



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.*

Heidhues, F., Einschenck, G.: Schlussfolgerungen für die Agrar- und Entwicklungspolitik. In: von Blanckenburg, P., de Haen, H.: Bevölkerungsentwicklung, Agrarstruktur und Ländlicher Raum. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 22, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1986), S. 519-534.

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE AGRAR- UND ENTWICKLUNGSPOLITIK

von

Franz HEIDHUES und Günther WEINSCHENCK,

Stuttgart

1. Einführung

Die uns aufgetragene Aufgabe ist bei der Komplexität der Problemkreise und der Vielzahl der im Zusammenhang damit diskutierten Fragen ein schwieriges Unterfangen. Hinzu kommt, daß in den Referaten und Diskussionen nur wenige Lösungsvorschläge angeboten wurden und die treffendsten Schlußfolgerungen in zahlreichen Fällen weiterführende offene Fragen sind. Aber auch dies sind wichtige Ergebnisse, wenn sie zu neuen Denk- und Forschungsansätzen führen.

Vorauszuschicken ist, daß bei dieser Tagung zwei grundlegend unterschiedlich gelagerte Problemkreise behandelt wurden. Im Rahmen der Industrieländer Landwirtschaft, Agrarstruktur und ländlicher Raum bei stagnierender oder abnehmender Bevölkerung, im Bereich der Entwicklungsländer dagegen die Rolle des Agrarsektors und ländlichen Raumes bei starkem Bevölkerungswachstum. Die Themenkreise treffen sich in der Frage, in der wir die Kernproblematik dieser Tagung sehen: Wie können bei unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung die Ansprüche an die Ressourcen mit deren Verfügbarkeit in Einklang gebracht werden? Es geht um die alte Frage nach dem Gleichgewicht eines sozialen Systems, das schon bei den Klassikern im Mittelpunkt der Diskussion stand und seitdem eine zentrale Frage der Ökonomie geblieben ist, welche z.B. die Diskussion zwischen Neoklassikern und Keynesianern weitgehend beherrscht.

Im Zusammenhang der im Rahmen dieser Tagung behandelten Fragen geht es nicht um ein Gleichgewicht im statischen Sinne, sondern es kann sich nur um ein dynamisches Gleichgewicht handeln, das wir definieren wollen als ein Gleichgewicht im Sinne einer harmonischen Entwicklung, die mindestens drei Anforderungen genügen muß:

- i) Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Menschen zu jedem Zeitpunkt. Dies schließt ein: Ernährung, Gesundheit, Wohnung, Kleidung und Ausbildung.
- ii) Beschäftigung aller, die arbeiten können und wollen.
- iii) Langfristige Erhaltung der Ressourcengrundlage, wobei die Langfristigkeit über die gegenwärtig Lebenden hinausgeht und die Verantwortung für die zukünftigen Generationen einschließt.

Im Verlauf des Entwicklungsprozesses können Kräfte wirksam werden, die das gesellschaftliche System vom Pfad der harmonischen Entwicklung im oben definierten Sinne wegführen. Zu diesen Kräften gehört das Bevölkerungswachstum, das im Mittelpunkt dieser Tagung steht. Auf der anderen Seite werden Anpassungsprozesse ausgelöst, die sich vor allem über den technischen Fortschritt und die Veränderung der Ressourcenverfügbarkeit vollziehen. Der Anpassung des Systems werden durch zahlreiche Hemmfaktoren Grenzen gesetzt. Auslösende Faktoren, Anpassungsprozesse und Hemmfaktoren sind durch komplexe Beziehungen wechselseitig abhängig. Das erklärt auch, warum im Rahmen dieser Tagung neben der Bevölkerungsentwicklung eine Vielzahl von anderen Fragen behandelt worden ist.

Unsere Hypothese, die wir den im folgenden zu diskutierenden Schlußfolgerungen zugrunde legen, lautet:

Die im Entwicklungsprozess wirksamen endogenen Steuerungsmechanismen reichen allein nicht aus bzw. wirken zu langfristig, um ein Mindestmaß an gleichgewichtiger Entwicklung im oben definierten Sinne zu garantieren.

Wenn sich diese Hypothese bestätigt, leitet sich daraus ein exogener Handlungsbedarf ab. Er richtet sich auf zahlreiche Bereiche. Wir werden uns auf diejenigen begrenzen, welche auf dieser Tagung diskutiert wurden, d.h. auf bevölkerungs-, entwicklungs-, agrar- und umweltpolitische Maßnahmen. Während die Hypothese den Überlegungen über Maßnahmenbereiche in Industrie- und Entwicklungsländern zugrundegelegt wird, sind die Probleme äußerst unterschiedlich. Daraus ergibt sich, wie unten zu zeigen sein wird, auch unterschiedlicher Handlungsbedarf.

