die Entwicklung der europäischen Landwirtschaft. Durch die Vollendung des Binnenmarktes wird sich die Lage jedoch verschärfen, die Entwicklung zu größeren Dimensionen beschleunigen.

Neben der einzelbetrieblichen strukturellen Verbesserung ist wohl auch an überbetriebliche Zusammenschlüsse oder Zusammenarbeit zu denken; ob sich dabei die "Interprofession" nach französischem Vorbild - die Kommission bereitet für gewisse Sektoren Vorschläge in diesem Sinn vor - als angemessene Lösung herausstellen wird, bleibt abzuwarten.

2. Qualitätsaspekte

Im Weißbuch hat sich die Kommission grundsätzlich zu der Auffassung bekannt, daß die Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene nur zwingende Erfordernisse über Gesundheit und Sicherheit festlegen soll, während für andere Fragen - also insbesondere die der Qualität (Herstellungsmethode, Zusammensetzung eines Erzeugnisses, Qualitätsstufen/Handelsklassen) - die nationale Kompetenz fortbestehen soll. Dieses Konzept scheint um so einfacher durchzusetzen, als die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil "Cassis de Dijon") den freien Warenverkehr für alle in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse garantiert. Die Qualitätsnormen der Mitgliedstaaten können also durchaus unterschiedlich sein -sie erlauben aber nicht, den Markt gegenüber Erzeugnissen abzuschotten, die den nationalen Vorschriften nicht entsprechen.

Diese Rechtsprechung, die das Prinzip des freien Warenverkehrs als Grundlage eines gemeinsamen Marktes gleichsam mit Verfassungsrang ausstattet, stützt sich jedoch auf die vergleichsweise undifferenzierte Vorschriften des EWG-Vertrags und vermag daher - aus der Sicht der Agrar- wie der Verbraucherpolitik - nicht in allen Fällen zu befriedigenden Ergebnissen zu gelangen. Die Freiheit des Warenverkehrs fördert zwar den Wettbewerb und die Einführung neuer Produkte, aber damit auch solcher, die die ursprünglichen landwirtschaftlichen Erzeugnisse verdrängen.

Durch die zunehmende Weiträumigkeit des Europäischen Marktes, stehen sich so mehr und mehr Erzeugnisse gleicher Art oder gleicher Bestimmung doch mit - je nach den kulinarischen und lebensmittelrechtlichen Traditionen - unterschiedlichen Herstellungsmethoden gegenüber, damit aber auch schlichtweg gute und schlechte Qualitäten (wobei hier dahinstehen mag, wie man "gute" Qualität definieren könnte). Nun dürfte sich auf dem Markt gute Qualität wohl gegen schlechte behaupten, wenn nur der Erzeuger hoher Qualität wirtschaftlich in der Lage ist, den Zeitraum durchzustehen, den die Verbraucher benötigen, um die erforderlichen Erfahrungen zu machen. Das ist bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen um so zweifelhafter, als die Produktionsmenge nicht notwendigerweise groß, dagegen die Kosten in der Regel relativ hoch sind; regionale Spezialitäten seien als Beispiel genannt. Gerade derartige Spezialitäten verdienen aber besonderes Augenmerk, weil sie der landwirtschaftlichen Erzeugung Marktnischen zu erschließen erlauben, die sonst nicht genutzt werden könnten.

Die Kommission hat daher schon in ihrem Grünbuch von 1985 darauf hingewiesen, daß die Diversifizierung und eine Produktion höherer Qualität eine wichtige Rolle bei der Förderung des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse und bei der Vermeidung von Überschüssen spielen.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente sollte eine gemeinschaftliche Regelung von Qualitäts- und Bezeichnungsfragen nicht schlechthin abgelehnt werden; für gelbe Streichfette z.B. hat die Kommission diese Notwendigkeit in Berichten an den Rat ausdrücklich unterstrichen. Doch gilt immer noch, daß Vorschriften über die Rezeptur - Zusammensetzung und Herstellungsmethode einzelner Erzeugnisse - nicht auf EG-Ebene festgelegt werden; hierfür wäre eine Normierung durch die betroffenen Wirtschaftskreise selbst besser geeignet. Leider stößt die Vorstellung der Normierung bei den Lebensmittelherstellern auf nur geringe Gegenliebe; denn Normen haben keine rechtlich bindende Wirkung und bieten deshalb keine Garantie dafür, daß alle Produzenten sich an sie halten. Normen sind bislang typisch für die industrielle Erzeugung und dürften daher - wenn auch ihre qualitätsfördernde Wirkung ganz unbestritten ist - eher für die Massenproduktion von Bedeutung sein. Nichtsdestoweniger ist ihre Ausdehnung auf den Lebensmittelbereich durchaus dankbar und erwünscht, und die Gemeinschaft könnte durch geeignete Rahmenvorschriften - Schutz gegen Mißbrauch und Täuschung - derartige Initiativen fördern.

Es kann, angesichts der grundsätzlichen Haltung der Kommission nicht angenommen werden, daß in absehbarer Zukunft für Qualitätsanforderungen und Bezeichnungsfragen eine Rechtsharmonisierung "vertikaler" Natur, d.h. für einzelne Erzeugnisse, in nenenswertem Umfang erfolgen wird; dagegen ist es denkbar, daß die Gemeinschaft Vorschriften horizontaler Natur erläßt, die es einzelnen Erzeugern bzw. Erzeugergruppen und Erzeugnissen auf freiwilliger Basis ermöglichen, sich zu profilieren und von der großen Masse abzuheben. In ihrem Bericht über die Zukunft des ländlichen Raumes hat die Kommission zwei mögliche Wege aufgezeigt:

- eine Definition und Protektion von Ursprungsbezeichnungen über den Weinsektor - in welchem derartige Regeln seit langem gelten - hinaus und
- die Schaffung von Spezialitätsattesten nach französischem Vorbild ("Labels de qualité").

Es handelt sich darum, gemeinschaftsweit gültige Rahmenvorschriften zu erlassen, die den besonderen Charakter gewisser Erzeugnisse hervorheben und schützen; ein Beispiel bietet die vor kurzem vom Rat verabschiedete Verordnung über "biologische" oder "alternative" Erzeugung. Einzelheiten sind noch nicht definiert, doch laufen die Arbeiten bei der Kommission, die noch 1990 zum Abschluß kommen sollen.

III. Aspekte der Strukturpolitik

1. Allgemeines

Die Strukturpolitik der Gemeinschaft wurde vor kurzem reformiert und in diesem Zusammenhang ist ihre Linie neu definiert worden. Im landwirtschaftlichen Bereich sind die eingetretenen Änderungen vor allem prozeduraler Natur, ohne daß sich die wesentliche Ausrichtung geändert hätte: Strukturpolitik ist die Fortsetzung der Marktpolitik mit anderen Mitteln.

Der leistungsfähige und wettbewerbsorientierte bäuerliche Familienbetrieb ist daher nach wie vor das von der Strukturpolitik geförderte Leitbild.

Investitionsbeihilfen sind neben ausbildungsfördernden Maßnahmen das wesentliche Element dieser Politik. Daneben werden mehr und mehr zusätzliche Elemente mit einbezogen, die

- als Begleitmaßnahmen zur restriktiven Preispolitik produktionsbeschränkende Effekte haben (wie die Flächenstilllegung, die Extensivierung, der Vorruhestand)
- neue Produktionsorientierungen geben (Erzeugungsumstellung, Förderung des "Nonfood"-Bereiches)
- die Entwicklung des ländlichen Raumes fördern. So sind beispielsweise die beachteten horizontalen Qualitätsvorschriften eine in die Förderung des ländlichen Raumes eingebettete Einzelmaßnahme.

Die einzelnen Ziele überschneiden sich vielfach; so sind auch Flächenstilllegung und Extensivierung unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes von Bedeutung. Der Umweltschutz gewinnt überhaupt immer mehr Gewicht. Nach verhältnismäßig bescheidenen Anfängen enthält die Effizienzverordnung (EWG) Nr. 797/85 nunmehr eine ganze Reihe von diesbezüglichen Vorschriften; umgekehrt sind die umweltorientierten Vorschläge über den Nitratgehalt des Grundwassers von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Landwirtschaft. Auch die neue Forstpolitik und die altbekannte Ausgleichszulage für die landwirtschaftlichen Betriebe in den Berggebieten können in diesem Zusammenhang genannt werden.

Die Auffassung allerdings, daß gleichsam jeder Landwirt durch seine der Natur verpflichtete Tätigkeit als designerter Umwelterhalter und -schützer einen Anspruch auf Ausgleich seiner im Allgemeininteresse gemachten Anstrengungen geltend machen könne, kann die Kommission nicht teilen. Nur dort, wo eine über das normale Wirtschaften hinaus gehende Leistung - sei es durch zusätzliche Belastung, sei es durch Nutzungseinschränkung - erbracht wird, kann man an eine finanzielle Unterstützung denken, und auch dann nur unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips.

Ein zusätzliches Element, das in Zukunft die strukturelle Entwicklung beeinflussen dürfte, ist der technische Fortschritt, vor allem im Bereich der Biotechnologie. Die damit verbundenen Fragen (genetisch modifizierte Pflanzen und Tiere; Verwendung von Hilfsmitteln wie Hormonen, BSE u.a.) werfen schwierige Fragen auf, die nicht nur wirtschaftlicher und rechtlicher Natur sind. Die Kommission bemüht sich, für alle diese Fragen um eine ausgewogene Haltung, die der technischen Entwicklung, der Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, den Notwendigkeiten ökologischer Natur sowie den Bedürfnissen und Erwartungen der Verbraucher Rechnung trägt. Man kann sich nicht dem technischen Fortschritt verschließen; aber Auswüchse müssen vermieden und Fehlentwicklungen muß vorgebeugt werden. Bei der Beurteilung dessen, was eine Fehlentwicklung ist, dürften sich die Geister manchmal scheiden.

In jedem Fall werden sich aus den zu diesen Fragen getroffenen Entscheidungen Konsequenzen für die Strukturen ergeben; je höher der technische Aufwand, desto mehr Anforderungen werden an die intellektuellen und ökonomischen Fähigkeiten des Landwirts gestellt werden.

Die aus dieser Entwicklung zu erwartenden Produktionssteigerungen können ihrerseits nicht ohne Rückwirkung auf die Markt- und Preispolitik bleiben.

2. Die Problematik in der DDR

Die Frage der Agrarstrukturen ist von besonderer Bedeutung für die DDR; die Kommission hat dem in ihren Vorschlägen Rechnung getragen.

a) Für die Intervention der Strukturfonds in den Gebieten der DDR hat die Kommission einen zusätzlichen Rahmenbetrag in Höhe von 3 Mrd. ECU vorgeschlagen. Dieser Betrag wird die gesamten strukturpolitischen Hilfen der Gemeinschaft im Rahmen eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts für die fünf prioritären Ziele der Fonds (darunter auch die Anpassung der Agrarstrukturen) abdecken, einschließlich der Ausgaben für Maßnahmen, die in der übrigen Gemeinschaft im Rahmen der finanziellen Zuweisungen für Gemeinschaftsinitiativen finanziert werden. Konkrete Vorschläge für regionale Fördermaßnahmen konnten aber noch nicht vorgelegt werden, da die erforderlichen statistischen Daten fehlen.

b) Horizontale strukturpolitische und sonstige Maßnahmen sind in der DDR-Landwirtschaft dringend notwendig, um den Landwirten zu helfen, sich rasch und unter sozial verträglichen Bedingungen der neuen Situation anzupassen.

Die Schwierigkeiten rühren zunächst daher, daß die Erzeugungsstrukturen unwirtschaftlich groß sind. Es ist wahrscheinlich, daß sich diese Strukturen wandeln; die Gemeinschaft würde diesen Wandel fördern, wird ihn aber nicht erzwingen. Deshalb werden die Förderungsmaßnahmen so ausgestaltet, daß sie auch dem bäuerlichen Familienbetrieb gerecht werden und damit eine gewisse Zielvorgabe setzen.

Auf diese Weise soll sich unter den Rahmenbedingungen der EG-Politik und der neuen eigentumsrechtlichen Bestimmungen ein neues wirtschaftlich solides Gleichgewicht herausbilden. Doch sollen die strukturpolitischen Maßnahmen in bezug auf die möglichen verschiedenen organisatorischen und eigentumsrechtlichen Strukturen der landwirtschaftlichen Betriebe neutral sein und jeder Art von Landwirtschaft, die sich in dem Gebiet der ehemaligen DDR frei entwickelt, eine faire Chance geben.

Was die klassischen Investitionsbeihilfen anbetrifft, sind keine Probleme für die wenigen, bereits existierenden privaten landwirtschaftlichen Betriebe in Sicht. Für die bestehenden oder neuen landwirtschaftlichen Großbetriebe (Genossenschaften) und die neuen landwirtschaftlichen Familienbetriebe werden jedoch Anpassungen notwendig. Zur Bewältigung der Probleme hat die Kommission vorgeschlagen, die Höchstbeträge der förderfähigen Investitionen für die DDR spürbar heraufzusetzen sowie die für eine Investitionsbeihilfe in Betracht kommende Zahl von Kühen und Schweinen zu erhöhen. Für neue landwirtschaftliche Familienbetriebe gibt es in den bestehenden Gemeinschaftsvorschriften keine der spezifischen Befürnisse der DDR wirklich angemessene Regelung. Deshalb wurde als Lösung eine nationale Beihilfe vorgeschlagen.

Für die Stabilisierung der Produktion und zur Umweltverbesserung im ländlichen Raum beitragenden Flächenstillegungs- und der Extensivierungsregelung, wurden Ausnahmen nur bei ersterer vorgeschlagen (Ausweitung der stillzulegenden Mindestfläche und Einbeziehung von Kartoffelanbauflächen wegen der derzeitigen Produktionsstruktur).

c) Die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Produkte ist angesichts der derzeitigen großen Absatzprobleme wahrscheinlich die dringendste Aufgabe. Deshalb wurde vorgeschlagen, eine gemeinschaftliche Teilfinanzierung von operationellen Programmen vorzusehen, die in Ermangelung echter sektoraler Pläne 1991 vorgelegt werden.

Grundsätzlich beabsichtigt die Kommission darüberhinaus staatliche Beihilfen für die Strukturanpassung in Fällen zu genehmigen, in denen die herkömmlichen Gemeinschaftsregelungen für die Strukturanpassung unter den derzeitigen Gegebenheiten in der DDR ungeeignet oder nicht anwendbar erscheinen.

IV. Einkommensbeihilfen

Damit ist ein letzter Punkt angesprochen, der hier kurz behandelt werden soll. In der Vergangenheit, als Preispolitik identisch mit Einkommenspolitik war, hat die Gemeinschaft im Prinzip Einkommensbeihilfen, vor allem nationale, strikt abgelehnt, da sie von der allgemeinen Linie abwichen. Im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes hat die Kommission im Weißbuch auch noch einmal unterstrichen, daß sie eine scharfe Kontrolle der nationalen Beihilfen durchzuführen beabsichtige; in der Tat kann man Beihilfen gewissermaßen als das "Negativ" von Handelshemmnissen ansehen.

Das schließt allerdings nicht aus, daß im Rahmen der gemeinschaftlichen Agrarpolitik direkte Einkommensbeihilfen eingeführt werden - so geschehen mit der VO 768/89, die den Mitgliedstaaten erlaubt, vorübergehende Einkommensbeihilfen zum Ausgleich der aus der Reform der Agrarpolitik resultierenden Nachteile zu gewähren.

In den Bedingungen, die für die Gewährung dieser Beihilfe erfüllt sein müssen, kommen auch soziale Elemente zum Tragen, ein Aspekt, der auch in anderem Zusammenhang (Sonderregeln für Kleinerzeuger) aufscheint und in der Agrarpolitik der Gemeinschaft zunehmend Gewicht gewinnt. Indessen darf der soziale Aspekt nicht ein Hemmschuh für notwendige strukturelle Veränderungen werden; es wird nicht einfach sein, hier das erforderliche Gleichgewicht zu schaffen.

Es liegt auf derselben Linie, wenn speziell für die Umwälzungen in der Landwirtschaft der DDR Ausnahmen vom allgemeinen Beihilfeverbot vorgesehen sind. Die Anpassung an die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Umstellung der Verbrauchergewohnheiten (Qualitätsanforderungen) und die strukturellen Umwälzungen bringen wirtschaftliche und soziale Probleme mit sich, die unorthodoxe Lösungen - im wesentlichen im Wege nationaler Beihilfen - notwendig machen. Dazu kommt, daß viele der bestehenden landwirtschaftlichen Großbetriebe hochverschuldet sind und deshalb an der sich aus der Übernahme des gemeinschaftlichen Preisniveaus ergebenden Erlösminderung besonders schwer zu tragen haben. Daher werden in der Übergangszeit spürbare Einkommens- und Liquiditätsprobleme entstehen, für die eine Lösung auch nur durch ein vorübergehendes nationales Hilfsprogramm gefunden werden kann. Dieses Programm muß jedoch so ausgestaltet sein, daß es nicht notwendige strukturelle Anpassungen verhindert; nur überlebensfähige Einheiten sollen gefördert werden, eine Bedingung, die soziale Härten im Einzelfall nicht ausschließt. Aber für diese müssen Lösungen auf anderen Wegen gefunden werden.

Zusammenfassung

Die grundsätzliche Orientierung der Kommission für die gemeinsame Agrarpolitik hat sich seit der Vorlage des Grünbuchs 1985 nicht geändert.

- Grundlage: restriktive Preispolitik und Förderung des Marktgleichgewichts; Intervention nur als "Sicherheitsnetz"; Stabilisatoren sind weiterhin erforderlich. die GATT-Verhandlungen dürften zu einer Senkung des Stützungs niveaus führen; der Außenschutz (Einfuhrbelastungen, Ausfuhrsubventionen) wäre entsprechend anzupassen. Auch die Öffnung nach Osten und die Ausweitung der Beziehungen zu den EFTA-Ländern dürften mit Zugeständnissen betreffend den Außenschutz einhergehen.
- Die Einbeziehung der DDR in die gemeinsame Agrarpolitik bringt für die letztere keine wesentlichen Änderungen; jedoch sind für das Gebiet der DDR zeitweilige Ausnahmen im Rahmen der Marktorganisation (Stabilisatoren, Intervention, Qualitätsanforderungen) und Sonderregeln im Strukturbereich erforderlich. Auch sonst unzulässige nationale Beihilfen werden für eine Übergangszeit erlaubt.
- Die Vollendung des Binnenmarktes ist der letzte Schritt auf einem seit den Anfängen der Agrarpolitik eingeschlagenen Weg. Für bestimmte Erzeugnisse sind Minimal-Marktorganisationen erforderlich; das Währungsausgleichssystem wird aufgegeben. Im Bereich der Harmonisierung wird ein hoher Gesundheitsstatus angestrebt; Grenzkontrollen entfallen; für bestimmte Bereiche Ausweitung der bestehenden Regeln auf den innerstaatlichen und den Drittlandshandel.
- Restriktive Preispolitik, Vollendung des Binnenmarktes und Senkung des Stützungspreinsniveaus fördern den Wettbewerb; strukturelle Anpassungen sind daher unvermeidlich. Leitbild der Strukturpolitik bleibt der leistungsfähige, fortschrittsorientierte bäuerliche Familienbetrieb. In der DDR wird die Entflechtung der Großbetriebe gefördert, aber nicht erzwungen.
- Gesteigerter Wettbewerb zwingt zu Diversifizierung und Qualitätssteigerung der landwirtschaftlichen Produktion.
- Die Landwirtschaftspolitik weitet sich zur Politik des ländlichen Raums und nimmt soziale Elemente sowie Umweltschutzgesichtspunkte auf.

ZIELE UND STRATEGIEN DES BML FÜR DIE DEUTSCHE LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT IM EG-BINNENMARKT UND IM GEEINTEN DEUTSCHLAND

von
Walter KITTEL, Bonn

Gestatten Sie mir zunächst eine kurze Vorbemerkung, bevor ich zu meinem eigentlichen Vortragsthema komme.

Es hat eine gewisse Tradition, daß der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - oder einer seiner Staatssekretäre - ein Grußwort an die Teilnehmer der GEWISOLA-Jahrestagung richtet. Wenn ich meine guten Wünsche für das Gelingen dieser Tagung in diesem Jahr erst am Abschlußtag Ihrer Veranstaltung anbringen kann, so liegt das an den Terminvorgaben auf EG-Ebene. Gestern und vorgestern fand das informelle Treffen der EG-Agrarminister auf Einladung der italienischen Präsidentschaft in Palermo statt. Auch dort haben Minister Kiechle und ich die Gelegenheit genutzt, unseren Amtskollegen die Belange der Agrarreformen auf dem Gebiet der bisherigen DDR, vor allem im Hinblick auf den künftigen EG-Binnenmarkt, nahezubringen.

Damit wären wir schon direkt im Thema meines Referates; ich möchte aber nicht versäumen, Ihnen zu versichern, daß mein Minister und seine Mitarbeiter großen Wert auf den fachlichen Rat der Agrarwissenschaften legen und eine Tagung wie diese, zumal bei einem so praxisnahen Tagungsthema, als idealen Berührungspunkt zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik verstehen. Ich darf noch erwähnen, daß gerade im Zusammenhang mit der Wiedererlangung der deutschen Einheit, aber auch dem EG-Binnenmarkt, unser Haus sehr rasch umfassenden fachlichen Rat seitens der Agrarwissenschaften erhalten hat. Ich nehme diese Gelegenheit gerne wahr, Ihnen allen den Dank dafür auszusprechen.

Der Tagungsleitung möchte ich danken, daß sie kurzfristig das Tagungsthema um den Aspekt der deutschen Einigung erweitert hat. Wie gut sie daran getan hat, wird am heutigen Tage, einem wahrlich historischen Datum, besonders deutlich. Der Anlaß des heutigen Staatsfeiertages ist ein wirklicher Grund zum Feiern: Nach über 40 Jahren der Trennung konnte der zentrale Auftrag unseres Grundgesetzes, die nationale Einheit wiederherzustellen, erfüllt werden, und freie und geheime Wahlen für einen gemeinsamen Deutschen Bundestag werden in Kürze stattfinden. Diese Entwicklung war noch vor einem Jahr nicht in Ansätzen erkennbar. Daß sie aber weitreichende Auswirkungen auch auf den Agrarsektor hat, wird immer deutlicher.

Auch mein Vortrag war ursprünglich nur auf den künftigen EG-Binnenmarkt ausgerichtet, wurde dann aber entsprechend den aktuellen Entwicklungen um den Aspekt der deutschen Vereinigung und ihrer Auswirkungen auf den Agrarbereich erweitert. Nun kann ich vor diesem Kreis davon ausgehen, daß Sie sich alle bereits selbst auf wissenschaftlicher Ebene sowohl mit dem Thema "Binnenmarkt" wie auch "DDR-Landwirtschaft" beschäftigt haben, zumindest im Rahmen der vorangegangenen beiden Tage. Ich möchte daher meine Ausführungen auf einige Leitlinien und aktuelle Schwerpunkte begrenzen.

Natürlich kann man "EG-Binnenmarkt" und "Deutsche Vereinigung" gedanklich voneinander trennen, wenn man aus sektoraler Sicht die Einzelaspekte analysiert. Bei einer gesamtpolitischen Betrachtung neige ich jedoch vielmehr dazu, beide Einigungsprozesse als

sich ergänzende Bausteine für einen gesamteuropäischen Einigungsprozeß zu verstehen (dessen Entwicklung auch 1992 noch nicht abgeschlossen sein wird, wie die Beitrittswünsche einiger europäischer Staaten zeigen). Wer hätte eine solche Entwicklung zu hoffen gewagt, als Anfang der 80er Jahre allenthalben von der "Eurosclerose" und der Verlagerung des Zentrums der Weltwirtschaft in den pazifischen Raum gesprochen wurde?

Stattdessen werden wir heute von allen "Drittländern" Europas - schon diese Bezeichnung drückt vieles aus -, aber auch Japan und anderen entwickelten Industriestaaten um die Wiedererstarkung des Europagedankens bewundert, beneidet, z.T. auch beargwöhnt. Das Binnenmarktprogramm der Einheitlichen Europäischen Akte, zum Beschlußzeitpunkt noch Zukunftsmusik, hat sich inzwischen verselbständigt; von den knapp 300 Vorhaben des sog. "Weißbuches" der EG-Kommission wurden ca. zwei Drittel bereits beschlossen, und wir sind alle guter Hoffnung, daß die restlichen Maßnahmen bis Ende 1992 ebenfalls realisiert werden. Auch der Zeitplan für die Schaffung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion konnte bisher eingehalten werden. Insofern ist der EG-Binnenmarkt politisch gesehen ein "Zug in voller Fahrt". Für die anderen europäischen Staaten, die nicht zur derzeitigen Gemeinschaft gehören, hat das Thema eine große politische Anziehungskraft. Wenn Sie aus dieser Sicht Gorbatschow's Bild vom "Europäischen Haus" sehen, können Sie die Verbindung zum deutschen Einigungsprozeß auch so beschreiben, daß ein großer Teil dieses "Europäischen Hauses" bereits renoviert und modernisiert wurde (wobei sich die Mieter der 12 Wohnungen gegenseitig helfen); allerdings hat der eine Mieter seine Wohnung nun kurzfristig noch etwas vergrößert, indem er die kleine und stark renovierungsbedürftige Nachbarwohnung seines Bruders mit übernommen hat.

Ich will dieses Bild nicht überstrapazieren und zum Gesamtkunstwerk ausmalen; ich wollte nur andeuten, daß der Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten im gesamteuropäischen Zusammenhang zu sehen ist und auch nur in diesem politisch so reibungslos vollzogen werden kann, wie er gegenwärtig abläuft.

Damit sollte nicht gesagt werden, daß es keine Probleme gäbe -natürlich gibt es sie, sowohl beim EG-Binnenmarkt wie bei der deutschen Vereinigung. Sie liegen aber nicht im grundsätzlichen politischen Bereich, sondern im Detail.

Womit wir bei der Landwirtschaft sind.

Für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft wird der EG-Binnenmarkt sicherlich zu einer Verstärkung des Wettbewerbs führen. Hinzu kommen die Auswirkungen der GATT-Verhandlungen, die für den Agrarsektor zu einer gewissen Reduzierung des Schutzniveaus führen können. Mittelfristig werden auch die Betriebe der bisherigen DDR, sobald sie den Anpassungsprozeß an unser Wirtschaftssystem abgeschlossen haben, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis stellen.

Die Ziele des BML sind daher zunächst generell darauf gerichtet, die Wettbewerbsstellung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft so zu verbessern, daß sie sich im EG-Binnenmarkt behaupten kann. Denn natürlich ist die Zielsetzung des Landwirtschaftsgesetzes von 1955 nach wie vor gültig; danach ist "der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft ... zu sichern; damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleich-

barer Berufsgruppen angeglichen werden".¹ Das Landwirtschaftsgesetz nennt auch die zu ergreifenden Maßnahmen - "insbesondere die Handels-, Steuer-, Kredit und Preispolitik,-" um "ihre Produktivität zu steigern."² Ich meine, daß die Väter dieses Gesetzes damit den auch heute noch entscheidenden Punkt genannt haben: Da die Landwirtschaft nicht nur von staatlichen Transferzahlungen abhängig sein, sondern sich den wesentlichen Teil ihres Einkommens am Markt erwirtschaften will, bleiben Produktivitätssteigerungen notwendig. Artikel 39 des EWG-Vertrages wird sogar noch deutlicher, wenn er bei den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik die Produktivitätssteigerung an erster Stelle nennt und den technischen Fortschritt, die Rationalisierung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren ausdrücklich als Mittel hierzu auflistet.

Unseren Landwirten sind diese Zusammenhänge bewußt. Neu ist dieser wichtige Punkt jedoch für die Landwirtschaft der bisherigen DDR. Auch für sie werden zwar mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten das Landwirtschaftsgesetz von 1955 und der EWG-Vertrag unmittelbar geltendes Recht, aber der Kenntnisstand und die Einstellung dazu sind nach vierzig Jahren Kommandowirtschaft und staatlicher Stückkostensubventionen noch nicht in vollem Umfang gegeben, vor allem aber nicht - wie wir in jüngster Zeit bemerken mußten - bei denjenigen, die nach wie vor in den verschiedenen Ebenen der Agrarverwaltung der früheren DDR die neuen Zeichen nicht verstanden hatten (oder nicht wollten). Jedoch bin ich sicher, daß dieser Lernprozeß schnell vonstatten gehen wird. Um mit Ludwig Erhard zu sprechen: "Wir können also schon mit einiger Gelassenheit den trüben Prophezeiungen derer entgegensehen, die in ihrer rationalen "Vollkommenheit" wieder einmal die menschlichen und sozialen Imponderabilien, die Impulse und Energien vergessen werden, die sich eben nicht auf eine rechenhafte Formel bringen lassen. Gerade die Not der noch unter Tyrannei lebenden Menschen, ihr Hunger und ihr Mangel an allem, was das Leben noch lebenswert macht, werden sich als eine mächtige, vorwärtsdrängende Kraft erweisen und der menschlichen Arbeit fast ungeahnte Anwendungsmöglichkeiten bieten."³ So Ludwig Erhard 1953 wörtlich zu " wirtschaftlichen Problemen der Wiedervereinigung".

Kurz gesagt: Die grundlegenden agrarpolitischen Ziele werden sich weder durch den EG-Binnenmarkt noch durch die Vereinigung der beiden deutschen Staaten ändern. Nach wie vor gilt, daß wie eine vielfältig strukturierte und umweltverträgliche Landwirtschaft anstreben, deren Schwerpunkt in bäuerlicher Wirtschaftsweise liegt. Aber unabhängig von der Betriebsform müssen im zunehmendem Wettbewerb der EG künftig alle Produktivitätsreserven wahrgenommen werden.

Durch die Einbeziehung der DDR-Landwirtschaft kommt eine neue Dimension in diese Zielsetzung: Für Großbetriebsformen der bisherigen DDR, in welcher Rechtsform auch immer, muß Chancengleichheit bestehen. Wir werden uns damit befassen müssen, was z.B. Chancengleichheit in der Förderungs- und Steuerpolitik bedeutet, und auf Förderswellen und Prosperitätsklauseln wird die Struktur der Landwirtschaft auf dem Gebiet der bisherigen DDR nicht ohne Einfluß bleiben.

1) vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 31 (1955), S. 565.

