

Schmitt, Günther (Ed.); Tangermann, Stefan (Ed.)

Proceedings

Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,
No. 28

Provided in Cooperation with:

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. (GEWISOLA)

Suggested Citation: Schmitt, Günther (Ed.); Tangermann, Stefan (Ed.) (1992) : Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., No. 28, ISBN 3-7843-2542-4, Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/238710>

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.

Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.
Band 28

Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrарwirtschaft

Mit Beiträgen von

K. Arnold, Th. Apolte, A. Basler, P. von Blanckenburg, Chr. Böse,
M. Brockmeier, D. W. Bromley, K. Burger, H. de Haen, W. Grosskopf,
K. Hagedorn, A. Hartmann, M. Hartmann, Th. Hatzius, G. Haxsen, I. Heinrich,
G. Heller, D. Herbon, R. Herrmann, H. Hesse, M. Hofreither, H. Hockmann,
K.-H. Kappelmann, L. Kersten, H. Kögl, G. Kovacs, G. Jannermann,
M. Lückemeyer, W. Manig, R. Marggraf, G. Neuweiler, C. Prinz, T. R. Roe,
J. V. Schrader, P. Schenck, G. Széles, G. Viatte, K.-E. Wädekin, G. Weber,
Chr. Weiß, J. Welschhof, E. Winter, M. Wiebelt, J. Zeddies,
M. Zilahi-Szabo



Landwirtschaftsverlag GmbH
Münster-Hiltrup

1. Auflage 1992

Alle Rechte, auch die der Übersetzung, des Nachdrucks
und der photomechanischen Wiedergabe, auch auszugsweise, vorbehalten.

Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup.

Vertrieb, Auslieferung und Gesamtherstellung:

Landwirtschaftsverlag GmbH, Hülsebrockstraße 2, 4400 Münster-Hiltrup

Printed in Germany.

ISBN 3-7843-2542-4

Verkaufspreis DM 54,-

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort von Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen und Prof. Dr. S. Tangermann, Göttingen	IX
Begrüßung und Eröffnung durch den Vorsitzenden Prof. Dr. W. von Urff, Weihenstephan	XI
Grußwort des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, vorgetragen von Ministerialdirektor Dr. F. Brandkamp, Bonn	XIII
Grußwort des Niedersächsischen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Karl-Heinz Funke	XVII

AGRARHANDEL, STRUKTURANPASSUNG UND WIRTSCHAFTSREFORMEN

OECD Agricultural Policies: Domestic and International Responsibilities - A Summary von Gérard VIATTE, Director for Food, Agriculture and Fisheries, OECD, Paris	3
Structural Adjustmet within Developing Countries Prof. Terry R. Roe, Minnesota	9
Osteuropa: Systemtransformation in der Krise? von Dipl. Oec. Th. Apolte, Duisburg	25
Agrarreformen in Osteuropa von Prof. Dr. K.-E. Wädekin, Gießen	37

INTERNATIONALER AGRARHANDEL

Ernährungssicherung in Afrika - Konzepte, Erfahrungen, Bewertungsmethoden von Dr. A. Basler, Braunschweig	53
Qualität als Bestimmungsgrund für den Handel mit Ernährungsgütern von Dipl. Oec. troph. M. Brockmeier, Frankfurt/Main	65

Einfluß alternativer Wechselkursregime auf den internationalen Agrarhandel von Dr. M. Hartmann, Frankfurt/Main	77
Was erklärt die Nahrungsmittelhilfepolitik der EG? von Dipl. Ing. agr. C. Prinz, Gießen	89

KONSEQUENZEN DER URUGUAY-RUNDE

Auswirkungen des GATT auf Agrarproduktion und Agrarpolitik in den nordeuropäischen Ländern von Dr. G. Haxsen, Braunschweig	101
Bestimmungsgründe der Protektion im Agrarbereich - eine internationale Querschnittsanalyse für Weizen und Kaffee von Dipl. Ing. agr. P. Schenck, Gießen	111
Konsequenzen der Uruguay-Runde für regulierte Agrarmärkte: Simulationsergebnisse für Österreich von Univ. Ass. Mag. Chr. Weiß und Ass. Prof. Dr. M. Hofreither, Wien/Linz	123
Auswirkungen alternativer agrarpolitischer Politik-szenarien auf den internationalen Agrarhandel und die europäische Landwirtschaft von Dipl. Ing. agr. G. Weber und Dipl. Ing. agr. E. Winter, Bonn	135

BETRIEBSSTRUKTUREN

International vergleichender Überblick über die Entwicklung und Bestimmungsfaktoren des agrarstrukturellen Wandels von Dr. H. Hockmann, Göttingen	149
Agrarreform im südlichen Afrika - das Beispiel Zimbabwe von Prof. Dr. P. von Blanckenburg, Berlin	161
Off-farm Income and The Farm Household - The Case of Kenyan Smallholdings von K. Burger, Amsterdam	171

STRUKTURANPASSUNG IN OSTEUROPA

Makroökonomische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa von Prof. Dr. H. Hesse, Hannover/Göttingen	185
---	-----

Produktivität, Rentabilität und einzelbetriebliche Anpassung in landwirtschaftlichen Betrieben ausgewählter Länder Osteuropas
von Prof. Dr. J. Zeddies, Hohenheim 197

Perspektiven Osteuropas im internationalen Getreidehandel
von Dr. J.V. Schrader, Kiel 209

STRUKTURANPASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN I

Institutions and Institutional Change in National Economic Development
von Prof. D.W. Bromley, Madison 219

Structural Adjustment Programs - An Evaluation of Results
von A. Hartmann, Washington 229

Strukturelle Anpassung und landwirtschaftliche Entwicklung
von Prof. Dr. H. de Haen, Rom 241

STRUKTURANPASSUNG IN OSTEUROPA UND DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

Anpassungsdruck und Produktivitätssteigerung in rindviehhaltenden Betrieben Ungarns und der DDR
von Dr. I. Heinrich, Dr. H. Kögl, Prof. Dr. G. Széles,
Braunschweig/Kaposvar 255

Veränderungen in der ungarischen Landwirtschaft
von Prof. Dr. M. Zilahi-Szabo und Dr. G. Kovacs,
Gießen/Gödöllő 267

Strukturelle Anpassungsprozesse und Politikmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft der neuen Bundesländer
von Dipl. Ing. agr. Chr. Böse und
Dipl. Ing. agr. J. Welschof, Bonn 273

Zukunftsvorstellungen und Übergangsprobleme der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern aus der Sicht der Evolutionären Ordnungstheorie
von Dr. K. Hagedorn, Braunschweig 285

STRUKTURANPASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN II

Ordnungspolitische Voraussetzungen für nachhaltige Wirkungen von Entwicklungsprojekten
von Dr. Th. Hatzius und Dr. R. Marggraf, Heidelberg 299

Sozialer und wirtschaftlicher Wandel im ländlichen Bangladesh von Dr. D. Herbon, Göttingen	311
Wirkungsanalyse der Deregulierung am Beispiel des kenianischen Maismarktes von Dr. L. Kersten, Braunschweig	323

AGRARPOLITIK IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Die relative Bedeutung von direkten und indirekten Agrarpolitiken in Entwicklungsländern von Prof. Dr. R. Herrmann, Gießen	333
Boomende Exportmärkte und landwirtschaftliche Entwicklung: Eine allgemeine Gleichgewichtsanalyse für Malaysia von Dipl. Volkswirt M. Wiebelt, Kiel	345
Der Informationstransfer zwischen landwirtschaftlichen Forschungs- und Beratungseinrichtungen in Entwicklungsländern - Eine Organisationsanalyse am Beispiel des 'FSR' und des 'T- und V-Systems' von Prof. Dr. W. Manig, Göttingen	355

LANDWIRTSCHAFT UND AGRARMÄRKTE IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

Die Landwirtschaft im strukturellen Anpassungsprozeß auf dem Territorium der ehemaligen DDR von Prof. Dr. G. Jannermann, Rostock	365
Bedeutung der Nebenbetriebe der LPGen für die Entwicklungschancen im ländlichen Raum von Prof. Dr. W. Grosskopf und Prof. Dr. K.-H. Kappelmann, Hohenheim/Nürtingen	375
Eigenkapital- und Motivationsdefizit - begrenzende Faktoren für die landwirtschaftlichen Unternehmen Ostdeutschlands von Prof. Dr. G. Heller und Dr. Kerstin Arnold, Leipzig	387
Die Privatisierung des "volkseigenen" Vermögens in der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern von Dr. M. Lückemeyer, Bonn	393
Die Strukturanpassung an den agrarwissenschaftlichen Fakultäten und Forschungseinrichtungen in den neuen Bundesländern und Berlin von Prof. Dr. G. Neuweiler, München	403

VORWORT

Dieser Band enthält die auf der 32. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V. vorgetragenen Referate, die vom 30. September bis zum 2. Oktober 1991 in Göttingen stattfand. Diese Tagung war der "Internationalen Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrарwirtschaft" gewidmet und griff damit eine Thematik auf, die seit geraumer Zeit im Zentrum der agrarökonomischen Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Gemeinschaft und auf weltweiter Ebene steht.

Der Anlaß dieser agrarökonomischen Forschungsbemühungen ist vielfacher Natur. Zum einen und mehr vom allgemeinen her gesehen gibt die in den letzten Jahren zu beobachtende Erholung der weltwirtschaftlichen Situation, die damit verbundene Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur in den westlichen Industrie-, sondern auch in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern Anlaß, erneut über die Rolle und Bedeutung der Landwirtschaft und deren Beeinflussung in diesem Prozeß nachzudenken. Zum zweiten und nicht ohne Zusammenhang mit den zuvor genannten Entwicklungen hat sich die Überzeugung gefestigt, daß nur eine von staatlichen Eingriffen weitgehend befreite Wirtschafts- und Agrarpolitik Grundlage und Gewähr für eine Teilnahme an den wirtschaftlichen Vorteilen einer verbesserten internationalen Arbeitsteilung und damit für die erstrebte wirtschaftliche Entwicklung bieten können. Zum dritten folgt aus dieser Erkenntnis, daß nur eine Liberalisierung des Weltagrарhandels und damit einer Deregulierung der national-staatlichen Agrarpolitiken das mögliche Potential aus diesen wirtschaftlichen Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung und eines beschleunigten wirtschaftlichen Wachstums auszuschöpfen vermag, was besonders, aber gewiß nicht allein die Entwicklungsländer betrifft. Schließlich gelten die zuvor genannten Zusammenhänge auch in herausragender Weise für die Volks- und Agrarwirtschaften der Länder, die ihre Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Richtung auf eine Demokratie und eine dieser entsprechende marktwirtschaftliche Ordnung zu reformieren begonnen haben oder eine solche Reform in Zukunft erwarten lassen. Deshalb haben die politischen Umwälzungen in Osteuropa dieser Tagung ihren besondere Stempel aufgedrückt, auch wenn Form, Richtung und Ausmaß der dadurch ausgelösten gesamt- und agrarwirtschaftlichen Prozesse und deren Steuerung ganz neue, weil bisher völlig unbekannte Fragen aufgeworfen hat, die auch auf dieser Tagung nicht abschließend beantwortet werden konnten.

Der in diesen vier Aspekten angesprochene Problemkreis des sich in voller Entfaltung befindlichen Veränderungsprozesses der Entwicklung der Weltwirtschaft und der internationalen Agrarpolitik stellt somit eine ungewöhnliche Herausforderung für die agrarökonomische Forschung auf weltweiter Ebene dar, der diese Tagung Rechnung zu tragen versucht hat, auch wenn viele der hier aufgeworfenen Fragen nur eine vorläufige Antwort finden konnten. Diese Vorläufigkeit mancher Antworten und damit notwendigerweise neu aufgeworfene Fragen, die diese Tagung kennzeichnen, mögen als Aufforderungen verstanden werden, die die zukünftige agrarökonomische Forschung leiten und stimulieren werden. Gerade aber darin ist auch der wesentliche Ertrag dieses Tagungsbandes zu erkennen.

Die Herausgeber nehmen dieses Vorwort auch zum Anlaß, all jenen herzlich zu danken, die an dieser Tagung mitgewirkt haben, so vor allem den Referenten und Teilnehmern an den Diskussionen, den Leitern dieser Diskussionen und Arbeitsgruppen sowie dem Kreis von Personen, die durch vielfältige Formen der Unterstützung zum Gelingen dieser Tagung beigetragen haben. Besonders zu danken ist Frau Gerschewski und Frau Hoeft für das mühsame Schreiben und Ordnen der einzelnen Tagungsbeiträge, ohne die dieser Band nicht ermöglicht worden wäre.

Göttingen, Mai 1992

Günther Schmitt und Stefan Tangermann

Begrüßung

durch den Vorsitzenden der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
des Landbaues e.V.

Herrn Professor Dr. W. von URFF, Weihenstephan

Sehr geehrte Gäste,

liebe Mitglieder unserer Gesellschaft,

zur 32. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues heiße ich Sie auf das herzlichste willkommen. Es erfüllt unsere Gesellschaft und die Organisatoren der Tagung mit Genugtuung, daß Sie der Einladung zu dieser Tagung so zahlreich gefolgt sind, und wir auch in diesem Jahr wieder eine Tagung haben werden, die nicht nur gut besucht ist, sondern auch interessant zu werden verspricht. Das Rahmenthema und die Referenten sind dafür bereits eine Garantie.

Wir freuen uns, daß wir wieder einmal in der traditionsreichen Georg-August-Universität Göttingen zu Gast sein dürfen und daß der Präsident dieser Universität, Herr Prof. Dr. KAMP, uns die Ehre gibt, an der Eröffnung unserer Tagung teilzunehmen. Ich darf Sie, Herr Präsident, herzlich begrüßen. Wir bedauern, daß der Dekan des Fachbereichs Agrarwissenschaften, Herr Prof. Dr. GLODEK, sich wegen unvorhergesehener dringender Verpflichtungen entschuldigen mußte, haben dafür aber vollstes Verständnis.

Auch in diesem Jahr hatten wir wieder gehofft, den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten auf unserer Tagung begrüßen zu können. Bundesminister KIECHLE hat unserer Einladung nicht folgen können, was wir bedauern, aber sehr gut verstehen. In der stürmischen Phase, in der sich die Agrarpolitik, vor allem im Hinblick auf die Reformbestrebungen der EG, befindet, ist der zuständige Bundesminister, um dessen verantwortungsvolles Amt ihn wohl niemand beneidet, natürlich voll gefordert. In Vertretung von Herrn Bundesminister KIECHLE wird Herr Ministerialdirektor Dr. BRANDKAMP, den ich hiermit herzlich begrüße, ein Grußwort an uns richten.

Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen hat sich ebenfalls für die Teilnahme an der Eröffnung unserer Tagung entschuldigen lassen. Herr Minister FUNKE wird den morgigen Empfang, den die Niedersächsische Landesregierung für unsere Teilnehmer ausgerichtet hat, zum Anlaß nehmen, die Teilnehmer an dieser Tagung zu begrüßen, wofür ich ihm bereits an dieser Stelle unseren Dank aussprechen möchte.

Allen, die Gelegenheit hatten, an der letzten Tagung unserer Gesellschaft teilzunehmen, wird der Abend des zweiten Oktober unvergessen sein, als wir nach einem Empfang durch die Stadt Frankfurt um Mitternacht auf den Römerberg traten, wo sich spontan ein größere Menschenmenge versammelt hatte, um den Beginn des Tages der Deutschen Einheit zu feiern. Wir selbst hatten dadurch, daß wir unserem schon seit

langem festgelegten Tagungsprogramm eine Sonderveranstaltung anfügten, die den Problemen der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern gewidmet war, versucht, einen kleinen Beitrag zum besseren Verständnis und damit vielleicht auch zur Lösung der Probleme zu leisten, auf jeden Fall aber den Kolleginnen und Kollegen aus Ost und West eine Gelegenheit zum persönlichen Kennenlernen zu geben. Seitdem hat es viele Kontakte zwischen Kollegen aus den alten und den neuen Bundesländern gegeben, die - wie könnte es anders sein - unter dem Eindruck der enormen Probleme stehen, die sich nicht nur für die Landwirtschaft, sondern auch für die Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen in der ehemaligen DDR stellen. Wir wünschen uns, daß diese Kontakte enger werden und daß daraus ganz normale kollegiale Beziehungen entstehen. Wir freuen uns über die zahlreiche Teilnahme von Kolleginnen und Kollegen aus den neuen Bundesländern, die ich hiermit ganz besonders herzlich willkommen heiße.

Ein weiterer Willkommensgruß gilt unseren Referenten, insbesondere denen, die nicht Mitglieder unserer Gesellschaft sind, und den zahlreichen Gästen aus dem In- und Ausland, deren Teilnahme uns mit Stolz und Freude erfüllt. Wir sind zuversichtlich, daß unsere Tagung nicht nur einem fruchtbaren Gedankenaustausch innerhalb der Wissenschaft sowie zwischen Wissenschaft und Praxis dient, sondern auch einen inhaltlichen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme zu leisten im Stande sein wird.

Lassen Sie mich bereits an dieser Stelle den Organisatoren der Tagung, Herrn Prof. SCHMITT und Herrn Prof. TANGERMANN, sehr herzlich dafür danken, daß sie die Mühe auf sich genommen haben, die mit der Vorbereitung einer solchen wissenschaftlichen Tagung verbunden ist, und daß sie die damit verbundenen Aufgaben in bewährt vorbildlicher Weise gelöst haben. Wenn wir heute am Beginn einer Tagung stehen, die mit dem Thema "Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Welt-agrarwirtschaft" aktuelle Probleme von zentraler Bedeutung aufgreift und zu der eine große Zahl wissenschaftlich anspruchsvoller Beiträge vorliegen, so ist es weitgehend ihr Verdienst.

Grußwort

des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
vertreten von Ministerialdirektor Dr. Franz BRANDKAMP, Bonn

Herr Bundesminister KIECHLE hat mich gebeten, Ihnen seine besten Grüße zur 32. Jahrestagung der GEWISOLA auszurichten und der Tagung einen guten Verlauf zu wünschen. Ich schließe mich diesen guten Wünschen an und nutze gern die Gelegenheit, Ihnen einige agrarpolitische Gedankensplitter vorzutragen und alsdann Ihre neuesten Forschungsergebnisse unmittelbar aufzunehmen. Sie wissen, daß mein Haus Ihre Jahrestagungen als ein wichtiges Diskussionsforum zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik schätzt und dies stets durch aktive Teilnahme seiner Mitarbeiter dokumentiert.

Mit Ihrem diesjährigen Generalthema "Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft" haben Sie eine ausgesprochen facettenreiche, anspruchsvolle Thematik gewählt, die zugleich aus der Sicht des praktischen Agrarpolitikers sehr aktuell ist. Entscheidende agrarpolitische Weichen sind neu zu stellen. Weit über den längst zu engen nationalen Rahmen hinaus sind dabei internationale, weltweite Verflechtungen richtungweisend.

Das ist bei der geplanten EG-Agrarreform nicht anders als bei den laufenden GATT-Verhandlungen. Dies sind zwei wichtige Aktionsfelder, die derzeit in vielen Ländern im agrarpolitischen Geschäft ganz oben auf der Tagesordnung stehen. Auch wenn es bitter und für viele beklemmend ist: Wir müssen realpolitisch erkennen, daß das System der Gemeinsamen Agrarpolitik in der bisherigen Form abgewirtschaftet hat. Es führt eben nichts an der uralten Erfahrung vorbei, daß es keine Agrarpolitik gibt, die Landwirte dauerhaft von den elementaren Marktkräften abschirmen kann. Unsere wechselvollen Erfahrungen mit den vier nationalen "Marktgesetzen" in den fünfziger und sechziger Jahren sowie den dann perfektionierten europäischen "Marktordnungen", die ihrem eigentlichen Begriffsinhalt in den siebziger und achtziger Jahren zunehmend entfremdet wurden, lehren dies eindrucksvoll. Rasant steigende Haushaltsausgaben zur einseitigen Regelung der Märkte verpuffen zunehmend wirkungslos und kommen immer weniger an den Hoftoren an. Wachsende Überschüsse, so nicht länger zu finanzieren, zwingen einfach zu wirksamen Reformen oder partiellen Neuausrichtungen, - wie immer man dies hochtrabend oder schlicht bezeichnen mag.

Über die leicht welkenden Relikte einst blühender Marktordnungen hinweg, die Überschüsse produziert und Erzeugerpreise ruiniert haben, brauchen wir vor allem eine marktwirtschaftliche Neuorientierung. Die kohärenten Gesetze von Angebot und Nachfrage sowie notwendiger Arbeitsteilung und struktureller Anpassung im Gefolge des ungehemmten produktionstechnischen Fortschritts sind eben nicht dauerhaft und ungestraft einkommenslastig außer Kraft zu setzen. Wer, wie wir, angemessene Preise und Einkommen will, muß dazu angepaßte Mengen bejahen und überschüssige Kapazitäten umlenken.

Da politischer Realismus durch nichts mehr gefördert wird als durch volle Läger und leere Kassen, dürften inzwischen selbst einschneidende Reformansätze in der EG mehrheitsfähig sein. Was wir jetzt brauchen, ist eine in sich ausgewogene Agrarpolitik

der praktischen Vernunft, nicht eine radikale Wende in der Preispolitik mit hohen, ordnungspolitisch bedenklichen Ausgleichszahlungen als einzigem Ausweg. Wo Einkommen und Lebenschancen behördlich zugeteilt werden, da verkümmern unternehmerische Initiativen, wuchern Neid wie Mißtrauen und zieht Unfriede in die Dörfer ein.

Gerade die Bundesregierung hat immer wieder gefordert, die Produktion in Europa zu begrenzen und auf den tatsächlichen Bedarf der mehr als 340 Mill. EG-Bürger mit ständig steigender Kaufkraft auszurichten. Die EG kann eben nicht Jahr für Jahr 2 bis 3 % mehr Nahrungsmittel erzeugen, diese auf Halbe legen und schließlich mit ökonomisch widersinnigen Erstattungen exportieren, weil der Verbrauchszuwachs weniger als 0,5 % beträgt. Wir setzen deshalb vorrangig auf Mengenbegrenzungen, EG-Kommission und andere eher auf verminderte Preisstützungen.

Die Bundesregierung ist überzeugt, daß sich überzogene Preissenkungen vermeiden lassen, wenn nur das Instrumentarium der Mengenrückführung konsequenter angewendet wird. Wer die Mengen steuern kann, braucht sich nicht an den Preisen zu vergreifen, um die Überschüsse abzubauen. In den weiteren Verhandlungen wollen wir deshalb soviel wie möglich vom notwendigen Abbau der Stützung über direkte Mengenbegrenzungen bei Ausgleich des dadurch entstehenden Einkommensausfalls erreichen. Dabei sind wir wie die Kommission der Meinung, daß Preisgarantien und gezielte Einkommenstransfers zukünftig an Flächenstillegungen und andere Formen der Mengenbegrenzungen zu binden sind. Es geht nicht länger an, daß wir extensivieren, andere intensivieren und alle dies in falsch verstandener Solidarität finanzieren.

Wie die Reform der EG-Agrarpolitik am Ende aussehen wird, läßt sich gegenwärtig - zumindest zu Beginn dieser wissenschaftlichen Tagung mit Ihren gewiß nützlichen Anregungen - noch nicht absehen. Vorrangig ist jedenfalls eine nachhaltige Ordnung der Märkte. Dies ist zugleich die beste Preis- und Einkommenspolitik, die marktorientierten Unternehmern Perspektiven bietet. Gerade leistungsfähige Betriebe dürfen in ihrer Wettbewerbskraft nicht gefährdet werden, ganze Landstriche nicht zur musealen Landwirtschaft entarten. Wir widersetzen uns auch den von der EG vorgesehenen gestaffelten Ausgleichszahlungen nach der Betriebsgröße. Die Agrarpolitik, in Deutschland West und Ost nicht anders als in der übrigen EG, ist allen Betriebsgrößen und Betriebsausrichtungen, in ökonomisch und ökologisch gesunden Grenzen, in grundsätzlich gleicher Weise verpflichtet.

Die laufenden GATT-Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde stehen in einer entscheidenden Phase. Als weltweit größte Exportnation braucht die Bundesrepublik Deutschland mehr als alle anderen klare Spielregeln auf dem Weltmarkt. Selbstverständlich müssen die berechtigten Belange der Landwirtschaft dabei gewahrt bleiben. Mit verstärkten Anstrengungen zur Mengenbegrenzung bei vertretbarer Senkung der Preisstützung hat die EG konkrete Lösungen zum Abbau der Exportsubventionen aufgezeigt. Ein angemessener Außenschutz der Gemeinschaft ist allerdings unverzichtbar, damit nicht durch billige Einfuhren alle Mengenbegrenzungen auf dem Binnenmarkt mit seinem spezifischen, vom launischen Weltmarkt abgehobenen Preis- und Kostengefüge unterlaufen werden können.

EG-Agrarreform und GATT-Runde beherrschen das agrarpolitische Tagesgeschäft zwar voll und ganz. Dennoch gibt es zwei weitere Herausforderungen am Horizont: Den EG-Binnenmarkt und die Öffnung Osteuropas. Beide bieten der Landwirtschaft neue Chancen und Risiken, - bei den Strukturen nicht anders als auf den Agrarmärkten.

Gerade von der totalen Öffnung und Hinwendung Osteuropas nach Westen und zur Marktwirtschaft, von den jüngsten Umwälzungen in der Sowjetunion nachdrücklich beflügelt, sind starke politische und wirtschaftliche Impulse für uns hier in Westeuropa zu erwarten. Über die beifällige Bewunderung hinweg, daß mehr als 70 Jahre krasser politischer wie wirtschaftlicher Fehlentwicklungen mit Mut und Kraft der

Bürger gestoppt wurden, ist nun aktive Mitgestaltung der gewiß langwierigen Umorientierung gefragt. Landwirtschaft und Agrarpolitik sind davon, dort wie hier, keineswegs ausgenommen. Mögliche Folgerungen für die benachbarte deutsche Landwirtschaft, insbesondere im Westen mit den in Jahrzehnten scheinbar fest gefügten Leitbildern nicht ans als im Osten mit seiner umfassenden Strukturkrise, gilt es intensiver als bisher zu erforschen. Ein riesiger Informations- und Beratungsbedarf für die Praxis und alle politischen Entscheidungsträger staut sich bereits auf.

Aus der Sicht meines Hauses begrüße ich es deshalb besonders, daß sich Plenum und Arbeitskreis speziell dieser Thematik widmen. Ebenso begrüße ich es, daß sich die GEWISOLA auf ihrer nächsten Tagung in Rostock mit dem Übergang der Land- und Ernährungswirtschaft Mittel- und Osteuropas in die Marktwirtschaft befassen wird. Nachdem sich die politischen Gewitterwolken entladen haben, bedürfen die notwendigen marktwirtschaftlichen Anpassungen dringend der begleitenden ökonomischen Forschung.

Eine weitere, für die Agrar- und Entwicklungspolitik der nächsten Jahre hochaktuelle Facette Ihres Generalthemas sind die Agrarprobleme der Entwicklungsländer. Wir neigen in unserer engen, europa-zentrierten Weltsicht leicht dazu, über unseren Schwierigkeiten die völlig anders gelagerten Agrarprobleme dieser Länder, an deren Geschick wir alle kollektiv gebunden sind, zu übersehen. Während die Wohlstands- und Überflußgesellschaften Dämme errichten, um den Strom der Überschüsse an der Quelle zu stoppen, herrschen in vielen Staaten der Dritten und Vierten Welt Hunger und bittere Armut. Es sei nicht bestritten, daß auch die EG-Exporte an Nahrungsmitteln das Preisgefüge auf dem Weltmarkt irritieren und exportorientierte Entwicklungsländer benachteiligen können. Doch die Hauptursachen für die Mangelerscheinungen dürften in den Ländern selbst liegen und nur dort zu lösen sein.

Daß sich im "Jahre eins" der Deutschen Einheit die GEWISOLA am Rande des Generalthemas auch mit der Landwirtschaft der neuen Bundesländer befaßt, ist besonders begrüßenswert. Die Integration der so völlig anders strukturierten Landwirtschaft in unser bestehendes, aber durchaus dynamisches Agrarsystem hat im vergangenen Jahr begonnen, ist aber noch längst nicht abgeschlossen. Die vielfältigen, vorzugsweise ökonomischen Probleme sind keineswegs ausreichend erforscht. Vielmehr wird uns dieses Thema in Theorie und Praxis noch viele Jahre stark beanspruchen. Die Deutsche Einheit wird auch mittel- und längerfristig Bewegung in die Agrarpolitik und hier speziell in die Strukturpolitik bringen. Auf dieser Tagung wird bereits darüber zu diskutieren sein, wohin die Reise geht und welche Beiträge wissenschaftliche und praktische Agrarpolitik hierzu leisten können.

Tagungen dieser Art mit breitem und aktuellem Themenspektrum sind vorzüglich geeignet, den Blick über den eigenen Zaun zu richten, Brücken zu schlagen und die Fülle neuer Forschungsergebnisse der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ich gestehe gern, daß wir von der praktischen Agrarpolitik wiederum mit hohen Erwartungen hierher gekommen sind und gewiß die eigentlichen Gewinner dieser Tagung sein werden. Vorsorglich darf ich allerdings, damit niemand seine uns heute übermittelten Forschungsergebnisse morgen in politische Beschlüsse anmahnt, mit Heinrich NIEHAUS darauf hinweisen, daß die praktische Agrarpolitik "nicht nach wissenschaftlichen Grundsätzen betrieben werden kann."

Die Aktivitäten der GEWISOLA beschränken sich nicht auf die Veranstaltung von Jahrestagungen. So unterstützt die GEWISOLA die Thünen-Gesellschaft, die sich sehr für die Pflege des Andenkens an einen der großen Agrarökonomien engagiert: Johann Heinrich von THÜNEN. Hierzu eine gute Nachricht zum Schluß:

Aus Mitteln des Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost hat der Bundesminister der Finanzen dem BML für 1992 Mittel zur Förderung von agrar- und forsthistorischen Einrichtungen zugesagt. Möglicherweise werden noch in diesem Jahr Mittel zur Verfügung stehen. Dies hängt vom Mittelrückfluß beim Bundesminister der Finanzen ab

und wird sich in Kürze entscheiden. Dem BML wird es dadurch möglich sein, die Thünen-Gesellschaft, die sich für die Pflege des wissenschaftlichen Werkes und für das Andenken an den Agrarökonom THÜNEN einsetzt, finanziell bei ihren bedankenswerten Bemühungen zu unterstützen. Dringend notwendige Arbeiten zur Sicherung und zum Ausbau einer würdigen Thünen-Gedenkstätte auf dem Gut Tellow bei Rostock können damit finanziert werden.

Besonderer Dank gilt dabei dem frühzeitigen Engagement der GEWISOLA im Dienst dieser Sache und dem großen persönlichen Einsatz des Vorsitzenden und der Geschäftsführung. Beides hat maßgeblich dazu beigetragen, daß dies erreicht werden konnte.

Ich wünsche allen, und dies durchaus im wohlverstandenen Eigeninteresse meines Ministers und seines ganzen Hauses, eine Fülle neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse im Rahmen dieser interessanten Veranstaltung, ergiebige Diskussionen und eine insgesamt erfolgreiche Tagung.

Grußwort

des Niedersächsischen Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Herrn Karl-Heinz FUNKE

Sehr geehrte Damen und Herren,

Es ist mir eine große Freude, Sie im Namen der Landesregierung hier in Göttingen zur 32. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften willkommen zu heißen.

Mit dem für diese Tagung gewählten Thema "Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft" sprechen Sie einen Themenbereich an, der angesichts der laufenden GATT-Verhandlungen, der jüngsten Vorschläge zur EG-Agrarreform, der Öffnung nach Osten und der vielfältigen nach wie vor ungelösten Probleme in der sogenannten "Dritten Welt" von besonderer Aktualität ist.

Auch wenn sich dieser Bereich dem unmittelbaren Einflußbereich der Landespolitik entziehen, so sind sie doch von ganz zentraler Bedeutung für die Zukunft unserer niedersächsischen Landwirte.

Ob und in welcher Form sich die Landwirtschaft hier in Niedersachsen entwickeln wird, hängt in einem ganz erheblichen Maße davon ab, auf welche Rahmenbedingungen sich die EG-Partnerländer im Zuge der bevorstehenden EG-Agrarreform und den laufenden GATT-Verhandlungen einigen.

Erlauben Sie mir deshalb in diesem Zusammenhang einige Gedanken und Fragen zu den anstehenden Themenbereichen zu formulieren.

Die Notwendigkeit zu einer grundsätzlichen Neuorientierung der EG-Agrarpolitik ist unausweichlich. Darüber besteht Einigkeit. Die Gründe für eine Reform sind hinlänglich bekannt. Ich denke, ich kann es Ihnen und mir ersparen, an dieser Stelle auf Einzelheiten einzugehen.

In jedem Fall sind die zu lösenden Probleme komplexer Natur. Interessant ist, daß sich alle in der Analyse einig sind jedoch nicht in den Lösungsvorschlägen. Ausdruck der Komplexität ist die Vielfalt der Lösungsvorschläge. Das von der EG-Kommission vorgelegte Reformpaket für die Landwirtschaft ist ein solcher Vorschlag, der m.E. aber weit über das ökonomisch vertretbare, das politisch umsetzbare und administrativ machbare Maß hinausgeht. Dies bezieht sich sowohl auf Art und Umfang der vorgeschlagenen Preissenkungen als auch auf die Abgrenzungs/Ausschlußkriterien zur Marktregulierung und zum Ausgleich der Einkommensverluste.

Ich bedaure es sehr, daß im Rahmen der EG-Reformvorschläge der Extensivierung der gesamten Agrarproduktion bisher kein größeres Gewicht beigemessen wurde, bzw. sich die in diese Richtung zielenden Vorschläge bislang nur auf Teilflächen beschränken.

In meinen Augen ist die Reduzierung des Stickstoffeinsatzes über die Einführung von Abgaben oder Quoten eine geeignete Maßnahme zur Lösung aktueller agrar- und umweltpolitischer Probleme. Ein derartiges Instrument erfordert im Vergleich zu allen anderen Alternativen nicht nur einen weit geringeren Ausgleich von Einkommensrückgängen, sondern führt auch - wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen - zu einer schnelleren und gezielteren Entlastung von Umwelt und Markt.

Meine Damen und Herren, da auch Landesminister derzeit in die Pflicht genommen sind, agrarpolitische Probleme zu prüfen, hat Niedersachsen in diesem Jahr ein Pilotprojekt zur Einführung einer reduzierten Stickstoffdüngung in landwirtschaftlichen Betrieben gestartet. Das Modellprojekt soll (erstmalig) Auskunft darüber geben, wie die Praktiker auf eine Verringerung der zur Verfügung stehenden Stickstoffmenge für den gesamten Betrieb reagieren.

Die landwirtschaftliche Überproduktion der Gemeinschaft, die bislang ihr Überschüsse zu "heruntersubventionierten" Preisen auf den Weltmarkt brachte, könnten damit wirksamer abgebaut werden. Damit könnte der Weltmarkt wieder eine Marktfunktion erhalten, auf der Produkte konkurrieren und nicht - wie es zur Zeit der Fall ist -, Haushaltspläne (für Exporterstattungen). Auf diese Weise wäre auch vielen Entwicklungsländer geholfen, deren Eigenproduktion aufgrund der bisherigen verfälschten "Weltmarktpreise" erheblich behindert wurde. Diese Zusammenhänge müssen m.E. auch bei den anstehenden agrarpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden.

Gleichermaßen gilt es aber auch den Schutz unserer eigenen Landwirtschaft zu sichern; und zwar unter dem Aspekt, daß im Rahmen des GATT neben rein "ökonomischen" Gesichtspunkten auch Fragen der Umweltvorsorge in die internationalen Handelsvereinbarungen mit einfließen. Denn ich frage Sie: Wie ließe sich sonst eine effiziente Agrarproduktion mit der langfristigen Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen vereinbaren? Diesen Punkt halte ich für außerordentlich wichtig, und ich meine, er sollte in den laufenden Verhandlungen Berücksichtigung finden.

Meine Damen und Herren, auch EG-intern müssen wir uns den neuen Herausforderungen stellen, die sich aus der Schaffung des EG-Binnenmarktes und den (jüngsten) politischen Entwicklungen in Deutschland ergeben.

So stellt sich gerade für uns in der Bundesrepublik die Frage, ob durch das Zusammenwachsen beider deutschen Staaten das Leitbild des bäuerlichen Betriebes auch künftig seine Gültigkeit behalten wird oder ob es der Definition eines neuen Strukturbildes bedarf?

Ein weiterer Aspekt, bei dem alle EG-Mitgliedstaaten aufgefordert sind, ist die Erarbeitung eines Konzepts, um die bislang unkoordinierten Hilfen einzelner Länder für Osteuropa besser abstimmen zu können. Das, was sich in den letzten Wochen auf diesem Gebiet abgespielt hat, trägt dem tatsächlichen Problem nicht Rechnung (z.B. Frankreich).

Meine Damen und Herren, ich glaube mit diesen wenigen Anmerkungen deutlich gemacht zu haben, daß in einer Zeit der Neuorientierung die Politik im besonderem Maße auf die Beratung der Wissenschaft angewiesen ist. Dabei sehe ich es als Aufgabe der Wissenschaft, Wirkungszusammenhänge und mögliche Handlungsinstrumente für die von der Politik formulierten Ziele aufzuzeigen. Ich weiß, daß es zwischen Wissenschaft und Politik in einigen Bereichen "Verständigungsschwierigkeiten" gibt. Diese Feststellung sollte uns aber nicht davon abhalten, den Dialog zwischen wissenschaftlicher und praktischer Agrarpolitik immer wieder aufs Neue zu suchen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen einen erfolgreichen Tagungsverlauf.

**AGRARHANDEL, STRUKTURANPASSUNG
UND WIRTSCHAFTSREFORMEN**

**OECD AGRICULTURAL POLICIES:
DOMESTIC AND INTERNATIONAL RESPONSIBILITIES - A SUMMARY¹**

von

Gérard VIATTE, Paris

In the framework of the general theme of this annual session of the GEWISOLA, it is important to cover developed countries' policies. However, it is a difficult task to do so briefly, within the time constraints of this address. The "problématique" of agricultural policies has become increasingly complex, in terms of both objectives and instruments. Furthermore, agricultural policies are more than ever interlinked with other policies, so that the agricultural analysis and debate have a "multidimensional" character. As a consequence, the discussions are loaded with a number of preconceptions, both among various groups of the population and among countries. Whether justified or exaggerated, the sensitivity of the agricultural issue has given this sector a political acuteness which is disproportionate to its economic importance considered in "statistical" terms.

Significant progress has been made in the economic understanding of the impact of agricultural policies, both at the domestic and the international level. Orientations for the reform of these policies have been given by a large number of official and private analysts, and a certain degree of political convergence can be noticed. However, political implementation has been very slow, in particular at the international level, as evidenced by the continuing difficulties in the Uruguay Round. If the momentum for reform apparent over the last few years is lost, the economic and political problems in the agricultural sector could become explosive and create serious problems for the agricultural community itself.

In this context of uncertainty, and with a view to moving away from day-to-day detailed technical discussions on policy reform, I would like to highlight three key messages as an introduction:

1. In the agricultural sector, as in other sectors, domestic and international problems are closely interlinked. It is not possible to analyse trade issues without reference to domestic policies: this was a major conclusion from the OECD report on "National Policies and Agricultural Trade" (1987), which was the basis for the OECD Ministerial agreement on the reform of agricultural policies. In turn, the behaviour of the international market is primarily conditioned by domestic policies: to justify support and protection policies on the grounds that the international market is unstable or not representative, creates a "vicious circle". This phenomenon is better recognised today than was the case ten years ago, as is evidenced by the agreement that the Uruguay Round should deal simultaneously with the three aspects of internal support, import access and export competition. It is interesting to note that this recognition of the inter-dependence of trade policies and domestic poli-

¹ The present paper is the sole responsibility of the author, and does not necessarily represent the views of the OECD or of its Member countries.

cies applies also to other economic sectors, in particular in the so-called "new fields" of the GATT negotiations; this has had a serious impact on the nature and modalities of present international negotiations, and also raises institutional problems (e.g. the need for a better integration of the GATT with other general economic organisations).

2. Agreement has been reached in most countries and in international organisations (GATT, Punta del Este Declaration and Mid-Term Review; OECD, Communiqués of the Ministerial Council of 1987 and subsequent years) on the need to reform agricultural policies. The positive effects of reform, in particular of the progressive and concerted reduction of support and protection, on international trade and on the overall economy have been well documented (e.g. OECD, Economic Studies, no.13, Winter 1989-1990). However, the fear that such a reform would create insurmountable problems for the agricultural sector itself is probably the major factor which acted as a "brake" to the implementation of reform. Analysts and policymakers should insist more on the positive effects of reform, which would establish agriculture on a more solid economic and social basis, and would allow the sector to better respond to the future needs of our economies and societies. Of course, the adjustment process will create hardships for some, but lack of reform would have far wider negative implications for the whole sector (in fact, the present difficulties are, to a large extent, the consequence of delays in reforming policies which had given the wrong signals to farmers). Furthermore, the agricultural sector has demonstrated in the past its capacity to adjust to new economic conditions; that capacity should not be underestimated for the future. The adjustment process will also involve the sectors upstream and downstream from agriculture; these sectors must also become more efficient and competitive.
3. The adjustment of OECD agricultural policies should also be implemented with a view to maximising positive impacts for non-OECD regions. This topic will be covered by many following speakers in the Seminar, so I will not elaborate on it here. One point is essential: OECD governments should follow coherent policies vis-à-vis non-Member countries, either "South" or "East", in particular among economic, aid and trade policies.

I accept the risk of being short and simple in my presentation because we have today a far better analytical background than before. I pay tribute to the efforts of the academic community, in particular in Germany, for having contributed to an improved analysis of the economic impacts of agricultural policies. However, more analysis is required on the impact of the reform of agricultural policies on farm structure, farm incomes, land values, etc. Our own experience in OECD shows that this direction of work is far more difficult than the analysis of the impacts on production, consumption and trade. In the "structural" field, it is particularly difficult to combine a "case-by-case" approach (which has the advantage of being concrete, but which may not be representative of a more general situation), with a global approach (which is necessary for the definition of the broad lines of national policies). In any case, there is a need for strengthening the dialogue between economists, policymakers, international institutions and, above all, the farming and agro-food community. The present obstacles to the reform process make this dialogue more imperative than ever.

An objective assessment of the present situation indicates clearly that the need for reform of agricultural policies is today greater than ever (see OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991). There is no reason for complacency. Improvements in the world market situation in 1988/89 were short-

lived and due to short-term factors. We should not be diverted by accidental events or by unjustified reasons (e.g. food aid requirements in the former USSR).

Support to agriculture in OECD increased again in 1990: the PSE for the OECD as a whole reached 44 per cent (below the peak of 1987 -- 50 per cent -- but very much above the average period 1979-86 -- 37 per cent). Total transfers to agriculture from consumers and taxpayers reached an estimated total of US \$ 300 billion for the OECD as a whole -- a record level.

If policies are not changed, the existing problems will get worse:

- surpluses have already started to increase again in most OECD countries; they are forecast, according to our own estimates, to continue to increase in most cases, in particular for grains, in the OECD as a whole;
- budgetary costs will continue to escalate (e.g. within the European Community, the budget for agriculture has doubled in ten years; the 1991 budget is more than a quarter above the 1990 budget; the 1992 budget is forecast to be about 12 per cent above the 1991 budget -- and nevertheless the key market and income problems have not been solved: the statements by Messrs. DELORS and MACSHARRY do not hide this reality.); - trade tensions will further develop and the position of many exporting countries, including developing countries, will further deteriorate;
- in addition, some of the social, or so-called "political" or "non-economic" objectives will nevertheless not have been reached:
 - with present policies, support remains highly concentrated in the European Community: 80 per cent of support goes to 20 per cent of farmers; this has been known for a long time by analysts, but is now recognised by politicians!
 - the share of support effectively reaching farmers is limited, as shown by many recent studies on "transmission losses" in the European Community and the United States;
 - environmental goals are not generally reached;
 - the EC Commission has developed these arguments very forcefully in its proposals for reform -- but they are true also for other European countries, for Japan, and even for North American countries (at least for some highly supported sectors of their agriculture).

In view of these persistent problems, it is necessary to define a broad strategy, which should have a long-term perspective, but the implementation of which should start immediately. Without being exhaustive, I would highlight three elements.

1. **The basic principle of the reform of OECD agricultural policies should remain, and can only be, "greater market orientation".**

The OECD terminology of the 1987 Communiqué was clear and remains valid: "to allow market signals to influence by way of a progressive and concerted reduction of

agricultural support, as well as by all other appropriate means, the orientation of agricultural production".

The GATT terminology of the "Mid-Term Review" also provides a precise orientation for the Uruguay Round negotiations: "[The long-term objective is] to establish a fair and market-oriented agricultural trading system ... to provide for substantial progressive reduction in agricultural support and protection, sustained over an agreed period of time, resulting in correcting and preventing restrictions and distortions in world agricultural markets".

These texts are important, not simply because they emanate from international organisations but, more fundamentally, because they express the recognition by all governments that support to agriculture, more precisely support linked to output, is the main cause of the market and economic distortions described above. This represents a significant step forward compared with the political situation ten years ago. However, this does not mean that all forms of support have to be reduced. There are solid economic, social and political reasons for a new "policy mix", or a "re-instrumentation" of agricultural policies.

2. The role of direct income support

Without entering here into a discussion of the GATT Green Box, or Amber Box, I will make a few general remarks:

- there are very few forms of support which have no effect at all on production, but this is not a convincing argument against direct income support in general;
- direct income support is not a panacea;
- it is necessary to establish a typology of the various forms of direct support, classified according to their objectives, i.e.
 - 1) income stabilisation;
 - 2) minimum income support;
 - 3) structural adjustment;
 - 4) provision of public goods.

The last category is certainly the most interesting one, but also the most difficult to define and to implement. The theory of public goods has still to make progress. However, one must recognise that some of the presentations which modern society expects from agriculture cannot (yet) find a price on the market. These services have to be paid for. So far, the negative impacts of agriculture on the environment have been rather well quantified. It would be useful to attempt to quantify in a more reliable way the positive impacts of agriculture. "Paying for services" would give a positive connotation to direct payments, hence overcoming some of the objections of the farming community.

In any case, all types of direct income support would have to comply with some basic criteria, to be adjusted and weighted for the various cases mentioned above:

- transparency and accountability;
- administrative efficiency;
- not commodity-specific, in principle;

- clear definition of eligibility;
- incentives to adjustment in a dynamic perspective;
- avoid freezing existing structures, and avoid capitalisation of support.

3. Environment and rural development

"Rural development", "politique de l'espace rural", "Politik für den ländlichen Raum", "Ökosoziale Landwirtschaft", "sustainable agriculture": all these concepts are fashionable today. They reflect a new approach to agriculture, and a new order of priorities among the objectives of agricultural policies. This has to be welcome. But we should draw logical conclusions in terms of policies: a new balance among objectives requires a new balance among policy instruments. In other words, this new trend is an additional strong argument for less price support (which has not adequately reached regional and environmental objectives), and for more targeted types of support.

There is no rural development without agriculture, but the type of agriculture may need to change, and may require less resources than before, or at least not the same sort of resources. For example, "sustainable agriculture" does not mean a return to virgin soil (which would be in contradiction with the very concept of agriculture), but it may be defined as a "high precision agriculture", which requires advanced technology, and the corresponding research and training. Furthermore, this emphasis on new aspects of agriculture must also be seen in an international perspective: trade and environment is the "negotiating topic for tomorrow" and, in this context, food and agriculture will be among the sectors most concerned.

As a conclusion, I will simply quote a statement often made by the President of the Farmers' Union of New Zealand -- the only country which has significantly reformed its agricultural policy -- "there is life after subsidies". Indeed, the reform of agricultural policies is the condition for ensuring a viable future for our agricultural sectors and, more importantly, for our agricultural communities.

STRUCTURAL ADJUSTMENT WITHIN DEVELOPING COUNTRIES: THE PROBLEM OF SUSTAINING POLICY REFORM

von

Terry ROE¹, Minneapolis

Abstract

Policy reform is viewed as a political process that entails forces for the co-existence of both political and economic equilibria, although an equilibrium itself may not exist. Linkages between these forces need to be considered in a general equilibrium context, since a subsidy to one sector has been used by governments to extract resources from another. A review of the nature of interventions and their effects on the rural economy of a typical country are briefly sketched. A simple model is used to illustrate how these equilibria are lined by resources and policy instruments. An implication is that economic reform can be designed to yield a more efficient allocation of society's resources, redistribute income, and to redress the balance of political influence to a degree that could prevent an economy from reverting to its old inward oriented ways once an economic crisis is resolved.

I Introduction

Studies by BALASSA, and MITRA of country adjustments to economic shocks experienced in the 1970's and early 1980s have been supplemented by more recent country studies and their syntheses. The latter includes the synthesis of a twenty one country study on the political economy of poverty, equity and growth, directed by LAL and MYIYNT, a seventeen country study on macroeconomic policies, crisis, and growth in the long run that was sponsored by the WORLD BANK and discussed by CORDEN, and still another five volume synthesis by KRUEGER et al. (1988) of an eighteen country study of the political economy of agricultural pricing policy.² The earlier studies found that countries following policies to maintain internal market distortions in the presence of world market shocks experienced slower rates of growth than countries that followed more outward oriented economic policies. The inward oriented policies typically include policy regimes to promote import - substitution industrialization while attempting, though not always succeeding, to maintain abundant supplies of low cost staple foods to urban centers. In the short run, world market shocks tended to cause larger adverse effects on countries pursuing outward

¹ Professor, University of Minnesota. This paper was prepared for the Conference on International Agricultural Policy, Göttingen University, September 30 - October 3, 1991. Research upon which this paper is largely based was provided by a Cooperative Agreement with the Agricultural Trade Analysis Division, Economic Research Service, of the USDA. The views expressed are those of the author alone.

oriented policies than experienced by countries pursuing inward oriented policies, but the outward countries tended to recover and return more quickly to growth rates that often exceed their rates of growth before the shocks.

The more detailed studies upon which the syntheses are based have largely confirmed the results from the earlier studies, while providing additional insights into country experiences. For example, the key findings of the broader based LAL and MINYT directed effort are, for the case of poverty and equity: (a) growth in per capita income led to poverty alleviation, i.e., growth does "trickle down", (b) no obvious connection was found between changes in inequality and growth performance, (c) direct transfers and social expenditures to alleviate poverty were found not to have made any appreciable dent on poverty, and if short run success was achieved, it tended not to be sustainable. In the case of growth performance, the key findings reported are: (a) relative differences in both the efficiency and level of investment were important determinants of growth performance, (b) a country's policy regime, particularly the trade regime, was crucial to explaining differences in efficiency of investments, (c) infrastructure and policies to develop resources, including human capital, were also important, and (d) maintaining a stable monetary regime was found to be as important as investing in public goods.

These studies essentially reaffirmed the generally accepted neo-classical paradigm that technological change and capital accumulation in human, bio-physical, and mechanical capital, combined with the efficient allocation of resources to meet final demand is the key to economic growth. Moreover, Trade policy is important because it influences the degree to which international markets for final goods and services, information, and technology interact to yield a growth path along which patterns of production, investment and capacity creation are determined.

While country experiences over the recent decades have reinforced the neo-classical paradigm as a characteristic of economic growth, far less insight has been provided into how to sustain policy for attaining Pareto superior levels of economic growth. This weakness comes about because of the presence of initial conditions, market failures, and institutional structures that make reorientation of government interventions, and the process of structural adjustment to achieve an efficient allocation of a country's resources less generalizable over countries.³

The amelioration of market failure typically entails some form of collective action by groups of individuals, producer and community organization, and central government interventions to support the provision of agricultural technology, rural infrastructure, education, information, basic health and other public goods including protection of individual property rights and privately negotiated contracts, all of which serve to lower market transaction costs. Other (STIGLITZ) have noted that addressing markets failures is often hampered for the same reasons that cause markets to fail; these include the lack of human capital and inadequate public infrastructure required to identify and assess the opportunity costs of market failures, and to perform the fiscal and allocative functions required to resolve them in ways that yields the highest returns to society's resources.

However, the process of collective action needed to redress market failure often becomes miss directed. Suppose economic policy is the outcome of the collective action of interest groups seeking through the power of the state that which cannot be provided by the market alone. Then what is the nature of economic endowments, institutional structures and access to political and public authority that assures that collective

² See KRUEGER et al. (1991), Volume 1, for a synthesis of the Latin American studies. The remaining volumes are forthcoming.

action yields government interventions that are directed toward areas where markets fail as opposed to intervention in markets that otherwise are efficient in allocation resources? What mechanism assures that collective action directed to redistribute income utilizes policy instruments that minimally distort markets, such as lump sum income transfers as opposed to the control of market prices, or quantitative restrictions on trade and payment regimes? What mechanism assures that after countries have undergone structural adjustment and stabilization programs so that they can participate in international markets that collective action does not, once again, induce policy that drives a country to another economic collapse. Under such circumstances, is "government failure" more limiting to economic growth than market failure?

These questions are addressed by focusing on the direct and indirect effects of intervention on the economy of a typical developing economy. Then, a simple model is used to illustrate the factors that provide incentives for households to lobby government.⁴ The insights provided by the model are discussed on two parts. In the first part, the general role of institutions and the scope for rent seeking are discussed. In the second, focus is placed on the incentives that induce households to lobby government in their own self interest and how these incentives can be altered in ways to sustain policy reform. The co-existence of forces for economic and political equilibria motivate the discussion.

II Policy Interventions That Distort Incentives in Agriculture

Of the several studies that have focused on distorted agricultural incentives, the effort directed by KRUEGER et al. (1988) is most recent and extensive. The syntheses of the eighteen country studies found direct rates of protection for agricultural export products averaging - 11 percent per year over the period 1975 to 1984, and indirect rates averaging - 27 percent per year for an average annual total level of disprotection of about - 38 percent.⁵ In contrast, estimates of the annual average rates of protection for import competing products are, direct + 20.5 percent and indirect - 26 percent of an average annual total level of disprotection of - 5.5 percent. The most important of these results is that the indirect effects dominate the direct effects, i.e., interventions in the non agricultural sector have a greater and negative impact on agriculture than interventions in the sector alone. Second, countries pursuing an inward orientation tend to follow policies in agriculture that are typical of the policies they pursue in the non agricultural sector of their economies, namely, attempting to maintain abundant domestic supplies of products that they have a comparative advantage to produce while encouraging domestic production of products for which they have a comparative disadvantage. The overall result is to decrease the economies participation in world markets.

³ In other words, the transitional dynamics of adjustment from one growth path to some other are likely to vary far more among countries than do the characteristics of a particular steady - state growth path.

⁴ Unless otherwise indicated, lobbying is used as a surrogate for allocating resources to influence a government's choice over policy instruments, and hence includes the formation of political parties, political platforms and so on.

⁵ The indirect rates measure the effects of distortions in currency exchange rates and in the prices of non agricultural goods on relative farm prices.

II.A Direct Effects of Interventions on Agricultural Incentives

Measure of the direct effects account for interventions within the sector. They are implemented by a variety of policy instruments including tariffs, foreign trade quotas, export taxes, subsidies, farm-gate price ceilings or floors, production quotas, and various marketing and middleman subsidies including parastatal operations. Of the myriad of impacts these effects have on the sector, several merit special mention even though many of these effects are reinforced by the indirect effects.

First, the direct effects have clearly served to decrease the returns to resources employed in the production of export crops, i.e., in crops where a country has a comparative advantage in the world market. It is likely that nontraded commodities too are affected by price distortions in traded commodities. Typically, as traded goods are taxed, resources are driven into nontraded commodities, increasing their supplies and depressing their prices even through the relative non traded to traded good price may rise.

Second, as exemplified by Brazil (BRANDAO and CARVALHO), Egypt (HOLT and ROE) and others (e.g., Pakistan, HAMID and NABI), protection of the industrial sector tends to induce a structure that is concentrated and capital intensive, with small relative high-cost plants that are not able to compete in world markets.⁶ Scale economies are limited to the domestic taxation because intermediate industrial goods it obtains from protected industries (fertilizers, machinery) tend to be of inferior quality, and often costly relative to those available in world markets. At the same time, the price of agriculturally sources goods sold to domestically protected processing industries (e.g., cotton) tends to be under priced relative to the world market.

Third, the narrowing of the marketing margins that interventions in agricultural input and output marketing systems commonly implies often leads to an exodus of the private sector from these activities.⁷ As the public sector assumes many of the time, space and form marketing functions, the emergence of marketing inefficiencies and parastatal fiscal deficits tend to be the inevitable result.

Fourth, prospects for relatively high real wages in urban areas tends to induce a rural-to-urban migration. But, production of the industrial sector limits the scale of employment relative to the scale that would likely prevail in the absence of protection. The net result is that labor tends to get "locked" into agriculture, with the inevitable outcome of low rural wages and low land-labor ratios. This outcome often creates the illusion of economic problems in agriculture when the actual problem lies with the industrial sector of the economy.

Fifth, since protection makes the industrial sector appear profitable relative to agriculture, agriculture is forced to compete for public resources whose social rate of return in the rural sector is made artificially low. This occurs in spite of the fact that public investments in the rural economy, and agricultural technology in particular, are well known to be high.

⁶ See KRUEGER (1978) for an insightful discussion of the impact on industrial structure of import-substitution industrialization policy.

⁷ See the country studies by GREENE and ROE for the case of the Dominican Republic, and BRAUN and de HAEN for the case of Egypt.

II.B Indirect Effects of Interventions on Agricultural Incentives

Industrial production is associated with instruments such as: import quotas, licenses, tariffs, foreign exchange rationing, dual exchange rates, various forms of subsidized credit and numerous other nontariff barriers that prevent world prices and commodities from prevailing in domestic markets. The SCHIFF and VALDES synthesis found that, on average for the eighteen countries studied, industrial protection played a more important role than over valuation of the real exchange rate in determining the extent of indirect taxation of agriculture. This result is consistent with other studies (IMF, 1985) that find industrial rates of protection in the neighborhood of 50 to 60 percent of world market prices.

The inward oriented policies almost invariably give rise to fiscal deficits, that in turn, set into motion other sources of distortions that discriminate against agriculture. Fiscal deficits arise because this orientation often entails large government expenditures in proportion to a GNP⁸ while revenues are predominantly trade based.⁹ Fiscal expenditures increase with increased intervention while revenues decline as less of a country's GNP is accounted for by foreign trade. Moreover, as in the case of the Dominican Republic (GREEN and ROE) trade interventions tend to change from tariffs to import quotas and licensing to benefit marginally profitable enterprises with a corresponding decrease a country's tax base.

Fiscal deficits can be financed in several ways; by money creation, domestic and foreign borrowing, and by drawing on foreign exchange reserves, although the latter sources is commonly restricted to finance trade imbalances. In the presence of fixed nominal currency exchange rates, the real value of a country's currency can appreciate as the financing of fiscal deficits, particularly through monetization, generates income flows that in turn increase aggregate demand. Efforts to attract domestic savings to finance fiscal deficits invariably leads to capital market controls that tend to decrease to pool of savings available to the private sector. This effect is made even more detrimental when earnings on savings deposits are held artificially low to lower the cost of servicing the public debt. Interventions in domestic capital markets that have given rise to negative real interest rates include Brazil, Ghana, Jamaica, Nigeria, Peru, and Turkey, to mention a few. The experiences documented by BALASSA for Brazil and Turkey, and by CORBO, DE MELO and TYBOUT for the Latin American countries of the Southern Cone support the results that the effects of below - equilibrium real interest rates tended to lower the efficiency of investment by discriminating among capital users, to favor the allocation of rationed capital to capital intensive techniques, to discourage domestic savings, and to encourage capital outflows.

Monetary, fiscal, foreign trade and sectoral interventions are among the determinants of real exchange rates. In models of the current account (e.g., KRUEGER, 1985, Ch. 3), households respond to increased income streams by increasing consumption expenditures. In small economies, the prices of traded goods remain unchanged in the presence of fixed nominal rates of exchange. The effect of increased expenditure on nontraded goods, however, give rise to an increase in their price, i.e., inflation and, if the nominal rate is fixed or pegged at a low rate, an appreciation of the real exchange rate. Consequently, a larger portion of the traded goods produced in the economy is consumed in domestic markets and their production declines as producers respond to rising prices of home goods relative to traded goods. The results is an imbalance in the country's external account and the need to ration foreign exchange through

⁸ During the 1970's, Egyptian central government expenditures exceed 60 percent of the country's GDP (HOLT and ROE).

⁹ TANZI reports that foreign trade taxes accounted for an average of over 30 percent of total revenue in the 86 countries studied. For several, tax revenues from imports alone exceeded 50 percent of total government revenue.

mechanisms that give rise to additional sources of distortion. These include import quotas, licensing, and other means that may not allocate exchange to its highest marginal product. Households whose major income is derived from traded commodities tend to suffer a decline in real income. Since a relatively large share of agricultural output in less developed countries is traded, incomes of agricultural households invariably decline, along with real rural sector wages.

The above sequence of events characterizes the case where exchange rates are not an explicit policy instrument, which is not the case in many countries. In the case of Egypt prior to restructuring in the late 1980s for example, foreign exchange was manipulated in ways that clearly discriminated among users. It was rationed through two "within bank" exchange pools: the commercial banks' pool and a Central Bank pool. The exchange averaged 0.7 in the commercial and 1.06 Egyptian pound per dollar in the Central Bank pool during 1980-1987 (HOLT and ROE, Table 6). The parallel market rate averaged 1.38 pounds per dollar. Of the total foreign exchange, over 70 percent was allocated by the two bank pools to public and parastatal enterprises while the parallel market allocated the remainder to the private sector. Clearly, the nominal exchange rate was used as an explicit instrument to subsidize the public and parastatal enterprises and implicitly tax other users of foreign exchange.

The adverse impacts of these macro economic imbalances tend to intensify the impact of the mentioned five effects of the sectoral policies. To this list can be added the following.

First, while numerical measures are not available, fiscal deficits tend to induce under investment in areas where markets fail and, moreover, given the nature of the policy regimes described, the social cost of an additional unit of public expenditure that further exacerbates already large fiscal deficits is likely to be high. In this situation, the provision of public goods tend to have an urban bias (BRAVERMANN and KANBUR) and the overall provision of public goods tends to be lower than would otherwise be socially optimal. Under investment is particularly deleterious to agriculture. BINSWANGER, drawing upon several studies, convincingly argues that public sector investments in the rural sector induce private sector investments, causing supply to become more elastic to output price changes and less elastic with respect to changes in the price of inputs. Herein lies an import source of economic growth for agriculture that is largely foregone by the pursuit of the inward oriented policies.

Second, the mentioned distortions alter the demand for and supply of agricultural technology and choice of commodities to produce. These policies can induce the adoption of technologies that, in the absence of distorted markets, cannot be sustained. That is, these policies can launch the sector on a growth path that cannot be sustained when policies are liberalized. When liberalization occurs, the sector will tend to face larger adjustment costs as the reward to learning, experimentation, adaptation, and other activities associated with technology adopted during the period of economic distortions are largely lost. Also foregone are the technological advances that otherwise could have occurred in the production of exportable commodities and the development of the institutions to support them.

III Implications To Structural Adjustment And Collective Action

At this stage, it is clear that structural adjustment and the economic reorientation of the agricultural sector must be viewed from a general equilibrium - open economy perspective if the mentioned effects of discrimination against agriculture are to be alleviated. Adjustment is more than "getting prices right", but getting prices right, broadly defined to include capital market and currency prices, is an important and key component to the removal of the fiscal constraints to reorienting government interventions to areas where markets fail. Reorienting government entails the emphasis on

those policy instruments that induce economic growth and redistribute income in ways that has minimal effects on incentives than those employed under the inward oriented policy regime. This reorientation also applies to fiscal reform, the need to diversify a country's tax base to a broader segment of the economy with far less dependence on foreign trade taxes.¹⁰

However, few countries have pursued reform on their own volition, i.e., without an impending economic crisis precipitated by a foreign exchange crisis, except those (such as Korea) that pursued outward oriented policies. Many, e.g., Turkey, have undergone policy reform and structural adjustment programs a number of times during the last twenty years.¹¹ Reform in many countries included in the KRUEGER et al. directed study was forestalled when rising world prices for exportables increased liquidity, which was also the case of Egypt after it terminated consultations with the World Bank and IMF in 1987 (HOLT and ROE).

Experiences with inward oriented policies and attempts at reform reinforces the concept that there are both economic and political equilibria. An extraordinary large economic adjustment that may lessen market distortions may so threaten or realign the balance of political influence that asset holders, broadly defined to include those holding entitlements granted by policy instruments, perceive increased risks to their income streams, and to political stability. These perceptions induce them to allocate time, and other resources to resist policy change. Both the LAL and MYINT, and the KRUEGER et al. synthesis found strong evidence to suggest that the constituencies supporting the inward oriented policies became entrenched. When the adjustment of domestic policies to external shocks was needed to avert a crisis, negotiations between various groups either proceeded slowly or did not occur in time to alleviate a liquidity crisis. The result for many countries was an externally devised liberalization program that likely would not have come about from a realignment of interest groups alone.

The balance of political power to influence policy in most of these countries appeared to be urban based, and particularly in the case of Egypt, to also reside in a large and politically influential bureaucracy (HOLT and ROE). Urban based coalitions tended to support the use of the exchange rate, the trade and payments regime, and schemes to allocate credit at low nominal and negative real interest rates, all of which tended to discriminate against rural households. If a crisis is the only mechanism that precipitate policy reform, what mechanism will prevent these interest groups from reorienting policy after the crisis has past? We now return to the questions raised in Section I.

III.A A Conceptual Framework

Since the seminal contribution by KRUEGER in 1974, several others¹² have pointed out the greater tendency in inward oriented economies for individuals and groups (coalitions) to lobby and engage in other forms of political activity to earn a differential advantage over income streams that are influenced by government policy. With government authority over a broader array of instruments in these economies, individuals and groups face opportunities to enhance their welfare from government action that augments their income streams, and they face the need to countervail the efforts of others as well since a subsidy to one sector of an economy is often a tax to another, and particularly so if interventions occur in markets.

¹⁰ See NEWBERRY and STERN, Part 2: Structural Issues and Taxation for a discussion of issues associated with tax reform in developing countries.

¹¹ TURAN provides an interesting account of the politics of Turkish reform efforts.

¹² See SRINIVASAN for a discussion of rent seeking and international trade.

This point needs reemphasis. In the case of collective action, the behavior of coalitions is far less likely to be of the atomistic nature common to the behavior of individuals in competitive markets. Instead, a strategic interdependence often exists where an individual or coalitions is cognizant that other groups are aware that the former's actions impact on the latter's welfare. This interdependence can give rise to countervailing lobbying activity (and hence a possible waste of resources to society) and to countervailing policy, such as subsidizing both producers and consumers, or attempting to subsidize both sectors of an economy with the result of large taxes on future generations, as many countries facing external debt crises are now experiencing.

To provide insight into the economic forces that influence political equilibria, and hence address to some degree the questions posted, it is useful to structure the discussion around a model of rent seeking. The model resembles that of YOUNG and MAGEE, except for purposes here we focus on the household as the decision making unit, in a small and open two sector economy that produces and consumes an export and an import good using only labor L_i , a sector-specific factor x_i (e.g., land for the rural sector, plant and equipment in the urban sector), and a sector specific public good G_i , where $i = r$ (rural), u (urban) denotes the sector index. The government's policy instruments are the relative price p of the rural good, with the price of the urban good taken as numeraire, and the employment of labor l_i^g in the production of the i -th sector specific public good using the technology $G_i(l_i^g)$. Hence, the government can be viewed as (a) announcing a price p and engaging in commodity transactions until domestic markets clear, and (b) hiring labor to produce public good G_r and G_u for rural and urban households. Presumably markets fail, so the responsibility lies with the public sector to hire labor to produce public goods (roads, electrification, education, etc.) for both the rural and urban sector.

Solving the general equilibrium model for the economy, permits the derivation of the household's "conditional" indirect utility function:

$$(1) \quad V^i(p, \pi_i(p, w, c_i, G_i) + w(\bar{L}_i - l_i) + c_i \bar{x}_i + \tau_i T(G, p, p^w))$$

where $\pi_i(\cdot)$ is the indirect (dual) profit function, w and c_i are wages and the price of the sector specific factor, respectively. Resource endowments are labor \bar{L}_i and the sector specific factor \bar{x}_i ; τ_i is the proportion of the total tax bill T paid by the i -th household and p^w is the relative world market price of the two goods. The tax T pays the government's costs of intervening in the economy, it is used to close the model. Otherwise, the government would attempt to obtain credit from the rest of the world, which while perhaps realistic, exceeds the bound of this paper.

The function (1) is conditional in the sense that the household need to choose one additional variable, the amount of labor l_i to allocate to political activity. Presumably, lobbying influences the government's choices of G_r , G_u and relative price p . Before the household can rationally choose l_i , it must hold beliefs about the response of the political process to its lobbying efforts, i.e., the household must hold beliefs about the government's policy decisions rules. The role of institutions, organizations access to political authority, and the political process by which household preferences become manifest and translate into policy instruments are treated as a "black box". Let the fol-

lowing government decision rules, as a function of the lobby levels, characterize this "black box":¹³

$$(2) \quad p = p(l_r, l_u, Z)$$

$$(3) \quad G_i = G_i(l_r, l_u, Z)$$

Where Z is a vector of exogenous variables.

Substituting (2) and (3) into (1) provides the r -th household with the knowledge of how its lobbying efforts will influence the government's choices of p and G_i given that it makes certain assumptions of how the u -th household will respond; this is the mentioned strategic interdependence component of the problem. If (1) is strictly concave in l_i , and if we treat the problem as a one-shot Nash game, then from the implicit function theorem, the household's decision rule can in principle be state as:

$$(4) \quad l_i = l_i(l_j, Z)$$

A Nash solution can be defined as

$$(5) \quad \alpha V^r / \alpha l_r | l_u(l_r^o, Z) = 0, \alpha V^u / \alpha l_u | L_r(l_u^o, Z) = 0$$

where l_i^o are values that maximize (1). If (5) exists, it defines a "political equilibria" while a solution to the economy defines an "economic equilibria". Of course, there may not be a Nash solution.¹⁴

At this stage, a number of implications from this line of reasoning become more clear. Note that institutions are important since they are a component of the political technology available to respective households, the black box behind equations (2) and (3). These institutions determine the level of lobbying effort (resources) to effect the households income stream, or countervail the efforts of other households.

Note too the knowledge and information requirements of the household, the prerequisites for informed - rational choice. A competitive market model with no government is informationally efficient since households only need to respond to the information provided by price signals. However, in the "political market", the household's decision making problem is more complex since it is dependent on knowledge of the

¹³ The black box is made more transparent in ROE and GRAHAM-TOMASI although they point out weakness from the paucity of contributions by political scientists in this area.

¹⁴ See COGGINS et al. for a mathematical presentation of the conditions under which an economy of this type has a Nash equilibrium.

political process, equations (2) and (3), the effects of lobbying on market determined variables, w , c_r and c_u , taxes T , and the countervailing lobbying of adversely affected households. As noted by others, e.g., KRUEGER (1990, p. 21), when the costs of a policy are obscure, special interests in the private sector and government have a greater opportunity to use those policies for their own advantage without incurring the wrath of voters and other politicians. Unequal access to public authority, and informational asymmetries regarding the management and effects of policy instruments on income streams, allows the advantaged groups to obtain preferential benefits from government intervention at lower resource cost, i.e., these groups have a comparative advantage in the political market to use the power of the state to obtain income streams not attainable from the market alone.

If policy reform does not address these types of inequities, is it likely that post crisis policy will once again steer a country toward an inward orientation? Is political reform a likely necessary condition, as appears to be happening in many of the centrally planned economies, to prevent a return to an inward orientation? I conjecture, or reasons below, a qualified negative answer to both of these questions.

III.B Some Implications for Institutional Reform

First, policy reform should reorient government so that policies and instruments are chosen that provide the least scope for rent seeking. As mentioned, this involves excluding from government control instruments associated with direct intervention in markets that are efficient in allocating resources. If due to inadequate public infrastructure, market intervention is required to generate public revenues, the same rule still applies. For example, while tariffs invite rent seeking, they are probably less open to rent seeking than are quantitative restrictions, such as licenses which allocate rent from the policy instrument directly to the holder of the license. Another example is income taxes. A schedule of tax rates that apply universally to income categories regardless of household location, status or other distinguishing characteristics is likely more rent and distortion free than are market instruments. The level of the income transfer is more transparent and the tax incidence is clear to all lobby groups. Sales and value added taxes are another example of an instrument that is reasonably free from the differential effects of rent seeking. A market determined currency exchange rate is not only efficient at allocating foreign exchange to its most profitable alternative, it also prevents the rent seeking that comes about under fixed exchange regimes when ministries and committees must administratively allocate exchange.

Ultimately, policy must be designed and instruments implemented by a unit of government. KRUEGER (1990) suggests choosing policy and institutional arrangements that will force tradeoffs to be faced in the administration and execution of policy. On this reasoning, a tariff commission would tend to be more protectionist than would a ministry of trade, or ministry of agriculture may be more concerned with rural households than a Ministry of Supply (the case of Egypt). The design should take into consideration the likely constituency associated with a particular unit of government.¹⁵ Finally, the development planning literature is replete with experiences of well designed policies that during the implementation stage were circumvented for the benefit of those with greater political influence. Hence, faults in the design of units implementing policy should also be of concern in reorienting economic policy.

¹⁵ Requiring that programs be funded out of government revenue rather than off budget would also likely result in more preferred outcomes. Off budget expenditures are common in U.S. dairy and sugar policy and also in the EEC common agricultural policy where a portion of producer subsidies are paid for by consumers in terms of higher food prices.

III.C The Nature of Incentives That Induce Households to Lobby in Their Self Interest

Now, return to the model, equations (1) through (4). The necessary conditions for l_i to maximize (1.0) appear in Table 1.¹⁶ The terms in brackets [·] reflect the household's view of the influence that an additional level of lobbying will have on the government's choice of instrument levels.

Essentially, household's choose their level of lobbying l_i as though they sought to equate marginal returns to marginal costs. This framework suggest that the household is concerned with the optimal allocation of its lobbying resources so that, at the margin, it does not necessarily prefer the provision of public goods over policies that distort prices. In this case, the short-run marginal cost - marginal return to the household's lobbying resources might favor lobbying for price distortions as opposed to lobbying for the provision of public goods. Hence, the types of institutional reforms mentioned for reducing the scope of rent seeking are important in redirecting household's efforts to lobby for public intervention in areas where markets fail as opposed to intervention in markets.

By inspecting these conditions more closely, we can infer the factors that influence households to lobby on their behave. Consider Term 1. If the rural household produces y_r in excess of own consumption q_r^r , ($y_r - q_r^r$) positive, and its lobbying efforts result in an increase in the price of y_r relative to the urban good, p_{l_r} positive, then

the household realizes a gain from lobbying. Thus, the more specialized is the household, y_r large relative to q_r^r , (the case of developed economies) the more willing it is to allocate resources to influence price policy, all else constant.

The trade off between rural and urban households can be seen by considering the equivalent of term one for the urban household. This term can be shown to be $-q_u^r p_{l_u}$, where the urban household lobbies for a decrease in the price of food, i.e., $\alpha p / \alpha l_u < 0$. This is the mentioned strategic interdependence. Hence, all else constant, rural households have an incentive to lobby for an increase in the price of the rural good while urban households have an incentive to lobby for a price decrease. It is in this type of environment where resources can be dissipated in political activity, and/or give rise to mentioned countervailing policies. A prisoner's dilemma is one possible outcome.

If $(\bar{L}_r - L_r - l_r)$ positive, rural household labor is employed in the urban sector. In the Ricardo-Viner type of underlying trade model specified here, the derivative w_{l_r} is

positive. Then, the household has an additional incentive to lobby for a price increase since real wages rise. Hence, rural education and other public goods that increase the ability of rural labor to participate in the economy's labor market should also serve to increase the rural sector's willingness to lobby on its behave. If another freely mobile input were specified, then the sign of w_{l_r} depends on the STOPLER-SAMUELSON condition.

A number of points can now be made. First, even though capital markets do not appear in the model, it can be seen that current and capital account linkages that affect relative prices of commodities or factors, can induce households to alter their lobbying levels depending on their preferences, distribution of endowments and the competitiveness of one sector relative to the other: Effectively, they act as though they choose l_i to re-equilibrate the first order marginal return - marginal cost condition (Table 1).

¹⁶ For a detailed derivation of these conditions see ROE and GRAHAM-TOMASI.

Thus, policy reform can be expected to have an impact on political equilibria, condition (5).

Consider for example, the sector specific factors such as land, plant and equipment, Term 4. Policies that have an adverse impact on the value, c_i , of sector specific endowments can also have an adverse impact on the sector's capacity to invest when \bar{x}_i meets collateral requirements. Policies that discriminate against agriculture can implicitly decrease its capacity to obtain credit relative to protected sectors, and hence, its capacity for capital deepening, wealth creation, and in turn, its willingness to lobby on its behalf. Further, just as the value of protection gets built into the value c_i of sector specific assets, so too do the effects on c_i attributable to the performance of capital markets. Rent is $\bar{x}_i c_i$ which determines the value of this asset, and hence wealth. If \bar{x}_i were plant and equipment of a sector protected using capital market controls of the nature mentioned, then liberalization can imply a decline in wealth of large magnitudes. If the household correctly perceives this possibility, then it may be willing to significantly increase its lobbying commitment to preclude such an eventuality, thus providing insight into why a crisis may be required to induce change, and why reform may become incomplete or blocked.

However, once a crisis yields a policy reform, then a re-equilibration of these conditions occur. In inward oriented economies, households associated with the traded sector receive incentives to expand production, and accordingly, the wealth effects induce them to increase their lobbying efforts. At the same time, households associated with protected industries and home goods experience a decreased incentive to produce these goods, and a decreased incentive to lobby for policy to increase their income streams from these source. Thus, policy reform can change the political equilibria in a manner that produces political resistance to the previous state.

Second, the provision of public goods increases the productivity of private sector resources ($\alpha^2 \pi_i / \alpha L_i \alpha G_i > 0$) and the willingness of households to invest in quasi-fixed factors of production. Effectively, term 3 becomes larger which, all else constant, induces the household to allocate more lobbying resources on its behalf. Thus, policy reform that focuses on areas where rural markets fail, will tend to induce an additional source of countervailing "political will" to redress the distortion imposed on the rural sector. This arguments could be taken to an additional extreme. In environments where political influence strongly favors the urban sector, a rural bias in public good provision may be socially optimal if it serves to better balance the political influence between the rural and urban sector so as to better resist a return to inward oriented policies.¹⁷

Another point relates to the diversification of household assets and the functioning of domestic markets. This point also relates to Macur OLSON's suggestion that broad based coalitions tend to take into account the adverse macro economic effects of their lobbying efforts so that the adverse effects of the differential advantage they seek tends to be less than those of narrow based coalitions. It can be seen from the simple model in Table 1 that if household hold shares in both sector's sector specific assets, then the household would have less incentive to seek its differential advantage since lobbying that benefited one sector at some cost to the other would be borne by both households. Households would have a greater incentive to cooperate, i.e., to lobby in ways that benefit both. Hence, capital market reform will not only ease capital deepening and the associated willingness for the rural sector to lobby on its behalf, it will also induce a household to diversify its asset portfolio. Then lobbying focused on market interventions are likely to be less rewarding than lobbying focused on increasing

¹⁷ In developed economies where agriculture is protected, the reverse argument would appear to apply.

the provision of public goods. Effectively, coalitions would tend to become broader based.¹⁸

IV Concluding Remarks

The central theme of this paper is that policy reform is a political process and that there exists behavioral forces for the co-existence of both political and economic equilibria. The point is made that these linkages need to be considered in a general equilibrium context, and particularly so since recent economic history has clearly shown that the major effects of interventions tend to be indirect. That is, a subsidy to one sector has been used to extract resources from another, while at the same time, biasing and under investing in areas where markets fail to optimally allocate society's resources.

Using a simple model it is shown that these equilibria are linked by resources and policy instruments. Hence, it is possible to reform policy in ways that yield a more efficient allocation of society's resource, permit income redistribution, and to redress to balance of political influence using economic policy to a degree that could prevent an economy from reverting to its old inward oriented ways once an economic crisis is resolved. In other words, it is unlikely that political reform is a prerequisite for economic reform alone. However, this entails using policy instruments that decrease the scope for rent seeking and reorienting government intervention so that focus is placed on areas where markets fail. This is not to conclude that fundamental institutional reform may not be required to redress those institutional structures that lower the costs of urban based coalitions to influence public authority relative to rural based coalitions. Nevertheless, reforms of the nature discussed in this paper would likely set in motion those forces that would seek to redress these institutional biases in any case.

¹⁸ Along the same lines, if sector specific factors x_i can be freely traded and labor is permitted to freely migrate between countries at low cost, much as in the case of countries within the European community, then models of the type posited here indicate that returns to lobbying in a particular country that tax some resources relative to others tends to decline.

Table 1: Necessary Conditions for Determining The Household Willingness to Pay to Influence Economic Policy^{a/}

Term 1 ^{a/} Commodity Market	Term 2 Labor Market	Term 3 Public Market
$(y_r - q_r^r) [p_{l_r}]$	+ $(\bar{L}_r - L_r - l_r [w_{l_r}])$	+ $(\pi_{r, G_r}) (G_{r, 1}^g) [1_r, l_r]^g$
The product of household production y_r less consumption q_r^r , i.e. market surplus, and the change in price p from additional lobbying l_r .	The product of household's net labor positions and the indirect effect of the change in wages w from additional lobbying l_r .	The product of the shadow price π_{r, G_r} of G_r , its marginal product $G_{r, 1}^g$ and the change in the amount of gov. labor employed, $1_r, l_r$.
Term 4 Sector Specific Factor Market	Term 5 Taxes	Term 6 Opportunity Cost of Lobbying Res.
+ $(\bar{x}_r - x_r) [c_{r, l_r}]$	+ $\tau [T_{l_r}]$	- $w = 0$
The product of the household's net employment position of the sector specific factor and change in its price from additional lobbying.	The change in the household's tax bill from additional lobbying.	Wage, the opportunity cost of lobbying.

^{a/} See ROE und GRAHAM-TOMASI for the details of this derivation. The derivation is easily obtained using results from the envelope theorem.

a/ Notation p_{l_r} and π_{r, G_r} , for example, denotes the partial derivatives $\alpha p / \alpha l_r$ and $\alpha_r / \alpha G_r$, respectively.

References

- BALASSA, B., Policy Responses to Exogenous Shocks in Developing countries. "American Economic Review", Vol. 76 (1986), pp. 244-248.
- BINSWANGER, H., The Policy Response of Agriculture. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989. The World Bank. Washington, D.C 1990.
- BRANDOW, A.S.P. and J.L CARVALBO, Brazil. In: KRUEGER et al., The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Latin America, Vol. 1, Chapter 5, 1991.
- BRAVERMAN, A. and R. KANBUR, Urban Bias and the Political Economy of Agricultural Reform. "World Development", Vol. 15 (1987), pp. 1179-1187.
- BRAUN, J. von and H. DE HAEN, The Effects of Food Price and Subsidy Policies on Egyptian Agriculture. IFPRI Research Report No. 42, Washington, D.C., Nov., 1983.
- COGGINS, J.S., GRAHAM-TOMASI, T. and T.L. ROE, Existence of Equilibrium in a Lobbying Economy. "International Economic Review", Vol. 32, No. 3 (August) 1991.
- CORBO, V., DE MELO, J. and J. TYBOUT, What Went Wrong with the Recent Reforms in the Southern Cone. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 34 (1986), pp. 607-640.
- CORDEN, M.W., Macroeconomic Policy and Growth: Some Lessons of Experience. In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1990, pp. 59-84.
- GREENE, D. and T.L. ROE, Dominican Republic. In: KRUEGER et al., The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Latin America, Vol. 1, Chapter 6, 1991.
- HAMID, N. and I. NABI, The Political Economy of Agricultural Price Policy in Pakistan. In: KRUEGER et al., The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Asia, Vol. 2, 1991.
- HOLT, R. and T.L. ROE, The Political Economy of Structural Adjustment: Egypt in the 1980s. Paper prepared for the Ford Foundation - Duke University sponsored project on the Political Economy for Structural Adjustment, July 1991.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, Trade Policy Issues and Developments. Occasional Paper 38. Washington, D.C. 1985.
- KRUEGER, A.O., The Political Economy of the Rent-Seeking Society. "American Economic Review", Vol. 64 (1974), pp. 291-303.
- KRUEGER, A.O., Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences. Cambridge, Mass. 1978.
- KRUEGER, A.O., Exchange Rate Determination. New York 1985.
- KRUEGER, A.O., Government Failures in Development. "The Journal of Economic Perspectives", Vol. 4 (1990), pp. 9-24.

- KRUEGER, A.O., *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Latin America*, Vol. 1, 1991.
- KRUEGER, A.O., SCHIFF, M. and A. VALDÉS, *Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and in Economywide Policies*. "The World Bank Economic Review", Vol. 2 (1988), pp. 255-271.
- LAL, D., *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth in 21 Developing Countries: a Summary of Findings*. Paper prepared for the American Economics Association Meetings. Washington, D.C. 1990.
- MITRA, P., *A Description of Adjustment to External Shocks: Country Groups*. In: LAL, D. and M. WOLF (Eds.), *Stagflation, Savings, and the State of Perspectives on the Global Economy*. New York 1986.
- NEWBERRY, D. and N. STERN (Eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*. World Bank. Washington, D.C. 1987.
- OLSON, M., *The Rise and Decline of Nations*. New Haven 1992.
- ROE, T.L. and T. GRAHAM-TOMASI, *Competition Among Rent Seeking Groups In General Equilibrium*. Economic Development Center Bulletin No. 90-2, Department of Economics and Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minn., Sept. 1990.
- SCHIFF, M. and A. VALDÉS, *Synthesis: The Economics of Agricultural Price Intervention in Developing Countries*, Vol. 4, forthcoming, 1992.
- SRINIVASAN, T.N., *Foreign Trade Regimes*. In: G.M. MEIER (Ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. The International Center for Economic Growth. San Francisco 1991.
- STIGLITZ, J., *Markets, Market Failures and Development*. "American Economic Review", Vol. 79 (1989), May, pp. 107-139.
- TANZI, V., *Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries*. In: NEWBERRY, D. and N. STERN (Eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*. World Bank. Washington, D.C. 1987.
- TURAN, I., *The Politics of the January 24, 1980. Economic Stabilization Program*. Paper prepared for the Ford Foundation project on the Political Economy of Structural Adjustment, Department of Economics, Duke University, January 23-26, 1991.
- YOUNG, L. and S.P. MAGEE, *Endogenous Protection, Factor Returns and Resource Allocation*. "Review of Econ. and Stat.", Vol. LIII (1986), pp. 401-419.

OSTEUROPA: SYSTEMTRANSFORMATION IN DER KRISE?

von

Thomas APOLTE, Duisburg

1 Die Systemkrise Osteuropas

Bereits in den 60er Jahren zeichnete sich in den sozialistischen Ländern ab, daß der ökonomische Wettlauf mit dem Westen nicht gewonnen werden konnte. Bis dahin war es möglich gewesen, über eine extensive Ressourcenmobilisierung und eine offensive Industrialisierung vergleichsweise große Wachstumsraten zu erzielen (MURREL/OLSON, 1991, S. 248ff). Doch schon die politischen Krisen der 50er Jahre signalisierten das Ende dieser Strategie. In den 60er Jahren wurde die ganze sozialistische Welt von einer intensiven Reformwelle ergriffen, die in der Folge zu einer gewissen, wenn auch bescheidenen Erweiterung des Spektrums sozialistischer Systemvarianten führte (APOLTE/CASSEL, 1991, S. 28ff).

Dabei versuchte sich Jugoslawien schon früh mit einem System der Arbeiterselbstverwaltung (PEJOVICH, 1990, S. 173ff). Ungarn dezentralisierte ab 1968 gezielt seine staatliche Wirtschaft und zeigte sich überdies vergleichsweise aufgeschlossen gegenüber privatwirtschaftlichen Aktivitäten (CICHY, 1990, S. 145ff). Diesem Beispiel folgten in verschiedenen Ausprägungen China ab 1979, Polen ab 1982 und die UdSSR ab 1987. Die damalige DDR und CSSR kehrten hingegen Anfang der 70er Jahre zum strikt zentralverwalteten System zurück und enthielten sich fortan weiterreichender Reformen.

Doch gleich welche Strategie die sozialistischen Länder auch verfolgt hatten, ihre ökonomischen Ergebnisse verschlechterten sich immer deutlicher und ließen sie ökonomisch immer stärker hinter die westlichen Marktwirtschaften zurückfallen (CASSEL, 1990; MURREL/OLSON, 1991, S. 257ff). Indes reicht der ökonomische Mißerfolg nicht aus, um die politische Umwälzung der letzten Jahre in Mittel- und Osteuropa zu erklären, weil sich ein solch unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Wohlfahrt und der politischen Stabilität eines Landes weder theoretisch noch empirisch nachweisen läßt (TULLOCK, 1971; KRUG, 1990; TIETZEL/WEBER/BODE, 1991). Immerhin dürfte aber außer Zweifel stehen, daß der wirtschaftspolitische Problemstau zu den wichtigsten Faktoren gehört, die zusammengenommen diese politische Umwälzung ausgelöst haben (NAGY, 1991). Um so mehr hat er dazu geführt, daß sich die zumeist neuen politischen Entscheidungsträger für den Weg der Transformation entschieden haben.

2 Kernprobleme einer Systemtransformation

Nur kurze Zeit konnte die Euphorie über den plötzlichen Kollaps des monolithischen Herrschaftsblocks das sich einschleichende Gefühl überlagern, daß die ökonomischen Probleme erst noch bevorstehen. Dabei hätte der so unerwartet drastische Zusammenbruch der osteuropäischen Wirtschaft eigentlich niemanden verwundern dürfen,

auch nicht, wenn man die bis dahin schlechte Datenlage über diese Länder berücksichtigt. Die Überraschung gerade auch der Fachleute mag daher rühren, daß bis zum Zeitpunkt des Umbruchs eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema der Systemtransformation kaum stattgefunden hatte (eine der wenigen Ausnahmen war PROPP, 1964). Inzwischen werden die Probleme aber intensiv diskutiert, und es haben sich einige Kernprobleme herausgeschält, zu denen bereits eine Vielzahl unterschiedlicher Lösungsvorschläge veröffentlicht wurde. Als die wichtigsten Aufgaben, die es im Zuge einer Systemtransformation zu lösen gilt, können festgehalten werden:

- die Liberalisierung, im wesentlichen verstanden als eine Freigabe der Preise und eine Herstellung von Vertragsfreiheit;
- die monetäre Stabilisierung;
- die Privatisierung der staatlichen Wirtschaft;
- die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung einschließlich geeigneter politischer Entscheidungsverfahren; und
- der Aufbau einer funktionsfähigen öffentlichen Infrastruktur.

Inbesondere zur Liberalisierung, Stabilisierung und zur Privatisierung gibt es sehr unterschiedliche Ansätze und Meinungen, obschon die damit verbundenen Ziele jeweils weitgehend unumstritten sind. Dies hängt nicht zuletzt mit den hohen Anpassungslasten zusammen, die es einzudämmen oder doch zumindest gerecht zu verteilen gilt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen des "timing" und "sequencing", also der zeitlichen Perspektive einzelner Schritte und ihrer Reihenfolge (s. APOLTE/GRADALSKI, 1991; DELHAES/FEHL, 1991).

Zwar sind die Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung und der Aufbau einer adäquaten Infrastruktur ebenfalls unabdingbare Voraussetzungen einer erfolgreichen Transformation (HARTWIG/WELLESEN, 1991). Da diese aber weniger umstritten sind, sollen auch hier die Probleme der Liberalisierung und Stabilisierung sowie jene der Privatisierung im Mittelpunkt stehen. Grundlage der Überlegungen hierzu ist die These, daß der Erfolg einer Transformation von dem gesellschaftlichen Konsens darüber abhängt, daß bestimmte Anpassungslasten getragen werden müssen, sowie über die Frage, wie diese Lasten auf die Einwohner eines Landes verteilt werden.

2.1 Kosten der Transformation

Mit welchen gesellschaftlichen Kosten ist im Verlaufe einer Transformation zu rechnen? Zu Recht wird immer wieder darauf hingewiesen, daß es sich beim überwiegenden Teil der anfallenden Kosten um Altlasten des sozialistischen Systems sowie um individuelle Umverteilungslasten handelt, denen an anderer Stelle individuelle Erträge gegenüberstehen (KRATZ/THIEME, 1991). Diese wirtschaftstheoretische Einsicht kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß sämtliche Anpassungslasten, ob wohlfahrtstheoretisch relevant oder nicht, eine Rolle für den Erhalt eines gesellschaftlichen Grundkonsens spielen und daher beachtet werden sollten.

In diesem Sinne wäre es ideal, wenn man alle vermeidbaren von den unvermeidbaren Kosten unterscheiden und über die unvermeidbaren Kosten einen konsensfähigen Verteilungsschlüssel konstruieren könnte. Tatsächlich wird man viel gröber vorgehen müssen, schon weil die Verhandlung aller einzelnen Posten in eine endlose Interessenausschöpfung münden würde. Ebenso wird man nicht selten verteilungs-po-

litische Zugeständnisse an die jeweils wohlfahrtsoptimale Strategie machen müssen, um den gesellschaftlichen Konsens nicht zu gefährden.

Unabhängig von ihrer Herkunft und Verteilung treten die wichtigsten Kosten in den Bereichen Produktion und Beschäftigung einerseits und Preisniveau respektive Realeinkommen andererseits auf. Und gerade hier war das jeweilige Ausmaß nach den bisherigen Erfahrungen über die Transformation von Wirtschaftssystemen zumeist erheblich größer als erwartet (Tab. 1).

Die Verbraucherpreise stiegen sowohl durch Preisniveaueinpassungen, um die Geldhaltung an die neuen Verhältnisse anzupassen, als auch aufgrund neuer monetärer Überversorgung. Dabei blieb kein Land von zweistelligen Wachstumsraten des Preisniveaus verschont. In diesem Zusammenhang sind auch die Realeinkommensverluste zu sehen, die durchweg darauf zurückzuführen sind, daß Preisniveausteigerungen nicht oder nur teilweise durch Nominaleinkommensverbesserungen kompensiert wurden. Hier darf indes nicht vergessen werden, daß die Entwicklung der individuellen Wohlfahrtssituation damit nur unzureichend gekennzeichnet ist, weil man sich hier der üblichen Definition von Realeinkommen, verstanden als Nominaleinkommen, dividiert durch einen Preisindex, bedient. Denn Rationierungen am Gütermarkt, wie sie in den sozialistischen Ländern üblich waren, schränken die Konsummöglichkeiten derart ein, daß die reale Kaufkraft der Geldeinkommen vor der Preisliberalisierung gegenüber der Situation nachher systematisch überschätzt wird. Bezieht man Schmiergeldzahlungen, Zeiten zum Schlangestehen oder sonstige Transaktionskosten des Gütererwerbs mit ein, so ist es sogar wahrscheinlich, daß die individuelle Wohlfahrt der Konsumenten durch eine Anpassung der Preise an das Gleichgewichtsniveau trotz gesunkener Realeinkommen in der üblichen Definition unmittelbar ansteigt.

Tab. 1: Anpassungslasten in Osteuropa

Land	Veränderungsraten in %. 1. Quartal 1991 zu 1. Quartal 1990 der			
	Verbraucherpreise	Realeinkommen ¹	Produktion	Beschäftigung
Bulgarien	470,0 ²	---	-21,0	---
CSFR	56,6	-24,5	-11,9	-7,0
Ungarn	34,2	-8,6	-11,1	-11,0
Polen	85,1	-15,0	-3,4	-6,7
Rumänien	146,0 ³	-20,0	-17,0	-0,0
UdSSR	23,8	-11,1	---	---
Jugoslawien	60,0	15,9	-12,1	-7,5

¹ durchschnittliche reale Löhne bzw. Geldeinkommen

² Veränderung von März bis Mai 1991

³ Veränderungen vom 1. Quartal 1991 zu Oktober 1990

Quelle: GABRISCH u.a. (1991), Tab. 3, 4, 6.

Trotz dieser möglicherweise unmittelbar angestiegenen Gesamtwohlfahrt schrumpfte die Produktion fast überall mit zweistelligen Raten. Zwar ist auch dies mit einer Reihe statistischer Vorbehalte zu betrachten (WINIECKI, 1991), doch dürfte hiermit zumindest zu einem erheblichen Teil ein realer Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Angebotes verbunden sein. Die vergleichsweise günstige Position Polens täuscht allerdings, denn hier wurde der Anpassungsschock bereits zu Beginn des Jahres 1990 mit der Konsequenz eingeleitet, daß die Industrieproduktion in den ersten sechs Monaten des Jahres um etwa 30 % zurückging.

Diese drastischen Anpassungslasten belebten erneut die Diskussion darüber, ob es sinnvoll ist, den Systemwechsel als Schocktherapie in sehr kurzer Zeit zu vollziehen, oder sich im Gegenteil mehr Zeit dafür zu nehmen. Dabei stehen die Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramme im Vordergrund, die nach Ansicht der Kritiker zu meist zu einseitig auf das monetäre Stabilisierungsziel ausgerichtet wurden. Eine zeitliche Streckung könne danach die Anpassungslasten verringern und rezessive Tendenzen innerhalb der betroffenen Volkswirtschaften abmildern (CASELLI/PASTRELLO, 1990; MURREL, 1990; GABRISCH, 1991, S. 4ff). Einige Überlegungen zur Wirkung von Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogrammen mögen helfen, die Substanz dieser Kritik zu überprüfen.

2.2 Liberalisierung und Stabilisierung

Liberalisierung und Stabilisierung wurden vor allem in Polen, Jugoslawien, der ehemaligen DDR und der CSFR gleichzeitig vollzogen. Zumeist handelte es sich um Stabilisierungspakete, die in Absprache oder doch in Anlehnung an den Internationalen Währungsfonds geschnürt wurden (LIPTON/SACHS, 1990, S. 112ff; BLANCHARD u.a., 1991, S. 2ff). Dabei wurden Liberalisierung und Stabilisierung gleichermaßen an den Anfang der Transformation gesetzt, nur kurzfristig vorbereitet und dann über Nacht verwirklicht. Kennzeichen dieser Pakete sind:

- eine weitgehende Freigabe der Güterpreise;
- die Einführung von Gewerbefreiheit;
- die Einführung einer Teilkonvertibilität der Währung (meist der sogenannten "inneren Konvertibilität");
- ein drastischer Abbau von Preis- und Unternehmenssubventionen;
- die Konsolidierung des Staatshaushalts;
- der Übergang zu stabilitätsgerechter Geldpolitik (zumeist über die feste Anbindung an eine westliche Währung als "nominal anchor").

Die ersten drei Maßnahmen wurden zur Liberalisierung getroffen, während die letzten drei der Stabilisierung der Währung dienten. Grundlage dieser "Big-bang-Strategie" war die Überzeugung, daß hiermit zunächst einmal der bürokratische Allokationsmechanismus ausgeschaltet und jener des Marktes zur Wirkung gebracht werden sollte, um erst unter dem Druck der Marktsignale die Umstrukturierung und Privatisierung der Wirtschaft einzuleiten. Da es zur Entfaltung der Marktkräfte aber stabiler Rahmenbedingungen und insbesondere einer stabilen Währung bedarf, müssen Liberalisierung und Stabilisierung stets gleichzeitig und in einem Zug erfolgen.

Die Ergebnisse dieser Programme fielen durchweg zwiespältig aus. Einerseits verschwanden die Marktungleichgewichte erwartungsgemäß schnell, die überschüssige Nachfrage reduzierte sich und die Inflationsraten konnten nach anfänglich meist drastischen Preissprüngen relativ erfolgreich zurückgeführt werden. Dagegen reagierte die Produktionsseite mit einer Stabilisierungskrise, deren Hartnäckigkeit in diesem Ausmaß nicht erwartet wurde. Die Hoffnung, daß der Druck harter Budgetschränken und einsetzender Konsumentensouveränität auch unter den gegebenen institutionellen Strukturen kurz- bis mittelfristig für die vertrauten Angebotsreaktionen des Marktes sorgen könne, wurde inzwischen merklich getrübt (PYSZ, 1991).

Die Gründe hierfür sind im wesentlichen in einer recht eigentümlichen Struktur der Verfügungsrechte am Produktivvermögen zu suchen, die sich aus dem Verlust der zentralen Kontrolle über die Betriebe ergab. Dieser Verlust hatte sich in einigen Ländern bereits im Verlaufe der 80er Jahre schleichend eingestellt, und er führte dazu, daß die Interessen des Faktors Kapital in den sozialistischen Volkswirtschaften nur noch in sehr geringem Maße vertreten wurden:

- Durch den steigenden Einfluß von Arbeiterräten entwickelte sich zunehmend die Tendenz, betriebliche Überschüsse in Form von Löhnen auszuschütten, weil die Verwendung dieser Mittel für Investitionen den Arbeitern selbst nicht oder nur unter Unsicherheit zugute kommt (PEJOVICH, 1990, S. 183ff).
- Hinzu kommt, daß die Leiter der Betriebe unter den Bedingungen der Transformation fast jeden Anreiz verlieren, als Vertreter des Faktors Kapital den Interessen der Arbeiter entgegenzutreten. Über das fehlende Eigentümerinteresse hinaus entfällt nämlich jede zentrale oder marktgesteuerte Managerkontrolle. Weiterhin fehlt den Betriebsleitern vielfach schlicht die Perspektive, mittel- bis langfristig überhaupt noch als Leiter dieses oder eines anderen Betriebes fungieren zu können und sich hierzu bewähren zu müssen.

Dadurch entsteht eine Interessenkongruenz zwischen Betriebsleitern und Arbeitnehmern. Da niemand sicher sein kann, daß Investitionen in den Betrieb zukünftig persönliche Erträge abwerfen, ist jeder einzelne, ob Manager oder Arbeiter, daran interessiert, anfallende Überschüsse unmittelbar auszuschütten und das Betriebsvermögen Stück für Stück zum eigenen Vorteil zu verbrauchen, statt es zu erhalten und auszubauen. Hierzu wird das betriebliche Portfolio soweit wie möglich in Richtung liquider Mittel umgeschichtet. Von dort fällt es dann leichter, das Vermögen über die unterschiedlichsten Kanäle in die Hände der Betriebsangehörigen fließen zu lassen. Diese Form der "spontanen Privatisierung" ist in allen sich transformierenden Volkswirtschaften inzwischen bekannt. Sie vollzieht sich auf legalem oder illegalem Wege, etwa über Lohnerhöhungen oder über den Verkauf von Vermögensgegenständen zu Symbolpreisen an die Manager des Betriebes.

Die Anreizstrukturen, die zu solchen Verhaltensweisen führen, sind auch die Grundlage der betrieblichen Reaktion auf ein Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramm. Solange es weder Manager noch Kontrollinstanzen gibt, die ein persönliches wirtschaftliches Interesse am Erhalt und am Ausbau des betrieblichen Vermögens haben, fehlt im Zuge eines solchen Programms jeglicher Anreiz für die betrieblichen Entscheidungsträger, ihre Betriebe zu rekapitalisieren und umzustrukturieren, um sich so auf die Marktnachfrage einzustellen. Es kommt daher in der Folge eines Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramms zwar schon kurzfristig zur Räumung der Gütermärkte, diese wird aber weitestgehend über die Nachfrageseite sowie über die Angebotsreaktion der sich neu entwickelnden Privatwirtschaft induziert (HERRMANN-PILLATH, 1991). Die staatlichen Betriebe bleiben dabei weitgehend außen vor.

Statt dessen fahren sie eine Art Überlebensstrategie. Hierzu entlassen sie Arbeiter, die nicht der Kernbelegschaft angehören, reduzieren die Produktion, erhöhen im Rahmen dessen, was ihre Marktmacht ermöglicht, die Preise und überziehen so lange wie möglich ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber ihren Zulieferern. Wenn die betrieblichen Akteure erwarten, daß ein Stabilisierungsprogramm scheitert, so werden sie ihre Strategie des Überlebens und der gleichzeitigen Aushöhlung der betrieblichen Substanz mit dem Ziel verfolgen, die Zeit der harten Budgetbeschränkung möglichst unbeschadet zu überleben. Erwarten sie hingegen einen Erfolg, so wird dieselbe Strategie mit dem Ziel verfolgt, den Betrieb so lange wie möglich am Leben zu erhalten und gleichzeitig soviel betriebliches Vermögen wie möglich in private Hände zu leiten

(HINDS, 1990, S. 61f). Dies erklärt nicht nur die hartnäckigen Produktionsrückgänge in den (ehemaligen) sozialistischen Ländern, sondern auch die drastischen Rückgänge der Investitionen (s. Tab. 2).

Tab. 2: Anlageinvestitionen in Osteuropa und der UdSSR, 1990*

Bulgarien	- 20
CSFR	mehr als - 25
Ungarn	- 20
Polen	- 14
Rumänien	- 32
Jugoslawien	- 20
UdSSR	- 16

*Änderungsraten zwischen den ersten Quartalen der Jahre 1990 und 1991.
Quelle: GABRISCH u.a. (1991), Tab. 2.

Kehren wir nun zur Ausgangsfrage zurück, ob ein weniger hartes Programm zur Stabilisierung und Liberalisierung die negative Entwicklung in den Transformationsländern hätte abmildern können. Hierzu ist nunmehr festzustellen, daß die primäre Ursache hierfür gar nicht in den Programmen selbst, sondern in dem umfassenden Kontrollverlust über das betriebliche Verhalten zu suchen ist, der sich ebenfalls im Zuge der Transformation ergeben hat. Dies läßt sich vor allem auch an den sowjetischen Daten ablesen, die sich ganz ähnlich entwickelten wie die der anderen Länder, obwohl die UdSSR kein solches Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramm aufgelegt hat. Ähnliches gilt für Ungarn, wo ein allzu hartes Programm vermieden werden konnte, weil man bereits innerhalb der letzten 10 Jahre nach und nach liberalisiert und seit 1987 eine vergleichsweise restriktive Geld- und Fiskalpolitik betrieben hatte. Auch begannen die massiven Produktions- und Investitionsrückgänge in Polen bereits vor dem Beginn der Stabilisierung im Januar 1990, was ebenfalls auf andere Ursachen hindeutet.

Dennoch hat sich die ökonomische Krise in den osteuropäischen Ländern durch die Stabilisierung tatsächlich zunächst vertieft. Es spricht aber angesichts der Ursachen dieses Problems nichts dafür, daß eine zeitliche Streckung die Lage verbessert hätte. Im Gegenteil: Je länger die Verfügungsrechte ihre derzeitige Struktur behalten und Märkte aufgrund instabiler Währungen funktionslos bleiben, desto größer werden die ökonomischen und, wie der sowjetische Putschversuch im August 1991 gezeigt hat, auch die politischen Risiken der Transformation (KEMME, 1991). Dies führt schließlich zu dem Ergebnis, daß der Schlüssel zur Belebung der osteuropäischen Wirtschaft nicht in einer weniger restriktiven Stabilitätspolitik, sondern in einer schnelleren und umfassenderen Neuordnung der Verfügungsrechte zu suchen ist.

2.3 Neuordnung der Verfügungsrechte an den Produktionsmitteln

Die Privatisierungsprogramme in Marktwirtschaften, wie sie etwa in Großbritannien aufgelegt wurden, ruhen auf einer relativ einfachen theoretischen Annahme, wonach volkswirtschaftliche Ressourcen in privater Hand schlicht effizienter eingesetzt wer-

den als in staatlicher Hand. Wegen dieser simplen Annahme sehen sich die Befürworter von Privatisierungen nicht selten dem Ideologieverdacht ausgesetzt (VAN BRABANT, 1991). Aber auch von Seiten derjenigen, die eine schnelle und umfassende Privatisierung von Beginn an uneingeschränkt befürworteten, etwa dem polnischen Reformier BALCEROWICZ, wurde deren Bedeutung für die volkswirtschaftliche Allokation im Transformationsprozeß dennoch deutlich unterschätzt. Dies dürfte darin begründet liegen, daß dieser Aufgabe im Transformationsprozeß wegen der oben beschriebenen Verwerfungen in der Struktur der Verfügungsrechte eine ungleich größere Dringlichkeit zukommt als etwa im Falle öffentlicher Unternehmen in westlichen Marktwirtschaften.

Daher reicht es, wie die Erfahrungen der letzten eineinhalb Jahre gezeigt haben, in keiner Weise aus, die Betriebe mit ihrer derzeitigen internen Struktur den Restriktionen des Preismechanismus auszusetzen. Es geht bei der Privatisierung nicht einmal in erster Linie darum, private Eigentümer als Manager oder Kontrollinstanz der Manager einzusetzen, sondern darum, *überhaupt* eine Instanz zu finden, die kurzfristig die effiziente Verwendung des Kapitals kontrolliert, ein Ausbluten der Betriebe verhindert und hierüber die gewünschten Marktreaktionen induziert.

So fordert HINDS (1990, S. 42ff) keine Dezentralisierung, sondern im Gegenteil zunächst eine Zentralisierung der betrieblichen Entscheidungskompetenzen. Dies mag angesichts der angestrebten dezentral gesteuerten Marktwirtschaft paradox klingen, ist aber folgerichtig, wenn man sich die gegebene Struktur der Verfügungsrechte vor Augen führt. Da der Neuordnung der Verfügungsrechte und der Privatisierung der Produktionsmittel weit über die in westlichen Ländern üblichen Maße hinausgehende Aufgaben zukommen, müssen auch an die Privatisierungsverfahren und die Geschwindigkeit ganz andere Forderungen gestellt werden (BORENSZTEIN/KUMAR, 1991, S. 302ff):

- Hauptaufgabe muß es sein, sehr schnell eine Instanz zu schaffen, die die Interessen des Faktors Kapital gegen andere Interessen wirksam vertritt. Dies kann schon fast als die erste und wichtigste Aufgabe im Transformationsprozeß angesehen werden und sollte, wenn es aus anderen Gründen nicht unmöglich ist, zumindest zum Teil schon gelöst sein, bevor der eigentliche Übergang zur Marktsteuerung durch ein Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramm vollzogen wird.
- Nicht zuletzt aus politischen Akzeptanzgründen muß ein Verfahren gefunden werden, daß nicht nur schnell ist, sondern von der Bevölkerung auch als gerecht empfunden wird. Hier erwächst indes ein unmittelbarer Zielkonflikt, weil dies in keinem Falle dazu führen darf, daß im Zuge langwieriger Verhandlungen über die gerechteste Aufteilung des Produktivvermögens die Privatisierung verschleppt wird, wie dies seit nunmehr eineinhalb Jahren in Polen der Fall ist. Ideal wäre es, würde man nach der Philosophie des "Schleiers der Unwissenheit" ein Verfahren finden, das zwar nach einfachen Regeln funktioniert, das aber gerade wegen seines ungewissen Verteilungsergebnisses dennoch von den beteiligten Gruppen akzeptiert wird, weil eine gezielte Bevorteilung bestimmter Gruppen damit nicht möglich ist. Hier betritt die CSFR Neuland, indem sie große Teile der Betriebe nicht verkauft, sondern Gutscheine an die Bevölkerung ausgibt, mit denen diese innerhalb kurzer Zeit Betriebsanteile über ein groß angelegtes Ausschreibungsverfahren erwerben kann (WEISS, 1991).
- Fiskalische Aufgaben schließlich dürfen einer Privatisierung nur insofern zukommen, als diese der Privatisierung selbst dienen oder hierüber temporär unvermeidbare Einnahmeausfälle des Staates kompensiert werden, die mit der Privatisierung unmittelbar in Verbindung stehen. Für den ersten Fall

steht etwa die Übernahme von Alt- und Umweltlasten, die notwendig wird, um einem zu privatisierenden Betrieb überhaupt erst einmal einen positiven Gegenwartswert zu verleihen und damit private Interessenten zu finden. Der zweite Fall wird etwa dann relevant, wenn sich das staatliche Budget vor der Privatisierung noch zu einem gewichtigen Teil aus der Kapitalverzinsung des staatlichen Produktionsapparates finanzierte (BLANCHARD u.a., 1991, S. 38).

Es ist sicher nicht verwunderlich, daß es weder in der wissenschaftlichen, noch in der politischen Diskussion ein Privatisierungsprogramm gibt, das diesen Anforderungen auch nur einigermaßen genügt. Vom technischen Standpunkt ebenso wie von jenem der politischen Konsensfähigkeit betrachtet, muß die Aufgabe der Neuordnung der Verfügungsrechte als *das* grundlegende und konzeptionell noch nicht befriedigend gelöste Problem der Transformation betrachtet werden.

So gesehen wird die so häufig geäußerte Kritik an der deutschen Konzeption der Treuhand den Problemen nicht ganz gerecht, wenngleich die Treuhandkonzeption nicht unbedingt die beste aller Lösungen des Privatisierungsproblems sein dürfte. Denn eine der vordringlichsten Aufgaben, die Erhaltung oder zumindest die Wiedererlangung der Kontrolle durch eine Instanz, die den Faktor Kapital vertritt, konnte dadurch noch vergleichsweise erfolgreich angegangen werden. Die dennoch aufgetretenen Verzögerungen beim Aufbau dieser Institution deuten aber auch darauf hin, daß eine gewisse Zeit mangelhaft strukturierter Verfügungsrechte unvermeidlich ist. In der Möglichkeit, diese Übergangszeit finanziell durch die immense Wirtschaftskraft Westdeutschlands zu überbrücken, drückt sich einer der großen Vorteile der ehemaligen DDR gegenüber anderen ehemals sozialistischen Ländern aus, obschon dieses Privileg auf der anderen Seite auch ganz erhebliche Probleme verursacht (APOLTE/CASSEL, 1991, (1), S. 147f).

Umgekehrt folgt aus der gegenwärtigen Struktur der Verfügungsrechte, daß Konzepte, die eine Privatisierung lediglich auf Initiative der Betriebe oder gar der Arbeiterräte vorsehen, grundsätzlich abzulehnen sind. Solche Konzepte lagen den früheren Privatisierungsplänen Polens und Ungarns zugrunde (BACKE, 1989, S. 515f; BANASINSKI, 1991, S. 389). Sie blieben aber untauglich, weil sie nicht in der Lage sind, die spontane Privatisierung des betrieblichen Inventars zu unterbinden und einen Markt für Manager aufzubauen, der die nötigen Anreize zu wirtschaftlicher Betriebsführung und für Erweiterungsinvestitionen liefert.

Eine andere Gruppe von Konzeptionen wird vor allem im angelsächsischen Raum intensiv diskutiert. Doch obwohl diese Konzeptionen geeignet erscheinen, eine Reihe von Vorteilen gegenüber den bisher praktizierten Modellen zu bringen, finden sie doch nur in sehr geringem Maße Eingang in die politische Diskussion und Praxis, wenn man von jüngeren Ansätzen in Polen einmal absieht. Es geht dabei um dezentrale Holding-Gesellschaften, die noch von staatlichen Organen gegründet werden, dann aber anstelle der einzelnen Betriebe durch kostenlose Ausgabe oder Verkauf von Aktien privatisiert werden. Die zu privatisierenden Betriebe sollen dann diesen Holdings ebenfalls meist kostenlos übertragen werden (s. die verschiedenen Versionen von: FRYDMAN/RAPACZYNSKI, 1990, S. 36ff; LIPTON/SACHS, 1990, 1, S. 327ff; BLANCHARD u.a., 1991, S. 43ff). Die Version von BLANCHARD und anderen sieht dabei vor, daß die Holdings selbst, ähnlich wie die Berliner Treuhandanstalt, nur für begrenzte Zeit gegründet werden mit dem Auftrag, die in ihr Portfolio eingehenden Unternehmen zu sanieren und für die Aktionäre der jeweiligen Holding gewinnbringend weiterzuverkaufen. In der Version von LIPTON und SACHS hingegen sollen die Holdings in Form verschiedener intermediärer Finanzinstitutionen bestehen bleiben und einen erheblichen Anteil am Produktivvermögen dauerhaft behalten.

Diese Modelle haben den Vorteil, daß mit ihnen eine vergleichsweise schnelle Neuordnung der Verfügungsrechte möglich ist, die dann zwar noch nicht die endgültige Eigentumsstruktur wiedergibt, zunächst aber doch zumindest provisorisch eindeutige Verantwortlichkeiten gewährleistet. Politökonomisch gesehen wiegt indes fast noch schwerer, daß staatlicherseits die Holdings lediglich gegründet werden müssen, um sie im Anschluß, möglicherweise noch im Wettbewerb miteinander, ihrer eigenen Entwicklung zu überlassen. Dadurch könnten lähmende Verhandlungen über das Verteilungsergebnis der Privatisierung vermieden werden, die bei einer fallweisen Privatisierung jedes einzelnen Betriebes unvermeidlich wären (LIPTON/SACHS, 1990, 1, S. 296ff).

Sicher gibt es auch bei diesen Konzeptionen Probleme, die z.B. darin begründet liegen, daß die Holdings sich selbst zu marktmächtigen Dauerinstitutionen entwickeln könnten (BORENSZTEIN/KUMAR, 1991, S. 312f). Indes stellt sich diese Gefahr beim deutschen Treuhandkonzept in ganz ähnlicher Weise. Überdies erscheint es ausgesprochen fraglich, ob eine Privatisierung Betrieb für Betrieb, wie sie die Treuhandanstalt betreibt, in anderen osteuropäischen Ländern oder der UdSSR politisch durchzuhalten wäre. Und auch für den deutschen Fall ist keineswegs geklärt, ob es am Ende lediglich zur Privatisierung der "Filetstücke" kommt, während die Problembeziehe schließlich zum Dauersubventionsfall werden.

3 Perspektiven der osteuropäischen Länder

Eingangs wurde die These aufgestellt, daß der Erfolg der Transformation in einem Land davon abhängt, inwieweit ein gesellschaftlicher Konsens über die Verteilung der Transformationskosten gefunden werden kann. Folgt man den Ergebnissen der vorangegangenen Abschnitte, so muß ein solcher Konsens auf zwei Ebenen erzielt und in ein Transformationsprogramm übernommen werden, das den Interessenkonflikten innerhalb einer Gesellschaft in seinen Prinzipien möglichst entzogen bleibt (APOLTE, 1990):

- Es bedarf erstens eines konsequenten, umfassenden und zu einem festgelegten Zeitpunkt unmittelbar zur Wirkung kommenden Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramms.
- Es bedarf aber zweitens schon vor dem Start des Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramms eines festgelegten Privatisierungskonzepts, das im Verlaufe der Transformation nicht mehr zur Disposition steht und neben der langfristigen Eigentumstransformation vor allem auch die Etablierung kurzfristig wirkender Regeln zur provisorischen Managerkontrolle vorsieht.

Polen, die CSFR, die ehemalige DDR und die Balkanländer haben den ersten Schritt bisher im großen und ganzen vollzogen. In allen diesen Fällen aber wurde der zweite Schritt vor Beginn der Liberalisierung und Stabilisierung nicht hinreichend klar vereinbart. Vor allem in Polen kann sehr deutlich abgelesen werden, wie der Fortgang der Transformation durch die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Sonderinteressen zerrieben werden kann. Die Folge ist eine hartnäckige Rezession und ein wachsender Druck auf die Regierung, die Stabilitätspolitik zu lockern. Die Zukunft Polens hängt davon ab, ob es gelingt, diesem Druck standzuhalten und zügig zu einem Konsens über die Privatisierung zu gelangen. Dies gilt, abgesehen von der ehemaligen DDR, für die anderen Länder entsprechend.

Die ehemalige DDR spielt insofern eine Sonderrolle, als sie einer Art übergeordneter Instanz unterliegt, die weit eher als in den übrigen Transformationsländern auch dann

auf Fortschritte drängen wird, wenn sich mächtige Sonderinteressen konstituieren. Dies wird manchen, allerdings nicht jeden wirtschaftspolitischen Fehler heilen können.

Auch Ungarn spielt übrigens eine Sonderrolle, weil es hier in der zweiten Hälfte der 80er Jahre teilweise schon gelang, marktwirtschaftliche Bedingungen zu schaffen und den Anteil der privaten Wirtschaft auszubauen, ohne von Sonderinteressen zerrieben zu werden. Dies führte dazu, daß inzwischen eine gewisse kritische Masse des privaten Sektors erreicht ist, die auch ohne die staatlichen Betriebe in der Lage ist, in Maßen eine marktwirtschaftliche Dynamik zu entfalten. Daraus dürfen aber keine falschen Schlüsse gezogen werden. Der gradualistische Umbau der ungarischen Wirtschaft konnte nur deshalb der Auseinandersetzung um Sonderinteressen entzogen werden, weil die politische Unabhängigkeit vom RGW und vom Warschauer Pakt noch nicht erreicht war. So wurden die wirtschaftspolitischen Meisterstücke bei der Transformation noch von der kommunistischen und nicht etwa von der neuen bürgerlichen Regierung vollbracht, deren bisheriges Vorgehen nicht nur konzeptionslos, sondern mitunter fast schon kopflos anmutet. Daher wird Ungarn nicht anders als alle anderen Länder auf einen neu zu erzielenden Konsens in der oben beschriebenen Weise hinarbeiten müssen. Gerade hierzu gibt es neuerdings deutliche Anzeichen, und wenn diese Anzeichen nicht trügen, dann wird Ungarn neben den neuen Bundesländern die vielleicht günstigsten Aussichten in Osteuropa haben.

Es bleiben schließlich jene Länder, bei denen auf keiner der beiden Ebenen bisher ein Konsens erzielt werden konnte. Hierzu zählt vor allem die UdSSR, deren Reformkräfte zwar durch den mißlungenen Putsch im August 1991 merklich gestärkt wurden, für die aber dennoch ein weiter Weg zurückzulegen sein wird, bis die politische Stabilität einen solchen Konsens erlaubt. Ebenso wie in Jugoslawien steht und fällt eine erfolgreiche Transformation in der UdSSR mit einer neuen Verfassung, mit der die verschiedenen Nationalitäten leben können.

Literatur

APOLTE, Th. (1990), Politische Systeme und Hemmnisse rationaler Regulierungs- und Deregulierungspolitik. In: APOLTE Th. und M. KESSLER (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich. Heidelberg 1990. S. 297-313.

APOLTE, Th. und M. KESSLER (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Systemvergleich. Heidelberg 1990.

APOLTE, Th. und D. CASSEL, Osteuropa: Probleme und Perspektiven der Transformation sozialistischer Wirtschaftssysteme. In: List Forum, 17, (1991), S. 22-55.

APOLTE, Th. und D. CASSEL, Dezentralisierung durch "kapitalistische Marktwirtschaft": Radikaler Systembruch. In: HARTWIG, K.-H. und H. J. THIEME (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Planwirtschaften, Ursachen, Konzepte, Instrumente. Berlin u.a. 1991, (1).

APOLTE, Th. und F. GRADALSKI, Systemic Change to a Market Economy: The Case of Poland. In: KREMER, M. und M. WEBER (Hrsg.), Transforming Economic Systems: The Case of Poland. Heidelberg 1991.

BACKE, P., Die Reform der ungarischen Eigentumsordnung. In: "Südosteuropa", 38, (1989), S. 502-527.

BAK, H., PYSZ, P. und R. SCHARFF (Hrsg.), Das Balcerowicz-Programm. Konzept, Realisierungsschritte, Zwischenergebnisse. Erlangen (IGW) 1991.

- BANASINSKI, C., Privatisierung der polnischen Wirtschaft. In: "Recht der internationalen Wirtschaft", 37, (1991), S. 386-391.
- BLANCHARD, O. u.a., Reform in Eastern Europe. Cambridge/Mass. 1991.
- BLOMMESTEIN, H. und M. MARRESE (Hrsg.), Transformation of Planned Economies. Property Rights Reform and Macroeconomic Stability. Paris (OECD) 1991.
- BORENSZTEIN, E. und M.S. KUMAR, Proposals for Privatization in Eastern Europe. In: IMF Staff Papers, 38, (1991), S. 300-326.
- BRABANT, J. VAN, Property Rights Reform, Macroeconomic Performance, and Welfare. In: BLOMMESTEIN, H. und M. MARRESE (Hrsg.), Transformation of Planned Economies. Property Rights Refrom and Macroeconomic Stability. Paris (OECD), 1991, S. 29-49.
- CASELLI, G.P. und G. PASTRELLO, Poland 1990: From Plan to Market through Crash?. Forschungsberichte des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 166, 1990.
- CASSEL, D., Wettbewerb der Systeme: politische, wirtschaftliche und technologische Determinanten. In: CASSEL, D. (Hrsg.), Wirtschaftssysteme im Umbruch. München 1990, S. 1-13.
- CASSEL, D. (Hrsg.), Wirtschaftssysteme im Umbruch. München 1990
- CICHY, E.U., Wirtschaftsreform und Ausweichwirtschaft im Sozialismus. Hamburg 1990.
- DELHAES, K. VON und U. FEHL, Dauer und Reihung systemverändernder Maßnahmen. In: HARTWIG, K.-H. und H.J. THIEME, (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Planwirtschaften, Ursachen, Konzepte, Instrumente. Berlin u.a. 1991.
- FRYDMAN, R. und A. RAPACZYNSKI, Markets and Institutions in Large Scale Privatizations. An Approach to Economic and Social Transformation in Eastern Europe. Economic Research Report of the C. V. Starr Center for Applied Economics at the New York University. New York 1990.
- GABRISCH, H. u.a., System Transformation under Severe External and Internal Shocks. The Economic Situation in Early 1991 and Outlook 1991. Forschungsberichte des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche, Nr. 173, 1991.
- HARTWIG, K.-H. und H.J. THIEME (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Planwirtschaften, Ursachen, Konzepte, Instrumente. Berlin u.a. 1991.
- HARTWIG, K.-H. und I. WELLESEN, Reformen der staatlichen Finanzwirtschaft: Zu den neuen Funktionen staatlicher Haushaltspolitik. In: HARTWIG, K.-H. und H.J. THIEME (Hrsg.), Transformationsprozesse in sozialistischen Planwirtschaften, Ursachen, Konzepte, Instrumente. Berlin u.a. 1991.
- HERRMANN-PILLATH, Systemtransformation als ökonomisches Problem. In: "Zeitschrift für internationale Fragen", 42, (1990), S. 171-181.
- HINDS, M., Issues in the Introduction of Market Forces in Eastern European Socialist Economies. Washington, D. C. (The World Bank) 1990.

- KEMME, D.M., *Economic Transition in Eastern Europe and the Soviet Union*. Occasional Paper Series 20 of the Institute For East-West Security Studies. New York 1991.
- KRATZ, K.H. und H.J. THIEME, *Abbau von Transformationshemmnissen: Ursachen, Formen und Flankierungsstrategien*. In: HARTWIG, K.-H. und H.J. THIEME (Hrsg.), *Transformationsprozesse in sozialistischen Planwirtschaften, Ursachen, Konzepte, Instrumente*. Berlin u.a. 1991.
- KREMER, M. und M. WEBER (Hrsg.), *Transforming Economic Systems: The Case of Poland*. Heidelberg 1991.
- KRUG, B., *Theoretische Grundlagen des Reformprozesses in der VR China: Wirtschaftspolitischer Konzeptionswandel als Reflex politisch-ökonomischen Umdenkens*. In: CASSEL, D. (Hrsg.), *Wirtschaftssysteme im Umbruch*. München 1990, S. 276-293.
- LIPTON, D. und J. SACHS, *Creating a Market Economy: The Case of Poland*. In: *Brookings Papers on Economic Activities*, No. 1, (1990), S. 75-147.
- LIPTON, D. und J. SACHS, *Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland*. In: *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, (1990), S. 291-341.
- MURREL, P., "Big Bang" versus Evolution: East European Economic Reforms in the Light of Recent Economic History. In: "PlanEcon Report", 6, (1990), S. 1-11.
- MURREL, P. und M. OLSON, *The Devolution of Centrally Planned Economies*. In: "Journal of Comparative Economics", 15, (1991), S. 239-265.
- NAGY, A., "Social Choice" in Eastern Europe. In: "Journal of Comparative Economics", 15, (1991), S. 266-283.
- PEJOVICH, S., *The Economics of Property Rights: Towards a Theory of Comparative Systems*. Dordrecht u.a. 1990.
- PROPP, P. D., *Zur Transformation einer Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs in eine Marktwirtschaft*. Berlin 1964.
- PYSZ, P., *Angebotskrise in der polnischen Industrie: Reaktionen der Staatsbetriebe auf die Nachfragerestriktion*, In: BAK, H., PYSZ, P. und R. SCHARFF (Hrsg.), *Das Balcerowicz-Programm. Konzept, Realisierungsschritte, Zwischenergebnisse*. Erlangen (IGW) 1991, S. 51-75.
- TIETZEL, M., WEBER, M. und O. F. BODE, *Die Logik der sanften Revolution. Eine ökonomische Analyse. Vorträge und Aufsätze des Walter-Eucken-Instituts*, Nr. 133. Tübingen 1991.
- TULLOCK, G., *The Paradox of Revolution*. In: "Public Choice", 11, (1971), S. 89-99.
- WEISS, P., *Systemtransformation in der CSFR: Konzepte, bisherige Ergebnisse und Perspektiven*. *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Universität-Gesamthochschule- Duisburg*, Nr. 156. Duisburg 1991.
- WINIECKI, J., *The Inevitability of a Fall in Output in the Early Stages of Transition to the Market: Theoretical Underpinnings*. In: "Soviet Studies", 43, (1991), S. 669-676.