2. Bevölkerungswachstum und Agrarentwicklung in Entwicklungsländern

2.1 Problemstellung

Das Kernproblem für weite Teile der Dritten Welt ist die Beantwortung der Frage, ob der Pflug den Wettlauf mit dem Storch gewinnen kann (KÜTTER). Die Dramatik der sich schon abzeichnenden Entwicklung kam sehr deutlich im Referat von HERBORN zum Ausdruck, wenn er fragt: Wird Bangladesh mit einer Bevölkerung von heute 100 Millionen Menschen wirklich die in den nächsten 15 Jahren hinzuwachsenden 60 Millionen Menschen ernähren können? Wird das Land jährlich eine Million neue Arbeitsplätze schaffen können? In einem etwas weiteren Rahmen muß man fragen, ob für Bangladesh und andere Länder mit hoher Bevölkerungsdichte und schlechter Ressourcenausstattung die Malthus'sche Katastrophenlösung vermieden werden kann. Diese Fragen zu stellen und auf ihre Dringlichkeit hinzuweisen, sollte man nicht mit "aufgeregter Dramatisierung" des Bevölkerungswachstums abtun. Daß die Hungerproblematik auch durch andere Faktoren bedingt ist, die nicht übergangen werden dürfen, wie insbesondere mangelnde Verteilungsgerechtigkeit, ist sicherlich richtig. Ebenso wenig darf es aber eine Tabuisierung des Bevölkerungsproblems und der Bevölkerungsplanung geben; es geht um die richtige Gewichtung. Daß in der Diskussion dieser Fragen Afrika in den Vordergrund getreten ist, ist aufgrund der Bevölkerungs- und Produktionstrends in dieser Region verständlich.

Unterstrichen wird die Bevölkerungsproblematik noch durch die schon sichtbar werdenden negativen Auswirkungen des Bevölkerungsdrucks auf Arbeits- und Flächenproduktivität. Wie BRANDT generell und JAKOB für Honduras zeigt - und was ebenfalls für weite Teile Afrikas südlich der Sahara gilt - hat zunehmender Bevölkerungsdruck zur Verkürzung der Brachezeit, zur Nutzung marginaler (Hang)-Flächen und zu schweren ökologischen Degradierungsprozessen geführt. Daß es regional große Unterschiede gibt, zeigt KREUL am Beispiel Zambia's mit einem noch größtenteils ungenutzten Produktionspotential. Ob Wanderungen größeren Ausmaßes aus den dichtbevölkerten, ressourcenarmen Ländern in die Regionen mit hohem Produktionspotential eine Lösung darstellen, muß noch bezweifelt werden. Ethnologische, sozio-kulturelle, politische und wirtschaftliche Faktoren setzen hier Grenzen.

Ansatzpunkte zur Lösung der hier skizzierten Problematik liegen für die Mehrzahl der Entwicklungsländer einmal im Bereich der Bevölkerungspolitik, zum anderen in der Steigerung der Agrarproduktion unter Erhaltung der ökologischen Stabilität und der Schaffung von Beschäftigung in landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Bereichen.

2.2 Bevölkerungspolitik

Bevölkerungsentwicklung und ihre Ursachen, insbesondere das schnelle Absinken der Sterberaten bei konstanten bzw. nur langsam fallenden Geburtenraten seit 1950 mit der Folge stark steigender Bevölkerungswachstumsraten ist von BIRG diskutiert worden. GRIGG und KÖTTER wenden sich der Frage zu, welche Lehren wir aus den Erfahrungen der Frühphasen der Industrialisierung der heutigen Industrieländer ziehen können. Dabei weist GRIGG in einem Vergleich der heutigen Entwicklungsländersituation mit den europäischen Ländern im Stadium der frühen Industrialisierung auf die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin. Gemeinsam ist bei den Situationen

- ein hoher Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen an der Gesamtbevölkerung
- hohe Geburten- und Sterberate und
- geringe Nahrungsproduktion/Kopf.

Den wesentlichen Unterschied sehen beide in der Höhe der Bevölkerungswachstumsrate. Während die jährliche Bevölkerungswachstumsrate in Europa nie 2 % überschritten hat, liegt sie in der Dritten Welt mit wenigen Ausnahmen nicht unter 2 %.

Einen Schritt weiter geht KÖTTER, indem er fragt, warum das Problem der Überbevölkerung in Europa nicht das gleiche Ausmaß erreicht hat wie in der Dritten Welt. Die Antwort sieht er (neben den größeren Auswanderungsmöglichkeiten nach Nordamerika und einer endogenen Bevölkerungsregulierung in Form von Heiratsbeschränkungen) im wesentlichen darin, daß der medizinische Fortschritt in die Gesellschaften der Dritten Welt exogen hereingetragen worden ist, bevor sie sich mit Agrar- und industrieller Revolution auf den Ansturm neuer Nachfrager nach Nahrung und Beschäftigung vorbereiten konnten.