2) vgl. ebenda.

3) vgl. Bulletin des Presse und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 174/S. 1453 vom 12.09.1953.

Welche Strategien und welcher Handlungsbedarf ergeben sich aus diesen Zielen?

Ich möchte hierbei gedanklich unterscheiden zwischen

- den Strategien für die Landwirtschaft im gesamten Deutschland, d.h. dem mittelfristigen Handlungsbedarf,
- den Maßnahmen, die speziell für die Land- und Ernährungswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland notwendig sind, und
- dem Handlungsbedarf, der speziell für die Agrarwirtschaft auf dem Gebiet der bisherigen DDR kurz- und mittelfristig umzusetzen ist.

Lassen Sie mit letzterem beginnen:

In Artikel 15 des Staatsvertrages über die Wirtschafts-, Währungs und Sozialunion hatte sich die DDR zwar verpflichtet, ein Preisstützungs- und Außenschutzsystem entsprechend den EG-Marktordnungen einzuführen; zum Schutz ihrer Landwirtschaft waren jedoch Übergangsregelungen, insbesondere mengenmäßige Beschränkungen im Handel, vorgesehen, die bei gewissen tierischen Produkten Mindestpreise ermöglichen sollten. Außerdem sollte die innerdeutsche Grenze vorerst noch die Außengrenze der EG darstellen. Diese im Mai dieses Jahres unterzeichnete Vereinbarung war schon im Juli von der Realität überholt worden: Die Verbraucher fragten andere Produkte nach - nicht immer rational, aber menschlich verständlich -, die Mindestpreise für Milch und Fleisch konnten nicht durchgesetzt und die mengenmäßigen Beschränkungen nicht eingehalten werden.

Das Ergebnis ist Ihnen bekannt: Ab 1. August wurden alle mengenmäßigen Beschränkungen im innerdeutschen Handel beseitigt, so daß überschüssige DDR-Agrarprodukte ungehindert zur Verarbeitung in die Bundesrepublik fließen konnten, zum Ausgleich der Mengen, die als Fertigwaren der Ernährungswirtschaft in die DDR geliefert wurden (in den ersten 6 Monaten dieses Jahres hatten sich die Lieferungen in die DDR bei Agrar- und Ernährungsgütern vervierfacht, während die Bezüge nur um 20 % stiegen; allein im Juni waren die Lieferungen in die DDR fast zehnmal so hoch wie im Vorjahresmonat, während die Bezüge sich nur knapp verdoppelten).

Bei den Schweinepreisen des Monats Juli zeigten sich die Folgen dieses Ungleichgewichts besonders deutlich: 3,90 DM je kg Lebendgewicht bei uns gegenüber weniger als 2,- DM je kg für Schweine in der DDR. Hinzu kamen organisatorisch-technische Probleme im Abnehmerbereich, so daß die LPGen in arge Bedrängnis gerieten, z.T. die Löhne nicht auszahlen konnten, Tierschutzprobleme traten auf, kurz: Der abrupte Übergang von einem zum anderen Wirtschaftssystem kam ins Knirschen und Stocken.

Hier mußte geholfen werden. Mit organisatorischer und finanzieller Hilfe der Bundesregierung wurde in der DDR ein Soforthilfeprogramm beschlossen und umgesetzt, das in erster Linie einer Stabilisierung der Märkte und damit einen Stop des Preisverfalls für Agrarprodukte bewirken sollte.

Zu diesen Maßnahmen zählten - neben der eben geschilderten Aufhebung der Kontingente im innerdeutschen Handel - insbesondere die Einführung der staatlichen Intervention - bereits ab 19. Juli für Butter und Magermilchpulver (MMP) und

- schon ab 1. August bei Getreide (im Gegensatz zum 1. November auf dem Gebiet der Bundesrepublik),
und zwar in beiden Fällen entsprechend den in der Bundesrepublik gültigen Preisen!

Außerdem wurden Beihilfen zur Verfütterung von Magermilch und -pulver eingeführt, die finanziellen Mittel zum Export von 40.000 t Butter und 40.000 t MMP in Drittländer bereitgestellt sowie für den Export von je 110.000 t Rind- und Schweinefleisch; hinzu kamen Hilfen für die private Lagerhaltung. (Wenn diese Maßnahmen nicht so schnell wie erhofft Wirkung zeigten, so lag das vor allem an der unzureichenden Information der Betroffenen in der DDR bzw. an der mangelnden Umsetzungskraft in der DDR-Agrarverwaltung).

Kritische Ökonomen unter Ihnen mögen jetzt einwenden, daß nur die altbekannten, finanz-aufwendigen Instrumente der EG-Marktordnungssysteme auf die DDR übertragen wurden - ich meine aber, daß es keine andere Möglichkeit gab, einen völligen Zusammenbruch der Agrarwirtschaft in der DDR zu verhindern! Im übrigen werden hier die Besonderheiten des Agrarsektors offenkundig: Unverkaufte Industrieprodukte sind zwar auch ein Ärgernis und volkswirtschaftlicher Verlust (wegen der bei der Produktion aufgewendeten Faktoren, für die bei besserem Management sicherlich Opportunitätskosten bestanden), aber Agrarprodukte sind verderblich, werden diskontinuierlich geerntet oder müssen - wie in der Tiermast - kontinuierlich geschlachtet und verarbeitet werden, um einen Preisverfall zu vermeiden. Hinzu kommen Probleme des Tierschutzes, und die Bevölkerung reagiert zu recht wesentlich sensibler, wenn überschüssige Milch in den Gully geschüttet wird, als wenn z.B. veraltete Elektroartikel in den Regalen stehenbleiben, auch wenn bei rein volkswirtschaftlicher Betrachtung von den Kosten her kein Unterschied bestünde.

Als weitere kurzfristige Hilfe, die insbesondere auf die Beschäftigten in den LPGen zielt, wurden Anpassungs- und Überbrückungshilfen gewährt, die teilweise pauschal je Arbeitskraft (Preisbruchhilfe) und teilweise in Abhängigkeit von der Liquiditätsslage (Sicherung der Zahlungsfähigkeit) der LPGen geleistet wurden. Voraussetzung für die Anpassungshilfen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit ist bei der Gewährung im nächsten Jahr, daß Betriebsanierungspläne vorgelegt werden, die zum Ziel haben,

- die Rentabilität zu verbessern,
- die Produkte den Marktbedingungen anzupassen und
- eine umweltverträgliche Bewirtschaftung zu gewährleisten.

Mittelfristig wäre es natürlich keine Lösung, Überschüsse zu intervenieren. Deshalb wurden die bei uns gültigen Flächenstillegungs- und Extensivierungsprogramme bereits ab Ende Juli auch den DDR-Betrieben angeboten, und bei Milch wurde die Quotenregelung mit einer Kürzung der Anlieferungsmenge von 8 % in diesem Jahr und weiteren 12 % im nächsten Jahr verfügt. Bei Zucker werden wir allerdings darauf achten, daß die für den Zuckerrübenanbau prädestinierten Standorte entsprechende Quotenanteile im Rahmen der EG-Zuckermarktordnung erhalten.

Bei den anstehenden Reformen sehe ich das Problem weniger in der eigentlichen Produktionstechnik - wenn man von der unsinnigen Trennung von Pflanzen- und Tierproduktion, den jenseits aller Betriebsoptima liegenden Bestands- und Schlaggrößen, den Bodenverdichtungs- und Erosionsproblemen einmal absieht, die vermutlich sogar relativ kurzfristig gelöst werden können. Nein, ich denke an die ordnungspolitische Problematik der bisherigen Agrarverfassung der DDR: Wie mein verehrter Lehrer Erich Carell schon 1948 in

seinem Buch "Bodenknappheit und Grundrentenbildung"⁴ sehr zutreffend abgeleitet hat, "setzt die Grenzproduktivität der landwirtschaftlichen Arbeit als ökonomischer Bestimmungsfaktor der Höhe des Lohnes der landwirtschaftlichen Arbeit die Bodenknappheit und damit das Vorhandensein des Bodenwertes oder - marktwirtschaftlich gesprochen - eines Preises für die Bodennutzung voraus." (Soweit das Zitat). Ich kann daraus nur die Schlußfolgerung ziehen, daß wir auf dem Gebiet der bisherigen DDR nicht nur aus politischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen Zwängen wieder eine freiheitliche Agrarverfassung mit privatem Besitz an Grund und Boden benötigen. Nur so kann die Allokation der Produktionsfaktoren - und hierzu zählt im Gegensatz zur marxistischen Theorie nach unserem Verständnis auch der Boden - wieder einem wirtschaftlichen Optimum zugeführt werden! Daß damit die Eigentumsfreiheit insgesamt verbunden sein muß, versteht sich von selbst.

Der Wissenschaftliche Beirat im BML hat sich in seinem Kurzgutachten über die "Ordnungspolitischen Grundsätze für die Land- und Ernährungswirtschaft der DDR" bereits sehr deutlich für eine Neuregelung der Eigentums- und Nutzungsrechte sowie des Genossenschafts- und Gesellschaftsrechts ausgesprochen und überzeugend dargelegt, weshalb die Bevorzugung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften aufzuheben ist:

Auch bei einer Beendigung der bisherigen Gängelung durch SED-Vorgaben und der Einführung eines Managements, das "nur noch" das betriebliche Wohl im Auge hat, sind diese Betriebe den Privatbetrieben aus diversen Gründen unterlegen (ich erwähne nur die geringere Flexibilität und Leistungsmotivation sowie die Tendenz zur "geschlossenen Gesellschaft" in der LPG).

Auf der anderen Seite repräsentieren die LPGen im wesentlichen die Landwirtschaft der DDR, und eine zügige, flächendeckende Umwandlung in private bäuerliche Betriebe ist aus verschiedenen Gründen nicht zu erwarten.⁵

Deshalb werden sich bald **Mischformen** zwischen den einzelbäuerlichen und kollektiven Betriebsformen bilden. Wichtig scheint es mir zu sein, daß geeignete Modelle entwickelt werden, die den Wünschen und Bedürfnissen der Landwirte entgegenkommen. Hierbei möchte ich auch Sie als Agrarökonom anprechen, **neue Ideen** zu entwickeln.

Jedenfalls ist Herrn Professor Köhne zuzustimmen, wenn er in seinem jüngsten Beitrag für die "Agrarwirtschaft" feststellt, daß erfolgreiche Landwirtschaft nicht in erster Linie eine Frage der Rechtsform ist, sondern entscheidend von der Erfüllung der ökonomischen Effizienzbedingungen abhängt.⁶

Kurzum: Im Agrarsektor der ab heute zum Bundesgebiet zählenden Ländern muß noch einiges getan werden, damit die Wettbewerbsfähigkeit erreicht wird, die im Europäischen Binnenmarkt benötigt wird.

Gleiches trifft für den nachgelagerten Bereich der Ernährungswirtschaft zu, damit die Verbraucher im Regal nicht nur nach westdeutscher Ware greifen. Das gilt für Qualität,

4) Erich Carell, Bodenknappheit und Grundrentenbildung, Freiburg i.Br. 1948, S. 46.

5) vgl. M. Köhne, Erfolgsvoraussetzungen für LPGen, in: "Agrarwirtschaft", Jahrgang 39 (1990), Heft 9, S. 265.

6) vgl. ebenda.

Hygiene, Aufmachung, Verpackung und Frische der Ware. Ich bin sicher, daß durch die Zusammenarbeit zwischen der Ernährungsindustrie beider Teile Deutschlands sowie die Leistungsfähigkeit der Firmen, die im Anlagenbau der Ernährungswirtschaft tätig sind, nach einer Übergangszeit von 2 - 3 Jahren die jetzt noch bestehenden Probleme aus dem Weg geräumt sind, zumal ein wichtiges Investitionshemmnis, nämlich die Rechtsunsicherheit, durch den heute wirksam gewordenen Beitritt zum Teil aufgehoben ist.

Schon vorher sollten sich aber alle beteiligten Firmen bemühen, daß ein möglichst großer Anteil von Waren im Sortiment aufgenommen wird, die aus regionaler Produktion stammen, weil sonst die Absatz- und Beschäftigungsprobleme in der dortigen Land- und Ernährungsindustrie weiter verstärkt würden. Ende August fand in Erfurt deshalb eine von beiden Landwirtschaftsministerien initiierte Gesprächsrunde der deutschen Ernährungswirtschaft statt, an der sich die CMA, die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungswirtschaft sowie die Schwesterorganisation der DDR beteiligten mit dem Ziel, den Absatz der in der DDR produzierten Ernährungsgüter zu steigern. Dies war eine Auftaktveranstaltung; ähnliche werden unter Federführung der CMA folgen.

Aber nicht nur die Ernährungswirtschaft, auch der Handel in der bisherigen DDR muß sich umstellen: Ohne den Aufbau marktwirtschaftlicher Absatz- und Vermarktungsstrukturen bleiben die Erfolge von Reformen bei Produktion und Verarbeitung auf dem Weg zum Verbraucher in den unerfindlichen Wegen der HO-Vermarktung stecken. Nicht zu vergessen die unvollständige Infrastruktur bei Kommunikation und Verkehrswegen: Kurzfristig entstehende Versorgungsengpässe lassen sich natürlich nicht schließen, wenn das Telefonnetz nicht funktioniert oder der LKW des Großhändlers beim Einzelhändler nicht rechtzeitig ankommt.

Zurück zur Landwirtschaft.

Neben den geschilderten Aufgaben im ökonomischen Bereich sehe ich einen weiteren Schwerpunkt im Umweltschutz der Landwirtschaft in der früheren DDR. Angesichts der bisherigen hohen Umweltbelastung wird durch die Übernahme der Umweltgesetze und Verordnungen der Bundesrepublik Deutschland mit der heutigen Vereinigung bereits der erste entscheidende Schritt getan. Der nächste ist der Erlaß entsprechender Vorschriften und Grundsätze durch die neu geschaffenen Bundesländer, wobei wir hinsichtlich Umsetzung und Kontrolle sicher mit einer gewissen Aufbau- und Übergangsphase rechnen müssen. Ziel muß aber sein, eine in unserem Verständnis ordnungsgemäße und umweltverträgliche Landbewirtschaftung einzuführen, vor allem in den Bereichen Pflanzenschutz, Düngung und Gewässerschutz. Außerdem sind Hilfen zur Sanierung ökologischer Altlasten der Landwirtschaft erforderlich. Das betrifft in erster Linie die Stilllegung und Aufforstung von Grenzertragsböden und stark kontaminierten Flächen, die Schließung von Massentierhaltungen mit überhöhten Tierbeständen je Fläche sowie die Energieumstellung im Gartenbau von Braunkohle auf Erdgas oder Erdöl. Außerdem muß wieder Wert gelegt werden auf die Verbesserung und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und die Pflege der Kulturlandschaft als Lebens-, Freizeit- und Erholungsraum - alles Gesichtspunkte, denen in der planwirtschaftlichen Landbewirtschaftung der DDR nur ungenügende Bedeutung beigegeben wurde.

Aus der Auflistung der vielen Probleme im Zusammenhang mit der Land- und Ernährungswirtschaft der bisherigen DDR sollte nicht der Eindruck erweckt werden, die Landwirtschaft in den "Kernländern" der Bundesrepublik sei die Insel der Glückseligkeit.

Auch hier sind viele Probleme noch ungelöst, allerdings sind diese aufgrund der völlig anderen Strukturen, der langjährigen Einbindung in die EG und vor allem des wirtschafts- und ordnungspolitischen Rahmens ganz anders geartet. Um das Gesamtthema unserer Veranstaltung im Auge zu behalten, möchte ich mich auf die Aspekte beschränken, die im Hinblick auf den künftigen EG-Binnenmarkt für die westdeutschen Landwirte besonders relevant sind.

Die zentrale Fragestellung ist, ob die Land- und Ernährungswirtschaft des **bisherigen** Bundesgebietes genug Wettbewerbskraft hat, um dem Konkurrenzdruck in einem einheitlichen Europäischen Binnenmarkt gewachsen zu sein, bzw. ob Wettbewerbsverfälschungen gegenüber den Mitkonkurrenten bestehen, die gegebenenfalls zu beseitigen wären.

Mein Haus hat im Rahmen einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe diese Fragestellung ausführlich geprüft, außerdem hat sich der Wissenschaftliche Beirat beim BML in seinem jüngsten Gutachten mit dieser Thematik befaßt. Beide Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß die größeren landwirtschaftlichen Familienbetriebe weitgehend wettbewerbsfähig sind. Die westdeutsche Landwirtschaft hat aber generell Defizite in der Betriebsgrößenstruktur, der Belastung mit fixen Kosten, beim Organisationsgrad, d.h. der Beteiligung an Erzeugergemeinschaften, überbetrieblicher Maschinennutzung und Vermarktungsgenossenschaften. Außerdem könnte das Beratungswesen stärker auf die kaufmännische Betriebsführung und Vermarktung ausgerichtet werden. Insgesamt werden aber von den staatlichen Rahmenbedingungen keine einseitigen Wettbewerbsnachteile verursacht. Als positive Standortfaktoren sind der gute Ausbildungsstand der Landwirte sowie die Marktnähe zum kaufkräftigen mitteleuropäischen Markt zu sehen. Hieraus erwachsen wiederum Chancen, die es zu nutzen gilt.

Neben Kosteneinsparungen bei der Produktion (oftmals mit positivem Umwelteffekt) sind vor allem die Vermarktungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft. Ich denke hier in erster Linie an freiwillige vertragliche Bindungen auf horizontaler Ebene, aber auch in vertikaler Richtung. Die Dänen, Niederländer und Franzosen haben gezeigt, welche Möglichkeiten hierin stecken, und inzwischen gibt es auch einige sehr erfolgreiche deutsche Beispiele, die dies bestätigen. Die Gewinnchancen liegen im Markt und nicht bei der Intervention! Nur so kann das Wort "Binnenmarkt" richtig verstanden werden.

In dem der Landwirtschaft nachgelagerten Bereich, der "aufnehmenden Hand" einschließlich erster Verarbeitungsstufe, hat der Ankündigungseffekt des EG-Binnenmarktes die ohnehin ablaufenden Konzentrationstendenzen weiter verstärkt; auch auf dieser Ebene bestehen, speziell in einigen Regionen der Bundesrepublik, im Vergleich zu den Konkurrenzfirmen der EG-Mitgliedstaaten noch Defizite hinsichtlich Betriebsgröße und Vermarktungsstruktur, die allerdings allmählich abnehmen. Soweit möglich, werden im Rahmen der EG-Förderprogramme auf der Grundlage von Sektorplänen Umstrukturierungshilfen gewährt, aber im Normalfall ist hier die Wirtschaft auf Eigeninitiative und Selbsthilfe angewiesen.

Nun zur mittelfristigen Gesamtstrategie für die gesamtdeutsche Landwirtschaft im EG-Binnenmarkt:

Lassen Sie mich zunächst anknüpfen an meine Eingangsbemerkung, daß der Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten nur im gesamteuropäischen Zusammenhang politisch so reibungslos vollzogen werden kann, wie er gegenwärtig abläuft. Deshalb ist ein in

Frieden und Freiheit vereintes Europa es wert, daß wir alle Herausforderungen annehmen, vor die uns die Verwirklichung des Binnenmarktes stellt.

Die Agrarpolitik ist in der Gemeinschaft der am weitesten integrierte Politikbereich. Der Agrarpolitik kommt deswegen auch bei der Verwirklichung des Binnenmarktes eine Schlüsselrolle zu; denn erst durch die Beschlüsse des Europäischen Rates vom Februar 1988 zur Reform der Agrarpolitik wurde der Weg für eine Sanierung der EG-Finzen freigemacht, erst dadurch hat die EG wieder Handlungsspielraum bekommen.

Auf diesem Erfolg dürfen wir uns jedoch nicht ausruhen. Weitere Begrenzungen der Produktionsmengen im Rahmen von Garantiemengenregelungen und Flächenstillegungen sind notwendig, um ein erneutes Ansteigen der Überschüsse zu verhindern; die Möglichkeiten nachwachsender Rohstoffe müssen wesentlich intensiver ausgeschöpft werden (die diesbezüglichen Beschlüsse der letzten Agrarpreisrunde können nur ein allererster Schritt sein).

Die zweite wichtige Schiene der EG-Agrarpolitik betrifft die Harmonisierung der Rahmenbedingungen im EG-Binnenmarkt.

Ich erwähnte eingangs schon, daß zwei Drittel der von der EG-Kommission im "Weißbuch" aufgelisteten Harmonisierungsvorhaben zumindest beschlossen, z.T. auch schon umgesetzt wurden; gleiches gilt für die 90 Vorhaben, die im Zuständigkeitsbereich meines Hauses liegen. Das Bild täuscht aber insofern, als naturgemäß zunächst die Bereiche harmonisiert wurden, bei denen ein Kompromiß relativ leicht erzielt werden konnte, während die "dicken Brocken", bei denen die Auffassungen der Mitgliedsstaaten stark auseinandergehen, noch nicht erledigt sind. Hierzu gehören im Agrarbereich u.a. die für uns so wichtigen Bestimmungen zur Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die Anwendung von Düngemitteln und die Ausbringung von Dung sowie die Richtlinien zur Tierhaltung.

Die Bundesregierung wird darauf drängen, daß in diesen Bereichen auf hohem Niveau harmonisiert wird, damit Wettbewerbsverfälschungen zu Lasten der deutschen Landwirte vermieden werden. Falls wir jedoch aus Gründen des Verbraucher-, Umwelt- oder Tier-schutzes national strengere Bestimmungen aufrechterhalten, müßten ggf. Ausgleichszahlungen geleistet werden, um Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern. Ich bin aber zuversichtlich, daß wir in den noch verbleibenden 2 1/4 Jahren bis zum offiziellen Startschuß des EG-Binnenmarktes im Agrarbereich den noch ausstehenden Harmonisierungsbedarf einvernehmlich regeln werden.

Kritischer sehe ich in dieser Hinsicht zwei andere Bereiche, von denen die Land- und Ernährungswirtschaft direkt betroffen ist: Die Mehrwert- und spezifischen Verbrauchssteuern und die Wirtschafts- und Währungsunion. Letztere ist zwar im Zeitplan, aber einem, der von dem des Binnenmarktes abgekoppelt ist. Insofern ergibt sich eine "Harmonisierungslücke", die für die deutschen Landwirte nicht zur Fallgrube werden darf: Solange Währungsanpassungen im EWS auftreten können, müssen nach Ansicht der Bundesregierung währungsbedingte Einkommensverluste der Landwirtschaft in voller Höhe und in geeigneter Form ausgeglichen werden können. Ich habe aufmerksam registriert, daß auch der Wissenschaftliche Beirat beim BML in seinem neuen "Binnenmarktgutachten" für die Notwendigkeit von Ausgleichsmaßnahmen aus verteilungs- und agrarpolitischer Sicht ein gewisses Verständnis zeigt, hinsichtlich der Ausgestaltung allerdings von unseren Vorstellungen abweicht.

Beim anderen großen Harmonisierungsbereich, den Mehrwert- und spezifischen Verbrauchssteuern, mußte inzwischen von den EG-Finanzministern mangels Konsensbildung auch ein vom Binnenmarkt abweichender Terminplan akzeptiert werden. Dies ist deshalb besonders bedauerlich, weil der freie grenzüberschreitende Handel eigentlich voraussetzt, daß alle Verbrauchssteuern nur vergleichsweise gering differieren. Der Agrarsektor ist sowohl bei den Vorleistungen - den Mineralölsteuern und der unterschiedlichen Handhabung der Mehrwertsteuern für Produktionsmittel wie der Besteuerung der Produkte betroffen - angefangen vom Nullsatz der Mehrwertsteuer in einigen Mitgliedstaaten bei Lebensmitteln über Alkohol- und Biersteuer bis zur Zuckersteuer und der von der Kommission vorgeschlagenen, aber von uns abgelehnten Weinsteuer.

Sie sehen, es ist doch noch einiges zu erledigen im Zusammenhang mit dem EG-Binnenmarkt (wobei ich von so interessanten Bereichen wie dem Verkehrssektor oder dem technischen Baurecht und ihren Rückwirkungen auf den Agrarsektor gar nicht sprechen möchte).

Lassen Sie mich zurückkommen zur EG-Agrarpolitik und ihren internationalen Beziehungen.

Sie werden mir sicherlich alle zustimmen, daß der Ausgang der GATT-Verhandlungen zum Agrarteil im Dezember dieses Jahres von entscheidender Bedeutung sein wird für die Zukunft der Landwirtschaft in der EG, wichtiger noch als alle Binnenmarkteffekte. Ich möchte nicht schwarz-in-schwarz malen, aber ein völliger Abbau der gegenwärtigen Schutzmechanismen, wie von den Amerikanern gefordert, würde in vielen Regionen den Fortbestand der bäuerlichen Familienbetriebe in Frage stellen.

Worum geht es?

In der sog. "Halbzeitbilanz" der Uruguay-Runde haben die GATT-Vertragsparteien im April letzten Jahres als langfristige Zielsetzung der Agrarverhandlungen vereinbart, den Agrarhandel zu liberalisieren und die nationalen Agrarmärkte stärker auf die internationalen Marktsignale reagieren zu lassen. Dieses Ziel soll erreicht werden

- durch eine substantielle, schrittweise Verringerung der landwirtschaftlichen Stützung und Protektion, wobei bereits erbrachte Vorleistungen ab 1986 angerechnet werden sollen und
- durch eine Verbesserung der einschlägigen GATT-Bedingungen, die den Marktzugang und Exportwettbewerb betreffen.

Die Europäische Gemeinschaft hat seit Beginn der Verhandlungen stets den Standpunkt vertreten, daß über ein aggregiertes Meßinstrument (AMS) am flexibelsten die Agrarstützung verringert werden kann.

Ausgehend von entsprechenden Berechnungen der OECD - dem sog. PSE-System - hat die Gemeinschaft folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Beschränkungen der AMS-Rechnung auf handels- und produktionsrelevante Stützungsmaßnahmen für die wichtigsten Agrarprodukte (Getreide, Ölsaaten, Zucker, Milch, Rind- und Kalbfleisch, Schweinefleisch, Eier und Geflügel, Reis sowie Schaffleisch).

- Ausklammerung von Wechselkurs- und Weltmarktpreisschwankungen durch Festlegung fester Referenzpreise.
- Berücksichtigung mengenregulierender Maßnahmen (z.B. Produktionsquoten) als stützungssenkende Elemente.

Die Gemeinschaft hat darauf hingewiesen, daß mit einer Stützungssenkung über AMS gleichzeitig auch der Einfuhrschutz und die Exportsubventionen verringert werden. Allerdings hat sie sich bereit erklärt, unter folgenden Voraussetzungen bestehende Einfuhrschutzinstrumente in feste Zölle umzuwandeln:

- Beibehaltung einer gewissen Gemeinschaftspräferenz,
- Einführung eines variablen Korrektives, um Wechselkurs- und Weltmarktpreisschwankungen abzufangen, und
- Einführung eines ausgewogenen Außenschutzes für Getreidesubstitute sowie pflanzlicher Öle und Fette (sog. "rebalancing").

Diese Verhandlungsposition wurde Ende letzten Jahres vom Ministerrat in Brüssel verabschiedet.

Sie alle haben verfolgt, daß der mit Spannung erwartete Weltwirtschaftsgipfel, der im Juli dieses Jahres in Houston stattfand, in seinem Abschlußkommuniqué zu den Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde sehr konkret Stellung bezog.

- Der Stützungs- und Schutzabbau soll die drei Bereiche internes Regime, Marktzugang und Exportsubventionen umfassen.
- Den sozialen und ökonomischen Bedingungen der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern soll Rechnung getragen werden. Deshalb sollen die Verhandlungen in einem Rahmen geführt werden, der ein gemeinsames Meßsystem für die Agrarstützung beinhaltet.
- Der Abbau, der auf Basis gemeinsamer Maßnahmen oder in anderer Weise erfolgt, soll nicht nur die interne Stützung betreffen, sondern auch Exportsubventionen und Einfuhrschutzmaßnahmen in abgestimmter Weise umfassen.
- Der Bericht des Vorsitzenden des Agrarverhandlungsausschusses, Herrn de Zeeuw, wird als Mittel zur Fortführung der Verhandlungen betrachtet.

Hierüber gab es einigen Pressewirbel - zu unrecht, wie ich meine, denn diese Erklärung zeigt keine wesentlichen inhaltlichen Diskrepanzen zur oben erläuterten Verhandlungsposition der EG. Dennoch: Wenn die Verhandlungen der sog. "Uruguay-Runde" des GATT im Dezember dieses Jahres nach über vierjähriger Dauer zu einem erfolgreichen Abschluß kommen sollen, sind vor allem im Agrarteil dieses Verhandlungspaketes noch einige Knoten zu lösen!

Meine Damen und Herren!

Ich habe meine fachlichen Ausführungen mit einigen allgemeinen Bemerkungen zur politischen Einbettung der deutsch-deutschen Vereinigung in den europäischen Einigungsprozeß begonnen und Ihnen dann die agrarpolitischen Ziele und den vielfältigen Handlungsbedarf erläutert, der sowohl durch den Binnenmarkt wie die Vereinigung der beiden deutschen Staaten auf den Agrarsektor zukommt. Meine Ausführungen zur GATT-Problematik möchte ich dagegen mehr als aktuellen Exkurs verstehen.

Lassen Sie mich insgesamt folgendes Fazit ziehen: Die Schaffung des EG-Binnenmarktes alleine war schon eine Herausforderung für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft - dieser Herausforderung ist sie allerdings gewachsen, wenn sie weiterhin auf allen Gebieten kosten- und absatzbewußt denkt und handelt. Der deutsche Einigungsprozeß, der für uns alle so beeindruckend dazugekommen ist und politisch alle anderen Ereignisse in den Schatten stellt, ist ein zusätzlicher Impuls, um die notwendigen Anpassungsschritte zu beschleunigen. Dies gilt in noch stärkerem Sinne auch für die Landwirtschaft in der bisherigen DDR, die angesichts des Binnenmarktes nicht nur mit den westdeutschen, sondern mit den Unternehmen der gesamten europäischen Agrarwirtschaft konkurrieren muß. Ich bin aber zuversichtlich, daß sie nach einer Übergangsphase dazu in der Lage ist, wenn die angebotenen Anpassungshilfen entsprechend genutzt werden. Ich möchte diese Zuversicht mit einem Zitat von Ludwig Erhard begründen, der in seinem oben schon erwähnten Artikel 1953 schrieb⁷⁾: "In politischer, wirtschaftlicher und menschlicher Beziehung wird die Wiedervereinigung Deutschlands Kräfte entfesseln, von deren Stärke und Macht sich die Schulweisheit der Planwirtschaftler nichts träumen läßt."

