

**Arbeitsberichte der
Hochschule für Wirtschaft FHNW - Nr. 2**

**Globalisierung und Landwirtschaft -
Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel**

Diskussionspapier – Hochschule für Wirtschaft
FHNW

Mathias Binswanger

ISSN	Nr. 1662-3266 (Print) Nr. 1662-3274 (Internet)
ISBN	Nr. Nr. 978-3-03724-093-9
Institut	Institute for Competitiveness and Communication, ICC
Date	März, 2008

© Hochschule für Wirtschaft FHNW und der Autor bzw. die Autorin. Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung der Hochschule für Wirtschaft FHNW und des Autors bzw. der Autorin gestattet.

Vorwort

Freihandel bei landwirtschaftlichen Produkten führt zu vielen Verlierern und wenigen Gewinnern. Verlierer sind die meisten Bauern sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern, während sich einige Grossbauern und ein paar internationale Konzerne zu den Gewinnern zählen dürfen. In den ärmsten Entwicklungsländern machen die sich auf der Verliererseite befindenden Kleinbauern zudem die Mehrheit der Bevölkerung aus. Aus diesem Grund sind gerade diese Länder am stärksten von den negativen Folgen des Freihandels betroffen, obwohl sie gemäss Theorie am meisten profitieren sollten. Die politischen Schlussfolgerungen liegen somit auf der Hand: landwirtschaftliche Produkte sollen von Freihandelsabkommen ausgenommen werden. Zölle und Handelsbeschränkungen zum Schutze der Landwirtschaft sind grundsätzlich gerechtfertigt, da der Freihandel in den meisten Ländern weder Wohlstand noch Lebensqualität erhöht.

Das vorliegende Diskussionspapier ist die stark erweiterte Fassung eines Vortrages im Rathaus Wien am 8. November 2007. Der Text erscheint auch als Buch in der Reihe *Wiener Vorlesungen* beim Picus Verlag in Wien.

Der Autor bedankt sich bei Professor Christian Ehalt, Wissenschafts- und Forschungsförderung der Staat Wien, und dem Club of Vienna für die Gelegenheit, dieses Thema im Rahmen der Wiener Vorlesungen einer breiten Öffentlichkeit präsentieren zu dürfen. Weiterer Dank gebührt Hans Bieri und der Schweizerischen Vereinigung für Industrie und Landwirtschaft (SVIL), wo Teile dieses Beitrags ebenfalls an einer Tagung präsentiert wurden.

Olten, März, 2008

Mathias Binswanger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	i
Inhaltsverzeichnis	ii
1 Wein gegen Tuch: Der historische Hintergrund der Theorie der komparativen Vorteile	1
2 Landwirtschaft und Freihandel in den Industrieländern.....	7
3 Landwirtschaft und Freihandel in den Entwicklungsländern	12
4 Fazit und Schlussfolgerungen für die Politik	18
Literatur	20

1 Wein gegen Tuch: Der historische Hintergrund der Theorie der komparativen Vorteile

Seit der Oekonom David Ricardo im Jahre 1817 erstmals seine Theorie der komparativen Vorteile veröffentlichte, „wissen“ volkswirtschaftlich gebildete Menschen, dass Freihandel grundsätzlich den Wohlstand vergrössert, während Handelsbarrieren wie Zölle oder Importbeschränkungen dem Wohlstand abträglich sind. Würden wir nur in einer freien Welt, ohne Handelsschranken und Subventionen leben, in der Güter und Dienstleistungen ungehindert von einem Land ins andere gelangen könnten, so wird uns gesagt, dann würde das Prinzip der Ausnutzung komparativer Vorteile dazu führen, dass (fast) alle Menschen weltweit in mehr Wohlstand leben könnten. Was verbirgt sich also hinter der Zauberformel des komparativen Vorteils?

Falls Sie es nicht wissen, dann befinden Sie sich in guter Gesellschaft. Viele Politiker und Wirtschaftsführer, welche die Bedeutung von komparativen Vorteilen herausstreichen, wissen es auch nicht und verwechseln komparative mit absoluten Vorteilen. Das fällt jedoch nicht weiter auf, da wir uns inzwischen an solche Floskeln gewöhnt haben. Worum geht es also? Es braucht kein Genie um einzusehen, dass es für ein Land wie Österreich vorteilhafter ist, Bananen aus den Philippinen einzuführen, statt selbst Bananen in Gewächshäusern anzupflanzen. Umgekehrt zahlt es sich für die Philippinen aus, Wintersportdienstleistungen aus Österreich zu importieren (sprich in Österreich Ski zu fahren), statt selbst künstlich Schnee zu erzeugen und in klimatisierten Hallen Ski zu fahren. Die Philippinen sind Österreich in der Bananenproduktion absolut überlegen, während Österreich den Philippinen beim Wintersport einiges voraus hat. In einem solchen Fall profitieren beide Länder vom gegenseitigen Handel, da jedes Land das produziert, was es aufgrund seiner geographischen Lage besser kann.

Doch Ricardos Theorie der komparativen Vorteile ist viel raffinierter. Er zeigte nämlich auf, dass zwei Länder sich auch dann auf die Produktion je eines Gutes spezialisieren sollten, wenn das eine Land beide Güter effizienter produzieren kann und somit bei beiden Gütern einen absoluten Vorteil besitzt. Bezugnehmend auf die damals wichtigen Handelsbeziehungen zwischen England und Portugal, "bewies" er, dass es für beide Länder vorteilhafter sei, wenn Portugal sich auf den Weinanbau spezialisiert und England sich auf die Herstellung von Tuch konzentriert, obwohl die Portugiesische Tuchindustrie der Englischen Tuchindustrie gemäss Ricardo's Analyse überlegen war. Dieses Beispiel bildete die Basis der Theorie der komparativen Vorteile, die bis heute dazu dient, den wirtschaftlichen Nutzen der Spezialisierung und des Freihandels sowie den volkswirtschaftlichen Schaden von Schutzzöllen zu demonstrieren. Grund genug, die Hintergründe dieses berühmten Beispiel einmal genauer zu durchleuchten.

Was mit dem Begriff komparativer Vorteil gemeint ist, lässt sich am besten verstehen, wenn wir für einen Moment die Länderebene verlassen und stattdessen einen Anwalt betrachten, der eine Sekretärin anstellt, obwohl er selbst schneller und mit weniger Fehler Briefe schreiben kann als diese. Trotzdem macht die Anstellung der Sekretärin Sinn. Wenn der Anwalt seine Briefe nämlich selbst auf dem Computer eintippen würde, könnte er während dieser Zeit nicht an seinen Fällen arbeiten, mit denen er sein Geld verdient. Der Anwalt verzichtet deshalb darauf, selbst seine Briefe zu schreiben, weil die ihm dadurch entgehenden Anwaltshonorare höher sind, als das Gehalt, welches er an die Sekretärin bezahlen muss. Die Anwaltshonorare sind in diesem Fall die Opportunitätskosten des Briefeschreibens, d.h. die Einnahmen, auf die er verzichten muss, weil er selbst Briefe schreibt. Die Sekretärin besitzt gegenüber dem Anwalt zwar einen absoluten Nachteil beim Briefeschreiben aber einen komparativen Vorteil, denn ihre Opportunitätskosten sind geringer als die des Anwalts. Im Unterschied zum Anwalt könnte sie nämlich, wenn sie keine Briefe schreibe, keine Fälle bearbeiten und dafür ein Anwaltshonorar kassieren.

Wenn wir jetzt den Anwalt durch Portugal und die Sekretärin durch England ersetzen, und zusätzlich noch annehmen, dass die Sekretärin zumindest theoretisch ebenfalls Anwaltstätigkeiten ausüben könnte, dann sind wir wieder beim Beispiel von Ricardo. Obwohl Portugal die effizientere Tuchindustrie besitzt, sollte es gemäss Ricardo auf die Tuchproduktion verzichten, und zwar wiederum wegen der Opportunitätskosten. Ricardo demonstrierte dies anhand des folgenden Zahlenbeispiels. In England braucht es 100 Arbeitsstunden, um eine Einheit Tuch

(ein Ballen) herzustellen, und in Portugal 90 Arbeitsstunden. Gleichzeitig brauchen Englische Winzer 120 Stunden um eine Einheit Wein (ein Fass) zu produzieren, während die Portugiesen dafür 80 Arbeitsstunden benötigen.

Tabelle 1: Input an Arbeitsstunden zur Produktion einer Einheit Tuch und einer Einheit Wein

	Tuch	Wein
England	100	120
Portugal	90	80

Das Beispiel wurde von Ricardo so gewählt, dass Portugal bei der Herstellung beider Güter einen absoluten Vorteil und England einen absoluten Nachteil besitzt, denn für die Herstellung beider Güter braucht es in Portugal weniger Arbeitsstunden. England besitzt aber einen komparativen Vorteil bei der Tuchproduktion, das die Produktion eines Ballen Tuches den Verzicht auf weniger Weinproduktion verlangt als in Portugal. Das lässt sich verstehen, wenn wir wiederum die Opportunitätskosten betrachten. Die Frage dabei lautet: auf wie viele Einheiten Tuchproduktion muss man in jedem Land verzichten, wenn man eine zusätzliche Einheit Wein produziert? Die Rechnung präsentiert sich folgendermassen:

Opportunitätskosten von Wein in Tucheinheiten:

- England: $120/100 = 1.20$ Tucheinheiten
- Portugal: $80/90 = 0.89$ Tucheinheiten

In England „kostet“ die Produktion einer Einheit Wein 1.2 Einheiten Tuch, während sie in Portugal nur 0.89 Einheiten Tuch „kostet“. Umgekehrt können wir auch die Opportunitätskosten von Tuch in Weineinheiten ausdrücken. In diesem Fall kommen wir zu folgendem Resultat:

Opportunitätskosten von Tuch in Weineinheiten:

- England: $100/120 = 0.83$ Weineinheiten
- Portugal: $90/80 = 1.125$ Weineinheiten

In England „kostet“ also eine Einheit Tuch 0.83 Weineinheiten, während eine Einheit Tuch in Portugal 1.125 Weineinheiten „kostet“. Mit andern Worten: in England ist es mit geringeren Opportunitätskosten verbunden, Tuch zu produzieren (geringere Opportunitätskosten), während in Portugal die Weinproduktion geringere Opportunitätskosten aufweist. Demzufolge besitzt England einen komparativen Vorteil bei der Tuchproduktion und Portugal einen komparativen Vorteil bei der Weinproduktion.

Wie profitieren nun beide Länder durch den Handel gemäss Ricardo? Schauen wir uns dazu einmal die Produktionsmöglichkeiten vor und nach der Aufnahme des Handels an. Wir gehen davon aus, dass in der ursprünglichen Situation jedes Land je eine Einheit Tuch und eine Einheit Wein produziert. Portugal benötigt dazu insgesamt 170 Arbeitsstunden und in England sind dazu 220 Arbeitsstunden erforderlich.