Wichtige Bestimmungsfaktoren des generativen Verhaltens traditioneller Gesellschaften Afrikas und ihre Beeinflußbarkeit sind von Frau GÜRGEN

angesprochen worden. Diese Überlegungen zeigen, daß Fruchtbarkeit eine dominierende Rolle im Wertsystem afrikanischer Stammesgesellschaften spielt, und Bevölkerungsplanungsprogramme nur dann Aussicht auf Erfolg haben können, wenn sie traditionelle Normen ausreichend integrieren. Im übrigen sind endogene Anpassungsprozesse kaum angesprochen worden, was darauf hindeutet, daß auch die Tagungsteilnehmer von der Wirksamkeit endogener Anpassungsfaktoren nicht sehr überzeugt zu sein scheinen.

Die Diskussion der Instrumente richtet sich auf exogen initiierte Maßnahmen zur Fruchtbarkeitsreduzierung, allen voran Bildungsprogramme, die sich insbesondere auf Frauen und Mädchen richten müssen (HEINBUCH und von BLANCKENBURG). Bessere Bildung wirkt sich über hinausgeschobenes Heiratsalter, erweiterte Arbeitsalternativen (zur Rolle als Hausfrau und Mutter), höhere Ansprüche an die Lebensqualität und verbesserten Zugang zu Maßnahmen der Familienplanung aus. Daneben sind Familienplanungsprogramme, die trotz aller Skepsis einen bedeutenden Beitrag zum Rückgang der Fruchtbarkeit leisten, von besonderer Bedeutung. Dabei erfordern die Identität der Zielgruppen (Frauen und Mütter) wie auch der enge Zusammenhang zwischen Ernährung, Gesundheit und Kindersterblichkeit eine enge Koordinierung von Familienplanungs- mit Ernährungs- und Gesundheitsprogrammen (GÖRGEN und HEINBUCH/von BLANCKENBURG). Außerdem müssen aus Effektivitäts- als auch ethischen Gründen die Betroffenen überzeugt werden, sich an diesen Maßnahmen aktiv zu beteiligen.

Die Frage der ethischen Legitimität direkter exogener Einflußnahme auf generatives Verhalten wirft WILKENS auf. Er betont, daß Familienplanungsmaßnahmen sich an den Leitsätzen der internationalen Menschenrechtskonvention messen lassen müssen, nach der das Recht, über die Zahl der Kinder zu entscheiden, auf den Grundrechten der Freiheit, Verantwortlichkeit und Informiertheit beruhen muß. Dies ist von zahlreichen internationalen Konferenzen und Gremien bekräftigt worden. Wie aber Freiheit und Verantwortlichkeit zu definieren sind, bedarf sicherlich weiterer Diskussion, insbesondere auch mit den Betroffenen in den Entwicklungsländern.

Daß Bevölkerungspolitiken und Familienplanungsmaßnahmen, die Zwangsmaßnahmen vorsehen, mit dem Grundrecht der freien Entscheidung zur Fortpflanzung unvereinbar sind, ist bei allen Verantwortlichen weltweit weitgehend unumstritten (WILKENS), auch wenn sich nicht alle Länder daran

halten. In welchem Ausmaß Anreiz- und Sanktionsmaßnahmen ethisch legitim sind, ist dagegen Gegenstand heftiger Diskussionen. WILKENS schließt sich hier Max Wingen an, der sagt, daß "es gilt, eine solche Rahmenordnung und solche organisatorischen Bedingungen in Gesellschaft und Wirtschaft zu schaffen, daß die Verfolgung der individuellen Interessen der einzelnen Paare bei ihrem generativen Verhalten an die Erfüllung eines demographischen Allgemeininteresses gebunden ist, daß mit anderen Worten die einzelnen gerade dadurch, daß sie höchst "eigennützig" Interessen zu befriedigen suchen, zugleich - auch ohne das in der Regel bewußt anzustreben - in ihrem generativen Verhalten zu der Kinderzahl beitragen, die im Blick auf das Wohl der Gemeinschaft erstrebenswert erscheint".

Zwei Fragen bleiben hier unbeantwortet:

- 1) Diese Aussage beruht auf der Hypothese, daß bei steigendem Lebensstandard und verbesserten Rahmenbedingungen (geringere Kindersterblichkeit, höhere Lebenserwartung, bessere Altersversorgung) die Geburtenrate zurückgeht. Ist diese im wesentlichen für den westlichen Kulturkreis geltende Hypothese auf völlig andere Kulturkreise übertragbar?
- 2) Was soll geschehen, wenn es nicht möglich ist, die Rahmenbedingungen genügend schnell und im erforderlichen Ausmaß zu verbessern? Zwingen möglicherweise untragbare Entwicklungen zu mehr Sanktionen, als den obigen Grundsätzen entsprechen würde?

2.3 Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Das zweite Gebiet entwicklungspolitischen Handlungsbedarfes liegt im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion und ländlichen Entwicklung. Die Auswirkungen hohen Bevölkerungswachstums auf landwirtschaftliche Betriebssysteme, ökologische Stabilität, institutionellen Rahmen und Außenhandel ist von GRIGG, KÖTTER, BRANDT, ADELHELM, WEBER, BASLER und LORENZL diskutiert worden.