Dem ist nichts mehr hinzuzufügen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

7) vgl. Bulletin, a.a.O., S. 1454.

DDR-LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT AUF DEM WEG ZUM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

von

Dieter SCHWARZE, Berlin

Der heutige Tag wird als sehr denkwürdig in die deutsche, europäische - und ich meine es ist nicht übertrieben zu sagen - in die Weltgeschichte eingehen. Mit dem heutigen Tag ist der Wille der überwiegenden Mehrheit der Bürger im Osten Deutschlands, den sie bei den ersten freien Wahlen am 18. März dieses Jahres zum Ausdruck gebracht haben, in Erfüllung gegangen. Die Einheit des deutschen Vaterlandes, die Einheit des deutschen Volkes ist vollzogen.

In diesem halben Jahr ist durch die Regierungen in Bonn und in Ostberlin eine enorme Arbeit geleistet worden, um den Prozeß der Einigung herbeizuführen. Alle Tatsachen deuten aber darauf hin, daß noch viel Arbeit im Osten Deutschlands notwendig ist, um diesen Teil paßgerecht in den europäischen Binnenmarkt einzugliedern.

Die Herrschaft der SED ist zwar abgeschüttelt, von heute auf morgen ist aber eine dirigistische Planwirtschaft, eine hinterlassene Mißwirtschaft nicht in eine soziale Marktwirtschaft zu überführen. Das betrifft ganz besonders die Landwirtschaft, deren Entwicklung aufgrund des früheren Strebens nach Überschußproduktion und Gigantismus sowie aufgrund vieler Umweltschäden mit besonderen Problemen verbunden ist.

Dennoch können wir heute mit Fug und Recht sagen, daß in den vergangenen sechs Monaten das Grundgerüst für den Übergang der Land- und Ernährungswirtschaft zur Marktwirtschaft geschaffen wurde. Die Regierung sowie die Volkskammer haben eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen verabschiedet, darunter

- das Marktordnungsgesetz
 - das Fördergesetz
 - das Landwirtschaftsanpassungsgesetz
 - das Gesetz über die Übertragung des Eigentums und die Verpachtung volkseigener landwirtschaftlich genutzter Grundstücke an Genossenschaften, Genossenschaftsmitglieder und andere Bürger
- und
- das Gesetz über die Übertragung volkseigener Güter, staatlicher Forstwirtschaftsbetriebe und anderer volkseigener Betriebe der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft in das Eigentum der Länder und Kommunen.

Damit wurde der Grundstein zur Schaffung einer vielfältig strukturierten, leistungsfähigen, ökologisch orientierten Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft, die fest in den deutschen und europäischen Einigungsprozeß eingebunden ist, gelegt.

Mit dem Prozeß der deutschen Einigung integriert sich Ostdeutschland in die moderne Weltwirtschaft und in diesem Rahmen in die Gemeinschaft westeuropäischer Staaten. Dabei ist es unser Anliegen, daß der Prozeß des Hineinwachsens in die Europäische Gemeinschaft nicht deren Stabilität in Frage stellt und ihre Dynamik lähmt. Vielmehr ist es gemeinsames Ziel, als Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland dafür Sorge zu tragen, diesen bewährten Mechanismus schnell zu beherrschen und die Prozesse zur Herausbildung des Europäischen Binnenmarktes zu unterstützen.

Insbesondere im Agrar- und Ernährungsbereich - das braucht sicher nicht besonders betont zu werden - sind uns die Vorbereitungen auf den Eintritt in die EG nicht leicht gefallen. Ohne die hilfreiche und sachkundige Unterstützung der Vertreter des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, des Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft sowie der Verbände und zahlreicher weiterer bundesdeutscher Einrichtungen wäre diese Vorbereitungsarbeit nicht auf das z.Z. erreichte Niveau gebracht worden. Sehr erfreulich war und ist es für uns immer wieder zu erfahren, daß dieser Prozeß des Zusammenwirkens maßgeblich durch den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Herrn Ignaz Kiechle, gefördert und mitgestaltet wurde.

Ich möchte mich nun einigen Maßnahmen zuwenden, die charakteristisch sind für die Entwicklung der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den fünf neuen Bundesländern auf dem Wege zum europäischen Binnenmarkt.

1. Mit der Verabschiedung des Marktorganisationsgesetzes hatte die DDR-Landwirtschaft ein dem EG-Marktordnungssystem entsprechendes Agrarpreisstützungs- und Außenschutzsystem sowie Erzeugerbeihilfen erhalten.

Das Ziel bestand in der Angleichung des Erzeugnispreisniveaus beider deutschen Staaten, Verhinderung von Marktstörungen und Stabilisierung der Einkommen in der Landwirtschaft. Mit Hilfe dieses gesetzlichen Instrumentariums wurden erstmals Interventionen zur Marktentlastung, z.B. bei Butter, Magermilchpulver, Getreide durchgeführt, Vergünstigungen für den Export gewährt, Prämien gezahlt, flächen- oder produktbezogene Beihilfen eingerichtet. Darüber hinaus wurden für Teilbereiche Qualitätsmerkmale, Stützpreise und Produktionsquoten festgelegt.

Alle in enger Anlehnung an die EG erarbeiteten und beschlossenen Marktordnungen wurden in Kraft gesetzt, wobei einige Abweichungen für die Übergangsperiode natürlich nicht zu vermeiden waren. Einige davon werden auch noch einige Zeit nachwirken müssen, wobei dafür die entsprechenden rechtlichen Grundlagen durch den Agrarministerrat bzw. durch das Europäische Parlament geschaffen werden. Mit dem Tag der deutschen Einheit ist davon auszugehen, daß abgesehen von den genannten Übergangsregelungen die bundesdeutschen Marktorganisationen für die neuen fünf Bundesländer Gültigkeit haben.

2. Die freie Verfügbarkeit von Privateigentum als tragendes Prinzip der sozialen Marktwirtschaft wurde gesetzlich geregelt, denn nur mit Privateigentum kann die notwendige Sicherheit bei langfristigen Investitionen gewährleistet werden, will man auf Eigeninitiative und schnelle Marktreaktionen nicht verzichten.

Das Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 29. Juni regelt u.a. Fragen der weiteren Annäherung bestehender landwirtschaftlicher Betriebe an EG-Erfordernisse, insbesondere

Strukturentwicklungen, Rückerstattungen von eingebrachten Flächen, Inventarbeiträge und Vermögensanteile.

Für LPG-Bauern, die sich als landwirtschaftliche Unternehmer selbständig machen wollen, steht ein umfassendes Programm an Fördermöglichkeiten zur Verfügung, das ebenfalls eng an die in der EG geltenden Regelungen angelehnt ist. Geringfügige Ausnahmen wurden ebenfalls in Brüssel entschieden. Wichtig ist, daß die Menschen das neue System schnell beherrschen lernen.

3. Mit der Wiederherstellung des Privateigentums ist es jedem Landwirt freigestellt, ob und wie er zukünftig Landwirtschaft betreiben will: Als bäuerlicher Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb, im Rahmen einer Genossenschaft oder in anderer Rechtsform. Maßgebend ist allein die freie Entscheidung eines jeden Einzelnen, das Können und die persönliche Zielsetzung. Um eine wettbewerbsfähige und ökologisch verträgliche Landwirtschaft auf der Grundlage der geltenden Rechtsakte der EG zu schaffen, wird ein attraktives Investitionsförderungsprogramm angeboten. Es eröffnet günstige Startchancen für eine moderne, leistungsfähige, umweltverträgliche Landwirtschaft durch staatliche Investitionshilfen für die Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb, zur Umstrukturierung von LPG'n und für betriebliche Maßnahmen zum Tier-, Umwelt- und Naturschutz. Auch dieses Förderungsprogramm ist von seiner Konzeption her auf die schnelle Integration in die Europäische Gemeinschaft ausgerichtet und soll sie in die Lage versetzen, durch eine wettbewerbsfähige Qualitätsproduktion von den Chancen des Europäischen Binnenmarktes zu profitieren. Trotzdem macht uns der Markt natürlich deutlich, daß es Jahre dauern wird, bis in allen Fragen ein Gleichstand zum bundesdeutschen Niveau erreicht sein wird.

4. Nicht absetzbare Agrarprodukte führen zu verstärktem Preis- und Einkommensdruck, überschüssige landwirtschaftliche Erzeugnisse ziehen das gesamte Agrarpreisniveau nach unten. Dieser Tatsache folgend werden seit geraumer Zeit Anstrengungen unternommen, durch verstärkten Export überschüssige Produkte wie Fleisch, Butter, Kartoffeln, Getreide u.a. vom Markt zu nehmen und so zu einer Stabilisierung beizutragen. Dazu ist aber zu sagen, daß die Probleme in Ostdeutschland nicht erst in den letzten Monaten bestehen. Sie existieren seit vielen Jahren.

Das Interesse der alten Partei- und Staatsführung bestand darin, große Mengen zu produzieren, die dann unter dem Preis auf dem Weltmarkt für ein paar Devisen verschleudert wurden. Die Bauern haben den vollen Preis für ihre Produkte aus dem Staatshaushalt zwar bekommen. Die Lasten aus dieser Überproduktion hatte jedoch die DDR-Bevölkerung insgesamt, aber auch der westeuropäische Bauer zu tragen, der mit den Niedrigpreisen fertig werden mußte.

Alle sich aus dieser Situation ergebenden Probleme treten nun in der Marktwirtschaft offen zutage. Trotz aller Bemühungen des Landwirtschaftsministeriums in Ost-Berlin konnten kaum Entlastungen geschaffen werden. Erst durch das Einschreiten der Bundesregierung und ganz besonders des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Herrn Kiechle, sind Erleichterungen eingetreten. Das vereinbarte Protokoll über Warenlieferungen in die UdSSR ist dabei eine entscheidende Maßnahme, um Störungen auf dem EG-Agrarmarkt zu verhindern.

Außerdem soll durch die freiwillige, staatlich geförderte Stilllegung von Ackerflächen bzw. Extensivierung mit Einkommensausgleich auch in den fünf ostdeutschen Ländern, wie be-

reits in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft üblich, die Überproduktion eingedämmt werden. Gleichzeitig wird mit der Stilllegung von Ackerflächen ein Beitrag zum Umwelt- und Naturschutz geleistet. Dabei können wir auch von einer vorläufigen Sonderregelung ausgehen: Für die Stilllegung von Kartoffelanbauflächen wird zeitlich begrenzt eine Beihilfe gezahlt. Außerdem dürfen, ebenfalls zeitlich begrenzt, bei Flächenstilllegungen von mindestens 150 ha bei Betrieben, die über 750 ha umfassen, die geforderten Anteile von 20% stillgelegter Flächen unterschritten werden. Im übrigen gelten die einschlägigen EG-Bestimmungen für Brache, extensiv zu nutzendes Grünland usw.

5. Im Rahmen der Anwendung der Marktorganisationsgesetze sind eine Reihe von Sonderregelungen für einen Übergangszeitraum für die fünf neuen Bundesländer vorgesehen, die die Anpassungs- und Übergangsprozesse für die Landwirtschaft erleichtern sollen. Dazu zählen u.a. folgende:

- Die DDR-Ernte wird 1990 in der garantierten Höchstmenge von Getreide bei gleichzeitiger Einbeziehung der DDR-Produzenten in die Mitverantwortungsabgabe nicht berücksichtigt.
- Die nationale Regelung zur Begrenzung der Milchproduktion bis 31.03.1991 einschließlich Mitverantwortungsabgabe und Festlegung der Gesamtgarantiemenge für Deutschland auf 30,227 Mio. t, davon 6,804 Mio. t für das Gebiet der ehemaligen DDR für den Zeitraum 01.04.1991 bis 31.03.1992 wird beibehalten.
- Beihilfen für Magermilchpulverfütterung an Schweine und Geflügel bis 31.12.1990 sowie Prämien an Halter von männlichen Mastrindern, Mutterkühen, Mutterschafen nach unterschiedlichen, noch zu definierenden Bedingungen bei nationaler (bis 31.12.1990) und Gemeinschaftsfinanzierung werden gewährt.
- Technische Vorschriften der EG zu Pflanzen- und Tierschutz, öffentlichem Gesundheitsschutz, Produktqualität von Nahrungs- und Futtermitteln sowie Saat- und Pflanzgut sollen, soweit bisherige DDR-Normen dem EG-Niveau nicht entsprechen, zunächst noch bis 31.12.1992 abweichend angewandt werden. Daraus ergibt sich die Folge eingeschränkter Verkehrsfähigkeit der aus der ehemaligen DDR stammenden Produkte im EG-Binnenmarkt und die Notwendigkeit, den technisch-technologischen Rückstand in den Produktionsanlagen mit dem Ziel der Erreichung des EG-Niveaus zu überwinden.

6. Die Ernährungsindustrie hat auf dem Markt in den letzten Wochen an Stabilität gewinnen können. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß ein weiterer Aufschwung insbesondere im Bereich des Marketing unerlässlich ist. Hauptproblem ist die fehlende technologische Gewährleistung der erforderlichen Qualität zur konkurrenzfähigen Vermarktung. Für die Umgestaltung ist Zeit erforderlich und natürlich Hilfe und Unterstützung in finanzieller und technischer Hinsicht.

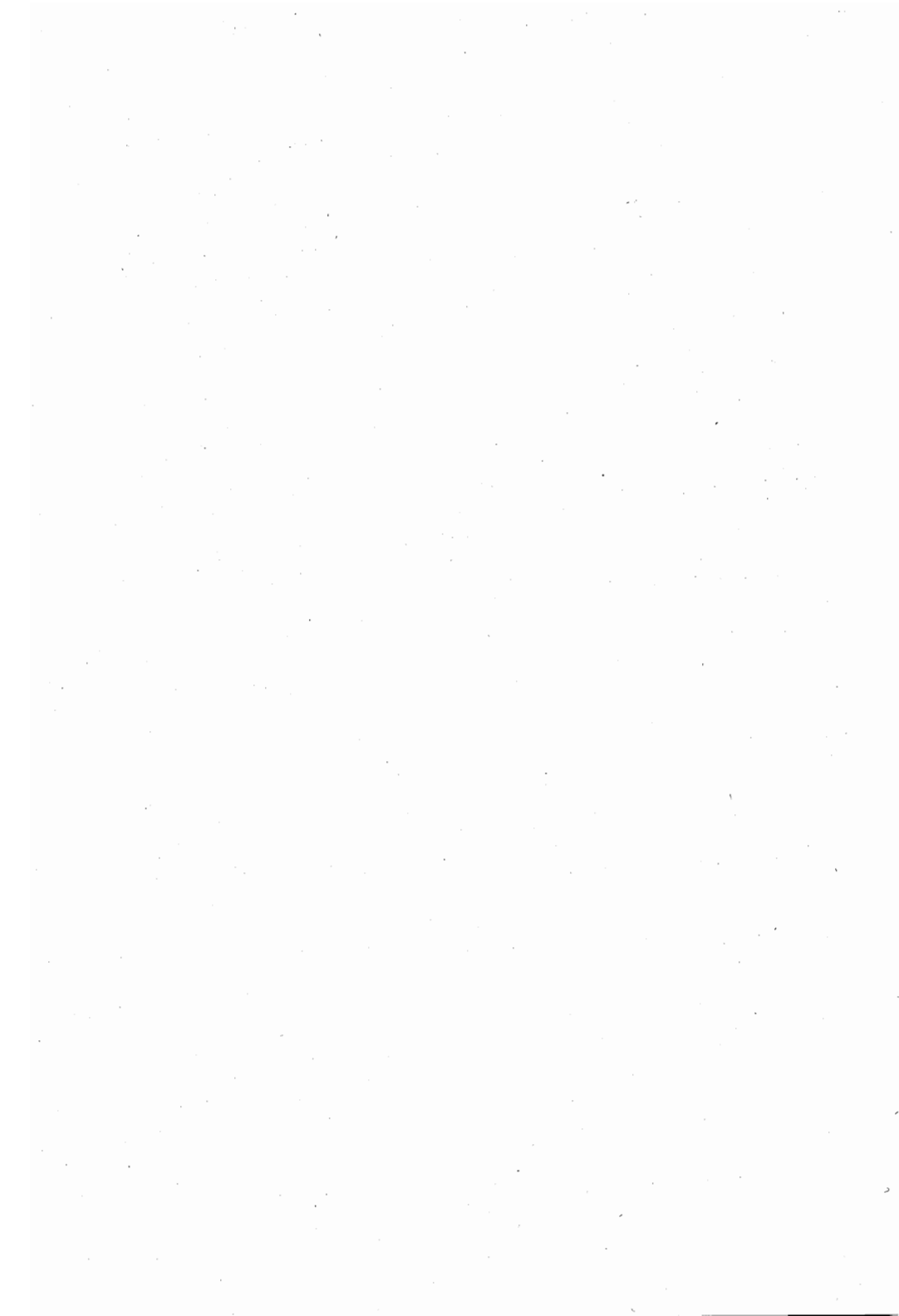
Hierzu muß auch die Entflechtung der ehemals existierenden Großbetriebe und Kombinate und Bildung von Kapitalgesellschaften gezählt werden, ein Prozeß, der viel zu lange Zeit in Anspruch nimmt.

Fehlende Qualitätssicherung und noch mangelnder Verbraucherschutz sind zudem im wesentlichen auch die Hinderungsgründe, daß in Ostdeutschland produzierte Lebensmittel in den EG-Mitgliedsstaaten weniger effektiv vermarktet werden. Der Ausbau von Informa-

tionsdiensten, zielgerichtete Werbung und Einschätzungen zum Verbraucherverhalten sind zukünftig durch verstärkte Einflußnahme über die Unternehmen zu fördern, soll die Ernährungsindustrie auf dem Territorium der fünf neuen Bundesländer schnellen Anschluß an die Erfordernisse des EG-Binnenmarktes erhalten.

Natürlich sind alle diese Maßnahmen, die auch nicht komplett dargestellt werden konnten, in erster Linie auf die Anpassung der Agrar- und Ernährungswirtschaft von Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen an bestehende Erfordernisse der Europäischen Gemeinschaft gerichtet. Sicher können diese Länder im Prozeß der Herausbildung des Binnenmarktes noch keine aktive Rolle spielen. Immerhin geht es nach der Einheitlichen Europäischen Akte vom 01.07.1987 bis 1992 um die Schaffung eines Raumes "ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist".

Dennoch kann beispielsweise durch eine qualitätsgerechte Absicherung aller Aufgaben an der Außengrenze ein wertvoller Beitrag geleistet werden. Es geht auch um die Förderung des EG-Binnenhandels durch die Unternehmen der neuen fünf Bundesländer, ohne den Handel mit den osteuropäischen Ländern, vor allem mit der UdSSR, einschränken zu wollen. Eine enge Kooperation zwischen den Wirtschaften der Mitgliedsstaaten erhöht deren wirtschaftspolitische Effizienz und erhöht ihren Ruf als Faktor der ökonomischen und politischen Stabilität in Europa. Die europäische Einigung steht auf soliden Fundamenten. Die Integration wird fortschreiten, damit das Erreichte Bestand hat und die Energien der europäischen Völker sich voll entfalten können. Gemeinsam mit allen Landsleuten werden wir in Ostdeutschland diese Prozesse unterstützen und fördern.



SONDERVERANSTALTUNG

**DDR-LANDWIRTSCHAFT AUF DEM WEG
ZUM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT**

Referenten

Prof. Dr. E. SCHINKE, W-Gießen

Prof. Dr. P. HAGELSCHUER, O-Berlin

Prof. Dr. K. Schmidt, O-Berlin

Prof. Dr. H. NAU, O-Berlin

Prof. Dr. K.H. JASTER, O-Berlin

Prof. Dr. D. ORZESEK, O-Bernburg

Diskussionseröffnung:

Prof. Dr. H. SCHLICHT, O-Neetzow

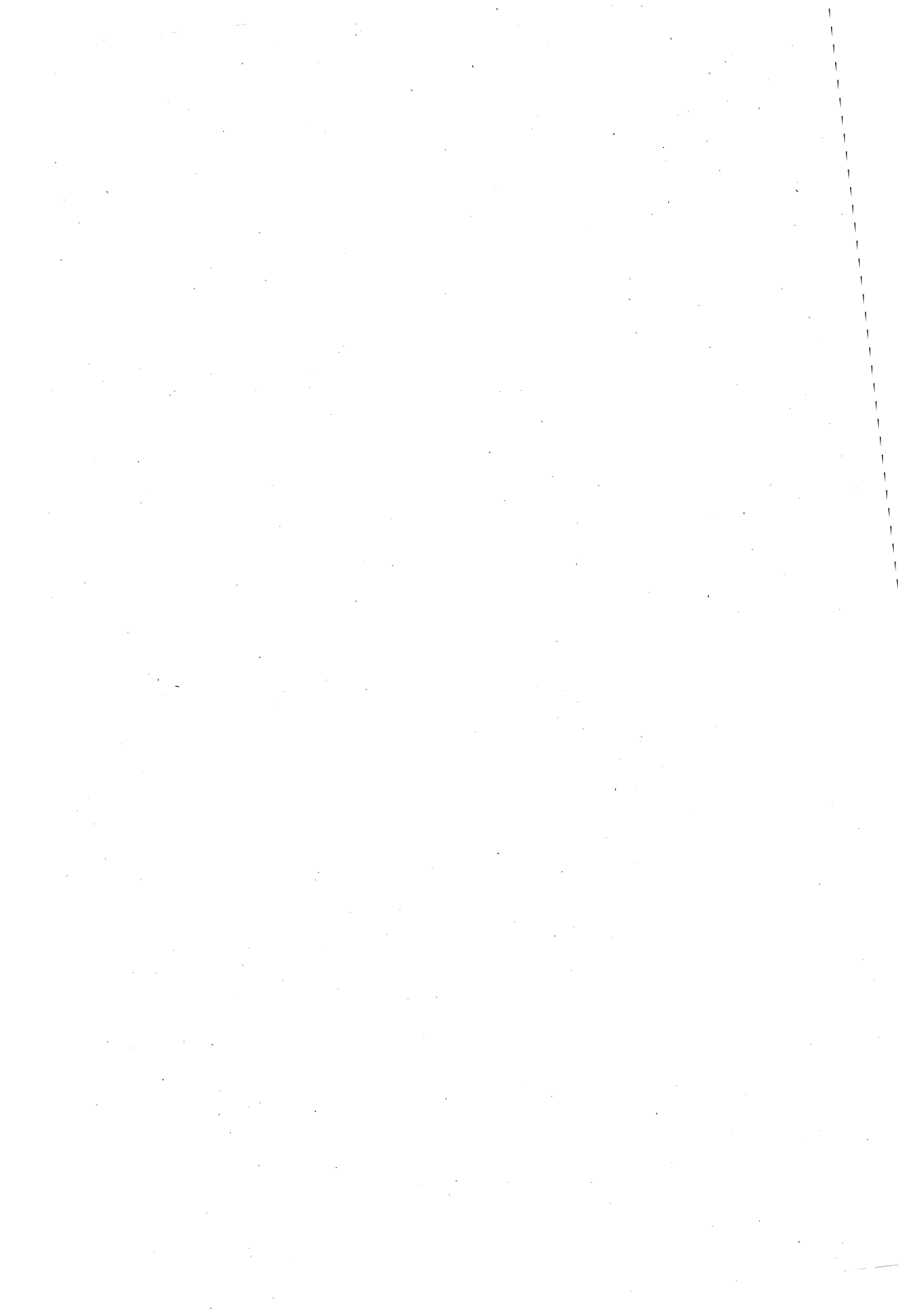
Diskussionsbeitrag:

MR Dr. W. SCHOPEN

Diskussionsleitung:

Prof. Dr. D. KIRSCHKE, W-Berlin

**SEKTORALE UND GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE
DER INTEGRATION**



AGRAR- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK IN DER DDR

von

Eberhard SCHINKE, Gießen

Ausgangslage

Die Agrar- und Ernährungspolitik der DDR war in der Vergangenheit vorrangig auf Produktionsmaximierung gerichtet. Im Vordergrund stand das Ziel, einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad zu erreichen und unabhängig von Agrareinfuhren zu werden. Selbstversorgung wurde dabei verstanden als die Relation zwischen dem individuell bestimmten Verbrauch und der zentral gesteuerten Angebotsmenge, also in einem anderen Sinne gebraucht als in der EG. Selbstversorgung sollte erreicht werden nicht nur bei Produkten, für deren Erzeugung im Lande ein komparativer Vorteil bestand, sondern nach Möglichkeit bei allen Erzeugnissen, die im Lande hergestellt werden konnten. Eine weitere Zielgröße war die Erzeugung von exportfähigen Agrargütern über den eigenen Bedarf hinaus. Hierfür wurden regelmäßig Importe von Vorprodukten landwirtschaftlicher Herkunft (Getreide- und Eiweißfuttermittel) getätigt, insofern also das erstgenannte Ziel relativiert.

Zumindest gleichrangig neben dem versorgungspolitischen stand das gesellschaftspolitische Ziel einer Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Landes an die der Stadt und damit des Bewußtseins und Verhaltens der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung an das der Industriearbeiterschaft. Beide Ziele sollten mit der Schaffung sogen. industriemäßiger Produktionsmethoden auf dem Lande erreicht werden, durch die einmal die überkommene bäuerliche Denk- und Wirtschaftsweise abgelöst und zum anderen die Voraussetzungen für eine rationelle Großproduktion gelegt werden sollten.

Der Faktoreinsatz zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele war hoch. Der Flächen- und Arbeitsaufwand für die angestrebte hohe Produktion war gemessen an der Einwohnerzahl wesentlich höher als in der Bundesrepublik, wie die diesbezüglichen Angaben in den nachfolgenden Referaten von Karl Jaster, Hans Nau und Klaus Schmidt eindrucksvoll belegen. Die Produktivität der eingesetzten Faktoren war jedoch, wie von den genannten Autoren ebenfalls deutlich gemacht wird, vergleichsweise niedrig und blieb sowohl unter den bei den gegebenen Betriebsgrößen rechnerisch zu erwartenden Größen als auch unter den entsprechenden, in der Bundesrepublik erzielten Werten.

Trotz niedriger Löhne, geringer Zinsbelastung und eines nahe Null liegenden Entgelts für die Bodennutzung waren die Kosten je Einheit der Agrarproduktion deshalb hoch und zeigten überdies eine steigende Tendenz. Die staatliche Agrarpolitik trug diesem Umstand dadurch Rechnung, daß der Landwirtschaft hohe Preise gezahlt und zudem Betriebsmittelsubventionen gewährt wurden. Die hohen landwirtschaftlichen Erzeugerpreise wurden nicht auf die Verbraucherpreise weitergewälzt, sondern zum erheblichen Teil durch Subventionen finanziert. 1989 wurden dafür 33 Milliarden Mark aufgewendet, das entspricht ziemlich genau 2 000 Mark je Einwohner, wobei man berücksichtigen muß, daß der durchschnittliche Bruttomonatslohn eines Industriearbeiters im gleichen Jahr 1 322 Mark betrug.

Unmittelbare Folgen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion

Mit Wirkung vom 1. Juli 1990, dem Tage des Inkrafttretens der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, sind diese Subventionen ersatzlos weggefallen; gleichzeitig wurde die bis dahin bestehende Preisbindung für Lebensmittel, agrarische Rohstoffe und landwirtschaftliche Betriebsmittel aufgehoben.

Für die Landwirtschaft bedeutete das einen Preisbruch, der, bezogen auf die Produktionsstruktur und die Erzeugungsmenge der Jahre 1988 und 1989, die Erlöse für Pflanzenprodukte auf durchschnittlich 51 % und für Tierprodukte auf durchschnittlich 34 % der nach alten Preisen zu erwartenden Werte sinken ließ, wenn man unterstellte, daß die Landwirte in der DDR die gleichen Preise pro Produkteinheit erzielen würden wie ihre Berufskollegen in der Bundesrepublik. Der gleichzeitige Rückgang der Preise für industrielle Vorleistungen auf durchschnittlich 69 % konnte den Erlösrückgang nur zum geringen Teil wettmachen, zumal der Einsatz von Vorleistungen erwartungsgemäß vorerst stark eingeschränkt worden ist.

Die Annahme eines gleichen Erzeugerpreisniveaus in Ost und West erwies sich jedoch auch für vergleichbare Qualitäten als falsch. Es kam in den vergangenen drei Monaten zu einem drastischen Preisverfall, der zwar regional und produktweise unterschiedlich stark ausgeprägt war, überall aber tiefe Spuren hinterlassen hat. Agrarprodukte aller Art waren zum großen Teil nur noch zu Preisen absetzbar, die weit unter dem in der Bundesrepublik zur gleichen Zeit üblichen Niveau lagen. Die mit Beginn der Ernte eingeleitete Intervention von Getreide nach den Richtlinien der EG und die mit dem 19. Juli 1990 wirksam gewordene Intervention von Butter und Magermilchpulver konnten zunächst die Absatzschwierigkeiten der Landwirtschaft ebensowenig beseitigen wie massive Exportsubventionen für Vieh und Fleisch. Die aufnehmende Hand war infolge von Kapazitätsengpässen bei Lagerung und Verarbeitung, aber auch infolge organisatorischen Unvermögens nicht in der Lage, alle angehenden Mengen aufzunehmen. Auch die Bezahlung erfolgte vielfach nur sehr schleppend.

Zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der dadurch hervorgerufenen massiven Einnahmeausfälle der Landwirtschaft erwies sich die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Liquiditätsbeihilfe (800 Mio. DM sofort und pauschal verfügbar, 1,2 Mrd. DM auf begründeten Antrag) als zu gering. Wesentlich verschärft wurde die Situation in vielen Betrieben dadurch, daß selbst diese Mittel die Empfänger erst mit großer zeitlicher Verzögerung erreichten, da die Landwirtschaftsverwaltung der DDR sich der Aufgabe, schnell und unbürokratisch zu handeln, nicht gewachsen zeigte, ja noch nicht einmal imstande war, die potentiellen Empfänger der Hilfe hinreichend und rechtzeitig über die bestehenden Möglichkeiten zu informieren. Bankkredite wurden zunächst nicht vergeben, vielfach blieb vorerst sogar der Zugang zu Bankguthaben versperrt. Zahlreiche Betriebe wurden illiquide und waren bzw. sind nicht in der Lage, fällige Löhne zu zahlen.

