

Diebold, Peter

Article — Digitized Version

FAO-Weltleitplan: Wegweiser einer internationalen Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Diebold, Peter (1968) : FAO-Weltleitplan: Wegweiser einer internationalen Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 6, pp. 335-342

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133855>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FAO-Weltleitplan — Wegweiser einer internationalen Agrarpolitik

Dr. Peter Diebold, Berlin

Die schnelle Vermehrung der Weltbevölkerung erfordert eine weit größere Zuwachsrate der Lebensmittelerzeugung, als sie in der Vergangenheit zu verzeichnen war. Der Rückstand in der landwirtschaftlichen Produktion Asiens, Afrikas und Südamerikas kann schon in den nächsten Jahrzehnten zu einem Lebensmitteldefizit führen, das auch von den technisch und wirtschaftlich fortgeschrittenen Lebensmittelüberschußländern nicht mehr gedeckt werden kann. Ein Geburtenrückgang ist in nächster Zeit nicht zu erwarten, obwohl Ansätze einer Politik zur Geburtenkontrolle in einigen Ländern wie Indien, das besonders von Überbevölkerung bedroht ist, zu erkennen sind. Aber selbst bei einer zukünftigen drastischen Änderung des Geburtenrends würde infolge des Bevölkerungszuwachses der nächsten Jahrzehnte eine Hungersnot nur vermieden werden, wenn die landwirtschaftliche Produktivität erheblich gesteigert wird.

ANALYSE DES WELT-AGRARSEKTORS

Besorgt über diese Entwicklung haben die Teilnehmer auf dem Welternährungskongreß 1963 in Washington gefordert, eine umfassende Untersuchung über die Ursachen und das Ausmaß der Welternährungssituation vorzunehmen. Daraus sollte ein folgerichtiges Aktionsprogramm abgeleitet werden, das als Grundlage für eine aufeinander abgestimmte Agrarpolitik aller beteiligten Länder dienen soll. Die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) erklärte sich bereit, diese Aufgabe zu übernehmen, und mit Zustimmung der 12. FAO-Mitgliederkonferenz 1965 wurde ein Projekt unter dem Titel „Indicative World Plan for Agricultural Development“ (Weltleitplan für landwirtschaftliche Entwicklung) offiziell in Angriff genommen.

Obwohl die Dringlichkeit der Ernährungslage den Anlaß zur Ausarbeitung des Weltleitplans gab, befaßt sich dieser nicht nur mit der Lebensmittelerzeugung, sondern versucht, die Ursachen der zu geringen Agrarproduktion aufzudecken und Vorschläge für eine

grundlegende Änderung der landwirtschaftlichen Struktur zu machen. Die traditionelle Agrarstruktur, die durch ungünstige Betriebsgrößen und Besitzverhältnisse, archaische Betriebsformen und niedriges technisches Niveau der Betriebsführung gekennzeichnet wird, kann nur durch Agrarreformen, technische Beratung, finanzielle Unterstützung der Landwirte und umfassende Investitionen verbessert werden.

Einer Transformierung der ungeschulten und wirtschaftlich schwachen Kleinbauern, die hauptsächlich für ihren eigenen Bedarf produzieren, in fortschrittliche, marktorientierte Landwirte, stehen eingewurzelte menschliche Gewohnheiten und Traditionen entgegen. Sie sind weit größere Hindernisse als etwa das mangelnde Wissen, wie landwirtschaftliche Verbesserungen technisch am besten durchgeführt oder die finanziellen Mittel dazu beschafft werden können. Den Möglichkeiten, die strukturellen und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, um die technische und betriebswirtschaftliche Kapazität zu steigern, wird in dem Weltleitplan besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Man versucht, auch ein funktionsfähiges organisatorisches Konzept für die Verbesserung der Agrarstruktur zu entwickeln. Der Weltleitplan will die Grundlagen einer Wirtschaftspolitik vorzeichnen, die für eine angestrebte Produktionssteigerung auch die entsprechende Erweiterung des Marktes verwirklicht. Es sind die bekannten *circuli vitiosi* zu durchbrechen, deren einer durch die geringe Kaufkraft gekoppelt mit der niedrigen Arbeitsproduktivität wirtschaftlich schwacher Bevölkerungsteile entsteht und ein anderer durch die Steigerung der Exportgüterproduktion hervorgerufen wird, deren Absatzbedingungen sich durch ein wachsendes Überangebot ständig verschlechtern.

PROJEKTIONSMODELLE

Der Gedanke, einen indikativen Leitplan auf der Basis von quantitativen Projektionen der Produktion, des Konsums, des Handels landwirtschaftlicher Pro-

dukte und sämtlicher daran beteiligter Faktoren bis zum Jahre 1985 aufzustellen und zu errechnen, ist nicht neu. Er entstand aus den Bemühungen, die die FAO seit geraumer Zeit auf die Projektionen wichtiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse verwandt hat, die in zwei Bänden dem Ausschuß für landwirtschaftliche Erzeugung (Committee on Commodity Problems) 1966 vorgelegt wurden.¹⁾ Man beschränkte sich nicht auf die Empfehlungen des Welternährungskongresses, nur eine Untersuchung der gegenwärtigen Situation vorzunehmen, sondern entschloß sich, einen Plan auszuarbeiten, aus welchem sich detaillierte Richtlinien zur Orientierung einer weltweiten Agrarpolitik entwickeln lassen.

Methodisch sind die früheren Untersuchungen auf verschiedenen Nachfrage- und Produktionsfunktionen aufgebaut. Bei variierenden Einkommens- und Preiselastizitäten und unter Annahme gewisser Wachstumsraten der Bevölkerung und des Bruttosozialprodukts können die zu erwartenden Nachfrage- und Produktionssteigerungen ermittelt werden. Als Ausgangspunkt der Projektionen wurde der Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1963 genommen. Sowohl die Ausgangsperiode von 1961-63 als auch die Projektionsjahre 1975 und 1985 wurden in den Leitplan übernommen. Mit diesem Material, das wesentlich komplexer ist, als es hier dargestellt werden kann, hatte die FAO bereits eine Grundlage, die für die Entwicklung eines gesamtwirtschaftlichen Wachstumsmodells, wie es der Leitplan vorsieht, von großem Nutzen war.

ERGÄNZENDE REGIONALE UNTERSUCHUNGEN

Außer den schon existierenden Studien über einzelne Erzeugnisse werden noch zehn regionale Untersuchungen in der Art des geplanten weltweiten Modells durchgeführt. Diese sollen später zusammengefaßt und zu einem einzigen weltwirtschaftlichen Modell aggregiert werden.

Die Regionen Asien (Länder östlich von West-Pakistan), Naher Osten, Afrika und Lateinamerika sind in Subregionen unterteilt worden. Die Studien über den Nahen Osten, Westafrika, Ostafrika, westliches Lateinamerika und Südasien liegen bereits in provisorischer Form vor. Die Forschungen über die übrigen Regionen sind so weit fortgeschritten, daß sie im Laufe dieses Jahres fertiggestellt werden. Die industriellen Kernländer wurden nicht mit in die Untersuchung einbezogen; es werden nur solche makroökonomischen Faktoren berücksichtigt, die die landwirtschaftliche Entwicklung der unterentwickelten Länder beeinflussen. Um zu relevanten Aussagen zu kommen, unterscheidet man zwischen Zone A, den Ländern mit einer annähernd freien Marktwirtschaft,

und Zone B, die die wirtschaftlich zentralgelenkten Länder des kommunistischen Blocks umfaßt.²⁾

Die regionalen Wirtschaftsstudien und — zu einem späteren Zeitpunkt — der Weltleitplan fußen auf Untersuchungen der wichtigsten Determinanten des Wirtschaftswachstums unter besonderer Berücksichtigung des Agrarsektors und des Bevölkerungswachstums, die anhand der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und Analysen nationaler Entwicklungspläne vorgenommen werden. In den subregionalen Modellen sind verschiedene Wachstumsziele angenommen worden. In den Untersuchungen wird versucht, das Wachstum des Pro-Kopf-Konsums an Lebensmitteln, die Einkommenselastizitäten einzelner Agrarprodukte sowie die qualitative und quantitative Verbesserung der Ernährungs- und Exportstruktur zu schätzen. Die Studien enthalten außerdem Vorschläge, wie das Ziel verbesserter Ernährung erreicht werden kann, sowie Schätzungen der eventuellen Handelslücke. Auf einer weiteren Stufe der Studie wird innerhalb des provisorischen Rahmenplans die wirtschaftliche Dynamik der Subregion analysiert. Dabei werden die Auswirkungen verschiedener Veränderungen von Faktoren wie der Investitions-Ertragskoeffizienten, der Nachfrageelastizitäten, der Exportmöglichkeiten und anderer Variablen aufgezeigt, die die Entwicklung der nationalen wie auch internationalen Wirtschaft wesentlich beeinflussen.

WELTLEITPLAN IN MATRIXFORM

Um zu einer Gesamtanalyse auf weltwirtschaftlicher Basis zu kommen, also dem eigentlichen Weltleitplan, wird eine Matrix aufgestellt, die mit den Daten aus den subregionalen Untersuchungen gefüllt wird. Hierin sollten sich dann die Auswirkungen feststellen lassen, die sich durch Richtungswechsel des Güterflusses und des Investierungskapitals im Hinblick auf Veränderungen der Wirtschaftspolitik in den verschiedenen Ländern, Subregionen und Regionen ergeben.

Das Wachstum der Wirtschaft läßt sich global im Wachstum des Bruttosozialprodukts ausdrücken, gleichgültig, ob es nun ein Land, eine Region oder die ganze Welt betrifft. Zur Analyse der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts muß dieses aber in seine Komponenten zerlegt werden. Das geschieht entweder nach Produktions- oder nach Verteilungskategorien. Nach ersterem Prinzip kann das Sozialprodukt landwirtschaftlichen Ursprungs und nicht-landwirtschaftlichen Ursprungs unterschieden werden.

Der Agrarsektor wird in die kommerzielle und in die selbstversorgende Landwirtschaft unterteilt, da für die Entwicklungsländer kennzeichnend ist, daß ein bedeutender Teil der in der Landwirtschaft Tätigen fast ausschließlich für den Eigenbedarf arbeitet. Nach

¹⁾ Agricultural Commodities-Projections for 1975 and 1985, volumes 1 and 2 — Committee on Commodity Problems, 41st Session — FAO, Rome, October 1966. (Besonders beachtenswert: Methodological notes and statistical Appendix in volume 2).

²⁾ Indicative World Plan for Agricultural Development — Note by the Director General — Conference FAO Document October 1966.

diesen Unterteilungen ist dann eine ins einzelne gehende Aufteilung in verschiedene Produktionsparten, z. B. Getreide, Milchprodukte, Fleischprodukte usw., vorgesehen, die bei den Länder- und Regionalmodellen noch viel detaillierter ist.

Die Erzeugung von Produktionsmitteln für die Landwirtschaft ist von solcher Bedeutung, daß sie ebenfalls in Kategorien oder selbst nach Einzelprodukten unterteilt wird. Veränderungen der Komponenten des Bruttosozialprodukts wirken fördernd, hindernd oder sind ohne Einfluß auf einzelne oder auf sämtliche Wirtschaftssektoren und ihre Sparten. Um diese Beziehungen feststellen zu können und sie in zukünftige Erwartungen zu projizieren, werden Wirtschaftskoeffizienten errechnet, nach denen sich Wirtschaftstrends bestimmen lassen. Dabei versucht man, sich nach Möglichkeit auf empirisch ermitteltes Datenmaterial der Gegenwart und Vergangenheit zu stützen. Ofters muß man jedoch zu Schätzungen greifen, wenn statistisches Material nicht oder nur unzureichend vorhanden ist.

KOEFFIZIENTEN UND FUNKTIONEN DES LEITPLANS

In den Leitplan gehen darüber hinaus eine Reihe von Koeffizienten und Funktionen ein, von denen nur einige genannt werden sollen:

- Investitions-Ertragskoeffizient (Input-Output).
- Konsumfunktion, die für den privaten und öffentlichen Verbrauch und weiter für einzelne Produkte ermittelt wird.
- Bruttosparfunktion, ebenfalls unterteilt in privates und öffentliches Sparen.
- Exportfunktion; der Export kann dabei durch verschiedene Teilgrößen ausgedrückt werden, etwa durch das Verhältnis landwirtschaftlicher Exporte gesamter oder einzelner Produktionszweige zu der landwirtschaftlichen Produktion als Ganzes oder einzelner landwirtschaftlicher Produkte.
- Importfunktion, durch die die landwirtschaftlichen Konsum- oder Investitionsgüterimporte zu dem entsprechenden Gesamtkonsum bzw. den Gesamtinvestitionen in Beziehung gesetzt werden.

Nachdem Exporte, Importe, Sparquote und Investitionen dem Bedarf entsprechend in einzelne Sparten unterteilt und spezifiziert worden sind, lassen sich durch die Koeffizienten die Handels- und Kapitallücken bestimmen, die durch Manipulationen der entsprechenden Parameter in Einklang gebracht werden müssen. Die Zahl der Parameter ist je nach Bedarf beliebig groß. Sie richtet sich u. a. nach dem Vorhandensein und der Qualität des Datenmaterials. Folgende Parameter wurden in den meisten regionalen Untersuchungen benutzt:

- Export
 - a) landwirtschaftlicher
 - b) nicht-landwirtschaftlicher Güter

- Importe von Verbrauchsgütern
 - a) für den Privatkonsum
 - b) für die öffentliche Hand
- Importe von halbfertiger Ware
- Importe von Kapitalgütern
- Investitionen in verschiedene Wirtschaftssektoren, beim landwirtschaftlichen Sektor mit detaillierter Unterteilung.

SCHWIERIGE DATENBESCHAFFUNG

Das Material, das nötig ist, um ein so komplexes Modell wie den Weltleitplan aufzustellen, ist sehr umfangreich und schwierig zu beschaffen. Alle Daten einer ins Detail gehenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für sämtliche Länder des Weltleitplans, deren Zahlungsbilanzen sowie Entwicklungspläne werden benötigt. Das, was sich anhand von konkretem Zahlenmaterial feststellen läßt, genügt zwar, um ein statisches Bild der Produktions- und Investitionsfunktionen, des Bevölkerungswachstums und des Verbrauchs vorzuzeichnen. Es gibt aber nicht genügend Hinweise auf den Einfluß soziologischer und politischer Faktoren, struktureller Wandlungen sowie anderer nicht oder nur schwer meßbarer Variablen. Man kann nur vermuten, daß dieser oder jener Faktor hindernd bzw. fördernd war, ohne den Einfluß quantifizieren zu können. Es läßt sich z. B. abschätzen, wie die landwirtschaftliche Produktion in einer vorangegangenen Zeitperiode verlaufen wäre, wenn die Landwirte mehr Düngemittel in ihre Kulturen investiert hätten. Das sagt aber nicht aus, warum sie nicht mehr Dünger gebraucht haben. Erst die ergänzende Motivforschung könnte Antwort darauf geben, welche Mittel geeignet wären, die Landwirte zu einem höheren Düngemiteleinsatz zu veranlassen.

Die Projektion wirtschaftlicher Größen in die Zukunft aufgrund von bekannten Zeitreihen ist immer problematisch. Es ist nicht sicher, ob die bei diesen Funktionen berücksichtigten Varianten ausreichen, um die kausalen Zusammenhänge der Wachstumsprozesse zu erklären und inwieweit andere, schwer meßbare Faktoren dabei mitwirken. Je umfangreicher das Modell ist, desto wirklichkeitsferner wird es.

SCHWACHEN DES LEITPLANS

Darin liegen vor allem die Schwächen des Leitplans, die noch durch den Mangel an statistischem Material für einen großen Teil der benötigten Informationen oder, wenn vorhanden, durch deren Unzuverlässigkeit und Ungenauigkeit vergrößert werden. Irrtümer in der offiziellen Statistik einzelner Länder von über 100 % sind keine Seltenheit. Informationen über die Agrarstruktur sind oft überhaupt nicht vorhanden. Produktionsziffern von Kulturen, die teils dem Eigenbedarf dienen, wie z. B. Getreide, Mais, Hülsen- und Hackfrüchte, sind gewöhnlich ungenau oder reine

Schätzungen. Am zuverlässigsten sind Ausfuhr- und Einfuhrdaten, da hier aufgrund von Zoll- und Ausfuhrsteuern über Warenmengen genau Buch geführt wird.

Da die Vollständigkeit statistischer Daten von Land zu Land und von Region zu Region variiert, müssen bei der Aggregation der Länder- und Regionalstudien immer größere Lücken durch Schätzungen ausgefüllt oder das Modell ständig vereinfacht werden, indem weniger Parameter berücksichtigt und die Daten grober unterteilt werden. Dadurch entsteht die Gefahr, daß die Aussage des Modells irrelevant wird. Entweder multiplizieren sich die Fehler des unzureichenden Quellenmaterials der Projektionsbasis in den Voraussagen, oder die zu große Vereinfachung des Modells führt zu wenig praktikablen Ergebnissen.

ZUSÄTZLICHE EMPIRISCHE STUDIEN

Den Mitarbeitern des Weltleitplans sind diese Schwierigkeiten während ihrer Forschung deutlich geworden, und die FAO hat deshalb veranlaßt, statt der ur-

sprünglich vorgesehenen Projektionen auf der Grundlage von statistischen Übersichten auch eigene empirische Studien der die Landwirtschaft und Ernährung beeinflussenden Faktoren in den Ländern und Subregionen durchzuführen. Diese Untersuchungen befassen sich intensiv mit den strukturellen, politischen und soziologischen Problemen. Dazu gehören besonders die Agrarreform, das Erziehungs- und Ausbildungswesen, die Kredit- und Marktorganisationen, die Funktionen der Landwirtschaftsministerien und anderer öffentlicher Organe, die die Landwirtschaft betreffen.

Der Fortschritt der Entwicklungsländer hängt vor allen Dingen von der Überwindung struktureller Schwächen und soziologischer Hindernisse ab. Der Weltleitplan für die Landwirtschaft wird eine Hilfe für eine fruchtbringende Entwicklungspolitik der beteiligten Länder darstellen, soweit in ihm eine vernünftige Synthese zwischen den Wirtschaftszielen, die durch die Projektionen angedeutet werden, und den Möglichkeiten einer strukturellen, technologischen und gesellschaftlichen Veränderung erreicht wird.

Berlins Wirtschaft verdient eine realistische Betrachtung

Dr. Bernhard Skrodzki*, Berlin

Im WIRTSCHAFTSDIENST Heft 3 brachten wir ein Zeitgespräch zu dem Thema „Berliner Wirtschaft steht vor schwierigen Aufgaben“. Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Schütz, Dr. Wilhelm Giel und Hans G. Schilder äußerten sich zu Problemen der Wirtschaftspolitik in Berlin. Nach Veröffentlichung der Diskussionsbeiträge erreichte uns eine Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, die sich besonders mit dem Beitrag von Hans G. Schilder „Neue Ideen sind nicht gefragt“ kritisch auseinandersetzt. Wir veröffentlichen nachstehend die Stellungnahme der Kammer in dem Bestreben, damit zur Klärung der Standpunkte in den Auseinandersetzungen um die Berliner Wirtschaft beizutragen.

Die grundlegenden Tatsachen, welche die Lage Berlins bestimmen, haben sich nicht geändert und dürften sich bis zur Wiedervereinigung unseres Vaterlandes kaum ändern. Wer sich mit den Problemen Berlins befaßt, muß davon ausgehen, daß die Stadt eine politische Aufgabe ist. Die politische und wirtschaftliche Existenz sind aber untrennbar miteinander verbunden. Man muß die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik deshalb als Mittel der Politik betrachten. Nur so gewinnt man richtige Maßstäbe, die leider den Autoren mancher Veröffentlichungen fehlen.

Als sich die Westmächte vor zwanzig Jahren mit der Einführung der Westmark entschieden, ihre Position in Berlin zu verteidigen, und es zur ersten Spaltung

der Stadt kam, ging es auch darum, für die Lebensfähigkeit des freien Teils Berlins zu sorgen. Wer Bilanz ziehen will, muß deshalb davon ausgehen, was in dieser Beziehung erreicht werden konnte.

KEINE FALSCHEN MASSSTÄBE!

Immer wieder wird Berlin mit der alten Reichshauptstadt verglichen. Das ist ein falscher Maßstab; denn heute lebt die Stadt unter grundlegend anderen Bedingungen. Es braucht nur auf den Verlust der Erträge aus den Hauptstadtfunktionen für Staat und Wirtschaft sowie auf die Trennung vom Hinterlande hingewiesen zu werden. Diese Situation setzt Grenzen, die sich auch mit neuen Ideen nicht überwinden lassen.

*) Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer zu Berlin.