AGRARREFORMEN IN OSTEUROPA

von

Karl-Eugen WÄDEKIN, Gießen

Je "moderner" eine Landwirtschaft ist, das heißt, je geringer die agrarische Erwerbsquote, ihr Anteil am Volksvermögen und ihr Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt, desto mehr hängt ihre Leistung von den nicht-landwirtschaftlichen Zweigen der Gesamtwirtschaft ab. Die sozialistischen oder erklärtermaßen nicht mehr sozialistischen Länder Osteuropas sind, ausgenommen die Tschechoslowakei, zu den halb industrialisierten zu rechnen. Agrarreformen - hier verstanden als Umverteilung des Bodenbesitzes und Strukturänderung im Produktionsbereich, eventuell noch Schaffung von entsprechenden Bezugs- und Absatzmöglichkeiten der Landwirtschaft im strikten Wortsinn - können in solchen Ländern einiges, für sich allein aber doch nicht allzu viel bewirken. Sie stellen nur einen Teilaspekt der notwendigen, viel umfassenderen Reformen der Gesamtwirtschaft dar. Deshalb werden im folgenden zunächst die größeren Zusammenhänge des Agrar- mit dem Gesamtwirtschaftssystem im Vor-Reform-Zustand skizziert, um die Möglichkeiten und Grenzen von Agrarreformen deutlich zu machen.

Beschränkt man sich, um bei der gebotenen Kürze das geographisch weit gespannte Thema wenigstens in Umrissen darzustellen, auf das, was in Osteuropa bei der Reformierung der Landwirtschaft vor sich geht, so kann man es vereinfacht durch zwei Ziele und Prozesse charakterisieren:

- Makroökonomisch - von der marxistisch-leninistischen Befehlswirtschaft und -planung hin zu einer marktorientierten Produktion und
- mikroökonomisch - von einer Betriebsform, die durch staatliche Pression zustande gekommen ist und faktisch in seinem Auftrag auch mannigfache politische und kommunale Funktionen erfüllte, hin zu einer allein betriebswirtschaftlich orientierten Basiseinheit, ob nun Familienbetrieb, verkleinerte Produktivgenossenschaft oder Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

Die Charakterisierung gilt so nicht für Polen und Jugoslawien, wo Familien-Kleinbetriebe vorherrschen, ihnen als "Partner" aber monopolistische und monopsonistische Großunternehmen staatlicher oder para-staatlicher Nicht-Landwirtschaft gegenüberstehen. In Polen wird vor allem diese Nicht-Landwirtschaft reformiert und sucht man in der Landwirtschaft lediglich Strukturverbesserungen zu fördern. In Jugoslawien überschatten gegenwärtig die nationalen Auseinandersetzungen die Agrarpolitik und die allgemeineren Wirtschaftsreformen, die sich in Kroatien und besonders Slowenien schon seit längerer Zeit abzuzeichnen begonnen hatten. Aus diesen Gründen sollen Polen wie Jugoslawien aus der Darstellung ausgeklammert bleiben, aus Mangel an Informationen auch Albanien. Außer Betracht bleiben soll auch die ehemalige DDR, und zwar nicht nur aus geographischen oder staatsrechtlichen Gründen, sondern weil dort eine radikale Transformation der Gesamtwirtschaft unter Bedingungen vor sich geht, die anderwärts nicht gelten.

Der Sowjetunion wird im folgenden besondere Aufmerksamkeit gewidmet, weil sie nicht nur das größte Land ist, sondern auch besondere Züge aufweist und in ihr der Übergang zu einem anderen Agrarsystem am schwierigsten sein dürfte.

Ausgangslage und Randbedingungen

In den anderen Ländern Osteuropas hat es in den letzten Jahren vor 1989 Ansätze zu Änderungen des Agrarsystem gegeben, aber sie blieben halbherzig, weil sie schwer mit der Ideologie vereinbar waren und bei konsequenter Weiterführung das politische System aus den Angeln zu heben drohten. Veranlaßt zu diesen Änderungen, für die allein in Ungarn der Ausdruck Reformen nicht nur ein Euphemismus wäre, wurden die Regierungen dadurch, daß die Leistung der Landwirtschaft den an sie gestellten Anforderungen nicht genügte.

Erstens wuchs das Angebot von Nahrungsgütern (ausgenommen in Ungarn) langsamer als die kaufkräftige Nachfrage der Konsumenten, obwohl das landwirtschaftliche Bruttoproduct (konsumiert wird Brutto-, nicht Nettoproduct) ein im mehrjährigen Durchschnitt akzeptables Wachstum aufwies, ob man es nun in Wert (bei verzerrten Preisstrukturen) oder in Mengen der Haupterzeugnisse mißt. Allerdings hat dieses Wachstum seit Mitte der 1980er Jahre nachgelassen, doch unzufrieden mit der Produktionsleistung der Landwirtschaft war man schon vorher.

Zweitens stiegen die Kosten der befohlenen landwirtschaftlichen Produktion schneller als geplant. Sie erwuchsen aus Lohnsteigerungen, die teils sozialpolitisch motiviert waren, teils die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft verlangsamen sollten. Beim gegebenen System der Entlohnung und Betriebsorganisation boten sie aber zu wenig Anreiz zu besserer Leistung. Hinzu kam die unzureichende Qualität und Nutzung von Kapitalgütern, die den Effekt von deren vermehrter Zuführung stark beeinträchtigte. Eine den Lohnerhöhungen und der Steigerung des Kapitaleinsatzes entsprechende Verminderung der Arbeitskräftezahlen kam so nicht zustande. Wiederholte Erhöhungen der Erzeugerpreise des Staates als vorgeschriebenem Allein- oder Hauptabnehmer wurden notwendig, um die landwirtschaftliche Produktion aufrechtzuerhalten und ihr weiteres Wachstum ("erweiterte Reproduktion") zu ermöglichen. Da man aber die Lebensmittel-Verbraucherpreise über lange Zeit nicht oder nur geringfügig erhöhte, mußte die Kluft zwischen diesen und den Erzeugerpreisen durch Subventionen aus dem Staatshaushalt überbrückt werden.

Eine wichtige Rahmenbedingung war und ist die Außenwirtschaft. Bis auf weiteres sind alle osteuropäischen Länder nur mit kleinen Mengen bzw. einem geringen Sortiment ihrer nicht-agrarischen Waren auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig und wollen deshalb vermeiden, daß sie Einnahmen aus deren Export für Einfuhren von Lebensmitteln ausgeben müssen. Das bedeutet Streben nach Selbstversorgung mit Lebensmitteln oder wenigstens einen Ausgleich von Agrar-Einfuhren durch Ausfuhren anderer Agrargüter. Bulgarien ist ein charakteristischer Fall, wo Ausfuhren von Obst-, Gemüse- und Schafzuchtprodukten diesen Dienst leisten könnten, es früher auch taten, aber zur Zeit nicht mehr tun. Das Potential sogar zu einem Agrar-Exportüberschuß zur Bezahlung nicht-agrarischer Importe haben auch Rumänien, die Sowjetunion und Ungarn. Aber bisher hat nur das letztgenannte Land diese Möglichkeit wahrzunehmen vermocht, ohne - wie Rumänien unter Ceausescu - die Lebensmittelversorgung der eigenen Bevölkerung zu beschneiden. In der Sowjetunion haben inflationäre Einkommensentwicklung und Stagnation der Agrarproduktion seit 1987 den latenten Nachfrageüberhang in eine Versorgungskrise münden lassen, welche die Fortdauer der Importüberschüsse unvermeidlich machte.

Weithin akzeptiert ist in der westlichen Welt ein Axiom, demzufolge in der Landwirtschaft der Familienbetrieb seine Überlegenheit erwiesen habe. Es ist nicht das Thema unserer Ausführungen, auf die protektionistischen Sonderbedingungen und insbeson-

dere Preisrelationen in den Industriestaaten und die aus ihnen resultierenden Verhältnisse von Aufwand und Ertrag der Landwirtschaft hinzuweisen. Sie machen das Urteil über die relative Vorzüglichkeit des Familienbetriebs problematisch, wenn man rein ökonomisch mißt und die volkswirtschaftlichen Kosten sozialer und politischer Ziele und Instrumente der Agrarpolitik ignoriert. Doch auch wenn man wie der Verfasser das Axiom mit gewissen Vorbehalten und unter Verweis auf Ausnahmen akzeptiert, ist dieses einer Prüfung insofern zu unterziehen, als man fragt, ob unter den in Osteuropa gegebenen Bedingungen ein Betrieb sich überhaupt ökonomisch verhalten konnte. Mit anderen Worten, in welchem Grade seine geringere Effizienz nicht durch die Betriebsform an sich, sondern durch den Handlungsrahmen verursacht war, den ihm das sozial-ökonomische und politische System auferlegt hatte.

Das Wort "Effizienz" ist ohne attributives Beiwort vieldeutig. Hier soll im folgenden vorzugsweise von "Wirtschaftlichkeit" gesprochen werden.

Vorauszuschicken ist eine Besonderheit des landwirtschaftlichen Großbetriebs im "real existierenden Sozialismus", die seine Kosten- und Gewinnrechnung beeinträchtigt hat. Dies sind seine sozio-kulturellen und infrastrukturellen Leistungen von sozialer Sicherung bis zum Unterhalt eines Kulturhauses, Bau von dörflichen Einzelhandelsläden und Schulhäusern, Wohnungsbau für seine Arbeitskräfte, innerbetrieblichem Straßenbau u. a. m. Auf sie wird häufig apologetisch hingewiesen, und tatsächlich ist das Kollektiv- oder Staatsgut nicht mit einer westlichen Farm zu vergleichen, sondern trägt Züge einer "ruralen Lebensgemeinschaft" (G. IPSEN) feudalistischen Typs. Es umfaßt ein ganzes Dorf, meist sogar mehrere, und nimmt materiell, zum Teil auch organisatorisch, Aufgaben der kommunalen und sonstigen öffentlichen Verwaltung wahr. Diese existiert zwar auch, aber in recht rudimentärer Form, ihre materielle Basis ist schwach, und der Gesamtstaat trägt nur einen Teil solcher Lasten, unter anderem in der sozialen Sicherung.

Es ist durchaus zweifelhaft, ob die Zusammenfassung der ökonomischen mit den nicht-ökonomischen Funktionen in der Hand der Betriebsleitung sinnvoll ist, ob nicht auch in dieser Hinsicht Arbeitsteilung die bessere Lösung darstellt: Ein guter Produktionsleiter ist nicht im Normalfall auch ein guter Organisator kommunaler Aufgaben und umgekehrt, und ökonomische Betriebsinteressen stehen mit kommunalen und sozialen häufig in einem Spannungsverhältnis. Zudem darf, was die Wirtschaftlichkeit betrifft, die Apologetik zuungunsten des bäuerlichen Betriebs nicht zu weit getrieben werden. In westlichen Ländern werden diese Leistungen zwar größtenteils von den Gemeinden, zum Teil auch den Kirchen erbracht, aber durch Abgaben/Steuern trägt der Bauer oder Farmer einen Teil zu ihnen bei, und da sie größtenteils obligatorisch sind, bilden sie einen Teil seiner Kosten und verringern seinen Gewinn.

Hektar- und Tiererträge sind für Wirtschaftlichkeit kein zureichender Maßstab. Man kann sich einen Betrieb vorstellen, ob sozialistisch oder nicht, der niedrige Hektarerträge mit "zu vielen" Arbeitskräften und "zu wenig" Kapital erzielt und doch wirtschaftlich ist, wenn nämlich Boden wenig kostet, Arbeitskraft niedrig bezahlt wird und Kapital einen hohen Preis hat. In den weitgehend geschlossenen Volkswirtschaften Osteuropas vor den Reformen kann das natürlich nur relativ in den Bedingungen des jeweiligen Staatsgebiets gelten. Als extremes Beispiel niedriger Arbeits- und hoher Kapitalkosten sei auf die private Parzellen- und Weidewirtschaft in Rumänien hingewiesen. Nach Angaben von M. COSEA auf einem Vortrag in München Ende März 1991 erzeugten sie 1989 vom Bruttoerzeugungswert der Landwirtschaft 51 %, vom Nettoproduktionwert jedoch 65 %, die sozialistischen Großbetriebe umgekehrt brutto 49 %, aber netto nur 35 %. Maße man dem Boden einen Kapitalwert oder eine Rentenbelastung zu, so würde der Kontrast sich noch extremer darstellen, da dem Privatsektor im gleichen Jahr nur 13 % der Ackerflächen und 20 % der sonstigen Nutzflächen (hauptsächlich Weideland) zur Verfügung standen. Freilich haben sie indirekt (Naturalentlohnung, Diebstahl u. ä.) die Flächen der Großbetriebe mitgenutzt.

Prima facie könnte man meinen, daß im internationalen Vergleich ähnliches auch zu Gunsten vieler sozialistischer Großbetriebe Osteuropas vorzubringen wäre. Doch daß die Kostenlosigkeit der Bodennutzung volkswirtschaftlich eine Illusion und betriebswirtschaftlich ein Fehlsignal war, braucht hier nicht näher begründet zu werden. Der Preis der landwirtschaftlichen Arbeit war in Relation zu dem der nicht-landwirtschaftlichen des gleichen Landes nicht besonders niedrig, im allgemeinen lag er seit den 1960er Jahren über achtzig Prozent des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts, in der Tschechoslowakei sogar über diesem. Die vom Staat gesetzten Preise für Kapitalgüter waren im Verhältnis zu denen der landwirtschaftlichen Primärprodukte niedrig. Das täuscht, denn Maschinen, Gebäude u. ä. waren von geringer Qualität (Lebensdauer, technische Parameter, Störungsanfälligkeit) in der Leistung ungenügend (z. B. große Mähdruschverluste), erforderten baldige Ersatzinvestition (kurze Amortisationszeit) oder von vornherein den Kauf von mehr solchen Kapitaleinheiten als bei deren besserer Qualität nötig gewesen wäre.

Doch selbst wenn der Betrieb Wirtschaftlichkeit im Rahmen solcher Preisrelationen hätte erreichen können, hat ihn die Befehls-Planwirtschaft daran gehindert. Sie verlangte (und verlangt zum Teil noch) in erster Linie Output-Steigerung und erst in weitaus zweiter Linie Kosteneinsparung, und sie schrieb weitgehend bis ins einzelne vor, was, wann, wo in welcher Organisationsform erzeugt werden sollte. Diese Gängelung nach Lenins Dictum "Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser" trug dazu bei, Initiative auf Erzeugerebene, vom Betriebsleiter bis zum einfachen Arbeiter, zu ersticken, Arbeitsmoral zu töten.

Waren dirigistische Planung und Kontrolle, deren Ausführung zum Teil ein wirtschaftliches und zum Teil ein politisch-soziales und damit ideologisches Postulat, so erwachsen die Betriebsgrößen fast unmittelbar aus der Ideologie, nämlich aus dem Mythos von der anzustrebenden "industriemäßigen" (so in der DDR) Produktion in der Landwirtschaft und einer mißverstandenen Nachahmung eines kleinen Sektors der Landwirtschaft in den Ländern, wo das "höchste Stadium des Kapitalismus" erreicht war. Das Resultat waren Riesenbetriebe, in denen wegen der betriebsinternen und -externen Rigiditäten der Befehlswirtschaft mögliche technische economies of scale mehr noch als anderwärts durch organisatorische diseconomies zunichte gemacht wurden und in denen auch das adäquate technisch-ökonomisch-soziale Umfeld fehlte.

Das Manko dieses Umfelds bestand nicht nur in den genannten Zwängen, sondern auch in den Mängeln der vor- und nachgelagerten Bereiche. Bei den industriell gefertigten Inputs wirkte sich die Monopolstellung der Erzeuger und der Dienstleistungs-Organisationen aus, für welche die Erfüllung ihrer eigenen Planaufgaben wichtiger war als die ohnehin garantierte Nachfrage ihrer Abnehmer und deren Wünsche. Im nachgelagerten Bereich kam die jahrzehntelange Vernachlässigung des Konsumgüterbereichs hinzu. Beide litten unter ähnlichen Mängeln der zentralistischen Befehlswirtschaft wie die Landwirtschaft selber. Das hätte auch in anderen als den osteuropäisch-sozialistischen Agrarbetrieben die Produktivität beeinträchtigt.

Es liegt auf der Hand, daß mit der Größe der Feldschläge, der Viehbestandskonzentrationen, des Maschinenparks und der abzusetzenden Produktmengen auch die durch Mängel des vor- und des nachgelagerten Bereichs verursachten Effizienzverluste wachsen müssen. Sie sind zwar landwirtschafts-extern verursacht, würden sich aber in Betrieben mit weniger anspruchsvoller Technologie, geringerer Größe und einfacherer Organisation weniger stark auswirken. Solche Betriebe sind sozusagen der Rückständigkeit der Gesamtwirtschaft besser angepaßt, während der hochtechnisierte und integrierte Riesenbetrieb beim gegebenen allgemeinen Wirtschaftsniveau seine eventuellen Vorzüge nicht zur Geltung bringen kann.

Unter einem anderen Aspekt hat der sowjetische Agrarökonom V. Ja. UZUN (Realizacija ekonomiceskoj reformy v APDK, Moskau 1989, S. 54) auf diesen lange ignorierten Zusammenhang hingewiesen. Er räumt ein, man werfe mit Recht der

sowjetischen Landwirtschaft Ineffizienz vor, ihre Erzeugerkosten ließen sich auf die Hälfte oder ein Drittel senken, allerdings nicht auf einmal. Dann aber könne man die Produktionskosten und die Einzelhandelspreise auf niedrigem Niveau halten und doch auf Subventionen verzichten. Doch in der Umkehrung gelte auch für die Stadt: Wenn man dort die Unwirtschaftlichkeit überwinde, könnten die Reallöhne der Arbeitnehmer steigen und damit ohne soziale Härten auch die Einzelhandelspreise so steigen, daß höhere landwirtschaftliche Erzeugerpreise ohne Subventionen möglich würden. Hinzuzufügen bleibt im Sinne unserer Ausführungen nur, daß dann die industriell gefertigten Betriebsmittel für die Landwirtschaft entweder besser oder nicht teurer werden und auf dem Weg des Primärprodukts zum Verbraucher weniger Verluste auftreten würden, so daß das Endprodukt nicht zu so viel höheren Preisen angeboten werden müßte.

An dieser Stelle sei auch auf die Fragwürdigkeit internationaler Wirtschaftlichkeitsvergleiche verwiesen. Will man dennoch vergleichen, so erscheint es als sinnvoller, es im gesamtwirtschaftlichen Rahmen zu tun und dann zu fragen, um wieviel schlechter oder besser im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft des jeweiligen Landes die Landwirtschaft dasteht. Der Verfasser hat schon 1985 auf dem EAEE-Seminar in Warschau darauf hingewiesen, daß sich dann für Osteuropa das Paradox ergibt, daß gemessen an dieser Disparität die Landwirtschaft gar nicht so schlecht abschneidet, weil die nicht-landwirtschaftliche Produktivität sehr niedrig ist.

Aus alledem ergibt sich, daß Verbesserung der landwirtschaftlichen Betriebsleistung durch Agrarreformen einen fühlbaren Effekt nur bis zu dem Grade haben kann, wie die Unwirtschaftlichkeit durch die Betriebsform und nicht durch die Rahmenbedingungen des "real existierenden Sozialismus" verursacht war. Und dieser Grad ist um eine schwer zu messende Größe geringer, als es auf den ersten Blick scheint. Freilich gilt umgekehrt auch, daß eine Reform der übrigen Wirtschaft ohne eine solche des Agrarsektors viel von ihrer positiven Wirkung einbüßen würde.

Wenn man von den oben genannten Zusammenhängen so weit wie möglich abstrahiert, ergeben sich die folgenden Hauptfelder von Agrarreformen in Osteuropa.

Preispolitik

Ein A und O ist die Preisbildung, obwohl sie nicht isoliert auf die Landwirtschaft und deren Reform bezogen werden kann. Erfolgt sie nach Nachfrage und Angebot, so schließt dies staatliche Festsetzung der Preise und dirigistische Einmischung in die Betriebsführung aus. Daß auf diesem Gebiet viele westliche Länder, die USA nicht ausgeschlossen, ebenfalls nicht sündenfrei sind, darf als bekannt vorausgesetzt werden, doch ist deren Preispolitik bei weitem nicht so umfassend und rigide, wie sie es bis in allerjüngste Zeit in den Befehlslandwirtschaften Osteuropas war. Für diese würde freie Preisbildung den Übergang von einem Extrem zum anderen bedeuten und deshalb besonders schwierig sein, auch oder gerade wenn er in Teilschritten erfolgt und so aller Voraussicht nach so wenig wie im Westen am Ende eine völlig freie Preisbildung stehen wird.

Eine Preisreform allein in der Landwirtschaft kann nur begrenzte Wirkung haben, sie muß sich auch auf die vor- und nachgelagerten Bereiche erstrecken, die ihrerseits die Preise in Industrie und Dienstleistungen außerhalb der Ernährungswirtschaft berücksichtigen müssen.

Für die Landwirtschaft von unmittelbarer Bedeutung sind vor allem die Preise ihrer Betriebsmittel und ihrer Erzeugnisse sowie deren Auswirkung auf die Verbraucherpreise. Die weitgehende Liberalisierung der industriellen Erzeugerpreise im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftsreformen in allen osteuropäischen Ländern hat bewirkt, daß die industriellen Erzeuger von Betriebsmitteln, ihre Monopolsituation aus-

nutzend, die Preise rasch erhöhten. Sie haben sich der im Westen vorherrschenden Relation zu den landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen angenähert, aber ohne entsprechend die Qualität zu verbessern und das Sortiment zu erweitern. Auf den Anpassungsdruck, unter den die Landwirtschaft dadurch geriet, reagierten deren Betriebe je nach der bisherigen Lage und der Regierungspolitik unterschiedlich, wobei der oben dargestellte außenwirtschaftliche Zusammenhang eine wesentliche Rolle spielte.

Ungarn ist am relativ wenigsten betroffen, weil es mit der Liberalisierung schon begonnen hatte, als die kommunistische Regierung noch fest im Sattel saß, und weil es bei seinem starken Agrarexport und Teilbedarf an importierten Agrar-Betriebsmitteln (vor allem Chemikalien und Futterproteine) schon früh gezwungen war, sich auf Weltmarktverhältnisse einzurichten. Doch sind die Subventionen besonders des Exports und die Steuervergünstigungen noch weiter verringert worden. Der schon bestehende Aufwand/Ertragsdruck auf die ungarische Landwirtschaft hat sich dadurch verstärkt und zusammen mit dem drastischen Rückgang der Agrarexporte in die Sowjetunion und andere osteuropäische Länder teilweise zu Produktionseinschränkungen geführt.

In der Tschechoslowakei wurden die Verbraucherpreise freigegeben, was nicht nur ihr starkes Steigen bewirkte, sondern ähnlich wie in Polen auch einen Rückgang der Nachfrage und das Entstehen von Überschüssen. Auch hier wurden die Subventionen stark gekürzt.

In Bulgarien wurden die Verbraucherpreise unter Setzung von Obergrenzen für einige Grundnahrungsmittel freigegeben, die Erzeugersubventionen verringert und zum Teil in Verbrauchersubventionen verlagert. Auch dort verschlechterte sich die ohnehin schon prekäre Ertragslage der Landwirtschaft, und das Land wurde zum Netto-Agrarimporteur. Zum Teil ist das auch auf die Dürre des Jahres 1990 zurückzuführen, und auch 1991 nahm die Witterung keinen günstigen Verlauf. Entsprechend hat die Tierproduktion ebenfalls ihre Abnahme fortgesetzt. Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Binnenmarkt verringerte sich dennoch, weil die realen Einkommen der Bevölkerung gegenüber 1989 noch weit stärker abgenommen haben, nämlich, wie der bulgarische Staatspräsident am 4. September 1991 in einer Ansprache bei der Adenauer-Stiftung mitteilte, gegenüber 1989 um 50-60 %. Von einer "Besserung" zu sprechen, wäre bei solcher Entwicklung frivol.

Starke Erhöhungen der Verbraucherpreise mit Obergrenzen für Grundnahrungsmittel gab es auch in Rumänien, doch ist das Bild bezüglich Auswirkungen auf die Landwirtschaft noch unklar. Daß die Tierproduktion nach mehreren Jahren der Schrumpfung 1990 wieder einen Aufschwung genommen habe, der sich voraussichtlich auch 1991 fortsetzen werde (nach dem bereits zitierten M. COSEA), spiegelt sich in den Bestandszahlen per Ende 1990 nur bei Schweinen und ist offenbar auf Futterimporte zurückzuführen; die Rinder- und Schafbestände gingen um 13 bzw. 10 Prozent zurück (ebenfalls nach M. COSEA bei einer OECD-Sitzung Ende September 1991).

Ob die in der Tschechoslowakei und Ungarn betriebene starke Verringerung von Protektionsmaßnahmen oder Subventionszahlungen sich auf Dauer durchhalten läßt, ist fraglich. Für Ungarn gilt das trotz dessen günstigen strukturellen und natürlichen Voraussetzungen und des früheren Beginns der Anpassungsperiode, weil sein Agrar-Außenhandel hauptsächlich in westliche Länder mit hohen Importbarrieren geht. In der Tschechoslowakei erschwert die Schnelligkeit des Übergangs eine Anpassung der Landwirtschaft und könnte sie außerdem der Konkurrenz subventionierter Agrarexporte aus Westeuropa und Nordamerika aussetzen.

Das Beispiel der Sowjetunion hat mit besonderer Deutlichkeit demonstriert, daß auf die Befehls- und Planwirtschaft auch nur teilweise zu verzichten, ohne sie durch wirkungsvolle marktorientierte Preissignale zu ersetzen, ganz allgemein gefährlich ist, beson-

ders aber im Falle der Landwirtschaft mit ihrem direkten Bezug zur Versorgung der Gesamtbevölkerung mit Grundnahrungsmitteln. Unter dem Druck der Versorgungskrise hat man die Erzeugersubventionen zum größten Teil vorerst beibehalten, hat die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise schon 1990 und erneut 1991 heraufgesetzt, ließ manche auch spontan steigen. Aber dies blieb hinter den Erhöhungen der Betriebsmittelpreise weiter zurück, als die Landwirtschaft zu verkraften vermochte.

Nach langem Zögern versuchte man in Moskau, den bestehenden kaufkräftigen Überhang der Nachfrage nach Nahrungsmitteln durch eine drastische Erhöhung der Lebensmittelpreise mit Wirkung vom 2. April 1991 zu beseitigen. Zugleich aber wurden nominale Einkommenskompensationen verordnet, die etwa 85 Prozent des Verlustes an Realeinkommen ausmachen. Unter anderem erhoffte man sich dadurch wohl eine Verlagerung der Nachfrage zu anderen Konsumgütern. Aber deren Angebot nahm quantitativ zu wenig zu, blieb qualitativ unbefriedigend und regional ungleichmäßig verteilt. In der Folge konnte hat sich bisher keine nennenswerte Verringerung der Nachfrage nach Lebensmitteln ergeben, der Markt kam nicht ins Gleichgewicht. Vor diesem Hintergrund hörte man allenthalben Forderungen nach höheren Erzeugerpreisen. Mitte Juni 1991 soll es auf einem Kongress des "Krestjanskij Sojus" (Bauern-Union), der im wesentlichen eine Interessenvertretung der Kolchos- und Sowchosleiter ist, Stimmen gegeben haben, die mit einem Produktionsstreik drohten. Nur selten und nicht konkret dagegen wird davon gesprochen, wie man die Kosten verringern oder die Landwirtschaftsbetriebe von nicht-ökonomischen Lasten befreien oder ihnen den Transport ihrer Erzeugnisse zu den Aufkauf- und Handelsagenturen, zu dem sie verpflichtet sind, angemessener vergüten könne.

Gleich nach dem Staatsstreich vom 19. August 1991 hat die kurzlebige Putschistenregierung Regierung unter anderem einen Preis- und Lohnstopp verkündet. Er hätte lediglich die bestehenden Verzerrungen zementiert, allenfalls ihr Weiterwuchern verhindert. Es ist anzunehmen, daß eines der Mittel zur Stabilisierung in dem schlechten Ernte- und Viehwirtschaftsjahr 1991 die harsche Durchsetzung der Ablieferungspflichten der landwirtschaftlichen Erzeuger und eine Drosselung der freien Marktumsätze sein wird, also trotz verbalen Bekenntnissen zur Fortsetzung der Reformen eine erneute Straffung der Befehlslandwirtschaft, eventuell nun auf der Ebene der selbständig gewordenen Einzelrepubliken, mit sich bringt. Wie sich in der Russischen Föderation B. JELZINs Ankündigung freier Preise, ausgenommen einige Grundnahrungsmittel, ab Anfang 1992 auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Privatisierung und Bodeneigentum

Ganz allgemein will man in Osteuropa die Wirtschaft privatisieren. Unterschiede bestehen zwischen den Ländern "nur" darin, wie schnell das geschehen soll und welche Bereiche, zum Beispiel Schlüsselindustrien, Transport- und Kommunikationswesen, auszunehmen sind. Auch wird häufig der Begriff Reprivatisierung gebraucht, wenn kenntlich gemacht werden soll, daß es sich nicht um rechtmäßiges Staats- oder Gruppen-(Genossenschafts-)eigentum handelt, das in private Hände zu überführen ist, sondern um solches, das den früheren rechtmäßigen Eigentümern zurückzugeben (zu restituieren) oder für das eine Entschädigung zu bezahlen ist. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß nicht nur formelle Enteignungen unter der kommunistischen Regierung zur Rückgabe oder Entschädigung berechtigen, sondern auch Übereignungen an die öffentliche Hand oder eine Genossenschaft. Bei diesen wird in der Regel davon ausgegangen, daß sie unter Druck zustandegekommen und deshalb unrechtmäßig waren. Die Problematik ist aus den neuen Bundesländern bekannt.

Für die Landwirtschaft ist natürlich das Bodeneigentum der zentrale Aspekt. Für die auf diesem befindlichen Immobilien leitet sich die Regelung gewöhnlich daraus ab, ist hauptsächlich eine Frage des noch Vorhandenseins, des Zustands und der Bewertung. Restitution und ein neues Bodenrecht hängen in der Sache eng zusammen, bilden

aber Gegenstand getrennter Gesetzgebung. In den nicht-sowjetischen Ländern Osteuropas ist der Boden nicht generell nationalisiert worden. Kollektivierte Flächen und Immobilien galten als zur gemeinsamen Nutzung eingebracht, formell aber nach wie vor in Privateigentum befindlich, auch wenn sie bei der Sozialisierung oder später in der einen oder anderen Weise dem Kollektiv oder dem Staat übereignet wurden. Auf dieser Rechtslage beruht der Anspruch auf Rückgabe oder auf Entschädigung, falls diese in natura nicht mehr möglich ist, zum Beispiel wegen Überbauung. Ein besonderes, aber nicht grundsätzliches Problem bildet dabei die genaue Feststellung der früheren Eigentumsverhältnisse.

In diesen Ländern will man die vor der formellen kommunistischen Machtergreifung durchgeführten Bodenbesitzreformen nicht außer Kraft setzen. Deshalb wird überall - wie im deutschen Einigungsvertrag - ein Stichtag gesetzt, bis zu dem die Eigentumsverhältnisse bzw. -veränderungen als unumkehrbar gelten (in der Tschechoslowakei 1948, in Ungarn 1949, Bulgarien 1946). Dadurch werden, sicher nicht unbeabsichtigt, Ansprüche vertriebener oder geflohener Volksdeutscher und anderer Ethnien, zum Beispiel Ungarn in der Slowakei und Rumänien, ausgeschlossen. Der Zeitpunkt, bis zu dem Ansprüche angemeldet werden müssen, ist in der Tschechoslowakei Ende 1992, in Rumänien sogar nur 30 Tage nach Inkraftsetzung der Bodengesetze vom Januar und März 1991.

Die einschlägigen Legislativakte waren ihrer Natur nach politisch umstritten, sind es zum Teil noch, weil nicht völlig abgeschlossen. Sie haben aber auch den ökonomischen Aspekt ihres Einflusses auf die entstehenden Betriebsgrößen und -arten, indem sie künftige klein- oder großbäuerliche Betriebe oder Großbetriebe genossenschaftlichen Charakters neben verbleibenden in staatlichem Eigentum, privatkapitalistischen Bodeneigentums bürgerlichen Rechts u. a. m. begünstigen. Hierbei geht es auch darum, ob unter Gesichtspunkten der Wiedergutmachung von Unrecht die Restitution in natura Vorrang vor der Entschädigung haben und ob letztere in vollem Umfang oder nur zu einem Teil erfolgen soll, ob auf erstere nur die Ansprüche haben sollen, die landwirtschaftliche Produktion zu betreiben beabsichtigen, oder ob auch andere ihr Land in natura zurückerhalten und dieses dann verpachten oder verkaufen können. Dem Prinzip der Wiedergutmachung stehen die ökonomischen Gesichtspunkte einer zukunftsfruchtigen Betriebsstruktur gegenüber.

Daß das herzustellende Privateigentum an landwirtschaftlichen Flächen bestimmten Beschränkungen hinsichtlich Verfügung unterliegt, gilt in allen diesen Ländern insbesondere im Hinblick auf Kauf und Verkauf, auf Fristen, innerhalb deren keine sekundäre Übereignung erfolgen darf, oder auf Personen und Institutionen, die ein Vorkaufs- oder alleiniges Kaufrecht haben.

In der Sowjetunion ist die Lage insofern anders, als alte Eigentumsrechte überhaupt nicht anerkannt werden und privates Eigentum an Boden (anders als neuerdings das an anderen "Produktionsmitteln") in den Gesetzen vom Winter/Frühjahr 1989/90 über Eigentum, Pacht und Boden ausgeschlossen bleibt. Für private Landwirtschaft bleiben nur Pacht (arenda) und Besitz (vladenie). Beide Rechtsformen können auch vererbbar gestaltet sein. "Besitz" war zwar in der Umgangssprache und im vorrevolutionären Recht bekannt, wurde aber als Rechtsbegriff erst im Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung wieder hervorgeholt als Ausweg aus der ideologisch-politischen Ablehnung des Privateigentums an Boden. Die nun wieder zugelassenen einzelbäuerlichen Betriebe dürfen auf der Basis nicht nur von Pachtverhältnissen unterschiedlicher Art, sondern auch auf solchen des Eigentumsrechts, nicht aber auf der des Privateigentums am Boden entstehen.

Alles dies gilt nur für die Unionsgesetzgebung. Manche Teilrepubliken haben nicht nur den vorgesehenen Spielraum für eigene Regelungen genutzt, sondern auch grundsätzlich privates Bodeneigentum zugelassen. Das gilt nicht nur für die baltischen Republiken und Georgien, sondern auch für die größte und wichtigste, die Russische Föderation. Diese sieht privates Eigentum an Boden ausdrücklich vor, allerdings mit

Auflagen für die Art der Nutzung und mit der wesentlichen Einschränkung, daß es nicht beliehen, verschenkt, aus Privathand gekauft und daß im Verkaufsfalle nur der örtlichen Sowjetverwaltung angeboten werden oder nur mit deren Zustimmung in andere Hände übergehen darf. Solches Eigentumsrecht kommt einem Besitzrecht nahe. Es scheint, daß in diesem Sinne es rund zwei Drittel jener Mehrheit verstanden, die bei einer umfangreichen Befragung (6420 Respondenten) in Rußland im September 1990 privates Bodeneigentum bejahte (V. A. BOGDANOVSKIJ, Social'al'naja baza agrarnych preobrazovanij, Moskau 1991, S. 4-11 und 29).

Wird privates Bodeneigentum zugelassen, so erhebt sich die Frage, wie dieses nationalisierte Gut erworben werden soll, denn es kann sich ja nicht wie sonst in Osteuropa um eine Restitutierung alter, formal weiterbestehender Rechte handeln. Übergabe zu Besitz und in Pacht dagegen zieht nur Bodensteuer oder Pachtrente (zum Teil in Naturalablieferung zu bezahlen) nach sich. Befürwortet wird eine Berechnung von Mitgliederanteilen im Falle von Kollektivbesitz (des betreffenden Kolchos), der allerdings beim Boden bisher nur Staatseigentum zu permanentem Nutzungsrecht, bei Staatsgütern direkt Staatseigentum darstellt. Dabei soll auch Dauer der Mitgliedschaft und der Beteiligung an der Kollektivarbeit berücksichtigt werden. Diesen Anteil erhält der, welcher zwecks einzelbäuerlichem Wirtschaftens ausscheidet. Er kann dann Land zapachten, sofern welches zur Verfügung steht, worüber im Prinzip die Kreisverwaltung entscheidet, in der Praxis jedoch der Kolchos gewichtig mitredet. Ob das schon in vielen Fällen faktisch so gehandhabt wurde, läßt sich nicht feststellen. In den wenigen, mit denen der Berichtersteller persönlich bekannt wurde, handelte es sich nur um Pachtland oder, in einem Fall, um einen Kuhstall ohne zugehöriges Land, bei Futterlieferung aus dem Sowchos, auf dessen Gelände sich der Kuhstall befand.

Eine Anrechnung der Mitgliedschaft und Mitarbeit ist auch in Litauen vorgesehen, wo man aber, wie auch in Lettland und Estland, die Nationalisierung von 1940 bzw. 1945 als ungültig betrachtet und auch die Ansprüche der seinerzeitigen Eigentümer - so weit sie noch ansässig sind - berücksichtigen will. Inwieweit an Abwesende oder deren Erben Entschädigung bezahlt werden soll, ist noch strittig, das litauische Agrarreformgesetz (anders als das allgemeine Eigentumsgesetz) war im Juli 1991 noch nicht verabschiedet. In Georgien und Armenien wurde das Land einfach zugewiesen, und der Eigentumstitel scheint zunächst offen geblieben zu sein.

Warum die scharfen Auseinandersetzungen um privates Bodeneigentum? Für privates Wirtschaften ist Eigentum im strengen Wortsinn nicht unabdingbar, Besitz und sogar Pacht, wenn langfristig, können durchaus auch Grundlage und Anreiz für Werterhaltung und unternehmerisches Verhalten bilden. Der Verfasser hat Zustimmung bei zahlreichen sowjetischen Kollegen gefunden, wenn er meinte, daß hier der politisch-psychologische Faktor eine Rolle spiele, indem viele Sowjetbürger in der Abkehr von einem marxistisch-leninistischen Kerndogma durch Zulassung privaten Bodeneigentums ein Zeichen dafür sehen würden, daß es der Regierung mit der Schaffung eines einzelbäuerlichen Sektors ernst sei. Umgekehrt tragen die Vermeidung des Begriffs Privateigentum und die Widersprüche zwischen Unions- und Republikgesetzgebung wohl kaum dazu bei, Mut zu privatem Unternehmertum in der Landwirtschaft entstehen zu lassen. Im Schrifttum wird öfters auf Befürchtungen der eventuell risikobereiten Menschen hingewiesen, daß erfolgreichen bäuerlichen "Farmern" eine neuerliche "Entkulakisierung" drohen könne. Aber genau genommen gilt diese Gefahr in so wenig gefestigten rechtsstaatlichen Verhältnissen für Eigentum ebenso wie für andere Nutzungsrechte. Die Kollektivierung wurde seinerzeit ja auch gegen das damals gültige sowjetische Bodenrecht durchgeführt. Der Staatsstreich vom 19. August dürfte solche Befürchtungen verstärken, selbst wenn er sie vorerst nicht bestätigt.

Reform der betrieblichen Strukturen

a) Schaffung privater Bauernbetriebe

Die Zielvorstellungen der reformerisch eingestellten sowjetischen Agrarwissenschaftler, -publizisten und -politiker haben sich in der seit 1988 entbrannten öffentlichen Debatte gewandelt. Anfänglich schwebte vielen der traditionelle russische (oder baltische) Bauer vor, wenn auch mit ein paar Maschinen ausgerüstet. Allmählich hat sich aber die Erkenntnis durchgesetzt, daß man nicht einfach dort anknüpfen und weitermachen kann, wo dieser Ende der 1920er (bzw. 1940er) Jahre zu existieren aufgehört hat, auch wenn selbst er zur Zeit gegenüber dem Kolchos noch konkurrenzfähig sein mag. Was heute den meisten vor Augen steht, ist ein Bauer westlichen Typs, der mit hohem (für sowjetische Verhältnisse) Kapitaleinsatz rationell und marktorientiert wirtschaftet. Sprachlich drückt sich das darin aus, daß zunehmend statt dem altrussischen Wort "Krestjanin" das aus dem Englischen adaptierte "Fermer" verwendet wird.

Im Gespräch wird von Sympathisanten der AKKOR (Assoziation der <privaten> Bauern und landwirtschaftlichen Genossenschaften Rußlands) manchmal eingeräumt, daß private Bauern mit den bestehenden Erzeugerpreisen leben können, zuallermindest ohne die Subventionen, welche ohnehin nicht sie erhalten. Dabei wird unterstellt, daß dies zum größten Teil durch mehr und besseren Arbeitsaufwand pro Produkteinheit erreicht würde, indem der Bauer und seine mitarbeitenden Angehörigen unmittelbar am Ergebnis interessiert sind und dabei auch mit den Betriebsmitteln sorgfältiger und sparsamer umgehen, als dies im großen Kollektiv unter einem starren Lohnsystem der Fall ist.

Bei den gegebenen Preisen braucht die so zu erreichende Flächen- und Kapitalproduktivität nicht absolut hoch zu sein, sondern nur relativ im Vergleich zum Durchschnitt der Kollektiv- und Staatsgüter der jeweiligen Agrarregion. Solcher Vergleich fällt natürlich umso günstiger aus, je niedriger die Produktivität im sozialisierten Agrarsektor ist, also zum Beispiel in agrarischen Depressionsgebieten der russischen Nicht-Schwarzerde-Zone oder in Gebirgsregionen. Dort hat, sieht man einmal vom national bestimmten Sonderfall der baltischen Republiken ab, privates Bauerntum der Sowjetunion bisher die größte Verbreitung gefunden.

Verschwindend wenige einzelbäuerliche Betriebe sind bisher, Sommer 1991, in der Ukraine und Belorußland entstanden, gar keine in Moldawien und im zentralasiatischen Turkmenien und Tadshikistan. Auch findet man große regionale Unterschiede des Betriebstyps von traditionellen (durchschnittlich um 20 ha Fläche) mit starkem Anteil der Tierproduktion bis zu stark auf Getreide-Trockenanbau orientierten (um 100 ha) in manchen südostrussischen Steppengebieten, von solchen extensiver Weidewirtschaft mit je mehreren hundert Hektar in noch trockeneren Steppen und in Gebirgs- und Vorgebirgszonen bis zu Parzellenwirtschaften weniger als einem, meist bewässerten, Hektar Fläche in Transkaukasiens Tälern und den agrarisch überbevölkerten Oasengebieten Sowjet-Asiens. Auch in der Rechtslage reichen die Unterschiede von vollem Eigentum über vererbbares Besitz bis zu kurzfristiger (unter drei Jahren) Pachtnutzung. (Näheres hierzu im Aufsatz des Verfassers "Juni 1991 in der Sowjetunion", in: Osteuropa, 11/1991, S. 1066-1076, und den dazu gehörenden Dokumentationstexten, S. A627-A632.)

Nicht selten legen die lokalen Behörden solchem Bauerntum Hindernisse in den Weg, doch selbst wo das nicht vorkommt, ist dieses in mancherlei Hinsicht benachteiligt. Oft werden ihm Ländereien zugeteilt, deren Böden im örtlichen Vergleich weniger fruchtbar oder die abgelegenen mit sehr schlechten Straßenverbindungen sind. Daß es eingeständenermaßen häufig jene Areale der Kolchose oder Sowchose sind, die von diesen nicht mehr bewirtschaftet werden, bestätigt diese Praxis, auch wenn sie nicht immer vorbedacht sein mag.

Die Zahl der bisherigen Kolchosbauern und Staatsgutarbeiter, die Zuweisung von Bauernstellen beantragt haben, macht nach sowjetischen Schätzungen anteilmäßig kaum mehr als fünf Prozent solcher Personen oder Familien aus.

Oft wird das mit einer durch 60 Jahre sozialisierter Landwirtschaft eingepflanzten Trägheit und Unfähigkeit zu bäuerlich-unternehmerischem Denken und Handeln erklärt. Diese spielen gewiß eine Rolle, aber es gibt auch gewichtige Gründe anderer Art. Die Zahl der Haushalte von Ehepaaren oder Alleinstehenden nahe dem Rentenalter und ohne Erben ist groß, der Arbeitsbelastung eines bäuerlichen Betriebs unter den soeben skizzierten Bedingungen sind sie nicht mehr gewachsen. Nicht nur das wirtschaftliche Risiko ist groß, sondern auch das politische, denn die Agrarpolitik steht immer noch unter dem Streit der Meinungen bezüglich Eigentumsrechten am Boden und voller Selbständigkeit oder Bodenpacht zu Bedingungen, die an den Kolchos oder Sowchos binden. Selbst bei ganz eindeutigen Absichtserklärungen der politischen Führung war deren jüngere Geschichte wenig geeignet, das Vertrauen der Bauern zu gewinnen. Dieses kann nicht von heute auf morgen wieder erworben werden. Es sind also Arbeitsfähigkeit, Risikobereitschaft und Unternehmertum in einem Grade erforderlich, wie man ihn auch in den bäuerlichen Bevölkerungen anderer Länder nur bei einer Minderheit finden würde.

Die genannten fünf Prozent würden etwas weniger als eine Million neue Bauernstellen bedeuten. Selbst wenn man aus den obigen Gründen und auch weil manche wieder ausscheiden werden, annimmt, daß es letztlich weniger sein werden, bedeutet das einen organisatorischen und finanziellen Aufwand, der nur über einen längeren Zeitraum zu bewältigen ist.

Hinzu kommt, daß das ohnehin mangelhafte System der Belieferung mit Betriebsmitteln ganz auf Großbetriebe zugeschnitten und weder in seinem Angebot noch in seiner Organisation für eine Vielzahl von Kleinkunden geeignet ist. Diese müssen für Bezug und Verkauf überwiegend den Weg über die Kolchose und Sowchose nehmen, was materielle, wenn nicht sogar juristische Abhängigkeit von diesen begünstigt.

Es ist ein auffallendes Faktum und spricht gegen eine ethnisch bedingte Trägheit des Russen, daß die Prozentsätze derer, die sich zum einzelbäuerlichen Wirtschaften entschließen, in anderen osteuropäischen Ländern ungefähr die gleichen sind, es übrigens in der ehemaligen DDR zumindest anfänglich ebenfalls waren. Je nach Schätzung und deren Zeitpunkt variieren sie um 5-10 Prozent. Eine Rolle spielt dabei sicher auch, daß man sich in der Tschechoslowakei und Ungarn der prekären Lage in einem Markt bewußt ist, der nach den Regierungsintentionen weitgehend offen auch gegenüber ausländischer Konkurrenz sein soll und andererseits infolge der Preis- und Einkommensentwicklung im eigenen Lande zu Schrumpfung der Nachfrage nach Lebensmitteln tendiert. Die für die UdSSR genannten Probleme mit den auf Großbetreiber ausgerichteten vor- und nachgelagerten Bereichen bestehen in den anderen Ländern weitgehend außerdem, vielleicht nicht so sehr in Ungarn, wo man schon seit Jahren der Kleinproduktion Aufmerksamkeit widmet. Andererseits ist dort und in der Tschechoslowakei das Leistungsniveau der sozialistischen Großbetriebe wesentlich höher als in der Sowjetunion, so daß sie economies of scale besser wahrzunehmen in der Lage sind, die Konkurrenz mit ihnen also schwieriger ist.

Etwas anders liegen die Dinge in Bulgarien. Dort ist einerseits das allgemeine ökonomische Niveau niedriger und ist andererseits die Landwirtschaft nach ihren Naturgegebenheiten und ihrer Tradition stark auf arbeitsintensiven Obst- und Gemüsebau ausgerichtet. Die agrarische Erwerbsquote liegt höher als in den anderen beiden Ländern. Hier können Klein- und Mittelbetriebe der zugelassenen Flächen-Obergrenze (20 ha in den Gebieten intensiver Bodennutzung, sonst 30 ha) mit angepaßtem Maschinenbesatz noch geraume Zeit lebensfähig sein.

Die Umstände, unter denen die bereits starke Ausdehnung des privatbäuerlichen Sektors in Rumänien im neu gesteckten rechtlichen Rahmen vor sich geht, sind ist noch

Die Umstände, unter denen die bereits starke Ausdehnung des privatbäuerlichen Sektors in Rumänien im neu gesteckten rechtlichen Rahmen vor sich geht, sind ist noch recht unübersichtlich. Anfang 1990 wurde zunächst nur Erweiterung des Hoflands erlaubt. Dieser Privatsektor, eingerechnet städtische Nutzgärten und die verbliebenen, stark auf Weidewirtschaft ausgerichteten Privatbauern in den Gebirgs- und Vorgebirgszonen, sollen bereits 1990 einen größeren Anteil als im Vorjahr (s. oben) erzeugt haben, nämlich 56 % des Brutto- und 73 % des Nettoprodukts der Landwirtschaft. Der Privatsektor, einschließlich Neubauern, vergrößerte seinen Anteil an der LF von 12 % (1989) auf 81 % (1990), an den Ackerflächen von 12 auf 80 %, bei den Rinderbeständen auf 41, den Schafherden auf 61 %, den Schweinezahlen auf 30 %. (lt. CO-SEA bei der OECD).

Die Gesetzgebung vom Herbst 1990 bis März 1991 hat zwar das Entstehen einzelbäuerlicher Betriebe legalisiert, doch mit einer Obergrenze der Betriebsflächen von zehn Hektar. Immerhin kann in weiten Landesteilen eine solche Fläche vorerst eine bäuerliche Lebensgrundlage darstellen. Bei insgesamt noch hoher Agrarquote ist das Marktsystem unterentwickelt, so daß Selbstversorgung der Landbevölkerung und traditionelle Bauernmärkte außerhalb der Großstädte noch eine erhebliche Rolle spielen. Das gesamtwirtschaftliche Niveau ist das tiefste in Osteuropa (außer Albanien), und das gilt auch für die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft.

b) Umwandlung der sozialistischen Großbetriebe

Die Bodenbesitzreformen der ersten Nachkriegsjahre hatten eine fast ausschließliche (außer Staatsgütern und einigen wenigen Kollektivgütern) klein- bis mittelbäuerliche Struktur geschaffen. Daß man ihre Ergebnisse beibehalten will, würde bei vollständiger Dekollektivierung bzw. Restitution Wiederherstellung dieser Struktur bedeuten. Für privatbäuerliche Betriebe in Bulgarien und Rumänien sind Größenbegrenzungen sogar ausdrücklich von Gesetzes wegen gezogen, auch in der Tschechoslowakei wurde die Restitution früheren Großgrundbesitzes (mit Zulassung von bis zu 150 ha Nutzfläche und 250 ha Gesamtfläche in Ausnahmefällen) ausgeschlossen; in der Sowjetunion geht es ohnehin vorrangig um Aufteilung an alle Mitglieder und Arbeitskräfte der Kolchose und Sowchose. Dies zeigt zweierlei:

Erstens ist eine sozialpolitische Tendenz unverkennbar, die das Entstehen kapitalkräftiger, möglicherweise in ausländischem Eigentum befindlicher, privater Großbetriebe zu verhindern sucht. Stattdessen soll für die Einzelbauern ein Netz von Genossenschaften westlichen Typs (Landhandel, Kredit, Maschinenausleih u. a. m.) entstehen.

Zweitens besteht ein Bestreben, die economies of scale der Großbetriebe möglichst in der Form neuer, freiwilliger Genossenschaften oder auch Aktiengesellschaften wahrzunehmen. Diese sollen private Betriebe insofern sein, als sie sich in pluralem Eigentum befinden und nicht vom Staat dirigiert werden. Das gilt auch für Ungarn ohne eine gesetzliche Größenbeschränkung für Bauernbetriebe.

Nahezu Einhelligkeit besteht jedoch darüber, daß die bisherigen Betriebe überdimensioniert waren. Die neuen Einheiten sollen ökonomisch und sozial (z. B. ein Dorf anstatt mehrere umfassend) überschaubar sein, und davon erhofft man sich den Effekt größerer sozialer Kohärenz und Verbundenheit mit den Betriebsinteressen. Zusammen mit Verkürzung der innerbetrieblichen Transportwege und besserem Management, das unter anderem nicht mehr an ein vorgeschriebenes Lohnsystem gebunden ist, soll dies ähnliche Kosteneinsparungen und Produktivitätssteigerungen wie beim Familienbetrieb bewirken.

wirtschaftlich erfolgreich erwiesen. Das ist aber kein zwingender und allgemeingültiger Beweis gegen sie. In Osteuropa sind viele überzeugt, daß es nur der vom Staat ausgeübte Zwang, seine direkte Einmischung und die Übergrößen waren, die einen Erfolg der kollektiven Landwirtschaft verhinderten. Besonders in Ungarn verweist man häufig darauf, daß nach dem Wegfallen des staatlichen Dirigismus die Genossenschaften schon bisher durchaus beachtliche Leistungen erbrachten, mit denen sie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig wären, würde dieser nicht durch Protektionismus verzerrt. Das Kostenproblem werde sich trotz dieser Beeinträchtigung des Exports auch weniger kritisch darbieten, sobald man die Agrarproduktion auf Grenzböden einstelle, was zur Zeit befürwortet wird.

Ob "Aktiengesellschaften", die in der Regel nicht näher definiert werden, wirtschaftlich sein werden, ohne privatkapitalistische Züge anzunehmen, u. a. dem kleinen Mitgliedsaktionär noch reale Einwirkung auf die Unternehmensführung ermöglichen, ist recht zweifelhaft. Ein Beispiel solcher Fragwürdigkeit ist das unter dem alten Regime viel gerühmte genossenschaftliche Agrarkombinat von Slusovice in Mähren. Sein Vorsitzender war Mitglied des ZK der Kommunistischen Partei, nach der "sanften Revolution" sollen dort manche höhere Parteikader neue Positionen gefunden haben. Man fragt sich, wie viele von ihnen zu den 80 Mitgliedern gehören, mit denen er das neue genossenschaftliche Agrokombinat gegründet hat, offenbar eine Art Holding, zu der nun Aktiengesellschaften, GmbHs, Genossenschaften und rund tausend Privatbetriebe gehören, eine eigene Bank gegründet wurde, während sich zwei selbständige Kollektivgüter heraussonderten. Es gibt eine Leitung (= Vorstand?) von neun und eine Kontrollkommission (= Aufsichtsrat?) von fünf Personen. Der Direktor kann bis zu acht Prozent des Jahresgewinns verdienen, was bei gutem Geschäftsgang eine Million Kronen ausmacht. (AKP: Ekonomika, upravljenje, Moskau, 3/1991, S. 114f.)

Fortdauernde Probleme der Randbedingungen

Die Agrarreformen berühren einen erheblichen Teil der Randbedingungen der Landwirtschaft oder stehen mit ihnen in Wechselwirkung und gegenseitiger Abhängigkeit, insbesondere bei der Preispolitik und im Verhältnis zu den vor- und nachgelagerten Bereichen. Gerade bei letzteren macht sich aber hemmend bemerkbar, daß in ihnen die Privatisierung noch kaum begonnen hat, die staatlichen Monopole faktisch noch bestehen und es einen privaten Großhandel mit Betriebsmitteln und Nahrungsgütern noch nicht gibt. Besonders in der Sowjetunion bestehen gegen privaten Handel weiterhin erhebliche Vorurteile.

Ein Kreditssystem für die Landwirtschaft besteht zwar und wird ausgebaut, aber es tut sich mit der Umstellung auf Kleinkunden schwer. Zudem hat der Bauer, wo er den Boden nicht zu vollem Eigentum besitzt, sich auch gerade erst im Aufbau seines Anlagevermögens befindet, kaum Immobilien-Sicherheiten für Kredite zu bieten. Beleihung des Bodens ist in der Russischen SFSR auch bei Eigentum untersagt.

Ein besonderes Problem stellt die frühere Wahrnehmung sozialer und kommunaler Aufgaben auf dem Lande durch den sozialistischen Betrieb dar. In dem oben angeführten Bericht über Slusovice wird ausdrücklich vermerkt, daß die früheren Sozialleistungen beibehalten werden. Doch das scheint sich nicht auf die rund tausend (von bisher 7000) Mitgliedern zu beziehen, die bei der Umwandlung ausgeschieden sind und "eine selbständige Privatwirtschaft <welcher Art?> zu führen wünschen". Wo der frühere Kollektiv- oder Staatsbetrieb in eine Aktiengesellschaft verwandelt wird, ist die Weiterführung der früheren sozialen und kommunalen Leistungen nicht selbstverständlich. Möglich ist es immerhin, wird aber wohl kaum überall der Fall sein, und ihrer Natur nach können private Familienbetriebe sie nicht wahrnehmen.

Stellt man sich ein Dorf oder einen Landkreis vor, wo es Familienbetriebe in "Gemengelage" mit fortbestehenden Produktivgenossenschaften gibt, tritt eine neuartige

Problematik hervor, für die bisher noch keine allgemein anzuwendenden Lösungen oder auch nur Lösungsvorschläge bekannt sind: Entweder gehen auch in den Genossenschaften soziale Sicherung und die Kommunalleistungen auch auf die öffentliche Hand über, oder die Einzelbauern mit ihren Familien fallen aus deren Netz heraus. Auch wenn, was wahrscheinlich ist, der Anteil privater Bauern an der Landbevölkerung bis auf weiteres nicht groß sein wird, außerdem ein Teil von ihnen Landwirtschaft als Nebenerwerb betreiben und damit in das nicht-landwirtschaftliche System der sozialen Sicherung einbezogen werden wird, fallen der Kommunalverwaltung und dem Staat zusätzliche Aufgaben zu. Besonders wo regional voraussichtlich der Anteil privater Bauern über dem Durchschnitt liegt, zum Beispiel in der Slowakei, den Randlagen Ungarns, im Karpathengebiet, den Gebirgsgegenden Bulgariens sowie Transkaukasiens und Zentralasiens, ist das in Frage kommende materielle Leistungsvermögen der öffentlichen Hand meist gering. Infolgedessen kann dort die Abwanderung infolge absterbenden dörflichen Gemeindelebens noch zunehmen.

Im Laufe der Agrarreformen werden noch mehr Probleme der Randbedingungen auftauchen. Sie sind nicht unüberwindlich, aber klar ist, daß ohne ihre Lösung im Rahmen von Reformen des gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems die osteuropäischen Agrarreformen nur begrenzte Erfolge haben können. Unabdingbar ist dabei die reale Anwendung der heute in ganz Osteuropa proklamierten rechtsstaatlichen Prinzipien, der die Tschechoslowakei und Ungarn nahe gekommen zu sein scheinen, die aber sonst nicht über alle Zweifel erhaben ist.

INTERNATIONALER AGRARHANDEL

ERNÄHRUNGSSICHERUNG IN AFRIKA

- KONZEPTE, ERFAHRUNGEN, BEWERTUNGSMETHODEN -

von

Alois BASLER, Braunschweig-Völkenrode

1 Einführung

Der Beitrag befaßt sich mit den verschiedenen Konzepten der Ernährungssicherung (ES), die in afrikanischen Ländern südlich der Sahara bis Ende der achtziger Jahre zur Anwendung gekommen sind. Es werden zwei Konzepte unterschieden:

- die Ernährungssicherungsprogramme (ESP), die als zentrales Instrument die Unterhaltung von Lagerbeständen haben;
- die Politik, die auf Nichtintervention auf den traditionellen Nahrungsmittelmärkten beruht, Versorgungssicherheit durch freie oder staatlich geregelte Einfuhr anstrebt und zur Finanzierung dieser Einfuhren die Agrarexporte besonders fördert.

Der Beitrag ist überwiegend erfahrungswissenschaftlich und nicht modelltheoretisch ausgerichtet. Es wird dargestellt, wie die Politikkonzepte angewendet wurden, welchen politischen, administrativen, ökonomischen und sozialen Zwängen sie unterlagen und welches letztlich ihre Auswirkungen auf die lokale Erzeugung von Nahrungsmitteln und auf den Nahrungsverbrauch waren.

Die Untersuchung stützt sich auf wissenschaftliche Publikationen über die Untersuchungsbereiche und auf Evaluierungsberichte von ESP, die im Auftrage der finanzierenden und durchführenden Organisationen erstellt wurden und die der sogenannten grauen Literatur zuzurechnen sind.

2 Ernährungssicherung durch den Aufbau von nationalen Lagerbeständen in den ariden Zonen

2.1 Hintergründe, Gegenstand, Anwendungsregionen

Der hier behandelte Typ von Ernährungssicherung ist eine Antwort der politischen Entscheidungsträger auf die Ernährungs- und Hungerkrise im Sahel, die durch die Dürre zu Beginn der siebziger Jahre ausgelöst oder zumindest augenscheinlich geworden ist. Die FAO hat ein Konzept der Sicherstellung der Nahrungversorgung für die Sahel-Länder durch den Aufbau von Notstandsreserven erarbeitet, das seit Mitte der siebziger Jahre praktiziert wird. In der Anwendung gehen die Programme allerdings weit über die ursprüngliche Zielsetzung hinaus. Ausgehend von den Notstandsreserven wurden die

ESP durchweg zu einem Programm der Markt- und Preiskontrolle und der Stabilisierung auf den nationalen Getreidemärkten ausgebaut. Das Konzept beruht somit auf zwei Prinzipien:

- Aufbau von Lagerbeständen mit Hilfe des Importes von Getreide und des Aufkaufs im wesentlichen von Hirse auf den lokalen Märkten in Jahren bzw. Jahreszeiten mit Überschüssen;
- Einsatz dieser Lagerbestände im Falle von Knappheiten auf den Nahrungsmittelmärkten; die Knappheiten werden in der Regel anhand der Abweichungen der beobachteten Preise auf Erzeuger- und Verbraucherebene vom gesetzten Zielpreis festgestellt.

Neben den Sahel-Ländern wurde das Konzept auch in Ländern wie Tansania, Kenia und Madagaskar, wenn auch in abgewandelter Form angewendet bzw. angestrebt, wie etwa in Rwanda, ohne daß es in seiner strengen Ausprägung zur Durchführung gelangte. Die Bundesregierung hat im Rahmen besonderer Programme der Entwicklungshilfe die Vorhaben - insbesondere den Aufbau der notwendigen Infrastruktur, die Ausbildung und die organisatorische Abwicklung der Maßnahme - massiv unterstützt. Das Aktionsprogramm stellt im Grundsatz eine nationale Bufferstockpolitik auf den Getreidemärkten dar, wie sie auf einigen Agrarmärkten auf internationaler Ebene angewendet wurde (Kakao) bzw. wird (Kautschuk). In der praktischen Durchführung unterliegen solche Programme einer Vielzahl von Regelungen, die für die Programmdurchführung von Bedeutung sind. Im Rahmen dieser Bewertung kann jedoch auf die Darlegung dieser Details verzichtet werden, wenngleich sie von großer Bedeutung für die Durchführung sind.

2.2 Ansätze für eine ökonomische Bewertung

2.2.1 Preisstabilisierung und Einkommen der Erzeuger

Ein erster Gegenstand der Bewertung sind die Effekte der Preisstabilisierung. Es handelt sich hauptsächlich um die saisonale Stabilisierung, d.h. die Unterbindung eines starken Einbruchs der Erzeugerpreise während der Ernteperiode und einer Hausse der Verbraucherpreise in der Zeit vor der neuen Ernte. Mit dem Programm wurde darüber hinaus jedoch auch versucht, den Preissteigerungen in ernstschwachen Jahren vorzubeugen.

Zur wissenschaftlichen Bewertung der Stabilisierung bietet sich ein partialanalytisches Marktmodell als Referenzrahmen an. Es wird unterstellt, daß der Jahresdurchschnittspreis den Marktpreis darstellt und daß Schwankungen um diesen Preis im wesentlichen angebotsbedingt sind. Die zweite Annahme trifft insbesondere für die Hirsemärkte der Sahel-Länder generell zu. Werden unter solchen Bedingungen mit Hilfe der ESP Preisbewegungen unterbunden, wird dem Anbieter die Möglichkeit genommen, in Knappheitsperioden über relativ hohe Preise den mengenbedingten Einkommensausfall zu kompensieren. Er muß deshalb mit Einkommensverlusten im Vergleich zu Perioden rechnen, in denen er über ein relativ hohes Angebot verfügt. Durch die Preisstabilisierung tritt somit eine Destabilisierung der jahreszeitlichen Verteilung der Einkommensflüsse auf. Würde keine Preisstabilisierung betrieben werden, würde der Anbieter eine stärkere Kontinuität der Einkommen zu verzeichnen haben.

Mit diesen Wirkungen ist allerdings nur unter der Annahme zu rechnen, daß die Erzeuger im Falle eines Verzichtes auf Preisstabilisierung tatsächlich in der Lage sind,

ihre Verkäufe bis zu einem gewissen Grade jahreszeitlich in Abhängigkeit vom Marktpreis zu verteilen, also selbst Lagerhaltung betreiben und sich als Mengenanpasser verhalten. In der Praxis ist jedoch dieses Marktverhalten nur in Einzel- oder sogar in Ausnahmefällen anzutreffen. Der Produzent der kleinbetrieblich strukturierten Landwirtschaft im Sahel verkauft den größten Teil wenn nicht die Gesamtheit der für die Vermarktung bestimmten Produktion unmittelbar nach (und häufig vor) der Ernte, um seinen dringenden Finanzbedarf zu decken. Wenn eine lagerungsbedingte Rente entsteht, fällt sie in aller Regel dem Großhändler zu. Häufig vermarktet der Produzent sogar einen Teil der für den Eigenkonsum notwendigen Hirsemenge, um sie später zu höheren Preisen wieder aufzukaufen (DELGADO, 1991).

Es wäre aus ökonomischen Gründen zweifellos wünschenswert, daß die Produzenten über eigene Lagerhaltung der für den Markt bestimmten Produktion eine Preisausgleichsfunktion betreiben und somit in den Genuß der Renten von saisonalen Preisschwankungen kommen. Solange jedoch in der Betriebsgrößenstruktur und im Zugang zu Landressourcen mit dem Ziele der Schaffung größerer Betriebseinheiten für die Hirseproduktion keine Änderungen eintreten, ist mit einer Veränderung der Verhaltensweisen in der angegebenen Richtung nicht zu rechnen.

2.2.2 Begrenzung des trendmäßigen Preisanstieges und Nahrungserzeugung

Im Rahmen des ESP wurde nicht nur Stabilisierung beabsichtigt. Die meisten Länder haben sich durch die Vorgabe eines Zielpreises auch die trendmäßige Begrenzung des Preisanstieges für Grundnahrungsmittel erhofft und diese angestrebt. Aus Mangel an zuverlässigen und ausreichend langen Reihen über die tatsächlichen Hirsepreise bleibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Frage unbeantwortet, ob dies gelungen ist. Die Frage ist letztlich aber auch nicht so entscheidend. Viel bedeutender sind die Auswirkungen auf die lokale Produktion von Hirse. Ein Marktmodell mit und ohne ESP könnte eine Antwort auf diese Frage liefern. Es liegt im Moment nicht vor und die Kenntnisse über die Struktur und die Entwicklung der Hirsemärkte einschließlich des Verhaltens der Erzeuger auf Preisveränderungen läßt die Aussagekraft einer solchen Analyse fraglich erscheinen. Zur Bewertung der Auswirkungen der ESP auf die Nahrungserzeugung muß deshalb im Moment ein Vergleich der Produktionsentwicklung genügen.

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Produktionsflächen, der Erträge und der Erzeugung von Hirse in den Sahel-Ländern, in einigen in das Programm nicht einbezogenen Vergleichsländern sowie für Afrika südlich der Sahara insgesamt. Mit Ausnahme von Senegal und Nigeria weisen die Anbauflächen in allen aufgeführten Ländern und in Afrika insgesamt einen Anstieg auf. Die Erträge sind mit Ausnahme von Sudan in allen Ländern angestiegen. Für die Produktion ergibt dies einen Anstieg, der sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Mit Ausnahme von Niger liegt er jedoch in allen Ländern unterhalb des Bevölkerungswachstums. In den Sahel-Ländern, in denen Hirse das wesentliche Grundnahrungsmittel darstellt, hat somit das ESP das Ziel der Sicherstellung der Nahrungsversorgung aus eigenen Quellen nicht erreicht. Die ursprüngliche Zielsetzung allerdings, Versorgungskrisen größeren Ausmaßes vorzubeugen, kann durchaus als erreicht angesehen werden, wengleich der wesentliche Bestimmungsfaktor dieses Tatbestandes in den relativ günstigen Witterungsbedingungen und Niederschlägen zu suchen ist. Immerhin könnte man während der witterungsbedingten Ertragsseinbrüche 1983/84 den ESP einen gewissen stabilisierenden Effekt zuerkennen.

Tabelle 1: Wachstumsraten der Hirseerzeugung in ausgewählten Ländern, 1966-1988 1)

	Anbau- flächen	Erträge	Produk- tion2)
Senegal	-0,20	1,12*	0,92
Mali	0,69	0,97	1,67
Burkina Faso	1,92***	1,51***	3,48
Niger	4,96***	0,33	5,31
Nigeria	-0,46	2,94***	1,55
Sudan	4,77***	-4,53***	0,03
Afrika	0,45**	0,60**	1,05

1) Es handelt sich um Werte einer linearen Trendschätzung. - 2) Das Wachstum der Produktion wurde aus Anbauflächen und Erträgen errechnet; ein Signifikanzniveau wurde somit nicht ermittelt.
*) Die Sterne geben das Signifikanzniveau mit den Irrtumswahrscheinlichkeiten <1,0 % (***), 2,5 % (**) und 5 % (*) an. Werte ohne Markierungen sind statistisch nicht gesichert.
Quelle: FAO: Production Yearbook. Eigene Ber.

2.2.3 Die regionale und haushaltsspezifische Ausprägung der Ernährungssicherung

Ernährungssicherung im Sahel hat eine stark regionale Dimension. Der Austausch von Grundnahrungsmitteln zwischen Überschuß- und Defizitländern innerhalb des Sahel, somit auch zwischen den Ländern, war ein erklärtes Ziel. Der Beitrag der ESP war allerdings eng begrenzt, weil die Witterungsbedingungen in den Sahel-Ländern zumindest ziemlich ähnlich sind. Überschüsse und Defizite treten somit tendenziell kumulativ in allen Ländern auf.

Der regionale Ausgleich zwischen Überschuß- und Defizitregionen innerhalb eines Landes war ein weiteres erklärtes Ziel der ESP. Einzelnen Länder- und Programmberichten zufolge ist dieses Ziel wohl am ehesten noch erreicht worden, wenn auch mit hohen Kosten durch den Aufbau von Lagerkapazitäten in entlegenen und ökonomisch wenig leistungsfähigen Gebieten, die Durchführung von Transporten und die Unterhaltung des dazu notwendigen Fahrzeugparks. Es sind andererseits gerade diese hohen und in der Regel über den Preis der verkauften Produkte nicht zu erwirtschaftende Kosten, die die These stützen, daß der private Handel diese regionale Versorgungssicherheit nicht mit derselben Effektivität erzielt hätte.

Bleibt schließlich die Ernährungssicherung auf Haushaltsebene zu erwähnen. Sie mißt sich an dem Beitrag zur Steigerung der Fähigkeit der Familien, über das ganze Jahr quantitativ und qualitativ ausreichend Nahrungsmittel zur Verfügung zu haben. Ein solches Ziel wird durch die Bufferstockpolitik ausdrücklich nicht verfolgt. Über die

Beeinflussung der Verkaufserlöse der bäuerlichen Haushalte nehmen die Programme jedoch zwangsläufig im positiven oder negativen Sinne Einfluß auf die Ernährungssicherheit der Familien.

2.2.4 Ernährungssicherung und Förderung des Verarbeitungsgewerbes

Ernährungssicherung ist auf lange Sicht nur dann als erreicht anzusehen, wenn als Folge der Maßnahmen auch der Auf- und Ausbau des Ernährungsgewerbes eintritt und somit die lokal erzeugten Nahrungsmittel in der durch den Konsumenten bevorzugten Form bereitgestellt werden. In den Sahelländern heißt dies, Aufbereitung und Verarbeitung von Hirseprodukten, die auch in den städtischen Haushalten ohne vorheriges Mahlen bzw. Quetschen nach traditionellen Verfahren Verwendung finden können. Dies ist die Voraussetzung dafür, daß Hirse mit importiertem Weizen und insbesondere mit Reis in den urbanisierten Zentren wirklich konkurrieren kann.

Die ESP haben diese Komponente in aller Regel nicht eingeschlossen. Lediglich Senegal hat seit Mitte der 80er Jahre erneut Versuche in dieser Richtung unternommen. Sie sind als Fortsetzung früherer Bemühungen zur Erstellung eines Mischmehles aus Weizen und Hirse sowie von Couscous auf Hirsebasis zu sehen, die wenig erfolgreich waren. Widerstände des Backwarengewerbes zur Verwendung des Mischmehles, überhöhte Kosten und Preise im Vergleich zum importierten Couscous und Akzeptanzprobleme seitens der Konsumenten gegenüber diesen "alternativen" Erzeugnissen waren die wesentlichen Ursachen. Die stark wachsende städtische Bevölkerung ersetzte daher Hirse durch Gerichte, die in kurzer Zeit konsumfertig aufbereitet werden können. Es handelt sich hauptsächlich um Reis sowie um Weizenmehlprodukte. In Sengal bestanden 1989 rund 45 % des Getreideverbrauchs aus importierten Produkten. Bei dem gegenwärtig verfolgten Konzept der Politik der Ernährungssicherung ist diese Entwicklung mit zeitlicher Verzögerung auch in den anderen Sahelländern zu erwarten.

2.2.5 Bufferstockpolitik und institutionelle Eigeninteressen

Mit einer Bufferstockpolitik entstehen fast zwangsläufig institutionelle eigene Interessen, die einem rationellen Instrumenteneinsatz entgegenstehen können (NABLI, NUGENT, 1989). In den Sahelländern wurden zwei Arten solcher Interessen beobachtet. Das erste ergibt sich aus dem Tatbestand, daß der politische Entscheidungsträger die mit der Bufferstockpolitik befaßte Institution verpflichtet hat, sich aus dem Umsatz der gelagerten Produkte zum Teil zumindest selbst zu finanzieren. Die unentgeltliche Beschaffung von Beständen über die Nahrungsmittelhilfe und der Verkauf zu Marktpreisen bietet sich hier als die einzelwirtschaftlich wirksamste Lösung an. Da diese Institution an den Entscheidungen über den Bedarf an Nahrungsmittelhilfe und Marktintervention zumindest beteiligt ist, verfügt sie auch über die notwendigen Instrumente und Möglichkeiten der Durchsetzung dieses Interesses.

Die zweite Art von Eigeninteresse ergibt sich aus dem Tatbestand, daß die Verfügung über Nahrungsmittelbestände gerade in Ländern mit hohem Versorgungsrisiko ein sehr nachhaltig wirksames Instrument zur Durchsetzung politischer Interessen darstellt. Über die unentgeltliche oder besonders preisgünstige Verteilung von Nahrungsmitteln in einer gegebenen Region oder gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen können somit Machtansprüche geltend gemacht werden. Solche zweckfremden Verwendungen beeinflussen das Marktgeschehen in erheblichem Maße und machen Preisanreiz zugunsten der Erzeuger zunichte. Außerdem entstehen Kosten sowohl für die Verteilung und insbesondere aber für die Beschaffung der zu verteilenden Bestände. Aus der Absicht, diese Kosten so niedrig wie möglich zu halten und

die Maßnahme durch die nationalen Institutionen annehmbar zu machen, können Initiativen zur Beantragung zusätzlicher Nahrungsmittelhilfe entstehen.

Das institutionelle Eigeninteresse, das in zwei Ausprägungen dargelegt wurde, ist in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße zur Geltung gekommen. Die Geberinstitutionen haben versucht, diese Tendenzen in ihren Auswirkungen durch eine strenge Bindung der Gegenmittel zu begrenzen. Die Koordination unter den Gebern hat allerdings nicht in allen Ländern wirklich funktioniert.

2.3 Kostenprobleme und gegenwärtiger Stand der ESP

Die Kosten der ESP der Sahelländer wurden bislang zum größten Teil durch die Industrieländer in Form von Nahrungsmittelhilfe, Finanzausschüssen, die Lieferung von Fahrzeugen und Ersatzteilen und die Erstellung und Reparatur von Lagerhäusern getragen. Die Länder waren nicht bereit und in der Lage, die Maßnahmen schrittweise in die eigene Verantwortung zu überführen und dafür ein nationales Budget vorzusehen. Andererseits sind die ESP auch nicht in eine Phase getreten, in der sie sich zu einem großen Teil selbst finanzieren können. In ihrer konkreten Gestaltung waren sie, entgegen der der allgemeinen Entwicklungshilfe vorgegebenen Zielsetzung, auf Abhängigkeit in der Finanzierung ausgelegt. Wenn deshalb auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank eine Liberalisierung auch der Nahrungsmittelmärkte in Gang gesetzt wurde und deshalb die ESP allenfalls als Programm zur Unterhaltung einer Notstandsreserve fortbestehen können, dann ist dies nur der Anlaß für die grundsätzliche Aufgabe des vor 15 Jahren mit viel Hoffnungen und Erwartungen in die Praxis umgesetzten Politikkonzeptes der Ernährungssicherung. Durch die schrittweise Reduzierung der Finanzmittel insbesondere seitens der europäischen Länder erfolgte ohnehin ein Abbau der Programme. Selbst wenn der Zwang zur ordnungspolitischen Anpassung nicht bestanden hätte, wäre eine Fortführung der Programme nicht zu erwarten gewesen. Tatsächlich sind sie in den Sahelländern im Laufe der Jahre nicht billiger, sondern teurer geworden. Die Unterhaltung der Lagerhallen und des Fuhrparks sind außerordentlich kostspielig und übersteigen die Einnahmen aus dem Verkauf der Lagerbestände um ein Vielfaches.

3 Ernährungssicherung in den humiden Tropen

3.1 Konzept und Hintergründe

In den humiden Tropen West- und Zentralafrikas wurde eine Bufferstockpolitik im strengen Sinne unter Einschluß von Lagerhaltung von lokal erzeugten Produkten nicht betrieben. Die Märkte für die Grundnahrungsmittel, die überwiegend in Knollenprodukten (Maniok, Yam, Süßkartoffel) und Leguminosen bestehen, unterliegen keiner strengen Preiskontrolle, auch wenn dies da und dort beabsichtigt war. Lediglich die Reis- und Weizenmärkte wurden über die Einfuhrkontrolle reguliert und zum Teil reglementiert.

Im Gegensatz zu den ariden Sahelländern verfügen diese Gebiete über ein vergleichsweise vielfältiges Potential an landwirtschaftlichen Exportgütern. Ernährungssicherung erfolgt daher tendenziell auf der Grundlage des Austausches von landwirtschaftlichen Produkten.

3.2 Ansätze zur Bewertung

3.2.1 Entwicklung der Nahrungsversorgung

Ein erster Ansatz der Bewertung ist auch bei diesem Konzept die Entwicklung der Nahrungsversorgung. Im Vordergrund stehen dabei zunächst die Knollenprodukte. Ihr Anteil an der Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln beläuft sich in einigen Ländern auf weit über 50 % (LYNAM, 1990) und liegt in einem Lande wie der Côte d'Ivoire mit einem vergleichsweise bedeutenden Reisverbrauch bei rd. 40 % (BASLER, 1984). Der Anteil von Nicht-Getreide an der gesamten Nahrungserzeugung in Afrika zeigt sogar einen leicht ansteigenden Trend (VON BRAUN/PAULINO, 1990). Tabelle 2 zeigt die Ergebnisse der Trendschätzung. Mit Ausnahme von Ghana und Burundi ist in allen einbezogenen Ländern die Erzeugung pro Jahr um mehr als 2 % angestiegen und dies überwiegend aufgrund einer Flächenausdehnung, während die Erträge weitgehend stagnierten oder auch gesunken sind. Die Variationskoeffizienten und das Signifikanzniveau der Schätzung zeigt, daß die Entwicklung der Knollenerzeugung wesentlich kontinuierlicher als die der Hirserzeugung verlaufen ist.

Eine weitere bedeutende Produktgruppe stellen die Leguminosen dar, die übrigens auch in den Sahelländern eine bedeutende Quelle für die Versorgung der Bevölkerung mit Kalorien und Proteinen darstellen. Mit Ausnahme von Zaire und Nigeria ist in den in Tabelle 3 aufgeführten Ländern West- und Zentralafrikas eine mit dem Bevölkerungswachstum schritthaltende oder diese übersteigende Entwicklung zu beobachten gewesen. Für Afrika insgesamt übersteigen die Wachstumsraten immerhin die 2 %-Marke.

3.2.2 Entwicklung der Terms of Trade der Exportprodukte

Als weiteres Bewertungskriterium werden die Terms of Trade (TOT) herangezogen. Tatsächlich baut die Ernährungssicherungspolitik in dieser Region auf der Vorstellung auf, den angestiegenen Importbedarf an Grundnahrungsmitteln mit den Erlösen aus dem Agrarexport zu finanzieren. Allenfalls für Zaire und Nigeria mag dieses Austauschmuster aufgrund der Verfügbarkeit an industriellen Rohstoffen weniger Bedeutung haben.

Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der Commodity TOT von 1966-1990 zwischen den wichtigsten Exportprodukten Afrikas einerseits und Weizen, Reis und dem Preisindex des gesamten weltweiten Exporthandels andererseits. Gegenüber Weizen und Reis ist überwiegend ein positiver Trend zu beobachten, der für einzelne Exportprodukte allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Lediglich die Tee- und Palmölpreise sind gegenüber den Weizenpreisen gesunken. Im Hinblick auf den weltweit gehandelten Warenkorb allerdings weisen die Exportgüter Afrikas durchweg einen negativen Trend auf. Die Importkapazität ist somit gesunken bzw. das Handelsdefizit gestiegen.

Etwas anders stellt sich die Entwicklung der auf den Exporteinnahmen einzelner Produkte beruhenden Austauschverhältnisse (Income TOT) dar (Tabelle 5). Für Afrika insgesamt weisen sie, mit Ausnahme von Baumwolle und Sisal, einen Anstieg auf. Für Reis ist dieser Wert höher als für Weizen. Beide Werte übersteigen die TOT der Exporteinnahmen, gewichtet mit dem Preisindex des gesamten Welthandels. Dieser dritte errechnete Wert ist für Afrika insgesamt nur für Tee und Tabak leicht positiv. Der Importwert der Einnahmen aus den anderen Exporten ist somit gesunken. Zwischen den aufgeführten Ländern waren deutliche Unterschiede zu beobachten. Generell konnten jedoch mit den Erlösen steigende Importmengen an Weizen und Reis finanziert werden.

**Tabelle 2: Wachstumsraten der Erzeugung von Knollenprodukten
in ausgewählten Ländern, 1966-1988 1)**

	Anbau- flächen	Erträge	Produktion ²⁾
Côte d'Ivoire	1,93***	1,89***	3,86
Ghana	1,93***	-1,38***	0,53
Nigeria	1,38***	0,63***	2,02
Kamerun	7,13***	-3,50***	3,38
VR Kongo	-0,59	3,01***	2,40
Zaire	6,29***	-3,22***	2,97
Rwanda	4,52***	0,38	4,92
Burundi	-2,88***	-0,93	-3,78
Tansania	1,35	2,46**	3,84
Afrika südlich der Sahara	2,01***	0,17	2,18

1) Es handelt sich um Werte einer linearen Trendschätzung. - 2) Das Wachstum der Produktion wurde aus Anbauflächen und Erträgen errechnet; ein Signifikanzniveau wurde somit nicht ermittelt.
*) Die Sterne geben das Signifikanzniveau mit den Irrtumswahrscheinlichkeiten <1,0 % (***), 2,5 % (**) und 5 % (*) an. Werte ohne Markierungen sind statistisch nicht gesichert.
Quelle: FAO: Production Yearbook. Eigene Ber.

**Tabelle 3: Wachstumsraten der Erzeugung von Hülsenfrüchten
in ausgewählten Ländern, 1966-1988 1)**

	Anbau- flächen	Erträge	Produktion ²⁾
Äthiopien	-0,23	1,52***	1,28
Kenia	-1,82***	2,10**	0,24
Tansania	3,26***	0,91***	4,19
Rwanda	1,88***	0,29	2,17
Burundi	1,00	2,39***	3,41
Zaire	-0,23	1,52***	1,28
Malawi	10,24***	0,50**	10,31
Kamerun	6,73***	0,91***	7,69
Nigeria	-2,41***	6,63***	0,80
Afrika südlich der Sahara	2,55	1,86***	2,12

1) Es handelt sich um Werte einer linearen Trendschätzung. - 2) Das Wachstum der Produktion wurde aus Anbauflächen und Erträgen errechnet; ein Signifikanzniveau wurde somit nicht ermittelt.
*) Die Sterne geben das Signifikanzniveau mit den Irrtumswahrscheinlichkeiten <1,0 % (***), 2,5 % (**) und 5 % (*) an. Werte ohne Markierungen sind nicht gesichert.
Quelle: FAO: Production Yearb. Eigene Berechn.

Tabelle 4: Entwicklung der Commodity Terms of Trade für die wichtigsten Agrarexportgüter Afrikas, 1966-1990

	Weizen		Reis		Gesamthandel ³⁾	
	r1)	V2)	r	V	r	V
Exportgüter						
Kaffee	1,45	47,5	3,40*	47,0	-1,16	36,0
Kakao- bohnen	0,97	48,0	2,92*	45,0	-1,58	39,2
Tee	-0,79	29,1	1,37	34,5	-3,92***	21,0
Palmoil	-1,04	23,9	0,85	31,7	-3,83	24,1
Kautschuk	0,38	21,5	2,48***	21,2	-2,70	16,8
Baumwolle	0,40	13,8	2,38***	20,3	-2,63	14,9
Tabak						
Sisal	1,52***	18,2	3,57***	17,2	-1,43	39,0

1) Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der linearen Trends. - 2) Variationskoeffizient. - 3) Preisindex des GATT für den gesamten Exporthandel.
*) Signifikanzniveau der Trendschätzung: Irrtumswahrscheinlichkeit <1 % (***) und 5 % (*).
Quelle: GATT: International Trade, versch. Jgg. - FAO: Trade Yearbook, versch. Jgg. - UNCTAD: Monthly Commodity Price Bulletin, versch. Jgg. - Eigene Berechnungen.

3.2.3 Die Verarbeitung lokal erzeugter Nahrungsmittel

Für die humiden Tropen stellt sich die Verarbeitung von lokal erzeugten Nahrungsmitteln noch problematischer als im Sahel dar. Transporte von Knollenprodukten über größere Entfernungen sind ohne eine minimale Be- und Verarbeitung technisch nicht möglich und ökonomisch uninteressant. Aufgrund der Natur des Produktes, der vorherrschenden Struktur der Erzeugungsbetriebe und der Rolle, die diese den Knollenprodukten im Rahmen ihrer eigener Ernährungssicherung zuordnen, ist eine Verarbeitung und der Transport im größeren Ausmaße organisatorisch schwer in den Griff zu bekommen und sehr kostspielig (OLORUNDA, 1990; GOOSENS/MINTEN, 1991a, b). Der Transfer aus den Erzeugungsgebieten in die städtischen Verbrauchszentren des mit Abstand wichtigsten Grundnahrungsmittels war somit stark beeinträchtigt. Die wachsende Nachfrage in den Städten konnte nur in geringem Maße ihre Anreizfunktion für die Produktion wahrnehmen.

Andererseits gingen von dem tatsächlich praktizierten Konzept der Agrar- und Ernährungssicherungspolitik in den betroffenen Ländern keinerlei Impulse für den Auf- und Ausbau der Ernährungsindustrie auf der Basis lokal erzeugter Knollenprodukte aus. Importiertes Getreide wurde zumindest in den Städten in der Regel billiger angeboten als verarbeiteter und zur menschlichen Ernährung bestimmter Maniok oder Yam (LYNAM, 1990). Die wachsende Importabhängigkeit dieser Länder auf dem

Tabelle 5: Entwicklung der Income Terms of Trade einzelner Länder für ausgewählte landwirtschaftliche Exportgüter, 1966-1989

	Weizen		Reis		Gesamthandel ³⁾	
	r1)	V2)	r	V	r	V
<u>Côte d'Ivoire</u>						
Kaffee	2,74*	46,0	5,05***	46,3	0,03	37,1
Kakao, einschl. Verarbeitungsprod.	14,20***	43,4	15,67***	49,1	6,47***	31,5
Baumwolle ⁴⁾	6,91***	32,4	7,37***	36,7	5,91***	21,5
Kautschuk ⁴⁾	6,56***	42,8	7,11***	44,5	5,28***	27,0
Palmöl ⁴⁾	4,04***	53,6	4,81***	47,7	2,38	72,2
<u>Kamerun</u>						
Kaffee	4,06***	40,2	6,87	46,9	2,08	30,5
Kakobohnen	2,65***	30,0	5,19***	28,6	-0,42	21,8
Baumwolle	3,27***	48,4	6,22***	48,3	0,20	45,1
<u>Rwanda</u>						
Kaffee ⁵⁾	7,00***	56,7	8,72***	62,2	4,20***	42,3
Tee ⁴⁾	9,41***	46,8	11,17***	45,7	6,79***	39,1
<u>Burundi</u>						
Kaffee	7,38***	48,8	12,26***	55,1	3,30***	35,4
Tee ⁴⁾	7,37***	49,1	7,69***	62,8	6,74***	46,6
<u>Tansania</u>						
Kaffee	2,15	47,6	4,38***	47,4	-0,59	37,2
Tee	1,51*	29,2	3,89***	33,5	-1,23	22,0
Tabak	-0,13	45,3	1,56	46,6	-2,61*	43,0
<u>Afrika südlich der Sahara</u>						
Kaffee	2,31*	40,1	4,62***	41,5	-0,53	57,6
Kakao, einschl. Verarbeitungsprod.	2,67**	35,7	5,15***	34,7	-0,26	26,5
Tee	4,33***	29,5	7,60***	36,2	1,08	21,6
Baumwolle	-1,64**	24,0	0,56	25,5	-4,81***	19,0
Tabak	4,91***	21,1	8,20***	25,4	1,37***	15,7
Sisal	-8,92***	23,4	-5,77***	22,3	-10,90***	44,4

1) Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate auf der Grundlage einer Trendschätzung von 1966-1989 ermittelt. - 2) Variationskoeffizient. - 3) Preisindex des GATT für den gesamten Exporthandel. - 4) Die Wachstumsraten beziehen sich auf den Zeitraum 1979-1989, da in den Jahren zuvor nur geringe Mengen des jeweiligen Produkts exportiert wurden. - 5) Die Wachstumsraten beziehen sich auf den Zeitraum 1971-1989.

*) Die Sterne geben das Signifikanzniveau der Trendschätzung mit den Irrtumswahrscheinlichkeiten <1,0 % (***) , 2,5 % (**) und 5 % (*) an. Werte ohne Markierungen sind statistisch nicht gesichert.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten der FAO, der UNCTAD und des GATT.

Nahrungsgütersektor ist zu einem bedeutenden Teil die Konsequenz der niedrigen Getreidepreise auf dem Weltmarkt, der Überbewertung der nationalen Währungen bzw. der weitgehend abgabefreien Einfuhr dieser Produkte in die in die Untersuchung einbezogenen Länder zu sehen.

4 Einige Schlußfolgerungen

Die Ernährungssicherungspolitik in Afrika war während der vergangenen 25 Jahre wenig erfolgreich. Weder eine strikte Interventionspolitik, wie sie im Sahel praktiziert wurde, noch ein weitgehendes Laissez-faire konnten dem Ziel der Steigerung der Nahrungserzeugung nach Maßgabe des Bevölkerungswachstums voll gerecht werden. Ausgehend von den Erfahrungen der vergangenen 25 Jahre müßte das Konzept der Ernährungssicherungspolitik in Afrika südlich der Sahara in mehrfacher Hinsicht neu strukturiert werden.

- (1) Die gesamte agrarstrukturelle Entwicklung müßte eine Aufstockung der kleinbäuerlichen Familienbetriebe zum Ziele haben, damit es sich lohnt, einfache technische Verbesserungen im Interesse der Steigerung der Arbeitsproduktivität einzuführen. Dies ist eine der Voraussetzungen, damit der kleinbäuerliche Betrieb die Nahrungsgüter systematisch und geplant als cash crop anbauen kann.
- (2) Eine staatliche Lagerhaltung zum Zwecke der Marktregulierung kann unter den klimatischen, geographischen, infrastrukturellen und Management-bezogenen Bedingungen nicht wirksam betrieben werden. Als Alternative dazu bietet sich die verstärkte Förderung von allen möglichen Organisationsformen der Erzeuger an, vorausgesetzt sie können sich in einem Freiraum außerhalb der staatlichen Kontrolle entfalten.
- (3) Bedingt durch die Produktions- und Verbrauchsstruktur in Afrika muß dem gesamten Bereich der handwerklichen und kleinindustriellen Verarbeitung und Lagerung der lokalen Nahrungsprodukte im Rahmen der Agrar- und Ernährungspolitik Priorität eingeräumt werden.
- (4) Die afrikanischen Länder müssen nach Lösungen suchen, um ihre Nahrungsgütermärkte vor der Konkurrenz des importierten Getreides zu schützen. Eine nachhaltige Belastung der Einfuhren sollte nicht ausgeschlossen werden.
- (5) Die Nahrungsmittelhilfe kann allenfalls in akuten und vorübergehenden Notlagen Hilfestellung geben. Ein zielkonformer Einbau systematischer und dauerhafter Hilfslieferungen in ein ernährungspolitisches Konzept, wie in verschiedenen Modellen dargestellt, ist wegen spezifischer macht- und entscheidungsrelevanter Faktoren in der Praxis nicht realisierbar.

Literaturverzeichnis

- BADIANE, O., National Food Security and Regional Integration in West Africa. Kiel 1988.
- BASLER, A., Cassava for human consumption. A Sectoral Analysis Focussing on Africa South of the Sahara. "Economics", 30, (1984), S. 65-102.
- BRANDT, H., Ernährungssicherungsprogramme in den Ländern des Sudan-Sahel-Raumes: Erfahrungen, Fragen, Vermutungen. "Berichte über Landwirtschaft" 62, (1984), 3, S. 447-461.
- BRAUN, J. v. und L. PAULINO, Food in sub-Saharan Africa: trends and policy challenges for the 1990s. "Food Policy" 15, (1990), 6, S. 505-517.
- DELGADO, Ch.L., Cereals protection and agricultural development strategy in the Sahel. "Food Policy" 10, (1991), 2, S. 105-111.
- GOOSEN, F. und B. MINTEN, La collecte et le transport des produits vivriers pour la ville de Kinshasa. Projet "Comercialisation des produits agricoles", Publication 26. Leuven 1991 a).
- GOOSEN, F. und B. MINTEN, Les prix des produits vivriers dans la région du Bas-Zaïre et les marges de collecte et de transport pour la ville de Kinshasa. Projet "Commercialisation des produits agricoles", Publication 22. Leuven 1991 b).
- HAEN, H. de und U. KOESTER, Getreidemarktpolitik im Sahel. Erste Auswertung vorliegender Länderstudien für Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Senegal. Untersuchung im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mbH. Göttingen und Kiel 1987.
- HERRMANN, R., Technischer Fortschritt, Terms of Trade und die Spezialisierung von Entwicklungsländern auf Agrarexportgüter. In: BUCHHOLZ, H.E., NEANDER, E. und H. SCHRADER (Hrsg.), Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft - Tendenzen, Auswirkungen, Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 26. Münster-Hiltrup 1990.
- JAEGER, W. and Ch. HUMPHREYS, The Effect of Policy Reforms on Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa. "American Journal of Agricultural Economics" 70, (1988), 5, S. 1036-1043.
- KWATIA, J., Cassava Promotion Programme in Ghana. In: DSE (Hrsg.), Roots, Tubers and Legumes. Potential and Limits for Bridging Nutritional Gaps and Food Shortages in African Countries. Feldafing 1990, S. 86-105.
- LYNAM, J.K., Defining a Role for Root Crops in the Agricultural Development of Sub-Saharan Africa. In: DSE (Hrsg.), Roots, Tubers and Legumes ... a.a.O., S. 37-69.
- NABLI, M.K. and J.B. NUGENT, The New Institutional Economics and Its Applicability to Development. "World Development" (Special Issue), 17, (1989), 9, S. 1333-1348.
- OLORUNDA, The Yam Processing Industry in Nigeria. In: DSE (Hrsg.), Roots, Tubers and Legumes ... a.a.O., S. 137-153.

QUALITÄT ALS BESTIMMUNGSGRUND FÜR DEN HANDEL MIT ERNÄHRUNGSGÜTERN

von

Martina BROCKMEIER, Frankfurt am Main

1 Problemstellung

Der in den letzten Jahrzehnten zwischen Industrieländern stattfindende Warenaustausch ist gekennzeichnet durch eine deutliche Zunahme der Handelsströme ähnlicher Produktkategorien. Insbesondere für hoch entwickelte Industrienationen lassen sich jeweils Importe und Exporte enger Substitute im annähernd gleich großen Ausmaß nachweisen. Dieses Phänomen wird in der Literatur als intra-industrieller Handel bezeichnet (GRUBEL und LLOYD, 1975, S. 1). Der Versuch, den beschriebenen Sachverhalt mit Hilfe der traditionellen Außenhandels Theorie zu erklären, liefert nur unbefriedigende Ergebnisse. Da ähnlichen Gütern hier annahmegemäß Homogenität unterstellt wird, dürften diese Handelsströme entsprechend dem Prinzip der komparativen Vorteile jeweils nur in eine Richtung existieren. Entscheidende Hilfestellung leistet dagegen das Konzept der hedonistischen Preisermittlung, das auch in engen Substituten aufgrund ihrer unterschiedlichen Eigenschaften heterogene Produkte sieht. Diese differenzierte Betrachtung von Gütern impliziert jedoch die Notwendigkeit, neben den üblichen Bestimmungsgründen auch die Gütereigenschaften und die sich daraus ergebenden Qualitätskriterien in Außenhandelsmodellen zu integrieren. Obwohl die Produktqualität für das Niveau und die Struktur von Handelsströmen eine besondere Bedeutung besitzt, spielt dieser Aspekt in Außenhandelsanalysen immer noch eine untergeordnete Rolle. Im Gegensatz dazu sind Qualität und Produkthe- terogenität seit längerer Zeit Gegenstand theoretischer und empirischer Arbeiten im Bereich der Haushalts- und Produktionstheorie. Die hier abgeleiteten Erkenntnisse lassen sich jedoch leicht auf Handelsanalysen übertragen, wie ansatzweise hier gezeigt werden soll.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel dieses Beitrags darin, auf Basis der hedonistischen Preisermittlung qualitätstragende Charakteristika als handels- und wertbestimmende Größen zu identifizieren. Hierfür soll im zweiten Kapitel zunächst exemplarisch durch Berechnung eines Koeffizienten der statistische Nachweis für den intra-industriellen Handel mit Milchprodukten erbracht werden. Das dritte Kapitel diskutiert einen Modellansatz aus der »neuen Mikroökonomie«, der das Phänomen der wechselseitigen Handelsströme durch explizite Berücksichtigung von Produkteigenschaften zu erklären versucht. Die daraus resultierenden Erkenntnisse werden dann im vierten Kapitel z. T. empirisch umgesetzt. Das fünfte Kapitel referiert schließlich die wichtigsten Ergebnisse.

2 Intra-industrieller Handel mit Milchprodukten

Die eingehende Betrachtung des Außenhandels im Bereich der Nahrungsmittel liefert zahlreiche Hinweise für die Existenz wechselseitiger Handelsströme. Insbesondere

Milch und Milchprodukte werden von vielen europäischen Staaten gleichzeitig ein- und ausgeführt (vgl. WÖHLKEN und KELLER, 1982; KELLER, 1987). Genauere Aussagen lassen sich mit Hilfe des intra-industriellen Handelskoeffizienten ableiten, der auf Basis des Standard International Trade Classification (SITC) - Schemas den Anteil des intra-industriellen Handelsvolumens einer Güterkategorie am gesamten Handelsvolumen dieser Güterkategorie für eine bestimmte Ländergruppe berechnet (vgl. GRUBEL und LLOYD, 1975, S. 21 ff). Der intra-industrielle Handelskoeffizient kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen. Wenn Export- bzw. Importländer die betrachtete Güterklasse nicht gleichzeitig ein- bzw. ausführen, ergibt sich bei Berechnung des Koeffizienten der Wert 0. Ein Wert von 1 kennzeichnet dagegen die Situation, in der sich die Import- und Exportwerte der Güterklasse exakt entsprechen.

Im vorliegenden Beitrag wird der intra-industrielle Handelskoeffizient sowohl für Milch und Milcherzeugnisse insgesamt als auch für feiner aufgegliederte Gruppierungen in den Jahren 1980 bis 1988 unter Einbeziehung wichtiger europäischer Industrieländer ermittelt (vgl. Tabelle 2.1). Die in allen Fällen von Null verschiedenen Koeffizienten geben zunächst einen Hinweis auf die Existenz des intra-industriellen Handels im Bereich der Milchprodukte zwischen den betrachteten Ländern. Aussagen über die Bedeutung dieser wechselseitigen Handelsströme lassen sich anhand des Niveaus ableiten, das bei allen betrachteten Gütergruppen relativ hoch liegt. Die innerhalb des Betrachtungszeitraums bei fast allen Positionen ansteigenden Werte der Koeffizienten können darüber hinaus als Indiz für die zunehmende Bedeutung des intra-industriellen Handels gewertet werden.

Tabelle 2.1: Intra-industrieller Handelskoeffizient^{a)} für Milch und Milchprodukte in Prozent

SITC Warennummer	Intra-industrieller Handelskoeffizient				
	1980	1982	1984	1986	1988
02 (Milch und Milcherzeugnisse insgesamt)	64	62	64	68	69
022 (Milch und Rahm; Milcherzeugnisse)	30	41	39	50	31
023 (Butter und andere Fettstoffe der Milch)	63	70	66	73	72
024 (Käse und Quark)	41	42	46	47	49

a) Berechnet für die Länder Bundesrepublik Deutschland, Belgien-Luxemburg, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Irland, Niederlande, Österreich und Schweiz;

Quelle: Eigene Berechnungen entsprechend Gleichung (2.1) auf der Datenbasis: United Nations (Hrsg.), Yearbook of International Trade Statistics, verschiedene Jahrgänge

Die durchgeführten Berechnungen bestätigen zwar die zunehmende Bedeutung des intra-industriellen Handels im betrachteten Bereich, lassen jedoch die Frage bezüglich einer Erklärung für dieses Phänomen offen. Zusätzlich wird daher im folgenden Kapitel die hedonistische Preisermittlung vorgestellt. Da hier die bereits erwähnte Heterogenität von Produkten besondere Berücksichtigung findet, ist dieser Ansatz geeignet, eine Erklärung für die Existenz von wechselseitigen Handelsströmen zu geben.

3 Theoretische Analyse

3.1 Heterogenität der Konsumgüter in der Haushaltstheorie

Fast alle ökonomischen Aussagen werden unter der Annahme homogener Produkte abgeleitet. Seit Ende der 50er Jahre erscheinen in der Literatur jedoch zunehmend theoretische Modelle, die nicht dem Gut an sich, sondern dessen Eigenschaften und der sich daraus ableitenden Qualität eine größere Aufmerksamkeit widmen. Diese auf Produktheterogenität basierenden Ansätze werden in der Literatur mit dem Begriff »neue Mikroökonomie« bezeichnet. Erste Arbeiten in diesem Bereich stammen von THEIL (1951-1952) und HOUTHAKKER (1958). HOUTHAKKER integriert in die Nutzenfunktion neben der Produktmenge auch eine Qualitätsvariable, die jeweils einem Gut zugeordnet ist. In dem von THEIL entwickelten Modell besitzt die Nutzenfunktion ähnliche Argumente, die Qualität der Güter wird jedoch durch einen Vektor der Charakteristika repräsentiert. Insbesondere das HOUTHAKKER-Modell wird in den darauffolgenden Jahren von ADELMAN und GRILICHES (1961) als theoretische Basis für die hedonistische Preisermittlung genutzt. Daneben existiert in der Literatur eine weitere Modellvariante, die sich ebenfalls mit den Eigenschaften der Güter beschäftigt, dabei jedoch auf die Haushaltsproduktionstheorie zurückgreift. Vor allem die Arbeiten von GORMANN (1956, 1980), MUTH (1966) und MUELLBAUER (1974) sind in diesem Bereich hervorzuheben. Auch das von LANCASTER (1971) entwickelte Modell fußt auf der Haushaltsproduktionstheorie. In einem aktivitätsanalytischen Ansatz werden der »implizite Preis« und die Nachfragefunktion der Eigenschaften unter Anwendung der linearen Programmierung abgeleitet. ROSEN (1974) bezieht in seiner Gleichgewichtstheorie der hedonistischen Preisermittlung bei vollkommenem Wettbewerb darüber hinaus das Angebot der Eigenschaften mit ein.¹

Das im folgenden näher erläuterte Consumer Good Characteristic Model von LADD und SUVANNUNT (1976) stellt eine Variante des LANCASTER-Ansatzes dar. Produkte werden hierin als ein zusammengefügt Sortiment verschiedener Charakteristika definiert. Dementsprechend entsteht Produktheterogenität, wenn Güter mit variierenden Mengen der jeweils vorhandenen Charakteristika ausgestattet sind oder Eigenschaften besitzen, die andere Produkte nicht aufweisen. Darüber hinaus ist das Zusammentreffen beider Alternativen denkbar.

Auf Produktheterogenität basierende Modelle sehen in den Charakteristika die eigentlichen Nachfrageobjekte, an denen sich der Verbraucher orientiert. Produkte werden somit gekauft, da sie nutzenstiftende Eigenschaften enthalten. Diese differenzierte Betrachtungsweise von Gütern bietet die Möglichkeit, den Begriff der Produktqualität als Summe der Teilnutzen zu definieren, die sich aus dem Konsum jeder einzelnen im Produkt enthaltenen Eigenschaft für den Verbraucher ergibt. Im Gegensatz zu der häufig nur deskriptiven Beschreibung von Produktqualität liefert diese Definition einen quantitativen Wert, mit dessen Hilfe ein Vergleich verschiedener Qualitätszustände vollzogen werden kann (BROCKMEIER, 1991a, S. 165).

Im Consumer Good Characteristic Model ergibt sich die insgesamt durch den Konsum aller Produkte zur Verfügung stehende Menge einer Eigenschaft wie folgt (vgl. LADD und SUVANNUNT, 1976; LADD, 1981):

¹ In der Literatur wird generell zwischen dem HOUTHAKKER-THEIL Modell und dem LANCASTER-Ansatz unterschieden. Die theoretischen und empirischen Eigenschaften dieser beiden Modelltypen werden ausführlich in HANEMANN (1982) diskutiert.

$$z_{0j} = z_{0j}(q_1, q_2, \dots, q_n, z_{1j}, z_{2j}, \dots, z_{nj}) \quad (3.1)$$

mit: q_i Menge des Produkts i ($i = 1, \dots, n$)
 z_{0j} Menge des Charakteristikums j aus dem Konsum aller Produkte ($j = 1, \dots, m$)
 z_{ij} Menge des Charakteristikums j aus einer Einheit des Produkts i ($j = 1, \dots, m$)

Diesen Gedanken weiterführend erscheint es sinnvoll, Eigenschaften als Argumente in die Nutzenfunktion (U) zu integrieren:

$$U = U(z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m}) \quad (3.2)$$

Für diese Nutzenfunktion gelten die in der traditionellen Mikroökonomie vorgegebenen Eigenschaften der Präferenzordnung. Annahmegemäß kann der Verbraucher nur die Produktmenge q_i variieren. Die Höhe der Input-Output Koeffizienten z_{ij} dagegen ist vorgegeben und wird als Parameter behandelt. Durch den Kauf bestimmter Güter wird eine entsprechend der Präferenzstruktur gewünschte Kombination der Charakteristika erreicht, die bei Annahme schwach separabler Nutzenfunktionen und unter Einhaltung der Budgetrestriktion zum Nutzenoptimum des Konsumenten führt. Ausgewählt werden demnach diejenigen Mengen der Produkte i , die ein Maximum der Lagrange-Funktion (L) gewährleisten:

$$L = U(z_{01}, z_{02}, \dots, z_{0m}) - \mathbb{M} (\sum p_i \cdot q_i - I) \quad (3.3)$$

$$\delta L / \delta q_i = \sum_j (\delta U / \delta z_{0j}) \cdot (\delta z_{0j} / \delta q_i) - \mathbb{M} \cdot p_i = 0 \quad (3.4)$$

mit: p_i Preis des Produkts i
 I Einkommen
 \mathbb{M} Grenznutzen des Einkommens

Für ein eindeutiges Maximum wird eine negativ definierte Hessematrix der Nutzenfunktion und eine negativ semidefinite Hessematrix der Lagrangefunktion unterstellt. Aus der Substitution von $\mathbb{M} = \delta U / \delta I$ in Gleichung (3.4) und Auflösung nach p_i resultiert:

$$p_i = \sum_j (\delta z_{0j} / \delta q_i) \cdot (\delta I / \delta z_{0j}) \quad (3.5)$$

mit: $\delta z_{0j} / \delta q_i$ Grenzertrag des Charakteristikums j durch das Produkt i
 $\delta I / \delta z_{0j}$ Grenzrate der Substitution zwischen dem Einkommen und dem Charakteristikum j

Der letzte Term in Gleichung (3.5) kann als impliziter Preis der Eigenschaft j interpretiert werden. Wird eine lineare Konsumtechnologie unterstellt, so daß jede zusätzliche Einheit des Produkts i einen konstanten Grenzertrag des Charakteristikums j ($\delta z_{ij} / \delta q_i = z_{ij} = \text{konstant}$) hervorbringt, ergibt sich die hedonistische Preisfunktion:

$$P_i = \sum_j \beta_j \cdot z_{ij} \quad (3.6)$$

mit: β_j impliziter Preis des Charakteristikums j

Die hedonistische Preisfunktion beschreibt den Preis eines Produkts als Summe seiner monetär bewerteten Eigenschaftsmengen, die anhand empirisch ermittelter Preise der Konsumgüter und der in ihnen enthaltenen Eigenschaftsmengen geschätzt werden kann.

Diese Gleichung ist von zentraler Bedeutung in der hedonistischen Preisermittlung, da (vgl. BROCKMEIER, 1991b)

- hiermit die Variation des Produktpreises bei marginaler und absoluter Veränderung der Eigenschaftsmengen quantitativ berechnet werden kann;
- bei bekannten impliziten Preisen und Charakteristika die Möglichkeit besteht, den Preis eines Produktes zu ermitteln;
- sie als Ausgangspunkt für die Ableitung einer Nachfragefunktion für Charakteristika dient, die eine quantitative Qualitätsmessung zuläßt;

3.2 Integration von Charakteristika in die Importnachfragefunktion

Das im Kapitel 3.1 vorgestellte Modell ermöglicht eine differenzierte Betrachtung heterogener Produkte. Welche Erklärungsansätze lassen sich hieraus für den intra-industriellen Handel ableiten?

Erste Argumente liefert eine hedonistische Preisfunktion, die auf der Basis von Exportpreisen für eine bestimmte Gütergruppe geschätzt wird. Kann in der Regression eine Signifikanz der impliziten Preise nachgewiesen werden, so bestätigt dies zunächst die Vermutung, daß die Charakteristika für den Handel mit den betreffenden Produkten eine wichtige Rolle spielen. Darüber hinaus können anhand der impliziten Preise die Bedeutung einzelner Eigenschaften und die Veränderung des Produktpreises bei Variation der Eigenschaftsmengen bestimmt werden.

Differenziertere Aussagen lassen sich ableiten, wenn die Charakteristika als Argumente in der Nachfragefunktion des betrachteten Gutes Berücksichtigung finden. Die Integration der Eigenschaften ist auf zwei alternativen Wegen erreichbar. Zum einen besteht die Möglichkeit, den Produktpreis in der Nachfragefunktion durch die zuvor geschätzte hedonistische Preisfunktion zu substituieren. Mit Hilfe der nach Schätzung dieser Gleichung zur Verfügung stehenden Koeffizienten kann der Einfluß der Charakteristika auf die nachgefragte Menge des betrachteten Produkts quantifiziert werden (HANEMANN, 1982, S. 82).

Eine weitere Alternative ergibt sich durch Ableitung der Lagrange-Funktion (3.3) nach q und $\$$, die ein System von $n + 1$ Gleichungen liefert. Die aus der Lösung dieses Gleichungssystems resultierenden Nachfragefunktionen betrachten die nachgefragte Menge des Gutes als Funktion der Preise, der Einkommen und der in den Pro-

dukten enthaltenen Eigenschaften. Dieses Vorgehen setzt jedoch voraus, daß die Nachfrage des Produkts tatsächlich durch die Charakteristika beeinflusst wird und bei kompositionellen Veränderungen variiert. Im folgenden wird daher unterstellt, daß der Produzent von Gut u eine kleine Veränderung in der Menge der Eigenschaft v vornimmt. Der Input-Output Koeffizient z_{uv} variiert dann um dz_{uv} , während alle anderen Input-Output Koeffizienten, alle Preise und das Einkommen konstant bleiben. Durch Differenzierung der Bedingungen erster Ordnung nach z_{uv} und entsprechende Umstellung läßt sich der in Gleichung (3.7) dargestellte Zusammenhang ableiten (vgl. LADD und SUVANNUNT, 1976; LADD, 1981; HANEMANN, 1982):

$$\delta q_r / \delta z_{uv} = - (1/\lambda) \sum_{i=1}^n (\delta U_i / \delta z_{uv}) \cdot S_{ir} \quad (3.7)$$

mit $\delta q_r / \delta z_{uv}$ Veränderung der nachgefragten Menge des Gutes r durch eine Veränderung des Input-Output Koeffizienten z_{uv} im Produkt u

$$U_i \quad \delta U / \delta q_i$$

$$S_{ir} \quad \delta q_i / \delta p_r \quad (\text{Slutsky-Hicks-Allen Substitutionsterm})$$

Die aus der Variation von z_{uv} resultierende Veränderung der nachgefragten Menge des Produkts r ergibt sich durch die Veränderung des Grenznutzens und durch den Substitutionsterm. Die substitutiven und komplementären Beziehungen des Gutes r zu den anderen Gütern der Gruppe sind daher von besonderer Bedeutung. Wenn sich die Variation in z_{uv} annahmegemäß nur auf den Grenznutzen des Produkts u ($\delta U_u / \delta z_{uv} > 0$), nicht aber auf den Grenznutzen der anderen Güter auswirkt ($\delta U_i / \delta z_{uv} = 0$ mit $i \neq u$), kann Gleichung (3.7) vereinfacht werden zu:

$$\delta q_r / \delta z_{uv} = - (1/\lambda) \cdot (\delta U_u / \delta z_{uv}) \cdot S_{ur} \quad (3.8)$$

Handelt es sich bei den Produkten u und r um substitutive Güter (komplementäre Güter), dann ist der Substitutionsterm $S_{ur} > 0$ ($S_{ur} < 0$), und die Erhöhung von z_{uv} hat eine verminderte (ansteigende) Nachfrage nach dem Produkt r zur Folge. Bei Identität von u = r ergibt sich schließlich der folgende Zusammenhang:

$$\delta q_u / \delta z_{uv} = - (1/\lambda) \cdot (\delta U_u / \delta z_{uv}) \cdot S_{uu} \quad (3.9)$$

Gleichungen (3.7), (3.8) und (3.9) zeigen deutlich, daß die Nachfrage nach den betreffenden Produkten durch die in ihnen enthaltenen Charakteristika beeinflusst wird.

Da sich diese Aussage auch auf die Importnachfrage übertragen läßt, kann intra-industrieller Handel mit Hilfe des in Kapitel 3.1 beschriebenen Modells überzeugend erklärt werden. Wechselseitige Handelsströme treten auf, weil selbst ähnliche Produkte aufgrund ihrer voneinander abweichenden Eigenschaften für den Verbraucher heterogen sind. Ein französischer Käse z.B. unterscheidet sich von dem deutschen Substitut durch einen andersartigen Geschmack, durch das Herstellungsverfahren, durch unterschiedliche Mengen einzelner Inhaltsstoffe oder auch durch die Eigenschaft »französisch«.

4 Qualität als Determinante in empirischen Modellen

4.1 Datenbasis

Nach den theoretischen Ausführungen des vorangegangenen Kapitels erscheint es interessant, einen ausgewählten Teilbereich empirisch umzusetzen. Im vorliegenden Beitrag wird eine hedonistische Preisfunktion für Käse berechnet. In die Regression fließen die Preise von 20 deutschen, französischen und dänischen Käsesorten² der Jahre 1984 bis 1988 aus der Agrarpreisstatistik der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT, 1989) ein. Die Schätzung basiert auf Großhandelspreisen³, die mit dem Preisindex für den Großhandel (1985 = 100) deflationiert wurden. Die Auswahl der Länder orientiert sich an dem Kriterium des Ausfuhrvolumens, wobei die Niederlande als wichtiger Exporteur aufgrund mangelnder Daten nicht berücksichtigt werden konnten.

Annahmegemäß ist das Angebot der betrachteten Käsesorten vollkommen elastisch, so daß nur die Nachfrageseite betrachtet wird (vgl. HANEMANN, 1982; ROSEN, 1974; BROCKMEIER, 1991b).

Da Verbraucher der Zusammensetzung von Nahrungsmitteln in den letzten Jahren verstärkte Aufmerksamkeit widmen, werden im Modell als wesentliche Eigenschaften die Inhaltsstoffe der einzelnen Käsesorten entsprechend der Analyse von RENNER und RENZ-SCHAUEN (1986) berücksichtigt. Die Integration der Inhaltstoffe erfolgte aus zwei Gründen jedoch erst nach Bildung größerer Aggregate.⁴ Zum einen besteht zwischen den Inhaltsstoffen eines Nahrungsmittels eine hohe Korrelation, die bei Gruppenbildung deutlich reduziert wird (MORSE und EASTWOOD, 1989, S. 14). Zum anderen kennt der Verbraucher nur selten die ernährungsphysiologische Wirkung einzelner Vitamine oder Mineralstoffe. Größere Aggregate werden dagegen eher wahrgenommen und auch zur Bewertung der betreffenden Nahrungsmittel herangezogen.

Seit längerer Zeit bemüht sich die Kommission der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der EG-Qualitätspolitik eine geographische Herkunftsbezeichnung für Lebensmittel zu erreichen. Diese Bestrebungen tragen der Entwicklung Rechnung, daß der Verbraucher die für ein Gebiet kennzeichnenden Produktionsverfahren zunehmend als qualitätstragende Merkmale ansieht (AGRA-EUROPE, 1991, S. V1 ff). Dementsprechend wird im Regressionsmodell eine Dummy-Variable für die Länder

² In die Regression gingen die folgenden Käsesorten mit dem jeweils angegebenen Fettgehalt in der Trockenmasse aus den einzelnen Länder ein: Bundesrepublik Deutschland: Emmentaler (45%), Gouda (45%), Tilsiter (45%), Camembert (45%), Limburger (20%), Frischkäse (20%), Edamer (40%); Frankreich: Emmentaler (45%), Roquefort (52%), Camembert (45%), Brie (45%), Munster (45%), St. Paulin (45%), Carré de l'Est (45%); Dänemark: Harvarti (45%), Harvarti (30%), Esrom (45%), Samsø Danbo (45%), Samsø Danbo (30%), Danablu (50%)

³ In der Regressionsanalyse hätten eigentlich Exportpreise verwendet werden müssen. Diese stehen jedoch nur in aggregierter Form zur Verfügung, so daß eine exakte Zuordnung von sortenspezifischen Preisen und Eigenschaften nicht möglich ist.

⁴ Folgende Aggregate wurden gebildet: Energie (kcal): Protein, Fett; Vitamine (mg): Vitamin B₁, Vitamin B₂, Vitamin B₆, Vitamin B₁₂, Niacin, Folsäure, Pantothenensäure, Vitamin A, Vitamin E, Vitamin D; Mineralstoffe und Spurenelemente (mg): Calcium, Phosphor, Magnesium, Kalium, Natrium, Chlor, Eisen, Kupfer, Molybdän, Zinn, Mangan, Jod, Fluor. In der Regression werden Kohlenhydrate und Vitamin C nicht berücksichtigt, da diese Inhaltstoffe nur in sehr geringen Mengen in einigen Käsesorten vorhanden sind.

Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Dänemark definiert. Anhand dieser Variablen soll überprüft werden, ob die Konsumenten mit dem Ursprungsland bestimmte Qualitätskriterien verbinden.

Die hier aufgeführten Variablen charakterisieren das Produkt Käse nicht vollständig, da z. B. auch der Vertriebsweg, die Verpackung oder der Frischegrad eine wichtige Rolle spielen. Diese Eigenschaften konnten jedoch aufgrund der mangelnden Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt werden.

4.2 Schätzung der hedonistischen Preisfunktion

Die im folgenden näher erläuterte Schätzung der hedonistischen Preisfunktion basiert auf einer für die Jahre 1984 bis 1988 gepoolten Stichprobe von $N = 100$. Das Regressionsmodell ist entsprechend Gleichung (4.1) spezifiziert:

$$P_{it} = \beta_0 + \beta_1 Z_{1t} + \beta_2 Z_{2t} + \beta_3 Z_{3t} + \beta_4 Z_{4t} + \beta_5 Z_{5t} + u_i \quad (4.1)$$

mit:	P_{it}	Großhandelspreis (Jahresdurchschnitt) der Käsesorte i pro 100 g in ECU zum Zeitpunkt t
	Z_{1t}	Ursprungsland, $Z_{1t} = 1$ für Käse aus der Bundesrepublik Deutschland, $Z_{1t} = 0$ für jedes andere Ursprungsland
	Z_{2t}	Ursprungsland, $Z_{2t} = 1$ für Käse aus Frankreich, $Z_{2t} = 0$ für jedes andere Ursprungsland
	Z_{3t}	Energiegehalt pro 100 g der Käsesorte i in kcal, aggregiert entsprechend Tabelle 4.2
	Z_{4t}	Vitamingehalt pro 100 g der Käsesorte i in mg, aggregiert entsprechend Tabelle 4.2
	Z_{5t}	Mineralstoffgehalt pro 100 g der Käsesorte i in mg, aggregiert entsprechend Tabelle 4.2
	u_i	Fehlerterm

Gleichung (4.1) wurde zunächst in linear spezifizierter und semilogarithmierter Form⁵ mit Ordinary Least Squares (OLS) unter der Annahme geschätzt, daß die latente Variable und die unabhängigen Variablen den Standardbedingungen eines linearen Regressionsmodells genügen (vgl. Tabelle 4.1). Weil in Querschnittsanalysen jedoch häufig Heteroskedastizität zu beobachten ist, wurde der WHITE-Test durchgeführt (vgl. PINDYCK und RUBINFELD, 1991, S. 136 ff). Auf der Basis dieses Tests muß die Annahme der Homoskedastizität bei der linearen Spezifizierung der hedonistischen Preisfunktion mit 95% Signifikanzniveau abgelehnt werden. Im logarithmierten Modell ist die Heteroskedastizität dagegen deutlich reduziert, so daß hier die Annahme der Homoskedastizität signifikant nachgewiesen werden konnte. Dies berücksichtigend erfolgte eine erneute Schätzung des linearen Regressionsmodells unter Verwendung von Weighted Least Squares (WLS) (vgl. PINDYCK und RUBINFELD, 1991, S. 129 ff).

⁵ Logarithmiert werden die kontinuierlichen Variablen P_{it} , Z_{3t} , Z_{4t} und Z_{5t} .

Tabelle 4.1: Schätzung der hedonistischen Preisfunktion für Käse

Abhängige Variable: Großhandelspreis der Käsesorten i (p_{it})
 Unabhängige Variablen: Ursprungsland Bundesrepublik Deutschland (Z_{1t}); Ursprungsland Frankreich (Z_{2t}); Energiegehalt (Z_{3t}); Vitamingehalt (Z_{4t}); Mineralstoffgehalt (Z_{5t})

Nr.	Regressionsgleichung ¹⁾						
Ordinary Least Squares							
1	$P_{it} =$	- 0,1014 1,92*	+ 0,0697 Z_{1t} 2,91**	+ 0,1365 Z_{2t} 4,84**	+ 0,0004 Z_{3t} 2,08*	+ 0,0536 Z_{4t} 3,69**	+ 0,0577 Z_{5t} 4,19**
		$R^2 = 0,60$ **					
		$F = 30,85$ **					
2	$\lg P_{it} =$	- 4,0432 8,72**	+ 0,1357 Z_{1t} 2,80**	+ 0,2107 Z_{2t} 3,62**	+ 0,4350 $\lg Z_{3t}$ 4,63**	+ 0,3513 $\lg Z_{4t}$ 6,19**	+ 0,1696 $\lg Z_{5t}$ 1,72
		$R^2 = 0,70$ **					
		$F = 47,82$ **					
Weighted Least Squares							
3	$P_{it} =$	- 0,1542 2,40*	+ 0,0731 Z_{1t} 3,00**	+ 0,1504 Z_{2t} 5,49**	+ 0,0004 Z_{3t} 2,15*	+ 0,0528 Z_{4t} 4,15**	+ 0,0668 Z_{5t} 4,27**
		$R^2 = 0,70$ **					
		$F = 47,65$ **					

1) erste Zeile: Regressionskoeffizienten; zweite Zeile: t-Wert; dritte Zeile: korrigierter Determinationskoeffizient (R^2); vierte Zeile: empirischer F-Wert (F). Empirische Prüfgrößen, die die Signifikanzschwelle überschreiten, sind mit einem Stern gekennzeichnet (Irrtumswahrscheinlichkeit bei 0,01 und bei 0,05).

Quelle: Eigene Berechnungen

4.3 Diskussion der Ergebnisse

Das Regressionsmodell liefert für die Koeffizienten der erklärenden Variablen signifikante Schätzungen, die als Bestätigung der theoretischen Ausführungen gewertet werden können.

Die Koeffizienten des Energie-, des Vitamin- und des Mineralstoffgehalts besitzen in allen Regressionsgleichungen ein positives Vorzeichen. In dem linear spezifizierten Regressionsmodell führt die Korrektur der Heteroskedastizität mit WLS (Regressionsgleichung 3) gegenüber der Schätzung mit OLS (Regressionsgleichung 1) zu einem leichten Anstieg der impliziten Preise aller berücksichtigten Charakteristika. Die Preise für Mineralstoffe und Vitamine liegen dabei jedoch deutlich höher als der des Energiegehalts.

Die Koeffizienten der Länder-Variablen sind ebenfalls signifikant. Für Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland wurde ein positives, für Dänemark ein negatives

Vorzeichen ermittelt. Anhand der geschätzten Koeffizienten kann Frankreich das höchste, der Bundesrepublik Deutschland das mittlere und Dänemark das niedrigste Niveau zugeordnet werden. Dieses Ergebnis spiegelt die Meinung der Verbraucher wider, die mit der Eigenschaft »französisch« insbesondere bei Käse eine hochwertige und exklusive Produktqualität verbinden. Im Vergleich dazu wird deutschem, aber vor allem dänischem Käse nur eine untergeordnete Qualität zugestanden.

Die logarithmierte Form der hedonistischen Preisfunktion (Regressionsgleichung 2) gibt Auskunft über die Elastizität der Käsepreise in bezug auf die betrachteten Charakteristika. Die 1%ige Steigerung des Kaloriengehaltes führt hiernach zu einem Anstieg der Käsepreise von ca. 0,44 %, während die entsprechenden Werte für den Vitamin- und Mineralstoffgehalt bei ca. 0,35% bzw. 0,17% liegen.

Quantitative Aussagen über den Einfluß einzelner Charakteristika auf die nachgefragte Menge eines Gutes können auf Basis der hedonistischen Preisfunktion nicht getroffen werden. Hierfür ist es notwendig, eine Nachfragefunktion unter Einbeziehung der betreffenden Eigenschaften zu schätzen (vgl. Kapitel 3.3). Die Tatsache signifikanter Einflüsse von Qualitätsmerkmalen auf den Produktpreis zeigt jedoch, daß der Markt den Akteuren offensichtlich Qualitätsinformationen signalisiert und diese sicherlich auch Grundlage von Import- und Exportentscheidungen sind.

5 Zusammenfassung

Der Handel mit Nahrungsmitteln ähnlicher Produktkategorien hat im Verlauf der letzten Jahrzehnte erheblich an Bedeutung gewonnen. Es erscheint daher interessant, diese Entwicklung anhand eines ausgewählten Produktmarkts näher zu analysieren. Hierfür wird zunächst der intra-industrielle Handelskoeffizient vorgestellt, der quantitative Aussagen über die Größenordnung wechselseitiger Handelsströme ermöglicht. Anhand dieses Koeffizienten kann der statistische Nachweis erbracht werden, daß im Bereich der Milchprodukte zwischen hochentwickelten, europäischen Industriestaaten ein intra-industrieller Handel existiert. Offen bleibt dabei jedoch die Frage bezüglich einer Erklärung für den Austausch von ähnlichen Produkten. Zusätzlich wird daher die Methode der hedonistischen Preisermittlung diskutiert, die nicht die Güter selbst, sondern deren Eigenschaften als eigentliche Nachfrageobjekte betrachtet. Auf dieser Basis kann Produktqualität als Summe der Teilnutzen definiert werden, die sich aus dem Konsum jeder einzelnen im Produkt enthaltenen Eigenschaft für den Verbraucher ergibt. Zentrale Bedeutung besitzt dabei die hedonistische Preisfunktion, die den Preis eines Produkts als Summe seiner monetär bewerteten Eigenschaftsmengen beschreibt. Mit Hilfe der hedonistischen Preisermittlung besteht darüber hinaus die Möglichkeit, Charakteristika in die Nachfragefunktion des betreffenden Gutes zu integrieren. Nachfragefunktionen dieser Art betrachten die nachgefragte Menge eines Guts als Funktion der Preise, der Einkommen und der im Produkt enthaltenen Eigenschaften. Dieser Ansatz ist daher geeignet, den intra-industriellen Handel zu erklären. Wechselseitige Handelsströme treten auf, weil auch ähnliche Produkte aufgrund ihrer unterschiedlichen Eigenschaften für den Verbraucher heterogen sind.