Ursache für die stockenden Verkäufe der Landwirtschaft und die damit einhergehenden Preis- und Erlöseinbußen waren einmal Absatzschwierigkeiten des Groß- und Einzelhandels: Rückgang der Exporte aufgrund ausbleibender oder unsicher gewordener Exportsubventionen und eine vorrangig auf Produkte westlichen Ursprungs gerichtete Verbrauchernachfrage. Der andere, und insgesamt sicher gewichtigere Grund aber war, daß sich Handel und Verarbeitungsindustrie als unfähig erwiesen, sich den grundsätzlich neuen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen entsprechend zu verhalten. Die auf das System

der zentral gelenkten Wirtschaft zugeschnittenen Strukturen bestanden (und bestehen zum Teil noch heute) weiter und behindern innerhalb der alten Organisation den Wandel und außerhalb von ihr das Entstehen neuer Unternehmen. Aber auch dort, wo Verarbeitungs-, Bestell- und Liefervorgänge funktionieren, behindert nicht selten eine einseitige Ausrichtung des Handels auf Waren westlichen Ursprungs den Absatz von Produkten aus der Landwirtschaft der DDR. Das geschieht selbst in Fällen, wo keine entsprechende Präferenz der Verbraucher besteht oder wo keine erkennbaren Unterschiede in Qualität und Aufmachung vorhanden sind.

Der Verbraucher sieht sich damit einem Angebot gegenüber, daß sich nicht in dem erwarteten Tempo und Umfang verbessert hat, ja in den ersten Wochen nach der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vielerorts sogar schlechter war als zuvor. Dabei gab und gibt es bemerkenswerte Unterschiede von Ort zu Ort, wobei die nahe der ehemaligen innerdeutschen Grenzen gelegenen Regionen ein deutlich besseres Versorgungsniveau zeigen als Gegenden am östlichen Rand der DDR. Dazu kommt ein gleichgerichtetes Preisgefälle: tendenziell steigende Preise für gleiche Produkte mit zunehmender Entfernung von der Bundesrepublik und Westberlin. Bedingt ist beides offensichtlich dadurch, daß die Grenznähe und die damit gegebene Möglichkeit, beim Einkauf auf Angebote in der Bundesrepublik oder in Westberlin zurückzugreifen, den Handel in jenen Regionen der DDR zwingt, sich schneller als anderswo an die Konkurrenzsituation zu gewöhnen und entsprechend zu reagieren. Es wäre deshalb zu einfach, das weithin sichtbare Unvermögen des Groß- und Einzelhandels in der DDR, sich auf marktwirtschaftliche Gegebenheiten umzustellen, nur als unvermeidbares Erbe der Vergangenheit anzusehen: wo der Druck stark genug ist, gelingt dies sehr viel schneller.

Es ist deshalb schwierig, aussagekräftige Zahlen über den aktuellen Stand von Nahrungsverbrauch und Lebensmittelpreis im Mittel der DDR zu finden. Man darf vermuten, daß bis Juni 1990 stark verbilligten und nicht in vollem Umfang für die menschliche Ernährung verwendeten Gütern wie Brot und Kartoffeln, aber wahrscheinlich auch bei Fleisch ein Verbrauchsrückgang eingetreten ist. Diese Vermutung wird außer durch Plausibilitätsüberlegungen auch durch die Preisentwicklung gestützt, für die immerhin (wenn auch vielleicht nicht hundertprozentig zuverlässige) statistische Angaben vorliegen. Danach sind die Preise für Backwaren von Juni 1990 (alte, zentral gesetzte Preise) bis August 1990 (freie Preise) um 122 % und für Fleisch und Fleischwaren um 40 % gestiegen, während sie für bisher stark verteuerte Produkte gefallen sind, z.B. für Kaffee um 57 % oder für Südfrüchte um 52 %. Insgesamt gibt es einen deutlich, wenngleich zur Zeit noch nicht genauer bezifferbaren Preisanstieg für Nahrungsmittel. Er dürfte aber in den Familienbudgets durch den Rückgang der Preise für die meisten Industriewaren ausgeglichen worden sein; denn insgesamt soll der Preisindex für Konsumgüter im August 1990 um 5 % unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres gelegen haben.

Aufgaben der Agrar- und Ernährungspolitik

Aufgabe der Agrar- und Ernährungspolitik auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wird es sein, der Wirtschaft zu helfen, die angesprochenen Schwierigkeiten möglichst schnell und nachhaltig zu überwinden. Handlungsbedarf sehe ich vor allem im Bereich der Landwirtschaft, während ich davon ausgehe, daß die Preis- und Distributionsprobleme in Handel und Versorgung sich auch ohne erhebliche staatliche Eingriffe durch das Wirken der Marktkräfte lösen werden. Strukturmaßnahmen und -hilfen werden in der Verarbeitungsindustrie notwendig sein, ein Bereich, auf den ich aber hier nicht eingehen will. Erinnert werden soll

an dieser Stelle noch einmal daran, daß alle Entscheidungen über Steuerungsmaßnahmen und Hilfen nur im Einklang mit den Bestimmungen der EG bzw. direkt von der Kommission der EG getroffen werden können, denn seit heute Null Uhr ist das Gebiet der ehemaligen DDR auch formal Teil der EG.

Es wird für die Landwirtschaft in den fünf neu entstehenden Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sicher relativ schnell möglich sein, den Produktivitätsrückstand aufzuholen, den sie gegenwärtig noch hat. Die Lösung dieser Aufgabe ist dringend, denn sie ist Voraussetzung für eine im Wettbewerb auch mit der übrigen Wirtschaft hinreichende Faktorentlohnung. Sie ist aber auch Quelle von Produktionszuwachs, wenn nicht gleichzeitig der Faktoreinsatz reduziert wird. Produktionssteigerung ist bei den meisten Produkten agrarpolitisch nicht akzeptabel. Es gilt im Gegenteil, die überhöhte Produktion in der ehemaligen DDR insbesondere bei Vieh und Milch, aber auch bei anderen Produkten wie Roggen herunterzufahren. Es muß also eine Verminderung des Produktionspotentials erreicht werden, die sowohl den zu erwartenden Produktivitätszuwachs kompensiert, als auch die Produktion unter das seitherige Niveau drückt.

Die notwendige starke und schnelle Verminderung des eingangs angesprochenen hohen Flächen- und Arbeitsaufwands ist von der Landwirtschaft ohne kräftige Unterstützung durch die Wirtschaftspolitik nicht zu leisten, noch dazu, da die Einsatzmengen beider genannten Faktoren gleichzeitig gesenkt werden müssen. Folgerichtig werden die am 13. Juli 1990 erlassene Anordnung des Ministers für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft der DDR zur "Förderung der Stilllegung von Ackerflächen" und die Anordnung über die "Förderung der Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung" vom gleichen Tage den geltenden EG-Regelungen entsprechend fortzuschreiben sein. Diesbezügliche Vorschläge enthält bereits das Papier der Kommission der EG über "Die Gemeinschaft und die deutsche Einigung" vom 21. August 1990.

Da insbesondere im Norden der DDR bisher zahlreiche Standorte mit Bodenzahlen unter 30 und zum Teil sogar unter 20 bewirtschaftet worden sind, und da der Anteil der Ackerfläche an der LF im Landesdurchschnitt mit etwa 75 % sehr hoch liegt, ist mit Flächenstilllegung in einem erheblichen Ausmaß zu rechnen, das sicherlich 10 % der AF übersteigen dürfte.

Fortgeführt werden sollte auch die bereits geltende Vorruhestandsregelung, die geeignet erscheint, die Landwirtschaft von einer großen Zahl von Beschäftigten zu entlasten, die mit einem vorzeitigen Ausscheiden einverstanden sind. Da die Altersstruktur regional unterschiedlich ist, wird diese Maßnahme nicht im ganzen Lande gleichmäßig greifen können. Schwierigkeiten bei der Freisetzung von Arbeitskräften dürften sich auch daraus ergeben, daß die außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten in den stark agrarisch geprägten Regionen des Nordens und Nordostens vermutlich schlechter sind als im dichter besiedelten und stärker industrialisierten Süden. Es wäre daher zu prüfen, ob regional-spezifische Programme zur Überwindung der drohenden ländlichen Arbeitslosigkeit nötig und möglich sind.

Der Umfang der mit der Frei- und Umsetzung von Arbeitskräften verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufgabe, aber auch deren soziale Brisanz wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß es dabei ohne abhängige Angehörige um etwa 400 000 Menschen geht, die Hälfte aller bisher im landwirtschaftlichen Betrieben (wenn auch nicht immer in landwirtschaftlichen Berufen) Beschäftigten. Ihre Wirkung und damit auch die Verantwor-

tung für die Lösung dieser Frage geht weit über den Rahmen der Agrarpolitik hinaus und fordert die Wirtschafts- und Sozialpolitik in ihrer ganzen Breite.

Ein anderes Problem, bei dem dringender Regelungs- und Handlungsbedarf der Agrarpolitik besteht, ist die rechtliche und organisatorische Umgestaltung der bisher einseitig auf kollektiven und staatlichen Großbetrieben aufgebauten Agrarstruktur. Nachdem schon seit längerem feststeht, daß auch auf dem Gebiet der ehemaligen DDR die Eigentümer darüber zu entscheiden haben werden, ob und in welcher Form sie Landwirtschaft betreiben wollen, und daß ihnen wie in der Bundesrepublik dafür die gesamte Palette von Unternehmensformen offensteht, die das deutsche Handels- und Gesellschaftsrecht offeriert, kommt es nun darauf an, die tatsächlichen Voraussetzungen zur Ausübung dieses Wahlrechts zu schaffen.

Dabei handelt es sich einmal um materielle Voraussetzungen wie Investitionsbeihilfen. Eine diesbezügliche Verordnung des Landwirtschaftsministers der DDR, die sich auf landwirtschaftliche Familienbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb bezieht, dürfte ohne sonderliche Probleme in Bundes- bzw. EG-Recht übergeleitet werden können. Anders sieht es mit einer entsprechenden Regelung für landwirtschaftliche Großbetriebe aus, die in der vorliegenden Form dem EG-Recht widerspricht. Die Diskussion darüber, ob und wie solche Betriebe, die weit oberhalb aller in der EG geltenden Förderschwellen liegen, in eine Förderung einbezogen werden können, muß dringend zu einem Ergebnis geführt werden. Dabei wird man sicher die besondere Situation der hier in Rede stehenden Unternehmen und die Präferenzen ihrer Eigentümer berücksichtigen müssen, soweit diese bereits erkennbar sind. Es ist aber auch zu überlegen, ob man nicht aus der Not eine Tugend machen und keine spezielle lex LPG erlassen, sondern versuchen sollte, eine EG-weit offene, neue Regelung für kooperative Unternehmen zu finden.

Politisch zu entscheiden sind im Zusammenhang mit der Neugliederung der Unternehmensstruktur im Gebiet der ehemaligen DDR daneben zahlreiche andere Fragen. Dazu gehört, um nur zwei zu nennen, z.B. die Festlegung von Viehbestandhöchstgrenzen für Großbetriebe mit vielen mitarbeitenden Eigentümern und die damit verbundene steuerliche Veranlagung. Es gehört dazu das Problem der Aufteilung der Milchquoten auf entweder nur die zur Zeit milchviehhaltenden Betriebe oder auch auf Eigentümer bzw. Besitzer landwirtschaftlich genutzter Flächen in Betrieben, die bisher ausschließlich Ackerbau betreiben durften.

Die Beantwortung dieser und weiterer Fragen wird dadurch kompliziert, daß sie sämtlich miteinander verflochten sind und die Lösung eines Problems sich direkt oder indirekt auf die Lösung eines anderen auswirkt. Man wird sich möglicherweise in einigen Punkten mit vorläufigen, auf die derzeitigen Probleme zugeschnittenen Lösungen zufrieden geben müssen, denn man kann nicht davon ausgehen, daß alle für den seitherigen Bereich der EG getroffenen Entscheidungen sich unmittelbar auf die Landwirtschaft im Gebiet der ehemaligen DDR übertragen lassen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission der EG in ihrem o.g. Papier (Band I, S. 84, deutsche Fassung) dem Rat mitgeteilt hat, daß sie "beabsichtigt ... staatliche Beihilfen für die Strukturanpassung in Fällen zu genehmigen, in denen die herkömmlichen Gemeinschaftsregelungen für die Strukturanpassung unter den derzeitigen Gegebenheiten in der DDR ungeeignet oder nicht anwendbar erscheinen".

Ausblick

Wenn wir unseren Blick über die unmittelbar drängenden Probleme hinaus auf die weitere Entwicklung richten, so müssen wir uns meiner Ansicht nach darauf einstellen, daß die Landwirtschaft im Gebiet der ehemaligen DDR in Zukunft ein sehr differenziertes Bild bieten wird. Einmal werden bisher durch äußerliche Uniformität und durch finanzpolitische Maßnahmen weitgehend verdeckte Unterschiede in Bewirtschaftungsform, Intensität, Rentabilität und Einkommen evident werden. Und es wird sich wie überall in der Welt zeigen, daß derartige Unterschiede nicht nur und nicht einmal in erster Linie durch natürliche und wirtschaftliche Standortbedingungen diktiert, sondern in mindestens ebenso großem Maße von der Fähigkeit der verantwortlichen Führungskräfte bestimmt sind, ihr Unternehmen optimal zu gestalten und zu leiten. Zum anderen wird sich mit dem Aufbrechen der bisherigen Organisationsformen die bereits begonnene Entwicklung in Richtung auf eine vielgestaltige Betriebsstruktur fortsetzen, vielgestaltig nicht nur was die (Flächen- und Viehbestands-) Größe der einzelnen Unternehmen angeht, sondern auch was die Betriebs- und Eigentumsverfassung anlangt. Es ist sicher zu früh, hierzu Voraussagen machen zu wollen, doch glaube ich schon heute davon ausgehen zu können, daß es weder zu einer einheitlich durch bäuerliche Familienbetriebe geprägten noch zu einer einseitig von Großbetrieben beherrschten Landwirtschaft kommen wird. Deren zukünftige Struktur wird allerdings nicht in einem Zuge entstehen können, sondern sich wahrscheinlich in einem längerdauernden Prozeß allmählich entwickeln müssen, in dessen Verlauf die Landwirte die für sie zur Zeit noch kaum überschaubaren neuen Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit kennen und nutzen lernen.

Die Agrarpolitik muß für diesen Entscheidungsprozeß verlässliche Rahmendaten setzen und Maßnahmen bereithalten, die es den Landwirten ermöglichen, den neuen Rahmen selbstverantwortlich auszufüllen. Davon deutlich zu unterscheiden sind die im Moment notwendigen Überleitungsmaßnahmen, Überbrückungs- und Starthilfen, auch wenn mit deren Wahl und Ausgestaltung selbstverständlich bereits Weichen für die längerfristige Entwicklung gestellt werden können und müssen.

ENTWICKLUNG UND BESTIMMUNGSGRÜNDE DER AGRARSTRUKTUR UND EINBETTUNG DER LANDWIRTSCHAFT IN DIE VOLKSWIRTSCHAFT

von

Paul HAGELSCHUER und Günther SCHADE, Berlin

Im Festvortrag anlässlich der 26. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus wurde darauf hingewiesen, daß die Gründer dieser Gesellschaft den Austausch wissenschaftlicher Erfahrungen und die Stellung der Wissenschaft zu aktuellen Themen der Agrarpolitik als Wesenselement dieser wissenschaftlichen Vereinigung ansahen. Aus diesem Grunde möchten wir uns im folgenden den aktuellen Fragen der Strukturentwicklung in der DDR zuwenden.

Strukturelle Änderungen in volkswirtschaftlichen Dimensionen vollziehen sich innerhalb etablierter Wirtschaftssysteme in zeitlichen Dimensionen, die ihrem Charakter nach evolutionärer Natur sind. Die Änderungen des Wirtschaftssystems, wie es exemplarisch zur Zeit in der DDR vollzogen und wie es in der kommenden Zeit in weiteren Ländern Osteuropas vorzubereiten und zu bewältigen sein wird, verleiht diesem Vorgang in der DDR ausgesprochen revolutionären Charakter. Damit wird am Beispiel eines Landes demonstriert, daß das real existierende Wirtschaftssystem in entscheidendem Maße sowohl die Agrarstruktur als auch die Rolle des Agrarsektors in der jeweiligen Volkswirtschaft bestimmt. Stand im zentralistischen Wirtschaftssystem der DDR die autarke Sicherung des Eigenbedarfs an Nahrungsgütern und landwirtschaftlichen Rohstoffen, bei Minimierung aller Agrarimporte und Ausweitung möglicher Agrarexporte in Wirtschaftsgebiete mit frei konvertierbarer Währung im Vordergrund agrarpolitischer Ziele, gilt es nun eine Agrarproduktion aufzubauen, die sich am europäischen Markt hinsichtlich Produktmenge, -qualität und -form zu orientieren hat und bei der die Effizienz betrieblichen Handelns vom unternehmerischen Geschick im Rahmen gegebener Marktkonditionen bestimmt wird.

Damit ändert sich ein zweites Element strukturbildender Faktoren, nämlich die Rolle des nationalen Agrarsektors gemessen an den Bedürfnissen des ihm zugänglichen Agrarmarktes. Gerade mit dem Beitritt der DDR in den gemeinsamen Markt der europäischen Gemeinschaft tritt für die Agrarwirtschaft der DDR mit einem Schlag die Umkehrung traditioneller Handlungsstrategien ein, da von einem teilweise unterversorgten Markt zu einem Markt übergegangen wird, der allgemein als überversorgt gilt und dessen Regelungsmechanismen die Produktionsdrosselung in vielfältiger Weise favorisieren. Wachsende Wertschöpfungen sind unter diesen Bedingungen vor allem über qualitativ hochwertige Markenprodukte bei nur geringen Mengenzuwächsen möglich. Dies setzt in erster Linie moderne Verarbeitungs-, Lager- und Handelsunternehmen mit entsprechender Logistik voraus, die bisher in der DDR nur wenig entwickelt waren und kaum den hauseigenen und schon gar nicht den EG-Bedingungen gewachsen waren bzw. sein werden. Eine der Ursachen der derzeit chaotischen Zustände beim Absatz landeseigener Agrarerzeugnisse liegt in den Auswirkungen dieser Situation.

Dennoch hatte die Agrarwirtschaft der DDR auf Grund ihrer realisierten volkswirtschaftlichen Leistungen, die sich für die Bürger in erster Linie in der Mengenversorgung und weniger in der Wertschöpfung widerspiegeln, einen hohen Rang in der sozialen

Wertskala. Agrarpolitische Propaganda tat hierzu ihr übriges. Eine solche soziale Bewertung erfährt die Agrarwirtschaft im EG-Raum nicht angesichts permanenter Überproduktion, steigender staatlicher Ausgaben zur Marktregulierung und Strukturförderung sowie der Betonung umweltbelastender Elemente ihrer Produktion.

Ein dritter Faktor, der die Struktur des Agrarsektors und seine Rolle in der Volkswirtschaft bestimmt, ist die Bedeutung der Agrarwirtschaft bei der Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse die über die Nahrungsmittel und Rohstoffproduktion hinausgehen. Hierzu zählen vor allem umwelterhaltende und verbessernde Funktionen und Leistungen, die der Förderung der Landeskultur dienen.

Dieses sind Aufgaben, die die Landwirtschaft bisher zum Teil nebenher mit erfüllte, da sie integrierte Bestandteile bäuerlichen Handels sind, die jedoch wegen der jetzt erreichten Intensitätsschwelle der Ressourcennutzung (Vergeudung) für die gesamte Gesellschaft eine exponierte Stellung erhalten.

Die Wahrnehmung dieser ökologischen und landeskulturellen Funktionen setzt voraus, daß trotz strukturell notwendiger Veränderungen weitgehend über landwirtschaftliche Unternehmungen flächendeckend die Landbewirtschaftung gesichert wird. Damit tritt eine Erweiterung des agraren Aufgabenspektrums ein, die der angemessenen gesellschaftlichen Leistungsanerkennung bedarf. Die zur Zeit feststellbare zunehmende soziale Differenzierung zwischen den in der Landwirtschaft Tätigen und übrigen Erwerbsgruppen zeigt, wenn auch national sehr differenziert, die Notwendigkeit, aufgetretene Defizite in der Leistungsanerkennung zu beseitigen. Auch in dieser Beziehung sind die Ausgangspositionen zwischen der Landwirtschaft der DDR und der BRD ungleich.

In der zentralgeleiteten Landwirtschaft der DDR mit ihren großen Produktionseinheiten scheiterten die durchaus vorhandenen Bemühungen zur Reduzierung der Umweltbelastungen zunehmend mehr an den mangelnden technischen bzw. allgemein materiellen Voraussetzungen. Die Auswirkungen überzogener Tierkonzentration auf die Umwelt war territorial begrenzt, zum Teil äußerst stark. Da im Durchschnitt des Landes (außer in der Geflügelproduktion) etwa zwei Drittel des Tierbestandes in herkömmlichen Anlagen gehalten wurden und der Tierbesatz der DDR z.B. deutlich unter dem der BRD lag, sind diese Belastungen zukünftig relativ schnell abbaufähig.

In der Pflanzenproduktion wird mit dem freien Zugang zum Produktionsmittelmarkt der EG das Belastungsniveau mit Chemikalien deutlich reduziert werden können. Dennoch wird generell die zukünftige Entwicklung zwangsläufig dazu führen müssen, daß gesellschaftlich anerkannte Intensitätsgrenzen bei der Anwendung von Mitteln zur Ertrags- und Leistungssteigerung (Dünger, PSM, Herbizide, Fungizide, Antibiotika, Tranquilizer, Hormonmittel u.a.m.) dem Intensivierungsgrad landwirtschaftlicher Unternehmungen äußere Grenzen setzen werden. Dies zieht sogleich die gesellschaftliche Verpflichtung nach sich zu prüfen, in welcher Weise die dabei entstehenden Lasten zu verteilen sind. Bei grundsätzlicher Beachtung des Verursacherprinzips verdient die Bereitstellung öffentlicher Mittel zur schnellen Beseitigung der Ursachen solcher ökologischer Belastungen Vorrang (Fördermittel). Das schließt in besonderen Fällen, wie z.B. der Einbeziehung landwirtschaftlich genutzter Areale in Trinkwasserschutzzonen bzw. in zu schützende Biotope, die volle Kompensation der damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Nachteile durch die öffentliche Hand ein. Produktneutrale Zuwendungen würden diesem Zweck am ehesten dienen. Unter diesen Voraussetzungen wäre dann als Wettbewerbskriterium die Einkommensmaximierung bei normativ begrenztem Ressourceneinsatz anzusehen. Das würde bezüglich

des landwirtschaftlichen Einkommens der Betriebe Strategien ermöglichen, die vom maximal möglichen Ressourceneinsatz ausgehen, aber auch dem minimalen Ressourceneinsatz Chancen bieten, soweit die damit erzeugten Produkte am Markt so hohe Preise erzielen, um damit höchstmögliche Einkommen realisieren zu können. Bezüglich der landeskulturellen insbesondere strukturpolitischen Aufgaben ergeben sich vor allem für die DDR-Betriebe mit dem Systemwechsel gravierende Änderungen. Typisch für die DDR-Landwirtschaft war, daß die LPG und VEG in aller Regel strukturpolitische Aufgaben mit realisierten und dies in einem stets wachsenden Umfang. Bedingt durch ihre sozialpolitische Bedeutung und ihre ökonomischen Potenzen, haben diese Betriebe in erheblichem Maße kommunale Aufgaben (über betriebliche Kultur-, Bildungs-, Versorgungseinrichtungen, Kinderkrippen, Kindergärten, etc.) wahrgenommen und maßgeblich zur infrastrukturellen Entwicklung im ländlichen Raum beigetragen. Diese Leistungen wurden in hohem Maße mit Finanzmitteln der landwirtschaftlichen Betriebe und betrieblichen Arbeitskräften realisiert.

Die Ausgaben der landwirtschaftlichen Betriebe für diese Zwecke betragen pro Jahr etwa 4 Mrd. Mark. Diese Summe entsprach etwa 15% der Nettowertschöpfung der Landwirtschaft.

Dieses große Engagement der landwirtschaftlichen Betriebe hat mit dazu geführt, daß vor allem in den ausgesprochenen Agrarkreisen der DDR das infrastrukturelle Niveau oftmals höher lag als in vielen Industriegebieten. Diese Komponente großbetrieblicher Wirkungen im regionalen Raum, sollte in sinnvoller Weise auch zukünftig unter marktwirtschaftlichen Bedingungen genutzt werden. Dabei geht es nicht um die Lückenbüßerfunktion mangelnder kommunaler Initiativen sondern um bewußt genutzte Möglichkeiten der Einbeziehung der Potenzen moderner Agrarbetriebe in die Lösung kommunaler Aufgaben (z.B. Unterstützung von Kulturgruppen und ländlichen Sportvereinen, Nutzung betrieblicher Sozialeinrichtungen für die Gemeinden etc.). Hierfür könnten zukünftig öffentliche Mittel bereitgestellt werden, die gezielt landwirtschaftlichen Betrieben für solche Leistungen zugeführt werden.

Der vierte Faktor der die Struktur und Stellung der Landwirtschaft im volkswirtschaftlichen Rahmen bestimmt, ist die Bewertung dieses Sektors durch die Gesellschaft und hieraus abgeleitet die Bereitschaft diesen Sektor in seiner Entwicklung mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Auf die soziale Wertverschiebung zwischen dem früheren Gesellschaftsbild der Landwirtschaft in der DDR und dem zukünftigen in der EG wiesen wir bereits hin. Es wird zukünftig darum gehen, alle Leistungskomponenten des Agrarsektors zur gesellschaftlichen Anerkennung zu führen und dabei die realen Aufwendungen an Arbeitszeit, persönlichem Engagement und unternehmerischem Risiko zur Sicherung gesundheitsförderlicher Ernährung, der landeskulturellen Entwicklung, der Umweltpflege und der regionalen Strukturentwicklung bei sinkendem spezifischen Ressourceneinsatz deutlich zu machen. Dazu könnte eine mit sachlichen Argumenten geführte Diskussion um das mannigfaltige Zukunftsbild der Landwirtschaft in einem geeinten Deutschland eine gute Ausgangsbasis bilden. Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Ressourcennutzung (Boden, Wasser, Luft, Energie), die wissenschaftlich begründeten Qualitätsparameter für eine gesundheitsförderliche Ernährung mittels Agrarprodukten bestimmen den Rahmen, in dem sich zukünftig Agrarproduktion zu vollziehen hat, bei Sicherung angemessener Einkommensverhältnisse für alle in diesem Sektor notwendigerweise Beschäftigten.

Es gilt die bereits bisher für diesen Sektor bereitgestellten Mittel hinsichtlich ihrer Wirkungsweise bei den eigentlichen Agrarproduzenten zu überprüfen und dabei die Treffsicherheit zu Gunsten der Landwirtschaft deutlich zu erhöhen. Dazu sollen insbesondere solche Strukturen vertikaler Kooperation gefördert werden, die die Agrarerzeuger direkt an

der Preisrealisierung der Endprodukte partizipieren lassen. Das Bemühen der großen Agrarbetriebe direkt am Verkauf der Qualitätserzeugnisse beteiligt zu sein, scheint hierfür eine gute Möglichkeit zu bieten. Die Entwicklung leistungsfähiger Vermarktungseinrichtungen hat daher primäre Bedeutung, wobei die genossenschaftlichen Formen der Vermarktung gefördert werden sollten.

Nach Charakterisierung der Bestimmungsgründe für die Agrarstruktur und die Bewertung ihrer Entwicklung im Zuge des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses, müßten wir uns im folgenden den Auswirkungen dieser Faktoren auf die Eigentums-, Betriebs-, Produktions- und Arbeitskräftestruktur widmen.

Wegen des begrenzten Rahmens wollen wir hierbei nur die Einflüsse auf die Eigentums- und Betriebsstruktur herausgreifen.

Ohne Zweifel stellt die Klärung der Eigentumsverhältnisse den Kernpunkt bei der Gestaltung der zukünftigen Agrarstruktur dar. Dabei wird auch zukünftig von einer allgemeinen Eigentumsgruppierung in Gemeineigentum (staatliches und kommunales Eigentum), genossenschaftliches Eigentum und Privateigentum ausgegangen werden können. Von besonderer Bedeutung ist die Regelung der Eigentumsrechte an Grund und Boden. Dabei stehen vier Probleme zur politischen und juristischen Klärung an:

1. Es bedarf der schnellen Klärung der rechtlichen Verbindlichkeit des im Zuge der Bodenreform geschaffenen Eigentums. Unseres Erachtens sind diese geschaffenen Rechtsverhältnisse als unumkehrbar anzusehen. Generell sollte allen Eigentumsformen in der Agrarproduktion eine chancengleiche Entwicklung ermöglicht werden, die eine dezidierte Benachteiligung traditioneller Strukturen z.B. genossenschaftlicher oder bäuerlicher Familienbetriebe ausschließt, soweit es sich um bodengebundene Agrarproduktion handelt.
2. Es bedarf der Klärung der rechtlichen Stellung der mit der Bodenreform 1945-1949 geschaffenen Eigentumsverhältnisse. Bekanntlich war diese Form des Eigentums gekoppelt an bestimmte Handlungsbeschränkungen. Hier müßte die am 6.3.90 in der Volkskammer beschlossene Gleichstellung von Bodenreform- und "Alteigentum", die danach außer Kraft gesetzt wurde, rechtlich zum Tragen kommen.
3. Die landwirtschaftlichen Betriebe aller Eigentumsformen müssen die Möglichkeit haben, zu angemessenen Preisen Boden erwerben zu können (LN). Dabei sollten die bodenständigen Betriebe den Vorzug erhalten, zumindest für einen begrenzten Zeitraum.
4. Mit der Neugestaltung eindeutiger Besitzer- und Nutzerverhältnisse wird insbesondere die Schaffung kollektiv zu bewirtschaftender Bodenfonds nur auf der Grundlage eindeutiger Eigentumstitel und Nutzungsverträge zu regeln sein.

