

Komparative Kostennachteile: Agrar- und Ernährungsgüterproduktion von Entwicklungsländern im internationalen Wettbewerb

Harald von Witzke

Humboldt-Universität zu Berlin

Seit geraumer Zeit ist in den Industrieländern ein merklicher Prozess der Liberalisierung der Agrar- und Agrarhandelspolitik zu beobachten. Bereits Mitte der 1980er Jahre hat die Europäische Union damit begonnen, die Gemeinsame Agrarpolitik zu liberalisieren. Anfangs geschah dies in kaum merklichen Schritten, wie etwa durch Einfrieren der nominalen Stützpreise, was dann entsprechend der Inflationsrate zu einem realen Rückgang des Stützpreisniveaus führte. Anfang der 1990er Jahre einigte man sich dann auf einen größeren Reformschritt, der zu einem auch nominal deutlich sinkenden Stützpreisniveau führte. Ergänzt wurde die Senkung der Garantiepreise durch direkte Zahlungen, die auf einigen Märkten künftig sogar entkoppelt sind. Konsistent mit dem Abkommen über die Landwirtschaft der Uruguay-Runde wurde der Reformprozess durch die Beschlüsse zur Agenda 2000 fortgeführt. Auf wichtigen Märkten, wie dem für Weizen, liegen in der Europäischen Union in typischen Jahren die Interventionspreise bereits deutlich unter den Preisen auf den Binnen-, wie den Weltmärkten.

Eine ähnliche Entwicklung ist in den USA zu beobachten gewesen. Dort wurde der Prozess deutlicher Reformen mit dem Farm Bill von 1985 eingeleitet. Aber auch andere Industrieländer haben ihren Agrarbereich deutlich liberalisiert.

Die Liberalisierung der Agrar- und Agrarhandelspolitik der Industrieländer wird auf vielfältige Weise begründet. Einer dieser Gründe ist entwicklungspolitischer Natur. So wird häufig angeführt, dass eine Liberalisierung der Agrar- und -handelspolitik es den Entwicklungsländern erlaube, ihre komparativen Kostenvorteile in der Produktion von Agrar- und Ernährungsgütern zu realisieren. Die empirische Evidenz widerspricht indes dieser Sicht der Dinge.

Eine zentrale Aussage der neoklassischen Handelstheorie besteht darin, dass ein Land diejenigen Güter exportiert, für die es im Vergleich zu anderen Gütern und relativ zu anderen Ländern komparative Kosten- und damit Preisvorteile aufweist, während ein Land diejenigen Güter importiert, für die es komparative Kostennachteile hat. Die Agrar- und -handelspolitik der reichen Länder der Welt ist deutlich liberalisiert worden. Darüber hinaus haben viele Entwicklungsländer die direkte und indirekte Besteuerung der Landwirtschaft reduziert. Zu erwarten gewesen wäre daher, dass sich die agrar- und ernährungswirtschaftliche Leistungsbilanz der Entwicklungsländer verbessert.

Das Gegenteil ist jedoch eingetreten. Die agrar- und ernährungswirtschaftliche Leistungsbilanz der Entwicklungsländer im Handel mit Industrieländern hat sich deutlich verschlechtert. Sie ist bereits seit geraumer Zeit defizitär. Es muss sogar damit gerechnet werden, dass dieses Defizit sich in den kommenden Jahrzehnten noch deutlich vergrößert.

Zur Begründung der vermeintlich bestehenden komparativen Kostenvorteile in der Agrar- und Ernährungsgüterproduktion der Entwicklungsländer wird meist in der Tradition des Heckscher-Ohlin-Modells der neoklassischen Handelstheorie argumentiert. Die Produktion von Agrar- und Ernährungsgütern wird als arbeitsintensiv angesehen. Arbeit ist ein in den Entwicklungsländern relativ reichlich vorhandener Produktionsfaktor. Daher haben Entwicklungsländer komparative Kostenvorteile in der Produktion von Agrar- und Ernährungsgütern. Sie sollten deshalb eigentlich im Aggregat Nettoexporteure im Handel mit Industrieländern sein.