Tabelle 2: Produktionsmöglichkeiten (Menge an Tuch- und Weineinheiten) vor Handel

	Tuch	Wein
England	1	1
Portugal	1	1
Total	2	2

Nun nehmen wir an, dass sich beide Länder auf die Produktion des Gutes spezialisieren, bei dem sie einen komparativen Vorteil besitzen. England spezialisiert sich also auf die Produktion von Tuch, und Portugal produziert nur noch Wein. In diesem Fall gelingt es, mit der gleichen Menge an Arbeit in Portugal 2.125 Einheiten an Wein zu produzieren und in England ist jetzt die Produktion von 2.2 Einheiten Tuch möglich.

Tabelle 3: Produktionsmöglichkeiten (Menge an Tuch- und Weineinheiten) nach Spezialisierung und Handel

	Tuch	Wein
England	2.2	0
Portugal	0	2.125
Total	2.2	2.125

Die Produktionsmöglichkeiten haben sich also erweitert. Insgesamt kann mit der gleichen Menge an Arbeit, 0.2 Einheiten mehr Tuch und 0.125 Einheiten mehr Wein produziert werden. Diese Ueberschüsse lassen sich nun zwischen beiden Ländern aufteilen (wie genau hängt vom Preis ab), so dass beide davon profitieren. Es gibt mehr Wein und mehr Tuch.

Die Auswahl der beiden Güter Wein und Tuch war nun keineswegs zufällig. Genau um diese zwei Güter ging es rund hundert Jahre früher (1703) in dem zwischen England und Portugal geschlossenen Methuen-Vertrag (Methuen Treaty), so benannt nach dem damaligen Englischen Botschafter in Portugal (siehe dazu Francis, 1960; Magdoff, 1978). Diesem gelang es mit der Portugiesischen Regierung einen Vertrag auszuhandeln, bei dem sich die Portugiesen dazu verpflichteten, die zum Schutz ihrer eigenen Tuchindustrie seit dem Jahr 1684 erhobenen Importzölle für Englisches Tuch massiv abzubauen. Im Gegenzug verpflichtete sich England dazu, Portugiesischen Wein bei der Einfuhr mit einem Vorzugszoll zu behandeln, der um ein Drittel geringer war als der Zoll auf die Weine aus anderen Ländern, was die bis heute anhaltende Popularität des Portweins in England erklärt. Von Seiten der Portugiesen war die Unterzeichnung dieses Vertrags allerdings nicht ganz freiwillig. Sie mussten auf ihn eingehen, weil sie auf die militärische Unterstützung der Engländer gegen die Spanier angewiesen waren.

Gemäss der Theorie der komparativen Vorteile, hätte sich durch diesen Vertrag die Situation in beiden Ländern verbessern sollen. Das geschah aber nur in England. In Portugal führte der Methuen-Vertrag innerhalb kurzer Zeit zur vollständigen Vernichtung der Tuchindustrie, da Portugal sofort mit Englischem Tuch überschwemmt wurde. Der Export von Portugiesischem Wein nach England erhöhte sich hingegen nur langsam und in viel geringerem Ausmass. Das führte zu einer ständigen Verschlechterung der Portugiesischen Handelsbilanz und gleichzeitig zu einem stetigen Goldzufluss nach England, da das Tuch von den Portugiesen mit Gold bezahlt wurde. So leistete der Methuen-Vertrag einen nicht unwesentlichen Beitrag einerseits

zum Aufstieg Englands zur Weltmacht und andererseits zum wirtschaftlichen Abstieg Portugals zu einer wirtschaftlichen Randregion. Portugal war der eindeutige Verlierer des Freihandels (siehe Felipe und Vernengo, 2002).

Es ist interessant, dass Ricardo zur Erklärung seiner Theorie der komparativen Vorteile gerade ein Beispiel gewählt hat, bei dem diese versagt. Aber da er in London lebte, musste er nicht die Portugiesen, sondern die Engländer vom Nutzen des Freihandels überzeugen. Schon die Auswahl der beiden Güter Wein und Tuch sollte einen ja stützig machen. Ricardo geht in seinem Beispiel davon aus, dass die Engländer auch Wein produzieren könnten, sich dann aber wegen des komparativen Vorteils ganz auf die Tuchproduktion konzentrieren. Einen Weinanbau von nennenswerter Grösse und Qualität hat es in England aber aus klimatischen Gründen nie gegeben und wird es wohl auch nie geben. Während die Engländer also auf keinen Weinanbau verzichten mussten, indem sie ihre Tuchproduktion ausdehnten, waren die Portugiesen gezwungen, ihre eigene erfolgversprechende Tuchindustrie aufzugeben. Die Theorie der komparativen Vorteile ist auf dieses Beispiel also gar nicht anwendbar, denn das setzt voraus, dass die betrachteten Länder beide Güter wirklich produzieren könnten.

Doch Ricardos Vergleich hinkt noch aus einem anderen Grund. Er geht nämlich davon aus, dass alle Arbeiter, die bisher in der Portugiesischen Tuchindustrie gearbeitet haben, nach der Spezialisierung Portugals zu Weinbauern werden können. Dies ist eine ziemlich realitätsfremde Annahme angesichts der Tatsache, dass erstens der Weinanbau durch die Knappheit der dafür geeigneten Böden beschränkt war und zweitens die internationale Nachfrage nach Wein im Vergleich zur Nachfrage nach Tuch gering war. Nur ein kleiner Teil der Tuchindustriearbeiter konnte demzufolge zu Weinbauern werden, während der Rest sich nach anderen Tätigkeiten umsehen musste oder arbeitslos wurde. Die in Wein ausgedrückten Opportunitätskosten der Tuchproduktion fallen aber auf null, wenn die Arbeiter der Tuchindustrie nicht zu Weinbauern werden können.

Die Theorie der komparativen Vorteile führt in diesem Fall zu falschen Schlussfolgerungen. Das lässt sich leicht erkennen, wenn wir noch einmal zum Beispiel des Anwalts zurückkehren, der Briefe effizienter als seine Sekretärin schreiben kann. Es entgehen ihm nämlich durch das Briefeschreiben nur solange Anwaltshonorare, wie er durch seine Anwaltstätigkeit voll ausgelastet ist. Ist die Nachfrage nach Anwälten jedoch beschränkt und braucht der Anwalt deshalb für seine Arbeit an den Fällen nur ein paar Stunden am Tag, dann ist es für ihn ökonomisch vorteilhafter, wenn er seine Briefe selbst schreibt. Die Opportunitätskosten des Briefeschreibens sind dann nämlich null. Und Portugal befand sich damals in derselben Situation wie ein unterbeschäftigter Anwalt, der zusätzlich noch eine Sekretärin anstellt, statt seine Briefe selbst zu schreiben. Der wirtschaftliche Ruin wird dann nicht lange auf sich warten lassen.

Seit bald 200 Jahren wird die Erhöhung des Wohlstandes durch den Freihandel für die beteiligten Länder anhand des Handels von Tuch und Wein zwischen England und Portugal erklärt, obwohl in diesem Fall England einseitig auf Kosten von Portugal vom Freihandel profitierte. Ricardos Theorie der komparativen Vorteile beruht zwar auf einer genialen Idee, die zu den bedeutendsten Leistungen in der Geschichte der Nationalökonomie zählt. Doch als universal gültigen, ökonomischen Freipass für Freihandel kann sie nicht dienen, da die ihr zu Grunde liegenden Annahmen häufig nicht erfüllt sind. Ricardo musste die damalige Situation in England und Portugal grosszügig uminterpretieren, damit diese Länder in seine Theorie passten. In Wirklichkeit hätten Portugiesen im 18. Jahrhundert guten Grund gehabt, gegen Freihandel und Globalisierung zu demonstrieren. Und das hätten sie sicher auch getan, wenn sie nicht aus militärischen Gründen gezwungen gewesen wären, den Methuen-Vertrag zu unterschreiben.

Die Theorie der komparativen Vorteile kann die Vorteile des Freihandels also nur eindeutig „beweisen“, indem sie einige äusserst restriktive Annahmen trifft. Sie erklärt wie sich unter gegebenen Produktionsbedingungen (Boden, Kapital, Technologie), die von Land zu Land verschieden sind und unterschiedliche Arbeitsproduktivitäten bedingen, durch Spezialisierung eine maximale Menge an Gütern produzieren lässt. Die Ausnutzung der komparativen Vorteile bringt dann eine Erhöhung der Produktionsmengen und erweitert die Konsummöglichkeiten in den beteiligten Ländern, wenn die so hergestellten Güter frei handelbar sind. In der Realität gibt es aber längerfristig keine „gegebenen Produktionsbedingungen“ und es müssen neben den unterschiedlichen Arbeitsproduktivitäten weitere Eigenheiten der analysierten Güter,

Branchen und Länder berücksichtigt werden. Erst dann lässt sich ein Schluss ziehen, ob sich der Wohlstand durch Freihandel tatsächlich erhöht. Bezogen auf Ricardos Beispiel von Wein und Tuch, gilt es folgende Tatsachen zu berücksichtigen:

- Unterschiedliche Wachstumsmöglichkeiten:

Nicht alle Branchen besitzen das gleiche Wachstumspotenzial, um den künftigen Wohlstand eines Landes zu sichern. So kann der Weinanbau aufgrund seiner Gebundenheit an den Faktor Boden nicht beliebig expandiert werden, während sich die Tuchproduktion ständig weiter ausdehnen lässt. Aus diesem Grund geriet Portugal, welches sich auf den Weinanbau spezialisieren musste, im Vergleich zu England immer mehr ins Hintertreffen, da das Wachstum Portugals auf diese Weise beschränkt war. Längerfristig verwandelt sich so die Ausnutzung eines kurzfristigen komparativen Vorteils (Spezialisierung auf Weinproduktion) in ein schweres Handicap für die wirtschaftliche Entwicklung.

- Unterschiedlicher technologischer Fortschritt:

Gibt es technologische Entwicklungen in den betrachteten Ländern, dann ändern sich dadurch die Arbeitsproduktivitäten und aus einem komparativen Nachteil kann innerhalb kurzer Zeit ein Vorteil werden. Wären etwa in der Portugiesischen Tuchindustrie grosse Produktivitätsfortschritte zu erwarten gewesen, dann hätte die Produktivität bei der Tuchherstellung diejenige des Weinbaus bald einmal übertroffen. Der komparative Nachteil Portugals bei der Tuchproduktion hätte sich dann in einen Vorteil verwandelt. Auch unter diesen Umständen hätte die Aufrechterhaltung der Tuchindustrie mit Hilfe von Zöllen in Portugal längerfristig mehr zum Wohlstand beigetragen als Spezialisierung auf Weinanbau und Freihandel. Das ist die Erziehungszollidee, die der Deutsche Ökonom Friedrich List bereits im 19. Jahrhundert vertreten hat.

- Unterschiedliche Nachfrage:

Die Theorie der komparativen Vorteile stellt einzig auf einen Vergleich der Produktionsmöglichkeiten ab und berücksichtigt nicht die unterschiedliche Nachfrage bei verschiedenen Gütern. Wenn etwa die Nachfrage nach Wein relativ unelastisch ist, dann sind die Absatzmengen des Portugiesischen Weins beschränkt, selbst wenn Portugal in der Lage wäre, stets grössere Mengen zu produzieren. Doch steigende Produktionsmengen führen in einem solchen Fall nur zu sinkenden Preisen. Ist andererseits die Nachfrage nach Tuch elastisch, dann kann England immer mehr Tuch nach Portugal exportieren und seine Exporteinnahmen erhöhen, während Portugals Exporteinnahmen stagnieren oder sogar zurückgehen. Das Resultat ist eine Verschlechterung der Terms of Trade (Verhältnis von Export- zu Importpreisen), welche dazu führt, dass der Wohlstand in Portugal durch den Freihandel sinkt, obwohl er gemäss der Theorie der komparativen Vorteile steigen müsste.

