AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

Von Urff, W.: Bedeutung der staatlichen und privatwirtschaftlichen Agrarfinanzierung für Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung in Entwicklungsländern (Korreferat). In: Schmitt, G., Steinhauser, H.: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 15, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1978), S. 647-656.

BEDEUTUNG DER STAATLICHEN UND PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN AGRARFINANZIERUNG FÜR WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND EINKOMMENSVERTEILUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN (Korreferat)

von

Winfried von Urff, Weihenstephan

1	Vorbemerkung	647
2	Subventionen als Instrument staatlicher Agrarfinanzierung	648
3	Direkte Einkommensübertragungen und öffentliche Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Haushalte	649
4	Die Rolle des institutionellen Agrarkredits	649
5	Staatliche Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmen	653
6	Zusammenfassung	655

1 Vorbemerkung

SCHEPER und WULF legen ihrem Beitrag das Schema einer nach den Prinzipien der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung aufgebauten sektoralen Gesamtrechnung für die Landwirtschaft zugrunde. Wie jedes Schema, so hat auch dieses seine Vor- und Nachteile. Dem Vorteil begrifflicher Klarheit und Vollständigkeit steht der Nachteil einer relativ weitgetriebenen Abstraktion mit zuweilen künstlich anmutenden Unterteilungen sowie den damit verbundenen Zuordnungsproblemen gegenüber.

Der Korreferent hat seine Aufgabe nicht darin gesehen, das verwendete Schema im einzelnen zu kommentieren. Wichtiger erschienen ihm einige inhaltliche Anmerkungen zu den Komponenten der Agrarfinanzierung, die die Verfasser auf den einzelnen Stufen ihres Schemas aufzeigen. Dabei erfolgt bewußt eine Beschränkung auf die direkt oder indirekt vom Staat ausgehenden Finanzierungsströme, die in ihrer Wirkung auf Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung diskutiert werden. Die Reihenfolge ergibt sich aus dem Schema des Referates und entspricht nicht unbedingt der Bedeutung, die den einzelnen Finanzierungsströmen zukommt.

Da eine erschöpfende Behandlung aller vom Staat ausgehenden Finanzierungsströme unmöglich erschien, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Komponenten staatlicher Agrarfinanzierung, die dem Korreferenten für die jeweiligen Stufen besonders wichtig erschienen. Selbstverständlich ist eine solche Auswahl subjektiv. Die Anmerkungen selbst stützen sich mehr auf persönliche Erfahrungen und weniger auf eine systematische Auswertung der Literatur. Sie sind daher ebenfalls weitgehend subjektiver Natur.

2 Subventionen als Instrument staatlicher Agrarfinanzierung

Unter den für die Agrarfinanzierung relevanten Komponenten der Einkommensentstehung in den landwirtschaftlichen Unternehmen nennen SCHEPER und WULF an erster Stelle die Verkäufe landwirtschaftlicher Produkte und die Käufe von Vorleistungen. Beide sind in hohem Maße von den betreffenden Preisen abhängig, die ihrerseits wieder Gegenstand staatlicher Politik sind. Da hier lediglich zu den vom Staat ausgehenden Finanzierungsströmen Stellung genommen werden soll und nicht zu denjenigen, die von den Verbrauchern zu den landwirtschaftlichen Unternehmen oder von diesen zu Unternehmen in vorgelagerten Bereichen führen, auch wenn deren Höhe durch staatliche Eingriffe mehr oder weniger stark beeinflußt ist, beschränken sich die folgenden Betrachtungen auf Subventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für Betriebsmittel.

Preissubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse dürften ein wenig geeignetes Instrument der Entwicklungspolitik sein. Dies gilt schon allein deshalb, weil ihre Inzidenz - worauf SCHEPER und WULF mit Recht hinweisen - nicht von vornherein klar ist. Die Frage, ob sie dem Erzeuger oder dem Verbraucher in stärkerem Maße zukommen, bedarf in jedem Fall einer eingehenden Untersuchung. Wenn Preissubventionen überhaupt gewährt werden, so geschieht dies, um auf der einen Seite den Erzeugern einen Anreiz für eine Ausdehnung der Produktion zu bieten, auf der anderen Seite jedoch die Verbraucher nicht durch hohe Lebensmittelpreise zu belasten. Angesichts des hohen Betrages, den solche Subventionen leicht annehmen können, und der Begrenzungen, denen die Budgets der Entwicklungsländer unterliegen, sind einer solchen Politik jedoch sehr enge Grenzen gesetzt, wobei auch nicht übersehen werden sollte, daß solche Subventionen grundsätzlich mit echten Entwicklungsausgaben konkurrieren. Langfristig ist ein Entwicklungsland sicher besser beraten, wenn es Gleichgewichtspreise auf den Agramärkten anstrebt, die die Interessen von Erzeugern und Verbrauchern zum Ausgleich bringen. Selbstverständlich schließt dies Preisregulierungen und Interventionen (etwa Buffer-Stock-Operationen) nicht aus.