Im empirischen Teil der Arbeit wird eine hedonistische Preisfunktion auf der Basis von 20 verschiedenen deutschen, französischen und dänischen Käsesorten geschätzt. Mit dem Regressionsmodell kann die Variation der Käsepreise durch die Inhaltsstoffe und das Ursprungsland signifikant erklärt werden. Hieraus läßt sich ableiten, daß der Markt offensichtlich Qualitätsinformationen liefert und diese bei Import- und Exportentscheidungen Berücksichtigung finden.

Literaturverzeichnis

- ADELMAN, I. und Z. GRILICHES, On an Index of Quality Change. "American Statistical Association", Vol. 56, (1961), S. 535-548.
- AGRA-EUROPE, EG-Qualitätspolitik bei Nahrungsmitteln. Vol. 32, Nr. 6, 1991, S. V1-20.
- BROCKMEIER, M., Analytische Bewertung von Reinheitsgeboten im Nahrungsmittelbereich. "Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung", Vol. 37, Nr. 2, 1991a, S. 159-178.
- BROCKMEIER, M., Entwicklung und Aufhebung von Reinheitsgeboten im Nahrungsmittelbereich. Analyse und Bewertung. In: SCHMITZ, P.M. und H. WEINDLMAIER (Hrsg.), Land- und Ernährungswirtschaft im Europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 27, Münster-Hiltrup 1991b, S. 219-228.
- EUROSTAT, Agrarpreise 1979-1988. (Themengebiet 5: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, Reihe C). Luxemburg 1989.
- GORMAN, W.M., A Possible Procedure for Analysing Quality Differentials in the Egg Market. "Review of Economic Studies", Vol. 47, (1958, 1980), S. 843-856.
- GRUBEL, H. G. und P.J. LLOYD, Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. New York 1975.
- HANEMANN, W.M., Quality and Demand Analysis. In: RAUSSER, G.C. (Hrsg.), New Directions in Econometric Modelling and Forecasting the U.S. Agriculture. New York 1982, S. 55-98.
- HOUTHAKKER, H., Compensated Changes in Quantities and Qualities Consumed. "Review of Economic Studies", Vol. 19, 1952, S. 155-164.
- KELLER, M., Internationaler Handel mit Butter. "Agrarwirtschaft", Sonderheft 115. Gießen 1987.
- LADD, G.W., Survey of Promising Developments in Demand Analysis: Economics of Product Characteristics. In: RAUSSER, G.C. (Hrsg.), New Directions in Econometric Modelling and Forecasting the U.S. Agriculture. New York 1982, S. 17-53.
- LADD, G.W. und V. SUVANNUNT, A Model of Consumer Goods Characteristics. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 58, Nr. 3, (1976), S. 504-510.
- LANCASTER, K., Consumer Demand. A New Approach. New York 1971.
- MORSE, S.C. und EASTWOOD, D.B., A Theoretical and Empirical Investigation of the Hedonic Price Equation for Food. The University of Tennessee Agricultural Experiment Station Bulletin 666, Februar 1989.
- MUTH, R.F., Household Production and Consumer Demand Function. "Econometrica", Vol. 34, Nr. 3, S. 699-708.
- MUELLBAUER, J., Household Production Theory, Quality and the 'Hedonic Technique'. "American Economic Review", Vol. 64, (1974), S. 977-994.

- PINDYCK, R.S. und RUBINFELD, D.L.,** Econometric Models and Economic Forecast. 3. Auflage. New York 1991.
- RENNER, E. und A. RENZ-SCHAUEN,** Nährwerttabellen für Milch und Milchprodukte. Gießen 1986.
- ROSEN, S.,** Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition. "Journal of Political Economy", Vol. 82, (1974), S. 34-55.
- THEIL, H.,** Qualities, Prices and Budget Enquiries. "Review of Economics Studies", Nr. 19, (1951-1952), S. 129-147.
- UNITED NATIONS (Hrsg.),** Yearbook of International Trade Statistics, verschiedene Jahrgänge.
- WÖHLKEN, E. und M. KELLER,** Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland mit Butter 1968 bis 1980. "Agrarwirtschaft", Vol. 31, Nr. 5, S. 157-159.

EINFLUSS ALTERNATIVER WECHSELKURSREGIME AUF DEN INTERNATIONALEN AGRARHANDEL

von

Monika HARTMANN, Frankfurt am Main

1 Problemstellung

Die sektorale Betonung in der agrarökonomischen Forschung hat in der Vergangenheit häufig zu einer Vernachlässigung der Interdependenzen zwischen der Landwirtschaft und der restlichen Volkswirtschaft geführt (vgl. hierzu SCHUH, 1974). Gerade in jüngerer Zeit ist jedoch das Bewußtsein für den Einfluß makroökonomischer Faktoren auf den Agrarsektor gewachsen. Im Bereich des Agrarhandels stellt der Wechselkurs die bedeutendste makroökonomische Determinante dar. Neuere empirische Studien der Weltbank (vgl. KRUEGER, SCHIFF und VALDÉS, 1988 und die dort zitierten Einzelstudien) sowie des International Food Policy Research Institutes (vgl. u.a. BAUTISTA, 1987; OYEJIDE, 1986 und TSHIBAKA, 1986) zeigen für eine Reihe ausgewählter Entwicklungsländer, daß währungspolitische Eingriffe nicht selten von größerer Relevanz für die Produktion, den Verbrauch sowie den Handel mit Agrargütern sind als sektorspezifische Maßnahmen. Sie können protektionistische bzw. diskriminierende Sektorpolitiken in ihren Auswirkungen auf den internationalen Agrarhandel verstärken, abschwächen oder vollkommen ersetzen. Gleichzeitig wird häufig behauptet, ein System freier Wechselkurse verursache eine zusätzliche währungsbedingte Instabilität im internationalen Handel. Die hiermit verbundenen Anpassungs- bzw. Unsicherheitskosten führen gemäß dieser Theorie zu einer Verringerung des internationalen Handels. Die Art des Wechselkursregimes scheint somit für das Niveau des Weltagrarhandels von großer Bedeutung zu sein.

Vor diesem Hintergrund setzt sich das vorliegende Referat zum Ziel, die Bedeutung des Wechselkursregimes für den internationalen Agrarhandel zu untersuchen. Hierfür ist es zunächst notwendig, die Wirkungsweise alternativer Wechselkursregime vorzustellen und ihre Bedeutung für den realen Wechselkurs offenzulegen (Abschnitt 2). Die Abschnitte 3 und 4 untersuchen den Einfluß niveauverzerrter sowie instabiler Wechselkurse auf den internationalen Handel. Im fünften Abschnitt erfolgt schließlich eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. In diesem Beitrag werden Wechselkursänderungen als exogen betrachtet. Die Bestimmungsfaktoren realer Wechselkurse finden daher keine Berücksichtigung. Auch werden die Interdependenzen zwischen Handels- und Wechselkurspolitiken nicht diskutiert. Dies geschieht an anderer Stelle (HARTMANN, 1992).

2 Währungspolitische Steuerung von Wechselkursen

2.1 Wechselkurssysteme im Überblick

Ein nominaler Wechselkurs ist ein nicht-deflationierter Umrechnungskurs zwischen einer inländischen und einer fremden Währung (bilateral) oder zwischen einer inländischen Währung und einem gewichteten Durchschnitt von mehr als einer ausländi-

schen Währung (multilateral). Je nach Art der Bestimmung des nominalen Wechselkurses lassen sich prinzipiell zwei Formen von Wahrungsordnungen unterscheiden: Systeme freier Wechselkurse sowie Systeme fester Wechselkurse.

In einem System völlig flexibler Wechselkurse ergibt sich die Kursbildung am Devisenmarkt im freien Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage, ohne daß es zu Interventionen seitens der Zentralbanken oder anderer Währungsbehörden kommt. Jede Änderung in den Marktbedingungen führt in einem solchen System unmittelbar zu einer Anpassung des Devisenpreises und garantiert auf diese Weise eine stets ausgeglichene Zahlungsbilanz. Reine Systeme flexibler Wechselkurse sind in der Realität selten. Vielmehr kommt es auch bei prinzipiell freien Kursen in der Regel zu Interventionen durch die Wahrungsbehore. Dienen diese Interventionen nur der Glättung kurzfristiger Schwankungen, ohne den durch makroökonomische Entwicklungen bedingten Trend der Wechselkurse zu stören, spricht man von "Managed Floating". Greift die Zentralbank jedoch auf den Devisenmärkten ein, um als unerwünscht betrachtete mittel- oder langfristige Kursentwicklungen zu unterbinden, handelt es sich um "manipuliertes Floating" (ROSE, 1988, S. 578ff).

Während in einem "floatenden" Währungssystem der Wechselkurs frei schwanken und somit auf Änderungen in den Marktbedingungen reagieren kann, wird in einem reinen Festkursstandard der Devisenpreis auf Dauer durch den Staat oder die Zentralbank fixiert. Ein Ausgleich von Defiziten oder Überschüssen in der Zahlungsbilanz ist in einem solchen System durch eine Zahlungsbilanzfinanzierung oder mit Hilfe der Instrumente der Geld-, Handels- und Kapitalverkehrspolitik sowie Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung möglich (FRIEDMAN, 1953, S. 160ff, JARCHOW und RUHMAN, 1989, S. 16ff). In weniger restriktiven Festkurssystemen, wie beispielsweise in dem von 1944-1973 existierenden Bretton-Woods-System, besteht bei fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewichten darüber hinaus die Möglichkeit, einmalige Paritatsnderungen (adjustable peg) vorzunehmen (EDWARDS, 1989, S. 38). Zu den Systemen prinzipiell fester Wechselkurse gehört auch das insbesondere in Entwicklungsländern angewandte "crawling peg". In diesem Währungssystem werden angekündigte Paritatsanpassungen in kleinen Schritten entsprechend der Veränderung bestimmter Wirtschaftsindikatoren vorgenommen. Schließlich ist in manchen Ländern der Wahrungssektor gespalten, d.h. es gibt keinen einheitlichen, sondern transaktionsspezifische Wechselkurse (CORDEN, 1971, S. 87ff). Das agrimonetare System der Europäischen Gemeinschaft ist ein klassisches Beispiel für die Existenz einer sektorspezifischen Wechselkursspaltung. Primär finden multiple Wechselkurssysteme jedoch in den Entwicklungsländern Anwendung (SCHMITZ, 1991, S. 3).

2.2 Nominale Wechselkursregime und reale Wechselkurse

Das Währungssystem gibt Auskunft über die Art der Bestimmung des nominalen Wechselkurses. Da der nominale Wechselkurs jedoch lediglich eine monetäre Größe ist, spiegelt er nicht die tatsächlichen Kosten realer Güter wider und kann von daher auch nicht die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes im internationalen Handel bestimmen. Hierfür ist ein reales Konzept notwendig: Der reale Wechselkurs. Dieser ist definiert als relativer Preis der handelbaren Güter zu den nicht-handelbaren Gütern.¹

¹ Es gibt eine Vielzahl von verschiedenen Definitionen für den realen Wechselkurs (vgl. hierzu SCHÄFER, 1989, S. 6ff; EDWARDS, 1988, S. 47ff). Für die vorliegende Fragestellung ist die Definition gemäß Gleichung (1) besonders geeignet.

$$(1) \quad w^R = w^N \cdot \frac{P_H^*}{P_{NH}} = \frac{P_H}{P_{NH}}$$

$w^{R,N}$	Realer bzw. nominaler Wechselkurs;
P_H/P_{NH}	Preis handelbarer bzw. nicht-handelbarer Güter in inländischer Währung;
P_H^*	Preis handelbarer Güter in ausländischer Währung.

Der reale Wechselkurs in Gleichung (1) ist ein adäquater Indikator für die Rentabilität der Produktion handelbarer Güter im Vergleich zu nicht-handelbaren Gütern und bestimmt somit letztendlich die Ressourcenallokation zwischen diesen beiden Sektoren. Gleichzeitig signalisiert er die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes auf den Weltmärkten (VALDÉS, 1989, S. 137).

Häufig fixieren Länder ihre nominalen Wechselkurse in der Hoffnung, auf diese Weise die Risiken für Außenhändler, Investoren und Geldkapitalbesitzer zu reduzieren und damit den internationalen Handels- und Kapitalverkehr zu stimulieren (ROSE, 1988, S. 599). Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, ist jedoch vor allem der reale Wechselkurs für die Produktions-, Investitions- und Handelsentscheidungen der Marktteilnehmer von Bedeutung. Eine Fixierung des nominalen Wechselkurses muß gemäß Gleichung (1) aber keineswegs zu einer Stabilisierung des realen Wechselkurses führen. Würden in einem Flexkurssystem Änderungen in den nominalen Wechselkursen politikinduzierte oder autonom bedingte Variationen des Preisverhältnisses handelbarer Güter in ausländischer Währung zu nicht-handelbaren Gütern in inländischer Währung teilweise oder ganz kompensieren, ergäbe sich hieraus eine systemimmanente Stabilisierung des realen Wechselkurses (vgl. Gleichung (1)). Die Fixierung der nominalen Wechselkurse würde in diesem Fall zu einer Destabilisierung der realen Wechselkurse führen und damit das Ziel konterkarieren, die Unsicherheit für die Teilnehmer am internationalen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalhandel zu verringern. Ein Vergleich der gewichteten Durchschnitte monatlicher Veränderungen der Wechselkurse in der Bretton-Woods-Ära (1961-1973) mit der Periode floatender Währungsparitäten (1974-1983) zeigt jedoch, daß nicht nur die nominalen, sondern auch die realen Wechselkurse im Flexkurssystem wesentlich stärkeren kurzfristigen Schwankungen unterworfen waren (IMF, 1984, S. 12 und S. 38ff).

Aber nicht nur die Instabilität, sondern auch die nachhaltige Abweichung des aktuellen realen Wechselkurses von den langfristigen realen Gleichgewichtskursen² kann weitreichende Auswirkungen auf den internationalen Handel haben. Offensichtlich ist die Gefahr mittel- bis langfristiger Verzerrungen des Niveaus der realen Wechsel-

² Der langfristige reale Gleichgewichtskurs ist dabei definiert als derjenige reale Wechselkurs, der das gleichzeitige Erreichen eines internen und externen Gleichgewichts gewährleistet. Unter einem internen Gleichgewicht wird in diesem Zusammenhang eine Übereinstimmung des Angebots und der Nachfrage von nicht-handelbaren Gütern in der aktuellen Periode sowie in der Zukunft verstanden. Ein externes Gleichgewicht erfordert dagegen den dauerhaften Ausgleich zwischen Nettokapitalströmen und dem Wert der Güter- und Dienstleistungsbilanz. Dabei ist zu beachten, daß der Gleichgewichtskurs selbst eine veränderliche Größe ist, die vom aktuellen Niveau und vom Erwartungswert sogenannter Fundamentalfaktoren (z.B. Terms-of-Trade, internationale Kapitalströme, Zinsrelationen, Budgetdefizite, technische Fortschritte) beeinflusst wird (EDWARDS, 1988, S. 5; SCHMITZ, 1991, S. 4).

kurse vor allem im Fixkurssystem von großer Bedeutung, da häufig die in einem Regime fester Wechselkurse notwendige Konsistenz mit der Geld- und Fiskalpolitik fehlt (EDWARDS, 1988, S. 10). Während nämlich in einem System flexibler Wechselkurse die nominalen Devisenpreise auf makropolitische Änderungen reagieren können und auf diese Weise zumindest mittel- bis langfristig für eine Angleichung des aktuellen realen Wechselkurses an sein Gleichgewichtsniveau sorgen, ist dieser Ausgleichsmechanismus im Festkursstandard außer Kraft gesetzt. Die sich hieraus ergebenden Wechselkursverzerrungen können erheblich sein, wie vor allem die Erfahrungen in Entwicklungsländern zeigen (SCHUH, 1988, S. 234ff; EDWARDS, 1988, S. 11ff). Da der Agrarsektor die größte handelbare Komponente von allen Wirtschaftsbereichen hat, sind Wechselkursaspekte insbesondere für diesen Sektor von erheblicher Relevanz (SCHUH, 1988, S. 232f; MASKUS, 1986, S. 34; VALDÉS, 1989, S. 137). Im folgenden gilt es somit zu prüfen, welche Bedeutung niveauperzerrte und instabile Wechselkurse für den internationalen Handel im allgemeinen und den Agrarhandel im besonderen haben.

3 Handelseffekte niveauperzerrter Wechselkurse

3.1 Einfaches Handelsmodell

Die Auswirkungen von Wechselkursniveauperzerrungen auf den internationalen Handel werden im folgenden mit Hilfe eines partiellen Zwei-Regionen-Welthandelsmodells untersucht. Als Referenzsystem gilt eine Situation, in der sich der reale Wechselkurs in seinem Gleichgewicht befindet. Nominale Wechselkursänderungen führen in diesem Fall zu realen Wechselkursniveauperzerrungen.

In einer Zwei-Regionen-Welt, in der beide Länder ihre eigene Währung besitzen und ein homogenes Produkt handeln, gilt:

$$(2) \quad q_1^{EA} = a \cdot p_1^x \cdot \epsilon$$

$$(3) \quad q_2^{IN} = b \cdot p_2^y \cdot \eta$$

$$(4) \quad q_1^{EA} = q_2^{IN}$$

mit: $q^{EA,IN}$

ϵ, η

a, b

p_1^x, p_2^y

Superskript x, y

Exportangebots- bzw. Importnachfragefunktion

Exportangebots- bzw. Importnachfrageelastizität

Parameter der Handelsfunktionen

jeweiliger Binnenpreis des betrachteten Guts

in inländischer Währung des Landes 1 bzw. 2

Währung des Landes 1 bzw. 2

Bei Freihandel und Abstraktion von Transaktionskosten entspricht der Binnenpreis im Importland dem Produkt aus dem Inlandspreis im Exportland und dem bilateralen Wechselkurs.³

$$(5) \quad p_2^y = w_x^y \cdot p_1^x$$

mit: w_x^y

Preis einer Währungseinheit des Exportlands
ausgedrückt in Einheiten des Importlands

Durch Einsetzen von Gleichung (5) in Gleichung (3) erhält man:

$$(3') \quad q_2^{\text{IN}} = b \cdot (w_x^y \cdot p_1^x)^{\eta}$$

Zur Darstellung der Wirkungen von Wechselkursänderungen auf das Handelsvolumen werden die Gleichungen (2) und (3') total differenziert. Durch Umformung ergibt sich für die Wechselkurselastizität des Exportangebots (δ):

$$(6) \quad \delta = - \frac{1}{\frac{1}{\epsilon} - \frac{1}{\eta}} \quad \text{wobei } \delta = \frac{dq_1^{\text{EA}}}{q_1^{\text{EA}}} : \frac{dw_x^y}{w_x^y}$$

Folgende Aussagen lassen sich aus Gleichung (6) ableiten. Ein Anstieg des Wechselkurses w_x^y , d.h. eine Aufwertung (Abwertung) der Währung des Exportlands (Importlands) gegenüber der Währung des Importlands (Exportlands) führt zu einer Reduktion der Handelsmenge. Der umgekehrte Zusammenhang gilt, wenn der Wechselkurs w_x^y absinkt. Dabei ist die relative Änderung der Handelsmenge um so bedeutender, je preiselastischer die Importnachfrage und das Exportangebot reagieren. Sind die Preiselastizitäten des Handels absolut größer als Eins, so ist auch die Wechselkurselastizität des Handels (δ) größer als Eins. In einer aktuellen empirischen Studie weisen TYERS und ANDERSON (1988, S. 264) Handelselastizitäten für sieben Agrarprodukte in elf bedeutenden Industrie- und Entwicklungsländern zwischen 1,2 und 39,7 aus. Nach den Ergebnissen dieser Studie würde die prozentuale Änderung der Handelsmenge die relative Wechselkursänderung in der Regel um ein Vielfaches übersteigen.

Die bisherigen Ausführungen weisen darauf hin, daß Wechselkursänderungen bedeutende Auswirkungen auf den internationalen Handel haben können. Dieses Ergebnis wurde unter den restriktiven Annahmen abgeleitet, daß

- Freihandel auf dem betrachteten Markt herrscht;
- keine Transport- und Vermarktungskosten anfallen;
- keine Interdependenzen zu anderen Produkten existieren.

³ In Gleichung (5) entspricht w_x^y der Preisnotierung (Mengennotierung) des Wechselkurses aus Sicht des Importlands (Exportlands). Für das Importland (Exportland) ist w_x^y demnach analog (invers) zu Gleichung (1) definiert. Eine Anhebung des Wechselkurses w_x^y führt somit im Importland (Exportland) zu einer Abwertung (Aufwertung) der heimischen Währung.

Tatsächlich wird jedoch der Agrarsektor in fast allen Ländern der Welt in vielfältiger Weise durch staatliche Eingriffe beeinflusst. Darüber hinaus scheint auch die Berücksichtigung von Marktinterdependenzen gerade im Fall agrarökonomischer Analysen von großer Bedeutung, da dieser Sektor durch eine starke vertikale und horizontale Verflechtung gekennzeichnet ist. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden gezeigt werden, wie die Einbeziehung der genannten Aspekte die bisherigen Ergebnisse verändert.

3.2 Berücksichtigung unvollkommener Preistransmission

Bei Berücksichtigung einer unvollkommenen Preistransmission zwischen den Binnenpreisen des Export- und des Importlands, ergibt sich für Gleichung (5):

$$(7) \quad p_2^y = T + (w_x^y \cdot t \cdot p_1^x)$$

mit: T Mengenzoll bzw. -subvention;
 t Wertzoll bzw. -subvention.

Analog zu der Herleitung bei Freihandel erhält man durch Einsetzen von Gleichung (7) in Gleichung (3) und anschließender totaler Differentiation der Formeln (2) und (3) die Wechselkurselastizität der Exportmenge.

$$(8) \quad \delta = - \frac{1}{\frac{1}{\epsilon} - \frac{1}{\eta \cdot A}} \quad \text{wobei} \quad A = \frac{1}{\frac{T}{w_x^y \cdot t \cdot p_1^x} + 1}$$

Wie ein Vergleich der Ausdrücke (6) und (8) zeigt, führt die alleinige Existenz von Wertzöllen bzw. -subventionen zu keiner Veränderung der Wechselkurselastizität. Mengengebundene Zölle oder Subventionen haben demgegenüber einen Einfluß auf die relative Handelsänderung als Folge einer Wechselkursvariation. Dabei ist die Wechselkurselastizität (vgl. Gleichung (6) und (8)) bei Implementierung eines Mengenzolls (einer Mengensubvention) kleiner (größer) als im Freihandelsfall. Die Existenz von Mengenzöllen führt demnach zu einer Abschwächung der wechselkursbedingten Handelsänderungen, während die Anwendung von Mengensubventionen eine Verstärkung dieser Effekte induziert.⁴

Schließlich kann einer der beiden Handelspartner auch eine Politik der internen Preisfixierung praktizieren. Verfolgt beispielsweise das Importland eine solche Strategie, geht die Eigenpreiselastizität der Importnachfrage (η) gegen Null. Preisänderungen im Exportland oder Wechselkursänderungen haben in diesem Fall keine Auswirkungen auf das Handelsvolumen, da die veränderten Signale nicht in den Binnenmarkt des Importlands transferiert werden. Die Wechselkurselastizität der Handelsmenge ist demnach Null. Da viele Länder ihren Agrarsektor weitgehend vom Weltmarktgeschehen abkoppeln, könnte dieses Ergebnis zu der Vermutung Anlaß

⁴ Die hier abgeleiteten Ergebnisse gelten auch für den Fall, daß die unvollkommene Preistransmission nicht auf Wertzölle- bzw. -subventionen (Mengenzölle- bzw. -subventionen), sondern auf die Existenz von wertgebundenen (mengengebundenen) Transport-, Versicherungs- und Vermarktungskosten zurückzuführen ist.

geben, daß Wechselkursänderungen zu keinen Agrarhandelseffekten führen. Im folgenden soll geprüft werden, ob dieses im Rahmen einer partiellen Betrachtung ermittelte Ergebnis auch Gültigkeit hat, wenn horizontale oder vertikale Interdependenzen Berücksichtigung finden.

3.3 Existenz von Interdependenzen

Um Interdependenzen zwischen Produkten in die Untersuchung einbeziehen zu können, muß das Grundmodell auf ein Zwei-Produkt-Zwei-Regionen-Modell erweitert werden:

$$(9) \quad q_i^{EA} = a_i \cdot p_i^{\epsilon_i} \cdot p_j^{\epsilon_{K_i}} \quad \text{für } i, j = 1, 2 \quad i \neq j$$

$$(10) \quad q_i^{IN} = b_i \cdot p_i^{\eta_i} \cdot p_j^{\eta_{K_i}} \quad \text{für } i, j = 1, 2 \quad i \neq j$$

$$(11) \quad q_i^{EA} = q_i^{IN} \quad \text{für } i = 1, 2$$

Subskript 1, 2	Produkt 1, Produkt 2
$\epsilon_{K_i}, \eta_{K_i}$	Kreuzpreiselastizität des Exportangebots bzw. der Importnachfrage

Findet im Importland auf dem Produktmarkt 1 eine Abschottungspolitik Anwendung, hat die Preistransmissionsgleichung (12) nur für das Gut 2 Gültigkeit.

$$(12) \quad p_2^y = w_x^y \cdot p_2^x$$

Der Preis des Guts 1 ist dagegen im Importland fixiert. Die Wechselkurselastizität des Exportangebots für das Produkt 1 entspricht in diesem Fall:

$$(13) \quad \delta_1 = \eta_{K_1} + (\eta_{K_1} - \epsilon_{K_1}) \cdot \mu_2$$

In Gleichung (13) steht μ_2 für die Wechselkurselastizität der Preise des Guts 2 in der Währung des Exportlands, die entsprechend Gleichung (14) definiert ist:

$$(14) \quad \mu_2 = \frac{\epsilon_1 \cdot \eta_2 - \epsilon_{K_2} \cdot \eta_{K_1}}{(\epsilon_2 - \eta_2) \cdot \epsilon_1 + \epsilon_{K_2} \cdot (\eta_{K_1} - \epsilon_{K_1})}$$

wobei
$$\mu_2 = \frac{dp_2^x}{p_2^x} : \frac{dw_x^y}{w_x^y}$$

Wie Gleichung (13) veranschaulicht, können Wechselkursänderungen selbst im Fall einer Abschottungspolitik zu Handelsänderungen auf dem betrachteten Markt führen, wenn Interdependenzen zwischen den Produkten existieren. Die quantitative und auch die qualitative Ausprägung der Wechselkurselastizität wird dabei maßgeblich bestimmt durch:

- die Art der Interdependenz der Produkte im Exportangebot und der Importnachfrage (substitutiv/komplementär);
- die Intensität der Verflechtung auf der Exportseite im Vergleich zur Importseite.

Entgegen den Ausführungen in Abschnitt 3.1 und 3.2 kann bei Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen den Märkten die Wechselkurselastizität des Exportangebots demnach auch einen positiven Wert annehmen. Diese Situation ist beispielsweise gegeben, wenn ausschließlich Substitutionsbeziehungen in der Importnachfrage existieren ($\epsilon_{\kappa} = 0$; $\epsilon_{\kappa} = 0$; $\eta_{\kappa} > 0$; $\eta_{\kappa} > 0$). Eine Abwertung der Währung des Exportlands induziert in diesem Fall eine Reduktion der Exportmenge auf dem betrachteten Markt. Neben der Einbeziehung substitutiver und komplementärer Beziehungen zwischen den Produkten ist auch die Beachtung der vertikalen Interdependenzen für die Untersuchung der Wechselkurseffekte von erheblicher Relevanz. Da der Anteil der Vorleistungen am Produktionswert der Landwirtschaft ständig zunimmt, gewinnt dieser Aspekt in Zukunft weiter an Bedeutung.

Wie die Diskussion zeigt, ist die Berücksichtigung von Interdependenzen zwischen Märkten und die Existenz von Verzerrungen für die Analyse der Handelseffekte von realen Wechselkursänderungen bzw. realen Wechselkursverzerrungen von großer Bedeutung. Diese auf der Grundlage eines Handelsmodells abgeleitete Aussage wird sowohl in einigen anderen theoretischen als auch in einer Reihe empirischer Studien bestätigt (vgl. u.a. BREDAHL, 1976; COLEMAN und MEILKE, 1988; EDWARDS, 1987 sowie die in HARTMANN, 1992 zitierten Arbeiten). Darüber hinaus existiert eine umfangreiche Literatur, die sich generell mit den Auswirkungen von Wechselkursniveauänderungen auf den internationalen Agrarhandel beschäftigt. Alle empirischen Studien kommen dabei zu dem Ergebnis, daß eine Aufwertung der Währung des Exportlands (Importlands) zu einer Reduktion (Ausdehnung) der Agrarhandelsmenge des Landes führt (vgl. u.a. BATTEN und BELONGIA, 1984; BELONGIA, 1986; COLEMAN und MEILKE, 1988; SCHÄFER, 1989; SCHMITZ, 1991 sowie die in HARTMANN, 1992 zitierten Arbeiten). Die quantitative Ausprägung der ermittelten wechselkursbedingten Handelseffekte sind dabei jedoch sehr unterschiedlich. Die Ergebnisse der Studien weisen absolute Werte für die Wechselkurselastizitäten des Exportangebots bzw. der Importnachfrage zwischen 0,2 und 3,5 aus. Diese Zahlen veranschaulichen, daß Wechselkursänderungen bzw. Wechselkursverzerrungen bedeutende Handelseffekte induzieren können.

4 Handelseffekte instabiler Wechselkurse

Nach dem Scheitern des Bretton-Woods-Systems und dem Übergang zu floatenden Währungsparitäten ist es zu einem bedeutenden Anstieg in den nominalen und realen Wechselkursschwankungen gekommen (IMF, 1984, S. 12 und S. 38ff; JARCHOW und RÜHMANN, 1989, S. 256ff; MARSTON, 1988, S. 86). Angesichts dieser erheblichen Volatilitäten wird flexiblen Wechselkursregimen vorgeworfen, die Risiken im internationalen Handel zu erhöhen und somit die internationale Arbeitsteilung zu behindern.

Dabei wird zwischen den direkten und den indirekten handelshemmenden Effekten instabiler Wechselkurse unterschieden. Letztere beruhen darauf, daß ausgeprägte

reale Wechselkursschwankungen die Wettbewerbsfähigkeit des handelbaren Sektors einer Volkswirtschaft ständig verändern und auf diese Weise Anpassungskosten verursachen. So könnten inländische Exporteure bei hohen realen Wechselkursen (siehe Gleichung (1)) geneigt sein, neue Produktionskapazitäten für den Export aufzubauen, die sich dann bei einer Kurssenkung als Fehlinvestitionen erweisen. Nicht zuletzt auf Grund der erheblichen Zunahme der Wechselkursvolatilitäten scheinen sich Produzenten bei ihren Allokationsentscheidungen mehr an dem "permanenten" Niveau als an den kurzfristigen Schwankungen der Wechselkurse zu orientieren. Vor diesem Hintergrund sind es vor allem die mittel- bis langfristigen Wechselkursschwankungen, die bedeutende Anpassungskosten verursachen (WILLET, 1986, S. 104; IMF, 1984, S. 3f).

Direkte Effekte instabiler Wechselkurse ergeben sich auf Grund höherer Unsicherheitskosten, wenn beim Vertragsabschluß der zum Zeitpunkt der Zahlung geltende Wechselkurs noch nicht feststeht. Je nachdem, ob die Fakturierung der Transaktion in heimischer oder fremder Währung erfolgt, haben die ausländischen oder die inländischen Exporteure bzw. Importeure das Währungsrisiko zu tragen. Risikoaverse Marktteilnehmer werden versuchen, die Unsicherheit über den zukünftigen Wechselkurs durch den Abschluß eines Devisentermingeschäfts, eines Devisenkassageschäfts in Verbindung mit einem Kreditgeschäft oder auch durch unternehmensinterne organisatorische Maßnahmen zu reduzieren (JARCHOW und RÜHMANN, 1989, S. 215f; SCHÄFER, 1987, S. 224). Die mit diesen Aktivitäten verbundenen Transaktionskosten sind insbesondere für die Absicherung langfristiger Geschäfte keinesfalls unbedeutend. Darüber hinaus ist eine vollkommene Ausschaltung wechselkursbedingter Unsicherheiten nicht möglich, solange die Händler den Umfang und den Zeitpunkt ihrer Devisentransaktionen nicht im voraus präzisieren können (WILLET, 1986, S. 105; GOTUR, 1985, S. 479; MASKUS, 1986, S. 31). Eine Zunahme der realen Wechselkursinstabilitäten führt somit für einen risikoaversen Marktteilnehmer zu einer Abnahme des erwarteten Nutzens seiner Außenhandelsaktivitäten bei gegebenen Preisen. Hierdurch bedingt kommt es zu einer Verlagerung der Nachfragekurve des Importeurs nach links unten und zu einer Verschiebung der Angebotskurve des Exporteurs nach links oben (HOOPER und KOHLHAGEN, 1978, S. 489). Während die sich hieraus ergebenden Preiseffekte unbestimmt sind, führt die Zunahme der Wechselkursvolatilitäten zu einer eindeutigen Reduktion des Außenhandelsvolumens. Die Absenkung des internationalen Außenhandels ist dabei um so bedeutender, je (HOOPER und KOHLHAGEN, 1978, S. 493; GOTUR, 1985, S. 478)

- höher das Wechselkursrisiko ist;
- höher die Risikoaversion der Marktteilnehmer ist;
- elastischer das Exportangebot und die Importnachfrage am Weltmarkt reagieren;
- geringer die Möglichkeiten der Kurssicherung (z.B. Devisenterminmärkte) sind und je höher die mit diesen Aktivitäten verbundenen Transaktionskosten ausfallen.

Es gibt eine Vielzahl von empirischen Arbeiten, die versucht haben, den handelshemmenden Effekt instabiler Wechselkurse zu quantifizieren.⁵ Dabei zeigt sich, daß die Studien eher einen Nachweis für die negativen Handelseffekte von Wechselkursvolatilitäten ermitteln, die erstens das Wechselkursrisiko an Hand der realen und nicht der nominalen Wechselkurse messen⁶ und die zweitens die Beziehung auf der Basis bilateraler und nicht aggregierter Handelsströme untersuchen. Schließlich scheint drittens der Handel der Entwicklungsländer eher negativ von schwankenden Wechsel-

⁵ Zu den Ergebnissen neuerer empirischer Studien siehe HARTMANN, 1992.

⁶ Für eine theoretische Erklärung siehe Abschnitt 2.2.

kursen betroffen zu sein. Letzteres läßt sich mit dem schlechteren Zugang dieser Länder zu Devisenterminmärkten sowie alternativen Kurssicherungsgeschäften erklären. Dennoch muß abschließend festgestellt werden, daß selbst neuere empirische Studien keinen überwältigenden Beweis für die schädlichen Auswirkungen von Wechselkursvolatilitäten auf den internationalen Handel liefern.

5 Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht den Einfluß alternativer Wechselkursregime auf den internationalen Agrarhandel. Zunächst wird deutlich, daß die Gefahr von Wechselkursniveauverzerrungen vor allem in einem Fixkursstandard bedeutend ist, während das Problem der Wechselkursinstabilität in einem System flexibler Wechselkurse größere Relevanz besitzt. Im Rahmen einer theoretischen Analyse wird gezeigt, daß die quantitative und qualitative Ausprägung der Handelseffekte von Wechselkursniveauverzerrungen maßgeblich durch die Höhe der Handelselastizitäten, die Art und Intensität der Interdependenzen sowie die Existenz sektorspezifischer Verzerrungen bestimmt wird. Wegen der vielfältigen Marktinterdependenzen sowie auf Grund der weitreichenden politischen Eingriffe im Agrarbereich muß somit vor allem eine Analyse der Agrarhandelseffekte diese Aspekte berücksichtigen. Aber nicht nur das Niveau, auch die Stabilität der Wechselkurse kann das internationale Handelsvolumen beeinflussen. Aus wirtschaftstheoretischer Sicht führen instabile Wechselkurse zu einer Reduktion der Außenhandelsaktivitäten. Die Ergebnisse der empirischen Forschung zu diesem Thema sind jedoch nicht in der Lage, eine systematische Beziehung zwischen der Wechselkursinstabilität und dem Handelsvolumen nachzuweisen.

LITERATUR

- BATTEN, D.S. und M.T. BELONGIA, The Recent Decline in Agricultural Exports: Is the Exchange Rate the Culprit? "Federal Reserve Bank of St. Louis Review", Vol. 66, (1984), S. 5-14.
- BAUTISTA, R.M., Production Incentives in Philippine Agriculture: Effects of Trade and Exchange Rate Policies. International Food Policy Research Institute, Research Report Nr. 59. Washington, D.C. 1987.
- BELONGIA, M.T., Estimating Exchange Rate Effects on Exports: A Cautionary Note. "Federal Reserve Bank of St. Louis Review", Vol. 68, (1986), S. 5-16.
- BREDAHL, M.E., Effects of Currency Adjustments given Free Trade, Trade Restrictions and Cross Commodity Substitution. Staff Paper P76/35 des Department of Agricultural and Applied Economics der University of Minnesota. St. Paul 1976.
- COLEMAN, J.R. und K.D. MEILKE, The Influence of Exchange Rates on Red Meat Trade between Canada and the United States. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 36, (1988), No. 3, S. 401-424.
- CORDEN, W.M., The Theory of Protection. Oxford 1971.
- EDWARDS, C., The Exchange Rate and U.S. Agricultural Exports. "Agricultural Economics Research", Vol. 39, (1987), No. 1, S. 1-12.

- EDWARDS, S., Implications of Alternative International Exchange Rate Arrangements for the Developing Countries. In: VOSGERAU, H.-J. (Hrsg.), *New Institutional Arrangements for the World Economy*. Berlin, Heidelberg, New York und Tokio 1989, S. 34-84.
- EDWARDS, S., Exchange Rate Misalignment in Developing Countries. *International Monetary Fund, Occasional Paper No. 2*. Washington, D.C. 1988.
- FRIEDMAN, M., *Essays in Positive Economics*. Chicago 1953.
- GOTUR, P., Effects of Exchange Rate Volatility on Trade. Some Further Evidence. *International Monetary Fund, Staff Papers*, Vol. 32, (1985), No. 3, S. 475-512.
- HARTMANN, M., Einfluß instabiler und niveauperzerrter Wechselkurse auf den internationalen Agrarhandel. Erscheint als Arbeitspapier, *Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Frankfurt. Frankfurt 1992.
- HOOPER, P. und S.W. KOHLHAGEN, The Effect of Exchange Rate Uncertainty on the Prices and Volume of International Trade. *Journal of International Economics*, Vol. 8, (1978), S. 483-511.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, Exchange Rate Volatility and World Trade. *International Monetary Fund, Occasional Paper No. 28*. Washington, D.C. 1984.
- JARCHOW, H.-J. und P. RÜHMANN, *Monetäre Außenwirtschaft. II. Internationale Währungspolitik*. Göttingen 1989.
- KRUEGER, A.O., SCHIFF, M. und A. VALDÉS, Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies. *The World Bank Economic Review*, Vol. 2, (1988), No. 3, S. 255-271.
- MARSTON, R.C., Exchange Rate Policy Reconsidered. In: FELDSTEIN, M. (Hrsg.), *International Economic Cooperation*. Chicago und London 1988, S. 79-136.
- MASKUS, K.E., Exchange Rate Risk and U.S. Trade. *Economic Impact*, 1986, No. 4, S. 30-35.
- OYEJIDE, T.A., The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Nigeria. *International Food Policy Research Institute, Research Report Nr. 55*. Washington, D.C. 1986.
- ROSE, K., Wechselkurs. In: *Handbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 8. Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1988, S. 576-605.
- SCHÄFER, H., Schaden flexible Wechselkurse der Weltwirtschaft? Ein Überblick zum aktuellen theoretischen und empirischen Forschungsstand. *"Konjunkturpolitik"*, Vol. 33, (1987), No. 4, S. 219-241.
- SCHÄFER, H., Real Exchange Rates and Economic Performance: The Case of Sub-Saharan Africa. *Dissertation*. Raleigh 1989.
- SCHMITZ, P.M., Die Bedeutung von Wechselkursverzerrungen in Industrie- und Entwicklungsländern für die Welternährungssituation. In: SIEBKE, J. (Hrsg.), *Monetäre Konfliktfelder der Weltwirtschaft*. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 210). Berlin 1991, S. 549-564.

- SCHUH, G.E., The Exchange Rate and U.S. Agriculture. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 56, (1974), No. 1, S. 1-13.
- SCHUH, G.E., Some Issues Associated with Exchange Rate Realignment in Developing Countries. In: PAARLBERG, P.L. und R.G. CHAMBERS (Hrsg.), Macroeconomics, Agriculture, and Exchange Rates. Boulder und London 1988, S. 231-240.
- TSHIBAKA, T.B., The Effects of Trade and Exchange Rate Policies on Agriculture in Zaire. International Food Policy Research Institute, Research Report Nr. 56. Washington, D.C. 1986.
- TYERS, R. und ANDERSON, K., Imperfect Price Transmission and Implied Elasticities in a Multi-Commodity World. In: CARTER, C.A. und W. H. GARDINER (Hrsg.), Elasticities in International Agricultural Trade. Boulder und London 1988, S. 255-297.
- VALDÉS, A., Impact of Trade and Macroeconomic Policies on Agricultural Growth. In: LONGWORTH, J.W. (Hrsg.), Chinas Rural Development Miracle. Queensland 1989, S. 136-155.
- WILLETT, T.D., Exchange Rate Volatility, International Trade, and Resource Allocation: A Perspective on Recent Research. "Journal of International Money and Finance", No. 5, (1986), S. 101-112.

WAS ERKLÄRT DIE NAHRUNGSMITTELHILFEPOLITIK DER EG?

von

Carlo PRINZ, Gießen

1 Einführung

Seit mehr als drei Jahrzehnten sind die verschiedenen Aspekte der Nahrungsmittelhilfe (NMH) Bestandteil ökonomischer Diskussionen. Dabei stehen die wissenschaftlichen Auseinandersetzungen über die Wirkungen dieses entwicklungspolitischen Instruments in den Empfängerländern im Vordergrund. In mehreren Surveys wurden die bisherigen Erkenntnisse über die potentiellen und tatsächlichen "incentive"- bzw. -"disincentive"-Effekte dieses Instruments aufgearbeitet (ISENMAN und SINGER (1977); MAXWELL und SINGER (1979); CLAY und SINGER (1985)). Ein Aspekt, der bei der Diskussion bisher wenig Beachtung gefunden hat, ist das der Wirkungsanalyse von NMH vorgelagerte Problem der Allokation des zur Verfügung stehenden Budgets. Dabei ist vor dem Hintergrund der veränderten weltpolitischen Lage zu erwarten, daß die weltweit für Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung stehenden Ressourcen in Zukunft noch knapper werden. Dies bedeutet, daß dem Gesichtspunkt der Verteilung dieser Mittel auf die bedürftigen Länder verstärkt Beachtung geschenkt werden muß.

Für die EG, als dem nach den USA wichtigsten Geber von NMH, soll im folgenden Beitrag untersucht werden, nach welchen Kriterien die Verteilung der NMH in Form von Getreide auf die Empfängerländer für die Periode 1983 bis 1989 erfolgte.

2 Entstehung, Entwicklung und gesetzliche Ausgestaltung der EG-Nahrungsmittelhilfe

Seit 1967, dem Beitritt der EG und ihrer Mitgliedsstaaten zum Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen (Food Aid Convention), stellt die EG NMH zur Verfügung. Dieses Übereinkommen ist ein Teil der Internationalen Getreide-übereinkunft, welches ein Ergebnis der GATT-Verhandlungen im Rahmen der Kennedy-Runde war (SCHUMACHER, 1981, S. 44ff). Da dieses Abkommen sowohl die EG als auch die EG-Mitgliedsländer unterzeichnet haben, muß bei der Analyse der EG-NMH zwischen den sogenannten Gemeinschaftsaktionen und den Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten unterschieden werden. Die Lieferverpflichtung der EG beläuft sich seit 1981 auf 1,67 Mio. t Weizenäquivalente. Mit Ausnahme der Jahre 1982/83 und 1985/86 wurde diese Verpflichtung allerdings immer deutlich übererfüllt und erreichte 1990 mit 2,57 Mio. t die bisherige Höchstmarke. Der Anteil der Gemeinschaftsaktionen an der Getreide-NMH der EG hat seit dem Beginn der EG-NMH deutlich zugenommen und lag in der letzten Dekade mit Ausnahme von 1988 über 50 % (PRINZ, 1991b, Übersicht 1). Bei den übrigen NMH-Produkten wie Magermilchpulver, Butteröl, Pflanzenöl, Zucker, Trockenfisch und Hülsenfrüchten ist der Anteil nationaler NMH-Maßnahmen dagegen nur marginal.

Die Haushaltsmittel der Gemeinschaft für Verpflichtungen im Rahmen von NMH-Aktionen erreichten 1986 mit rund 700 Mio. ECU den bisherigen Höchststand und sind im laufenden Haushaltsjahr 1991 mit 519 Mio. ECU veranschlagt (PRINZ, 1991b, Übersicht 2).

Die weiteren Untersuchungen und Aussagen sollen sich nur auf die Gemeinschaftsaktionen der EG beziehen, da die einzelnen EG-Mitgliedsstaaten ihre bilateralen NMH-Aktionen unabhängig von der EG-Politik und teilweise auch mit anderer Zielsetzung betreiben, und somit eine gemeinsame Analyse von Gemeinschaftsaktionen und nationalen Maßnahmen nicht zulässig ist. Als Untersuchungsaggregat dient Getreide, da diese Produktgruppe mengenmäßig die anderen Produktgruppen deutlich übertrifft, auch wenn Magermilchpulver und Butteröl in einigen Jahren wertmäßig bedeutender sind (KENNES, 1988, S. 150f).

Die Prozedur der Verteilung und Vergabe der EG-NMH ist durch die 1986 erfolgte Verlagerung der Durchführungskompetenz von der GD Landwirtschaft gemeinsam mit der GD Entwicklung auf die alleinige Verantwortlichkeit der GD Entwicklung erleichtert worden. Trotzdem besteht die Vergabeprozedur noch immer aus 13 Phasen. Die Aufteilung der NMH auf die einzelnen Empfängerländer erfolgt dabei in den ersten fünf Phasen (KENNES, 1988, S. 152f):

1. Zunächst wird in Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europa-Parlament (da es sich um nichtobligatorische Ausgaben handelt) die Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets in ECU festgelegt. Hierbei ist auch die in der Nahrungsmittelhilfe-Übereinkunft eingegangene Mindestlieferverpflichtung zu berücksichtigen.
2. Daran anschließend wird das vorhandene Budget von der Kommission vorläufig auf die potentiellen Empfängerländer bzw. -organisationen verteilt.
3. Die EG-Kommission sammelt die Anträge auf Gewährung von NMH der Empfängerländer bzw. Empfängerorganisationen.
4. Aus den eingegangenen Anträgen stellt die Kommission nach bestimmten Kriterien, die in Abschnitt 3.2 genannt werden, einen vorläufigen Vergabeplan auf. Dies bedeutet, daß diejenigen Länder unberücksichtigt bleiben, die keinen Antrag auf NMH stellen.
5. Nach Billigung dieses Vergabeplans durch den 1982 konstituierten Ausschuß für Nahrungsmittelhilfe erläßt der Rat eine Verordnung mit dem endgültigen Verteilungsplan bezüglich der einzelnen Empfängerländer.

3 Bestimmung wichtiger Verteilungskriterien der EG-Nahrungsmittelhilfe

Mit Hilfe ökonomischer Verfahren sollen nun folgende Fragen untersucht werden:

1. Reichen die offiziell von der EG genannten Vergabekriterien aus, um die Unterschiede in den Pro-Kopf-Liefermengen zwischen den NMH-Empfängerländern zu erklären?
2. Wenn dies nicht der Fall ist, lassen sich andere Verteilungskriterien finden, welche die tatsächliche Allokation besser erklären?

3.1 Methodischer Ansatz

Zur Beantwortung dieser Fragen können je nach Ausgestaltung der Untersuchung unterschiedliche ökonomische Methoden¹ Anwendung finden.

Wird von einem zweistufigen Verteilungsprozeß ausgegangen, so bedeutet dies, daß in einem ersten Auswahlprozeß die potentiellen Empfängerländer in zwei Gruppen aufgeteilt werden: a) diejenigen, die NMH erhalten, und b) solche, die bei der Verteilung nicht berücksichtigt werden. In einem zweiten Schritt wird dann das zur Verfügung stehende Budget auf die in der ersten Stufe ausgewählten Empfängerländer verteilt.

Die andere Möglichkeit wäre zu unterstellen, daß die Bestimmung der tatsächlichen Empfängerländer und die Festlegung der gewährten NMH simultan erfolgt. Die geeignete Schätzmethode für diese Fragestellung ist die sogenannte Tobit-Technik.

Im empirischen Teil wird die erstgenannte Alternative unterstellt, d.h. die erste Allokationsentscheidung, der Auswahlprozeß der NMH-Empfänger aus dem Pool der Antragsteller, ist eine ja/nein-Entscheidung. Solche Fragestellungen können mit binären "Choice-Modellen", wozu Logit- und Probit-Modelle gehören, bearbeitet werden. Die dabei erhaltenen Regressionskoeffizienten geben darüber Auskunft, welche erklärenden Variablen einen signifikanten Einfluß auf die Eintrittswahrscheinlichkeit des untersuchten Ereignisses (in diesem Fall Gewährung von NMH) ausüben und in welcher Richtung und in welchem Umfang sie wirken (BARTENWERFER und HANSEN, 1989, S. 27). Beide Modelle lassen sich mit Hilfe eines Maximum-Likelihood-Ansatzes schätzen.

Zur Bestimmung wichtiger Verteilungskriterien für den zweiten Entscheidungsprozeß, d.h. die Aufteilung des Budgets auf die ausgewählten Empfängerländer, sind dann Schätzungen nach der Methode der kleinsten Quadrate anzuwenden.

3.2 Offizielle Vergabekriterien

Die drei Hauptkriterien für die Verteilung der EG-NMH wurden in Form einer EG-Verordnung erstmals Ende 1982 niedergelegt und vier Jahre später um ein weiteres Kriterium ergänzt. Die Gewährung von NMH soll sich demnach "auf eine objektive Einschätzung des tatsächlichen Bedarfs, der diese Hilfe rechtfertigt, wobei auch wirtschaftliche Erwägungen berücksichtigt werden" gründen. Die explizit genannten Bestimmungsgründe für die Lieferung von NMH sind:

- der grundlegende Nahrungsmittelbedarf,
- das Pro-Kopf-Einkommen und das Vorhandensein besonders bedürftiger Bevölkerungsschichten,
- die Zahlungsbilanzlage,
- die wirtschaftliche und soziale Wirkung sowie die Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme (Verordnung (EWG) Nr. 3331/82, 1982, L 352/2; Verordnung (EWG) Nr. 3972/86, 1986, L 370/2).

Der im Modell berücksichtigte "time-lag" von zwei bzw. einem Jahr ist notwendig, um eine möglichst realitätsnahe Abbildung der Entscheidungssituation zu gewährleisten.

¹ Ausführliche Darstellungen und Diskussionen der genannten Schätzverfahren finden sich z.B. in MADDALA (1983) und RONNING (1991).

So ist erstens zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Durchführungsdauer einer NMH-Aktion in Form von Getreide vom Programmvorschlag durch die Kommission bis zur Entladung im Bestimmungsland etwa ein Jahr beträgt (EG-Rechnungshof, 1980, S. 107); zweitens dürften den Entscheidungsträgern in Brüssel bei der Verteilungsentscheidung allenfalls die Daten des Vorjahres zur Verfügung stehen.

Als Indikatoren für den grundlegenden Nahrungsmittelbedarf finden die Kalorienversorgung pro Kopf und Tag in Prozent des Bedarfs (KV) und der Index der Nahrungsmittelproduktion (INP) Verwendung. Da die EG-Kommission von den potentiellen Empfängerländern eine Einschätzung der Ernährungssituation für das Antragsjahr verlangt, soll für diese beiden Indikatoren nur mit einem einjährigen "time-lag" gearbeitet werden, der nur die Verzögerung der Lieferung auffangen soll (EG-RECHNUNGSHOF, 1980, S. 57f).

Das als zweites Bedürftigkeitskriterium genannte Pro-Kopf-Einkommen (PKE) soll durch das BSP pro Kopf erfaßt werden. Allerdings kann das darüber hinaus genannte Vorhandensein von besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen nicht berücksichtigt werden, da die Eigenschaften dieser Gruppen nicht näher spezifiziert werden und statistische Angaben dieser Art nur für einige wenige potentielle Empfängerländer verfügbar sind.

Die Lage der Zahlungsbilanz wird mit Hilfe des Saldos der Leistungsbilanz einschließlich der öffentlichen Übertragungen (LBS) quantifiziert, wobei zu erwarten ist, daß die Hilfe der EG um so größer ist, je ungünstiger die Leistungsbilanz ausfällt. Alternativ dazu wird noch der Quotient aus dem Saldo der Leistungsbilanz und dem Wert der Ausfuhren als Indikator für die Lage der Zahlungsbilanz (ZBS) untersucht, da dies im Sonderbericht des EG-Rechnungshofes über die Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft als Beurteilungsfaktor genannt wurde (EG-RECHNUNGSHOF, 1980, S. 59).

Die 1986 in den Kriterienkatalog aufgenommene Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Wirkung sowie der Kosten der vorgeschlagenen Maßnahme kann nur bedingt als erklärende Variable in das Modell einbezogen werden, da hierzu für jede NMH-Maßnahme eine einheitliche Evaluierung notwendig wäre. Bis zum heutigen Tag geschieht dies jedoch nur in Form von Fallstudien für einige ausgewählte NMH-Aktionen. Als Kriterium für den Kostenaspekt der Hilfsmaßnahmen soll eine Dummy-Variable (BL) in die Berechnungen eingeführt werden. Hinsichtlich der Belastung des NMH-Budgets durch Transportkosten soll getestet werden, ob solche Empfängerländer bei der Vergabe der Hilfe bevorzugt werden, die relativ kostengünstig beliefert werden können. Da der Seetransport die weitaus günstigste Transportmöglichkeit darstellt, wird zwischen Staaten mit Seehafen (0) und Binnenländern (1) unterschieden. Sollte sich die Hypothese bestätigen, würde der entsprechende Koeffizient ein negatives Vorzeichen besitzen.

3.3 Weitere mögliche Vergabekriterien

Der in einer früheren Arbeit festgestellte geringe Erklärungsbeitrag der offiziellen Vergabekriterien für die tatsächliche Allokation der EG-NMH legt die Vermutung nahe, daß neben den explizit genannten Vergabekriterien noch andere Bestimmungsgründe für die Verteilung der EG-NMH von Bedeutung sind (PRINZ, 1991a). Dies wird auch durch die oben genannten Verordnungen zur Nahrungsmittelhilfepolitik der Gemeinschaft bestätigt, da "andere relevante Überlegungen" zusätzlich zu den genannten Vergabekriterien "nicht ausgeschlossen werden" sollen (Verordnung (EWG) Nr. 3972/86, 1986, L370/2). Daher werden noch weitere Determinanten auf ihren Erklärungsbeitrag getestet. Die der Literatur entnommenen, verschiedenen Motivationen der Geberländer für die Lieferung von NMH lassen sich wie folgt zusammenfassen (SHAPOURI und MISSIAEN, 1990, S. 4):

- a) der humanistische, altruistische Ansatz, Menschen in Notlagen Hilfe zu gewähren;
- b) die entwicklungspolitische Orientierung, NMH als Teilelement der allgemeinen Entwicklungshilfe einzusetzen;
- c) die agrarpolitisch motivierte Nutzung von NMH als Überschußventil für auf dem Weltmarkt kommerziell nicht absetzbare Agrarprodukte;
- d) der Versuch, mittels NMH zukünftige Absatzmärkte für Agrarprodukte zu entwickeln;
- e) der politisch/militärisch motivierte Einsatz von NMH zur Unterstützung außenpolitischer Interessen.

Einige dieser Hypothesen über die Motivation der NMH-Geber sollen nun für die EG-NMH in Form von Getreide untersucht werden, indem daraus abgeleitete Verteilungskriterien zusätzlich zu den bisherigen in das Modell eingeführt werden.

Die altruistisch/humanistischen und entwicklungspolitischen Motive sind bereits in den offiziellen Verteilungskriterien berücksichtigt, so daß auf weitere Determinanten für diesen Aspekt verzichtet wird.

Zwei Untersuchungen zur Nutzung von NMH als Ventil für Überschußprodukte kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. So konnte in einer Studie der FAO für die EG-NMH in der Periode 1968 bis 1982 kein signifikanter Einfluß der Höhe der Überschüsse auf den NMH-Umfang festgestellt werden, da die EG ihren Hilfsumfang größtenteils nach ihrer Verpflichtung im Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen bemesse (FAO, 1985, S. 45f). Eine Studie des ERS des USDA kommt dagegen für den Untersuchungszeitraum 1970 bis 1986 zu dem Ergebnis, daß die Überschußsituation bei Getreide und akute Hungersnöte in Afrika die Höhe der zur Verfügung gestellten EG-Getreide-NMH maßgeblich determinieren (SHAPOURI und MISSIAEN, 1990, S. 26).

Als weiterer Beweggrund für die Lieferung von NMH wird die Erschließung zukünftiger Märkte genannt. Es soll daher untersucht werden, inwieweit die Höhe der kommerziellen Nettoimporte pro Kopf (NIMP) den Umfang der NMH beeinflusst. Als weiteres denkbare Allokationskriterium soll die Bedeutung des Selbstversorgungsgrades (SVG) analysiert werden. Da die Datenbasis bezüglich der Lagerbestandsentwicklung von Getreide für die Mehrzahl der Empfängerländer ungenügend ist, wurde auf die Berücksichtigung dieser Größe bei der Berechnung des Selbstversorgungsgrades verzichtet. Für Länder mit Nahrungsmittelknappheit ist dies sicherlich zulässig, weil in einer solchen Situation Lagerbestände nur eine untergeordnete Rolle spielen dürften.

Als politisch/militärisches Motiv für die Lieferung von NMH wird die Herstellung bzw. Pflege "guter Beziehungen" zu den Empfängerländern genannt. Für die EG soll daher untersucht werden, ob ein signifikanter Einfluß der Mitgliedschaft in den Abkommen von Lomé auf die Höhe der NMH nachweisbar ist. Ein positives Vorzeichen der Dummy-Variablen (LOME) würde belegen, daß solche Länder besonders berücksichtigt werden, die bereits verstärkter Kontakt mit der EG haben. Ein negativer Koeffizient ist dagegen ein Hinweis darauf, daß die EG NMH als Kompensation für solche Staaten einsetzt, die nicht vom Lomé-Abkommen profitieren.

Der eben genannte Aspekt soll noch genauer untersucht werden, indem nicht nur die "guten Beziehungen" berücksichtigt werden, sondern auch nach kolonialen Beziehungen differenziert wird. Für die EG-Mitgliedsstaaten Vereinigtes Königreich (KVK), Frankreich (KF), Belgien (KB), Spanien (KS, ab 1986) und Portugal (KP, ab 1986) werden daher zusätzliche Dummy-Variablen in das Modell eingeführt.

In einer Studie zur Allokation der gesamten EG-Entwicklungshilfe wurde festgestellt, daß bevölkerungsreiche Länder signifikant geringere Entwicklungshilfe pro Kopf erhalten als bevölkerungsschwächere Länder (BOWLES, 1989, S. 14). Ob diese Aussage auch für die EG-Getreide-NMH zutrifft soll mit der Variablen (POP), welche die Bevölkerungszahl berücksichtigt, getestet werden.

Werden die offiziellen und potentiellen Vergabekriterien gleich gewichtet, ergibt sich folgendes Schätzmodell:

$$\text{NMH}_{it} = f (\text{KV}_{i,t-1}, \text{INP}_{i,t-1}, \text{PKE}_{i,t-2}, \text{LBS}_{i,t-2}, \text{ZBS}_{i,t-2}, \text{BL}, \\ \text{NIMP}_{i,t-2}, \text{SVG}_{i,t-2}, \text{LOME}, \text{KVK}, \text{KF}, \text{KB}, \text{KS}, \text{KB}, \text{POP}_{i,t-1})$$

Hierbei entspricht NMH_{it} der EG-Getreide-NMH pro Kopf für Land i im Jahr t .

3.4 Empirische Ergebnisse

Probit-Schätzungen zur Bestimmung wichtiger Entscheidungskriterien der EG für die Auswahl der Empfängerländer aus dem Pool der potentiellen Empfängerländer für EG-NMH deuten darauf hin, daß diese Entscheidung nur anhand weniger Kriterien getroffen wird. Die Anzahl der signifikanten Regressionskoeffizienten beträgt in der untersuchten Periode maximal drei. Hierbei sei allerdings darauf hingewiesen, daß alle in der Verordnung (EWG) Nr. 1420/87 genannten 77 potentiellen Empfängerländer zuzüglich Chile, Kamputschea, Laos und Vietnam (da diese vier Staaten in der Untersuchungsperiode ebenfalls NMH von der EG erhielten) als Antragsteller behandelt werden, da über die Anzahl der tatsächlichen Antragsteller keine Informationen vorliegen. Der für die einzelnen Jahre maximal zu erreichende Anteil von richtigen Zuordnungen liegt zwischen 66 und 74 %. Die diesen Klassifizierungen zugrunde liegenden Schätzfunktionen zeigen darüber hinaus, daß in den einzelnen Jahren unterschiedliche Kriterien die Verteilungsentscheidung bestimmt haben. So hatten z.B. 1984 das Pro-Kopf-Einkommen gemessen als BSP pro Kopf und der Index der Nahrungsmittelproduktion pro Kopf als Indikator für die Ernährungssituation einen signifikanten Einfluß darauf, als NMH-Empfänger ausgewählt zu werden, während 1986 die Kalorienversorgung in Prozent des Bedarfs diese Entscheidung maßgeblich determinierte. Die Auswahl der Empfängerländer erfolgte nach der für das Jahr 1988 erhaltenen Schätzung dagegen überwiegend nach den offiziellen Kriterien Pro-Kopf-Einkommen und Ernährungssituation. Außerdem hatten in diesem Jahr Mitgliedsstaaten des Abkommens von Lomé signifikant geringere Chancen, NMH zu empfangen. Dies deutet darauf hin, daß die EG, zumindest in einzelnen Jahren, NMH als Kompensation für Länder einsetzt, die nicht vom Lomé-Abkommen profitieren können. In den übrigen Jahren der Untersuchungsperiode konnte dagegen allein mit dem Kriterium Pro-Kopf-Einkommen die Auswahl der Empfängerländer am besten erklärt werden (PRINZ, 1991b, Übersicht 3).

Im Anschluß an den Auswahlprozeß der Empfängerländer wird nun mittels OLS-Schätzungen untersucht, nach welchen Kriterien die Verteilung des NMH-Budgets für Getreide auf die tatsächlichen Empfängerländer erfolgte. In Übersicht 1 sind die Ergebnisse dieser Schätzungen für die Jahre 1983 bis 1989 zusammengestellt. Die Anzahl der Länder, die Getreide-NMH von der EG erhielten (N), ist von Jahr zu Jahr unterschiedlich und reicht von 27 im Jahr 1987 bis 51 als Höchstwert 1989. Infolge von Datenlücken konnten allerdings nicht alle Länder berücksichtigt werden, so daß die Anzahl der in die Schätzungen eingegangenen Beobachtungen (n) zwischen 20 und 46 beträgt. Die erhaltenen korrigierten Bestimmtheitsmaße sind mit Werten von 51 bis 72 % im Vergleich zu ähnlichen Querschnittsanalysen als hoch zu bezeichnen. Beson-

ders auffällig an den Ergebnissen ist, daß die signifikanten erklärenden Variablen zu einem großen Teil von Jahr zu Jahr unterschiedlich sind. Dies deutet auf ein nur wenig festgefügtes Verteilungsschema der EG hin. Mit Ausnahme der Variablen KV und ZBS sind alle anderen in das Modell eingebrachten Variablen zumindest in einem der sieben untersuchten Jahre signifikant. Der Quotient aus dem Saldo der Leistungsbilanz und dem Wert der Ausfuhren (ZBS) wird demnach nicht als Beurteilungsfaktor für die Bedürftigkeit eines Landes verwendet. Von den offiziellen Vergabekriterien haben die Indikatoren für das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) und für die Situation der Zahlungsbilanz (LBS) in jeweils vier der sieben Jahre einen signifikanten Einfluß auf den Umfang der NMH. Die Vorzeichen entsprechen den theoretischen Erwartungen, d.h. ein Land erhält um so mehr NMH, je geringer das BSP pro Kopf bzw. je ungünstiger der Leistungsbilanzsaldo pro Kopf ist. Für das Allokationskriterium grundlegender Nahrungsmittelbedarf gemessen als Index der Nahrungsmittelproduktion pro Kopf konnte dagegen nur für das Jahr 1984 ein signifikanter Einfluß auf die Höhe der NMH der EG nachgewiesen werden, wobei auch in diesem Fall das negative Vorzeichen den theoretischen Überlegungen entspricht. Die als Dummy-Variablen eingeführte Berücksichtigung der Transportkosten ergab nur für das Jahr 1984 einen signifikanten Einfluß auf die Höhe der NMH. Entgegen der Hypothese belegt das positive Vorzeichen des Regressionskoeffizienten sogar eine Bevorzugung der Binnenländer.

Von den in Abschnitt 3.2 genannten möglichen, weiteren Vergabekriterien sind die beiden Indikatoren für die Importabhängigkeit NIMP und SVG in der gesamten Untersuchungsperiode hoch signifikant. Da diese beiden Variablen hoch korreliert sind, konnten sie jeweils nur alternativ in das Schätzmodell eingeführt werden, um Multikollinearität zu vermeiden. Mit Ausnahme der beiden Jahre 1984 und 1985 konnten allerdings mit der Variablen SVG anstatt NIMP bessere Schätzergebnisse erreicht werden. Demnach erhält ein Empfängerland um so mehr NMH von der EG, je geringer sein Selbstversorgungsgrad bei Getreide ist. Die Zielsetzung, NMH als Zahlungsbilanzhilfe für besonders importabhängige Staaten einzusetzen, scheint somit die EG bei der Verteilung ihrer Getreide-NMH zu leiten. Durch das positive Vorzeichen für die Variable NIMP wird dieser Sachverhalt ebenfalls bestätigt.

Die Hypothese, daß die EG vor allem solchen Ländern NMH gewährt, die bereits "gute Beziehungen" zu ihr haben, konnte nur für das Jahr 1984 bestätigt werden. In allen anderen Jahren ließ sich kein signifikanter Einfluß der Dummy-Variablen LOME auf den Umfang der EG-NMH nachweisen.

Die Aufteilung der Empfängerländer nach den ehemaligen Kolonialmächten erhöhte nur in einigen Jahren den Erklärungsbeitrag der Schätzfunktion. Die Vorzeichen der Regressionskoeffizienten sind dabei überraschenderweise bis auf die Dummy-Variablen für Portugal negativ. Dieses Ergebnis läßt sich möglicherweise dadurch erklären, daß die Benachteiligung der ehemaligen Kolonien des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Belgiens und Spaniens durch bilaterale NMH-Aktionen zwischen diesen Ländern und ihren früheren Kolonien ausgeglichen wird. Die ehemaligen Kolonien Portugals erhalten dagegen vor allem NMH in Form der Gemeinschaftshilfe der EG.

Der in mehreren Studien festgestellte Bias des Umfangs der Entwicklungshilfe in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl eines Landes konnte nur in einem Jahr bestätigt werden. Entgegen dem Ergebnis für die gesamte EG-Entwicklungshilfe erhielten 1984 die Empfängerländer um so mehr NMH pro Kopf, je bevölkerungsstärker sie waren.

Übersicht 1: Bestimmung wichtiger Vergabekriterien für die Verteilung der EG-Getreide-NMH in den Jahren 1983 bis 1989a)

	NMH/Kopf und Jahr						
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
C	6,96 (1,78)	13,76 (3,29)***	5,71 (3,29)***	23,84 (6,40)***	13,12 (3,21)**	8,37 (2,90)***	13,68 (3,41)***
KV _{t-1}							
INP _{t-1}	0,33*10 ⁻¹ (0,86)	-0,16 (-3,72)***					
PKE _{t-2}	-0,70*10 ⁻² (-4,48)***	-0,58*10 ⁻² (-2,90)**	-0,61*10 ⁻² (-3,15)***				-0,30*10 ⁻² (-1,34)
LBS _{t-2}	-0,35*10 ⁻¹ (-5,83)***	-0,40*10 ⁻¹ (-4,03)***		0,74*10 ⁻¹ (1,89)*			-0,14*10 ⁻¹ (-2,23)**
ZBS _{t-2}							
BL		1,90 (2,41)**				2,03 (1,38)	
NIMP _{t-2}		0,57*10 ⁻¹ (6,02)***	0,52*10 ⁻¹ (5,41)***				
SVG _{t-2}	-0,90*10 ⁻¹ (-5,66)***			-0,15 (-4,58)***	-0,12 (-3,28)***	-0,71*10 ⁻¹ (-2,87)***	-0,13 (-3,86)***
LOME		2,59 (2,42)**					
KVK	-0,23 (-0,36)		-3,03 (-1,85)*	-10,69 (-3,67)***	-1,51 (-0,64)	-1,51 (-0,85)	-0,97*10 ⁻¹ (-0,05)
KF	-0,91*10 ⁻¹ (-0,12)		-3,11 (-1,90)*	-9,12 (-3,33)***	-1,05 (-0,35)	-1,23 (-0,57)	-0,35 (-0,17)
KB	-2,32 (-1,99)*		-3,97 (-1,47)		-2,94 (-0,67)	-2,56 (-0,74)	-1,88 (-0,57)
KS				-10,63 (-2,59)**	-2,79 (-1,01)	-2,18 (-0,90)	-1,62 (-0,67)
KP					5,17 (1,51)	5,07 (1,97)*	6,54 (2,05)**
POP _{t-1}		0,31*10 ⁻¹ (1,99)*		-0,89*10 ⁻² (-1,68)			
\bar{R}^2	0,72	0,65	0,51	0,53	0,60	0,52	0,52
F-Wert	7,99***	9,80***	6,99***	5,65***	6,90***	5,26***	7,04***
n	20	34	30	26	25	29	46
N	28	44	37	31	27	33	51

a) Abkürzungen der Variablen siehe Text. Werte in Klammern sind t-Werte. \bar{R}^2 ist das korrigierte Bestimmtheitsmaß. *** (***) [*] Der Regressionskoeffizient ist bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 1 (5) [10] Prozent signifikant von Null verschieden.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus PRINZ (1991b)

4 Zusammenfassung

Im Rahmen dieser Arbeit wurde am Beispiel der EG-NMH in Form von Getreide versucht, wichtige Bestimmungsgründe für die Verteilung des NMH-Budgets auf die Empfängerländer zu bestimmen.

Laut den entsprechenden EG-Verordnungen zur NMH der Gemeinschaft soll die Verteilung hauptsächlich nach objektiven Kriterien erfolgen. Diese sind der grundlegende Nahrungsmittelbedarf, das Pro-Kopf-Einkommen, die Zahlungsbilanzlage und die wirtschaftliche und soziale Wirkung sowie die Kosten der NMH-Aktion.

Ökonometrische Schätzungen deuten jedoch darauf hin, daß die Auswahl der Länder, die NMH von der EG erhielten, hauptsächlich nach dem Kriterium Pro-Kopf-Einkommen sowie in einzelnen Jahren auch anhand des grundlegenden Nahrungsmittelbedarfs erfolgte.

Für die Festlegung des Umfangs an NMH, welchen die ausgewählten Empfängerländer erhielten, waren dagegen neben den offiziellen Vergabekriterien Pro-Kopf-Einkommen und Situation der Zahlungsbilanz auch noch andere Allokationskriterien von Bedeutung. Für beide Verteilungsprobleme gilt, daß die Zusammensetzung des Kriterienkatalogs von Jahr zu Jahr sehr unterschiedlich ist.

Literaturverzeichnis

- BARTENWERFER, J. und G. HANSEN, Ausgewählte Modelle und Methoden der neueren ökonometrischen Forschung. In: HANF, C.-H. und W. SCHEPER (Hrsg.): Neuere Forschungskonzepte und -methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 25. Münster-Hiltrup 1989, S. 17-32.
- BOWLES, P., Recipients Needs and Donor Interests in the Allocation of EEC Aid to Developing Countries. "Canadian Journal of Development Studies", Vol. 10, (1989), S. 7-19.
- CLAY, E.J. und H.W. SINGER, Food Aid and Development: Issues and Evidence. WFP, Occasional Papers, No. 3. Rome 1985.
- EG-RECHNUNGSHOF, Sonderbericht über die Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft. o.O. 1980.
- FAO, Food Aid and Food Security: Past Performance and Future Potential. FAO Economic and Social Development Paper, No. 55. Rome 1985.
- ISENMAN, P.J. und SINGER, H.W., Food Aid: Disincentive Effects and their Policy Implications. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 25, (1977), S. 205-237.
- KENNES, W., Food Aid and Food Security - Approach and Experience of the European Community. "Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw", Vol. 3, (1988), S. 138-157.
- MADDALA, G.S., Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics. Cambridge, et al. 1983.

- MAXWELL, S.J. und SINGER, H.W., Food Aid to Developing Countries: A Survey. "World Development", Vol. 7, (1979), S. 225-247.
- PRINZ, C., Erklären postulierte Verteilungskriterien die internationale Allokation der EG-Nahrungsmittelhilfe? "Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Zeitschrift für Wirtschaftswissenschaften", Bd. 42, (1991a), H. 3 (im Druck).
- PRINZ, C., Eine Erklärung der Verteilung von EG-Nahrungsmittelhilfe auf Entwicklungsländer: Quantitative Analyse für die Periode 1983-89. Agrarökonomische Diskussionsbeiträge Nr. 12, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung, Universität Gießen. Gießen 1991b.
- RONNING, G., Mikroökonomie. Berlin et al. 1991.
- SCHUMACHER, H.H., Die Nahrungsmittelhilfe der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, System und Rechtsgrundlagen. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 110. Baden-Baden 1981.
- SHAPOURI, S. und M. MISSIAEN, Food Aid: Motivation and Allocation Criteria. ERS, Foreign Agricultural Economic Report No. 240. Washington, D.C. 1990.
- Verordnung (EWG) Nr. 3331/82 des Rates vom 3. Dezember 1982 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2750/75. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (1982), Nr. L 352, S. 1-4.
- Verordnung (EWG) Nr. 3972/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (1986), Nr. L 370, S. 1-4.
- Verordnung (EWG) Nr. 1420/87 des Rates vom 21. Mai 1987 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EWG) Nr. 3972/86 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, (1987), Nr. L 136, S. 1-3.

KONSEQUENZEN DER URUGUAY-RUNDE

AUSWIRKUNGEN DES GATT AUF AGRARPRODUKTION UND AGRARPOLITIK IN DEN NORDEUROPÄISCHEN LÄNDERN

von

Gerhard HAXSEN, Braunschweig

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen stellt sich für Länder wie Finnland, Norwegen und Schweden, in denen die gewerbliche Wirtschaft außenhandelsorientiert, die Landwirtschaft aber nur teilweise dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, die Frage nach Möglichkeiten und Konsequenzen einer stärkeren Einbindung der Landwirtschaft in die internationale Arbeitsteilung.

Für jene relativ kleinen Volkswirtschaften resultiert die Bedeutung des internationalen Warenaustausches nicht allein aus dem Anteil der Exporte am Bruttoinlandsprodukt, der dort mehr als ein Viertel beträgt. Die internationale Arbeitsteilung bietet auch mehr Möglichkeiten zur Ausschöpfung der Kostendegression durch Ausweitung des Absatzpotentials außerhalb des Inlandsmarkts (WIJKMAN, 1988, S. 21), dessen Dimensionen in den relativ dünn besiedelten nordeuropäischen Ländern begrenzt sind. Dies gilt ebenfalls für den Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (TANGERMANN, 1990, S. 36). Wettbewerbsverhältnisse und Produktivitätsentwicklung in der Verarbeitung und der Distribution werden derzeit gerade in Finnland und Schweden aufgrund des überdurchschnittlichen Preisanstiegs für Lebensmittel während der 80er Jahre intensiv diskutiert (NORDISK MINISTERRÅD, 1989, S. 108f; KETTUNEN, 1991, S. 32).

In der Agrarproduktion werden die Möglichkeiten der internationalen Arbeitsteilung durch die nordischen Länder jedoch nur begrenzt genutzt; statt dessen erfolgt eine ausgeprägte Protektion der inländischen Landwirtschaft durch preispolitische Maßnahmen und Transferzahlungen, die auch in überdurchschnittlichen Produzenten-Subventionsäquivalenten ihren Niederschlag finden.

2 Darstellung des Problems

Die Maßnahmen der Preispolitik und die Transferzahlungen sollen nicht nur zur Linderung der Einkommensprobleme beitragen, sondern auch die Bereitstellung externer Leistungen durch die inländische Agrarproduktion sichern wie die Garantie einer gesicherten Nahrungsmittelversorgung auch in Krisensituationen, den Erhalt der Artenvielfalt sowie das Offenhalten der Landschaft in peripheren Regionen. Ähnliche agrarpolitische Ziele werden auch in anderen Ländern verfolgt; in Finnland, Norwegen und Schweden wird ihnen allerdings aufgrund der geographischen Gegebenheiten große Bedeutung zugemessen. Damit stellt sich vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen die Frage, wie in jenen im Prinzip außenwirtschaftlich orientierten Ländern (EFTA, 1987, S. 17ff) das Problem gelöst werden soll, einerseits eine Liberalisie-

zung des Agrarhandels zu erreichen, andererseits aber auch die oben genannten externen Leistungen zur Realisierung versorgungspolitischer und umweltpolitischer Ziele zu honorieren.

Die Verhandlungen zur Liberalisierung des Agrarhandels im Rahmen der Uruguay-Runde sind zwar noch nicht abgeschlossen, sie sind jedoch auch in den nordeuropäischen Ländern Gegenstand der Diskussion zur Reform der Agrarpolitik und haben bei der Erarbeitung von Konzepten für die künftige Gestaltung der Politik (Ds 1989:63; NOU, 1991) eine Rolle gespielt. In den Konzepten geht es allerdings nicht allein um Überlegungen zum Abbau von Handelshemmnissen, sondern u.a. auch um Vorschläge zur Honorierung der oben skizzierten externen Leistungen der Agrarproduktion.

In diesem Beitrag werden zunächst theoretisch mögliche Wohlfahrtsgewinne durch Abbau von Handelshemmnissen erörtert. Anschließend ist anhand der vorliegenden Konzepte der Frage nachzugehen, inwieweit bei der Gestaltung der Politik künftig den internationalen Bestrebungen zur Liberalisierung der Agrarmärkte Rechnung getragen werden soll und welche Bedeutung den versorgungspolitischen und umweltpolitischen Zielen in der Landwirtschaft zukommt.

3 Wohlfahrtsgewinne durch Protektionsabbau

Theoretisch mögliche Wohlfahrtsgewinne durch einen vollständigen Protektionsabbau sind in Modellrechnungen ausgewiesen, die im Auftrag des Rates der Nordischen Finanzminister (NORDISK MINISTERRÅD, 1989) an der Landwirtschaftlichen Universität Uppsala erstellt wurden (FAHLBECK, 1989). Die Kalkulationen veranschaulichen in einer komparativ-statischen Analyse, wie sich eine Senkung der Inlandspreise einschließlich der von der OECD ermittelten Stützungsmaßnahmen auswirkt auf das Angebot an und die Nachfrage nach Marktordnungsprodukten im Inland. Zugrundegelegt wurden dabei die von TYERS und ANDERSON (1986) berechneten Preis- und Kreuzpreiselastizitäten.

Für die Produktion ergibt sich der Wohlfahrtsgewinn aus der Differenz zwischen den Opportunitätskosten der eingesparten Faktoren einerseits und der Bewertung der durch sie erzeugten Menge mit den Weltmarktpreisen andererseits (vgl. Schaubild 1); im Bereich des Konsums resultiert der Wohlfahrtsgewinn aus der Differenz zwischen dem Nutzenzuwachs bei erhöhtem Verbrauch und der Bewertung der Verbrauchszunahme mit dem Referenzpreis bei Beseitigung der Handelshemmnisse (vgl. Schaubild 2). Bei der Berechnung des Gewinns an Konsumentenrente wurden die Preisänderungen auf der Verbraucherstufe zugrundegelegt. Damit ergeben sich für die absoluten Preisänderungen größere Beträge als auf der Erzeugerstufe, denn in den Modellrechnungen wurde davon ausgegangen, daß im Handel ein prozentualer Aufschlag auf den Einstandspreis erfolgt (FAHLBECK, 1989, Anhang 2).

Die bei einer Senkung der Preise auf Weltmarktniveau resultierenden Wohlfahrtsgewinne und Verteilungseffekte sind in Tabelle 1 ausgewiesen. Um den Vergleich der verschiedenen Länder zu "erleichtern", sind die Werte auch in Relation zur Zahl der Einwohner bzw. zur landwirtschaftlich genutzten Fläche berechnet.

Die Verhältniszahlen ergeben für Schweden die geringsten Wohlfahrtsgewinne im Bereich der Produktion wie im Bereich des Konsums; ebenso fallen die Einbußen an Produzentenrente und die Erhöhung der Konsumentenrente in diesem Land am niedrigsten aus. Die größten Wohlfahrtsgewinne durch Abbau der Protektion ergeben sich für Finnland sowohl in der Produktion als auch im Konsum, während die Einbuße an Produzentenrente je Hektar LF in Norwegen den höchsten Betrag annimmt.

Schaubild 1 : Auswirkungen des Protektionsabbaues im Bereich der Produktion

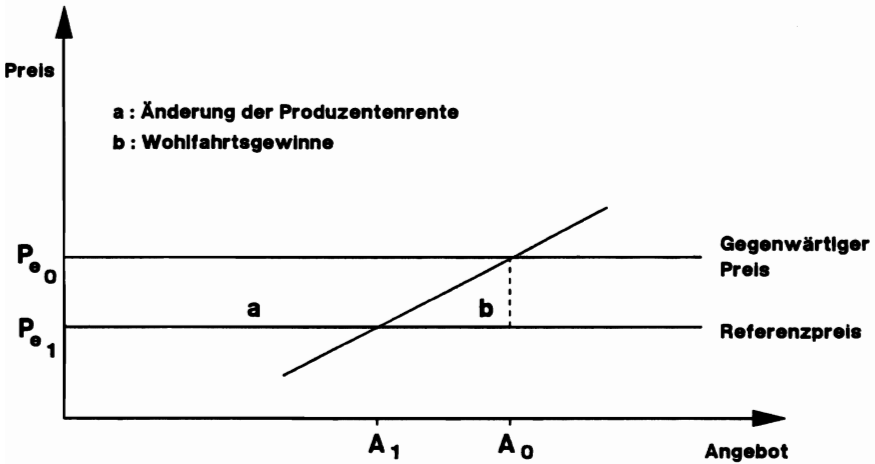


Schaubild 2 : Auswirkungen des Protektionsabbaues im Bereich des Konsums

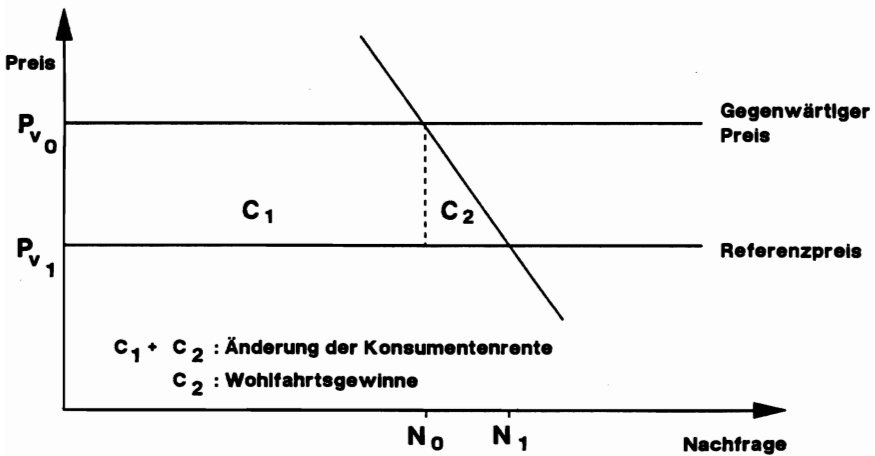


Tabelle 1: Ergebnisse der komparativ-statischen Analyse des Protektionsabbaus

1. Wohlfahrtsgewinne

	in der Produktion	im Konsum	zusammen
a) insgesamt (Mio skr)			
Schweden	1400	700	2100
Norwegen	1344	1056	2400
Finnland	2448	1584	4032
b) je Einwohner (skr)			
Schweden	167	83	250
Norwegen	320	251	571
Finnland	500	323	823

2. Verteilungseffekte

	Verlust an Produzentenrente	Gewinn an Konsumentenrente	Budget- entlastung
insgesamt (Mio skr)			
Schweden	10110	16200	4000
Norwegen	8928	14592	3840
Finnland	15408	22464	4752
	je ha LF skr	je Einwohner skr	je Einwohner skr
Schweden	3500	1928	476
Norwegen	10500	3474	914
Finnland	6000	4584	969

1) Die Angaben zur Budgetentlastung beinhalten auch Transferzahlungen, die nicht unmittelbar produktionsbezogen sind.

Quelle: Fahlbeck (1989)
Eigene Berechnungen

Nach diesen theoretischen Ausführungen über mögliche Wohlfahrtsgewinne ist bei der folgenden Erörterung der vorliegenden agrarpolitischen Konzepte der Frage nachzugehen, inwieweit die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung in der praktischen Politik in Norwegen und Schweden wahrgenommen werden sollen.

4 Darstellung der agrarpolitischen Konzepte

Zur Reform der Agrarpolitik sind sowohl in Finnland als auch in Norwegen und Schweden Vorschläge erarbeitet worden, die im Fall Schwedens nach dem notwendigen Reichstagsbeschluss auch bereits realisiert werden. Da zu dem finnischen Konzept keine Übersetzung vorlag, wird hier lediglich auf die Konzepte für Norwegen und Schweden eingegangen.

4.1 Schweden

In dem schwedischen Konzept folgt man den Thesen der Wohlfahrtsökonomik dahingehend, daß durch Abbau der Marktordnungen im Inland angestrebt wird, Angebot und Nachfrage besser aufeinander abzustimmen. Durch Streichen der Subventionen für Agrarexporte sollen Überschüsse abgebaut und somit deren gesamtwirtschaftliche Kosten reduziert werden. Die Maßnahmen im Bereich des Außenhandels beschränken sich auf die Verteuerung der Importe mittels Zölle und Abschöpfungen. Langfristig wird mit einem Übergang auf ein einfaches Zollsystem ein transparenter Außenhandelsschutz und eine generelle Verminderung der Protektion auf ein Niveau angestrebt, das den Durchschnitt aller OECD-Staaten nicht überschreitet. Diese Umstellung wird allerdings vom Ausgang der GATT-Verhandlungen abhängig gemacht (Ds 1989:63, S. 252).

Nichtsdestoweniger werden sich bereits infolge des als Deregulierung betrachteten Abbaus der Marktordnungen auf dem Inlandsmarkt spürbare Änderungen der Preisverhältnisse ergeben. Deren Konsequenzen für Faktoreinsatz, Produktion und Einkommen in der Landwirtschaft sind noch nicht quantitativ analysiert. Das Reformkonzept stützt sich vornehmlich auf grundsätzliche Überlegungen und auf Annahmen zu maßgeblichen Parametern. Man geht davon aus, daß aufgrund der Exportüberschüsse bei Getreide und bei Milchfett (vgl. Tabelle 2) der größte Anpassungsbedarf im Bereich der Getreide- und der Milcherzeugung besteht (Ds 1989:63, S. 245f). Bei Getreide soll deshalb der Abbau der Preisstützung auf dem Inlandsmarkt schrittweise bis zum 1. Juli 1994 erfolgen; für Milchviehhalter, die älter als 60 Jahre sind, soll das bereits bestehende "Milchpensionssystem" zur Abwicklung der Milchproduktion bis Ende 1995 fortgeführt werden.

Nach Ablauf dieser Übergangsphase soll in den anderen Sektoren auch in der Landwirtschaft der Grundsatz gelten, daß lediglich die Leistungen honoriert werden, für die eine Nachfrage besteht. Dies bedeutet, daß die bisherigen agrarpolitischen Ziele "Teilnahme der in der Landwirtschaft Tätigen an der allgemeinen Einkommensentwicklung" sowie die "Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen" in erster Linie zu realisieren sind durch "funktionierende Märkte", die gewährleisten, daß nicht mehr produziert wird als der private Handel abzunehmen bereit ist. Die Aktivitäten der Öffentlichen Hand sollen begrenzt bleiben auf die Versorgung mit nicht handelbaren Gütern; sie beschränken sich auf die Garantie einer gesicherten Nahrungsmittelversorgung, das Offenhalten der Landschaft in peripheren Regionen und den Erhalt der Artenvielfalt.

Tabelle 2: Produktion und Außenhandel ausgewählter Agrarprodukte in Schweden (1000 t)

	Produkt.	Import	Export	Saldo	Saldo in v.H. der Produktion
<u>Getreide insg.</u>					
1988	3026	146	719	573	19
1989	3210	67	498	430	13
1990	3932	55	1258	1202	31
<u>Butter</u>					
1988	35		8	8	22
1989	43		18	18	42
1990	49		32	32	65
<u>Rind- u. Kalbfleisch</u>					
1988	127	20	5	-15	-11
1989	139	14	7	- 7	- 5
1990	146	13	11	- 1	- 1
<u>Schweinefleisch</u>					
1988	270	15	38	23	8
1989	269	15	46	30	11
1990	264	16	39	23	9

Quelle: Jordbruksekonomiska meddelanden 1991:6

Die Garantie der gesicherten Nahrungsmittelversorgung soll durch eine Mindestkapazität an landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährleistet werden, die durch Außenhandelsschutz und ergänzend im Norden des Landes, der auch aus sicherheitspolitischer Sicht als Problemregion gilt, durch betriebsbezogene Beihilfen zu erhalten ist.

Die Mindestkapazität an Fläche wird auf ca. 2 Millionen Hektar LF veranschlagt; sie beträgt 0,8 Millionen Hektar weniger als die derzeit genutzte Fläche, so daß ein Potential zum Kapazitätsabbau besteht, ohne die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung in Frage zu stellen.

In dem Reformkonzept wird davon ausgegangen, daß die ökologischen Ziele bereits infolge der sinkenden Produktpreise und des Überschußabbaus besser realisiert werden als zuvor. Nach Verminderung der Produktion an Getreide, Olsaaten und Milch auf die im Inland abzusetzende Menge würden bei unverändertem Ertragsniveau 0,4 bis 0,5 Millionen Hektar LF nicht mehr benötigt (Ds 1989:63, S. 215), so daß sinkende Bodennutzungspreise zu erwarten sind, die Anreize für Intensitätssenkungen und eine Substitution nichtlandwirtschaftlicher Vorleistungen durch "überschüssige" Fläche

schaffen. Hierzu wird auf betriebswirtschaftliche Berechnungen (ANDERSSON et al., 1986) verwiesen, nach denen sich infolge der erwarteten Abnahme der Bodennutzungspreise eine Verminderung der Stickstoffgaben ergibt, die je nach Fruchtart 34 bis 47 Prozent beträgt (Ds 1989:63, S. 327).

Staatliche Maßnahmen sind auch nach der Deregulierung vorgesehen für den Erhalt der Artenvielfalt und für das Offenhalten der Landschaft in peripheren Regionen (Ds 1989:63, S. 218ff). Hier soll eine Ausweitung der bereits praktizierten Programme zum Erhalt von von Waldwiesen etc. erfolgen.

4.2 Norwegen

Während nach dem schwedischen Konzept die Preisbildung auf den Produkt- und den Faktormärkten im Inland weitgehend durch das Marktgeschehen bestimmt wird und durch sinkende Preise auch Anreize zur Verminderung von Umweltbelastungen aufgrund intensiver Flächennutzung geschaffen werden sollen, ist in Norwegen eine vergleichbare Deregulierung nicht vorgesehen. Anders als in Schweden steht ein vergleichbarer Kapazitätsabbau, der hier allerdings mit relativ größeren Einbußen an Produzentenrente verbunden wäre, trotz der hohen Kosten der inländischen Agrarproduktion nicht zur Diskussion. Die Sicherstellung eines Mindestangebots an Agrarprodukten aus inländischen Ressourcen, die u.a. limitiert wird durch die begrenzte Verfügbarkeit an Getreide, wird nach wie vor als grundlegendes Ziel der Agrarpolitik angesehen.

Im Mittelpunkt der Reformüberlegungen stehen der Abbau der Überschüsse bei tierischen Erzeugnissen (vgl. Tabelle 3) und die Verminderung der Intensität umweltbelastender Betriebsmittel. Die Änderung gegenüber der bislang praktizierten Politik besteht darin, daß zur Realisierung dieser Ziele die bisherigen regional differenziierten Preiszuschüsse schrittweise abgebaut werden. Künftig sollen durch flächengebundene und durch betriebsbezogene Transferzahlungen der Bestand einer Mindestproduktionskapazität gesichert und Anreize zur Substitution ertragssteigernder Vorleistungen durch die im Zuge der Reduktion des Milchviehbestands freigesetzte Fläche geschaffen werden. Der Beitrag zum Abbau von Handelshemmnissen beschränkt sich im wesentlichen auf den Überschußabbau bei tierischen Erzeugnissen und den "Ersatz" der bisherigen Importkontingentierung durch Zölle und Abschöpfungen.

5 Fazit

Den Reformkonzepten in Norwegen und Schweden ist zu entnehmen, daß in den skandinavischen Ländern der Einbeziehung der landwirtschaftlichen Erzeugung in die internationale Arbeitsteilung u.a. durch das agrarpolitische Ziel, ein Mindestangebot aus inländischen Ressourcen bereitzustellen, Grenzen gesetzt sind. Das bedeutet, daß auch bei komparativen Kostennachteilen der Inlandsproduktion die Bereitschaft zur Reduktion vorhandener Kapazitäten um so geringer sein wird, je weniger das Limit der Mindestkapazität überschritten wird.

Eine Verminderung von Umweltbelastungen aufgrund intensiver Flächennutzung soll in beiden Ländern dadurch realisiert werden, daß das durch Überschußabbau und künftige Produktivitätszunahmen freigesetzte Flächenpotential nicht durch staatliche Maßnahmen stillgelegt werden soll; vielmehr ist beabsichtigt, durch Änderung der generellen Preisverhältnisse flächendeckend Anreize zur Intensitätssenkung zu schaffen.

Tabelle 3: Produktion und Außenhandel ausgewählter Agrarprodukte in Norwegen (1000 t)

	Produkt.	Import	Export	Saldo	Saldo in v.H. der Produktion
<u>Getreide insg.</u>					
1988	1066	566	29	-537	-50
1989	1179	642	10	-632	-54
<u>Fleisch insg.</u>					
1988	205	5	11	6	3
1989	201	5	9	4	2
<u>Käse, Butter und Eier</u>					
1988	155	3	36	33	21
1989	161	3	44	41	25

Quelle: NOS Statistisk Årbok 1990
 NOS Jordbruksstatistikk 1989
 NOU 1991:2B

Literaturverzeichnis

ANDERSSON, P., MATTSSON, L. und L. MEDHAMMER, Översyn av metodiken att beräkna ekonomiskt optimum för gödsling. Lantbruksstyrelsen dnr 35613-86. Jönköping 1986.

DEPARTETEMENTSSERIEN (Ds 1989:63), En ny livsmedelspolitik. Stockholm 1989.

EFTA (Hrsg), Die Europäische Freihandelsassoziation. Genf 1987.

FAHLBECK, E., Samhällskostnader för jordbrukspolitiken. Institutionen för ekonomi. Rapport 18. Uppsala 1989.

KETTUNEN, L., Finnish Agriculture in 1990. Agricultural Economics Institute. Helsinki 1991.

NORDISK MINSTERRÅD, Jordbrukspolitiken i de nordiska länderna - målen, medlen och konsekvenserna. Kopenhagen 1989.

NORGES OFFENTLIGA UTREDNINGER (NOU 1991: 2B), Norsk landbrukspolitik - Utfordringer, mål og virkemidler. Oslo 1991.

TANGERMANN, S., Konsequenzen von veränderten Rahmenbedingungen für die Land- und Ernährungswirtschaft. In: SCHMITZ, P.M. und H. WEINDLMAIER (Hrsg.), Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Münster-Hiltrup 1991.

TYERS, R. und K. ANDERSON, Distortions in world food market: a quantitative assessment. The World Bank. Washington, D.C. 1986.

WIJKMAN, P.M., The Internal Market and EFTA. In: EFTA (Hrsg.), EFTA-Trade 1988. Genf 1989.

BESTIMMUNGSGRÜNDE DER PROTEKTION IM AGRARBEREICH - EINE INTERNATIONALE QUERSCHNITTSANALYSE FÜR WEIZEN UND KAFFEE

von

Patricia SCHENCK, Gießen

1 Einführung

Seit Mitte der achtziger Jahre steht die Untersuchung der Bestimmungsgründe der Agrarpolitik in Industrie- und Entwicklungsländern im Mittelpunkt zahlreicher wissenschaftlicher Analysen zur Agrarprotektion. Die theoretischen Hintergründe zur politischen Ökonomie der Protektion untersuchten insbesondere BECKER (1983), OLSON (1985, 1990), BALISACAN, ROUMASSET (1987) und SKULLY (1990). Wichtige empirische Ergebnisse zur Erklärung variierender Protektionsniveaus im Agrarsektor bedeutender Industrieländer lieferten ANDERSON, HAYAMI (1986) und HONMA, HAYAMI (1986). Nur wenige Analysen untersuchten ausgewählte Determinanten der Protektion einzelner Produkte über mehrere Länder hinweg und für einen längeren Zeitraum (HERRMANN, 1989 für Weizen; THIELE, 1990 für Reis). Völlig unklar ist bisher, ob für die Protektion von Grundnahrungsmitteln (food crops) dieselben Erklärungsansätze zutreffen wie für die Protektion von landwirtschaftlichen Exportprodukten (cash crops). Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, auf der Basis einer großen Stichprobe diejenigen Faktoren herauszuarbeiten, die in vielen Ländern für die Höhe der Protektion in diesen beiden Bereichen verantwortlich sind. Als typisches food crop wurde dabei Weizen gewählt, als typisches cash crop Kaffee.

2 Datengrundlage

Als Maß für das Protektionsniveau in einem Land wurden transportkostenkorrigierte nominale Brutto- und Nettoprotektionskoeffizienten für die Jahre 1969 bis 1985 errechnet¹, die den direkten Einfluß der Agrarpolitik sowie den indirekten Einfluß verzerrter Wechselkurse auf die Erzeugerpreise widerspiegeln und damit die in vielen Ländern wichtigsten Elemente der Agrarprotektion erfassen. Insgesamt wurden 32 weizenproduzierende Länder² sowie 22 kaffeeproduzierende Staaten³ untersucht. Die Analyse der errechneten Protektionskoeffizienten ergab, daß Weizen weltweit zwar

¹ Die ausführliche Darstellung der Berechnungsmethode sowie die Auswertung der errechneten Koeffizienten ist nachzulesen in SCHENCK (1991).

² Ägypten, Algerien, Argentinien, Australien, Brasilien, BRD, Chile, Frankreich, Griechenland, Indien, Italien, Japan, Jugoslawien, Kanada, Kenia, Korea, Marokko, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Polen, Schweden, Spanien, Südafrika, Syrien, Tansania, Türkei, Tunesien, Ungarn, USA, Uruguay, VK.

³ Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Ekuador, Elfenbeinküste, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesien, Kamerun, Kenia, Kolumbien, Mada-

durch die direkte Preispolitik deutlich subventioniert wird, in vielen Entwicklungsländern indirekt aber durch überbewertete Wechselkurse tatsächlich benachteiligt wird. Kaffee dagegen wird weltweit nicht nur indirekt, sondern auch direkt sehr stark diskriminiert. Außerdem wurde festgestellt, daß Kaffeeanbauer in Afrika wesentlich stärker diskriminiert werden als in Lateinamerika oder Asien. Ein Grund dafür liegt in der Tatsache, daß in Afrika staatliche Marketing Boards für Exportprodukte traditionell weitverbreitet sind. Schon in der Kolonialära wurde der landwirtschaftliche Export als wichtige Quelle von Staatseinnahmen angesehen und auch später dienten die Einnahmen aus diesem Bereich zur Finanzierung der aufstrebenden Industrie (LOFCHIE, 1987). Das hat sich bis heute nicht wesentlich geändert.

Bei beiden Produkten konnte festgestellt werden, daß die errechneten Protektionskoeffizienten in Jahren extrem hoher Weltmarktpreise deutlich niedriger ausfallen als in "normalen" Jahren. Bei Weizen war das in den Jahren 1974 und 75 der Fall, als Weltmarktpreise für Getreide aufgrund einer weltweiten Angebotschwäche sehr stark anstiegen. Bei Kaffee war 1977 ein Jahr extrem hoher Weltmarktpreise, da ein Frost in Brasilien im Jahr zuvor zu erheblichen Ernteaussfällen geführt hatte. Daraus wird deutlich, daß die Entwicklung des Weltmarktpreises starken Einfluß auf die Höhe der gemessenen Protektion hat, da viele Länder ihre inländischen Märkte vom Weltmarkt abschotten, um die Preise im Land zu stabilisieren.

3 Determinanten der Protektion im Weizen- und Kaffeesektor - Hypothesen und empirische Analyse

Im folgenden werden verschiedene Hypothesen zu den Bestimmungsgründen der nominalen Nettoprotektion des Weizen- und des Kaffeesektors vorgestellt und mit Hilfe eines multiplen Regressionsansatzes empirisch überprüft. Die Tabellen 1 und 2 zeigen die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die beiden Produkte. Die abhängige Variable stellen die errechneten nominalen Nettoprotektionskoeffizienten dar. Das Problem der Multikollinearität zwischen einzelnen erklärenden Variablen wurde dadurch ausgeschaltet, daß die betreffenden Variablen nur alternativ getestet wurden. Die Importabhängigkeit bei Weizen sowie die untersuchten Exportanteile gingen jeweils mit einem Jahr Zeitverzögerung in die Gleichungen ein, um Simultanitätsprobleme zu vermeiden. Außerdem wurden verschiedene Dummyvariablen getestet, um auch Einflußfaktoren erfassen zu können, die sich nicht quantitativ messen lassen.

1. Die nominale Nettoprotektion steigt unabhängig von der Handlungssituation mit wachsender wirtschaftlicher Entwicklung eines Landes.

Die Analyse der errechneten Protektionskoeffizienten im Weizen Sektor hat bereits gezeigt, daß die Landwirtschaft in Entwicklungsländern im Gegensatz zu Industrieländern vor allem indirekt sehr stark diskriminiert wird. In der Literatur existieren bereits einige Erklärungsansätze⁴ für dieses Phänomen, die auf der Neuen Politischen Ökonomie basieren. Danach ergibt sich das Ausmaß der Agrarprotektion aus dem Wettbewerb mehrerer Interessengruppen, die unterschiedlich organisiert sind und mehr oder weniger erfolgreich sind in der Durchsetzung ihrer Ziele. Vergleicht man die politischen Machtverhältnisse zwischen Befürwortern (Landwirten) und Gegnern (Verbrauchern) der Agrarprotektion in Industrie- und Entwicklungsländern, so lassen

gaskar, Mexiko, Peru, Philippinen, Ruanda, Sri Lanka, Tansania, Uganda, Venezuela, Zaire.

⁴ OLSON (1965), (1985) und (1990); BECKER (1983); ANDERSON, HAYAMI (1986); BALISACAN, ROUMASSET (1987); SKULLY (1990).

Tabelle 1: Determinanten der nominalen Nettoprotektion des Weizen-sektors^a; 20 Nettoimporteure und 12 Nettoexporteure; 1969, 1972, 1975, 1978, 1981, 1984

Erklärende Variablen	Nettoimporte			Nettoexporte		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Konstante	0,6027*** (3,49)	1,6331*** (7,79)	0,9986*** (10,04)	0,9027*** (6,96)	0,6314*** (3,73)	1,1880*** (14,49)
BSP pro Kopf	0,83·10 ⁻⁴ ** (2,57)				0,67·10 ⁻⁴ *** (3,00)	
Import-abhängigkeit	1,0459*** (4,43)	0,9183*** (3,98)	0,4415* (1,86)			
D _{JL} * Import-abhängigkeit			2,4242*** (8,12)			
D _{AFRIKA} * Import-abhängigkeit			-0,5700*** (-2,61)			
Exportanteil an der Produktion				0,7916*** (2,64)		
D _{EL} * Exportanteil an der Produktion						1,3618** (2,47)
Exportanteil am Gesamtexportwert				-0,0764*** (-3,61)		
ha/Landwirt-Index		-0,0260** (-2,37)		0,0027** (2,04)		
D _{EL}		-0,6295*** (-3,74)				
D _{69,72}				0,6419*** (4,40)	0,5453*** (4,20)	0,5398*** (4,50)
D ₇₅	-0,3023* (-1,82)	-0,3282** (-2,06)	-0,2908** (-2,20)	-0,1754 (-1,02)	-0,2571 (-1,59)	-0,2582* (-1,75)
D _{AFRIKA}	-0,3007* (-1,74)	-0,3947*** (-2,47)				
D _{KANADA}					0,5816*** (2,72)	0,7268*** (4,12)
D _{JL} * Factor-Endowment-Ratio			-3,2221*** (-4,28)			
D _{EL} * Factor-Endowment-Ratio						-1,0759*** (-4,22)
R ²	0,25	0,31	0,55	0,46	0,45	0,55
F	10,41	11,05	28,94	9,97	13,25	15,55
FG	108	107	107	47	56	55

a) In allen Gleichungen wurde die lineare Funktionsform gewählt. ***, ** bzw. * deuten an, daß die geschätzten Koeffizienten mit 99, 95 bzw. 90%iger Sicherheitswahrscheinlichkeit von Null verschieden sind. Die Zahlen in Klammern stellen t-Werte dar. R² ist das korrigierte Bestimmtheitsmaß, F der F-Wert und FG die Zahl der Freiheitsgrade.

Quellen: Eigene Berechnungen mit den in SCHENCK (1991) angegebenen Daten.

Tabelle 2: Determinanten der nominalen Nettoprotektion des Kaffeesektors^a; 22 kaffeeproduzierende Länder; 1969, 1972, 1975, 1977, 1981, 1984

Erklärende Variablen	(1)	(2)	(3)	(4)
Konstante	-0,9226*** (-6,12)	-0,6147*** (-8,48)	-0,5281*** (-6,87)	-1,5632* (-1,90)
BSP pro Kopf				0,1372 (1,27)
D_{AFRIKA} * BSP pro Kopf	046·10 ⁻³ *** (2,00)			
Factor-Endowment- Ratio	-0,2688*** (-2,76)			
D_{AFRIKA} * Factor- Endowment- Ratio				-0,7072** (-2,14)
D_{77}	-0,4088*** (-3,28)	-0,5280*** (-3,78)	-0,5461*** (-4,03)	-0,5554*** (-4,21)
D_{AFRIKA}			-0,5343*** (-4,55)	
D_{ASIEN}		0,3334** (1,99)	0,2505 (1,51)	0,3304* (1,90)
D_{KENIA}		0,6866*** (2,74)	0,9270*** (3,68)	0,6694*** (2,67)
D_{AFRIKA} * Exportanteil am Gesamtexportwert	-1,3862*** (-2,91)			
D_{AFRIKA} * Exportanteil an den Weltexporten		-11,0093*** (-3,52)		
R ²	0,21	0,23	0,28	0,32
F	8,36	9,99	12,50	12,31
FG	110	117	117	115

a) In allen Gleichungen wurde die doppel-logarithmische Funktionsform gewählt. ***, ** bzw. * deuten an, daß die geschätzten Koeffizienten mit 99, 95 bzw. 90%iger Sicherheitswahrscheinlichkeit von Null verschieden sind. Die Zahlen in Klammern stellen t-Werte dar. R² ist das korrigierte Bestimmtheitsmaß, F der F-Wert und FG die Zahl der Freiheitsgrade.

Quellen: Eigene Berechnungen mit den in SCHENCK (1991) angegebenen Daten.

sich markante Unterschiede feststellen. Wenig entwickelte Länder sind typischerweise durch eine hohe Agrarquote und einen relativ kleinen Anteil an städtischer Bevölkerung gekennzeichnet sowie durch einen Mangel an Infrastruktur, insbesondere an Kommunikations- und Transportmöglichkeiten. Das hat zur Folge, daß die weitverstreut lebende ländliche Bevölkerung kaum organisiert ist, während die kleine, häufig besser ausgebildete und zentral lokalisierte Gruppe der Stadtbevölkerung, deren verfügbares Einkommen noch erheblich von den Nahrungsmittelpreisen abhängt, wesentlich effektiver politischen Druck für ihre Interessen ausüben kann (BALISACAN, ROUMASSET, 1987; OLSON, 1990). Das erklärt, warum sich die städtische Bevölkerung in Entwicklungsländern in ihrer Forderung nach niedrigen Nahrungsmittelpreisen eher durchsetzen kann und die Landwirtschaft als Steuerquelle benutzt wird. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung wächst die Stadtbevölkerung und ihr Interesse an einer Opposition gegen höhere Agrarpreise sinkt, da der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel an den Gesamtausgaben der Haushalte abnimmt (Engelsches Gesetz) und somit die Kosten der Agrarprotektion für jeden einzelnen weniger spürbar werden. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Landwirte, die Infrastruktur verbessert sich und damit auch die Möglichkeiten einer effizienten Organisation, d.h. der politische Einfluß der Bauern wächst (SKULLY, 1990). Das erklärt, warum die Landwirtschaft in Industrieländern häufig sehr stark subventioniert wird. Als Maß für den Entwicklungsstand eines Landes wurde das reale Bruttosozialprodukt (BSP) pro Kopf gewählt, da angenommen werden kann, daß wirtschaftlicher Entwicklungsstand und Pro-Kopf-Einkommen sehr stark positiv korreliert sind.

Empirische Analyse:

Tabelle 1 zeigt, daß das BSP pro Kopf tatsächlich einen positiven Einfluß auf die Höhe der Weizenprotektion hat und zwar unabhängig vom Handelsstatus eines Landes. Dies belegt auch die Dummyvariable für Entwicklungsländer (DEL) in Gleichung (2). Der geschätzte Koeffizient deutet an, daß Nettoprotektionskoeffizienten für Weizen in diesen Ländern *ceteris paribus* um etwa 0,6 unter den Werten in Industrieländern liegen. Damit kann die aufgestellte Hypothese für den Weizenproduktionssektor bestätigt werden.

Aus Tabelle 2 wird deutlich, daß der wirtschaftliche Entwicklungsstand weltweit keinen signifikanten Einfluß auf die Kaffeeprotektion hat. Aus Gleichung (1) ergibt sich aber, daß das BSP pro Kopf in Afrika den erwarteten positiven Einfluß hat. Dieses Ergebnis beruht auf der Tatsache, daß in Ländern mit relativ niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wie Tansania oder Zaire das Ausmaß der Wechselkursüberbewertung besonders hoch ist und dadurch die Landwirtschaft besonders stark diskriminiert wird. Dagegen weisen Länder mit vergleichsweise hohem Pro-Kopf-Einkommen wie die Elfenbeinküste, Kamerun oder Kenia nur relativ geringe Wechselkursverzerrungen auf.

2. Die nominale Nettoprotektion des Weizenproduktionssektors steigt mit wachsender Importabhängigkeit eines Landes.

In den meisten Ländern ist die Erreichung der Selbstversorgung bei wichtigen Nahrungsmitteln ein bedeutendes politisches Ziel. Die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung werden in diesem Bereich ignoriert, da man meint, sich hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln nicht in die Abhängigkeit von anderen Ländern begeben zu dürfen. Es ist daher zu erwarten, daß die Weizenproduktion um so stärker subventioniert wird, je mehr ein Land hinsichtlich seiner Versorgung auf Importe angewiesen ist. Die Importabhängigkeit ergibt sich aus dem Verhältnis der Importmenge zur Summe aus Importen und heimischer Produktion.

Empirische Analyse:

Tabelle 1 zeigt, daß die Weizenprotektion in den meisten Ländern tatsächlich mit steigender Importabhängigkeit signifikant zunimmt. Aus Gleichung (3) läßt sich ableiten, daß dieser Zusammenhang in Industrieländern (DIL) noch stärker ausgeprägt ist als in der gesamten Stichprobe. Eine besondere Rolle spielt dabei Japan, das die höchsten durchschnittlichen Protektionskoeffizienten unter allen Ländern aufweist. Aufgrund der Tatsache, daß in Japan nur ein kleiner Teil der Gesamtfläche ackerbaulich genutzt werden kann, ist dieses Land sehr stark von Nahrungsmiteleinführungen abhängig. Um die inländische Erzeugung zu steigern, werden Produzenten daher sehr stark subventioniert und durch Importzölle vor ausländischer Konkurrenz geschützt (OECD, 1987b). Weiterhin läßt sich aus Gleichung (3) ablesen, daß die Importabhängigkeit in Afrika nicht die erwartete Rolle spielt; der geschätzte Koeffizient trägt ein negatives Vorzeichen. Das macht deutlich, daß die Weizenproduktion in Afrika trotz wachsender Importabhängigkeit stark diskriminiert wird und zwar in erster Linie indirekt durch die Überbewertung der Wechselkurse.

3. Die nominale Nettoprotektion in Exportländern wird durch den Exportanteil an der Produktion bestimmt.

In vielen Entwicklungsländern stellt die Landwirtschaft als größter Wirtschaftssektor die Hauptquelle für Staatseinnahmen dar, denn bei Exportprodukten läßt sich eine Besteuerung leichter politisch durchsetzen als bei Produkten mit Importbedarf, da hier nur die Produzenten betroffen sind und nicht die politisch wesentlich einflußreichere städtische Bevölkerung (MELLOR, AHMED, 1988). Es ist zu erwarten, daß Regierungen jene Produkte besonders stark besteuern werden, bei denen die Gesamteinnahmen aus Exportsteuern am größten sind, d.h. Produkte mit einem hohen Exportanteil. Industrieländer dagegen subventionieren vielfach auch ihre landwirtschaftlichen Exportsektoren. Bedeutende Weizenexportländer wie die Vereinigten Staaten und Kanada gewähren hohe Exportsubventionen, um Weltmarktanteile nicht zu verlieren. Insgesamt läßt sich der Zusammenhang zwischen diesen Variablen somit nicht vorherbestimmen.

Empirische Analyse:

Aus Gleichung (4) in Tabelle 1 ist ersichtlich, daß der Exportanteil an der Weizenproduktion in der gesamten Ländergruppe einen positiven Einfluß auf das Ausmaß der Protektion hat. Sehr stark beeinflusst wird dieses Ergebnis sicherlich durch die vier Hauptexporteure auf dem Weltweizenmarkt (Australien, Frankreich, Kanada, USA). In diesen Ländern treffen überdurchschnittlich hohe Exportanteile an der Produktion auf überdurchschnittlich hohe Protektionskoeffizienten. Die Hypothese, daß Weizenexporte in Entwicklungsländern um so stärker besteuert werden, je höher der Exportanteil ist, kann nicht bestätigt werden (siehe Gleichung (6)). Bei Kaffee ließ sich kein signifikanter Einfluß dieser Variablen auf die Höhe der Nettoprotektion nachweisen.

4. Die nominale Nettoprotektion sinkt mit steigenden Exportanteilen am Gesamtexportwert eines Landes.

Viele Entwicklungsländer verfügen nur über einige wenige Exportsektoren, wobei landwirtschaftliche Exporte eine wichtige Rolle spielen. Entsprechend der vorherigen Argumentation werden Exportsteuern um so höher sein, je höher der Anteil eines Produktes am Gesamtexportwert eines Landes ist, da die Summe der Einnahmen hier am höchsten ist. In Industrieländern dagegen haben landwirtschaftliche Exporte vielfach nur noch eine untergeordnete Bedeutung, wenn man sie am Gesamtexportwert

des Landes mißt. Insgesamt ist daher zu erwarten, daß eine negative Beziehung zwischen beiden Variablen besteht.

Empirische Analyse:

Aus Gleichung (4) in Tabelle 1 geht hervor, daß der geschätzte Regressionskoeffizient für den Exportanteil am Gesamtexportwert bei Weizen das erwartete negative Vorzeichen trägt. Die Hypothese trifft somit für den Weizenexport zu. Bezogen auf die gesamte Stichprobe konnte bei Kaffee wiederum kein signifikanter Einfluß dieser Variablen nachgewiesen werden. Aus Gleichung (1) in Tabelle 2 wird aber deutlich, daß Kaffeeproduzenten in Afrika um so stärker diskriminiert werden, je bedeutender das Kaffeexportgeschäft für die Deviseneinnahmen des Landes ist. Das bestätigt die aufgestellte Hypothese zumindest für afrikanische Länder.

5. Die nominale Nettoprotektion steigt mit abnehmenden Wettbewerbsvorteilen der Landwirtschaft gegenüber anderen Sektoren.

Man kann in vielen Ländern beobachten, daß mit steigender industrieller Entwicklung der Wettbewerbsvorteil der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftssektoren sinkt. Entwicklungstheorien erklären dieses Phänomen mit der Tatsache, daß der technologische Wandel in der Landwirtschaft oft weniger schnell verläuft als im Industrie- oder Dienstleistungsbereich. Vergleicht man die Agrarprotektion über Länder hinweg, so kann man feststellen, daß der Agrarsektor besonders in Industrieländern, in denen die Landwirtschaft kaum noch wettbewerbsfähig ist, sehr stark subventioniert wird. Es ist daher zu erwarten, daß das Protektionsniveau mit sinkenden komparativen Vorteilen der Landwirtschaft steigt (ANDERSON, HAYAMI, 1986). Als Maß für den Wettbewerbsvorteil der Landwirtschaft in einem Land wurde die sog. "Factor-Endowment-Ratio"⁵ errechnet. Je höher dieser Index ausfällt, desto größer ist der komparative Vorteil der Landwirtschaft eines Landes gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Sektoren (ANDERSON, HAYAMI 1986).

Zusätzlich wurde der Index der Landausstattung je Landwirt als grober Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft herangezogen. Es ist anzunehmen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft um so größer ist, je höher dieser Index ist, da die Produktionskosten je Hektar sinken. Landwirte in einem Land mit komparativen Kostenvorteilen in der Agrarproduktion werden vermutlich weniger stark für Protektion eintreten als in anderen Ländern, da sie auch dann noch in der Lage sind, Gewinne zu erzielen, wenn sie zu Weltmarktbedingungen produzieren. In einem Land ohne Kostenvorteile dagegen wird die Landwirtschaft subventioniert, um zu verhindern, daß die Landbewirtschaftung langfristig aufgegeben wird, da viele Betriebe nicht mehr kostendeckend produzieren können. Auch hier spielt der Selbstversorgungsaspekt eine Rolle. Insgesamt ist also eine negative Beziehung zwischen Agrarprotektion und Landausstattung je Landwirt zu erwarten.

Empirische Analyse:

Bezogen auf alle Länder erwies sich die Factor-Endowment-Ratio weder bei Nettoimporteuren noch bei Nettoexporteuren von Weizen als signifikante Determinante der Agrarprotektion. Gleichung (3) in Tabelle 1 zeigt jedoch, daß die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in importierenden Industrieländern den erwarteten negati-

⁵ Dieser Index ergibt sich aus dem Verhältnis der landwirtschaftlich genutzten Fläche pro Landwirt zur Kapitalausstattung pro Arbeitnehmer im Industrie- und Dienstleistungssektor. Die Berechnung erfolgte in Anlehnung an ANDERSON, HAYAMI, 1986, S. 42.

ven Effekt auf die Höhe der Weizenprotektion hat. Bei Weizenexporteuren konnte derselbe Zusammenhang in Entwicklungsländern festgestellt werden (siehe Gleichung (6)). Je weniger entwickelt ein Land ist, desto größer sind die Wettbewerbsvorteile der Landwirtschaft gegenüber der Industrie, und desto stärker werden landwirtschaftliche Exporte als verfügbare Steuerquelle diskriminiert.

Der Index der Landausstattung je Landwirt hat in Weizenimportländern einen negativen Einfluß auf das Protektionsniveau. Das bestätigt die aufgestellte Hypothese. In Weizenexportländern dagegen wurde ein signifikant positiver Zusammenhang festgestellt. Dies läßt sich wiederum mit Hilfe der vier Hauptexporteure erklären. Mit Ausnahme von Frankreich ist die Landausstattung der Farmer in allen diesen Ländern überdurchschnittlich hoch. Gleichzeitig subventionieren vor allem die Vereinigten Staaten und Kanada Weizenexporte sehr stark, um Weltmarktanteile zu behalten.

Tabelle 2 zeigt, daß die aufgestellte Hypothese für Kaffee zutrifft: die Kaffeeproduktion wird tatsächlich weltweit um so stärker diskriminiert, je höher die Factor-Endowment-Ratio ist. In Ländern, in denen die industrielle Entwicklung noch unterdurchschnittlich ist, werden die Landwirtschaft und hier besonders Exportprodukte stark besteuert. Außerdem ist zu vermuten, daß der industrielle Bereich um so stärker auf Kosten der Landwirtschaft subventioniert wird, je weniger weit entwickelt er ist. Aus Gleichung (4) wird deutlich, daß dieser Effekt in Afrika noch stärker ausgeprägt ist als in den anderen Regionen, da der geschätzte Regressionskoeffizient für die afrikanischen Länder einen höheren Wert aufweist.

6. Die nominale Nettoprotektion des Kaffeesektors sinkt mit steigenden Weltmarktanteilen eines Landes.

Viele Entwicklungsländer haben in der Vergangenheit Exporte von tropischen Rohstoffen stark besteuert in der Hoffnung, daß die Weltnachfrage kaum auf Preisänderungen reagiert und sie von ihrer vermeintlichen Monopolmacht am Weltmarkt profitieren können (WELTBANK, 1986). Im Kaffeesektor verfügen insbesondere Brasilien und Kolumbien über sehr hohe Weltmarktanteile. Es wird angenommen, daß die Nettoprotektion bei Kaffee um so geringer ausfällt, je höher der Exportanteil eines Landes an den Weltexporten von Kaffee ist.

Empirische Analyse:

Weder für die gesamte Stichprobe noch für Brasilien oder Kolumbien erwies sich diese Variable als signifikant. Aus Gleichung (2) in Tabelle 2 geht aber hervor, daß die Nettoprotektion des Kaffeesektors in Afrika mit steigenden Exportanteilen an den Weltexporten tatsächlich abnimmt. Dies kann jedoch nicht mit der Ausnutzung von Monopolmacht erklärt werden, da die meisten afrikanischen Länder bei Kaffee nur Weltmarktanteile von ein bis fünf Prozent besitzen. In Afrika spielt möglicherweise wiederum das Argument der Höhe der Steuereinnahmen eine Rolle, denn man kann davon ausgehen, daß in vielen Ländern mit höheren Weltmarktanteilen auch die Exportanteile am Gesamtexportwert relativ hoch sind.

Schließlich sind die untersuchten Dummyvariablen wie folgt zu interpretieren. $D_{69,72}$ bezieht sich auf die bis Anfang der siebziger Jahre währende Periode vergleichsweise niedriger und stabiler Weltmarktpreise für Getreide. Es wurde vermutet, daß Protektionskoeffizienten für Weizen in diesen Jahren in vielen Ländern höher sind als in der restlichen Zeit, in der Weltmarktpreise auf einem wesentlich höheren Niveau lagen, da die Stabilisierung inländischer Erzeugerpreise weitverbreitet ist. Aus Tabelle 1 ist abzulesen, daß diese Periode bei Exporteuren den erwarteten negativen Einfluß auf die Höhe der Weizenprotektion hat, wogegen bei Importeuren kein signifikanter Zusammenhang festgestellt werden konnte. Dies deutet möglicherweise auch darauf hin, daß das Ausmaß der Weizenprotektion in Exportländern im Laufe der untersuchten

Periode eher gesunken ist, während in Importländern die Nettoprotektion des Weizen-sektors im Zeitablauf eher zugenommen hat. Analog dazu sollen die Variablen D_{75} bzw. D_{77} den bereits angesprochenen Preisboom im Weltgetreide- bzw. -kaffee-sektor erfassen. Bei beiden Produkten zeigt sich, daß Protektionskoeffizienten in diesen Jahren signifikant niedriger ausfallen als in der restlichen Zeit.

D_{Afrika} bezieht sich auf alle afrikanischen Länder. In dieser Region sind Wechselkursverzerrungen weit verbreitet, so daß hier signifikant niedrigere Nettoprotektionskoeffizienten für Weizen und Kaffee als in den anderen Regionen auftreten. Außerdem geht aus Tabelle 2 hervor, daß Nettoprotektionskoeffizienten für Kaffee in Asien signifikant höher sind als in den anderen beiden Regionen.

Weiterhin ergibt sich aus Tabelle 1, daß Kanada signifikant höhere Nettoprotektionskoeffizienten aufweist als die anderen Nettoexporteure von Weizen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der Tatsache, daß in Kanada traditionell zahlreiche Kooperationen von Landwirten existieren, die bei Preisverhandlungen mit der Ernährungsindustrie sowie bei Exportgeschäften wirksam die Interessen ihrer Mitglieder vertreten und die Agrarpolitik nicht unerheblich beeinflussen (OECD, 1987a; VEEMAN, 1990).

D_{Kenia} bezieht sich auf Kenia als Kaffee-Exporteur, das durch vergleichsweise hohe Protektionskoeffizienten auffiel. Tabelle 2 zeigt, daß sich die Protektion in diesem Land tatsächlich signifikant von den anderen Ländern unterscheidet. Hier werden Kaffeeanbauer weniger stark diskriminiert als in anderen Ländern, da das Kenya Coffee Board in Nairobi im Gegensatz zu vielen Marketing Boards in anderen Ländern eine effiziente Verkaufsorganisation darstellt, deren explizites Ziel es ist, die Erlöse der Kaffeeproduzenten zu maximieren (MARSHALL, 1983; UNCTAD, 1983).

Insgesamt sind die Ergebnisse der Regressionsanalyse für Kaffee als weniger gut zu bezeichnen als diejenigen für Weizen. Nur etwa 30% der Variation der Nettoprotektionskoeffizienten für Kaffee konnten mit den untersuchten Variablen erklärt werden, während bei Weizen immerhin ein korrigiertes Bestimmtheitsmaß von 0,55 erreicht wurde. Ein Grund dafür ist sicherlich in der Tatsache zu sehen, daß im Kaffeesektor Niveauunterschiede der Protektion zwischen Ländern weit geringer sind als im Weizen-sektor, wo erhebliche Unterschiede vor allem zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auftraten. Das Ergebnis deutet darauf hin, daß zum einen hinter der Protektionspolitik für food crops andere Zielsetzungen stehen als hinter der für cash crops und daß zum anderen die Determinanten der Besteuerung des Kaffeesektors über Länder hinweg möglicherweise weniger einheitlich sind als im Weizen-sektor.

4 Zusammenfassung

Das Ziel der Untersuchung war es, im Rahmen einer Querschnittsanalyse wichtige Bestimmungsgründe für die Protektion bei einem typischen Grundnahrungsmittel (Weizen) und einem typischen landwirtschaftlichen Exportprodukt (Kaffee) aufzudecken. Als Bestimmungsgründe für die Höhe der nominalen Nettoprotektion des Weizen-sektors in vielen Ländern ergaben sich der wirtschaftliche Entwicklungsstand eines Landes, die Importabhängigkeit bei Weizen bzw. der Exportanteil an der Weizenproduktion sowie der Exportanteil der Weizenausfuhren am Gesamtexportwert. Von Bedeutung war außerdem die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft innerhalb eines Landes.

Die Analyse der Bestimmungsgründe für die Protektion im Weltkaffeesektor stellte sich als wesentlich schwieriger heraus. Zum einen sind die bei Kaffee weit geringeren Protektionsniveauunterschiede zwischen Ländern dafür verantwortlich, zum anderen spielen offensichtlich nicht dieselben Faktoren eine Rolle, die für die Weizenprotek-

tion von Bedeutung sind. Lediglich die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftssektoren erwies sich als signifikanter Einflußfaktor in vielen Ländern. Unter den analysierten Regionen hob sich Afrika mit extrem niedrigen Protektionsniveaus besonders ab. Bei beiden Produkten zeigte sich schließlich, daß in Jahren extrem hoher Weltmarktpreise Protektionsniveaus in den meisten Ländern signifikant niedriger waren als in der restlichen Periode.

