

## **Internationale Trends und ihre Bedeutung für eine „neue“ Agrarpolitik in SSA**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im letzten Vortrag des ersten Blocks werde ich auf „Internationale Trends und ihre Bedeutung für eine „neue“ Agrarpolitik in SSA“ eingehen.

Zunächst möchte ich zwei Graphiken präsentieren, die Trends der Vergangenheit deutlich zum Ausdruck bringen:

### **1. Die Preistrends für wichtige Agrarprodukte auf dem Weltmarkt**

Viele Länder SSA's sind in ihren Exporten von einigen wenigen Agrarprodukten abhängig. Kaffee, Kakao und Baumwolle allein stellen zusammen etwa 50 % der Agrarexporte. Wir sehen in dieser Abbildung, dass alle drei Produkte in den letzten 30 Jahren dramatische Preiseinbussen verzeichneten. Auch die Preise für Getreide, die wichtigste Gruppe von Agrarimportgütern, haben stark nachgelassen. So ähnlich sieht es auch für viele andere landwirtschaftliche Produkte aus. Es gibt allerdings auch einige Wachstumsmärkte.

Besonders möchte ich darauf hinweisen, dass Preise für Agrarprodukte sehr stark schwanken. Das macht es für viele arme Länder besonders riskant, sich auf den Außenhandel zur Ernährungssicherung zu verlassen, denn die meisten sind Preisrisiken von zwei Seiten her ausgesetzt: Auf den Exportmärkten für die Devisenerwirtschaftung, und auf den Importmärkten für die Nahrungsmittelbeschaffung. Ertrags- und Wechselkursschwankungen kommen hinzu, von der Verteilung der Devisenkaufkraft über unterschiedliche Haushaltstypen ganz zu schweigen.

Dass unter diesen externen Umständen die Attraktivität bzw. Rentabilität von Förderpolitiken, Investitionen und Projekten im Agrarsektor nicht besonders groß ist, ist zunächst evident.

Der zweite Trend bezieht sich auf

### **2. Die Handelsbilanz für Agrarprodukte**

Tatsächlich hat sich SSA als Ganzes von einem Netto-Exporteur von Agrarprodukten zu einem Nettoimporteur entwickelt. Importiert werden besonders Grundnahrungsmittel. Das trifft insbesondere für die ärmsten Länder zu, die mittlerweile ein Viertel ihres Nahrungsbedarfs über Importe decken.

Die ungünstigen Preisentwicklungen sind zwar eine große Bürde für SSA, können aber keine ausreichende Entschuldigung für die schwache Entwicklung des Agrarsektors sein. Unter den gleichen Bedingungen haben andere Länder, auch ohne massive Subventionen, deutliche bessere Erfolge gehabt, und zwar sowohl Industrieländer wie Australien, Schwellenländer wie Chile und besonders arme Länder wie Vietnam. Hinzu kommt, dass gerade auf den internen Märkten SSA's die Weltmarktpreise durch hohe Import-, Transport- und andere Transaktionskosten nur teilweise zur Wirkung kommen und daher für die Produktionsschwäche nur teilweise eine Rolle spielen

können. Tatsache ist, dass die Flächen- und Arbeitsproduktivität in SSA deutlich hinter anderen Weltregionen zurückgeblieben und z.T. sogar absolut gefallen ist. Erst das hat die negativen Weltmarktbedingungen voll zum Wirken kommen lassen.

Auf die internen Gründe für das hinter diesen Trends stehende Versagen der Agrarpolitiken wird Herr Brandt später noch ausführlich eingehen. Ich will in meinem Vortrag nur über einige externe Einflussfaktoren sprechen. Es wird aber klar werden, dass sich interne und externe Faktoren ergänzen und gegenseitig beeinflussen. Da sich diese Veranstaltung nicht so sehr um die Vergangenheit, sondern hauptsächlich um zukünftige Perspektiven dreht, möchte ich im Rest meiner Zeit vor allem darüber spekulieren, wie sich die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Zukunft entwickeln könnten. Ich will mich dabei auf fünf wesentliche Punkte beschränken:

**A)Asienboom**

**B)Produktivitätswachstum** in der Landwirtschaft

**C)Internationale Handelsregime** wie z.B. das der WTO

**E)Nicht-tarifäre Handelshemmnisse**

**D)Klimawandel**

## 1 Asienboom

Asien dürfe die weltweit zentrale Quelle für quantitative Änderungen der Nachfrage nach Agrarprodukten sein. In den Industrieländern ist die demographische Entwicklung stagnierend bzw. rückläufig, die Konsummuster ändern sich nur noch graduell. Allenfalls von Qualitätsanforderungen und von der Agrarpolitik sind noch größere Änderungen zu erwarten, auf die ich später eingehe. Neben Asien könnte v.a. noch Afrika als Agrarmarkt deutlich wachsen, allerdings klaffen hier potentielle und kaufkräftige Nachfrage bisher extrem auseinander.