Die wichtigsten Schlußfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Erhebliche Produktionssteigerungen werden notwendig sein (KÖTTER). Wenn auch globale Verfügbarkeitsrechnungen kein so dramatisches Bild ergeben, hat FISCHER gezeigt, daß es regional und besonders für einzelne Länder zu äußerst kritischen Situationen kommen wird. Die Notwendigkeit

interner Nahrungsproduktionssteigerungen im traditionellen Sektor ist unumstritten (KÖTTER). Der Blick auf die Trends und zahlreichen Untersuchungen bestätigen, daß Nahrungsproduktionszuwächse von mindestens 3 bis 4 % p.a. für Schwarz-Afrika erforderlich sein werden, wenn die Produktion mit dem voraussichtlichen Bedarf Schritt halten soll. Auf die begrenzte Möglichkeit der Entwicklungsländer, durch starke Ausdehnung der Exportproduktion Einkommen und Beschäftigung zu schaffen, weist BASLER hin: geringe Verflechtungs- und Multiplikatoreffekte, Marktgrenzen bei Primärprodukten, Weltmarktrisiko bei einseitiger Exportstruktur und ungünstige Terms of Trade-Entwicklungen sowie Probleme der internen Verteilungsmechanismen der Exporterlöse mahnen zur Vorsicht. Wie aber Innovationen dort, wo landwirtschaftliche Produkte die einzigen Verkaufs- und Exportprodukte sind, finanziert werden sollen, bleibt unbeantwortet. Die Beurteilung der Frage 'Export- oder Nahrungsproduktion' bedarf sicherlich sorgfältiger Differenzierung. Komparative Kostenvorteile, Devisenbedarf wie auch das Funktionieren der internen Verteilungsmechanismen für die Exporterlöse entscheiden im Einzelfall darüber, in welchem Ausmaß die Exportproduktion Nahrungsverfügbarkeit und Entwicklung fördern kann.

2. Während die Produktionssteigerung über Flächenausdehnung in der Vergangenheit eine große Bedeutung insbesondere in Afrika und Teilen Südamerikas gehabt hat, ist zu erwarten, daß in Zukunft die Produktionsintensivierung eine größere Rolle spielen wird, insbesondere in den dicht bevölkerten Regionen Asiens und Afrikas. Die Steigerung der Produktionsintensivierung ist der schwierigere Weg im Vergleich zur Flächenexpansion und wird mehr Zeit erfordern: technische Neuerungen müssen entwickelt und an die Landwirte herangebracht werden, dies erfordert Forschung, Ausbildung, Training sowie Aufbau und Stärkung von Institutionen; ein zweifelloser schwieriger und langwieriger Prozess.

3. Es besteht ein dringender Bedarf, verbesserte technologische Lösungen insbesondere für ökologisch labile und benachteiligte Gebiete zu entwickeln. ADELHELMS Untersuchung laufender Vorhaben der GTZ, die eine starke Orientierung auf die günstigeren Klimazonen offenlegt, bestätigt diese Forderung. Ebenso zeigt der immer wiederkehrende Hinweis auf das ökologische Landbauprojekt Niabysindu in Ruanda, daß für trockenere Regionen offenbar noch keine Lösungsansätze existieren. Dabei wird dem Ausgleich von Produktionseffizienz und Ökologie unter dem Gesichtspunkt

langfristiger Ressourcenstabilität vermehrtes Gewicht zukommen. ADELHELM faßt das unter dem Begriff "standortgerechte Landwirtschaft" zusammen.

Die Beantwortung der Frage, was standortgerecht ist, bedarf sicherlich noch weiterer Diskussion. Die Aussage, daß standortgerechte Landwirtschaft in Entwicklungsländern ein ausgewogenes Ökosystem beinhalten muß, ist wohl eine zu einfache Übertragung westlicher Vorstellungen. Wie verschiedene Diskussionen hier (wie auch auf der diesjährigen Konferenz der International Association of Agricultural Economists in Malaga) gezeigt haben, kann auch eine ökologisch vollkommen verarmte Landschaft hohe Produktivität und langfristige Ressourcenstabilität gewährleisten. Die intensiven Reisanbaugebiete Javas mögen als Beispiel genügen. Für das Konzept einer standortgerechten Landwirtschaft ergibt sich daraus die Schlußfolgerung, daß natürliche Gegebenheiten, wirtschaftliche Erfordernisse sowie ethische und ästhetische Faktoren bestimmen, was unter standortgerechter Nutzung zu verstehen ist. Das wird nicht zuletzt von der Bevölkerungsdichte, dem Pro-Kopf-Einkommen und der Pro-Kopf-Nahrungsproduktion abhängen.