Dass diese Argumentation nicht weit trägt, wird sofort deutlich, wenn man sich die Bevölkerungsentwicklung der Entwicklungsländer anschaut. Die meisten Entwicklungsländer sind seit Jahrzehnten durch ein rasches Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Arbeit ist in diesen Ländern insbesondere relativ zu Boden immer reichlicher verfügbar geworden. Wenn Arbeitsintensität und daher die relative Reichlichkeit von Arbeit der Schlüssel zu wachsender internationaler Wettbewerbsfähigkeit wäre, dann hätte sich auch aus diesem Grund die agrar- und ernährungswirtschaftliche Leistungsbilanz der Entwicklungsländer verbessern müssen, was aber nicht der Fall gewesen ist.

Die Argumentation zugunsten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer im Handel von Agrar- und Ernährungsgütern mit Industrieländern erinnert an das Leontieff-Paradox, das sich ebenfalls aus einer Analyse auf der Basis eines Heckscher-Ohlin-Modells ergab. Der amerikanische Ökonom Wassili W. Leontieff hatte in den 1950er Jahren den internationalen Handel der USA untersucht. Die Hypothese Leontieffs war, dass in den USA Kapital relativ reichlich vorhanden ist und Arbeit relativ knapp und damit teuer ist. Daher erwartete er, dass die USA kapitalintensive Güter exportieren und arbeitsintensive Güter importieren würden. Die empirische Analyse der US-Außenhandelsströme ergab indes genau das Gegenteil. Die USA exportierten im Beobachtungszeitraum arbeitsintensive Güter und importierten kapitalintensive

Güter, Dieses in der Literatur nach Leontieff benannte Paradox löste sich erst auf, als mehr als nur die beiden Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit betrachtet wurden. In diesem Fall lag der Schlüssel zu Auflösung des Paradox' in der Erweiterung der Zahl der Produktionsfaktoren, die in der Analyse berücksichtigt wurden, und zwar um das Humankapital. Wie noch zu diskutieren sein wird, lassen sich auch die komparativen Kostennachteile der Entwicklungsländer in der Agrar- und Ernährungsgüterproduktion erklären, wenn mehr als nur der Faktor Arbeit explizit betrachtet wird und wenn auch die in den reichen Ländern rasch wachsende Nachfrage nach Nahrungsgüterqualität sowie einige andere Aspekte in der Analyse berücksichtigt werden.

Im Aggregat ist die Leistungsbilanz der Entwicklungsländer im internationalen Handel mit Industrieländern für Agrar- und Ernährungsgüter zwar negativ. Dennoch gibt es Güter, bei denen zumindest einige Entwicklungsländer als Exporteure in die Industrieländer auftreten.

Viele Entwicklungsländer liegen in tropischen und subtropischen Zonen. Die relativ reichliche Ausstattung von Entwicklungsländern mit den agroklimatischen Voraussetzungen dieser Regionen lassen es im Sinne der Aussagen des Heckscher-Ohlin-Modells plausibel erscheinen, dass Entwicklungsländer, diejenigen Agrargüter exportieren, zu deren Produktion tropische oder subtropische agroklimatische Bedingungen förderlich sind.

Bei etwas genauerer Betrachtung wird indes deutlich, dass es bei weitem nicht alle Entwicklungsländer sind, die bei diesen Gütern als Exporteure in die Industrieländer auftreten. Vielmehr handelt es sich dabei meist um Länder, denen es gelungen ist, in signifikantem Umfang ausländische Direktinvestitionen anzuziehen. Bekannte Beispiele hierfür sind etwa die Bananen-, Kaffee- und Teeproduktion. Hierbei haben die ausländischen Direktinvestitionen neben Sachkapital auch Humankapital und den Zugang zu den Vermarktungswegen in den Industrieländern verfügbar gemacht.

Dies hat zweierlei Implikationen. Zum einen ist die Produktion qualitativ hochwertiger Agrar- und Ernährungsgüter nicht arbeitsintensiv. Sie erfordert relativ viel Sachkapital und vor allem Humankapital. Zum zweiten können Entwicklungsländer von ihren relativ geringen Löhnen auch im Agrar- und Ernährungsbereich Vorteile ziehen, wenn sie günstige Voraussetzungen für ausländische Direktinvestitionen schaffen.