Für ganz Asien werden für die nächste Dekade ein Bevölkerungsanstieg um 1 % und ein Einkommensanstieg von 3,6% pro Jahr prognostiziert (OECD / FAO 2005). Dieses Nachfragewachstum wird sich je nach Land unterschiedlich auf den Weltmärkten bemerkbar machen. Allein durch die schiere Menge der Menschen sowie durch das hohe Wirtschaftswachstum kommen China und Indien besonderes Gewicht zu:

Durch den wirtschaftlichen Aufschwung in China wird sich dessen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten weiter erhöhen und v.a. in ihrer Zusammensetzung verändern. Verkürzt heißt der Trend: weg von pflanzlichen Kalorien, hin zu mehr Proteinen - sowohl nach Fleisch und Fisch als auch nach Futtermitteln wie Soja.

Indien ist vom durchschnittlichen Pro-Kopf-Konsum China's nach höherwertigen Nahrungsmitteln noch weit entfernt. Der indische Wirtschaftsboom könnte also den für China beschriebenen Trend erheblich verstärken, zumal in Indien auch die Bevölkerungszahl noch deutlicher ansteigt. Allerdings wird in Indien wesentlich weniger Fleisch konsumiert als in China, und dies nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen. Es wird daher damit gerechnet, dass selbst bei weiterhin hohen Wachstumsraten andere Produkte als in China begünstigt werden - der allgemeine Fleischverbrauch nur wenig, dafür insbesondere Geflügel, Eier, Milch und Pflanzenöle (vgl. Drabenstott / Novack 2004).

Bevor ich zur Angebotsseite komme und damit zur Frage, wer diese Nachfrage bedienen könnte, möchte ich hier kurz noch drei weitere Folgen des Asienbooms erwähnen, die in klassischen Marktprognosen oft wenig berücksichtigt werden (können):

- Die ebenfalls steigende Nachfrage nach Energie und nachwachsenden Rohstoffen wird die Preise für landwirtschaftliche Produkte insgesamt verteuern, gerade die energieintensive Produktion vom Typ Industrieländer, während die low-input-Produktion vom Typ SSA eher begünstigt wird.
- Aus dem Hunger nach Rohstoffen, insbesondere Erdöl, resultiert ein neuer Wettlauf um die Sicherung der Quellen in Afrika. Der Agrarsektor droht dabei durch verschiedene Mechanismen vernachlässigt zu werden.
- Schließlich gibt es viele Indizien dafür, dass SSA bei der Industrieproduktion nicht mit asiatischen Länder konkurrieren kann, weder auf den Weltmärkten noch auf ihren eigenen Binnenmärkten.

## 2 Landwirtschaftliche Produktion und Produktivität

Trotz des nach wie vor deutlichen, wenn auch sich verlangsamenden Nachfragewachstums besagen die jüngsten Projektionen von OECD und FAO, dass das Angebot weltweit Schritt halten kann, ja es sogar weiterhin überholen wird. Die realen Preisverluste werden demnach anhalten, mit Ausnahmen wie z.B. Reis. Dies ist insbesondere Fortschritten in der Flächenproduktivität zu verdanken, die schon in den vergangenen vier Dekaden für fast 80% des Produktionswachstums verantwortlich waren (Bruinsma 2003: 126).

Für die Industrieländer wird erwartet, dass die Erträge für die wichtigsten Produkte immer noch um 0,6-1,3% pro Jahr wachsen. Trotz stagnierendem bzw. abnehmendem Flächeneinsatz wird die Produktion bei uns also immer noch zunehmen.

Für die Entwicklungsländer wird eine deutlich höhere Ertragssteigerung erwartet, zusätzlich sind zum Teil noch Flächenausdehnungen möglich<sup>1</sup>. Das führt zu der Prognose, dass die Entwicklungsländer insgesamt Produktionsanteile gewinnen werden (OECD / FAO).

Allerdings muss diese Prognose im einzelnen stark differenziert werden, und für SSA sind mehrere differenzierende Faktoren ausschlaggebend.