4. Die institutionellen Rahmenbedingungen (Forschung, Beratung, Vermarktung und ländliches Finanzwesen) spielen eine entscheidende Rolle im Prozeß des Technologietransfers. Selbsthilfe und Partizipation sind dabei wichtige Organisationsprinzipien. Diese Fragen haben einen breiten Raum in der Diskussion eingenommen. WEBER hat die Bedeutung der standortgerechten angewandten Forschung in den Entwicklungsländern selbst betont. Dabei muß jedoch auf die unzureichende Forschungskapazität und die mangelnde Ausstattung mit Ressourcen für die Forschung in Entwicklungsländern hingewiesen werden, aber auch auf den geringen Anteil der Ausgaben für Agrarforschung in der bilateralen Entwicklungsförderung der Bundesrepublik. Forschungsaufgaben sind Investitionen mit hohem Risiko und langen Ausreifungszeiten und erfordern sicherlich langfristige Kontinuität, gerade dort, wo Lösungen der technischen wie auch der ökonomischen und sozialen Probleme nicht in Sicht sind.

Auf die Bedeutung von Beratung und Vermarktung weisen die Referate von BECKER und LORENZL hin. Der Beratung kommt, gerade in Gesellschaften mit geringer Alphabetisierungsrate, eine wichtige Mittlerfunktion zwischen Landwirten und Forschungsinstitutionen zu. Gemessen am sachlichen Mitteleinsatz und der Qualität des Personals scheint zahlreichen Regierungen

die Bedeutung der Beratung nicht bewußt zu sein.

Als dritter Bereich innerhalb der Institutionen stellt das Vermarktungswesen häufig einen Engpaßbereich dar. Die Vermarktungsinstitutionen in vielen Entwicklungsländern sind nicht in der Lage, die Produktionsmittel zur rechten Zeit dort zur Verfügung zu stellen, wo sie benötigt werden, und die vermarktbareren Überschüsse effizient abzusetzen. Die durchweg schlechten Erfahrungen mit staatlichen und para-staatlichen Vermarktungsorganisationen und teilweise auch mit genossenschaftlichen Organisationsformen haben eine Rückbesinnung auf den privaten Handel mit seinen Vorteilen der Flexibilität, Effizienz und Anpassung an lokale Strukturen eingeleitet. Im Vermarktungsbereich wird es darauf ankommen, durch vermehrten Wettbewerb, Verbesserung der Marktposition der kleinen Landwirte und Förderung der Infrastruktur die Effizienz zu erhöhen.

Ein Bereich, der in den Referaten und Diskussionen dieser Tagung wenig angesprochen wurde, ist das ländliche Finanzwesen. Besonders in den vorwiegend auf Subsistenz ausgerichteten Produktionssystemen ist die Liquidität der Landwirte häufig nicht ausreichend, um sich mit Produktionsmitteln für eine Produktionsperiode auszustatten. Viel weniger noch reicht sie dazu aus, Investitionen zu finanzieren. Zugang zu Kredit ist für einen breit angelegten Innovationsprozess unabdingbar. Eigenständige, sich selbst tragende Kreditinstitutionen sind in der Mehrzahl der Entwicklungsländer eine Seltenheit. Die meisten ländlichen Finanzierungsinstitutionen leiden unter niedrigen Kreditrückzahlungsquoten, hohen Kosten und zunehmender staatlicher Einflußnahme, die ihre organisatorische und finanzielle Autonomie stark einschränkt. Sie sind fast immer von Subventionen durch den Staat oder ausländische Geber abhängig.

Diese Abhängigkeit hat eine Reihe von Ursachen. Neben der geringen Rückzahlungsdisziplin ist hier die Zinspolitik von entscheidender Bedeutung. Niedrig festgesetzte Zinsen bei gleichzeitig hohen Kosten, wie sie bei der Kreditvergabe an viele Kleinlandwirte anfallen, müssen zu Verlusten für die Finanzinstitutionen führen. Zusammen mit den hohen Kreditausfallraten bringen sie eine schnelle Erosion der Kapitalbasis und den Verlust der Eigenständigkeit der Finanzinstitutionen mit sich. Hier wird die Wechselwirkung zwischen landwirtschaftlicher Preispolitik und institutioneller Entwicklung besonders deutlich. Durch ein Niedrighalten der Agrarpreise werden Produktionsanreize vermindert. Um dem entgegenzuwirken,

werden Kompensationsmaßnahmen wie Subventionierung der Kreditvergabe notwendig, was die eigenständige Entwicklung von ländlichen Finanzinstitutionen unmöglich macht.

Bei der zukünftigen Gestaltung des ländlichen Finanzwesens muß stärker als bisher berücksichtigt werden:

- eine realistische Zinspolitik in Verbindung mit Korrekturen der landwirtschaftlichen Preispolitik;
- Förderung der Ersparnismobilisierung, um die finanzielle Eigenständigkeit der Institutionen zu verbessern. Dabei wird der informelle Kreditbereich, insbesondere lokale Spargruppen und Kreditvereine, eine größere Rolle zu spielen haben.

