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.

Heidhues, F.: Agrarpolitik in Entwicklungsländern. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 461-464.

AGRARPOLITIK IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Korreferat von

Franz HEIDHUES, Hohenheim

Die gemeinsame Klammer der drei Referate sind die institutionellen Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Entwicklung, insbesondere die Veränderungen, die sie im Entwicklungsprozeß durchlaufen, ihre Bedeutung für den Innovationsprozeß und ihr Einfluß auf Verteilung und Partizipation am Wachstumsprozeß.

De HAEN und SCHÄFER gehen von der These aus, daß sich aus dem historischen Entwicklungsmuster der Rolle der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß ableiten läßt, daß nicht primär preis- und handelspolitische Interventionen, sondern vor allem günstige institutionelle und infrastrukturelle Voraussetzungen bzw. Veränderungen in den Bereichen Agrarstruktur, Bildung und Forschung, Vermarktung, Kredit, Kommunikation und ländlicher Interessenvertretung für den Entwicklungsprozeß ausschlaggebend sind. Dabei sind institutionelle Neuerungen entsprechend dem "Induced Innovation" Modell RUTTANs häufig durch wirtschaftliche Knappheiten hervorgerufen worden.

MANIG stellt das Beharrungsvermögen von Institutionen und gesellschaftlicher Verteilungsmodi, die Teil des institutionellen Gefüges darstellen, gegenüber Änderungen in den Vordergrund. Er zeigt an dem Beispiel eines Regionalentwicklungsprojektes (CADU in Äthiopien), daß ohne institutionellen Wandel - hier der Grundbesitzverfassung und der darauf basierenden gesellschaftlichen Strukturen - wichtige entwicklungspolitische Ziele wie Produktivitäts- und Einkommenssteigerung der ärmeren Zielgruppen nicht erreicht wurden.

ZINGEL diskutiert den institutionellen Rahmen und Probleme von Verbrauchersubventionssystemen in den Ländern Südasiens. Das schließt ein Kosten, Finanzierungen, Probleme der Zielgruppenorientierung und der Inzidenzwirkungen, ebenso wie sektorpolitische und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Verbrauchersubventionen.

Ich möchte drei Fragen zur Diskussion stellen:

(i) Ausgehend von De HAENs und SCHÄFERs Betonung des institutionellen Rahmens stellt sich die Frage, ob die Trennung von Preis- und Handelspolitik auf der einen und institutionellen und infrastrukturellen Maßnahmen auf der anderen Seite möglich und sinnvoll ist. Ich würde die These vertreten, daß beide Bereiche sehr eng verzahnt sind und sich gegenseitig bedingen. Es lassen sich zahlreiche Beispiele anführen, die zeigen, daß Änderungen der Agrarpolitik notwendige (nicht hinreichende) Voraussetzung institutioneller Entwicklung sind:

- Die starke Besteuerung des Baumwollsektors in Ägypten mit dem bei den Bauern wenig beliebten Anbauquotensystem, zu dessen Überwachung Genossenschaften und Berater eingesetzt werden, hat die institutionelle Entwicklung dieser Bereiche stark behindert, wenn nicht unmöglich gemacht.
- In zahlreichen Ländern beobachten wir, daß die preispolitisch benachteiligten Kulturen auch in der Agrarforschung und -beratung vernachlässigt werden.
- Subventionierte Düngemittel mit zentralisierten staatlichen Ankauf- und Verteilungsstrukturen behindern in vielen Fällen den Aufbau von effizienten Düngerverteilungssystemen.
- Starke Besteuerung der Agrarprodukte behindert den Aufbau von ländlichen Finanzinstitutionen. Nichtrückzahlung von Krediten wird von den Bauern als berechtigte Kompensation für die hohe Besteuerung angesehen. Subventionierte Zinssätze erschweren Ersparnismobilisierung und schwächen Eigenkapitalbildung von ländlichen Kreditinstitutionen.

Die enge Verflechtung von preis-/ handelspolitischem und institutionellem Rahmen bedarf der Betonung und größerer Aufmerksamkeit in der Forschung. Isolierte Ansätze werden der Komplexität der Problematik nicht gerecht.