- So hat sich in SSA die Grüne Revolution, d.h. die Verbreitung von Hohertragsorten und düngerintensiver Produktion, nur wenig verbreitet. Es besteht daher, im Gegensatz zu anderen Weltregionen, bisher nur ein geringes Technologieniveau, von dem Angebotssteigerungen ausgehen könnten.
- Eine wichtige Rolle bei zukünftigen Ertragssteigerungen wird der Gentechnologie zukommen. Während in Europa wenig Neigung für diese Technologie zu spüren ist, unter anderem weil wir eher unter Über- als Unterproduktion leiden, ist dies in den USA, Argentinien oder China ganz anders. Wie sich andere Entwicklungsländer entscheiden, ist noch offen. Gerade SSA ist in dieser Frage sehr zögerlich, nicht zuletzt unter dem Einfluss europäischer NGOs und Handelspolitik.

---

<sup>1</sup> In EL stehen nach Potentialschätzungen 2,8 Mrd. ha für LW zur Verfügung, davon sind erst 960 Mill. in Kultur, 1,8 Mrd. noch frei. Die Reserven liegen zu 90% in SSA und Lateinamerika (Bruinsma 2003: 127ff). 1999/97 sollen in SSA nur 22% der für LW geeigneten Fläche von 1031 Mrd. ha (davon 773 Mio. in den obersten 2 von 4 Eignungskategorien) kultiviert worden sein (228 Mill. ha), in 2030 werden es etwa 28% sein (288 Mill. ha). Allerdings stehen einige Flächen nicht unbedingt für die LW zur Verfügung (Besiedelung) bzw. sollten es nicht (Wald, geschützte Areale, nur für einzelne Kulturen geeignet). Andererseits sind einige Flächen in Bearbeitung, obwohl sie ihrem Potential nach (wenigstens in den Schätzungen) nicht unbedingt geeignet sind (Terrassen, Sümpfe..). Young (1999, zitiert in Bruinsma 2003: 132) schätzt, dass „an order-of-magnitude estimate reaches the conclusion that in a representative area with an estimated land balance [land with crop production potential not in agricultural use] of 50%, the realistic area is some 3 to 25 percent of the cultivable land“. Entscheidend ist, dass sich die Landreserven zu mehr als 50% auf 7 Länder konzentrieren, davon in SSA Kongo, Sudan und Angola).

- In einigen Weltregionen gibt es immer noch große Landreserven, dazu gehören insbesondere afrikanische Länder. Dies macht ihre Landwirtschaft im Prinzip flexibler.
- Dem Phänomen der Landreserven steht entgegen, dass große Teile des Ackerlandes von Degradationserscheinungen betroffen sind. Dies aufzuhalten ist oft technisch machbar, aber nur unter erhöhtem Aufwand, der wiederum nur akzeptiert wird, wenn es die Preise erlauben bzw. wenn die Politik dies unterstützt. In Afrika geschieht das bisher kaum.

SSA hat also das Potential zur Erhöhung von Produktion und Produktivität, aber das alleine genügt natürlich nicht, gerade angesichts der Konkurrenz anderer Entwicklungsländer. Ob es die neuen Marktchancen wahrnehmen kann, hängt unter anderem von den Erfolgen in der Agrarforschung ab, über die wir ja später prominent von Herrn Waibel informiert werden; und von Politiken, die Ergebnisse umzusetzen - das ist das Thema von Herrn Brandt.

### 3 Internationale Handelsregime

Nationale Politiken sind eine Sache, der internationale Rahmen dafür eine andere. Internationale Handelsregime können eine wichtige Rolle dabei spielen, wie sich nationale Agrarpolitiken und der internationale Agrarhandel entwickeln. Für SSA sind drei Baustellen besonders wichtig: WTO, EPAs und einige bilaterale und regionale Handelsabkommen.

Zunächst zu den **WTO-Agrarverhandlungen**: Es handelt sich dabei um äußerst komplexe Verhandlungen, bei denen im Prinzip alle Instrumente der Agrarpolitik auf dem Prüfstand stehen und solche mit handelsverzerrenden Wirkungen eingeschränkt werden können.

Wie sich die Effekte für SSA summieren, ist umstritten, weil viele Daten fehlen, nur wenige Länder explizit in Handelsmodellen repräsentiert sind, und die Prämissen der Modelle für Afrika kaum geeignet sind.

Interessant ist, dass die Gewinnprognosen um so geringer werden, je stärker sich die Modelle der Realität annähern, insbesondere wenn der Verlust des Wertes von Handelspräferenzen explizit modelliert wird (Achterbosch et al. 2004, Anderson et al. 2005). Bei weniger als totaler Liberalisierung – was realistischerweise zu erwarten ist - sagen viele Prognosen Wohlfahrtsverluste für SSA voraus, weil dann Präferenzerosionseffekte überwiegen. Selbst bei totaler Liberalisierung liegen die Nettogewinne bei mittlerweile nur noch maximal etwa 3 Mrd. Dollar.