Die Änderung der Betriebsstrukturen ist aus zwei Gründen unumgänglich. Zum einen ist die bisherige rechtliche Verfassung der LPG und GPG bzw. Kooperativen Einrichtungen nicht adäquat den Regelungen, wie sie im geltenden bürgerlichen Recht fixiert sind. Damit sind die bestehenden betrieblichen Strukturen unklare Rechtsobjekte, zu denen kaum vertragliche Beziehungen durch Banken etc. aufgenommen werden. Die Anpassung an die bestehenden Rechtsordnungen des BGB ist dringend geboten, daher wurde dies wichtiger Bestandteil des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes. Zum zweiten ist die zum Teil überzogene Konzentration und Spezialisierung der Betriebe der Pflanzen- und Tierproduktion mit ihren ausgeprägten Neben- und Hilfsbereichen und den stets wachsenden Transaktionsaufwendungen aus betriebswirtschaftlicher Sicht zwingend zu verändern. Die zu erwartende betriebliche

Neustrukturierung wird von den Interessen der landwirtschaftlichen Produzenten bestimmt, die zukünftig als Eigentümer von Produktionsmitteln bzw. als Anteilseigner gemeinsam bzw. auf Familienbasis ihre Unternehmen organisieren. Dabei werden sowohl die konkreten Markterfordernisse sowie die spezifischen Produktionsbedingungen und bisherigen Erfahrungen den Rahmen abstecken, in dem sich auf dörflicher Ebene konzentriert, die Unternehmen zumeist in Einheit von Pflanzenproduktion und verwertender bzw. veredelnder Tierproduktion entwickeln werden. Darüber hinaus werden Neben- und Hilfsbereiche der ehemaligen Betriebe durch eigenständige Betriebsgründungen (GmbH des Baugewerbes bzw. von Dienstleistungsbetrieben u.ä.m.) aus den landwirtschaftlichen Betrieben ausgegliedert. Dieser Prozeß verläuft jedoch außerordentlich problemreich. Die Klärung der Vermögenslage in den LPG ist dabei von zentraler Bedeutung. Hinzu kommt, daß die Rückführung des genossenschaftlich genutzten Bodenfonds in das Verfügungsrecht der Bodeneigentümer (ca. 78% Privateigentum und 22% staatliches Eigentum), die Form der Weiternutzung diesen Eigentümern anheimstellt. Da jedoch nur ein Drittel der derzeitigen Mitglieder Bodeneigentum besitzen, wird die Form der Weiternutzung des bisherigen Bodenfonds vorrangig nicht von betriebserhaltenden Aspekten getragen sein, sondern vor allem vom höchstmöglichen Ertrag, der sich aus den verschiedenen Möglichkeiten der Bodennutzung realisieren läßt. Die Aufteilung des vorhandenen genossenschaftlichen Vermögens, soweit die Bewertung der Produktionsfonds und der Guthaben saldiert mit den Kreditbelastungen eine Aufteilung rechtlich überhaupt ermöglicht, muß des weiteren berücksichtigen, daß ein Teil der Mitglieder Produktionsmittel bzw. finanzielle Leistungen bei ihrem Eintritt in die Genossenschaft einbrachten bzw. leisteten, hingegen der derzeit überwiegende Teil ohne solche persönlichen Vorleistungen seine Mitgliedschaft begründete. Letztere verweisen jedoch darauf, daß ihre oft langjährige Arbeit ebenfalls zur Vermögensbildung der Genossenschaft beigetragen hat. Die Entlohnung aller drei Faktoren Arbeit, Boden und Kapital ist unstrittig. Da bisher eine Entlohnung des Einsatzes von Boden und Kapital nicht erfolgt, sind sie bei der Vermögensverteilung vorrangig zu berücksichtigen.

Das Ausscheiden vieler ehemaliger Mitglieder aus der Genossenschaft alter Struktur sowie der durch das Landwirtschaftsanpassungsgesetz eng gesteckte zeitliche Rahmen verlangen die schnelle und eindeutige Klärung dieser Ansprüche in kurzer Zeit. Die sich neu herausbildenden genossenschaftlichen Betriebsstrukturen (neben anderen) werden mit hoher Wahrscheinlichkeit viel ähnliches mit den genossenschaftlichen Betrieben der 60er Jahre haben, wenn auch die heutigen Markt- und Produktionsbedingungen zugleich Unterschiedlichkeiten deutlich erkennen lassen. Die dreißigjährigen Erfahrungen in der Organisation landwirtschaftlicher Großbetriebe werden zumeist Betriebsstrukturen vorteilhafter erscheinen lassen, die vor allem Konzentrations- und Spezialisierungseffekte ermöglichen.

Die Formen der betrieblichen Verfassung (Produktivgenossenschaft, GmbH, AG, Familienbetrieb u.ä.m.) werden sehr unterschiedlich sein und maßgeblich von den Rahmenbedingungen abhängen, in die eine vorgesehene Betriebsstruktur am ertragsgünstigsten einzubinden ist.

Dieser Prozeß der völligen Neustrukturierung der Agrarproduktion ist verbunden mit einschneidenden sozialen Auswirkungen. Die etwa 860.000 ständig Berufstätigen der Landwirtschaft werden unter den veränderten Bedingungen nicht mehr beschäftigt werden können. Die Vergleichswerte zu westeuropäischen Ländern weisen auf einen denkbaren Arbeitskräftebestand von etwa 350.000-400.000 hin, mit weiter abnehmender Tendenz. Da dieser Prozeß der Umstrukturierung äußerst rasch verläuft und die Arbeitskräftefreisetzung damit unmittelbar einher geht, bedarf es gesamtgesellschaftlicher Regelungen, um soziale Verwerfungen großen Stils zu verhindern. Die wichtigsten Maßnahmen hierfür sind die

Sicherung der Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe zur Sicherung einer geordneten Strukturänderung, eine ausreichende Anschubfinanzierung für die sich neuorganisierenden Betriebe die weitgehende Entlastung von "angewiesenen" Krediten und eine finanzielle Ausgestaltung der Kommunen, um mit entsprechenden finanzierbaren Aufträgen den gewerblichen Unternehmungen in den Dörfern Arbeit geben zu können. Dies wäre in eine abgestimmte Agrar- und Strukturpolitik einzubinden, die vor allem in ausgesprochenen Agrarregionen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten schafft.

Zur Zeit sind diese Probleme jedoch politisch nicht bewältigt, was sich in unerträglicher Rechtsunsicherheit, wirkungslosen staatlichen Regelungs- und Fördermaßnahmen und überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum zeigt. Die Bauernproteste sind Ausdruck dieser Lage und zugleich Willensbekundung, sich durch die gegebenen Bedingungen nicht vom aktiven Handeln abbringen zu lassen. Die Schaffung eindeutiger rechtlicher Grundlagen und verträglicher ökonomischer Rahmenbedingungen ist von den Politikern anzufordern.

Literaturverzeichnis:

Gesetz, betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 1. Mai 1889, Fassung vom 20. Mai 1989, RGBl S. 810.

Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform vom 6.3.1990.

Gesetz über die Übertragung volkseigener landwirtschaftlicher Nutzflächen in das Eigentum von LPG vom 6.3.1990, Gesetzblatt der DDR I, Nr. 17, S. 135.

Gesetz über die Förderung der agrarstrukturellen und agrarsozialen Anpassung der Landwirtschaft der DDR an die soziale Marktwirtschaft von 6.7.1990 (Gesetzblatt der DDR I, Nr. 36, S. 403) und die dazu erlassenen Anordnungen vom 13.7.1990 veröffentlicht in: "Deutsche Bauernzeitung" Nr. 19, 1990, S. 15-18.

SCHMITT, G.: "Ein Vierteljahrhundert Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Rückblick und Ausblick."

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 22, S. 10, 1. Auflage, Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup, 1986.

Statistisches Jahrbuch der DDR 1989, Staatsverlag der DDR, Berlin 1989.

Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1989, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup 1989.

INTEGRATION DER LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT DER NEUEN BUNDESLÄNDER IN DEN GEMEINSAMEN AGRARMARKT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT - PROBLEMFELDER UND KONSEQUENZEN

von

Klaus SCHMIDT, Berlin

1 Einführung

Die mit der staatlichen Vereinigung nunmehr in die praktische Realisierung übergeleitete unmittelbare und umfassende Integration der ostdeutschen Bundesländer in die europäische Gemeinschaft (EG) bietet auch der Land- und Ernährungswirtschaft in dieser Region die große Chance, in historisch kurzer Frist den Anschluß an das internationale Leistungsniveau zu erreichen.

Die Art und Weise, wie sich die Integration im Rahmen der deutsch-deutschen Vereinigung vollzieht, ist beispiellos. Die abrupten Veränderungen faktisch der gesamten Rahmenbedingungen sowie Intensität und Tempo dieses Prozesses stellen die Betriebe der Land- und Ernährungswirtschaft und alle in diesem Bereich Tätigen vor große Herausforderungen und Probleme.

Das gilt auch für die agrarökonomischen und betriebswirtschaftliche Forschung hinsichtlich ihres, diese Entwicklung analytisch und konstruktiv fördernden und begleitenden Beitrages.

Dabei zeigte sich schon sehr bald, daß die politischen, rechtlichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Zielsetzungen dieses Integrationsprozesses mit reformerischen Veränderungen jener durch sozialistische Plan- und Kommandowirtschaft geschaffenen Verhältnisse und Strukturen nicht zu erreichen und zu verwirklichen ist. Als grundsätzliche Voraussetzung für den erfolgreichen Übergang von der administrativen Planwirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft erweist sich vielmehr ein tiefgreifender und umfassender Strukturwandel auch in der Land- und Ernährungswirtschaft. Dieser kann für das Beitrittsgebiet im Unterschied zu allen anderen bislang in die EG integrierten Ländern nicht nur auf das Wirksamwerden veränderter marktwirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen beschränkt werden. Vielmehr muß im Falle der ostdeutschen Bundesländer mit den ökonomischen Rahmenbedingungen zugleich die gesamte Agrarverfassung von Grund auf verändert werden.

Der notwendige Strukturwandel berührt also alle Elemente der Agrarverfassung. Zugleich muß die strukturelle Anpassung in dieser Region zu einer am Bedarf orientierten, umweltgerechten und ressourcenschonenden Agrarproduktion in effizient wirtschaftenden, auf dem deutschen und europäischen Markt wettbewerbsfähigen Landwirtschaftsbetrieben führen. Ziel ist es, Strukturen zu schaffen, die den Bauern in den neuen Bundesländern ihren Platz in der deutschen und europäischen Landwirtschaft finden lassen und ihnen die Beteiligung an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung weitgehend durch eigene Leistung ermöglichen.

Angestrebt wird eine vielfältig strukturierte Landbewirtschaftung mit verschiedenen Unternehmensformen und angepaßten Betriebsgrößen.

In allen Fällen vorangegangener Beitritte in die EG wurden der Agrarwirtschaft dieser Länder angemessene mehrjährige Übergangsfristen gewährt. Eine solche Übergangsperiode, die vorbereitend in Form einer schrittweisen Anpassung der ökonomischen Rahmenbedingungen, insbesondere an die Preis-Kosten-Verhältnisse der EG infolge der spezifischen Bedingungen, wie sie sich aus dem Vereinigungsprozeß der beiden deutschen Staaten ergaben, nicht eingeräumt werden konnte, ist jedoch unverzichtbar. Sie muß nunmehr im Nachhinein in geeigneter Weise gestaltet werden.

2 Strukturwandel in einer Anpassungsperiode

Das Ziel einer solchen mehrjährigen Anpassungsperiode sollte darin bestehen, durch Strukturanpassungs-, Überbrückungs- und Fördermaßnahmen des Staates die politisch geschaffenen, grundsätzlich größeren Entscheidungsspielräume und Entfaltungsmöglichkeiten den Bauern erschließen zu helfen und für ihre souveräne Entscheidung zu alternativer Bestimmung künftiger Unternehmens- und Bewirtschaftungsformen nutzbar zu machen. Das schließt die konkrete Ausgestaltung der Chancengleichheit, vielfältiger Unternehmensformen, wie sie im Artikel 15 des Staatsvertrages festgeschrieben ist, ein.

Die im Prozeß der Vereinigung getroffenen ordnungspolitischen Entscheidungen und finanziellen Hilfeleistungen des Staates in Bezug auf Stabilisierung der Absatzmärkte und Erzeugerpreise, Liquiditätshilfen, Fördermittelbereitstellung auch für den Verarbeitungssektor und die VEG, Befreiung der LPG und ihrer genossenschaftlichen Nachfolgeeinrichtungen von der Gewerbe- und Körperschaftssteuer bis 1993, zeitweilige Erleichterung für Zins- und Kreditrückzahlung u.a., sind sehr entscheidende Elemente eines ganzen Maßnahmenpakets dieser Übergangsperiode. Dieses muß, damit es den Strukturwandel und die Herausbildung einer effizienten umweltschonenden Landbewirtschaftung noch wirksamer unterstützt und beschleunigen hilft, substanziiell aber auch im Hinblick auf die zeitlichen Rahmenbedingungen und der Gewährungskriterien unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten noch weiter ausgestaltet werden.

3 Anpassungserfordernisse und Anpassungsmaßnahmen

Im Zentrum stehen Maßnahmen, die gerichtet sind auf

- die Stabilisierung des Agrarmarktes,
- die Beschleunigung des strukturellen Wandels und die Herausbildung effektiver Betriebsformen und Organisationsstrukturen,
- den Ausbau der ländlichen Infrastruktur zur Schaffung funktionsfähiger Systeme und neuer Erwerbsquellen für Arbeitskräfte, die in Größenordnungen aus der Landwirtschaft ausscheiden müssen,
- gezielte Förderung besonders strukturschwacher Gebiete.

Bei den zu integrierenden Regionen handelt es sich auch um Gebiete, die allein schon auf Grund ihrer natürlichen Standortbestimmungen strukturell zu Nettoempfängern aus dem EG-Haushalt zuzuordnen sind.

Wesentlich für die Bestimmung der Anpassungsmaßnahmen ist zunächst eine realistische Einschätzung und Bewertung der inneren Ausgangssituation. Der mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeleitete Übergang zu marktwirtschaftlichen Bedingungen hat das größte Effektivitäts- und Produktivitätsgefälle der bislang stark und ganz andersartig subventionierten Landwirtschaft in den neuen ostdeutschen Bundesländern gegenüber den westdeutschen Bundesländern und anderen Mitgliedsländern der EG offengelegt. Erstmals wird für jeden Einzelbetrieb, gleichgültig welche Eigentums- und Rechtsform, wie auch für die individuellen Teilhaber und Arbeitnehmer das große, am internationalen Preis-Kostenniveau gemessene Defizit, das infolge verfehlter Gesellschafts- und Agrarpolitik entstanden ist, erkennbar und für jeden spürbar.

Bei wesentlichen natürlichen Standortnachteilen erreichte die Landwirtschaft in der ehemaligen DDR Ende der 80er Jahre 78 % der Bruttobodenproduktion je ha LN, dar. 77 % in der Tierproduktion, wobei die aus importierten Futtermitteln erzeugten Tierprodukte nur etwa die Hälfte gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ausmachten. Das Niveau der Nahrungsproduktion je ha LN erreichte 68,3 % im Vergleich zur Bundesrepublik. Bewertet man zur Einschätzung der inneren Ausgangssituation die stoffliche Produktion (Mengengerüst), die Aufwands- und Erlösbedingungen im Durchschnitt der Jahre 1986-1989 zu Preisen, wie sie in der Bundesrepublik gelten, dann sinkt der Produktionswert der tatsächlich realisierten Erträge und Leistungen auf 41 %. Die Aufwendungen für Vorleistungen der Landwirtschaft sinken auf 59 %. Daraus folgt, daß die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten unter diesen grundlegend veränderten Preisverhältnissen von rund 29 Mrd. M (der DDR) auf ein Niveau von 3,4 Mrd. DM absinkt.

Die bislang erzielte Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten reicht also bei weitem nicht aus, wie sich gegenwärtig in der übergroßen Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe zeigt, um die in Reproduktionsprozeß eingesetzten Faktoren zu entlohnen. Bei dem rein hypothetischen Ansatz zur Verdeutlichung des Effektivitätsdefizits, bisherige Abschreibungen, Zinsen und Löhne fortzuschreiben, würde sich ein negatives Nettoeinkommen aus landwirtschaftlicher Produktion von rd. 10 Mrd. DM ergeben.¹ Bei Einschränkung ihrer Aussagefähigkeit veranschaulichen jedoch die Dimensionen des Effektivitätsdefizits den immensen Anpassungsdruck, dem die LPG, Staatsgüter wie auch andere Unternehmensformen in bezug auf den zu erreichenden Erzeugerpreis durch effektiveren Faktoreinsatz gegenüberstehen. Das bezieht sich insbesondere auf die notwendige absolute Senkung des Aufwandes an lebendiger Arbeit, den Einsatz moderner und billigerer Produktionsverfahren, die Einstellung des Produktionsvolumens und der Produktionsstruktur auf die Markterfordernisse, die Verbesserung der Organisationsstruktur (Unternehmensformen), schließt aber auch eine merkliche Effizienzerhöhung durch Ertrags- und Leistungssteigerung, verbesserte

1) In einer Studie des Instituts für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn und des Instituts für Agrarökonomie Berlin wurde mit Hilfe eines prozeßanalytisch gegliederten Gesamtrechnungssystems, das den Wertschöpfungsprozeß der Landwirtschaft nach Produktionsprozessen differenziert abbildet (Simon), in einem iterativen Prozeß eine landwirtschaftliche Gesamtrechnung nach dem Bruttokonzept des in der EG üblichen LPR-Systems für den Zeitraum 1986/90 aufgestellt. Mengen und Leistungen wurden nach DDR-Preisen und aktuellen Preisen der Bundesrepublik bewertet. Im weiteren wurde die sektorale und regionale Liquiditätssituation für die Halbjahre sowie auch das ganze Jahr 1990 untersucht und schließlich eine Sensitivitätsanalyse zu den sich ändernden Bedingungen (Preise, Mengen, Absatz) in ihren Wirkungen auf Wertschöpfung und Liquiditätslage erarbeitet.

technische Ausstattung, Stilllegung und Extensivierung ertragsschwacher Standorte und vieles andere mehr ein. Berücksichtigt man bei der Bewertung sich gegenwärtig vollziehender Prozesse, daß in den alten Bundesländern seit 1970 die LN durch Herausnahme ertragsschwacher Standorte um 12,3 % reduziert wurde, in der ehemaligen DDR jedoch um nur 1,7 %, hier aber vor allem durch Inanspruchnahme hochwertiger Ackerböden für den Braunkohlentagebau und für die extensive Städteerweiterung. Bedenkt man weiter, daß gleichzeitig die Anzahl der Vollbeschäftigten infolge steigender Produktivität auf 55,5 %, in der ehemaligen DDR jedoch nur auf 92,5 % gesenkt wurde und die ostdeutsche Landwirtschaft nicht nur erhebliche Standortnachteile gegenüber der westdeutschen hat, sondern auch mit hohen Anteilen technologisch veralteter, physisch verschlissener Grundfonds wirtschaften muß, dann erklärt das die Bemühungen um noch weiterführende Anpassungsmaßnahmen und Hilfen in einer mehrjährigen Periode. Sie sind notwendig, um den Genossenschaften, kooperativen Unternehmensformen und Staatsgütern den erforderlichen Spielraum zu ausgewogenen und begründeten Entscheidungen für notwendigen strukturellen Umbau, gegebenenfalls auch durch Auflösung und Neugründung effektiverer Unternehmen im Agrarbereich zu schaffen. Nur so kann die Entwicklung beherrschbar und nichtgewollter sozialer Abstieg in den bisher überwiegend durch die Landwirtschaft beeinflussten Gebieten vermieden und ein Integrationsprozeß gestaltet werden, der wettbewerbsfähige Betriebe in einer gesunden Umwelt zum Ziele hat.

Die landwirtschaftlichen Betriebe benötigen eine bestimmte Reaktionszeit, um sich auf die harten Konkurrenzbedingungen einzustellen. Zugleich ist es im Interesse der Lebensfähigkeit der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern unverzichtbar, durch ordnungspolitische Maßnahmen darauf hinzuwirken, daß die Landwirtschaft in diesem Gebiet auch in Zukunft hohe Marktanteile unter Berücksichtigung zunehmender Ex- und Importe realisieren kann.

Weitgehende Marktversorgung bei Haupterzeugnissen durch die ansässigen Landwirtschaftsbetriebe vorausgesetzt, wird gegenüber 1989/90 im Rahmen der Anpassung an marktgerechte Produktion eine wesentliche Senkung der Agrarproduktion um mindestens 10 - 12 % notwendig. Für die einzelnen Erzeugnisse wird dieser Prozeß sicher sehr differenziert verlaufen. Obige Voraussetzung unterstellt, würde das insbesondere die Reduzierung der Produktion von Kartoffeln, Grobgemüse, Obst, Wolle, Milch und Schlachtschwein betreffen. Produktionssteigerungen werden im Zusammenhang mit den Quotenregelungen und im Ergebnis voraussichtlicher Veränderungen in der Anbaustruktur und von Ertragssteigerungen bei Getreide, Raps und Zuckerrüben zu erwarten sein. Das entspräche einer Entwicklung, die sich sinnvoll in den EG-Agrarmarkt einordnen ließe. Es dürfte zweifelhaft sein, daß von einem solchen, für die Existenz der Mehrheit der Landwirtschaftsbetriebe auf den ertragsreichen Standorten, zunächst unverzichtbare Produktionsvolumen, ernsthafte Störungen ausgehen und ein zusätzlicher Preisdruck im Rahmen des EG-Agrarmarktes ausgelöst wird.

Gegenwärtig und auch in den nächsten 3 bis 5 Jahren dürfte die Tendenz überwiegen, daß sich für die EG-Mitgliedsstaaten eher positive Effekte mit der Integration der neuen Bundesländer ergeben, indem neue Absatzmärkte für Produkte der Agrar- und Ernährungswirtschaft erschließbar werden, die es bisher in dieser Region nicht oder nicht ausreichend gab.

Durch höheren Angebots- und Preisdruck auf einzelnen Agrarmärkten werden für Erzeuger und Verbraucher der EG-Mitgliedsstaaten erst dann spürbare Wirkungen eintreten, wenn ein größerer Teil der Landwirtschaftsunternehmen in den ostdeutschen Bundesländern im

Ergebnis von Anpassung, Umstrukturierung, Erhöhung der technologischen Leistungsfähigkeit und Arbeitsproduktivität in der Lage ist, die neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen nachhaltig zu nutzen.

Die Reduzierung der Überproduktion wird zu umfänglichen Flächenstillegungen auf dem Ackerland, zu extensiven Bewirtschaftungsweisen in bestimmten Grünlandgebieten, in Trinkwasserschutzgebieten, Naturschutzgebieten, auf Niedermoorstandorten sowie zu Flächenumwidmungen führen. Abbau überhöhter Tierkonzentration, Reduzierung der Tierbestände und Entwicklung eines modernen, funktionsfähigen Netzes von Vermarktungsunternehmen im genossenschaftlichen und privaten Sektor sind weitere Faktoren, um Absatz und Märkte zu erschließen.

4 Liquiditätslage

Besondere Anforderungen an Anpassungsmaßnahmen und Politikreaktionen entstanden durch krisenhafte Zuspitzungen der ökonomischen Lage in ausnahmslos allen Landwirtschaftsbetrieben. Unmittelbar nach der Währungsumstellung kam es im Juli und August zu beträchtlichen, gegenüber getroffenen Einschätzungen weit höheren Erlösausfällen. Die Waren- und Geldströme waren zu großen Teilen gestört. Der ökonomisch nicht begründbare totale Preisverfall auch bei Nahrungsmitteln bereits vor Inkrafttreten der Währungsunion hat u.a. einen völligen Imageverlust landeseigener Agrarerzeugnisse stark gefördert und die ohnehin zu erwartenden Präferenzen der Käufer für Erzeugnisse aus den westdeutschen Bundesländern und dem EG-Raum noch stimuliert. Durch teilweise anarchische Verhaltensweisen, insbesondere des Groß- und Einzelhandels waren in den Markt- und Absatzbeziehungen Instabilitäten entstanden, die einen geordneten und für alle Betroffenen überschaubaren Anpassungsprozeß in hohem Maße behinderten. Der Warenabsatz sank beispielsweise bei tierischen Erzeugnissen insgesamt um 30 - 40 %, der bei Rind auf 58 %. Die auch bei der Preisgleichheit für entsprechende Produktqualitäten wurde bei weitem nicht realisiert. Die tatsächlich erzielten Erzeugerpreise erreichten im Juli bei Schwein nur 71,8 % und bei Schlachtrind nur 83,7 % des in den alten Bundesländern erzielten Erzeugerpreisniveaus. Infolge nicht ausreichender Liquidität der Verarbeitungsbetriebe wurde ein Teil der aufgekauften Erzeugnisse verzögert, teilweise oder auch gar nicht bezahlt. Auch bei Erzeugnissen der Pflanzenproduktion, insbesondere Kartoffeln, Obst und Gemüse waren erhebliche Absatzschwierigkeiten bei beträchtlichen Preisminderungen zu verzeichnen. Diese gravierenden Marktstörungen bewirkten allein im Juli ein zusätzliches finanzielles Defizit von 1,4 Mrd. DM. Das sind mehr als 50 % der für diesen Monat vorausgerechneten Gesamterlöse.

Mit Wirksamwerden von Sofortmaßnahmen der Bundesregierung (verstärkte Drittlandexporte zum Abbau der Überschüsse, Preisstützung durch verstärkte Interventionskäufe, Erweiterung des Kreditrahmens für Marktordnungsausgaben, Rückführung der Überschußproduktion u.a.) aber vor allem auch infolge erhöhter Anstrengungen der landwirtschaftlichen Betriebe, den Absatz ihrer Produkte durch ambulanten Handel selbst zu organisieren, ist im Oktober eine deutliche Stabilisierung der Märkte eingetreten.

Das Erzeugerpreisniveau beginnt sich allmählich dem der alten Bundesländer anzugleichen. Vorausberechnungen ergeben, fortschreitende Normalisierung des Absatzes und Erlangung annähernder Preisgleichheit für gleiche Produktqualitäten bis Jahresende, vorausgesetzt, daß im 2. Halbjahr ein positiver Nettoeinkommen in den Landwirtschaftsbetrieben insgesamt erzielt werden kann. Dieses wird jedoch nur infolge des Wirksamwerdens aller bereitgestellten finanziellen Anpassungs- und Überbrückungshilfen erzielt und letztlich nicht

ausreichen, um das aus dem 1. Halbjahr resultierende Defizit (Vorfinanzierung der Pflanzenproduktion) in voller Höhe auszugleichen.

Eine beträchtliche Liquiditätslücke wird sich ergeben, die nach entsprechenden Verlautbarungen durch einen dritten Nachtragshaushalt teilweise abgedeckt werden wird. Das aber reicht nicht und ist auch nicht die Lösung des Problems. Vielmehr muß auch künftig alles daran gesetzt werden, den Markt zu beleben und den Absatz von im Territorium produzierten Erzeugnissen durch Wiederaufbau eines Images für neue und verbesserte Produkte merklich zu verbessern. Notwendig wird ein weitgehender Einsatz vorhandener Guthaben in den Landwirtschaftsbetrieben, ebenso wie die teilweise und zeitweilige Aussetzung von Amortisationen sowie die Weiterführung bereits bis Oktober wirksam gemachter Kredit- und Zinszahlungsstundungen.

Zu den Schwerpunkten ordnungspolitischer Maßnahmen für strukturelle Anpassung und Marktstabilisierung gehört die wirksame Investitionsförderung sowohl für Betriebe der Primärproduktion als auch für die Verarbeitung. Aus der Sicht notwendiger Maßnahmen für die Marktstabilisierung muß der technischen und technologischen Erneuerung der Verarbeitungsbetriebe zunächst Priorität eingeräumt werden. Die geringe Präferenz der Käufer für ostdeutsche Nahrungsmittel resultiert weniger aus der Qualität der landwirtschaftlichen Rohstoffe. Sie ist vor allem Resultat gravierender Deformationen und Disproportionen zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung infolge der verfehlten Agrarpolitik der SED, die letztlich zu dem nun nicht wettbewerbsfähigen Angebot eines Großteils von Fertigerzeugnissen, des Rückstandes hinsichtlich Veredelungsgrad, Marketing, Präsentation usw. geführt haben. Die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verarbeitungsindustrie wird sich als Grundvoraussetzung dafür erweisen, daß die Verarbeitung der hier erzeugten Rohstoffe nicht zuletzt im Interesse der Beschäftigten auch in diesem Bereich standortnah erfolgen kann. Es gilt der sehr realen Gefahr zu begegnen, daß die neuen Bundesländer zu stark auf die Rohstoffproduktion und zu wenig auf die Veredelung fixiert werden.

In der landwirtschaftlichen Primärproduktion erhält die einzelbetriebliche Investitionsförderung sowohl für die Herausbildung neuer, insbesondere einzelbäuerlicher Unternehmen als auch für die Modernisierung umstrukturierter LPG und Staatsgüter größtes Gewicht.

Die Situation erfordert es über die bereits in Gang gesetzten Förderungsmaßnahmen und Stundungen hinaus, ein Sonderkreditprogramm mit merklichen Zinsverbilligungen und weitergeführten zeitweiligen Stundungen für Zinszahlungen und Tilgungen einzuräumen. Solche Zinsverbilligungen wären sowohl aus Mitteln des Staates (Agrarhaushalt) als auch der Treuhandgesellschaft möglich. Das würde zugleich den Kreditrahmen für die Landwirtschaft erweitern und größere Möglichkeiten für innovative Vorhaben bieten.

Während für den Einsatz der Beihilfen und Subventionen zunächst noch das Bedürftigkeitsprinzip gilt, sollte im weiteren die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft werden, ob diese nicht im Interesse der Herausbildung wettbewerbsfähiger Unternehmen vorrangig jenen gewährt werden, die nachweislich über eine überzeugende Unternehmensstrategie und über ein tragfähiges Entwicklungskonzept verfügen.