- Externe Kosten/Nutzen:

Die Produktion von Gütern verursacht oftmals weitere Kosten oder Nutzen, die nicht direkt mit der Produktion oder dem Konsum zu tun haben. Diese Kosten/Nutzen sind dann im Marktpreis nicht enthalten und werden demzufolge von der Theorie der komparativen Vorteile vernachlässigt. Wenn etwa der Weinanbau zu intensiv betrieben wird, dann führt er zu einer Auslaugung der Böden, was deren produktive Kapazität längerfristig zerstört. Das verursacht ebenfalls Wohlstandseinbussen, welche dazu führen können, dass die Ausnutzung eines komparativen Vorteils langfristig teuer bezahlt werden muss.

Ökonomen haben versucht, solche Faktoren in Weiterentwicklungen der Theorie der komparativen Vorteile einzubauen, doch das gelang immer nur partiell. Die grundsätzlich positive Einstellung der Ökonomie zum Freihandel wurde dadurch nicht verändert. Auch heute, fast 200 Jahre nach Ricardo, gilt Freihandel als Königsweg zu mehr Wohlstand. Abgerückt wurde allerdings von der Vorstellung, dass alle Menschen in allen Ländern immer vom Freihandel

profitieren (siehe etwa Gomory and Baumol, 2000; Samuelson, 2004). In erweiterten Modellen lässt sich etwa zeigen, dass Bauern oder schlecht qualifizierte Arbeitnehmer in den Industrieländern zu Verlierern des Freihandels werden. Doch das sind letztlich „Bauernopfer“, die man gemäss den Befürwortern des Freihandels zugunsten eines stets wachsenden globalen Wohlstandes zu erbringen hat. Grosse Ideen in der Weltgeschichte haben schon immer den großzügigen Umgang mit Problemen von Minderheiten erfordert.

2. Landwirtschaft und Freihandel in den Industrieländern

Zwischen 1970 und 2000 hat sich das Volumen des Welthandels ungefähr verdreifacht. Freihandel und Globalisierung wurden verstärkt zum ökonomischen Alltag und mehr und mehr Produkte unseres täglichen Lebens werden irgendwo im Ausland produziert. Das gilt zu einem grossen Teil auch für unsere Lebensmittel, die immer exotischer werden und seltener von den Bauern aus dem eigenen Land stammen. Obwohl der Welthandel mit Agrarprodukten langsamer wächst als der gesamte Welthandel, so hat sich der Wert aller grenzüberschreitend gehandelten Agrargüter von 1980 mit rund 243 Milliarden US\$ bis zum Jahre 2000 auf rund 467 US\$ nahezu verdoppelt (World Bank 2005, S. 5). In fast allen industrialisierten Ländern (Australien und Neuseeland mit ihren riesigen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen sind Ausnahmen) wurden jedoch die Bauern zu Verlierern des Welthandels, denn kaum werden die Grenzen eines Landes geöffnet, lohnt sich die landwirtschaftliche Produktion nicht mehr. Ihre Opportunitätskosten werden viel zu hoch, da sich in andern Branchen mit einer Arbeitskraft wesentlich mehr Wertschöpfung erzielen lässt. Ganz besonders gilt das für Länder mit traditionell kleinen Betrieben in bergigen Gebieten wie der Schweiz oder Österreich. Warum sollte jemand dort als Bauer arbeiten, wenn er bei einer Bank oder bei der Pharmaindustrie heute etwa zehnmal so viel Wertschöpfung erzielt?

Die Landwirtschaft hat im Vergleich zur Industrie und zum Dienstleistungssektor nämlich ein entscheidendes Handicap: Ihr wichtigster Produktionsfaktor, der Boden, lässt sich im Unterschied zum Produktionsfaktor Kapital, der in andern Branchen wesentlich die Produktionsmöglichkeiten bestimmt, nicht beliebig vermehren (siehe Binswanger, 2007). Zwar versuchten die Bauern seit Jahrhunderten ihre Böden immer intensiver zu bewirtschaften, um so die Produktivität zu erhöhen, doch damit gerieten sie nur in die sogenannte landwirtschaftliche Tretmühle, die der Amerikanische Ökonom Willard Cochrane bereits im Jahre 1958 beschrieben hat (Cochrane, 1958).

Der Prozess der landwirtschaftlichen Tretmühle lässt sich leicht nachvollziehen, wenn man die Realität der landwirtschaftlichen Produktion etwas genauer analysiert. Der einzelne Bauer hat unter heutigen Bedingungen kaum eine Möglichkeit, seine Produkte zu differenzieren und sich von seinen Konkurrenten abzuheben. Die Lebensmittelhersteller, welche den Bauern ihre Produkte abkaufen, wollen undifferenzierte, homogene Produkte wie Rohmilch oder Weizen, wo es nicht drauf ankommt ob sie vom Bauer A oder vom Bauer B stammen. Also kann sich Bauer A nur vom Bauer B abheben, indem er billiger produziert und seine Arbeitsproduktivität durch Kauf von immer mehr Maschinen, Anpflanzung ertragreicherer Sorten oder die Anwendung besserer Düngemittel erhöht. Dies führt zu einem gewaltigen Verdrängungswettbewerb, bei dem immer weniger Bauern immer mehr Lebensmittel produzieren (höhere Produktivität), aber gleichzeitig die Preise fallen und das gesamte bäuerliche Einkommen unter Umständen sogar zurückgeht. Die Bauern kommen somit nie auf einen grünen Zweig und können ihren komparativen Nachteil nicht wettmachen. Sie laufen auf einer Tretmühle, wo sie trotz ständigen Produktivitätsfortschritten nicht vom Fleck kommen. Die Landwirte wären als Berufsstand in Ländern wie Österreich, Deutschland oder der Schweiz schon längst verschwunden, wenn man sie nicht mit staatlichen Subventionen künstlich am Leben erhalten würde.

Gemäss der Theorie der komparativen Vorteile ist die Erhaltung der Landwirtschaft in den meisten entwickelten Ländern Unsinn. Nahrungsmittel sollten in den Ländern produziert werden, wo die Landwirtschaft tatsächlich einen komparativen Vorteil besitzt. Es gibt aber gute Gründe dafür, dass Industrieländer ihren Bauernstand trotzdem mit Subventionen am Leben halten. Der wichtigste Aspekt dabei ist die Versorgungssicherheit der Bevölkerung mit gesunder Nahrung. Diese lässt sich nur durch eine nationale Landwirtschaftspolitik sicherstellen, welche die Bedingungen vorgibt, unter denen Lebensmittel angebaut und verarbeitet werden. Solche Bedingungen sind etwa die biologische Bewirtschaftung, das Verbot der Anpflanzung gentechnisch veränderter Sorten, sowie auch die Erhaltung der Artenvielfalt bei Pflanzen und Tieren, welche der Nahrungsmittelproduktion dienen. Die zunehmende Verarbeitung von Agrarprodukten wie Mais oder Zucker zu Bio-Treibstoffen dient hingegen nicht der Versorgungssicherheit, sondern gefährdet dieses Ziel der Landwirtschaftspolitik.

Im weiteren bewahrt man sich durch den Anbau eigener Lebensmittel auch eine gewisse Unabhängigkeit der Versorgung von den Schwankungen der Lebensmittelpreise auf dem Weltmarkt. Dieses Kriterium hat zwar in Zeiten weltweit sinkender Nahrungsmittelpreise nicht ge-

rade Hochkonjunktur, da man sich unter diesen Umständen viel billiger mit Lebensmitteln aus dem Ausland eindecken kann. Aber kaum kehrt sich dieser Trend um, wie das seit 2006 der Fall ist, gewinnt die Versorgungssicherheit auch wieder an politischer Bedeutung. Und längerfristig gedacht lässt es auch das Problem der drohenden globalen Klimaerwärmung ratsam erscheinen, einer dadurch möglicherweise ausgelösten weltweiten Lebensmittelverknappung vorzubeugen. So wird etwa die seit 2001 in Australien anhaltende Rekorddürre und der damit verbundene, drastische Rückgang der Ernte bei wichtigen Agrarexportgütern mit der Klimaerwärmung in Verbindung gebracht.

Neben der Versorgungssicherheit stellt auch die Erhaltung der Kulturlandschaft eine wichtige Leistung der heimischen Bauern dar, die je nach Gegend (und auch je nach Bauer) mehr oder weniger deutlich erkennbar ist. In den Industrieländern sind viele Bauern zunehmend zu Landschaftsgärtnern geworden, was von der Produktion unabhängige Zahlungen an die Bauern rechtfertigt. Wenn wir etwa durch Wiesen mit hochstämmigen Obstbäumen wandern und blumenreiche Magerwiesen bewundern, dann handelt es sich dabei um das Produkt von landschaftsgärtnerisch tätigen Landwirten. Weder hochstämmige Obstbäume noch Magerwiesen sind nämlich für einen Bauern ökonomisch interessant, der vom Verkauf seiner Produkte leben muss. Hierbei geht es vielmehr um die Instandhaltung von Kulturlandschaft und auch um die Aufrechterhaltung der Biodiversität.

Wer jetzt allerdings glaubt, dass die Bauern aufgrund staatlicher Subventionen zu grossem Reichtum gelangt sind, der befindet sich im Irrtum. Das gelingt nur wenigen Grossbauern, die es schaffen, sich einen Löwenanteil davon zu sichern. Der Prozess der landwirtschaftlichen Treitmühle sorgt dafür, dass das an die Bauern bezahlte Geld zu einem nicht unerheblichen Teil an die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Branchen geht. Auf der einen Seite geben die Bauern immer mehr Geld für Vorleistungen in Form von Maschinen, Futtermittel, Saatmittel, Düngemittel oder Schädlingsbekämpfungsmittel aus, um so die Produktivität zu erhöhen. So sind heute gemäss FAO etwa 8 kg an Kraftfutter notwendig um ein Kilo Rindfleisch „effizient“ zu produzieren. Auf der andern Seite profitieren aber auch die nachgelagerten Branchen, also die Lebensmittelverarbeiter, welche die im Supermarkt zu kaufenden Endprodukte herstellen. Die Nachfrage dieser Lebensmittelverarbeiter nach landwirtschaftlichen Rohprodukten ist im allgemeinen ziemlich unelastisch, d.h. die Nachfrage nimmt nicht weiter zu, wenn die Landwirte Rohmilch oder Rinder billiger anbieten. Da die Bauern aber aufgrund der stets steigenden Produktivität immer mehr produzieren, führt dies zu sinkenden Preisen und damit auch zu sinkenden Verkaufserlösen, so wie es die landwirtschaftliche Treitmühle beschreibt.