Literaturverzeichnis

- ANDERSON, K. und Y. HAYAMI, *The Political Economy of Agricultural Protection*. Sydney, London, Boston 1986.
- BALISACAN, A.M. und J.A. ROUMASSET, *Public Choice of Economic Policy: The Growth of Agricultural Protection*. "Weltwirtschaftliches Archiv", Jg. 123 (1987), S. 232-248.
- BECKER, G.S., *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 98 (1983), S. 371-400.
- HERRMANN, R., *Agricultural Price Protection, Import Dependence and Economic Development: The Case of Wheat*. "Journal of Agricultural Economics", Vol. 40 (1989), S. 152-167.
- HONMA, M. und Y. HAYAMI, *Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries*. "Journal of International Economics", Vol. 20 (1986), S. 115-129.
- LOFCHIE, M.F., *The Decline of African Agriculture: An Internalist Perspective*. In: GLANTZ, M.H. (Hrsg.), *Drought and Hunger in Africa: Denying Famine a Future*. Cambridge u.a. 1987, S. 85-109.
- MARSHALL, C.F., *The World Coffee Trade*. Cambridge 1983.
- MELLOR, J.W. und R. AHMED, *Agricultural Price Policy for Accelerating Growth*. In: MELLOR, J.W. und R. AHMED (Hrsg.), *Agricultural Price Policy for Developing Countries*. Baltimore, London 1988, S. 265-291.
- OLSON, M., *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. "Harvard Economic Studies", Vol. 124 (1965).
- OLSON, M., *Space, Agriculture, and Organization*. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 67 (1985), S. 928-937.
- OLSON, M., *Agricultural Exploitation and Subsidization. There is An Explanation*. "Choices", Vol. 5 (1990), S. 8-11.
- OECD, *National Policies and Agricultural Trade. Country Study: Canada*. Paris 1987a.
- OECD, *National Policies and Agricultural Trade. Country Study: Japan*. Paris 1987b.
- SCHENCK, P., *Struktur und Bestimmungsgründe der Agrarprotektion - Food Crops versus Cash Crops*. (Agrarökonomische Diskussionsbeiträge Nr. 11, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Universität Gießen). Gießen 1991.

SKULLY, D.W., Government Intervention in Agriculture: A Regulatory Approach. (U.S. Department of Agriculture. Staff Report No. AGES 9039). Washington, D.C. 1990.

THIELE, R., Structure and Determinants of Price Protection in the Rice Sector. (Kieler Arbeitspapiere Nr. 448). Kiel 1990.

UNCTAD, Marketing and Processing of Coffee: Areas of International Co-operation. (Implementation of Paragraph 2 of Resolution 18 (IX) of the Committee on Commodities, TD/B/C.1/PSC/31). Genf 1983.

VEEMAN, M., The Political Economy of Agricultural Policy. "Canadian Journal of Agricultural Economics", Vol. 38 (1990), S. 365-383.

WELTBANK, Weltentwicklungsbericht 1986. Washington, D.C. 1986.

KONSEQUENZEN DER URUGUAY-RUNDE FÜR REGULIERTE AGRARMÄRKTE: SIMULATIONSERGEBNISSE FÜR ÖSTERREICH

von

Markus F. HOFREITHER, Wien, und Christoph R. WEIß, Linz

1 Einleitung

Im September 1986 wurde mit der Ministererklärung von Punta del Este (Uruguay) die bisher achte Handelsrunde des GATT (= General Agreement on Tariffs and Trade) in Angriff genommen. Die wichtigsten Zielsetzungen dieser Runde sind eine weitere Verringerung bzw. internationale Angleichung der Zollsätze, die Umwandlung nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Zollbindungen, eine generelle Erleichterung des Marktzutritts sowie die Verbesserung der Disziplin der Handelspartner.

Als Folge der zunehmenden "Deroutierung" der Weltagrarmärkte sollte dem internationalen Agrarhandel besonderes Augenmerk geschenkt werden. Bereits zu Beginn der Gespräche wurde erwartet, daß dieser separaten Verhandlungsrunde "Landwirtschaft" zentrale Bedeutung für den Ausgang der Uruguay-Runde zukommen würde. Die von den USA und der CAIRNS-Gruppe verfolgten Bemühungen in Richtung einer substantiellen Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte würden grundlegende Änderungen in den agrarpolitischen Konzeptionen der westeuropäischen Industrieländer sowie Japans erfordern. Die wichtigsten Verhandlungspunkte stellen dabei die Bereiche "interne Stützungen", "Marktzutritt", "Exportwettbewerb" und "sanitäre/phytosanitäre Bestimmungen" dar.

Die österreichische Landwirtschaft liegt in bezug auf das Stützungs niveau im Bereich des EG-Durchschnitts und ist damit in etwa gleichem Maße von den GATT-Beschlüssen betroffen. In diesem Beitrag soll versucht werden,

- (i) aus dem derzeitigen Verhandlungsstand ein wahrscheinliches Verhandlungsergebnis abzuleiten;
- (ii) alternative Strategien zur Umsetzung dieser Reduktionsverpflichtungen zu entwerfen und schließlich
- (iii) mit Hilfe eines ökonomischen Modellverbunds die grundlegenden Konsequenzen dieser Strategien für die österreichische Landwirtschaft abzuschätzen.

2 Verhandlungsstand und wahrscheinliche Resultate

Die Befürchtungen hinsichtlich der Brisanz der Verhandlungen im Agrarbereich sollten sich voll bewahrheiten. Schon beim "Midterm Review" in Montreal war die Situa-

tion der Verhandlungsgruppe "Landwirtschaft" die Ursache für den Stillstand der Gespräche. Erst massive Bemühungen von A. DUNKEL ermöglichten den sogenannten "Geneva Accord" und damit eine zumindest formelle Fortsetzung der Gespräche. Mangelnde Kompromißbereitschaft der wichtigsten Verhandlungsteilnehmer verhin- derte jedoch bisher echte inhaltliche Fortschritte. Damit war der Fehlschlag der Schlußgespräche in Brüssel im Dezember 1990 durch die Nichteinigung im Agrarbereich fast zwangsläufig vorprogrammiert.

Nach intensiven "technischen" Konsultationen mit den einzelnen Teilnehmern im Februar 1991 erreichte A. DUNKEL durch Vorlage eines sehr allgemein gehaltenen Statements (MTN:TNC/W/68) wiederum eine formale Aufnahme der Gespräche. Allerdings präsentierte sich der aktuelle Verhandlungsstand mit Beginn der Sommerpause der Konsultationen so, daß kaum echte Fortschritte seit dem "Geneva Accord" erkennbar sind. Das gilt für fast alle zentralen Punkte, so z. B.

- die endgültige Abgrenzung zwischen Grün- und Gelbmaßnahmen¹,
- ob die Reduktionsverpflichtungen auf Produkt- oder Sektorebene gelten,
- die Frage der Verpflichtung in realen bzw. nominellen Werten,
- viele Details einer dennoch wahrscheinlichen Tarifizierungslösung,
- die Wahl der Referenzperiode für die AMS- oder Zollsatzfestlegung,
- die konkreten Regelungen bezüglich temporärer Zollkontingente, usw.

Diese Liste offener Punkte ließe sich fast beliebig ausweiten und verfeinern. Ob tatsächlich, wie geplant, alle Punkte bis zum Jahresende entschieden sein werden, ist eine offene Frage. Trotz dieser sehr unsicheren Entscheidungsbasis ist nicht unplausibel, daß das Schlußresultat irgendwo zwischen dem EG-Vorschlag in der Länderliste und dem "Hellström"-Kompromiß bei der Schlußrunde von Brüssel angesiedelt sein könnte.

Ein völliges Scheitern der Gespräche wegen der Differenzen im Agrarbereich scheint eher unwahrscheinlich: Die beim letzten G7-Treffen vereinbarten Absichtserklärungen auf höchster Ebene deuten eine gewisse Einsicht und damit Kompromißbereitschaft auf beiden Seiten an. Dahinter dürften handfeste ökonomische Argumente stehen: Zum einen ist die Androhung eines protektionistischen Kampfes um Exportanteile durch die USA durch die Berücksichtigung von "snapback"-Klauseln² in der Farm Bill 1990 nicht allzu glaubwürdig. Ein derartiger "Handelskrieg" in Form einer massiven Wiederbelebung der Exportsubventionen der USA würde mit Sicherheit Vergeltungsmaßnahmen der EG auslösen, was primär die Weltmarktpreise für Weizen auf neue Rekordtiefstwerte drücken dürfte. Die daraus resultierende Kostenbelastung stünde jedoch klar in Konflikt mit den Einsparungszielen des US-Agrarbudgets. Zudem ist fraglich, ob die dafür zur Verfügung stehenden Mittel

¹ Vermutlich auch weiterhin erlaubt sein dürften beispielsweise Ausgaben für Forschung und Beratung, Ernteversicherungen, Sicherung der inländischen Versorgung über Lagerhaltung, Ruhestandsprogramme, inländische Nahrungsmittelhilfe, Umwelt- und Konservierungsprogramme, regionale Entwicklungsprogramme oder Einkommenssicherungsprogramme.

² Diese Klauseln würden verhindern, daß die USA die Aufwendungen für "deficiency payments" reduzieren, das "Export Enhancement Programm" auslaufen lassen und die bestehenden Importquoten bei Zucker und Erdnüssen liberalisieren (ERDMAN, RUNGE, 1991).

ausreichen würden, um die EG wirklich zu treffen. Mit Sicherheit würde Australien unter diesen Maßnahmen sehr viel stärker zu leiden haben.

Unter diesen Umständen wäre es für die USA günstiger, wenn sich dieser Handelskonflikt auf nichtagrarische Sektoren ausdehnen würde. Das träfe die ehemalige Bundesrepublik Deutschland als das exportabhängigste Land der Welt am empfindlichsten und würde vermutlich über die negativen Konsequenzen für die restlichen 98 % der deutschen Wirtschaft einen deutlichen Umschwung der öffentlichen Meinung in bezug auf die derzeitige Agrarpolitik bewirken. Der Reformdruck für die deutsche Landwirtschaft und damit die GAP als ganzes dürfte sich damit weiter erhöhen.

Im Rahmen dieses Papiers wird unterstellt, daß bei den laufenden Verhandlungen folgendes Ergebnis - ob mit Ende dieses Jahres oder später ist dabei unerheblich - erzielt wird:

- Man einigt sich auf eine Reduktion der internen Stützungen um 30 %
- Das AMS wird als Gesamtbetrag spezifiziert, womit dessen Reduktion sowohl über Mengen- als auch Preisanpassungen realisierbar wird.
- Der Anpassungszeitraum erstreckt sich über 10 Jahre.
- Die Vorschläge zur Abgrenzung von "Grünmaßnahmen" werden festgeschrieben.³

3 Situation und Optionen der Landwirtschaft Österreichs

Die österreichische Agrarpolitik stützt sich bei wichtigen Produktgruppen in erster Linie auf administrierte Preise. Diese werden auf der Exportseite durch nicht-erhebliche Subventionen und auf der Importseite durch Zölle und nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgesichert. Die Produktionsmengen von Milch, Brotgetreide, Zuckerrüben und Produktionsalternativen sind darüber hinaus kontingentiert. Die Exportkosten der anfallenden Produktionsüberschüsse werden grundsätzlich von Produzenten und der öffentlichen Hand gemeinsam getragen.

Für Bergbauern- und benachteiligte Gebiete in den Grenzregionen kommen Direktzahlungen aus Bundes- und Ländermitteln zum Einsatz. Dieses Instrumentarium wurde in den letzten Jahren deutlich ausgebaut, die gesamte Förderungssumme für Bergbauern lag 1990 bei 1,1 Mrd. ÖS (784 Mill. ÖS vom Bund, 333 Mill. ÖS von den Ländern). Die Steigerung gegenüber 1989 betrug 22 %. Einen Eindruck von der Struktur und der Entwicklung des Stützungs-niveaus der österreichischen Landwirtschaft⁴ vermittelt Tabelle 1.

³ Um in die "grüne" Kategorie zu kommen darf eine Maßnahme nicht produktionsstimulierend wirken, nicht auf einzelne Produkte bzw. Produktgruppen bezogen sein, nicht in Form einer Preisstützung wirken und auch nicht über Konsumentenausgaben, sondern ausschließlich über Budgetmittel finanziert sein.

⁴ Die Hauptursache für die jährlichen Schwankungen der PSE-Werte sind die Änderungen der Referenzpreise durch Wechselkurs- und Weltmarktpreisschwankungen. Mengenänderungen spielen dagegen eine vergleichsweise untergeordnete Rolle.

Tabelle 1: Absolute und relative PSE-Werte der österreichischen Landwirtschaft 1979-1990 (Werte in Mrd. ÖS bzw. Prozent)

Jahr	Pflanzenbau	Tierprod.	Gesamt
1979-86	4,9 (31)	12,8 (33)	17,7 (32)
1987	10,2 (66)	17,5 (41)	27,8 (48)
1988	9,3 (56)	17,4 (43)	26,7 (47)
1989	6,1 (39)	16,5 (39)	22,6 (39)
1990	7,1 (43)	19,8 (46)	26,9 (46)

Quelle: OECD (1991).

Österreich hat im Oktober 1990 eine Verringerung der handelsverzerrenden internen Stützungen um 20 % innerhalb von 10 Jahren angeboten (SCHNEIDER, 1991, S. 124). Dieses Ziel sollte wahlweise über niedrigere Mengen bzw. Preise erreicht werden. Österreich ist weiters zu einer Senkung des Außenschutzes und einer "Tarifizierung" der Agrarimporte bereit. Realistischerweise ist der tatsächliche Einfluß Österreichs auf das endgültige Verhandlungsergebnis nur marginal. Man ist daher weitgehend gezwungen, jeden zwischen den USA und der EG vereinbarten Kompromiß zu akzeptieren. Unterstellt man das zuvor postulierte Verhandlungsergebnis, dann lassen sich die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Optionen vereinfacht an Hand von Abbildung 1 darstellen.

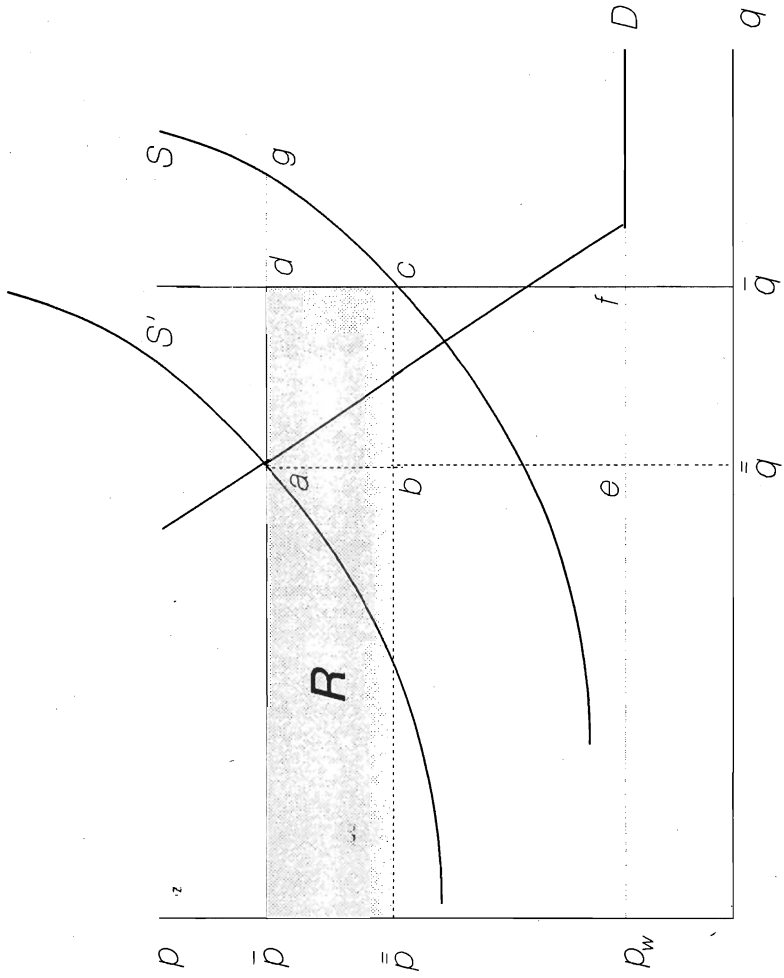
S steht für die inländische Angebotsfunktion, die aufgrund der Kontingentierungen bei wichtigen Produktgruppen ab Punkt c senkrecht verläuft. D bezeichnet die Gesamtnachfragekurve, die ab dem Weltmarktpreis p_w völlig elastisch wird. Eine Reduktion der internen Stützungen um einen Betrag R (Rechteck $\overline{p}dc\overline{p}$) kann nun auf verschiedene Arten herbeigeführt werden:

- i) Eine Möglichkeit besteht in der Senkung der Inlandspreise. Das in Abbildung 1 eingezeichnete Preisniveau von \overline{p} würde ausreichen; dadurch werden gerade noch keine Angebotsreaktionen ausgelöst.
- ii) Das AMS kann auch durch eine restriktivere Handhabung von Mengenkontrollen über eine Reduktion der Angebotsmenge abgesenkt werden. In Abbildung 1 wäre dazu eine Verringerung der Kontingentmenge von \overline{q} auf \overline{q}' erforderlich, damit das Rechteck $aef'd$ wiederum R entspricht.
- iii) Schließlich kann die erforderliche Senkung des inländischen Stützungsvolumens auch durch eine Verschiebung der Angebotskurve selbst erreicht werden, wie sie in Abb. 1 durch S' angedeutet wird. Dies könnte durch die Einführung bzw. Erhöhung von Inputsteuern erzielt werden.

4 Methodische Vorgangsweise

In der einschlägigen Literatur wird die diesem Papier zugrundeliegende Problemstellung sowohl mittels Allgemeiner Gleichgewichtsmodelle als auch ökonomischer Strukturmodelle analysiert. Wir haben versucht, einen "Mittelweg" zu gehen. Die nachfolgenden quantitativen Analysen alternativer Politikmaßnahmen zur

Abbildung 1



Erfüllung von im Zuge der Uruguay-Runde eingegangenen Reduktionsverpflichtungen basieren auf einem Modellverbund zwischen einem makroökonomischen Modell für die österreichische Gesamtwirtschaft und einem Simulationsmodell für den österreichischen Agrarsektor. Dem Nachteil einer geringeren theoretischen Stringenz ökonomischer Strukturmodelle gegenüber von CGE-Modellen steht eine bessere empirische Fundierung sowie im konkreten Fall die dynamische Spezifizierung gegenüber.

Der Agrarteil folgt einer neoklassischen Tradition und konzentriert sich im wesentlichen auf die Angebotsseite. Die Schätzperiode umfaßt die Jahre 1954 bis 1986. Das Aggregationsniveau ist relativ hoch, explizit wird zwischen den Bereichen tierische, pflanzliche und forstliche Produktion unterschieden. Der Makroteil basiert auf einem IS-LM-Grundkonzept mit einem sehr detaillierten Konsum- und Außenhandelsanteil. Er wurde auf Basis der Daten von 1954 bis 1987 geschätzt. Insgesamt umfaßt dieser 'model link' 107 Gleichungen, davon 17 Verhaltensgleichungen im Agrar- sowie 30 im Makroblock.

Das hervorstechende Charakteristikum dieses Modellverbunds ist die detaillierte Berücksichtigung von 'macro-linkages' zwischen Agrarsektor und Gesamtwirtschaft. Einen ersten Eindruck vom inhaltlichen Aufbau und dem Zusammenwirken der beiden Modellteile soll die Abbildung 2 vermitteln.⁵ Dabei symbolisieren die durchgezogenen Verbindungslinien *intra*sektorale Wirkungszusammenhänge, während die strichlierten Linien "forward linkages" und die punktierten Linien "backward linkages" darstellen (*inter*-sektorale Effekte). Beispiele für "forward linkages" sind der Einfluß des Realeinkommens pro Kopf oder die Arbeitslosenquote in der Gesamtwirtschaft auf die Migrationsentscheidung der agrarischen Beschäftigten. Einen wichtigen "backward linkage" stellt der Einfluß agrarischer Preise auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau dar.

5 Simulationen alternativer Politikmaßnahmen

Im Abschnitt 3 wurden drei theoretische Möglichkeiten zur Absenkung des AMS aufgezeigt: Preissenkung, Mengenkontingentierung und Inputbesteuerung. Im folgenden sollen die empirischen Konsequenzen einer Preissenkung und einer Vorleistungsbesteuerung im Rahmen des 'model link' simuliert werden.⁶ Die Reaktionen wichtiger agrarischer bzw. gesamtwirtschaftlicher Variablen auf die beiden Maßnahmen werden in den Tabellen 2 und 3 dargestellt.

⁵ Für eine ausführliche Beschreibung dieses Modellverbunds vergleiche man HOFREITHER, PRUCKNER und WEIß (1991), S. 53ff.

⁶ Auf eine Darstellung der Kontingentierungsvariante wurde verzichtet, weil sie modelltechnisch in einem Mischpreis resultiert und damit lediglich eine Variante einer Preissenkung darstellt.

MAKROMODELL

AGRARMODELL

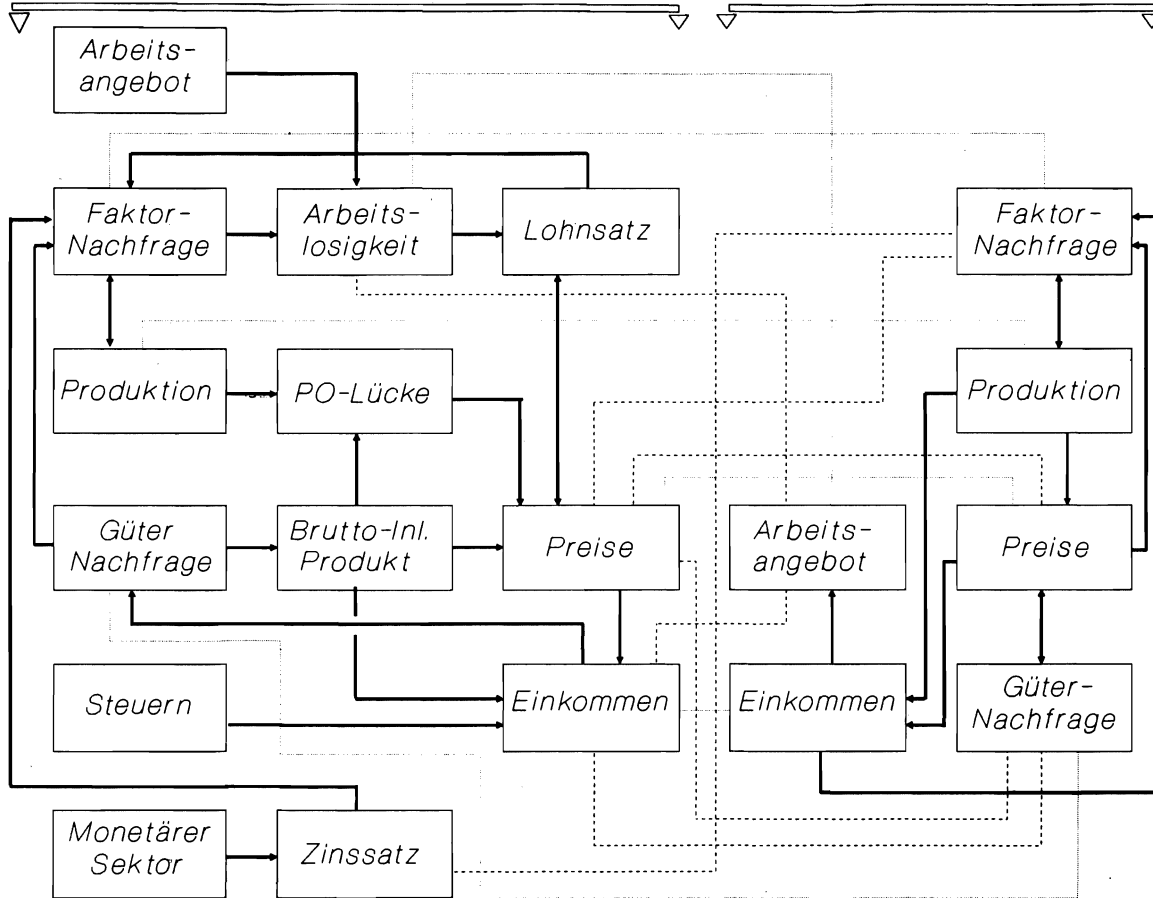


Abbildung 2

Tabelle 2: Reaktion agrarischer Variablen auf eine 30 %-ige Senkung der internen Stützung (Anpassungsdauer: 10 Jahre)

Variable	Preissenkung (- 9.0 %) (1)	VL-Besteuerung (+ 28.5 %) (2)
Endproduktion (real)	- 6.7 %	- 6.5 %
Selbst. Erwerbstätige (Pers.)	- 22.930	- 23.310
Unselbst. Erwerbstätige (Pers.)	670	- 620
Investitionen (real)	- 26.9 %	- 22.2 %
Vorleistungen (real)	- 5.4 %	- 10.1 %
Gewinneinkommen (real)	- 17.7 %	- 20.3 %

Anmerkungen: Die ausgewiesenen Werte entsprechen den absoluten bzw. relativen Differenzen zur Grundsimulation nach 10 Jahren. Die für eine AMS-Senkung um 30 % gewählte agrarpolitische Maßnahme wurde jeweils bereits mit dem ersten Jahr im vollen Umfang implementiert.

Tabelle 3: Reaktion gesamtwirtschaftlicher Variablen auf eine 30 %-ige Senkung der internen Stützung im Agrarsektor (Anpassungsdauer: 10 Jahre)

Variable	Preissenkung (- 9.0 %) (1)	VL-Besteuerung (+ 28.5 %) (2)
Bruttoinlandsprodukt (real)	0.1 %	- 0.3 %
Preisindex Nahrungsmittel	- 2.1 %	- 0.1 %
Preisindex BIP	- 0.3 %	- 0.1 %
Beschäftigung (unselbständig)	6.760	- 4.340
Arbeitslosigkeit (Pers.)	16.170	27.630

Anmerkungen: siehe Tabelle 2.

Ziel ist jeweils die Absenkung des internen Stützungslevels um 30 % in einem Zeitraum von 10 Jahren. Auf eine den realen Gegebenheiten entsprechende sukzessive Absenkung des AMS-Volumens über die 10 Jahre hinweg wurde verzichtet, weil so die tatsächlichen Anpassungsprozesse bzw. die neuen Gleichgewichtswerte der einzelnen Variablen besser abgeschätzt werden können.

(a) Preissenkung

In dieser Ex-post-Simulation wurde der Anstieg des agrarischen Preisniveaus in der Grundsimulation so gedämpft, daß sich daraus nach 10 Jahren die gewünschte AMS-Reduktion um 30 % ergibt. Die Tabelle 2 (Spalte (1)) zeigt, daß dazu eine Preissen-

kung für agrarische Produkte von 9 % erforderlich ist. Dadurch wird die agrarische Produktion um 6,7 % reduziert, was wiederum Rückgänge bei Vorleistungen (- 5,4 %) und Investitionen (- 26,9 %) nach sich zieht. Die gesamten Gewinneinkommen sinken um 17,7 %. Als Folge dieser Veränderungen verlassen 23.600 Erwerbstätige die Landwirtschaft.

Ein Blick auf Tabelle 3 zeigt, daß davon 6.700 Personen in den nichtagrarischen Arbeitsmarkt integriert werden. Dieser Wirkungszusammenhang beruht in erster Linie auf dem Einfluß von "backward linkages". Sinkende agrarische Erzeugerpreise führen zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Realeinkommens bzw. der aggregierten Nachfrage. Dieser Effekt wird nur zum Teil durch sinkende agrarische Investitionen kompensiert.

Dem als Folge der Preissenkung auftretenden Migrationseffekt ließe sich entgegensteuern, indem man die Direktzahlungen im Rahmen der "green measures" entsprechend erhöht. Im konkreten Fall müßten die Ausgaben für soziale, ökologische und regionale Anliegen um 5,5 Mrd. ÖS (Preise 1986) angehoben werden, um die Gewinneinkommen konstant zu halten. Dadurch ließe sich auch die zusätzliche Abwanderung drastisch reduzieren (2.160 Personen). Allerdings müßte die Preissenkung unter diesen Gegebenheiten 9,6 % (statt 9 %) betragen, um das angepeilte Ziel einer AMS-Senkung von 30 % zu erreichen.

(b) Vorleistungssteuern

Soll dasselbe Reduktionsziel mittels Vorleistungssteuern erreicht werden, müßte der gesamte Vorleistungseinsatz mit 28,5 % besteuert werden. Hierbei wurden die agrarischen Erzeugerpreise als konstant unterstellt. Diese Besteuerung bewirkt einen Rückgang des Vorleistungseinsatzes um etwa 10 % und führt zu einer dem Preissenkungsszenario ähnlichen Reaktion der übrigen agrarischen Variablen (siehe Tabelle 2, Spalte (2)). Lediglich der stärkere Rückgang der Vorleistungen wird durch eine geringere Abschwächung der Investitionstätigkeit kompensiert.

Aus makroökonomischer Sicht zeigen sich dagegen akzentuiertere Unterschiede zum ersten Szenario: Die praktisch unveränderten Nahrungsmittelpreise verhindern Realeinkommenszuwächse und damit positive Nachfrageimpulse, gleichzeitig wirkt der deutliche Rückgang der agrarischen Investitionsgüternachfrage dämpfend auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität. Der dadurch ausgelöste leichte Beschäftigungsrückgang in der Gesamtwirtschaft verschlechtert deutlich die Arbeitsmarktchancen der abwandernden Landwirte.

Wieder könnte dieser Entwicklung durch eine Ausweitung der Direktzahlungen um 6,5 Mrd. ÖS (Preise 1986) entgegengewirkt werden. Für die angestrebte AMS-Reduktion von 30 % ist allerdings eine auf 30,9 % erhöhte Vorleistungssteuer notwendig. In diesem Szenario vermindert das Konstanthalten der Gewinneinkommen in Verbindung mit der ungleich schlechteren Arbeitsmarktsituation die Abwanderung deutlich. Der entsprechende Wert liegt hier sogar um 690 Personen unter(!) jenem der Grundsimulation.

(c) Wohlfahrtseffekte

Aus polit-ökonomischer Sicht sind die Wohlfahrts- und Verteilungseffekte derartiger Maßnahmen von besonderem Interesse. Die folgende Tabelle 4 zeigt die Änderung von Produzenten- und Konsumentenrente sowie des Budgetsaldos.

Tabelle 4: Wohlfahrtseffekte einer Liberalisierung des Agrarhandels

Maßnahme	P-Rente	(Gewinne)	K-Rente	Budget	Summe
Preissenkung	- 5,4	(- 2,7)	+ 5,1	+ 3,0	+ 2,7/5,4
VL-Steuer	-	(- 3,1)	+ 1,8	+ 8,5	+ - /7,2

Anmerkungen: Alle Werte entsprechen Veränderungen in Mrd. ÖS. Die Summenwerte nach dem Schrägstrich beruhen auf der Änderung der Gewinne statt der P-Rente. Die P-Rente im Fall der VL-Steuer wurde nicht ausgewiesen, weil sich hier die Angebotsfunktion verschiebt.

Wegen der Problematik der Produzentenrente als Wohlfahrtsmaß (BAUER, 1986, S. 57f; JEON und v. FURSTENBERG, 1986; HARTMANN und SCHMITZ, 1989) wurde auch die Änderung der Gewinneinkommen ausgewiesen. Die Konsumentenrente bezieht jeweils alle Konsumgruppen mit ein. Die Budgetänderung im Fall der Preissenkung resultiert zum überwiegenden Teil aus sinkenden Exportkosten, während eine VL-Besteuerung auch zusätzliche Steuereinnahmen (7,1 Mrd.) erbringt. In beiden Fällen zeigt sich das aus der Theorie und einschlägigen empirischen Arbeiten bekannte Resultat, daß eine Liberalisierung Wohlfahrtsgewinne für die Gesamtwirtschaft in einem Umfang induziert, welcher eine vollständige Kompensation der betroffenen Produzenten ermöglichen würde (HOFREITHER, 1990).

6 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Den Berechnungen der OECD zufolge weist die österreichische Landwirtschaft im Jahr 1990 ein Stützungs-niveau von 46 % (PSE) auf. Der Zuwachs seit 1980 liegt etwas über jenem des OECD-Durchschnitts. Technisch wird diese Stützung der heimischen Landwirtschaft primär über administrierte Preise sowie Außenhandelseingriffe abgesichert. Die laufenden GATT-Verhandlungen dürften tendenziell eine Liberalisierung des Weltagrarhandels und damit den Zwang zur Reduktion dieser nationalen Stützungs-niveaus zur Folge haben. Das wird akzentuierte Anpassungserfordernisse auch für die österreichische Agrarpolitik bringen.

In diesem Papier wurde unterstellt, daß infolge der Uruguay-Runde eine 30 %-ige Senkung eines sehr breit definierten AMS über 10 Jahre erforderlich wird. Als zwei mögliche Politikmaßnahmen wurden (i) eine Preissenkung und (ii) eine Besteuerung agrarischer Vorleistungen mit Hilfe eines Modellverbunds zwischen einem ökonomischen Simulationsmodell für die österreichische Landwirtschaft bzw. die Makroökonomie auf ihre ökonomischen Konsequenzen hin untersucht. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Simulationsexperimente sind:

- 1) Um eine 30 %-ige AMS-Reduktion zu erzielen sind entweder eine Preissenkung um 9 % oder eine Besteuerung des Vorleistungseinsatzes um 28,5 % erforderlich.
- 2) Die beiden Varianten unterscheiden sich bezüglich der Folgen für Endproduktion (-6,7 bzw. -6,5 %) und Beschäftigung (- 23.600 bzw. - 23.920 Beschäftigte) nur unwesentlich, der Einkommensrückgang ist bei der VL-Steuer mit 20,3 % etwas stärker als bei der Preissenkung (17,7 %).

- 3) Die Auswirkungen im Bereich der Makroökonomie differieren deutlicher, wobei die Preissenkung einen positiven gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungseffekt (BIP + 0,1 %), die VL-Steuer dagegen einen negativen nach sich zieht (BIP - 0,2 %). Entsprechend steigt die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft bei der ersten Variante um 6.760 Personen, während sie bei der zweiten um 4.340 Personen sinkt.
- 4) Eine Gegenüberstellung der Auswirkungen auf Produzenten, Konsumenten und Budget zeigt, daß beide Maßnahmen positive gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtseffekte nach sich ziehen, wobei die Nettowerte bei der Preissenkung 5,4 Mrd bzw. bei der VL-Steuer sogar 7,2 Mrd. ÖS betragen, wenn man die Gewinneinkommen als Basis wählt.
- 5) Ein GATT-konformer Ausbau der Direktzahlungen für ökologische, soziale bzw. regionale Anliegen, welcher die mit diesen Maßnahmen verbundenen Einkommenseinbußen ausgleicht, würde im Falle der Preissenkung (VL-Steuer) 5,5 (6,5) Mrd. S erfordern.

In Österreich werden in den letzten Jahren neben den traditionellen (Einkommens-) Argumenten in zunehmendem Maße positive externe Effekte des Agrarsektors für die Gesamtwirtschaft als Legitimation für agrarische Förderungen ins Treffen geführt. Eine ökonomisch effiziente Realisierung dieser Zielsetzung ist durch das derzeitige Übergewicht preispolitischer Instrumente im agrarischen Förderungssystem kaum möglich. Eine glaubwürdige Verfolgung dieser Zielsetzungen macht Anpassungen unumgänglich. Exogene "Schocks" in Form von GATT-Beschlüssen könnten dabei als strategische Hebel zur Überwindung der politischen Hemmnisse auf dem Weg zu einer zielkonformen Umgestaltung des agrarpolitischen Instrumentariums dienen.

Literatur

- BAUER, S., Zur Analyse von Allokations- und Verteilungsproblemen im Agrarbereich: Theorie, Methoden und empirische Forschung. Kiel 1986.
- ERDMAN, L. und C.F. RUNGE, American Agricultural Policy and the 1990 Farm Bill. Department of Agricultural and Applied Economics, Staff Paper P91-2, University of Minnesota. St. Paul 1991.
- HARTMANN, P. und P.M. SCHMITZ, Neuere Entwicklungen in der angewandten Wohlfahrtsökonomie In: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 25. Münster-Hiltrup 1989, S. 67-76.
- HOFREITHER, M.F., Was bringt die Liberalisierung des Weltagrarhandels? "Agrarische Rundschau", Heft 4, September 1990, S. 26-29.
- HOFREITHER, M.F., PRUCKNER, G. und Ch.R. WEIß, Ökonomische Interaktionen zwischen Gesamtwirtschaft und Agrarsektor - Eine empirische Analyse für Österreich. Kiel 1991.
- JEON, B.N. und G.M. v. FURSTENBERG, Techniques for Measuring the Welfare Effects of Protection: Appraising the Choices. "Journal of Policy Modeling", Vol. 8, (1986), S. 273-303.
- OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade, Monitoring and Outlook 1991. Paris 1991.

- ORTNER, K.M., Vorschläge im GATT zur Reform der Agrarpolitik und ihre Beurteilung aus österreichischer Sicht, Die Bodenkultur. "Journal für landwirtschaftliche Forschung", Vol. 41, (1990), S. 363-374.
- RAYNER, A.J., INGERSENT, K.A. und R.C. HINE, Agriculture in the Uruguay-Round: Prospects for Long-Term Reform. "Oxford Agrarian Studies", Vol. 18, (1990), S. 3-19.
- SCHMITZ, A., GATT and Agriculture: The Role of Special Interest Groups. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 70, (1988), S. 994-1005.
- SCHNEIDER, M., GATT-Verhandlungen: Westeuropas Bauern unter Druck. "WIFO-Monatsberichte", Jg. 64 (3), (1991), S. 121-126.

**AUSWIRKUNGEN ALTERNATIVER AGRARPOLITISCHER
POLITIKSZENARIEN AUF DEN INTERNATIONALEN AGRARHANDEL UND
DIE EUROPÄISCHE LANDWIRTSCHAFT**

von

Gerald WEBER und Etti WINTER, Bonn

1 Einleitung

Sollte die Uruguay-Runde zu einem erfolgreichen Abschluß im Sinne des GATT führen, dann wird dies weitreichende Konsequenzen für die Agrarpolitik und die Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaften haben: die Hochpreispolitik, die das EG-Agrarpreisniveau weitgehend vom Weltmarkt abgekoppelt hat und durch Produktionsanreize die Weltagrarmärkte belastet, wird dann nicht mehr fortgesetzt werden können. In einer Vielzahl von Unternehmen, insbesondere mit Produktionsschwerpunkten in den stark geschützten Bereichen Mähdruschfrüchte, Zuckerrüben, Milch und Rindfleisch, wird eine Annäherung der Preise an das Weltmarktniveau ohne einen finanziellen Ausgleich zu erheblichen Einkommensrückgängen führen. Der Umfang eines Einkommensausgleichs durch direkte Transfers, wie sie in die Reformvorschläge der EG-Kommission nach der Unterbrechung der GATT-Verhandlungen im Dezember 1990 Eingang gefunden haben, wird nicht zuletzt davon abhängen, welche Einsparungen bei den Marktordnungsausgaben erzielt werden. Deshalb wird es selbst dann, wenn das EG-Marktordnungssystem als solches beibehalten werden sollte und lediglich eine umfangreiche Korrektur der Marktordnungspreise erfolgt, für die europäische Landwirtschaft nicht ohne Bedeutung sein, welche Entlastungseffekte für den Weltmarkt davon ausgehen. Bei einem Anstieg der Weltmarktpreise könnten die Marktordnungsausgaben stärker reduziert werden. Langfristig werden sich Ausgleichszahlungen jedoch nicht ausschließlich an einem derartigen Kalkül orientieren, sondern nur dann zu rechtfertigen sein, soweit dadurch soziale Härten abgefedert und die strukturellen Anpassungsprozesse zu wettbewerbsfähigen Einheiten nicht gestört werden.

Trotz dieser für die EG-Landwirtschaft und Agrarpolitik schwierigen Problemlage ist kaum damit zu rechnen, daß die Europäische Gemeinschaft in einem mißverstandenen Eigeninteresse ihr grundsätzliches Bekenntnis zu einem freien Welthandel dadurch beliebig interpretierbar macht, indem sie die Landwirtschaft davon ausklammert. Die unter den Haushaltszwängen in den letzten Jahren verhalten eingeleitete Preissenkungs politik wird zumindest weiter verstärkt werden.

Aus dieser Perspektive heraus sollen in diesem Beitrag die möglichen mittelfristigen gesamtsektoralen Auswirkungen einer weltmarktorientierteren EG-Agrarpolitik auf Produktion und Einkommen in den europäischen Agrarsektoren und ihre zu erwartenden Auswirkungen auf die internationalen Agrarmärkte untersucht werden.

2 Methodischer Ansatz

2.1 Produktions - und Einkommenseffekte in der EG

Die möglichen Auswirkungen einer weltmarktorientierteren EG-Agrarpolitik auf die mittelfristige Produktions- und Einkommensentwicklung werden mit dem Mittelfristprognose- und Simulationssystem (MFSS) des Sektoralen Produktions- und Einkommensmodells der europäischen Landwirtschaft (SPEL) analysiert (HENRICHSMEYER, 1989). Das Herzstück dieses Modellsystems sind prozeßanalytisch differenzierte landwirtschaftliche Gesamtrechnungen für die EG-Mitgliedstaaten (WOLF, 1989). Aufbauend auf dieser Datenbasis werden die MFSS-Modellrechnungen durchgeführt.

Die MFSS-Politiksimulationen basieren auf einer intensiven Analyse der ex-post der Entwicklungen der Produktivitäten, Faktorintensitäten und Preisrelationen in den Agrarsektoren der 12 EG-Mitgliedstaaten und verfügbaren Informationen über mittelfristige Angebotsreaktionen. Trendanalysen für Output- und Inputkoeffizienten, Umfänge der Produktionsaktivitäten sowie Produkt- und Vorleistungspreise, die im Rahmen von Plausibilitätsüberprüfungen durch Experten der EG-Kommission modifiziert werden können, erfassen dabei die Wirkung von Shift-Faktoren (technischen Fortschritt, strukturelle Veränderungen). Bei der Abbildung der mittelfristigen Anpassungsprozesse an veränderte agrarpolitische Rahmenbedingungen wird angenommen, daß der Sektor mittelfristig durch eine Veränderung der Kapazitätsauslastung, eine Änderung der Produktionsrichtung und eine Anpassung der speziellen Intensität reagieren kann.

Die Anpassungsreaktion wird als ein zweistufiges Entscheidungsproblem modelliert: Die Landwirte entscheiden zunächst über den Einsatz der Vorleistungen und damit über das angestrebte Ertragsniveau je Einheit der Produktionsaktivitäten und anschließend über die Umfänge der Produktionsaktivitäten. Intensitätsanpassungen in den pflanzlichen Produktionsaktivitäten werden auf der Basis quadratischer Aufwand-Ertragsfunktionen unter der Annahme, daß die Landwirte im Sektordurchschnitt eine gewinnmaximale spezielle Intensität realisieren, simuliert. Anpassungen in den Umfängen der Produktionsaktivitäten werden über Sätze von Deckungsbeitragselastizitäten¹ modelliert, die in Anlehnung an Angaben aus der Literatur und ökonomische Schätzungen (WOLFGARTEN, 1990) festgelegt worden sind.

Die Preis- und Mengeninformationen werden anschließend zu einer landwirtschaftlichen Gesamtrechnung zusammengefaßt.

2.2 Auswirkungen auf den internationalen Agrarhandel

Die Auswirkungen alternativer Politikszenerarien auf den internationalen Agrarhandel werden mit einem traditionellen "Multi-Commodity" Ansatz analysiert. Dabei handelt

¹ Der Deckungsbeitrag im SPEL-System entspricht der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen je Einheit einer Produktionsaktivität. Als Deckungsbeitragselastizität e_{ij} wird die prozentuale Veränderung des Umfanges der Produktionsaktivität i bei einer 1 prozentigen Veränderung des Deckungsbeitrages von Produktionsaktivität j verstanden.

es sich um ein nicht-räumliches Preisgleichgewichtsmodell, das in seiner aktuellen Version für 29 Regionen und 23 Produkte synthetisch spezifiziert wurde².

Für jede Region wurden Gleichungen zur Bestimmung der inländischen Produktions-, Nachfrage- und Lagerhaltungsmengen formuliert. Während Produktion und Nachfrage trend- und preisabhängig reagieren, hängen die Lagerbestandsveränderungen sowohl von Angebots- und Nachfrageänderungen, als auch von Weltmarktpreisveränderungen ab. Die Handelsposition einer Region wird residual bestimmt, wobei Exporte und Importe sowie bilaterale Handelsströme nicht explizit erfaßt werden. Die regionalen Produzenten- und Konsumentenpreise sind über "Price-Link" Gleichungen mit dem Weltmarktpreis in Beziehung gesetzt. Dabei kann der inländische Preis durch Protektionsmaßnahmen, die als Producer Subsidy Equivalents (PSE) und Consumer Subsidy Equivalents (CSE) gemessen werden, vom Weltmarktpreisniveau abgekoppelt und durch Stabilisierungsmaßnahmen, deren Einfluß über Preistransmissionselastizitäten erfaßt wird³, von Weltmarktpreisschwankungen abgeschirmt sein.

Die Grundidee ist nun, über den Nettohandel ein Weltmarktgleichgewicht herzustellen. Hierzu wurde das Modell als Minimierungsproblem formuliert, und laut Zielfunktion wird der Weltmarktpreisvektor gesucht, bei dessen Realisierung die Summe der regionalen Nettohandelsmengen für die gesamte Welt Null ergibt, so daß der fiktive Weltmarkt geräumt wird. Da Angebot, Nachfrage und Lagerhaltung eines Produktes über Kreuzpreisbeziehungen von den Preisveränderungen anderer Produkte abhängen, muß der Lösungsvektor simultan für alle in einer Simulation berücksichtigten Produkte bestimmt werden.

Für die hier vorgestellten Simulationsrechnungen wurde das Handelsmodell mit dem SPEL/MFSS gekoppelt. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil, daß die Agrarsektoren der EG-Mitgliedstaaten von dem differenzierteren SPEL-Agrarsektormodell abgebildet werden und gleichzeitig die Weltmarktimplikationen spezieller EG-Politikenszenarien analysiert werden können. Die Ergebnisse dieser komparativ-statischen Analyse sind als mittelfristige Anpassungen an Preis- und Politikänderungen zu interpretieren.

3 Alternative Politikenszenarien

Die mittelfristigen Auswirkungen einer liberaleren Agrarpolitik auf die europäische Landwirtschaft lassen sich ausgehend von einem Vergleich zweier EG-Eckpreisszenarien analysieren. In einem Szenario A wird unterstellt, daß die bisherige EG-Agrarpolitik bis 1996 weitergeführt wird. In einem Szenario B werden die möglichen Auswirkungen einer stärkeren Annäherung des Preisniveaus an die heutigen Weltmarktpreise und einer Reduzierung der Milchquoten untersucht. Die Weltmarktdefekte dieser Szenarien werden zunächst unter der Annahme einer unveränderten Agrarpolitik in den übrigen Ländern analysiert. In einem Szenario C wird realistischere angenommen, daß neben der EG auch andere Länder ihre Agrarpolitik liberalisieren.

² Als Quelle für die Modellparameter dient neben OECD Daten hauptsächlich die Datenbasis des SWOPSIM Modells (SULLIVAN, WAINIO, RONINGEN, 1989). Primäre Datengrundlage für die Modellvariablen sind detaillierte Entstehungs- und Verwendungskonten der FAO.

³ Als Preistransmissionselastizität wird die prozentuale Veränderung des inländischen Preises bei einer 1 prozentigen Weltmarktpreisveränderung verstanden.

Im einzelnen gelten für die Szenarien folgende Annahmen:

Szenario A: Fortführung der bisherigen EG-Agrarpolitik

Die Preise für die Getreidearten, Reis, Hülsenfrüchte, Ölsaaten, Zuckerrüben, Wein, Olivenöl, Industriepflanzen (incl. Tabak), Rindfleisch, Schafffleisch und Milch sinken zwischen 1990 und 1996 real um 3,5 % p.a. Darüber hinausgehende Preissenkungen können für Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte, Olivenöl und Tabak aus der Fortführung der Stabilisatorenregelungen resultieren. Die Quoten für Zucker und Milch bleiben unverändert.

Die Kraftfutterpreise folgen den Getreidepreisen. Veränderungen in den Kraftfutterpreisen werden in den Preisen von Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern weitergegeben.

Die Preise für Obst und Gemüse, sonstige pflanzliche Produkte, sonstige tierische Erzeugnisse sowie Vorleistungen folgen ihrer trendmäßigen Entwicklung.

Szenario B: Stärkere EG-Preissenkungen und Milchquotenkürzung

Die Preise für die Getreidearten und Reis sinken zwischen 1990 und 1996 real um 9 % p.a., für Hülsenfrüchte und Ölsaaten um 15 % p.a. und für Zuckerrüben, Industriepflanzen (incl. Tabak), Wein und Olivenöl um 6 % p.a. Die Stabilisatorenregelungen werden abgeschafft.

Die Preise für Rindfleisch sinken real um 6,5 % p.a. und für Milch um 5,5 % p.a.

Die Milchquote wird um 0,5 % p.a. gekürzt.

Alle anderen Annahmen bleiben gegenüber Szenario A unverändert.

Szenario C: EG-Politik wie in Szenario B und 75 %-iger Protektionsabbau in den übrigen OECD-Ländern (C_{OECD}) bzw. in allen übrigen Ländern der Welt (C_{ROW})

4 Ergebnisse der Simulationsrechnungen

4.1 EG - Landwirtschaft

4.1.1 Produktionseffekte

Bei einer trendmäßigen Entwicklung der Anbauflächen und Erträge würde die EG-Getreideproduktion bis Mitte der 90er Jahre auf rd. 180 Mio. t anwachsen (Übersicht 1). Dieser Entwicklung liegen Steigerungen der Flächenerträge zugrunde, die für die wichtigsten Getreidearten (Weizen, Gerste und Körnermais) je nach Mitgliedstaat im allgemeinen zwischen 0,8 und 2,7 % p.a. betragen. Für die EG-12 ergibt sich ein durchschnittliches Wachstum der Getreideerträge von rd. 2,1 % p.a. (1991-96). Der Anteil der Hohertragsgetreidearten Weizen und Körnermais an der mit -0,8 % p.a. (1991-96) leicht rückläufigen EG-Getreidefläche steigt dabei an. Trendmäßige Veränderungen der Anbauflächen und Erträge führen auch bei Ölsaaten und Hülsenfrüchten zu Produktionssteigerungen.

Die Modellergebnisse zeigen, daß bei einer konsequenten Anwendung der Stabilisatorenregelungen (Szenario A) der trendmäßige Anstieg der Produktion von Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten weitgehend neutralisiert wird (Übersicht 2). Die jährlichen Steigerungen der Flächenerträge der wichtigsten Getreidearten sind niedriger als bei der trendmäßigen Entwicklung. Die Veränderungen der Flächenerträge liegen im allgemeinen zwischen -0,1 % und +2,4 % p.a. Verschiebungen in den länderspezifischen Anbauanteilen der Getreidearten führen jedoch dazu, daß die durchschnittli-

Übersicht 1: Produktionsmengen ausgewählter Agrarprodukte in der EG-12¹⁾ bei einer trendmäßigen Entwicklung (in Mio. t)

	Getreide	Ölsaaten	Hülsenfrüchte	Rindfleisch
D1980/84	148,5	4,7	1,8	7,6
D1985/89	160,0	10,8	4,4	7,8
1990	160,7	12,8	5,7	7,7
1991	169,8	15,3	7,2	7,7
1992	172,1	16,7	8,1	7,7
1993	174,3	17,8	8,3	7,7
1994	176,4	18,7	8,6	7,7
1995	178,4	19,5	8,8	7,6
1996	180,6	20,3	9,1	7,6

1) ohne die 5 neuen Bundesländer in D

Übersicht 2: Produktionsmengen ausgewählter Agrarprodukte in der EG-12 bei Szenario A (in Mio. t)

	Getreide	Ölsaaten	Hülsenfrüchte	Rindfleisch
1991	169,8	15,3	7,2	7,7
1992	171,4	16,0	7,6	7,7
1993	172,0	16,3	7,2	7,7
1994	172,0	16,7	7,3	7,7
1995	172,2	17,0	7,6	7,7
1996	172,5	17,3	7,7	7,7

Übersicht 3: Produktionsmengen ausgewählter Agrarprodukte in der EG-12 bei Szenario B (in Mio. t)

	Getreide	Ölsaaten	Hülsenfrüchte	Rindfleisch
1991	169,8	15,3	7,2	7,7
1992	170,2	16,0	8,0	7,6
1993	170,0	15,9	8,2	7,6
1994	169,3	15,5	8,2	7,6
1995	168,3	14,9	8,2	7,5
1996	168,0	14,2	8,1	7,5

che jährliche Steigerung des EG-Getreideertrages nur 0,1 Prozentpunkte niedriger ist als in der trendbasierten Projektion. Die EG-Getreidefläche sinkt um rd. 1,6 % p.a.

Bei den stärkeren Preissenkungen des Szenario B weisen die Modellergebnisse eine leicht rückläufige Getreideproduktion aus (Übersicht 3). Eine Verringerung der Getreideproduktion auf die in der Stabilisatorenregelung festgelegten 160 Mio. t wird jedoch nicht erreicht. Bei Szenario B kommt es auch zu einem Rückgang der Ölsaatenproduktion. Die Produktion von Hülsenfrüchten erhöht sich jedoch gegenüber Szenario A, da sich die Wettbewerbskraft von Hülsenfrüchten gegenüber Getreide und Ölsaaten verbessert. Außerdem führen die Preissenkungen wegen des relativ niedrigen Stickstoffeinsatzes bei Hülsenfrüchten nur zu geringen Ertragsanpassungen. Bei den Preissenkungen und Milchquotenkürzungen des Szenario B zeigen die Modellergebnisse eine leicht rückläufige Rindfleischproduktion.

Um den Weltgetreidemarkt bereits mittelfristig deutlicher zu entlasten, wären selbst bei den stärkeren Preissenkungen des Szenario B zusätzliche Flächenstilllegungen erforderlich. Inwieweit über eine stärkere Verfütterung von Getreide zusätzliche Entlastungseffekte auf dem Weltmarkt zu erwarten sind, ist nur schwer abzuschätzen und hängt insbesondere davon ab, inwieweit die Preise der wichtigsten Substitute den Getreidepreisen folgen können.

4.1.2 Einkommenseffekte

Unter den Annahmen des Szenario A bleiben die Einkommen der Landwirtschaft im EG-Durchschnitt relativ stabil. Bei einer trendmäßigen Entwicklung der Abschreibungen, konstanten Subventionen und Produktionssteuern sowie einer trendmäßigen Verringerung des Arbeitseinsatzes würde die reale Nettowertschöpfung zu Faktorpreisen (NWS_F) je jährlicher Arbeitseinheit (AE) zwischen 1990 und 1996 um rd. 0,3 % p.a. sinken (Übersicht 6). Erhebliche Unterschiede bestehen jedoch zwischen den Mitgliedsländern. So entwickelt sich die reale NWS_F je AE in Spanien, den Niederlanden und Belgien positiv und bleibt in Deutschland und Dänemark nahezu unverändert. In den übrigen Ländern kommt es zu Einkommenseinbußen. Die günstige Entwicklung in Spanien ist zum einen auf die im EG-Vergleich überdurchschnittliche Verringerung des Arbeitseinsatzes zurückzuführen (Übersicht 4). Hinzu kommen überdurchschnittlich hohe positive Preis- und Mengeneffekte bei Gemüse sowie Mengeneffekte bei Schweinefleisch. In den Niederlanden spielen für die günstige Einkommensentwicklung positive Mengeneffekte bei Gemüse und Schweinefleisch eine Rolle, zum anderen sind die Niederlande wegen des geringen Wertschöpfungsanteils von Getreide von der Stabilisatorenregelung nur wenig negativ betroffen. In Deutschland, Italien, Belgien und Dänemark kann die Verringerung der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (BWS_M) durch die Verringerung des Arbeitseinsatzes ausgeglichen werden. In den übrigen Ländern sind relativ niedrige Rückgänge des Arbeitseinsatzes bei einem gleichzeitig starken Rückgang der BWS_M für die Einkommensverluste verantwortlich.

Bei den stärkeren Preissenkungen und den Milchquotenkürzungen des Szenario B kommt es gegenüber Szenario A in allen Ländern zu einer Verringerung der realen BWS_M (vgl. Übersicht 5 mit 4). Unterstellt man die gleichen Abschreibungen, Produktionssteuern, Subventionen und Verringerungen des Arbeitseinsatzes wie bei Szenario A, dann sinkt die reale NWS_F je AE zwischen 1990 und 1996 im EG-Durchschnitt mit rd. 3,2 % p.a. wesentlich stärker. Die Agrarsektoren der einzelnen Mitgliedsländer sind jedoch unterschiedlich von dem restriktiveren agrarpolitischen Szenario betroffen. In den Niederlanden haben die Getreidepreissenkungen nur geringe gesamtsektorale Einkommenswirkungen. Von der Milchquotenkürzung sowie den Milch- und Rindfleischpreissenkungen sind die Niederlande im EG-Vergleich nicht überdurchschnittlich betroffen. Der hohe Anteil der Veredlungs- und Gemüseproduktion an der Wertschöpfung hat dort auf gesamtsektoraler Ebene eine einkom-

Übersicht 4: Durchschnittliche jährliche Veränderung der realen BWS_M in den EG-Mitgliedstaaten zwischen 1990 und 1996 bei Szenario A (in %)

1990-96	D ¹⁾	F	I	E	P	NL	B	L	UK	IRL	DK	GR
AE	-2,8	-2,0	-3,3	-4,6	-2,8	-0,8	-2,1	-3,4	-1,7	-2,1	-3,4	-1,9
Reale BWS _M	-2,4	-4,3	-2,8	-0,1	-3,5	4,0	-0,7	-4,4	-2,2	-3,0	-2,5	-2,6
Reale BWS _M /AE	0,4	-2,4	0,5	4,7	-0,7	4,8	1,4	-1,0	-0,5	-0,9	1,0	-0,8

1) ohne die 5 neuen Bundesländer in D

Übersicht 5: Durchschnittliche jährliche Veränderung der realen BWS_M in den EG-Mitgliedstaaten zwischen 1990 und 1996 bei Szenario B (in %)

1990-96	D ¹⁾	F	I	E	P	NL	B	L	UK	IRL	DK	GR
AE	-2,8	-2,0	-3,3	-4,6	-2,8	-0,8	-2,1	-3,4	-1,7	-2,1	-3,4	-1,9
Reale BWS _M	-5,6	-7,8	-4,5	-1,5	-5,1	3,5	-2,2	-8,0	-5,1	-6,1	-5,3	-4,4
Reale BWS _M /AE	-2,9	-5,9	-1,3	3,3	-2,3	4,3	-0,1	-4,7	-3,4	-4,1	-1,9	-2,5

1) ohne die 5 neuen Bundesländer in D

Übersicht 6: Jährliche Veränderung der realen NWS_F je AE in den EG-Mitgliedstaaten und auf EG-12 Ebene bei Szenario A und Szenario B (in %)

	ex-post					Szenario A	Szenario B
	1986	1987	1988	1989	1990	D91/96	D91/96
D ¹⁾	13,5	-16,3	24,5	18,5	-14,3	-0,6	-5,1
F	-0,1	0,0	-4,7	11,5	2,9	-3,3	-7,9
I	-4,1	3,0	-3,9	6,6	-2,5	-1,9	-4,5
E	-5,1	24,1	19,5	-4,2	2,0	4,6	2,8
P	3,8	-3,4	-13,4	-5,3	-3,0	-1,8	-3,6
NL	8,3	-3,5	3,0	16,9	-6,3	4,8	4,1
B	-0,3	-8,0	6,8	20,1	-18,8	1,1	-1,0
L	5,2	-1,8	5,5	15,7	-8,5	-3,7	-8,9
UK	7,6	-1,6	-8,9	4,8	-4,9	-1,0	-4,8
IRL	-7,5	22,2	17,3	0,8	-17,0	-1,5	-5,1
DK	5,0	-18,8	0,3	31,9	8,1	-0,1	-4,3
GR	-1,2	1,2	11,1	8,7	1,6	-1,5	-3,2
E12 ¹⁾	-0,8	-1,6	3,4	9,4	-3,5	-0,3	-3,2

1) ohne die 5 neuen Bundesländer in D

mensstabilisierende Wirkung. Mittlere Einkommensrückgänge gegenüber Szenario A resultieren in den Mittelmeerländern. Auch in diesen Ländern haben die Milchquotenkürzungen sowie die Milch-, Rindfleisch- und Getreidepreissenkungen einen vergleichsweise geringen Einfluß. Jedoch machen sich hier die Preissenkungen bei Wein und Olivenöl bemerkbar. In Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Belgien, dem Vereinigten Königreich und Irland führen die starken Preissenkungen und die Milchquotenkürzungen zu hohen Einkommenseinbußen. Insbesondere in diesen Ländern wäre unter den Annahmen des Szenario B eine erhöhte Abwanderung von Arbeitskräften notwendig.

Der Einkommensvergleich zwischen Szenario A und B für das Projektionsjahr 1996 (Übersicht 7) zeigt, daß die stärkeren Preissenkungen zu einer Verringerung der NWS_F von rund 13 Mrd. Ecu für die EG-12 führen. Bezogen auf den Arbeitseinsatz von 1996 betragen bei Szenario B die gesamtsektoralen Einkommensrückgänge zwischen 1990 und 1996 rd. 14,4 Mrd. Ecu $[(11,3722-9,3795) \times 7,211]$. Der Umfang von Einkommensausgleichszahlungen wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit durch die Preissenkungen eine Entlastung bei den Marktordnungsausgaben erreicht werden kann. Allein die Exporterstattungen bei Getreide, Zucker, Rindfleisch und im Milchsektor sowie die Preisausgleichsbeihilfen bei Ölsaaten und Hülsenfrüchten bieten ein Einsparungspotential von rd. 11,4 Mrd. Ecu. Überschlägige Rechnungen auf der Basis des Haushaltsjahres 1989 ergeben, daß allein durch die Preissenkungen des Szenario B (bei Unterstellung eines konstanten Mengengerüsts und konstanter Weltmarktpreise) die Exporterstattungen bei Getreide um rd. 80 % (2,1 Mrd. Ecu), bei Zucker um rd. 29 % (0,4 Mrd. Ecu), bei Rindfleisch um rd. 37 % (0,5 Mrd. Ecu) und bei Milch um rd. 31 % (0,9 Mrd. Ecu) reduziert werden können. Zusammen mit den Einsparungen der Preisausgleichsbeihilfen bei Ölsaaten und Hülsenfrüchten (3,1 Mrd. Ecu) entspricht dies einem Entlastungseffekt von rd. 7 Mrd. Ecu. Somit könnte hiermit etwa die Hälfte der Einkommensrückgänge haushaltsneutral durch direkte Transfers ausgeglichen werden. Weitere Einsparungen bei den Exporterstattungen werden sich ergeben, wenn infolge der Preissenkungen und Milchquotenkürzung die Überschublage entspannt wird. Die Marktordnungsausgaben reagieren jedoch auch empfindlich auf Veränderungen der Weltmarktpreise und Wechselkurse. So könnte eine Erhöhung der Weltmarktpreise um 10 % für Getreide, Zucker, Rindfleisch und im Milchsektor den Entlastungseffekt um rd. 1,1 Mrd. Ecu verstärken. Schon aus diesem Grunde ist es für die Beurteilung der Szenarien von Bedeutung, inwieweit durch einen erfolgreichen GATT-Abschluß ein Ansteigen der Weltmarktpreise zu erwarten ist (siehe hierzu Abschnitt 4.2).

Übersicht 7: Einkommensvergleich zwischen Szenario A und Szenario B auf EG-12 Ebene¹⁾

	Szenario A		Szenario B
	1990	1996	1996
BWS_M (Mrd. Ecu)	117,8	103,0 ²⁾	90,0 ²⁾
NWS_M (Mrd. Ecu)	89,6	74,9 ²⁾	61,9 ²⁾
NWS_F (Mrd. Ecu)	97,4	80,6 ²⁾	67,6 ²⁾
AE (in 1000)	8568,1	7211,0	7211,0
NWS_F/AE (Ecu)	11372,2	11180,0 ²⁾	9379,5 ²⁾

1) ohne die 5 neuen Bundesländer in D
2) deflationiert mit der Veränderung des BIP-Preisindex (rd. 3,5% p.a.)

4.2 Internationaler Agrarhandel

Wie die geringfügigen Produktionsunterschiede zwischen den Szenarien A und B bereits vermuten lassen, wären die möglichen Effekte einer weltmarktorientierteren EG-Agrarpolitik ohne Liberalisierung in den übrigen Ländern eher moderat:

Erwartungsgemäß steigen die Weltmarktpreise für Getreide als Folge sinkender Exportüberschüsse der EG (vgl. Übersicht 8). Aufgrund des hohen Weltmarktanteils und einer relativ hohen Reduktion der Exporte, ist der Preisanstieg bei Gerste vergleichsweise hoch. Bei Milch liegt der Weltmarktpreisanstieg mit 18,2 Prozentpunkten weit über der durchschnittlichen Zuwachsrate. Gründe hierfür sind neben Preissenkungen zusätzliche Quotenkürzungen und der signifikante Anteil der EG am Weltmarkt mit Milchpulver und Butter. Hinzu kommt, daß bei Milch, im Gegensatz zu Getreide, die rückläufigen Exportmengen mittelfristig nicht von anderen Anbietern kompensiert werden können. Obwohl sich die Nettohandelsposition der EG bei Rindfleisch umkehrt (vgl. Übersicht 9), steigt der Weltmarktpreis hier wegen kleiner Mengeneffekte und vergleichsweise niedriger Preissenkungen nur geringfügig.⁴ Die globalen Mengeneffekte unilateraler Liberalisierungsmaßnahmen der EG sind jedoch marginal, denn die Mehrzahl der regionalen Agrarmärkte wäre nach wie vor vom Weltmarkt isoliert, so daß Weltmarktpreisveränderungen für Produzenten und Konsumenten unwirksam blieben. Nutznießer einer liberaleren EG-Agrarpolitik wären zweifellos die USA (vgl. Übersicht 9). Sie könnten ihre Position als wichtigster Weizenexporteur zurückgewinnen. Dabei würden sich Produktion und Nachfrage in den USA nur marginal verändern, während die wachsende Nachfrage nach US-Exporten wohl eher durch den Abbau der im Basisjahr extrem hohen Lagerbestände in den USA gesichert würde.

Im Vergleich zu einer unilateralen Liberalisierung der EG führt eine weitgehende Liberalisierung in allen OECD Ländern zu signifikanten Weltmarktpreisveränderungen (vgl. Übersicht 8). Per Saldo sinkt im Aggregat der OECD-Länder die landwirtschaftliche Produktion, wohingegen sie in den übrigen Ländern steigt. Die Angebotsmengen werden erwartungsgemäß vor allem in den Ländern mit hoher Ausgangsprotektion stark reduziert (Japan, EG, USA). Während der Wert landwirtschaftlicher Exporte der EG sinkt, können in den USA steigende Weltmarktpreise die teilweise rückläufigen Exportmengen überkompensieren. Länder, deren Produzenten einen relativ geringen Schutz genießen (Australien, Neuseeland), können ihren Exportanteil am Weltmarkt erhöhen und ihre landwirtschaftliche Handelsbilanz verbessern.

Bei einem multilateralen, auch die Entwicklungsländer betreffenden Protektionsabbau, könnten die Preissteigerungen geringer ausfallen. Da in vielen Entwicklungsländern die städtischen Konsumenten zu Lasten der Produzenten protegiert werden, hätte eine Liberalisierung dieser Märkte tendenziell steigende inländische Preise, eine sinkende Importnachfrage und aufgrund der relativen Besserstellung der Produzenten ein Wachstum der inländischen Produktion zur Folge.

5 Zusammenfassung

Für die europäische Landwirtschaft werden umfangreiche Agrarpreissenkungen die unvermeidliche Konsequenz einer erfolgreichen GATT-Runde sein. Eine multilaterale Liberalisierung der Agrarpolitiken wird die Weltmärkte für Agrarprodukte entlasten und somit tendenziell zu steigenden Weltmarktpreisen führen. Niedrigere inländische Agrarpreise bei gleichzeitig höheren Weltmarktpreisen werden die EG-Markt-

⁴ Für Hülsenfrüchte und Ölsaaten sollen hier aufgrund der noch lückenhaften Datengrundlage keine Ergebnisse vorgetragen werden.

Übersicht 8: Weltmarktpreisveränderungen beim Vergleich von Szenario A mit B und C (in %)

	A->B	A->OECD	A->ROW
	-----	-----	-----
Weizen	2,7	13,6	1,8
Gerste	4,1	16,2	10,4
Mais	1,3	11,5	9,6
Reis	0,6	4,5	-3,6
and. Getreide	1,6	12,2	3,6
Sojabohnen	3,2	4,0	3,0
Rindfleisch	1,1	4,9	2,1
Milch	18,2	46,6	30,7

Übersicht 9: Nettohandel ausgewählter Länder im Vergleich der Szenarien A, B und C (in Mio. t)

	EG	USA	AUS	ARG	JAP	BRA
<u>Getreide</u>						
A	32,92	70,47	13,49	10,89	-26,51	0,54
B	26,38	74,22	13,75	10,90	-26,31	0,55
C _{OECD}	27,38	62,79	14,00	12,11	-27,62	1,10
C _{ROW}	26,81	48,86	12,64	10,80	-28,22	0,12
<u>Sojabohnen</u>						
A	-12,93	17,49	0,00	1,53	-4,64	2,37
B	-12,31	17,00	0,00	1,53	-4,69	2,37
C _{OECD}	-11,49	16,92	0,00	1,55	-4,78	2,24
C _{ROW}	-11,47	16,78	0,00	2,19	-4,79	1,82
<u>Rindfleisch</u>						
A	0,06	-0,71	0,83	0,28	-0,29	0,21
B	-0,05	-0,64	0,84	0,28	-0,28	0,21
C _{OECD}	-0,01	-0,38	0,85	0,36	-0,63	0,27
C _{ROW}	-0,00	-0,08	0,81	1,11	-0,63	0,46

Übersicht 10: Veränderung der Export- bzw Importwerte (in %) beim Vergleich von Szenario A mit Szenario C_{OECD} und C_{ROW} für ausgewählte Länder¹⁾

	EG	USA	AUS	ARG	JAP ²⁾	BRA
A->C _{OECD}	-6,2	4,6	11,33	17,5	62,5	30,24
A->C _{ROW}	-23,8	-20,3	-1,8	95,23	56,1	55,55

1) Berücksichtigt wurden die Produkte: Getreide, Sojabohnen, Rindfleisch und Milch.

2) Im Fall Japans handelt es sich um Importwerte.

ordnungsausgaben deutlich reduzieren. Die eingesparten Haushaltsmittel könnten als direkte Transfers für einen teilweisen Ausgleich der preisbedingten Einkommensverluste der EG-Landwirtschaft genutzt und für strukturverbessernde Maßnahmen bereitgestellt werden. Insbesondere in den gegenwärtig stark geschützten Bereichen Mändruschfrüchte, Zucker, Rindfleisch und Milch würden die Preissenkungen ohne finanziellen Ausgleich zu deutlichen Einkommensrückgängen führen. EG-Agrarsektoren mit einem hohen Anteil der Veredlungsproduktion an der sektoralen Wertschöpfung wären wegen sinkender Futterkosten von einer Reform der EG-Agrarpolitik tendenziell weniger negativ betroffen.

Von einer globalen Liberalisierung werden insbesondere die großen Agrarexporteure aus der Gruppe der Entwicklungsländer (Argentinien und Brasilien) profitieren. Diese könnten ihre Deviseneinnahmen aus den Agrarexporten deutlich erhöhen. Von Agrarimporten stark abhängige Entwicklungsländer wären von einem höheren Weltmarktpreisniveau zumindest bei kurz- bis mittelfristiger Betrachtung negativ betroffen. Die traditionellen Agrarexporteure USA und Australien können bei einer Liberalisierung in den OECD-Ländern ihre Einnahmen aus den Agrarexporten erhöhen. Die Modellergebnisse deuten jedoch darauf hin, daß bei einer globalen Liberalisierung sinkende Weltmarktanteile dieser Länder nicht durch entsprechende Preissteigerungen kompensiert werden.

Literaturverzeichnis

- HENRICHSMEYER, W., SPEL-System: Concept and Overview. In: BAUER, S. und W. HENRICHSMEYER (Hrsg.), Agricultural Sector Modelling. Kiel 1989, S. 361f.
- SULLIVAN, J., WAINIO, J. und V.O. RONINGEN, A Database for Trade Liberalization Studies. ERS. USDA, Washington D.C. 1989.
- WOLF, W., Base Model (BM). In: BAUER, S. und W. HENRICHSMEYER (Hrsg.), Agricultural Sector Modelling. Kiel 1989, S. 365ff.
- WOLFGARTEN, H., Ein mittelfristiges Prognose- und Simulationsmodell für die Entwicklung von Produktion und Wertschöpfung in den Agrarsektoren der Europäischen Gemeinschaft. Dissertation. Bonn 1990.

BETRIEBSSTRUKTUREN

INTERNATIONAL VERGLEICHENDER ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG UND BESTIMMUNGSFAKTOREN DES AGRARSTRUKTURELLEN WANDELS

von

Heinrich HOCKMANN, Göttingen

1 Einleitung

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung erfolgt eine Veränderung der Zusammensetzung ökonomischer Aggregate. Die Ursachen dieser Umstrukturierungen sind erstens in den durch die divergierenden Einkommenselastizitäten bedingten Verschiebungen der Güternachfrage, zweitens in den unterschiedlichen Entwicklungen des Produktionsfaktorangebots und drittens in der Entwicklung und Adoption technischer Fortschritte zu sehen. Durch deren simultane Wirkungen werden Substitutions- und Reallokationsprozesse induziert, wobei im unterschiedlichen Ausmaß Friktionen zu beobachten sind (vgl. STREISSLER, 1982; ENKE et al. 1984).

Allgemein ist unter der Agrarstruktur die 'Gesamtheit der gesellschaftlichen und ökonomischen Grundlagen und Formen der Landbewirtschaftung' (DAMS, 1970) zu verstehen. Der Begriff 'Agrarstruktur' umfaßt damit sowohl das sozioökonomische und institutionelle Umfeld als auch die konkrete Ausgestaltung der produktionstechnischen Beziehungen in der Landwirtschaft.

In der vorliegenden Arbeit steht die zweite Komponente der Agrarstruktur im Vordergrund der Betrachtungen. Veränderungen der strukturellen Zusammensetzung des Agrarsektors werden dabei über Verschiebungen der Relationen wirtschaftlicher Aggregate erfaßt. Im einzelnen erfolgt die Operationalisierung der Entwicklung der Agrarstruktur mit Hilfe der Faktoreinsatzintensitäten des Bodens.¹

2 Zur theoretischen Fundierung der Ausprägung der Agrarstruktur

Zur theoretischen Fundierung der Änderung der Faktoreinsatz- und Produktionsaggregate wird auf die neoklassische Produktionstheorie zurückgegriffen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Produzenten sich zu einem Zeitpunkt einer durch den

¹ In der Analyse konnten 35 Länder berücksichtigt werden. Als Grundlage für die Auswahl der Länder diente eine nichtperiodisch erscheinende Veröffentlichung der FAO (1988). Die in dieser Statistik aufgeführten Daten wurden durch Daten aus weiteren FAO-Veröffentlichungen und durch Daten aus Hayami und Ruttan (1985) ergänzt. Auf eine explizite Diskussion der Datenbasis wird hier verzichtet. Eine ausführliche Darstellung der Datengrundlage findet sich in HOCKMANN (1991).

Stand der Technik determinierten Produktionsmöglichkeitenmenge gegenübersehen.² Weiterhin wird unterstellt, daß die Veränderungen der Agrarstruktur durch Verschiebungen der Preisrelationen der erzeugten Güter und der eingesetzten Produktionsfaktoren verursacht werden.

Unter der Annahme, daß die Agrarproduzenten versuchen, den größten monetären Nutzen aus ihren Produktionsaktivitäten zu ziehen, werden sie die Produkte und Produktionsfunktionen derart allozieren, daß der erzielte Gewinn maximal wird. Mit Hilfe von dualitätstheoretischen Erkenntnissen läßt sich eine Gewinnfunktion (π) definieren, die den maximalen Gewinn bei alternativen Preiskonstellationen und technologischen Möglichkeiten wiedergibt (vgl. VARIAN 1985).

$$(1) \quad \pi(p, w, t) \equiv \max_{y, x} \{ p'y - w'x : (y, x) \in S \}, \text{ mit}$$

p	Vektor der Preise der erzeugten Güter
y	Vektor der Menge der erzeugten Güter
w	Vektor der Preise der eingesetzten Produktionsfaktoren
x	Vektor der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren
t	Stand der Technik
S	Produktionsmöglichkeitenmenge

Den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren sowie die Mengen der produzierten Güter erhält man durch die Differentiation der Gewinnfunktion nach den Faktor- bzw. Produktpreisen. Diese als HOTELLING's - Lemma (HOTELLING, 1932) bekannten Beziehungen lauten im einzelnen:

$$(2) \quad \begin{aligned} \nabla_p \pi(p, w, t) &= y(p, w, t) \text{ und} \\ \nabla_w \pi(p, w, t) &= -x(p, w, t) \end{aligned}$$

Die Allokation der Produktionsfaktoren und der erzeugten Güter, d.h. die strukturelle Zusammensetzung der Agrarsektoren, ist damit durch den Stand der Technik sowie den herrschenden Preisen determiniert.³

Die Veränderungen der Allokation der Produktionsfaktoren resultieren aus Änderungen der Preise und aus Veränderungen des Standes der Technik. Analytisch erhält man die Faktoreinsatzänderungen, indem das totale Differential vom Gleichungssystem (2) gebildet wird:

$$(3) \quad dx = -\nabla_{wp} \pi dp - \nabla_{ww} \pi dw - \nabla_{wt} \pi dt$$

Die relative Änderung der produzierten Mengen bzw. der eingesetzten Faktoren ergibt sich dann als

² Für die im weiteren durchzuführende Optimierung ist zu unterstellen, daß die Menge der Produktionsmöglichkeiten konvex, von oben begrenzt und monoton in den Produktionsfaktoren und erzeugten Gütern ist. Vgl. hierzu CHAMBERS (1988), S. 252.

$$(4) \quad \frac{d \ln x}{dt} = E_{wp} \frac{d \ln p}{dt} + E_{ww} \frac{d \ln w}{dt} + \frac{\partial \ln \nabla_w \pi}{\partial t} \quad , \text{ mit}$$

E_{ww} Matrix, in der die relative Veränderung der Faktornachfrage auf grund von relativen Faktorpreisänderungen wiedergegeben ist

E_{wp} Matrix, in der die relative Veränderung der Faktornachfrage auf grund von Produktpreisänderungen wiedergegeben ist

Die Verschiebungen in der Allokation der Güter, d.h. die Veränderungen der strukturellen Zusammensetzungen der Agrarsektoren, resultieren aus den mit entsprechenden Elastizitätskennziffern gewichteten relativen Preisänderungen und aus den Einflüssen technischer Fortschritte auf die Produktivität der Faktoren.

3 Zielsetzung und Vorgehensweise

In der vorliegenden Arbeit wird das Ziel verfolgt, in Form eines internationalen Vergleichs Bestimmungsgründe für die zu beobachtende Veränderung der Zusammensetzung des landwirtschaftlichen Sektors im Zeitablauf zu analysieren. Auf eine Analyse der Effekte institutioneller Rahmenbedingungen, wie z.B. agrarpolitischen Maßnahmen, wird hier aus datentechnischen und methodischen Gründen verzichtet. Für diese Analyse der kurz- bis mittelfristigen Entwicklung der Agrarstrukturen werden die im Gleichungssystem (4) genannten Variablen ermittelt, und deren Einfluß auf die Anpassungen innerhalb der Agrarsektoren erläutert. Diese Analyse bezieht sich auf den Zeitraum von 1976-1985.

Ein Schwerpunkt dieser Ausführungen ist die Herausarbeitung des Einflusses der technischen Fortschritte und der Effekte der gesamten Preisänderungen auf die Entwicklung des Faktoreinsatzes. Auf die Darstellung der einzelnen Preiseffekte wird hier verzichtet. Diese Effekte sind für die ökonomische Kalkulation irrelevant, da nur einzelne Effekte und nicht die simultane Wirkung aller Preisveränderungen wiedergegeben werden. Daraus folgt, daß Einzelpreiseffekte keine Aussagekraft für die Beurteilung der strukturellen Entwicklungen aufweisen.

Weiterhin werden die Beziehungen zwischen den Veränderungen der Faktorpreisrelationen und der Wirkung der technischen Fortschritte vorgestellt. Hierbei wird auf die Beziehungen zwischen den Änderungen der Faktoreinsatzintensitäten des Bodens, den relativen Faktorpreisänderungen in Relation zum Bodenpreis und den Bias des technischen Fortschritts bezüglich des Bodens eingegangen.

Die Analyse der kurz- bis mittelfristigen Strukturentwicklungen basiert auf der Berechnung der erforderlichen Kennziffern mit Hilfe einer Modifikation der in (1) genannten Gewinnfunktion. Einige Produktionsfaktoren wurden wegen des Mangels an statischen Materials nicht als variable, sondern als fixe Faktoren berücksichtigt. Für

³ Auf die Erläuterung der kurz- und mittelfristigen Veränderungen der Produktionszweige und der partiellen Produktivitäten wird in Anbetracht der gebotenen Kürze des Referates verzichtet.

diese Faktoren wurden anstatt der Preise die Mengen als Argumente in der Gewinnfunktion verwendet.⁴ Als fix wurden der Arbeits-, Boden-, Vieh- und Kapitaleinsatz unterstellt.⁵ In der Schätzung der Gewinnfunktion wurden die Schattenpreise der fixen Faktoren ermittelt. Unter Rückgriff sich auf der Dualitätstheorie gründender Transformationen der Gewinnfunktion wurden die Schattenpreise verwendet, um die Entwicklung des Faktoreinsatzes und der Produktion in den untersuchten Ländern weitergehend zu analysieren.⁶

4 Die Entwicklung des Faktoreinsatzes in den untersuchten Ländern

Im vorliegenden Kapitel werden die Effekte vorgestellt, die von Preisänderungen und technischen Fortschritten auf die kurz- und mittelfristige Entwicklung des Faktoreinsatzes ausgehen. In der Analyse der Veränderung der Faktoreinsatzstruktur konzentrieren sich die Ausführungen auf die Darstellung der gesamten Preiseffekte und der Effekte technischer Fortschritte.

Die Preiseffekte und die Einflüsse der technischen Fortschritte werden anhand ihres normierten Beitrages zur Entwicklung der Faktoreinsatzstruktur vorgestellt. Die Normierung erfolgte, indem die im Gleichungssystem (4) genannten Effekte durch die relative Faktoreinsatzänderung dividiert wurden. Als Folge dieses Vorgehens addieren sich die einzelnen Beiträge zu Eins. Zur Interpretation der Ergebnisse ist darauf hinzuweisen, daß positive Vorzeichen eine der Faktoreinsatzveränderung gleichgerichtete Wirkung und negative Vorzeichen eine entgegengesetzte Wirkungsrichtung kennzeichnen. Aussagen über eine Abnahme bzw. eine Zunahme des Faktoreinsatzes lassen sich hieraus jedoch nicht herleiten.⁸

⁴ Die Schätzung der erforderlichen Kennziffern erfolgt mit Hilfe eines deterministischen 'frontier'-Ansatzes. Bei diesem Vorgehen wird davon ausgegangen, daß bei gegebenem Faktoreinsatz bzw. gegebenen Preisrelationen eine obere Schranke der Produktionsmöglichkeiten besteht, die durch die Produktionsaktivitäten nicht überschritten werden kann. Es besteht jedoch die Möglichkeit, daß die obere Schranke nicht erreicht wird (zur theoretischen Konzeption dieses Ansatzes vgl. Førsund et al., 1980). Unter der Gewinnmaximierungshypothese versuchen die Produzenten Produktionspunkte zu erreichen, die auf dem Rand der Produktionsmöglichkeiten liegen. Als Optimierungsvorschrift ergibt sich hieraus, daß die Summe der Abweichungen vom maximalen und realisierten Gewinn zu minimieren ist. In der Berechnung des maximalen Gewinns wurde auf eine translog-Approximation der Produktionsmöglichkeiten zurückgegriffen (vgl. HOCKMANN, 1991).

⁵ Als Produkte und variable Produktionsfaktoren wurde zwischen der pflanzlichen und tierischen Produktion sowie der Vorleistungen differenziert. Die erforderlichen Preise wurden in Form impliziter Preisindizes ermittelt, indem die für diese Aggregate in den Statistiken ausgewiesene Angaben in laufenden Preisen in Relation zu den Angaben in konstanten Preisen gesetzt wurden.

⁶ Zur Darstellung der erforderlichen Transformationen vgl. GRINGS (1990).

⁷ Für einige Länder wurden keine realitätsnahen Produktionsstrukturen ermittelt. Hierbei handelt es sich vor allem um Australien, Österreich, Belgien/Luxemburg, Kanada, und Italien. Da davon ausgegangen werden kann, daß zumindest die Richtung der Effekte richtig wiedergeben ist, werden die Länder auch weiterhin aufgeführt.

⁸ Die Veränderungen des Faktoreinsatzes werden unten in den Ausführungen zu den Intensitätsänderungen näher erläutert.

Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in der Übersicht 4.1 wiedergegeben. Die Ausführungen konzentrieren sich zunächst auf einige globale Charakteristika der Ergebnisse. Daran anschließend wird die Entwicklung für einige Länder erläutert, für die eine vom Trend abweichende Entwicklung ermittelt wurde.

Bezüglich der Preiseffekte ist zu erkennen, daß sie bei allen Produktionsfaktoren in der Regel eine der Faktoreinsatzänderung gleichgerichtete Wirkung hatten. Weiterhin ist zu beobachten, daß das Ausmaß der normierten Beiträge der Preisänderungen in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich ist. Die Ursachen der divergierenden Effekte sind in den unterschiedlichen Ausprägungen der Elastizitätskennziffern und den Veränderungen der Preisrelationen zu sehen. Bezüglich der Effekte der technischen Fortschritte auf die Faktoreinsatzänderung wurden in etwa zu gleichen Anteilen gleichgerichtete und entgegengesetzt gerichtete Effekte ermittelt, wobei wiederum deutliche Unterschiede in den Größenordnungen zu beobachten sind. Diese Divergenzen resultieren aus den länderspezifischen Wirkungen der technischen Fortschritte. Auf eine detaillierte Erläuterung der einzelnen Effekte wird hier verzichtet.⁹

Als weiteres Charakteristikum der Ergebnisse ist auf die Verhältnisse der Größenordnung der Preiseffekte und der Effekte der technischen Fortschritte hinzuweisen. Die normierten Preiseffekte weisen Werte auf, die im allgemeinen deutlich über Eins liegen. Dies deutet darauf hin, daß die Preisänderungen einen größeren Einfluß auf die Veränderungen der Produktionsfaktoreinsatzes besaßen als die technischen Fortschritte.

Den oben beschriebenen Charakteristiken entgegengesetzte Einflüsse der Preise und der technischen Fortschritte wurden vor allem für Mexiko ermittelt. Für alle Produktionsfaktoren waren die Effekte der technischer Fortschritte größer als die Preiseffekte, wobei mit Ausnahme des Vorleistungs- und Bodeneinsatzes eine den Preiseffekten entgegengesetzte Veränderung des Faktoreinsatzes zu beobachten war. Ähnliche Ergebnisse wurden für Kolumbien, Dänemark, Finnland, Frankreich, die BR Deutschland, Indonesien, die Niederlande, Pakistan, Großbritannien und Uruguay ermittelt. In diesen Ländern beschränken sich die einer Faktoreinsatzänderung entgegengesetzten Preiseffekte auf einzelne Produktionsfaktoren, so daß auch in diesen Ländern die Preiseffekte von größerer Bedeutung für die Entwicklung des Faktoreinsatzes waren.

In den folgenden Ausführungen werden die Beziehungen zwischen den Umstrukturierungen des Faktoreinsatzes, der Veränderung der Faktorpreisstrukturen und der Wirkung der technischen Fortschritte vorgestellt. Hier wird auf die Beziehungen zwischen den Änderungen der Faktoreinsatzintensitäten des Bodens, der relativen Faktorpreisänderungen in Relation zum Bodenpreis und den Bias des technischen Fortschritts bezüglich des Bodens eingegangen. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in der Übersicht 4.2 wiedergegeben.

Für die Veränderung der Vorleistungs-, Vieh und Kapitalintensität des Bodens wurde für die meisten Länder eine Zunahme ermittelt. Diese Entwicklungen resultieren aus den Abnahmen bzw. der nur geringen Zunahme des Bodeneinsatzes und der überproportionalen Zunahme der anderen Produktionsfaktoren. Für die Entwicklung der Arbeitsintensität des Bodens wurde vor allem für Länder mit hohem und mittlerem wirtschaftlichen Entwicklungsstand eine Abnahme der Intensität ausgewiesen. Zunahmen dieser Intensität wurden insbesondere für wirtschaftlich weniger entwickelte Länder ermittelt. Die Ursachen für die unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsintensität des Bodens ergeben sich vor allem aus der mit dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand verbundenen Entwicklung des Arbeitskräfteeinsatzes in der Landwirtschaft (vgl. HOCKMANN, 1991).

⁹ Vgl. auch die Ausführungen in HOCKMANN (1991).

Übersicht 4.1: Anteile aller Preise und des technischen Fortschritts an der Faktoreinsatzänderung

	Preiseffekte					techn. Fortschritts				
	Vorleistungen	Arbeit	Boden	Vieh	Kapital	Vorleistungen	ArbeitT	Boden	Vieh	Kapital
Argentinien	1.942	1.128	0.812	0.964	0.830	-0.942	-0.128	0.188	0.036	0.170
Australien	0.827	0.817	0.842	0.836	0.851	0.173	0.183	0.158	0.164	0.149
Österreich	2.296	3.526	-8.343	-0.815	0.295	-1.296	-2.526	9.343	1.815	0.705
Belgien/Luxemburg	0.819	0.604	1.076	0.766	0.861	0.181	0.396	-0.076	0.234	0.139
Kanada	1.267	1.279	1.176	4.529	1.040	-0.267	-0.279	-0.176	-3.529	-0.040
Kolumbien	1.750	2.168	0.214	1.987	-1.461	-0.750	-1.168	0.786	-0.987	2.461
Costa Rica	0.999	1.008	0.919	0.992	0.999	0.001	-0.008	0.081	0.008	0.001
Tschechoslowakei	0.468	0.746	0.967	1.266	1.167	0.532	0.254	0.033	-0.266	-0.167
Dänemark	6.466	2.498	0.378	2.370	-0.629	-5.466	-1.498	0.622	-1.370	1.629
Ecuador	1.033	0.866	1.056	0.942	0.932	-0.033	0.134	-0.056	0.058	0.068
Finnland	1.380	1.232	0.902	2.078	0.022	-0.380	-0.232	0.098	-1.078	0.978
Frankreich	1.464	1.501	-0.588	-9.373	1.116	-0.464	-0.501	1.588	10.373	-0.116
BR Deutschland	7.358	1.994	-0.828	0.358	0.738	-6.358	-0.994	1.828	0.642	0.262
Griechenland	1.005	0.992	1.645	1.006	0.977	-0.005	0.008	-0.645	-0.006	0.023
Ungarn	0.055	8.305	0.173	10.715	0.832	0.945	-7.305	0.827	-9.715	0.168
Indien	1.010	1.008	1.029	1.007	1.009	-0.010	-0.008	-0.029	-0.007	-0.009
Indonesien	1.312	0.577	1.007	1.094	0.863	-0.312	0.423	-0.007	-0.094	0.137
Irland	0.506	-0.290	0.680	0.875	0.717	0.494	1.290	0.320	0.125	0.283
Israel	1.037	0.960	1.376	1.126	1.007	-0.037	0.040	-0.376	-0.126	-0.007
Italien	1.234	1.193	1.303	1.127	1.250	-0.234	-0.193	-0.303	-0.127	-0.250
Japan	1.155	1.345	1.432	0.956	0.945	-0.155	-0.345	-0.432	0.044	0.055
Südkorea	1.191	0.973	1.285	1.079	1.221	-0.191	0.027	-0.285	-0.079	-0.221
Mexiko	0.242	-1.188	0.218	-15.362	-19.118	0.758	2.188	0.782	16.362	20.118
Niederlande	0.744	0.809	-0.101	0.315	0.396	0.256	0.191	1.101	0.685	0.604
Neuseeland	0.627	119.762	0.750	0.676	0.689	0.373	-118.762	0.250	0.324	0.311
Norwegen	0.690	0.946	4.425	0.774	0.689	0.310	0.054	-3.425	0.226	0.311
Pakistan	0.758	0.137	3.069	0.983	-0.403	0.242	0.863	-2.069	0.017	1.403
Portugal	-1.599	-2.179	-0.271	1.165	0.680	2.599	3.179	1.271	-0.165	0.320
Schweden	0.680	0.895	0.590	2.334	2.141	0.320	0.105	0.410	-1.334	-1.141
Syrien	1.017	1.024	1.008	1.004	1.022	-0.017	-0.024	-0.008	-0.004	-0.022
Tanzania	0.750	16.655	0.523	0.556	1.032	0.250	-15.655	0.477	0.444	-0.032
Thailand	0.997	1.002	1.076	0.997	0.996	0.003	-0.002	-0.076	0.003	0.004
Türkei	0.904	4.335	0.864	0.858	0.887	0.096	-3.335	0.136	0.142	0.113
Großbritannien	3.256	1.750	-1.854	1.677	-0.459	-2.256	-0.750	2.854	-0.677	1.459
Uruguay	0.843	8.710	-0.121	0.942	0.823	0.157	-7.710	1.121	0.058	0.177
entgegengesetzte Preiseffekte (Anteile)					φ 0.105	0.028	0.085	0.200	0.085	0.114
Fortschritts- größer als Preiseffekte (zusätzlich zu oben) (Anteile)					φ 0.045	0.028	0.028	0.085	0.056	0.028
Quelle: eigene Berechnungen										

Übersicht 4.2: Intensitätsänderungen, relative Faktorpreisänderungen und Bias des technischen Fortschritts

	Intensitätsänderung				Faktorpreise/Bodenpreise				Bias des technischen Fortschritts			
	Vorleistungen	Arbeit	Vieh	Kapital	Vorleistungen	Arbeit	Vieh	Kapital	Vorleistungen	Arbeit	Vieh	Kapital
Argentinien	-0.365	-1.409	-3.286	1.830	4.592	34.240	39.634	-20.124	0.844	0.687	0.166	0.537
Australien	5.692	-1.514	-4.234	2.893	-174.508	-259.207	117.467	-20.064	34.280	55.170	-24.072	4.348
Österreich	1.043	-2.749	1.354	2.981	0.408	3.881	-1.140	-2.582	-0.834	1.727	-0.287	-0.929
Belgien/Luxemburg	1.916	-3.067	2.222	5.543	-4.491	-4.940	-19.256	-73.187	0.428	2.959	8.247	10.948
Kanada	1.881	-3.998	-1.784	2.020	23.998	106.421	22.349	5.278	3.792	21.364	5.020	2.272
Kolumbien	3.417	-1.513	-0.768	1.068	6.112	11.648	20.999	1.114	1.166	2.501	7.447	0.819
Costa Rica	-2.474	-1.478	-3.578	4.284	-14.704	-34.907	-14.153	-34.010	0.610	0.487	0.670	0.636
Tschechoslowakei	5.203	-4.186	1.760	-0.482	-5.181	-0.324	-0.704	-2.763	0.993	-2.675	1.017	0.714
Dänemark	1.745	-3.850	0.528	2.305	4.245	6.348	-2.841	2.512	0.883	1.754	-3.719	0.420
Ecuador	3.743	-0.723	1.839	1.763	2.447	8.634	8.033	10.304	0.177	0.296	0.384	0.455
Finnland	0.504	-3.585	-0.916	3.523	0.088	7.926	-2.655	-1.074	0.570	0.984	0.393	0.463
Frankreich	3.144	-3.530	0.357	3.297	3.084	25.723	1.912	-16.349	-0.422	7.131	0.651	-3.238
BR Deutschland	1.335	-4.891	1.660	3.845	1.233	-8.191	-1.293	0.249	-2.714	-7.777	4.550	-4.834
Griechenland	3.768	-1.351	-0.966	5.409	4.423	4.429	-26.199	4.532	0.841	0.812	0.646	0.785
Ungarn	5.228	-4.760	2.880	1.012	-3.530	9.933	-3.729	-13.535	-0.608	0.669	-0.354	-0.401
Indien	3.552	0.952	1.021	12.000	26.804	23.680	45.498	-51.878	0.528	0.487	0.614	-0.203
Indonesien	5.371	1.076	7.221	-1.341	-27.363	4.968	-13.718	-5.024	4.109	1.411	-1.584	1.248
Irland	5.185	-1.490	-0.209	3.505	2.743	2.872	-10.767	0.019	-0.687	0.041	0.401	-3.072
Israel	2.209	-2.070	1.526	2.498	3.678	2.866	-5.921	-28.797	0.823	0.798	-0.193	0.576
Italien	4.463	-4.681	1.686	4.216	-98.406	-458.908	-131.855	-416.910	-24.883	-83.829	-32.166	-90.134
Japan	2.325	-4.559	4.261	1.397	-1.764	6.182	-4.802	-3.314	0.688	0.725	0.594	0.602
Südkorea	15.636	-0.568	5.704	35.172	-27.442	-31.405	-42.552	-61.112	-5.934	-7.375	-7.643	-11.848
Mexiko	2.792	0.153	1.227	1.288	-0.133	-1.039	1.561	1.473	-0.250	0.964	1.112	1.003
Niederlande	3.320	-2.625	3.397	2.540	-3.608	20.396	-1.687	-4.821	-0.640	-7.130	1.819	2.204
Neuseeland	5.864	-2.242	-1.220	0.252	-36.634	-8.352	5.747	-6.732	19.992	5.459	-3.821	-4.524
Norwegen	-0.950	-4.916	0.471	2.828	13.035	34.869	15.532	7.748	-0.517	-1.659	3.259	2.213
Pakistan	6.703	2.365	2.649	7.718	-5.009	-2.849	-0.446	-2.209	-1.088	0.115	-1.843	0.428
Portugal	13.029	-1.601	6.006	8.479	-0.631	7.034	-85.102	-8.516	-3.191	8.252	-16.201	-1.091
Schweden	7.749	-2.722	0.776	2.631	-0.257	8.727	4.057	4.059	-0.214	-2.043	0.406	0.345
Syrien	8.342	2.883	4.564	8.845	-8.223	-57.433	-27.912	-24.368	0.031	-1.215	-0.071	-0.448
Tanzania	6.682	3.317	0.450	1.402	10.145	21.829	28.764	21.544	-1.837	-1.019	0.518	-2.537
Thailand	-2.207	0.076	-0.071	10.151	23.346	-56.902	3.745	-32.104	0.585	0.499	0.640	0.778
Türkei	4.037	-0.387	1.083	7.964	-4.123	1.229	-6.676	-14.731	-1.315	-0.276	-0.710	0.990
Großbritannien	0.557	-2.910	-1.983	2.148	1.895	2.890	2.698	-0.390	0.462	0.168	-0.097	0.138
Uruguay	7.385	-0.719	0.364	2.741	-9.269	-0.186	21.483	-49.772	0.279	0.650	-2.648	9.655
Intensitätsänderung entspricht der Preisänderung (Anteile):					0.54	0.66	0.66	0.63	φ 0.62			
Intensitätsänderung entspricht dem Bias (Anteile):					0.51	0.37	0.40	0.60	φ 0.47			
Bias entspricht der Preisänderung (Anteile):					0.37	0.37	0.37	0.48	φ 0.40			

Quelle: eigene Berechnungen

In der zweiten Kolumne der Übersicht 4.2 sind die prozentualen Veränderungen der Schattenpreise der Produktionsfaktoren in Relation zur Veränderung des Schattenpreises des Bodens wiedergegeben. Ein positives Vorzeichen bedeutet, daß sich der Schattenpreis dieses Produktionsfaktors im Vergleich zum Bodenpreis überproportional erhöht hat. Ceteris paribus wird aufgrund dieser Reaktion ein Sinken der entsprechenden Intensität induziert. Haben sich die Preisrelationen dagegen zuungunsten des Bodens verschoben, so ist dagegen ein Anstieg der entsprechenden Intensitätskennziffer zu erwarten. Mit Hilfe dieser Überlegungen lassen sich die in der Übersicht 4.1 genannten aggregierten Preiseffekte näher untersuchen.

Die Übersicht zeigt, daß in ca. 60% der Fälle die Wirkungen der relativen Faktorpreisveränderungen sich in einer entsprechenden Veränderung der Intensitätskennziffern widerspiegeln. Dieses Ergebnis verdeutlicht die Bedeutung der Eigenpreisveränderungen für Faktoreinsatzveränderungen, zeigt aber auch, daß diese nicht ausreichend sind, um die Faktoreinsatzänderungen zu erfassen. Zusätzlich sind die Kreuzpreiseffekte, die hiermit verbundenen technologischen Restriktionen und die Effekte technischer Fortschritte auf die Anpassungen des Faktoreinsatzes zu berücksichtigen.

Zu den Preisveränderungen ist weiterhin festzuhalten, daß für die Preisrelation von Kapital und Boden überwiegend Veränderungen zugunsten des Kapitaleinsatzes zu beobachten, sind während für Arbeit und Boden eher eine Verschiebung der Preisverhältnisse zugunsten der Arbeit zu beobachten ist. Für die Preisrelationen des Vorleistungs- und Bodeneinsatzes sowie des Vieh- und Bodeneinsatzes wurden in etwa zu gleichen Teilen Faktorpreisveränderungen zugunsten und zuungunsten des Bodens ermittelt. Diese Veränderung der Faktorpreisrelationen spiegelt die Tatsache wider, daß im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung Kapital relativ billiger wird, während sich Arbeit stark verteuert.

In der letzten Kolumne der Übersicht 4.2 ist der Bias des technischen Fortschritts zwischen Boden und den anderen Produktionsfaktoren wiedergegeben. Bodensparende technische Fortschritte sind durch ein positives und bodenverbrauchende technische Fortschritte durch ein negatives Vorzeichen charakterisiert. Liegen bodensparende technische Fortschritte vor, so war der Anstieg der partiellen Grenzproduktivität des Bodens geringer als die der anderen Produktionsfaktoren. Aus den Ergebnissen ist zu erkennen, daß die technischen Fortschritte überwiegend eine bodensparende Wirkung hatten. Lediglich im Vergleich zu den Vorleistungen wurden im stärkerem Umfang auch bodenverbrauchende technische Fortschritte ausgewiesen.

Aufgrund der veränderten Verhältnisse der Grenzproduktivitäten führt ein bodensparender technischer Fortschritt zu einem relativen Rückgang des Bodeneinsatzes im Vergleich zu dem Einsatz der anderen Produktionsfaktoren. Hieraus folgt, daß ein bodensparender technischer Fortschritt ceteris paribus eine Erhöhung der entsprechenden Faktoreinsatzintensität des Bodens induziert. Vergleicht man die Wirkung der technischen Fortschritte mit der Veränderung der Intensitätskennziffern, so ergibt sich, daß die technischen Fortschritte in etwa der Hälfte der Fälle in eine der Intensitätsentwicklung entgegengesetzte Richtung wirkten. Die größten Differenzen waren hinsichtlich der Wirkung der technischen Fortschritte auf den Arbeits- und den Vieheinsatz zu beobachten. Die relativ geringe Übereinstimmung der Wirkung der technischen Fortschritte und der Veränderung der Intensitätskennziffern und damit des Faktoreinsatzes steht im Einklang mit den Ergebnissen, die mit Hilfe der Übersicht 4.1 hergeleitet wurden. Hierzu wurde dargelegt, daß die technischen Fortschritte im Vergleich zu den Preiseffekten für die Faktoreinsatzentwicklung von untergeordneter Bedeutung sind, und daß in der Regel eine entgegengesetzte Wirkung der technischen Fortschritte und der aggregierten Preiseffekte zu beobachten ist.

Die Übersicht 4.2 läßt sich weiterhin dazu heranziehen, um die Beziehungen zwischen den technischen Fortschritten und den Faktoreinsatzänderungen zu analysieren. Im Zusammenhang mit dieser Analyse ist wiederum auf die Theorie der induzierten In-

novationen' von HAYAMI und RUTTAN (1985) hinzuweisen. Im Rahmen dieser Theorie wird argumentiert, daß durch die relative Verteuerung von Produktionsfaktoren ein nachfragebedingter Bias des technischen Fortschritts induziert wird und dieser die Entwicklung und Einführung der technischen Fortschritte bestimmt. Damit werden die mit der Verteuerung des Faktoreinsatzes einhergehenden Substitutionsprozesse durch die Wirkung der technischen Fortschritte verstärkt. Eine Implikation dieser Theorie besteht darin, daß die Wirkung der Preisrelationen und die Wirkung der technischen Fortschritte die gleiche Wirkungsrichtung aufweisen.

Diese Implikation läßt sich mit Hilfe des Schaubildes 4.2 durch einen Vergleich der Vorzeichen der Werte in der zweiten und dritten Kolonne überprüfen.¹⁰ Unter Gültigkeit dieser Theorie müßte die relative Verteuerung eines Produktionsfaktors im Vergleich zum Boden - und damit ein positives Vorzeichen der entsprechenden Preisrelation - ihren Niederschlag in einem bodenverbrauchenden technischen Fortschritt, d.h. in einem negativen Bias des technischen Fortschritts finden.

Aus einem Vergleich der ausgewiesenen Werte wird deutlich, daß nur in etwa 40% der Fälle eine gleichgerichtete Veränderung der Effekte der technischen Fortschritte und der Preisrelationen zu beobachten ist. Damit konnte die oben genannte Implikation der 'Theorie der induzierten Innovationen' nicht generell für die kurz- und mittelfristige Entwicklung der Agrarstrukturen bestätigt werden. Zwar ist nicht auszuschließen, daß die Preiseffekte die Adoption eines technischen Fortschritts mit einem entsprechenden Bias induzieren, die Beschränkung auf die Nachfragefaktoren ist jedoch nicht hinreichend, um kurz- bis mittelfristig die Adoption von technischen Fortschritten zu erklären.¹¹

5 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In dieser Arbeit wurde ein Vergleich der Veränderung der Agrarstrukturen in verschiedenen Ländern durchgeführt. Zur Operationalisierung der Agrarstruktur wurde auf die Faktoreinsatzintensitäten des Bodens zurückgegriffen.

Die Betrachtung der Bestimmungsgründe für den agrarstrukturellen Wandel zwischen 1976 und 1985 wurde unter Abstraktion von den institutionellen Rahmenbedingungen mit Hilfe der neoklassischen Produktionstheorie durchgeführt. Unter Verwendung der gewonnenen Resultate wurden zunächst der Einfluß der Änderungen aller Preise und der Einfluß technischer Fortschritte auf die Entwicklung des Faktoreinsatzes dargestellt. Die Ergebnisse zeigen, daß in den meisten Ländern die Preiseffekte von größerer Bedeutung für die Entwicklung des Faktoreinsatzes waren. Weiter kann festgehalten werden, daß der Einfluß der Preisänderungen und der Einfluß der technischen Fortschritte in der Regel in die entgegengesetzte Richtung wirkten.

Im weiteren wurden die qualitativen Beziehungen zwischen den Änderungen der Faktoreinsatzintensitäten, den Veränderungen der entsprechenden Preisrelationen und den Effekten technischer Fortschritte auf die Faktoreinsatzänderung diskutiert. Es wurde gezeigt, daß in etwa der Hälfte der Fälle die durch die Eigenpreiseffekte induzierten Anpassungen von weiteren Effekten kompensiert werden. Dieses Ergebnis ist auf die mit den Kreuzpreiseffekten verbundenen technologischen Komplementari-

¹⁰ Es kann wiederum nur eine Überprüfung der 'Theorie der induzierten Innovationen' bezüglich der Adoption von technischen Fortschritten erfolgen. Auf eine Analyse der Entwicklung von Innovationen wird hier verzichtet.

¹¹ Auf die Bedeutung weiterer Faktoren weisen HAYAMI und RUTTAN (1985, S. 89) explizit hin. Sie nehmen jedoch keine Modifikation ihrer Theorie zur Berücksichtigung des Einflusses dieser Faktoren vor.

täten und auf die technischen Fortschritte zurückzuführen. Dabei ist davon auszugehen, daß den technischen Fortschritten nur eine geringe Bedeutung zukam.

Abschließend wurden die Beziehungen zwischen den technischen Fortschritten und der Änderung der Preisrelationen diskutiert. Die Implikation der 'Theorie der induzierten Innovationen', daß die Veränderung der Preisrelationen einen entsprechenden Bias des technischen Fortschritts induziert, konnte nicht bestätigt werden.

Im Rahmen der hier durchgeführten Analyse wurde unterstellt, daß die Preise für die einzelnen Produzenten ein Datum sind. Diese Annahme kann als gerechtfertigt für den Fall angesehen werden, daß nur einzelne Produzenten betrachtet bzw. die Nachfrage des betrachteten Sektors im Vergleich zur Nachfrage anderer Sektoren gering ist. Diese Voraussetzungen sind in der hier durchgeführten Analyse nur bedingt gegeben, da einige Produktionsfaktoren intersektoral austauschbar, sind während bei anderen eine exklusive Nachfrage der Landwirte zu beobachten ist. Damit ist davon auszugehen, daß die Preisbildung für landwirtschaftliche Produktionsfaktoren zumindest teilweise als endogener Prozeß zu betrachten ist, der aus dem Zusammenspiel der Angebots- und Nachfragebedingungen auf den jeweiligen Märkten resultiert.

Für eine weitergehende Analyse der agrarstrukturellen Anpassungsprozesse sind einerseits die Bestimmungsfaktoren der Zusammensetzung der Nachfrageseite und der Angebotsseite zu untersuchen. Andererseits ist zu klären, welche Auswirkungen aus den institutionellen Rahmenbedingungen resultieren, unter denen die Akteure auf den Märkten auftreten. Gleichzeitig sind in diesem Zusammenhang Fragen nach der Aufnahme von Aktivitäten zur Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen zu klären. Weiterhin ist zu analysieren, wie die durch die geänderten Rahmenbedingungen induzierten ökonomischen Signale von den Wirtschaftsobjekten aufgenommen werden, und welche ökonomischen Aktivitäten aus den hierdurch induzierten Entscheidungsprozeß auf die Märkte der Produktionsfaktoren resultieren.

Weitere Aspekte, die es im Rahmen einer tiefergehenden Analyse der agrarstrukturellen Anpassungsprozesse zu analysieren gilt, betreffen die Ursachen der technischer Fortschritte. In diesem Zusammenhang sind Fragen nach den Bestimmungsgründen sowohl der Adoption als auch bezüglich der Entwicklung technischer Fortschritte zu klären. Dabei ist davon auszugehen, daß monokausale Erklärungsmuster, wie sie durch die 'Theorie der induzierten Innovationen' von HAYAMI und RUTTAN (1985) zur Verfügung gestellt werden, nur einen geringen Beitrag zur Klärung dieser Fragestellungen leisten können. Wie vor allem Untersuchungen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich zeigen, sind die entwickelten und in den Wirtschaftsprozess implementierten Innovationen das Ergebnis einer Vielzahl von Bestimmungsgründen (vgl. DOSI, 1989; COHEN und LEVIN, 1989).

Seitens der Entwicklung von Innovationen sind hier die durch die Produktionstechnologie gegebenen technologischen Möglichkeiten zur Entwicklung von Innovationen, die Ausgestaltung von institutionellen Rahmenbedingungen zur exklusiven Nutzung von Innovationen und die Bedingungen auf den dem innovativen Unternehmen nachgelagerten und vorgelagerten Märkten zu nennen (vgl. DOSI, 1989; COHEN und LEVIN, 1989). Weiterhin sind Fragen bezüglich der Adoption von technischen Neuerungen zu untersuchen. Hier sind Effekte zu diskutieren, die aus der Risikoeinstellung der Landwirte, dem Informationsfluß, den Finanzierungsmöglichkeiten, dem Einfluß institutioneller Rahmenbedingungen u.a.m. resultieren.

6 Literaturverzeichnis

- COHEN, W.M. und LEVIN, R.C., Innovation and Market Structure. In: SCHMALENSEE, R. und WILLIG, R.D. (Eds.), Handbook of Industrial Organization II. Amsterdam 1989. S. 1060-1107.
- CHAMBERS, R.G., Applied Production Analysis. Cambridge et al. 1988.
- DAMS, T., Agrarstruktur. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover 1970.
- DOSI, G., Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation. "Journal of Economic Literature", Vol. 26 (1989), S. 1120-1171.
- ENKE, H., GESCHWENDTNER, H., KÖRBER-WEIK M., und LINDNER, H., Struktur, Konjunktur und Wirtschaftswachstum. Eine Bestandsaufnahme übergreifender Ansätze. Tübingen 1984.
- FAO, Economic Accounts for Agriculture 1976-1885. Rome 1988.
- FØRSUND, F.R., LOVELL, C.A.K. und SCHMIDT, P., A Survey of Frontier Production Functions and of their Relationship to Efficiency Measurement. "Journal of Econometrics", Vol. 13 (1980), S. 5-25.
- GRINGS, M., The Comparativ Statistics of Joint Production with Quantitativ Restrictions and Normal Inputs. Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Diskussionsbeitrag 9003. Göttingen 1990.
- HANAU, A. und Rustemeyer, F.C., Der Produktivitätsbegriff - Definition, Messung und Anwendung. "Agrarwirtschaft", Jg. 14 (1965), S. 3-11.
- HAYAMI, Y. und RUTTAN, V.W., Agricultural Development. Baltimore und London 1985.
- HENRICHSMEYER, W., Agrarwirtschaft: Räumliche Verteilung. In: Handbuch der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 1 (1977), S. 169-185.
- HENRICHSMEYER, W., GANS, O. und EVERS, F., Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Stuttgart 1983.
- HOCKMANN, H., Dimension und Bestimmungsgründe des Wachstums von Produktion und Produktivität in der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern: Ein internationaler Vergleich. Kiel 1992.
- HOTELLING, H., Edgeworth's Taxation Paradox and the Nature of Demand and Supply Functions. "Journal of Political Economy", Vol. 40 (1932), S. 577-616.
- SCHMITT, G., Is Structural Change Really a Source of Economic Growth? The Case of Agriculture. "Journal of Institutional and Theoretical Economics", Vol. 146 (1990), S. 470-499.
- STREISSLER, E., Theorie der Wirtschaftsstruktur (Was ist Gegenstand der Strukturberichterstattung?). In: GAHLEN, B. (Hrsg.), Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute. Tübingen 1982. S. 1-27.
- VARIAN, H. P., Mikroökonomie. (deutsche Übersetzung). München 1985.

AGRARREFORM IM SÜDLICHEN AFRIKA - DAS BEISPIEL ZIMBABWE

von

Peter von BLANCKENBURG, Berlin

1 Einleitung: Erfahrungen mit Agrarreformen

Auf der 17. Jahrestagung (1973) dieser Gesellschaft hat Theodor BERGMANN ein Grundsatzreferat zur Agrarreform und ihren Funktionen im Entwicklungsprozess gehalten. Er hat einleitend davon gesprochen, daß das Interesse der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler der Landwirtschaft zwischen zwei Polen schwanke: der Beschäftigung mit dem technischen Fortschritt und dessen ökonomischen Beziehungen als dem einen und den strukturellen, politischen und sozialen Hemmungen einer erhöhten Agrarproduktion als dem anderen Pol. Vielleicht, so hat BERGMANN unter dem Eindruck der lebhaften Diskussion über Agrarreform um 1970 gefolgert, werde sich die Ökonomie nach einer Phase intensiver quantitativer Arbeit wieder den qualitativen Fragestellungen politischer Ökonomie zuwenden.

Diese Erwartung BERGMANNs hat sich nicht erfüllt. Was einen herausragenden Gegenstand der politökonomischen und Institutionen-Diskussion, die Agrarreform, betrifft, so hat das politische und wissenschaftliche Interesse seit den frühen siebziger Jahren eindeutig abgenommen. Zumindest gilt diese Aussage für den Kernbestandteil der Agrarreform, die Bodenbesitzreform. Diese Interessenminderung hat wohl auch zu einem neuerdings zu beobachtenden Bedeutungswandel beigetragen: Agrarreform wird heute mehr als früher als Reform der Agrarpolitik verstanden.

Bodenbesitzreformen haben nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges das Gesicht der Landwirtschaft im östlichen Teil Europas, beginnend am Eisernen Vorhang in der Mitte Deutschlands, grundlegend verändert. In den Entwicklungsländern sind solche Agrarreformen vor allem in den sechziger Jahren, vielfach nach dem Ende der Kolonialherrschaft, durchgeführt worden. Besonders in Lateinamerika und in Asien bestand politischer und sozialer Anlaß dazu, da in vielen Ländern die Bodenbesitzverteilung sehr ungleich war und die vorherrschenden Pachtformen den den Boden bewirtschaftenden Pächtern sehr wenig wirtschaftlichen Spielraum ließen. In Lateinamerika sind die Reformansätze infolge zu geringen Interesses der Regierungen und unter dem Einfluß der politisch mächtigen Latifundienbesitzer meistens nicht vorangekommen. In Asien hingegen sind viele Reformen durchgeführt worden. Jedoch haben sie eher hinsichtlich der Pachtverhältnisse als der Eigentumsverteilung zu größeren strukturellen Veränderungen geführt. In Afrika ist infolge der Besonderheiten der Agrarverfassung, über die gleich zu reden sein wird, die Agrarreform von geringerer Bedeutung (s. die Überblicke bei BERGMANN, 1974; VON BLANCKENBURG, 1974; BINSWANGER und ELGIN, 1990).

Bevor ich auf die Situation und die Aufgaben in Afrika und vor allem in Zimbabwe eingehe, einige Bemerkungen über die Ziele von Agrarreformen. Im allgemeinen werden drei Zielbereiche genannt: politische, soziale und wirtschaftliche. Sie haben von Fall zu Fall unterschiedliche Priorität und werden - das gilt besonders für die politischen Ziele - von den Politikern nicht immer offen deklariert. Politische Ziele können die Verringerung oder Ausschaltung des Einflusses von Großgrundbesitzern und

damit eine Änderung der bestehenden politischen Machtverhältnisse, die Demokratisierung der Gesellschaft, die Befreiung unterdrückter Kleinbauern oder eine Verringerung des Unruhepotentials in der Landbevölkerung sein. Vorherrschende soziale Ziele sind eine größere Gleichheit im Zugang zu den Landressourcen und im Einkommen, verbesserte Lebenschancen für Kleinbauern und Landarbeiter, erhöhte Beschäftigung auf dem Lande. Zu den wirtschaftlichen Zielen rechnen eine bessere Ausnutzung des agrarischen Produktionspotentials und damit eine Vergrößerung der Agrarproduktion und eine verbesserte Produktivität der Landwirtschaft, Marktintegration der Produzenten und Einkommenserhöhungen (s. hierzu besonders KUHLEN, 1982; BERGMANN, 1974).

Ein vierter Zielbereich fehlt in den meisten der bisherigen Aufzählungen: Sicherung der Nachhaltigkeit der Bodenbewirtschaftung. In vielen Entwicklungsländern haben Zerstörung der Vegetation und Bodenerosion ein alarmierendes Ausmaß angenommen. Das liegt einmal an der sich unaufhaltsam verengenden land-man ratio und der Armut der Landbewohner. Das Phänomen hängt aber auch mit einem, vor allem in Afrika bedeutsamen Agrarverfassungsmerkmal zusammen: dem weit verbreiteten Gemeineigentum an Land. In Gebieten mit stark wachsender Bevölkerung und zunehmender Marktintegration der kleinbäuerlichen Landwirtschaft stellt sich die Aufgabe, über Eingriffe in das Bodenrecht den stattfindenden Raubbau am Boden zu verringern.

Wenn es um die Agrarreform in Entwicklungsländern stiller geworden ist, dann hängt das auch mit einer veränderten Bewertung der genannten Ziele und mit einer Ernüchterung hinsichtlich der Zielerreichungsmöglichkeiten zusammen. Das unter den sozialen Zielen vornan stehende Gleichheitspostulat, das in den sechziger und den beginnenden siebziger Jahren hoch bewertet wurde und das man mit Umverteilungen durchzusetzen hoffte, hat viel von seiner Faszination verloren. Andere Ziele, vor allem das der wirtschaftlichen Entwicklung, haben demgegenüber höhere Priorität gewonnen.

Dazu eine Episode: In meinem Korreferat zu dem oben erwähnten BERGMANNschen Agrarreform-Vortrag von 1973 hatte ich mir Gedanken über den Zusammenhang von Agrarreform und wirtschaftlicher Entwicklung gemacht (VON BLANCKENBÜRG, 1974). Ich hatte dabei nach den Anforderungen gefragt, die an die Agrarverfassung im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung zu stellen sind. Ich habe kürzlich zur Vorbereitung dieses Referats aus der Bibliothek meines Instituts den Tagungsband der GEWISOLA-Tagung von 1973 zur Hand genommen. Da hat ein kritischer Student neben verschiedenen anderen Marginalien zu meiner eben erwähnten Überlegung vermerkt: "Wirtschaftliche Entwicklung ist kein Selbstzweck! Entfaltung der Produktivkräfte setzt einen politischen Prozeß der Umverteilung von Besitz und Macht voraus."

In den sechziger und siebziger Jahren ist diese These mit Überzeugung von vielen Kathedern verkündet und oft zu Papier gebracht worden. Heute würde ein solcher Ziel-Mittel-Zusammenhang kaum noch so generell postuliert werden, wenngleich er sicher in bestimmten Fällen, vor allem in Lateinamerika, seine Gültigkeit hat. Aber bei vielen Reformen mit Umverteilungen ist es eben nicht zu der erhofften Mobilisierung des Produktionspotentials und zu einer dauerhaften Produktivitätserhöhung gekommen. Positive Fälle waren aus wirtschaftlicher Sicht am ehesten Reformen, bei denen nicht so sehr die Wandlung der Betriebsgrößenstruktur, sondern die Pachtreform (land to the tiller) im Vordergrund stand. Mißerfolge waren am häufigsten, wo privat bewirtschaftetes Land in Staats- oder Genossenschaftsbetriebe überführt wurde. In Entwicklungsländern sind (mit Ausnahme Kubas und Chinas) solche Umstrukturierungen zwar nicht so radikal wie in der kommunistischen Periode in Osteuropa vorgenommen worden. Aber den häufigen Versuchen einer Teilüberführung von privat bewirtschaftetem Klein- oder Großbetriebsland in staatliche oder genossenschaftliche großbetriebliche Bewirtschaftung, z.B. in Ghana, Guinea, Tansania, ist wirtschaftlicher Erfolg versagt geblieben. Die von mir 1973 zitierte Schlußfolgerung D.

WARRINERS, einer leider früh verstorbenen profunden Sachkennerin der Agrarverfassung, aus dem Jahr 1969 hat m.E. nach wie vor Gültigkeit: "... no conclusion emerges which would suggest that agrarian reform is a condition of development" (VON BLANCKENBURG, 1974, S. 201).

2 Das Gemeineigentum an Land in Afrika

Die Agrarverfassung und Agrarstruktur in Afrika südlich der Sahara wichen in vielen von der in anderen Entwicklungsregionen ab. Das hervortretende Merkmal ist der Gemeinbesitz an Land, der der Sippe, dem Stamm, der Dorfgemeinde zukommt. Das Bodenrecht ist darauf ausgelegt, allen Angehörigen Wohnmöglichkeit und Landbewirtschaftung zu sichern. In der ursprünglichen Form gibt es kein dauerhaftes Besitzrecht einzelner am Boden. In Gesellschaften mit traditionaler, auf Subsistenz ausgerichteter Landbewirtschaftung und reichlich vorhandenem Boden ist dieses System wirtschaftlich und sozial funktional. Es hilft, eine stärkere soziale Klassenbildung zu vermeiden und sichert jedem Gruppenmitglied, sei es auch länger abwesend und in einem anderen Beruf tätig, eine Mindestexistenz am Heimatort.

Bei stark wachsender Nachfrage nach Land, wie sie in den afrikanischen Ländern seit langem zu beobachten ist, ergeben sich allerdings Schwierigkeiten. Die für jede Familie verfügbare Landfläche wird kleiner; das Fehlen individueller Eigentumstitel macht Investitionen und andere Anstrengungen für eine Erhöhung der Bodenproduktivität uninteressant. Viele Landwirte tendieren dazu, den Boden auszubeuten statt zu erhalten, da die dabei auftretenden Verluste sozialisiert werden. Diese Gefahren werden im Ackerbau heute vielfach dadurch abgeschwächt, daß ein Quasi-Eigentum an dem bewirtschafteten Land entsteht. Für das Weideland ist hingegen eine Überweidung mit oft erschreckenden Erosionsfolgen bezeichnend, da jeder Nutzungsberechtigte soviel Vieh auftreibt, wie er möchte. Absprachen über eine Begrenzung der maximalen Zahl aufgetriebener Rinder sind schwer durchzusetzen.

Versuche, dieses Bodenrecht modernen Bedürfnissen anzupassen, sind trotz jahrzehntelanger Überlegungen wenig erfolgreich. Einige Regierungen haben versucht, den in Gang befindlichen Individualisierungsprozeß anzuhalten. Andere bemühen sich, ihn in Bahnen zu lenken, die nach ihrer Auffassung politisch und sozialökonomisch erwünscht sind. Die Anlage von Landkatastern, die die Besitzrechte einzelner Familien fixieren, ist empfohlen, aber selten im Großen ausgeführt worden. Landnutzungsplanungen zielen auf eine standortgerechte Nutzung des Landes, besonders hinsichtlich der Tierhaltung ab, sind aber schwer durchzusetzen. Eine allgemeine Konzeption für ein modernes afrikanisches Bodenrecht, das die produktive und nachhaltige Landbewirtschaftung sichert und andererseits den tief verwurzelten sozialen Institutionen gerecht wird, existiert nicht. Die Regierungen sind verunsichert, wie sie das Institut reformieren sollen. Ich werde im folgenden diese Problematik nicht weiter erörtern.

3 Der Großbetriebssektor in Zimbabwe und die Agrarreform

Das andere Problem betrifft die Zukunft der landwirtschaftlichen Großbetriebe. Im anglophonen Westafrika ist es nicht akut, da die britische Kolonialregierung einzelnen weißen Bürgern den Erwerb von Großbetrieben während der Kolonialzeit nicht gestattete, so daß in den meisten Ländern nur eine begrenzte Anzahl von Großbetrieben im Besitz von Gesellschaften oder in der Hand des Staates zu finden ist. Das war und ist anders in Ostafrika, vor allem in Kenia, und im südlichen Afrika, wo zwischen dem Ende des 19. und der Mitte des 20. Jh. Weiße in großem Umfang zwecks Eigenbewirtschaftung Land besiedelt haben. Besonders in Zimbabwe,

Namibia und der Republik Südafrika, ist ein erheblicher Teil des Nutzlandes in der Hand weißer Familien und wird als Großbetrieb bewirtschaftet. Die Problematik, die damit auf einem "schwarzen" Kontinent verbunden ist, soll im folgenden am Beispiel von Zimbabwe beleuchtet werden.

Tabelle 1: Landbesitzstruktur in Zimbabwe 1989

	Anzahl	1000 ha	Anteil an landw. Fläche in %
Kleinbauern auf communal lands	800 000	16 355	49,6
Kleine kommerzielle Landwirte	8 600	1 400	4,2
Siedlungsbauern	52 000	3 090	9,4
Staatliches, halbstaatliches Genossenschaftsland	--	884	2,7
Große kommerzielle Landwirte	4 800	11 270	34,1
Insgesamt		32 999	100,0

Quelle: Min. of Lands, Agriculture and Rural Settlement, Harare; Commercial Farmers' Union, Harare.

Zimbabwes Landwirtschaft trägt einen hochgradig dualistischen Charakter. Wie die Tabelle 1 zeigt, sind 11,3 Mio. ha oder 34 % des landwirtschaftlich genutzten Landes in der Hand von 4 800 Großlandwirten (large commercial farmers), meistens Weißen. Die Betriebsgrößen gehen von ca. 400 ha bis - im Fall extensiv bewirtschafteter Rinder-Weidebetriebe - über 10 000 ha. Ihnen stehen neben einigen weiteren Kategorien (s. Tabelle 1) 800 000 Kleinbauern gegenüber, die 50 % der Fläche in sog. communal lands mit Gemeinbesitz bewirtschaften. Diese Ungleichverteilung bringt erhebliche politische und soziale Probleme mit sich. Die Landfrage spielte als Motiv bereits eine wichtige Rolle im schwarzen Befreiungskampf der sechziger und siebziger Jahre im damaligen Südrhodesien. Der schwarzen Bevölkerung wurden Versprechungen einer umfangreichen Landverteilung gemacht, und sofort nach der Unabhängigkeit wurden Umverteilungs- und Siedlungspläne aufgestellt, zunächst für 18 000, 1982 dann für 162 000 Siedlerfamilien. Dafür sollten 9 Mio. ha oder 60 % des damaligen Großbetriebslandes aufgesiedelt werden.

Das Programm kam indes nur langsam voran. Bis 1989 wurden 52 000 Familien auf 3,2 Mio. ha sesshaft gemacht. Aufgrund verschiedener Fehler, insbesondere mangelhafter Siedlerauswahl sowie ungenügender Betreuung und Überwachung der Betriebe, gelang es nicht, diese angemessen produktiv zu machen. Angesichts des schleppenden Tempos und der unbefriedigenden Erfolge verlor die Agrarreform an

Reputation. Viele Großlandwirte begannen zu hoffen, daß die Reform nicht ernsthaft weiter betrieben werden würde.