Wie tiefgehende Untersuchungen zeigen, differenziert sich der einzelbetriebliche Anpassungsdruck immer stärker. Offensichtlich gibt es enge Beziehungen von potentiellen Leistungsreserven zur Qualität der jeweils bewirtschafteten Standorte. Betriebe mit langjährig anhaltenden geringen Leistungsvermögen, mit nicht standortgerechter Produktionsstruktur, Problemen in der Betriebsführung, vergleichsweise überdurchschnittlichem

Aufwandsniveau - in Gebieten mit ungünstigen Bedingungen (Gebirgslagen, Endmoränengebiet, grundwasserferner Sandgürtel südlich der Endmoräne, nördliche Elbaue, Havelniederung, Sandgürtel südlich Berlins und Niederlausitz) sind besonders existenzgefährdet. Unter solchen Bedingungen müssen sicher im Interesse der Betroffenen für den betrieblichen Restrukturierungsprozeß andere Bestimmungsfaktoren Priorität erhalten als in langjährig leistungsstarken Betrieben, beispielsweise der Madeburger Börde, im Schwarzerdegebiet um Halle, des Erfurter Beckens, der Unstrutplatten oder des Sächsischen Tieflandes.

Entscheidend werden insgesamt jedoch letztlich jene betriebspezifischen autonomen Anpassungs- und Rationalisierungsmaßnahmen sein, die zunächst Liquidität und auf längere Sicht die Erlangung einer Produktionsstruktur und eines Kostenniveaus gewährleisten, mit dem der Einzelbetrieb wettbewerbsfähig wird. Rentabilität, Stabilität und Liquidität sind die Kriterien der Wettbewerbsfähigkeit. In einem zunehmenden Teil der Betriebe vollziehen sich also grundlegende strukturelle Veränderungen, die in vielen Fällen mit der Neugründung von sehr viel effizienteren, gegenüber den heutigen Größen weit kleineren, stärker spezialisierten Betriebseinheiten verbunden sein werden. Ökonomischer Maßstab muß die Erlangung von Kostenvorteilen sein. Von besonderem Gewicht ist dabei die Reduzierung des Aufwandes an lebendiger Arbeit. Bis Oktober ist die Zahl der in der Landwirtschaft Vollbeschäftigten bereits um rd. 190 000 zurückgegangen und die Zahl der in Kurzarbeit Beschäftigten auf über 200 000 gestiegen.

Ausgehend von der vorhandenen, überwiegend genossenschaftlichen Grundstruktur, historischer Erfahrungen und Traditionen wie auch Erwartungen auf Erfolgsaussichten in bezug auf unterschiedliche Unternehmensformen, Betriebsstrukturen und Größen läßt die Entwicklung Ansätze einer vielfältigen Agrarstruktur erkennen, deren Leitbild nicht allein der bäuerliche Familienbetrieb sein wird. Vielmehr werden kennzeichnend sein das Nebeneinanderbestehen von

- Einzelbäuerlichen Familienbetrieben im Haupt- und Nebenerwerb,
- Großbäuerliche Betriebe mit Zapftungen und Lohnarbeitervorfassung
- Produktivgenossenschaften und Gruppenlandwirtschaftsbetriebe
- Domänen und Versuchsgüter
- Gerwerbetriebe
- Vermarktungs-, Betriebs- und Verkaufsgenossenschaften, Maschinengenossenschaften und andere Formen kooperativer Unternehmen.

Dabei muß eingeschätzt werden, daß ein Durchbruch zur strukturellen Erneuerung der Landwirtschaft infolge obengenannter Einflußfaktoren noch nicht erreicht wurde.

Die desolante Absatzlage und die tagtägliche Sorge um die Existenz haben bislang eine zügige Entflechtung und Neustrukturierung der Betriebe gehemmt. Eine unternehmerische Kalkulation der Vor- und Nachteile verschiedener Varianten für effektive Betriebsstrukturen war erschwert. Das ist auch einer der Gründe dafür, warum die Bereitschaft zur Gründung einzelbäuerlicher Familienbetriebe, wie auch für andere Unternehmensformen, noch wenig ausgeprägt ist. Nach wie vor wird der Prozeß von Anpassung und Strukturwandel auch durch Informations- und Kenntnisdefizite wie auch Irritationen beeinträchtigt.

Diese resultierten in erster Linie aus mangelhafter Information über neue, rechtsgültige, agrarpolitische Maßnahmen, über Funktionsweise und Institutionen des Marktes, Anpassungshilfen, Fördermaßnahmen und verwaltungstechnische Verfahrensregelungen. Dabei steht außer Zweifel, daß neben bereits geschaffenen aussichtsreichen Lösungen auch in

vielen Fällen der Anpassungsprozeß nicht mit genügender Konsequenz durch die Betriebe selbst vorangetrieben wird.

Eine wichtige Hilfe für die Bauern wird deshalb der Aufbau und die Förderung einer wirksamen, landesweiten Unternehmensberatung zur Unterstützung der Entflechtung, Neugründung und der Konzipierung neuer Unternehmensstrategien bis hin zur Ausarbeitung von Sozialprogrammen für die soziale Abfederung agrarstruktureller Anpassungen sein.

Es wäre dienlich, wenn die Landwirtschaftsverwaltungen auf den verschiedenen Ebenen in den Ländern der Etablierung staatlich unterstützter, auch privater Beratungsdienste, die sich zweckmäßigerweise aus ortskundigen und erfahrenen Spezialisten aus den alten Bundesländern zusammensetzen sollten, besondere Aufmerksamkeit widmen. Gegenwärtig zeichnet sich besonders großer Beratungsbedarf in bezug auf die strukturelle Entflechtung ab. Das betrifft die Komplexe:

- Analyse und Klärung der Eigentums-, Nutzungs- und Beteiligungsverhältnisse,
- Vermögenserfassung und Bewertung,
- Liquiditätseinschätzung und Analyse der realen Leistungspotentiale,
- Interessenanalyse.
- Entflechtung und Restrukturierung vorhandener Eigentumsverhältnisse, Rechtsformen und Betriebsstrukturen,
- Erarbeitung neuer Unternehmensstrategien.

Im weiteren werden die Vorbereitungen der Strukturveränderungen mit Hilfe von Betriebsentwicklungsplänen und das künftige unternehmerische Grundkonzept für den wirtschaftlichen Gesamtzweck der neuen Struktureinheiten ins Zentrum der konzeptionellen Arbeit rücken. Es geht hierbei darum, die Grundkonturen für die Gestaltung einer marktgerechten Struktur der Produktion und für die Bodenbewirtschaftung, für eine effektive Tierhaltung, die Sicherung von weitgehend stabilen Absatzbeziehungen, die Bestimmung anzuwendender und auch neu zu schaffender Fonds, Ausgliederung von Arbeitskräften usw. zu entwerfen.

Im Zusammenhang damit ist ein sozialpolitisches Konzept unter Nutzung aller Finanzierungsmöglichkeiten des Fördergesetzes erforderlich.

Die Arbeit am Betriebsentwicklungsplan sollte so gestaltet werden, daß sie zugleich Entscheidungsgrundlage für die Genossenschaftsmitglieder, Vorstände oder beauftragte Leitungen für die Bestimmung der künftigen Rechtsform der neuen Unternehmen sein kann. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Vorbereitung der Entscheidung zur Frage, ob die neuen Unternehmen, die aus der Entflechtung hervorgehen

- durch innere Umstrukturierung der vorhandenen Betriebe,
- aus dem Zusammenschluß bzw. der Entflechtung von Teilen im Rahmen der Kooperation oder
- im Ergebnis einer vollständigen Auflösung bzw. bei anhaltender Illiquidität durch ein Konkursverfahren entstehen sollen.

5 Zusammenfassung

Die Dimension und Vielfältigkeit der Anpassungsprobleme der Land- und Ernährungswirtschaft in den neuen Bundesländern an die Bedingungen der sozialen Marktwirtschaft verlangen eine mehrjährige Periode und differenzierte Ausgestaltung von Anpassungshilfen

und -maßnahmen. Die enge Verflechtung der Agrarwirtschaft mit den dörflichen Strukturen verlangt einen umfassenden Ansatz zur Gestaltung des Übergangsprozesses. Maßnahmen in der Land- und Ernährungswirtschaft müssen im Gleichklang mit Programmen zur Entwicklung der territorialen Infra- und Wirtschaftsstruktur gestaltet werden. Eine weitere Stabilisierung der Märkte und damit einhergehende Verbesserungen der Liquiditätslage werden den Strukturwandel fördern und beschleunigen.

Literaturverzeichnis

HENRICHSMEYER, SCHMIDT, Autorenkollektiv; Studie "Chancen und Probleme der Integration der DDR-Landwirtschaft in die gemeinsame Agrarpolitik der EG" (unveröffentlicht)

Autorenkollektiv "Differenziertes Simulations- und Monitoringsystem für den Agrarbereich der DDR, SIMONA" (unveröffentlicht)

**BETRIEBLICHE ASPEKTE EINES INTEGRIERTEN LAND-
UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT**

ANPASSUNGSERFORDERNISSE AUS DER SICHT DER TIERPRODUKTION

von
Hans NAU, Berlin

Von der Landwirtschaft der DDR wurden 1988 etwa 8 053 kt Milch, 742 kt Rindfleisch, 1 742 kt Schweinefleisch, 277 kt Geflügelfleisch (einschließlich Kaninchen) und 5,7 Mrd. St. Eier produziert. Diese Produktmengen gewährleisten neben Agrarexporten vor allem einen Pro-Kopf-Verbrauch von 14,9 kg Butter (8,3), 100,2 kg Fleisch und Fleischwaren (104,2), 10,4 kg Geflügel (11,2) sowie 305 St. Eiern (262). Er ist in etwa mit dem Verbrauchsniveau in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar, wie die in Klammern gesetzten Angaben belegen.

Der in den zurückliegenden Jahren erreichten Erzeugnissteigerung gerade bei tierischen Produkten bzw. Produkten tierischer Herkunft sind nunmehr enge Grenzen gesetzt. Sie machen es notwendig, die Produktion zu drosseln, zumal der bislang getätigte Export in Höhe von etwa 313 Mio. US-Dollar zu ca. 20 Prozent Lieferungen in die Bundesrepublik (einschließlich Westberlin) beinhaltete und andere Außenhandelsumsätze nur mittels erheblicher Subventionen getätigt werden können (Teller 1990). Der in der DDR vorhandene Verbrauchermarkt bleibt eine bemerkenswerte Größe. Allerdings ist dieser Markt nunmehr offen. Das bedeutet, daß sich die landwirtschaftlichen Unternehmungen erstmals seit ihrer Existenz in einer scharfen Wettbewerbssituation befinden. Hieraus leitet sich die Frage ab, welchen Belastungen diese Betriebe ausgesetzt sind und welche Chancen sie in einem gesamtdeutschen und darüberhinaus europäischen Agrarmarkt besitzen. Dabei ist im folgenden das Interesse auf solche Organisationseinheiten gerichtet, die auf Tierproduktion spezialisiert sind, ohne indes allgemein-betriebliche Zusammenhänge in der Agrarwirtschaft aus dem Auge zu verlieren.

Die Agrarstruktur der DDR ist bekanntlich in erster Linie durch landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG), aber auch durch Staatsgüter und überbetriebliche Einrichtungen geprägt, die zum größten Teil entweder auf Tier- oder Pflanzenproduktion spezialisiert sind. Im Hinblick auf die Tierproduktionsbetriebe gibt es (1988) 2 696 LPG, 311 Staatsgüter, 177 kooperative Einrichtungen und 31 spezialisierte Betriebe der Eier-, Geflügel- und Schweineproduktion (früher Betriebe des Kombines für Industrielle Tierproduktion).

Je Betrieb werden etwa 1 714 Großvieheinheiten (GV) gehalten und 140 Arbeitnehmer (Genossenschaftsmitglieder und Lohnarbeitskräfte zusammen) beschäftigt. Bezieht man die in den Tierproduktionsbetrieben Tätigen auf den Viehbestand insgesamt, dann entfallen auf einen Arbeitnehmer 12,2 GV. Werden Tier- und Pflanzenproduktion zusammengefaßt, ergibt sich ein Besatz von 14,1 Arbeitskräften/100 ha LN. Damit werden in der DDR - bezogen auf die Fläche - mehr als doppelt soviele Personen beschäftigt wie in der bundesdeutschen Landwirtschaft. Letztere weist überdies ein entschieden höheres Ertrags- und Leistungsniveau sowie auch einen höheren Viehbestand je 100 ha LN auf. In Übersicht 1 sind dazu weiterführende Angaben zu entnehmen.

Übersicht 1: Vergleichende Angaben über die Landwirtschaft der DDR und der Bundesrepublik Deutschland 1988 (Staatliche Zentralverwaltung, 1989)

Position	ME	DDR	BRD
Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe insges.	St.	4 426	289 400 ¹
davon Pflanzenproduktion	St.	1 242	.
Tierproduktion	St.	3 184	.
Durchschnittliche Betriebsgröße	ha GV	4 570 1 600	32,0 45,4
AK/100 ha LN		14,1	5,0
GV/100 ha LN		96,0	141,7
Milchleistung/Kuh	kg	4 020	4 739
Eier/Henne	St.	228	255
Masttagszunahme/Schwein	g	500	810
Masttagszunahme/Rind	g	586	1 200
Pro-Kopf-Produktion Milch 1986	kg	489	451
Pro-Kopf-Produktion Schweinefleisch 1986	kg	62	61

¹ Landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe

Erklärtes Ziel der überwundenen Agrarpolitik war die möglichst vollständige Bedarfsdeckung bei Nahrungsgütern durch das inländische Aufkommen an landwirtschaftlichen Produkten. Es wurde bei tierischen Erzeugnissen in wichtigen Positionen auch erreicht, und zwar - da es sich als schwierig erwies, das genetische Leistungspotential der Tiere einigermaßen auszuschöpfen - über den Weg eines landesweit z.T. stark überhöhten Viehbestandes. Hieraus erklärt sich, daß in der BR Deutschland je 100 Einwohner 24 St. Rinder gehalten werden, in der DDR hingegen 34 St. . Bei Schweinen sind es 34 bzw. 75 St. und bei Geflügel 125 bzw. 296 St. Die hohen Viehbestände in der DDR stellen beträchtliche Anforderungen an das Arbeitsvermögen sowie die Stallkapazitäten. Dies hat die permanent vorhandenen technisch-organisatorischen Unzulänglichkeiten verstärkt, die wiederum dazu beitragen, das Leistungsniveau der Tierproduktion zu deformieren.

Der größere Teil des Viehstapels befindet sich in vergleichsweise wenigen Betrieben und insofern ist der Tierbestand je LPG bzw. Staatsgut relativ hoch, jedoch werden z.B. 67,5 % der Kühe und 53,8 % der Mastriinder in Stallanlagen gehalten, die weniger als 800 und 34,5 bzw. 29,0 % die weniger als 400 Tierplätze aufweisen (Klaus/Bartz, 1988). Ähnlich sind die Verhältnisse in der Ferkelaufzucht und der Mastschweineproduktion, so daß in

vielen Betrieben der vorhandene Tierbestand in zahlreichen Stallungen gehalten wird. Insofern geht die verbreitete Anschauung, daß in der Tierproduktion die sogenannten industriemäßigen Großanlagen vorherrschen würden, an der Realität vorbei (Ausnahmen: Eier- und Hähnchenproduktion). Dessenungeachtet liegen die Tierbestandsgrößen je Stallanlage im allgemeinen deutlich über den Angaben, die Auskünfte über analoge Verhältnisse in der Bundesrepublik geben. Gerade hieran sind Erwartungen geknüpft worden - sie waren letztlich auch Grund für die Errichtung der immer größer gewordenen Produktionseinheiten -, daß diese Art von Konzentration Produktions- und Produktivitätsvorteile mit sich bringen würde. Die der Übersicht 1 zu entnehmende Leistungsbilanz belegt, daß sich die o.a. Hoffnungen nicht erfüllt haben. Ursachen hierfür sind vordergründig in der Gesellschaftskonzeption zu suchen, die der Entwicklung in der DDR letztlich zugrunde lag. Sie fand ihren agrarpolitischen Ausdruck u.a. in einer starken Simplifizierung der sich in der Landwirtschaft allgemein vollziehenden Prozesse, die mit der "Wanderung des Bodens zum besseren Wirt" umschrieben werden können. Indes blieben wichtige Voraussetzungen, deren Herbeiführung erst gewisse, den Großbetrieben innewohnende Potenzen freisetzen, unbeachtet bzw. konnten aus volkswirtschaftlicher Schwäche heraus nicht geschaffen werden. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf

- die permanenten Unzulänglichkeiten bzw. Rückstände im Bereich der Mechanisierung und des Anlagevermögens überhaupt;
- die ideell und materiell zu verzeichnende Unterbewertung des Produktionsfaktors Arbeit und auf
- die von der Kommandowirtschaft geradezu außer Kraft gesetzte Unternehmungsführung in der auf "konstruktivistischer Weise geschaffenen Agrarstruktur der DDR-Landwirtschaft" (Weber, 1990).

Die in LPG und Staatsgütern zu verzeichnende Produktivitätslähmung mußte kompensiert werden. So ist es zu erklären, daß etwa ab 1980 eine intensive staatliche Förderung der sogenannten individuellen Tierproduktion einsetzte. Sie sollte von den damit Befäßen außerhalb der regulären Tätigkeit durchgeführt werden. Unter den obwaltenden Umständen ging aber Privat vor Betrieb und so widmeten sich besonders immer mehr LPG-Mitglieder diesem Nebenerwerb - teilweise wurde er zum "nebenberuflichen Haupterwerb" - zumal die Möglichkeit, das aus der Arbeit in den Genossenschaften resultierende Arbeitsentgelt zu steigern -, durch staatliche Reglementierung stark eingeengt war. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang nicht nur die beachtlichen Mengen, die von den "Freizeitbauern" produziert worden sind, sondern auch die Tatsache verdient Beachtung, daß die jährlichen Zuwachsraten der individuellen Tierproduktion z.T. deutlich über denen der LPG und Staatsgüter lagen, wie Übersicht 2 zu entnehmen ist. Im gewissen Sinne ist der dort ausgewiesene Trend ein Indiz dafür, daß sich selbst unter politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen, die landwirtschaftliche Großbetriebe hervorgebracht und favorisiert haben, private Kleinerzeuger erfolgreich zu behaupten vermögen.

Übersicht 2: Anteil der individuellen Produktion am staatlichen Aufkommen tierischer Produkte der Landwirtschaft der DDR 1988 - in Prozent - (Staatliche Zentralverwaltung 1989)

Produkt	Betriebe insges.	darunter		Betriebe insges. 1988 1980
		indivi- duelle Produk- tion	Steigerung 1988 1980	
Schlachtvieh insges.	100,0	10,6	159,72	109,06
Schlachtschwein	100,0	15,2	150,72	108,30
Schlachtgeflügel und Kaninchen	100,0	24,7	333,44	109,04
Schlachtrind und sonst. Schlacht- vieh	100,0	10,2	136,60	110,63
Milch	100,0	0,9	73,99	110,84
Eier	100,0	33,3	93,40	114,53
Honig	100,0	98,0	210,64	60,53
Wolle	100,0	28,8	159,95	72,28
Frischgemüse	100,0	13,5	170,12	120,75
Frischobst	100,0	32,7	162,84	171,73

Wie bereits angedeutet, sind die meisten Betriebe veranlaßt, ihr Produktionsvolumen zu reduzieren. Es empfiehlt sich, dies zunächst über den Abbau der ohnehin überhöhten Tierbestände herbeizuführen. In diesem Prozeß können nur gut bewirtschaftende Stallanlagen mit einem befriedigenden technischen Standard in der Produktion verbleiben. Dies ist zugleich Voraussetzung für die Erhöhung der Leistung je Tier und der Einsparung von Arbeitsplätzen.

Die aufgezeigten Wege zur Rentabilitätserhöhung stellen sich natürlich in jeder LPG und jedem Staatsgut unterschiedlich dar. In welchem Ausmaß sich die Produktionsstrukturen generell aber verändern werden, ist daran zu ermessen, daß sich die Kuhzahl in der Landwirtschaft von z.Z. etwa 1,9 Mio. St. u.U. auf 1,2 bis 1,0 Mio. St. bei gleichzeitiger Steigerung der Pro-Kuh-Leistung von gegenwärtig 4 000 kg auf 5 500 bis 6 000 kg im Jahr vermindern dürfte (Runnwerth 1990).

Veränderungen ähnlichen Ausmaßes sind auch in der Schweineproduktion zu erwarten. Hier ist die Wettbewerbsfähigkeit nur zu erlangen, wenn die Masttagszunahmen entschieden gesteigert werden. Dies wiederum erhöht den Umschlag des Schweinebestandes, der auf diese Weise - er betrug 1988 12,5 Mio. St. Tiere - drastisch vermindert werden kann und muß.

Das Gesagte belegt beispielhaft, daß große - z.T. noch gar nicht abzusehende - Strukturveränderungen unabdingbar sind. Neben entsprechenden Wirkungen, die vom Markt ausgehen, rufen auch agrarpolitische Regelungen und ökologische Anforderungen, wie sie in der BR Deutschland gültig sind, zunehmend Anpassungszwänge für die Landwirtschaft im östlichen Teil Deutschlands hervor. Die angedeuteten Schwierigkeiten, die sich vor den Landwirtschaftsbetrieben auftürmen, stellen eine Auswahl dar, die erweitert werden kann. Dabei soll durch das "Auflisten" von effizienzhemmenden Faktoren keineswegs der Blick rückwärts gerichtet werden. Vielmehr ist die kritische Ausleuchtung der Vergangenheit als Voraussetzung für eine Art Standortbestimmung zu begreifen. Dies schärft den Blick für Notwendigkeiten, die sich beim Vordringen auf das marktwirtschaftliche Terrain ergeben und spätestens hier zeigt sich, daß die Probleme der Tierproduktion im Zusammenhang mit den allgemeinen Anpassungserfordernissen gesehen werden müssen, die sich für die Landwirtschaft und die sie tragenden Betriebe ergeben. Dabei ist zwischen solchen Überleitungs- und Anpassungsmaßnahmen zu unterscheiden, die von kurz- bzw. mittelfristiger Bedeutung sind und solchen, die von ihrer Zielrichtung und ihren Auswirkungen einen Zeithorizont erreichen, der den Wegfall der der Landwirtschaft für 1990 und 1991 zugebilligten Fördermittel ebenso einschließt wie die weitere Liberalisierung des Agrarhandels.

Für die Durchsetzung jedweder Maßnahmen gilt gleichermaßen, daß die von Betrieb zu Betrieb zwar sehr unterschiedlich, aber dennoch allgemein stark beeinträchtigte Unternehmensführung als Produktionsfaktor begriffen wird und Priorität erlangt.

Vorstellungen, daß staatliche Beihilfen, Förderungsmaßnahmen und Absatzgarantien noch immer das bestimmende Element im Hinblick auf die Entwicklung der Betriebe sei, müssen - wo noch vorhanden - schnell überwunden werden, und gleiches gilt für die verwurzelte Tonnenideologie.

Kurzfristig müssen sich die Tierproduktionsbetriebe auf das stark veränderte Erlös-Kosten-Verhältnis einstellen und das unter den Bedingungen der Produktionsdrosselung. So stehen seit dem 1.7.1990 einer 30prozentigen Senkung der Ausgaben für Betriebsmittel etwa um 45 % geminderte Einnahmen aus dem Verkauf tierischer Produkte gegenüber. Hinzu kommt, daß die den Betrieben vorerst zugebilligten Preisgarantien - so für Milch, Schlachtrind und Schlachtschwein - bekanntlich nur für Produktmengen gelten, die um 10 bis 15 % unter dem Niveau des Jahres 1989 liegen.

Unter den aufgezeigten Bedingungen, zu denen noch stockender Absatz, Rechtsunsicherheiten usw. hinzukommen, geraten die LPG sehr schnell und zunehmend in Liquiditätsschwierigkeiten. Da sich die Produktionssteigerung meistens verbietet, muß die Finanzkraft der Betriebe vornehmlich über Maßnahmen gestärkt werden, die eine Kostendegression bewirken. Der hier bestehende Handlungsbedarf ist groß und tiefgreifend. Er schließt Veränderungen der Betriebs- und Erzeugnisstrukturen ebenso ein, wie den Personalabbau und wird folglich von sozialen Komponenten begleitet, die angemessene Beachtung verdienen.

Zahlreiche, die Betriebsausgaben mindernde Maßnahmen werden durch die allmählich platzgreifenden marktwirtschaftlichen Verhältnisse möglich. Das betrifft z.B. die Produktionshilfsbereiche, die in den vielfach anzutreffenden Dimensionen überflüssig geworden sind. Sie sollten daher von den Landwirtschaftsbetrieben getrennt werden und in Gewerbebetriebe privatrechtlicher Natur, auch Kapitalgesellschaften sind denkbar, umgewandelt werden. Allerdings steht der Realisierung derartiger Vorstellungen, die durchaus verbreitet sind, die derzeit meist unsichere Auftragslage bei Instandsetzung, Bau und ähnlichem

entgegen. Der Bedarf an Dienstleistungen ist zwar groß - man denke nur an den eingangs erwähnten desolaten Zustand der Stallanlagen, aber Betriebe, Kommunen usw. verfügen nicht über das erforderliche Kapital.

Die angedeuteten Erfordernisse im Hinblick auf die Erlangung einer gewissen Stabilität der landwirtschaftlichen Unternehmen im allgemeinen und der Tierproduktionsbetriebe im besonderen bringen Maßnahmen zum Ausdruck, die - obzwar von einschneidender Natur - mehr von kurz- und mittelfristiger Bedeutung sind. Sie sind mehr oder weniger geeignet, vor allem den LPG eine Art Atempause zu verschaffen. Insgesamt muß aber bezweifelt werden, ob sich die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften überhaupt werden behaupten können; denn wie bereits angedeutet, sind besonders die LPG Ergebnis und Träger einer planwirtschaftlichen Entwicklung. Das aber bedeutet, daß sich diese Organisationsform zunehmend in ein gesellschaftspolitisches Spannungsgefüge gestellt sieht, in dem sie ein Fremdkörper ist. Das marktwirtschaftliche Umfeld hat diese Art von Wirtschaftseinheiten nicht hervorgebracht, mehr noch, es kennt sie gar nicht. Insofern haben die LPG in der überkommenden Rechtsform - auch wenn Tier- und Pflanzenproduktion zusammengeführt und andere Strukturveränderungen Platz greifen - langfristig gesehen nur geringe Überlebenschancen. Hieran dürfte sich auch nur wenig durch die Umwandlung der LPG in Produktionsgenossenschaften entsprechend dem Genossenschaftsgesetz von 1989 ändern. Im einzelnen sind es die zum großen Teil ungeklärten Eigentumsverhältnisse am Boden, aber auch an den Immobilien überhaupt, die nicht nur Unstimmigkeiten - auch Interessenlosigkeit - unter den Mitgliedern hervorrufen, sondern auch infolge mangelnder Sicherheiten die so dringend erforderliche Aufnahme von Investitionskrediten erschweren. Auch bieten LPG nur geringe Möglichkeit, den Arbeitskräftebestand - es handelt sich ja in der Regel um Mitglieder - je nach Marktlage einzuzugrenzen oder durch Neueinstellungen zu erweitern. Desweiteren verdient der Umstand Beachtung, daß Genossenschaftsmitglieder im allgemeinen kaum Bereitschaft an den Tag legen, zwecks Sicherung einer künftig guten Rentabilitätslage zeitweilig auf Gewinnausschüttungen zu verzichten bzw. eine Konsumtionsdrosselung hinzunehmen.

In der Ganzheit dürfen es diese und andere Wirkungsmechanismen sein, die die Entstehung und Entwicklung von Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften auf rein freiwilliger Grundlage - von Ausnahmen abgesehen - weltweit verhindert haben. Sie besitzen genügend Sprengkraft, um die unter ganz anderen Verhältnissen und Voraussetzungen entstandenen LPG zu eliminieren, wobei dieser Prozeß durch Benachteiligungen beschleunigt wird, denen landwirtschaftliche Großbetriebe in der BR Deutschland ohnehin ausgesetzt sind.

Die Alternative besteht in der allmählichen Herausbildung von Betrieben mit einer Arbeitsverfassung, die sich im wesentlichen auf die Familie des Betriebsinhabers stützt.

Für viehstarke Betriebe ist dies von besonderer Bedeutung. Die angedeutete Entwicklung ist kostspielig, langwierig und schmerzhaft zugleich. Sie kann sich ohne soziale Spannungen größeren Ausmaßes nur vollziehen, wenn einigermaßen intakte Produktionsgenossenschaften die Ausgangsbasis sind.

An diesen Prämissen wird sich die Agrarpolitik in einem einheitlichen Deutschland orientieren müssen.

Literaturverzeichnis

KLAUS, D., BARTZ, Th. u.a., Analyse der Bausubstanz der Pflanzen- und Tierproduktion sowie Schlußfolgerungen für Rationalisierung und Rekonstruktion der Grundfonds. Bericht, Nr. 22, Institut für Agrarökonomie, Berlin 1988.

RUNNWERTH, E.; Tierzucht Paretz - was passiert in der DDR-Landwirtschaft? Märkische Volksstimme, 7.7.1990.

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, Bericht über die Entwicklung der individuellen Produktion in der Landwirtschaft, Berlin 1989.

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik, Statistisches Jahrbuch der DDR, Staatsverlag, Berlin, 1990.

TELLER, J., Zum Außenhandel der DDR mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Agrarwirtschaft 39 (1990) 5, S. 141-148

WEBER, A.; Zur Situation der Landwirtschaft in der DDR, Agrarwirtschaft 39 (1990) 5, S. 141-148.

ANPASSUNGSERFORDERNISSE AUS SICHT DER PFLANZENPRODUKTION

von

Karl JASTER, Berlin

Die dramatischen gesellschaftlichen Entwicklungen auf dem Territorium der "Noch-DDR" seit dem Herbst 1989 sowie die bevorstehende Vereinigung beider deutscher Staaten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung machen grundlegende Anpassungsprozesse in der ganzen Wirtschaft notwendig.

Immanenter Bestandteil ist ein genereller Strukturwandel der Landwirtschaft, der nicht zuletzt über eine differenziert standortgerechte Neuordnung der Pflanzenproduktion als erstes Bindeglied im Stoffkreislauf Boden - Pflanze - Tier -Boden vollzogen werden muß. Die Tatsache der Produktion mit lebenden Organismen und die dadurch bedingte Bindung an biologische Rhythmen verlangen, daß solche Prozesse ohne Überhast verlaufen. Einerseits, um die Existenz standortbezogen bewährter Strukturen oder Ökosysteme dort nicht zu gefährden, wo sie den natürlichen Verhältnissen weitestgehend entsprechen und andererseits, um notwendige Voraussetzungen für berechnete Korrekturen an Problemstandorten ausgewogen schaffen zu können. Die Erfahrungen eines staatlich verordneten Strukturwandels der Landwirtschaft in mehreren, allgemein bekannten Etappen und sein Ergebnis sind den DDR-Landwirten in allzu guter Erinnerung, als daß man ihnen zumuten könnte, sie unaufgeklärt und ungeschützt, d.h., ohne genügende soziale Absicherung erneut damit zu konfrontieren.