Preissubventionen als Instrument der staatlichen Agrarfinanzierung erscheinen auch deshalb problematisch, weil sie - worauf von den Autoren ebenfalls hingewiesen wird - die Unterschiede in der innerlandwirtschaftlichen Einkommensverteilung vergrößern. Ihr Ansatzpunkt ist die vermarktete Produktion, die mit der Betriebsgröße überproportional zunimmt, da selbst bei proportionalen Änderungen der Produktion die Vermarktungsquote auf jeden Fall mit der Betriebsgröße ansteigt.

Weniger kritisch als die Autoren würde ich demgegenüber die Subventionierung von Vorleistungen betrachten, soweit es sich dabei um unmittelbar ertragssteigernde Produktionsmittel handelt. Zwar trifft es zu, daß wegen des relativ geringen Anteils der über den Markt bezogenen Vorleistungen eine im Vergleich zur Erhöhung der Produktpreise sehr viel stärkere Senkung der Vorleistungspreise notwendig ist, um eine gleiche Nettoeinnahmeerhöhung zu erreichen; jedoch ist keineswegs sicher, daß nicht schon bei einer geringeren Nettoeinnahmeerhöhung ein gleich starker Anreiz zur Produktionssteigerung erzielt werden kann. Mißt man der Relation zwischen Betriebsmittelpreis und Produktpreis eine gewisse Signalwirkung zu, so läßt sich eine gewünschte Preisrelation durch Subventionierung der Betriebsmittel mit einem wesentlich geringeren Gesamtbetrag erreichen als über eine Subventionierung des Produktpreises. Durch Subventionierung ertragssteigernder Produktionsmittel kann durchaus mit einem vertretbaren Aufwand ein Anreiz zur Ausdehnung der Produktion gegeben werden.

Auch die Verteilungswirkungen von Betriebsmittelsubventionen sind weniger problematisch. Unterstellt man der Einfachheit halber wieder eine Proportionalität zwischen Produktion und Betriebsgröße, so kommt eine Betriebsmittelsubvention allen Betrieben entsprechend ihrem Nutzflächenumfang zugute. Im übrigen wird über den Betriebsmitteleinsatz auch derjenige Teil der Produktion begünstigt, der dem Eigenverbrauch dient. Eine Grenze ergibt sich je-

doch dadurch, daß der Einsatz zugekaufter Betriebsmittel grundsätzlich nur möglich ist, wenn eine gewisse Mindestvermarktung vorliegt, durch die das für den Ankauf der Betriebsmittel benötigte Bargeld erwirtschaftet wird.

Der von SCHEPER und WULF erwähnte Effekt einer Einkommensdifferenzierung zugunsten fortgeschrittener Regionen und Betriebe ist zweifellos vorhanden, jedoch würde eine Erhöhung der Erzeugerpreise zur gleichen Differenzierung führen. Wenn preisliche Anreize zur Steigerung der Produktion für notwendig erachtet werden, deren differenzierende Wirkung kaum zu vermeiden sein dürfte, dann bieten Produktionsmittelsubventionen neben dem Vorteil, daß sie wahrscheinlich billiger sind, noch eher eine Chance, Betriebe mit einer geringen Marktproduktion daran zu beteiligen.

3 Direkte Einkommensübertragungen und öffentliche Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Haushalte

Unter den Komponenten in der Entstehung und Verwendung des verfügbaren Einkommens der landwirtschaftlichen Haushalte nennen SCHEPER und WULF direkte Einkommensübertragungen und öffentliche Leistungen als Ansatzpunkte staatlicher Agrarfinanzierung. Sie verweisen mit Recht darauf, daß direkte Einkommensübertragungen in Entwicklungsländern kaum stattfinden, mit Ausnahme der speziellen Form der unentgeltlichen oder verbilligten Lieferung von Grundnahrungsmitteln. Diese bietet zwar wie kein anderes Instrument die Möglichkeit, die Zielgruppe der "rural poor" direkt zu erreichen und zur Verbesserung ihres Lebensstandards beizutragen, stellt jedoch - wie das Beispiel Sri Lanka gezeigt hat - den Staatshaushalt sehr bald vor fast unüberwindliche Probleme.

Von allgemeinerer Bedeutung sind öffentliche Leistungen, wie etwa Investitionen in der dörflichen Trinkwasserversorgung oder Verbesserung des Schul- und Gesundheitswesens, die die Lebensqualität auf dem Lande verbessern und damit zu einer Wohlfahrtssteigerung beitragen. An dieser Wohlfahrtssteigerung partizipieren alle Haushalte entsprechend ihren Bedürfnissen. Da bei den einkommensschwachen Haushalten diese Grundbedürfnisse einen größeren Anteil an der gesamten Bedürfnisbefriedigung einnehmen, wirken sie tendenziell in Richtung einer Verbesserung der Einkommensverteilung, wenngleich diese Wirkung nicht überschätzt werden darf. Unter den gegebenen Umständen bieten sich hier häufig die einzigen Ansatzpunkte für Maßnahmen, die auch den unterprivilegierten Schichten der ländlichen Bevölkerung zugute kommen. Mit Recht wird ihnen deshalb in neueren entwicklungspolitischen Strategien eine zunehmende Bedeutung beigemessen (CHENERY et al., 1). Ein direkter produktiver Beitrag kann von ihnen jedoch nicht erwartet werden, allenfalls ein gewisser indirekter Beitrag über eine Verbesserung der Gesundheitssituation und damit der physischen Leistungsfähigkeit.