1990, zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, wurde die "land policy" jedoch wieder akut. Einige Bestimmungen des Lancaster House-Abkommens von 1979, die das Tempo der Umverteilung negativ beeinflusst hatten, konnten nunmehr aufgehoben werden, nämlich das sog. willing seller - willing buyer-Prinzip, nach dem sowohl für den Landeigentümer wie für die Regierung Freiwilligkeit beim Verkauf bzw. Kauf galt sowie das Recht des abgebenden Landwirtes, sich unter Beachtung bestimmter Bedingungen die Entschädigung in harter Währung auszahlen zu lassen.

Im Juli 1990 verkündete der Landwirtschaftsminister ein Aufsehen erregendes neues Programm. Seine wichtigsten Punkte sind:

1. Ankauf von 5 bis 6 Mio. ha Land, d.h. der Hälfte des Großbetriebslandes für Siedlungszwecke. Um die früher festgelegte Gesamtzahl von 162 000 Siedlerbetrieben zu erreichen, sollen noch weitere 110.000 Stellen geschaffen werden.
2. Die Regierung führt die bisher praktizierte Preisverhandlung mit dem Verkäufer nicht fort. Sie wird selbst einen "fairen" Preis für den zu übernehmenden Betrieb festsetzen. Der Verkäufer kann gegen die Preissetzung kein Gericht anrufen.
3. Das willing seller - willing buyer-Prinzip wird aufgehoben. Die Regierung bestimmt, welche Betriebe sie kaufen will. Sie beabsichtigt, die neuen Siedlungsprojekte bevorzugt in den Naturregionen II und III mit günstigen Niederschlagsverhältnissen und guten bis mittleren Böden zu etablieren, in denen die Großbetriebe vergleichsweise stark konzentriert sind.

Dieses neue Programm hat zu einer lebhaften Diskussion, aber - bis zur Mitte des Jahres 1991 - noch zu keiner Landübernahme nach den verkündeten Grundsätzen geführt. Die sehr gut organisierte und wirtschaftlich einflußreiche Berufsvertretung der Großlandwirte, die Commercial Farmers' Union (CFU) hatte, ebenso wie die meisten Großlandwirte, keinen so weitreichenden Plan erwartet und war auf der Leitungsebene tief schockiert. Die von der CFU eingeleiteten Aktionen waren jedoch besonnen und von dem Willen getragen, die bestehenden guten Kontakte zur Regierung nicht abzubrechen.

Die CFU argumentiert z.Z. auf mehreren Ebenen (CFU, 1991). Erstens versucht sie zu verdeutlichen, daß eine Umverteilung im angekündigten Umfang nicht nur für den Großbetriebssektor, sondern für die gesamte Volkswirtschaft sehr nachteilige Formen haben muß. Darauf wird unten weiter eingegangen. Zweitens geht es ihr darum, nicht aus dem Entscheidungsprozeß ausgeschlossen zu werden. Sie bemüht sich, Variationen vorzuschlagen, die dem Programm den Zwangscharakter nehmen. Z.B. verweist sie darauf, daß laufend Großbetriebe zum Verkauf angeboten werden, auf die die Regierung bevorzugt zurückgreifen könnte. Sie betont auch die Bereitschaft der Großlandwirte, den bei ihnen vorhandenen Fachverstand in die Programmplanung und Betreuung der Siedler einzubringen.

Drittens bemüht die CFU sich, die bisher praktizierte Zusammenarbeit mit den beiden anderen Bauernverbänden Zimbabwes aufrecht zu erhalten und sie soweit wie möglich in der Landfrage auf ihre Seite zu ziehen. Das ist in bestimmten Bereichen erfolgreich, etwa in der Unterstützung des Anliegens, die Regierung möge sich nicht ausschließlich auf die Landumverteilung konzentrieren, sondern auch Reformmaßnahmen im Bereich der communal lands-Landwirtschaft einleiten und für eine erhöhte Leistungsfähigkeit bestehender und neu zu schaffender Siedlerbetriebe sorgen (NFAZ, 1991). Die Landumverteilung selbst wird freilich von den Bauernverbänden

mit Nachdruck unterstützt, da sie sich davon eine ausgeglichene Agrarstruktur und eine Entlastung der communal lands-Landwirtschaft erhoffen.

4 Zielkonflikte der Reform

Das politische Ziel der Entmachtung der Großgrundbesitzer, das bei vielen anderen Reformen im Vordergrund gestanden hat, spielt in Zimbabwe keine große Rolle. Bei einer Gesamtbevölkerung von 9 Mio. Menschen fallen die 4 800 large commercial farmers politisch nicht sonderlich ins Gewicht, auch wenn sie eine starke wirtschaftliche Stellung haben. Kurz vor oder nach der Unabhängigkeit haben viele Weiße das Land verlassen, die den neuen politischen Kräften feindselig gegenüberstanden oder keine Zukunft für sich sahen. Die verbliebenen weißen Großlandwirte bemühen sich vorwiegend um ein gutes Verhältnis oder um Neutralität gegenüber der Regierung. In vielen Bereichen, besonders auch auf lokaler Ebene, kooperieren sie bereitwillig mit Regierungsstellen. Die CFU ist ein wichtiger Verhandlungspartner des Landwirtschaftsministers in Produktions- und Agrarpreisfragen.

Ein bedeutsames Ziel der zimbabweschen Agrarreform ist es, mehr selbständige Existenzen auf dem Land zu schaffen und den stark wachsenden Bevölkerungsdruck in den communal lands zu vermindern. Allerdings ist bei den gegebenen Größenordnungen nicht zu erwarten, daß die vorgesehene Landumverteilung zur zweitgenannten Aufgabe einen nennenswerten Beitrag leisten wird. Altersbedingt nimmt das Arbeitskräftepotential in Zimbabwe jährlich um 4,4 %, d.h. um mehr als 140 000 Arbeitssuchende zu. Mindestens 110 000 davon kommen aus Landgebieten. Wenn die Umverteilung 110 000 weitere Siedlerstellen, jede mit etwa zwei Arbeitsplätzen bringt, kann sie also nur das zusätzliche Arbeitskräfte-Angebot zweier Jahre absorbieren.

Die größten Probleme der Reform liegen im wirtschaftlichen Bereich. Angesichts einer bemerkenswerten Effizienz der Großbetriebe und schwacher Leistungen der Siedlerbetriebe ist von der Umverteilung kurz- und mittelfristig kein positiver Produktionseffekt zu erwarten. Im Gegenteil, wenn tatsächlich die Hälfte des Großbetriebslandes aufgesiedelt wird, wird die Volkswirtschaft erheblich belastet. Die 4 800 Großbetriebe, die 34 % der landwirtschaftlichen Fläche innehaben, tragen bei:

- 68 % der landwirtschaftlichen Bruttoproduktion
- 82 % des Marktbeitrages an pflanzlichen Produkten
- 94 % des Marktbeitrages an tierischen Produkten
- 86 % der Exporterlöse aus der landwirtschaftlichen Erzeugung
- 36 % der Gesamtexporterlöse des Landes.

Allein der Tabak, der fast vollständig von Großbetrieben produziert wird und ausgezeichneten Absatz findet, liefert 20 % der nationalen Deviseneinnahmen (Angaben des Landwirtschaftsministeriums bzw. der CFU).

In allen angesprochenen Leistungsbereichen, der Nahrungs- und Rohstoffversorgung des Landes sowie dem Devisenbeitrag beruht also die zimbabwesche Volkswirtschaft hochgradig auf dem Großbetriebssektor. Auch von der Boden- und Arbeitsproduktivität her ist dieser weit überlegen, was allerdings auch damit zusammenhängt, daß die Mehrzahl der Großbetriebe Böden bewirtschaftet, die wesentlich ertragreicher als die der Bauern in communal lands sind. Aber selbst unter vergleichbaren natürlichen

Produktionsbedingungen sind z.B. die Großbetriebsserträge bei der Hauptnahrungsf Frucht Mais doppelt so hoch wie die der Kleinbauern (GASPER, 1990, S. 7).

Die Kapitalversorgung der Großbetriebe ist gut. Sie haben in den vergangenen Jahren neben der von der Devisenlage her begrenzten Maschinenbeschaffung vor allem in Bewässerung investiert, was in den communal lands kaum passiert. Umstritten ist, ob der Viehbesatz auf dem reichlich vorhandenen großbetrieblichen Weideland angemessen oder zu gering ist. Die Großlandwirte sind vorsichtig hinsichtlich des Besatzes mit Mastrindern, um Erosionsschäden zu vermeiden, wie sie in den communal lands infolge Überstockung in erheblichem Umfang auftreten. Es ist indes anzunehmen, daß in vielen Großbetrieben die Viehdichte vergrößert werden könnte. Im übrigen sind manche, jetzt als Weideland genutzte Ländereien auch für Ackerbau geeignet.

In diesem politischen und wirtschaftlichen Umfeld liegt der Hauptzielkonflikt der Regierung. Sie steht im Wort, die Versprechungen einer gleichmäßigeren Landverteilung wahr zu machen. Sie beabsichtigt auch, die international vielfach gemachte Erfahrung zu beherzigen, daß nachhaltiges volkswirtschaftliches Wachstum eine Agrarstruktur mit nicht zu ungleichmäßiger Besitzverteilung und nicht zu großen Unterschieden im technologischen Niveau benötigt (JOHNSTON und KILBY, 1975). Andererseits steht die Volkswirtschaft unter einer enormen und ständig wachsenden Leistungsanspannung. Abrupte Verluste infolge größerer Ausfälle in der Produktion und im Deviseneinkommen kann sie nicht abfangen.

Diese Einsichten haben die Regierung bereits früher in den Agrarreformbestrebungen zögern lassen. Es wird interessant sein zu beobachten, wie sie sich in diesem Dilemma entscheidet. Sie hat - Gott sei Dank muß der Ökonom sagen - nicht die Unbefangenheit der Regierungen der sechziger Jahre, die oft Bodenbesitzreformen durchgeführt haben, koste es, was es wolle. Sicherlich haben auch bei Politikern Lernprozesse hinsichtlich der komplexen wirtschaftlichen und sozialen Interdependenzen stattgefunden. Wenn dem Beobachter eine Zukunftsvermutung gestattet ist, so geht sie im Sommer 1991 dahin, daß die Regierung, vorausgesetzt, in ihr setzen sich keine neuen radikalen Kräfte durch, das Programm in kleinen Schritten und über einen längeren Zeitraum planen wird. Das wird zwar die ländliche Bevölkerung nicht befriedigen, es ist aber anzunehmen, daß sie es hinnimmt. Eine langsame Umverteilung wird Anpassungsprozesse erleichtern. Sie wird auch das Neusiedlungsprogramm begünstigen, bei dem es sehr wichtig ist, daß Produktionseinbußen im Großbetriebssektor wenigstens teilweise durch die Siedlerproduktion ausgeglichen werden.

5 Schlussfolgerungen der Großlandwirte

Noch eine Bemerkung zu der Reaktion der negativ Betroffenen des Reformprogramms, der Großlandwirte - ein Thema, über das im Zusammenhang mit Agrarreformen selten berichtet wird. Da ich selbst im ersten Drittel des Jahres 1991 eine Befragung von 52 Großlandwirten aus vier Regionen Zimbabwes durchgeführt habe, kann ich einen direkten, wenngleich nicht für die Gesamtheit der 4 800 Landwirte repräsentativen Eindruck vermitteln.

Die Bindung der Befragten an den Betrieb und an den Beruf des selbständigen Landwirtes ist beachtlich. Die 1991 bewirtschafteten Betriebe waren im Mittel 45 Jahre im Familienbesitz. 80 % der Befragten sagten, sie seien mit ihrer Tätigkeit als selbständiger Landwirt sehr zufrieden, und fast alle (50 von 52) betonten, sie gingen ganz im Beruf auf. Diese Beobachtungen machen deutlich, daß das neue Programm sie hart treffen muß, zumal sie kaum berufliche Alternativen haben.

90 % waren der Meinung, die Großlandwirte seien durch die Ankündigung der Umverteilung tief betroffen oder demoralisiert. Allerdings wird anerkannt, daß die Regie-

rung nicht umhin kann, die Besitzstruktur zu verändern. Für das quantitative Ziel, die Hälfte des Großbetriebslandes aufzusiedeln, zeigten immerhin 40 % Verständnis, wenngleich meistens mit erheblichen inhaltlichen und methodischen Einschränkungen. Viele Landwirte hielten negative wirtschaftliche Folgen für unausweichlich, wenn die Umverteilung tatsächlich so wie angekündigt durchgeführt würde.

Welche Konsequenzen ziehen die Landwirte aus dem neuen Programm für ihre eigene Betriebsführung? 63 % erklärten, sie würden mangels einer Alternative den Betrieb so wie bisher weiterführen. Der Rest erwägt eine Reduzierung der Investitionstätigkeit. Die zu beobachtende vorsichtige Reaktion hängt mit der Ungewißheit zusammen, ob der eigene Betrieb aufgeteilt werden wird. Sollte das der Fall sein, werden die betroffenen Landwirte sicherlich die Weiterentwicklung ihrer Betriebe, die bisher hoch bewertet worden ist, beenden, und viele werden de-investieren. Es wird nicht leicht für die Regierung sein, die damit für die wirtschaftliche Entwicklung heraufziehenden Gefahren zu bannen.

6 Schlußbemerkung

Es dürfte deutlich geworden sein, daß die zimbabwesche Agrarreform untypisch ist, wenn man sie beispielsweise den asiatischen Reformen gegenüberstellt. Das Besondere ist, daß die geplante Umverteilung einen der leistungsfähigsten Subsektoren der Volkswirtschaft betrifft und nicht, wie in vielen anderen Reformen, einen semifeudalen, extensiv wirtschaftenden Großgrundbesitz. Die daraus resultierende ökonomische Frage lautet: wie können die unvermeidbaren volkswirtschaftlichen Kosten minimiert werden? Zu denken ist an eine Auswahl von Betrieben, deren Produktions- und Exportbeitrag schwach ist, und ein Tempo der Umverteilung, das schrittweise Anpassungen der Wirtschaft zuläßt.

Große Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang auch Maßnahmen der Bodenbewirtschaftungsreform zu, die die neuen Siedlerbetriebe schnell produktiv machen und Marktleistungen ermöglichen. Diese Aufgabe ist in der ersten, zehnjährigen Phase der Agrarreform gänzlich vernachlässigt worden. Schließlich wird die Agrarreform langfristig nur erfolgreich sein, wenn auch größere Fortschritte in der bisher auf niedrigem technologischen Niveau befindlichen Landwirtschaft der communal lands erzielt werden und damit auch von der anderen Seite her der Dualismus verringert wird.

Die Zimbabwe benachbarten Länder Namibia und Südafrika stehen vor ähnlichen Strukturproblemen. Sie werden die zimbabwesche Agrarreform mit Aufmerksamkeit beobachten und versuchen, für ihre früher oder später anstehenden Reformen Lehre zu ziehen.

Literatur

BERGMANN, Th., Agrarreformen und ihre Funktionen im Entwicklungsprozeß. In: BUCHHOLZ, H.E. und W. VON URFF (Hrsg.), Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 11, München 1974.

BINSWANGER, H.P. und M. ELGIN, Reflections on land reform and farm size. In: EICHER, C. und J.M. STAATZ, (Eds.), Agricultural development in the Third World. 2nd ed., Baltimore 1990.

- BLANCKENBURG, P. VON, Agrarreform und wirtschaftliche Entwicklung. In: BUCHHOLZ, H.E. und W. VON URFF (Hrsg.), Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 11, München 1974.
- BLANCKENBURG, P. VON, The situation of Zimbabwe's large commercial farmers in a period of structural change. Working paper, Dept. of Agricultural Economics and Extension, University of Zimbabwe. Harare 1991.
- Commercial Farmers' Union (CFU), Proposals for land reform for Zimbabwe, 1991. Harare 1991.
- GASPER, D., What happened to the land question in Zimbabwe? Rural reform in the 1980s. Working paper no. 91, Institute of Social Studies. The Hague 1990.
- JOHNSTON, B.F. und P. KILBY, Agriculture and structural transformation. Economic strategies in late-developing countries. New York, London 1975.
- KUHLEN, F., Agrarreform und Siedlungswesen. In: BLANCKENBURG, P. VON (Hrsg.), Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern. Bd. 1. Stuttgart 1982.
- National Farmers' Association of Zimbabwe (NFAZ), Proposals for a sustainable land reform programme. Harare 1991.
- ROTH, M., Analysis of agrarian structure and land use pattern. Zimbabwe Agric. Sector Memorandum, Background paper. World Bank. Washington 1990.

OFF-FARM INCOME AND THE FARM HOUSEHOLD

THE CASE OF KENYAN SMALLHOLDINGS

von

Kees BURGER, Amsterdam

1 Introduction

Many farms in developing countries are self supporting in food and the food produced is largely used for consumption on the farms. In addition, crops may be grown with a view to selling them for cash. This provides the family with the means to purchase non-agricultural items such as oils, textiles, radios and inputs such as fertilizer or to pay taxes or school fees.

Such distinction between food crops retained at the farm, or cash crops that are sold, would be insignificant in economic terms if for both types of crop a regular and reliable market would be available. In that case, all crops could be classified as cash crops; and even if they would not be sold but consumed on the farm their value would equal the market value.

The distinction is important when food cannot reliably be obtained or sold in the market. If a food market is absent a farm has no choice and should grow its own food. A more common case is that food can be sold and purchased, but only at fairly high costs, due to trade margins, travel costs and due to the shadow costs connected with the unreliability of the market. A rational choice in such circumstances is to grow food for home consumption, and to produce either food or another crop for the market in order to meet the needs for items that require cash.

Instead of growing crops for the market, a household may allocate its labour directly to cash earning employment. This can be off-farm employment, for persons that continue to live on the farm, or employment further away, involving migration of a household member. Allocation of labour in this direction might have costs in terms of reduced agricultural production, due to reduced labour input. On the other hand, the reduced labour input can be compensated by the input of goods and services that can be bought with the money earned. In particular, labour can be hired if cash money is available.

This is not the only type of effect that can be expected. Off-farm employment might lead to reduced production of cash crops, if cash has diminishing utility. On the other hand, as COLLIER and LAL (1980) have stressed, cash income might have the opposite effect of enlarging the opportunities for households to grow cash crops. This would be so, if these crops are very profitable but require cash inputs for initial investments such as seedlings, or as regular inputs like pesticides.

Off-farm income may also affect the input of family labour. On the one hand, any reduction in labour input into farm work might need compensation, on the other hand the extra income could enable the household to reduce its efforts and enjoy more 'leisure'.

This paper focuses on the effects that off-farm income has on the farm household. Does the cash income change the use of external inputs; is the supply of family labour affected; does it have an effect on the cropping pattern? These are the questions that we try to answer, on the basis of data from a survey held in Kenya and Tanzania by David BEVAN, Paul COLLIER and Jan Willem GUNNING in 1982, and reported in BEVAN et al. (1989). The Kenyan part of the sample has 783 farm households from Central Province and Nyanza.

The next section investigates which off-farm earnings can be considered as truly pre-determined. This is a prerequisite for the subsequent analysis in which off-farm income is used as explanatory variable.

2 Off-farm employment and income

The off-farm sources of income for the households consist of remittances from family members that have migrated to the city, and of income generated by off-farm activities of residential household members. Three types can be distinguished: non-agricultural wage jobs, own businesses, and agricultural employment on smallholdings or estates. In general, payments in the former two categories are highest, on average 36 Kenyan shillings per day in wage employment, against 12 sh per day in agricultural work. Returns to activities in own businesses appear to be substantial with earnings per day averaging at 124 sh for men, and 35 for women.

These daily earnings are high, when compared to the usual earnings from agriculture. Average gross earnings in (own) agriculture range between 6 sh per working day for cassava and 12 for the main staple crop maize, to 18 for coffee, 24 for pyrethrum and 72 for those able to grow sugar cane. The average farm has daily gross earnings of about 12 sh per day.

The rational choice for farm family members would be to take up these highly remunerative off-farm jobs wherever possible. Access to wage employment is restricted, however, by the requirements as to education and experience. These types of restriction are reported in the questionnaire for 80 % of the wage jobs. Wage jobs that do not require training or education tend to pay only some 15 sh per day.

Entry into business, and especially the more remunerative types, is restricted as this normally requires investments, credits or liquid assets to start with.

Hence, for these two types of off-farm employment it can safely be assumed that such jobs are accepted whenever possible and income from these occupations can be considered as predetermined vis-à-vis the choice on annual crops, inputs to be used, labour allocation in this year etc. In addition, income from remittances can be assumed given. Income from agricultural off-farm work should not be taken as predetermined because their earnings per day are quite comparable to those generated by the farm itself. It may well be that these jobs are only taken up by those that do not have sufficient employment on their own farm, but are unable to take up more remunerative occupations, or to migrate. This is substantiated by estimates in APPLETON et al. (1991), who report (in their Table 3.5) strong effects of education on the choice for wage employment, whereas this has hardly any impact on the choice for off-farm agricultural work.

3 The use of external inputs

Cash income can be used to pay for fertilizer or inputs like hired labour, but this money is also needed for the purchase of consumer goods, such as oil, textiles and occasionally schooling. Should there be a trade-off between the two types of use made of the limited amount of money available? In standard models, that assume the existence of markets for all outputs, there would be no such trade-off. The relevant consideration in these models is whether the monetary returns to the use of fertilizer equal the costs.

There are two reasons to deviate from this standard case. One reason is the subsistence environment, in which food is not sold in the market. Use of fertilizer for the production of food crops does not yield monetary returns in this case and the relevant considerations involve the utility, attached to the consumption of food, and that of the consumption of items that could be bought for the money. The second reason has to do with the aspect of time. In the absence of credit markets, the eventual returns from the use of fertilizer, even if they are monetary, require cash expenditures well in advance of the harvest time. In this particular period, the choice may be not the use money for purchasing fertilizer but for other end-uses, if the utility of the latter exceeds the utility attached to the (uncertain) future extra production and earnings.

The case of the first reason can be represented in a model as follows.

Let the utility be given by

$$u = u(\text{cons, food, leis})$$

and

$$\text{food} = f(\text{TIME-leis, fert, land})$$

$$\text{cons} = \text{CASH-fert}$$

CASH, TIME are predetermined

Here, cons stands for the consumption of purchased consumer goods, food is consumption and production of food, and leis is the amount of time not spent on food production (total time available is TIME). Cash income is kept exogenous and equal to CASH. The purchase of consumer goods could equal CASH, but must be less if cash is used to buy fertilizer.

First-order condition for an internal optimum for fert are

$$-u_1 + u_2 f_2 = 0$$

or

$$f_2 = u_1/u_2$$

where u_i or f_i refer to the derivative with respect to the i -th argument.

Assume that at $\text{fert} = 0$, the ratio of marginal utilities at the right-hand side is defined. If some infinitesimal quantity of fertilizer is used, f_2 , the marginal physical product of fertilizer is positive, and assumed to be defined. At increasing levels of fert , f_2 will normally go down, whereas u_1 may go up (due to less cons being used), and u_2 tends to go down (due to more use of food). Hence, the RHS will go up when fert goes up. If f_2 was initially greater than the RHS ratio, there will be some value at which both sides are equal, but if, at $\text{fert} = 0$, f_2 is less than the RHS, no fertilizer will be used:

$$f_2 < u_1/u_2; \text{fert} = 0$$

If CASH would go up, at $\text{fert} = 0$, the consumption of purchased goods increases, u_1 goes down, so that the possibility of the equality being met becomes more likely.

The model for case 2 can be similar. Here, no fertilizer would be used because the attractiveness of extra period-2 consumption is insufficient to allow reduced period-1 consumption. Allowing for some substitutability between consumption in the two periods, the utility function has cons1 and cons2 as arguments, next to 'leisure'.

Let

$$u = u(\text{cons1}, \text{cons2}, \text{leis})$$

$$\text{cons2} = f(\text{TIME-leis}, \text{fert}, \text{land})$$

$$\text{cons1} = \text{CASH-fert}$$

CASH and TIME are exogenous.

Fertilizer will not be bought and used in period 1, if at $\text{fert} = 0$,

$$f_2 < u_1/u_2,$$

which can be the case if marginal physical product of fertilizer is low, and relative marginal utility of consumption in the first period is high. Again, increased CASH would make the use of fertilizer more likely.

4 Evidence on the use of external inputs

The aggregate of food crops which is considered here is a collection of crops dominated by maize and beans, but otherwise quite diverse for the various farms. Within 'maize' a distinction between hybrid and traditional maize can be made, the former requiring more purchased inputs, notably seed, but often also fertilizer, whereas local maize uses relatively large amounts of hired labour for ploughing. A change in the use of inputs should be interpreted as also including a change in the composition of the aggregate.

Estimates reported here are Tobit estimates, that take truncation at zero into account.

$$\text{HL} = -800^* + 29.4^*af - 0.47^*\text{daysm} + 0.35^*\text{daysf} + 0.018^*\text{yxm} \\ + 0.046^*\text{yxf} + 0.037^*\text{remit}$$

$$F = -330 + 13.2^*af + 116^*ac + 21^*\text{educ} + 0.003 \text{ yx}$$

$$\text{Sd} = -4 + 11.9^*af + 28.9^*ac + 4.2^*\text{educ} + 0.0004 \text{ yx}$$

with the restrictions that HL, F and Sd are non-negative.

Here, HL is hired labour hours, F is fertilizer (in sh), af denotes the area under 'food' in acres; daysm and daysf indicate the days of adult males and females, available on the farm, respectively; yxm and yxf denote the predetermined off-farm income in Kenyan shillings earned by men and women, respectively; remit are the remittances and yx is the sum of these three income variables, all expressed in Kenyan shillings; educ indicates the level of education of the household's head; ac the area in acres under coffee or tea; Sd, in the third equation, represents purchased seeds in shillings. Asterisks (*) indicate that the coefficient is significantly different from zero at the 10 % level.

Hired labour is used by 176 out of 718 farms, fertilizer by 299 farms and purchased seed by 473 farms. The use of hired labour for these crops is mostly for ploughing,

rather than for harvesting as with cash crops. Ploughing with a pair of oxen is man's work, explaining the signs of the daysm and daysf variables in the first equation.

More income (and the implied reduced family working capacity) induces the use of hired labour substantially, with 100 shillings inducing between 1.8 and 4.6 additional hours, conditional on labour being hired at all, and depending on whether it was male or female income.

Compared to similar estimates for tea and coffee (reported in BURGER, 1990), this income effect on the hired labour demand is quite high.

The use of fertilizer and purchased seed are strongly encouraged, not so much by off-farm income, but by the presence of tree crops like tea and coffee. Growing these crops provide the household with cash income, which enable the purchase of inputs. Its effect is, however, stronger than that of yx. As will be shown below, coffee and tea growers have a strong tendency to grow hybrid maize instead of traditional varieties. The reason is probably that growers of these crops have access to cooperatives that provide the required inputs.

Education level also plays a significant role, inducing the use of fertilizers for food production much more than e.g. its use for coffee.

We now investigate the effects on the input of family labour and the impact on food production.

5 The input of family labour

Production of food crops and the input of family labour are incorporated into one simultaneous system. In view of the important role that women have in the production of food in Kenya, their labour hours were treated separately from those of the men. Male labour input, however, is often zero. For this reason the simultaneous system distinguishes overall family labour input and female labour input, so that male labour may result as difference of the two. The following system is estimated, using a 3SLS estimation routine.

$$lq = 4.4* + 0.41*lar + 0.14*lwff + 0.30*lwf + 0.01 lwh + 0.03*lf - 0.47*dh - 0.04 dc + 0.04 led - 0.13 sexh$$

$$lwf = 5.10 + 0.52*lar - 0.013 lyxf - 0.024*lyxm - 0.010 lrem + 0.38*dh + 0.67*dc - 0.34*lac + 0.014 ldf + 0.056*ldm$$

$$lwff = 1.4* + 0.64*lar - 0.053 lyxf - 0.041*lyxm + 0.002 lrem + 0.42*dh + 1.50*dc - 0.21*lac + 0.360*ldf - 0.034 ldm$$

where lq is the log of the total value of the production of food crops in shillings, lar the log of food area, lwff denotes the log of female labour hours, lwf and lwh are the log of total family and hired labour hours, respectively, dh is a dummy, equal to one if land preparation is done by hoeing, and dc is a 1 if the household has cattle; led is an indicator for head's education; sexh represents the sex of the household head and takes the value of 1, when male and 2, when female. lyxf and lyxm are logs of female and male predetermined off-farm income, respectively, and lrem is that of remittances; lac is the log of the area under coffee or tea. ldf and ldm represent the log of female and male days available on the farm.

The resulting estimate of female labour production elasticity is now $0.14 + 0.3*shf$, with shf the female share in the total family labour input. The higher the share, the

larger the elasticity. This difference could be confirmed on farms with both sexes working, on which elasticities of 0.20 for women and 0.05 for men resulted. The production elasticity of men can be derived as $0.3 \cdot \text{shm}$, with shm being the male share. Hired labour, itself being small, has an elasticity of 0.01, and fertilizer elasticity is 0.03. Scale elasticity is 0.9, showing decreasing returns to scale, though not significantly so.

Decreasing off-farm income would induce less hiring of labour, less use of fertilizer and seed, as implied by the first set of Tobit equations; it would also lead to more input of family labour, as indicated by the simultaneous system. The two effects work in opposite direction: the reduction in purchased inputs and hired labour reduces production, the increased use of labour raises production.

A shift to no off-farm income would reduce the number of farms using hired labour from an estimated 101 to 84, and those using fertilizer from 98 to 87. These reductions are compensated by the increased use of labour: on the average farm, male family labour increases by 29 days, and female labour by 38 days. The resulting overall effect on production is to increase by 2.5 %.

Hence, food production is rather robust vis-à-vis a change in off-farm income. Any changes in off-farm earnings have hardly repercussions on the amount of food that is produced. Put in other words, there is no compensation for a drop in off-farm earnings by earning more on food production.

Remittances take about 25 % of the average predetermined off-farm income, but if they would stop, effects would be stronger than simulated above. The simultaneous model shows that male labour supply on the farm is rather sensitive to remittances: the less money is sent, the more male labour is used.

A stop in remittances leads to an increase by 30 days of overall family labour input into food production, resulting in an increase of food by 0.6 %. The average farm would lose 1058 shilling from remittances, and gain 28 sh because of reduced hired labour use, 1 sh due to reduced fertilizer purchases and another 10 sh by higher production.

When, in addition, those that remitted the money would come back to the farm (0.43 male plus 0.10 female), more hired labour would be used (but by less farms), indicating that the additional males come back to farms that hardly used hired labour. Male farm input into food production would increase by 45 days on average, and female time would go down by 2 days. All together the additional effect of a return of the workers would be an extra production of 18 sh on the average farm.

These calculation implicitly account for changes in the cropping pattern within the food aggregate. More detail is provided in the next section, which considers crop choice. In addition, the model there also considers the choice of a cash crop.

6 The impact on crop choice

A change in one of the resources, land, labour or cash should induce a shift of the crops into the direction in which best use is made of the scarce resource. Those with least cash available should grow relatively more traditional maize and sorghum, which use little cash input, whereas those with little land and labour but sufficient cash should aim for sugar cane, pyrethrum or one of the other cash crops.

Decisions on growing each of the crops are not independent. Some familiar mixtures are hybrid or local maize with beans, or sorghum, beans and local maize, whereas a combination of traditional with hybrid maize, or coffee and tea on the same farm is

rare. With so many crops, and so little information on soil and other determinants of suitability for certain crops, it is difficult to state which combination of crops is more attractive. The procedure followed here is to first describe the cropping pattern, including the interaction among the various types of crop, and then proceed to relating the parameters of this pattern to explanatory variables. The method used is a log-linear model, which allows interaction of discrete choices at any level, in addition to main effects, which is the name for crop specific effects.

The starting version of the model, as yet excluding explanatory variables, is that the probability of growing a certain combination has a log which is assumed to be a linear function of crop dummies and all interaction terms.

In the application here, four activities were distinguished:

- growing traditional maize (pure or mixed);
- growing hybrid maize (pure or mixed);
- growing other non-cash crops;
- growing non-tree cash crops.

As before, the area under tea or coffee was assumed given.

First the internal structure of these four crop choices was investigated by estimating a fully saturated model, including all first, second and higher order interaction terms, and then deleting those terms that were not significant. What remained were the four main effects, plus the traditional/hybrid maize interaction term (with a strongly negative sign) plus the second-order interactions between either traditional or hybrid maize and other food crops and cash crops.

Thus, the probability of finding a combination (d_1, d_2, d_3, d_4) , where $d_i = 1$ if the i -th activity is undertaken and $d_i = -1$ if not, can be written as (MADDALA, 1983, p. 103)

$$\log P(d_1, d_2, d_3, d_4) = u_0 + u_1 d_1 + u_2 d_2 + u_3 d_1 d_2 + u_4 d_3 + u_5 d_4 + u_6 d_1 d_3 d_4 + u_7 d_2 d_3 d_4$$

where u_0 is such that all probabilities sum to unity.

In the next step, the u_i -terms were made dependent on four explanatory variables, viz. total area, area under tea or coffee, time and exogenous income. To reduce the computational burden the variables were expressed in dummies taking the value of one for a) cropped area larger than 3 ha; b) area tea plus coffee positive; c) time available for farm work more than the equivalent of 2 years; and d) farms with positive off-farm income from remittances, wage employment or business. The dummies were equal to minus one otherwise. The resulting estimates are given in the following table.

Table 1: Estimates of a log-linear model of crop choice

coef	const	time	tot area	income	tree area
u ₁	-0.70*	-0.133	+0.320*	+0.063	-0.085
u ₂	-0.28*	-0.056	+0.246*	+0.127*	+0.502*
u ₃	-1.10*	-0.172*	-0.011	-0.180*	-0.007
u ₄	+0.82*	+0.269*	-0.074	+0.193*	+0.230*
u ₅	-1.16*	-0.055	+0.467*	-0.122*	-0.163*
u ₆	-0.56*	-0.231*	+0.132*	-0.043	-0.057
u ₇	-0.48*	-0.092	+0.077	-0.034	-0.154*

* denotes significance at 10 %.

The negative signs of the income dummy for the three u's associated with cash crops (suffixed by 5, 6, and 7) indicate that less of these crops will be grown when there is more off-farm income; similarly, income from tree crops discourages the growing of other cash crops.

Only expansion of the area would stimulate the growing of these cash crops.

Focussing on the impact of income, for each combination of much/little time or land and yes/no tree crops, the probabilities are calculated for the crop combination, depending on whether or not the farm has off-farm income. The averages and differences were calculated between each two groups that only differ as to the income dummy. The results for four of the eight cases are given in the following table.

This table shows for example that on farms with much time, much land and tree crops, local maize has an average probability of 17 %. The effect of a change in off-farm income (from no to yes) would be a change in the probability by -2 (percentage points) from 18 to 16 %. Cash crops would also be discouraged, but hybrid maize and other food crops would be more likely. In all cases, more off-farm income leads to more hybrid maize and more other food; in all cases, the growing of cash crops is strongly discouraged. Local maize is grown more, when off-farm income is earned, unless the farm grows a tree crop, in which case local maize is grown less often.

As regards the other asset variables, much land favours in particular the growing of annual cash crops, much time the growing of other food crops. The presence of tree crops has strong positive effects on hybrid maize, as opposite to local maize. Tree crops discourage the growing of annual cash crops, which effect is similar to that of off-farm income.

Table 2: Average marginal probability and income-induced change in four typical cases

assets-code*				traditional maize	hybrid maize	other food	cash crops
time	area	trees					
y	y	y	probab change	17 -2	85 5	91 6	16 -7
y	y	n	probab change	56 4	35 7	81 12	25 -10
y	n	y	probab change	14 -1	83 9	89 9	4 -3
n	y	y	probab change	20 -4	84 7	82 12	15 -7

* (y = much/yes, n = little/no)

The relative effects of a change in income (from no to yes) are fairly strong. The average probabilities of the crops change by +10 % for local maize, +17 % for hybrid maize, +18 % for other food crops, and -42 % for the average probability that an annual cash crop is grown.

A decrease of income, or a decrease in time is associated with an increase in the growing of cash crops. As to the effect of time, this can be ascribed to the reduced labour requirements per shilling output. The decrease along with more off-farm income is, however, of a different nature. Here, it is not the endowment reasoning that applies, because most cash crops have relatively high purchased input requirements. Rather, it seems that there is substitutability on the output side, with off-farm income substituting for cash income from these crops or vice versa. This reflects a decreasing marginal utility of cash income.

Most cash crops yield returns that are quite favourable compared with food crops, at least at the prevailing market prices. The average hourly returns vary from around 1.5 sh per hour for sunflowers to 3.7 sh per hour for pyrethrum and 9.6 sh for sugar cane, of which only the latter is higher than the average hourly earnings in wage employment. Growing sugar cane is, however, limited to certain areas where processing capacity is available. Using the estimated average probabilities of growing the four types of crop as weights, and taking as average hourly gross margin of traditional maize 1.8 sh, of hybrid maize 1.4 sh, of other food crops 2.5 sh and of cash crops 4.5 sh per hour, an average margin per family hour can be calculated, which comes out as 2.1 sh per hour. The effect of more income on the cropping pattern would work out in such a way that this average decreases to 2.0 sh per hour. Reason is the decrease in cash crops, which is not compensated by the increase in the other crops. Hence the change in cropping pattern by itself, holding the inputs per shilling of each crop constant, does not increase the shadow price of labour on the farm.

7 Conclusions

When members of rural households have the opportunity to start a successful business or take up remunerative wage employment either as a migrant worker or as off-farm occupation, the resulting changes in the farm household are on average (non-weighted).

42 % reduction of the marginal probability of annual cash crops, 17 % increase in that of hybrid maize and 10 % in that of traditional maize, and +18 % for other food crops. If tree crops are grown, these percentages are -5 %, +8 %, -2 % and +10 %, respectively. This would result in a reduction of the farm earnings from 2.1 sh to 2 sh per hour. For the food aggregate this would result in an increase by, on average, 9 %, where the average is taken over all combinations of little/much land, little/much time, yes/no tree crops. For the modal farms without tree crops, with little land and much time, the probability of growing food at all would rise from 76 % to 94 %.

Conditional on food being grown at all, the effects are:

more use of cash inputs:

- a 50 % increase in the total use of hired labour, and an increase by 21 % in frequency of use;
- a 9 % increase in fertilizer use, and a 13 % increase in the frequency of its use.
- 0.3 % increase in the use and frequency of use of seed.

less input of family labour:

- reduction of female labour hours by 7 % and of male labour hours by 5 %.

less production:

- decrease in production by 2.5 %.

At the aggregate level this decrease in production is more than compensated by the increased frequency at which food is produced.

References

- APPLETON, S., BEVAN, D.L., BURGER, K., COLLIER, P., GUNNING, J.W., HADDAD, L., HODDINOTT, J. and P. HORSNELL, Public Services and Household Allocation in Africa: Does Gender Matter? Report to the World Bank, 1991.
- BEVAN, D., COLLIER, P. and J.W. GUNNING, Peasants and Governments. An Economic Analysis. Oxford 1989.
- BURGER, K., Off-farm income and the farm household. The case of Kenyan smallholders. Research Memorandum 1990-5, Vrije Universiteit, Amsterdam 1990.

COLLIER, P. and D. LAL, Poverty and Growth in Kenya. World Bank Staff Working paper No. 389. Washington 1980.

MADDALA, G.S., Limited-dependent and qualitative variables in econometrics. Cambridge, CUP 1983.

STRUKTURANPASSUNG IN OSTEUROPA

MAKROÖKONOMISCHE ASPEKTE DER UMGESTALTUNG IN OSTEUROPA

von

Helmut HESSE, Hannover/Göttingen

1 Problemstellung

"Economics in the Century Ahead" - so überschrieb John Kenneth GALBRAITH seinen Beitrag zu einer Bestandsaufnahme der Wirtschaftswissenschaft in der Januarausgabe 1991 des "Economic Journal".¹ Dabei diagnostizierte er - ich vermute: in Übereinstimmung mit dem, was wir alle denken - einen elementaren Mangel der Wirtschaftswissenschaft in unseren Tagen: Es fehlt an einer ausgebauten Theorie für den Übergang von einer zentralgeleiteten Planwirtschaft zu einem dezentralen, marktwirtschaftlichen Allokationssystem. Der Zusammenbruch der Zentralverwaltungswirtschaft in der UdSSR und in den osteuropäischen Ländern trifft die Wirtschaftswissenschaft unvorbereitet, obwohl seit vielen Jahren bekannt ist, daß die genannten Staaten nicht in der Lage waren, eine zugleich bedarfsgerechte und kostenminimale Produktion zu erreichen; sie waren nicht einmal fähig, wichtige Teile ihres Kapitalstocks (z.B. die Infrastruktur und das Wohnungswesen) zu erhalten, geschweige denn, einen technologischen Fortschritt zu verwirklichen, wie er in der westlichen Welt zu beobachten war.

Jetzt gilt es, das alte Allokationssystem mehr oder weniger radikal durch ein neues, marktwirtschaftliches zu ersetzen und die Länder gemäß ihrer komparativen Vorteile in die internationale Arbeitsteilung einzubeziehen. Das ist, in den Worten von GALBRAITH, "... a perilous passage, one no country has yet had the experience of navigating. We do not know of the problems and the pain. ... That this great transition will be the centre of economic attention well into the next century is, perhaps, the one forecast that can now be made with safety".² Dabei kommt eine wichtige Dimension hinzu, die Ökonomen in früheren Jahren oft vernachlässigt haben: die politische Dimension. Ein Scheitern der Wirtschaftsreformen würde - wie SIEBERT³ überzeugend dargelegt hat - die Gefahr politischer Instabilitäten heraufbeschwören. Eine Rückwendung zu undemokratischen, populistischen oder autoritären Systemen wäre dann nicht auszuschließen und würde auch die wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land beeinträchtigen. Der gescheiterte Putsch in der Sowjetunion am 19. August 1991 gibt dieser Befürchtung einen drohenden Beiklang. Die Wirtschaftspolitik steht insofern unter einem geradezu dramatischen Erfolgszwang.

In dieser Spannung zwischen dem Zwang zu schnellem Erfolg und der begründeten Aussage, die wirtschaftswissenschaftliche Bewältigung des Transformationsprozesses erst nach dem Eintritt in das nächste Jahrhundert erhoffen zu dürfen, steht das folgende Referat. In ihm kann eine überzeugende Konzeption für die Rolle der Makropolitik in der Übergangsphase nicht entwickelt werden. Es kann lediglich darum gehen, zwei Elemente einer solchen Konzeption herauszuarbeiten, wie sie sich nach der bisherigen, kurzen Diskussion abzuzeichnen beginnen. Beiden Elementen liegt die

¹ GALBRAITH, J.K., Economics in the Century Ahead. "The Economic Journal", Vol. 101, (Jan. 1991), S. 41-46.

² Ebenda, S. 46.

³ SIEBERT, H., Interest Rates are only Part of the Picture. "World Link", No. 4, 1991, (July/Aug. 1991), S. 77.

Erkenntnis zugrunde, daß die Makropolitik in der Übergangsphase (auch) eine die- nende Rolle zu übernehmen hat. In der Hauptsache geht es - wie ausgeführt - um den nahezu kompletten Austausch eines Allokationssystems durch ein anderes, also um eine vom Wesen her ordnungspolitische, eher mikroökonomische Aufgabe.

Wie schnell nämlich der Austausch der Allokationssysteme gelingt und wie erfolgreich er ist, hängt wesentlich davon ab, inwieweit zwei wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen werden können:

- erstens eine hinreichende Erwartungssicherheit der einzelnen Wirtschafts- subjekte und
- zweitens klare und unverfälschte Anreize und Sanktionen, die den Kern eines jeden Allokationssystems bilden.⁴

Zum Verständnis der ersten Voraussetzung ist daran zu erinnern, daß jede Marktwirt- schaft unter anderem als ein dezentrales Entscheidungssystem zu begreifen ist. Wirt- schaftssubjekte, die zukunftsgerichtete Entschlüsse - z.B. über Investitionen und Inno- vationen - zu treffen haben und damit die weitere wirtschaftliche Entwicklung beein- flussen, sind auf einigermaßen zutreffende Angaben darüber angewiesen, wie es wei- tergeht: Die der Wirtschaft vom Staat gesetzten Rahmenbedingungen und die "rules of the game" müssen verläßlich sein und stabil bleiben. Sonst wird die Unsicherheit, unter der Entscheidungen nahezu immer zu treffen sind, allzu groß.

Als das ernsthafteste Hindernis für die so wichtige Zunahme der Investitionstätigkeit hat sich bisher die Unsicherheit erwiesen, die mit dem Reformprozeß selbst verbun- den ist.⁵ Die Irreversibilität eines großen Teils der Investitionen in physisches Kapital läßt es dann vom Standpunkt eines einzelnen Investors optimal erscheinen, mit seinen Aktivitäten zu warten, bis die Unsicherheit hinsichtlich des weiteren Reformprozesses weitgehend verschwunden ist. Der Kern des Problems liegt darin, daß jeder Fehl- schlag, den ein individueller Investor erfährt, die Attraktivität des Investierens für alle anderen verschlechtert. Insofern droht für Reformländer so etwas wie ein Stagnati- onsgleichgewicht. Dieses zu vermeiden, erfordert es, schnell für Erwartungssicherheit zu sorgen.

Die zweite Voraussetzung dafür, daß die Übergangsphase schnell erfolgreich abge- schlossen werden kann, steht hiermit im Zusammenhang. Die osteuropäischen Länder sind durch sehr starke Verzerrungen (distortions) in der Ressourcenallokation charak- terisiert.⁶ Diese sind abzubauen, klare Anreize zu effizienzsteigerndem Handeln und

⁴ Aus dem Blickwinkel einer allgemeinen Theorie der Transformation von Wirt- schaftssystemen hält KLOTEN es für wichtig, "... daß der erstrebte Endzustand schon bei der Erarbeitung der Transformationsstrategie als System verstanden wird, in dem sich die Elemente der jeweiligen Teilordnungen zu einem in sich stimmigen Ganzen fügen." KLOTEN, N., Die Transformation von Wirtschafts- ordnungen. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Nr. 132, Tübingen 1991, S. 35.

⁵ Zu dieser wichtigen Erkenntnis gelangten BORENSZTEIN, E. und P.J. MONTIEL, Savings, Investment, and Growth in Eastern Europe. IMF Working Paper, WP/91/61, Washington, D.C., June 1991, S. 25. In diesem Zusammenhang ist aufschlußreich, daß in einer kürzlich erfolgten Befragung unter potentiellen ausländischen Investoren in den Reformländern der "politischen Unsicherheit" und der "Unsicherheit über die Wirtschaftspolitik" die beiden höchsten Wertungen unter den empfundenen Investitionshindernissen gegeben wurden. Siehe dazu COLLINS, S. und D. RODRIK, Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy. Institute for International Economics, Washington, D.C. 1991.

verlässliche Sanktionsandrohungen bei effizienzmindernden Entscheidungen sind zu etablieren. Dies bedeutet u.a., daß entsprechende Verschiebungen der relativen Preise und heilsame Konkurrenz möglich sein müssen und nicht etwa durch inflationäre Prozesse oder Fehlentwicklungen der Wechselkurse in ihrer Wirkung wieder aufgehoben werden.

Hiermit sind bereits makropolitische Aspekte *expressis verbis* angesprochen. Im folgenden soll näher darauf eingegangen werden und im einzelnen geprüft werden, wie die Makropolitik dazu beitragen kann und sollte, die beiden genannten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Austausch des zentralplanwirtschaftlichen Allokationsmechanismus durch einen marktwirtschaftlichen in der Übergangsphase zu schaffen. Dabei werden der Makropolitik die Geldpolitik, die Währungspolitik und die Budgetpolitik zugerechnet. Auf jeden dieser drei Teilbereiche der Makropolitik soll gesondert eingegangen werden.

2 Geldpolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Zunächst wende ich mich der Geldpolitik zu. Würde sie es vermögen, Preisniveaustabilität zu gewährleisten, könnte sie maßgeblich zur Entstehung von Erwartungssicherheit und zur Entwicklung eines wirksamen Anreizsystems beitragen. Notwendige Änderungen der relativen Preise würden dann in der Erwartung der Wirtschaftssubjekte nicht im Nebel der Inflation untergehen; ein inflationsbedingter, entwicklungshemmender Bias zugunsten sehr kurzfristiger Investitionsprojekte mit hohen, oft spekulativen Gewinnaussichten würde verhindert; die Sparer würden nicht entmutigt; die mit Inflationsprozessen i.d.R. einhergehende, undurchsichtige Umverteilung der Realeinkommen zu Lasten der unteren Einkommensgruppen und damit verbundene, mögliche soziale Unruhen oder Demotivierungsprozesse würden vermieden.

Preisniveaustabilität in dieser Übergangsphase zu gewährleisten, trifft jedoch auf hohe Hemmnisse, die zu überwinden nur schwer, wenn überhaupt möglich sein dürfte. Die erste Schwierigkeit liegt gleich zu Beginn der Übergangsphase: es bestehen hohe Liquiditätsüberhänge. Zentrale Planwirtschaften waren - wenn auch in unterschiedlicher Weise - nicht in der Lage, den an die Erwerbstätigen im Zuge des Produktionsprozesses ausgeteilten, unspezifischen Anweisungen an das Sozialprodukt bei den festgesetzten Preisen eine entsprechende Gütermenge gegenüberzustellen und andere Vermögensanlagen als die Kassenhaltung zu ermöglichen. Solange in diesem Sinn Geld im Überfluß vorhanden ist, läuft eine restriktive Geldpolitik ins Leere.

Zur Lösung dieses Problems bieten sich vor allem vier Maßnahmen an, die einzeln oder kombiniert angewendet werden könnten: der zwangsweise Abbau von Liquidität mit Hilfe einer Währungsreform, die Steigerung des Transaktionskassenbedarfs

⁶ TANZI, V., *Mobilization of Savings in Eastern European Countries: The Role of the State*. IMF Working Paper WP/91/4. Washington, D.C. January 1991, S. 4. TANZI gibt zahlreiche Beispiele für "large distortions". So ist der marginale Kapitalkoeffizient in den osteuropäischen Ländern mit 15 - 30 "incredibly high". Obwohl die Investitionsquoten zu den höchsten der Welt gehören, sind die Wachstumsraten des Sozialprodukts sehr niedrig oder gar negativ gewesen. Die Elastizität des Energieverbrauchs in Bezug auf das Sozialprodukt ist mehrfach höher als in den OECD-Ländern; pro Einheit Sozialprodukt liegt der Energieverbrauch nahezu dreimal höher als in den OECD-Ländern. Die Lagerbestände von Rohstoffen und Vorprodukten sind zehn- bis zwanzigmal höher etc.

⁷ BERNHOLZ, P., *Probleme der Währungs- und Budgetpolitik beim Übergang von der zentralgeplanten zur marktwirtschaftlichen Ordnung*. "Kredit und Kapital", Jg.

durch eine vorübergehende Anpassungsinflation bei unveränderten Geldbeständen, eine Deliquidisierung der Wirtschaftssubjekte durch das Angebot attraktiver, handelbarer Staatsschuldtitle und schließlich der Verkauf bisher staatlicher Unternehmen und Wohnungen an Private.

Unter diesen möglichen Maßnahmen ist eine allgemeine Währungsreform die radikalste. Sie kommt wohl nur in Betracht, wenn der Kaufkraftüberhang erheblich ist. Wenn sie gleichwohl durchgeführt werden soll, muß sie durch spezielle Umtauschregeln und flankierende Maßnahmen sozial verträglich gestaltet werden.⁸

Die Strategie, den Geldüberhang mit Hilfe eines einmaligen Sprungs des Preisniveaus abzubauen⁹, ist mit einigem Erfolg in Polen angewendet worden. Dort gelang es den staatlichen Stellen - insbesondere der Zentralbank - nach wenigen Monaten heftiger Preissteigerungen das neue erhöhte Preisniveau relativ stabil zu halten; die Gefahr, daß aus dem kurzfristigen Preissprung "automatisch" ein anhaltender Inflationsprozess resultiere, wurde - nicht zuletzt wegen vergleichsweise günstiger gesellschaftlicher Voraussetzungen in diesem Land - zunächst weitgehend gebannt.¹⁰

Eine Kaufkraftabschöpfung mit Hilfe der beiden letztgenannten Maßnahmen hat zwar den Vorteil, dem Wesen des Reformprozesses zu entsprechen, ist aber darauf angewiesen, daß der Staat als Schuldner Vertrauen genießt und daß er die Erlöse unwiderruflich stilllegt; mit letzterem kann aber wegen des Mangels an ergiebigen Steuerquellen und wegen der mit hohen Ausgaben verbundenen staatlichen Aufgaben in dieser Übergangsphase nicht überall gerechnet werden.

So ergibt sich insgesamt, daß die Gewährleistung von Preisniveaustabilität wegen hoher Geldüberhänge selbst einer Notenbank, die anfangs auf die Ausgabe zusätzlichen Zentralbankgeldes verzichtet, kaum gelingen kann.

23, No. 3, Juli/September 1990, S. 295-316, hier S. 312ff. Andere Ökonomen nennen nur drei Mechanismen zur Verringerung eines Geldüberhanges. So zählen CALVO/FRENKEL hier auf: (i) Erhöhung der Attraktivität inländischer liquider Vermögenstitel durch Erhöhung der Zinssätze auf Einlagen in inländischer Währung, (ii) Erhöhung des Preisniveaus in Verbindung mit Preisliberalisierung und (iii) Reduktion der Liquidität. CALVO, G.A. und J.A. FRENKEL, *Obstacles to Transforming Centrally-Planned Economies: The Role of Capital Markets*, IMF Working Paper, WP/91/66, Washington, D.C. 1991, S. 2f.

⁸ HÖHMANN, H.-H., *Wirtschaftlicher Zusammenbruch statt Systemwechsel? "Aus Politik und Zeitgeschichte"*. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", Band 16, 12. April 1991, S. 35-45, hier S. 44. Was hier denkbar ist, zeigt ein Beispiel aus der UdSSR, wo im Januar 1991 50- und 100-Rubelnoten für ungültig erklärt wurden und nur bei Nachweis des legalen Erwerbs in neue Scheine umgetauscht wurden. Der angeordnete Umtausch führte allerdings nicht zu der erhofften umfangreichen Stilllegung von Kaufkraft.

⁹ Wie HOLZMANN berichtet, wird "zur Beseitigung des (...) Geldüberhangs ... in allen Reformländern einer Anpassungsinflation der Vorzug gegenüber der (...) Alternative einer Währungsreform gegeben". HOLZMANN, R., *Die Reform des staatlichen Budgetwesens: Notwendigkeit und Erfahrungen in mittel- und osteuropäischen Ländern im Übergang*. Diskussionsfassung, September 1991 (21. Otto-beubener Wirtschaftswissenschaftliches Seminar), Ludwig Boltzmann Institut für ökonomische Analysen, Wien 1991, S. 7.

¹⁰ Zu Beginn der Preisfreigabe in Polen stiegen die Einzelhandelspreise allein im Monat Januar 1990 um 78,6 Prozent. Diese Rate konnte bis August 1990 auf einen Monatswert von 1,8 Prozent gedrückt werden. Danach zogen die Preise allerdings wieder an. Vgl. PYSZ, P., *Marktwirtschaft: Ein zu teures Ziel? Polens Reformer schwanken*. Ludwig-Erhard-Stiftung, "Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Band 48, Nr. 2, Juni 1991, S. 19 - 23, hier S. 20.

Die zweite Schwierigkeit, vor der die Geldpolitik steht, ist mit dem Anpassungsprozeß selbst verbunden, und zwar in zweifacher Weise:

- a) Zunächst ist zu beachten¹¹, daß effizientes Produzieren für einen Markt, auf dem Wettbewerb herrscht, in den osteuropäischen Ländern noch weitgehend unbekannt ist. Der Lernprozeß, der von einer Freigabe der Preise ausgelöst wird und zu einer Anpassung der Preisrelationen an die am Weltmarkt herrschenden Bedingungen führen soll, wird langwierig sein. In ihm kommt es aus einer Reihe von Gründen, die tief in der Gesellschaft und den sich geschichtlich herausgebildeten Verhaltensweisen verwurzelt sind¹², unvermeidlich zu Preissteigerungen. Insoweit ist Inflation kein monetäres Problem. Inflationsbekämpfung darf daher nicht auf monetäre Maßnahmen beschränkt sein.

Was das für die Strukturpolitik heißt, ist klar: Sie muß konsequent auf Angebotsverbesserungen setzen. Sie wirkt damit auch anti-inflationär und entlastet damit die Geldpolitik. Was das für die monetäre Stabilisierungspolitik heißt, ist weniger klar. Einerseits kann sie das Umlernen der in der Wirtschaft Handelnden beeinflussen, ja beschleunigen. Sie hat es in der Hand, Sanktionen für Fehlverhalten wirksam werden zu lassen. Bei restriktivem Vorgehen bedeuten hohe Zinsen und mangelnde Liquidität oft das Ende für Betriebe, die marktfähige Produkte zu entsprechenden Preisen nicht liefern können. Damit verbunden ist ein starker Anreiz, die Anpassung der Betriebe an die Marktgegebenheiten voranzutreiben und das eigene Verhalten zu ändern. Insofern verbindet sich die Stabilitätspolitik mit der angebotsorientierten Strukturpolitik. Andererseits darf die restriktive Geldpolitik nicht allzu rigoros sein, weil sonst wirtschaftliches Scheitern im Lernprozeß so häufig wird, daß potentielle Investoren und eigenständige Produzenten demotiviert werden.

Doch wie restriktiv soll in einem policy-mix mit der Strukturpolitik die Geldpolitik sein? Schocktherapie oder Gradualisierung? Diese entscheidende Frage ist nicht grundsätzlich, sondern pragmatisch, und das heißt je nach Ausgangslage von Land zu Land und von Zeit zu Zeit anders zu beantworten. An einem hinreichenden Restriktionsgrad der Geldpolitik führt allerdings kein Weg vorbei.

- b) Um die weitere, oben erwähnte Verknüpfung der Geldpolitik mit dem Anpassungsprozeß zu erkennen, ist zu berücksichtigen, daß eine erfolgreiche Geldpolitik in einer Marktwirtschaft an wichtige Voraussetzungen gebunden ist.¹³ Die Zentralbank müßte einigermaßen sicher abschätzen können, in welchem Umfang das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst. Angesichts der im Zentrum des Umgestaltungsprozesses stehenden mikroökonomischen Strukturwandlungen wird ihr dies nur unvollkommen gelingen. Auch müßte die Zentralbank eine Vorstellung darüber haben, wie sich die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes entwickelt. Im Zuge des Umbruchprozesses in osteuropäischen Ländern sollen die Wirtschaftssubjekte aber gerade ihr traditionelles Verhalten der Geldhaltung und der Geldanlage den neuen Angeboten entsprechend verändern. Unter

¹¹ Zum folgenden vergleiche das Ergebnis des Workshop IV: Geld und Währung, West-Ost-Symposium "Mensch-Natur-Technik" vom 7. bis 9. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Loccum (Chairman: Prof. Dr. L. GLESKE, Moderator: Prof. Dr. H. HESSE). In: REICHARDT, H. (Hrsg.), Loccumer Protokolle 13/1990, Evangelische Akademie Loccum, 3056 Rehburg-Loccum, S. 450-458.

¹² Einzelhinweise ebenda, S. 451.

¹³ Zum folgenden siehe BOFINGER, P., The Role of Monetary Policy in the Process of Economic Reform in Eastern Europe. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 457, London, August 1990, S. 6ff.

diesen Bedingungen vorauszuschätzen, wie die Unternehmen und Haushalte tatsächlich handeln und wieviel Geld sie gegen zinstragende Forderungen tauschen, stellt eine äußerst schwere Aufgabe dar.

Hiermit ist bereits überleitet zu der dritten großen Schwierigkeit, vor der die Geldpolitik in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft steht. Ihr mit Hilfe marktwirtschaftlich orientierter Instrumente anzustrebender Erfolg setzt ein effizientes Bankengerwebe und funktionsfähige Finanzmärkte voraus. Der Aufbau eines zweistufigen Bankensystems, in dem die Zentralbankfunktion der gesamtwirtschaftlichen Liquiditätsbereitstellung getrennt wird von den mikroökonomischen Entscheidungen über einzelne Kredite, ist jedoch eng mit den Fortschritten im gesamten Reform- und Strukturwandlungsprozeß verbunden, und das heißt hier: langwierig.

Diese Aussage gilt, obwohl zweistufige Bankensysteme inzwischen in allen osteuropäischen Ländern geschaffen worden sind. In der Sowjetunion beispielsweise wurde zunächst eine Reihe von sektorspezifischen Kreditinstituten von der allumfassenden Gosbank abgetrennt. Jetzt wird daran gearbeitet, die Sektororientierung der Kreditbanken aufzugeben und sie in miteinander konkurrierende Institute umzuwandeln. Außerdem hat man inzwischen einige hundert kleine kommerzielle oder kooperative Banken errichtet.¹⁴

Viel schwieriger als ein zweistufiges System zu errichten, ist es, dieses auch funktionsfähig zu machen. Auf der Ebene der Zentralbank fehlen zunächst qualifizierte Fachleute, die wissen, wie eine indirekte Steuerung der Geschäftsbanken zu handhaben ist. Die Wirkungsketten monetärer Impulse sind kaum ausreichend bekannt und wegen fehlender Finanzmärkte auch nicht beherrschbar. Die für die Kreditvergabe zuständigen Institute können überschüssige Liquidität nicht auf Geldmärkten austauschen. Ihre Angestellten haben keine Erfahrung mit der Prüfung von kommerziellen Kreditanträgen. Und selbst wenn sie - vielleicht durch Hilfe aus dem Westen - das Wissen hierzu erworben haben, reicht die Buchführung und Planung in den Betrieben lange Zeit nicht aus, um ihnen die relevanten Daten zu liefern.

Unter diesen Umständen gibt es nur den Weg, die administrativen Kontrollen im Finanzwesen schrittweise zu beseitigen, allerdings so, daß den Wirtschaftssubjekten die angestrebte Erwartungssicherheit erhalten bleibt. Bisherige Liquiditätszuteilungen der Zentralbank an die Kreditbanken könnten im Laufe der Zeit durch den Handel mit Staatspapieren ersetzt werden. An die Stelle der direkten Kreditrationierung könnten Obergrenzen treten, die einzelne Geschäftsbanken zunächst nur über teurere Refinanzierungsmittel überschreiten dürften. Für die Einlagezinsen könnten Mindestsätze, für die Kreditzinsen Höchstsätze festgelegt werden.¹⁵

Angesichts dieser Möglichkeiten mag man die Aussichten, die sich aus dem Fehlen eines funktionsfähigen Bankwesens ergebende Schwierigkeit meistern zu können, noch optimistisch einschätzen; die schnelle Überwindbarkeit aller drei Schwierigkeiten zugleich, vor denen die Geldpolitik in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft steht, wird jedoch vielfach angezweifelt. So liegt es nahe, den Vorschlag zu erwägen, die Geldpolitik anfangs nicht auf nationale Geld- und Kreditmengen oder Zinssätze als Zwischenziele auszurichten, sondern die heimische Liquidität

¹⁴ SCHRETTL, W., Transition in Depression. Soviet Monetary Issues. Osteuropa Institut, Working Papers, No. 140, München, Oktober 1990, S. 13.

¹⁵ Dieser Vorschlag wurde beispielsweise in einer gemeinsamen Studie des IWF, der Weltbank, der OECD und der EBRD zu den ökonomischen Veränderungen in der Sowjetunion gemacht. Vgl. International Monetary Fund/The World Bank/Organisation for Economic Co-operation and Development/European Bank for Reconstruction and Development, The Economy of the USSR. Summary and Recommendations. Washington, D.C. 1990, S. 22.

so zu steuern, daß ein Wechselkursziel eingehalten wird. Die Anbindung der eigenen Währung an eine Weltwährung, deren Wert von einer unabhängigen und stabilitätsbewußt handelnden Zentralbank gewährleistet wird, könnte immerhin der heimischen Geldpolitik Glaubwürdigkeit verleihen, die Erwartungssicherheit für die Wirtschaftssubjekte erhöhen und einem wirksamen Anreizsystem dienlich sein. Sie könnte die Inflationserwartungen entscheidend mindern und zugleich Auslandskapital anlocken. Ob eine wechselkursorientierte Geldpolitik jedoch wirklich erfolgversprechend ist, läßt sich erst nach genauerer Prüfung der währungspolitischen Aspekte einer Umgestaltung in Osteuropa entscheiden.

3 Währungspolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Wie die Geldpolitik hat auch die Währungspolitik in der Übergangsphase eine dienende Rolle zu übernehmen. Ihr wichtigstes Ziel ist es, die Währungen der Reformländer international voll austauschbar zu machen. Bei der Interpretation dieses Ziels ist zu beachten, was in den fünfziger Jahren, als über die freie Austauschbarkeit der westeuropäischen Währungen diskutiert wurde, Wilhelm RÖPKE überzeugend darlegte: daß nämlich "der Übergang zur Konvertibilität die sicherste Verankerung der Marktwirtschaft ist".¹⁶ Es geht letztlich darum, die Unternehmen an die Preisrelationen der Weltmärkte heranzuführen und die komparativen Vorteile voll zu nutzen, welche die Reformländer in der internationalen Arbeitsteilung besitzen. Wie schnell das ohne größere Friktionsverluste gelingen kann, ist wiederum in erster Linie eine Frage an die angebotsorientierte Strukturpolitik. Die Währungspolitik muß aber hinzukommen. Sie kann dazu beitragen¹⁷, die Anreize zum Außenhandel und zum internationalen Kapitalverkehr sowie den Konkurrenzdruck des Auslandes auf inländische Unternehmen jeweils auf ein Maß zu bringen, das schnellen Strukturwandel erzeugt, ohne größere Einbrüche beim Sozialprodukt mit sich zu bringen. Keineswegs ist es angeraten, schon zu Beginn des Reformprozesses einen unbehinderten, vollen Währungsaustausch zu garantieren. Es spricht nämlich einiges dafür, daß diese Garantie nicht eingehalten werden kann und Staat und Notenbank dadurch an Glaubwürdigkeit verlieren und Erwartungssicherheit für die in der Wirtschaft Handelnden dann kaum noch zu erlangen ist. Diese Skepsis läßt sich mit mehreren Hinweisen begründen, von denen drei im folgenden dargestellt werden sollen.

Erstens ist darauf hinzuweisen, daß Konvertibilität nur dann glaubhaft angekündigt werden kann, wenn das Land in der Lage ist, möglicherweise entstehende internationale Liquiditätskrisen zu bewältigen. Die außenwirtschaftliche Lage der osteuropäischen Reformländer ist jedoch labil. Zusammen betrachtet wiesen sie 1990 Leistungsbilanzdefizite aus. In den kommenden Jahren ist eher mit steigenden Fehlbeträgen zu rechnen, da die in Osteuropa notwendigen Investitionen nicht mit Hilfe eigener Ersparnisse ermöglicht werden können.¹⁸ Privates und öffentliches Auslandskapital wird jedoch zunächst nur spärlich zufließen. Zum einen sind die osteuropäischen Länder schon jetzt netto mit etwa 150 Mrd. US-Dollar verschuldet, wobei auf die Sowjetunion rund 60 Mrd. entfallen und auf Polen knapp 50 Mrd. (hier sind mit den Gläubigern im

¹⁶ RÖPKE, W., Wege zur Konvertibilität. In: HUNOLD, A. (Hrsg.), Die Konvertibilität der europäischen Währungen. Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1954, S. 76-122, hier S. 82.

¹⁷ Mit Nachdruck muß darauf verwiesen werden, daß diese und die folgenden Überlegungen eine enge Abstimmung mit der Außenhandelspolitik voraussetzen. Konvertibilität ohne Außenhandelsfreiheit verfehlt letztlich ihren Sinn. Auf die Verquickung der Bemühungen um volle (Inländer- und Ausländer-)Konvertibilität einerseits und um eine Liberalisierung des Außenhandels andererseits kann in diesem Vortrag wegen der engen Zeitvorgabe nicht eingegangen werden.

Frühjahr 1991 erhebliche Reduzierungen vereinbart worden). Zum anderen halten sich Investoren aus westlichen Staaten bei Direktinvestitionen noch zurück. Ende 1990 soll es zwar insgesamt etwa 14.000 Joint Ventures gegeben haben, davon 5.000 in Ungarn, 3.000 in der Sowjetunion und 2.500 in Polen (dort ein Drittel mit deutscher Beteiligung); dem Betrag nach sind die Direktinvestitionen aber noch gering.

Zweitens könnte die volle Konvertibilität der osteuropäischen Währungen nur durchgehalten werden, wenn die dort lebenden Menschen von einem bevorstehenden Wirtschaftsaufschwung fest überzeugt wären und eine hohe persönliche Anpassungsbereitschaft hätten. Nur dann wäre sichergestellt, daß sie bei vorübergehenden Negativentwicklungen nicht aus den eigenen Währungen in wertbeständige internationale Reservemedien zu flüchten versuchen. Ihre Anpassungsbereitschaft würde gefordert, wenn heimische Anbieter in großer Zahl durch westliche Konkurrenten aus dem Markt gedrängt würden und hohe Arbeitslosigkeit die Folge wäre. Das alte Plansystem sicherte den Produzenten innerhalb der geschlossenen Grenzen des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe eine relative Wettbewerbsfähigkeit. An Weltmaßstäben gemessen arbeiteten die meisten Industrien in Osteuropa gleichwohl ineffizient. Viele von ihnen würden der Auslandskonkurrenz deshalb nicht standhalten, wenn Außenhandelsfreiheit und volle Konvertibilität unverzüglich garantiert würden, selbst bei einer drastischen (und damit inflationär wirkenden) Abwertung der Landeswährung nicht. Selbst unter günstigen Umständen ließen sich neue wettbewerbsfähige Produktionslinien erst nach Ablauf einer Reihe von Jahren aufbauen.

Tatsächlich hat bisher kein osteuropäisches Land die volle, unbeschränkte Konvertibilität eingeführt. In Polen ist seit kurzem lediglich die Inländerkonvertibilität verwirklicht, wobei der Kurs des polnischen Zloty gegenüber einem Korb westlicher Währungen fixiert ist, an dem die D-Mark einen Anteil von einem Drittel hat. In der CSFR und in Ungarn gilt Inländerkonvertibilität hinsichtlich der Leistungstransaktionen. In der Sowjetunion gibt es mittlerweile Devisenauktionen, die aber noch recht begrenzt sind und nicht für alle Bereiche gelten; man kann hier von der Annäherung an ein multiples Wechselkurssystem sprechen. Bedenkt man alle diese Experimente - und darum handelt sich letztendlich -, so kann man der oben gestellten und noch nicht beantworteten Frage nach den Vorteilen einer wechselkursorientierten Geldpolitik durchaus positiv entgegenreten, wenn die Frühphase des Transformationsprozesses beendet ist und die großen Geldüberhänge abgebaut sind. Inländerkonvertibilität der heimischen Währung, die an eine Weltleitwährung oder einen Korb westlicher Währungen gebunden ist, stellt einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung von Erwartungssicherheit dar.

Mit der Wechselkursgestaltung kann zudem dem Anreizsystem eine besondere Prägung gegeben werden. Dem Beispiel der Bundesrepublik Deutschland in den Nachkriegsjahren folgend könnten nämlich die Wechselkurse der osteuropäischen Währungen jeweils etwas höher fixiert werden, als es den herrschenden Kaufkraftparitäten entspräche. Die leicht unterbewerteten Währungen würden osteuropäischen Anbietern auf den Weltmärkten einen vorübergehenden Vorteil im Preiswettbewerb verschaffen. Gleichzeitig ergäbe sich ein Anreiz zu sparsamem Einsatz importierter Rohstoffe und Vorprodukte, der die Effizienz der Produktion in Osteuropa zusätzlich erhöhen würde.

¹⁸ Siehe: Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD Economic Outlook, Vol. 49, Paris, July 1991, S. 38.

Ein besonderes Problem bildet die internationale Arbeitsteilung der osteuropäischen Reformländer untereinander. Ihr gilt der dritte Hinweis. Wie schwer die grundsätzliche Forderung nach freiem Außenwirtschaftsverkehr zu Beginn des Transformationsprozesses zu verwirklichen ist, läßt sich nämlich am augenscheinlichsten daran erkennen, daß der Außenhandel zwischen den osteuropäischen Ländern seit der Umstellung des Austauschs auf konvertible Währungen Anfang 1991 dramatisch geschrumpft ist. Im Schnitt lag der Warenverkehr der osteuropäischen Länder untereinander im Frühjahr 1991 um fast die Hälfte niedriger als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Um den Rückgang zu bremsen, sind Gegengeschäfte und teilweise auch Abrechnungen in nationalen Währungen statt in US-Dollar zugelassen worden. Weitere Maßnahmen zur Lösung dieses Problems werden diskutiert. So ist vorgeschlagen worden, für die osteuropäischen Staaten eine Zahlungsunion aufzubauen. Die Länder könnten dann ihre Handelsdefizite untereinander zunächst verrechnen und nach dem Vorbild der früheren EZU in Westeuropa ein System des Teilausgleichs mit konvertiblen Währungen anstreben. Allerdings gäbe es nach den Berechnungen von Peter B. KENEN dabei eine große technische Schwierigkeit¹⁹: Die bisherigen Handelsstrukturen in Osteuropa sahen so aus, daß die Sowjetunion den kleineren Ländern vorwiegend Rohstoffe zu Vorzugspreisen lieferte, während diese Industrieerzeugnisse für den großen Partner herstellten, deren Preise nur wenig unterhalb der Weltmarktpreise lagen. Der Übergang zu Weltmarktpreisen im Austausch zwischen den Staaten Osteuropas würde also die Terms of Trade der kleineren Länder verschlechtern; in einer Zahlungsunion aus allen osteuropäischen Staaten müßte die Sowjetunion aus diesem Grund ihren Partnern Kredite gewähren. Wird darüber hinaus berücksichtigt, daß die Sowjetunion Industrieerzeugnisse zukünftig eher in westlichen Ländern kaufen dürfte, so müßte dies die Defizite erhöhen. Eine Zahlungsunion unter Einschuß der Sowjetunion wäre demnach nur denkbar, wenn internationale Organisationen der Sowjetunion hierfür Kredite gewährten. Ohne Beteiligung der Sowjetunion käme einer solchen Vereinigung aber eine relativ geringe Bedeutung zu.

4 Budgetpolitische Aspekte der Umgestaltung in Osteuropa

Wenn in Osteuropa hinreichende Erwartungssicherheit sowie klare und unverfälschte Anreize für die in der Wirtschaft Handelnden geschaffen werden sollen, muß auch die Budgetpolitik diesem Ziel entsprechend gestaltet werden. So ist unbestritten, daß sich der Staat so schnell wie möglich aus der Produktion privater Güter zurückziehen muß und zunächst in öffentlichem Eigentum verbleibende Unternehmen strengen Budgetbeschränkungen unterwerfen sollte. Hohe Defizite der öffentlichen Haushalte sind verlässlich auszuschalten. Beinahe selbstverständlich geworden ist schließlich der Grundsatz, eine Finanzierung staatlicher Fehlbeträge durch die Notenbank nicht zuzulassen. Vertrauen in die Antiinflationpolitik der Zentralbank gewinnen die Menschen erfahrungsgemäß erst dann, wenn sichergestellt ist, daß eine von der Geldpolitik angestrebte gesamtwirtschaftliche Liquiditätsbegrenzung nicht durch Überziehungskredite an staatliche Stellen ausgehebelt werden kann.²⁰

So eindeutig und so anerkannt diese Grundsätze auch sind, in der Realität lassen sie sich nicht immer einhalten; denn immer wieder wird es schwerfallen, die Treue zu

¹⁹ KENEN, P.B., Transitional Arrangements for Trade and Payments among the CMEA Countries. "IMF Staff Papers", Vol. 38, No. 2, Washington, D.C., June 1991, S. 235-257, hier S. 249ff.

²⁰ Was BLANCHARD und seine Mitautoren formuliert haben, wird von den Nationalökonomern in der Regel akzeptiert: "a necessary condition for stabilization is fiscal consolidation, that is, the elimination of the fiscal deficit". BLANCHARD, O., DORNBUSCH, R., KRUGMAN, P., LAYARD, R. and L. SUMMERS, Reforms in Eastern Europe. The MIT Press, Cambridge/Mass., London 1991, S. 5.

mittelfristig angestrebten Reformzielen gegenüber kurzfristig notwendig erscheinenden Anpassungshilfen durch den Staat zu bekräftigen. Vor allem kann das Ziel der Budgetkonsolidierung in scharfen Gegensatz zu der Notwendigkeit geraten, angesichts drohender Produktionseinbrüche und sich ausbreitender Arbeitslosigkeit Enttäuschungs- und Demotivierungsprozesse zu vermeiden und die politische Zustimmung der Bevölkerung zum Reformkurs nicht aufs Spiel zu setzen.

Durch die Wirtschaftsreformen fallen zwar einige früher bedeutsame öffentliche Ausgabenpositionen weg. So sind nach der Freigabe der Preise für Waren und Dienste keine staatlichen Preisstützungen mehr zu leisten; privatisierte Unternehmen haben keinen Anspruch auf Subventionen mehr; die Personalausgaben für die gewaltigen Planungs- und Verwaltungsapparate in den Industrieministerien verringern sich drastisch. All dies entlastet das staatliche Budget. Aber die marktwirtschaftlichen Reformen bringen auch erhebliche Mehrausgaben mit sich. Im allgemeinen muß ein Teil der Einsparungen aus dem Abbau von Subventionen dazu verwendet werden, besonders negativ betroffene Bevölkerungskreise durch direkte Kompensationszahlungen zu entlasten. Besteht die Gefahr, daß bei Umorganisationen Arbeitskräfte entlassen werden, so setzen sich Lokal- und Provinzbehörden vehement für die Weiterbeschäftigung der Menschen ein. Sie verlangen vom Staat entsprechende Subventionen, die sie aus sozialpolitischen Gründen nicht selten erhalten. Die trotzdem unvermeidlich steigende strukturelle Arbeitslosigkeit erfordert darüber hinaus Unterstützungszahlungen der öffentlichen Hand für die betroffenen Menschen.

Belastend für das Budget ist auch der Rückgang einer Reihe von laufenden Einnahmen im Zuge der Umgestaltung. Vor allem die in Planwirtschaften größte Einnahmequelle, die Abführungen der Betriebe an den Staat, versiegt sehr schnell. Zum einen verliert die öffentliche Hand den direkten Zugriff auf Gewinne privatisierter Unternehmen, zum anderen müssen die im Staatsbesitz verbliebenen - meist sehr großen - Betriebe durch Zergliederung und Neuorientierung privatisierungsfähig gemacht werden. Dies erfordert hohe Investitionen, die vom Eigentümer zu finanzieren sind. An Gewinnabführungen ist unter diesen Bedingungen nicht zu denken. Wegen des zu Beginn rudimentären Steuersystems in den Reformländern²¹ und den nach den Erfahrungen in Ostdeutschland anfangs schleppend eingehenden Steuerzahlungen gibt es zunächst kein ausreichendes Gegengewicht zu den genannten Einnahmeverlusten.²² Erlöse aus dem Absatz von Staatspapieren und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen dürfen - wie oben bei den geldpolitischen Betrachtungen erwähnt - nur dann in das Budget einbezogen werden, wenn die Veräußerungen nicht mit dem Zweck der Kaufkraftabschöpfung erfolgen.

Betrachtet man die Ausgabe- und die Einnahmeseite zusammen, so wird deutlich, daß es nur mit großen Anstrengungen - wenn überhaupt - gelingen kann, die staatlichen Budgets in den osteuropäischen Reformländern im Gleichgewicht zu halten. Trotzdem dürfte gerade die Budgetpolitik zum entscheidenden Prüfstein für die Ernsthaftigkeit und Stetigkeit der Reformpolitik werden. Hier entscheidet sich vor allem, ob Erwartungssicherheit in der Wirtschaft erreicht und klare unverfälschte Anreize wirksam werden können, zumal die Geld- und die Währungspolitik schwerlich erfolgreich sein können, wenn die öffentlichen Haushalte immer wieder hohe Defizite aufweisen. Gelänge es den Parlamenten und Regierungen, langfristig orientierte und glaubwürdige Stufenprogramme zum Abbau staatlicher Eingriffe in den Wirtschaftsprozess, zu Subventionskürzungen und zur Umgestaltung der Steuersysteme zu etablieren, so wäre damit ein wichtiger Schritt in Richtung marktwirtschaftlicher Ordnung getan. Fi-

²¹ Zu den Problemen beim Aufbau eines neuen Steuersystems vgl. TANZI, V., Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues. IMF Working Paper, WP/91/23, Washington D.C., March 1991, S. 9ff.

²² HOLZMANN, a.a.O., S. 23, beschreibt sehr eindrucksvoll die Wahrscheinlichkeit und die Gefahr von Einnahmefällen während des Übergangs zur Marktwirt-

nanzielle Sonderhilfen dürfen von den Regierungen nur in wirklichen Notsituationen gewährt werden. Zu Recht wird in einer gemeinsamen Studie des IWF, der Weltbank, der OECD und der EBRD zu den ökonomischen Veränderungen in der Sowjetunion darauf hingewiesen, daß Unterstützungszahlungen "will need to be transparent, limited in time and amount, and designed to facilitate, rather than slow, the process of adjustment".²³

5 Schlußbemerkung

Diese Empfehlung ist wie alle hier vorgetragenen Überlegungen sehr allgemein gehalten. Detaillierte Ratschläge der Wissenschaft an die Reformpolitik können losgelöst von der konkreten Situation eines Landes und unabhängig von Zeit und internationalem Umfeld auch nicht gegeben werden. Es bleibt dabei, der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft ist "a perilous passage, one no country has yet the experience of navigating. We do not know of the problems and the pain". Nur einige wenige Leitlinien können von der Wissenschaft vorgegeben werden, Leitlinien, die helfen, den Kurs zu bewahren. Danach kommt es wesentlich darauf an, den in der Wirtschaft Handelnden Erwartungssicherheit zu verschaffen und ein System klarer und unverfälschter Anreize aufzubauen. Dem muß auch die Makropolitik trotz aller Schwierigkeiten, die vor ihr liegen, entsprechen. Insoweit hat sie in Abstimmung mit der angebotsorientierten Strukturpolitik eine dienende Rolle zu übernehmen.

schaft. Neue Steuerquellen müssen erschlossen werden; einen "geeigneten Kandidaten" sieht HOLZMANN in einer "temporären Importabgabe".

²³ International Monetary Fund u.a., op. cit., S. 21.

PRODUKTIVITÄT, RENTABILITÄT UND EINZELBETRIEBLICHE ANPASSUNG IN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BETRIEBEN AUSGEWÄHLTER LÄNDER OSTEUROPAS

von

Jürgen ZEDDIES und Reiner DOLUSCHITZ, Hohenheim

1 Einführung

Mit der Auflösung des osteuropäischen Wirtschaftsblocks und dem fortschreitenden Zerfall der Sowjetunion sind zahlreiche osteuropäische Länder mit Agrarüberschüssen, niedrigen Weltmarktpreisen und hohen Betriebsmittelpreisen konfrontiert. Ob sich diese Länder bei ihrem Bemühen um stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung zukünftig behaupten können, wie ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu EG-Ländern im Falle eines EG-Beitritts und die daraus gegebenenfalls resultierende Verschiebung der Marktanteile einzuschätzen wäre, ist Gegenstand des folgenden Beitrages. Dabei wird zunächst am Beispiel der Länder CSFR, Polen und Ungarn untersucht, zu welcher Situation die lange Jahre streng planwirtschaftlich organisierte Wirtschaft, das Fehlen von Eigeninitiative und Marktorientierung, staatlich regulierte Preissysteme, uneffizientes Management und das Fehlen unternehmerischer Entscheidungsfreiheit geführt haben, um darauf aufbauend die Anpassungserfordernisse und Zukunftschancen für die Agrarwirtschaften zu beurteilen.

2 Rahmenbedingungen

2.1 Strukturdaten der Landwirtschaft

Die Strukturdaten der Landwirtschaft sind in Übersicht 1 vergleichend für die drei Länder Osteuropas und auch in Gegenüberstellung zu ausgewählten Ländern der Europäischen Gemeinschaft dargestellt.¹ Bezüglich der Beschäftigtenstruktur fällt der in den osteuropäischen Ländern vorzufindende hohe Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten auf. Ein Versuch der Isolierung der Beschäftigten in der landwirtschaftlichen Primärproduktion führt im Falle von Ungarn zu einem Anteil von rund 7,5 %. In Polen ist der hohe Anteil Erwerbstätiger in der Landwirtschaft damit zu erklären, daß in einer großen Zahl kleiner landwirtschaftlicher Privatbetriebe bei vergleichsweise geringer Arbeitsproduktivität gewirtschaftet wird und die unbefriedigenden außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten zudem einen Teil (unterbeschäftigter) Arbeitskapazität in der Landwirtschaft binden.

Die Angaben zur durchschnittlichen Betriebsgröße zeigen, daß in der CSFR und in Ungarn die zweite Phase der Kollektivierung in den 70er Jahren konsequent vollzogen wurde. Ähnliche Zusammenhänge ergeben sich auch bei Betrachtung der

¹ Aktuelle Länderdaten wurden im Rahmen von Diplomarbeiten im Jahre 1991 von S. IHLE (CSFR), B. SCHELLING (Ungarn) und H. SCHÜLE (Polen) erhoben.

Übersicht 1: Strukturdaten der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern Osteuropas und der EG 1989

		Osteuropa			Europäische Gemeinschaft		
		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland		Vereinigtes5 Königreich
					alte Bundesländer	neue Bundesländer	
Erwerbstätige dav. in der Landwirtschaft	Mio.	7,83	17,56	4,82	27,72	8,54	26,4
	Mio. %	0,81 10,3	4,24 24,1	0,84 (0,37) 17,4	1,06 3,8	0,92 10,8	0,58 2,2
Landwirtschaftlich genutzte Fläche davon - Ackerland - Grünland davon - Staatsgüter - Genossenschaften - Privatbetriebe - Sonstige	Mio.ha	6,75	18,73	6,47	11,9	6,17	18,0
	%	70,2	77,0	72,8	61,2	75,7	38,1
	%	24,3	21,6	18,3	37,1	20,4	61,5
	%	30,3	18,7	15,9	-	6,3 ⁷⁾	-
	%	63,8 ¹⁾	3,8	75,6	-	85,3 ⁷⁾	-
	%	3,9	76,2	0,2	-	-	-
	%	2,0 ²⁾	1,3	8,3 ⁶⁾	-	-	-
Landwirtschaftliche Betriebe davon - Staatsgüter - Genossenschaften - Privatbetriebe	1000		2622	1436	649	4,493	243
	St.	245	2523	130	-	674	-
	St.	1660	2004	1245	-	3829	-
	1000	0,67 ⁴⁾	2617	1435 ⁶⁾	-	-	-
	Durchschnittliche Flächenausstattung						
- Staatsgüter	ha	5922	2713 ⁵⁾	7608	-	4962 ⁷⁾	-
- Genossenschaften	ha	2592	352	3822	-	4521 ⁷⁾	-
- Privatbetriebe	ha	11,4 ⁴⁾	6,3	0,38	18,2	-	68,9
Milchkühe - je 100 ha LF - je Halter:	1000	1795	4707	646	4998	2000	2932
	St.	27	25	10	42	32,4	16,3
	St.	1605	184	930	-	717 ⁹⁾	-
	St.	752	25	300	-	-	-
	St.	-	2,3	0,1125	16,5	-	-
	1000	7005	11335	7036	8165	4224	2516
	St.	104	61	109	69	68	14
St.	4818	1076	10500	-	1869	-	
St.	2380	267	1880	-	-	-	
St.	-	5	2,1	47,4	-	398 ⁸⁾	
Schlepper je 100 ha LF Durchschnittliche Schlepperleistung Mährescher je 100 ha LF	St.	2,1	6,9	0,8	11,9	2,8	2,8
	kW	54	31	66	34	-	-
	St.	0,30	0,40	0,17	1,25	0,29	0,30

1) Ohne Hofwirtschaften der Genossenschaftsmitglieder. - 2) U.a. Hofwirtschaften der Genossenschaftsmitglieder. - 3) U.a. LandzirkeI. - 4) Nur slowakische Republik. - 5) Staatsgüter des Min Ri GZ. - 6) Im wesentlichen landw. Kleinwirtschaften von LPG-Mitgliedern. - 7) Nur Betriebe der Pflanzenproduktion. - 8) 1984. - 9) Ohne Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Berlin (Ost).

Quellen: Statecká rocenka, 1990; GUS: Rocznik Statystyczny, 1990; IERIGZ: Spisa wyniki...; Kurzfassung des ungarischen statistischen Jahrbuches für Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie 1989; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1990; Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Ausgewählte Zahlen für die Agrarwirtschaft 1989.

Struktur der Viehhaltung, dargestellt am Beispiel der Milchvieh- und Mastschweinehaltung. Bei der Viehhaltung ist anzumerken, daß ein erheblicher Teil der Kühe und Schweine sowohl in Polen, als auch in Ungarn in den Privatbetrieben bzw. Privatwirtschaften der Genossenschaftsmitglieder gehalten werden.

Die vorrangige Zielsetzung der planwirtschaftlich organisierten Landwirtschaft bestand darin, die Selbstversorgung bei wichtigen Grundnahrungsmitteln zu erreichen. Während in Polen und in der Tschechoslowakei die Selbstversorgung bei den wichtigsten Grundnahrungsmitteln seit Mitte der 80er Jahre weitgehend gelungen ist, wurden in Ungarn bereits seit längerem beträchtliche Überschüsse produziert, die allerdings von einem großen Exportmarkt kompensiert wurden, der maßgeblich durch die Versorgungsdefizite in der UdSSR gegeben war.

2.2 Ertrags- und Leistungsentwicklung

Die Entwicklung der Durchschnittserträge ausgewählter Ackerkulturen ist für die drei osteuropäischen Länder vergleichend in der Übersicht 2 dargestellt. Ein den westeuropäischen Verhältnissen durchaus vergleichbares Ertragsniveau erreicht Ungarn. Eine generell ungünstige Ertragsituation bei der überwiegenden Zahl der Ackerkulturen findet man in Polen. Auch in der Tierproduktion ist ein relativ großes Potential an Leistung nicht ausgeschöpft, wie es das Beispiel der Milchleistung vor allem für die CSFR und Polen dokumentiert (Übersicht 3).

Übersicht 2: Entwicklung der Durchschnittserträge ausgewählter Ackerkulturen - (dt/ha) -

		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland (alte Bundesländer)
Weizen	ø 81-85	46,6	32,9	46,3	56,7
	88	52,8	34,8	54,5	68,4
	89	51,3	38,5	52,4	62,1
Roggen	ø 81-85	34,7	24,7	19,0 ¹⁾	39,7
	88	37,4	23,7	26,0 ¹⁾	41,7
	89	40,5	27,3	27,3 ¹⁾	47,0
Gerste	ø 81-85	40,8	30,5	36,6	46,9
	88	43,0	30,4	44,4	52,2
	89	47,3	33,3	46,8	55,7
Körnermais	ø 81-85	48,0	-	61,1	62,4
	88	53,0	-	54,6	77,8
	89	52,7	-	62,2	75,9
Sonnenblumen	ø 81-85	-	-	19,8	-
	88	-	-	19,5	34,0
	89	-	-	19,5	32,0
Raps u. Rüben	ø 81-85	23,5	21,1	-	26,8
	88	29,3	25,5	-	31,6
	89	29,2	27,8	-	33,8
Zuckerrüben	ø 81-85	347	331	389	504
	88	336	341	393	491
	89	352	340	439	542
Kartoffeln	ø 81-85	186	168	182	310
	88	206	186	185	373
	89	186	185	186	371

1) Ohne nennenswerte Bedeutung in Ungarn (ca. 97 000 ha Anbaufläche)

Quellen: Statistická ročenka, 1990; Rocznik statystyczny, 1990; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, verschiedener Jahrgänge.

Die Naturalerträge müssen im internationalen Vergleich als wichtigster Bestimmungsfaktor für die Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden. Bedenkt man, daß die nationalen Durchschnittserträge der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) im Vergleich zu den 12 EG-Ländern nur im Mittelfeld liegen (ZEDDIES, 1989) und deutlich von den Ländern Großbritannien, Niederlande und Belgien übertroffen werden, wird der Abstand der osteuropäischen Länder noch deutlicher.

Übersicht 3: Entwicklung der durchschnittlichen Milchleistung (kg/Kuh und Jahr) und der Mastendgewichte (kg LG)

		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland (alte Bundesländer)
Milchleistung	ø 81-85	(3366)	2813	4150	4641
	88	3777	3254	4810	4714
	89	3880	3349	4848	4895
Mastendgewicht					
- Rinder	ø 81-85	(472)	406	-	329
	88	480	431	-	347
	89	489	418	-	355
- Kälber	ø 81-85	(81,6)	-	-	114
	88	71,8	60,8	-	126
	89	72,8	69,8	-	128
- Schweine	ø 81-85	(118,6)	115,5	-	104
	88	124,3	116,9	-	107
	89	125,6	114,8	115 ²⁾	108

- 1) Mastbullen;
- 2) Quelle: Betriebshebungen

Quellen: Statistická ročenka, 1990; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge; Berichte aus Verden, versch. Jahrgänge

2.3 Entwicklung der Produkt- und Betriebsmittelpreise

Eines der größten Probleme für die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion in Osteuropa stellt momentan die Preisentwicklung dar. Der Verfall der Produktpreise und die Anpassung der Betriebsmittelpreise an Weltmarkt bzw. westeuropäisches Niveau lassen selbst bei der im Durchschnitt geringen Intensität des Faktoreinsatzes eine kostendeckende Produktion nicht mehr zu. Die Übersichten 4 bis 6 zeigen die Entwicklung der Erzeugerpreise ausgewählter pflanzlicher und tierischer Produkte sowie ausgewählter landwirtschaftlicher Betriebsmittel. Die Preise wurden zu den jeweiligen Umrechnungskursen auf DM-Werte umgerechnet.

Übersicht 4: Entwicklung der Erzeugerpreise ausgewählter pflanzlicher Produkte (DM/dt)

		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland (alte Bundesländer)
Weizen	80	54,3	33,3	-	45,3
	85	65,7	41,7	21,5	44,8
	89	36,5	28,5	15,3	38,1
	90	17,6 ¹⁾	11,2	18,0 ¹⁾	36,1
	91	19,8 ²⁾	11,0	13,0 ¹⁾	34,0 ⁴⁾
Gerste	80	54,6	32,4	-	40,8
	85	66,5	40,7	26,3 ³⁾	42,7
	89	36,5	23,4	16,9 ³⁾	35,4
	90	23,1 ¹⁾	13,3	-	34,2
	91	-	9,4	-	33,0 ⁴⁾
Mais	80	61,6	-	-	42,6
	85	84,7	-	21,8	47,3
	89	49,5	-	15,3	34,7
	90	23,1 ¹⁾	-	-	34,2
	91	-	-	16,6 ¹⁾	32,5 ⁴⁾
Raps	80	133,3	74,7	-	91,3 ⁵⁾
	85	156,7	77,9	-	100,8
	89	81,5	32,0	-	78,8
	90	-	20,0	-	84,3
	91	-	20,4	-	74,0 ⁴⁾
Zuckerrüben	80	10,4	9,1	-	12,5
	85	17,4	6,9	7,1	11,1
	89	10,3	7,5	3,8	10,9
	90	17,1 ¹⁾	2,7	-	10,8
	91	-	2,4	-	-

1) Eigene Erhebungen.

2) Staatlicher Garantiepreis für 1991.

3) Braugerste.

4) Schätzung.

5) Ölsaaten

Quellen: Statistická ročenka, 1990; Rocznik statystyczny, 1990; Zmiany cen w gospodarce narodowej, 1990; Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge; BML Datenanlaysen: Preise und Absatzwege. Rocznik statystyczny, 1990.

Übersicht 5: Entwicklung der Erzeugerpreise ausgewählter tierischer Produkte (DM)

		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland (alte Bundesländer)
Milch (DM/kg)	80	1,12	0,42	-	0,57
	85	1,55	0,39	0,42	0,63
	89	0,89	0,33	0,35	0,69
	90	0,44 ¹⁾	0,11	0,36	0,69
	91	0,31 ²⁾³⁾	0,17	0,33 ¹⁾	0,64
Mastrinder (DM/kg LG)	80	6,11	2,11	-	
	85	8,44	2,27	2,55	
	89	5,39	2,10	2,03	4,27
	90	-	0,81	1,91	4,15
	91	2,06 ²⁾	0,93	1,65 ¹⁾	3,90 ⁵⁾
Mastschweine (DM/kg LG)	80	5,02	3,07	-	2,81
	85	6,79	2,83	2,30	2,92
	89	4,04	2,69	1,72	2,23
	90	2,63	1,45	1,79	2,63
	91	-	1,25	1,58 ¹⁾	2,70 ⁵⁾

1) Eigene Erhebungen.

2) Staatlicher Garantiepreis für 1991.

3) Abnahme von 60 % der Erzeugung zum staatlichen Garantiepreis.

4) Bullen Kl.

5) Schätzung.

Quellen: Statistická ročenka, 1990; Rocznik statystyczny, 1990; Zmiany cen w gospodarce narodowej, 1990; ZMP-Bilanz: Vieh und Fleisch, versch. Jahrgänge.

Übersicht 6: Entwicklung der Einkaufspreise ausgewählter landwirtschaftlicher Betriebsmittel (DM)

		CSFR	Polen	Ungarn	BR Deutschland (alte Bundesländer) ²⁾
N in Harnstoff (46 %) (DM/kg Reinnährstoff)	80	-	0,61	-	1,46 ³⁾
	85	-	0,49	0,65	1,52
	89	0,55	0,21	0,27	1,10
	90	-	0,29	0,19	1,05
	91	0,48	0,72	0,66 ¹⁾	1,18 ⁴⁾
P ₂ O ₅ in Superphosphat (15 bzw. 18 %) (DM/kg Reinnährstoff)	80	1,91	0,32	-	1,36
	85	2,26	0,24	0,68	1,68
	89	1,26 ¹⁾	0,10	0,36	1,17
	90	1,61	0,35	-	1,19
	91	0,91	0,77	0,87	1,61 ⁴⁾
K ₂ O in Kalisalz (57 bzw. 60 %) (DM/kg Reinnährstoff)	80	-	0,15	-	0,56
	85	-	0,10	0,22	0,69
	89	0,33 ¹⁾	0,05	0,15	0,64
	90	0,20	0,13	0,13	0,66
	91	0,34	0,37	0,32	0,75 ⁴⁾
Roundup (DM/l)	80	-	-	-	-
	85	-	40,53	-	67,65
	89	-	16,76	-	43,15
	90	28,2	13,00	-	31,25
	91	21,0	18,45	-	33,85
Bayleton 25 WP (DM/kg)	80	-	-	-	-
	85	-	51,52	-	26,95
	89	-	27,10	-	30,30
	90	31,8	11,19	-	29,30
	91	53,2	15,69	40,05	31,20
Decis 2,5 (DM/l)	80	-	-	-	-
	85	-	-	-	109,60
	89	-	-	-	68,60
	90	20,6	-	-	64,40
	91	22,7	21,8	20,10	69,80
Dieselkraftstoff (DM/l)	80	-	0,38	-	0,98
	85	-	0,56	-	1,19
	89	1,38 ¹⁾	0,39	-	0,78
	90	0,93 ¹⁾	0,34	-	0,83
	91	0,79	0,45	0,73	-

1) 1988. - 2) Preise ohne Mehrwertsteuer. - 3) N aus Mehrnährstoffdünger. - 4) Aktueller Preis (WLZ).

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden: Länderbericht Tschechoslowakei; Rocnik statystyczny, 1990; Zmiany cen w gospodarce nawodowej, 1990; Rynek rolny, 7/91. - Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jahrgänge; Eigene Erhebungen.

3 Produktivität und Rentabilität ausgewählter Produktionszweige

Zur Bestimmung der aktuellen Rentabilität wurden für ausgewählte landwirtschaftliche Produktionszweige Deckungsbeitragsrechnungen auf DM-Basis durchgeführt. Dabei wurde jeweils von einer Produktion unter günstigen Bedingungen ausgegangen.

Für das Beispiel des Winterweizenanbaus läßt sich in Übersicht 7 zeigen, daß bei günstigen Standortbedingungen und gegebener - vergleichsweise einfacher - Produktionstechnik auch in den osteuropäischen Ländern gute Erträge erzielt werden. Der Saatgutaufwand liegt dort aufgrund der vergleichsweise wenig effizienten Ausbringungstechnik und der nicht ausreichenden Unkrautbekämpfung relativ hoch, das Düngungsniveau zum Teil deutlich unter demjenigen, das man in Ländern Westeuropas vorfindet, ebenso die Intensität des Pflanzenschutzes. Die variablen Maschinenkosten liegen aufgrund der zum Einsatz gelangenden Großmaschinen und der geringeren Zahl an Arbeitsgängen niedriger. Aufgrund des hohen allgemeinen Zinsniveaus liegt der kalkulatorische Zinsansatz hoch. Insgesamt ist die Summe der variablen Spezialkosten deutlich geringer als etwa in der Bundesrepublik Deutschland, was zum einen auf niedrigere Produktionsmittelpreise, zum anderen auf das zum Teil deutlich geringere Einsatzniveau zurückzuführen ist.

Vornehmlich bedingt durch die aktuell extrem niedrigen Produktpreise liegen die Deckungsbeiträge auf einem sehr niedrigen Niveau, was in extremer Form insbesondere in Polen und Ungarn zum Ausdruck kommt, während die in der CSFR noch bestehenden staatlich garantierten Mindestpreise einen Deckungsbeitrag auf vergleichsweise hohem Niveau ermöglichen.

Eine langfristig rentable Weizenproduktion kann bei derzeitigen Preisrelationen in keinem der Länder durchgeführt werden, wenn man die Fixkosten der Mechanisierung und insbesondere die Overhead-Kosten für Dienstleistungen, Verwaltung und Leitung der Unternehmen in Rechnung stellt.

Der Vergleich von Deckungsbeiträgen weiterer ausgewählter Produktionsverfahren in Übersicht 8 bestätigt die bereits getroffenen Aussagen, insbesondere die derzeit schwierige Rentabilitätslage in Polen.

Übersicht 7: Deckungsbeiträge für Winterweizen auf jeweils günstigem Standort 1990/91

		CSFR		Polen		Ungarn		BR Deutschland (alte Bundesländer)	
		Menge	Erlös/ Kosten	Menge	Erlös/ Kosten	Menge	Erlös/ Kosten	Menge	Erlös/ Kosten
Ertrag	dt/ha	60	-	65	-	66	-	72	-
Preis	DM/ha	-	19,75	-	10,98	-	11,25	-	39,-
Marktleistung	DM/ha	-	1185,-	-	714,-	-	743,-	-	2808,-
Saatgut	kg bzw.DM/ha	300	73,-	310	48,-	280	36,-	200	145,-
N-Dünger	kg bzw.DM/ha	100	56,-	135	108,-	140	-	185	205,-
P ₂ O ₅ -Dünger	kg bzw.DM/ha	30	27,-	108	47,-	100	86,-	70	75,-
K ₂ O-Dünger	kg bzw.DM/ha	108	41,-	150	20,-	120	-	140	85,-
Herbizid	DM/ha	-	9,-	-	19,-	-	-	-	150,-
Fungizid	DM/ha	-	42,-	-	19,-	-	-	-	115,-
Insektizid	DM/ha	-	-	-	-	-	-	-	17,-
Sonst. Pflanzenschutz- maßnahmen	DM/ha-	-	-	-	14,-	-	-	-	45,-
Var. Maschinen- kosten	DM/ha	-	75,- ¹⁾	-	145,-	-	165,-	-	225,- ²⁾
Zinsansatz	DM/ha	-	25,-	-	67,-	-	60,-	-	49,-
Trocknung	DM/ha	-	-	-	-	-	11,-	-	55,-
Sonstige	DM/ha	-	-	-	38,-	-	33,-	-	29,-
Variable Spezial- kosten	DM/ha	-	348,-	-	525,-	-	407,-	-	1195,-
Deckungsbeitrag	DM/ha	-	837,-	-	189,-	-	336,-	-	1613,-
Arbeitszeitbedarf	Akh/ha	9	-	19	-	7	-	12	-
Deckungsbeitrag/AKh	DM	-	93,-	-	10,-	-	48,-	-	134,-

1) Nur Dieselkraftstoff.

2) 60 ha-Betrieb, Eigenmechanisierung, Schlaggröße 2 ha.

Übersicht 8: Deckungsbeiträge ausgewählter Produktionsverfahren unter günstigen Produktionsbedingungen 1990/91

	CSFR		Polen		Ungarn		BR Deutschland (alte Bundesländer)	
	Ertrag	DB	Ertrag	DB	Ertrag	DB	Ertrag	DB
Winterweizen	60	837,-	65	189,-	66	336,-	72	1613,-
Wintergerste	59	502,-	50	46,-	50	230,-	63	1233,-
Sommergerste	-	-	55	172,-	-	-	48	1460,-
Körnermais	52	172,-	-	-	70	347,-	80	1545,-
Raps	-	-	34	157,-	-	-	34	1591,-
Zuckerrüben	310	2126,-	490	295,-	422	676,-	571	5449,-
Sonnenblumen	-	-	-	-	20	193,-	32	2000,-
Milchkuh	4000	-	5730	702,-	5165	1119,-	7000	3502,-
Schweinemast	-	-	-	33,-	-	22,-	-	55,-

4 Anpassungserfordernisse und -möglichkeiten

Die Anpassungserfordernisse müssen differenziert für die Bereiche ökonomische Effizienz und Organisation des Gesamtbetriebes beurteilt werden.

4.1 Ökonomische Effizienz

Einem Großteil der Betriebe dürfte es keine grundsätzlichen Probleme bereiten, durch den Einsatz verbesserten Pflanzen- und Tiermaterials, durch einen gezielteren Einsatz ertragssteigernder Betriebsmittel sowie durch die Vermeidung oder zumindest Verminderung von Verlusten die ökonomische Effizienz auf ein höheres Niveau zu bringen. Nach dem Wegfall planwirtschaftlicher Eingriffe in die Produktionsstruktur wird es den meisten Betrieben auch möglich sein, das Produktionsprogramm der sich bildenden landwirtschaftlichen Produktionseinheiten an die jeweiligen Rahmenbedingungen anzupassen. Darüber hinaus lassen sich neue Produktionszweige (z.B. Ackerfutterbau, Rindermast, extensive Form der Tierhaltung u.a.) auf geeigneten Standorten in die Fruchtfolgen bzw. das Produktionsprogramm integrieren.

Mit dem Ziel einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität wird auch eine stärkere Spezialisierung auf eine begrenzte Zahl von Produktionszweigen sowie eine Ausgliederung wenig produktiver Funktionsbereiche (insbesondere in den der Produktion vor- und nachgelagerten Bereichen) erfolgen.

Viele Probleme lassen sich durch Verkleinerung der Unternehmen oder durch Bildung von betrieblichen Untereinheiten lösen. Das Problem der unbefriedigenden Arbeitsmoral ist durch Verstärkung ergebnisorientierter Entlohnungsanreize zu entschärfen.

4.2 Organisation der Betriebe

Im Falle der zumindest mittelfristig grundsätzlichen Beibehaltung der vorfindbaren großbetrieblichen Strukturen (selbst wenn diese verkleinert werden) ist davon auszu-

gehen, daß insbesondere die systembedingten Schwächen (vergleiche auch KÖHNE, 1990; LANGBEHN, 1990) nicht beseitigt werden können. Es sind vor allem die Schwerfälligkeit der Entscheidungsfindung, die hohen Kosten für Leitung und Verwaltung, die unzureichende Motivation der Mitarbeiter und die Friktionen in Kapitalbeschaffung und Investitionslenkung.

5 Erfolgsvoraussetzungen und -chancen der Landwirtschaft in den osteuropäischen Ländern

Unter westlichen Agrarökonomern dominiert die Meinung, daß die in Osteuropa vorhandenen landwirtschaftlichen Großbetriebe keine Zukunftschancen haben. Die Auffassung stützt sich unter anderem auf die Tatsache, daß unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen osteuropäischen Großbetrieben vergleichbare Organisationsformen nicht entstanden sind. Die Frage, ob die osteuropäischen Großbetriebe zu ökonomisch leistungsfähigen Organisationsformen und Betriebseinheiten umgestaltet werden können, wird auch unter westlichen Agrarökonomern unterschiedlich beurteilt. Die geschichtliche Entwicklung hat gezeigt, daß erfolgreiche Landwirtschaft nicht ausschließlich durch Familienbetriebe möglich ist. KÖHNE (1990) weist darauf hin, daß es nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) sondern auch in Amerika und in Westeuropa genügend Beispiele dafür gibt, daß Personen- oder Kapitalgesellschaften Großbetriebe erfolgreich führen können. Gerade deshalb wurden in den westeuropäischen Ländern zahlreiche Hindernisse gegen die Ausbreitung großindustrieller Agrarproduktion aufgebaut. Die Frage ist deshalb für die osteuropäische großbetriebliche Landwirtschaft, wie die ökonomischen Effizienzbedingungen für erfolgreiche Landwirtschaft erfüllt werden können. Das zweite - dahinter zurücktretende Problem - ist die Wahl einer geeigneten Rechtsform und die optimale Gestaltung des Gesellschaftsvertrages.

In der familienbäuerlichen Landwirtschaft wird eine volle Entlohnung der Produktionsfaktoren auch nur bei einem sehr geringen Anteil der Betriebe erreicht (WISS. BEIRAT, 1990). Entscheidend ist, wie die genossenschaftlichen und staatlichen Großbetriebe mit diesem Problem fertig werden. Bei Genossenschaftsbetrieben wäre ein Verzicht auf Entlohnung bei dem eingebrachten Boden und Kapital derjenigen Genossenschaftsmitglieder denkbar, die gleichzeitig in dem Betrieb mitarbeiten. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird dies in vielen ostdeutschen Genossenschaften so gehandhabt und bei der Umgestaltung von LPGen in der CSFR so vorgesehen. Dabei besteht aber die Gefahr, daß die Leitungsgruppe des Unternehmens eine Geschäftspolitik betreibt, die zur Sicherung der Arbeitsplätze und Geschäftsführergehälter freilich unter erheblichen Eigenkapitalverlusten (Rücklagen) - das Unternehmen auf längere Sicht zum Konkurs bringt. Auf diese Weise müssen die LPG-Mitarbeiter nicht nur auf Entlohnung ihrer Inventaranteile verzichten, sondern sie verlieren am Ende auch ihre realen Vermögenswerte.

Die Staatsbetriebe haben das Problem der Auseinandersetzung mit einer großen Zahl von Inventareinbringern nicht. Der Eigentümer - der Staat - kann auf eine volle Entlohnung von Boden und Kapital verzichten. Die Betriebsleitung ist mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet, um die Effizienzbedingungen sicherzustellen. Die bestehenden Probleme wären zu lösen, wenn der Staat bei der Auswahl der Betriebsleiter ausschließlich nach unternehmerischen Fähigkeiten vorgehen würde, die Motivation durch Gewinnbeteiligungsanreize und die Investitionslenkung durch unternehmerische Spielräume in Kapitalbildung und Investition fördern würde. Auf längere Sicht scheint es aus gesellschaftspolitischer Sicht sinnvoll, Staatsbetriebe insgesamt oder Teileinheiten davon an selbständige Unternehmer auf dem Pachtweg zu überlassen. Effizienzbedingungen lassen sich in dieser Unternehmensform im allgemeinen besser sicherstellen als bei staatlicher Eigenbewirtschaftung.

Im internationalen Wettbewerb sind die Chancen der osteuropäischen Landwirtschaft eher positiv einzuschätzen. Die Aufholchancen in der Produktivität sind sehr groß und die Faktorkosten, insbesondere die Löhne und Gehälter, im Vergleich zu den Konkurrenten noch längere Zeit außerordentlich günstig. Dieser Kostenvorteil übersteigt die systembedingten Schwächen der genossenschaftlichen Lohnarbeitsbetriebe - zumindest im Marktfruchtbau - ganz erheblich. Somit ist davon auszugehen, daß durch Ertragssteigerungen und Ausschöpfen von Flächenpotentialen, die bisher als Brach- oder Futterflächen dienten, beträchtliche Produktionsreserven mobilisiert werden. Andererseits bleibt festzuhalten, daß sich bei der in Polen und der CSFR seit 1989 eingetretenen Erzeuger- und Faktorpreisentwicklung eine flächendeckende Landwirtschaft nicht aufrecht erhalten läßt. Auch die seit langer Zeit zu Weltmarktpreisbedingungen produzierende ungarische Landwirtschaft wird wegen der um mehr als 100 % gestiegenen Betriebsmittelpreise unter Kostendruck geraten. Dieser wird durch die Entlassung aus der Planwirtschaft bedingten Produktivitätsreserven spielend aufzufangen sein. Die CSFR und Polen werden einen sehr viel längeren Zeitraum benötigen, um die Produktivitätsfortschritte - die potentiell vorhanden sind - zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit am Weltmarkt zu realisieren. Eine Integration der osteuropäischen Länder in die Europäische Gemeinschaft würde für die dortige Landwirtschaft zumindest bis zur weitgehenden Angleichung der Entlohnung der Produktionsfaktoren überwiegend positive Auswirkungen haben. Bei insgesamt begrenztem Absatzpotential würden die wettbewerbsschwachen westeuropäischen EG-Mitgliedstaaten in stärkerem Maße zur Produktionseinschränkung gezwungen werden.

Literatur

- KÖHNE, M., Erfolgsvoraussetzungen für LPGen. "Agrarwirtschaft", Jg. 39, (1990), H. 9, S. 265ff.
- LANGBEHN, C., Hat die LPG eine Zukunft? "Agrarwirtschaft", Jg. 39, (1990), H. 9, S. 197ff.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarpolitische Konsequenzen der Realisierung des EG Binnenmarktes bis 1992. Gutachten. In: Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 384, (1990).
- ZEDDIES, J., Die Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft in der Getreideproduktion. In: "Archiv der DLG", 80, (1989), Frankfurt/M., S. 8ff, Landwirtschaft.

PERSPEKTIVEN OSTEUROPAS IM INTERNATIONALEN GETREIDEHANDEL

von

Jörg-Volker SCHRADER, Kiel

Einführung

Die politische Wende in Osteuropa und die laufenden GATT-Verhandlungen führt zu einer grundlegenden Änderung der Rahmenbedingungen für die dortige Agrarwirtschaft. Darüber hinaus können sich für den internationalen Handel mit Agrarprodukten weltweit neue Regeln und Strukturen ergeben, wenn die laufenden GATT-Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. Das Ergebnis dieses Prozesses, der sich im Spannungsfeld zwischen natürlichen Standortbedingungen, nationalen (agrar-)politischen Zielen und internationalen Verhandlungen über neue Handelsregeln vollzieht, ist gegenwärtig weitgehend offen. Das betrifft vor allem Tempo und Ausmaß der Reformen in Osteuropa und die von diesen Ländern - auch in Reaktion auf die internationalen Rahmenbedingungen - verfolgte Agrarpolitik.

Vor diesem Hintergrund, die Perspektiven Osteuropas im internationalen Getreidehandel einzugrenzen, erfordert eine nähere Analyse vor allem der folgenden Teilaspekte:

- das Produktionspotential der Region unter Einbeziehung struktureller Merkmale des Agrarsektors einzelner Länder,
- die in einzelnen Ländern Osteuropas verfolgte Agrarpolitik und daraus resultierende Handelssalden bei Getreide,
- die internationalen Rahmenbedingungen in Form der internationalen (multilateralen und bilateralen) Handelsregeln und der internationalen Marktlage bei Getreide.

Abschließend soll versucht werden, die größtenteils interdependenten Teilaspekte zusammenzuführen und wahrscheinliche Entwicklungen herauszuarbeiten. Dabei scheint es zweckmäßig, in der geographischen Abgrenzung zwischen Sowjetunion und osteuropäischen Ländern zu unterscheiden.

1 Produktionspotential, Produktion und Agrarstruktur

Als Ausgangspunkt zur Beurteilung des Produktionspotentials bieten sich Analysen über das physische Produktionspotential an.¹ Wenn auch die dabei ermittelten absoluten Werte aufgrund der komplexen methodischen Probleme umstritten sein mögen, kann ein Vergleich der Daten zwischen verschiedenen Ländern oder Regionen doch wichtige Hinweise auf die relative Ausschöpfung vorhandener Potentiale geben. Bezogen auf Nahrungsmittel, gemessen in Getreideeinheiten, und auf die potentiell als Acker nutzbare Fläche lagen die Ausnutzungsgrade für die Gesamtproduktion in den Ländern Osteuropas (1981/83) zwischen 9 v.H. in der Sowjetunion und 40 v.H. in der Tschechoslowakei (Tabelle 1). Auffällig ist die hohe Nutzung des Ackerflächenpotentials in Ungarn und Rumänien und der niedrige Wert für die Sowjetunion. Hier, aber auch in Albanien, Rumänien und Jugoslawien, ist die Ausnutzung des Ertragspotentials gering. Die Bundesrepublik (West) nimmt im Vergleich zu den aufgeführten Ländern mit 28 v.H. der Gesamtausnutzung nur einen mittleren Wert ein, was auf die geringe Flächenausnutzung (61 v.H.) zurückzuführen ist.

Diese Angaben erlauben allerdings kaum Rückschlüsse auf eine Preis-Produktionsmengenbeziehung, also den Verlauf der Kostenkurven in den Ländern. Andererseits liefern sie doch Anhaltspunkte dafür, in welchen Ländern - bei günstigen Rahmenbedingungen - größere Produktionszuwächse zu erwarten sind. Zu den Rahmenbedingungen gehören die Wirtschafts- und Eigentumsordnung, die Agrarstruktur und die Agrarpolitik.

Tabelle 1: Getreideerträge 1988/89 im Verhältnis zur maximalen Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten je ha potentieller Ackerfläche

	Getreide- ertrag	in Relation zum Ertrags- potential v.H.	Acker- land ¹	in Relation zum Ackerflächen- potential v.H.	in Relation zum Gesamt- potential v.H.
	dt/ha		1000 ha		
Albanien	29	19	708	64	12,2
Bulgarien	41	38	4 153	80	30,4
Jugoslawien	37	28	7 838	77	21,6
Polen	31	30	14 829	82	24,6
Rumänien	32	27	10 532	100	27,0
Tschechoslowakei	48	40	5 170	99	39,6
Ungarn	53	38	5 305	100	38,0
Sowjetunion	18	19	232 282	49	9,3

¹ Einschließlich Dauerkulturen; Angaben für 1981-1983.

Quelle: WEBER 1988, S. 50. - FAO, Production Yearbook. - Eigene Berechnungen.

¹ Grundlegende Arbeiten auf diesem Gebiet wurden von verschiedenen Arbeitsgruppen, so u.a. bei der FAO und in den Niederlanden (MOIRA) geleistet. Zu einem Überblick, methodischen Hinweisen und hierauf aufbauenden detaillierteren Länderanalysen vgl. WEBER (1988). Wichtig ist der Hinweis, daß sich das Konzept auf Ackerflächen bezieht. Länder mit hohem - ackerfähigem - Grünlandanteil, wie z.B. die Bundesrepublik, weisen deshalb, und weil die entfallende Grünlandproduktion nicht gegengerechnet wird, ein hohes unausgeschöpftes Potential aus.

Die Wirtschafts- und Eigentumsordnung befindet sich derzeit im Umbruch. Für die Entwicklung der Agrarproduktion von besonderer Bedeutung ist dabei die Bodenordnung, d.h. die Regelung des Eigentums- und Pachtrechts für Boden. Wie in der früheren DDR herrscht in den meisten Ländern der staatliche oder in Kollektiveigentum befindliche Großbetrieb vor, dessen Aktivitäten in der Regel nicht ausschließlich auf die landwirtschaftliche Urproduktion beschränkt sind. Die durchschnittliche Größe bewegt sich zwischen etwa 100 ha in Jugoslawien (bei Kooperativen) und reicht bis zu 10.000 ha in Bulgarien, wo nicht zwischen Staats- und Kollektivbetrieben unterschieden wird.² Nur in Polen ist der überwiegende Teil der Flächen (77 v.H.) in Privatbesitz und wird auch privat in sehr kleinen Betrieben von durchschnittlich 5 ha bewirtschaftet. Für Ungarn wird der Privatbesitz von Land mit 17 v.H. und für Jugoslawien, wo es sich aber um Unternehmensanteile handelt und nicht um konkrete Flächen, mit 87 v.H. angegeben (COCHRANE, LUNDELL, 1991, S. 24). In allen Ländern hatte schon die private Produktion (Hauswirtschaft) auf Kleinflächen eine erhebliche Bedeutung, vor allem in der Veredelungswirtschaft.

Die volle Ausschöpfung der Produktivitätsreserven unter jeweils gegebenen Preis-Kosten-Bedingungen setzt die Privatisierung von und die freie Verfügbarkeit über Boden voraus. Während in Polen diese Bedingungen für die private Landwirtschaft weitgehend gelten, steht die Privatisierung von Staats- oder Kollektiveigentum in Polen, wie in den anderen Ländern, erst am Anfang.³ Sie dürfte - sieht man von der Sowjetunion ab -, wie in den neuen Bundesländern, stark von Entschädigungs- und Rückgabeansprüchen von Alteigentümern überlagert werden. Dieser mit der Privatisierung verbundene Umstrukturierungsprozeß in der Landwirtschaft, der mit allgemeinen marktwirtschaftlichen Reformen einhergeht, ist durch einen akuten Mangel an Kapital und an landwirtschaftlichen Unternehmern sowie ein reichliches Angebot an Boden und Arbeitskräften gekennzeichnet. Voraussetzung für eine zügige und effiziente Umstrukturierung ist deshalb, daß sich die Faktorpreisrelationen den neuen Knappheiten anpassen und politisch motivierte Eingriffe, die der Stützung der einen oder anderen Unternehmensform oder -größe dienen und/oder in die Preisbildung auf den Faktormärkten eingreifen, möglichst unterbleiben.⁴ Eine offene Frage ist derzeit, ob man ohne Rücksicht auf eventuelle gesellschaftspolitische Widerstände den Bodenmarkt Ausländern öffnet, was ohne Zweifel einen starken Zufluß an Kapital und unternehmerischem Knowhow zur Folge hätte und damit die Überwindung von Effizienzdefiziten beschleunigen würde.

² Zu Einzelheiten der Agrar- und Produktionsstruktur, Eigentumsformen und Reformansätzen vgl. COCHRANE (1991), COCHRANE und LUNDELL (1991).

³ Zu Einzelheiten der Diskussion und zur gegenwärtigen Gesetzgebung vgl. COCHRANE und LUNDELL (1991) und Agrarinformationsdienst Osteuropa, Heft 1 und 2 (Juli und August 1991).

⁴ Beispiele wenig marktkonformer Eingriffe sind für die neuen Bundesländer zu konstatieren (SCHRADER et al., 1991). Die bisher verfolgte Politik in Polen, das mit einer großen Zahl sehr kleiner privater Betriebe ein für die östlichen Länder untypisches Strukturproblem hat, deutet darauf hin, daß man diese Betriebe weitgehend dem Wettbewerb mit großen Betrieben aussetzen will (AGRARINFORMATIONSDIENST, H. 2, 1991). In der Sowjetunion ist private Landwirtschaft bisher nur auf Pachtbasis möglich.

2 Agrarpolitik und Getreidemärkte

Die Länder Osteuropas, insbesondere aber Rußland, waren, gemessen an ihren Getreideexporten, bis zum Zweiten Weltkrieg die Kornkammer Europas.⁵ Die Sowjetunion wurde erst vor etwa 30 Jahren zum Nettoimporteur von Getreide. In der Dekade 1980-1990 bewegte sich das Importvolumen der Sowjetunion unter heftigen Schwankungen um 35 Mill. t (Tabelle 2). Die Getreideimporte Osteuropas erreichten Ende der siebziger Jahre ihr höchstes Niveau und sind danach schnell zurückgegangen. Für 1991/92 wird - wie schon 1984/85 als Folge einer guten Ernte realisiert - ein Exportüberschuß von 2 Mill. t erwartet (USDA, Heft 8, 1991). Anders als 1984/85 wird diesmal aber neben hohen Erträgen ein deutlicher Verbrauchsrückgang vorhergesagt, der als erstes Indiz für die Wirkungen des in allen Ländern begonnenen Abbaus der Nahrungsmittelsubventionen angesehen werden kann. Die Getreidebilanzen in den osteuropäischen Ländern waren bisher - im Vergleich zum Westen - dadurch geprägt, daß die Hektarerträge vergleichsweise niedrig sind (Tabelle 2) und der Pro-Kopf-Verbrauch, gemessen am Einkommensniveau, relativ hoch ist. Dafür bezeichnend ist, daß der Verbrauch an Nahrungsgetreide in einigen Ländern (z.B. Ungarn, Tschechoslowakei, Polen) 1988 nur geringfügig höher als in der Bundesrepublik (West) lag⁶, der Fleischverbrauch allerdings um 15 kg (Ungarn) bis 40 kg (Polen) geringer war. In Rumänien und Jugoslawien war der Abstand mit etwa 60 kg deutlich größer. Gleichzeitig deutet der hohe Pro-Kopf-Verbrauch an Futtergetreide⁷ auf Ineffizienzen in der Veredelungsproduktion hin, die u.a. aus dem geringen Eiweißanteil in den Futtermischungen resultieren.

Tabelle 2: Getreideproduktion, Anbaufläche, Erträge und Handel in Osteuropa und in der EG (12)

	Anbaufläche 1000 ha		Ertrag dt/ha		Produktion 1000 t		Nettoimport 1000 t	
	1979/81	1988/89	1979/81	1988/89	1979/81	1988/89	1979/81	1988/89
Albanien	367	351	25,00	28,93	916	1 016	-13	72
Bulgarien	2 111	2 138	38,53	40,84	8 130	8 741	385	983
Jugoslawien	4 310	4 193	36,01	37,09	15 521	15 551	2 348	-604
Polen	7 875	8 408	23,45	30,61	18 466	25 731	7 393	2 936
Rumänien	6 424	6 543	30,86	31,79	19 827	20 799	1 047	-29
Tschechoslowakei	2 571	2 481	37,98	48,28	9 762	11 977	1 734	436
Ungarn	2 878	2 847	45,19	53,31	13 001	15 169	-800	-1 741
Osteuropa	26 536	26 960	32,27	36,72	85 623	98 984	12 093	2 054
Sowjetunion	121 038	107 634	14,08	18,11	170 456	194 807	30 979	35 464
EG (12) ¹	39 500	37 200	37,00	45,80	146 000	170 200	8 300	-21 300

¹ Jeweils Durchschnitt der Wirtschaftsjahre; Zahlen gerundet.

Quelle: FAO, Production Yearbook; Trade Yearbook. Rom, lfd. Jgg. - USDA, World Grain Situation and Outlook. Washington, lfd. Jgg. - Eigene Berechnungen.

Der Übergang zu marktwirtschaftlichen Bedingungen mit einer Öffnung der Grenzen, einem Abbau der Nahrungsmittelsubventionen und der zunehmenden Produktions-

⁵ Zu einer Übersicht vgl. STERN (1960). Die dort angeführten Daten gehen bis 1854-1858 zurück und umfassen geographisch Rußland und die "Donauländer", eine Abgrenzung, die mit der heutigen Abgrenzung Sowjetunion und Osteuropa also nicht übereinstimmt. Die Grundaussage dürfte dadurch aber nicht tangiert sein.

⁶ Bundesrepublik: 106 kg; Ungarn: 112 kg; Polen: 118 kg (USDA, World Agriculture, H. 4/91, S. 46).

lenkung durch Wettbewerb dürfte vor allem deutliche Effizienzsteigerungen in der Produktion (Pflanzen- und Veredelungsproduktion) und einen Verbrauchsrückgang, vor allem bei Veredelungsprodukten, auslösen. Dazu tragen Knappheitspreise, verbunden mit der Umstellung des Handels auf Devisenbasis, und die im gesamtwirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß vorübergehend sinkenden Realeinkommen⁸ bei. Die landwirtschaftlichen Betriebe, die zunehmend unter Weltmarktbedingungen⁸ produzieren müssen, geraten in Existenzschwierigkeiten. Das gilt sowohl für Kleinbetriebe in Polen als auch für Großbetriebe in Ungarn oder der Tschechoslowakei. Die Ursachen liegen allgemein in organisatorischen Defiziten, Kapitalmangel, aber auch in unrentablen Strukturen (Polen) oder mangelnder Einsatzbereitschaft von Arbeitskräften in Großbetrieben, in denen eine erfolgsorientierte Entlohnung noch nicht existiert. Nicht zuletzt muß aber betont werden, daß eine rentable Produktion unter derzeitigen Weltmarktbedingungen, d.h. vor allem nach unten verzerrten Produktpreisen, selbst bei hohem Produktivitätsniveau und noch niedrigen Löhnen, nur an wenigen günstigen Standorten möglich sein dürfte. Hinzu kommt, daß zu vielen Märkten des Westens, vor allem der EG, der Marktzugang fast vollständig blockiert ist, Preiswettbewerb also nicht stattfindet.⁹ Der Außenhandel Osteuropas mit Getreide (ohne Sowjetunion), der bisher durch Futtergetreideimporte und Exporte von Weizen geprägt war, dürfte infolge des Devisenmangels und fehlender Absatzmärkte abnehmen. So werden die bisherigen Weizenimporte Polens und allgemein die Futtergetreideimporte zurückgehen. Gleichzeitig dürfte die Sowjetunion als Absatzmarkt für Getreide aus osteuropäischen Ländern schon kurzfristig weitgehend verloren gehen, da sich diese Länder massive Exportsubventionen, wie sie von den wichtigsten Lieferanten, den USA und der EG, gezahlt werden¹⁰, nicht leisten können. Angesichts eines fraglos großen Exportpotentials¹¹ in den Ländern Osteuropas, das unter vergleichbaren Rahmenbedingungen, wie sie für die Landwirtschaft der EG oder der USA gelten, sehr wahrscheinlich schnell steigende Getreideexporte erlauben würde, steht die Agrarpolitik dieser Länder vor einem Dilemma. Soll man die gegenwärtigen internationalen Rahmenbedingungen als gegeben akzeptieren und damit unter Verzicht auf agrarpolitische Interventionen eine starke Schrumpfung des Agrarsektors mit allen gesellschaftspolitischen Konsequenzen hinnehmen, oder soll man versuchen, es dem Westen gleichzutun, also ebenfalls einen gesamtwirtschaftlich nachteiligen Agrarschutz einführen.¹² Eine Entscheidung, auch wenn sie nicht auf eine der extremen Alternativen fallen dürfte, ist kaum vermeidbar, dürfte aber wesentlich von der Einschätzung der internationalen Rahmenbedingungen abhängen.