5. Adäquate wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, die ausreichende Anreize für Produktionssteigerungen bieten, sind notwendige Voraussetzung breiter Akzeptanz technologischer Neuerungen. Auch in diesem Bereich muß die Forschung die Grundlagen für sinnvolle Veränderungen liefern, die insbesondere im Rahmen des Politikdialogs anzustreben sind. Die Schwierigkeiten eines erfolgreicherer Politikdialogs liegen nicht zuletzt darin begründet, daß oft Auswirkungen institutioneller und wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf wichtige Makrogrößen, insbesondere Budget und Zahlungsbilanz, nicht bekannt sind.

6. Die Möglichkeiten, durch landwirtschaftliche Aktivitäten im Rahmen ländlicher Entwicklung das Beschäftigungsproblem zu lösen, sind begrenzt. KÜHNEN hat auf die ökonomischen, sozialen und politischen Grenzen einer höheren Beschäftigungsintensität hingewiesen. Auch im Vermarktungsbereich ist, wie die Diskussion des Referats von LORENZL zeigte, kein bedeutendes Beschäftigungspotential zu erkennen, abgesehen von den indirekten Wirkungen einer effizienteren Vermarktung auf die Produktion. Nichtlandwirtschaftlichen Sektoren wird bei der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere in den dicht bevölkerten Ländern Süd- und Südostasiens, eine zunehmende Bedeutung zukommen. Darauf läuft auch das dezentrale ländliche Regionalentwicklungskonzept hinaus, das Frau WÜLKER vorgestellt hat. In ihm spielen Klein- und Mittelstädte mit Entwicklung von Handwerk und Kleinindustrie die zentrale Rolle, die auch den Sog in die Ballungszentren bremsen sollen.

3. Bevölkerungsentwicklung und Agrarstruktur in Industrieländern

Die Industrieländer scheinen - gemessen an ihren Problemen - auf einem anderen Stern zu liegen. Hier hat der Klapperstorch das Rennen nicht gewonnen. Die soziale Stabilität des Agrarsektors wird nicht durch Mangel, sondern durch Überschuß bedroht, nicht durch eine zu langsame, sondern durch eine zu schnelle technische Entwicklung und durch das Unvermögen, sich dieser anzupassen.

Bevor wir auf die daraus sich ergebenden Probleme eingehen, möchten wir fragen, wie unabhängig die Entwicklung beider Ländergruppen eigentlich voneinander ist. Diese Frage ist hier nicht gestellt worden, sie ist auch nicht beantwortbar, wenn man von Hinweisen auf Teilprobleme absieht, die auf bestimmten Handelsverflechtungen beruhen. Trotzdem möchten wir sie stellen.

Die folgende Übersicht zeigt die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in den Nachbargebieten der Europäischen Gemeinschaft auf. Irgendwann in der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts wird es 111 Millionen Türken geben und in Nordafrika werden über 200 Millionen Menschen leben, mehr als doppelt so viele wie gegenwärtig. In diesen Ländern werden soziale Spannungen entstehen, wenn, was wahrscheinlich ist, die wirtschaftliche Entwicklung mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt hält. Glauben wir wirklich, daß diese Spannungen an den Grenzen der Europäischen Gemeinschaft haltmachen?

Wie gesagt, diese Frage ist nicht beantwortbar, trotzdem kann sie uns nicht gleichgültig lassen, weil wir alle Anstrengungen darauf konzentrieren sollten, sie gegenstandslos zu machen.

Übersicht 1:

	1983	2000	Bevölkerung im stationären Stadium	Netto-Reproduktionsrate 1 im Jahr
	Millionen Einwohner			
Türkei	55	65	111	2010
Nordafrika ohne Ägypten	52	66	196	2015-2025
Ägypten	45	63	113	2015

Rückläufige Bevölkerung und sinkende Pro-Kopf-Nachfrage

Im Jahr 2030 wird es im Bundesgebiet noch etwa 36 Millionen Deutsche geben. Die Wohnbevölkerung wird bei einem Ausländeranteil von etwa 12 Millionen auf 48 Millionen Einwohner gesunken sein.

Da die Zahl der Erwerbspersonen zunächst noch ansteigt und erst nach 1990 rascher zu sinken beginnt, wird es kaum gelingen, die Arbeitslosigkeit abzubauen. "Bei Wachstumsraten von 2 % bis zum Jahre 2000 würde die Zahl der Erwerbslosen bis 1988/89 auf 3,9 bis 4 Millionen steigen und auch danach nur allmählich abgebaut werden" (von URFF). Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln sinkt nicht nur, weil die Bevölkerung abnimmt, sondern weil darüber hinaus die Pro-Kopf-Nachfrage wegen der Veränderung der Altersstruktur sinkt (von ALVENSLEBEN und VIERHEILIG).