(ii) Die zweite Frage betrifft die Übertragbarkeit des Entwicklungsmusters der historischen Agrarentwicklung der Industrieländer auf Entwicklungsländer. Wie De HAEN und SCHÄFER zeigen, subventioniert zunächst die Landwirtschaft den Aufbau des industriellen Sektors und trägt weitgehend die Kosten der staatlichen Aktivität; im weiteren Verlauf nimmt die Diskriminierung des Agrarsektors ab und geht schließlich in einen Schutz des Agrarsektors auf Kosten der Verbraucher und des Industriesektors über mit einer Tendenz zu

Exportüberschußsituationen. Ist dieses Muster übertragbar auf die Entwicklungsländer?

Zwei Faktoren scheinen die Übertragbarkeit in Frage zu stellen:

- Einmal die grundlegend unterschiedliche Bevölkerungswachstumssituation. Industrieländer hatten in der Regel weniger als 2 % jährliches Bevölkerungswachstum aufzuweisen; die Bevölkerung der Entwicklungsländer heute wächst abgesehen von nur wenigen Ausnahmefällen mit mehr als 2,5 % pro Jahr.
- Zum anderen ist auf die Begrenztheit der agrarischen Ressourcen, oft auch als ökologische "Benachteiligung der Tropen" bezeichnet, hinzuweisen, d. h. auf die wohl in weiten Regionen begrenzteren Möglichkeiten hoher landwirtschaftlicher Produktivitätssteigerungen durch Intensivierung.

Vielleicht deuten auch die Ergebnisse des vorgestellten Modells, die ja für die Entwicklungsländer keine signifikanten Koeffizienten angeben, darauf hin.

(iii) Die dritte Frage hängt eng mit der vorhergehenden zusammen und richtet sich an alle drei Referate. Wenn dieses Entwicklungsmuster des Übergangs von einer negativen zur positiven Protektion des Agrarsektors zuträfe, ist es von einer derartig zwingenden Gesetzmäßigkeit, daß entwicklungspolitischer Handlungsbedarf entweder überflüssig oder nutzlos wäre? Überflüssig wäre er dann, wenn institutionelle Veränderungen sich genügend schnell von selbst einstellen würden, um die angestrebten Ziele, insbesondere eine ausreichende Ernährungsversorgung, zu erreichen; nutzlos wäre er dann, wenn sich der Ablauf der Entwicklungsmuster ohnehin nicht beeinflussen ließe. MANIGs Fallstudie deutet auf Handlungsbedarf hin. Er zeigt, daß Innovationen, eingeführt unter bestehenden Verteilungsstrukturen, vorwiegend den schon besitzenden und wohlhabenderen Gruppen nutzen und zu Polarisierung, Konflikten und Ausschluß der benachteiligten Gruppen führen. Trotzdem bleibt die Frage relevant: Handlungsbedarf ist erkannt und gefordert worden und selbst allgemein als einflußreich angesehene externe Entwicklungsinstitutionen haben Veränderungen trotz Drucks und Zusage der politischen Entscheidungsträger des Landes nicht durchsetzen können.

Wo sind die Ansatzpunkte? Was sind die Erfordernisse institutioneller Veränderungen?

Auch ZINGELs Referat wirft diese Frage, wenn auch in einem anderen Zusammenhang, auf: ist in Anbetracht der Komplexität, der weitreichenden und oft nicht überschaubaren Wirkungen und der hohen administrativen/institutionellen Anforderungen nicht Vorsicht geboten bei verzichtbaren Eingriffen in Marktabläufe, wie Verbrauchersubventionssysteme zu einem erheblichen Teil sie darstellen? Wie ZINGEL zeigt, haben schon die Länder Südasiens Schwierigkeiten, solche Systeme zielgerecht einzusetzen; um wieviel problematischer ist der Einsatz dieser Instrumente dann in afrikanischen Ländern. Dies ist kein Plädoyer für entwicklungspolitisches "Laisser-faire", sondern soll die Notwendigkeit betonen, bei knappen Ressourcen besonders im administrativen/organisatorischen Bereich staatliches Handeln auf Bereiche höchster Priorität zu lenken, d. h. auf die Gestaltung günstiger institutioneller und infrastruktureller Rahmenbedingungen.