4 Die Rolle des institutionellen Agrarkredits

Unter den Formen der Finanzierung, die sich in Änderungen der Verbindlichkeiten der landwirtschaftlichen Unternehmer niederschlagen, gehen SCHEPER und WULF ausführlich auf den institutionellen Agrarkredit ein. Sie kommen dabei zu einer relativ zurückhaltenden Beurteilung, die sich auf den in den meisten Entwicklungsländern immer noch geringen Anteil institutioneller Kredite an der gesamten Kreditaufnahme der Landwirtschaft sowie auf die bisher beobachteten Schwierigkeiten stützt. Da mir diese Betrachtungsweise zu pessimistisch erscheint bzw. die Gefahr in sich birgt, daß auch in Zukunft zu wenig getan wird, um die Masse der kleineren bäuerlichen Betriebe in ein institutionelles Agrarkreditsystem einzubeziehen, möchte ich auf die angesprochene Problematik etwas ausführlicher eingehen.

Zu diesem Zweck erscheint es sinnvoll, die Vorgänge in einer traditionellen Landwirtschaft

etwas genauer zu analysieren. Empirische Untersuchungen (ROTH, 4) zeigen, daß in traditionellen Agrargesellschaften ein erstaunlich hohes Maß an intrasektoralen Kreditverflechtungen besteht. Größere Landwirte, die daneben häufig auch noch Händlerfunktion ausüben, treten nahezu regelmäßig als Kreditgeber auf. Eine große Zahl von Kleinbauern und Personen ohne Grundeigentum (auf die weder der Begriff "landlose Bauern" noch der Begriff "Landarbeiter" zutrifft) sind bei ihnen verschuldet.

Zweck der Kreditvergabe ist häufig nicht in erster Linie die Erzielung eines hohen Zinsgewinns, sondern die Ausdehnung der Verfügungsgewalt über produktive Ressourcen, entweder durch Vergrößerung des Grundeigentums oder durch die Schaffung eines abhängigen Arbeitspotentials. Wegen der hohen Zinsen gelingt per Saldo nur dem kleineren Teil der Kreditnehmer eine Rückzahlung. In der überwiegenden Zahl der Fälle laufen die Forderungen des Kreditgebers, auch wenn der ursprüngliche Kreditbetrag gering war, zu einer Höhe auf, die es ihm erlaubt, seine Ansprüche durch Vollstreckung in das Grundeigentum des Kreditnehmers zu befriedigen. Auf diese Weise vollzieht sich langsam und nach außen hin fast unmerklich eine Konzentration des Grundeigentums. Gesetzliche Barrieren dagegen sind weitgehend unwirksam. Sie bewirken nur, daß auf eine Notifizierung des Eigentumsüberganges verzichtet wird. Die traditionellen Normen und die effektiven Machtstrukturen auf dem Dorf erweisen sich jedoch als so stark, daß auch ohne notifizierten Eigentumsübergang die Nutzung des Landes dauerhaft an den Kreditgeber übergeht.

Die gleiche Wirkung wird erreicht, wenn der Schuldner zur Sicherung des Darlehens die Nutzung an einem Stück Land an den Kreditgeber abtritt und von diesem daran gehindert wird, das Darlehen zurückzuzahlen. Der sich häufig erst nach einem langen Zeitraum einstellende Endzustand im Verhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer ist entweder dadurch charakterisiert, daß der Kreditnehmer sein Grundeigentum verloren hat und zum Landarbeiter geworden ist, oder zwar noch formal Grundeigentümer ist, jedoch der Wert seiner Produktion, der über das Existenzminimum für sich und seine Familie hinausgeht, dauerhaft vom Kreditgeber abgeschöpft wird.

Hinter der Vergabe von Krediten an Landlose steht in der Regel die Absicht, diese zu abhängigen Arbeitskräften zu machen. Hat die Forderung des Kreditgebers eine bestimmte Höhe erreicht, so ist aufgrund der traditionellen Normen der Kreditnehmer verpflichtet, ausschließlich für den Kreditgeber zu arbeiten. Dieser gewährt ihm in der Regel das physische Existenzminimum. Auf diesem Prinzip basierende Formen der Schuldknechtschaft sind in Indien noch weit verbreitet. Sie führen u.a. zu dem überraschenden Phänomen, daß auch bei räumlich massiertem Angebot außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze (z.B. durch Großbauten) nur vergleichsweise wenige Arbeitskräfte aus der traditionellen Agrargesellschaft zur Verfügung stehen.