⁷ Durchschnitt 1984-1986: EG(12): 275 kg; Osteuropa: 558 kg; Sowjetunion: 440 kg (ALEXANDRATOS, 1990, Tabelle A.3).

⁸ Dieser Liberalisierungsprozeß scheint in Ungarn und Polen besonders weit fortgeschritten. In Polen versucht man, durch Betriebsmittelsubventionen einen zu rasanten Anpassungsprozeß zu verzögern (AGRARINFORMATIONSDIENST Osteuropa, H. 2, 1991).

⁹ Veredelungsprodukte aus Polen, bei denen infolge der Systemumstellung der Mangel in Überschuß umgeschlagen ist, finden keinen Absatz. Die notwendige Produktionseinschränkung vermindert auch den Getreideverbrauch. Zu einer Analyse des Agraraußenhandels Osteuropas vgl. SCHNEIDER (1991) und PLETSCH (1991).

¹⁰ Zu Einzelheiten vgl. OECD (1991), S. 94f und S. 145f.

¹¹ Als Exportpotential kann das Produktionspotential (Tabelle 1) unter Berücksichtigung der Bevölkerung angesehen werden. Diesbezügliche Kalkulationen, bezogen auf eine länderspezifische "stationäre" Bevölkerungszahl, zeigen, daß große Reserven außer in der Sowjetunion auch in Polen, Ungarn und Jugoslawien bestehen (WEBER, 188, S. 55).

¹² In die Richtung, wesentliche Elemente des EG-Schutzsystems auch in Ungarn einzuführen, gehen z.B. Empfehlungen eines Forschungsinstituts in Budapest (ECONOMIC RESEARCH INSTITUTES, 1991, S. 17f).

3 Internationale Rahmenbedingungen

Die internationalen Rahmenbedingungen für den Agrarhandel und damit auch für den Getreidehandel sind durch den hohen Agrarschutz in praktisch allen Industrieländern und die daraus resultierenden gedrückten Weltmarktpreise gekennzeichnet. Der Marktzugang ist häufig durch bilaterale Abkommen oder Präferenzen für bestimmte Ländergruppen geregelt. Insbesondere bei Getreide findet der Wettbewerb um Absatzmärkte zwischen den wichtigen Exporteuren EG und USA über Exportsubventionen statt, die überdies nach Empfängerländern gestaffelt sind.¹³ Im Rahmen der laufenden GATT-Uruguay-Runde wird versucht, den Agrarhandel wieder verstärkt multilateralen Handelsregeln zu unterwerfen und einen generellen Protektionsabbau zu bewerkstelligen. Die dabei diskutierten Größenordnungen dürften, sowohl was das Ausmaß als auch den Zeithorizont anbetrifft, für die Länder Osteuropas keine schnelle Verbesserung der Absatzmöglichkeiten bringen. Das gilt insbesondere dann, wenn ein Teil der Allokationswirkung von Preissenkungen durch indirekte Maßnahmen¹⁴, die den einzelnen Staaten weiterhin erlaubt sind, kompensiert wird. Als wesentlicher Fortschritt wäre anzusehen, wenn es gelänge, direkte und gezielte Exportsubventionen schnell abzubauen. Die gleiche Wirkung haben Nahrungsmittelhilfen der USA oder der EG, wie sie gegenwärtig wiederum für die Sowjetunion geplant werden und unter Umständen zu Lasten der Liefermöglichkeiten osteuropäischer Staaten gehen. Der ökonomisch richtige Weg wären Kapitalhilfen, die an Nahrungsmittelkauf gebunden sind, wobei aber die Bezugsquelle offen bliebe.

Die EG ist von der politischen Wende in Osteuropa vielfach und direkt tangiert. Viele der osteuropäischen Länder streben eine EG-Mitgliedschaft an. Die direkteste und wirksamste Hilfe der EG für diese Länder wäre eine schnelle Marktöffnung. Im Agrarbereich gleicht die EG einer Festung (SCHRADER, 1990). Der in bilateralen Abkommen geregelte Marktzugang beschränkt sich auf wenige, meist tierische Produkte und geringe Mengen. Dies gilt für Schafe und Schaffleisch aus Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien sowie für lebende Schlachtrinder und Rindfleisch aus Polen, Ungarn und Rumänien. Mit Jugoslawien wurde 1987 ein Kooperationsabkommen geschlossen. Die Ausweitung des allgemeinen Präferenzsystems auf Polen, Ungarn (1990), Bulgarien und die Tschechoslowakei (1991) dürfte in seiner Wirkung aufgrund der Konstruktion der EG-Marktordnungen äußerst begrenzt sein (SCHRADER, 1990, S. 12f). Gegenwärtig laufen Assoziationsverhandlungen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei. Im Agrarbereich werden Zoll- und Abschöpfungssenkungen von 30 v.H. angeboten, die über einen Zeitraum von fünf Jahren realisiert werden sollen. Auch diese Vorschläge, zumal sie mit rigiden Mengengrenzungen gekoppelt sind, dürften nur äußerst begrenzte Wirkungen haben, da die inländischen Märkte der EG überfüllt sind, dies gilt insbesondere für Getreide.

¹³ Die von der OECD jährlich ermittelten Subventionsäquivalente erreichten 1990 in der EG bei Weizen 46 v.H. und bei Futtergetreide 52 v.H.. In den USA waren es 44 bzw. 24 v.H. (OECD, 1991, S. 245 und S. 280).

¹⁴ In die aggregierten Meßziffern zur Erfassung der Agrarsubventionen geht eine Reihe von angeblich kaum allokatonswirksamen Maßnahmen nicht ein. Ein Verhandlungsergebnis, das hier den Verhandlungspartnern großen Spielraum läßt, dürfte dazu führen, daß diese Maßnahmen kräftig ausgeweitet werden. Dies deutet sich auch in den Reformvorschlägen der EG an. Massive permanente Unterstützungen an Angehörige eines Sektors, auch wenn deren Ausgestaltung vordergründig produktionsneutral erscheint, haben ähnliche Wirkungen wie eine Senkung der Fixkosten und damit auch Allokationswirkungen.

4 Ausblick

Das Produktions- und Exportpotential der osteuropäischen Länder für Agrarprodukte ist als hoch einzuschätzen. Gerade bei Getreide wäre es auch relativ schnell zu realisieren, da eventuelle Qualitätsprobleme rasch überwunden werden könnten. Diese Aussage gilt kurzfristig vor allem für Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei, also jene Länder, in denen die Liberalisierung fortgeschritten und Privatisierungsschritte erkennbar sind. Mittel- und langfristig gelten die gleichen Überlegungen auch für die Sowjetunion und die übrigen osteuropäischen Länder. Die Nutzung dieses Potentials hat für diese Länder gravierende ökonomische Bedeutung, da der Anteil des Agrarsektors am Inlandsprodukt und an der Zahl der Beschäftigten in der Regel hoch ist.¹⁵ Die internationalen Rahmenbedingungen, in Form gedrückter Weltmarktpreise und abgeschotteter Märkte, vor allem in den Nachbarländern (EG und EFTA), dürften die Nutzung dieses Potentials weitgehend verhindern oder verleiten die betroffenen Regierungen zu einem Subventionswettbewerb mit den westlichen Industriestaaten. Beides hätte gravierende negative Folgen für den ohnehin schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umstrukturierungsprozeß. Das Problem der Arbeitslosigkeit würde verschärft, und der Auswanderungsdruck in Richtung der westlichen Länder würde zunehmen. Gutgemeinte allgemeine oder projektorientierte Kapitalhilfen zur Überwindung der Anpassungsprobleme beim Übergang in die Marktwirtschaft ersetzen nicht eine grundsätzliche Markttöffnung der westlichen Industrieländer. Das gilt aus zwei Gründen insbesondere für den Agrarhandel. Einmal ist hier das Schutzniveau besonders hoch. Zum anderen wären die Länder Osteuropas gerade in diesem Bereich wohl besonders schnell in der Lage, durch konkurrenzfähige Produkte vorhandene Exportpotentiale auch zu nutzen und damit dringend benötigte Devisen zu verdienen. Verfolgt man die Positionskämpfe in den GATT-Verhandlungen, in denen sich vor allem die EG als Verhinderer einer grundsätzlichen und zügigen Liberalisierung profiliert, so sind die Perspektiven Osteuropas im Getreidehandel eher düster einzuschätzen.

Literaturhinweise

AGRARINFORMATIONSDIENST OSTEUROPA, Agrarmarkt, Agrarproduktion und Agrarforschung in Osteuropa. Institut für Landwirtschaftliche Information und Dokumentation Berlin (Hrsg.), 1. Jgg., Berlin 1991.

ALEXANDRATOS, N. (Hrsg.), European agriculture: policy issues and options to 2000. A FAO Study. Rom 1990.

COCHRANE, N.J., A New Environment for Central European Agricultural Trade. In: United States Department of Agriculture (USDA), World Agriculture, No. 62 (April 1991), S. 14-18.

COCHRANE, N.J. und M.R. LUNDELL, Agricultural Privatization and Land Reform in Central Europe. In: United States Department of Agriculture (USDA), World Agriculture, No. 62 (April 1991), S. 24-34.

ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE, Economic Outlook in Hungary 1991. Economic Trends And Research Summaries 1991/1. Budapest 1991.

¹⁵ Anteil am BIP: Polen (1989): 18 v.H.; Ungarn: 14 v.H.; Tschechoslowakei: 6 v.H.; Jugoslawien: 10 v.H.; Bulgarien: 11 v.H. (World Bank, 1991). Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft wird 1990 für Polen mit über 30 v.H. angegeben (AGRARINFORMATIONSDIENST, 1991, H. 2).

- OECD, Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991. Paris 1991.
- PLETSCH, J., Agraraußenhandelsbeziehungen EG - Osteuropa. "Agrarwirtschaft", 40. Jg., H. 4, April 1991, S. 112-117.
- SCHNEIDER, M., Der Agrarsektor Osteuropas im Umbruch. Folgen für die österreichische Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft. "Förderungsdienst", 39. Jg., H. 4, April 1991, Sonderbeilage, S. 1-13.
- SCHRADER, J.-V., HINRICHS, P., ISERMEYER, F. und KÖNIG, W., Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 171/172. Kiel, August 1991.
- SCHRADER, J.-V., EC Agricultural Policies Towards Developing Countries. Institut für Weltwirtschaft, Working Paper No. 454. Kiel 1990.
- STERN, R.M., A Century of Food Exports. "Kyklos", Vol. 13, (1960), S. 44-64.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA), World Grain Situation and Outlook. Washington, D.C., lfd. Jgg.
- WEBER, A., Assessing Food Production Potentials in the Final State of Stationary Population. An Explorative Study. "forum", No. 17. Kiel 1988.
- WORLD BANK, World Development Report 1991. Washington, D.C. 1991.

STRUKTURANPASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN I

INSTITUTIONS AND INSTITUTIONAL CHANGE IN NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

von

Daniel W. BROMLEY, Madison, Wisconsin, USA

It seems only mildly ironic for an American economist to address his German colleagues on institutions and institutional change in national economic development. After all, American institutionalism is a direct descendant -- through Richard T. ELY and John R. COMMONS -- of the German Historical School. As a professor at the University of Wisconsin (where both ELY and COMMONS did their most famous work), as the editor of the journal which ELY established (now entitled *Land Economics*), and as an economist whose conceptual approach draws much from COMMONS, I speak to you with more than casual interest in the irony. Of course I am aware that economists such as Karl KNIES, Wilhelm Georg FRIEDRICH ROSCHER, Bruno HILDEBRAND, Gustav VON SCHMOLLER, and Werner SOMBART are not much admired these days, particularly in Germany. But I am also aware that there exists an abiding interest among German economists in *Volkswirtschaftslehre*. This is sufficient common ground for us to explore the topic of national economic development, and to think about the role of institutions and institutional change in that process. First I must say a few words about the scope of economics.

The Scope of Economic Science

I start with the obvious need to focus on first principles, for it is precisely here that differences between "orthodox" economists and institutional economists emerge. Following Lionel ROBBINS, it would seem that most orthodox economists regard the subject as being concerned with constrained choice. Individuals and firms, facing myriad wants and limited means, allocate scarce resources so as to maximize an objective function. Most contemporary economists believe, as did Robbins, that economics is "neutral between ends." With the incorporation of mathematics and statistics into the mainstream of economic theory, formal models and hypothesis testing became the hallmark of real "science." This formalism helped contribute to the conviction that contemporary economics was more objective, more value free, and hence more "scientific" than that of early practitioners -- including, certainly, the German historicists. Finally, orthodox economists believe that efficiency is the truth rule by which all decisions should be evaluated. I have written extensively on the claimed objectivity of efficiency as a "truth rule" (BROMLEY, 1989a, 1989b, 1990).

With an emphasis on allocation and allocative efficiency, orthodox economics is at its most powerful when a number of other conditions can be regarded as exogenous. Tastes and preferences are best regarded as both exogenous and stable. The endowments that each market participant brings to the process of exchange are usually regarded as fixed. And, of course, the institutional setup of the economy is beyond "scientific" analysis. Given stable tastes and preferences, given endowments, and given

fixed institutional arrangements, maximization algorithms can be employed to great benefit. The insights derived from constrained maximization exercises are legendary and are not at issue here.

But an economist interested in larger questions, in Volkswirtschaftslehre, would find these constrained maximization exercises unduly sterile. Indeed, to me it is more interesting to consider economics as the study of how individuals and groups organize themselves for their provisioning. Resource allocation is certainly important on this broader conception of our subject. But on this more expansive notion there is seen to be more to economics than mere maximization given a number of constraints. A meaningful economics cannot limit itself to deriving the first- and second-order conditions for all manner of choice problems. Indeed, there is general agreement that the maximization algorithms of such power for the narrow Robbins-inspired concept of economics are not at all pertinent to the broader notion of economics advocated here (FIELD, 1979).

Under my broader notion of economics one is invited to undertake a study of the nature of the institutional arrangements in an economy, as well as the allocation of scarce resources within those institutional arrangements. Those institutional arrangements of interest to the economist include the conventions, rules, and entitlements that define domains of choice for economic agents. As I have argued previously:

... there are two levels of transactions in a society. The first is concerned with negotiations and bargains over the structure of choice sets. It is here that transactions (Ordnungspolitik) take place over the "rules of the game." The second level of transactions, more familiar, concerns market transactions from within choice sets (BROMLEY, 1989a, p. 237).

I refer to the first kind of decisions as institutional transactions, and to the second kind of decisions as commodity transactions. The institutional transactions can be over rules, or they can be over entitlements such as property rights. DAHLMAN observes:

In the process of defining property rights, the economic system must make two interrelated decisions ... The first is to decide on the distribution of wealth; who shall have the rights to ownership of the scarce economic resources even before, as it were, trading and contracting begin. The second refers to the allocative function of property rights; they confer incentives on the decision makers within the economic system ... one set of decisions must be treated as endogenous for the system, and constitute the exogenous conditions for each trading agent in the resulting set of trades; the second set of decisions is made in the context of the making of these trades (DAHLMAN, 1980, p. 85).

So we are concerned, in institutional economics, with the transactions that are endogenous to the economic system, yet exogenous to any economic agent within that system. Those enamored with constrained maximization algorithms, or those who believe that efficiency analysis is both necessary and sufficient to insure objectivity in science, will avoid analysis of the endogenous dimension. They will, instead, show much more interest in maximizing models which take institutions, preferences, and endowments as exogenous.

This partial approach to economics is clearly inappropriate when the subject of interest is one of national economic development. On the contrary, my conception of economics -- how individuals and groups choose to organize themselves for their provisioning -- is precisely concerned with national economic development. Imagine, if you can, a serious discussion about national economic development in which the economist must avoid consideration of: (1) changing tastes and preferences; (2) changing endowments; and (3) changing institutional arrangements. Indeed, national economic development in the absence of change in tastes and preferences, in the ab-

sence of change in endowments, and in the absence of changes in institutional arrangements is a logical contradiction. To a certain extent then, orthodox economics, by virtue of its methodological preoccupation with constrained choice, is badly suited to a serious discussion of national economic development.

We see this reflected in the fact that most economists address economic development through growth models. There, in the neo-classical version, factor and product prices respond to scarcity so that the economy tends toward full employment equilibrium. In the Keynesian variant, prices are less flexible and hence equilibria are possible in which unemployment persists, and all markets do not clear.

However, national economic development is a process in which institutional arrangements -- the rules of the economy -- are the conscious variables of choice. Choices with respect to rules are driven by a collective determination of the performance indicators deemed appropriate for the society under study. For instance, performance indicators may include such issues as: (1) relative income shares among various sectors of the population; (2) the sources of income arising from different property rights arrangements over different natural resources such as land and water; (3) the rate of growth of per capita income; and (4) various "quality of life" indicators of special importance.

While it is difficult for economists to admit any special competence in advising on the choice of institutional arrangements, the institutional setup is the very foundation of an economy and so it follows that economists -- if they wish to say anything meaningful about economic development -- cannot fail to address this important issue.

Economic Science and Economic Development

I have suggested that conventional economics has a tendency to model economic development as if fully articulated markets already exist. Under this assumption, the problem is taken to be one of simply reallocating factors of production to their most advantageous use. Here, the economist is, in fact, modeling economic growth, with development being regarded as some unspecified result of prior "growth." For instance, as incomes rise, as primary schooling rates increase, as infant mortality falls, and as diets improve, the economist would conclude that "development" has occurred.

By way of contrast, I regard economic development to be a far more comprehensive undertaking -- one in which a wide range of structural aspect of the economy are purposefully modified at the outset. In my approach, one starts out with explicit institutional change -- getting the rules right. Here, development is a conscious act that causes economic growth as well as future economic development. Notice that development is a causal factor rather than being a final product of a process of economic growth. I referred above to getting the rules right. The rules are institutional arrangements, and institutions are:

... sets of rights and obligations affecting people in their economic lives. Some of these rights and obligations are unconditional and do not depend on any contract (other than the fictitious 'social contract').... Others are acquired voluntarily, by entering into contracts. Some contracts are explicit, others are implicit in conventions recognized by both parties. Contracts may relate to the exchange of goods or services or money or authority in varying proportions. A system of institutions can thus be described more or less equivalently ... as the set of rights and obligations in force; or in the parlance of sociology and social anthropology, as a role-system or status-system; or in the parlance of economics as defining: (i) what markets exist, taking market in the broad-

est sense, to include all voluntary exchange; and (ii) how economic relations are regulated in areas where markets do not exist (Matthews 1986, p. 905).

The concept of an institution encompasses two related dimensions. The first of these reflects a regularity in human behavior based on shared preferences and shared expectations of the actions of others, while the second is based on a socially sanctioned and enforced set of expectations of the actions of others. That is, institutions are capable of being demarcated into two classes: (1) conventions; and (2) entitlements. A convention is a regularity in human behavior that brings order and predictability to human relationships. An entitlement is a socially recognized and sanctioned set of expectations in a society with regard to de jure or de facto legal relations that define the opportunity sets of individuals with respect to the opportunity sets of others (BROMLEY, 1989a). Institutions permit us to carry on our daily lives with a minimum of repetitive and costly negotiation. Institutions reduce transaction costs.

John R. COMMONS defined an institution as: "... collective action in restraint, liberation, and expansion of individual action (Commons, 1990, p. 73)." To Commons, institutions were the "working rules of going concerns." Such working rules indicate what:

... individuals must or must not do (a duty), what they may do without interference from other individuals (privilege), what they can do with the aid of collective power (right), and what they cannot expect the collective power to do in their behalf (incapacity or exposure). (COMMONS, 1968, p. 6).

It is through the establishment of institutions that societies create markets. Indeed, markets can only exist within a legal system that has consciously set out to create ordered domains of exchange. A market is a process whereby control over future income streams is transferred among participants. Markets are concerned with changes in ownership and control of future streams of benefits and costs. The essence of a market is the exchange of both information and ownership with an eye to the future. Markets are arenas of information about the terms of trade, about future expectations, and about future control over income streams. A market without rules about transactions is a contradiction in terms.

Realistic notions of markets, therefore, require that we imagine the existence of a large number of buyers and sellers separated across time and space, all acting to exchange items which, upon completion, will leave both parties better off. Such notions of exchange require a legal environment in which willing buyers and sellers can negotiate trades. The requirements of any market are therefore, at minimum, ownership of the things to be exchanged, and information about exchange opportunities. The essence of the legal foundations of an economy is to provide a predictable structure within which exchange activity can flourish. This legal foundation is required whether the economy is organized along lines that give the government a dominant role, or whether it is organized so that the private sector is the dominant active agent.

The difficulty comes when we realize that no economic system, whether market oriented or command oriented, can thrive if locked into an inflexible structure that does not recognize the exigencies of new technology, new scarcities, or new preferences on the part of buyers. Indeed, this flexibility is said to represent one of the main benefits of market processes as opposed to command processes. It is, however, a fallacy to attribute this flexibility to the existence of markets rather than to the real cause, which is a legal environment that recognizes new opportunities, and that functions to capitalize on those opportunities. Markets do not cause adaptation to new conditions but rather allow responses to those situations as permitted by the legal foundations of the economy.

The social problem is, therefore, to craft a legal structure that offers both predictability yet flexibility; a structure that establishes order, yet allows for change. We are concerned, therefore, with rules about transaction as well as with rules for changing rules

about transactions. It is important to understand that predictability of institutional arrangements is not the same thing as inflexibility.

In the transactions that are here referred to as institutional transactions we encounter the domain in which the institutional preconditions of the market are determined. That is, we encounter the domain in which the institutional preconditions of exchange are determined -- with markets being but one special arena of exchange. The obvious interest here in institutional transactions is found in the fact that institutional change to encourage greater market activity in the developing countries will occur at the level of conventions and entitlements. That is, the status quo structure of rights and duties which defines current economic (commodity) transactions will be modified through institutional transactions to bring about a different structure of entitlements. This brings us, then, to a need to explore the role of the state in national economic development.

The Role of the State

In summarizing his long experiences in economic development work, Peter BAUER that:

This historical experience ... was not the result of conscription of people or the forced mobilization of their resources ... Nor was it the result of forced modernization of attitudes and behavior, of large-scale state-sponsored industrialization ... it was not brought about by the achievement of political independence, by the inculcation in the minds of the local people of the notion of national identity, by the stirring-up of mass enthusiasm for the abstract notion of economic development, or by any other form of political or cultural revolution. It was not the result of conscious efforts at nation building ... or of the adoption by governments of economic development as a formal policy goal or commitment. What happened was in very large measure the result of the individual voluntary responses of millions of people to emerging or expanding opportunities created largely by external contacts and brought to their notice in a variety of ways, primarily through the operation of the market. These developments were made possible by firm but limited government, without large expenditures of public funds and without the receipt of large external subventions (BAUER, 1991, pp. 190-91).

BAUER's observations on development experiences in the tropics raise a fundamental question about the role of the state. I suggest that the function of the state is: (1) to establish an institutional structure (a collective good) that will encourage industry on the part of atomistic economic agents; and (2) to create the means and opportunities for that institutional structure to be modified through time as social and economic conditions warrant. Social efficiency is determined by the extent to which institutional arrangements can be fashioned to preclude equilibria at inefficient outcomes. We know from game theory that the isolation problem (the classic prisoner's dilemma) results in stable outcomes at Pareto inefficient points. What is missing in the isolation problem is the institutional structure external to the group that creates the conditions whereby binding agreements might be established and enforced. It is these binding agreements that convert an isolation problem into a coordination game that we know as an assurance problem. In coordination games the equilibrium point (or points) are Pareto efficient (BROMLEY, 1989a).

Agricultural development and economic change is promoted to the extent that the state can foster institutional arrangements that will establish a coordination problem among its separate citizens acting as independent economic agents. We know that rural or urban elites can have an inordinate influence on the design of both the particu-

lar institutional structure chosen, but also on the transfer mechanisms that give rise to information, as well as to benefits and costs.

To think of the state as an authority system may serve to remind us that there must be a coercive force in any social setting. By "coercive force" I do not mean this in a political sense of repression or totalitarianism. I mean that entitlements -- rights and duties -- cannot exist, indeed they have no meaning, in the absence of an enforcement structure to which one can turn to have their claim given protection. We must recognize that the nation-state is an authority system whose purpose is to give meaning to all transactions. When one has rights it means that the state will come to your defense in a dispute with others. To have clear contractual rights in exchange means that the state stands ready to enforce agreements surrounding that exchange. In this way the state is a party to every transaction.

Getting Prices Right Through Getting Rules Right

Exchange, the most obvious manifestation of the network of relationships, reflects the internal organization of society, but it is the result of the organization of production rather than its cause (COQUERY-VIDROVITCH, 1985, p. 99).

Interestingly enough, the development community has discovered the legal foundations of exchange through an interest in structural adjustment policies. The preoccupation with "getting prices right" leads, logically, to the problem of "getting the rules right." There are two aspects to the problem of getting the rules right. One dimension of rules in a market economy is that concerned with the agency problem. Agency problems are concerned with incentive alignment within firms (between owners and employees) in order that the firm may reach its objective(s) efficiently. Agency problems are concerned, as well, with incentive alignment between policy decisions at the national level and the behavior of atomistic agents within the national economy -- whether those agents are firms or consumers. In this domain, the "right" rules insure that firms are efficient, and that the total economy is also efficient in attaining the policy objectives. Welfare economics is concerned, to a certain degree, with these two agency problems when it addresses productive efficiency, and when it addresses what we call top-level efficiency.

There is, however, another critical aspect to getting the rules right of greater interest to me here. The straightforward analytics of welfare economics assume that all transactions are (nearly) costless. In fact, we know that certain transactions in a market economy are very costly in terms of: (1) the costs of gaining information about transacting opportunities; (2) the costs of formalizing contracts; and (3) the costs of enforcing contracts that have been struck. Viable market economies require rules in this second domain as well, for it is these rules that hold down the transaction costs of market processes. An economy with vague and misunderstood property rights, with no contract law, and with no uniform commercial code, is an economy with very high transaction costs. It is not enough to get one set of rules "right" if the absence of the second set of rules keep transaction costs high.

We might think of rules in the first domain as rules of transactions which provide "correct" incentives. In the second domain we might regard these as rules about transactions which allow the "correct" incentives to provide decisive signals to atomistic agents. Inadequate rules about transactions result in very high transaction costs. Eliminating the explicit role of government as a producer, as a buyer, and/or as a seller will have minimal impact on overall economic performance in the developing world as long as high transaction costs prevent independent entrepreneurs from stepping in to replace the state. Additionally, improved technical inputs in the absence of

an improved contractual infrastructure will mean that the new income streams derived from these inputs will be concentrated in the hands of a few. In the absence of accompanying institutional arrangements necessary to economic development these new income streams will not work their way through the economy to induce other changes and improvements (BROMLEY and CHAVAS, 1989).

The allocation of economic resources, and the exchange of goods among individuals, can take place within an informal framework (e.g. family and friends), or within a more formal framework (the "market") (BEN-PORATH, 1980). In either case it is necessary that implicit or explicit contracts exist: these contracts are the rules about transactions. Rules about transactions comprise what I call the legal foundations of exchange. Exchange in any economy is the essence of a contractual arrangement, and it is contracting over the future that gives vibrance to an economy. Both parties to a transaction exchange ownership of a future stream of benefits promised by the respective objects of exchange -- money and the commodity in question. This is a contract precisely because specific performance is implied.

The legal foundations of exchange concern the fundamental problem of securing contractual behavior such that individual transactors need not undertake the task of enforcing their own exchange -- enforcing their own contracts. This is what we mean by private ordering. Private ordering becomes necessary when the legal foundations of exchange are absent. When the legal foundations of exchange are missing or underdeveloped, the rules about transactions are deficient. In an economy without the necessary legal foundations, where private resources are necessarily devoted to the task of collecting information about contracting possibilities, to the task of arranging specific contracts, and to the task of enforcing contracts, market opportunities are artificially attenuated. When market opportunities are attenuated, economic development is inhibited (BROMLEY and CHAVAS, 1989).

Markets function not because of the absence of law, but only with the explicit presence of law. Markets are "efficient" only when the legal foundations exist to hold down the costs of transacting across time and space. The lessons of eastern Europe and the Soviet Union -- indeed the experience in your own country over the past year -- are instructive in this regard. To those who imagine that markets will automatically appear if only government would get out of the way, recent difficulties must come as a surprise.

The lessons of American economic growth are dominated by the instrumental use of the law to encourage enterprise -- whether the land acts, the creation of new mining law, or the writing of a new water law to fit new ecological and economic conditions in the arid western part of the nation (HORWITZ, 1977; HURST, 1956, 1982). Economic development requires the instrumental use of the law -- contract law, property law, bankruptcy law, administrative law, and tort law. The disappointing results we observe in eastern Europe -- and in much of the tropics -- are the logical outcome of societies that lack the legal foundations of exchange. It is not enough to legitimize private property rights. The economy must possess a meaningful set of institutions about transactions, as well as a coherent set of institutions of transactions.

Conclusions

I have made several points here. First, the economy is a set of ordered relations that indicate arenas of choice for atomistic economic agents. Second, the arenas of choice given by the set of ordered relations are defined by -- determined by -- convention, habit, and by rules and entitlements represented by the legal system. Exchange cannot exist without a structure of elaborate rules about transactions. Third, rules in the absence of an authority system to give meaning to those rules are not rules at all but

mere suggestions. Many developing nations have yet to constitute themselves as meaningful authority systems with respect to the economy as a set of ordered relations. They may be "authority systems" in one unhappy sense of that word, but the coercive powers of the state are not yet constructively applied to the economy as a going concern. My fourth point was that a viable economy is one in which the set of ordered relations provide predictability without rigidity, and flexibility without chaos. To say that the economy is a set of ordered relations is not to imply a dirigiste approach at all. But economics and the economy are about futurity, and a system in which the future is not only unknown but unpredictable is an economy with no hope. When I say "unpredictable" I do not mean that one can predict with perfection. I have rather more modest ideas in mind about prediction. But the essential problem in any economy is to provide a climate for independent actions with intertemporal implications. Chaos is the antithesis of this condition.

The final point to be established here is that the problem of development economics is not one of getting prices right. Rather, the problem is to get the rules right. Prices are mere artifacts of the momentary convergence of technology, ecology, human needs or wants, disposable income, and the institutional arrangements -- the rules -- that indicate who can exchange what with whom, and how much it will cost.

References

BAUER, P., *The Development Frontier*. Cambridge 1991.

BEN-PORATH, Y., *The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange*. "Population and Development Review", Vol. 6, (1980), pp. 1-30.

BOADWAY, R.W. and N. Bruce, *Welfare Economics*. Oxford 1984.

BROMLEY, D.W., *The Ideology of Efficiency: Searching for a There of Policy Analysis*. "Journal of Environmental Economics and Management", Vol. 19, (1990), pp. 86-107.

BROMLEY, D.W., *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*. Oxford 1989a.

BROMLEY, D.W., *Institutional Change and Economic Efficiency*. "Journal of Economic Issues", Vol. 23 (3), (1989b), pp. 735-759, September.

BROMLEY, D.W. and J.-P. Chavas, *On Risk, Transactions, and Economic Development in the Semiarid Tropics*. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 37 (4), (1989), pp. 719-736, July.

COMMONS, J.R., *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. New Brunswick, NJ 1990.

COMMONS, J.R., *Legal Foundations of Capitalism* Madison: University of Wisconsin 1968.

COQUERY-VIDROVITCH, C., *The Political Economy of the African Peasantry and Modes of Production*. In: GÜTKIND, P. and I. WALLERSTEIN, (Eds.), *Political Economy of Contemporary Africa*. London 1985.

DAHLMAN, C.J. *The Open Field System and Beyond*. Cambridge 1980.

- FIELD, A.J., On the Explanation of Rules Using Rational Choice Models. "Journal of Economic Issues", Vol. 13, (1979), pp. 49-72, March.
- HORWITZ, M.J., The Transformation of American Law, 1780-1860. Cambridge, MA 1977.
- HURST, J.W., Law and Markets in United States History. Madison 1982.
- HURST, J.W., Law and the Conditions of Freedom in the Nineteenth-Century United States. Madison 1956.
- MATTHEWS, R.C.O., The Economics of Institutions and the Sources of Growth. "Economic Journal", Vol. 96, (1986), S. 903-18.

STRUCTURAL ADJUSTMENT PROGRAMS

An Evaluation of Results

von

Arna HARTMANN, Washington

1. The paper presents lessons learned from WORLD BANK financed adjustment lending. Since 1980, the WORLD BANK has become increasingly involved in supporting the policy reforms of its borrowing members. Adjustment lending has been the main instrument for providing this support. At present, it accounts for about 25 percent of total Bank lending and for a much higher proportion in some countries. The main difference between this form of lending and traditional project lending is that Adjustment Lending is quick-disbursing and is made conditional on policy reforms. Adjustment loans include both economy wide structural adjustment loans (SALs) and sectoral adjustment loans (SECALs), which focus on policy reforms in a specific sector.

2. Adjustment lending, after growing rapidly in the first half of the 1980s, leveled off in 1986-1988, but grew strongly again in 1989 and 1991. The WORLD BANK had committed \$ 41 billion in adjustment loans by the end of calendar year 1991. 75 countries have received adjustment loans; 22 countries have had five or more Structural or Sectoral Adjustment Loans. Between 1980 and 1991, Africa received 24 percent of all adjustment loans, Asia 15 percent, Europe and North Africa 25 percent and Latin America 36 percent.

3. The WORLD BANK periodically evaluates the design and implementation of adjustment programs. Two recent comprehensive reviews were carried out in 1988 and 1990. A third report on experiences with adjustment lending is presently nearing completion. The Bank also carried out a research program evaluating conditions for economic growth and the effects of structural adjustment programs. This paper largely reflects the findings of the two WORLD BANK evaluation studies (WORLD BANK 1988 and WORLD BANK 1990) and of selected research papers presented to this topic. The paper also draws on a presentation prepared by Vittorio CORBO on the "Report on Adjustment Lending II" (1990).

4. In a typical country initiating a structural adjustment program, the government is embarking on a major policy reform program. Balance of payments financing facilitates the phased reduction of the financing gap over a period of time, while structural reforms are being implemented and their effects start to emerge. The typical adjustment lending country faces macroeconomic disequilibria such as an unsustainable current account deficit, a high fiscal deficit, and high inflation. It also faces microeconomic distortions such as impediments to factor mobility, barriers to domestic and foreign competition, and prices of tradables and public services unrelated to opportunity costs. Its institutions are weak, as typified by a severely impaired financial system and poor economic management.

5. Adjustment programs must thus address stabilization, efficiency, and growth objectives. Structural reforms - including the correction of policies and the removal of institutional weaknesses and impediments - are essential to restore macroeconomic balan-

ces, increase the efficiency of resource use, and create the conditions of sustainable growth. Structural reforms to restore macroeconomic balance intend to bring the level of demand and its compositions (tradables relative to nontradables) in line with the level of output and the level of external financing that can be mobilized on a sustainable basis. Reducing high inflation and the external deficit usually requires a credible and sustainable reduction in the public sector deficit. Structural reforms to increase efficiency and restore growth focus on creating more appropriate incentives, removing constraints on factor mobility and increasing saving and investment.

Macroeconomic Effects of Adjustment Lending

6. To assess the contribution of adjustment lending to sustainable growth, the second Report of Adjustment Lending examines performance in terms of intermediate indicators of structural transformation - saving ratios, investment ratios, export ratios - and GDP growth. For the analysis, countries are grouped into three categories: early intensive-adjustment- lending (EIAL), other-adjustment-lending (OAL), and non-adjustment-lending (NAL) (see Table 1).

7. The observed performance of an adjusting country results from (a) the policies that would have been in place in the absence of adjustment lending from the Bank, (b) world economic conditions, (c) the effects of a Bank-supported program, and (d) other shocks to the economy (droughts, earthquakes, wars, etc.). To isolate the net contribution of the Bank-supported program, a counter-factual scenario was created by estimating the effects on performance of:

- External Shocks (interest rate, terms of trade, non-official lending).
- The economic policies in the pre-program period (indicated by the real exchange rate, ratio of the fiscal deficit to GDP, and annual rate of inflation).
- The initial values of the four indicators of macroeconomic adjustment - real GDP growth and the ratios of investment, savings, and exports to GDP.

Economic performance is measured by the four indicators in 1985-88, the period after adjustment was initiated, with performance in 1970-80 and in 1981-1984. The period 1970-80 was chosen because it preceded the major shocks of the early 1980s and is not dominated by conditions in a particular year. Comparisons of these indicators are depicted in Table 3.

8. It is possible that exogenous influences that had nothing to do with the Bank-supported adjustment programs could have led to the observed improvements in GDP growth, the saving rate, and the export rate of the EIAL countries in 1985-88, after the Bank-supported adjustment programs started. These influences include higher export prices, lower import parity prices, lower interest rates on external debt, and higher external financing. To assess the contribution of adjustment programs to macro-economic performance, the actual performance of a country in the period after adjustment was initiated (1985-88) must be compared with an estimated counter-factual scenario of what would have happened in that period in the absence of a program but with the same exogenous influences.

9. Table 2 shows the results of these comparisons. After explicitly adjusting for the external shocks, initial conditions, levels of external financing, and policies followed in the pre-program period, the change in the annual average rate of GDP growth in the Early-Intensive-Adjustment Lending Countries was higher but not statistically different from that of all the other countries when measuring changes between 1970-80 and 1985-88. Between 1981-84 and 1985-88, however, adjustment programs are estimated to have boosted the rate of GDP growth by close to 2 percentage points. Typically, growth under the successful adjustment programs usually improved the growth rate as

a result of higher export growth, which more than offset the contractionary effects of the reform policies. The less successful programs did not shift resources rapidly enough from nontradable to tradable activities to increase growth, probably because of market distortions and institutional weaknesses. In some countries with severe macroeconomic instability, the programs supported by the initial adjustment loans broke down, a situation that depressed growth in 1985-88.

10. The adjustment programs appear to have led to a decline in the investment share in GDP (in current prices of 4.1 percentage points between 1970-80 and 1985-88). The decreases between 1981-84 and 1985-88 were small and not statistically significant. Further, because most EIAL countries carried out a real depreciation between 1985-88, the relative price of investment goods rose. As a result, the effect of the programs was an even larger average reduction - 5.6 percentage points of GDP - in the constant price ratio of investment to GDP between 1970-80 and 1985-88. Finally, as compared with other countries, the different statistical techniques all show that countries with adjustment programs had lower ratios of investment to GDP. Under pressure to reduce public sector deficits, many governments substantially reduced their investment programs. But declines came not only from lower public investment, but also from lower private investment, probably caused in part by the greater economic uncertainty at the start of the adjustment program (see also RODRIK, 1990).

11. A decline in investment is worrisome, since in most countries sustainable higher growth requires rates of investment above the average levels of the 1980s. Reductions in public investment in infrastructure and human capital often jeopardizes the resumption of private investment and the ultimate success of the adjustment programs. The hoped-for recovery of investment to sustain future growth did not occur in most EIAL countries, although their experience varies. At the same time, the impact of the program on investment should be viewed with caution. Since the adjustment is not estimated to have reduced growth, it must have increased the average efficiency of capital, which is one of the aims of most adjustment programs.

12. Domestic saving rate in current prices, after adjusting for the effects of other factors, increased more in the EIAL countries than in other countries (Table 2). As a share of GDP, the domestic saving rate rose about 4 percentage points more for the EIAL countries than for the other countries, whether using 1970-80 or 1981-84 as the base period.

13. With respect to the ratio of exports to GDP in current prices, after adjusting for other factors, the Bank-supported programs had a positive effect, boosting it about 6.4 percentage points of GDP between 1970-80 and 1985-88 and 5 percentage points between 1985-88, although with large differences across countries. The strong positive effect of the programs on the ratio of exports to GDP in current prices could be in part the result of the accounting effect of real devaluations of the EIAL countries in the third period. As to the ratio of exports to GDP in constant prices after controlling for other factors, the adjustment programs on average had a positive, although not statistically significant, effect.

14. The low and statistically insignificant effect on the ratio of exports to GDP in constant prices raises concerns about the speed of the supply response of exports to the changed incentives brought about by a real devaluation. The small and slow average response may be accounted for by the absence of the investment needed to increase supply and by uncertainties about the stability of the improved incentives for exports.

15. In terms of the ratio of imports to GDP in current prices, the structural adjustment programs in the EIAL countries had a small negative effect of 1.7 percentage points from 1970-80 and 1985-88, and a small positive effect of 1.3 percentage points from 1981-84 and 1985-88. Given that in some countries output has been constrained by a lack of imports, the improved inputs may in part have led to the increase in the effi-

ciency of investment between 1981-84 and 1985-88 by permitting fuller use of productive capacity.

16. The macroeconomic performance of intensive-adjustment-lending countries has thus been at least adequate when measured in terms of GDP growth, domestic saving, exports, and imports. In the area of investment aggregate performance has been poor. But average results mask important differences across countries. Table 3 reports results of country performance for each indicator after adjusting for other facts. Findings of an additional recent analysis of the effects of WORLD BANK financed adjustment lending comes to similar conclusions (see CONWAY, 1990). Evidence presented shows that there is a significant association between participation in a WORLD BANK adjustment lending program and more rapid real economic growth, an improved current account as a percentage of GNP, and higher inflation. While the first two are positive features of a structural adjustment package, the higher inflation rate calls into question the long-run sustainability of the efforts. Similar statistical analyses indicate that participation in a Structural Adjustment program is significantly correlated with both real depreciation of the country's exchange rate, reduction in current government expenditure as a share of GNP and financial deepening in domestic capital markets.

The Effects of Adjustment Programs on Social Welfare

17. Adjustment from an unsustainable economic situation, following adverse external shocks or policy mismanagement, often has social costs in the short run. Even a well-designed adjustment program will have losers as well as gainers, since adjustment usually requires substantial relative price changes and reduced fiscal deficits through selected government expenditure cuts. The poor, who already have low welfare levels, may find it difficult to absorb losses. This issue is especially critical if renewed growth, following the initiation of an adjustment program, takes longer than expected. The need for specific measures to protect the poor during the transition period is widely recognized, and the WORLD BANK places increasing emphasis on protecting the poor from the negative effects of adjustment lending.

18. In countries with an unsustainable current account deficit, the macroeconomic component of the adjustment program encourages a reduction in aggregate demand, generally through monetary and fiscal restraint. It also encourages switching production from the nontradable to the tradable sectors, generally through real devaluation. The reductions in aggregate demand are likely to have negative short-run effects on the growth of output and employment. On the other hand, the structural reforms (economy-wide and sector-specific) improve the efficiency of the economy, have a longer term positive impact on the growth of output, and are likely to reduce poverty in the medium to longer run.

19. In countries with high inflation, policies that permanently reduce the fiscal deficit make a major contribution to the reduction of inflation. Lower inflation should help the poor, who are less able to protect the real value of their assets and incomes from inflation. Lowering the fiscal deficit requires a combination of revenue increases and expenditure cuts. On the revenue side, higher income taxes often do not affect the poor and the goods they consume can be exempted from excise taxes. As to expenditures, whether the decreases will affect the poor depends on the incidence of the cuts. For example, reductions in health spending have a negative impact. If, however, the composition of health expenditures were to switch toward preventive medicine and away from curative medicine, which goes mainly to the middle class, the impact on the poor could be softened. Cuts in consumer subsidies would only affect the poor if subsidized goods are actually being consumed by the poor.

20. As to structural reforms, changes in relative prices that remove the biases against labor should help reduce poverty in the long run. Devaluation of the exchange rate will help the poor if they produce tradable goods and will hurt them if they consume

tradable goods, such as imported necessities. Removal of the ceilings on agricultural prices will benefit the rural poor, who are net producers of food, but will hurt the urban poor, who are net consumers of food.

21. It is difficult to assess the effects of adjustment programs on the poor for three reasons: First, it is difficult to establish causality and to isolate the effects of adjustment programs from other factors. Second, socioeconomic data on the living conditions of the poor are scarce and often of dubious quality. Although many of the poor work in the informal sector, data on the output of that sector and on other variables are usually not included in official statistics. Third, adjustment programs are relatively new, and their long-run positive effects probably take longer than the experience with adjustment so far. Based on limited interim evaluations, in general, the limited cross-sectional data on changes in poverty do not suggest that adjustment lending has increased poverty. See Table 4 for selected measurements for countries for which data is available. Aggregate data support similar conclusions:

- On average, the rate of growth of private consumption in the EIAL countries recovered in the late 1980s to the rate achieved in the 1970s and the rate in the late 1980s was higher in total and on a per capita basis in comparison with other groups of countries.
- The socioeconomic indicators of the status of the poor in developing countries or in the EIAL group did not deteriorate in the 1980s on average. The indicators of nutrition improved, and average protein intake continued to rise from 1983-84 to 1986 in all categories of countries, with and without adjustment lending. Infant and child mortality, indicators of the longer run health status of the poor, continued to improve on average for country categories with and without adjustment lending.
- Data on health and education point to the deterioration of the situation of the poor. The shares of central government expenditures for health and education declined on average in the EIAL countries which have data. Some of the decline may have occurred because better targeting of public expenditures left middle and upper income groups paying for more of the provision of these services or because other levels of government took responsibility for some of these expenditures. In education, there were declining rates of primary school enrollment for the EIAL countries. This trend is inconsistent with restoring sustainable long-term growth, which requires strengthening the human capital base, an important input in growth. In health, the coverage of immunization generally increased in all country groups, a trend that probably accounts for much of the continuing decline in the rates of infant and child mortality.

22. Additional case-study evidence of the effect of adjustment programs on poverty and income distribution has recently become available (see BOURGUIGNON, DE MELO, MORRISON, eds. A 1991). Its findings are:

- The level of average consumption is a powerful determinant of poverty levels. Measures to smooth consumption over time make sense, through a pause in investment and (where feasible) increased foreign inflows, provided the transition is used to put in place policies to lay the basis for long-term growth.
- There is generally a strong association between medium-term outcomes of successful adjustment and reduced poverty: required policy reforms not only raised the average growth rate, but benefitted the poorly reducing distortions in favor of capital-intensive and rent-seeking activities, which generally exclude the poor.

- During the transition -- which can be long -- many of the poor are likely to suffer, due to overall consumption declines, slack urban or rural labor markets of adverse price movements. The design of adjustment can make a difference to distributional outcomes.
- The poor can be partly shielded from effects of adjustment programs by safety nets, such as public employment programs, protection of basic social services, and subsidization of foods primarily consumed by the poor.

The Design of Structural Adjustment Programs

23. Governments have been more frequently able to develop and maintain political support for structural adjustment when it actively explained to the population and vested interest groups the source of the problems addressed by the program, how it planned to tackle them, why this was the best option, and how people would benefit from the new policy environment. Mobilizing beneficiaries to become political supporters usually follows. Prompt implementation of the program almost always increases the chances of political support. Awareness of the economic problems that motivated the initial decision for reform will be strongest at the beginning, giving the authorities maximum latitude for reform. The support for sustaining the new status quo often develops as structural reform pays off in growth and higher living standards.

24. An important conclusion of the evaluation reports is further, that adjustment programs need to give greater attention to reforming and developing institutions in several areas: the agricultural sector in Sub-Saharan Africa; the financial sector and fiscal management in many countries; and public enterprises in almost all countries. Although adjustment programs often call for a reduction of resources going into the public sector, it is equally important to strengthen public institutions through improved policies, organization, and management. Institutional development is essential for both the implementation and the ultimate success of many of the reforms. WORLD BANK financed adjustment programs are therefore often complemented by technical assistance loans, which have the objective of strengthening institution involved in policy design and implementation.

25. Experience also shows that multiple policy reforms are often difficult to implement by the least developed countries, which have particularly weak institutions. In these cases, more selective structural adjustment programs, complemented by several sectoral programs are often more manageable for implementation. But this longer sequencing of reforms is only advisable if macrostabilization has been achieved.

Concluding Remarks

26. Some of the lessons from failed and successful reforms are:

- macrostabilization is essential for successful structural adjustment. High open or repressed inflation and other manifestations of severe economic imbalances, such as unsustainable current account deficits or very large positive real interest rates, need to be tackled at the beginning of an adjustment program.
- the prudent sequencing of reforms is essential. Restrictions to labor mobility and to the exit and entry of firms should be removed at the same pace as trade is being liberalized so that reforms can achieve an increase in output early on rather than cause unemployment. Creation of full-fledged financial systems can often wait until stabilization is well consolidated. Sectoral policies need to be reformed in concert with economy wide structural reforms, but in many countries are often more manageable through separate interventions through sector loans. Adjustment lending of the WORLD BANK has therefore primarily been expanded in sector adjustment loans.

- institution-building is an important complement to successful reforms. This includes strengthening of capacity to formulate and execute macroeconomic policies and to create regulatory frameworks for the appropriate functioning of markets.
- some short-run social costs are inevitable when an economy has to adjust to adverse external shocks or the effects of previous policy mismanagement. When some of the poor are among the losers from adjustment, they suffer greatly since they were already at a subsistence level. Protection of public expenditures directed to the poor and targeted interventions (education, health, nutrition programs and subsidies on food primarily consumed by the poor), are some of the means of limiting negative effects of adjustment programs on the poorest groups.
- Long-run sustainable economic growth will require adequate investment ratios. Countries need to maintain stable macroeconomic policies to create the conditions for private investment. The public sector will need to continue to play an important role in providing adequate infrastructure which attracts private investment.

Table 1: Country Classification**I. EIAL (Early Intensive-Adjustment-Lending Countries) (25)**

Bolivia*	Korea, Rep. of	Pakistan*
Brazil	Madagascar*	Philippines
Chile	Malawi*	Senegal*
Colombia	Mauritania*	Tanzania*
Costa Rica	Mauritius	Thailand
Cote d'Ivoire	Mexico	Togo*
Ghana*	Morocco	Turkey
Jamaica	Nigeria*	Zambia*
Kenya*		

II. OAL (Other Adjustment-Lending Countries) (25)

Argentina	Guinea-Bissau*	Sierra Leone*
Bangladesh*	Guyana*	Somalia*
Burkina Faso*	Honduras	Sudan*
Burundi*	Hungary	Tunisia
Central African Rep.*	Indonesia	Uruguay
China*	Mali*	Yugoslavia
Congo, People's Rep. of	Niger*	Zaire*
Ecuador	Panama	Zimbabwe
Guinea*		

III. NAL (Non-Adjustment-Lending Countries) (28)

Algeria (NA)	Haiti* (NA)	Paraguay (NA)
Benin* (NA)	India* (NN)	Peru (NA)
Botswana (NN)	Jordan (NA)	Portugal (NN)
Cameroon (NA)	Liberia* (NA)	Rwanda* (NA)
Dominican Republic (NA)	Malaysia (NN)	Sri Lanka* (NA)
Egypt, Arab Rep. of (NA)	Myanmar* (NA)	Syrian Arab Rep. (NN)
El Salvador (NN)	Nicaragua (NA)	Trinidad & Tobago (NA)
Ethiopia* (NA)	Oman (NN)	Venezuela (NA)
Greece (NN)	Papua New Guinea (NA)	Yemen Arab Republic* (NN)
Guatemala (NN)		

EIAL: countries that have received two SALs or three Adjustment Operations or more, with the first adjustment operation in 1985 or before.

OAL: other countries receiving adjustment lending.

NAL: countries that did not receive adjustment lending in the period 1980 to 1988. Low-income countries (*) are IDA countries, and middle-income countries are non-IDA countries.

NA: countries that did not adjust although it was necessary for them to do so.

NN: other NAL countries.

Table 2: The Effectiveness of Adjustment Lending.

Period/ dependent variable	Change in rate ¹ of growth of GDP (%)	Change in investment/GDP (%)	Change in domestic saving/ GDP (%)	Change in export/GDP (%)
Current Prices				
1985-88 with 1970-80	1.3	-4.1**	4.0*	6.4**
1985-88 with 1981-84	2.0**	0.5	4.2**	5.0*
Constant Prices				
1985-88 with 1970-80	1.0	-5.6**	2.0	1.2
1985-88 with 1981-84	1.9*	-0.1	5.8**	2.3

¹ The rate of growth of GDP is measured at constant prices in both cases but the estimation procedure requires the use of lagged values of all the performance indicators and that is the reason for slightly different estimation of the effect of programs on rate of growth of GDP in the top and bottom of the table.

* Statistically significant at the 10 percent level.

** Statistically significant at the 5 percent level.

Table 3: Country Differences: Shocks and Performances

<u>Largest Positive External Shocks</u>	<u>Largest Negative External Shocks</u>
<i>1985-88 compared with 1970-80</i>	
Indonesia	Yemen
Somalia	Egypt
Niger	Papua New Guinea
Panama	Nicaragua
Congo	Guyana
<i>1985-88 compared with 1981-84</i>	
Somalia	Egypt
Panama	Trinidad
Jordan	Oman
Zambia	Congo
Mauritius	Burkina Faso
<u>Leading Performers</u>	<u>Lagging Underperformers</u>
<i>Change in annual average rate of GDP growth, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Korea	Nigeria
Mauritius	Philippines
Morocco	Malawi
Ghana	Cote d'Ivoire
Thailand	Mexico
<i>Saving rate in current prices, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Korea	Nigeria
Chile	Zambia
Costa Rica	Malawi
Jamaica	Philippines
Mauritius	Senegal
<i>Investment rate in current prices, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Costa Rica	Cote d'Ivoire
Korea	Malawi
Jamaica	Nigeria
Chile	Zambia
Kenya	Philippines
<i>Investment rate in constant prices, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Korea	Malawi
Mauritania	Zambia
Mauritius	Nigeria
Togo	Cote d'Ivoire
Madagascar	Philippines
<i>Export-to-GDP ratio in current prices, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Jamaica	Kenya
Mauritius	Senegal
Chile	Malawi
Korea	Zambia
Mauritania	Brazil
<i>Export-to-GDP ratio in constant prices, 1985-88 compared with 1970-80</i>	
Jamaica	Kenya
Mauritania	Zambia
Korea	Nigeria
Togo	Madagascar
Mauritius	Malawi

Note: The designation as leading and lagging performers is based on the performance ranking of each country after adjusting for the effects of initial conditions and external environment.

Table 4: Poverty Incidence in Selected Countries

Country	Change in poverty	Measure	Poverty time period	Effective loan dates
EIAL				
Brazil	-	income	1983 & 1986	1983, 1983, 1986
Chile	+	income	1980 & 1985	1985, 1986, 1987
Costa Rica	-	income	1983 & 1986	1984, 1985, 1989
Pakistan	-	expenditure	1979 & 1984/5	1980,82,85,86,88,89
Thailand	+	income	1981 & 1986	1982, 1983
OAL				
China	+	income	1985 & 1988	1988
Hungary	-	income	1985 & 1987	1986, 1988
Indonesia	-	expenditure	1984 & 1987	1987, 1988, 1989
Yugoslavia	+	income	1983 & 1987	1983
NAL				
Malaya	-	income	1984 & 1987	
Poland	+	income	1980 & 1987	
Venezuela	+	income	1982 & 1987	1989, 1989

Source: Background papers for World Development Report 1990.

Notes: The poverty measure is the headcount index using national definition of poverty lines.

Data for Chile are for the Greater Santiago Area.

Date for China are for the rural population.

Venezuela is a NAL country because the country classification is based on loans up to the end of 1988.

Bibliography on Structural Adjustment

- BOURGUIGNON, F., DE MELO, J. and C. MORRISSON (eds.), Adjustment with Growth: A Symposium. World Development, November 1991.
- CONWAY, P., How Successful is WORLD BANK Lending for Structural Adjustment? WORLD BANK Working Paper Series No. 581, 1990.
- CONWAY, P., An Atheoretic Evaluation of Success in Structural Adjustment. WORLD BANK Working Paper Series No. 629, 1991.
- CORBO, V., Report on Adjustment Lending II: Lessons for Eastern Europe. WORLD BANK Working Paper Series No. 693, 1991.
- CORBO, V. and S. FISHER, Adjustment Programs and Bank Support: Rational and Main Results. WORLD BANK Working Paper Series No. 582, 1991.
- DORNBUSCH, R., From Stabilization to Growth. Paper prepared for the WORLD BANK Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C. 1990.
- FAINI, R., DE MELO, J., SENHADJI-SEMLALI, A. and J. STANTON, Growth-Oriented Adjustment Programs: A Statistical Analysis. WORLD BANK Working Paper Series No. 426, 1990.
- HORTON, S., KANBUR, R. and D. MAZUMDAR, Labor Markets in an Era of Adjustment: An Overview. WORLD BANK Working Paper Series No. 694, 1991.
- JASPERSEN, F. and K. SHARIFF, The Macroeconomic Underpinnings of Adjustment Lending. WORLD BANK Working Paper Series No. 511, 1990.
- RIBE, H. and S. CARVALHO, WORLD BANK Treatment of the Social Impact of Adjustment Programs. WORLD BANK Working Paper Series No. 521, 1990.
- RIBE, H., CARVALHO, S., LIEBENTHAL, R., NICHOLAS, P. and E. ZUCKERMAN, How Adjustment Programs Can Help the Poor: The WORLD BANK's Experience. WORLD BANK Discussion Paper No. 71, 1991.
- RODRIK, D., How Should Structural Adjustment Programs Be Designed? World Development (1990), Vol. 18, No. 7, pp. 933-948.
- THOMAS, V., Issues in Adjustment Lending. WORLD BANK Working Paper Series No. 2, 1988.
- WORLD BANK, Report on Adjustment Lending. Report No. R88-199, 1988.
- WORLD BANK, Africa's Adjustment and Growth in the 1980s. 1989.
- WORLD BANK, The Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth. Draft Document, 1992.
- WORLD BANK, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth. Report No. R90-51, 1990.
- , African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socia-Economic Recovery and Transformation. United Nations Economic Commission For Africa. 1989.

STRUKTURELLE ANPASSUNG UND LANDWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

von

Hartwig DE HAEN, Rom¹

1 Einführung

Structural Adjustment und International Monetary Fund sind derzeit Begriffe, an denen sich die Gemüter vieler Menschen in Entwicklungsländern erhitzen. Was früher nur ein abstrakter Begriff bzw. der Name einer fernen Institution war - und nur wenigen Experten bekannt -, bewegt nun die Menschen auf der Straße. Damit ist schon klar, daß es hier nicht um eine leere Formel und nicht um die normale Anpassung der Produktions-, Handels- und Verbrauchsstrukturen an die Veränderungen von Technik, Einkommen und Präferenzen im Entwicklungsprozeß geht. Structural Adjustment ist vielmehr der Sammelbegriff² für jene mehr oder weniger radikalen makroökonomischen Reformprogramme, die seit Beginn der 80er Jahre von einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern unter Aufsicht des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in Gang gesetzt wurden, um einen Ausweg aus der ökonomischen Krise zu suchen. Durch Währungsabwertung, Abbau von preis- und handelspolitischen Interventionen durch fiskal- und geldpolitische Stabilisierungsmaßnahmen sowie Auflösung ineffizienter und überdimensionierter öffentlicher Sektoren zugunsten der Privatwirtschaft wird der Versuch gemacht, Probleme von Armut, Stagnation und Mißwirtschaft zu überwinden. Marktwirtschaftlichen Kräften soll mehr Raum gegeben werden.

Vielfach griff dabei die Rückführung der Gesamtnachfrage sehr viel rascher als die Mobilisierung von Beschäftigung, Produktion und Angebot. Das hat zu teilweise heftiger Kritik und zu Gegenwehr jener Bevölkerungsgruppen geführt, welche die schmerzlichen Folgen in Gestalt gestiegener Nahrungsmittelpreise, gekürzter staatlicher Subventionen, reduzierter Verfügbarkeit von Importgütern und Kündigungen am ehesten zu spüren bekamen: Arme, Beschäftigte des öffentlichen Sektors, Nutznießer staatlicher Förderung. So ist dem anfänglichen Optimismus selbst seitens der früheren Befürworter eine Phase der kritischen Reflektion gefolgt. Maßnahmen zur Absicherung der besonders gefährdeten Armutsgruppen, Konditionierung der externen Unterstützung hinsichtlich der Wahl einzuschränkender Budgetbereiche und Beschleunigung der angebotssteigernden Programmkomponenten sollen neuerdings mehr Gewicht erhalten.

¹ Der Autor ist Beigeordneter Generaldirektor der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Abteilung Landwirtschaft. Ich danke R. SAIGAL, FAO, für sehr nützliche Hilfe bei der Literatursauswertung und Diskussion des Manuskriptes. Die Aussagen des folgenden Beitrages reflektieren nicht notwendigerweise die Position der FAO oder ihrer Führungsorgane.

² Auf Unterschiede zwischen Stabilisierung (IWF) und Strukturanpassung (WELTBANK) wird hier noch nicht eingegangen.

Erfolg und Mißerfolg von Strukturanpassung spiegeln sich in Entwicklungsländern unmittelbar im Agrarsektor wider. In verfehlter Agrarpolitik liegen einerseits vielfach die Ursachen der wirtschaftlichen Krise. In der Landwirtschaft und im ländlichen Raum zeigen sich andererseits die Wirkungen von Strukturanpassungsprogrammen. So wird man das Fortbestehen von Stagnation im Agrarsektor durchaus als Indikator für den Mißerfolg von Programmen der Strukturanpassung werten können.

Im folgenden werde ich kurz auf die zentralen Mechanismen der Strukturanpassung eingehen, sodann die Wirkungen auf den Agrarsektor diskutieren und abschließend auf die Implikationen für Arme und ernährungsgefährdete Gruppen eingehen.

2 Mechanismen der Strukturanpassungsprogramme

Im Kern geht es bei den Strukturanpassungsprogrammen (SAP) darum, das gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht durch nachfragereduzierende (Stabilisierung) und angebotssteigernde Maßnahmen (Strukturanpassung i.e.S.) wiederherzustellen. Um im Gefolge der Weltwirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre ein hohes Wachstum aufrechtzuerhalten, waren viele Entwicklungsländer eine hohe Auslandsverschuldung eingegangen. Im Inland wurde versucht, fehlende Wachstumsimpulse im Privatsektor durch verstärkten Staatsinterventionismus zu ersetzen und zugleich das Verbrauchsniveau durch Subventionen und Niedrigpreise für Güter des Grundbedarfs (insbesondere an Nahrungsmitteln) zu halten. Die sinkende Kaufkraft für Importgüter wurde durch Aufrechterhaltung überbewerteter Währungen verschleiert. So wurde die Nachfrage systematisch über das Angebot hinaus stimuliert. Mit dem drastischen Anstieg des Zinsniveaus wuchs dann Anfang der 80er Jahre die Schuldendienstquote auf ein für viele Länder nicht mehr tragbares Maß. Intern brachten Inflation, staatlicher Dirigismus und extreme Verzerrungen des Preisgefüges die marktwirtschaftlichen Kräfte teilweise weitestgehend zum Erliegen. Die Differenzierung gesellschaftlicher Gruppen verstärkte sich.

Forderungen nach Umschuldung und Strukturanpassung waren die logische Konsequenz dieser Abfolge von externen Schocks und internem Politikversagen. Die gesamtwirtschaftliche Übernachfrage mußte zurückgedrängt und Voraussetzungen für das Wachstum der Produktion mußten geschaffen werden. Die vom IWF hierfür angebotenen Stabilisierungsprogramme waren zunächst darauf beschränkt, Umschuldung auf längerfristige Darlehen mit der Auflage einer Abwertung und Rückführung der Nachfrage zu verbinden. Als zu Beginn der 80er Jahre die Zahlungsbilanzprobleme vieler Entwicklungsländer katastrophale Ausmaße angenommen hatten, gingen IWF und Weltbank zu gemeinsamen, längerfristig angelegten Programmen über, die Palette der Konditionen und Konzessionen wurde erweitert und die Vergabe neuer Kredite mit umfangreichen Investitionen und Strukturformen kombiniert. Makroökonomische Reformen wurden durch sektorale Strukturreformen ergänzt.

In der Anfangsphase eines SAP wird Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation durch Rückführung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage meistens Priorität gegeben³: Beschränkung der Geldmenge, Reduktion und Umlenkung staatlicher Ausgaben, Abwertung und Abbau von Verbrauchssubventionen. Programme zur Steigerung von Produktion und Angebot haben in der Regel längere Anlaufzeiten und brauchen außerdem mehr Zeit, um Wirkungen zu zeitigen. Diese Phasenverschiebung

³ VAGCI, R., KANIN, S. und V. ROSENBAUM (1985).

zwischen vorausgehender makroökonomischer Stabilisierung auf der Nachfrageseite und verzögerter Mobilisierung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparates kann wohl als die Hauptursache für teilweise katastrophale Wirkungen gesehen werden, die Struktur Anpassungsprogramme kurzfristig gerade unter den sozial schwachen Gruppen gehabt haben, zumal die als erstes greifenden Kürzungen staatlicher Ausgaben nicht nur Streichung von Vergünstigungen, sondern kurzfristige Verknappung von Arbeitsplätzen und Güterangebot zur Folge hatten. Erst wenn und insoweit die Privatwirtschaft das entstandene Vakuum wieder auszufüllen in der Lage war, konnte sich die Lage verbessern.

Nachhaltig sollen Produktions- und Angebotswachstum vor allem durch ein ganzes Bündel von institutionellen Reformen erreicht werden, welche durch Dezentralisierung des Wirtschaftsprozesses, Forschung und Ausbildung, Investitionen in Infrastruktur und erhöhte Markttransparenz die Effizienz der Ressourcenallokation zu steigern suchen. Im Ergebnis wird angestrebt, die Diskriminierung der Produktion handelsfähiger Güter abzubauen, die Wirtschaftlichkeit bisher importierter Güter zu erhöhen, die Exportfähigkeit zu steigern und unwirtschaftliche Importsubstitutionssektoren einzuschränken.

In der Landwirtschaft zielen die Programme in erster Linie darauf ab, die makroökonomischen Reformen zu ergänzen durch eine Liberalisierung der Markt- und Preispolitik sowie Effizienzsteigerungen im Produktionsbereich. Markt- und preispolitische Reformen zielen vor allem auf die Beseitigung von Preisverzerrungen⁴ und die Verringerung der Marktspannen ab. Das schließt die Liberalisierung der Produktmärkte ebenso ein wie die Abschaffung von Subventionen auf landwirtschaftliche Produktionsmittel oder die Auflösung staatlicher Handelsmonopole. Im einzelnen variieren natürlich die Programmschwerpunkte von Land zu Land.⁵

3 Erfolge und Mißerfolge von Strukturanpassung auf der Makroebene

Der Erfolg von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) läßt sich letztlich nur durch die Gegenüberstellung der unter ihrem Einfluß beobachteten mit modellierten Entwicklungen 'ohne SAP' messen. Ein solcher Vergleich kann hier nicht angestellt werden. Er wäre ohnehin nur begrenzt aussagefähig, da Modelle nur sehr unvollständig die komplexe Realität einer Volkswirtschaft widerspiegeln würden.⁶ Im folgenden werden daher nur einige vorsichtige Tendenzaussagen gemacht.

Zunächst haben internationale Vergleiche gezeigt, daß der Schlüssel zum Erfolg im Sinne einer nachhaltigen Überwindung von Armut durch makroökonomische Strukturanpassung letztlich nicht bei den Maßnahmen zur Beseitigung der gesamtwirtschaftlichen Übernachfrage liegt, auf die sich zahlreiche Länder im Rahmen von Umschuldungsprogrammen des IWF eingelassen haben. Letztere sind zwar notwendige Voraussetzungen, aber nicht hinreichend für den Erfolg. Entscheidend ist vielmehr, wie entschlossen die Struktur der Volkswirtschaft reformiert wurde und wie rasch sich dies auf die eigentlichen Ziele der Strukturanpassung, nämlich Produktion, Einkommen und Beschäftigung auswirkte. So kann es nicht verwundern, daß die Erfolgsbilanz nach einem Jahrzehnt mit Strukturanpassungsprogrammen sehr unterschiedlich ausfällt.

⁴ Zum Ausmaß der Verzerrungen auf Produzenten- und Verbraucherebene vgl. die neueren Schätzungen in: KRÜEGER, SCHIFF und VALDÉZ (1989).

⁵ Vgl. dazu eine SBV1WP}WP{Citbank, in der eine Typisierung nach den wichtigsten Kreditkonditionalitäten ("institutional reforms", "trade", "output and input pricing") vorgenommen wird; RIDLEY, N. und C. ROBERTO (o. Jahr).

⁶ Vgl. dazu SARRIS (1990).

Das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht, gemessen am Defizit im Außenbeitrag (Importe größer als Exporte), verringerte sich noch am einheitlichsten in den SAP-Ländern. Das ergibt sich aus der Natur der Konditionen. Allerdings gibt es hier Unterschiede im Niveau, die für die Wohlfahrtswirkungen recht erheblich sind: bei den einen erfolgte lediglich eine Rückdrängung der Importe, bei den anderen (erfolgreicheren) eine Steigerung der Exporte, sodaß Importe auf höherem Niveau aufrechterhalten werden konnten. Auch in der Überwindung der internen Ressourcenengpässe, gemessen am Defizit im Ressourcensaldo (Investitionen größer als Ersparnisse) gab es enorme Unterschiede: Steigerung der Ersparnis bei Aufrechterhaltung eines hohen Investitionsvolumens in der erfolgreichen Gruppe, dagegen Anpassung der Investitionen an die Ersparnis, d.h. mehr oder weniger drastische Einschränkung der Investitionen in den nicht erfolgreichen Ländern.

Einer Studie der FAO (1991) zufolge erzielten zwar 48 von 65 untersuchten Ländern eine Reduzierung sowohl des Defizites im Außenbeitrag als auch des Defizites im internen Ressourcensaldo⁷, aber nur 19 gelang dieses durch Steigerung von Ersparnis und Exporten ('healthy adjustment'). Dies sind größtenteils Länder mit institutionellen Rahmenbedingungen, die eine hohe Geschwindigkeit und Elastizität der Angebotsreaktion ermöglichen, z.B. Republik Korea, Thailand, Marokko, Madagaskar, Chile und Jamaika. In 17 von 65 Ländern, und zwar vor allem in Lateinamerika und Sub-Sahara-Afrika, vergrößerten sich die Defizite im Außen- und Ressourcensaldo trotz vorhandener Strukturanpassungsprogramme.⁸ Eine Untersuchung im Auftrag von UNICEF ergab ähnliche Resultate: von 55 untersuchten Ländern wies die Mehrheit im Gefolge von SAP stagnierende oder sinkende Pro-Kopf-Einkommen auf (CORNIA, JOLLY und STEWERT, 1987). In einer vom IWF publizierten Studie wird berichtet, daß in 21 von 26 Ländern mit SAP der Jahre 1980/81 die Ziele nicht erreicht wurden und daß 60 Prozent sogar sinkende Wachstumsraten des Sozialproduktes aufwiesen (ZULU und NSAULI, 1985).

4 Strukturanpassungsprogramme im Agrarsektor

Programme der Strukturanpassung im Agrarsektor konzentrieren sich im allgemeinen auf

- Abbau von preispolitischen Interventionen auf Produkt- und Faktormärkten
- Liberalisierung des Agraraußenhandels
- Institutionelle Reformen im Produktions- und Marktbereich
- Reform der ländlichen Finanzmärkte
- Öffentliche Investitionen

Im allgemeinen wurden agrarpreis- und handelspolitische Reformen im Rahmen von SAP am raschesten durchgesetzt. Auf Verzögerungen und Widerstände, die es auch hier gab, wird später noch einzugehen sein. Diese Maßnahmen schließen die Reduktion von Verbrauchersubventionen auf Grundnahrungsmittel ebenso ein wie die Verringerung von Steuern auf Agrarexporte oder die Anhebung staatlicher Aufkaufpreise. Ein Blick auf die Entwicklung der Protektions- bzw. Diskriminierungsrate zeigt, daß die Reformen in einigen Ländern durchaus Wirkungen im Preisbereich hatten.

⁷ Ex post sind Außenbeitrag und Ressourcensaldo identisch.

⁸ Siehe den Bericht der FAO "The State of Food and Agriculture (FAO, 1991), S. 123ff. Angemerkt sei allerdings, daß in dem Bericht kein Unterschied zwischen Ländern hinsichtlich der Existenz eines förmlichen Strukturanpassungsprogramms mit IWF oder Weltbank gemacht wird. Die Mehrzahl unter ihnen hat entsprechende Maßnahmen ergriffen.

Tatsächlich zeigen eine Reihe von neueren Untersuchungen, daß die Vorstellung vom typischen Entwicklungsland, das die landwirtschaftlichen Produzenten durch niedrige Agrarpreise diskriminiert, nicht mehr generell zutrifft. Besonders Importländer haben die Erzeugerpreise angehoben.⁹ Die Weltbank hat wiederholt darauf hingewiesen, daß auch in vielen afrikanischen Ländern das reale Agrarpreisniveau seit Mitte der 80er Jahre gestiegen ist. Im Rahmen von SAP sind aber vielfach auch die Subventionen auf landwirtschaftliche Produktionsmittel, insbesondere auf Düngemittel, abgebaut worden. Wie sich diese Veränderungen per Saldo auf die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Produktionsmitteln ausgewirkt haben, ist nicht verallgemeinernd festzustellen. Es fehlt dazu immer noch an empirischen Analysen.

Weniger zügig und in den Ländern sehr unterschiedlich verliefen bisher die institutionellen Reformen, d.h. vor allem die Deregulierung des Agrarhandels und der Inputversorgung. Zahlreiche institutionelle Hemmfaktoren blieben inkraft. Auch angebotsorientierte Maßnahmen, insbesondere Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Ausbildung blieben zum Teil hinter den Erwartungen und Plänen zurück. Einer Studie der Weltbank zufolge sind die Bruttoinvestitionen z.B. in einigen afrikanischen Ländern um bis zu 20 Prozent gesunken (WELTBANK, 1988). Natürlich hatte das Auswirkungen auf die Reformmaßnahmen im Agrarbereich. Teilweise gingen die Wachstumsraten der Agrarproduktion trotz SAP deutlich gegenüber den 70er Jahren zurück.

Die offensichtliche Diskrepanz zwischen erfolgreichen und erfolglosen Struktur Anpassungen im Agrarbereich hat eine intensive und kontroverse Diskussion ausgelöst. Dabei geht es im Kern um drei Thesen bezüglich der Ursachen für den Mißerfolg: suboptimale Kombination und Abstimmung der Politikbereiche; unvollständige oder falsche Implementierung, Vernachlässigung der Rückwirkungen auf Arme und ernährungsgefährdete Gruppen. Auf einige der hiermit zusammenhängenden Problemfelder wird im folgenden eingegangen.

5 Koppelung handels- und agrarpreispolitischer Liberalisierung mit institutionellen Reformen

Bei der Festlegung von Art, Umfang und zeitlicher Abfolge der einzelnen Reformkomponenten ist politischen Zielkonflikten Rechnung zu tragen. Eine Abwertung, die das außenwirtschaftliche Gleichgewicht herstellt, kann zum Beispiel mit dem Ziel einer Steigerung des Staatshaushaltes in Konflikt geraten, wenn letzterer eine hohe Importabhängigkeit aufweist. Ein Konflikt mit dem Ziel hoher Budgeteinnahmen entsteht auch bei einer im Interesse der Allokationseffizienz durchgeführten Senkung von Steuern auf Agrarexporte. Der zuletzt genannte Konflikt könnte zwar durch die Erschließung anderer (direkter) Steuerquellen entschärft werden, zumal damit auch eine gerechtere Verteilung der Steuerlast erreicht würde. Oft neigen aber Regierungen dazu, an den indirekten Steuern festzuhalten und behindern damit den Reform Erfolg.

Die Kombination der Maßnahmen muß außerdem bestimmte Konsistenzbedingungen erfüllen.¹⁰ Die in diesem Zusammenhang geführte Debatte betrifft vor allem die Rolle der institutionellen Reformen der Produktions- und Marktstrukturen (Struktur Anpassung im eigentlichen Sinne) im Verhältnis zur Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen (EPSTEIN, 1989). Eine bessere Sequenzierung wird gefordert, in der strukturelle Reformen zur Steigerung der Angebotselastizität des

⁹ Vgl. z.B. KRUEGER, SCHIFF und VALDÉZ (1989).

¹⁰ Vgl. dazu SPOONER und SMITH (1989).

Agrarsektors frühzeitiger und die volle Liberalisierung der Makrogrößen erst verzögert erfolgt (WILLIAMSON, CORBO, GOLDSTEIN und KHAN, 1987). Die Debatte wird außerdem darüber geführt, wie vermieden werden kann, daß Restriktionen auf der Nachfrageseite den Reformen Erfolg behindern.

5.1 Reformen zur Steigerung von Produktion und Angebotselastizität

Der Einfluß von Änderungen des Niveaus und der Struktur der Agrarpreise auf Produktion und Marktangebot kann durch zahlreiche Faktoren beschränkt sein: Fehlen von Flächen und Kapital, technologische Begrenzungen, hohe Vermarktungskosten und Defizite in der Transmission von Preisänderungen auf die Betriebsebene. Kenntnis dieser Faktoren ist Voraussetzung für den Entwurf von adäquaten Reformmaßnahmen. Das schließt Kenntnis der Ziele und Verhaltensweisen der vielfach noch wenig marktverbundenen, d.h. subsistenzorientierten bäuerlichen Haushalte ein. Eine nachhaltige Steigerung der Angebotselastizität erfordert in der Regel Investitionen in Infrastruktur für den Produktions- und Marktbereich, Verfügbarkeit von Technologien und Produktionsmitteln, Forschung und Ausbildung. Wenn eben solche Investitionen am Beginn eines SAP nicht getätigt, sondern wegen der Zurücknahme des Staatesektors sogar reduziert werden, kann Preisreform wenig ausrichten. Dies wird durch empirische Untersuchungen bestätigt.

Besonders limitierend für das weitere Wachstum der Produktion wirken sich Defizite in der Produktions- und Marktinfrastruktur offensichtlich in jenen Ländern aus, die unter Ressourcenknappheit leiden und daher auf Intensivierung, technologischen Wandel und technischen Fortschritt angewiesen sind.¹¹

Strukturanpassungsprogramme beinhalten nicht nur den Fortfall von preispolitischen Interventionen auf den Produktmärkten, sondern vielfach auch die Abschaffung von Subventionen auf Düngemittel, Pestizide und andere Inputs sowie von Zinssubventionen auf Agrarkredite. Letztere hatten in manchen Ländern bisher ein erhebliches Ausmaß, sodaß der Wegfall solcher Vergünstigungen den produktionsstimulierenden und einkommenssteigernden Effekt von Produktpreiserhöhungen im Rahmen von SAP deutlich abschwächen kann. In einigen afrikanischen Ländern ist sogar nicht auszuschließen, daß sich die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von zugekauften Produktionsmitteln per Saldo verschlechtert hat. Natürlich sind davon Betriebe nur betroffen, insoweit sie in den Markt integriert waren.

Strukturanpassungsprogramme können auch signifikante Auswirkungen auf Umwelt und natürliche Ressourcen haben. Das ergibt sich unmittelbar aus ihrem Einfluß auf Niveau und Struktur des Faktoreinsatzes. Allerdings ist die Wirkungsrichtung nicht eindeutig.

Auch die sozialen Implikationen von SAP, auf die noch einzugehen sein wird, können sich auf Produktion und Angebotsreaktion auswirken. So wird z.B. berichtet, daß der Wegfall von kommunalen Sozialleistungen die Landfrauen wieder verstärkt an Familie und Haushalt bindet und die Arbeitskapazität für die Landwirtschaft entsprechend verknappt (CHAMBERS, 1981). Auch eine vorübergehende Verschlechterung des Ernährungs- und Gesundheitszustandes der armen ländlichen Bevölkerung kann über die Beeinträchtigung der Arbeitskapazität Folgewirkungen im Produktionsbereich haben.¹²

¹¹ CHIBBER (1989) legte Schätzungen von Angebotselastizitäten (aggregiert) vor, "landreiche" Länder: 0.7-0.9; "landarme" Länder: 0.3-0.5.

¹² Vgl. z.B. von BRAUN, KINTEH und PUETZ (1990).

Probleme hat es schließlich auch in bezug auf die Kurzfristwirkungen von Marktstrukturereformen gegeben. Die Zurückdrängung des Staates aus den Agrarmärkten, insbesondere die Schließung bzw. Privatisierung staatlicher Handels- und Aufkaufgesellschaften, hat kurzfristig nicht nur die angestrebte Eliminierung von Ineffizienz, Mißwirtschaft und Vetternwirtschaft bewirkt, sondern auch den vorübergehenden Fortfall anderer nützlicher Funktionen, z.B. Marktstabilisierung, Reservehaltung und Marktinformation. Unter Bedingungen noch unvollkommener privatwirtschaftlicher Wettbewerbsstrukturen resultierten daraus bisweilen künstliche Verknappung durch Spekulation und Hortung (FAO, 1991).

Leider fehlt es bisher an empirischen Untersuchungen, die den Einfluß der eben geschilderten Reformbereiche auf die Reagibilität des Agrarsektors in bezug auf Preisänderungen quantitativ abschätzen. Zwar ist gezeigt worden, daß Länder mit geringeren Preisdiskriminierungskoeffizienten¹³ ein signifikant höheres Wachstum im Agrarsektor aufweisen, aber oft wurden lediglich nominale (und nicht effektive, d.h. die Kosten einbeziehende) Preisvergleiche zugrundegelegt.¹⁴ Außerdem erfolgte keine Unterscheidung nach der Art der Infrastruktur bzw. dem Ausmaß institutioneller Reformen.

5.2 Wirkungen der Reformen auf der Nachfrageseite

Der Nutzen von Produktionssteigerungen kann durch Begrenztheit des Marktes bzw. unelastische Reaktion der Nachfrage eingeschränkt werden. Der Wohlfahrtsgewinn von SAP wird also umso größer sein, je mehr es gelingt, das Angebot vor allem solcher Güter zu erhöhen, für die im Inland oder im Ausland eine große Nachfrage besteht. Drei Nachfragekategorien sind zu unterscheiden: Eigennachfrage der Produzentenhaushalte, inländische Marktnachfrage, Nachfrage auf Exportmärkten.

Produzentenhaushalte können von Preisänderungen sowohl als Produzenten als auch als Konsumenten betroffen sein, natürlich nur, insoweit sie in den Markt integriert sind. Ein nicht unbeträchtlicher Teil gerade der ressourcenarmen Bauern ist nicht regelmäßig in der Lage, für den Markt zu produzieren. Sie leben in Subsistenz, und nicht wenige müssen aus außerbetrieblichen Arbeitseinkommen Nahrungsmittel zukaufen. Sie profitieren von Strukturanpassungsprogrammen, die sich auf die Anhebung der Agrarpreise beschränken nicht, im Gegenteil, sie haben wie nichtlandwirtschaftliche Verbraucher Nachteile, solange der allgemeine Arbeitsmarkt Wachstumsimpulse noch nicht über steigende Löhne weitergibt. Subsistenzbauern können aber wie marktorientierte Produzenten von Produktivitätssteigerungen der betriebseigenen Ressourcen, also vor allem Arbeit, Boden und Wasser, profitieren. Je größer und rascher solche Produktivitätsgewinne realisiert werden und je mehr sie durch eine gezielte, langfristig angelegte Forschung auf die Belange der ressourcenarmen Bauern ausgerichtet sind, desto besser kann die Eigennachfrage der ländlichen Bevölkerung zum nachhaltigen Erfolg der Strukturanpassung beitragen.

Die übrigen inländischen Nachfrager sind natürlich auf Arbeitsplätze und Einkommenssteigerung angewiesen, wenn sie den im Rahmen von SAP typischer Weise vorgesehenen Anstieg der Nahrungsmittelpreise ohne Konsum- bzw. Wohlfahrtseinbußen verkraften sollen. Eben diese Voraussetzungen waren in vielen Programmen aber oft nicht unmittelbar erfüllt. Im Gegenteil, teilweise erlitten gerade die Armen sogar zunächst Arbeitsplatz- und Einkommensverluste. Die Konsequenzen sind aus einer Reihe von lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern weithin bekannt geworden: politische Unruhen, Verzögerung oder Zurücknahme der Preisanhebungen -

¹³ Diskriminierungskoeffizient = $1/\text{Protektionskoeffizient}$.

¹⁴ Vgl. z.B. CLEAVER (1985).

im Endeffekt also Begrenztheit einer raschen Ausdehnung des inländischen Nahrungsmittelverbrauchs eben der Gruppen, deren Notlage oft einer der Anlässe für die Strukturanpassung war.

Eine zentrale Zielrichtung von SAP ist vielfach außerdem der Exportabsatz, dessen Wettbewerbsfähigkeit man durch Abwertung und Beseitigung von Steuern und Abgaben auf Exporte zu steigern hofft. In der Tat zeigen neuere Statistiken (vgl. z.B. die Weltentwicklungsberichte), daß es in einigen Ländern eine Erhöhung der Agrarexporte, zum Teil auch als Form von SAP, gegeben hat. Der Steigerung des Absatzes auf Agrarexportmärkten sind allerdings bei geringer, preisunelastischer Nachfrage Grenzen gesetzt. Länder, die sich im Gefolge von SAP auf den gleichen Rohstoffmärkten engagiert haben, z.B. Ghana, Elfenbeinküste und Nigeria auf dem Kakaomarkt, haben das deutlich zu spüren bekommen.¹⁵ Die Weltmarktpreise sind gesunken. Allerdings dürfte es schwer sein, diesen Effekt von dem allgemeinen Trend sinkender terms of trade für Exporte aus Afrika und Lateinamerika in den 80er Jahren zu trennen.

6 Probleme der Implementierung

Strukturanpassungsprogramme greifen, wenn sie konsequent implementiert werden, tief in das Gefüge der angestammten Verteilung von Besitz und Einkommen, von Privilegien und Rechten ein. Anfängliche Erwartungen, daß die von IWF und Weltbank auferlegten Konditionen von den Regierungen zügig erfüllt werden würden, haben sich daher als unrealistisch erwiesen. Trotz der spürbaren Zwänge, welche die ökonomische Krise ausübte, reichte der politische Wille vielfach nicht aus, um Preisreformen, Budgetkürzungen und Entzug von Vergünstigungen gegen den Widerstand von Betroffenen und Interessengruppen durchzusetzen. Besonders Regierungen, deren Machtposition nicht durch eine Mehrheit im Volk legitimiert ist, suchten natürlich, drastische Reformmaßnahmen zu vermeiden. Hinzu kommt, daß die zunächst vorgesehene Finanzierung vielfach nicht in vollem Umfang zur Verfügung stand, entweder weil unrealistisch hohe Eigenleistungen angesetzt worden waren oder weil ausgezahlte Mittel zu Kapitaldienstleistungen an andere Gläubiger, z.B. Geschäftsbanken, verwandt wurden. Schließlich hat es auch im Bereich der Finanzierungsinstitutionen selbst und im Dialog mit den Empfängerregierungen Zielkonflikte sowie Einigungsprobleme gegeben, die bisweilen die Abwicklung stark verzögert, teils auch ein Nachgeben bei den Kreditkonditionen zur Folge gehabt haben. Insgesamt sind durch die Strukturanpassungsprogramme trotz der genannten Implementierungsprobleme Neukredite in beträchtlichem Umfang bewilligt worden. Allein im Jahr 1988 wurden durch die Weltbank 25% des Kreditvolumens (19,9 Milliarden US\$) in 59 Ländern über SAP abgewickelt.

7 Soziale Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme

Strukturanpassungsprogramme sind heftig wegen ihrer kurzfristig negativen sozialen Folgen kritisiert worden. Wie bereits erwähnt, führen sie mindestens anfangs zur Verschlechterung der Lage der Armen, wenn für deren Schutz nicht explizit Vorsorge getroffen wird. Dies wird inzwischen allgemein anerkannt.

¹⁵ Dieses Phänomen wird in der Literatur als "fallacy of composition" bezeichnet, vgl. BHAGWATI (1988). Das Beispiel Westafrika wurde allerdings mit dem Argument, der Marktanteil sei für einen Preiseinfluß zu klein, infrage gestellt (WELTBANK, 1989).

Die Benachteiligung der Armutgruppen kann über mehrere Mechanismen erfolgen. Zum einen sind sie von Anhebungen der Nahrungsmittelpreise relativ stärker betroffen, weil sie wegen des typischerweise hohen Einkommensanteils der Nahrungsmittelausgaben kaum andere Konsumausgaben einschränken können, zumal auch diese in der Regel dringende Bedürfnisse befriedigen. Nur die kleine Gruppe der regelmäßig Marktüberschüsse produzierender Kleinbauern, die man in manchen Ländern auch zu den Armutgruppen zählen könnte, profitiert unmittelbar. Auch von Entlassungen sind Armutgruppen aufgrund ihrer meistens geringen Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus als erste betroffen. Schließlich sind Arme als Empfänger verschiedener sozialer Leistungen im Gesundheits-, Ernährungs- und Bildungsbereich von den Streichungen staatlicher Vergünstigungen besonders hart betroffen. Empirisch sind die hier angedeuteten Wirkungen sowohl für afrikanische (WEBER, 1988) als auch für lateinamerikanische Länder (de JANVRY, SADOULET, WILCOX, 1986) belegt worden. Sie haben vor allem die Ernährungssituation der Armutgruppen beeinträchtigt¹⁶ und immer mehr Menschen in den informellen Sektor gedrängt.

Sowohl Weltbank als auch IWF haben die Problematik der kurzfristigen sozialen Kosten der Strukturanpassung inzwischen voll anerkannt und verfolgen nun eine Strategie des 'adjustment with a human face', in der gezielte ('targetted') Hilfen für gefährdete Gruppen eingebaut sind, die Nahrungsmittelhilfe, arbeitsintensive 'food-for-work'-Projekte u.a. einschließen. Sowohl Ghana als auch Bolivien gelten hierfür als Modellfälle. Die Zeit ist verfrüht, um schon den Erfolg dieser 'Reform der Reformprogramme' empirisch feststellen zu können.

8 Schlußfolgerungen

Das Fazit aus den bisherigen Erfahrungen mit Strukturanpassungsprogrammen ist gewiß nicht ermutigend. Einerseits kann niemand die dringende Notwendigkeit der Strukturanpassung in sehr vielen afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern bestreiten. Die Schuldenlast und die wirtschaftliche Stagnation lassen gar keine andere Wahl. Andererseits sind die Fähigkeit oder die Bereitschaft, unvermeidliche 'Durststrecken' bis zur nachhaltigen Wiederankurbelung der Volkswirtschaften durchzustehen, begrenzt. Oft erlaubt die Lage der absolut Armen, die vielfach zudem große Teile der Bevölkerung ausmachen, keine weitere Verschlechterung ihrer Lage. In anderen Fällen fehlen politischer Wille oder politisches Durchhaltevermögen der Regierungen, um eine stärkere Beteiligung der wohlhabenden Gruppen an den Reformkosten durchzusetzen. Der von den großen Geberinstitutionen vorgeschlagene Weg eines 'adjustment with a human face' ist sicher die einzig mögliche Lösung. Er dient dem gezielten Schutz der armen und marginalen Gruppen vor den unmittelbaren Folgen makroökonomischer Reformen. Er wird auch Kaufkrafttransfers zur Steigerung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln und - unter Vermeidung von Konkurrenz mit der inländischen Produktion - vorübergehend auch Nahrungsmittelhilfe beinhalten müssen. Voraussetzung für die Nachhaltigkeit des Erfolges sind indes nicht makroökonomische Stabilisierungs- und soziale Hilfsmaßnahmen, sondern die Entschlossenheit, mit der ineffiziente öffentliche Bereiche beseitigt, Privilegien abgebaut und Strukturreformen im Agrarbereich in Angriff genommen werden, die unternehmerische Initiativen freisetzen und Anreize für Entwicklung und Anwendung angepaßter Neuerungen vermitteln. Möglicherweise wird dies dort am ehesten gelingen, wo nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die politischen Strukturen dezentralisiert, pluralistisch und für den Wettbewerb transparent gestaltet werden.

¹⁶ Siehe dazu z.B. GAIHA (1989).

Literatur

- BHAGWATI, J., Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence. OECD. "Research Observer", 3:1. Paris 1988.
- CHAMBERS, R., Seasonal Dimensions to Rural Poverty. Allanheld. New Jersey 1981.
- CHIBBER, A., The Aggregate Supply Response to Agriculture: A Survey. In: COMMANDER, S. (Ed.), Structural Adjustment and Agriculture: Theory and Practice in Africa and Latin America. Overseas Development Institute. London 1989.
- CLEAVER, K.M., The Impact of Price & Exchange Rate Policies on Agriculture in sub-Saharan Africa. World Bank Staff Working Paper, No. 728, (1985). Washington, D.C.
- CORNIA, G.A., JOLLY, R. und F. STEWART, Adjustment with a Human Face. Clarendon Press. Oxford 1987. For UNICEF.
- EPSTEIN, J. (1989), in: WEEKS, J.(Ed.), Debt Disaster. New York.
- FAO, The State of Food and Agriculture. Rome 1991.
- GAIHA, R., Structural adjustment and rural poverty in the developing world. FAO, Rome 1989.
- de HANVRY, A., SADOULET, E., und L. WILCOCK, Rural Labour in Latin America. ILO Working Paper 10/6, (1986), WP 79.
- KRUEGER, A.O., M. SCHIFF und A. VALDÉZ, Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effects of Sectoral and Economy-Wide Policies. "World Bank Economic Review", 2:3, (1989). Washington, D.C.
- RIDLEY, N. und C. ROBERTO, Policy Areas & Trends in Adjustment Lending Related to Agricultural Financial Year 1980-87. Mimeo (undated), World Bank.
- SARRIS, A.M., Guidelines for Monitoring the Impact of Structural Adjustment Programmes on the Agricultural Sector. ESD Paper No. 95. (1990), FAO. Rome.
- SPOONER, N.J. und L.D. SMITH, Structural Adjustment and Policy Sequencing in sub-Saharan Africa. ESD Paper in Print, (1989), FAO. Rome.
- VON BRAUN, J., JOHM, K., KINTEH, S. und D. PUETZ, Structural Adjustment, Agriculture and Nutrition: Policy Options in the Gambia. Working Paper on Commercialization of Agriculture and Nutrition, 4. IFPR, (1990), Washington, D.C.
- WEBER, M.T., Enforcing food security decisions in Africa: an empirical analysis. "American Journal of Agricultural Economics", 70:5, (1988).
- WILLIAMSON, J., CORBO, V., GOLDSTEIN, M. und M. KHAN (Eds.), Growth Oriented Adjustment Programmes. World Bank/IMF. Washington, D.C. 1987.
- WORLD BANK, World Development Report. Oxford 1988.
- WORLD BANK, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington, D.C. 1989.

YAGCI, F., KANIN, S. und V. ROSENBAUM, Structural Adjustment Lending: An Evaluation of Programme Design. World Bank Staff Working Paper No. 735, (1985), Washington, D.C.

ZULU, J.B. und NSAULI, S.M., Adjustment Programmes in Africa. The Recent Experience. Occasional Paper No. 3, (1985), IMF. Washington, D.C.

**STRUKTURANPASSUNG IN OSTEUROPA
UND DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN**

ANPASSUNGSDRUCK UND PRODUKTIVITÄTSSTEIGERUNG IN RINDVIEHHALTENDEN BETRIEBEN UNGARNS UND DER DDR

von

István HEINRICH, Hans KÖGL und Gyula SZELÉS, Braunschweig/Kaposvár

1 Einleitung

Der Transformationsprozeß planwirtschaftlicher Strukturen in marktwirtschaftliche setzt die erstmals sozialistischen Betriebe unter einen Druck, der ihnen bisher vorzuenthalten war. Er äußert sich konkret etwa im folgenden:

- Auseinandersetzungen zwischen Betriebsleitung, Mitarbeitern und dritten Personen um das Eigentum an den Produktionsmitteln verbunden mit der Frage nach der zukünftigen Organisationsform,
- drastischen Preisveränderungen auf den Bezugs- und Absatzmärkten,
- Wegfall bisher gewährter staatlicher Subventionen und traditioneller Absatzmärkte.

Für die betriebswirtschaftliche Forschung ist in dieser Situation, wo strukturelle und agrarpolitische Leitbilder selbst noch unklar sind, die möglichst genaue Kenntnis der Kosten und Leistungen einzelner Betriebszweige eine wichtige Voraussetzung, um Standortvorteile und damit längerfristig realisierbare Wettbewerbschancen zu erkennen. Am Beispiel des Betriebszweiges Rindfleisch soll deutlich gemacht werden, welche Probleme dabei auftreten und welche Schlußfolgerungen sich anhand von Partialanalysen ziehen lassen. Auf die Entwicklung im Rindfleischsektor der ehemaligen DDR soll allerdings nicht eingegangen werden, weil die bisherigen Ereignisse kaum betriebswirtschaftlich verwertbare Rückschlüsse zulassen. Statt dessen wird die Wettbewerbsfähigkeit Ungarns in der Rindfleischerzeugung gegenüber ausgewählten EG-Ländern in den Mittelpunkt gestellt. Auf dieser Grundlage werden sodann Rückschlüsse auf die zweckmäßigste Form der Rindfleischerzeugung in Ungarn selbst gezogen sowie Vorschläge für Anpassungshilfen unterbreitet.

2 Rindviehbestand und Produktionspotential für Rindfleisch in Ungarn

2.1 Bestandsentwicklung und Bestandsdichte

Nach der jüngsten Viehzählung vom 30. Juni 1991 betrug der Rindviehbestand in Ungarn 1,576 Mio. Tiere. Zum gleichen Zeitpunkt zählte man im Vorjahr - trotz der seitdem eingetretenen Marktveränderung - nur um 3,4 % mehr Rinder. Der Rück-

gang machte allerdings - gemessen am 5-Jahresdurchschnitt 1986 bis 1990 - fast 10 % aus. Besonders groß ist der Abbau des Kuhbestandes. Im Vergleich zum Vorjahr werden gegenwärtig mit 603.000 Kühen um 5,6 % weniger Tiere gehalten. Der Rindviehbesatz ist in Ungarn - im Gegensatz zu der Schweinedichte - traditionell gering. Bei einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von rund 6,5 Mio. ha entfallen je Hektar 0,24 Rinder. Die entsprechende Zahl beträgt in den alten Bundesländern 1,24 und in der EG 0,60.

Von den Kühen sind rund 55.000 Mutterkühe. Während derzeit bereits ca. 25 % der Milchkühe in Betrieben von sogenannten Kleinproduzenten gehalten werden, standen Mutterkühe vor kurzem nahezu ausschließlich in Großbetrieben mit Beständen von durchschnittlich 500 Kühen. Von den 1,2 Mio. ha Grünland werden etwa 500.000 ha als für Mutterkühe und Fleischrinder besonders geeignet angesehen. Dies sind meistens Weideflächen, die infolge der Flurordnung, Geländegestaltung und Bodenverhältnisse (Moorböden) vorwiegend durch extensive Verfahren genutzt werden sollten. Legt man die nutzbaren Grünlandflächen zugrunde, so könnte Ungarn ohne Intensitätssteigerung seine Fleischrinderbestände erheblich aufstocken. Gleichzeitig weist Ungarn in der Maisproduktion Standortvorteile auf, so daß daneben auch eine gute Futtergrundlage für intensive Mastverfahren gegeben ist.

2.2 Aufkommen und Verwendung von Rindfleisch

In der Tabelle 1 sind die wichtigsten Daten der ungarischen Fleischwirtschaft enthalten. Auffallend ist der relativ hohe Selbstversorgungsgrad von 194 %. Beim Pro-Kopf-Verbrauch dominiert Schweine- und Geflügelfleisch, während der Rind- und Kalbfleischverbrauch über Jahrzehnte hinweg mit 8-9 kg verhältnismässig niedrig blieb. Obwohl die Ausfuhrmengen von Schweine- und Geflügelfleisch größer sind, gehören Schlachtrinder und Rindfleisch traditionell zu den wichtigsten Ausfuhrartikeln und den wichtigsten Devisenbringern der ungarischen Landwirtschaft.

Tabelle 1:

Versorgungsbilanz für Fleisch
(1 000 t Fleisch mit Knochen)

	Ungarn (1988)					BR Deutschland (1987)
	Rind und Kalb	Schweine	Geflügel	Sonst.	Gesamt	Rind und Kalb
Eigenerzeugung	155	634	466	77	1332	1681
Einfuhr	17	-	-	1	18	312
Inlandsverbrauch	80	440	227	62	800	1448
Ausfuhr	91	176	237	28	532	466
Bestandsveränderung	+ 1	+ 18	+ 2	- 12	9	+ 79
Selbstversorgungsgrad †	194	144	205	124	166	118
Fleischverbrauch kg/Kopf	8	44	23	6	80	24

Quellen: Statistisches Jahrbuch für Landwirtschaft, Budapest 1989.
EUROSTAT, Tierische Erzeugung, 1989.

Exportvolumen und -zusammensetzung, d.h. lebende Rindern und Rindfleisch, haben sich seit 1970 dramatisch verändert. Diese Entwicklung kann als beispielhaft für die Wirkung von Handelshemmnissen bezeichnet werden. Von den rund 650.000 Schlachtrindern pro Jahr wurde Anfang der 70er Jahre noch ein Drittel als Lebendvieh nach Westeuropa exportiert. Nach der Einführung von Importrestriktionen durch die EG mußte die Ausfuhr vollständig umorientiert werden. Dennoch blieb die Ausführmenge etwa bis 1985 mit durchschnittlich 150.000 t relativ konstant. Etwa von 1974 an versuchten die ungarischen Exporteure, im Nahen Osten Fuß zu fassen, und taten dies besonders in Saudi-Arabien und im Libanon auch mit Erfolg. Ein weiterer wichtiger Schritt war, daß die Sowjetunion, die inzwischen zu dem wichtigsten Abnehmer aufgestiegen war, den Handel auf Dollarbasis abwickelte. Um so größer ist der Ausfall nach abrupter Beendigung des Außenhandels in den letzten Jahren. Auch der neue Absatzmarkt Jugoslawien scheint für Ungarn angesichts der krisenhaften Situation in diesem Land wenig Hoffnung zu bieten, so daß derzeit das Exportvolumen bei 85.000 t pro Jahr liegt.

2.3 Derzeitige Wirtschaftlichkeit der Rindfleischerzeugung

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Rinderproduktion standen Daten aus Erhebungen der Zentrale für Statistik und Wirtschaftsanalysen im Ministerium für Bodenkultur in Budapest zur Verfügung. Diese Datenerhebung erstreckt sich auf eine größere Anzahl von Landwirtschaftsbetrieben und repräsentiert etwa ein Fünftel der Betriebe mit Schlachtrinderproduktion (KERTÉSZ, 1991). Da produktionstechnische und naturale Daten in diesen Angaben nicht enthalten sind, wurden eigene Erhebungen in ausgewählten Großbetrieben mit Fleischrinderhaltung durchgeführt.

In der Abbildung 1 sind Kostenstruktur und Unternehmergewinn in ihrer Entwicklung von 1985 bis 1990 - nach Abzug der Löhne und Lohnnebenkosten - dargestellt, und zwar getrennt nach Schlachtrindern aus Milch- und aus Fleischrinderbeständen.

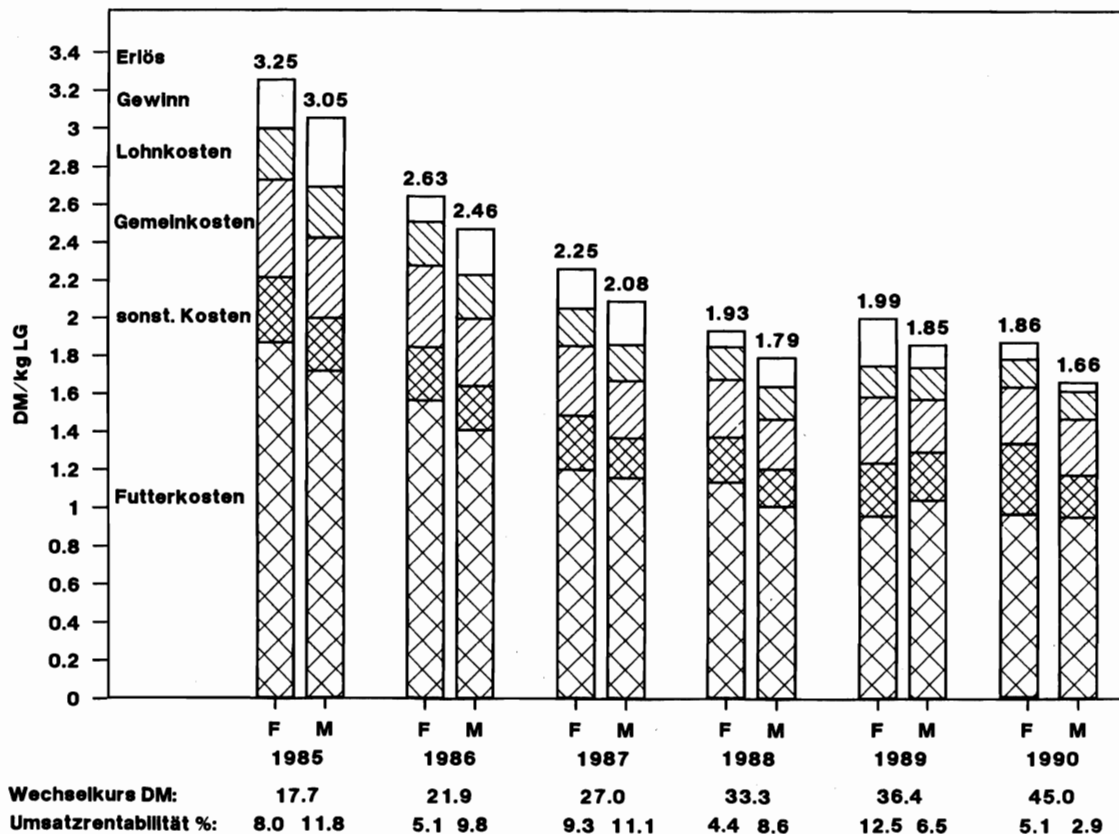
Die rückläufigen Erlöse je kg Lebendgewicht über die Jahre sind in erster Linie mit der Abwertung der ungarischen Währung gegenüber der Deutschen Mark zu erklären. In ungarischen Forint ausgedrückt stiegen dagegen die Preise von 1985 bis 1990 nominal um 38 %. Fleischrinder bringen zwar höhere Preise, bleiben jedoch in der Umsatzrentabilität meistens hinter den Schlachtrindern aus Beständen von Milch und Zweinutzungsrindern zurück. Die Ergebnisse zeigen aber, daß Schlachtrinder durchweg rentabel erzeugt werden konnten, obgleich die erzielten Gewinne in den letzten Jahren eine rückläufige Tendenz aufweisen.

Unbefriedigend erscheinen im Vergleich mit den EG-Ländern die naturalen Leistungen in den untersuchten Betrieben. Die Absetzergewichte in der Mutterkuhhaltung bleiben unter 200 kg, die erzielten Tageszunahmen in der Mast unter 1.000 g und auch die Flächenproduktivität ist auffallend niedrig, eine Folge von niedrigen Hektarerträgen in der Futterproduktion. Dennoch gehören die untersuchten Betriebe gemessen an der Umsatzrentabilität zu dem oberen Erfolgsdrittel.

3 Wettbewerbsvergleich der Erzeugung von Qualitätsrindfleisch zwischen Ungarn und ausgewählten Ländern der EG

Wettbewerbschancen auf dem Rindfleischmarkt der EG können nicht losgelöst von den dort mittelfristig zu erwartenden Rahmenbedingungen angestellt werden. Experten gehen hier von einem anhaltenden Angebotsüberhang aus (PROBST, 1990). Weiterhin kann angenommen werden, daß sich die im Rahmen der GATT-Verhandlungen angestrebte Liberalisierung der Agrarmärkte vor allem für die Rindfleisch-

Abbildung 1: Gewinnentwicklung in ungarischen Rindermastbetrieben in DM Je kg LG
Fleischrinder (F) contra Milch- und Zweinutzungsrindern (M)



erzeuger in der EG und in Japan negativ auswirken wird (HAHN et al., 1990). In dieser Situation setzen viele Erzeuger in der EG ihre Hoffnung auf eine zunehmende Nachfrage nach qualitativ hochwertigem Rindfleisch, in der Erwartung, hier bessere Preise zu erzielen (BALLING, 1990). Zwar werden bei dem Wettbewerb um dieses Marktsegment die Produktionskosten nur ein Argument unter anderen sein (AUGUSTINI, 1987; TEMISAN, 1990), jedoch dürften wegen des nicht geringen Marketingaufwandes Länder mit niedrigen Produktionskosten generell einen Wettbewerbsvorteil haben. Deshalb wird die Untersuchung auf dieses Marktsegment beschränkt. Dazu sollen drei Produktionsverfahren analysiert werden, mit denen die vom Markt gewünschten Qualitäten im Prinzip bereitgestellt werden können. Dies sind die Mutterkuhhaltung, und zwar entweder zur Erzeugung von hochwertigen Jungtieren für die Weitermast oder für die Erzeugung von Jungrindfleisch, die Jungbullenmast und die Färsenmast. Ochsenmast wird nicht untersucht, da dieses Verfahren in Ungarn bisher kaum praktiziert wird und andere Länder, wie z.B. Irland eher Standortvorteile haben dürften (siehe dazu HEINRICH und KÖGL, 1991).

Um Ungarn mit den anderen EG-Ländern - Deutschland, Frankreich und Irland - vergleichen zu können, mußten einige Annahmen getroffen werden. Sie betreffen vor allem die Vereinheitlichung der länderspezifischen Futterbedarfs- und Futterbewertungssysteme. Eine weitere Schwierigkeit bestand darin, daß über Erfolg oder Mißerfolg nur bei Kenntnis aller Produktionskosten entschieden werden kann. Deshalb wird hier der Wettbewerbsvergleich einmal anhand der Deckungsbeiträge, und zum anderen als Vollkostenrechnung angestellt. Dazu wurden die Buchführungsunterlagen rindviehhaltender Betriebe aus den betrachteten Ländern herangezogen. Dies bedeutet, daß in den EG-Ländern die Kosten der betriebseigenen Faktoren wegen der dort herrschenden Familienarbeitsverfassung in der Regel noch nicht abgezogen sind.

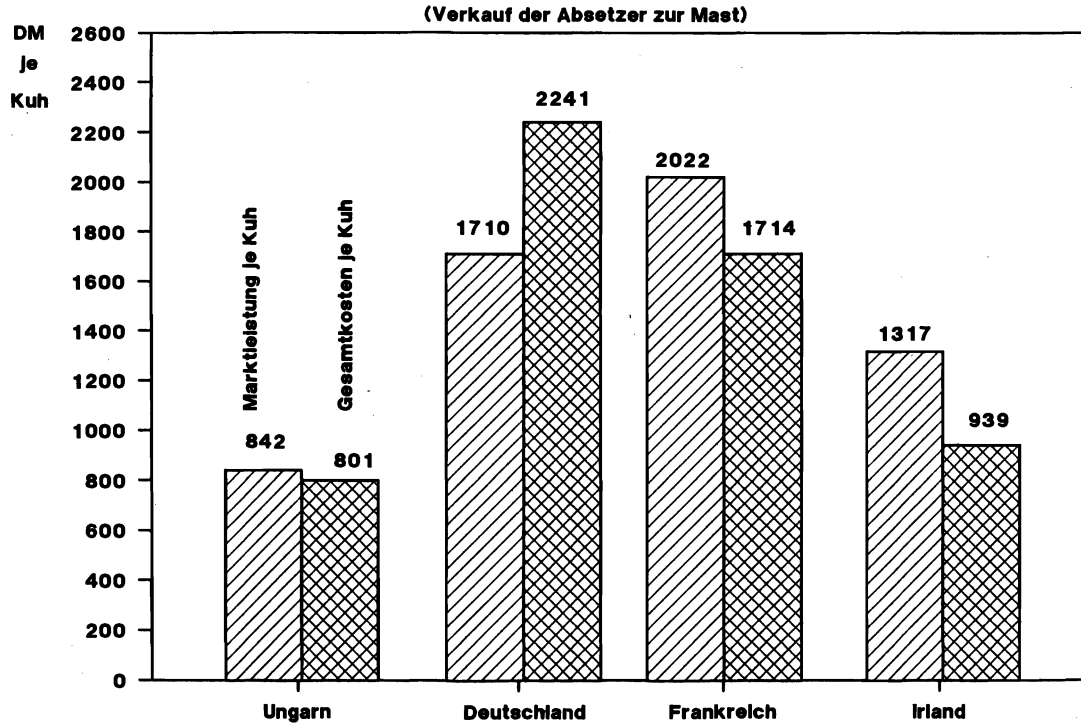
Wegen der Mittelfristigkeit der angestellten Betrachtung orientiert sich die Preissetzung für die drei EG-Länder an den Vorschlägen der EG-Kommission zur Reform der Agrarpreispolitik (EG-KOMMISSION, 1991). Konsequenterweise spiegeln auch die Futterkosten ein allgemein abgesehenes innergemeinschaftliches Agrarpreisniveau wider.

3.1 Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Mutterkuhhaltung

Der besseren Vergleichbarkeit wegen ist unterstellt, daß alle anfallenden Jungtiere zur Weitermast verkauft werden, was in der Praxis eher die Ausnahme als die Regel ist. Die Erlöspreise stellen in diesem Fall ausnahmsweise das Mittel der drei letzten Jahre dar. Das hängt mit der Schwierigkeit zusammen, von den Preisvorschlägen der Kommission (Interventionspreis für Rindfleisch minus 15 %) auf das zukünftige Preisniveau von Tieren für die Mast zu schließen. Wie auf der Abbildung 2 zu erkennen ist, bestehen nicht nur zwischen Ungarn und den EG-Ländern, sondern auch zwischen den EG-Ländern selbst Kosten- und Erlösunterschiede.

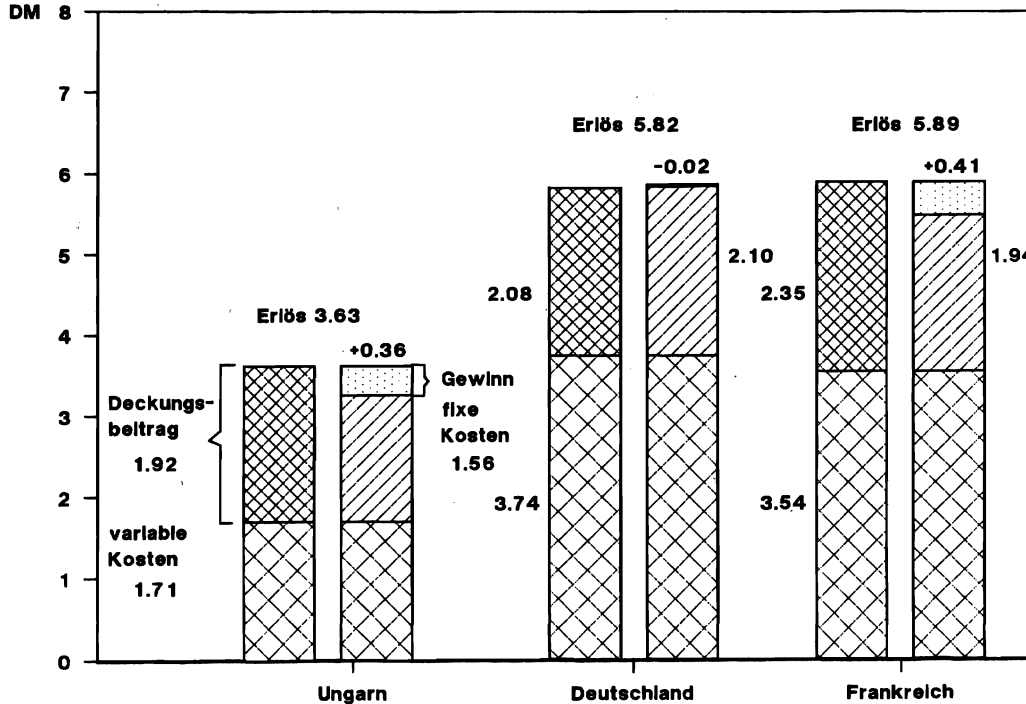
Bezüglich der Marktleistung je Mutterkuh liegt Frankreich an der Spitze, gefolgt von der Bundesrepublik Deutschland, Irland und Ungarn. Setzt man die Marktleistung in der Bundesrepublik Deutschland gleich 100 %, so beträgt der Wert für Frankreich preis- und mengenbedingt 118 % und in Irland und Ungarn 77 bzw. 49 %. In Ungarn wirkt sich vor allem ein relativ hoher allgemeiner Aufwand negativ auf die Wirtschaftlichkeit aus. Dies kann als ein Indiz dafür verstanden werden, daß die derzeitigen Organisationsformen der Betriebe nicht optimal sind. Die ungarischen Angaben sind aber insofern nicht direkt mit denen der übrigen EG-Länder vergleichbar, da dort in den Großbetrieben Lohnarbeitsverfassung vorherrscht und damit in den Festkosten bereits die Entlohnung der Arbeit enthalten ist. Wegen einer hohen speziellen Intensität schneidet die Bundesrepublik bei der Flächenverwertung durch Mutterkühe zwar noch relativ gut ab, jedoch sind die Fest- und Gemeinkosten in den analysierten

Abbildung 2:

Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Mutterkuhhaltung

Quelle: Heinrich und Kögl (1991)

Abbildung 3: Projektion der Wirtschaftlichkeit der Jungbullenmast (DM je kg Schlachtgewicht, ohne Bullenprämie)



Quelle: Heinrich und Kögl (1991)

Betrieben (LAND-DATA, Visselhövede, eigene Auswertung von über 8.000 nord-deutschen und über 4.000 süddeutschen Betrieben mit Rindfleischherzeugung) so hoch, daß im Durchschnitt der Betriebe mit Mutterkuhhaltung kein Gewinn erzielt würde. Unter den EG-Ländern besitzt Irland die höchste Wettbewerbsfähigkeit und zwar hauptsächlich aufgrund niedriger Festkosten. Dabei dürfen allerdings nicht die Einkommensprobleme der mehrheitlich im Nebenerwerb betriebenen irischen Rindermastbetriebe übersehen werden (TEAGASC, 1988). Unterstellt man, daß die Nutzungskosten für Arbeit den länderspezifischen Löhnen für landwirtschaftliche Facharbeiter entsprechen, dann würde lediglich in Irland und Ungarn eine vollständige Entlohnung der eingesetzten Arbeit erreicht werden. Tatsächlich hat auch in den letzten Jahren in Irland die Mutterkuhhaltung besonders stark zugenommen.

3.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Jungbullenmast

In der Diskussion um Qualitätsrindfleisch erscheint in der Bundesrepublik Deutschland die Mast von Jungbullen bisweilen in einem negativen Licht, so als ob Qualitätsrindfleisch in erster Linie durch die Mast von Färsen und Ochsen zu erzielen sei. Daß diese Beurteilung aus der Sicht der Schlachtkörper- und Fleischqualität nicht zutrifft, wurde wiederholt von seiten der Fleischforschung angemerkt (AUGUSTINI, GUHE und KALM, 1991). Vielmehr sind mit der Mast von Jungbullen Möglichkeiten zur Produktion von Qualitätsfleisch gegeben, sofern bei der Mast und den sich postmortal anschließenden Verarbeitungsschritten auch die Qualitätsanforderungen des Marktes berücksichtigt werden.

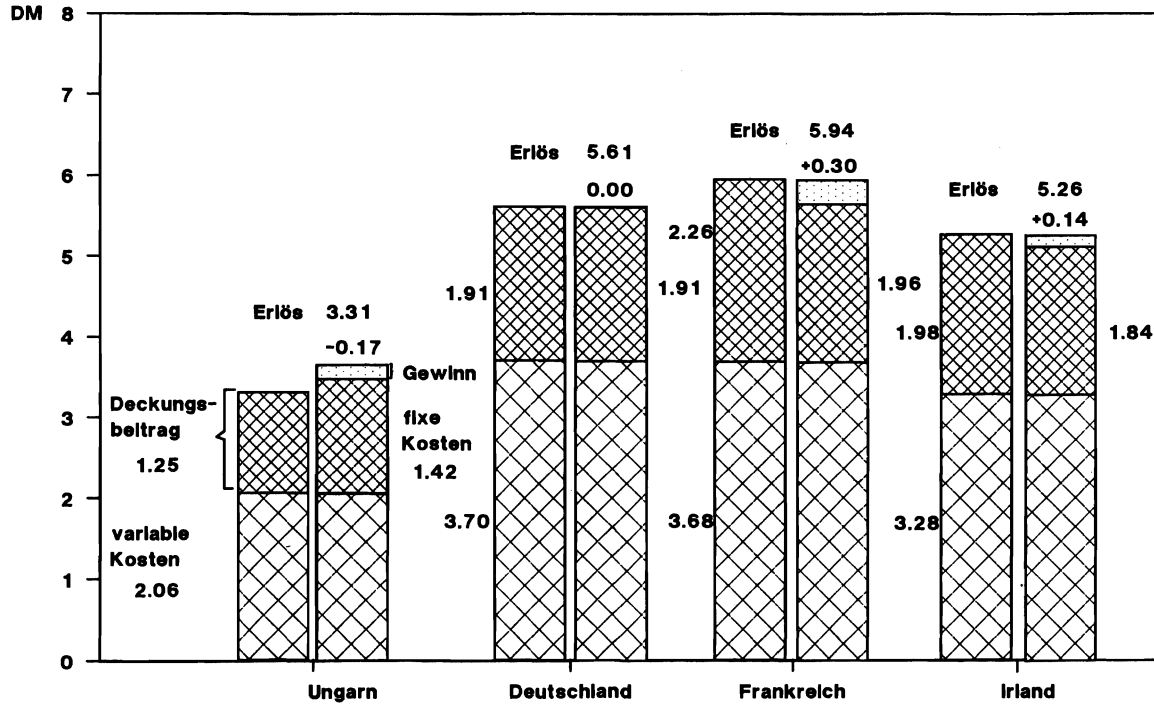
Da die Jungbullenmast in Irland bedeutungslos ist, beschränkt sich der Vergleich in diesem Fall auf Ungarn, Deutschland und Frankreich (siehe Abbildung 3). Trotz der Preisvorschläge der EG-Kommission bleiben die Deckungsbeiträge im positiven Bereich, da die Futterkosten ebenfalls sinken. Deshalb entscheidet die Höhe der Fixkosten über Gewinn oder Verlust. Teilt man die Fixkosten entsprechend dem Anteil der Rindermast am gesamten Betriebsertrag zu, würde in Ungarn die Gewinnrate noch 9,9 % betragen. In der Bundesrepublik Deutschland würde ohne Bullenprämie kein Gewinn und in Frankreich noch eine Gewinnrate von ca. 7 % erzielt werden. Diese Einschätzung der Wirtschaftlichkeit ändert sich in positiver Richtung, wenn man die Festkosten über den Flächenanspruch der Verfahren zuteilt. Die Jungbullenmast wäre unter diesen betrachteten Umständen in allen Ländern bei guter Produktionstechnik auch an Ackerbaustandorten in der Lage, die Flächen vorteilhaft zu bewerten und zur Entlohnung der fixen Faktoren beizutragen.

3.3 Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Färsenmast

Färsen und Ochsen haben aufgrund der genetischen Voraussetzungen eine geringere Wachstumskapazität und ein geringeres Proteinsatzvermögen als Jungbullen. Da sie bei hoher Fütterungsintensität zu stark verfetten würden, setzen die vom Markt geforderten Fleischqualitäten eine geringere Mastintensität voraus. Diese Anforderungen können durch eine gute Grünlandwirtschaft mit relativ geringem Kraftfuttereinsatz erfüllt werden. Bei gleicher Kalkulationsweise wie bei den Bullenmastverfahren würden nur in Frankreich und Irland mit der Färsenmast Gewinne erzielt (siehe Abbildung 4). Dabei wurde unterstellt, daß bei Mastfärsen keinerlei Kompensationszahlungen vorgesehen sind und die Färsenpreise ebenfalls um 15 % sinken. In Frankreich ist der noch verbleibende Gewinn ausschließlich dem dort höheren Preisniveau zu verdanken. In Ungarn schneidet die Färsenmast deswegen so schlecht ab, weil dort mit dem Mais ein relativ teures Futter eingesetzt wird. Standortvorteile weist dagegen eindeutig Irland auf, wo Fixkosten und Futterkosten am niedrigsten sind.

Abbildung 4:

**Projektion der Wirtschaftlichkeit der Färsenmast
(DM je kg Schlachtgewicht)**



Quelle: Heinrich und Kögl (1991)

4 Konsequenzen und Empfehlungen für die zukünftige Ausrichtung der ungarischen Rindfleischproduktion

Die vorangegangenen Ausführungen haben einige Unterschiede zwischen den betrachteten Ländern und Produktionsverfahren zutage gebracht, die nun im Hinblick auf die Frage der strukturellen Anpassung ehemals sozialistischer Betriebe zu diskutieren sind.

1. Grundsätzlich kann festgehalten werden, daß Ungarn bei der Intensivmast von Jungbullen gegenüber den betrachteten EG-Ländern Wettbewerbsvorteile besitzt. Der Mutterkuhhaltung käme dabei die Aufgabe zu, unter extensiven Haltungsbedingungen qualitativ hochwertige Jungtiere zu erzeugen. Sofern noch produktionstechnische Verbesserungen erreicht werden könnten, wäre Ungarn sogar zu Weltmarktpreisen konkurrenzfähig. Allerdings bestehen derzeit noch eine Reihe von Restriktionen auf die im folgenden eingegangen wird.
2. Die bisher in den sozialistischen Großbetrieben anfallenden relativ hohen Gemeinkosten sowie die Art der Aufteilung auf einzelne Betriebszweige haben dazu geführt, daß bisher selbst in gut geführten ungarischen Betrieben der Rindfleischexport auf staatliche Subventionen angewiesen war (siehe dazu auch den Beitrag von ZILAHÍ-SZABO und KOVÁCS in diesem Band). Damit stellt sich die Frage nach effizienteren Organisationsformen. Während die produktionstechnischen Schwachstellen relativ leicht erkannt und durch geeignete Informationssysteme auch abgestellt werden können, muß die Frage der optimalen betrieblichen Organisations- und Kooperationsformen vorerst noch unbeantwortet bleiben.
3. Die Wettbewerbsstellung des Betriebszweiges Qualitätsrindfleisch wurde bisher auch dadurch behindert, daß in Ungarn ein Mangel an geeigneten Schlachtstätten und Verarbeitungsbetrieben bestand. Deshalb war nur der Export von lebenden schlachtreifen Rindern oder von Magervieh möglich. Dadurch wird erstens eine objektive Beurteilung der erzeugten Schlachtkörper- und Fleischqualität und zweitens der Zugang zu bestimmten Märkten erschwert.
4. Damit die ungarische Fleischrinderproduktion nicht in der gegenwärtig andauernden Phase des Umbruchs aufgrund mangelnder Nachfrage zusammenbricht, wäre es erforderlich, kurzfristig Absatzmöglichkeiten auf dem europäischen Markt zu erschließen. Dies wäre z.Z. aber nur in Form von Lebendviehexporten möglich, wobei gerade für Magervieh in Italien und Griechenland Absatzmöglichkeiten vorhanden sind. Gleichzeitig böte sich an, vor allem in Hinblick auf die zunehmende Anzahl von Touristen in Ungarn selbst mit dem Aufbau eines Markenartikels "Ungarisches Rindfleisch" zu beginnen, um rechtzeitig auch für den Eintritt in den EG-Markt gerüstet zu sein.