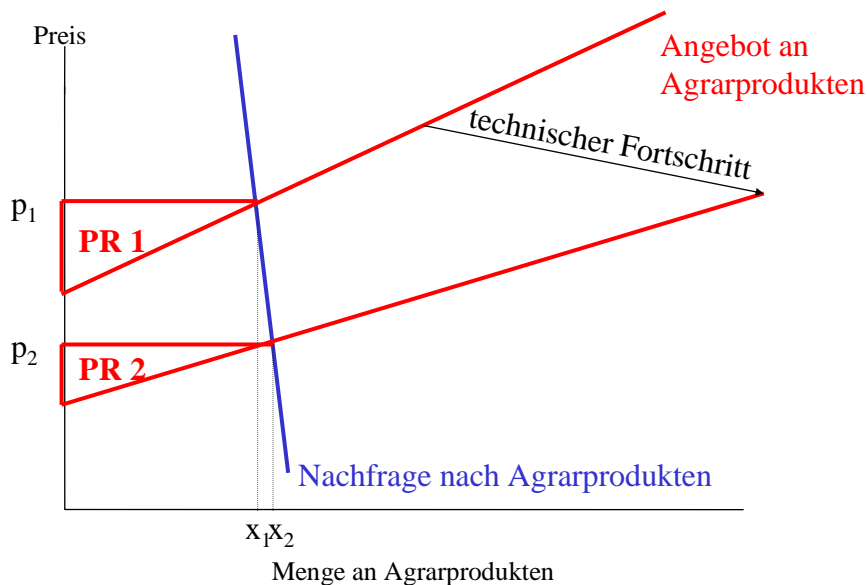


Abbildung 1: Der Markt für Agrarprodukte: Viele kleine Anbieter homogener Produkte treffen auf eine unelastische Nachfrage weniger grosser Nachfrager. Dies führt dazu, dass technischer Fortschritt und die damit verbundene Erhöhung der Produktivität den Bauern kein höheres Einkommen beschert. Diese Einnahmen sind in der Graphik mit der sogenannten Produzentenrente (PR) erfasst. Wenn wir von den fixen Kosten absehen, dann repräsentiert die mit PR bezeichnete Fläche die Differenz zwischen Verkaufserlösen und Kosten und somit das den Bauern verbleibende Einkommen nach Bezahlung der Produktionskosten. Wie aus der Graphik zu erkennen ist, bewirkt der technische Fortschritt eine Verkleinerung der PR. Die mit PR2 bezeichnete Fläche ist kleiner als die mit PR1 bezeichnete Fläche. Der Grund dafür ist der durch den technischen Fortschritt ausgelöste starke Preisrückgang von p_1 auf p_2 .

Die bisherigen Ausführungen liefern eine Erklärung dafür, warum Bauern in den meisten Industrieländern zu Verlierern des globalen Freihandels von Agrarprodukten werden. Wie passt dies aber zusammen mit der Tatsache, dass die weltweit grössten Exporteure, ebenfalls zur Kategorie der Industrieländer zählen? Am meisten Agrargüter werden nämlich von den USA exportiert gefolgt von den EU-Ländern Frankreich, Holland, Deutschland und Belgien. Die USA ist gleichzeitig auch der grösste Importeur von Agrarprodukten gefolgt von Deutschland, Japan, dem vereinigten Königreich und Frankreich. Vergleichen wir exportierte und importierte Mengen, dann sehen wir, dass die USA, Frankreich und Holland auch die grössten Nettoexporteure sind, d.h. sie exportieren mehr Nahrungsmittel als sie importieren, während es in Deutschland, Japan, dem Vereinigten Königreich sowie auch in der Schweiz und Österreich genau umgekehrt ist. Besitzen die Bauern in den USA, Frankreich und Holland somit doch einen komparativen Vorteil in der landwirtschaftlichen Produktion und profitieren demzufolge vom Freihandel?

Die Antwort lautet: Nein. Auch die Bauern in Frankreich und selbst in den USA müssten grösstenteils aufgeben, wenn sie nicht massiv vom Staat subventioniert würden und dank Exportbeihilfen und Nahrungsmittelprogrammen ihre Produkte weltweit absetzen könnten. Die hier praktizierte Kombination von Freihandel und Subventionen zeigt, wie schizophren die ganze Freihandelsdiskussion in der Landwirtschaft abläuft. Hauptmotor der Globalisierung ist letztlich die subventionierte Überproduktion in den USA und der EU und das Duell dieser Ag-

rargiganten um ausländische Absatzmärkte. Damit wird die Theorie der komparativen Vorteile aber pervertiert. Der Grossteil der exportierten Agrarprodukte stammt aus Ländern, wo die Landwirtschaft im Vergleich zu den Industrie- und Dienstleistungsbranchen eigentlich einen komparativen Nachteil besitzt. Doch dieser Nachteil wird durch staatliche Unterstützung kompensiert und verwandelt sich somit in einen künstlichen Vorteil.

Dank verfehlten Förderungsmassnahmen überschwemmen die Landwirte dieser Industrieländer somit den Weltmarkt mit ihren verbilligten landwirtschaftlichen Erzeugnissen, deren Preise die Produktionskosten nicht decken müssen. Dieses Verhalten wird als Dumping bezeichnet und ist auf den Weltagarmärkten bis heute gang und gäbe. Mit den weiter oben beschriebenen, heute in vielen Ländern akzeptierten Zielen der Landwirtschaftspolitik wie Versorgungssicherheit oder Landschaftspflege hat das aber nichts zu tun. Dumping ist viel mehr das Resultat einer Landwirtschaftspolitik, die falsche Anreize setzt und die Landwirte in den erwähnten Industrieländern zu immer mehr Produktion animiert. Und diese Produkte muss man dann irgendwie wieder los werden, selbst wenn der Bedarf im eigenen Land längst gedeckt ist. Erst das seit den 90er Jahren in grossem Massstab zur Subventionierung der Landwirtschaft eingeführte Instrument der Direktzahlungen ermöglicht eine von der Produktion unabhängige Förderung. Direktzahlungen können etwa die biologische Bewirtschaftung oder die landschaftsgärtnerische Funktion der Bauern abgelten, ohne dass es zu einer Überproduktion kommt.

Direktzahlungen bei uns

Der Anteil der Direktzahlungen der Bruttowertschöpfung in der Landwirtschaft, d.h. am gesamten Verkaufserlös der landwirtschaftlichen Produktion (Gesamtproduktionswert) minus der Zahlungen für Vorleistungen, betrug in Österreich im Jahre 2006 etwa 77 Prozent, in der Schweiz 73 Prozent und in Deutschland liegt der Anteil um die 40 Prozent. Zieht man von der Bruttowertschöpfung die Abschreibungen sowie die Zahlungen an die in der Landwirtschaft angestellten Arbeitnehmer und die Zins- und Pachtzahlungen ab, dann erhält man das den Bauern zum Leben verbleibende Einkommen, das sogenannte Nettounternehmenseinkommen. Dieses ist in der Schweiz etwa gleich hoch wie die an die Bauern bezahlten Direktzahlungen. Mit andern Worten: Nach Abzug aller Kosten bleibt den Bauern im Durchschnitt vom Verkaufserlös ihrer Produkte nichts übrig. Ihr restliches Einkommen stammt heute vollumfänglich von den Direktzahlungen des Staates, welche somit für ihr Überleben unabdingbar sind.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass ein Land wie die USA sich einerseits für Freihandel stark macht, aber andererseits seine Zahlungen an die Landwirtschaft ausbaut. Hier wird fröhlich Wasser gepredigt aber Wein getrunken. So propagierten die USA während der sogenannten Uruguay-Runde bei den WTO Verhandlungen das Agreement on Agriculture, welches einen wesentlichen Abbau von Handelshemmnissen in der Landwirtschaft verlangt. Gleichzeitig beschloss die USA im Jahr 2002 die sogenannte Farm-Bill, welche Zahlungen an die heimischen Bauern in noch nie da gewesener Höhe umfasste. Und die neueste Farm-Bill aus dem Jahr 2007 hat nochmals einen Zuwachs gebracht. Beispielsweise ist die USA seit langer Zeit der weltweit grösste Weizenexporteur. Doch das klappt nur mit massiven Subventionen, welche im Schnitt von 1996 bis 2005 mehr als 30 Prozent des Verkaufserlöses ausmachten (Schnepf and Womach, 2006, S. 25).

Noch extremer ist der Fall bei der Baumwolle, die ebenfalls zu den Agrarprodukten zählt. Der Exportanteil der USA bei diesem Produkt macht etwa 30 Prozent des Weltmarktes aus, was die US-Baumwollproduzenten in erster Linie massiven Subventionen des Staates verdanken. Im Durchschnitt erhielten sie Zahlungen, welche im Zeitraum von 1996 bis 2005 auf fast 60 Prozent des Verkaufserlöses kamen (Schnepf and Womach, 2005, S. 25). Gemäss Schätzungen (Watkins and Von Braun, 2002) führte dies zu einer Senkung des Weltmarktpreises von Baumwolle um 25 Prozent, was die Baumwollproduzenten in andern Ländern (vor allem Westafrika) in erhebliche Schwierigkeiten brachte. Dies wären aber genau die Länder, die aufgrund der Theorie der komparativen Vorteile Baumwolle exportieren müssten, da die westafrikanischen Bauern im Unterschied zu ihren Amerikanischen Kollegen, einen echten komparativen Vorteil (und auch absoluten Vorteil) in der Baumwollproduktion besitzen. So kostet die

Produktion eines Pfundes Baumwolle in den USA 73 Cents und in Mali gerade mal 21 Cents (Carter, 2007). Unter diesen Umständen führt der Freihandel selbst unter dem rein ökonomischen Blickwinkel der Theorie der komparativen Vorteile zu globalen Fehlallokationen.

Allerdings profitiert selbst in den USA die Mehrheit der Bauern nur marginal von den massiven Zahlungen an die Landwirtschaft. Über die Hälfte des an die Landwirte bezahlten Geldes ging im Jahre 2005 an die 7 Prozent der grössten Farmen, die im Durchschnitt ein Einkommen von über 250'000 Dollar pro Jahr haben (Gaul et al., 2006). Auf diese Weise werden die relativ wenigen reichen Grossbauern noch reicher, während sich der Rest der kleineren Bauern mit wenig Geld begnügen muss. Zudem geht, wie auch in den hiesigen Ländern, ein grosser Teil des Geldes an die vor- und nachgelagerten Branchen (Murphy, 2002; Patel and Memersadeghi, 2003). Das sind in den USA aber keine regional tätigen Unternehmen sondern multinationale Konzerne. Der Konzentrationsgrad sowohl in den vor- wie den nachgelagerten Branchen hat in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen und einige Grossanbieter beherrschen heute die US-Agrarmärkte. Nehmen wir den Markt für Mais als Beispiel, dann kontrollieren dort gegenwärtig drei Firmen 80 Prozent des Marktes für Mais-Saatgut (Monsanto, DuPont, Syngenta). Und drei andere Firmen exportieren mehr als 80 Prozent des aus den USA stammenden Mais (Cargill, ADM, Zen Noh).