Die Frage, die hier in erster Linie interessiert, ist die, welche Rolle der institutionelle Agrarkredit in einer solchen traditionellen Gesellschaft spielen kann. Erfolgt ein Angebot institutionalisierten Agrarkredites, ohne daß grundlegende Innovationen zur Verfügung stehen und die zweckentsprechende produktive Verwendung des Kredites mit ausreichender Sicherheit kontrolliert werden kann, so kann es zu folgender Entwicklung kommen:

Bauern mit geringem Grundbesitz werden versuchen, von den angebotenen Krediten Gebrauch zu machen, um sich aus der Abhängigkeit des Geldverleihers zu befreien, indem sie entweder Schulden tilgen oder auf die Neuaufnahme von Krediten beim Geldverleiher verzichten. Infolge der unproduktiven Kreditverwendung steht jedoch der Kreditaufnahme keine entsprechende Rückzahlungsfähigkeit gegenüber. Nach einer kurzen Atempause muß also der Kleinbauer entweder wieder Kredit beim Geldverleiher aufnehmen, um den institutionellen Kredit zurückzuzahlen, oder die Bank bzw. der Staat verzichtet auf das Eintreiben der Forderungen, gewährt aber dann keine neuen Kredite, so daß der institutionelle Kredit ein einmaliges Zwischenspiel bleibt.

Anders sieht die Situation bei den gleichzeitig als Geldverleiher auftretenden Großbauern aus. Unzureichende Kontrollmechanismen können hier nicht verhindern, daß der institutionelle Agrarkredit direkt zur Refinanzierung des privaten Geldverleihs eingesetzt wird. Es läßt sich ohne Mühe nachweisen, daß die privatwirtschaftliche Rentabilität dieser Verwendungsart weitaus höher ist als die Verwendung des Kredites in der landwirtschaftlichen Produktion (ROTH, 4).

Der eher skeptischen Beurteilung des institutionellen Agrarkredites durch SCHEPER und WULF ist demnach insoweit zuzustimmen, als dieser in einer traditionellen Landwirtschaft ohne das gleichzeitige Angebot an grundlegenden Innovationen (Produktionstechniken, die den bisherigen wesentlich überlegen sind) und ohne ausreichende Kontrollmechanismen keinen entwicklungspolitischen Beitrag zu leisten vermag. Seine Einführung kommt entweder nach einem ersten Versuch zum Erliegen oder, im ungünstigsten Falle, der institutionelle Agrarkredit trägt ungewollt zu einer Beschleunigung des Prozesses zunehmender Eigentumskonzentration auf der einen Seite und zunehmender Abhängigkeiten auf der anderen Seite bei.

Die Situation sieht völlig anders aus, wenn die Voraussetzungen des Vorliegens wirklich erfolgreicher Innovationen erfüllt ist. Mit solchen Innovationen wird überhaupt erst die "absorptive capacity" für institutionellen Agrarkredit geschaffen. Anders ausgedrückt, sie machen die Einführung des institutionellen Agrarkredites zu einer Notwendigkeit, bieten andererseits jedoch auch gleichzeitig die Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle seines produktiven Einsatzes. In einer traditionellen Landwirtschaft ist der Liquiditätsbedarf, der mit dem Übergang zu einem höheren Produktionsniveau (der Übernahme eines aus Hochleistungssorten, mineralischer Düngung, Pflanzenschutz und gegebenenfalls Bewässerung bestehenden "packages") so groß, daß für die überwiegende Zahl der kleineren Bauern die Übernahme nur möglich ist, wenn eine Fremdfinanzierung erfolgt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Überschuß der laufenden Produktion im Rahmen des Systems der traditionellen Kreditverpflichtungen abgeschöpft wird. (Im Extremfall kann es dazu kommen, daß ein neugeschaffenes Bewässerungssystem, das den Übergang von einer zu zwei Ernten erlaubt, deswegen ungenutzt bleibt, weil die Bauern nicht dazu in der Lage sind, Saatgut und Düngemittel für die zweite Ernte zu finanzieren.)

Beim Vorliegen wirklich entscheidender Innovationen bestehen wesentlich günstigere Möglichkeiten für eine Überwachung der Kreditverwendung. Mißbrauch kann bereits dadurch eingeschränkt werden, daß der Kredit nicht in bar, sondern in natura (in der Form eines Berechtigungsscheines zum Bezug von Saatgut und Düngemitteln von privaten Händlern oder staatlichen Verteilungsorganisationen) erfolgt. Voraussetzung für den Erfolg ist jedoch, daß die Produktionsmittel rechtzeitig in Reichweite des Bauern zur Verfügung stehen.

Sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, so sollte der dinglichen Sicherung der Kredite nicht mehr die Bedeutung eingeräumt werden, die ihr leider immer noch zukommt. Die beste Kreditsicherung ist noch immer die Rückzahlungsfähigkeit des Kreditnehmers. Sicherheiten durch Grundpfandrechte oder Verpfändung der Ernten sind Notbehelfe, deren Bedeutung in Entwicklungsländern ohnehin begrenzt ist, da ihre Verwertung in der Regel auf große politische und administrative Schwierigkeiten stößt.

Als Mittel der Kreditsicherung hat sich die Bildung von Solidargemeinschaften relativ gut bewährt. Sie bieten sich an, wo bereits eine genossenschaftliche Struktur vorliegt. Beispielsweise war in Indien lange Zeit die Gewährung kurzfristiger Kredite an eine Kreditgenossenschaft an die Bedingung gebunden, daß sie den Kredit des vorangegangenen Jahres zu einem bestimmten Prozentsatz (etwa 75 %) zurückgezahlt haben mußte. In anderen Ländern (z.B. Afghanistan) vergibt die Agrarentwicklungsbank Anbaukredite an Gruppen von jeweils 10 Bauern, die gemeinsam für die Rückzahlung haften und, sofern sie an einer Fortsetzung der Kreditfinanzierung interessiert sind, eine entsprechende Selbstkontrolle ausüben. Wird das

Schwergewicht der Kreditsicherung auf die Rückzahlungsfähigkeit und nicht auf die dingliche Sicherung gelegt, so kann die bisherige Diskriminierung von Kleinbauern, die nur ungenügende dingliche Sicherheiten zu bieten haben, vermieden werden. Liegt für die Nachfrage des durch Anbaukredite finanzierten Produktes ein Monopson vor (dies ist bei Baumwolle, Zuckerrohr oder Zuckerrüben die Regel; bei Getreide kann durch vom Staat autorisierte Institutionen die gleiche Situation geschaffen werden), so kann eine automatische Kreditrückzahlung in den Vermarktungsvorgang eingebaut werden.

Ein erfolgreiches Kreditprogramm im Zusammenhang mit Innovationen setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen Kreditvergabe und Beratung voraus. Diese darf sich nicht darin erschöpfen, daß der Berater aufgrund der Anbauentscheidungen des Landwirtes die Flächen bestätigt, die dieser mit den jeweiligen Kulturen zu bestellen beabsichtigt, mit Hilfe vorgegebener Normen den Input- und Kreditbedarf ausrechnet und das Antragsformular an die Genossenschaft oder Bank weiterleitet. Es müßte eine darüberhinausgehende echte Beratungsfunktion ausgeübt werden, verbunden mit einer möglichst genauen Beobachtung des Betriebes, um eine zweckentsprechende Verwendung der kreditfinanzierten Inputs zu gewährleisten.

Die staatlichen Beratungsdienste sind dazu häufig nicht in der Lage. Landwirtschaftliche Entwicklungsbanken, die ihren Entwicklungsauftrag ernst nehmen und die versuchen, die Gruppe der Kleinbauern gezielt anzusprechen, gehen daher häufig dazu über, ihren eigenen Beratungsdienst aufzubauen. Dies führt zwar zu einer an sich unnötigen Doppelarbeit und damit einer Vergeudung von Mitteln, ist aber, verglichen mit einer Situation, in der ein ineffizienter Beratungsdienst zum begrenzenden Faktor für die Verbreitung kreditfinanzierter Innovationen wird, das kleinere Übel.

Im Zusammenhang mit Innovationen stehen das Angebot der relevanten Inputs und das Angebot an institutionalisiertem Agrarkredit zueinander in einem komplementären Verhältnis. Beide sollten so reichlich angeboten werden, daß die Adoption der Innovation nicht durch sie begrenzt wird, sondern durch die Adoptionsbereitschaft der Landwirte. Daß in diesem Zusammenhang der Agrarkredit einen entscheidenden Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten vermag, bedarf sicher keiner besonderen Betonung.

Etwas schwieriger ist die Frage des Beitrages des institutionalisierten Agrarkredites zur Einkommensverteilung zu beurteilen. Mit Sicherheit läßt sich sagen, daß die z.Zt. in Entwicklungsländern vorhandenen institutionellen Kreditsysteme aufgrund ihrer Unzulänglichkeiten die Gruppe der Kleinbauern diskriminieren. Nach kommerziellen Gesichtspunkten geführte Banken bevorzugen automatisch die größeren Betriebe, da bei ihnen das gleiche Kreditvolumen einen geringeren Verwaltungs- und Überwachungsaufwand erfordert und da sie bei dem immer noch vorherrschendem Aspekt der dinglichen Sicherung die größeren Sicherheiten bieten können. Sehen Banken ein Ziel darin, eine möglichst hohe Summe an Agrarkredit zu vergeben, oder wird ihnen dies vom Staat zur Auflage gemacht, so tendieren sie ebenfalls automatisch dahin, bevorzugt mit größeren Betrieben zusammenzuarbeiten. Diese Diskriminierung der Kleinbetriebe läßt sich nur dann vermeiden, wenn letztere explizit als Zielgruppe für die Tätigkeit der Bank herausgestellt werden.