Literaturverzeichnis

- AUGUSTINI, Chr., GUHE, M. und E. KALM, Weidemast und Fleischqualität bei Jungbullen. Bundesforschungsanstalt für Fleischforschung, Forschungsbericht CF 002, Kulmbach 1990.
- AUGUSTINI, Chr., Einfluß produktionstechnischer Faktoren auf die Schlachtkörper- und Fleischqualität beim Rind. In: "Rindfleisch - Schlachtkörperwert und Fleischqualität". Kulmbacher Reihe, Bd. 7, (1987), S. 152-179.
- BALLING, R., Marketing-Konzept für einen Markenartikel Rindfleisch. "Agrarwirtschaft", Sh. 125. Frankfurt/Main 1990.
- CEMAGREF, Production de Jeunes Bovins Maigres ou Engraisées en Limousin. Etude Nr. 144, Riom 1990.
- HAHN, W.F. et al., The World Beef Market-Government Intervention and Multilateral Policy Reform. Washington, D.C. 1990.
- HEINRICH, I. und H. KÖGL, Betriebswirtschaftliche Aspekte der Qualitätsrindfleischherzeugung - Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern. Arbeit aus dem Institut für Betriebswirtschaft der FAL Braunschweig-Völkenrode 1991, unveröffentlicht.
- KERTÉSZ, R. et al., A mezőgazdasági nagyüzemek főbb ágazatainak költségek-jövedelemhelyzete (Aufwands-Ertragsverhältnis in den wichtigsten Betriebszweigen landwirtschaftlicher Großbetriebe), STAGEK. Budapest 1991.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT, The Development and Future of the Common Agricultural Policy. COM (91), 258 Final. Brüssel 1991.
- PROBST, F.W., Die Märkte für Schlachtvieh und Fleisch. "Agrarwirtschaft", 39. Jg., H. 12, (1990), S. 439-457.
- TEAGASC-Agricultural and Food Development Authority, National Farm Survey 1988. Dublin 1990.
- TEMISAN, V., Qualitätssicherung in der Erzeugung und Vermarktung von Qualitätsrindfleisch. "Fleischwirtschaft", 70. Jg., H. 9, (1990), S. 968-980, H. 10, (1990), S. 1150-1160.
- ZILAHÍ-SZABÓ, M.G. und G. KOVÁCS, Veränderungen in der ungarischen Landwirtschaft. Referat gehalten auf der 32. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Göttingen, Oktober 1991.

VERÄNDERUNGEN IN DER UNGARISCHEN LANDWIRTSCHAFT

von

Miklós Géza ZILAHÍ-SZABO, Gießen und Gábor KOVACS, Gödöllő

1 Einleitung

Die ungarische Landwirtschaft wurde in jüngster Vergangenheit von zwei bedeutenden Ereignissen beeinflusst. Auf der einen Seite wirken starke internationale Einflüsse, so bspw. Nachwirkungen der RGW, auf der anderen Seite sind es die tiefgreifenden umbruchartigen Veränderungen der gesamten ungarischen Wirtschaft. Angesichts der ersten kurzfristig registrierbaren Effekte dieser Veränderungen sind mehr beunruhigende als erfreuliche Aspekte zu verzeichnen. Die Anpassung der Landwirtschaft und die Aktionen der Agrarpolitik befinden sich erst im Anfangsstadium. Sie haben bis jetzt z.T. nur Fragen aufgeworfen, zu denen die Antworten fehlen, wo über die Lösung noch gerätselt werden darf. Auf lange Sicht ist es aber gerade die gegenwärtige, krisenreiche Situation, die zu einer Erneuerung zwingt und zugleich anspornt, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu fördern.

2 Zur Ausgangssituation

Die Nahrungsmittelwirtschaft (Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie) spielt in Ungarn eine weit größere Rolle in bezug auf die Gesamtproduktion, Beschäftigung und Export als in anderen Ländern mit vergleichbarem wirtschaftlichem Niveau. Der Anteil dieses Sektors beträgt

- an der Bruttowertschöpfung beinahe 20 %,
- an der Beschäftigung ca. 22 % und
- am Export 25 %.

30 % der Agrarproduktion wird exportiert. Es konnte in den letzten Jahren ein jährlicher Überschuß von 1,0 - 1,3 Milliarden \$ realisiert werden; ein nicht unbedeutender Beitrag der Landwirtschaft zum Gleichgewicht der Außenhandels- und Zahlungsbilanz des Landes.

Die ungarische Landwirtschaft verfügt über einige komparative Vorteile, die ihre zukünftige Lage und ihre Entwicklungsmöglichkeiten beeinflussen. Durch die günstige geographische Lage kann eine breite Palette von Pflanzen angebaut werden. Die Produktionskosten sind - nicht zuletzt durch die vergleichsweise niedrigen Lohnkosten - kleiner als in den meisten westeuropäischen Ländern. Vorteilhaft wirken sich ferner die großen Flächeneinheiten aus, insbesondere in der Getreide- und Ölpflanzenproduktion. Wichtig ist auch die Produktion in den Hauswirtschaften und kleinen Privatbetrieben. Hier werden besonders arbeits- und pflegeintensive Produktionszweige der Kleintierhaltung, des Obst- und Gemüsebaues praktiziert.

Auch im Export von Nahrungsmitteln bestehen historisch gewachsene Kontakte mit wichtigen europäischen Handelspartnern. Letztlich sind auch die traditionelle Bindung der Ungarn an die Landwirtschaft, die Fachkenntnisse und der Unternehmensegeist - der hier auch früher etwas mehr Freiraum hatte, als in anderen ehemaligen sozialistischen Ländern - als wichtiges Potential zu betrachten.

Zum besseren Verständnis seien hier noch einige Fakten genannt. Ungarn hat 6,4 Mill. ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Davon werden

- 13 % in den Staatsgütern,
- 72 % in den Produktionsgenossenschaften und
- 11 % von den Kleinproduzenten

bewirtschaftet. Eine dominierende Rolle spielen also die Großbetriebe. Trotzdem existiert, wie schon erwähnt, eine ausgedehnte kleinbäuerliche Produktion, meistens in Kooperation mit den Großbetrieben, wobei letztere Futter, Finanzierung, Beratung usw. gewähren.

Diese Großbetriebe sind - obwohl sie in der Vergangenheit, auch im internationalen Vergleich gute Produktionsergebnisse erzielt haben - heute in eine sehr kritische Lage geraten. Über die allgemeinen Probleme der sog. sozialistischen Großbetriebe - wie das Fehlen von Eigentümerinteresse, hohe Kontroll- und Verwaltungskosten, Beschäftigungspflicht der LPG-Mitglieder - hinausgehend, sind bei der Anhäufung von Schwierigkeiten auch noch andere Ursachen verantwortlich. Davon sind stichwortartig zu nennen die Zerrüttung der früheren RGW-Märkte, die Kontingentierung bestimmter Produkte, die Preisstützung der Agrarproduktion innerhalb der EG etc. Hinzu kommt seit 1988 eine stets sinkende heimische Nachfrage nach Lebens- und Genussmitteln, bedingt durch die sukzessive Verarmung großer Bevölkerungsschichten. Die Folgen sind Produktüberschüsse, Konkurse und Existenzgefährdungen.

Um aus dieser Situation herauszukommen, ist eine wirtschaftliche Umorientierung, eine grundlegende Erneuerung der Strukturen in der Nahrungsmittelproduktion notwendig. Es muß aber berücksichtigt werden, daß der Spielraum der Agrarpolitik sehr eng bemessen ist. Die gesamte Wirtschaftslage des Landes ist kritisch, die Rückzahlungsverbindlichkeiten gegenüber dem Ausland sind sehr hoch. Notwendig wäre auch eine Umstrukturierung der Betriebe, die Förderung der Wiedereinrichter. Und gerade hier fehlt es an Geld, an Kapital. Weiterhin muß beachtet werden, daß wenn ein Großteil der Landbevölkerung ihre bisherige sichere Einkommensquelle verliert, schwere politische Spannungen die Folgen sein könnten, die wiederum Rückwirkungen auf die Reformbestrebungen der gesamten Volkswirtschaft haben werden. Letztlich muß zur Kenntnis genommen werden, daß ein beabsichtigter Anschluß an die Europäische Gemeinschaft eine solche ungarische Agrarpolitik erfordert, die auch von der EG akzeptiert wird.

3 Das neue agrarpolitische Konzept

Unter den vorher kurz aufgeführten Bedingungen, die z.T. gegensätzliche Reaktionen erfordern, hat die ungarische Regierung kürzlich ein Agrarprogramm in Aussicht gestellt, das eine effektive, anpassungsfähige und marktorientierte Landwirtschaft zum Ziele hat. Es beinhaltet neben der sicheren Versorgung des heimischen Marktes die Exportorientierung in dem Maße, wie es die Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Weiterhin versucht die Regierung, nur noch bei der Ausarbeitung rechtlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen mitzuwirken bzw. sich auf Aufgaben zu beschränken, die sich objektiv aus den natürlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten der Nahrungsmittelproduktion ergeben. Umfang und Struktur der Agrarproduktion hingegen sollten vor allem durch gegenseitig abgestimmte Entscheidungen

der Produzenten, der Verarbeitungs- und Vertriebsorganisationen sowie der Verbraucher bestimmt werden. Fachleute gehen davon aus, daß die gesetzten Ziele nur dann zu erreichen sein werden, wenn der heutige Umfang von Produktion und Export reduziert wird, die Betriebsstrukturen verändert werden und die hohe Beschäftigungszahl in der Landwirtschaft zurückgeht.

4 Die Neuordnung der Eigentumverhältnisse und der Betriebsstrukturen

In Ungarn ist heute die Auffassung allgemein verbreitet, daß das bisher überwiegende Kollektiveigentum durch die Dominanz des Privateigentums abgelöst werden soll. Die Privatisierung der Landwirtschaft sollte von der Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert werden. Wichtig ist es weiterhin, daß kein größerer Rückgang der Produktion und keine uneffektive Parzellenwirtschaft die Folgen sein werden.

Angesichts der Tatsache, daß Besitzänderungen die Machtverhältnisse verschieben, ist es ziemlich offensichtlich, daß eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse auch schwere politische Auseinandersetzungen auslöst. Bereits jetzt geht kostbare Zeit durch inkonsequente Gesetzgebungen verloren. Hinzukommt die abwartende Haltung der Agrarpolitiker in vielen Grundsatzfragen.

Die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse incl. des Bodeneigentums soll nach Vorstellungen der Regierung von drei Gesetzen geregelt werden. Es sind die folgenden:

- das Entschädigungsgesetz,
- das Genossenschaftsgesetz und
- das Gesetz über die Privatisierung des staatlichen Eigentums.

Von diesen Gesetzen ist bis August 1991 nur das erstgenannte Gesetz über die teilweise Entschädigung für Vermögensenteignungen vom Parlament verabschiedet worden. Die Durchführungsverordnungen werden jedoch erst 1992 wirksam.

Inhalt des Gesetzes ist es, den zu Entschädigenden, also den früheren Eigentümern oder deren Nachkommen, Wertpapiere auszustellen, mit denen sie Boden oder andere Güter, so auch Industrie- und Dienstleistungsbetriebe erwerben bzw. die Wertpapiere auf dem freien Markt zum Verkauf anbieten können. Die entschädigungsberechtigten Landarbeiter und die Landbevölkerung erhalten ebenfalls die Möglichkeit, Boden zu erwerben bzw. zu ersteigern, der von den Produktionsgenossenschaften für private Wiedereinrichter angeboten werden soll. Es ist allerdings kaum abschätzbar, in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß obwohl der Staat für neue Existenzgründungen Finanzhilfen gewähren will, die Einrichtung eines existenzfähigen Betriebes mit so hohem Aufwand verbunden ist, daß diese Kosten heute nur wenige auf sich nehmen können und wollen. In größerem Umfang wird eher damit gerechnet, daß kleinere Einheiten als Nebenerwerbs- und Zuerwerbsetriebe gegründet werden, die enge Beziehungen zu den verbleibenden Großbetrieben aufrechterhalten. Die Eigentümer dieser Kleinbetriebe können gegebenenfalls auch in den Großbetrieben Miteigentümer und Arbeitnehmer sein. Unter spezifischen Standortbedingungen bei Anbau von Sonderkulturen können bestimmt auch kleinere selbständige Betriebe, mit niedrigerer Kapitalkonzentration existieren. Als Auswirkung des Entschädigungsgesetzes ist eine ausgeprägte Trennung von Bodennutzung und Bodeneigentum zu erwarten; daher werden in Ungarn künftig auch Pachtbetriebe existieren.

Die Schlüsselfrage der Reorganisation der Landwirtschaft ist ohne Zweifel die Umgestaltung von Eigentum und Leitung der Produktionsgenossenschaften. Diese Betriebe wurden bekanntlich für den wirtschaftlichen Gesamtprozess organisiert und funktionierten wie landwirtschaftliche Großunternehmen von formellem genossenschaftlichem Charakter. Deren Umgestaltung ist so vorgesehen, daß das Gesamtvermögen, das nach der Entschädigung verbleibt, in das Privateigentum der Mitglieder übergeht, d.h. daß die Mitglieder darüber frei verfügen können. Dieser Prozeß der Umgestaltung wird voraussichtlich stufenweise - verbunden mit mit einem ausgeprägten Dezentralisierungsprozeß vor sich gehen. Die vorher erzwungene Zusammenführung von mehreren LPGen, die weder ökonomisch noch ökologisch begründet war, wird aufgehoben. Bestimmte Produktionseinheiten innerhalb der Genossenschaften können ausgegliedert und in andere Gesellschaftsformen übergeleitet werden. Die weitere Nutzungsform von großen Produktionskapazitäten sollte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten von den Eigentümern selbst bestimmt werden. Es ist zu erwarten, daß für Dienstleistungen, Beschaffungs- und Verkaufsfunktionen - um die Dezentralisation im eigentlichen Produktionsbereich zu kompensieren - neue Genossenschaften gegründet werden. Die bisherigen sozialen Verpflichtungen der LPGen, vor allem die Beschäftigungspflicht, werden eingestellt. Die Verantwortungsfragen werden eindeutig geregelt, für Verbindlichkeiten sollen die Mitglieder (die Teilhaber) mit ihrem Vermögen haften.

Durch das Entschädigungsgesetz werden die Staatsgüter weniger betroffen als die Produktionsgenossenschaften. Ihre (teilweise) Privatisierung wird in einem weiteren Gesetzgebungsprozeß folgen und voraussichtlich der Nachfrage möglicher Investoren angepasst. Nach heutiger Auffassung werden die Staatsgüter in Gesellschaften überführt, in denen der Staat über einen bestimmten Kapitalanteil auch weiterhin verfügen wird. Um diese staatlichen Beteiligungen zu verwalten sowie das öffentliche Interesse zu vertreten, sollen Treuhandanstalten eingerichtet werden. Es wird damit gerechnet, daß als Ergebnis der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse nach den skizzierten Richtlinien, der Boden innerhalb kurzer Zeit etwa zu 70 - 80 % in Privateigentum überführt werden kann.

5 Marktordnung

Bei der Schaffung einer modernen, wettbewerbsfähigen Landwirtschaft spielt die Einführung einer neuen Marktordnung für die Agrarprodukte eine ähnlich wichtige Rolle wie die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse. Um die für diesen Beitrag gesetzten Grenzen nicht zu überschreiten, soll hier darauf nicht näher eingegangen werden. Jedoch sei ganz kurz vermerkt, daß nach den bekannt gewordenen Plänen die Übernahme einiger Elemente der EG-Marktordnung vorgesehen ist. Genannt sind vor allem die Preisgestaltung sowie die Interessenabstimmung zwischen den Produzenten, den Verarbeitungs- und Handelsgesellschaften und den Verbrauchern, das Infomationssystem, die Quotenregelung etc. Was sicherlich nicht übernommen wird, das ist die Abkoppelung der Preise vom Weltmarkt. Für die ungarische Agrarproduktion können vor allem die Weltmarktpreise ausschlaggebend sein, wenn es um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft geht. Infolge seiner Gegebenheiten ist Ungarn für eine Liberalisierung des internationalen Agrarhandels. Dieses Thema ist äußerst brisant, und Ungarns Einfluß auf eine mögliche Einigung ist ohnehin sehr gering. Sollte der Agrarprotektionismus doch gemindert werden, würde das potentiell bessere Absatzmöglichkeiten bedeuten, die durch Erzeugnisse von erstrangiger Qualität, größerer Auswahl und durch hohe Effektivität genutzt werden können.

6 Künftige Produktionsstruktur

Wie schon angedeutet, wird im neuen Agrarprogramm auf eine Landwirtschaft Kurs genommen, die die bestmögliche Nutzung ihres Produktionspotentials und auch in der Zukunft eine beträchtliche Exportleistung erreicht. Die Grenzen für den Agrarexport werden vor allem durch die Wettbewerbsfähigkeit der Erzeugnisse auf dem Weltmarkt, durch soziale Überlegungen und Umweltschutzvorkehrungen gesetzt.

Unter Berücksichtigung dieser Fakten gilt es, die Produktionsstruktur nach Kriterien der internationalen Wettbewerbsfähigkeit auszurichten. Um einen Eindruck vom gegenwärtigen Stand zu ermitteln, werden nachfolgend für einige ausgewählte Produkte Vergleiche gezogen. Dies geschieht mit Hilfe der Kenngröße Domestic Resource Cost Coefficient (DRC), die als Maßstab der Wettbewerbsfähigkeit gilt. Das Kriterium drückt die heimischen Kosten der primären Produktionsfaktoren aus, um eine Einheit Exporteinnahme zu erhalten. Das Kriterium weist auf günstige Wettbewerbsfähigkeit hin, wenn sein Wert unter dem Wechselkurs (z.B. 1 Dollar = 75 Ft) liegt (s. unten).

Anhand der Daten können - von den jahresspezifischen Schwankungen abgesehen - die folgenden Konsequenzen gezogen werden:

- Die Getreideproduktion weist eine beachtliche Wirtschaftlichkeit beim Export auf. Die gleiche Aussage gilt auch für die Pflanzenölherstellung.
- Die Wirtschaftlichkeit der Tierproduktion kann ernsthaft in Frage gestellt werden. Es lohnt sich eigentlich nicht, die Getreide auf diesem Wege zu verwerten, obwohl dadurch die Verkaufschancen der Produkte erhöht werden.
- Am schlechtesten schneiden die Erzeugnisse der Lebensmittelindustrie ab. Deren Export ist in vielen Fällen nur mit hohem Verlust möglich.

Das Wettbewerbsfähigkeits-Kriterium (DRC) bei einigen Produkten im 1989 (\$/Forint)

Produkt	DRC
Weizen	28,0
Körnermais	40,2
Sonnenblumenkerne	42,8
Milch	73,6
Rind (lebend)	278,0
Schwein (lebend)	3391,0
Zucker	100,0
Sonnenblumenöl	179,0
Rindfleisch	634,4
Schweinefleisch	180,7
Schafffleisch	52,4
Geflügel	339,1
Landw. Erzeugnisse	54,1
Verarbeitungs-Produkte	277,8
Insgesamt	70,7

Die wichtigste und bedrängendste Aufgabe ist also die Modernisierung der Verarbeitung. Nur sie kann eine einwandfreie Qualität sichern. Die Anpassung der Produktionsstruktur ist, einfach ausgedrückt, so durchzuführen, daß die von den vorhandenen Grundstoffen verarbeiteten Produkte in größerer Auswahl, in besserer Qualität und in attraktiver Ausführung angeboten werden können.

7 Ausblick

Schließlich stellt sich die Frage: wie groß sind die Chancen, um das ungarische Agrarkonzept in die Praxis umsetzen zu können und ob man mit den Problemen der Landwirtschaft fertig werden kann? Hinsichtlich der Ausgangslage, der fortwährenden Talfahrt der Gesamtwirtschaft sollte man vorsichtig, eher skeptisch in der Einschätzung sein. Die strukturelle Anpassung wird durch menschliche Entscheidungen und Aktivitäten in Gang gesetzt. Wenn es genug Menschen gibt, die mit Mut und Zuversicht herangehen, um ihre Ideen zu verwirklichen, dann sind die gesetzten Ziele erreichbar. Im Sinne der adaptiven Planung kann dann ein landwirtschaftliches System entstehen, in dem die Anpassung nicht etwa von staatlichen Vorgaben abhängt, sondern sich auf natürliche Weise ergibt.

STRUKTURELLE ANPASSUNGSPROZESSE UND POLITIKMAßNAHMEN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT DER NEUEN BUNDESLÄNDER

von

Christian BÖSE und Jürgen WELSCHOF, Bonn

1 Einleitung: Anpassungsdruck durch mangelhafte Effizienz in der Ausgangssituation¹

Der zu DDR-Zeiten als Musterbeispiel für die Leistungsfähigkeit des Sozialismus gerühmte Agrarsektor wurde mit der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vor einen immensen Anpassungsdruck gestellt. Die im folgenden kurz dargestellten Ergebnisse sektoraler Berechnungen machen die mangelhafte Effizienz der ostdeutschen Landwirtschaft in der Ausgangssituation unmittelbar sichtbar.

Die Landwirtschaft der ehemaligen DDR konnte im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1989 eine Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (BWSm) von fast 29 Mrd. Mark der DDR erwirtschaften. Auch nach der Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren verblieb noch ein jährliches Nettoeinkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit in Höhe von rund 15 Mrd. Mark (vgl. BÖSE et al., 1991, S. 69 ff). Von diesem Betrag mußte ein großer Teil (etwa 5 - 6 Mrd. M) an den Staat abgeführt werden. Der verbleibende Überschuß diente der Finanzierung von Investitionen im landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Bereich, wurde zum Teil in Form von Prämien ausgezahlt und floß in die von den Betrieben gehaltenen Fonds (Reservfonds, Sozial- und Kulturfonds).

Bewertet man das Mengengerüst von Produktion und Vorleistungseinsatz mit westdeutschen Preisen von 1990, so verschlechtert sich dieses Ergebnis drastisch. Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (BWSm) fällt auf rund 3 Mrd. DM ab. Ohne überhaupt Abschreibungen und Zinszahlungen vornehmen zu können, hätte die erzielte BWSm lediglich ausgereicht, um weniger als ein Drittel der bisherigen Löhne der in den landwirtschaftlichen Betrieben Tätigen zahlen zu können. Bei Ansatz der bisherigen Abschreibungen, Zinsen und Löhne ergibt sich rechnerisch ein negatives Nettoeinkommen aus landwirtschaftlicher Produktion von insgesamt etwa -10 Mrd. DM.

Bei näherer Betrachtung der voranstehenden Ergebnisse wird deutlich, daß das hohe (zunächst hypothetische) Gesamtdefizit zu einem großen Teil auf die geringe Effizienz des Betriebsmitteleinsatzes und die vergleichsweise hohe Lohnkostenbelastung zurückzuführen ist.

¹ Im folgenden wird auf die Ergebnisse von Untersuchungen zurückgegriffen, die am Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn in Zusammenarbeit mit dem Institut für Agrarökonomie Berlin im Auftrage des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten durchgeführt wurden.

Differenziertere Analysen (vgl. BÖSE et al., 1991, S. 75) haben gezeigt, daß die Tierproduktion von den grundsätzlich neuen Preisbedingungen besonders stark betroffen war. Insbesondere wiesen die Rinder- und Schweinemast im Durchschnitt stark negative Deckungsbeiträge (-432 bzw. -33 DM/Tier/Jahr) und damit ungünstige Ausgangsbedingungen auf, während die Milchproduktion mit 1078 DM/Kuh/Jahr günstiger zu beurteilen war. Im Bereich der Pflanzenproduktion ließen die Ergebnisse insgesamt günstigere Startbedingungen erwarten.

2 Strukturelle Anpassungsprozesse in den Bereichen Produktion, Vorleistungs- und Faktoreinsatz

2.1 Die Entwicklung von Produktionsstruktur und -mengen

Der von den neuen gesellschaftspolitischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den veränderten Preisrelationen und Kontingentierungen ausgehende Anpassungsdruck hat im Zusammenwirken mit den angebotenen Programmen zur Flächenstilllegung bzw. Extensivierung bereits kurzfristig erhebliche Veränderungen der Produktionsstrukturen induziert.

Die wichtigsten Anpassungen im Bereich der pflanzlichen Produktion resultieren aus einer deutlichen Einschränkung der Anbauflächen von Kartoffeln, Feldfutterfrüchten und Zuckerrüben (vgl. Übersicht 1). Der Rückgang der Getreidefläche wurde vor allem durch die umfangreiche Flächenstilllegung verursacht, wobei der Roggenanbau mit Abstand am stärksten eingeschränkt wurde.

Übersicht 1: Entwicklung der Nutzungsstruktur der Ackerfläche (a) und Produktionsmengen (b)

		1989 ⁽¹⁾	1990 ⁽²⁾	1991 ⁽³⁾	Veränderung in Prozent	
					1990:1989	1991:1989
(a, in 1000 ha)	Getreide, dar.	2459	2535	2059	3	-16
	Weizen	777	773	760	-1	-2
	Gerste	895	937	854	5	-5
	Roggen	624	648	337	4	-46
	Zuckerrüben	217	206	159	-5	-27
	Raps	148	152	321	3	117
	Kartoffeln	431	347	112	-19	-74
	Feldfutterfrüchte	1081	1098	829	2	-23
	Sonstiges Ackerland	340	345	585	1	72
	Ackerland gesamt	4676	4683	4065	0	-13
	Flächenstilllegung	0	0	599	-	-
(b, in 1000 t)	Getreide, dar.	10814	11833	10873	9	1
	Weizen	3477	4234	4402	22	27
	Gerste	4683	4878	4732	4	1
	Roggen	2103	2056	1375	-2	-35
	Zuckerrüben	6220	7092	.	14	.
	Raps	419	372	762	-11	82
	Kartoffeln	9167	8204	.	-11	.

Quellen: (1) Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1990; (2) (a) Bodennutzungshaupterhebung; (b) vorläufig, Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1990; (3) (a) Bodennutzungshaupterhebung; (b) Erntebericht des BMELF, COCERAL.

Im Vergleich zur Ausgangssituation führen diese Veränderungen der Anbauflächen voraussichtlich nur bei Roggen und Kartoffeln zu einem erheblichen Rückgang der Erntemengen. Bei Raps ist infolge der starken Flächen- und einer leichten Ertragserhöhung mit einer erheblichen Produktionsausdehnung zu rechnen. Auch die Weizen-erzeugung ist im Vergleich zur Ausgangssituation angestiegen.

Im Bereich der Tierproduktion sind die 1990 beobachteten und für 1991 erwartbaren Anpassungsprozesse noch wesentlich stärker ausgefallen, was insbesondere in einer drastischen Reduktion der Tierbestände bei den meisten Tierarten zum Ausdruck kommt (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Entwicklung der Tierbestände (a) und der Tierproduktion (b)

		1989 ⁽¹⁾	1990 ⁽¹⁾	1991 ⁽²⁾	Veränderung in Prozent	
					1990:1989	1991:1989
(a, in 1000 St.)	Rinder, dar.	5724	4927	4750	-14	-17
	Milchkühe	2000	1685	1400	-16	-30
	Schweine	12013	8742	6500	-27	-46
	Schafe	2603	1448	1300	-44	-50
	Geflügel, dar.	49270
	Legehennen	24866	17934	15020	-28	-40
(b, in 1000 t)	Rind- und Kalb- fleisch	402	522	.	30	.
	Schweinefleisch	1401	1377	.	-2	.
	Schaf- und Ziegen- fleisch	20	31	.	55	.
	Geflügelfleisch	178	150	.	-16	.
	Kuhmilch	8193	7900	.	-4	.
	Eier	354	300	.	-15	.

Quellen: (1) Agrarbericht 1991, bei (b) Bruttoeigenerzeugung, 1990 vorläufig; (2) geschätzt zum 30.6.1991, BAUERNVERBAND e.V. Berlin.

Der Bestandsabbau führte 1990 bei Rind- und Kalbfleisch sowie bei Schaffleisch zu Angebotserhöhungen, die jedoch vorübergehend sind. Sobald sich die Bestände auf einem niedrigen Niveau eingependelt haben, wird die Reduktion der Produktionsmengen deutlich sichtbar.

2.2 Die Entwicklung des Vorleistung- und Faktoreinsatzes

Vorleistungseinsatz

Die eingangs kurz skizzierte Effizienzanalyse deckt die ungünstige Leistungs-Kosten-Relation der landwirtschaftlichen Produktion in der Ausgangssituation auf. Der im Verhältnis zum Ertragsniveau hohe Aufwand an mineralischem Dünger und Pflanzenschutzmitteln ist hinlänglich bekannt. Aber auch im Bereich der Aufwendungen für Reparaturmaterial und -leistungen sowie für Energie befand sich die Landwirtschaft der neuen Bundesländer aufgrund der veralteten Technik in einer ungünstigen Ausgangslage (vgl. BÖSE et al., 1991, S. 76). Anpassungen beim Vorleistungseinsatz, teilweise auch durch die Liquiditätsengpässe erzwungen, waren und sind noch vor allem im Bereich Düngung und Pflanzenschutz relativ rasch möglich, während die vergleichsweise hohen Aufwendungen für Reparaturen und Energie nur im Zuge einer Modernisierung der technischen Ausstattung vermindert werden können.

Arbeitskräfteeinsatz

Das Problem eines zu hohen Arbeitskräftebesatzes und des Rückstandes der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft der ehemaligen DDR wurde in den ersten Wochen der Währungs- und Wirtschaftsunion durch die Liquiditätsprobleme zahlreicher Betriebe, die nicht mehr zur Auszahlung der vollen monatlichen Lohnsumme in der Lage waren, deutlich.

Im Jahr 1989 waren noch rund 850.000 Personen² in der Landwirtschaft beschäftigt. Bis zum März 1991 hat sich diese Zahl um rund 330.000 auf 520.000 Beschäftigte reduziert. Die Kündigung von Beschäftigten, der Übergang in den Vorruhestand und die Ausgliederung bzw. Reduktion nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsbereiche haben einen erheblichen Anteil an der Gesamtreduktion. Darüber hinaus war im März 1991 von den verbliebenen Arbeitskräften jeder zweite von Kurzarbeit betroffen (BMELF, 1991).

Gerade die hohe Zahl der Kurzarbeiter zeigt, daß der Druck auf die Unternehmen, auch weiterhin Arbeitskräfte freizusetzen, nicht abgenommen hat. Ein zum Erreichen der Wettbewerbsfähigkeit unabdingbarer "zweiter Schritt" der Verminderung des Arbeitskräftebestandes wird jedoch aus Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe sowie auch im Hinblick auf regionale und soziale Probleme komplizierter als der oben beschriebene erste Schritt. Ohne eine grundlegende Veränderung der Betriebsstrukturen und vor allem ohne erhebliche Investitionen ist eine weitere Arbeitskräftereduktion schwerer zu bewältigen (vgl. z.B. GÖBBEL, 1991, S. 8).

Kapitaleinsatz

Aus dem bisher Gesagten leitet sich ein hoher Investitions- und Kapitalbedarf für die Landwirtschaft der neuen Bundesländer ab (vgl. auch GREES, 1991, S. 6f und DABBERT, 1991, S. 52). Mit den schon beschlossenen und den in Zukunft zu erwartenden Tarifierhöhungen steigt c.p. die Vorzüglichkeit des Kapitaleinsatzes auf Kosten des Arbeitskräfteeinsatzes. Die Betriebe stehen dabei jedoch vor dem Dilemma, daß Investitionen im Hinblick auf eine Reduktion der Ausfallzeiten, der Wartungs- und Reparaturkosten sowie im Hinblick auf die notwendige Erhöhung der Arbeitsproduktivitäten zwar dringend geboten sind, aber aufgrund vorhandener Alt-schulden, wegen einer schwachen und teilweise noch nicht bekannten Eigenkapitaldecke, fehlender Sicherheiten, der vergleichsweise hohen Zinsbelastung und der allgemeinen Unsicherheit auf der Absatzseite unmöglich sind. Die Folge ist in vielen Fällen die starke Einschränkung oder Aufgabe einzelner Betriebszweige, vor allem im Bereich der Tierproduktion (vgl. z.B. BAUERNVERBAND e.V. Berlin, 1991, S. 4).

Es kann davon ausgegangen werden, daß der Kreditbedarf zunächst zu einem großen Teil im Rahmen der Investitionsförderungs- und Bürgschaftsprogramme der neuen Länder gedeckt wird.

Flächennutzung und Pachtmarkt

Infolge des Autarkiestrebens der ehemaligen DDR wurden auch extrem ungünstige Standorte landwirtschaftlich genutzt, die unter den Bedingungen des EG-Agrarpreisniveaus zum Teil nicht mehr rentabel zu bewirtschaften sind. Die eingeleiteten Maßnahmen zur Stilllegung, Extensivierung und Aufforstung, die im Wirtschaftsjahr 1990/91 auf eine breite Akzeptanz gestoßen sind, überlagern bzw. verstärken den Prozeß der autonomen Flächenfreisetzung und -umwidmung. In einzelnen Kreisen

² Ständig Beschäftigte (diese Zahl enthält auch die Bereiche Verwaltung, Leitung, Trocknung, Pelletierung, Werkstatt, Reparatur, Bau, Rationalisierung, Kultur und Soziales, ÄCZ).

der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wurden Flächenfreisetzung von über 25 % der Ackerfläche registriert.

Die Flächenstilllegung umfaßt dabei vor allem Böden mit geringerer Ertragsfähigkeit, im Durchschnitt Böden mit einer Ackerzahl von 37, mit einer Spannweite von 27 in Brandenburg bis 44 in Sachsen (AID, 1991a).

Für das Wirtschaftsjahr 1991/92 wurde aufgrund des Angebots des nun fünfjährigen Stilllegungsprogrammes und des zusätzlichen einjährigen Programmes zunächst erwartet, daß der Umfang der stillgelegten Fläche noch zunimmt. Die neu eingeführte, in Abhängigkeit vom einzelbetrieblichen Stilllegungsumfang stark degressive Prämienstaffelung wirkt dem jedoch entgegen.

Der Pachtmarkt bekommt in den neuen Bundesländern eine zentrale Bedeutung, da die Bodeneigentümer nur in seltenen Fällen auch gleichzeitig Bewirtschafter sind. Insbesondere die LPGen bzw. deren Nachfolgeunternehmen werden mittelfristig für den überwiegenden Teil der Fläche Pacht an die Bodeneigentümer zahlen müssen.

2.3 Wertschöpfung und Einkommen

Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit die bereits vollzogenen Anpassungen eine Verbesserung der Situation bei Wertschöpfung und Einkommen bewirken.

Für das abgelaufene Wirtschaftsjahr 1990/91 ergaben unsere ersten Berechnungen, daß gesamtsektoral keine Bruttowertschöpfung (zu Marktpreisen) erzielt werden konnte. Der Bruttoproduktionswert fiel in der Pflanzenproduktion um etwa 4 Mrd. DM und in der Tierproduktion um rund 5,5 Mrd. DM geringer aus, als der für den Durchschnitt der Jahre 1986 - 1989 mit westdeutschen Preisen berechnete Wert. Die deutlichen Einbußen resultieren zu einem großen Teil aus den gegenüber den alten Ländern wesentlich niedrigeren Erzeugerpreisen im Gebiet der neuen Bundesländer.

Unsere Modellrechnungen bestätigten zunächst die Annahme vieler Experten, daß es im ersten Halbjahr 1991 zu einer starken Zunahme der Liquiditätsprobleme landwirtschaftlicher Unternehmen kommen werde (vgl. z.B. BAUERNVERBAND der ehemaligen DDR und Genossenschaftsverband der LPG und GPG). Allerdings haben die vorgezogene Auszahlung von Anpassungshilfen (400 Mio. DM wurden entgegen der ursprünglichen Planung bereits im ersten Halbjahr 1991 ausgezahlt) sowie die Aussetzung von Tilgungen und Zinszahlungen in Verbindung mit der Aufnahme von Betriebsmittelkrediten zu einer Verbesserung der Situation geführt. Zudem erfolgte ein über das angenommene Maß hinausgehender Abbau des Arbeitskräftebestandes (unterstützt durch Kurzarbeits- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Die Betriebe der Tierproduktion konnten sich über die Reduktion ihrer Tierbestände zusätzliche Liquidität verschaffen. So wurde die sich abzeichnende Konkurswelle zumindest für einige Zeit aufgeschoben.

Für das Kalenderjahr 1991 wurde eine vorläufige Berechnung mit für die neuen Bundesländer erwarteten - im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern immer noch niedrigeren - Preisen vorgenommen. Auf der Basis des unterstellten Mengengerüsts ergibt sich nur noch ein Produktionswert von knapp 20 Mrd. DM (Bruttokonzept). Die gesamten Aufwendungen für Vorleistungen liegen bei rund 19,4 Mrd. DM.

Die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen (BWSm) fällt somit mit gut 500 Mio. DM auch 1991 insgesamt sehr niedrig aus. Die Berechnungen für die Landwirtschaft der fünf neuen Bundesländer insgesamt ergeben für das 1. Halbjahr 1991 einen Nega-

tivsaldo von ca. 2,4 Mrd. DM. Im 2. Halbjahr wird dagegen unter den zugrunde liegenden Prämissen eine positive BWSm von ca. 2,9 Mrd. DM erwartet.

Aus der Saldierung der angesetzten Subventionen (3,5 Mrd. DM) und Steuern (0,15 Mrd. DM) ergibt sich unter den getroffenen Annahmen für das gesamte Kalenderjahr 1991 eine Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten (BWSf) in Höhe von rund 3,9 Mrd. DM. Selbst wenn man die sektoral nur schwer quantifizierbaren Abschreibungen nicht berücksichtigt, wären die anfallenden Zins-, Pacht- und vor allem Lohnzahlungen nicht aus diesem Betrag zu decken. Es ist demnach zu erwarten, daß in einer großen Zahl der Betriebe weitere Liquiditätsengpässe nicht zu vermeiden sind (vgl. auch KÖNIG, 1991).

Bei der Interpretation der Modellergebnisse muß berücksichtigt werden, daß sie auf der Basis vorläufiger Einschätzungen berechnet wurden.

3 Zum betrieblichen Strukturwandel

Der als schleppend zu kennzeichnende Verlauf des betriebsstrukturellen Anpassungsprozesses kann als eine Ursache, aber auch als Folge der unbefriedigenden Erlös- und Rentabilitätssituation gesehen werden. Neben den unsicheren rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, dem hohen Kapitalbedarf sowie sonstiger hemmender Einflußfaktoren haben die Preis- und Absatzeinbußen der ersten Monate zu zusätzlichen Verunsicherungen geführt. Zahlreiche Entscheidungen wurden durch die anfänglich besonders großen Probleme geprägt (Flächenstillegung, Aufgabe der Schweineproduktion oder der Kartoffelerzeugung, Rodung von Apfelplantagen).

Mitte 1990 bestanden in den neuen Bundesländern noch 4045 LPGen. Im April 1991 wurden auf der Grundlage einer ersten Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfe 3 375 Betriebe in der Form einer juristischen Person registriert. Hiervon hatten noch etwa 70 % die Rechtsform einer Produktionsgenossenschaft (LPG), von diesen Betrieben bestanden wiederum noch 1350 LPGen in der alten Struktur. Die übrigen 30 % dieser Unternehmen teilten sich vor allem auf die Rechtsformen "eingetragene Genossenschaft" und "Gesellschaft mit beschränkter Haftung" auf. Personengesellschaften hatten zu diesem Zeitpunkt noch keine große Bedeutung erlangt (AID 1991b sowie BAUERNVERBAND e.V. Berlin, 1991).

Nur etwa ein Drittel der LPGen verfügte über ein Konzept zur Fortführung der landwirtschaftlichen Produktion in neuen Rechtsformen. Etwa 600 LPGen befanden sich in Liquidation ohne Rechtsnachfolge, und zwar schwerpunktmäßig in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

Die Anzahl der wiedereingerichteten und neugegründeten Familienbetriebe war bis April auf fast 9000 Betriebe angewachsen. Diese Betriebe bewirtschafteten zu diesem Zeitpunkt etwa 10 % der Fläche (AID, 1991b). Am Beispiel der Länder Sachsen und Brandenburg soll im folgenden näher auf die bereits vollzogenen Anpassungen, insbesondere auf Größe und Struktur der wiedereingerichteten Betriebe eingegangen werden.

In Sachsen wurden im Frühjahr 1991 2022 wiedereingerichtete bzw. neugegründete landwirtschaftliche und 1018 gartenbauliche Betriebe gezählt. Von den 2022 landwirt-

schaftlichen Betrieben³ waren rund 76 % kleiner als 50 ha und 11 % größer als 100 ha. 1116 landwirtschaftliche Betriebe (55,2 %) wurden im Haupterwerb bewirtschaftet⁴. Von diesen Betrieben waren 206 Betriebe (18,5 %) größer als 100 ha. Diese im Durchschnitt geringe Flächenausstattung wird im Hinblick auf das Erreichen einer ausreichenden Einkommenskapazität nicht durch einen entsprechend hohen Viehbesatz ausgeglichen. Von den genannten 1116 Haupterwerbsbetrieben hielten nur 10 Betriebe mehr als 50 Vieheinheiten. Die durchschnittliche Größe der Haupterwerbsbetriebe betrug 68 ha mit einem durchschnittlichen Viehbestand von rund 25 VE je Betrieb (Institut für landwirtschaftliche Betriebswirtschaft Böhlitz-Ehrenberg, 1991).

In Brandenburg wurden Ende April 1991 2254 wiedereingerichtete bzw. neugegründete Einzelunternehmen registriert. In dieser Zahl sind 604 private Gartenbaubetriebe enthalten. 77 % der Einzelunternehmen haben hier weniger als 50 ha LN, während rund 11 % mehr als 100 ha LN aufwiesen. Im Haupterwerb wurden 1025 Betriebe (45,5 %) bewirtschaftet. In dieser Gruppe waren wiederum 554 Betriebe (45 %) kleiner als 50 ha bzw. 236 Betriebe (19,2 %) größer als 100 ha (MELF des Landes Brandenburg, 1991).

Zum Vergleich: In den alten Bundesländern bewirtschafteten die Haupterwerbsbetriebe im Wirtschaftsjahr 1989/90 durchschnittlich 31,2 ha bei einem Viehbesatz von 1,725 VE je ha, also einen durchschnittlichen Bestand von rund 54 VE je Betrieb. Diese Betriebe verfügen im Durchschnitt über ein Bilanzvermögen von fast 570.000 DM bei einem Eigenkapitalanteil von rund 79 %. Der Anteil von Zupachtflächen an der Gesamtfläche beträgt rund 45 %. Damit wurde im (günstigen) Wirtschaftsjahr 89/90 ein Gewinn von 52.000 DM je Unternehmen bzw. von 37.257 DM je Familienarbeitskraft erwirtschaftet (Agrarbericht 1991, MB Tabelle 69).

Es läßt sich somit feststellen, daß die in den beiden beispielhaft dargestellten Ländern entstandenen Haupterwerbsbetriebe im Durchschnitt zwar eine bessere Flächenausstattung, aber einen weitaus geringeren Viehbestand aufweisen als die Haupterwerbsbetriebe in den alten Bundesländern. Schon die Größenstruktur der Betriebe in den alten Bundesländern wird im allgemeinen als ungünstig bezeichnet. Die Eigenkapitalbasis der neugegründeten Betriebe in den neuen Bundesländern ist viel schwächer, und der Pachtanteil in den allermeisten Fällen höher. Vor diesem Hintergrund müssen die entstehenden Betriebe im Durchschnitt als zu klein bezeichnet werden. Es ist allerdings zu beachten, daß sich hinter den genannten Durchschnittswerten große Varianzen verbergen. Es sind bis Ende April viele Kleinbetriebe, aber durchaus auch Einheiten mit weit überdurchschnittlicher Flächen- und Viehausstattung entstanden (z.B. in Sachsen in der Gruppe der Betriebe mit mehr als 200 ha 64 Betriebe mit durchschnittlich 332 ha LF oder in der Gruppe mit mehr als 50 VE 10 Betriebe mit durchschnittlich 216 VE).

Ein Blick auf die Altersstruktur läßt weitere Schlußfolgerungen zu: Rund 40 % der Neugründer und Wiedereinrichter in Brandenburg sind älter als 50 Jahre. Dieser Anteil liegt bei den Haupterwerbsbetrieben mit 31 % niedriger als bei den Nebenerwerbsbetrieben mit über 48 % (MELF des Landes Brandenburg, 1991). Dies ist zu-

³ Zu dieser Gruppe werden in der zugrundeliegenden Analyse 48 Dauerkulturbetriebe mit durchschnittlich 13 ha LF gezählt. Nicht enthalten sind aber Gartenbaubetriebe, die in der Mehrzahl weniger als 2 ha LN bewirtschaften, Kleinst-Obstbaubetriebe, Baumschulen und Zierpflanzenbetriebe.

⁴ Die Abgrenzung der Betriebe nach ihrem Erwerbsscharakter beruht auf der Einschätzung der Antragsteller. In einigen Fällen erschienen die Angaben unplausibel. Abweichend von der üblichen Definition wurden darüber hinaus vermutlich zahlreiche Betriebe auch dann als Nebenerwerbsbetrieb eingestuft, wenn kein zusätzliches außerlandwirtschaftliches *Erwerbseinkommen* (sondern z.B. Einkommen aus staatlichen Transferzahlungen) erzielt wurde.

mindest ein Indiz für die Annahme, daß viele Betriebe als oftmals einzige Alternative zur Arbeitslosigkeit eingerichtet werden.

Am Beispiel Brandenburgs läßt sich feststellen, daß die Geschwindigkeit des Strukturwandels in den Kreisen sehr differenziert verläuft. Ende April 1991 gab es 9 Kreise, in denen die Umwandlung der LPGen weit fortgeschritten war (mehr als 75 % der Unternehmen). Diese Kreise befinden sich ausnahmslos im Süden des Landes. Die Wiedereinrichtung und Neugründung von Familienbetrieben verläuft ebenfalls sehr unterschiedlich, jedoch ohne erkennbaren regionalen Schwerpunkt (MELF des Landes Brandenburg, 1991).

Im Laufe des Jahres 1991 wird sich der Strukturwandel beschleunigen. Insbesondere wird sich die Zahl der LPG-Umwandlungen und -Auflösungen erhöhen. Noch ist nicht absehbar, wie die Nachfolgeunternehmen aussehen. In vielen Fällen gibt es nicht die für eine Nachfolge notwendigen Unternehmerpersönlichkeiten, und meistens fehlt das notwendige Kapital (MELF des Landes Brandenburg, 1991). Eine wichtige, aber im einzelnen noch nicht definierte Rolle beim strukturellen Wandel spielt darüber hinaus die Treuhandanstalt, die beispielsweise in Brandenburg über jeden dritten Hektar verfügt.

In jedem Falle ist aber absehbar, daß viele der bis zum Frühjahr 1991 entstandenen Einzelbetriebe nur eine vorübergehende, weil nicht wettbewerbsfähige Erscheinung sein werden.

4 Schlußfolgerungen für die Politikgestaltung

Eine umfassende Beurteilung der im Rahmen des Vereinigungsprozesses betriebenen Agrarpolitik kann an dieser Stelle nicht erfolgen, einige wichtige Aspekte, die sich aus den bisherigen Ausführungen ergeben, sollen jedoch angerissen werden.

Insgesamt wurden für die ostdeutsche Landwirtschaft in der 2. Hälfte des Jahres 1990 rund 7 Mrd. DM Bundesmittel aufgewendet. Davon entfielen etwa 3 Mrd. DM auf die sogenannten Anpassungs- und Überbrückungshilfen. 2,7 Mrd. DM wurden zur Umsetzung der Marktordnungen eingesetzt. Auf die strukturpolitischen Maßnahmen entfiel mit 390 Mio. DM hingegen nur ein vergleichsweise geringer Anteil.

Für 1991 sind im Agrarhaushalt des Bundes rund 4,1 Mrd. DM (knapp 1/3 des gesamten Agraretats) für einigungsbedingte Ausgaben angesetzt. Davon entfallen 1,2 Mrd. DM auf Anpassungshilfen, 1,1 Mrd. DM auf Marktordnungsmaßnahmen und auf die Gemeinschaftsaufgabe entfallen 650 Mio. DM. 634 Mio. DM stehen für Abwicklungsmaßnahmen aus dem Vorjahr - wie der Flächenstilllegung - zur Verfügung (AGRA-EUROPE 24/91).

Die Ergebnisse der für das Wirtschaftsjahr 1990/91 und das Kalenderjahr 1991 durchgeführten sektoralen Vorausschätzungen zum Wertschöpfungsprozeß zeigen, daß gegenüber der Ausgangssituation noch keine unmittelbar erkennbare Verbesserung in der Wirtschaftlichkeit der Produktion zu verzeichnen ist. Es wäre voreilig, hieraus den Schluß zu ziehen, daß die mit einem erheblichen Mittelaufwand betriebene Agrarpolitik im Rahmen des Umstrukturierungsprozesses versagt hätte. Es war vielmehr zu erwarten, daß ein so drastischer und kurzfristiger Umbruchprozeß zu einer zeitweiligen Zuspitzung der Probleme und damit Verschlechterung der Situation im Bereich der Produktion führt. Die Agrarpolitik kann nicht in dem von vornherein zum Scheitern verurteilten Versuch bestehen, die ostdeutsche Landwirtschaft reibungslos in den europäischen Agrarmarkt zu integrieren. Vielmehr ist als vorrangiges Ziel eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen

Landwirtschaft anzustreben, wobei den sozialen Problemen Rechnung zu tragen ist (HENRICHSMEYER, BÖSE 1991).

Nach der grundsätzlichen Orientierung lassen sich zwei wesentliche Ausrichtungen bei den Maßnahmen, die innerhalb des Integrationsprozesses angewandt werden, unterscheiden. Zum einen soll eine direkte kurzfristige Verbesserung der finanziellen Situation der Betriebe erreicht werden, andererseits soll die Herausbildung langfristig wettbewerbsfähiger Strukturen unterstützt werden.

Zur kurzfristigen Verbesserung der Liquiditätssituation der Betriebe dienen vor allem solche Maßnahmen, die auf eine Verbesserung und Stabilisierung der zunächst sehr niedrigen Erzeugerpreise abzielen (Marktordnung und -eingriffe), direkte Liquiditätshilfen (sogenannte Anpassungs- und Überbrückungshilfen) und Maßnahmen, die die Kostenbelastung der Betriebe kurzfristig vermindern (wie die Stundung von Zinsen und Tilgung). Zu beachten ist, daß auch diese Maßnahmen eine strukturbeeinflussende Wirkung haben.

Sowohl für die kurzfristige Verbesserung der finanziellen Situation, als auch für das Erreichen langfristig wettbewerbsfähiger Strukturen, kommt dem Bereich Arbeitskräftefreisetzung eine besondere Bedeutung zu. Wie weiter oben dargestellt, ist der Arbeitskräfteabbau in vergleichsweise kurzer Zeit bereits weit vorangekommen. Die Unterstützung dieses notwendigen Prozesses durch entsprechende Programme (Vorruhestand, Kurzarbeiterregelung, Umschulungsmaßnahmen) ist positiv zu beurteilen.

Im Gegensatz zu den vorgenannten sind strukturpolitische Maßnahmen grundsätzlich schwieriger zu gestalten, da die konkrete Festlegung z.B. des Kreises der Begünstigten oder der Fördergrenzen und -ausschlüsse einen unmittelbaren Einfluß auf die Entwicklung der Betriebsgrößen und -strukturen hat.

Der hohe Kapitalbedarf der ostdeutschen Landwirtschaft verursacht eine breite Inanspruchnahme von Investitionsförderungsprogrammen, deren strukturbeeinflussende Wirkung nicht unterschätzt werden darf. Unkonditionierte Hilfen würden tendenziell auf eine zumindest vorübergehende Erhaltung der bestehenden Betriebsformen und -strukturen hinwirken, während eine gezielte Investitionsförderung genauere Vorstellungen über die anzustrebenden Strukturen und konkret definierte Förderkriterien voraussetzt. Diese werden jedoch, von einigen vorübergehenden Ausnahmeregelungen für die neuen Länder abgesehen, durch die EG-Richtlinien weitgehend vorgegeben (Effizienzverordnung).

In Übereinstimmung mit dem dort implizit enthaltenen und dem bisherigen nationalen Leitbild ist die Förderpolitik schwerpunktmäßig auf das Ziel einer möglichst zahlreichen Gründung von landwirtschaftlichen Einzelunternehmen ausgerichtet. Im vorangegangenen Abschnitt wurden die bislang zu beobachtenden Folgen der so geschaffenen Anreizstrukturen dargestellt. Angesichts der vermutlich zu geringen Einkommenskapazität und der entsprechend geringen Wettbewerbsfähigkeit vieler der entstehenden Betriebe muß man sich darüber im Klaren sein, daß die nun entstehenden Strukturen zumindest teilweise nicht der Zielvorstellung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft entsprechen. Die auf diesem Wege in der Landwirtschaft geschaffenen Arbeitsplätze können sich mittel- und langfristig als teuer herausstellen, wenn Erhaltungssubventionen notwendig werden. Darüber hinaus entsteht für die potentiell wettbewerbsfähigen Betriebe eine künstlich hervorgerufene Konkurrenz.

Im Hinblick auf diese Entwicklung wäre es besonders wichtig, keine falschen Anreizstrukturen zu schaffen, eine gute Informations- und Bildungspolitik zu betreiben und insbesondere bei der Beratung eine realistische Einschätzung der Zukunftsaussichten zu geben.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft und die Funktionsfähigkeit der landwirtschaftlich geprägten Regionen in den neuen Bundesländern kann allein durch die geschilderten und noch zu erwartenden Anpassungsprozesse in den landwirtschaftlichen Betrieben nicht erreicht werden.

Von besonderer Bedeutung für den gesamten Integrationsprozeß ist daher die Einbettung aller oben genannten Maßnahmen in ein Gesamtkonzept für den ländlichen Raum.

Im Mittelpunkt steht hierbei die Förderung der Entwicklung der ländlichen Infra- und Wirtschaftsstruktur. Hierzu gehören auch die dringend notwendigen Investitionsförderungsprogramme und steuerlichen Vergünstigungen zur Modernisierung bzw. Errichtung von landwirtschaftlichen Vermarktungs- und Verarbeitungsbetrieben. Diese können im übrigen auch dazu beitragen, daß der dargestellte, z.T. drastische Bestandsrückgang in der Veredlungswirtschaft auf das aus wirtschaftlichen Gründen notwendige Maß begrenzt bleibt. Es wird oft zu wenig beachtet, daß traditionell der größere Teil der Wertschöpfung der Landwirtschaft aus der Veredlung kommt, die auch die meisten der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte bindet.

Maßnahmen zur Verbesserung der Infra- und Wirtschaftsstruktur im ländlichen Raum sind darüber hinaus eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Schaffung von Beschäftigungsalternativen. Vor diesem Hintergrund sind auch die umfangreichen Flächenstillegungen, die im ersten Jahr eher den Charakter einer Liquiditätshilfe hatten, zu problematisieren.

Die Maßnahmengestaltung einer Agrar- und Wirtschaftspolitik, die gleichzeitig struktur-, sozial- und regionalpolitische Belange zu berücksichtigen versucht, wird zu einer Gratwanderung. Dieses Problem wird zudem durch die sich abzeichnende, in ihrer Tragweite noch nicht einschätzbare Reform der EG-Agrarpolitik verstärkt.

Literaturverzeichnis

AUSWERTUNGS- UND INFORMATIONSDIENST FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (AID), Flächenstillegung und Extensivierung in den neuen Bundesländern. In: "AGRA-EUROPE" Nr. 3 vom 13. Januar 1991, Sonderbeilage. Bonn 1991.

AUSWERTUNGS- UND INFORMATIONSDIENST FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (AID), Zur Betriebsstruktur in den neuen Ländern - Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfen im 1. Halbjahr 1991. AID-Informationen Nr. 43. Bonn 1991.

BAUERNVERBAND e.V., Gemeinsame Geschäftsstelle der Landesbauernverbände Berlin: Landwirtschaft der fünf neuen Bundesländer - Fakten und Ergebnisse nach einem Jahr Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion. Berlin 1991.

BÖSE, Ch., WELSCHOF, J., NEUMETZLER, H. und G. SCHMIDT, Auswirkungen der geänderten Rahmenbedingungen auf die Landwirtschaft der neuen Bundesländer - Untersuchungen auf sektoraler Ebene. In: HENRICHSMEYER, W. und K. SCHMIDT (Hrsg.), Die Integration der Landwirtschaft der neuen Bundesländer in den europäischen Agrarmarkt. Agrarwirtschaft Sonderheft 129. Frankfurt 1991, S. 69 - 96.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.), Umstrukturierung der Ost-Landwirtschaft geht voran. In: BMELF-Informationen Nr. 33 vom 19. August 1991.

- DABBERT, St., Die ostdeutsche Landwirtschaft unter EG-Bedingungen. Schriftenreihe der Landwirtschaftlichen Rentenbank, Band 4. Frankfurt 1991.
- GÖBBEL, Th., Wann sich Milchviehbetriebe in Ostdeutschland rechnen. In: "top agrar Spezial" vom 23. August 1991, S. 6 - 11.
- GREES, K., LPG-Leiter erwarten steigenden Fremdkapitalbedarf. In: "AGRA-EUROPE" Nr. 33 vom 12. August 1991, Markt und Meinung, S. 5 - 8.
- HENRICHSMEYER, W. und Ch. BÖSE, Beurteilung der Anpassungsmaßnahmen und -hilfen für die Landwirtschaft der neuen Bundesländer und Empfehlungen zur weiteren Politikgestaltung. In: HENRICHSMEYER, W. und K. SCHMIDT (Hrsg.), Die Integration der Landwirtschaft der neuen Bundesländer in den europäischen Agrarmarkt. Agrarwirtschaft Sonderheft 129. Frankfurt 1991.
- INSTITUT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE BETRIEBSWIRTSCHAFT BÖHLITZ-EHRENBERG, 2. Informationsbericht (30.06.1991) über Betriebsformen, -größen, -strukturen im Freistaat Sachsen. Leipzig 1991.
- KÖNIG, W., LPG finanziell weitgehend gefährdet. In: "AGRA-EUROPE" Nr. 32 vom 5. August 1991, Sonderbeilage. Bonn 1991.
- MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN DES LANDES BRANDENBURG, Information zur Lage im Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Brandenburg, Potsdam 1991.
- N.N., EG-Getreideernte bei 178 Millionen Tonnen? (Abdruck der Ernteschätzungen des EG-Ausschusses des Getreide- und Futtermittelhandels COCERAL). In: "AGRA-EUROPE" Nr. 29 vom 15. Juli 1991, Markt und Meinung, S. 14 - 17.
- N.N., Ackerfläche um 4,7 % eingeschränkt, (Abdruck von Ergebnissen der Bodennutzungshaupterhebung). In: "AGRA-EUROPE" Nr. 34 vom 19. August 1991, Länderberichte, S. 22 - 23.
- N.N., Agrarretat 1991 vom Bundestag verabschiedet. In: "AGRA-EUROPE" Nr. 24 vom 10. Juni 1991, Länderberichte, S. 37 - 40.

ZUKUNFTSVORSTELLUNGEN UND ÜBERGANGSPROBLEME DER LANDWIRTSCHAFT IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN AUS DER SICHT DER EVOLUTIONÄREN ORDNUNGSTHEORIE

von

K. HAGEDORN, Braunschweig-Völkenrode

1 Einleitung

Die Gestaltung der Agrarverfassung in den fünf neuen Bundesländern (FNL) ist als ein **Prozeß aus Versuch und Irrtum** aufzufassen, in dem immer wieder neuen Erkenntnissen, teils unerwarteten Erfahrungen und veränderten Interessen Rechnung zu tragen ist. Es kommt daher darauf an, eine **gute Ausgangsposition** für diesen Prozeß zu gewinnen und solche **Bedingungen** zu institutionalisieren, die die **Kosten und Härten von Revisionen** möglichst gering halten. Eine diesen Überlegungen entsprechende konzeptionelle Vorstellung findet sich in der Evolutionären Ordnungstheorie wieder (vgl. z.B. LEIPOLD, 1985; 1989a, b), die neben dem **evolutionistischen Charakter** von Ordnungen auch deren teils unverzichtbare, teils nicht zu verhindernde **Gestaltung durch Politik** einbezieht. Zwar abstrahiert sie **zunächst** von solchen **exogenen** Einflüssen und betrachtet die Herausbildung von Institutionen **erst einmal** als einen Prozeß der Selbstorganisation, in dem nur **endogene** Triebkräfte ökonomischer Natur wirksam werden, berücksichtigt dann aber explizit die Möglichkeiten und Motive der Einflußnahme **politischer Akteure** auf die Gestaltung der Wirtschaftsordnung. In diesem Zusammenhang verwendet sie eine an LACHMANN (1963) angelehnte "Unterscheidung zwischen 'inneren Institutionen der Marktwirtschaft', die in wettbewerblichen Marktprozessen zustande kommen, und bewußt gesetzten 'äußeren Institutionen'. Es wird gezeigt, daß sich nur die inneren Institutionen nach Maßgabe der relativen Transaktionskosten entwickeln, wobei der institutionelle Wettbewerb als das maßgebliche Entdeckungsverfahren wirkt. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieses Verfahrens ist jedoch die Existenz grundlegender Rechte - der äußeren Institutionen -, die als Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft bewußt vom Staat zu setzen und zu sichern sind" (LEIPOLD, 1985, S. 49).

2 Eine schrittweise erweiterte Einbeziehung agrarischer und agrarpolitischer Regelsysteme

Um die beschriebene Konzeption sinnvoll auf die Transformation sozialistischer Agrarverfassungen anzuwenden, erscheint es zweckmäßig, den Kreis der Bestimmungsfaktoren dieses Wandels sukzessive zu erweitern. Als erster Schritt bietet es sich an, vorläufig anzunehmen, der Umformungsprozeß vollziehe sich lediglich nach Maßgabe der Transaktionskostenökonomie der landwirtschaftlichen Unternehmung. Insbesondere **zwei Hauptfragen** sind hier zu klären:

(a) Welche **Betriebsgröße** wird sich durchsetzen; inwieweit werden degressive Produktionskosten von ebenfalls degressiven Transaktionskostenverläufen begleitet oder durch progressive Transaktionskostenverläufe kompensiert?

(b) Welche **Organisationsform** ist wettbewerbsfähiger, wobei die genossenschaftliche und die familienwirtschaftliche aus naheliegenden Gründen die Pole der vergleichenden Betrachtung bilden?

Die o.g. Annahme lassen wir anschließend fallen, indem wir unserer Ausgangsvorstellung folgende Hypothese hinzufügen: Welche Agrarverfassung sich herausbildet, entscheidet sich nicht unabhängig von der **Transaktionskostenminimierung in anderen Regelsystemen**, mit denen sich die Landwirtschaftsbetriebe in ständiger Interaktion befinden. Gemeint sind (a) der Produktmarkt, (b) der Faktormarkt, (c) die bäuerliche Familie und schließlich (d) Institutionen zur Internalisierung externer Effekte (Umweltproblematik).

Auch bei dieser erweiterten Betrachtung bleibt immer noch die Annahme bestehen, die Wahl einer Agrarverfassung sei einzig und allein Sache einer transaktionskostenminimierenden Selbstorganisation auf der Ebene des **privaten Handelns**; die Politische Ökonomie **kollektiven Handelns** spiele dabei keine Rolle. Wenn wir diese Annahme fallenlassen, kommen zusätzliche Bestimmungsfaktoren des Wandels der Agrarverfassung ins Spiel: (a) die Wählerkontrolle und Parteienwettbewerb, (b) legitimationsstiftende Interpretationssysteme, (c) das kollektive Handeln durch Verbände und (e) die Staatsbürokratie.

Die oben umrissenen Gedankenschritte können in diesem Beitrag nicht lückenlos, sondern nur anhand einiger **beispielhaft dargelegter Zusammenhänge** wiedergegeben werden. Auf vollständigere Darstellungen sei verwiesen (vgl. HAGEDORN, 1991a, b). Als Ergebnis liegen uns Anhaltspunkte darüber vor, wie eine **unmittelbare Realisierung** gegebener politischer Interessen Einfluß auf die Agrarverfassung in den FNL nehmen würde. Zu diesem Resultat braucht es aber nicht zu kommen, wenn **konsensfähige Wege des Interessenausgleichs** beschritten werden können. Es bedarf daher zusätzlicher Vorstellungen darüber, wie - sofern notwendig - eine **Mitgestaltung der Agrarverfassung durch Politik** geschehen sollte. Daher werden die **Fragen** aufgeworfen, (a) ob es angesichts der Dimension der Eigentumsneuverteilung einer Konzeption für die äußeren Institutionen der Agrarverfassung bedarf, (b) an welchen verschiedenen Funktionen des (Boden-)Eigentums und (c) Optionen hinsichtlich ihrer Anpassungsfähigkeit in Krisenzeiten sich ihre Gestaltung orientieren sollte und (d) ob letzteres eine Staatsaufgabe darstellt.

3 Argumente zur Wettbewerbsfähigkeit von Familienwirtschaften im Lichte der Transaktionskostenökonomie

Im Mittelpunkt der gegenwärtigen, von SCHMITT (z.B. 1990) belebten Diskussion über die erstrebenswerte Agrarverfassung stehen folgende **Hauptargumente**:

(1) Überall in westlichen Industrieländern haben sich vorwiegend **Familienbetriebe** und so gut wie gar keine Produzentengenossenschaften herausgebildet. Letztere sind allenfalls bei religiösen Gruppen anzutreffen, die eine ähnliche Integrationsfunktion ausüben wie die bäuerliche Familie.

(2) Mit zunehmender Betriebsgröße lassen sich zwar - bis zu bestimmten Grenzen - Produktionskosten einsparen, solche Größeneffekte werden jedoch bald **durch einen Anstieg der Transaktionskosten überkompensiert**; besonders dann, wenn das Management aus der Hand der Familie gegeben werden muß.

(3) In großen Landwirtschaftsbetrieben mit Fremdarbeitskräften lassen sich die Probleme der Leistungsmotivation, der leistungsgerechten Entlohnung, der Arbeitsverweigerung und des Trittbrettfahrerverhaltens weniger gut lösen als in bäuerlichen Familienwirtschaften, wo der **integrierte Charakter** der Institution Motivation und Kooperationsbereitschaft fördert.

(4) Diese Ursachen hoher Transaktionskosten werden noch verstärkt, wenn nicht nur hohe Betriebsgrößen, sondern zusätzlich noch eine **genossenschaftliche Organisationsform** vorliegt: Zum einen läßt sich das Eigeninteresse der Genossenschaftsmitglieder nur schwer auf den Gesamterfolg der Kooperation lenken, zum anderen reicht die Flexibilität der Genossenschaftsleitung oft nicht aus, um rasche und richtige Entscheidungen zu treffen.

Entscheidend für die Institutionenwahl ist offensichtlich, inwieweit sich die erforderlichen **Entscheidungen so uniformieren** lassen, daß sie in einem zentralen Entscheidungsapparat großer Betriebe effizienter getroffen und durchgesetzt werden können als auf der dezentralen Ebene kleiner Betriebseinheiten.¹ Die o.g. Argumente stützen die Vorhersage, daß ein großer Teil der LPGen in absehbarer Zeit in bäuerliche Familienbetriebe oder in **"Derivate"** dieser Wirtschaftsform übergehen wird, die sich als **"leicht koordinierbare Kleingruppe"** ähnliche Transaktionskostenvorteile bewahren. Wir müssen uns jetzt fragen, ob diese Argumente verstärkt oder relativiert werden, wenn wir die Annahme fallenlassen, die Transaktionskosteneffizienz (zusammen mit der Produktionskosteneffizienz) innerhalb der landwirtschaftlichen Unternehmung sei allein maßgeblich für die Institutionenwahl.

4 Transaktionskosteneffekte durch Verbindungen zu anderen Regelsystemen des Agrarbereichs

Als Beispiel sei auf die enge Verbindung des landwirtschaftlichen Unternehmens mit der **bäuerlichen Familie** hingewiesen. Denn die dargelegten transaktionskostensenkenden Charakteristika sind **nicht per se gegeben**, sondern bilden zu einem erheblichen Teil das Ergebnis einer **bäuerlichen Tradition**. Die Sozialisation in einer Bauernfamilie kann als eine Investition in eine bestimmte Art von **Humanvermögen** betrachtet werden, eine Akkumulation von Fähigkeiten also, die auf die Eigenarten und besonders auf die Heterogenität der Entscheidungsprobleme in bäuerlichen Familienwirtschaften abgestimmt sind. Wo die bäuerliche Tradition durch Verstaatlichung und Kollektivierung unterbrochen worden ist, konnten solche Investitionen jahrzehntelang nur eingeschränkt stattfinden.

Ferner gibt es bekanntlich auch eine **Kehrseite** des transaktionskostenmindernden Einflusses der bäuerlichen Familienwirtschaft auf betriebliche Entscheidungen. Sie liegt in ihrer **transaktionskostenerhöhenden** Wirkung, wenn es um die Durchsetzung bestimmter **privater Freiräume** geht (Begrenzung der Arbeitszeit, genügend Freizeit, regelmäßiger Urlaub, Zeit zur Genesung im Krankheitsfalle, etc.). Diese werden für die meisten anderen Berufsgruppen durch kollektiv vereinbarte Regeln gewährleistet, z.B. in Tarifverträgen, die für den einzelnen die Funktion einer **präventiven Selbstbindung** übernehmen. In der bäuerlichen Familienwirtschaft unterliegen sie **kasuistischen Einzelentscheidungen**, die häufig zugunsten des Engagements im Betrieb ausfallen.

¹ Dieser Erklärungsansatz ist nicht zu verwechseln mit dem Erklärungsversuch von Mancur OLSON (1985), der die Dominanz der bäuerlichen Agrarverfassung auf die besondere **"space intensity"** der Landwirtschaft zurückführt. Vgl. zur Auseinandersetzung hiermit HAGEDORN (1989, S. 434f).

Ob diese Charakteristika die Entstehung einer bäuerlichen Agrarverfassung in den FNL tatsächlich beschränken werden, ist zu bezweifeln. Die voraussichtlich anhaltende Arbeitslosigkeit, das vorerst noch niedrige Lohnniveau und die daher häufig **geringen Opportunitätskosten der Arbeit** begünstigen die Gründung zahlreicher, auch kleinerer Familienbetriebe.² Im übrigen entstehen bäuerliche Familienwirtschaften in den FNL auch dadurch, daß zugewanderte Landwirte Boden pachten oder kaufen.

5 Agrarverfassung und politische Koordinationsmechanismen

Die bislang dargelegten Erörterungen sind insofern von begrenzter Gültigkeit, als die Transaktionskostenökonomie dem "Machtmotiv keine große Beachtung" schenkt, wie es LEIPOLD (1985, S. 39) ausdrückt. Politische Entscheidungsträger orientieren sich bei der Gestaltung von Institutionen nicht immer an der Maxime, Transaktionskosten zu minimieren. Vielmehr sind sie oft wirksamen Anreizen ausgesetzt, die ihnen offenstehenden Möglichkeiten zur **Gestaltung des ordnungspolitischen Rahmens im Sinne ihrer Ziele** zu nutzen. Als Beispiel hierfür kann die Unvereinbarkeit von "Relikten" der sozialistischen Agrarverfassung mit dem **legitimationsstiftenden Interpretationssystem** der westdeutschen Agrarpolitik gelten, dessen Bedeutung wie folgt zu erklären ist: Da sowohl das Wählerpotential als auch die Wählerbeweglichkeit der Landwirte geringer ist als dasjenige der Konsumenten, müßten sich eigentlich mit der für die Landwirtschaft verwendeten Umverteilungsmasse bei anderen Gruppen mit geringerer Parteiidentifikation erheblich mehr Wechselwähler mobilisieren lassen. Die **wahlstrategischen Opportunitätskosten** einer verteilungspolitischen Bevorzugung des Agrarsektors wären demnach zu hoch (vgl. HAGEDORN, 1989, S. 523-566).

Daß diese Schlußfolgerung der Wirklichkeit nicht entspricht, erklärt sich durch eine **Abschirmung des agrarpolitischen Handlungsspielraums** nach dem Muster eines Gesellschaftsvertrages. Agrarpolitik wird als ein freiwilliger Tausch interpretiert: Einkommensparität als Gegenleistung für bestimmte politische Güter wie gesicherte Nahrungsmittelversorgung, Landschaftserhaltung und gesellschaftliche Stabilität (vgl. HAGEDORN, 1989, S. 566-588). Eine solche Verankerung agrarpolitischer Handlungsrechte wirkt einer Ablehnung der Agrarpolitik durch nichtlandwirtschaftliche Gruppen entgegen. Der Versuch, "sozialistische Großbetriebe" in dieses Legitimationskonzept interpretativ einzubauen, könnte zu einer **Erosion der argumentativen Basis der Agrarpolitik** führen. Den einen erinnern sie an den leidvollen Prozeß der Kollektivierung, den anderen an die umweltbelastenden Praktiken in großen Agrarbetrieben Ostdeutschlands. **Nicht positive, sondern negative gesellschaftliche Leistungen** kennzeichnen demnach die Assoziationen und Einstellungen.

6 Die schwierige Suche nach der Trennlinie zwischen inneren und äußeren

Institutionen der Agrarverfassung

Da der Transformationsprozeß mit Unsicherheiten und Fehlentscheidungen belastet sein wird, stellt sich die Frage, ob staatliche Instanzen **nicht unnötige Fehler und Härten vermeiden** sollten, indem sie einen bestimmten "Transformationspfad" politisch vorplanen. Es gibt Argumente für und gegen eine solche Grundsatzentscheidung. Dagegen spricht beispielsweise die Tatsache, daß wir es mit einer **"politischen Hypothek"**

² Dies zeigte sich bereits durch die Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfe, nach der **46 % der Betriebe** in den FNL **unter 20 ha LF** liegen (bei Einzelunternehmen sogar **55 %**). Nach einer Ausklammerung von Gartenbaubetrieben liegt der Anteil der Betriebe unter 20 ha LF immerhin noch bei **32 %** (vgl. AID, 1991, S. 5f).

zu tun haben: Der Hypothese, daß eine sozialistische Agrarverfassung der familienwirtschaftlichen unterlegen ist, würde durch ein "politisches Diktat" zur Abschaffung der ersteren ihre **Glaubwürdigkeit** genommen. Dem **historischen Experiment der kollektiven Landbewirtschaftung** ist daher die Möglichkeit einzuräumen, sich unter den Bedingungen der Sozialen Marktwirtschaft zu bewähren. Nur so läßt sich die **empirische Evidenz** zur Klärung der Frage erbringen, ob dieses Modell alternativen Organisationsformen tatsächlich unterlegen ist.

Nicht weniger beachtenswert sind allerdings die Argumente, die dagegen sprechen, die Transformation der Agrarverfassung in den FNL allein dem Mechanismus des Marktes zu überlassen:

(1) Die Änderungen in der ostdeutschen Landwirtschaft sind von so einschneidender Natur, daß unvertretbare wirtschaftliche Friktionen und soziale Härten **politisch abgedefert** werden müssen.

(2) Infolge entsprechend differenzierender Maßnahmen **begünstigt** die Agrarpolitik **bäuerliche und kleinere Betriebe**, z.B. durch die Milchquotenregelung, die Steuerge- setzgebung, die Agrarstruktur- und -sozialpolitik. Nicht zu vergessen ist allerdings der eher **entgegengesetzte Einfluß der Preisstützungspolitik**.

(3) Solange ein Abbau der o.g. Begünstigungen als politisch nicht machbar gilt, könnte eine **Chancengleichheit** der konkurrierenden Organisationsformen und Betriebsgrößen nur hergestellt werden, indem man z.B. Produzentengenossenschaften gleichwertig begünstigt. Letzteres stände aber in einem **Widerspruch** zum bäuerlichen Familienbetrieb als agrarpolischem Leitbild.

(4) Der Transformationsprozeß in der Landwirtschaft Ostdeutschlands würde verzögert und wahrscheinlich auch zu revisionsbedürftigen Ergebnissen führen, wenn der Staat und andere Organisationen nicht zur Mitgestaltung bereit wären. Mit anderen Worten: der Agrarpolitik fällt die Aufgabe zu, einen großen Teil der **versunkenen Transaktionskosten** zu tragen.

Diese Argumente machen eines deutlich: die o.g. **Frage**, ob die Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung dem wirtschaftlichen Wettbewerb **oder** politischem Dekret überlassen bleiben soll, ist **so nicht richtig gestellt**. Sie verleitet zu der Vorstellung eines "entweder-oder", anstatt das Problem im Sinne **arbeitsteilig ineinandergreifender Regelmechanismen** zu begreifen. Damit wird aber die weiter differenzierende Frage aufgeworfen, wo jeweils die Trennlinie zu ziehen ist zwischen demjenigen Teil der Agrarverfassung, der durch die **Selbstorganisation der Landwirtschaft** entsteht (**innere Institutionen**), und demjenigen, der der **staatlichen Gestaltung** obliegt (**äußere Institutionen**). Welche **Ausmaße** die **de facto** anstehenden **politischen Entscheidungen zur Eigentumsneuverteilung** aufweisen, verdeutlichen folgende Sachverhalte:

(1) Von den sich in der Obhut der **Treuhandanstalt** befindlichen volkseigenen Flächen im Umfang von **1,95 Mio. ha**, die überwiegend aus **Enteignungen** stammen, stehen nach Abzug zu erfüllender Rückübertragungsansprüche an Körperschaften und Private rd. **1 Mio. ha** LN zur Privatisierung an. Von den zusätzlich verwalteten **1,9 Mio. ha Forstfläche** verbleiben nach der Rückgabe von **1,4 Mio. ha** an Länder und Gemeinden **0,4 Mio. ha**, die "verwertet" werden müssen. Diese quantitativen Dimensionen des Privatisierungsauftrages verdeutlichen, daß es sich um eine **groß angelegte Neustrukturierung des Bodeneigentums** handelt.

(2) Nicht weniger bedeutend ist die eigentumsformende und strukturbeeinflussende Kraft des Staates im zweiten, großen Bereich der Neuordnung landwirtschaftlich genutzten Bodens, dem Bereich der **ehemals kollektivierten Flächen**. Aus Modellrechnungen von KLARE (1991, S. 35) geht hervor, daß bei Ausschöpfung der Förderungshöchstgrenzen "die investiven Hilfen bei Wiedereinrichtung von Marktfrucht-

(Futterbau-)betrieben einen Subventionswert von bis zu ca. 280 (300) TDM erreichen. Eine Umwandlung dieses Subventionswertes in eine jährlich nachschüssige Rente über eine Generation (30 Jahre) ergibt bei einem konstanten Kapitalmarktzins von 10 % bereits einen Betrag von ca. 28 bzw. 33 TDM (bei 8 % ca. 25 bzw. 29 TDM)". **Die Subventionswerte erreichen 50 und mehr Prozent (in Einzelfällen sogar über 70 %) des Investitionsvolumens.** Werden weitere Hilfen, z.B. für Betreuungsgebühren, Erstellung des Wiedereinrichtungsplanes, die Investitionszulage, Wohnhausförderung, in Anspruch genommen, "können sich dadurch die Subventionswerte ggf. um weitere 100.000 DM erhöhen. Die sich aus der Summe aller Subventionswerte ergebende jährlich nachschüssige Renten über eine Generation kann somit in der Anfangsphase der Existenzneugründung durchaus den unterstellten Lohnanspruch von 37 bzw. 40 TDM (...) erreichen bzw. sogar übersteigen" (KLARE, 1991, S. 35f).

Beindruckend ist hier nicht nur der faktische Vermögenstransfer an Wiedereinrichter, sondern wichtiger noch die damit verbundene **Weichenstellung** dafür, wer **künftig** durch Kauf oder Pacht von Boden sein Eigentum und/oder seinen Besitz erweitern kann. Diese Art der politischen Einwirkung bestätigt, daß zumindest "die äußeren Institutionen relativ losgelöst von Effizienz- und Kostenüberlegungen gesetzt werden" (LEIPOLD, 1985, S. 42) und die hiervon abstrahierende Transaktionskostenökonomie zu deren Erklärung allein nicht genügt. Auch läßt sich ein solcher Einsatz öffentlicher Mittel nicht mehr rein ökonomisch mit dem Ziel der Versorgung mit (ohnehin überschüssigen) Nahrungsmitteln rechtfertigen. Sie wären allenfalls als **versunkene Transaktionskosten zur Schaffung einer neuen Agrarordnung** zu legitimieren. Dann müßten sie allerdings unter **ganz anderen als den in der bisherigen Investitionsförderung üblichen Beurteilungskriterien** diskutiert werden; nämlich unter der Fragestellung, wie eine langfristig sinnvolle Agrarverfassung - Eigentums- und Besitzstruktur - zu konzipieren und politisch umzusetzen wäre.

Diese Frage wird von der Agrarökonomie gegenwärtig zwar durchaus aufgeworfen, aber meistens allein unter dem Aspekt der **einzelwirtschaftlichen Effizienz und Einkommenskapazität** diskutiert. Im Unterschied dazu besteht in der vermögensrechtlichen Literatur Einigkeit darüber, daß Eigentum eine ganze Reihe von Funktionen erfüllt. Faßt man die von verschiedenen Autoren genannten Aspekte zusammen, so ergibt sich die folgende Übersicht (vgl. KÜNG, 1964; WILLGERODT, 1971, 1980; BINSWANGER, 1978; TUCHTFELDT, 1988), in der zunächst "private", dann "gesellschaftliche" Eigentumsfunktionen skizziert werden:

- (1) Die "**Machtfunktion**", manchmal auch als "**Unabhängigkeitsfunktion**" bezeichnet: Eigentum vermittelt wirtschaftlichen und politischen Bewegungsspielraum, kann dadurch den eigenen Dispositionsmöglichkeiten mehr Flexibilität verleihen, aber auch diejenigen anderer einschränken.
- (2) Die "**Sicherungsfunktion**", die der Existenzerhaltung in ungünstigen Lebenslagen dient und zwar zum Teil durch Systeme der sozialen Sicherung ersetzt worden ist, der aber immer noch, z.B. durch die Abgrenzung der Privatsphäre (Eigenheim), eine bedeutende "**Freiheitsfunktion**" zugesprochen wird.
- (3) Die "**Prestigefunktion**", die den Einfluß von Eigentum auf die Einschätzung des einzelnen durch andere betrifft.
- (4) Die "**Ertragsfunktion**", die auf das Ziel der Gewinnerzielung gerichtet ist und aufgliedert werden kann in eine "**Anspornfunktion**" (Streben nach Eigentumserhaltung und -vermehrung) und eine "**Allokationsfunktion**" (laufende Verbesserung des Faktoreinsatzes).

Neben diesen privaten werden gewöhnlich weitere, **gesellschaftliche** Eigentumsfunktionen genannt, wobei "**ökonomische**" und "**außerökonomische**" der folgenden Art unterschieden werden:

(5) Die **"Organisationsfunktion"** als **"ökonomische gesellschaftliche Eigentumsfunktion"**, die die durch Eigentum vermittelten Leistungsanreize und Koordinationspotentiale als Institutionen zur Regelung des Ressourceneinsatzes in einem Gemeinwesen betrachtet. Hier ist eine weitere Untergliederung nach a) **"Einkommensverteilungsfunktion"**, b) **"Funktion der Wettbewerbsförderung"** und c) **"Koordinations-, Kontroll- und Allokationsfunktion"** möglich.

(6) Die **"Integrationsfunktion"**, die als die wichtigste **"außerökonomische gesellschaftliche Eigentumsfunktion"** gilt und mit den folgenden Worten von WILLGERODT (1980, S. 181) charakterisiert werden kann: "Dezentralisiertes Privateigentum kann das Familien-, Selbständigkeits-, Verantwortungs- und Rechtsbewußtsein sowie die Fähigkeit, öffentliche Interessen wahrzunehmen, erhöhen und gerade wegen seiner Eigentümlichkeit, einen Privatbereich abzusondern, integrierend wirken".

Genaugenommen wäre es notwendig, die Eigentumsstruktur alternativer Entwicklungskonzepte für eine neugeordnete Agrarverfassung auf ihren Beitrag zu diesen verschiedenen Eigentumsfunktionen hin zu überprüfen. Beispielhaft soll hier lediglich an die **Machtfunktion des Bodeneigentums** erinnert werden: "Land ownership can mean power if it is concentrated in a few hands. This is so with many other things, but the effects can be more pervasive from a monopoly or oligopoly in land. There is an old saying that 'he who owns the land, owns all'" (DOVRING, 1987, S. 335). Aus Entwicklungsländern ist bekannt, daß Landbesitz häufig dominierenden, die Funktionsfähigkeit anderer öffentlicher Institutionen behindernden Einfluß vermittelt. Einengungen durch eine zu **starke Konzentration des Bodeneigentums**, von der auch der Wissenschaftliche Beirat abrät (vgl. AGRA-EUROPE, 1991a), könnten aber auch Ostdeutschland und Osteuropa auftreten, wenn es z.B. um Planungen zur Bebauung, Infrastruktur, Umwelt- und Landschaftsgestaltung bis hin zu den Machtverhältnissen in der Kommunalpolitik geht. Diese Problematik ist sowohl für entwicklungsbedürftige **ländliche Gebiete** als auch für sich entwickelnde **Ballungsräume** von Bedeutung, auch wenn die jeweiligen Erscheinungsformen nicht identisch sein mögen.

Vorbeugend sollten daher Aspekte der **Partizipation** der Bevölkerung an der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung solcher Räume sowie ihrer **sozialen Integration** in die ländliche bzw. urbane Gesellschaft ausreichend bedacht werden. Unabweisbar ist ebenfalls der Anspruch der Betroffenen, sich mit ihrer Umgebung **identifizieren** zu können; denn "there is a more vague sense in which many of us tend to think of land or territory as belonging to us. We may be accustomed to a certain region or community within which we live and move around and which we regard as ours in one sense or another. Such as a sense of owing some certain territory is an important condition for the cohesion of organised communities, both local and national". DOVRING (1987, S. 336) verwendet hierfür den Begriff **"territoriality"** und spricht von einer "basic sociopsychological dimension". Darüber hinaus ist die Frage nach der Eigentumskonzentration nicht unbedeutend für die **Funktionsfähigkeit des Pachtmarktes**, die für die strukturelle Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft wichtig ist: "When ownership is widespread, this makes the bargain between tenant and landlord much more even than it is in countries where landlords are a small class of people who are individually much wealthier than their tenants" (DOVRING, 1987, S. 356).

In Anbetracht dieser verschiedenen Gestaltungsaspekte erscheint als Ergebnis der Verteilung der **"Treuhandflächen"** eine Eigentums- und Besitzstruktur erstrebenswert, in der die **Zahl der Bodeneigentümer erheblich größer ist als die Zahl der Bodenbewirtschafter**. Zu diesem Zweck dürfte die **ungleichberechtigte Behandlung von Nichtlandwirten beim Landkauf** in Westdeutschland nicht auf die FNL übertragen werden. Besonders wenn die **regionale Agrarstruktur durch großflächige Betriebe** geprägt ist, sollte für eine **Beteiligung mehrerer, möglichst einheimischer Eigentümer als Verpächter am Bodenvermögen** gesorgt werden.

Ansatzweise ist damit gezeigt, daß die Frage nach der **"richtigen"** Bodenverteilung **nicht allein unter ökonomischen Gesichtspunkten** entschieden werden kann. Aber

auch in dem Bereich, in dem ökonomische Überlegungen Geltung haben sollten, wird leicht von einer **wichtigen Regelungsaufgabe** von Institutionen abstrahiert:

(1) Es erscheint verlockend, von einer **stetigen, wenn auch langsamen, so doch immer relativ problemlos auf mehr Effizienz und Wohlstand gerichteten wirtschaftlichen Entwicklung** zuzugehen, an der die Landwirtschaft teilhaben soll, so daß die künftige Agrarstruktur hierauf (und nur hierauf) einzustellen ist. In Wirklichkeit können wir aber nur wenig darüber wissen, inwieweit die wirtschaftliche - und auch die politische - Entwicklung in diesem Sinne verlaufen wird.

(2) Eine Hauptaufgabe von Institutionen besteht definitionsgemäß in einem **möglichst ressourcensparenden (im weitesten Sinne) Umgang mit Unsicherheiten** verschiedenster Art. Diesem Prinzip folgend, sollte auch eine Agrarverfassung so gestaltet sein, daß sie eine möglichst **flexible** und in der jeweiligen Situation **konstruktive Reaktion** auf die wesentlichen, denkbaren **Eventualitäten** der wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Entwicklung ermöglicht und vor allem schädliche Folgen solcher Veränderungen **verhüten** oder **verkräften** hilft.

(3) Nach einer solchen **Erweiterung des Betrachtungsraumes** ist zusätzlich zu bedenken, wie sich eine Agrarverfassung beispielsweise in folgenden Situationen bewähren wird:

- **wirtschaftliche Krisen** durch Arbeitslosigkeit oder noch größeres Koordinationsversagen des wirtschaftlichen Systems oder als Folge externer Einflüsse,
- **politische Krisen** durch Problemverarbeitungsdefizite des politischen Systems, im Extrem gekennzeichnet durch Krieg oder Bürgerkrieg,
- **ökologische Krisen** lokaler oder globaler Natur, verbunden mit einschneidenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen, z.B. großflächige Beschränkungen der Landbewirtschaftung und Tierhaltung.

Damit gestaltet sich die Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung zu einem **typischen Problem kollektiven Handelns**, bei dem **unterschiedliche Präferenzen und Einschätzungen** darüber miteinander in Einklang gebracht werden müssen, wie die o.g. Einzelaspekte letztendlich in die Gestalt der Agrarverfassung eingehen sollen:

(a) Welcher **Wert** und welches **relative Gewicht** soll den einzelnen **Funktionen des Eigentums** in dem zu erreichenden Kompromiß beigemessen werden, als **wie relevant** werden sie für die verschiedenen künftigen Aufgaben der Agrarverfassung angesehen?

(b) Wie sollen die unter der Prämisse einer weitgehend **harmonischen Entwicklung** der wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen gewonnenen Argumente bewertet werden im Verhältnis zu der **Möglichkeit krisenhafter Veränderungen**, welches Gewicht soll dem **auf die Anpassungsfähigkeit in Krisen gerichteten "Optionswert"** der Agrarverfassung beigemessen werden?

Allein schon zu dem zuletzt genannten Aspekt könnten verbindliche Schlußfolgerungen erst nach einer tiefergehenden Analyse gezogen werden. Wenn man jedoch von der **plausibel erscheinenden Hypothese** ausgeht, daß eine breite Eigentumsstreuung und nicht zu große Betriebe dem Ziel der "Anpassungsfähigkeit in Krisensituationen" am besten gerecht werden können, so ist ein **Konflikt** mit dem Ziel großer, effizienter (und weiter wachsender) Betriebseinheiten für "normale Zeiten" absehbar. Dieses Beispiel zeigt bereits, daß jede nicht ausschließlich von der zuletzt genannten Zielsetzung bestimmte, die Vielfalt der o.g. Eigentumsfunktionen und Unsicherheiten berücksichtigende Agrarverfassung **nicht allein durch den Markt-Wettbewerbs-Prozeß**, sondern nur dann entstehen kann, wenn die Agrarpolitik eine **aktive, wenn auch begrenzte Gestaltungsrolle** übernimmt.

Gegenüber einer solchen "Aufgabenzuweisung" war von seiten der Bundesregierung - zumindest verbal - eine gewisse Abwehrhaltung zu erkennen. "Die Bundesregierung könne und wolle keine Rezepte für die weitere Agrarstrukturentwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vorlegen" (AGRA-EUROPE, 1990b, S. 15). Eine solche Reaktion ist angesichts der Schwierigkeit, in der kurzen Zeit seit der "Wende" ausgereifte Konzepte zu erarbeiten, gut zu verstehen, sollte aber nicht dazu führen, daß diese Staatsaufgabe im Bereich der **"non-decisions"** verbleibt. Sie kann auch nicht durch die Delegation von einzelnen Aufgaben bei der Neuordnung der Agrarverfassung - z.B. an die Treuhandanstalt und die von ihr wiederum "zur sachgerechten Verwertung der Flächen" (AGRA-EUROPE, 1991e) beauftragten Organisationen³ ersetzt, sondern (was sehr sinnvoll sein kann) nur ergänzt werden. Sie kann ebenfalls nicht ersetzt werden durch den Hinweis auf das in den FNL geltende **Grundstücksverkehrs- und das Landpachtgesetz** (vgl. AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN, 1990, S. 10). Beide Gesetze sind auf eine sich **kontinuierlich wandelnde Landwirtschaft** ausgerichtet und nicht auf die Probleme der **weitgehenden Neugestaltung einer Agrarverfassung**. Ferner sind die FNL, in deren Zuständigkeit die Durchführung der o.g. Gesetze liegt, damit vermutlich vorerst überfordert.⁴ Die **ordnungspolitische Bedeutung** der o.g. Aufgabe ist nicht zuletzt im Lichte der Tatsache zu sehen, daß "die Aneignung von Eigentumsrechten historisch oft auf der Anwendung politischer Gewalt beruhte" (WILLGERODT, 1980, S. 176) und eine für die Bevölkerung oder einzelne besonders betroffene Gruppen (z.B. Pächter) **nicht akzeptabel erscheinende Bodenverteilung und -ordnung** - wie historisch belegt ("Bodenreformdiskussion", "Bodenreformbewegung"; vgl. HOLZHEU, 1980, S. 49f) - immer wieder **Anlaß zu Auseinandersetzungen** gegeben hat.

Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE 31 (1990a), Nr. 44, Länderberichte, S. 17f (Gegen großflächige Landkäufe im Beitrittsgebiet).

AGRA-EUROPE 31 (1990b), Nr. 45, Länderberichte, S. 15f (Strukturrezepte von der Bundesregierung nicht zu erwarten).

AGRA-EUROPE 31 (1990c), Nr. 45, Länderberichte, S. 32f (Kiechle will freie Vielfalt von landwirtschaftlichen Betrieben).

³ Hierzu gehört ein **Bankenkonsortium**, das im Rahmen einer **Verwertungsgesellschaft** unter Beteiligung der gemeinnützigen **Landgesellschaften** der FNL im Auftrag der Treuhand die Bodenverteilung organisieren wird. Bemerkenswert ist, daß das Bankenkonsortium der Treuhandanstalt einen "Vorschuß" auf den zu erwartenden Erlös zahlen und unter Beachtung bestimmter Bedingungen die nach 15 Jahren nicht absetzbare "Restfläche" zur eigenen Verwertung erhalten soll (vgl. AGRA-EUROPE, 1991 c, d, e, f).

⁴ Auch die **"Leitbild Diskussion"** nach der Vereinigung war für die hier erörterte Frage wenig ergebnisreich. So wurde einerseits die Korrektur "traditioneller Leitbilder" angekündigt (vgl. AGRA-EUROPE, 1991b), andererseits die Gültigkeit des "alten Grundsatzes: Bauernland in Bauernhand" bestätigt (vgl. AGRA-EUROPE, 1990a). An anderer Stelle wurde von einer "freien Vielfalt von Betrieben", "Chancengleichheit zwischen den Betriebsformen" und einer "gemischten Agrarstruktur" gesprochen (vgl. AGRA-EUROPE, 1990c). Die schließlich erweiterte, auf die Einbeziehung der FNL abgestimmte Formulierung des agrarpolitischen Leitbildes (vgl. AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN, 1990, S. 1) ist offensichtlich so gestaltet, daß sie **sehr unterschiedliche, den teils konfligierenden Interessenlagen in West- und Ostdeutschland entsprechende Interpretationen** zuläßt.

- AGRA-EUROPE 32 (1991a), Nr. 20, Markt + Meinung, S. 20-22 (Grundsätze für die Privatisierung von volkseigenem Land).
- AGRA-EUROPE 32 (1991b), Nr. 20, Länderberichte, S. 1f (Gewaltige Herausforderungen für Wiedereinrichter im Osten).
- AGRA-EUROPE 32 (1991c), Nr. 25, Länderberichte, S. 25-27 (Bei der Privatisierung neue Wege gehen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991d), Nr. 32, Länderberichte, S. 21-23 (Treuhand will Bankenkonsortium mit Flächenverwertung beauftragen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991e), Nr. 33, Länderberichte, S. 1f (Rohr: Treuhand-Konzept gewährleistet sachgerechte Verwertung der Flächen).
- AGRA-EUROPE 32 (1991f), Nr. 52, Länderberichte, S. 9f (Treuhand-Konzept zur Flächenverwertung steht).
- AGRARPOLITISCHE MITTEILUNGEN des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Nr. 14/1990 (Fragen und Antworten zur Agrarpolitik für die neuen Bundesländer).
- AID-INFORMATIONEN, Zur Betriebsstruktur in den neuen Bundesländern. Auswertung der Anträge auf Anpassungshilfen im 1. Halbjahr 1991, (1991), Nr. 43, S. 1-22.
- BINSWANGER, Ch., Eigentum und Eigentumspolitik. Ein Beitrag zur Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich 1978.
- DOVRING, F., Land Economics. Boston 1987.
- HAGEDORN, K., Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. Habilitationsschrift, Braunschweig 1989.
- HAGEDORN, K., Konzeptionelle Überlegungen zur Transformation der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: MERL, St. und E. SCHINKE (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch. Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens, Bd. 178. Berlin 1991a, S. 19-34.
- HAGEDORN, K., Gedanken zur Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung. "Agrarwirtschaft", Jg. 40, (1991b), H. 5, S. 138-148.
- HOLZHEU, F., Bodenpolitik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, (1980), S. 47-56.
- KLARE, K., Modellüberlegungen zur wirtschaftlichen Lage und zur investiven Förderung neu gegründeter landwirtschaftlicher Betriebe im Beitrittsgebiet. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Nr. 1/1991. Braunschweig 1991.
- KÜNG, E., Eigentum und Eigentumspolitik. St. Gallerer Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 23, Tübingen und Zürich 1964.
- LACHMANN, L.M., Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 14, (1963), S. 63-77.

- LEIPOLD, H., Ordnungspolitische Implikationen der Transaktionskostenökonomie. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 36, (1985), S. 31-50.
- LEIPOLD, H., Das Ordnungsproblem in der ökonomischen Institutionentheorie. "ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft", Jg. 40, (1989a), S. 129-146.
- LEIPOLD, H., Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie. In: BOETTCHER, E., HERDER-DORNEICH, Ph. und K.-E. SCHENK (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8, Tübingen 1989b, S. 13-29.
- OLSON, M., Space, Agriculture, and Organization. "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 67, (1985), S. 928-937.
- SCHMITT, G., Why Collectivization of Agriculture in Social-istic Countries Really Has Failed: A Transaction Cost Approach. - Paper presented at the Ninth Conference on USSR and East European Agriculture, September 11-14, 1990.
- TUCHTFELDT, E., Das Eigentum an den Produktionsmitteln unter ordnungspolitischen Aspekten. "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Studium - WISU", Jg. 17, (1988), H. 1, S. 47-53.
- WILLGERODT, H., Eigentumsordnung (einschließlich Bodenordnung). In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, (1980), S. 175-189.
- WILLGERODT, H., BARTEL, K. und U. SCHILLERT, Vermögen für alle. Düsseldorf und Wien 1971.



STRUKTURANPASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN II

ORDNUNGSPOLITISCHE VORAUSSETZUNGEN FÜR NACHHALTIGE WIRKUNGEN VON ENTWICKLUNGSPROJEKTEN

von

Thilo HATZIUS und Rainer MARGGRAF, Heidelberg

1 Die Bedeutung ordnungspolitischer Überlegungen für die Nachhaltigkeit von Projektwirkungen

Um die Nachhaltigkeit (positiver) Projektwirkungen zu gewährleisten, muß in der Regel auch die folgende Voraussetzung erfüllt sein¹: Es müssen funktionsfähige - d.h. insbesondere mit hinreichenden finanziellen Mitteln ausgestattete - lokale Institutionen existieren bzw. geschaffen werden, die den Projektnutzen nach dem eigentlichen Projektende weiterhin sichern.

Positive Projektwirkungen entstehen dadurch, daß vom Projekt Güter bereitgestellt (produziert und/oder verteilt) werden. Man kann deshalb die o.a. Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Projektwirkungen wie folgt umformulieren: Es müssen funktionsfähige lokale Institutionen der Güterbereitstellung existieren bzw. geschaffen werden. Diese Umformulierung zeigt, daß hier ein ordnungspolitischer Sachverhalt angesprochen ist, denn unter ordnungspolitischen Sachverhalten versteht man alle die Sachverhalte, die sich auf die Zuordnung wirtschaftlicher Aktivitäten zu den Koordinationsmechanismen Markt, Kooperation und Führung beziehen. Anders formuliert: Ordnungspolitische Überlegungen beziehen sich auf die Regeln, die angeben, unter welchen Bedingungen wirtschaftliches Verhalten durch Marktprozesse, in Verbundsystemen oder durch Führung in Herrschaftsverbänden (Bürokratien) koordiniert werden soll.

Bisher hat man sich in der Entwicklungsökonomik nur in historisch-institutionellen oder in theoretisch-institutionellen Analysen mit der ordnungspolitischen Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Projektwirkungen beschäftigt. Man hat also nur untersucht, ob diese Voraussetzung in einem bestimmten Land, einer bestimmten Region etc. gegeben war und worauf dies zurückzuführen ist. Unter normativem Gesichtspunkt hat man sich mit der ordnungspolitischen Voraussetzung für die Nachhaltigkeit von Projektwirkungen bisher noch nicht beschäftigt. Man hat also noch nicht untersucht, wie die die Nachhaltigkeit der Projektwirkungen sichernden Institutionen ausgestaltet sein sollten.

Diese Enthaltbarkeit stellte - bis jetzt - kein Defizit der (anwendungsorientierten) Entwicklungsökonomik dar, denn bisher gab es keine große außerwissenschaftliche Nachfrage nach diesen normativ-institutionellen Analysen. Nachhaltigkeitsüberlegungen wurden wenig nachgefragt, weil die Geberländer bei ihrer Projekthilfe vielfach weniger darauf achteten, daß die Projekte zu positiven Wohlfahrtseffekten im Nehmerland führten, sondern die Projekthilfe nach anderen Maßstäben - beispielsweise nach außen-, sicherheits-, arbeitsmarktpolitischen - vergaben. Ordnungspolitische

¹ Vgl. BMZ 1988, S. 65.

Überlegungen wurden nicht nachgefragt, weil man sicher sein konnte, daß die Nehmerländer Eingriffe in ihre Ordnungspolitik nicht zulassen würden² - d.h. daß eine Umsetzung der Handlungsempfehlungen, die aus den normativ-institutionellen Analysen resultierten, nicht möglich gewesen wäre.

In der jüngsten Zeit hat sich die Situation jedoch geändert. Seit den tiefgreifenden Veränderungen im Osten Europas sind solche normativ-institutionellen Analysen sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerländer von Interesse. Für die Geberländer deshalb, weil sie jetzt bei der Ausgestaltung ihrer Projekthilfe nicht mehr bzw. weniger auf außen- und sicherheitspolitische Überlegungen Rücksicht zu nehmen brauchen und bei den Nehmerländern, weil jetzt offensichtlich ist, daß zwischen der Wirtschaftsordnung und dem wirtschaftlichen Erfolg ein enger inhaltlicher Zusammenhang besteht. (Auch vor den Veränderungen in Osteuropa setzte in vielen Entwicklungsländern schon eine "Renaissance des Denkens in Wirtschaftsordnungen"³ ein.)

Dabei richtet sich das Interesse der Entwicklungsländer vor allem auf die der sozialen Marktwirtschaft zugrundeliegende Ordnungspolitik, auf die sog. ordoliberalen Konzeption der Ordnungspolitik zu dieser Konzeption.⁴

Deshalb wollen wir uns im folgenden mit den Regeln beschäftigen, die aus ordoliberalen Sicht bei der Ausgestaltung der ordnungspolitischen Voraussetzung der Sicherung der Nachhaltigkeit von Projektwirkungen zu beachten sind.

2 Regeln für die Ausgestaltung von Institutionen aus ordoliberaler Sicht

Bei der Darstellung der Regeln, die aus ordoliberaler Sicht bei der Ausgestaltung von Institutionen dann berücksichtigt werden müssen, gehen wir von zwei (vereinfachten) Annahmen aus: Wir unterstellen, daß nur Allokationsgesichtspunkte eine Rolle spielen, und wir nehmen an, daß vom Projekt nur ein Gut bereitgestellt wird. Die erste dieser beiden Regeln (Regel 1) bezieht sich darauf, wer das Projektgut bereitstellen und finanzieren soll, die zweite Regel (Regel 2) bezieht sich auf die Ausgestaltung der Finanzierung.

2.1 Die Bereitstellungs- und Finanzierungsregel (Regel 1)

Regel 1 gibt es in zwei Versionen: Regel 1a und Regel 1b. Die erste Version ist dann anzuwenden, wenn die Zahl der Nutzer des Projektguts, anders formuliert, die Weite des Nutzerkreises - aus was für Gründen auch immer - nicht variiert werden kann. Regel 1a gilt also bei exogen festgelegter Weite des Nutzerkreises. Regel 1a lautet:

Die Nutzer eines Gutes sollen die Bereitstellung dieses Gutes auch bezahlen, und nur die Nutzer (= Zahler) sollen Entscheidungsrechte haben, was die Bereitstellung des Gutes betrifft.

² Vgl. ELSENHANS, 1990, S. 122.

³ BMWI 1989, S. 2.

⁴ Vgl. GROSSEKETTLER 1982, 1984 und 1985; BORCHERT und GROSSEKETTLER 1985.

Man erkennt sofort, daß Regel 1a dem aus der Finanzwissenschaft bekannten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz entspricht.⁵

Die zweite Version (Regel 1b) kommt dann zum Einsatz, wenn die Weite des Nutzerkreises variabel ist. In diesem Fall kann man also - durch Einsatz einer Exklusionstechnik (Ausschlußtechnik) - mögliche Nutzer aus dem Nutzerkreis ausschließen. Ob man dies tun sollte oder nicht - genau darauf gibt die zweite Version eine Antwort, denn Regel 1b lautet:

Man muß für das Gut, das vom Projekt bereitgestellt wird, die Weite des Nutzerkreises minimieren, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Exklusionstechnik, deren Einsatz dafür notwendig ist, volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Desweiteren gilt Regel 1a.

Regel 1b stellt eine Kombination des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und des ökonomisch interpretierten Subsidiaritätsprinzips dar. Das Subsidiaritätsprinzip stammt aus der katholischen Soziallehre.⁶ Vereinfacht gesagt, besagt dieses Prinzip, daß eine übergeordnete Einheit eine Aufgabe nur dann erfüllen soll, wenn die untergeordnete durch diese Aufgabe überfordert ist. Was unter 'Überforderung' zu verstehen ist - eben darin besteht die ökonomische Interpretation dieses Prinzips in Regel 1b.

Regel 1a ist direkt praktisch verwertbar; Regel 1b nicht; hier muß noch angegeben werden, was unter 'volkswirtschaftlich sinnvollem Einsatz der Exklusionstechnik' zu verstehen ist. Volkswirtschaftlich sinnvoll ist dieser Einsatz dann, wenn die volkswirtschaftlichen Kosten des Einsatzes kleiner sind als die volkswirtschaftlichen Gewinne und wenn die Emissionsquote, die sich nach Einführung dieser Technik ergibt, von den Wirtschaftssubjekten toleriert wird. Unter den volkswirtschaftlichen Kosten ist der Ressourceneinsatz zu verstehen, den die Exklusionstechnik erfordert - so wie ihn die Konsumenten bewerten.

Die volkswirtschaftlichen Gewinne bestehen in den vermiedenen Überlastkosten, Überfüllungskosten bzw. in den vermiedenen Rationierungsgebühren, die anfallen würden bzw. die erhoben werden müßten, wenn der Nutzerkreis nicht eingeschränkt würde.

Mit der 'noch tolerierbaren' Emissionsquote ist folgendes gemeint: Wenn man sich für den Einsatz einer Exklusionstechnik entschieden hat, dann bedeutet dies nicht notwendigerweise, daß damit alle externen Effekte internalisiert worden sind. Die Emissionsquote gibt das Verhältnis des Wertes der externen Effekte, die von dem Projektgut verursacht und von der Exklusionstechnik nicht verhindert werden, zu dem Gesamtwert (private und externe Effekte) des Projektgutes an. Dieses Verhältnis muß von den Wohlfahrtssubjekten akzeptiert werden.

2.2 Die Finanzierungsausgestaltungsregel (Regel 2)

Die Ausgestaltung der Finanzierung muß (zur Erinnerung: nur unter Allokationsgesichtspunkten) folgender Regel (Regel 2) genügen:

Jeder Nutzer muß zunächst eine Zahlung leisten, die den volkswirtschaftlichen Grenznutzerkosten entspricht. Reichen diese Zahlungen für die Finanzierung nicht aus, dann müssen zusätzlich verbrauchsmengenunabhängige Zahlungen erhoben werden.

⁵ Vgl. OLSON 1977.

⁶ Vgl. SCHMIDT-JORTZIG, 1982.

In Regel 2 ist von Grenznutzerkosten die Rede. Grenznutzerkosten sind die volkswirtschaftlichen Kosten, d.h. der Nutzenverlust der Konsumenten, die entstehen, wenn man ein zusätzliches Individuum mit einer Einheit des betreffenden Gutes versorgen will. Wie wir im Anhang zeigen, entsprechen die Grenznutzerkosten dann, wenn man auf einen zusätzlichen Nutzer mit einer Angebotserhöhung reagiert, dem Produkt aus den Grenzkosten der Bereitstellung und der (marginalen) Änderung der bereitgestellten Menge. Wie wir im Anhang weiter zeigen, stimmen die Grenznutzerkosten bei einem Individualgut mit den normalen Grenzkosten der Bereitstellung überein. Dies zeigt, daß (der erste Teil von) Regel 2 eine Verallgemeinerung der bekannten Wohlfahrtsoptimalen Grenzkosten-preisregel ist. Die Verallgemeinerung besteht darin, daß Regel 2 sowohl für Individual- als auch für Kollektivgüter anwendbar ist.

3 Konsequenzen der Beachtung bzw. Nichtbeachtung der abgeleiteten Regeln am Beispiel zweier Bewässerungsprojekte in Peru

Die Ordoliberalen verstehen ihre Empfehlungen grundsätzlich nicht als naturrechtlich, rechtsdogmatisch oder philosophisch abgesichert, sondern als theoretisch fundiert und empirisch gestützt. Sie sollen für den Wirtschaftspolitiker die gleiche Funktion erfüllen - so EUCKEN -, wie es die Gesetze der Statik für den Baumeister tun.

Deshalb ist es aus ordoliberaler Sicht stets wichtig, anhand empirischer Untersuchungen zu überprüfen, welche Konsequenzen es hat, wenn diese Regeln befolgt werden und welche Konsequenzen es hat, wenn diese Regeln übertreten werden. Eine solche Überprüfung werden wir im folgenden anhand zweier Bewässerungsprojekte vornehmen.

3.1 Zur Charakterisierung von Bewässerungsprojekten

Unter 'Projekt' wollen wir eine Anzahl von Aktivitäten verstehen, die innerhalb eines begrenzten Zeithorizontes ein bestimmtes Ziel erreichen sollen. Das Hauptziel bei einem Bewässerungsprojekt ist in der Regel die Bereitstellung von Bewässerungswasser für die landwirtschaftliche Produktion durch die Errichtung oder Verbesserung einer Infrastruktur, wie z.B. Kanäle, Verteilerbauwerke, Wasserspeicher.

Neben der Erstellung der Infrastruktur werden im Rahmen eines Bewässerungsprojektes in der Regel noch weitere Aktivitäten durchgeführt, die sich auf die Nutzung dieser Infrastruktur bzw. deren Inwertsetzung beziehen. Welche Aktivitäten dies sind, wann diese einsetzen (vor, während oder nach der Erstellung der Infrastruktur) und von wem diese durchgeführt werden, kann von Projekt zu Projekt sehr unterschiedlich sein. In der Anfangsphase der Entwicklungszusammenarbeit stand dabei vor allem die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion im Vordergrund, heute zunehmend der Aufbau bzw. die Förderung von Institutionen⁷, die Betrieb und Instandhaltung der erstellten Infrastruktur nach Projektende übernehmen sollen. Die Bedeutung solcher Institutionen für die Nachhaltigkeit der Wirkungen von Bewässerungsprojekten wurde in der Vergangenheit häufig unterschätzt.⁸

⁷ Hier im Sinne von Organisation gebraucht.

⁸ In der deutschen TZ (Technischen Zusammenarbeit) werden in jüngster Vergangenheit konzeptionelle Grundlagen für situationskonforme Managementempfehlungen erarbeitet, in der die Auswahl und Förderung entsprechender Institutionen im Vordergrund stehen, vgl. HUPPERT und WALKER (1988).

Aus der obigen Charakterisierung von Bewässerungsprojekten geht hervor, daß für unsere Untersuchung zweckmäßigerweise zwischen einer Investitions- und einer Nutzungsphase unterschieden wird. Die Investitionsphase umfaßt dabei die Gesamtheit der genannten Projektaktivitäten, also das 'Projekt', das in der Regel Gegenstand einer Finanzierung im Rahmen der FZ⁹ und/oder einer Unterstützung durch die TZ¹⁰ ist. Die Nutzungsphase beginnt nach Ende des Projektes und umfaßt Aktivitäten des Betriebs und der Instandhaltung der erstellten bzw. verbesserten Bewässerungsinfrastruktur bzw. allgemein der Bereitstellung des Gutes Wasser. Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln sind also getrennt für die beiden Phasen zu untersuchen.

3.2 Nichtbeachtung der Regeln in der Investitionsphase von Bewässerungsprojekten

Die Erstellung der Bewässerungsinfrastruktur wird in Entwicklungsländern meist vom Staat übernommen, die Finanzierung der Projekte geschieht häufig mit Krediten im Rahmen der FZ, ein gewisser Beitrag - meist Übernahme der Personalkosten für einheimisches Personal und einige Sachleistungen - wird aus dem Staatshaushalt finanziert. In der Investitionsphase wird daher allgemein gegen Regel 1 verstoßen: Nutzer, Zahler und Entscheidungsträger fallen auseinander. Wegen der hohen Kosten, die mit der Bereitstellung von Bewässerungsinfrastruktur verbunden sind, wird meist auch gegen Regel 2 verstoßen: Es gibt kaum Beispiele dafür, daß die Kosten der Bereitstellung der Bewässerungsinfrastruktur von den Nutzern aufgebracht werden bzw. daß bei der Erhebung von Wassergebühren ein Amortisationsanteil eingeschlossen ist. Da die Nutzer nicht zahlen, werden sie meist nur ungenügend in den Planungs- und Entscheidungsprozeß in der Investitionsphase einbezogen. In der Regel bleibt die Infrastruktur im Eigentum staatlicher Instanzen, obwohl Betrieb und Instandhaltung meistens von den Wassernutzern übernommen werden sollen. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Projektwirkungen hat die Nichtbeachtung der genannten ordnungspolitischen Regeln im Verlauf der Investitionsphase meist negative Folgen, die sich in mangelnder Nutzerfreundlichkeit und ungenügender Akzeptanz der Infrastruktur und damit in Problemen beim Betrieb und der Instandhaltung derselben äußern.¹¹

Auch wenn Bereitstellung und Finanzierung der Infrastruktur meist vom Staat übernommen werden, läßt sich der Bruch zwischen Investitions- (Projekt-) und (Nachprojekt-) Nutzungsphase vermeiden, wenn schon bei der Projektplanung Klarheit herrscht über Ausgestaltung und Finanzierung der Institutionen, die Betrieb und Instandhaltung bzw. -setzung der Be- (und Ent-)wässerungsinfrastruktur übernehmen sollen. Die technische Ausführung kann dann den Fähigkeiten (bzw. dem Leistungspotential) und der finanziellen Kapazität der entsprechenden Institutionen angepaßt werden bzw. können Projektaktivitäten vorgesehen werden, die diese entsprechend entwickeln.¹²

⁹ Finanzielle Zusammenarbeit: Kredite, die über die KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) abgewickelt werden.

¹⁰ Technische Zusammenarbeit: meist verlorene Zuschüsse, die über die GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) abgewickelt und zur Finanzierung von entsandten Fachkräften, Sachgütern und sonstigen Dienst- und Werkleistungen dienen.

¹¹ Die Beteiligung der Wassernutzer an den Investitionskosten würde z.B. der häufig beobachteten Forderung nach aufwendigen Strukturen entgegenwirken, zugunsten kostengünstigerer Alternativen.

¹² In HUPPERT und WALKER (1988) werden dazu unter Managementgesichtspunkten Situationen unterschiedlichen Interventionsbedarfs gekennzeichnet bzw. situationsgerechte Projektkonzeptionen entwickelt.

3.3 Erfahrungen in zwei Bewässerungsprojekten der deutschen Technischen Zusammenarbeit in Peru

Bei dem ersten Projekt handelt es sich um ein abgeschlossenes Großprojekt an der Nordküste Perus mit einem Bewässerungsgebiet von ca. 100000 ha, das zweite ist ein noch laufendes mittleres Projekt im südlichen Andenhochland mit bisher 10 fertiggestellten Sub-projekten von durchschnittlich etwa 500 ha Bewässerungsfläche.

Ungeklärte Situation beim Küstenprojekt

Ohne in Details der Projektgeschichte, der Hintergründe der Projektkonzeption, der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Geber- und Nehmerland zum Zeitpunkt der Projektkonzipierung eingehen zu können, kann festgestellt werden, daß das Küstenprojekt schon aufgrund seiner Größe erheblich stärkeren politischen Einflüssen - sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite und seitens unterschiedlicher Wassernutzergruppen - ausgesetzt war und ist. Es wurde außerdem in der Frühphase der Entwicklungszusammenarbeit (1963) konzipiert und daher von deutscher Seite erheblich nachlässiger bzw. unerfahrener gehandhabt; auf peruanischer Seite war damals der Glaube an die Fähigkeiten staatlicher bzw. zentralistischer Institutionen noch erheblich größer, wohingegen heute Privatisierung und Dezentralisierung im Vordergrund von Strukturanpassungsbemühungen stehen.

Aktivitäten zur Institutionenförderung unterblieben bei diesem Projekt zunächst völlig. Obwohl die wichtigsten Infrastrukturmaßnahmen des FZ-Projektes schon Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre abgeschlossen worden waren, wurde erst Ende der 70er Jahre von Seiten des TZ-Projektes - das sich vorher ohne klares Konzept in den verschiedensten Bereichen betätigte - mit der Unterstützung der Wasserverwaltungsbehörde (zuständig für Betrieb und jährliche Anbauplanung) und mit dem Aufbau einer wassernutzergetragenen Institution zur Instandhaltung der Be- und Entwässerungsinfrastruktur begonnen. Aufgrund anhaltender Streiks in der Wasserverwaltungsbehörde gingen 1989 Anbauplanung und Betrieb vorübergehend an die Wassernutzerorganisation über, die jedoch wegen mangelnder Vorbereitung und ungenügender Mittelausstattung mit dieser Aufgabe überfordert war. Vorerst bleibt es daher bei der alten Situation: die staatliche Wasserbehörde, die aufgrund extremer Mittelknappheit des Staatshaushaltes und häufiger Streiks kaum arbeitsfähig ist, unternimmt die Anbau- und Bewässerungsplanung und den Betrieb des Systems. Die Wassernutzerorganisation ist für die Instandhaltung zuständig, finanziert durch Abgaben auf das Bewässerungswasser. Die staatliche Institution, die für die Infrastrukturerstellung zuständig war und bisher wegen der erfahrenen Unterstützung aus FZ-Mitteln noch am effizientesten arbeitet und am besten ausgestattet ist, hat kaum noch Aufgaben und hofft auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur bzw. auf eine neue Rolle als "Autonome Behörde", bei der alle wichtigen Aufgaben im Bewässerungsgebiet konzentriert sein sollen.

Die ineffiziente Wasserplanung und -verteilung und der schlechte Zustand der Infrastruktur, die sich in Produktionseinbußen und hohen Wasserverlusten manifestieren, weisen auf die dringende Notwendigkeit einer grundsätzlichen Lösung hin.¹³ Über eine der Situation angemessene Aufteilung der verschiedenen Aufgaben d.h. Anbauplanung und Betrieb des Systems (Bereitstellung des Gutes Wasser) und Instandhaltung der Infrastruktur (Nachhaltige Sicherung der Bereitstellung) auf die in Frage

¹³ Diese Aussage gilt für alle Großprojekte der Küste, vgl. hierzu HENDRIKS (1990).

kommenden Institutionen und über die Finanzierung dieser Aufgaben bzw. Institutionen liegen jedoch bisher keine klaren Vorstellungen vor.¹⁴

Berücksichtigung der Regeln im Andenprojekt

Wie beim Küstenprojekt, so sind auch beim Andenprojekt TZ- und FZ-Komponenten beteiligt. Während diese bei ersterem bei zwei verschiedenen staatlichen Trägern verankert waren und isoliert voneinander arbeiteten, sind bei letzterem beide Komponenten bei einem einzigen staatlichen Träger untergebracht und arbeiten in enger Abstimmung miteinander. Die Nachhaltigkeit der Wirkungen der FZ-Komponente (Infrastrukturerstellung) soll durch die Aktivitäten der TZ-Komponente (Institutionenförderung) erreicht werden. Die zeitlich begrenzte Förderung des staatlichen Projektträgers geschieht mit dem Ziel der Effizienzsteigerung bei der Auswahl der Subprojekte und bei der Erstellung der Infrastruktur. Nach einem langen Suchprozeß¹⁵ wurde ein Ansatz gefunden, der in etwa die aus den ordnungspolitischen Überlegungen abgeleiteten Regeln befolgt: Die in Frage kommenden Subprojekte werden mit der Bevölkerung (Zielgruppe des Projektes) diskutiert, in einer Identifizierungsstudie werden die wichtigsten Informationen über die vorhandene und für das Projekt vorgesehene Infrastruktur, über natürliche und sozioökonomische Faktoren, Organisationsgrad der betroffenen Gemeinde(n) etc. zusammengestellt. Auf der Grundlage dieser vorläufigen Studie wird - unter Berücksichtigung technischer, ökonomischer und zielgruppenspezifischer Faktoren - die Finanzierung aus FZ-Mitteln durch die KfW entschieden.

Von Anfang an ist allen Beteiligten klar, daß nur die Erstellung der Infrastruktur von außen finanziert wird, daß Betrieb und Instandhaltung jedoch von den am Projekt beteiligten Wassernutzern durchgeführt und finanziert werden müssen. Im Hinblick auf dieses Ziel wird die Infrastruktur entsprechend einfach ausgelegt, die Zielgruppe wirkt bei der Erstellung mit, was einer "on-the-job-Ausbildung" für die spätere Instandsetzung gleichkommt. Die Zielgruppe wird außerdem vom Zeitpunkt der Identifizierung an bis drei Jahre nach Abschluß der Baumaßnahmen im organisatorischen sowie produktions- und bewässerungstechnischen Bereich vom Projekt unterstützt. Für die Nutzungsphase wird also das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bzw. die davon abgeleitete Regel 1 befolgt.

Regeln 1a und 1b

Im Falle, daß durch die natürlichen Gegebenheiten die Größe des Bewässerungsgebietes und damit der Kreis der Wassernutzer (Anzahl der Beteiligten Gemeinden) bzw. das Extensionsniveau feststeht, findet die Regel 1a Anwendung. Im Falle, daß bei der Identifizierung eines Subprojektes mehrere technisch mögliche Lösungen mit mehr oder weniger Beteiligten (unterschiedliches "Extensionsniveau") festgestellt werden und aufgrund der Analyse der Organisationssituation der beteiligten Gemeinden Abstimmungsprobleme zwischen verschiedenen Gemeinden zu erwarten sind, kann Regel 1b zur Anwendung kommen: Die "Exklusionstechnik" könnte hierbei z.B.

¹⁴ Das Decreto Supremo 037/89/AG vom August 1989, mit dem ein großer Teil der Verantwortung für Betrieb, Instandhaltung und Wassertarife an die Nutzerorganisationen übertragen wurde, läßt die Bereitschaft des Staates für Reformen entsprechend der aufgestellten Regeln erkennen. Bereitschaft und Fähigkeiten der Wassernutzer zur Übernahme der Aufgaben werden jedoch angezweifelt; vgl. HENDRIKS (1990) S. 28/29.

¹⁵ Das Projekt besteht seit 1977.

darin bestehen, daß zwei Wasserentnahmestellen aus dem Fluß und zwei Hauptkanäle statt einem vorgesehen werden, damit die Organisation der Wasserverteilung und Instandhaltung vereinfacht wird. Da es in der Vergangenheit wegen des Auftretens von Streitigkeiten zwischen Gemeinden z.B. aufgrund mangelnder Berücksichtigung bestehender traditioneller Bewässerungssysteme bzw. angestammter Wasser- und Bodennutzungsrechte schon häufig dazu kam, daß die neu erstellte Bewässerungsinfrastruktur ungenutzt blieb bzw. nicht instandgehalten wurde, lassen sich die Exklusionskosten (Kosten einer zweiten Wasserentnahme bzw. eines Kanals) in der Regel aus volkswirtschaftlicher Sicht rechtfertigen.¹⁶

Regel 2

Die Regel 2 wurde zunächst nur unter Allokationsgesichtspunkten aufgestellt, die jedoch im Rahmen traditioneller komplexer Systeme des Austausches von Gütern und Dienstleistungen zwischen den Mitgliedern der "comunidades" hinter kollektiven Zielen des Risiko- und Einkommensausgleichs zurücktreten.¹⁷ Auch sind zunächst kaum Bargeldauslagen für Betrieb und Instandhaltung des Systems notwendig: die Wasserverteilung wird oft in jährlicher Rotation ehrenamtlich durchgeführt, die Reinigung und Instandhaltung bzw. -setzung geschieht durch sog. "faenas", der traditionellen gemeinsamen Erbringung von Arbeitsleistung. Strafgeelder bei Nichtteilnahme an "faenas" können u.a. zur Finanzierung von Kleinmaterialien verwandt werden. Manchmal, vor allem wenn die Wasserverteilung von einem bezahlten "tomero" durchgeführt wird, werden auch Gebühren erhoben, die meist pro bewässerter Fläche festgelegt werden. Besondere Anschaffungen oder größere Reparaturen werden häufig auch durch Umlagen finanziert.

4 Schlußfolgerung

Die Erfahrungen in den betrachteten Bewässerungsprojekten in Peru zeigen, daß die aus ordoliberaler Sicht bei der Ausgestaltung von Institutionen zu beachtenden Regeln praktische Relevanz für die Nachhaltigkeit der Wirkung von Projekten haben. Auch wenn sich die Identität von Nutzern, Zahlern und Entscheidern für die Investitionsphase von Infrastrukturprojekten wegen der hohen Kosten und des Kollektivgutcharakters in der Regel nicht realisieren läßt, sind entsprechende Überlegungen bezüglich der Nutzungsphase schon in der Frühphase der Projektkonzipierung anzustellen. Die Prinzipien der fiskalische Äquivalenz und der Subsidiarität in seiner ökonomischen Interpretation können bei der Bestimmung des Nutzerkreises, beim volkswirtschaftlich sinnvollen Einsatz einer Exklusionstechnik zur Minimierung des Nutzerkreises, bei der Zuordnung von Verantwortungsbereichen bzw. Koordinationsmechanismen, sowie bei der Gestaltung der Finanzierung als allgemeine Richtschnur dienen. Mit der Einbeziehung der Auswahl einer Exklusionstechnik erhält die technische, mit der Einbeziehung und Ausgestaltung der Finanzierung von Projektfolgekosten in der Nutzungsphase erhält die ökonomische Analyse von Entwicklungsprojekten eine neue Dimension. Die Berücksichtigung der abgeleiteten Regeln kann daher einen entscheidenden Beitrag zur Nachhaltigkeit der Wirkungen von Entwicklungsprojekten leisten.

¹⁶ HUPPERT und DJAFARI (1991) weisen darauf hin, daß neben den technischen und organisatorischen Hilfestellungen seitens des Projektes die adäquate Dimensionierung der Bewässerungssysteme eine wichtige Voraussetzung für die Nachhaltigkeit ist.

¹⁷ Vgl. u.a. MOSSBRUCKER (1990) und die dort angegebene Literatur.

Anhang

Im folgenden gehen wir davon aus, daß im Projekt nur ein Gut produziert wird. Wir bezeichnen mit y die (vom Projekt) bereitgestellte bzw. angebotene Menge eines Gutes, mit x die von einem (Durchschnitts-)Konsumenten verbrauchte bzw. nachgefragte Menge dieses Gutes und mit n die Zahl der Konsumenten.

Den Zusammenhang zwischen y , x und n kann man durch

$$(1) \quad y = x n^\alpha \quad 0 \leq \alpha \leq 1$$

beschreiben. Der Parameter α gibt an, um wieviel Prozent die Bereitstellung des Gutes steigen bzw. der Verbrauch des Durchschnittskonsumenten sinken muß, wenn die Zahl der Verbraucher um ein Prozent erhöht wird.

$$(2) \quad \alpha = (dy/dn) (n/y) = (dx/dn) (n/x)$$

Man kann deshalb α als Nutzerelastizität des Angebots bezeichnen. Setzt man $\alpha = 1$, dann verbraucht jeder Konsument einen Teil der bereitgestellten Menge, d.h. dann handelt es sich bei diesem Gut um ein Individualgut. Setzt man $\alpha = 0$, dann kommt die bereitgestellte Menge (in voller Höhe) jedem Konsumenten zugute, d.h. in diesem Falle wird vom Projekt ein Kollektivgut produziert. Wegen (1) kann man die volkswirtschaftlichen Kosten (K) der Bereitstellung der y Einheiten durch

$$(3) \quad K = K(x n^\alpha)$$

beschreiben.

Spezifiziert man die Kostenfunktion wie folgt, dann hat man alle in der Realität vorkommenden Kostenverläufe erfaßt:

$$(4) \quad K = f y^\beta = f(x n^\alpha)^\beta = f x^\beta n^{\alpha\beta} \quad \begin{array}{l} 0 \leq \alpha \leq 1 \\ \beta \geq 0 \\ f > 0 \end{array}$$

f steht für Fixkosten. Der Parameter β gibt an, um wieviel Prozent die Kosten steigen, wenn das Angebot um ein Prozent erhöht wird, d.h. β entspricht der Mengelastizität der (Herstellungs-)Kosten. Bei $\beta = 0$ gibt es nur Fixkosten, bei $\beta = 1$ ist der Kostenverlauf proportional und $\beta < 1$ (> 1) kennzeichnet unterproportional (überproportional) ansteigende Kosten.

$$(5) \quad \beta = (dK/dy) (K/y)$$

Aus (4) erhält man die Grenznutzerkosten als

$$(6) \quad \begin{aligned} dK/dn &= \alpha \beta f x^\beta n^{\alpha\beta-1} \\ &= (dK/dy) (dy/dn) \end{aligned}$$

Setzt man (ohne Einschränkung der Allgemeingültigkeit) $x = 1$, dann entsprechen bei einem Individualgut die Grenznutzerkosten den Grenzkosten der Bereitstellung.

$$(7) \quad dK/dn = dK/dy \quad \text{für } \alpha = 1 \text{ und } x = 1$$

Literaturverzeichnis

BMWI, Zur Übertragbarkeit der sozialen Marktwirtschaft. Bonn 1989.