Bleibt zum Schluss noch die Frage, wie es denn mit den Konsumenten steht? Profitieren diese nicht vom Freihandel durch tiefere Preise? Tatsächlich sind die Konsumenten in den Industrieländern bei oberflächlicher Betrachtung Gewinner des Freihandels, da importierte Lebensmittel im Allgemeinen billiger sind, als diejenigen die von den heimischen Bauern stammen. Allerdings ist der Effekt gering. In den Industrieländern geht der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den gesamten Konsumausgaben ständig zurück und liegt heute meist bei etwas über 10 Prozent. Dieser Anteil liesse sich durch Freihandel zwar noch etwas weiter senken, doch die dann stattfindende Verdrängung heimischer Produkte durch billigere Lebensmittel aus dem Ausland hätte, wie bereits dargestellt, gravierende Folgen, die weit stärker ins Gewicht fallen als der insgesamt geringe Preisgewinn. Die Kontrolle über den Anbau und die Herstellung der Lebensmittel kommt abhanden, und die Konsumenten werden von den Bedingungen und Preisen der Weltmärkte abhängig. Die lokale Vielfalt an Getreidesorten, Rinderrassen oder Obstbäumen geht verloren, was nicht nur einen Verlust an Kulturlandschaft, sondern auch an Biodiversität bedeutet. Deshalb wird die Lebensqualität der Konsumenten nicht ansteigen, selbst wenn die Nahrungsmittelpreise im Durchschnitt etwas zurückgehen.

Insgesamt kommen wir deshalb zu folgendem Ergebnis. Profiteure des heutigen, durch Subventionen gelenkten Freihandels in den Industrieländern sind einige Grossbauern in den USA, den EU-Ländern sowie in Australien und Neuseeland und zweitens, und noch in wesentlich stärkerem Ausmass, einige multinationale, im Agrarsektor tätige Konzerne, die ihre Marktmacht dank der schizophrenen Kombination von immer mehr Subventionen für Exporte von Nahrungsmitteln in Exportländern und immer mehr Freihandel in den Importländern stets weiter ausbauen können. Das betrifft sowohl im Agrobusiness tätige Konzerne wie Monsanto, DuPont oder Syngenta als auch die grossen Multis in der Lebensmittelverarbeitung (Nestlé, ADM, Cargil, Unilever). Ja, dank der massiven Subventionen in den USA und in einigen EU-Ländern wird der Freihandel überhaupt erst interessant für die multinationalen Konzerne, denn sie ermöglicht die globale Vermarktung von subventionierten Produkten. Verlierer des Freihandels sind hingegen die vielen kleineren Bauern, die sich trotz massiven Subventionen mit rückläufigen Einkommen konfrontiert sehen. Verlierer sind aber auch die Bauern in den ärmsten Ländern, obwohl diese ja eigentlich einen komparativen Vorteil in der Landwirtschaft besitzen sollten. Davon handelt das nächste Kapitel.

3. Landwirtschaft und Freihandel in den Entwicklungsländern

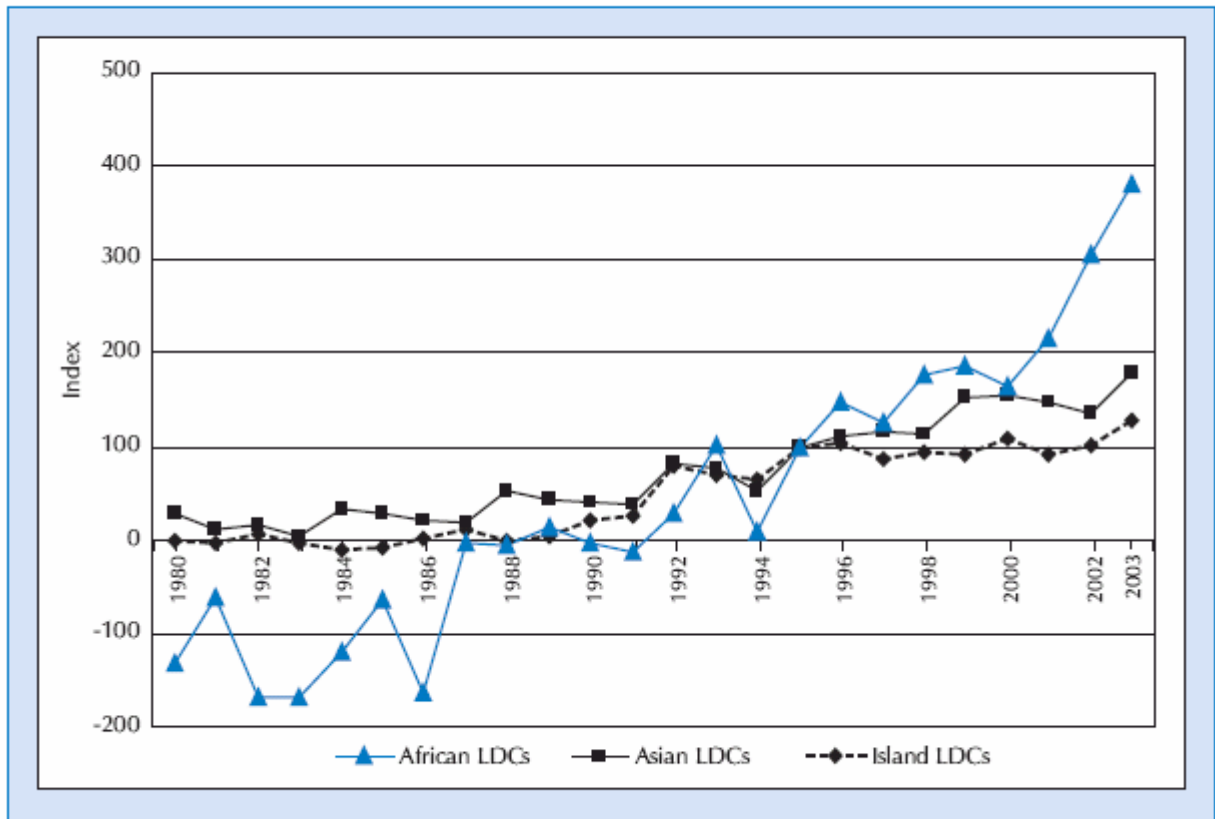
Viele Ökonomen und Politiker meinen, dass Entwicklungsländer generell von mehr Freihandel und Globalisierung profitieren würden. Typisch hierfür ist die Aussage des Direktors des Staatssekretariats für Wirtschaft in der Schweiz, Jean Daniel Gerber, in einem kürzlich publizierten Interview (St. Galler Tagblatt, 12. 7. 2007): „Die ärmsten Länder leiden nicht unter zu viel Globalisierung, sondern daran, dass sie an ihr nicht teilhaben, weil sie vom Welthandel weitgehend ausgeschlossen sind.“ Freihandel wird hier als Königsweg zum Abbau der Armut propagiert, dessen segensreiche Wirkung vor allem auch in den am wenigsten entwickelten Ländern (least developed countries, LDCs) zu spüren sein sollte. Diese LDCs sind unter anderem dadurch definiert, dass das Pro Kopf Einkommen pro Jahr weniger als 750 Dollar beträgt und unter diese Kategorie fallen zur Zeit immerhin 50 Länder, von denen die meisten in Afrika liegen. Da es ausser Agrargütern in diesen Ländern aber kaum etwas zu exportieren gibt, bedeutet die Teilnahme am Welthandel in erster Linie die Teilnahme am Weltagrarhandel. Exportiert werden vor allem landwirtschaftliche Rohstoffe wie Kaffee, Tee, Zucker, Baumwolle, Fisch oder Bananen, mit deren Produktion wenig Wertschöpfung verbunden ist.

Auch die Weltbank glaubt, dass die Öffnung der Weltagrarmärkte das Wachstum in den ärmsten Ländern erheblich beschleunigen wird. Gemäss ihrer eigenen Schätzung (World Bank, 2003) würde ein Abbau der Zölle von 10 bis 15 Prozent (und ein Abbau der Subventionen in den Industrieländern) über 500 Milliarden US\$ an Einkommen generieren, wovon mehr als die Hälfte, nämlich 350 Milliarden an die Entwicklungsländer ginge. Ausserdem würde sich die Zahl der Menschen, die mit weniger als 2 Dollar Einkommen pro Tag auskommen müssen um 144 Millionen verringern. Agrarexporte dieser Länder sollten dabei eine ganz wesentliche Rolle für diese positiven Effekte spielen. Das Wachstum in der Landwirtschaft habe nämlich, so eine weitere Weltbank-Studie, einen überdurchschnittlichen Effekt auf Armut, weil mehr als die Hälfte der Bevölkerung in Entwicklungsländern in ländlichen Gebieten leben und die Armut dort weiter verbreitet ist als in den Städten. (World Bank 2005, S. 1).

Natürlich wird auch auf die Theorie der komparativen Vorteile zurückgegriffen, um die positive Wirkung des Freihandels von Agrargütern bei Entwicklungsländern zu erklären. Es wird behauptet, dass diese in der Agrarproduktion einen komparativen Vorteil besitzen, da die Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Produktion dort gering sind. Die meisten Bauern haben nicht die Möglichkeit, eine Arbeitsstelle in einer anderen Branche zu finden, bei der die Wertschöpfung höher wäre als in der Landwirtschaft. In den Industrie- und Dienstleistungsbranchen, sofern sie überhaupt existieren, ist der Abstand zu den Industrieländern in Bezug auf Produktivität und Qualität noch wesentlich grösser als in der Landwirtschaft. Somit hätte gemäss der Theorie der komparativen Vorteile der Wohlstand in diesen Ländern seit der Öffnung der Agrarmärkte zunehmen sollen, da sich die LDCs vermehrt auf die Produktion von landwirtschaftlichen Exportgütern konzentriert haben, wo sie einen komparativen Vorteil besitzen. Das ist die Bilderbuchwelt der ökonomischen Theorie, die uns immer wieder als der zukünftige Idealzustand präsentiert wird.

Die von vielen Ökonomen und der Weltbank skizzierte rosige Zukunft der Entwicklungsländer in einer liberalisierten Welt wird allerdings durch die bisherige Entwicklung aufs Schärfste kontrariert. Die Marktöffnung in den Entwicklungsländern begann im wesentlichen zu Beginn der 80er Jahre und setzt sich bis heute fort. Schauen wir aber die Importe und Exporte von Agrargütern der LDCs genauer an, dann können wir feststellen, dass diese seit der beginnenden Liberalisierung in den 80er Jahren von ehemaligen Nettoexporteuren zu Nettoimporteuren geworden sind. Das ist genau das Gegenteil dessen, was gemäss der Theorie der komparativen Vorteile hätte eintreten sollen.

BOX CHART 7. NET FOOD IMPORTS^a IN LDCs, 1980–2003
(Index, 1995 = 100)



Source: UNCTAD secretariat estimates based on UN COMTRADE.

a Food imports minus food exports.

Abbildung 2: Nettolebensmittelimporte in den ärmsten Ländern (LDCs)

Der Grund für diese negative Entwicklung ist leicht zu finden. Teilnahme am Freihandel bedeutet für die LDCs die Umstellung der Landwirtschaft auf einige wenige exportfähige Produkte. Traditionellerweise war die Landwirtschaft in diesen Ländern auf die Eigenversorgung ausgerichtet mit einer entsprechenden Vielfalt von Getreide, Früchte und Gemüse. Damit lässt sich aber auf den internationalen Agrarmärkten kein Staat machen. Dort sind einige wenige Rohstoffe gefragt, so genannte Cash Crops, welche direkt oder in weiterverarbeiteter Form dann in den Supermärkten der Industrieländer zu kaufen sind. Somit führt die Liberalisierung der Agrarmärkte in vielen LDCs zur Aufgabe der traditionellen Landwirtschaft und zu neuen Monokulturen von Produkten, die häufig im eigenen Land von der ärmeren Bevölkerungsschicht gar nicht konsumiert werden (z.B. Kaffee). Entsprechend gross wird dadurch die Abhängigkeit von den Weltmarktpreisen der exportierten landwirtschaftlichen Rohstoffe. Nach Angaben der FAO hängen derzeit 43 Entwicklungsländer zu über 20 Prozent ihrer Exporteinnahmen von einem einzigen Produkt ab, und drei Viertel dieser Länder zählen zu den LDCs.