Auch in diesem Fall darf man sich jedoch über die Wirkungen auf die Einkommensverteilung keine übertriebenen Vorstellungen machen. Das Maximum dessen, was erreichbar und sinnvoll erscheint, ist eine Beseitigung der bestehenden Diskriminierung der Kleinbetriebe, d.h. eine Situation, in der alle Betriebe gleiche Zugangsmöglichkeiten zu institutionellem Agrarkredit haben und damit weitgehend proportional zur Betriebsgröße daran partizipieren. Eine solche Situation wäre im besten Fall verteilungsneutral.

Damit wäre jedoch schon viel erreicht. Wird bei unveränderter Verteilung die Produktion und damit das Einkommen auf ein höheres Niveau angehoben, so bedeutet dies, daß sich die

Zahl derjenigen Familien, deren Einkommen unter einem bestimmten Schwellenwert (Armutsschwelle) liegt, vermindert. Wegen der Bedeutung der absoluten Armut in Entwicklungsländern (DANDEKAR and RATH, 2) ist dies vielleicht wichtiger als die Veränderung eines Verteilungsmaßes wie etwa des Gini-Koeffizienten.

Von der direkten Wirkung des institutionellen Agrarkredits ausgeschlossen bleibt die Gruppe der Landlosen. Eine positive indirekte Wirkung auf diese Gruppe tritt ein, wenn kreditfinanzierte Innovationen zu einer höheren Beschäftigung führen. Dies ist vor allem der Fall, wenn es sich um den Übergang von einer zu zwei Ernten pro Jahr handelt. Dem stehen jedoch negative Auswirkungen gegenüber, vor allem dann, wenn mit der Innovation auch eine Mechanisierung verbunden ist, die tendenziell arbeitssubstituierend wirkt. Durch eine falsche Preispolitik und durch soziale Spannungen (von den Grundeigentümern als "labour troubles" bezeichnet) kann dieser Effekt noch zusätzlich akzentuiert werden. Auf jeden Fall sollte eine Agrarkreditpolitik darauf achten, nicht unnötig die Freisetzung von Arbeitskräften zu fördern.

5 Staatliche Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmen

In dem Beitrag von SCHEPER und WULF werden staatliche Leistungen zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmen zu Recht als wichtiger Bestandteil der Agrarfinanzierung aufgeführt. Die Bedeutung dieser Finanzierung für Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung soll im folgenden am Beispiel von öffentlichen Bewässerungssystemen und von Beratungsdiensten diskutiert werden.

Überbetriebliche Bewässerungsvorhaben gehören zu den wichtigsten öffentlichen Investitionen im Bereich der Landwirtschaft. Da es sich in der Regel um kapitalintensive Vorhaben handelt, sind sie darüberhinaus bevorzugter Gegenstand der internationalen Agrarfinanzierung im Rahmen der Kapitalhilfe.

Da unter den in vielen Entwicklungsländern vorherrschenden ariden oder semiariden Klimabedingungen die Wasserversorgung einen limitierenden Faktor für die landwirtschaftliche Produktion darstellt, kann von Bewässerungsinvestitionen ein wichtiger Wachstumsbeitrag ausgehen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß der Kapitalkoeffizient von Bewässerungsinvestitionen in der Regel relativ hoch liegt und daß sie in stärkerem Maße als andere landwirtschaftliche Investitionen den Einsatz von Produktionsfaktoren erfordern, die direkt oder indirekt auch in anderen Wirtschaftsbereichen hätten eingesetzt werden können.

Bewässerungsinvestitionen führen jeweils fast automatisch zu einer Steigerung der Produktion, wenn es sich um die Verbesserung der Wasserführung in traditionellen Bewässerungssystemen handelt. Wird in solchen Systemen die Wasserführung, etwa durch den Bau von Speichern, so verbessert, daß sie dem Bedarf der Kulturen weitgehend angepaßt werden kann, so können sofort erhebliche Mehrerträge erwartet werden. Dies gilt ganz besonders, wenn bisher ungenutzt gebliebene Hochwasserabflüsse gespeichert und zur Einführung einer zweiten Kultur verwendet werden können.

Neue Bewässerungsprojekte in Gebieten, die über keine Bewässerungstradition verfügen, stehen demgegenüber vor wesentlich größeren Schwierigkeiten. In der Regel vergeht hier eine lange Anlaufzeit, bevor die Bewässerungsinvestitionen einigermaßen effizient genutzt werden. Eine effiziente Nutzung scheitert häufig an Unzulänglichkeiten im Beratungssystem, an einer unzureichenden Versorgung mit den notwendigen Inputs und an einer unzureichenden Versorgung mit Agrarkredit. Die Folge dieser Unzulänglichkeiten, zu denen häufig noch weitere hinzukommen (unklare Besitztitel, ungenügendes Management des gesamten Bewässerungssystems, technische Mängel in der Planung und Durchführung), war, daß zwar hohe öffentliche Mittel der Landwirtschaft in Form von Investitionen zuflossen, der Wachstumsbeitrag jedoch weit hinter den Erwartungen zurückblieb.