Es steht inzwischen fest, daß der spontane Eintritt in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb, wie er sich mit dem Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion vollzogen hat, eine urplötzliche Konfrontation mit völlig neuen Rahmenbedingungen darstellt, für die eine genügende Abfederung noch nicht existiert.

Die entscheidenden ökonomischen Zwänge für die Betriebe werden u.a. verursacht durch

- die veränderte Marktsituation, die den Absatz von Agrarerzeugnissen nicht mehr garantiert, sondern im Gegenteil in Hauptpositionen sogar wesentlich begrenzt,
- den Druck eines drastisch verringerten Erzeugerpreisniveaus (bei pflanzlichen Erzeugnissen auf 50 - 55% und bei tierischen Erzeugnissen auf 30 - 40%), welches nicht annähernd durch günstigere Produktionsmittelpreise auszugleichen ist,
- das abzusehende Wirksamwerden bisher vernachlässigter bzw. neuer strenger Rechtsnormen zum Schutz der Umwelt.

Die bisher diskutierten und auch erst teilweise ausgereichten Fördermittel sind zu knapp, um den notwendigen Strukturwandel "sanft", d.h. in einer angemessenen Übergangsperiode, zu vollziehen.

Außerdem ist Zeit für die Anpassung dringend notwendig, um diese schwerpunktorientiert zu gestalten.

1 Produktion drosseln

Absolutes Produktionswachstum und die Nutzung jedes ha LN als Ziel der bisherigen Agrarpolitik der DDR-Landwirtschaft haben zu einem Produktionsniveau geführt, das bei Haupterzeugnissen je Kopf der Bevölkerung über dem der BRD liegt.

Übersicht 1: Fläche und Produktion je Kopf der Bevölkerung (1988)

Position/Land	ME	DDR	BRD	EG
Landw. Nutzfläche	ha	0,37	0,19	0,39
dav. Ackerfläche	ha	0,28	0,12	0,21
Getreide	kg	590	439	452 ¹⁾
Kartoffeln	kg	692	120	132 ¹⁾
Zuckerrüben	kg	277	301	295 ¹⁾

¹⁾ 1987

Es wird ein auch hoher Flächenzugang je Kopf der Bevölkerung zur EG, darunter besonders an Ackerfläche, deutlich. Korrekturen am Umfang der Flächennutzung und der Produktion, mindestens für Getreide und Kartoffeln, werden notwendig.

Getreide

Der hohe Sättigungsgrad des EG-Marktes würde durch die DDR-Getreideproduktion noch erhöht. Die von den DDR-Erzeugern deshalb auch zu erhebende Mitverantwortungsabgabe für Getreidekäufe und die EG-Qualitätskriterien dürften eine deutliche Hemmschwelle für die künftige Getreideproduktion auf dem DDR-Gebiet darstellen. Hinzu kommt, daß auch die Produktion von Futtergetreide, die bisher in der Höhe von ca. 9 Mio. t als notwendig erachtet wurde, durch degressive Entwicklungen in der Milch- und Schlachtviehproduktion rückläufig sein wird.

Die Drosselung der Getreideproduktion wird nach Arten nicht gleichmäßig verlaufen. Betroffen sind vor allem die Roggenproduzenten. Gemessen am Getreideanbau insgesamt hat der Roggenbau mit 25% (1988) etwa den dreifachen Anbauanteil gegenüber der BRD. Abgesehen von den Absatzproblemen erfährt der Roggen unter den Getreidearten durch die Preisangleichung den größten Preisabfall.

Chancen im Wettbewerb haben künftig nur Roggenproduzenten mit angemessenem Ertrag und gesichertem Absatz an ausgewählten Standorten.

Kartoffeln

Es ist anzunehmen, daß sich der Kartoffelverzehr pro Kopf der Bevölkerung dem der BRD angleichen, d.h. um etwa die Hälfte zurückgehen wird.

Übersicht 2: Vergleichsdaten für Kartoffeln - 1988

Position/Land	ME	DDR	BRD
Pro-Kopf-Verbrauch	kg	156,1	71,5
Ertrag	dt/ha	261	373
Anbau	% AF	9,4	2,7

Unter Berücksichtigung der hohen Kosten der Kartoffelerzeugung hat es auch keinen Sinn, die etwa 6fache Menge an Kartoffeln gegenüber der BRD zu produzieren und mit einer möglichen Veredlung in der Schweineproduktion zu rechnen.

Ganz besonders unter dem Einfluß der Produktionskosten wird es zu einer hohen Abschöpfung in der Hauptverwertungsrichtung (Speise- bzw. Pflanzkartoffeln) kommen müssen. Der Anfall von Futterkartoffeln wird von z.Zt. 40 - 50% des Ertrages auf eine nicht vermeidbare Größenordnung von 10 - 15% zurückgehen. Hinzu kommt, daß der eigene Markt für Frühkartoffeln an Produzenten mit günstigeren Standortbedingungen abgegeben werden muß.

In der Konsequenz muß deshalb erwartet werden, daß der Kartoffelanbau auf etwa ein Drittel des jetzigen Anbauanteils zurückgehen wird, was zu einer wesentlichen Aufwands- und Arbeitszeitentlastung für die Pflanzenproduktion beiträgt.

Grobfutter

In enger Verflechtung zu den sich anbahnenden Erzeugungskorrekturen, insbesondere der Rinderproduktion, sind standortdifferenzierte Veränderungen in der Grobfutterproduktion, vor allem auch in der Grünlandnutzung, zu erwarten und gerechtfertigt. Es wird insgesamt eine Verringerung der Futteranbaufläche geben und zu extensiven Formen der Grünlandnutzung kommen müssen, wenn die Milchquoten nach den Maßstäben der BRD greifen.

Eine Prognose im Einzelnen fällt schwer, weil die Entwicklungen für Anpassungsschritte standortdifferenziert, natürlich im Zusammenhang mit Reduzierungen der Flächennutzung überhaupt, erfolgen werden.

Zu erwarten ist, daß der Ackerfutterbau zurückgehen und der Getreideanbau relativ steigen wird und sich damit zumindest im Durchschnitt eine Anpassung der Anbaustrukturen an die der BRD ergibt.

2 Entwicklungen zwischen Intensivierung und Flächenstilllegung

Der Zwang zur Drosselung einer vorhandenen Überproduktion im Zusammenhang mit neuen wissenschaftlich-technischen Möglichkeiten für Ertragssteigerungen und Verlustsenkungen sowie Anforderungen an eine ökologisch orientierte Agrarproduktion werfen dieses Problem eindeutig auf. Es muß differenziert beantwortet werden.

Auf vorzüglichen Standorten mit guter Eignung für den Anbau anspruchsvoller Fruchtarten wird sich die Produktionsstrategie auch künftig mit dem Streben nach hohen Erträgen und

damit zu erreichender Kostendegression je Erzeugniseinheit im Rahmen der Grenznutzensetze verbinden müssen. Anders wird eine erfolgreiche Pflanzenproduktion nicht vorstellbar, immer vorausgesetzt, der Markt nimmt die Erzeugnisse auf.

Produktionsrückgang muß zu Lasten schlechter, d.h. unwürdiger Standorte gehen und hat objektiv Flächenstillegungen im Gebiet der "Noch-DDR" zur Konsequenz. Das ergibt sich nicht zuletzt auch aus dem Vergleich der einzubringenden Ackerfläche je Kopf der Bevölkerung gegenüber der BRD und der EG insgesamt. Ob dabei die von STAMER (1990) angegebene Schwelle der Bodenqualität mit 30 Bodenpunkten im einzelnen richtig ist, bleibt dahingestellt. Allein die Tatsache, daß mit den schlechten Prognosen für den Kartoffel- und den Roggenanbau die ohnehin begrenzten Anbaumöglichkeiten für leichte Sandstandorte weiter eingeschränkt werden, läßt erkennen, daß diese Standorte für die Pflanzenproduktion nicht zu halten sind. Hinzu kommt, daß die Erlöse aus der landwirtschaftlichen Erzeugung auf diesen sogenannten Granzstandorten so gering sind, daß sie die notwendigen Produktionskosten nicht decken (Jaster, 1990).

Deshalb scheint generell richtig, leichteste grundwasserferne Sandstandorte der Aufforstung oder anderen landeskulturellen Zwecken zuzuführen und dafür Flächenstillegungsprämien u.ä. Fördermittel zu gewinnen. Das gleiche trifft zu für Gebiete in Höhenlagen oder Endmoränengebiete (Heckel, 1990), für die Wirtschafterschwernisse und zusätzliche Kosten der Normalfall sind.

Betriebe auf grundwasserbeeinflußten leichten bis mittleren Böden mit zumeist auch nennenswerten Gründlandanteilen sollten sich dagegen auch künftig im Wettbewerb profilieren können, wenn einer Orientierung auf Futterproduktion, verbunden mit Weidenutzung und begrenzter leistungsfähiger Milcherzeugung sowie deren Kombination mit extensiven Formen der Rinderhaltung, z.B. Färsenvornutzung und Mutterkuhhaltung, möglich sind. Jüngere Forschungsergebnisse (Jaster, 1989) haben für solche Standortbedingungen im Land Brandenburg schon vor der Wende deutlich werden lassen, daß die Mutterkuhhaltung als extensiver Zweig in beachtenswerter Größenordnung eine Nutzungsalternative darstellen kann. Das ist jetzt noch zu bekräftigen, wenn dafür mögliche Fördermittel in Betracht gezogen werden können.

Die Beachtung strengerer Normen zum Schutz der Umwelt bringt eine weitere Einflußgröße für die Anpassung der Pflanzenproduktion mit Wirkung auf einen geringeren Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln auf dem Acker- und Grünland, besonders in Trinkwasserschutzgebieten. Auch die Überlastung von Flächen durch die notwendige Gülleverwertung in Betrieben mit hoher Tierkonzentration erfordert Korrekturen in Organisationslösungen, die stärker ökologisch orientiert sind. Oft sind diese Prozesse mit Extensivierungsschritten gleichzusetzen.

3 Wettbewerbsfähigkeit durch differenzierte Betriebsstrukturen

Die Ausgangssituation der landwirtschaftlichen Großbetriebe für den Wettbewerb im EG-Maßstab ist ungünstig durch

- eine weitestgehend verschlissene materiell-technische Basis,
- überdimensionale und nach Pflanzen- und Tierproduktion durchgängig spezialisierte Betriebe mit hohem Leitungs- und Verwaltungsaufwand,

- eine derzeit unzureichende Arbeitsproduktivität.

Letzteres ist der Kulminationspunkt, wenn Anpassungsprozesse erfolgreich sein sollen.

Das erfordert einen grundlegenden Wandel in den Betriebsstrukturen.

Die Freisetzung von Arbeitskräften ist auf verschiedene Weise zu realisieren, wie

- Ausgliederung umfangreicher Beschäftigtenanteile der Bau- und Instandhaltungsabteilungen in selbständige Betriebe,
- Verringerung der Betriebsgrößen mit Arbeitsplatzfreisetzung im betrieblichen Management,
- Zusammenführung von Pflanzen- und Tierproduktion u.a. zum Arbeitsausgleich, zur Rationalisierung von Arbeitsabläufen und auch zum Einkommensrisikoausgleich.

Es ist nicht möglich, mehr als Hypothesen über künftige Betriebsstrukturen und -größen zu machen.

Richtig ist sicher, wie LANGBEHN (1990) schreibt, daß ab einem bestimmten Grad der Konzentration die zusätzlichen "Kooperationskosten" mögliche positive Effekte der Konzentration überdecken. Ob nun aber 1000 ha LF oder nicht auch 2000 ha LF eine Obergrenze sein können, hängt von vielen, vor allem standortspezifischen Faktoren einschließlich dem Management ab, so daß man die Entscheidung über Betriebsgrößen dem Wettbewerb überlassen muß. Sie hängt ohnehin künftig stark von der Klärung bzw. Reprivatisierung der Eigentumsverhältnisse ab. Jedoch ist absolut der Auffassung LANGBEHN's zuzustimmen, daß hierarchische Leitungsstrukturen mit sogenannten "Unterleitungen" kaum ein Betrieb mehr wird tragen können, zumal wenn ein besonders anspruchsvolles Einkommen in diesem Bereich gewährleistet werden soll.

Um bezogen auf die Arbeitskraft effizient zu sein, ist es gleichsam notwendig, daß sich trotz weitestgehender Zusammenführung von Pflanzen- und Tierproduktion unter Beachtung der spezifischen natürlichen und ökonomischen Bedingungen, besonders des Marktes, und auch der personellen Neigungen differenzierte Betriebstypen herausbilden. Neben neuen Marktfruchtbetrieben mit minimalem Arbeitskräftebesatz werden sich Futterbau- und Veredlungsbetriebe sowie Gemischtbetriebe in neuer Weise herausbilden und behaupten müssen.

Das an sich stellt aber für die DDR-Landwirte keine betriebswirtschaftlich neue Weisheit dar. Nur der Entscheidungsspielraum und die Einheit von Entscheidung und Haftung ist für sie zumindest ungewohnt.

Deshalb muß ihnen Gelegenheit gegeben werden, diesen Prozeß zu meistern, denn "die Bauern der DDR können für die Agrarpolitik nicht verantwortlich gemacht werden", wie WEBER (1990) richtig bemerkt. Dabei können Auffassungen in der EG-Kommission in Brüssel, die Rücksicht auf die "Spezialstrukturen" der DDR-Landwirtschaft mit der entsprechenden Förderung nehmen will (Schoneweg, Simons, Wegler, 1990), nur ermutigen.

Literaturverzeichnis

HECKEL, W.: Aspekte der Intensivierung. Bauernecho Nr. 174 vom 28./29.07.1990.

JASTER, K., DENNHARDT, M., KREßNER, J.: Unternehmensstrategie auf Grenzstandorten. Agrarinform 1 (1990) H. 2.

JASTER, K. u.a.: Bestimmung standortgerechter Produktionsstrukturen der Pflanzen- und Tierproduktion im Rahmen der Kooperation unter Berücksichtigung der futterwirtschaftlichen Verflechtungen. Forschungsbericht A 4 6/1989. Sektion Pflanzenproduktion der Humboldt-Universität zu Berlin.

LANGBEHN, C.: Hat die LPG eine Zukunft? Agrarwirtschaft 39 (1990) H. 7.

SCHONEWEG, E., SIMONS, O., WEGLER, H.: Behutsamkeit im Sonderfall DDR. Neues Deutschland Nr. 178 vom 02.08.1990.

STAMER, H.: DDR-Beitritt und mögliche Veränderungen der EG-Agrarpolitik. Agra-Europe 15/90 vom 09.04.1990.

WEBER, A.: Zur Situation der Landwirtschaft der DDR. Agrarwirtschaft 39 (1990) H. 5.

PROBLEME DER VERTIKALEN INTEGRATION VON LANDWIRTSCHAFT UND VERARBEITUNGSINDUSTRIE AM BEISPIEL EINES ZWEIGES

von

Dieter ORZESSEK, O-Bernburg

1 Vorbemerkungen

Zur dargestellten Problematik der vertikalen Integration im Ernährungsbereich lagen bisher kaum brauchbare Forschungsergebnisse vor.

Wirtschaft, Landwirtschaft und auch Wissenschaft befinden sich in einem Umbruch, der ohne Beispiel ist. Erstmals sind aber auch Standpunkte der Wissenschaftler gefordert, die nicht nur Aussagen der Agrarpolitik bestätigen, sondern auf der Grundlage des vorhandenen Sachverständes neue Lösungen aufzeigen.

Mit dem nachfolgenden Beitrag sollen Ansätze für Forschungsarbeiten diskutiert werden, die aber zugleich auch für eine gezielte Beratung landwirtschaftlicher Unternehmen zu nutzen sind.

Jede Neustrukturierung beginnt mit einer tragfähigen Unternehmensstrategie, die nur Erfolg hat, wenn der Absatz gesichert ist. Am Beispiel der Erzeugung pflanzlicher Produkte sollen hierzu Möglichkeiten aufgezeigt werden. Die Aussagen werden in Thesenform gebracht. Sofern sie zum Widerspruch provozieren, so ist dies beabsichtigt.

2 Zur Notwendigkeit der Entwicklung der vertikalen Integration

Die künftige Entwicklung auf dem Gebiet des Ernährungssektors erfordert zwingend die vertikale Integration von Landwirtschaft, Ernährungsindustrie und Vermarktung. Die Ausgangsbedingungen dazu sind noch relativ schwach entwickelt. Sowohl in der wissenschaftlichen Literatur als auch in den Konzepten der Agrarpolitik sind entsprechende Beiträge eher spärlich angesiedelt bzw. fehlen ganz, obwohl bereits von SCHOPEN in den 60er Jahren interessante Ergebnisse vorgelegt wurden. Überhörbar sind aktuelle Forderungen, aber nicht mehr. Zu verweisen ist hier auf Beiträge von KÜHL, TERWITTE und MÜHLBAUER anlässlich der 29. Jahrestagung der GEWISOLA, Veröffentlichungen von HELZER bzw. Standpunkte von BESCH oder SCHWARZBÖCK, der sich mit Problemen der österreichischen Landwirtschaft beschäftigt.

Die Notwendigkeit der vertikalen Integration ergibt sich vor allem aus folgenden Zusammenhängen:

- Der Überschuss an landwirtschaftlichen Erzeugnissen bzw. Nahrungsmitteln in Europa erfordert überall die stärkere Ausrichtung auf eine absatzorientierte Produktion. Die angespannte Situation verlangt endgültig die Abkehr von der Massenproduktion, aber dafür die Ausrichtung auf konkrete Kundenwünsche. Modernes Marketing ist in allen Produktionsstufen gefragt. Jede weitere Steigerung des Produktionsvolumens zieht zwangsläufig einen Preisverfall nach sich, was in erster Linie auf die Einkommenslage

in der Landwirtschaft durchschlägt. Wenn in der jetzigen Situation nicht eine Integration von Landwirtschaft und Verarbeitung entwickelt wird, läßt sich der Markt über längere Zeit nicht ordnen. Die Überschußproduktion ist eindeutig eine Produktion am Markt vorbei.

- Ausgehend von der eingeleiteten politischen Entwicklung sind neue und interessante Märkte im Entstehen. Diese Entwicklung ergibt sich aus der Schaffung des gemeinsamen Marktes in Westeuropa, der Erschließung zusätzlicher Märkte durch die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse in Osteuropa sowie der künftigen Liberalisierung des Handels im Rahmen der GATT-Verhandlungen.
- Die Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft sind unverkennbar (vgl. auch TERWITTE oder SCHWARZBÖCK). Die jetzt bereits anzutreffenden Größenordnungen im Lebensmittelbereich werden eine weitere Konzentration in der Ernährungsindustrie nach sich ziehen und sicherlich auch keinen Bogen um die Landwirtschaft machen.
- Das Eingehen auf Verbraucherwünsche bedeutet eine Ausrichtung auf spezifische Qualitätsanforderungen bzw. auf ökologisch unbedenklich hergestellte Nahrungsmittel. Damit gewinnen Markenprogramme und Produktdifferenzierungen zunehmend an Bedeutung (vgl. HELZER, BALLING, KULHAVY, BESCH). Diese Form der Produktion ist nur möglich, wenn alle Beteiligten durch Verträge auf die spezifische Qualität ausgerichtet werden.
- Der scharfe Wettbewerb auf dem Nahrungsmittelsektor stellt höhere Anforderungen an die Zuverlässigkeit hinsichtlich der Qualität der Produkte. Grundlage dafür sind konkrete vertragliche Beziehungen zwischen den am Endprodukt Beteiligten. Insbesondere aus der Sicht einer Produkthaftung muß eine zielgerichtete Kontrolle aufgebaut werden, die alle Produktionsstufen einschließt.

3 Vertikale Integration in der DDR

Die Ernährungswirtschaft der DDR zeigt derzeit mit aller Schärfe die Folgen einer nicht marktgerechten Produktion auf. Ausgehend von der verstärkten Bereitstellung von Nahrungsmitteln aus der Bundesrepublik Deutschland und anderen Ländern der EG ist der Absatz in der Nahrungsgüterindustrie rapide zurückgegangen und führt zu drastischen Preiseinbrüchen auch in der Landwirtschaft. Diese Entwicklung ist eigentlich nicht überraschend. In der DDR hat es keine Marktwirtschaft und damit keine Märkte gegeben. Alles wurde über Verteilungssysteme geregelt. Mit der Wirtschaftsunion entstanden erstmalig Märkte. Die von KÜHL definierten klassischen Eintrittskarrieren - Skalenerträge, absolute Kostenvorteile, Vorteile auf Grund von Produktdifferenzierungen - konnten nur in wenigen Fällen von ansässigen Unternehmen gemeistert werden. Andererseits gab es seit Jahren Versuche über Kooperationsverbände, eine starke Integration von Landwirtschaft und Verarbeitungsindustrie zu erreichen. Ähnliche Bestrebungen zeigten sich auch mit der Entwicklung verschiedener Formen der Agrar-Industrie-Kooperation in anderen osteuropäischen Ländern. Aufgrund zentralistischer Planungssysteme, die keinen Platz für unternehmerisches Handeln ließen, waren solche Formen zum Scheitern verurteilt oder erstreckten sich auf reine Erfahrungsaustausche mit den landwirtschaftlichen Produzenten zur Sicherung hoher Erträge und geforderter Qualitäten.

Obwohl die Situation wie beschrieben sehr schlecht ist, bieten sich gerade für eine vertikale Integration große Chancen. Dabei sind zwei Momente zu beachten:

- Ohne Verbindung mit westdeutschen oder internationalen Unternehmen können Betriebe der Ernährungsindustrie der DDR zum allergrößten Teil nicht saniert werden. Produktions- und Verbrauchernähe führen mit Sicherheit zur Ansiedlung neuer Unternehmen im Osten Deutschlands. Der internationale Wettbewerb und auch die Chance zur künftigen Belieferung osteuropäischer Märkte führen zur Schaffung großer, moderner Unternehmen. Dieser Trend läßt sich bereits jetzt an den Aktivitäten der westdeutschen Zuckerindustrie exakt verfolgen. Große Unternehmen wiederum haben nur Interesse, wenn die Beschaffung der Rohstoffe gesichert ist. Deshalb wird die Ernährungsindustrie das aktive Element bei der Entwicklung der vertikalen Integration sein.
- Westdeutsche und internationale Unternehmen der Ernährungsindustrie und des Handels sehen gerade in der landwirtschaftlichen Struktur im Osten Deutschlands bedeutende Vorteile, weil hier große einheitliche Partien an Rohstoffen aufgekauft werden können. Wenn z.B. zur Produktion von 20 000 t Roggen für "WASA-Knäckebrot" über den "Förderverein für bedarfsgerechten und kontrollierten Pflanzenbau" 512 Landwirte aus Niedersachsen mitwirken, so sind Vorteile bei der Koordinierung und Erfassung der landwirtschaftlichen Produktion leicht zu erkennen, wenn durchschnittliche Betriebsgrößen von rd. 1 000 ha angenommen werden. BALLING spricht in diesem Zusammenhang von einer atomistischen Anbieterstruktur der Landwirtschaft in der BRD und deutet die Probleme an, die u.a. bezüglich einer durchgängigen Qualitätskontrolle, der Mengensteuerung und -kontrolle sowie einer schwerfälligen Beschlußfassung gegeben sind.

4 Wege zur Entwicklung der vertikalen Integration

Ein wesentliches Ziel der vertikalen Integration ist die Beteiligung der Landwirtschaft am gesamten Wirtschaftswachstum.

Die Formen der Integration sind dabei sehr vielfältig. Aus bisherigen Erfahrungen kann aber festgestellt werden, daß gute Ergebnisse weniger von der gewählten Organisationsform als vielmehr vom gegenseitigen Vertrauensverhältnis der beteiligten Partner abhängen.

Folgende Schritte erscheinen für die Entwicklung der vertikalen Integration zweckmäßig:

- Vor dem Hintergrund wachsender Konzentrationen in der Ernährungsindustrie geht es vordergründig um eine Stärkung der Marktkraft der landwirtschaftlichen Produzenten. Aus dieser Sicht spielen Erzeugergemeinschaften und Erzeugerorganisation eine maßgebende Rolle. Notwendig ist aber eine stärkere Aufnahme des Integrationsgedankens in die Arbeit dieser Vereinigungen. So fordert MÜHLBAUER richtig die aktive Mitwirkung der Landwirte bei der Erarbeitung von Marketigkonzepten. Leider zeigen die in der DDR in den letzten Monaten gebildeten Erzeugerverbände, daß die Integration zwischen Landwirtschaft und Verarbeitung durch die unterschiedlichen Interessenvertretungen unbeachtet bleibt. Andererseits werden gerade durch Erfahrungen in Holland oder mit Interprofessionen in Frankreich (MUTZ) die Notwendigkeit einer engen und verbindlichen Zusammenarbeit demonstriert.

- Zur Sicherung einer konkret definierten Qualität der Nahrungsmittel wird sich die Vertragsproduktion durchsetzen. Um das eingangs dieses Abschnittes formulierte Ziel zu erreichen, müssen die Landwirte Einfluß auf die Vertragsgestaltung gewinnen. Aus dieser Sicht erscheint eine finanzielle Beteiligung der landwirtschaftlichen Unternehmen der Ernährungsindustrie zweckmäßig.
- Die Entwicklung zur Produktdifferenzierung und vor allem die Forderung nach Bereitstellung ökologisch unbedenklich hergestellter Erzeugnisse erfordern in zunehmenden Maße einen kontrollierten Anbau. Spezifische Verarbeitungseinrichtungen verlangen auch spezifische Technologien beim Anbau landwirtschaftlicher Kulturen. Auch hier werden Impulse in erster Linie von der Verarbeitungsindustrie gesetzt, weil sich Produktdifferenzierungen nur bei nachgewiesenen Qualitätskontrollsystemen, die alle Stufen einschließen, auch verkaufen lassen.

5 Zur wissenschaftlichen Bearbeitung der vertikalen Integration

Der Trend der Integration von Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung verlangt auch Konsequenzen für die Ausbildung von Studenten. Künftige Absolventen müssen die entsprechende Integrationsfähigkeit besitzen und über solides Wissen zum Marketing verfügen. Genauso wie die Agrarökonomie auch auf Probleme der Ernährungsindustrie auszudehnen ist, benötigt die Verarbeitungsindustrie Fachkräfte, die Möglichkeiten und Grenzen für Produktentwicklungen ausgehend von der Primärproduktion einschätzen können. Im Rahmen der wissenschaftlichen Arbeit sollten darüber hinaus gemeinsame Forschungsprojekte der Einrichtungen in Ost und West bearbeitet werden. Verzögerungen führen nur dazu, daß die Industrie der Hochschulforschung davonläuft. Bisherige kritische Begleitungen von Entwicklungsprojekten der Ernährungsindustrie sind richtig, notwendig ist aber auch ein aktiver Einfluß auf die künftige Gestaltung der vertikalen Integration.

Literaturverzeichnis

BALLING, R., Markenkonzepte - eine Strategie für den gemeinsamen Markt. Vortrag auf der 31. Jahrestagung der GEWISOLA vom 1. bis 3. Oktober 1990 in Frankfurt am Main.

BESCH, M., Konsequenzen des EG-Binnenmarktes für die Vermarktung. Diskussionsbeitrag auf der 31. Jahrestagung der GEWISOLA vom 1. bis 3. Oktober 1990 in Frankfurt am Main.

HELZER, M., Marketing für die Landwirtschaft, Agrar-Übersicht, Hannover 1989, S. 2-3.

KÜHL, R., Kriterien zur Beurteilung der strukturellen Entwicklung im Agribusiness. Schriften der GEWISOLA, Bd. 25, Münster-Hiltrup 1989, S. 217-224.

KULHAVY, E., "Chance Landwirtschaft", Agrarverlag Wien 1988, S. 455-470.

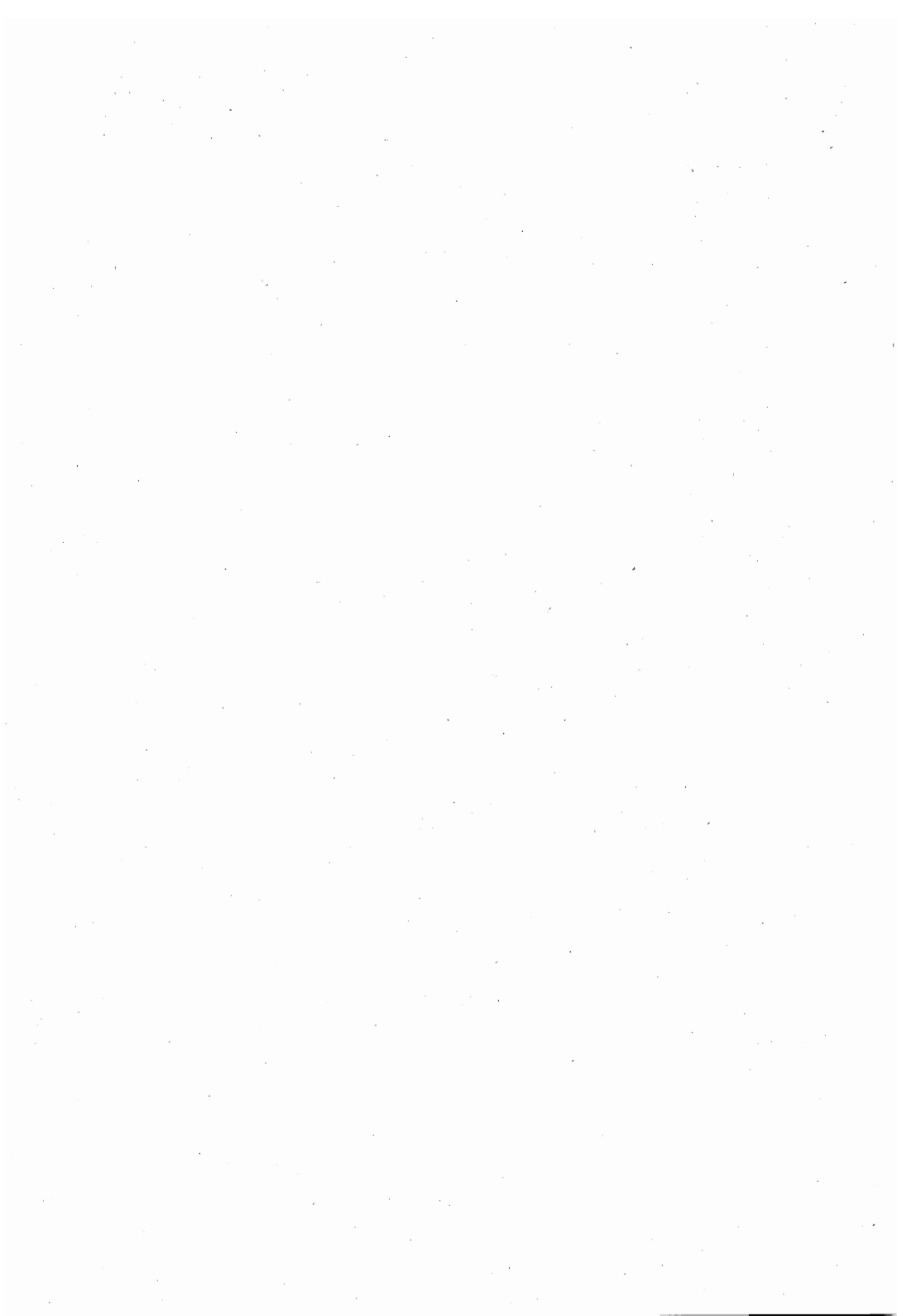
MÜHLBAUER, F., Auswirkungen der Konzentration im Lebensmittelhandel auf die Struktur der vorgelagerten Sektoren ... Schriften der GEWISOLA, Bd. 25, Münster-Hiltrup 1989, S. 233-237.