Diese Abhängigkeit von einigen wenigen Rohstoffen hat sich in der Realität als fatal erweisen. Die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe sind während der 80er und 90er Jahre pro Jahr real jeweils um rund 3 Prozent gefallen (Lines, 2004, S. 1) und erst in neuester Zeit wieder angestiegen. Dadurch kam es zu einem Verfall der so genannten Terms of Trade, welche die Preise der Exportgüter den Preisen der Importgüter gegenüberstellt. Da nun die Preise für die exportierten Rohstoffe im Vergleich zu den meist hoch verarbeiteten, importierten Güter ständig fielen, verschlechterten sich die Handelsbedingungen immer mehr. Hauptgrund für den Preisverfall auf den Weltmärkten für landwirtschaftliche Rohstoffe ist wiederum, wie schon bei

der Nachfrage nach den Produkten der Bauern in Industrieländern, die unelastische Nachfrage. Wenn nun aber die Nachfrage mit dem Angebot nicht Schritt halten kann, dann kommt es zu einem ständigen Absinken der Preise. Und je mehr die Entwicklungsländer dann das Problem der sinkenden Exporteinnahmen durch noch mehr Exporte zu kompensieren versuchen, umso mehr verschlimmert sich das Problem, da die Preise noch weiter absinken. Genau so wie die Bauern in den Industrieländern sind auch die Bauern in den Entwicklungsländern Opfer der landwirtschaftlichen Tretmühle. Verschärft wird dieses Problem zusätzlich durch die Agrarexporte der Industrieländer selbst, welche dieselben Produkte häufig zu Dumpingpreisen anbieten und dadurch für noch tiefere Preise sorgen (vgl. Kapitel 2).

Aus der Perspektive der LDCs wurde die Exportorientierung der Landwirtschaft somit zur ruinösen Sackgasse (Paasch, 2006). Nicht nur verfielen die Preise für die Exportgüter, sondern gleichzeitig wurden diese Länder immer abhängiger von Lebensmittelimporten. Da die traditionellen Landwirtschaftsstrukturen durch die Ausrichtung auf einige wenige exportfähige Produkte zu einem grossen Teil verloren gingen, konnten die Bauern die Nachfrage der eigenen Bevölkerung immer weniger abdecken. In einer Studie von 16 der ärmsten Entwicklungsländer zeigte die FAO (1999), dass die Liberalisierung des Handels zu einem unmittelbaren Anstieg der Lebensmittelimporte in diesen Ländern führte (Getreide, Geflügelfleisch und Milchpulver), während die Exporte kaum gesteigert werden konnten. Und dort wo die Exporte sich tatsächlich erhöhten, wurden die Länder von den sich verschlechternden Terms of Trade getroffen (Zerfall der Rohstoffpreise), welche dafür sorgten, dass die mengenmässige Zunahme der Exporte zu keinen Mehreinnahmen führte. Eine genauere Analyse zeigt, dass die Importe von Nahrungsmitteln in den LDCs seit 1970 um über 100 Prozent gestiegen sind (FAO, 2004, S. 14). Exportierten die Entwicklungsländer insgesamt Mitte der 70er Jahre netto noch mehr als 500.000 Tonnen Fleisch, so sind sie heute Netto-Importeure von über 1,2 Millionen Tonnen (vgl. FAO 2004, S.15). Aufgrund des starken Rückgangs der heimischen Nahrungs- und Grundnahrungsmittelproduktion sind viele LDCs inzwischen nicht mehr in der Lage, ihre eigene Bevölkerung zu ernähren und der Gesamtanteil der Nahrungsmittelimportkosten am Bruttoinlandsprodukt hat sich in den LDCs in den letzten dreißig Jahren vervierfacht (vgl. FAO 2004, S. 16).

Die Landwirtschaft in den LDCs kann als ein Beispiel für „immiserizing economic growth“ interpretiert werden, den der Ökonomen Jagdish Bhagwati bereits in den 50 er Jahren beschrieben hat (Bhagwati, 1958). Wenn die Nachfrage nach Exportgütern unelastisch ist, und gleichzeitig das Angebot aufgrund von Produktivitätsfortschritten und Mehranbau ständig zunimmt, dann sinken die Preise und letztlich auch das Einkommen der Bauern, obwohl sie ständig mehr produzieren. In einem solchen Fall, werden Entwicklungsländer zu Verlierern des Welthandels, obwohl sie einen komparativen Vorteil in der landwirtschaftlichen Produktion besitzen. Diesen Verfall der Terms of Trade aufgrund von Produktivitätsfortschritten im Exportsektor hat auch der Nobelpreisträger Paul Samuelson (2004) in einem kürzlich publizierten Artikel wieder aufgegriffen, um zu zeigen, dass Freihandel nicht immer zu Wohlstandsgewinnen führt. Wenn die Nachfrage nach dem exportierten Produkt unelastisch ist, dann kann, wie Samuelson zeigt, technischer Fortschritt und der damit verbundene Produktivitätsanstieg den Wohlstand eines Landes erheblich verringern, egal ob es sich dabei um ein Entwicklungsland oder ein Industrieland handelt.

Dieses Argument stiess bei den sich auf Freihandel eingeschworen habenden Ökonomen auf wenig Gegenliebe. Sie bemühten sich deshalb zu zeigen, dass der Fall des „immiserizing economic growth“ aufgrund von Produktivitätsfortschritten ein Land gar nicht schlechter stellen kann als im ursprünglichen Zustand der Autarkie, bei dem noch kein Aussenhandel stattfindet. Sie behaupten, dass die Entwicklungsländer aufgrund des Freihandels gar nie auf ein geringeres Wohlstandsniveau kommen könnten als vor der Öffnung der Grenzen zu Beginn der 80er Jahre. Gemäss dieser Argumentation gilt dann: Freihandel kann nur positive Auswirkungen haben! So argumentiert etwa Thomas Apolte (2005) von der Universität Münster, dass ein Land sich nur solange auf die Produktion eines Gutes spezialisieren wird, als es davon auch profitiert. Würden also die Preise für die Exportgüter soweit sinken, dass man mit den Exporterlösen weniger an Nahrungsmitteln importieren kann, als man selbst zu produzieren in der Lage wäre, dann kehrte man einfach wieder zur traditionellen landwirtschaftlichen Produktionsweise zurück und produzierte wieder für die lokalen Märkte.

Dieses Argument ist zwar in der theoretischen Modellwelt der komparativen Vorteile richtig, aber es versagt in der Realität. Es zeigt sich einmal mehr, wie gefährlich es ist, wenn Ökonomen abstrakte theoretische Modelle, in diesem Fall das Modell der komparativen Vorteile, auf die Realität anwenden, ohne die entsprechenden Abstraktionen des Modells zu beachten. Bemühen wir deshalb ein letztes Mal unser Beispiel vom Anwalt und der Sekretärin, um den eben erwähnten Gedankengang nachvollziehen zu können. Nehmen wir an, die Anwälte würden immer produktiver und können ihre Dienstleistungen in immer kürzerer Zeit anbieten. Umgekehrt bleibe aber die Nachfrage nach Anwaltsdienstleistungen konstant. Die Folge davon ist logischerweise, dass die Preise für Anwaltsdienstleistungen zusammenbrechen, da ihr Angebot ständig zunimmt, während die Nachfrage konstant bleibt. Dadurch sinken die Löhne der Anwälte, die jetzt Opfer des „immiserizing growth“ werden. Allerdings sollte, so lautet nun das oben erwähnte Argument, dieser Prozess bei einem bestimmten Punkt aufhören. Durch das Sinken der Löhne der Anwälte fallen für diese nämlich auch die Opportunitätskosten des Briefeschreibens. Und sobald diese unter den Lohn sinken, welche die Anwälte ihren Sekretärinnen schulden, würde es sich wieder auszahlen, Briefe selbst zu schreiben, was ein weiteres Absinken der Anwaltshonorare verhindert. Die Anwälte werden jetzt ihre Briefe wieder eigenhändig schreiben und genau gleich gut oder schlecht dastehen, wie im ursprünglichen Zustand (Zustand der Autarkie), als sie noch keine Sekretärinnen hatten.

Ersetzen wir nun den Anwalt durch die Bauern in den Entwicklungsländern und die Sekretärin durch die Lebensmittelexporteure in den Industrieländern, dann lässt sich das Argument genau gleich auch auf diesen Fall anwenden. Der Verfall der Preise der landwirtschaftlichen Rohstoffe führt zu einem Sinken der Opportunitätskosten der traditionellen Landwirtschaft, bis sich diese irgendwann wieder lohnen würde. In dieser Argumentationskette gibt es aber einen Haken. Wie würde es denn aussehen, wenn Anwälte seit Generationen keine Briefe mehr selbst geschrieben und diese Fähigkeit verlernt haben? In diesem Fall sind trotz stetig sinkenden Opportunitätskosten weiterhin auf ihre Sekretärinnen angewiesen. Dieses Beispiel ist zwar weit hergeholt, weil heute praktisch jeder Anwalt selbst am Computer Briefe schreiben kann. Aber in der Landwirtschaft ist das anders. Dort kann man nicht einfach je nach Weltmarktpreisen beliebig zwischen verschiedenen Produktionsweisen hin- und herpendeln. Die Zerstörung traditioneller landwirtschaftlicher Produktionsweisen durch die Ausrichtung auf einige wenige exportfähige Rohstoffe führte in vielen LDCs zu irreversiblen Veränderungen von Natur und Lebensweise, welche eine Rückkehr zum Autarkiezustand gar nicht mehr zulässt.

Was heisst es denn konkret, wenn ein Entwicklungsland seine landwirtschaftliche Produktion auf Exporte umstellt? Diese Umstellung kommt nicht dadurch zustande, dass das Heer an Kleinbauern jetzt einfach auf seinen Äckern und Feldern Exportprodukte statt lokal vermarktbar Produkte anbaut. Das wäre viel zu wenig produktiv. Der Anbau lohnt sich erst ab einer gewissen Grösse in Plantagewirtschaften, und die Umstellung bedeutet somit gleichzeitig eine Konzentration der Landwirtschaft in wenigen Grossbetrieben. Ein Grossteil der Kleinbauern verliert dadurch die Existenzgrundlage, und sie werden entweder zu Angestellten der neuen Grossbetriebe oder ziehen in die Städte, um sich nach neuen Verdienstmöglichkeiten umzusehen. Diese neuen Plantagewirtschaften sind auch wesentlich kapitalintensiver und erfordern Investitionen, die der typische Kleinbauer nicht aufbringen kann.