Neben den Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion und das Wachstum können Bewässerungsinvestitionen auch eine starke positive Verteilungswirkung ausüben. Bei der Verbesserung der Wasserführung in bestehenden Systemen kann entweder die Wasserführung überall gleichmäßig verbessert werden, womit die Investition verteilungsneutral wäre, oder das zusätzlich verfügbare Wasser kann gezielt dort eingesetzt werden, wo bisher die ungünstigsten Voraussetzungen bestanden, was sich tendenziell in einer Verminderung der Einkommensunterschiede niederschlagen müßte. Theoretisch kann man noch einen Schritt weiter gehen und mit einer Verbesserung der Wasserführung eine Umverteilung der Wasserrechte und gegebenenfalls auch des Bodens vornehmen, um mehr Familien die Grundlage für eine selbständige Existenz zu geben. Die gleichen Möglichkeiten bestehen, wenn in einem Gebiet mit traditionellem Regenfeldbau die Bewässerungslandwirtschaft eingeführt wird. Wird Neuland durch Bewässerung erschlossen, so wird damit in der Regel auch das Ziel verfolgt, Landwirten, die in der traditionellen Landwirtschaft keine Existenz finden können, entweder als Siedler oder als Landarbeiter zu einem ausreichenden Lebensunterhalt zu verhelfen. Die potentiellen Wirkungen von Bewässerungsinvestitionen auf die Einkommensverteilung können jedoch nur ausgeschöpft werden, wenn die Projekte durch ausreichende Berücksichtigung aller komplementären Maßnahmen technisch und wirtschaftlich zum Erfolg geführt werden. Bei richtigem Einsatz aller Mittel muß zwischen dem Ziel der Produktionssteigerung und dem Ziel der Verbesserung der Einkommensverteilung kein Konflikt bestehen.

Nach der von SCHEPER und WULF verwendeten Systematik ist weiterhin die laufende Bereitstellung von Dienstleistungen für die Landwirtschaft der Agrarfinanzierung zuzurechnen, für die hier als Beispiel die Bereitstellung von Beratungsleistungen diskutiert werden soll. Es gibt wohl keine Veröffentlichung über Probleme der ländlichen Entwicklung, in der nicht auf die Bedeutung der Beratung grundsätzlich hingewiesen wird. Unter entwicklungsstrategischen Gesichtspunkten erscheint jedoch eine gewisse Differenzierung zweckmäßig.

Entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratung dürfte das Vorliegen grundlegender Innovationen sein, d.h. das Angebot von Produktionstechniken, die den traditionellen eindeutig und in durchschlagender Weise überlegen sind und deren Übernahme durch die Landwirte innerhalb des gegebenen Datenkranzes, vor allem innerhalb der gegebenen institutionellen und gesellschaftlichen Restriktionen, möglich ist. Damit muß dem Bereich der Beratung als Form staatlicher Agrarfinanzierung zunächst der Bereich der Forschung vorangeschaltet sein, der ebenfalls als eine wichtige Form staatlicher Agrarfinanzierung anzusprechen ist. Über die Bedeutung dieses Bereiches liegen in der Literatur grundlegende Beiträge (HAYAMI and RUTTAN, 3) vor, so daß der allgemeine Hinweis hier genügen mag. Ohne das Vorhandensein eindeutig positiver Innovationen kann ein staatlicher Beratungsdienst zu einer teuren und nutzlosen Ausgabe werden.

Neben der Voraussetzung des Vorliegens einer grundlegenden Innovation muß der Beratungsdienst selbst bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dazu gehört ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Beratern und Landwirten, eine ausreichende theoretische und fachliche Ausbildung der Berater sowie deren Motivation. Die Mehrzahl der staatlichen Beratungsdienste erfüllt diese Voraussetzungen nur höchst unzulänglich. Im übrigen kann ein Beratungsdienst auch nur dann die ihm zugedachten Aufgaben erfüllen, wenn die mit der Innovation verbundenen Inputs rechtzeitig in Reichweite der Bauern zur Verfügung gestellt werden, ihre Finanzierung gewährleistet ist und, last not least, auch die Vermarktung der Produkte gesichert erscheint. Beratung, Versorgung mit Inputs, institutioneller Agrarkredit und Vermarktung können nur in einem aufeinander bezogenen Einsatz zum Erfolg führen. Der endgültige Erfolg wird von der schwächsten Komponente in diesem Bündel bestimmt.