Während das Absatzpotential zurückgeht, halten die technischen Fortschritte und die Rationalisierungstendenzen unverändert an. Die herrschenden Rahmenbedingungen zwingen die Einzelbetriebe dazu, vorhandene Kapazitäten voll zu nutzen und jede sich ergebende Wachstumschance wahrzunehmen (SEUSTER). Lediglich beim Übergang zum Nebenerwerb ergeben sich Extensivierungsmöglichkeiten (SEIBERT).

Auf dieser Tagung sind vornehmlich einzelne Folgen dieser Entwicklung behandelt worden:

- der Rückzug der Landwirtschaft aus benachteiligten Gebieten (WAGNER/MÜLLER-LIST),
- die Veränderungen der Sozialstruktur in den Dörfern (PLANCK und DENZINGER),
- die Auswirkungen auf die Umweltbelastung (BRÜSSE),
- die Auswirkungen auf die Finanzierung der sozialen Sicherung (HAGEDORN).

Wir haben diese und fast alle anderen Themen mit der leidenschaftslosen Werturteilsfreiheit besprochen, die gestandenen Sozialwissenschaftlern nach traditioneller Auffassung wohl ansteht. Die Begrüßungsrede unseres Vorsitzenden und der Festvortrag von G. SCHMITT haben jedoch erkennen lassen, daß hier ein Wandel der Auffassungen zu erwarten ist, wie er im übrigen durch Popper schon lange eingeleitet wurde. Werturteilsfreiheit ist schwer aufrechtzuerhalten, wenn der gesellschaftliche Konsens über

die Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit abnimmt.

In einer Überflußgesellschaft mit einer in zunehmenden Maße gefährdeten Umwelt ist die Priorität der traditionellen Ziele wirtschaftlich-technischer Entwicklung fragwürdig geworden. Allokationseffizienz und Produktionssteigerung mit dem Streben nach Verteilungsgerechtigkeit als einziger und zudem noch schwacher Nebenbedingung sind als ausschließliche Ziele wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Tätigkeit nicht mehr aufrechtzuerhalten.

THOROE hat am Beispiel der regionalen Strukturpolitik deutlich gemacht, wie sehr die alten Leitbilder verschwimmen. Künftig werden wir in unseren Analysen und den daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen in zunehmendem Maße die Ziele mitbedenken müssen. Die Zielstruktur wird multidimensional, und zumindest in bezug auf die Gewichtung der Komponenten einer multidimensionalen Zielstruktur wird es keine eindeutigen Zielvorgaben geben.

An die Stelle von Minimalkostenlösungen für vorbestimmte Zielsituationen tritt die Ermittlung und Analyse wünschenswerter Entwicklungsverläufe oder, wie es in der Gelehrtensprache der Ökonomen heißt, "Verfahrensrationalität" ersetzt die "Zweckrationalität". Offen bleibt, wer und wie die Ziele bestimmt werden sollen. THOROE hat vorgeschlagen, die Bestimmung der Ziele dem Marktmechanismus zu überlassen.

Wir fürchten, das gerade leistet der Marktmechanismus nicht. In der Diskussion zum Referat von THOROE wurde deutlich, daß die aufkommende Ziel-diskussion auf die Unzufriedenheit mit der Entwicklung zurückzuführen ist. Die unerwünschte Entwicklung ist zwar durch falsche Eingriffe beeinflußt und verstärkt worden, aber man muß bedenken, daß die falschen Eingriffe ihrerseits auf die Unzufriedenheit mit der durch den Marktmechanismus gesteuerten Entwicklung zurückzuführen sind.

Der Marktmechanismus, ergänzt von marktkonformen Veränderungen der Rahmenbedingungen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, ist ein wichtiges - vielleicht das wichtigste - Instrument zur Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele. Für die Suche nach diesen Zielen ist er ungeeignet. Nach welchen Grundsätzen Wissenschaft bei der Formulierung wünschenswerter Ziele verfahren soll, ist eine zur Zeit noch offene Frage, der

sich die neuere politische Ökonomie mit nach unserer Auffassung nur begrenzt verwendbaren Ergebnissen zugewandt hat.

Wissenschaft darf sich nicht dazu verleiten lassen, die Wahlchancen der Politiker zu erhöhen, indem sie deren Zielvorgaben berücksichtigt, in der Hoffnung, auf diese Weise die Akzeptanz ihrer Vorschläge zu erhöhen. Sie muß nach unserer Auffassung vor allem "rationale Utopien" denken, wenn sie ihrer Rolle in der Gesellschaft gerecht werden will. Zur Erläuterung soll versucht werden, die Problematik knapp darzustellen, die gemeinsame Wurzel der hier behandelten Einzelthemen ist.

Übersicht 2 faßt die Problematik zusammen, die sich aus Bevölkerungsrückgang und abnehmender Pro-Kopf-Nachfrage auf der einen Seite und anhaltender technischer Fortschrittsrate auf der anderen Seite ergibt.