Strukturell scheint SSA komparative Vorteile für landwirtschaftliche Massenware zu haben, wie Getreide, Baumwolle, Zucker. Auch die Tierproduktion ist kostenmäßig oft wettbewerbsfähig, allerdings können viele Produkte aufgrund von nicht-tarifären Handelsbarrieren kaum in andere Regionen exportiert werden. Dazu später noch einige Worte. Bei verarbeiteten Nahrungsmitteln gibt es geringeres Spezialisierungspotenzial, bei hochwertigem Gemüse sogar Einbussen. Im verarbeitenden Gewerbe verliert SSA noch mehr, es droht eine Deindustrialisierung.

Dass es durch die WTO zu Einbußen an Flexibilität für nationale Agrarpolitiken kommt, wird oft behauptet. Ich persönlich glaube aber, dass das nur in sehr speziellen Fällen richtig ist. In den meisten Ländern haben die Strukturanpassungsprogramme längst zu weit niedrigeren realen Zollsätzen geführt, als in der WTO gebunden wurden. In vielen Fällen sind diese Zölle auch schon in regionalen Handelsabkommen festgeschrieben. Hingegen ist der Spielraum in der WTO für interne Stützungen weit größer, als die Politik überhaupt auszufüllen bereit ist. Mir scheint, dass es in SSA eher zu viel als zu wenig Spielraum für regelungebundene Handels- und Agrarpolitik gibt, mit anderen Worten: es fehlt an zuverlässigen, langfristigen, rational begründeten und armutsorientierten Politiken für den Agrarsektor. Die WTO ist mit ihren Regeln dem eher förderlich.

Kommen wir zur zweiten Baustelle für Handelsfragen, den **EPA-Verhandlungen** zwischen der EU und Gruppen von AKP-Ländern. Sie stehen weniger im Rampenlicht der Öffentlichkeit als die WTO. Dabei könnten sie für SSA durchaus ebenso wichtig werden, wahrscheinlich sogar wichtiger. Die EPAs sollen die einseitig gewährten Handelspräferenzen der Lomé- und Cotonou-Verträge ersetzen, die wegen fehlender Effektivität, v.a. aber wegen fehlender WTO-Konformität über 2007 hinaus nicht verlängert werden sollen. Das Ziel der EPAs ist eine graduelle Einbindung SSAs in die Weltwirtschaft.

Der zentrale Teil der EPAs besteht aus der +/- reziproke Öffnung so gut wie aller Märkte, was gemeinhin als mindestens 90% aller Tariflinien interpretiert wird, und das über einen begrenzten Zeitraum, in der Regel etwa 10 Jahre. Diese beiden zentralen Konditionen gehen auf den Artikel 24 der WTO zu Freihandelsabkommen zurück. Zwar wurde schon informell zugestanden, dass es eine begrenzte Nicht-Reziprozität zu Gunsten der AKP-Länder geben soll, und dass Übergangszeiten von bis zu 18 Jahre möglich sind. Aber es bleiben doch viele Fragen offen, gerade für die Landwirtschaft. Für die Bauern besteht das Risiko, dass SSA von den weiterhin hoch subventionierten EU-Agrarprodukten überschwemmt wird.

Es seien schließlich noch die **bilateralen und regionalen Handelsabkommen** genannt, die sich parallel zur WTO immer stärker ausbreiten, z.B. mit Südafrika, den Mittelmeerländern oder zukünftig evtl. mit Mercosur. Ihre Verbreitung wird sich besonders beschleunigen, falls die WTO-Verhandlungen scheitern sollten. Präferentielle Abkommen mit anderen tropischen Entwicklungsländern bedeutet Präferenzerosion für SSA. Außerdem werden kleine Länder von zersplitterten Handelsregimen besonders belastet. Auf diesem Terrain werden Interessen afrikanischer Länder noch schwieriger zu verteidigen sein als auf dem WTO-Parkett, wo sie immerhin je eine eigene Stimme und als Gruppe ein erhebliches moralisches Gewicht einbringen.