Ein weiterer Aspekt ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, und das ist die rasch wachsende Nachfrage nach Qualität von Agrar- und Ernährungsgütern seitens der Verbraucher in den Industrieländern. Dabei geht es um vielfältige Dimensionen der Produktqualität, wie z.B. die Abwesenheit von Kontamination der Nahrungsmittel mit Risiken für die menschliche, tierische und pflanzliche Gesundheit oder die Umwelt, ebenso wie um Qualitätsaspekte des Prozesses von Produktion, Lagerung, Verarbeitung, Distribution und Verpackung.

Qualität im Agrar- und Ernährungsbereich repräsentiert ein Luxusgut. Die Nachfrage danach beginnt sich meist erst bei höheren Einkommen zu entfalten und steigt dann rasch an.

Die rasch wachsende Nachfrage nach Qualität in der Agrar- und Ernährungswirtschaft in den reichen Ländern der Welt hat auch zu einer rasch wachsenden Nachfrage nach staatlicher Regulierung der Qualität geführt. In den Industrieländern haben die Regierungen auch zunehmend auf diese Nachfrage reagiert - oft durch Festsetzung von Qualitätsstandards, die sowohl die heimische, als auch die aus dem Ausland stammende Produktion erfüllen muss. Darüber hinaus hat auch die Ernährungswirtschaft auf die wachsende Nachfrage nach Qualität reagiert und eigene Qualitätsstandards entwickelt, die in vielen Fällen über die staatlicherseits gesetzten Anforderungen hinausgehen.

Die Erfüllung von Qualitätsstandards, seien diese nun staatlicherseits oder durch die Privatwirtschaft gesetzt, erfordert sowohl relativ viel Sachkapital als auch Humankapital. Beides sind Produktionsfaktoren, die in den reichen Ländern der Welt relativ reichlich vorhanden und die dort relativ preiswert sind. Beides sind aber auch Produktionsfaktoren, die in den Entwicklungsländern relativ knapp und damit teuer sind. Dies bedeutet, dass die rasch wachsende Nachfrage nach Nahrungsgüterqualität in den reichen Ländern die komparativen Kostennachteile der Entwicklungsländer noch weiter erhöht und damit das Leistungsbilanzdefizit der Entwicklungsländer im Handel von Agrar- und Ernährungsgütern mit Industrieländern noch vergrößert. So ist es denn auch wenig verwunderlich, dass die Entwicklungsländer in den gegenwärtig laufenden WTO-Verhandlungen der Doha-Runde wiederholt Einwände gegen die zunehmenden Verwendung von Standards seitens der Industrieländer vorgetragen haben.

Im Zusammenhang mit der Erfüllung von Qualitätsanforderungen ist noch ein weiterer Aspekt von Bedeutung. Ausgefeilte Systeme der Qualitätssicherung, die es erlauben, so zu produzieren, dass die Qualitätsstandards nicht nur erfüllt werden, sondern deren Erfüllung auch glaubhaft dokumentiert wird, sind durch relativ hohe Gemeinkosten gekennzeichnet. Dies bedeutet, dass größere Produktionseinheiten, wie sie etwa bei ausländischen Direktinvestitionen typisch sind, tendenziell Kostenvorteile haben, weil diese die Qualitätsanforderungen zu geringen Stückkosten erfüllen können.

Es ist daher an der Zeit, die Vorstellung aufzugeben, die Entwicklungsländer hätten im Aggregat komparative Kostenvorteile in der Produktion von Agrar- und Ernährungsgütern. Das Gegenteil ist der Fall. Entwicklungsländer verfügen über komparative Kostennachteile auf diesen Märkten. Sie sind zunehmend Nettoimporteure von Agrar- und Ernährungsgütern geworden. Und diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Die Reformen der Agrar- und -handelspolitik der reichen Länder der Welt werden den Entwicklungsländern deshalb wenig helfen können.

Verfasser:

PROF. DR. DR. H.C. HARALD VON WITZKE

Humboldt-Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus

Luisenstr. 56, 10099 Berlin

Tel.: 030-20 93 62 33, Fax: 030-20 93 63 01

e-mail: hwitzke@agrar.hu-berlin.de