Die Zieldiskussion konzentriert sich auf die folgenden Fragen:

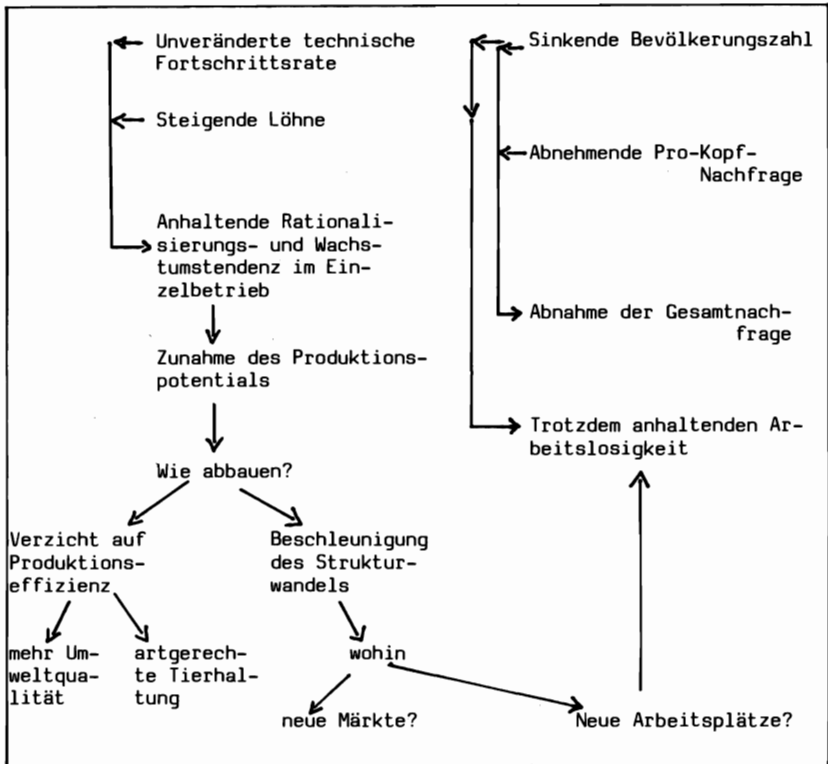
1. Wie soll die Einschränkung der Produktion vorrangig erfolgen,
 - a) durch Rückzug der Landwirtschaft auf den Kern der europäischen Agrarlandschaft, oder
 - b) durch Verringerung der speziellen Intensität bei weitgehender Beibehaltung einer raumdeckenden Landwirtschaft?
2. Wie sollen die bei Einschränkung der Produktion unvermeidlichen Einkommenseinbußen ausgeglichen werden und für welchen Personenkreis?

Erst wenn diese Fragen beantwortet sind, lassen sich die wirtschaftspolitischen Instrumente, die zum Einsatz kommen müßten, bestimmen, um die in den Antworten zum Ausdruck kommenden Zielen so rational wie möglich zu erreichen.

Wenn man die auf die Beseitigung von Überschüssen ausgerichtete Zieldiskussion im Lichte des Gesamtthemas dieser Tagung, insbesondere vor dem Hintergrund der Fallstudien aus den ärmsten Entwicklungsländern betrachtet (HERBORN), so leuchtet die moralische Verflechtung zwischen beiden Ländergruppen auf.

Vor allem die ärmsten Entwicklungsländer und die Industrieländer sind weniger durch ihre tatsächliche Wirtschaftsbeziehung als durch den Wi-

Übersicht 2: Schematische Darstellung der agrarpolitischen Problemstruktur bei rückläufiger Bevölkerung und anhaltenden technischen Fortschritten



derspruch zwischen Hunger und Überfluß und die Forderung nach seiner Überwindung miteinander verbunden. Dieser Widerspruch ist kaum jemandem erklärbar, der die Grenzen der Anpassungsmöglichkeiten nicht kennt, die durch menschliche, politische und institutionelle Unvollkommenheiten gesetzt sind.

Die Forderung nach einer "fairen Welt", in der es gleichgültig ist, an welchem Ort oder zu welcher Zeit man lebt, die Rawls in seinem berühmten Buch "The Theory of Justice" erhebt, wird vermutlich ein ferner

Wunschtraum bleiben. Er geht soweit über alle denkbaren Realisierungschancen hinaus, daß man ihn selbst in die Kategorie der "rationalen Utopien" nur schwer einordnen kann. Wenn wir jedoch "bescheidener", lediglich ein "bißchen mehr Verteilungsgerechtigkeit" fordern und die Erreichung eines dynamischen Gleichgewichts im Sinne einer harmonischen Entwicklung, die wir eingangs beschrieben haben, für alle Länder zum Ziel erheben, dann nähern wir uns der operationalen Basis soweit an, daß man von einer "rationalen Utopie" sprechen kann, an deren Realisierung es sich zu arbeiten lohnt.