#### **4 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse – Standards und Regulierungen**

Eine wichtige Entwicklung insbesondere für Afrikas Exporte ist die Entwicklung immer höherer Anforderungen an Standards und Regulierungen für landwirtschaftliche Produkte, Produktions- und Handelsprozesse. Besonders zu nennen sind die Qualität und Einheitlichkeit von Produkten

nach den Kriterien des Importlandes, der lückenlose Nachweiß der Herkunft, Höchstmengenverordnungen für Schadstoffe und der Schutz vor Krankheiten und Schädlingen.

Diese Entwicklung hat ihren Ursprung v.a. in den immer höheren Sensibilitäten und dem wachsenden Bedürfnis der Konsumenten in den Industrieländern nach Nahrungsmittelsicherheit. Große Lebensmittelskandale und Epidemien wie BSE oder aktuell die Vogelgrippe beschleunigen diesen Trend enorm. Regierungen und private Akteure stehen unter enormem Druck, diesem Bedürfnis nachzukommen. Andererseits nutzen sie die Situation ihrerseits für Marktpositionierungen und Wettbewerbsverzerrungen - für unfaire Handelsbedingungen.

Zwar widmen sich sowohl die WTO als auch die EPAs diesen nicht-tarifären Handelshemmnissen, aber Versuche politischer Beschränkung von Regulierungen haben angesichts der massiven gesellschaftlichen Kräfte für mehr Nahrungsmittelsicherheit nur geringe Aussichten auf Erfolg.

Schließlich gehören auch Sozial- und Umweltstandards in diese Liste, sie werden mehr und mehr zu handelsentscheidenden Argumenten, angetrieben vom Trend zu höheren Standards in den Industrieländern.

Standards und Regulierungen führen zu immer höheren Anforderungen an die Produzenten und die gesamte Wertschöpfungs- und Handelskette. Sie stellen v.a. kleine und arme Länder und Produzenten vor große Probleme, denn bei ihrer Erfüllung sind *economies of scale* bedeutsam. Außerdem spielen Externalitäten eine große Rolle - Imageschäden einzelner Produzenten und Länder übertragen sich oft auf ganze Märkte und Regionen. Afrika ist hier besonders gefährdet. Es gibt hier einen großen und wachsenden Handlungsbedarf, insbesondere für die Einführung von Zertifizierungssystemen

## **5 Klimawandel**

Der Klimawandel gehört unbedingt in diese Liste der externen Faktoren für die Landwirtschaft in SSA, weil dies wahrscheinlich der Sektor ist, der am meisten betroffen wird und wo die höchsten Anpassungsleistungen zu erbringen sind. Einmal werden Anpassungsprobleme in Regionen außerhalb Afrikas über die Weltmärkte auf die afrikanischen Märkte wirken. Zum andern bestehen Anpassungsherausforderungen in SSA selbst. Höhere Temperaturen, Regenfälle und extreme Witterungsereignisse machen auch vor dem afrikanischen Kontinent nicht halt. Bestehende landwirtschaftliche Arten müssen angepasst werden, oft muss sogar die Artenzusammensetzung verändert werden, mit all den dazugehörigen Anpassungen an Betriebssysteme, vor- und nachgelagerte Industrien und Handel, Wissenssysteme, Ernährungsgewohnheiten etc. Wo schon unter normale Konditionen Produktivitätssteigerungen nicht erbracht werden, müssen diese enormen Herausforderungen tiefe Besorgnis erregen.

## 6 Schlussfolgerungen

- Die Preistrends auf den landwirtschaftlichen Märkten sind ungewiss. Prognosen unter normalen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen deuten eher auf sinkende Preise, aber es bestehen viele Unsicherheitsfaktoren.
- SSA hat dennoch für Agrargüter potentiell komparative Vorteile, denn gerade für nicht-landwirtschaftliche Manufakturwaren sind die asiatischen Länder noch deutlich besser aufgestellt als SSA.
- Allerdings müssen Wettbewerbsvorteile durch permanente Anstrengungen bewahrt und ausgebaut werden, gerade nicht-tarifäre Handelsregulierungen bedrohen SSAs Exportpotentiale.
- Preisschwankungen auf den Agrarmärkten sind enorm, und es besteht die Gefahr, dass noch mehr Quellen der Unsicherheit hinzukommen.
- Schon deswegen kann Ernährungssicherung in vielen Situationen nicht dem Weltmarkt allein überlassen werden
- Für SSA und seine Kleinbauern ist diese Entwicklung problematisch, eine weitere Marginalisierung ist durchaus möglich.
- Aus all den genannten Gründen ist der Anpassungsbedarf in der Landwirtschaft enorm.

Dies soll mein Übergang für den zweiten Block sein, wo es um die Unterstützung dieser Anpassungsprozesse geht.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit