ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fasbender, Karl

Article — Digitized Version

FAO-Leitplan: Rahmen einer internationalen Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fasbender, Karl (1970) : FAO-Leitplan: Rahmen einer internationalen Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 6, pp. 357-360

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134132

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FAO-Leitplan
Rahmen einer internationalen Agrarpolitik

Karl Fasbender, Hamburg

Die Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) [1]) verabschiedete auf ihrer 15. Mitgliederkonferenz im November 1969 ihren Beitrag für die zweite Entwicklungsdekade. Mit dem Indikativen Weltleitplan für landwirtschaftliche Entwicklung (IWP) [2]) liegt erstmals eine detaillierte Untersuchung über die gegenwärtigen und künftigen Probleme des Agrarsektors vor.

Klare Ziele

Laut Konferenzbeschluß hat der Weltleitplan die Aufgabe, Wegweiser einer internationalen, in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eingebetteten Agrarpolitik zu werden. Alle nationalen und internationalen Maßnahmen zur Herstellung eines Gleichgewichtes zwischen Bevölkerungsanstieg und Lebensmittelerzeugung sollten erfaßt werden. Ziele und Richtlinien für Produktion, Verbrauch und Handel sollen tatsächlich zu verwirklichen und mit den allgemeinen Wirtschaftszielen vereinbar sein.

Im Juni dieses Jahres wird der Weltleitplan auf dem Zweiten Welternährungskongreß in Den Haag als Diskussionsgrundlage zur Erstellung von Aktionsprogrammen dienen. Dieser kluge Schachzug könnte verhindern, daß der Plan wie zahlreiche Stellungnahmen zur Entwicklungspolitik schnell zu den Akten gelegt wird.

Aufgliederung

Der Leitplan erstreckt sich auf eine dreiundzwanzigjährige Untersuchungsperiode mit 1975 als erstem und 1985 als zweitem Stichjahr. Basisjahr ist 1962 als der Durchschnitt der Jahre 1961 bis 1963. Um zu realistischen Aussagen zu gelangen, wurden die Länder in die Zonen A, B und C unterteilt. Zone A umfaßt die Marktwirtschaften der westlichen Welt, Zone B die Zentralverwaltungswirtschaften des kommunistischen Blocks. Im Mittelpunkt des IWP stehen die Untersuchungen über die Staaten der Zone C, d. h. 64 Entwicklungsländer. Analysiert wird dabei sowohl die Entwicklung einzelner Produkte, z. B. von Milch und Eiern, als auch die verschiedener Regionen, z. B. des Nahen Ostens und Lateinamerikas. Die sich hieraus ergebenden Daten werden dann in einer Gesamtanalyse, dem eigentlichen Weltleitplan, zusammengefaßt.

Aufgaben der Landwirtschaft

Trotz der starken Stellung des Agrarsektors in den Entwicklungsländern kann dieser seine gesamtwirtschaftlichen Aufgaben nicht erfüllen. Der Grund dafür ist vor allem in der Vernachlässigung der Landwirtschaft gegenüber der forcierten Industrialisierung zu sehen.

Soll die Agrarwirtschaft nicht länger Hemmschuh für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bleiben, muß ihr Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1962 bis 1985 um jährlich 3,1 % und der Bruttowert der Produktion um jährlich 3,5 % steigen. Das Makromodell, auf dem der IWP beruht, unterstellt dabei einen Anstieg des gesamten BIP zwischen 4,9 % und 5,9 % (bisher 3,8 % bis 4,8 %).

Der Weltleitplan nennt fünf Hauptaufgaben, deren Lösung das vordringliche Ziel der Agrarpolitik sein muß [3]):

[1]) Food and Agriculture Organisation of The United Nations mit Sitz in Rom.

[2]) Provisorial Indicative World Plan For Agricultural Development, FAO, C 69/4, August 1969, Vol. 1, 2, 3 (844 S.).

[3]) IWP, Vol. 3, S. 2 ff.

Karl Fasbender, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Entwicklungspolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Er beschäftigt sich mit Fragen der Agrarpolitik in Entwicklungsländern.

☐ Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln;

☐ Qualitative Verbesserung der Ernährung;

☐ Verdienen und Einsparen von Devisen;

☐ Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft und der weiterverarbeitenden Industrie;

☐ Steigerung der Produktivität.

Das Nahrungsmittelproblem

Über die Hälfte der Bevölkerung in den Entwicklungsländern ist unter- bzw. fehlernährt. Diese Tatsache reicht allein schon aus, um aus humanitären und politischen Gründen eine Steigerung der Lebensmittelproduktion zu fordern. Hinzu kommt, daß geringe Wachstumsraten in der Nahrungsmittelproduktion gleichbedeutend mit unzureichenden Wachstumsraten der Agrarproduktion und damit auch der Gesamtwirtschaft sind. Denn der Anteil der Lebensmittel an der gesamten Produktion des Agrarsektors beträgt 85 %, und dieser produziert wiederum 29,4 % des gesamten BIP.

Im Zeitraum von 1965 bis 1985 wird die Bevölkerung um 1 Mrd. auf 2,5 Mrd. Menschen zunehmen. Dies macht eine 80 %ige Erhöhung des Nahrungsmittelangebotes notwendig, um den bisherigen Versorgungsgrad zu erhalten. Allein die durch den Einkommenszuwachs der Bevölkerung bedingte Erhöhung der Nachfrage schätzt die FAO auf 33 %. Bevölkerungs- und Einkommenseffekt zusammen ergeben eine Nachfragesteigerung von 142 %. Um das notwendige Angebot bereitzustellen, ist ein Anstieg der Lebensmittelerzeugung um 3,9 % pro Jahr erforderlich. Setzt sich aber der bisherige Trend von ca. 2,7 % fort, so bedeutet dies eine Angebotssteigerung von lediglich 84 %. Der jetzige unzureichende Versorgungsgrad würde sich kaum verändern.

Die Vorschläge zur Vermeidung einer derartigen Situation und zur Ausweitung der Produktion umfassen alle Bereiche, von der Finanzierung bis zum Marketing, von der Vergrößerung der Anbauflächen bis zur Forschung, von der Ausbildung bis zum Aufbau von Organisationen. Da die Einzelvorschläge nicht neu sind, kann man sich mit der Feststellung begnügen, daß die FAO Wachstumsraten von 3,5 % für die Agrar- und Lebensmittelproduktion für notwendig und realisierbar hält.

Die qualitative Verbesserung der Nahrung, besonders die Behebung des Proteinmangels, erfordert insbesondere eine Erhöhung von tierischen Nahrungsmitteln. So wird die Nachfrage nach Fleisch beispielsweise bis 1985 jährlich um 4,2 %, nach Milch um 4,8 % und nach Eiern um 4,9 % steigen. Realisierbar hält die FAO Produktionssteigerungen für Fleisch von 4,1 %, für Milch von 2,9 % und für Eier von 4,8 % [4]). Das verbleibende Produktionsdefizit muß vorläufig durch Importe ausgeglichen werden.

Das Zahlungsbilanzproblem

Um die für den Aufbau der Entwicklungsländer notwendigen Importe zu finanzieren, sind Devisen in größerem Umfang als bisher notwendig. Für die Entwicklungsländer ergibt sich daraus vor allem die Notwendigkeit, ihre Exporte zu steigern. Mit einem Anteil von 43 % am Gesamtexport kommt dem Agrarsektor dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Darüber hinaus können durch die Bereitstellung von Importsubstituten, insbesondere von Nahrungsmitteln, Devisen gespart und somit die Zahlungsbilanz entlastet werden.

Die Exportaussichten — geschätzt bis 1975 auf der Grundlage der bisherigen Produktions- und Handelspolitik der Geber- und Nehmerländer — sind aber mit Wachstumsraten von 1,8 % — verglichen mit ca. 4 % in der Periode von 1953 bis 1962 — wenig erfreulich [5]).

Die Entwicklungsländer müssen durch eine Verbesserung der Qualität ihrer Produkte ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern und durch Diversifikation ihrer Produktionsstruktur neue exportfähige Güter schaffen. Dies schließt eine intensive Erforschung der Exportmärkte und die Anwendung des modernen absatzpolitischen Instrumentariums ein. Notwendig sind ferner ein verstärkter Handel zwischen den Entwicklungsländern und eine wirksame Handelshilfe durch die Industriestaaten. Denn nur im Rahmen einer „konzertierten Aktion" ist das hochgesteckte Ziel einer jährlichen Exportsteigerung von 3,4 % — wenn überhaupt — erreichbar.

Um das Ziel „Einsparen von Devisen" zu verwirklichen, ist eine Senkung der Importzuwachsraten von bisher ca. 5 % auf 2,8 % pro Jahr notwendig. Hier sieht die FAO die Erfolgsaussichten positiver. Denn allein die Erreichung des Zieles der ausreichenden Nahrungsmittelversorgung bedeutet bis 1985 schon eine Importsubstitution von 15 Mrd. $ [6]).

Im Agrarsektor leben zwei Drittel der Gesamtbevölkerung. Aber die Produktionsbedingungen reichen nicht aus, um die Bevölkerung zu beschäftigen. Dies gilt selbst dann noch, wenn man die sog. versteckte Arbeitslosigkeit, d. h. die Beschäftigung von Arbeitskräften, die zur Bewirtschaftung der einzelnen Landwirtschaften im Grunde

[4]) IWP, Vol. 3, S. 26 ff.
[5]) IWP, Vol. 3, S. 12.
[6]) IWP, Vol. 3, S. 42 ff. und S. 60 f.

völlig überflüssig sind, nicht berücksichtigen würde.

Beschäftigungsniveau und Produktivität

Die schnell wachsende Agrarbevölkerung vergrößert das Problem ständig. Von 1962 bis 1985 wird sie von 935 Mill. auf 1388 Mill. Menschen gestiegen sein. Dies bedeutet, daß auch die Arbeitslosenzahl weiter zunehmen wird.

Eine Lösung ist nur über die Erhöhung der Produktivität möglich. Dies scheint auf den ersten Blick zwar paradox, da auf diese Weise zusätzlich Arbeitskräfte freigesetzt werden. Doch die Produktivitätssteigerungen ermöglichen auch eine verstärkte Kapitalbildung und die vermehrte Bereitstellung von Agrarprodukten für die weiterverarbeitende Industrie. Und damit wird auf längere Sicht auch die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen ermöglicht. Die Erhöhung der Produktivität erfordert die Steigerung der Ernteäufigkeiten und Ernteerträge je Hektar. Dies setzt u. a. eine intensivere Nutzung des Bodens und der Wasservorräte, hochleistungsfähiges Saatgut, verstärkte Mechanisierung, bessere Düngung, die Beseitigung des Ausbildungsmangels und den Abbau der gesellschaftlichen Hemmnisse voraus. Inwieweit das beschäftigungspolitische Ziel dabei realisiert werden kann, läßt sich nur schwer voraussagen. Bisher fehlen die zur Beurteilung notwendigen Daten. Möglich erscheint lediglich die tendenzielle Aussage, daß durch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in der weiterverarbeitenden Industrie und durch die Schaffung der für die Landwirtschaft notwendigen Infrastruktur das Problem gemildert wird [7]).

Internationale Agrarpolitik notwendig

Die Erfüllung der genannten Aufgaben setzt vor allen Dingen die Koordination aller Entwicklungsanstrengungen voraus. Nationale Entwicklungspläne sind notwendig, um die Prioritäten für den wirtschaftlichen Aufbau zu setzen und so die optimale Allokation der Ressourcen zu gewähr-

7) IWP, Vol. 3, S. 13 ff. und S. 50 f.

leisten. Internationale Entwicklungspläne sind erforderlich, um die Entwicklungshilfe der Industriestaaten sinnvoll zu koordinieren und eine rationale Arbeitsteilung zwischen den Entwicklungsländern untereinander und auch zwischen den Entwicklungs- und Industriestaaten zu gewährleisten.

Die zur Realisierung der genannten Ziele notwendigen Mittel sind gewaltig. Nach Angaben der FAO müssen die jährlichen Ausgaben im Zeitraum von 1962 bis 1985 verdreifacht werden, d. h. von 8387,9 Mill. $ auf 26 347,3 Mill. $ (gerechnet zu Preisen von 1962).

Die Investitionsausgaben müssen sich bis 1985 auf insgesamt 112 465 Mill. $ kumulieren. Hiervon sind ca. die Hälfte in Asien und ca. ein Viertel in Südamerika zu tätigen. Diese Angaben beziehen sich jeweils nur auf den Agrarsektor. Nicht eingeschlossen sind Ausgaben für flankierende Maßnahmen, z. B. für die Bildung und Ausbildung der Agrarbevölkerung. Allein zu diesem Zweck sind im genannten Zeitraum finanzielle Mittel in Höhe von 1,9 Mrd. $ aufzubringen.

Aussagewert begrenzt

Hauptansatzpunkt der Kritik ist das unzureichende statistische Material. Informationen über die Agrarstruktur fehlen meist völlig. Produktionsziffern sind oft reine Schätzungen. Fehlerquellen bis zu 100 % sind keine Seltenheit [8]). Daran können auch die zusätzlichen empirischen Studien der FAO nur wenig ändern. Problematisch sind selbst die Grundannahmen des IWP über die Entwicklung der Bevölkerung und des Bruttoinlandsproduktes. Denn noch heute gibt es Länder, die selbst ihre gegenwärtige Bevölkerungszahl nicht genau kennen. Die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes ist nicht einmal in den entwickelten Ländern für einen Zeitraum von über 20 Jahren mit einiger Genauigkeit vorauszuschätzen.

Ein weiterer Nachteil für den Leitplan ergibt sich aus der Vielschichtigkeit der untersuchten Länder. Trotz der Einteilung nach Zonen und Regionen ist ihre Heterogenität so groß, daß die Aussagen des IWP relativiert werden müssen. Auch die Tatsache, daß mit konstanten Preisen von 1962 gerechnet wird, mindert die Qualität des Leitplans. Der Preis als Ausgleichsmechanismus von Angebot und Nachfrage wird dadurch weitgehend ausgeschaltet. Die Mängel des Quellenmaterials und der unterstellten Hypothesen kumulieren sich bei der Aufstellung von Projektionen für die Angebots- und Nachfrageentwicklung. Von ihrer Qualität hängt jedoch die Aussagefähigkeit des Leitplans weitgehend ab. Was bleibt aber vom IWP übrig, wenn seine Projektionen nur grobe Anhaltspunkte, die genannten Hauptaufgaben nicht neu und die einzelnen Vorschläge bekannt sind? Ist die FAO-Arbeit mehr als eine gute, kostspielige Zusammenstellung bekannter Daten, verbunden mit dem Appell zum Handeln?

Größtes Verdienst des IWP ist die Herausarbeitung der natürlichen und sozioökonomischen Faktoren, „durch die Unterernährung, landwirtschaftliche Unterbeschäftigung, Nichtausnutzung vorhandener Ressourcen und ganz allgemein das Fortdauern der Armut bei der Landbevölkerung der Entwicklungsländer hervorgerufen werden" [9]).

Kein Instrument — sondern Rahmen

Mit der Betrachtung des Agrarsektors im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang nehmen seine Richtlinien von Teillösungen Abschied, die in der Vergangenheit zu Fehlentwicklungen und damit zur Verschwendung von Ressourcen führten. Statt dessen hebt der Leitplan Paketlösungen, die die Gesamtheit aller Probleme berücksichtigen, hervor. Dies stellt für alle an der Entwicklungspolitik beteiligten Länder und Organisationen einen Fortschritt dar. So hält Boerma es beispielsweise für möglich, daß die Wirksamkeit der FAO-Mittel um jährlich 5 % gesteigert wird. Dadurch werden innerhalb eines Jahres die Ausgaben für den IWP (4 Mill. $) wieder hereingeholt. „Es gibt nur wenige Investitionen, die solche Ergebnisse erzielen können [10])." Nicht zuletzt deshalb beurteilten die meisten Industrie- und Entwicklungsländer den Plan trotz aller Vorbehalte positiv.

Die FAO-Mitgliederkonferenz hat aber auch der Kritik Rechnung getragen. Der statistische Teil soll laufend verbessert werden. Der Plan soll nur einen groben Rahmen liefern, „aus dem politisches Handeln abgeleitet werden kann". Damit ist die FAO von ihrem ehemaligen Generaldirektor Dr. Sen abgerückt, für den Projektionen und Plan praktisch verwendbare Instrumente der Entwicklungspolitik waren. Hierdurch wird auch den Anregungen mehrerer westlicher Länder Rechnung getragen, die den indikativen Charakter des IWP stärker hervorheben wollten.

Der IWP stellt somit einen ersten wichtigen Schritt auf dem Wege zu einer internationalen Agrarpolitik dar. Ob er zu einem wesentlichen Beitrag für die zweite Entwicklungsdekade wird, hängt nicht zuletzt von den Ergebnissen der Zweiten Welternährungskonferenz ab.

---

[8]) P. Diebold: FAO-Weltleitplan — Wegweiser einer internationalen Agrarpolitik. In: WIRTSCHAFTSDIENST 1968 (48. Jg.), H. 6, S. 341 f.

[9]) „Bewässerung und Düngemittel reichen nicht aus" (Interview mit FAO-Generaldirektor A. H. Boerma). In: Handelsblatt Nr. 60 v. 26. 3. 1970.

[10]) Der FAO-Haushalt für 1970/71 hat ein Volumen von 70,5 Mill. $.