MUTZ, W., Vermarkten im vertikalen Verbund. DLG-Mitteilungen 105 (1990)9, S. 450-452.

SCHOPEN, W., Die vertikale Integration in der Landwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Heft 125, Münster-Hiltrup 1966.

SCHWARZBÖCK, R., Chance Landwirtschaft, Agrarverlag Wien 1988, S. 391-398.

TERWITTE, H., Methodische Ansätze zur Beurteilung vertraglicher Vermarktung im Agribusiness. Schriften der GEWISOLA, Bd. 25, Münster-Hiltrup 1989, S. 225-232.



ZUM STAND DER INTEGRATIONSBEMÜHUNGEN AUF MINISTERIELLER EBENE

von
Dr. Wilhelm SCHOPEN, Bonn

1 Einigungsvertrag

Da bereits in Artikel 15 des ersten Staatsvertrages "über die Schaffung einer Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion" die Grundlagen für die Integration der Agrarmärkte und die Förderung des strukturellen Anpassungsprozesses gelegt worden sind, bedurfte es im "Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands" - Einigungsvertrag - keiner speziellen Regelung für die Agrarwirtschaft mehr.

Das Bundesrecht aus dem Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird entsprechend den Grundsätzen des Einigungsvertrages (Artikel 8) generell übernommen, allerdings mit einigen Übergangsregelungen in Form von Maßgaben und Gesetzesänderungen, die den besonderen Gegebenheiten in den neuen Bundesländern Rechnung tragen (Anl. II, Kap. VI Einigungsvertrag). Beispielsweise gilt das Gesetz zur Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft nicht in den neuen Ländern, da die Voraussetzungen (Währungsverluste) dafür nicht gegeben sind.

Das DDR-Recht im Agrarbereich gilt von einigen Ausnahmen abgesehen (Anl. II, Kap. VI Einigungsvertrag) nicht mehr fort. Die Ausnahmen beziehen sich nur auf Rechtsgebiete, die nicht durch das Bundesrecht geregelt sind, z.B. Landwirtschaftsanpassungsgesetz und Fördergesetz, letzteres nur insoweit, als die durch Anordnungen geregelten Fördertatbestände nicht durch das Gemeinschaftsaufgabengesetz "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" abgelöst werden, das ab 1. Januar 1991 Grundlage für die entsprechenden Maßnahmen in den neuen Bundesländern ist.

Mit der staatlichen Vereinigung gilt auch das Recht der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar in den neuen Bundesländern, wobei eine Reihe von Rechtsakten der EG an die veränderte Situation des größeren Wirtschaftsgebietes angepaßt und der Anwendungszeitpunkt für das östliche Deutschland in bestimmten Fällen hinausgeschoben werden muß. So erfolgt beispielsweise vorerst keine Anpassung der Garantiemengen der Stabilisatorenregelung, da ihre Überprüfung ohnehin bevorsteht. Ihre Preiswirkungen gelten aber auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Für die Strukturpolitik gelten Übergangsregelungen im Bereich der VO 797/85 bis Ende 1993, die der besonderen strukturellen Situation in den neuen Bundesländern Rechnung tragen (z.B. höhere Obergrenzen des förderungsfähigen Investitionsvolumens).

Die von beiden Regierungen abgegebene Erklärung vom 15. Juni 1990 zur Regelung offener Vermögensfragen ist Bestandteil des Einigungsvertrages (Artikel 41) und als eine Bestandsgarantie dieser Regelung sogar in das Grundgesetz aufgenommen worden. Die Enteignungen von 1945 bis 1949 können somit nicht rückgängig gemacht werden. Über Ausgleichsregelungen wird das neue Bundesparlament entscheiden.

Die Beteiligung des BML an der Fachaufsicht über die Treuhandanstalt, deren Aufgabe es ist, die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren,

ist in Artikel 25 des Einigungsvertrages sichergestellt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die Erlöse der Treuhandanstalt die vom Grundsatz her nur zur Umstrukturierung volkseigenen Vermögens verwendet werden können, im Wege der Einzelfallprüfung auch zur Entschuldung von LPGen eingesetzt werden können. Die Begründung hierfür besteht darin, daß LPGen neben privaten Flächen vielfach auch volkseigene Flächen (Bodenreformland) bewirtschaften.

Von erheblicher Bedeutung ist die zukünftige Gestaltung der Landwirtschaftsverwaltung in den neuen Bundesländern. Hierzu ergibt sich derzeit folgender Stand:

- Den Großteil der DDR-Landwirtschaftsverwaltung in den Bezirken und Kreisen werden die dortigen Bundesländer übernehmen bzw. neu bilden. Beim Verwaltungsaufbau und Verwaltungsvollzug werden die bisherigen Bundesländer sowie der Bund in erheblichem Umfange Verwaltungshilfe mit Personal, Schulung und Beratung leisten müssen.
- Die Anstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ALM) wird nicht fortgeführt. Im ehemaligen Gebiet der DDR werden jedoch 2 bis 3 Außenstellen der BALM eingerichtet.
- Die dortigen Länder entscheiden selbst, ob sie staatliche Landwirtschaftsverwaltungen oder das Kammersystem einführen.
- Das DDR-Landwirtschaftsministerium wird vom 3. Oktober 1990 an aufgelöst. Ein Teil der Bediensteten wird vom BML übernommen. Das BML wird wie die anderen Bundesressorts (mit Ausnahme des AA) eine Außenstelle in Berlin einrichten, und zwar zur Abwicklung sowie zur zeitweisen Durchführung von Bundesaufgaben.

2 Liquiditätsprobleme und Anpassungshilfen

Durch die Umstellung auf die Markt- und Preisbedingungen der EG ab 1. Juli 1990 sahen sich die landwirtschaftlichen Betriebe im Gebiet der ehemaligen DDR einem außerordentlich starken Anpassungsdruck ausgesetzt.

Verschiedene Berechnungen auf der Basis der sektoralen Gesamtrechnung weisen je nach Annahmen über Mengengerüst und Preise einen Rückgang der Nettowertschöpfung von 24 bis 27 Mrd. DM aus. Je nach dem Umfang der Berücksichtigung bisheriger Abschreibungen, Zinsen und Löhne sowie von Anpassungen des Faktors Arbeit errechnet sich ein mehr oder weniger großes Defizit (negatives Nettoeinkommen) für die landwirtschaftlichen Betriebe in der ehemaligen DDR insgesamt. Selbst ohne Berücksichtigung von Abschreibungen und Zinszahlungen reichen in vielen Betrieben die Einnahmen nicht aus, um die bisherigen Lohnzahlungen vornehmen zu können.

Dies war Anlaß für die beiden Regierungen, im Zusammenhang mit dem ersten Staatsvertrag eine **Anpassungs- und Überbrückungshilfe** in Höhe von 2,285 Mrd. DM für das zweite Halbjahr 1990 und von rd. 2,4 Mrd. DM für 1991 vorzusehen. Die Anpassungshilfen 1990 gliedern sich in

- 800 Mill. DM Hilfe zur Überbrückung des Preisbruchs (das sind 1 100 DM je AK),
- 200 Mill. DM Standortgebundene Zuschläge (Vorläufer einer späteren Ausgleichszulage),

- 1 145 Mill. DM Hilfen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit,
- 140 Mill. DM Anpassungshilfe für VEG.

Die Hilfen zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit werden an die Vorlage einer Liquiditätsrechnung in Abhängigkeit von Anpassungsmaßnahmen der Betriebe gebunden. Dies gilt auch für evtl. zusätzliche Mittel im Rahmen eines Nachtragshaushalts, die u.a. damit begründet werden können, daß es allein im Juli Mindererlöse in Höhe von 1,4 Mrd. DM durch die bekannten Absatzprobleme, Niedrigsterlöse und Zahlungsrückstände der aufnehmenden Hand gab.

Insgesamt einigten sich die beiden Regierungen auf ein Volumen des Agrarhaushaltes der ehemaligen DDR von 5,3 Mrd. DM für das zweite Halbjahr 1990. Für 1991 waren 9,1 Mrd. DM vorgesehen. Für 1990 ist noch ein Nachtragshaushalt in erheblicher Größenordnung vorgesehen.

Das damit zu finanzierende Maßnahmenspektrum entspricht neben der Anpassungs- und Überbrückungshilfe weitgehend den bisher schon in der Bundesrepublik Deutschland angewandten Maßnahmen.

Es liegt in der Natur der Sache, daß die vorgesehenen Mittel der DDR-Seite unzureichend erschienen, während auf bundesdeutscher Seite teilweise eine zu großzügige Förderung ohnehin "nicht lebensfähiger Strukturen" bemängelt wurde.

Von Interesse mag in diesem Zusammenhang sein, daß die Haushaltsansätze für die neuen Bundesländer, wenn man sie auf ein Jahr bezieht, je ha in einer ähnlichen Höhe liegen wie die Agrarausgaben für die elf Bundesländer (einschließlich Länderausgaben und EG-Mittel ohne Sozialpolitik). Sie betragen: 1 750 DM/ha (BRD, 1989) bzw. 1 700 DM/ha (DDR, "1990"). Einschließlich des zu erwartenden Nachtragshaushaltes dürften aber die Ausgaben für das Gebiet der ehemaligen DDR über die Ausgaben je ha im ehemaligen Bundesgebiet hinausgehen. Zu berücksichtigen ist dabei, daß eine Reihe der für die neuen Bundesländer über die Anpassungshilfe hinaus vorgesehenen Maßnahmen (Gasölverbilligung, Flächenstilllegungsprogramm, Prämie für Milchquotenstilllegung und -aussetzung, Investive Beihilfen, Umwelthilfen) ebenfalls Liquidität schaffen und somit unmittelbar die finanzielle Lage der Betriebe verbessern.

Die Bundesregierung ist im übrigen der Auffassung, daß die sektorale Gesamtrechnung, die von der DDR-Seite zur Begründung zusätzlicher Anpassungshilfen vielfach herangezogen wurde (vgl. auch Schmidt, S. 6,8), ein nur bedingt geeignetes Hilfsmittel zu deren Ableitung ist. Ein wesentlicher Nachteil ist ihr statischer Charakter, d.h. mögliche und notwendige Anpassungsprozesse werden zu wenig berücksichtigt.

Die Analyse von Betriebsergebnissen aus dem Gebiet der ehemaligen DDR zeigt außerdem eine sehr breite Streuung der Gewinne (bzw. Verluste), die sich auch in sehr unterschiedlichen Vermögens- und Liquiditätslagen auswirkt. Während eine Reihe von Betrieben, z.B. auf ungünstigen Standorten, auch bei Änderung der Organisationsstruktur angesichts ihres Verschuldengrades und geringer Effizienz, kaum eine Überlebenschance hat, können andere Betriebe, z.B. auf guten Standorten, bei erfolgreicher Anpassung schon bald wettbewerbsfähig sein (s. u.a. Henrichsmeyer, S. 234; Zeddies, S. 26). Dies erfordert bei einem evtl. Nachtragshaushalt bei der Gewährung zusätzlicher Anpassungshilfen äußerst selektiv vorzugehen, z.B. die knappen Mittel nur noch sanierungsfähigen Betrieben zu gewähren, es sei denn, eine geordnete Entflechtung oder Auflösung der Betriebe wird mit den Mitteln

unterstützt. Dazu ist die schnellstmögliche Aufstellung von detaillierten Betriebsanierungsplänen nach überschaubaren Kriterien eine wesentliche Voraussetzung.

Die Landwirtschaftsämter der Kreise stehen bei der notwendigen Auswahl förderungs- und sanierungsfähiger Betriebe vor erheblichen Schwierigkeiten und bedürften hierbei der Hilfestellung von Bund und "Altländern".

Unabhängig davon ist die Möglichkeit einer Verbesserung der Liquiditätslage durch Kredite und Zinsverbilligung zu prüfen. Für das zweite Halbjahr sind zur Übernahme fälliger Zinsen 150 Mill. DM in den DDR-Haushalt eingesetzt worden. Die Treuhandanstalt wird sich in diesem Zusammenhang auch um das Problem sog. Altschulden der LPGen (rd. 3 Mrd. DM) kümmern müssen, die durch z.T. unsinnige staatliche Auflagen entstanden sind. Sie muß dies allerdings im "Einzelfall" tun, wie es im Einigungsvertrag steht.

Schwerpunkt der Förderung im gesamtdeutschen Haushalt von 1991 sollte auf jeden Fall die Unterstützung des strukturellen Anpassungsprozesses (also Maßnahmen der Struktur- und Infrastrukturpolitik sowie der Sozialpolitik) sein. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, daß die Verwaltungsstrukturen in den neuen Ländern mit Unterstützung des Bundes und der hiesigen Länder aufgebaut werden. Hierzu ist für die Übergangszeit eine Clearingstelle beim BMI eingerichtet worden, die Probleme und Zuständigkeitsfragen klären soll. Bund und Länder entsenden ab 3. Oktober 1990 je einen Beamten als Berater der Landessprecher in die fünf neuen Bundesländer. Zusätzliches Personal wird von Bund und Ländern für zahlreiche Fachaufgaben bis spätestens 30. Juni 1991 zur Verfügung gestellt.

Wichtigste aller Maßnahmen ist die Ordnung der Märkte (einschließlich Kapazitätsabbau und Aufbau leistungsfähiger Vermarktungsorganisationen). 1 % höhere Erzeugerpreise machen in der ehemaligen DDR 200 bis 250 Mill. DM höhere Erlöse aus. Die jetzt noch festzustellenden Preisunterschiede können auf Dauer nicht durch Anpassungshilfen aufgefangen werden.

3 Überlegungen zur Struktur der Landwirtschaft in der ehemaligen DDR

In der öffentlichen Diskussion überwiegt zur Zeit die Meinung, daß die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in ihrer bisherigen Organisationsform keine Zukunftschancen haben (vgl. z.B. Nau, S. 8 f.). Zum Teil wird daraus die Schlußfolgerung gezogen, daß deshalb auch bei der Förderung restriktiv verfahren werden sollte, um der Gefahr von Fehlinvestitionen vorzubeugen. Zweifelsohne weisen die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in ihrer jetzigen Organisationsform systembedingte Nachteile auf (z.B. mangelnde Leistungsmotivation, Probleme der Anpassung des Arbeitskräftebesatzes, Sicherung des langfristigen Gewinnpotentials liegt nicht im Interesse der Mitglieder [Wiss. Beirat beim BML, S. 3/4, von Alvensleben, S. 409]).

Man sollte jedoch den ohnehin in den östlichen Bundesländern vorhandenen Pessimismus nicht noch durch eine Negativdiskussion (Köhne, S. 265) verstärken. Die LPGen sind nun einmal da und werden zumindest so lange gebraucht, bis aus ihnen neue Rechts- und Organisationsformen hervorgegangen sind.

Da das LPG-Gesetz am 31. Dezember 1991 ausläuft, geht es ohnehin nicht um die Überlebensfähigkeit der LPGen, sondern um die der entflochtenen und neustrukturierten größeren Nachfolgeunternehmen. Dem Erfindungsreichtum tüchtiger Unternehmer und Un-

ternehmensberater öffnet sich hier ein weites Betätigungsfeld. Aller Voraussicht nach wird sich in den neuen Bundesländern eine vielfältige Agrarstruktur mit einer Mischung verschiedenster Organisationsformen herausbilden. Über die effizienteste und den Bedürfnissen der Menschen am besten entsprechende Organisationsform sollte der Wettbewerb und keine zentrale Instanz entscheiden (Wiss. Beirat beim BML, S. 3).

Für die Bundesregierung kam es darauf an, in den Verhandlungen über den Agrarhaushalt der ehemaligen DDR Maßnahmen zur Überwindung des außerordentlich schwierigen Anpassungsprozesses zu ergreifen und ein chaotisches Zusammenbrechen der LPGen zu verhindern, die auch die Bildung neuer Einzelbetriebe zusätzlich erschwert hätte.

In der Förderungspolitik gilt daher vorerst der Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Einzelbetrieben und Kooperationen. Diese ist gewährleistet durch die Gewährung der Anpassungs- und Überbrückungshilfen an alle Betriebe, unabhängig von Größe und Rechtsform, sowie u.a. durch besondere finanzielle Obergrenzen für die einzelbetriebliche Förderung, die in etwa dem 3-fachen der Grenzen des bisherigen EG- und bundesdeutschen Rechts entsprechen. Die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften sind für eine Übergangszeit von der Gewerbe- und Vermögensteuer befreit, bei der Körperschaftsteuer kann ihnen für zehn Jahre ein Freibetrag von 30 000 DM gewährt werden.

Rechtsgrundlage für die Förderungsmaßnahmen in der ehemaligen DDR bleibt bis zum Jahresende das Gesetz zur Förderung der agrarstrukturellen und agrarsozialen Anpassung der Landwirtschaft der DDR - Fördergesetz.

Die Agrarstrukturverbesserung im östlichen Deutschland wird ab 1991 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt. In dem für 1991 von den 16 Bundesländern und dem Bund zu beschließenden Rahmenplan werden grundsätzlich alle Förderungsgrundsätze, die im bisherigen Bundesgebiet galten, auch für die neuen Bundesländer übernommen.

Darüber hinaus werden aber ergänzende Förderungsbestimmungen für die neuen Länder aufgenommen werden, die der besonderen Situation der Landwirtschaft in diesen Ländern Rechnung tragen. Diese speziellen Förderungsmöglichkeiten für die Länder der ehemaligen DDR werden sich im wesentlichen an den Anordnungen orientieren, die aufgrund des Fördergesetzes erlassen worden sind.

Es sind dies z.B. die Anordnungen über

- die Gewährung von Starthilfen zur Umstrukturierung von landwirtschaftlichen Betrieben in Form juristischer Personen, die ein förderungsfähiges Investitionsvolumen von bis zu 2,5 Mill. DM je Betrieb vorsieht,
- die Förderung der Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe in Haupt- und Nebenerwerb,
- Investitionsbeihilfen zur Energieeinsparung und Energieträgerumstellung,
- die Förderung des landwirtschaftlichen Wohnungsbaues und des Betriebszweiges "Urlaub auf dem Bauernhof" sowie
- die Förderung im Bereich Marktstrukturverbesserung.

Auch im Sonderrahmenplan sind die spezifischen Regelungen u.a. in den Anordnungen über

- die Förderung der Stilllegung von Ackerflächen (z.B. Ausnahme von 20 % Mindeststilllegung in Großbetrieben) und
- die Förderung der Extensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung

zu berücksichtigen.

Die genannten Anordnungen entsprechen konzeptionell jetzt schon dem Förderungssystem des Rahmenplans und können je nach Bedarf an die bestehenden Fördergrundsätze angelehrt oder von diesen ganz ersetzt werden.

Die Vorschläge der EG-Kommission sehen für einen Übergangszeitraum bis voraussichtlich Ende 1993 diese spezifischen Maßnahmen für die neuen Bundesländer vor. Die EG beabsichtigt, sich mit den üblichen Sätzen an den entstehenden Kosten zu beteiligen. Nach 1993 müssen die Bestimmungen dann der VO 797/85 entsprechen.

Es ist kaum anzunehmen, daß die besondere Struktur der Landwirtschaft in den östlichen Bundesländern ohne Einfluß auf die Gestaltung der Förderungsbestimmungen im Rahmenplan bleibt. Auch auf EG-Ebene sind Auswirkungen auf die gesamte Konzeption der Strukturpolitik zu erwarten. Jetzige Obergrenzen, z.B. in der einzelbetrieblichen Förderung und bei der Ausgleichszulage sowie die bisher eher stiefmütterliche Behandlung der Kooperationen werden zu überdenken sein.

Die gesamtdeutsche Förderungspolitik wird sich wohl auch in Zukunft im wesentlichen an den Prinzipien einer bäuerlich oder familienbetrieblich strukturierten Landwirtschaft ausrichten. Ihre Merkmale sind u.a.

- selbstverantwortliche Bewirtschaftung von Eigentum oder Pachtflächen durch bäuerliche Familien,
- weitgehend bodengebundene tierische Produktion,
- umweltgerechte und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Erzeugung.

Eine so ausgerichtete Landwirtschaft kann in vielfältigen Rechts- und Unternehmensformen und als Ein- oder Mehr-AK-Betrieb organisiert sein. Den aus den LPGen hervorgehenden Unternehmensformen muß dabei die Möglichkeit gegeben werden, sich in überschaubare Betriebseinheiten umzugestalten und an die neuen Marktgegebenheiten anpassen zu können.

Eine entflochtene und neu strukturierte Landwirtschaft im östlichen Deutschland wird ebenso wie die Landwirtschaft in den westlichen Bundesländern zahlreiche Funktionen für die Gesellschaft erfüllen, und sie erhält dafür - wie im Westen - umfangreiche Einkommens-transfers. Ob dies allerdings auch die Unterstützung bei der Lösung kommunaler Aufgaben einschließen kann (vgl. Hagelschuer und Schade, S. 5), halte ich angesichts der notwendigen Verkleinerung der genossenschaftlichen Betriebe und der notwendigen Trennung von Nebenbetrieben für kaum denkbar und erstrebenswert. Allenfalls wäre es vorstellbar, daß größere Nachfolgeunternehmen der LPGen für eine Übergangszeit derartige Aufgaben im Auftrage der Kommunen weiterführen. Diese Aufgaben können von Kommunen und kirch-

lichen Trägern besser wahrgenommen werden, wenn dafür ausreichende Mittel bereitgestellt werden.

Unsere Vorstellungen von einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft werden aber eine Fortentwicklung erfahren. Neben Voll-, Zu- und Nebenerwerbsbetrieben werden auch kooperative Formen der Landbewirtschaftung und größere Pachtbetriebe als Teil unserer Agrarstruktur an Bedeutung gewinnen und möglicherweise in der Förderung stärker berücksichtigt werden.

Nicht Eingrenzung und Definition der sog. bäuerlichen Landwirtschaft, sondern Ausgrenzung unerwünschter "industrieller" Wirtschaftsformen von bestimmten Förderungsmaßnahmen sollte die Grundregel sein. Dabei werden in der Förderungs- und Steuerpolitik noch schwierige Fragen der Abgrenzung zu beantworten sein.

Literaturverzeichnis

von ALVENSLEEBEN, R.: Probleme der DDR-Landwirtschaft. Wirtschaftsdienst 1990/VIII, S. 406 ff.

HAGELSCHUER, P., SCHADE, G.: Entwicklung und Bestimmungsgründe der Agrarstruktur und Einbettung der Landwirtschaft in die Volkswirtschaft, 31. Jahrestagung GeWiSoLa.

HENRICHSMEYER, W.: Anpassungsprobleme und Perspektiven der DDR-Landwirtschaft, Agrarwirtschaft, Jg. 39 (1990) H. 8, S. 233 f.

KÖHNE, M.: Erfolgsvoraussetzungen für LPGen. Agrarwirtschaft, Jg. 39 (1990) H. 9, S. 265 f.

NAU, H.: Betriebliche Aspekte einer integrierten Land- und Ernährungswirtschaft, 31. Jahrestagung GeWiSoLa.

SCHMIDT, K.: Integration der Land- und Ernährungswirtschaft der DDR in die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft durch Strukturwandel und Anpassung - Problemfelder und Konsequenzen. 31. Jahrestagung GeWiSoLa.

Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Ordnungspolitische Grundsätze für die Land- und Ernährungswirtschaft der DDR. Agra Europe, 31. Jg., Nr. 27, Sonderbeilage.

ZEDDIES, J.; JAROSCH, J. und HEILMANN, H.: Anpassungsfähigkeit Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften, Agra Europe, 31. Jg., Nr. 32, Dokumentation.

WORKSHOP I UND II

**ANGEWANDTE METHODEN DER MARKTFORSCHUNG
IM EG-BINNENMARKT**

**DER EG-BINNENMARKT UND SEINE KONSEQUENZEN
AUS SICHT DER SÜDZUCKER AG**

KURZZUSAMMENFASSUNG DER WORKSHOPS I UND II

von

Prof. Dr. P. M. SCHMITZ, Frankfurt am Main
und
Prof. Dr. H. WEINDLMAIER, Bonn

Im **Workshop I** präsentierte die GESELLSCHAFT FÜR KONSUMFORSCHUNG (GfK, Nürnberg) als ältestes und größtes deutsches Marktforschungsinstitut angewandte Methoden der Marktforschung im EG-Binnenmarkt. Die Vorträge mit anschließender Diskussion ermöglichten den Workshopteilnehmern einen Einblick in die Arbeitsweise, die Organisation und die aktuellen Methoden der auch im Europäischen Binnenmarkt wachstumsstärkenden privaten Marktforschung.

Ressortdirektor Fargel (Abteilung Gesundheitsforschung) erläuterte zunächst Struktur, Aufgaben und Forschungsgebiete der im Jahr 1934 gegründeten GfK, die inzwischen einen weit über 100 Mio. DM liegenden Umsatz realisiert. Das international tätige Unternehmen mit mehr als 1500 Mitarbeitern in 31 Tochterfirmen und Beteiligungen in europäischen und außereuropäischen Ländern positioniert sich unter den führenden Marktforschungsinstituten der Welt. Die interdisziplinäre GfK sieht ihre Aufgabe darin, im In- und Ausland Untersuchungen spezieller und genereller Art im Bereich der Markt-, Absatz- und Verbrauchsforschung in allen Wirtschaftszweigen durchzuführen, um deren Ergebnisse für die Lehre und die Wirtschaft, insbesondere jedoch für ihre Mitglieder, auszuwerten.

LEINEMANN (Abteilung Produktforschung) stellte im weiteren Verlauf des Workshops mit Hilfe tragbarer PC's das Marktsimulationssystem CIBIS (Computergestütztes interaktives Befragungs- und integriertes Simulationssystem) vor, dessen Basis die Conjoint-Measurement-Analyse bildet. Die CIBIS-Analyse berechnet auf der Grundlage einer computergestützten interaktiven Befragung die Teilnutzwerte einzelner Eigenschaften eines Produkts und informiert dadurch über die Relevanz verschiedener Charakteristika für den Gesamtnutzen des Guts, über die Präferenzen der Verbraucher und über optimale Produktprofile. Anwendung findet dieses Marktsimulationssystem daher nicht nur bei der Optimierung bereits am Markt befindlicher Produkte, sondern auch bei der Entwicklung neuer Produktkonzepte bzw. bei der Überprüfung ihrer Marktchancen und -positionierung.

Workshop II beinhaltete Referate und Diskussionen zum Thema der EG-Binnenmarkt und seine Konsequenzen aus Sicht der Südzucker AG. Vorstandsmitglied Dr. T. SPETHMANN stellte zunächst die Südzucker AG vor, die sich während der letzten Jahre zu einem multinational tätigen Nahrungsmittelunternehmen mit einem Jahresumsatz von etwa 5 Mrd. DM entwickelte. Nachdem der Zuckermarkt kein Wachstum mehr erlaubt hat, wurde stark diversifiziert. Wichtige neue Geschäftsfelder sind die Bereiche Süßstoffe, Eiskrem/Tiefkühlkost und Mehl/Cerealien/Backwaren. Weiterhin wurden im Rahmen einer konsequenten Beteiligungspolitik die Grundlagen für einen europaweit tätigen Konzern geschaffen. Es wird das Ziel verfolgt, die verschiedenen Beteiligungsbereiche möglichst effizient miteinander zu verbinden, um aus den freigesetzten Synergien die materiellen und personalen (strategischen) Kräfte von Südzucker innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik zu stärken. Dennoch soll der Bereich "Zucker" für eine überschaubare Zukunft wichtigster Geschäftsbereich bleiben.

Vorstandsmitglied Dr. R. MÜLLER beschäftigte sich mit den Vor- und Nachteilen der Bundesrepublik als Produktionsstandort der Ernährungsindustrie. Er verwies zunächst darauf, daß sich mit dem Termin 01.01.1993 nichts direkt ändern wird, da der Integrationsprozeß schon seit Jahrzehnten im Gange ist und auch noch länger andauern wird.

Als wesentliche Vorteile des Produktionsstandortes Bundesrepublik werden das starke Wachstum und die weiterhin guten Wachstumserwartungen der deutschen Wirtschaft genannt, die Verbrauchernähe und die guten Absatzmöglichkeiten am Binnenmarkt, die geringe Inflation, der hohe Qualitätsstandard der Produkte sowie der hohe Ausbildungsstand und die Motivation der Mitarbeiter.

Als wichtige Nachteile stehen dem aus Sicht der Südzucker AG die weltweit höchsten Lohnkosten und geringen durchschnittlichen Arbeitszeiten, die im Vergleich zu vielen Konkurrenten höheren Steuern, Transport- und Energiekosten sowie die restriktiven Vorschriften des Umweltschutzes und der Lebensmittelgesetzgebung gegenüber.