Nicht nur braucht es landwirtschaftliche Maschinen, sondern auch Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmittel, und diese Vorleistungen müssen alle aus den Industrieländern importiert werden. Die exportorientierte Landwirtschaft ist nicht mehr autonom, sondern auf all diese Inputs angewiesen und demzufolge von diesen abhängig. Ist diese Umstellung erst einmal erfolgt, dann gibt es kein Zurück mehr zur traditionellen, auf Selbstversorgung ausgerichteten Landwirtschaft, auch wenn die Preise für die Exportgüter noch so tief sinken. Diese Tatsache wird aber von Ricardos einfachem Modell der komparativen Vorteile ignoriert und leider auch von vielen Ökonomen, die glauben, dieses Modell einfach so auf die Landwirtschaft anwenden zu können.

Die eben aufgezeigten Folgen der Umstellung auf eine exportorientierte Landwirtschaft erklären auch, warum vor allem die ärmeren Bevölkerungsschichten von den Exporterlösen, und damit von einer Marktöffnung, kaum profitieren. Untersuchungen der „Task Force on Hunger“ des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) zeigen, dass die Hälfte der hungernden Menschen in LDCs in Kleinbauernfamilien leben. Diese verfügen über nur wenig, meist auch nicht sehr fruchtbares und von Transportwegen abgeschiedenes Land. Häufig ist

der Landbesitz rechtlich nicht abgesichert und der Zugang zu Krediten und Saatgut bleibt ihnen verwehrt. An Dinge wie Risikomanagement oder Marketing ist unter solchen Umständen nicht einmal im Traum zu denken. Doch all das ist notwendig, um auf den internationalen Agrarmärkten bestehen zu können. So ist es nicht verwunderlich, dass die meisten Kleinbauern in den LDCs gar nicht in der Lage sind, ihre landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu exportieren, selbst wenn die Märkte vollständig liberalisiert wären (Wise, 2004).

Die folgenden Beispiele aus den Philippinen und Mexiko, die beide nicht mehr zur Kategorie der LDCs gehören, mögen illustrieren wie sich Freihandel auf die Handelsbilanz und das Einkommen der Kleinbauern ausgewirkt hat. Die Philippinen waren von den 1970er Jahren bis in die 1990er Jahre ein Nettoexporteur von Agrargütern. Die Handelsliberalisierung für Agrarprodukte (Agreement on Agriculture) durch die Uruguay-Runde bei den WTO-Verhandlungen änderte das allerdings nachhaltig. Seit 2000 sind die Philippinen ein Nettoimporteur von Lebensmitteln. Die Preise für traditionell exportierte Agrargüter wie Kokosnüsse oder Zucker brachen zusammen und die heimische Getreideproduktion ging nach und nach zurück, da das Land durch billiges Importgetreide überschwemmt wurde. Ein Teil der Bauern gab auf und verkaufte seine Länder an Grossproduzenten, an die Industrie oder an Immobilienmakler. Bis ins Jahr 2000 gingen so etwa 2 Millionen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft verloren (Pascual and Gilpo, 2001). Zum Glück bleiben noch die Bananen, womit die Philippinen nach wie vor etwas Geld verdienen.

Auch in Mexiko sorgte der Freihandel nicht für mehr Wohlstand. Das wichtigste landwirtschaftliche Produkt in Mexiko ist Mais, und Mexiko hat sich traditionell selbst mit diesem Produkt versorgt. Doch seit Mexiko im Jahre 1994 mit den USA das North American Free Trade Agreement (NAFTA) unterzeichnet hat, wurde das Land mit amerikanischem, von der US-Regierung subventioniertem Mais überschwemmt (Dumping). Zwischen 1993 und 2000 hat sich der Mexikanische Maisimport um das 18-fache erhöht. Ungefähr ein Viertel des in Mexiko konsumierten Mais kommt heute aus den USA, doch die Mexikanischen Konsumenten haben von dieser Maisschwemme nicht einmal profitiert. Die Preise von Tortillas sind nicht gesunken, denn gleichzeitig bildete sich ein Kartell der grossen Maisproduzenten, welches den Markt zu dominieren begann. Wie auch in den Philippinen hatten vor allem die Kleinbauern die Folgen der Liberalisierung zu tragen. Viele von ihnen mussten ihren Beruf aufgeben und sich neue Arbeit bei niedrigeren Löhnen suchen (Oxfam, 2002). Gleichzeitig bedeutete die Entwicklung eine beträchtliche Reduktion an Biodiversität beim Mais. Während viele der kleineren Bauern früher verschiedene Sorten angebaut hatten, konzentriert sich das Angebot heute auf einige wenige Hohertragsorten.

Mit dem komparativen Vorteil in der Landwirtschaft ist es also nicht weit her in den ärmsten Entwicklungsländern. Wie auch in den Industrieländern sind die Bauern Verlierer des Freihandels. Im Gegensatz zu den Industrieländern, wo diese nur noch ein paar Prozent der Bevölkerung ausmachen ist das in den LDCs aber die Mehrheit der Bevölkerung. Eine Verarmung der Kleinbauern ist somit gleichbedeutend mit einer Verarmung der Mehrheit der Bevölkerung. Aufgrund der Verschlechterung der Terms of Trade bei den exportierten landwirtschaftlichen Rohstoffen verwandelte sich ein theoretischer komparativen Vorteil nicht in mehr sondern weniger Wohlstand. Und dort wo es gelang, tatsächlich mehr Einnahmen durch Exporte zu generieren, erreichten diese das grosse Heer der Kleinbauern gar nicht. Es profitierten stattdessen einige neu entstandene, mit Hilfe von ausländischem Kapital finanzierte Grossbetriebe mit Plantagenwirtschaften und, wie schon durch den Freihandel in den Industrieländern, die internationalen, im Agrobusiness und in der Lebensmittelverarbeitung tätigen Konzerne. Diesen Gewinnern des Freihandels kommen auch die seit dem Jahr 2006 wieder steigenden Agrarpreise auf den Weltmärkten zu Gute. Und da die meisten LDCs inzwischen zu Nettonahrungsmittelimporteuren geworden sind, werden sie netto sogar zu Verlierern dieses Preisanstiegs, von dem sie eigentlich profitieren sollten.

4. Fazit und Schlussfolgerungen für die Politik

Zusammenfassend kann man sagen: Freihandel bei landwirtschaftlichen Produkten führt zu vielen Verlierern und wenigen Gewinnern. Verlierer sind die meisten Bauern sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern, während sich einige Grossbauern und ein paar internationale Konzerne zu den Gewinnern zählen dürfen. In den ärmsten Entwicklungsländern machen die sich auf der Verliererseite befindenden Kleinbauern zudem die Mehrheit der Bevölkerung aus. Aus diesem Grund sind gerade diese Länder am stärksten von den negativen Folgen des Freihandels betroffen, obwohl sie gemäss Theorie am meisten profitieren sollten.

Die wohlstandsmindernden Auswirkungen des Freihandels bei Agrargütern lassen sich aber erst erkennen, wenn man den Handel nicht ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt der Theorie der komparativen Vorteile betrachtet. Diese kann nämlich wesentliche Aspekte des Handels mit Agrargütern nicht erfassen, und prophezeit deshalb Wohlstandsgewinne, die sich in der Realität in Verluste verwandeln. Vernachlässigt werden vor allem folgende relevante Tatsachen:

1. Der landwirtschaftlichen Produktion sind im Unterschied zur Industrie- und Dienstleistungsproduktion natürliche Grenzen gesetzt, da hier der Boden der wichtigste Produktionsfaktor darstellt. Und dieser ist im Unterschied zum Hauptproduktionsfaktor in den übrigen Branchen, dem Kapital, nicht ständig vermehrbar. Somit gerät die Landwirtschaft im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes gegenüber den anderen Branchen zwangsläufig ins Hintertreffen, da sie nicht im gleichen Ausmass wachsen kann. Dieses Handicap macht sich dann als komparativer Nachteil bemerkbar, wenn man die Landwirtschaft mit den übrigen Branchen vergleicht. Gemäss der Theorie der komparativen Vorteile müsste somit ab einem gewissen Entwicklungsstand eines Landes stets eine Verlagerung der Landwirtschaft in weniger entwickelte Länder stattfinden. Die Bauern haben keine Chance, sosehr sie sich auch anstrengen, immer produktiver zu werden, denn sie können beim Produktivitätswachstum mit den andern Branchen nicht mithalten. Ein Überleben der Landwirtschaft ist nur mit Schutzmassnahmen möglich.
2. Produktivitätssteigerungen bei der Produktion von Exportgütern erhöhen die produzierten Mengen dieser Güter. Wenn aber die Nachfrage konstant bleibt, dann führt dies zu sinkenden Preisen und somit zu einer Verschlechterung der Terms of Trade. Auf diese Weise können sich die Exporterlöse aufgrund ständig sinkender Preise verringern, obwohl ein Land einen komparativen Vorteil in der landwirtschaftlichen Produktion besitzt und immer grössere Mengen exportiert. Genau das ist bei vielen Entwicklungsländern der Fall, die aufgrund der sich verschlechternden Terms of Trade zu Verlierern des Freihandels wurden.
3. Die Theorie der komparativen Vorteile unterstellt implizit, dass auf den Weltmärkten vollständige Konkurrenz herrscht. Davon kann in der Realität aber keine Rede sein. Der Vielzahl der Bauern in den meisten Industrie- und Entwicklungsländern stehen einige wenige Grossabnehmer ihrer Produkte gegenüber. Auf diese Weise entsteht Nachfragemacht, bei denen die marktmächtigen Lebensmittelhersteller den marktschwachen Bauern die Bedingungen diktieren können. So erhalten die Bauern tiefere Preise für ihre Produkte, als dies der Fall wäre, wenn die Bauern ihre Produkte direkt den Konsumenten verkaufen könnten. Diese für die Bauern ungünstigen Marktformen werden in der Theorie der komparativen Vorteile nicht berücksichtigt.
4. Die Theorie der komparativen Vorteile geht davon aus, dass die tatsächlichen Produktionskosten in verschiedenen Ländern miteinander verglichen werden. Nicht berücksichtigt werden dabei die massiven Zahlungen an die Landwirtschaft insbesondere in den USA und einigen EU-Ländern, welche dazu führen, dass sich diese Länder als Nettoexporteure von Nahrungsmitteln auf dem Weltmarkt etablieren konnten, obwohl sie ohne Subventionen einen komparativen Nachteil in der landwirtschaftlichen Produktion aufweisen würden. Natürlich wird von den Befürwortern

des Freihandels auch ein Abbau dieser Subventionen und des damit verbundenen Dumpings gefordert. Doch in der Realität machen gerade diese Subventionen den Freihandel interessant, da sich auf diese Weise hohe Gewinne bei einigen Grossbauern und bei den im Agrobusiness tätigen Konzernen erzielen lassen. Und die Lobbyarbeit dieser Interessengruppen hat wesentlichen Einfluss auf die Handels- und Agrarpolitik in vielen Ländern.