Betrachtet man mittelfristige Entwicklungspläne, Jahrespläne oder Budgets von Entwicklungsländern, so stellt man fest, daß landwirtschaftliche Beratungsdienste häufig einen nicht unbeträchtlichen Anteil an den Entwicklungsausgaben einnehmen. Nichts wäre jedoch verkehrter,

als die öffentliche Ausgabe als Maßstab der erbrachten Leistung zu werten. Der Beratungsdienst kann zwar einen bedeutenden Anteil an der staatlichen Agrarfinanzierung einnehmen, trotzdem jedoch nur einen geringen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum leisten, weil eine oder mehrere der genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. An der grundsätzlichen Bedeutung, die dem Beratungsdienst im Rahmen des skizzierten Maßnahmebündels zukommt, ändert dies selbstverständlich nichts.

Sofern ein Beratungsdienst überhaupt einen nennenswerten Einfluß auf die Produktion ausübt, muß dies nicht unbedingt mit einem positiven Einfluß auf die Einkommensverteilung verbunden sein. In der Regel tendiert jeder Beratungsdienst dazu, vorwiegend mit größeren Landwirten zusammenzuarbeiten. Wird beispielsweise der Beratungsdienst bei der Vergabe von institutionellem Agrarkredit eingeschaltet und bietet dieser Vorteile für den Kreditnehmer, so läßt sich nicht ausschließen, daß sich der Berater seine Mitwirkung honorieren läßt. Größere Landwirte sind dazu natürlich eher in der Lage als kleine. Auch die häufig in guter Absicht erfolgten Zielvorgaben wirken in die gleiche Richtung. Soll ein Berater nachweisen, daß aufgrund seiner Empfehlungen eine bestimmte Fläche mit Hochleistungssorten bestellt oder eine bestimmte Menge an Düngemitteln eingesetzt wird, so wird er sich in erster Linie um die Zusammenarbeit mit größeren Landwirten bemühen, da auf diese Weise die Zielvorgaben leichter erfüllt werden können. Um dieses Verhalten zu vermeiden, müßten Kleinbauern explizit als Zielgruppe definiert und die Tätigkeit des Beraters an den bei dieser Gruppe erzielten Erfolgen gemessen werden. Grundsätzlich gilt auch hier, daß schon viel erreicht wäre, wenn es gelänge, die bestehende Diskriminierung der Kleinbauern zu beseitigen und alle Gruppen gleichmäßig durch die Beratung anzusprechen.

6 Zusammenfassung

Die angeführten Beispiele sollten zeigen, daß von der staatlichen Agrarfinanzierung wichtige Impulse für Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung in Entwicklungsländern ausgehen können. Sie sollten andererseits jedoch auch deutlich machen, daß das Eintreten dieser Impulse nicht ohne weiteres und in allen Fällen erwartet werden darf. Es kann durchaus sein, daß erhebliche öffentliche Mittel für die Agrarfinanzierung eingesetzt werden, Impulse auf das Wirtschaftswachstum jedoch ausbleiben oder gering sind und entgegen der Intention der staatlichen Maßnahmen die Einkommensverteilung verschlechtert wird. In der Regel ist ein positiver Einfluß auf die Einkommensverteilung wesentlich schwerer, d.h. nur unter wesentlich spezifischeren Bedingungen, erreichbar als ein Einfluß auf die Produktion.

Hinsichtlich der Formen einer staatlichen Agrarfinanzierung lassen sich a priori keine Prioritäten setzen. Zwischen institutionellem Agrarkredit und staatlich finanzierten Leistungen im Bereich der Versorgung mit Produktionsmitteln und Vermarktung sowie im Bereich der Beratung und der dieser vorgelagerten Forschung besteht ein hohes Maß an Komplementarität. Das Verhältnis zwischen diesen Komponenten muß in jedem einzelnen Fall im Rahmen sorgfältig aufeinander abgestimmter Programme festgelegt werden. Öffentliche Investitionen im Bereich der Landwirtschaft (Bewässerung) können einen entscheidenden Beitrag leisten, können andererseits jedoch auch bei unzulänglicher Planung und Durchführung dazu führen, daß erhebliche Mittel, die mit Entwicklungsvorhaben außerhalb der Landwirtschaft konkurrieren, festgelegt werden, ohne daß ihnen innerhalb der projektierten Ausreifungszeit der erwartete Produktionsbeitrag folgt. Auch hier ergibt sich zu den übrigen Formen der staatlichen Agrarfinanzierung ein hohes Maß an Komplementarität.

Literatur

1 CHENERY, H.B. et al.: Redistribution With Growth. London 1974.

2 DANDEKAR, V.M. and N. RATH: Poverty in India. Bombay 1971.

3 HAYAMI, Y. and V.W.RUTTAN: Agricultural Development in International Perspective. Baltimore and London 1971.

4 ROTH, H.-D.: Umfang und Erscheinungsformen des institutionellen Agrarkredits im Distrikt Dhanbad/Bihar (Indien) und seine Bedeutung für die Veränderung traditioneller Schuldverhältnisse. Diss. Heidelberg 1977.