5. Bauern sind nicht nur Produzenten von Nahrungsmitteln, sondern sie erfüllen weitere wichtige Funktionen. Sie garantieren die Versorgungssicherheit mit gesunder Nahrung und sorgen für die Erhaltung von Kulturlandschaften und Biodiversität. Dieser zusätzliche Nutzen der landwirtschaftlichen Tätigkeit wird aber bei der Analyse komparativer Vorteile ausgeblendet, welche ausschliesslich auf einem Vergleich der Produktionskosten beruht. Der Verzicht auf eine eigene landwirtschaftliche Produktion und deren Verlagerung ins Ausland verursacht demzufolge Nutzeneinbussen bzw. Kosten, die mit der Lebensmittelproduktion unmittelbar nichts zu tun haben. Der Beitrag der Bauern zum Wohlstand bzw. der Lebensqualität eines Landes wird systematisch unterschätzt.

Nur in ein paar wenigen Ländern spielen die hier erwähnten Punkte eine untergeordnete Rolle, so dass sich dort tatsächlich Nettowohlstandsgewinne realisieren lassen. Das ist etwa in Australien und Neuseeland der Fall, wo so viel landwirtschaftlich nutzbare Fläche vorhanden ist, dass die meisten Bauern unter die Kategorie der Grossbauern fallen. Damit verbunden sind hohe Produktionsmengen und eine hohe Produktivität, die es den Bauern ermöglichte, sich auch ohne Subventionen als erfolgreiche Exporteure auf den Weltmarkt zu behaupten. Allerdings bereitete die seit dem Jahre 2001 andauernde und wohl auf den Klimawandel zurückzuführende Dürre diesem Zustand in Australien ein jähes Ende. Auch einige aufstrebende Länder vor allem in Lateinamerika (Brasilien, Argentinien) konnten sich als Nettexporteure etablieren, aber die Gewinner sind selbst dort auf einige wenige Gebiete und wenige Grossbetriebe konzentriert. So ist etwa Brasilien ein Hauptexporteur von Geflügelfleisch, aber dieses stammt fast ausschliesslich von einigen Grossfarmen im Südosten des Landes und die Bauern in den übrigen Regionen sehen von den dort erzielten Exporterlösen überhaupt nichts.

Die politischen Schlussfolgerungen liegen somit auf der Hand: landwirtschaftliche Produkte sollen von Freihandelsabkommen ausgenommen werden. Zölle und Handelsbeschränkungen zum Schutze der Landwirtschaft sind grundsätzlich gerechtfertigt, da der Freihandel in den meisten Ländern weder Wohlstand noch Lebensqualität erhöht. Das gilt für die Mehrheit der Industrie- als auch der Entwicklungsländer. Nur wenn letztere die Möglichkeit besitzen, ihre Landwirtschaft zu schützen, kann die lokale Nahrungsmittelversorgung gewährleistet werden. Durch Handelsbeschränkungen können sich diese Länder auch gegen die Überschwemmung mit durch Subventionen künstlich verbilligten Agrarprodukten aus den Industrieländern schützen, was Dumping dann auch ökonomisch uninteressant macht.

In den Industrieländern ist hingegen weniger die Nahrungsmittelversorgung an sich ein Problem, sondern die Erreichung der für die Landwirtschaftspolitik formulierten Ziele wie Versorgungssicherheit mit gesunden Nahrungsmitteln, Erhalt von Kulturlandschaft und Biodiversität sowie die ökologische Bewirtschaftung. Diese Ziele lassen sich ohne Handelsbeschränkungen nur mit immer massiveren Subventionen verwirklichen. Ein verstärkter Abbau der Handelsbeschränkungen bei gleich bleibenden Subventionen zwingt die Landwirte hingegen, ihre Tätigkeit früher oder später aufzugeben. Freihandel führt nicht zu befreiten Bauern, wie dies kürzlich propagiert wurde (Rentsch, 2006), sondern zur Befreiung vieler Industrieländer von ihren Bauern. Was dann bleiben wird, sind einerseits wenige spezialisierte Grossbauern (Mastschweine, Geflügel) und auf der andern Seite ein paar kleinere Hersteller von lokalen Spezialitäten (vor allem Käse), die wie Alphornbläser oder Jodler zum touristischen Image von Österreich, Bayern oder der Schweiz beitragen. Will man den Bauernstand als ganzes erhalten, dann funktioniert das bei vollständig liberalisierten Agrarmärkten nur mit immer höheren Zahlungen an die Bauern. Auf diese Weise werden aus diesen aber bald einmal vom Staat bezahlte Angestellte, die nur noch Karikaturen dessen sind, was früher einmal Bauer genannt wurde.

Die Unterstützungszahlungen an die Bauern haben jedoch noch aus einem andern Grund ein so hohes Niveau erreicht. Die Bauern sind heute weitgehend von der Wertschöpfung in der Lebensmittelproduktion ausgeschlossen und liefern einige wenige Rohprodukte zu einem geringen Preis an die Lebensmittelhersteller, die dann daraus eine Vielzahl von Endprodukten herstellen. Doch erst mit dieser Weiterverarbeitung der Rohstoffe lässt sich eine hohe Wertschöpfung erzielen. So macht die Migros, einer der grossen Lebensmittelverarbeiter in der Schweiz, aus einem einzigen Produkt, nämlich der Rohmilch, ungefähr 70 verschiedene Milchprodukte (Frischmilch, Vollmilch, UHT Milch, Milchdrinks, aromatisierte Milch etc.). Und das sind nur die Milchprodukte im engsten Sinn. Yoghurts, Quarks, Desserts, Rahm und Käse sind hier noch gar nicht eingeschlossen, denn wenn wir diese auch berücksichtigen, kommen wir schnell auf über 1000 Produkte.

In der Landwirtschaftspolitik sollten deshalb auch Überlegungen angestellt werden, wie die Bauern wieder verstärkt an der Wertschöpfung in der Lebensmittelproduktion partizipieren können. Das funktioniert bis heute lediglich für wenige regional vermarktete Nischenprodukte wie für Ziegen-Raclette auf dem Bergbauernhof oder bei biodynamischem Cassis-Süssmost für den Hofladen. Doch für den gesamten Bauernstand ist das nicht mehr als ein Tropfen auf den heissen Stein. Ein vermehrter lokal ausgerichteter Direktverkauf durch Bauern bzw. Bauerngenossenschaften von Produkten des täglichen Bedarfs wie Milch oder Fleisch könnte einen wesentlichen Beitrag zur Rückeroberung der Wertschöpfung auf den Bauernhof leisten. Andererseits geht es auch darum, die Marktschwäche der Bauern dadurch auszugleichen, dass sich diese verstärkt zusammenschliessen, um gemeinsam Preisverhandlungen mit ihren Abnehmern zu führen. Einem solchen Zusammenschluss stehen zur Zeit in einigen Ländern Kartellverbote im Wege. Diese sind in der Landwirtschaft aber fehl am Platz, denn in diesem Fall geht es darum, eine Gegenmacht (countervailing power) zur Marktmacht der Nachfrager aufzubauen, was einen Zusammenschluss der Bauern ökonomisch rechtfertigt. Die erfolgreiche Durchführung solcher Massnahmen würde es dann in Zukunft auch erlauben, eine Kürzung der Subventionen an die Landwirtschaft vorzunehmen (bei Aufrechterhaltung eines Grenzschutzes), ohne dass dies für die Bauern negative Folgen haben wird.

Zum Schluss sei noch hervorgehoben, dass dieser Beitrag kein Plädoyer gegen den Freihandel an sich darstellt. Bei vielen Gütern und Dienstleistungen führt Freihandel zu erheblichen Wohlstandsgewinnen. Das gilt jedoch nicht für die Landwirtschaft. Diese Tatsache gilt es anzuerkennen und in der Politik zu berücksichtigen.

Literatur

- Apolte, T. (2005). Samuelson versus Ricardo – Schadet Globalisierung dem Wohlstand?. WISU 3/05, S. 367-373.
- Bhagwati, J. (1958). Immiserizing Economic Growth: A Geometrical Note. *Review of Economic Studies* 25, S. 201-205.
- Binswanger, H.C. (2007). Wachstum allein ist nicht alles. Grundsätzliche Überlegungen zur Agrarpolitik. *Agrarische Rundschau* 3/2007, S. 21-23.
- Carter, J. (2007). Subsidies' Harvest of Misery. *Washington Post*, December 12th, 2007.
- Cochrane, W. (1958). *Farm Prices: Myth and Reality*. University of Minnesota Press.
- Felipe, J. and M. Vernengo (2002), Demystifying the Principle of Comparative Advantage: Implications for Developing Countries. *International Journal of Political Economy*, 32 (4), S. 49-75.
- FAO (1999). *Synthesis of Country Case Studies*. Paper presented at the FAO Symposium on Agriculture, Trade and Food Security, 23-24 September 1999. Geneva.
- FAO (2004). *The State of Agricultural Commodity Markets*, Rom.
- Francis, A.D. (1960). John Methuen and the Anglo-Portuguese Treaties of 1703. *The Historical Journal* 3, No. 2, S. 103 - 124.
- Gaul, G., Cohen, S., and D. Morgan (2006). Federal Subsidies Turn Farms into Big Business. *Washington Post*, December 21st.
- Gomory, R. E., and W. J. Baumol (2000). *Global Trade and Conflicting National Interest*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Lines, T. (2004). *Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development. The Re-emerging Debate*. Sponsored by the Common Fund for Commodities for the Side Event on "Commodities, Poverty Alleviation and Sustainable Development" on the occasion of UNCTAD XI São Paulo, Brazil June 15th, 2004.
- Magdoff, H. (1978). *Imperialism: From the Colonial Age to the Present*. New York and London: Monthly Review Press.
- Murphy, S. (2002) *Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade*, Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis MN.
- Oxfam International (2002). *Rigged Rules and Double Standards*. Oxford, UK:
- Paasch, Armin (2006). *Weltagrarhandel: Ausweg aus der Hungerkrise?* in: Mönkediek, R. und U. Rolf (Hrsg.): *Agrarentwicklung durch Liberalisierung? Chancen und Risiken der Dritten Welt im Bereich der Agrarproduktion*.
- Pascual, F. and A. Gilpo (2001). *WTO and Philippine Agriculture: Seven Years of Unbridled Trade Liberalization and Misery for Small Farmers*. Integrated Rural Development Foundation, Quezon City.
- Patel, R. and S. Memersadeghi (2003). *Agricultural Restructuring and Concentration in the United States: Who Wins, Who Loses?* Policy Brief No. 6. Food First: Institute for Food and Development Policy. Oakland CA.
- Rentsch H. (2006). *Der befreite Bauer*. Zürich: Verlag neue Zürcher Zeitung.

- Ricardo, D. (1817). *On the Principle of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Samuelson, P. (2004). Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, *Journal of Economic Perspectives*. 18, S. 135-146.
- Schnepf R. and J. Womach (2006). *Potential Challenges to US Farm Subsidies in the WTO: A Brief Overview*. CRS Report for Congress.
- Watkins. K: and J. Von Braun (2002). *Time to Stop Dumping on the World's Poor*. 2002-2003 Annual Report: Trade Policy and Food Security. IFPRI. Washington DC.
- Wise. T. (2004). *The Paradox of Agricultural Subsidies: Measurement Issues, Agricultural Dumping and Policy Reform*. GDAE Working Paper No. 04-02, Tufts University, Medford MA.
- World Bank (2003). *Global Economic Perspectives 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*. Washington D.C.
- World Bank (2005). *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. Washington D.C.