BMZ, Erfolge und Schwachstellen der Entwicklungszusammenarbeit. Bonn 1988.

BORCHERT, M. und H. GROSSEKETTLER, Preis- und Wettbewerbstheorie. Stuttgart u.a.O. 1985.

ELSENHANS, H., Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Sozial- und Wirtschaftssystemen in Entwicklungsländern. In: SCHARB, A. (Hrsg.), Die Bedeutung der Ordnungspolitik für den wirtschaftlichen Anpassungsprozeß in Entwicklungsländern. Baden-Baden 1990, S. 113-123.

GROSSEKETTLER, H., Konzepte der Beurteilung der Effizienz von Koordinationsmethoden. In: BOETTCHER, E. (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 1. Tübingen 1982, S. 213-257.

GROSSEKETTLER, H., Verwaltungsstrukturpolitik. In: H.-J. EWERS und H. SCHUSTER (Hrsg.), Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik. Göttingen 1984, S. 16-49.

GROSSEKETTLER, H., Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung. "Finanzarchiv", Bd. 43, (1985), S. 211-252.

HENDRIKS, J., Las grandes irrigaciones de la costa peruana: ¿Quién paga el precio?, Alternativa. "Revista de análisis del norte", Número 13, Centro de Estudios Sociales Solidaridad 1990.

HUPPERT, W. und N. DJAFARI, Nachhaltigkeitsorientierung von Bewässerungsprojekten als strategisches Planungsproblem - ein Beispiel aus der Technischen Zusammenarbeit in den peruanischen Anden (in Vorbereitung).

HUPPERT, W. und H.H. WALTER, Management von Bewässerungssystemen: Ein Ordnungsrahmen, Handbuchreihe Ländliche Entwicklung. [Hrsg.: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH]. Rossdorf 1988.

MOSSBRUCKER, H., La Economía Campesina y El Concepto "Comunidad": Un Enfoque Crítico, Instituto de Estudios Peruanos, IEP ediciones. Lima 1990.

OLSON, M., Das Prinzip <fiskalischer Gleichheit>: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen. In: KIRSCH, G. (Hrsg.), Föderalismus. Stuttgart und New York 1977, S. 66-76.

SCHMIDT-JORTZIG, E., Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz. In: DERS. und A. SCHINK: Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung. Köln u.a.O. 1982, S. 1-34.

SOZIALER UND WIRTSCHAFTLICHER WANDEL IM LÄNDLICHEN BANGLADESH

von

Dietmar HERBON, Göttingen

1 Einige Rahmendaten

In Bangladesh leben gegenwärtig ca. 115 Millionen Menschen. Die effektive Landfläche (ohne Gewässer) beträgt ca. 119.624 km² und auf jedem km² leben 920 Menschen. Es gibt jedoch auch Gegenden, in denen die Bevölkerungsdichte über 1500 Menschen pro km² liegt. Jedes Jahr wächst die Bevölkerung um ca. 2,4 %, verdoppelt sich also in einem Zeitraum von 25 bis 30 Jahren. Das Land muß jährlich für ca. 2,75 Millionen zusätzliche Menschen eine Lebensgrundlage bieten. Das heißt, daß z.Z. pro Jahr etwa 1,3 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte eine wirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen müssen, Arbeitsplätze finden müssen, die einen ausreichenden Lebensunterhalt erbringen.

Die gegenwärtigen Lebensverhältnisse sind dadurch charakterisiert, daß etwa vier Fünftel der Bevölkerung auf dem Lande leben und diese Landbevölkerung zu knapp zwei Dritteln direkt in der Landwirtschaft engagiert ist. Dieser Anteil ist von 84,6 % im Jahr 1961 auf 58,8 % im Jahr 1983/84 gesunken, wobei der Handel und der private und öffentliche Dienstleistungsbereich enorm expandierten. Absolut hat die Zahl der Beschäftigten/Aktiven in allen Bereichen zugenommen.¹

Die beiden zentralen Merkmale Bangladeshs sind somit (1) eine konstante bisher schon dicht besiedelte Landfläche und (2) eine stetig und stark zunehmende Bevölkerung. Trotz eines Wirtschaftswachstums von etwa 4 % pro Jahr² reicht die Dynamik nicht aus, um die verbreitete Armut zu beseitigen.³

2 Indikatoren der Entwicklungsdynamik

2.1 Bevölkerungswachstum

Bezogen auf längere historische Zeiträume findet in Bangladesh gegenwärtig eine *Bevölkerungsexplosion* statt. Abbildung 1 zeigt die Bevölkerungsentwicklung in diesem Jahrhundert. Eingeschlossen in der Darstellung sind drei Projektionen bis zum Jahr 2000, auf der Basis mehr oder weniger "günstiger" Annahmen. Die Bevölkerungszahl

¹ GOVERNMENT, 1986, S. 31ff, GOVERNMENT, 1988, S. 28ff, und vgl. z.B. auch AHMED, 1988, S. 30ff.

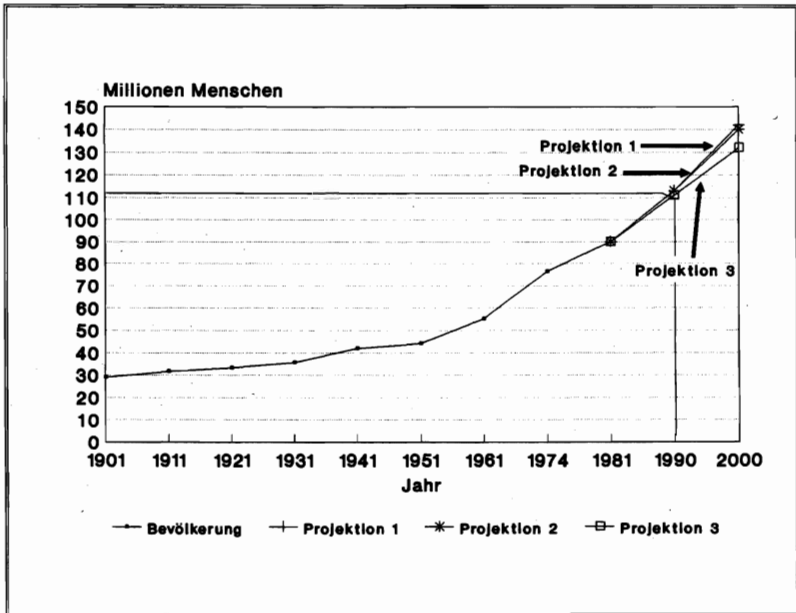
² WORLD BANK, 1986, S. I.

³ GOVERNMENT, 1988, S. 55, Tab. 2.40, S. 519, Tab. 12.1; GOVERNMENT, 1988, S. 42, Tab. 3.01.

Bangladeshs wird im Jahr 2000 demnach etwa bei 140 Millionen Menschen angelangt sein und sich dann in diesem Jahrhundert *verfünffacht* haben. Damit ist - jenseits aller historischer und evolutorischer Erfolge und Erfahrungen - eine *neue Qualität der Bevölkerungsdichte und -dynamik*, eine bislang nie und nirgends dagewesene Dimension entstanden.

In den folgenden Ausführung wird nun anhand einiger statistischer Indikatoren versucht zu belegen, welche Folgen sich für die Lebensverhältnisse der derart stark wachsenden Bevölkerung zu zeigen scheinen. Bei diesen *Indikatoren* handelt es sich um deskriptiv statistische *Verhältnisse*, die aber keine Wechselwirkungen, keine strukturellen Komplexitäten und keine Einzelschicksale zeigen. Hier ist nur Platz, die Makrodynamiken zu erörtern.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung von 1900 bis 2000



Quellen: GOVERNMENT, 1984, S. 31, Tab. 1, S. 144, Tab. 10; GOVERNMENT, 1988; S. 62, Tab. 3.25, Tab. 3.26.

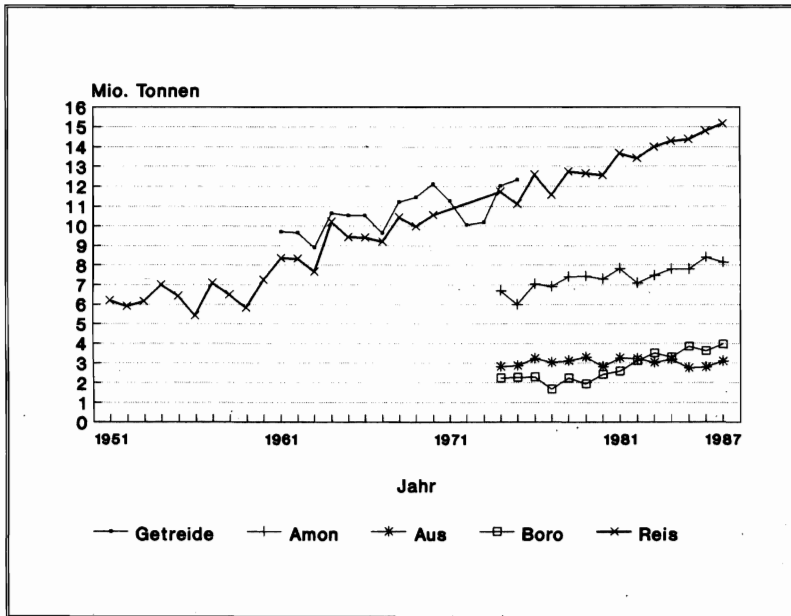
2.2 Die Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion

Für eine Bevölkerung, von der größere Teile am Rande des Existenzminimums leben, ist die allgemeine Nahrungsmittelproduktion von Bedeutung. Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche Bangladeshs wird, abgesehen von einigen hügeligen Randgebieten, die von anderen Ethnien bewohnt werden, intensiv genutzt. Sie ist nur noch *auf Kosten* der nicht-bengalischen Ethnien der Randgebiete marginal ausweitbar. Eine Flächenausdehnung kann also so gut wie nicht mehr erfolgen. Da Reis das Grundnahrungsmittel ist, kann die Reisproduktion - mit der Einschränkungen, daß es sich nur um Durchschnittswerte, die nichts über die Verteilung aussagen, handelt - ein Indikator für die Versorgung der Bevölkerung sein.

Ein allgemeiner Produktionszuwachs bei Reis erfolgt nicht aufgrund einer Ausdehnung der Anbaufläche, sondern durch die Ausdehnung des Anbaus von bewässertem Winterreis (Boro) und einer intensiveren sequentiellen Mehrfachnutzung. In der Haupt-Reisbausaison während des Monsuns (Amon) wird die gesamte verfügbare, nicht-überflutete Fläche bebaut. Diese Fläche kann nicht mehr ausgedehnt werden. Gleiches gilt für die sommerliche Vor-Monsun-Saison (Aus), die im wesentlichen auch konstant bleibt. Die Ausdehnung der bebauten Fläche pro Jahr geht also auf eine zunehmende Bedeutung der *zusätzlichen Nutzung* bewässerbarer Flächen zurück.

Abbildung 2 zeigt, daß die Getreideerträge, im wesentlichen Reis (verstärkt gewinnt aber auch Weizen an Bedeutung), seit 1951 um knapp 150 % gestiegen sind. Dieser Zuwachs erfolgte im wesentlichen sowohl beim Monsunreis (Amon), dessen Flächen nicht expandierten, als auch beim bewässerten Winterreis (Boro), dessen Erträge in etwa gleichem Maß wie die Flächenausdehnung anstiegen.

Abb. 2: Entwicklung der Reisproduktion, 1950/51 - 1986/87



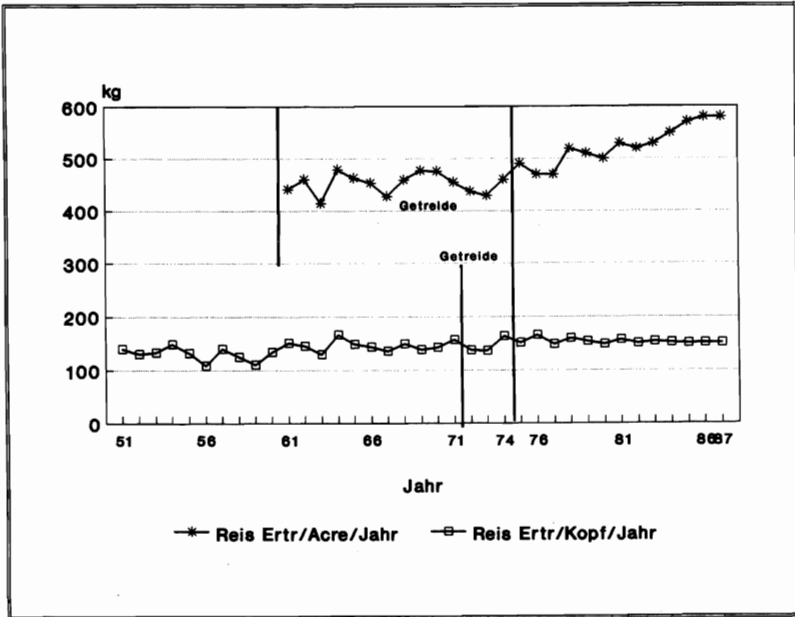
Quellen: CHEN, 1975, S. 204, Tab. 1, GOVERNMENT, 1988, S. 180.

Betrachtet man Abbildung 3, dann wird deutlich, daß im Zeitraum zwischen 1961 und 1973 die Getreideerträge (einschl. Weizen) im wesentlichen mit dem Bevölkerungswachstum Schritt hielten. Die Pro-Kopf-Erträge sind für Reis Anfang der 70er Jahre aufgrund der Unabhängigkeitswirren gesunken, haben sich aber anschließend wieder stabilisiert. Die Reiserträge sind seitdem gestiegen und haben im wesentlichen mit dem Bevölkerungswachstum mitziehen können.

Es zeigt sich hier also, daß die *Pro-Kopf-Produktion von Nahrungsgetreide im Inland mit dem Wachstum der Bevölkerung knapp Schritt halten konnte*, wenn man den Zeitraum der letzten ca. vierzig Jahre zugrunde legt. Diese Aussage gilt jedoch nicht so für

andere Nahrungsmittel, wie z.B. für die Proteinträger Hülsenfrüchte, Fleisch und Milch. Hier sind Rückgänge in der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verfügbarkeit zu verzeichnen. Die Untersuchung der Gründe führt hier zu weit. Die allgemeine und durchschnittliche Verfügbarkeit von Nahrungsgetreide ist, pro-Kopf der wachsenden Bevölkerung gerechnet, somit relativ stabil geblieben.

Abb. 3: Die Entwicklung der Reiserträge pro-Kopf und pro Acre, 1961-1987



Quellen: CHEN, 1975, S. 204, Tab. 1, S. 205, Tab. 3; GOVERNMENT, 1988, S. 180; JAHANGIR 1979, S. 169, Tab. 28.

2.3 Die Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs

Die Entwicklung des allgemeinen und durchschnittlichen Nahrungsmittelverbrauchs ist ein weiterer Indikator (vgl. Tabelle 1). Eine Tendenz ist allerdings nicht eindeutig erkennbar. Er scheint sich nach einem Einbruch in der zweiten Hälfte der 70er Jahre wieder stabilisiert zu haben. Er ist im Vergleich zu 1973/74 im Jahr 1985/86 sogar etwa um 20 % gestiegen. Die Zunahme des Konsums (gemessen in Gramm) betrifft jedoch im wesentlichen den Verbrauch von Reis. Der Verbrauch von Hülsenfrüchten, Milch, Fleisch und Fisch ist nicht sehr gestiegen. Im Vergleich mit den 60er Jahren scheint das dort erreichte Ernährungsniveau noch nicht wieder ganz erreicht worden zu sein.

Es ist jedoch nicht nur der allgemeine durchschnittliche Nahrungsmittelkonsum und seine Entwicklung im Zeitablauf von Bedeutung, sondern auch die Verteilung der Verfügung über Nahrung. Diese Verfügung drückt sich in die Struktur der Ausgaben aus, und zwar (1) in dem Anteil der Nahrungsmittel an den allgemeinen Haushaltsausgaben und (2) in der Verteilung auf bestimmte Nahrungsmittel. Im nationalen Durchschnitt müssen annähernd 50 % der Ausgaben der Haushalte für die *wesentlich-*

sten Nahrungsmittel aufgewendet werden.⁴ Alleine Reis hat einen Anteil von über 30 % an den monatlichen Haushaltsausgaben. Bei den Bevölkerungsgruppen, die am wenigsten pro-Kopf ausgeben können, liegt der Anteil für die Grundnahrungsmittel am Gesamthaushaltsbudget bei fast 60 %. In dieser Gruppe werden fast 50 % des Haushaltsbudgets nur für den Kalorienlieferanten Reis ausgegeben. Entsprechend schmal fallen die Aufwendungen für die Proteinlieferanten Fisch, Fleisch und Hülsenfrüchte aus.

Tab. 1: Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs pro Kopf, 1962-64 - 1981/82 und 1973/74 - 1985/88

Jahr a	Reis	Weizen	andere Getreide	tierische Produkte	Wurzeln, Knollen	Gemüse	andere pflanzl. Produkte
	(gr./Tg./Pers.)						
1962-64	511,6	16,3	17,9	56,5	80,6	142,0	61,1
1975/76	493,0	29,0	1,0	44,0	52,3	125,7	62,3
1981/82	451,0	31,0	6,0	44,0	62,7	120,1	49,8
Jahr b	Reis	Weizen	Hülsen- früchte	Gemüse	Milch	Fleisch/ Geflügel	Fisch
	(gr./Tg./Pers.)						
1973/74	354,0	84,7	21,1	89,1	27,4	4,9	25,6
1976/77	329,4	48,7	13,0	102,0	15,9	3,5	18,7
1981/82	403,8	54,4	12,0	122,0	16,2	3,9	26,9
1983/84	420,2	62,8	25,9	104,7	22,6	6,8	28,5
1985/86	453,7	51,3	18,3	141,0	24,3	7,0	34,7

Quellen: GOVERNMENT, 1988, S. 20, Tab. 20; HASSAN, AHMAD, 1984, S. 146ff, Tabs. 2, 3, 5, 6.

a HASSAN, AHMAD, 1984, S. 146ff, Tabs. 2, 3, 5, 6.

b GOVERNMENT, 1988, S. 20, Tab. 20.

Es zeigt sich, daß die Möglichkeiten vieler Haushalte beschränkt sind, sich von anderem als von Reis zu ernähren, und auch das häufig nicht in ausreichendem Maße. Wichtig ist jedoch, daß die Nahrungsmittelversorgung und der Nahrungsmittelverbrauch sich doch stabilisiert zu haben scheinen, sich sogar leicht verbessern.

Aus Tabelle 2 wird deutlich, daß sich die Armutsgrenzen und Elendsgrenzen, gemessen an der Versorgung mit Kalorien, zugunsten vieler Armer verschoben haben. Die Zahl und der Anteil derer, die ihren empfohlenen und ihren minimalen Kalorienbedarf nicht

⁴ Vgl. GOVERNMENT, 1988, S. 50, Tab. 1.12.

decken können; hat stark abgenommen. Eine zunehmende Verelendung kann z.Z. nicht festgestellt werden.

2.4 Die Entwicklung der Löhne

Die Höhe der Löhne und ihre Entwicklung im Zeitablauf kann ein weiterer Indikator für die Lebenschancen der Arbeiterklasse, der Lohnabhängigen in den unteren sozio-ökonomischen Schichten sein. Eine sinkende oder steigende Lohnrate kann Hinweise geben, wie sich die Kaufkraft derjenigen entwickelt, die sich nicht vom eigenen Land ernähren können, und derjenigen, die nicht als selbständige Unternehmer tätig sind. Die Lohnrate kann aber auch als grober Indikator gelten für diejenigen, die als Kleinsthändler ein Einkommen erwirtschaften und so, abgesehen von einigen Sonderfällen, mindestens ein mit Arbeiterlöhnen vergleichbares Einkommen erwerben. Die Entwicklung der Lohnrate ist in Abbildung 4 dargestellt.

Tab. 2: Entwicklung der Anzahl und des Anteils der Armen nach dem Kriterium der Kalorienversorgung, 1973/74-1985/86

Jahr	Armutsgrenze bei 2122 kal/Tg./Pers. ^a				Armutsgrenze bei 1805 kal/Tg./Pers. ^b			
	Land		Stadt		Land		Stadt	
	Mio.	(%)	Mio.	(%)	Mio.	(%)	Mio.	(%)
1973/74	57,4	82,9	5,6	81,4	30,7	44,3	2,0	28,6
1981/82	60,9	73,8	6,4	66,0	43,1	52,2	3,0	30,7
1983/84	47,0	57,0	7,1	66,0	31,3	38,0	3,8	35,0
1985/86	44,2	51,0	7,0	56,0	19,1	22,0	2,4	19,0

a Empfohlener Richtwert.

b Strenge Armut - "hard core poverty".

c Prozentangaben (%) sind auf die jeweilige Gesamtbevölkerung bezogen.

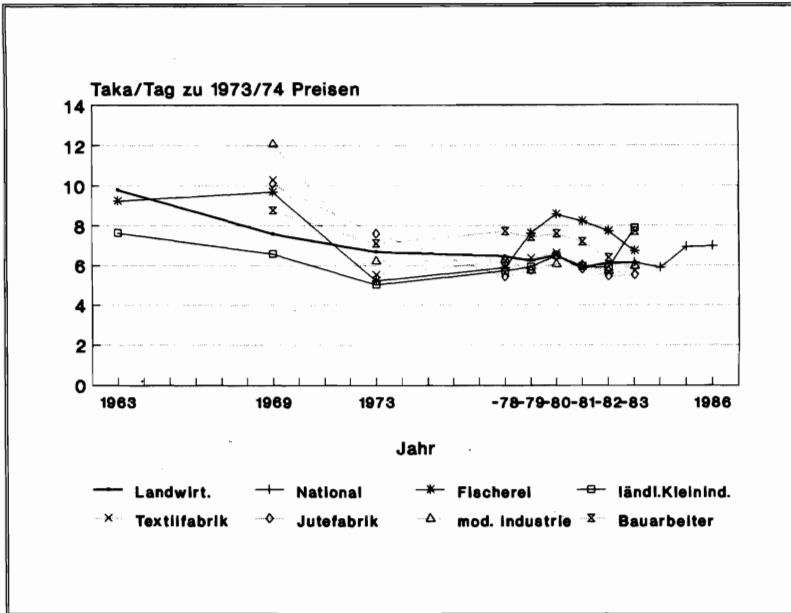
Quelle: GOVERNMENT, 1988; S. 33, Tab. 2.

Die allgemeine Lohnrate ist in den Jahren vor 1973/74, also im wesentlichen vor und während der Unabhängigkeitsbestrebungen, um etwa 30 % gesunken, ein Trend, der viele Autoren dazu bewog, von einem generellen Sinken der Lohnrate zu sprechen. Dieser Trend hat sich jedoch nicht fortgesetzt, sondern die Löhne haben sich offenbar auf diesem einmal erreichten *Minimalniveau gehalten und stabilisiert*. Für die Jahre ab 1983/84 liegen keine Zahlen nach Sektoren aufgeteilt vor, sondern nur die nationalen Zahlen insgesamt. Hier hat sich die Situation insgesamt offenbar stabilisiert, wenn nicht gar verbessert. Dies scheint sogar trotz der Tatsache der Fall zu sein, daß die dauernd zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängenden Arbeitskräfte im wesentlichen nur Lohnarbeit aufnehmen können. Das Wirtschaftssystem als Ganzes entwickelte offensichtlich ausreichend Beschäftigungsmöglichkeiten, um die Höhe der Löhne bei wachsender Nachfrage zu stabilisieren.

2.5 Die Entwicklung der Einkommen

Bei einer Betrachtung der Einkommensdaten⁵ zeigt sich, daß (1) die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen im Zehn-Jahres-Zeitraum von 1973/74 bis 1983/84 um etwa 20 % *gestiegen* sind und daß (2) die durchschnittlichen nationalen Einkommen, in denen die der städtischen Arbeiterschaft enthalten sind, sich nicht wesentlich von den durchschnittlichen ländlichen Einkommen entfernt haben und sich somit (3) hier keine wachsenden Disparitäten zwischen Stadt und Land ergeben. Die allgemeine Tendenz der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen belegt also, daß es *trotz des Bevölkerungswachstums gelungen ist, das Einkommensniveau zu halten bzw. mit positivem Trend zu stabilisieren*.

Abb. 4. Entwicklung der Lohnhöhe, 1963/64 - 1986/87



Quellen: WORLD BANK; 1985, S. Annex I, Tab. 5, Tab. 6; GOVERNMENT, 1988, S. 249, Tab. 11.08.

Auch Durchschnittswerte sagen natürlich nicht alles. Vielmehr spielt die Verteilung der Einkommen und damit die Verfügung über Kaufkraft eine besondere Rolle. Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Entwicklung der Verteilung. Wie aus Abbildung 5 ersichtlich ist, ist das Einkommen sehr ungleich auf die Bevölkerung Bangladeshs verteilt.

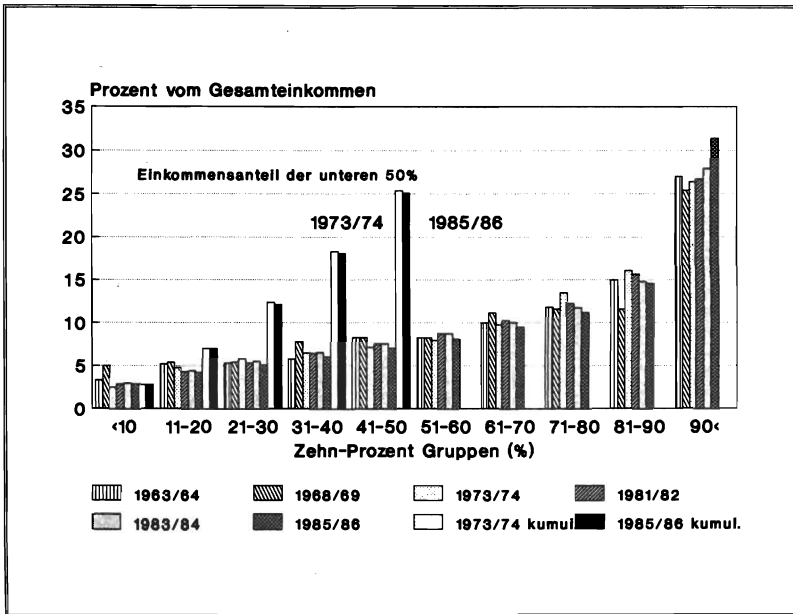
Bemerkenswert ist bei den geschilderten Verhältnissen jedoch, neben der *großen Ungleichheit*, daß sich die Verteilungsstruktur zwar *nicht verbessert* hat, sie sich allerdings *auch nicht verschlechterte*. Es zeigt sich zwar, daß sich die Anteile der einzelnen Grup-

⁵ Vgl. WORLD BANK, 1985, Annex I, Tab. 9.

pen in der Endphase der pakistanischen Herrschaft um 1968/69 leicht zu Gunsten der ärmeren Gruppen, zu Beginn der bangladeshi Unabhängigkeit wieder leicht zu Gunsten der besser Gestellten verschoben hatten, sie sind aber über den Gesamtzeitraum von 20 Jahren hinweg im wesentlichen *gleich geblieben*. Damit hat sich zwar strukturell nichts zu Gunsten der Ärmere und der Armen verschoben, die Tatsache jedoch, daß sich auch *keine* Polarisierung ergeben hat und *keine zunehmende Verelendung festzustellen ist*, ist bemerkenswert.

Die Betrachtung einiger nationaler Daten und ihre Berücksichtigung als Indikatoren für die längerfristige Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Verhältnisse legt den Schluß nahe, daß trotz des hohen Bevölkerungszuwachses, trotz der katastrophalen Konsequenzen des Unabhängigkeitskrieges im Jahr 1971 und trotz der wiederkehrenden Naturkatastrophen eine drastische Verschlechterung *nicht* eingetreten ist, sondern die allgemeine Einkommensentwicklung und -verteilung eine positive Gesamt-tendenz erkennen läßt und eine optimistische Beurteilung erlaubt. Dies gilt auch besonders für die *aktuelle Lage* der Armen. Wie deren *langfristige Chancen* aussehen, ist fraglich, war es in der Vergangenheit aber auch.

Abb. 5: Entwicklung der Einkommensverteilung, 1963/64 - 1983/84



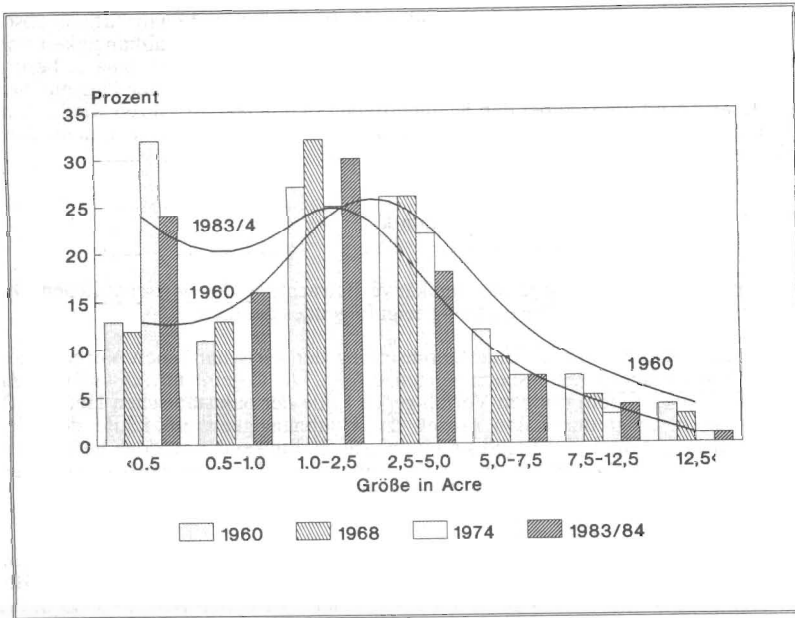
Quellen: RAHMAN, 1988, S. 1010.

2.6 Die Verteilung der Verfügungsrechte über Land

Die zentrale Ressource bzw. der zentrale Produktionsfaktor in der Agrargesellschaft Bangladesch ist Land - Land, um ein Haus zum Wohnen zu bauen und Ackerboden. Die Bewirtschaftung von Land, aber besonders das *Eigentum* von Land verleihen Ansehen und Einfluß und verbessern die Lebenschancen. Die Zahl der Haushalte, die

kein Landeigentum haben, erhöht sich rapide. Während 1978 knapp 15 % aller Haushalte kein Eigentum an Land hatten, erhöhte sich die Zahl der Landeigentumslosen bis 1983/84 auf über 27 %. Als Landarbeiterhaushalte gelten sogar fast 40 %⁶ 1978 besaßen fast 60 % der (ärmeren) Haushalte mit weniger als einem Acre eigenem Land insgesamt nur gut 8 % der Landfläche, während etwa 4 % der Haushalte mit je über 9 Acre insgesamt 30 % des Bodens gehörten.

Abb. 6: Die Entwicklung der Zahl der Betriebe pro Betriebsgrößenklasse,



Quellen: GOVERNMENT, 1988, S. 139; AHMAD, 1984, S. 30 (zit. ALAMGIR 1975). Vgl. auch RAHMAN, ALI, 1984.

Neben dem Eigentum von Land ist jedoch auch die Möglichkeit der *Bewirtschaftung* von eigenem oder von gepachtetem Land von Bedeutung, denn zur Erwirtschaftung des Lebensunterhaltes ist es eventuell auch günstig, fremdes Land zu bewirtschaften. Die Chancen dazu sind jedoch auch ungleich verteilt. Abbildung 6 zeigt die relative Zahl der Betriebe in den entsprechenden Betriebsgrößenklassen und wie sich die Zahl der Betriebe von 1960 bis 1983/84 verändert hat.

Die Größenverteilung ist auch hier sehr ungleich, denn 40 % der Betriebe mit weniger als 1 Acre Betriebsfläche bewirtschaften 1983/84 insgesamt nur 12 % der Gesamtbetriebsfläche, während 5 % der Betriebe mit Flächen über 7,5 Acre 24 % der Gesamtbetriebsflächen bewirtschaften.

⁶ Vgl. JANNUZI & PEACH, 1980, S. 19; GOVERNMENT, 1988, S. 99, Tab. 5.9 und S. 85, Tab. 5.2.

Die kleinen Betriebe (bis 2,5 Acre) nehmen, was ihre Zahl und was die von ihnen bewirtschaftete Fläche angeht, zu. Bei den größeren verläuft der Prozeß genau umgekehrt. Die Veränderung hin zu mehr Kleinbetrieben und die Stabilisierung bei den größeren Mittelbetrieben (5-12,5 Acre) und die Abnahme bei den ganz großen Betrieben signalisieren eine komplexe strukturelle Veränderung bei Betrieben, die nicht auf *Polarisierung* hindeuten. Vielmehr scheint es zu einer *Zunahme von Kleinbetrieben*, einer *Stabilisierung von größeren Mittelbetrieben* und einem *Zerfall von Großbetrieben* zu kommen.

Das Konzentrationsmaß, das die strukturellen Verwerfungen und quantitativen absoluten Zunahmen nicht widerspiegelt, zeigt für die Zeit vor der Unabhängigkeit von Pakistan eine leichte Tendenz zur gleicheren Verteilung, während es danach, besonders bei den kleinsten und kleinen Betrieben zu einer Verschärfung der Ungleichheit kam. Dieser Trend hat sich bei den Kleinbetrieben in den letzten Jahren wieder umgekehrt. *Es gibt immer mehr Klein- und Kleinstbetriebe, die tendenziell auch mehr Land auf sich vereinigen.*

3 Eine Beurteilung der Entwicklungsdynamik

Die vorangehende skizzenhafte und indikative Betrachtung der wirtschaftlichen Dynamik bei stark wachsender Bevölkerung zeigt folgendes deutlich:

Während der letzten Jahre ist eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse, der nicht sehr einfachen Lebensbedingungen, erfolgt. Die allgemeine *durchschnittliche Lage* hat sich nach einem rapiden Verfall gegen Ende der pakistanischen Herrschaft, zeitweise beschleunigt durch den Prozeß der Unabhängigkeit, im Laufe der 70er Jahre stabilisiert. Armut und Elend sind immer noch drückend, und doch hat sich die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, ihr Konsum und die Einkommenslage *leicht verbessert*, und die Zahl derer, die unter Unterernährung zu leiden haben, scheint abgenommen zu haben.

Dies geschah, *obwohl* dem zwei mächtige Trends, das enorme Bevölkerungswachstum und die zunehmende Landlosigkeit und Marginalisierung von landwirtschaftlichen Betrieben, entgegenstanden. Dies geschah auch, obwohl soziale, politische und kulturelle "Ineffizienzen" und "Ungleichheiten", fehlende institutionelle Leistungskraft und mangelnder politischer Wille häufig festzustellen sind.

Wie erklären sich diese Tatsachen? Dazu seien im folgenden einige Thesen aufgestellt:

Die Dynamik der landwirtschaftlichen Produktion, d.h. die Steigerung der Produktion, wird durch die wachsende Zahl überdurchschnittlich input- und arbeitsintensiv und ertragreich wirtschaftender Mittel- und Kleinbetrieben verursacht. Dies führt zu einer Erhöhung der Nutzungsintensität und der Flächenproduktivität. Auch die Tierhaltung wird offenbar stetig intensiviert. Da sie arbeitsintensiv und einkommenswirksam ist, zugleich auch ohne größere Betriebsflächen betrieben werden kann, wird dadurch die Lage der Landlosen oder -armen verbessert. Der Gartenbau, der Inlands-Fischfang und die Energieversorgung durch Biomasse scheinen jedoch auf einem konstanten pro-Kopf-Niveau zu stagnieren.

Der Einsatz der menschlichen Arbeitskraft innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft unterliegt einer eigenen Dynamik. Besonders in kleinen landwirtschaftlichen Betrieben hat aufgrund der agrartechnologischen Innovationen die Beschäftigung von Familien- und Fremdarbeitskräften zugenommen. Die moderne Technologie hat außerdem generell dort, wo sie zur Wirkung kommen konnte, arbeitskräfte-absorbierend und reallohn-erhöhend gewirkt. Dies hat sich auch auf die Beschäftigungslage und die Lohneinkommen der Landlosen positiv ausgewirkt.

Die stabilisierte Entwicklung der allgemeinen ländlichen Einkommensverhältnisse ist auf die überproportional intensive Bewirtschaftung der zunehmenden Zahl der kleineren Betriebe, die damit zusammenhängende gestiegene Arbeitskraftnachfrage und die leichte Ausweitung außerlandwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzuführen. Dies hat kumulativ - durch Mehrung der Beschäftigungsmöglichkeiten, durch Diversifizierung der Einkommensquellen, durch Mehrfachbeschäftigung - einkommen-stabilisierende Effekte.

Das vermehrte Beschäftigungsangebot in der Landwirtschaft und in den vor- und nachgelagerten Bereichen und der damit verbundene Einkommenserwerb haben sich leicht positiv auf die Lage der Landlosen ausgewirkt. Es hat sich außerdem gezeigt, daß, die begrenzten Ansätze zur Bereitstellung von Kredit für die ärmeren Bevölkerungsgruppen eine signifikante Einkommenserhöhung und eine vermehrte Selbstbeschäftigung sowie eine Lohnstabilisierung aufgrund eines reduzierten Lohnarbeitsangebots zur Folge hatten.

Wirtschaftlicher und sozialer Wandel haben - schwer nachweisbare - Spuren in den sozio-politischen Verhältnissen hinterlassen. Es scheint, daß sich direkte sozioökonomische Abhängigkeitsstrukturen allmählich auflösen, weil zusätzliche, wenn auch noch sehr begrenzte Alternativen entstehen. So ist der Wandel im wesentlichen durch eine graduelle Zunahme individueller und kollektiver Alternativen gekennzeichnet.

Es zeigt sich als Ergebnis der vorstehenden Darstellung und Analyse eine bedrückende und zugleich faszinierende Dynamik der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in Bangladesh. Sie gegenseitig verstärkende und aufschaukelnde Wirkungen ziehen neue Folgen und neuartige Strukturen, die auf sich selbst zurückwirken, nach sich. Die Strukturen verbessern sich, soweit erkennbar, nicht grundsätzlich. Trotzdem haben sie dazu geführt, daß bei steigender Bevölkerungszahl der individuelle Lebensstandard nicht rapide gefallen ist, sondern sich stabilisiert hat.

Literaturverzeichnis

- AHMAD, A., Agricultural stagnation under population pressure. The case of Bangladesh. Dhaka 1984.
- AHMED, M., Bangladesh agriculture Towards self sufficiency. Dhaka 1988.
- CHEN, L.C. und R.H. CHAUDHURY, Demographic change and food production in Bangladesh, 1960-74. "Population and Development Review", Vol. 1, (1975), No. 2, S. 201-227.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH, Bangladesh population census 1981. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1984.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH, Final report Labour force survey 1983-84. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1986.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH, Report on labour force survey 1984-85. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1988.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH, Report of the Bangladesh household expenditure survey 1985-85. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1988.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH, Statistical yearbook of Bangladesh 1987. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1988.

- DGOVERNMENT OF BANGLADES**, The Bangladesh census of agriculture and livestock: 1983-84. Vol. III, Sample enumeration of agricultural characteristics. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1988.
- GOVERNMENT OF BANGLADESH**, Statistical pocket book of Bangladesh 1987. Bangladesh Bureau of Statistics. Dhaka 1988.
- HASSAN, N. und K. AHMAD**, Studies on food and nutrient intake by rural population of Bangladesh: Comparison between intakes of 1962-64, 1975-76 and 1981-82. "Ecology of Food and Nutrition", Vol. 15, (1984), S. 143-158.
- JAHANGIR, B.K.**, Differentiation, polarization and confrontation in rural Bangladesh. Centre for Social Studies CSS. Dacca 1979.
- JANNUZI, F.T. und J.T. PEACH**, The agrarian structure of Bangladesh An impediment to development. Boulder, Col. 1980.
- RAHMAN, P.M.M.**, Some aspects of income distribution in rural Bangladesh. "Applied Economics", Vol. 20, (1988), No. 7, S: 1007-1015.
- RAHMAN, P.M.M. und M.M. ALI**, Distribution of landholding and its inequality in Bangladesh. Indian Journal of Agricultural Economics, Vol. 39, (1984), No. 1, S. 40-52.
- WORLD BANK**, Bangladesh: Employment opportunities for the rural poor A feasibility report. Washington, D.C. 1985.
- WORLD BANK**, Bangladesh Recent economic developments and medium term prospects. Washington, D.C. 1986.

WIRKUNGSANALYSE DER DEREGULIERUNG AM BEISPIEL DES KENIANISCHEN MAISMARKTES

von

Lutz KERSTEN, Braunschweig-Völkenrode

Einleitung

Eine stärkere marktwirtschaftliche Orientierung gehört schon lange zu den Bedingungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank im Rahmen der Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme, um die Staatsausgaben zu begrenzen und die Effizienz der Wirtschaft zu erhöhen. Die EG erscheint in ihrem sogenannten politischen Dialog konzilianter, sie stellt in ihren Reformprogrammen für den Agrarsektor der Entwicklungsländer aber ebenfalls die Forderung nach einer effektiveren Markt- und Preispolitik, die bessere Marktergebnisse erlaubt. Der Maismarkt Kenias ist seit langer Zeit ein besonders umstrittenes Objekt der Liberalisierung. In den im allgemeinen in fünfjährigem Rhythmus erscheinenden Entwicklungsplänen der Regierung von Kenia wurde immer wieder die Absicht verkündet, am Maismarkt die großen Hemmnisse für den Privathandel abzubauen und die Rolle des parastaatlichen Marktamts (National Cereals and Produce Board, NCPB) auf Preisstabilisierung und Haltung einer Sicherheitsreserve zu beschränken (Deregulierung). Seit April 1988 wird nun schließlich das Reformprogramm für den Getreidesektor mit finanzieller Unterstützung der EG umgesetzt.

Das Reformprogramm besteht aus verschiedenen Komponenten zur Lösung der Probleme am Getreidemarkt:

- Umwandlung des NCPB vom einzigen legalen Anbieter des formalen (sekundären) Maismarkts in ein Marktamt zur Preisstabilisierung und zur Ernährungssicherung.
- Änderung der Preispolitik vom Festpreis auf allen Marktstufen zu einer Preisstabilisierung innerhalb eines Preisbands.
- Liberalisierung und Privatisierung der Vermarktung.

Die verschiedenen Komponenten der Reform der Markt- und Preispolitik sind nicht voneinander unabhängig. Während es möglich ist, die sogenannte Restrukturierung des NCPB so auszugestalten, daß die bisherigen Regelungen unverändert beibehalten werden, ist die richtig verstandene Liberalisierung auf jeden Fall mit einschneidenden Veränderungen der Markt- und Preisregelung und der Aufgabenstellung für das Board verbunden.

Bei der Abschätzung der Wirkungen der Liberalisierung eines Binnenmarktes dient normalerweise der Weltmarkt als Referenzsystem, gegenüber dem die Verzerrungen und damit zugleich die Veränderungen infolge der Liberalisierung abgeschätzt werden. Das Binnenmarktpreisniveau wird mit einem Preis auf Großhandelsebene ausgedrückt. Im Fall des kenianischen Maismarktes richtet sich das Interesse auf den Ver-

marktungssektor selbst und damit auf die Spanne zwischen Erzeugerpreis und Verbraucherpreis, die sich, so die Ausgangshypothese, durch die Deregulierung verändern wird. Die dadurch zu erwartenden Wirkungen auf Preise, Mengen, Einkommen und gesamte Wohlfahrt sollen anhand der partiellen Marktanalyse dargestellt werden. Das Konzept der Weltmarktparitätspreise auf verschiedenen Marktstufen wird dabei zu Hilfe genommen.

Allgemeine Entwicklungstendenzen

Der größte Teil von Kenias Gesamtfläche, etwa 75 %, gilt als Wüste, Halbwüste oder Trockensavanne. Nur ein sehr kleiner Teil, kaum mehr als 4 %, werden als Ackerland oder Dauerkulturen genutzt, etwa 6 % als Weideland. Die Landwirtschaft ist der bei weitem wichtigste Wirtschaftssektor; noch fast 80 % der Bevölkerung leben darin und tragen etwa ein Viertel zum Bruttoinlandsprodukt bei. Wegen des besonders hohen Bevölkerungswachstums von rund 4 % hat sich die Bevölkerungsdichte je ha Ackerland und Dauerkulturen in den letzten 20 Jahren nahezu verdoppelt. Die Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen steigt ebenfalls noch an. 1970 errechnen sich 2 landwirtschaftliche Erwerbspersonen je ha Ackerfläche und Dauerkulturen, Ende der achtziger Jahre waren es 3 Personen. Es wird damit gerechnet, daß die Zahl aller Erwerbspersonen Kenias zwischen 1985 und 2000 um 90 % ansteigt. Einen großen Teil davon muß wiederum die Landwirtschaft aufnehmen.

Die wirtschaftliche Entwicklung Kenias wird gern als "success story" apostrophiert (LOFCHIE). Allerdings hat das Wirtschaftswachstum in den achtziger Jahren gerade noch mit dem Bevölkerungswachstum Schritt gehalten, die Industrie- und auch die Agrarproduktion sind sogar je Kopf gefallen.

Mais ist das wichtigste Nahrungsprodukt in Kenia. Etwa 50% des Nahrungsverbrauchs der Bevölkerung, gemessen in Kalorien, werden in Form von Maisprodukten verzehrt. Die Produktion je Kopf von Getreide insgesamt und von Mais fiel anscheinend langfristig zurück, aber die Ansichten über die Tendenz des Selbstversorgungsgrades gehen auseinander. Da die Ernten aufgrund des zwischen den Jahren unterschiedlichen Witterungsverlaufs sehr stark schwanken, sind in dieser Hinsicht klare Aussagen nicht möglich. Die Vorstellung, daß die Bevölkerung exponentiell, die Maisproduktion aber nur linear wächst, liegt nahe bei einem Bevölkerungswachstum von etwa 4 %. Zwischen 1971 und 1990 wuchs die Maisproduktion, gemessen zwischen dem Anfangs- und dem Endwert des linearen Trends, um 2,9 % p.a.

Die Außenhandelsentwicklung der letzten Jahre deutet allerdings eher auf einen Anstieg der Exportüberschüsse bei Mais hin. Da in Kenia weißer Mais erzeugt und verbraucht, am Weltmarkt aber fast ausschließlich gelber Mais gehandelt wird, ergeben sich insbesondere in Defizitjahren wegen der ausgeprägten Verbraucherpräferenz für weißen Mais spezielle Probleme, die die Regierung durch eine straffe Markt- und Preispolitik und umfangreiche Sicherheitsreserven zu verhindern sucht. Der offizielle Erzeugerpreis für Mais ist real in den achtziger Jahren fast konstant gehalten worden, nominal wurde er gegenüber dem Ausgangsniveau mehr als verdoppelt. Die Relation zwischen den Erzeugerpreisen für Weizen und Mais, die anfangs der achtziger Jahre noch bei etwa 1,7 bis 1,8 lag, wurde danach auf 1,4 bis 1,5 zurückgenommen, obwohl inzwischen etwa die Hälfte des Weizenbedarfs importiert wird.

Markt- und Preispolitik am Getreidemarkt

Die Markt- und Preispolitik für Getreide steht unter der Zielsetzung, die Ernährungsgrundlage auf jeden Fall sicherzustellen, eine möglichst hohe Selbstversorgung zu erreichen und Erzeuger und Verbraucher vor Preisausschlägen zu schützen. Unter dem alten System, das inzwischen im Hinblick auf eine größere Rolle des Privathandels modifiziert wurde, sollte diese Zielsetzung durch eine vollständige staatliche Kon-

trolle der Vermarktung und der Preise insbesondere an den Märkten für Mais, Weizen und Reis und eine umfangreiche Reservehaltung bei Mais erreicht werden.

Mais wird vor allem in kleinen Betrieben für den eigenen Verbrauch und den lokalen Bedarf erzeugt. Der verbleibende Überschuß dieser Betriebe und die Erzeugung der großen Farmen sind für die Städte bestimmt. Für die gesamte Vermarktung, die über den lokalen Bedarf hinausgeht, hat das Marketing Board eine Monopolstellung, die durch Lizenzierung des Handels und Kontrolle der Maistransporte durchgesetzt wird. Trotzdem spielt die informelle Maisvermarktung für den Marktausgleich eine große Rolle (SCHMIDT, 1979).

Die Preise werden im alten System auf allen Marktstufen des formalen Sektors im jährlichen Verfahren festgelegt. Die festgesetzten Preise gelten für das ganze Jahr und für alle Regionen. Die Preisfestsetzung geht vom Erzeugerpreis aus, der die volle Selbstversorgung sichert und zwischen Export- und Importparität liegt, solange die offiziellen Spannen in einer ex ante-Rechnung unterstellt werden. Die Preise der übrigen Marktstufen werden im Kostenaufschlag-Verfahren bestimmt.

Wirkungsanalyse

Die Wirkungen der staatlichen Markteingriffe werden anhand der Angebots- und Nachfragebeziehungen untersucht. Durch einfachen Umkehrschluß lassen sich die Effekte einer Liberalisierung ableiten.

Die Untersuchung stützt sich auf die Marktgegebenheiten im Durchschnitt der drei Jahre direkt vor Beginn des Getreidereformprogramms. Diese Datengrundlage ist durch verschiedene Schätzungen und Annahmen ergänzt, die zum größten Teil aus anderen Untersuchungen abgeleitet wurden. Darauf wird im jeweiligen Zusammenhang eingegangen. Aus den Veränderungen der Vermarktungsspannen (Tab. 1) und den daraus folgenden Angebots- und Nachfragerreaktionen ergeben sich Höhe und Verteilung der Gewinne und Verluste zwischen den Marktteilnehmern und der Gesamtgesellschaft.

Tab. 1: Preise und Spannen für Mais in Kenia (KShs/100 kg)

Preis/Spanne	Staatl. festgesetzt	Dereguliert
Erzeugerpreis	209	153
Einstandspreis der Mühle	335	253
Einkaufsspanne	126	100
Abgabepreis der Mühle	373	292
Verarbeitungsspanne	39	39
Groß- und Einzelhandelsspanne	42	42
Verbraucherpreis	415	334
Marktspanne	206	181

1/ Alle Angaben für Mais in Kornäquivalent. 1 kg Maismehl entspricht 1,25 kg Mais.

Annahmen: Weltmarktpreis cif Mombasa 1893. - KShs/t; Kosten des Transfers von Mombasa zur Mühle unter eigener Regie der Mühle 640.-KShs/t (80 % der NCPB-Kosten).

Quelle: MoF Price Controller. - Eigene Berechnungen und Schätzungen.

Der Getreidemarkt insgesamt in Kenia tendiert zum Defizit. Deswegen wird auch für den in den letzten Jahren überschüssigen Maismarkt mit Importpreisparitäten auf der Erzeuger- und Verbraucherstufe gerechnet. Da die Weltmarktpreisparitäten Wettbewerbsbedingungen widerspiegeln sollen, werden sie mit Vermarktungsspannen eines freien Marktes berechnet. Die offiziellen Spannen sind aufgrund der Ineffizienz des NCPB überhöht. Nach der Einführung der 80/20 Regelung, die den Mühlen erlaubt, 20 % ihres Maisbedarfs von privaten Händlern zu beziehen, wurden für die Liefererlaubnis je Sack (90 kg) angeblich 20 KShs bezahlt. Auch andere Erscheinungen weisen auf im Vergleich zum offiziellen Vermarktungskanal wesentlich niedrigere Kosten des Privathandels hin. So existiert der private Interdistrikthandel, obwohl er verboten ist. Bei den ständig zur Kontrolle üblichen Straßensperren sind die Akteure bereit, das Risiko der Bestrafung einzugehen bzw. Bestechungsgelder zu zahlen. Es wird aus diesen Gründen unterstellt, daß der Privathandel die Mühlen um 25 KShs/100 kg günstiger als NCPB beliefern kann. Ebenso wird beim Import angenommen, daß die Mühlen beim Bezug unter eigener Verantwortung ein Fünftel der Kosten des Board einsparen. Die Angebots- und Nachfrageelastizitäten sind auf der Basis von Zusammenstellungen aus verschiedenen Untersuchungen mit 0,5 und -0,4 angenommen (Tab. 2).

Bei dem hohen Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der weiten Verbreitung des Maisanbaus dient wahrscheinlich immer noch der größere Teil der Gesamtproduktion der eigenen Versorgung im Erzeugerbetrieb. Ein kleiner und stark schwankender Teil wird über NCPB abgesetzt, im Basiszeitraum ca. ein Viertel der Erzeugung.

Nach sehr groben Schätzungen gelangen über ein Drittel der Erzeugung auf den Markt. Obwohl insbesondere die ländlichen Märkte nicht der offiziellen Preisregelung unterliegen, wird in den Rechnungen unterstellt, daß sie voll ihrem Einfluß unterliegen. In einer dritten Variante wird angenommen, die Markt- und Preispolitik würde sich auf die Gesamtproduktion auswirken.

Der offizielle Erzeugerpreis wird hier vorbehaltlos eingesetzt, obwohl einige Einschränkungen anzubringen wären. Er wird frei Depot bezahlt und nicht unbedingt direkt bar bei Ablieferung des Produkts. Im Basiszeitraum war der offizielle Erzeugerpreis 209 KShs je 100 kg. Aus dem jeweiligen Angebot und diesem Erzeugerpreis ergibt sich der Erzeugerlös. Die mittlere Variante kommt der Wirklichkeit am nächsten. Die Weltmarktparität des Erzeugerpreises wird unter der Annahme des deregulierten Marktes abgeleitet und liegt ganz erheblich unter dem staatlich fixierten Preis. Die Differenz ist die Preisstützung; multipliziert mit der angebotenen Menge resultiert daraus der Erlöstransfer an die Erzeuger, dem allerdings zusätzliche Kosten gegenüberstehen. Durch die Stützung des Erzeugerpreises wurde das Angebot entsprechend der relativen Preisänderung und der Preiselastizität des Angebots ausgedehnt.

Von den gesamten Transferzahlungen an die Erzeuger sind die mit der Angebotsausweitung verbundenen zusätzlichen Produktionskosten abzuziehen, um die Änderung der Produzentenrente zu erhalten. In der mittleren Variante entspricht die zusätzliche Produzentenrente fast einem Viertel des Erzeugererlöses. Die staatlichen Interventionen am Maismarkt haben außerdem die Vermarktungskosten durch die Ausschaltung des Wettbewerbs erhöht. Die sozialen Kosten der Markt- und Preispolitik auf der Angebotsseite sind die Summe aus dem Allokationsverlust der Erzeugung und der Ineffizienz der primären Vermarktung. Beide zusammengenommen erreichen etwa 15 % des Wertes der unterstellten Marktproduktion im Basiszeitraum.

Auf der Nachfrageseite wird wie zuvor beim Angebot differenziert in Gesamtverbrauch, marktwirksame Nachfrage und Nachfrage, die über den Absatz des NCPB gedeckt wird. Die staatliche Markt- und Preispolitik gilt grundsätzlich nur für das formale Marktsegment, das von NCPB kontrolliert wird, sie erstreckt sich nicht direkt auf das Maisangebot in den übrigen Märkten. Wie beim Angebot kann aber auch auf der Nachfrageseite angenommen werden, daß die Eingriffe im formalen Sektor auf

Tab. 2: Wohlfahrtsveränderungen durch die kenianische Maismarktpolitik auf der Basis des Dreijahresdurchschnitts 1985/86–1987/88

– ANGEBOT –

Vorgang	Einheit	NCPB– Absatz	Markt– produktion	Gesamt– produktion
(1) Angebot aus Inlands– erzeugung	1000 t	635	941	2688
(2) Offizieller Erzeugerpreis	KShs/100 kg	209	209	209
(3) Weltmarktpreisparität	–*–	153	153	153
(4) Erzeugerelös (1)* (2)	Mill. KShs	1326	1965	5615
(5) Erzeugersubvention (2)–(3)	KShs/100 kg	56	56	56
(6) Transfer zu (– von) den Erzeugern (1)* (5)	Mill. KShs	355	526	1502
(7) Anteil der Subvention (5/3)*100	%	36,5	36,5	36,5
(8) Preiselastizität des An– gebots	–	0,5	0,5	0,5
(9) Angebotsveränderung (1)* (7)* (8)/100	1000 t	116	172	491
(10) Allokationsverlust 0,5(5)* (9)	Mill. KShs	32	48	137
(11) Gewinn an Produzenten– rente (6)–(10)	–*–	322	478	1365
(12) Offizielle Marktspanne	KShs/100 kg	126	126	126
(13) Wettbewerbspspanne	–*–	100	100	100
(14) Überhöhung der Spanne (12–13)* (1)	Mill. KShs	165	244	697
(15) Soziale Kosten insges. (10)+ (14)	–*–	197	292	834

N.B.: Die Angebotsseite reicht bis zum Maisverkauf des Board bzw. bis zum Einkauf der Mühlen. Bei den angegebenen Rechenanweisungen sind die notwendigen Anpassungen für Einheitsunterschiede unberücksichtigt.

– NACHFRAGE –

Vorgang	Einheit	NCPB– Absatz	Markt– nachfrage	Gesamt– verbrauch
(1) Nachfragemenge	1000 t	635	941	2200
(2) Offizieller Verbraucherpreis	KShs/100 kg	415	415	415
(3) Wert der Nachfragemenge	Mill. KShs	2635	3905	9130
(4) Weltmarktpreisparität	KShs/100 kg	334	334	334
(5) Preisabweichung (2)–(4)	–*–	81	81	81
(6) Transfer von den Verbrauchern (1)* (5)	Mill. KShs	514	762	1782
(7) Anteil der Abweichung (5/4)*100	%	24,3	24,3	24,3
(8) Preiselastizität der Nach– frage (absolut)	–	0,4	0,4	0,4
(9) Nachfrageänderung durch Marktpolitik (1)* (7)* (8)/100	1000 t	62	91	213
(10) Nutzenänderung 0,5(5)* (9)	Mill. KShs	25	37	86
(11) Verlust an Konsumenten– rente (6)+ (10)	–*–	539	799	1868

N.B.: 1 kg Maismehl entspricht 1,25 kg Maisäquivalent.

den informalen Sektor zurückwirken. Der offizielle Verbraucherpreis wird deswegen vorbehaltlos für die übrigen Marktsegmente übernommen.

Der Wert der jeweiligen Nachfragemenge ist das Produkt aus offiziellem Verbraucherpreis und der unterstellten zugehörigen Nachfragemenge unter den Bedingungen des Basiszeitraums. Unter Wettbewerbsbedingungen würde sich aber ein Verbraucherpreis durchsetzen, der sich vom Weltmarktpreis und allen zwischen Weltmarkt und Inlandsmarkt liegenden Transferkosten ableitet. Die politikbedingte Preisabweichung ist die Differenz zwischen festgesetztem Verbraucherpreis und der Weltmarktparität. Die Verbraucherbelastung resultiert aus der nachgefragten Menge und dem politikbedingten Preisaufschlag. Um die zugehörige Nachfrageänderung zu errechnen, werden wie auf der Angebotsseite die relative Preisänderung, die Preiselastizität der Nachfrage und die nachgefragte Menge ins Kalkül gezogen. Die so ermittelte Nachfrageänderung beträgt ca. 10 % der jeweils unterstellten Gesamtnachfrage. Verbraucherbelastung und Allokationsverlust addieren sich zum Verlust an Konsumentenrente.

Die Gesamtwirkungen der Maismarktregulierung - oder, bei Umkehrung der Betrachtungsweise, die Wirkungen der Deregulierung - lassen sich in den folgenden Positionen zusammenfassen (Tab. 3):

- Die Maismarktpolitik hat in den Jahren vor Inkrafttreten des Getreidesektor-Reformprogramms die Erzeugereinkommen beachtlich gestützt. Die politikbedingte zusätzliche Produzentenrente erreicht fast ein Viertel des Verkaufserlöses.
- Die Konsumenten werden durch die Erzeugerpreispolitik und außerdem durch die ineffiziente Vermarktung mit den überhöhten Vermarktungsspannen belastet. Der durch beides bedingte Verlust an Konsumentenrente bewegt sich in der Größenordnung von 20 % der Verbraucherausgaben für Mais.
- Saldiert man den Zuwachs an Produzentenrente der Erzeuger mit dem Verlust an Konsumentenrente der Verbraucher, dann bleibt insgesamt für beide zusammen ein hoher Verlust.

Tab. 3: Gesamtwirkungen der Interventionen am Maismarkt (Mill. KShs)

Vorgang	NCPB	Markt	Gesamt
Gewinn an Produzentenrente	322	478	1365
Verlust an Konsumentenrente	539	799	1868
<i>Nettoposition des Privatsektors</i>	-217	-321	-503
Transfer an Erzeuger	355	526	1502
Transfer von Verbrauchern	514	762	1782
Überhöhung der Vermarktungskosten	165	244	697
<i>Nettoposition des öffentlichen Sektors</i>	-5	-8	-417
<i>Nettoposition insgesamt</i>	-222	-329	-921

- Die Verbraucher müssen nicht nur den Einkommenstransfer an die Erzeuger bezahlen, sondern darüber hinaus auch für die Ineffizienz des Vermarktungssektors aufkommen. Unter den Bedingungen des Basiszeitraums und den getroffenen Annahmen bleibt für den öffentlichen Sektor nur ein geringer Verlust, solange sich die Betrachtung auf die Marktproduktion beschränkt. Das liegt an der sehr hohen Vermarktungsspanne, die im offiziellen Verbraucherpreis der Basisperiode berücksichtigt ist.
- Die Nettoposition ergibt sich als Zusammenfassung der beiden vorigen Nettogrößen. Sie enthält die Ineffizienz der Vermarktung (244 Mill. KShs) und die Allokationsverluste der Erzeugung (48 Mill. KShs) und des Verbrauchs (37 Mill. KShs).

Die globale Nettoposition gibt die volkswirtschaftlichen Kosten der staatlichen Intervention am Maismarkt an. Unter sonst gleichen Bedingungen würde eine Deregulierung des Maismarktes zu einem Effizienzgewinn dieser Größenordnung führen. Die Erzeugung würde in der mittleren Variante um 172.000 t reduziert und der inländische Verbrauch um 91.000 t ausgedehnt. Wenn man außerdem berücksichtigt, daß im Basiszeitraum die Gesamtproduktion den gesamten Nahrungsverbrauch um 488.000 t übertraf und die andere Verwendung (Saatgut, Futter, Verluste) bei 220.000 t lag, dann würden die Importparitätspreise auf Erzeuger- und Verbraucherebene im deregulierten Markt das inländische Angebot mit der inländischen Nachfrage gerade zum Ausgleich bringen.

Offene Fragen

Viele Fragen der Reform der Markt- und Preispolitik am Getreidemarkt betreffen deren Ausgestaltung. Wie das Ergebnis für die Variante zeigt, in der das Gesamtvolumen der Erzeugung und des Verbrauchs als marktwirksam angesehen werden, führt eine größere Reaktion des Angebots und der Nachfrage, z.B. durch eine schneller fortschreitende Spezialisierung der Produktion oder wegen höherer Preiselastizitäten, zu einem Angebotsdefizit, das ganz im Gegensatz zur Zielsetzung der Marktpolitik steht. Die Preispolitik wird sich deswegen weiterhin ohne abrupte Änderungen am Ausgleich zwischen inländischem Angebot und inländischer Nachfrage orientieren. Die schnell wachsende Bevölkerung stellt besondere Anforderungen an das Produktionswachstum, denen die Angebotsseite bei den begrenzten Möglichkeiten der Flächenausweitung durch eine beschleunigte Verbesserung der Erträge gerecht werden muß.

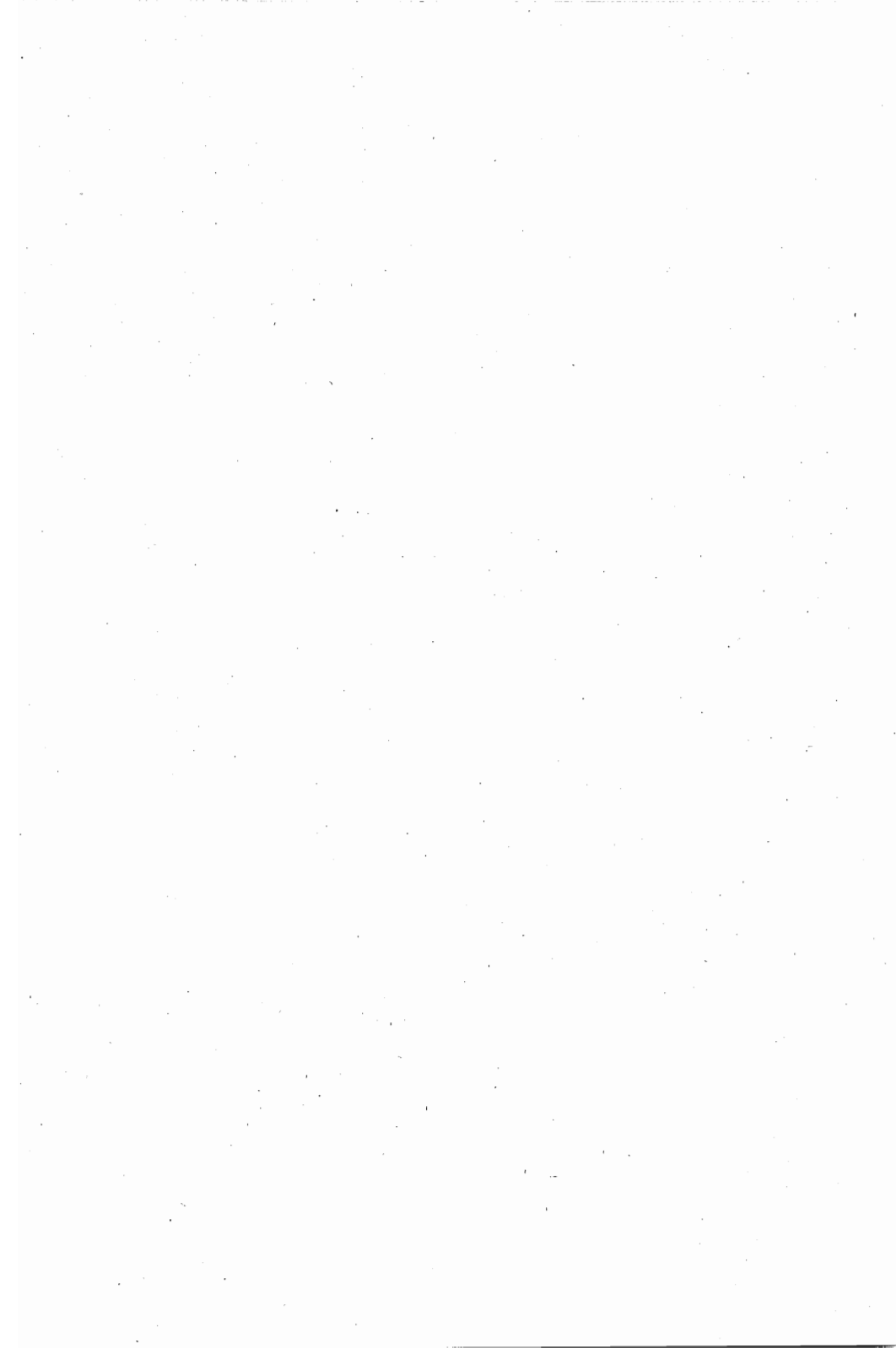
In der Praxis schwer zu beantworten sind die Fragen, die im Zusammenhang mit der Weite des Preisbands und der regionalen und saisonalen Preisstaffelung stehen. Die strikten Regelungen bisher und das Bestreben, den Übergang gleitend zu gestalten, legen einen Beginn mit engem Preisband und regionaler und saisonaler Preisfixierung nahe. Die sich im Jahresablauf in den Regionen ändernden Angebots-/ Nachfragebilanzen sprechen jedoch gegen ein solches Vorgehen und für ein breites Preisband, das dem Markt genug Raum für Anpassungsprozesse bietet. Schließlich lassen sich auch Argumente gegen das gewählte Vorgehen zur Privatisierung anführen, in dem die laufende Versorgung der formalen, d.h. der kontrollierbaren Mühlen anteilmäßig auf NCPB und Privathandel aufgeteilt wird. Durch steigende Anteile der Händler wird zwar die Privatisierung vorangebracht, nicht aber die Deregulierung. Es wäre einfacher und zielgerechter, den Maiszukauf der Mühlen in der Basisperiode zugrunde zu legen und den Zukauf über NCPB auf dieser Basis im Lauf der Zeit abzubauen. In dieser Regelung würden sich die Kontrollen auf die Durchsicht der NCPB-Verkäufe beschränken und alle Quoten und Transportlizenzen mit damit verbundenen Wartezeiten, Kosten und Willkür wären überflüssig. Der private Vermarktungssektor könnte sich unter Wettbewerbsbedingungen allmählich frei entfalten.

Längerfristig müsste NCPB neben seinen Aufgaben zur Ernährungsicherung auf die nicht-initiative Rolle einer Interventionsbehörde beschränkt werden, die alle ihr zum unteren Interventionspreis angebotenen Mengen aufnimmt und alle zum oberen Interventionspreis nachgefragten Mengen abgibt.

Literatur

- CHHIBBER, A., The aggregate supply response in agriculture: a survey. The World Bank, mimeo. 1988.
- CLEAVER, K. und M. WESTLAKE, Pricing, marketing and agricultural development in Kenya. - MADIA Study, Draft. 1987.
- CURRY, J.M., MARTIN, J.A. und A. SCHMITZ, The concept of economic surplus and its use in economic analysis. "Economic Journal" 81, (1971), pp. 741-799.
- FAO, Production Yearbook.
- FAO, Trade Yearbook.
- HEYER, J., MAITHA, J.K. und W.M. SENG (Hrsg.), Agricultural development in Kenya: an economic assessment. Nairobi 1976.
- LOFCHIE, M.F., The policy factor. Agricultural performance in Kenya and Tanzania. Boulder (Colorado) and London 1989.
- NARAYANA, N.S.S. und M.M. SHAH, Farm supply response in Kenya: acreage allocation model. "European Review of Agricultural Economics" 11, (1984), pp. 84-105.
- PINCKNEY, T.C., Storage, trade, and price policy under production instability: maize in Kenya. IFPRI Research Report 71. Washington, D.C. 1988.
- SCHMIDT, G., Maize and beans in Kenya: the interaction and effectiveness of the informal and formal marketing systems. Institute for Development Studies, Occasional Paper 31. Nairobi 1979.
- Verschiedene interne Papiere wie insbesondere Grain Marketing Study und Grain Pricing Study. - Getreidebilanzen des USAID für Kenia.
- WELTBANK: Trends in Developing Economies 1990. Washington, D.C.
- WESTLAKE, M.J., The measurement of agricultural price distortion in developing countries. "Journal of Development Studies" 23, (1987), pp. 367-381.

AGRARPOLITIK IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN



DIE RELATIVE BEDEUTUNG VON DIREKTEN UND INDIREKTEN AGRARPOLITIKEN IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

von

Roland HERRMANN, Gießen

1 Einführung

Die wissenschaftliche Literatur zum Ausmaß, zur Struktur und zu den Ursachen der Agrarprotektion hat in den letzten Jahren wichtige Fortschritte gemacht. Zunächst sind einige bedeutende quantitative Arbeiten über das Niveau und die Struktur der Agrarprotektion erschienen, die Industrieländer und z.T. auch Entwicklungsländer betreffen (OECD, 1987, 1991; USDA, 1987; WEBB, LOPEZ, PENN, 1990). Außerdem sind zu Entwicklungsländern wichtige empirische Arbeiten vorgelegt worden, die die Bedeutung von Instrumenten der direkten und der indirekten Agrarpolitik gemessen und in ihrer Bedeutung verglichen haben. Unter direkter Agrarpolitik sind dabei jene Politiken zu verstehen, die direkt auf den Agrarsektor abzielen. Hierzu gehören beispielsweise Preisstützungspolitiken, Kontingentierungsmaßnahmen, Außenhandelsregulierungen auf Agrarmärkten oder die staatliche Nahrungsmittelpreispolitik. Unter indirekter Agrarpolitik werden Instrumente der Wirtschaftspolitik verstanden, die den Agrarsektor zwar beeinflussen, bei denen aber keine Agrarsektorziele im Vordergrund stehen. Hierzu gehören z.B. Wechselkurspolitiken oder Außenhandelsregulierungen im Nichtagrarbereich. Ein zentrales Ergebnis neuerer Arbeiten in diesem Zusammenhang ist nun, daß in vielen Entwicklungsländern die Instrumente der indirekten Agrarpolitik bedeutender für die Anreize in der Landwirtschaft sind als die Instrumente der direkten Agrarpolitik. Im Rahmen von 18 Länderstudien des Weltbankprojektes "Political Economy of Agricultural Pricing Policies" ist dieser Zusammenhang erstmalig auf breiter Ebene aufgezeigt worden (KRUEGER, SCHIFF und VALDÉS, 1988; SCHIFF, 1989; KRUEGER, 1990).

Dieses Ergebnis des Weltbankprojektes hat weitreichende Folgen für die Politikberatung, und es ist auch der Ausgangspunkt dieses Referates. Es wird im folgenden geprüft, ob auch bei anderen Untersuchungsmethoden und anderer Länderauswahl die Anreize für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern weniger durch die direkte als die indirekte Agrarpolitik beeinflusst werden. Die Darstellung stützt sich primär auf Ergebnisse des Forschungsprojektes "Diskriminierung des Agrarsektors in Entwicklungsländern? Ausmaß, Struktur und die Bedeutung der Wirtschaftspolitik".¹ Die Vorgehensweise ist wie folgt. Zunächst werden die theoretischen Grundlagen zur Protektionsmessung vorgestellt, die verwendet werden können, um die relative Bedeutung von Instrumenten der direkten und der indirekten Agrarpolitik abzubilden. Anschließend wird anhand von Ergebnissen detaillierter Länderstudien und von Markt-

¹ Dieses Forschungsprojekt wurde unter Nr.II/64700 von der Volkswagenstiftung finanziert und am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel in Zusammenarbeit mit dem Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Universität Gießen durchgeführt. Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse findet sich in WIEBELT et al. (1991).

studien im Mehrländervergleich aufgezeigt, ob tatsächlich eine Diskriminierung des Agrarsektors in Entwicklungsländern vorliegt und ob sie vornehmlich über die indirekte Agrarpolitik zustandekommt. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefaßt und einige wichtige Folgerungen für die Politik gezogen.

2 Methodische Grundlagen zur Protektionsmessung und zum Vergleich der Bedeutung von direkter und indirekter Agrarpolitik

Es läßt sich theoretisch ableiten, daß nicht nur die direkte Agrarpolitik, sondern auch die indirekte Agrarpolitik in Entwicklungsländern die Anreize zur Agrarproduktion beeinflusst. So läßt sich zeigen, daß eine Importsubstitutionspolitik im Fertigwarenbereich unter realistischen Modellbedingungen eine Senkung des realen Wechselkurses für Agrarhandelsgüter bewirkt.² Dieser reale Wechselkurs ist definiert als Preisrelation zwischen dem Preis der Agrarhandelsgüter in heimischer Währung und dem Preis der Nichthandelsgüter; er läßt sich als Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Agrarproduktion interpretieren. Offenbar wird es durch eine Importsubstitutionspolitik im Fertigwarenbereich weniger attraktiv, Agrarimport- oder Agrarexportgüter herzustellen. Es kommt zu einer zunehmenden Importabhängigkeit im Nahrungsmittelbereich und zu einer Benachteiligung des Agrarexportsektors im Vergleich zu Nichthandelsgütern. Solche Importsubstitutionspolitiken werden unter dem Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in vielen Entwicklungsländern durchgeführt (WORLD BANK, 1986). Begründet werden sie im Sinne der frühen dualen Entwicklungstheorie (LEWIS, 1954; FEI und RANIS, 1964) damit, daß der industrielle Sektor der dynamische und der Agrarsektor der eher statische Sektor sei.³ Eine Besteuerung der Landwirtschaft zugunsten der industriellen Entwicklung würde dann das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördern.

Es stellt sich nun die Frage, welche Methoden es gibt, um die Gesamtprotektion des Agrarsektors zu messen und die relative Bedeutung der direkten und der indirekten Agrarpolitik herauszuarbeiten. Generell ist bei allen bestehenden Protektionsmaßen versucht worden, neben dem Einfluß der direkten Agrarpolitik auch den der indirekten Agrarpolitik zu berechnen. Bei den am meisten verbreiteten Protektionsmaßen, der nominalen und der effektiven Protektion sowie dem Producer Subsidy Equivalent, ist der Einfluß der indirekten Agrarpolitik oft dadurch mitberücksichtigt worden, daß gleichgewichtige anstelle von offiziellen Wechselkursen berechnet worden sind. Bei der nominalen und effektiven Protektion spricht man dann von Netto- anstelle von Bruttoprotektion.

² Die folgende theoretische Argumentationskette wird im einzelnen dargelegt in HERRMANN (1991). Alternative Definitionen des realen Wechselkurses, eine Analyse der Bestimmungsgründe gleichgewichtiger Wechselkurse und empirische Analysen zum Zusammenhang zwischen realen Wechselkursen und wirtschaftlicher Entwicklung liefern EDWARDS (1989) und SCHÄFER (1989). BALASSA (1987) zeigt, daß die Exporte und die Agrarexporte von Entwicklungsländern stark auf Änderungen des realen Wechselkurses reagieren.

³ Obwohl die traditionellen dualen Entwicklungsmodelle bezüglich ihrer wirtschaftspolitischen Implikationen stark kritisiert wurden (vgl. GHATAK, INGERSENT, S. 112ff), liegen neuere Modelle vor, die in die gleiche Richtung gehen. Dies gilt z.B. für SAH, STIGLITZ (1984).

Im folgenden werden nur zwei Protektionsmaße diskutiert⁴, und zwar solche, für die es eine relativ breite empirische Basis zur Analyse der Agrarprotektion in Entwicklungsländern gibt und auf die dann in der quantitativen Analyse des Abschnitts 3 wieder eingegangen werden kann. Die ausgewählten Meßkonzepte sind die nominale Nettoprotektionsrate und die nominale Protektionsrate der Preisrelation zwischen Agrar- und Nichtagrarsektor.

Bekanntlich mißt die **nominale Protektionsrate** die Differenz zwischen dem heimischen Produzentenpreis (p_i) und dem Weltmarktpreis (p_w) eines Gutes in v.H. des Weltmarktpreises:

$$(1) \quad NPR = 100 \cdot (p_i - p_w) / p_w$$

Dabei ist darauf zu achten, daß der Preisvergleich an einem Punkt des Vermarktungsweges stattfindet. Dies impliziert für Agrarhandelsgüter, daß im Exportfall der "export parity price" und im Importfall der "import parity price" für p_w verwendet werden muß (WESTLAKE, 1987). In Gleichung (1) sind beide Preise in heimischer Währung ausgedrückt. Es wird damit nicht sichtbar, daß die Berechnung der Protektion in aller Regel die Verwendung eines Wechselkurses erfordert. Ist der Weltmarktpreis in \$ fakturiert ($p_w^{\$}$), und der tatsächliche Wechselkurs sei wie bisher mit e und der gleichgewichtige Wechselkurs für die Situation ohne staatliche Politik mit e^* bezeichnet, dann ist die **nominale Bruttoprotektionsrate** als

$$(2) \quad NBPR = 100 \cdot (p_i - p_w^{\$} \cdot e) / (p_w^{\$} \cdot e)$$

definiert. Für die nominale Nettoprotektionsrate gilt dann

$$(3) \quad NNPR = 100 \cdot (p_i - p_w^{\$} \cdot e^*) / (p_w^{\$} \cdot e^*)$$

Die nominale Nettoprotektionsrate können wir nun als ein Protektionsmaß interpretieren, das sowohl direkte als auch indirekte Agrarpolitiken berücksichtigt. In einer Situation ohne direkte agrarpreispolitische Interventionen würde der Produktpreis $p_w^{\$}$ statt p_i sein, solange der Fall des kleinen Landes gilt, und ohne makroökonomische Politikverzerrungen würde der gleichgewichtige Wechselkurs e^* anstelle des tatsächlichen Wechselkurses e gelten. Obwohl dies in der quantitativen Literatur bisher nicht angewandt worden ist, kann dann die nominale Nettoprotektionsrate aufgeteilt werden in die Komponente, die durch die direkte Agrarpolitik verursacht worden ist ($NNPR_D$), und die als Folge der indirekten Agrarpolitik entstandene Komponente ($NNPR_I$):

$$(4) \quad NNPR = NNPR_D + NNPR_I$$

$NNPR_D$ läßt sich messen als

⁴ In HERRMANN (1991) werden das Konzept der wahren Protektion sowie empirische Anwendungen dieses Konzepts zusätzlich diskutiert. Eine ausführliche Diskussion aller wichtigen Meßkonzepte für Agrarprotektion findet sich in WIEBELT et al. (1991, Chapter B). Vgl. auch SCANDIZZO (1989) und die in beiden Quellen zitierte Literatur.

$$(5) \quad \text{NNPR}_D = 100 \cdot (p_i - p_w^s \cdot e) / (p_w^s \cdot e^*)$$

und NNPR_I als

$$(6) \quad \text{NNPR}_I = 100 \cdot (p_w^s \cdot e - p_w^s \cdot e^*) / (p_w^s \cdot e^*)$$

Drückt man NNPR_D (NNPR_I) in v.H. von NNPR aus, ergibt sich die relative Bedeutung der direkten (indirekten) Agrarpolitik für die Gesamtprotektion des Agrarsektors.

Es zeigt sich in den Gleichungen (4) bis (6), daß es auch möglich ist, mit Erweiterungen des traditionellen Konzepts der nominalen Protektion Instrumente der indirekten Agrarpolitik in ihrer Relevanz für die Landwirtschaft mitzuerfassen. Das Konzept hat den Vorteil, daß es bei Querschnittsanalysen leichter als andere Protektionsmaße auf eine große Zahl von Ländern angewandt werden kann. Trotzdem sind Nachteile des Konzepts offensichtlich. Es ist ein outputpreisorientiertes Konzept und vernachlässigt - im Gegensatz zur effektiven Protektion - inputorientierte Politiken. Es liefert im Gegensatz zum folgenden Konzept auch keine intersektoralen Vergleiche, ist also ein partialanalytisches Konzept, das nur Elemente des realen Wechselkurses erfaßt.

Die nominale Protektionsrate der Preisrelation zwischen Agrar- und Nichtagrarbereich (NPRT) ist im Rahmen des Weltbankprojekts "Political Economy of Agricultural Pricing Policies" als Protektionsmaß eingeführt worden und beruht auf allgemeinen Gleichgewichtsüberlegungen. Erklärtes Ziel dieses Projekts war es, Determinanten, Niveau, Struktur und Wirkungen der Agrarprotektion in 18 Entwicklungsländern mit einer einheitlichen Methodik zu untersuchen. Ein wesentliches Element des Meßkonzepts ist, daß die Zerlegung der Gesamtprotektion (NPRT) in die durch direkte Agrarpolitik (NPRD) und die durch indirekte Agrarpolitik verursachte Komponente (NPRI) angestrebt wurde:

$$(7) \quad \text{NPRT} = \text{NPRD} + \text{NPRI}$$

Dabei wurde die gesamte Agrarprotektion gemessen als

$$(8) \quad \text{NPRT} = \left(\frac{P_i/P_{NA} - p_i^*/p_{NA}^*}{p_i^*/p_{NA}^*} \right) \cdot 100$$

Die Agrarprotektion als Folge der direkten Agrarpolitik ist definiert als

$$(9) \quad \text{NPRD} = \left(\frac{P_i/P_{NA} - p_i^*/p_{NA}^*}{p_i^*/p_{NA}^*} \right) \cdot 100$$

und die Agrarprotektion als Folge der indirekten Agrarpolitik als

$$(10) \quad \text{NPRI} = \left(\frac{p'_i/p_{NA} - p^*_i/p^*_{NA}}{p^*_i/p^*_{NA}} \right) \cdot 100$$

p_i ist der Produzentenpreis eines handelbaren Agrargutes, p'_i (p^*_i) der entsprechende Weltmarktpreis in heimischer Währung bewertet zum offiziellen (gleichgewichtigen) Wechselkurs. p_{NA} (p^*_{NA}) ist der Preisindex für den Nichtagrarbereich in heimischer Währung, wobei die dort enthaltenen Handelsgüter mit dem offiziellen (gleichgewichtigen) Wechselkurs bewertet werden.

Ganz offenbar bietet der Weltbankansatz einen konsistenten Rahmen, um in detaillierten Länderstudien die Gesamtprotektion im Agrarbereich von Entwicklungsländern zu messen und die relative Bedeutung der direkten und der indirekten Agrarpolitik herauszuarbeiten.

3 Empirischer Befund zur relativen Bedeutung direkter und indirekter Agrarpolitik in Entwicklungsländern

Im folgenden werden auf der Grundlage der zwei vorgestellten methodischen Konzepte empirische Ergebnisse zur relativen Bedeutung der direkten und der indirekten Agrarpolitik für die Anreize im landwirtschaftlichen Bereich von Entwicklungsländern dargestellt. Bei den Länderstudien werden die Arbeiten der letzten Jahre kurz im Überblick präsentiert, und zusätzlich werden dann neue Ergebnisse aus Produktstudien vorgestellt.

3.1 Empirische Ergebnisse aus Länderstudien

Dem schon angesprochenen Weltbankprojekt liegen 18 detaillierte Länderstudien zugrunde, und es lassen sich im Länderquerschnitt folgende Ergebnisse zusammenfassen (KRUEGER, SCHIFF, VALDÉS, 1988):

1. Im Zeitraum 1975-84 haben 17 von 18 Ländern ihre Agrarsektoren über indirekte Agrarpolitiken belastet. Die einzige Ausnahme ist Chile. Die durchschnittliche negative Protektionsrate als Folge der indirekten Agrarpolitik ist mit 27 v.H. sehr hoch.
2. Bei den wichtigen Agrarexportgütern der untersuchten Länder hat die indirekte Agrarpolitik neben der direkten Agrarpolitik signifikant zur Besteuerung beigetragen. Als Folge der direkten Agrarpolitik lag schon in 13 von 16 Ländern eine Besteuerung der Agrarexportgüter vor, mit einer durchschnittlichen nominalen Protektionsrate von -11 v.H. Zusammen mit der Besteuerung durch die indirekte Agrarpolitik ergab sich im Durchschnitt eine Gesamtprotektion in Höhe von -38 v.H.
3. Bei den wichtigsten Agrarimportgütern der untersuchten Länder wurde durch die direkte Agrarpolitik im Durchschnitt eine positive Protektionsrate von 21 v.H. realisiert, der Agrarimportsektor also geschützt. Der negative Effekt der indirekten Agrarpolitik war aber im Durchschnitt stärker und führte zu einer durchschnittlichen Gesamtprotektion von -6 v.H. 10 von 16 Ländern besteuerten per Saldo die untersuchten Agrarimportsektoren.

Es kann zusammengefaßt werden, daß nach Maßgabe der Weltbankstudien in den meisten Fällen indirekte Agrarpolitiken wichtiger als direkte Agrarpolitiken für die

Anreize in der Landwirtschaft von Entwicklungsländern sind. Sie führen tendenziell dazu, daß eine bestehende direkte Besteuerung der Agrarexportgüter verstärkt und eine bestehende Subventionierung der Agrarimportgüter zunichte gemacht wird.

Die große Bedeutung der indirekten Agrarpolitik wird auch durch Länderstudien zur wahren Protektion in Entwicklungsländern bestätigt.⁵ Dort wird gezeigt, daß in praktisch allen untersuchten Entwicklungsländern die Förderung des industriellen Sektors eine implizite Besteuerung der Produktion von Agrarhandelsgütern mit sich bringt. Trotz dieses einheitlichen Musters der impliziten Besteuerung von Agrarhandelsgütern ist der Erfolg von Entwicklungsländern auf Weltagrarmärkten sehr unterschiedlich. Neuere vergleichende Länderstudien auf der Grundlage der wahren Protektion deuten darauf hin, daß für den unterschiedlichen Exporterfolg sehr verschieden hohe nominale Protektionsraten sowohl im industriellen Bereich als auch im Agrarbereich verantwortlich sind. Vergleichende Studien für Malaysia, Peru und Simbabwe zeigen beispielsweise, daß sich die Marktanteile auf den wichtigsten Agrarexportmärkten für Malaysia am günstigsten und für Peru am ungünstigsten entwickelten. Gleichzeitig wies Peru das bei weitem höchste und Malaysia das niedrigste Ausmaß des Außenschutzes im gewerblichen Bereich auf, und die direkten nominalen Protektionsraten im Agrarexportsektor waren ebenfalls bei Peru sehr viel stärker negativ als bei den Vergleichsländern.⁶

3.2 Empirische Ergebnisse aus Produktstudien: Weizen, Reis und Kaffee

Alle bisher präsentierten empirischen Ergebnisse sind aus Länderstudien entnommen. Wenn Informationen über Agrarimport- oder Agrarexportgüter vorgestellt wurden, waren sie jeweils auf die wichtigsten Agrarhandelsgüter ausgewählter Länder bezogen. Produktstudien haben zwar für einzelne Jahre gezeigt, daß die Brutto- und die Nettoprotektion relativ stark voneinander abweichen und die indirekte Agrarpolitik, die zu Wechselkursverzerrungen führt, vergleichsweise bedeutend sein muß (BYERLEE, SAIN, 1986; TAYLOR, 1989). Inwieweit die Protektion bei wichtigen Agrarimport- und -exportgütern im Querschnitt vieler Entwicklungsländer auf den Einfluß der indirekten Agrarpolitik zurückgeht, ist aber bisher nicht herausgearbeitet worden.

In Tabelle 1 sind nun Ergebnisse einer umfangreichen quantitativen Studie (WIEBELT et al., 1991, Chapter C) so umgeformt worden, daß in Analogie zu den Gleichungen (4) bis (6) die Gesamtprotektion ausgewiesen und die relative Bedeutung der direkten und der indirekten Agrarpolitik für die Preisanreize direkt sichtbar wird. Die Datengrundlage bilden Produzentenpreise und Außenhandelspreise aus verschiedenen FAO-Statistiken (FAO, a; b), und die daraus resultierenden Protektionskoeffizienten wurden um die Transportkosten korrigiert. Offizielle Wechselkurse, also die Werte für e in den Gleichungen (5) und (6), sind aus den "International Financial Statistics" entnommen (IMF (1990)), und als Schätzwerte für die gleichgewichtigen

⁵ Die theoretischen Grundlagen des Konzepts gehen auf DORNBUSCH (1974) zurück. Einen Überblickebeitrag zum Konzept der wahren Protektion liefern GREENAWAY, MILNER (1987).

⁶ Zu einem ausführlichen Ländervergleich zwischen Malaysia, Peru und Simbabwe vgl. THIELE (1991) und die dort verzeichnete Literatur. Eine Zusammenfassung der empirischen Studien auf der Basis des Konzepts geben WIEBELT et al. (1991, Chapter B).

Wechselkurse sind Notierungen von Schattenwechselkursen verwendet worden⁷ (PICK, 1978; COWITT). Die Berechnungen beziehen sich auf 1980 und 1985, und es werden drei der wichtigsten Agrarhandelsgüter von Entwicklungsländern erfaßt: Weizen und Reis als typische Agrarimportgüter und Kaffee als typisches Agrarexportgut.

Tabelle 1 zeigt, daß einige Ergebnisse aus Länderstudien bestätigt werden, während andere modifiziert werden müssen:

1. Bestätigt wird, daß es einen grundlegenden Unterschied in der Behandlung von Agrarexport- und Agrarimportgütern in Entwicklungsländern gibt. In beiden Jahren werden die Kaffeeproduzenten in allen untersuchten Entwicklungsländern besteuert. Das Ausmaß der Besteuerung ist mit einem Median der Nettoprotektionsraten von -43,5 v.H. (1980) und -64 v.H. (1985) sehr hoch. Das Ergebnis für Agrarimportgüter ist wesentlich weniger eindeutig, da es sowohl Länder mit einer positiven als auch einer negativen Nettoprotektionsrate gibt. In beiden Jahren gilt aber, wenn man sich am Median orientiert, daß der Weizenexport etwas günstiger als der Reissektor behandelt wird und beide Nahrungsmittelsektoren eindeutig günstiger als der Kaffeesektor.
2. Bei Weizen ist das Muster der politikinduzierten Anreize am wenigsten deutlich. Im Jahr 1980 besteuerten 11 und subventionierten 10 Länder die Weizenproduzenten; im Jahr 1985 lag in 13 Ländern eine Besteuerung und in 9 Ländern eine Subventionierung vor. Aufgrund von überbewerteten Währungen lag in fast allen Fällen ein negativer Einfluß der indirekten Agrarpolitik vor. Die direkte Agrarpolitik setzte jedoch im Querschnitt der Länder in beiden Jahren eher positive Anreize für die Weizenproduktion. Netto überwog der Effekt der indirekten Agrarpolitik den der direkten Agrarpolitik, denn in beiden Jahren waren die Mittelwerte der Nettoprotektionsraten negativ.
3. Bei Reis war klarer als bei Weizen, daß die Produktion überwiegend besteuert wurde: 1980 in 16 von 23 Ländern und 1985 in 13 von 22 Ländern. Die Gesamtprotektion des Reissektors, die im Median -21,5 v.H. (1980) und -11 v.H. (1985) betrug, war dabei primär durch die indirekte Agrarpolitik bestimmt. Sie führte 1980 dazu, daß die Besteuerung des Reissektors, die gemessen am Median schon als Folge der direkten Agrarpolitik vorlag, noch verstärkt wurde. 1985 wurde die vorherrschende direkte Subventionierung des Reissektors durch die implizite Besteuerung als Folge der indirekten Agrarpolitik überkompensiert.
4. Bei Kaffee ist auffällig, daß zwar auch hier die Produzenten unter einer überbewerteten Währung und der makroökonomischen Politik litten. Allerdings lag in allen Fällen außer Kenia 1980 schon eine direkte Besteuerung des Kaffeesektors vor. Im Kaffeebereich hat im Länderquerschnitt die indirekte Agrarpolitik die negativen Anreize der direkten Kaffeepolitik noch bedeutend verstärkt, aber der diskriminierende Effekt der direkten Agrarpolitik dominierte.

⁷ Dieses Verfahren ist nur eine von mehreren denkbaren Methoden zur Abbildung gleichgewichtiger Wechselkurse (EDWARDS, 1989). Begrenzungen des Konzepts sind in der Theorie paralleler Märkte herausgearbeitet worden; so wurde gezeigt, daß oft die Liberalisierung des Devisenmarktes zu einem gleichgewichtigen Wechselkurs führen wird, der zwischen dem offiziellen Kurs und dem Schwarzmarktkurs liegt (ROEMER, 1986). Trotzdem hat das Verfahren den Vorteil der leichten Anwendbarkeit, und oft ist die Größenordnung des Schwarzmarktwechselkurses ähnlich dem modellierten Gleichgewichtskurs auf der Basis alternativer Modelle (TAYLOR, 1989, S. 40).

Tabelle 1: Die relative Bedeutung von direkter und indirekter Agrarpolitik für die Anreize im Agrarsektor von Entwicklungsländern: Ergebnisse für Weizen, Reis und Kaffee, 1980 und 1985^{a)}

Produkt/ Land	1980			1985		
	NNPR	NNPR _D	NNPR _{ID}	NNPR	NNPR _D	NNPR _I
Weizen:						
Ägypten	-44	-36	-8	-52 ^{b)}	-14 ^{b)}	-38 ^{b)}
Algerien	-49	16	-65	-55	24	-79
Argentinien	0	2	-2	-10	44	-54
Brasilien	-27	-16	-11	25	49	-24
Chile	0	-6	6	10	30	20
Griechenland	61	67	-6	12	21	-9
Indien	-39	-9	-30	7 ^{b)}	26 ^{b)}	-19 ^{b)}
Jugoslawien	24	35	-11	20	28	-8
Kenia	-26	-16	-10	-9	1	-10
Korea	100	109	-9	134	126	8
Marokko	87	92	-5	62	62	0
Mexiko	37	40	-3	94	132	-38
Nigeria	26	66	-40	-54	23	-77
Pakistan	-36	-14	-22	-42	27	-15
Polen	-80	-18	-62	-75	1	-76
Südafrika	38	47	-9	-1	6	-7
Syrien	8	22	-14	-33	35	-68
Tansania	-61	-5	-56	-53	22	-75
Türkei	-17	-8	-9	-30	-15	-15
Tunesien	-13	-4	-9	28	33	-5
Ungarn	-39	-42	3	-50	-26	-24
Uruguay	34	35	-1	-49	-38	-11
Ar. Mittel:						
Standardab-	-0,7	16,7	-17,5	-5,5	24,6	-30,2
weichung:	47,4	40,5	20,1	52,5	42,7	28,2
Median:	-6,5	+7,0	-9,0	-9,5	25,0	-17,0
Reis:						
Ägypten	-46	-39	-7	-51 ^{b)}	-11 ^{b)}	-40 ^{b)}
Argentinien	-14	-12	-2	n.v.	n.v.	n.v.
Bangladesch	-43	10	-53	-66	3	-69
Burma	-94	-10	-84	-89	-19	-70
Elfenbeinküste	62	61	-1	75	58	17
Indien	-42	-12	-30	-2	10	-12
Indonesien	-11	-9	-2	-11	-3	-8
Kamerun	102	101	1	86 ^{c)}	93 ^{c)}	-7 ^{c)}
Kenia	-29	-20	-9	-54 ^{b)}	-35 ^{b)}	-19 ^{b)}
Kolumbien	-2	0	-2	-31	-6	-25
Korea	98	107	-9	123	114	9
Madagaskar	-35	-14	-21	-34	-30	-4
Malaysia	47	47	0	166	166	0
Mexiko	52	55	-3	42	89	-47
Nepal	-42	-39	-3	n.v.	n.v.	n.v.
Nigeria	0	40	-40	14	54	-40
Pakistan	-38	-17	-21	-35 ^{d)}	-14 ^{d)}	-21 ^{d)}
Philippinen	-25	-19	-6	52	41	11

noch Tabelle 1: Die relative Bedeutung von direkter und indirekter Agrarpolitik für die Anreize im Agrarsektor von Entwicklungsländern: Ergebnisse für Weizen, Reis und Kaffee, 1980 und 1985^{a)}

Produkt/ Land	1980			1985		
	NNPR	NNPR _D	NNPR _I	NNPR	NNPR _D	NNPR _I
Sambia	-51	-10	-41	-89	-23	-66
Senegal	29	28	1	117	100	17
Sri Lanka	-20	5	-25	-14	11	-25
Tansania	-71	-14	-57	-69	1	-70
Thailand	-23	-27	4	-11	-16	5
Türkei	88	98	-10	23	35	-12
Ar. Mittel:						
Standardabweichung:	-4,5	12,9	-17,4	6,5	28,1	-21,6
Median:	53,7	44,0	22,7	71,7	54,6	28,7
	-21,5	-9,5	-8,0	-11,0	6,5	-15,5
Kaffee:						
Brasilien	-57	-47	-10	-60	-35	-25
Costa Rica	-41	-20	-21	-42	-23	-19
Dominikanische Republik	-38	-11	-27	-78	-41	-37
Elfenbeinküste	-51	-53	2	-67	-70	3
Ekuador	-34	-23	-11	n.v.	n.v.	n.v.
El Salvador	-34 ^{e)}	-17 ^{e)}	-18 ^{e)}	-79	-13	-66
Guatemala	-58	-21	-37	-64	-2	-62
Honduras	-35	-35	0	-44	-44	0
Indonesien	-31	-30	-1	-7	-6	-1
Kamerun	-53	-53	0	-57	-62	5
Kenia	-10	0	-10	-17	-7	-10
Kolumbien	-64	-46	-18	-70	-45	-25
Madagaskar	-72	-50	-22	-76	-59	-17
Mexiko	-41	-39	-2	-38	-1	-37
Peru	-63	-49	-14	-72 ^{d)}	-32 ^{d)}	-40 ^{d)}
Philippinen	-19	-13	-6	-43	-17	-26
Ruanda	-33	-17	-16	-46	-17	-29
Sri Lanka	-46	-22	-24	-37	-39	2
Tansania	-85	-27	-58	-78	-4	-74
Uganda	-97	-5	-92	-92	-59	-33
Venezuela	-32	-32	0	-70	-45	-25
Zaire	-69	-13	-56	-70 ^{d)}	-25 ^{d)}	-45 ^{d)}
Ar. Mittel:						
Standardabweichung:	-48,3	-28,2	-20,1	-57,5	-30,7	-26,8
Median:	21,0	16,2	23,1	21,7	21,5	22,7
	-43,5	-25,0	-15,0	-64,0	-32,0	-25,0

n.v. - nicht verfügbar. - a) Die Definition von NNPR, NNPR_D und NNPR_I finden sich in den Gleichungen (8) bis (12) im Text. - b) 1983. - c) 1982. - d) 1984. - e) 1978.

Quelle: Eigene Berechnungen mit Hilfe von korrigierten und unkorrigierten Nettoprotektionskoeffizienten aus verschiedenen Tabellen in WIEBELT et al. (1991).

Wir können zusammenfassen: Auch Produktstudien zeigen auf, daß die indirekte Agrarpolitik von ganz zentraler Bedeutung für die Produktionsanreize im Agrarsektor der Entwicklungsländer ist. Die Wirkungsrichtung ist in fast allen Fällen negativ. Bei den wichtigen Agrarimportgütern werden die positiven Preisanreize, die von direkten Weizen- und Reispolitiken in einer ganzen Reihe von Entwicklungsländern ausgehen, tendenziell durch die indirekte Agrarpolitik kompensiert. Beim Agrarexportgut Kaffee zeigt sich im Länderquerschnitt eine starke Besteuerung über die direkte Kaffeepolitik, die durch die makroökonomischen Rahmenbedingungen noch erheblich verstärkt wurde.

4 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag ist diskutiert worden, ob die Anreize für die Agrarproduktion in Entwicklungsländern stärker durch die indirekte oder die direkte Agrarpolitik beeinflusst werden. Meßkonzepte zur Klärung dieser Frage wurden vorgestellt, empirische Ergebnisse aus Länderstudien wurden diskutiert, und neue Ergebnisse im Länderquerschnitt zu den Produkten Weizen, Reis und Kaffee wurden vorgetragen. Folgende zentrale Ergebnisse lassen sich herausstellen:

1. Das Hauptergebnis neuerer Länderstudien ist, daß die indirekte Agrarpolitik erhebliche Bedeutung für die Agrarprotektion in Entwicklungsländern hat. Das Weltbankprojekt "Political Economy of Agricultural Pricing Policies" zeigte sogar, daß der Einfluß auf die nominale Protektion der Preisrelation zwischen Agrar- und Nichtagrarsektor in den meisten Ländern stärker war als der Einfluß der direkten Agrarpolitik. Fast alle Länderstudien zeigen, daß die Diskriminierung des Agrarexportsektors besonders deutlich ist.
2. Die hier zusätzlich präsentierten Produktstudien bestätigen im Querschnitt vieler Entwicklungsländer, daß die Gesamtprotektion der typischen Importprodukte Weizen und Reis deutlich günstiger als die des typischen Exportprodukts Kaffee ist. Kaffee wird in allen untersuchten Entwicklungsländern stark besteuert, während es bei den Agrarimportgütern kein eindeutiges Muster der Besteuerung oder Subventionierung gibt. Der Median der Netto-protektionsraten war aber auch bei Weizen und Reis negativ. Die Produktstudien bestätigen auch, daß die Gesamtprotektion in erheblichem Maß durch die indirekte Agrarpolitik mitbestimmt wird. Es konnte allerdings nicht bestätigt werden, daß der Einfluß der indirekten Agrarpolitik im Länderquerschnitt deutlich stärker ist als der über die direkte Agrarpolitik. Bei Kaffee galt beispielsweise das Gegenteil.

Für die agrarpolitische Analyse und die Agrarpolitik ergeben sich wichtige Folgerungen aus den Ergebnissen. Will man beispielsweise die Anreize zur Agrarproduktion in Entwicklungsländern und das Liberalisierungspotential untersuchen, wird man stark verzerrte Aussagen erhalten, wenn man bei der Analyse der direkten Agrarpolitik stehenbleibt. Bezüglich der Protektionsstruktur wird außerdem oft argumentiert, Entwicklungsländer würden die Produktion für den Export gegenüber der Produktion für die heimische Versorgung begünstigen. Diesem Argument fehlt offenbar die empirische Basis, und eine an Effizienzkriterien orientierte Agrarpolitik in Entwicklungsländern müßte im Gegenteil die Preisrelation zugunsten der Agrarexportgüter verändern.

Literaturverzeichnis

- BALASSA, B., Economic Incentives and Agricultural Exports in Developing Countries. Discussion Paper DRD 250, Development Research Department, Economics and Research Staff. Washington, D.C. 1987.
- BYERLEE, D. und G. SAIN, Food Pricing Policy in Developing Countries. Bias against Agriculture or for Urban Consumers? "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 68, (1986), S. 961-969.
- COWITT, P. (Ed.), World Currency Yearbook. International Currency Analysis Inc.. Brooklyn, N.Y., versch. Jgg.
- DORNBUSCH, R., Tariffs and Nontraded Goods. "Journal of International Economics", Vol. 4, (1974), S. 177-185.
- EDWARDS, S., Real Exchange Rates, Devaluation, and Adjustment: Exchange Rate Policy in Developing Countries. Cambridge, Mass. 1989.
- FAO (a), Statistics on Prices Received by Farmers. Rom, versch. Jgg.
- FAO (b), FAO Trade Yearbook. Rom, versch. Jgg.
- FEI, J.C. und G. RANIS, Development of the Labour Supply Economy: Theory and Policy. Homewood, Ill. 1964.
- GHATAK, S. und K. INGERSANT, Agriculture and Economic Development. Baltimore 1984.
- GREENAWAY, D. und C. MILNER, 'True Protection' Concepts and Their Role in Evaluating Trade Policies in LDCs. "Journal of Development Studies", Vol. 23, (1987), S. 200-219.
- HERRMANN, R., Liberalisierung der Agrarpolitik in Entwicklungsländern. Vortrag auf dem Wissenschaftlichen Symposium Wirtschaftliche Liberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern, Zentrum für regionale Entwicklungsforschung. Justus-Liebig-Universität Gießen, 1. November 1991.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, International Financial Statistics: Yearbook 1990. Washington, D.C. 1990.
- KRUEGER, A.O., Some Preliminary Findings from the World Bank's Project on the Political Economy of Agricultural Pricing. In: MAUNDER, A. und A. VALDÉS (Eds.), Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, held at Buenos Aires, 24-31 August 1988. Dartmouth: Aldershot, Hants 1990, S. 162-171.
- KRUEGER, A.O., M.W. SCHIFF und A. VALDÉS, Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies. "The World Bank Economic Review", Vol. 2, (1988), No. 3, S. 255-271.
- LEWIS, W.A., Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. "Manchester School", Vol. 22, (1954), S. 139-191.
- OECD, National Policies and Agricultural Trade. Paris 1987.

- OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1991*. Paris 1991.
- PICK, F. (Ed.), *Pick's Currency Yearbook 1976-77*. New York 1978.
- ROEMER, M., *Simple Analytics of Segmented Markets: What Case for Liberalization? "World Development"*, Vol. 14, (1986), S. 429-439.
- SAH, R.K. und J.E. STIGLITZ, *The Economics of Price Scissors. "American Economic Review"*, Vol. LXXIV, (1984), S. 125-138.
- SCANDIZZO, P.L., *Measures of Protection: Methodology, Economic Interpretation and Policy Relevance*. Lanham, MD 1989.
- SCHÄFER, H., *Real Exchange Rates and Economic Performance: The Case of Sub-Saharan Africa*. Ph. D. Thesis, Department of Economics and Business, North Carolina State University. Raleigh 1989.
- SCHIFF, M., *Sector-Specific and Economywide Policies and Agricultural Incentives in LDCs*. In: GREENSHIELDS, B. und M. BELLAMY (Eds.), *Government Intervention in Agriculture. Cause and Effect*. IAAE Occasional Paper No. 5. Aldershot, Hants 1989, S. 9-14.
- TAYLOR, D.S., *A Cross-Country Analysis of Food Grain Price Differentials*. Department of Agricultural Economics and Business and The Centre for Food Security, The University of Guelph. Guelph, Ontario 1989.
- THIELE, R., *Die Benachteiligung des Agrarsektors in Entwicklungsländern - Ausmaß und wirtschaftspolitische Implikationen*. "Die Weltwirtschaft", Heft 1. (1991), S. 197-210.
- USDA, *Government Intervention in Agriculture. Measurement, Evaluation, and Implications for Trade Negotiations*. Economic Research Service, Foreign Agricultural Economic Report No. 229. Washington, D.C. 1987.
- WEBB, A.J., LOPEZ, M. und R. PENN, *Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-87*. Statistical Bulletin No. 803, Agriculture and Trade Analysis Division, Economic Research Service, USDA. Washington, D.C. 1990.
- WESTLAKE, M.J., *The Measurement of Agricultural Price Distortion in Developing Countries*. "The Journal of Development Studies", Vol. 23, (1987), No. 3, S. 367-381.
- WIEBELT, M., HERRMANN, R., SCHENCK, P. und R. THIELE, *Discrimination Against the Agricultural Sector in Developing Countries? (Kieler Studien)*. Tübingen (1991), in Vorbereitung.
- WORLD BANK, *World Development Report 1986*. Washington, D.C. 1986.

**BOOMENDE EXPORTMÄRKTE UND LANDWIRTSCHAFTLICHE
ENTWICKLUNG:
EINE ALLGEMEINE GLEICHGEWICHTSANALYSE FÜR MALAYSIA**

von

Manfred WIEBELT, Kiel

1 Einleitung¹

Neuere Studien zur Agrarprotektion in Entwicklungsländern (z.B. KRUEGER, SCHIFF, VALDÉS, 1988; HERRMANN, 1991 und die dort zitierte Literatur) beschäftigen sich verstärkt mit der Frage, wie die Gesamtheit staatlicher Wirtschaftspolitiken auf die Landwirtschaft einwirkt. Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß sich handelspolitische Maßnahmen zum Schutz inländischer Verarbeitungsbereiche und/oder eine expansive Geld- und Fiskalpolitik über Ausgabeneffekte und Reallokationseffekte letztendlich in einer realen Aufwertung niederschlagen und, sofern keine kompensatorischen Maßnahmen ergriffen werden, den typischerweise stark außenhandelsorientierten Agrarsektor "indirekt" benachteiligen. Diese effektive "Besteuerung" dämpft die landwirtschaftliche Produktion, oft mit ungünstigen Auswirkungen auf das Exportangebot und die Importnachfrage und damit auf die Zahlungsbilanz. Wo die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft die außenwirtschaftliche Position und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung signifikant beeinflusst - so das Fazit -, sollten Reformen daher Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion einschließen.

Nun wird der Agrarsektor nicht nur durch Gewerbeförderungs- und Makropolitiken tangiert, sondern auch durch Ereignisse, die außerhalb der staatlichen Einflußsphäre liegen, wie z.B. Exportbooms in einzelnen Sektoren. Obwohl sich die Anpassungsmechanismen ähneln, fand die "Dutch-Disease" vergleichbar wenig Beachtung im Rahmen von Protektionsanalysen. Dies liegt u.a. daran, daß sich die Wirkungen solcher schockartiger Veränderungen nur schwer durch Zeitreihenmodelle erfassen lassen.² Besser ist es, sich eng an die mikroökonomische Theorie zu halten und sich auf eine komparativ-statische Analyse zu beschränken. Hierfür eignet sich ein quantifizierbares Mehrsektorenmodell des allgemeinen Gleichgewichts.

¹ Dieser Beitrag ist Teil des Forschungsprojekts "Diskriminierung des Agrarsektors in Entwicklungsländern? Ausmaß, Struktur und die Bedeutung der Wirtschaftspolitik", das von der Volkswagen-Stiftung unter Nr. II/64700 finanziell gefördert wird. Für wertvolle Hinweise zu einer Erstfassung danke ich Rainer SCHWEICKERT und Rainer THIELE.

² Außerdem wird der "pathologische Befund" üblicherweise in der Kontraktion des Fertigwarenssektors gesehen (SELL, 1988). Zwar weist CORDEN (1982) darauf hin, daß in landwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften der Agrarsektor schrumpfen kann, führt dies jedoch auf die bekannten Anpassungsmechanismen des "Australischen Modells" (CORDEN, NEARY, 1982) zurück.

In diesem Referat sollen die Auswirkungen des Exportbooms der 70er Jahre auf den Agrarsektor in Malaysia mit Hilfe eines solchen Modells untersucht werden. Dabei wird von der Hypothese ausgegangen, daß inländisch produzierte Güter und Importe derselben Güterkategorie nur unvollkommen substituierbar sind. Dies hat nicht nur Folgen für die inländischen relativen Preise, die Ressourcenallokation und die Wechselkurspolitik, sondern auch für das Ausmaß der Protektion im Agrarsektor.

Das Referat ist wie folgt aufgebaut. Im folgenden Abschnitt wird zunächst anhand eines Makromodells für den Gütermarkt geprüft, wie sich unvollkommene Substituierbarkeit auf das inländische Preissystem auswirkt und anschließend das disaggregierte Modell in seiner Grundstruktur vorgestellt. Welche Sektoren letztendlich expandieren und welche kontrahieren wird dann im dritten Abschnitt anhand der Simulationsergebnisse des Mehrsektorenmodells diskutiert. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefaßt und einige Folgerungen für das Ausmaß der Diskriminierung des Agrarsektors gezogen.

2 Das Malaysia-Modell

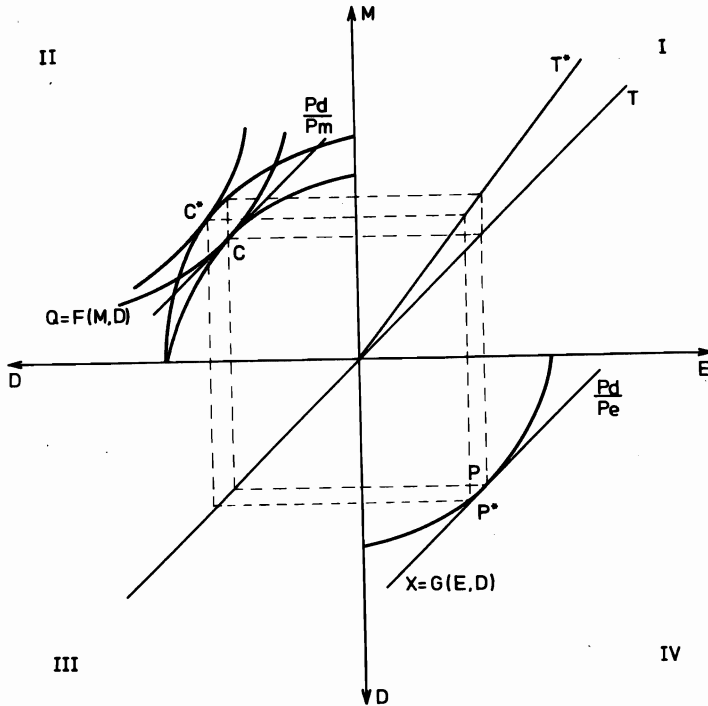
2.1 Preiszusammenhang bei unvollkommener Substitutionalität

Das Grundmodell der Dutch-Disease (CORDEN, NEARY 1982) unterstellt ein "extrem kleines" Land³, dessen Preise für gehandelte Güter vollkommen durch die Weltmarktpreise, handelspolitische Maßnahmen und den Wechselkurs determiniert sind, während sich die Preise von Nichthandelsgüter über Angebot und Nachfrage am heimischen Markt bilden. In diesem Modell führt ein Exportboom über Ausgaben- und Reallokationseffekte zu einer realen Aufwertung und einer Kontraktion der Produktion gehandelter Güter. Unterstellt man dagegen, daß die inländischen Angebots- und Nachfrageentscheidungen einen Einfluß auf die Preise inländisch produzierter Handelsgüter haben, so ändert sich vor allem der Ausgabeneffekt. Dies verdeutlicht Schaubild 1, wo der Preiszusammenhang für ein "kleines" Land dargestellt ist, das zwei Güter produziert: ein Gut E, das ausschließlich exportiert wird und ein Gut D, das nur im Inland angeboten wird; außerdem importiert das Land ein Gut M.

Die Transformationskurve in Quadrant IV beschreibt die Menge aller möglichen Kombinationen von Exporten und Nichthandelsgüter, die das Land anbieten kann. Für gegebene Preisverhältnisse (P_d/P_e) determiniert der Tangentialpunkt mit der Transformationskurve die effiziente Menge der produzierten Export- und Nichthandelsgüter. Die Handelsbilanzrestriktion in Quadrant I bestimmt die bei gegebenen Exporten möglichen Importe. Quadrant II zeigt die Konsummöglichkeitenkurve. Bei gleichen Weltmarktpreisen für Importe und Exporte und ausgeglichener Handelsbilanz ist die Konsummöglichkeitenkurve spiegelbildlich zur Transformationskurve. Der Tangentialpunkt mit der Iso-Absorptionskurve determiniert die bei gegebenem relativen Preis (P_d/P_m) nachgefragten Mengen an Nichthandels- und Importgütern. Die Volkswirtschaft produziert in Punkt P und konsumiert in Punkt C.

³ Die hier vorgenommene Unterscheidung eines "extrem kleinen" und eines "kleinen" Landes orientiert sich an FUHRMANN, ROHWEDDER (1986, S.281f).

Schaubild 1: Preiszusammenhang im Makromodell



Wie wirkt sich nun ein Exportboom - z.B. sprunghaft steigende Weltmarktpreise für Exporte - auf das inländische Preissystem aus? Zunächst bewirkt der Boom eine Rotation der Handelsbilanzgeraden nach links: Bei gegebenen Exporten können nun mehr Güter importiert werden. Ebenso rotiert die Konsummöglichkeitenkurve nach außen. Die Lage des neuen Konsum- und Produktionsgleichgewichts hängt stark von den Substitutionsmöglichkeiten zwischen Importen und Nichthandelsgütern in der inländischen Güterverwendung ab. In Schaubild 1 liegt das neue Konsumgleichgewicht bei C^* , wobei der Konsum von Importen und Nichthandelsgütern sowie der relative Preis von Nichthandelsgütern zu Importen gestiegen ist. Das neue Produktionsgleichgewicht liegt bei P^* . Die Exporte sind zurückgegangen, da Faktoren in die Produktion von Nichthandelsgütern abgezogen wurden und $\frac{P_d}{P_e}$ ist (bei annahmegemäß konstantem P_m) gestiegen. Es hat eine reale Aufwertung stattgefunden.

Führen gestiegene Exportpreise immer zu einer realen Aufwertung? Zur Beantwortung dieser Frage können zwei Extremfälle unterschieden werden, die den Bereich möglicher Gleichgewichte eingrenzen. Sind Importe und Nichthandelsgüter nicht substituierbar (die Indifferenzkurve ist geknickt), so liegt das neue Konsumgleichgewicht (bei homothetischer Nutzenfunktion) auf einem Fahrstrahl vom Ursprung links oberhalb des alten Gleichgewichts. In diesem Fall steigt sowohl der Konsum von Importen und Nichthandelsgütern als auch der relative Preis von Nichthandelsgütern zu Handelsgütern. Die durch den externen Schock ausgelöste reale Abwertung wird durch Preissteigerungen auf dem Markt für Nichthandelsgüter überkompensiert. Es kommt zu einer realen Aufwertung.

Sind Importe und Nichthandelsgüter vollkommen substituierbar (die Indifferenzkurve wird zu einer Geraden), so liegt der neue Konsumpunkt rechts oberhalb des alten Konsumpunkts, da infolge der Rotation die Steigung der Konsummöglichkeitenkurve in jedem Punkt über und links dieses Punktes höher ist als in C. Dieses Ergebnis ist intuitiv einsichtig. Bei vollkommener Substitutionalität gibt es de facto keine Nichthandelsgüter und folglich keine reale Umbewertung. Allerdings sind die terms of trade zwischen Exportgütern und Importsubstituten gestiegen. Die Exportproduktion wird ausgedehnt, die Produktion für den Inlandsmarkt eingeschränkt und die zusätzliche Inlandsnachfrage durch Importe gedeckt.

Was determiniert das Ausmaß der realen Wechselkursänderung? Bei Zugrundelegung einer CET (constant elasticity of transformation) Transformationsfunktion für den Produktionsbereich und einer CES (constant elasticity of substitution) Nutzenfunktion für die Konsumtion läßt sich folgender Zusammenhang zwischen einer exogenen Erhöhung des Weltmarktpreises für Exporte und des inländischen Preises für Nichthandelsgüter ableiten:

$$(1) \quad \hat{p}_d = \frac{1 + \Omega}{\sigma + \Omega} \hat{p}_e$$

Dabei bezeichnet Ω die Transformationselastizität zwischen Exporten und Nichthandelsgütern und σ die Substitutionselastizität zwischen Importen und Nichthandelsgütern. Ein $\hat{}$ steht für prozentuale Änderungen der jeweiligen Variablen.

Zunächst bestätigt diese Gleichung das oben graphisch abgeleitete Ergebnis, wonach ein Exportboom bei $\sigma = 0$ zu einer realen Aufwertung führt. Ist $\sigma = 1$, so ändert sich weder der reale Wechselkurs noch die Produktionsstruktur, da die exogene Erhöhung des Exportpreises durch die endogene Erhöhung des Preises für Nichthandelsgüter kompensiert wird: Der Einkommenseffekt entspricht dem Substitutionseffekt. Ist $\sigma \geq 1$ dominiert der Substitutionseffekt. Bei $\sigma < 1$ dehnt die Volkswirtschaft die Produktion von Nichthandelsgütern aus und schränkt die Produktion für den Exportmarkt ein. Um die hierzu notwendige Reallokation zu ermöglichen, muß der reale Wechselkurs aufwerten. Ist jedoch $\sigma > 1$, so kontrahiert die Produktion von Nichthandelsgütern, die Produktion von Exporten expandiert. Dazu muß sich die ursprüngliche Erhöhung des Exportpreises effektiv in einer realen Abwertung niederschlagen.

Das einfache Modell erlaubt bereits einige wesentliche Schlußfolgerungen. Ein Exportboom muß nicht notwendigerweise zu einer realen Aufwertung und einer Kontraktion der Produktion handelbarer Güter führen. Vielmehr hängt der reale Wechselkurseffekt von den kurz- und langfristigen Substitutionsmöglichkeiten in der Konsumtion (und in der Produktion) ab. Da für die in Entwicklungsländern vorherrschenden Importe von industriellen Zwischenprodukten und Kapitalgütern zumindest kurzfristig mit $\sigma < 1$ zu rechnen ist, gilt nach wie vor die übliche Politikempfehlung einer realen Abwertung. Langfristig erhöhen sich die Substitutionsmöglichkeiten und vermindert sich die Notwendigkeit einer realen Abwertung.

Natürlich vernachlässigt dieses einfache Modell viele Aspekte einer konkreten Volkswirtschaft. Wichtig ist hier vor allem, daß Importe verschiedener Güter (z.B. Agrargüter versus industrielle Zwischenprodukte und Kapitalgüter) unterschiedlich schwer durch inländische Substitute ersetzt werden können. Unberücksichtigt bleiben aber auch staatliche Politikvariablen, Faktormärkte oder die Vorleistungsverflechtung, welche letztendlich die Wirkungen eines Exportbooms auf die Produktionsstruktur beeinflussen. Die wesentlichen Elemente eines realitätsnahen Modells sollen im nächsten Abschnitt skizziert werden.

2.2 Grundstruktur des disaggregierten Malaysia-Modells

Um die Auswirkungen eines Exportbooms auf die relativen Preise sowie die Produktions- und Außenhandelsstruktur in Malaysia abzuschätzen, wurde ein berechenbares allgemeines Gleichgewichtsmodell erstellt.⁴ Das Modell ist um eine Social Accounting Matrix aufgebaut, so daß eine Vielzahl von Güter- und Faktorströmen sowie Einkommen- und Ausgabenströme quantifiziert und systematisch abgebildet wird. Hierzu zählen Güterströme heimischer und ausländischer Herkunft in die laufende Produktion von 11 Produktionssektoren, die Kapitalbildung, den Konsum und den Export sowie Kapitaleistungen und Arbeitsleistungen von 3 Gruppen von Arbeitskräften in die laufende Produktion der verschiedenen Sektoren. Die Verhaltensgleichungen sind aus der mikroökonomischen Theorie abgeleitet: Produzenten minimieren ihre Kosten unter den Bedingungen einer neoklassischen Produktionsfunktion, Konsumenten maximieren ihren Nutzen unter den Bedingungen einer additiven Nutzenfunktion und einer aggregierten Ausgabenbeschränkung. Produktion, Konsumtion und Außenhandel werden somit durch Änderungen relativer Preise und durch Substitutionsmöglichkeiten (zwischen Produktionsfaktoren, zwischen Gütern unterschiedlicher sektoraler Herkunft und zwischen heimischen und importierten Gütern gleicher sektoraler Herkunft) erklärt. Im einzelnen wurde das Modell wie folgt spezifiziert:

- Die Nachfrage nach importierten und inländisch produzierten Gütern derselben Produktkategorie wird aus einer Nutzenfunktion vom CES-Typ abgeleitet, da die Güter qualitativ unterschiedlich sein können (z.B. einzelne Agrarprodukte). Außerdem ist bei dem hohen Aggregationsniveau der Analyse davon auszugehen, daß es sich im Gewerbe um unterschiedliche Produkte handelt. In jedem Fall führt Produktdifferenzierung (ohne wirtschaftspolitische Maßnahmen) zu einer Divergenz zwischen inländischen Preisen und Paritätspreisen für Handelsgüter.
- Differenzieren auch Malaysias Handelspartner in der Güterverwendung zwischen dem malaysischen Angebot und demjenigen anderer Handelspartner und ist Malaysias Handelsanteil vernachlässigbar gering, so impliziert dies eine preiselastische Exportnachfragefunktion für Malaysias Exporte.
- Es wird angenommen, daß inländisch produzierte Güter nicht kostenlos auf Exportmärkten absetzbar sind. Vielmehr wird unterstellt, daß das Verhältnis von Exportabsatz zu Inlandsabsatz eine steigende Funktion der relativen ausländischen und inländischen Preise ist.
- Der sektorale Kapitalbestand sei kurzfristig konstant. Es werden drei Gruppen von Arbeitskräften unterschieden, von denen nur eine (ungerlebte Arbeitskräfte) vollkommen mobil ist, während landwirtschaftliche und gelernte städtische Arbeitskräfte nur innerhalb der Landwirtschaft oder des Gewerbes migrieren. Intersektorale Lohnsatzdifferenzen für gleiche Arbeitskräfte, wie sie in der Datengrundlage beobachtbar sind, werden berücksichtigt.
- Die Auslandsersparnis (Leistungsbilanzsaldo) ist exogen. Die Investitionen werden endogen durch die Summe der Ersparnisse bestimmt.

⁴ Eine detaillierte formale Darstellung des Modells befindet sich in WIEBELT (1991).

- Wie im Australischen Modell wird der nominale Wechselkurs als numeraire gewählt. Der reale Wechselkurs ist endogen.

3 Empirische Ergebnisse

Als Ausgangs- oder Referenzzustand wurde die wirtschaftliche Situation Malaysias im Jahre 1970 zugrundegelegt, die in konjunktureller Hinsicht als "normal" bezeichnet werden kann. Der Grund für diese Entscheidung liegt in der Verfügbarkeit wichtiger statistischer Informationen über dieses Jahr. Hierzu zählt vor allem die Publikation einer Social Accounting Matrix. Zwar liegt auch eine Input-Output-Tabelle für 1978 vor, allerdings deuten die Strukturverschiebungen im Export dort darauf hin, daß sich in den Daten bereits der Exportboom widerspiegelt.

Für die Modellsimulationen wurde die 60 Sektoren umfassende SAM auf 11 Sektoren - 5 landwirtschaftliche und 6 gewerbliche - aggregiert (Tabelle 1). Nur 2 Sektoren - Versorgungsunternehmen und Baugewerbe - produzieren reine Nichthandelsgüter. Von den verbleibenden 9 Sektoren sind 4 Nettoexporteure; dabei handelt es sich ausschließlich um Agrarsektoren.⁵ Die restlichen Sektoren, einschließlich der im Sektor Sonstige Landwirtschaft i.e.S. zusammengefaßten Produzenten von Nahrungsgütern, sind Nettoimporteure. Die Substitutionselastizität zwischen Importen und inländisch produzierten Substituten ist bei Primärprodukten und Konsumgütern höher als bei bergbaulichen Produkten und Industriegütern (industrielle Zwischenprodukte und Kapitalgüter).

Um die Auswirkungen des Exportbooms auf die malaysische Volkswirtschaft zu untersuchen, wurde ein Devisenzufluß von 180 Mio. US \$ (550 Mio. Ringgit) unterstellt. Dies entspricht dem Anstieg der Rohölexporterlöse zwischen 1975 und 1976 (in Höhe von ca. 820 Mio. Ringgit) gemessen in Preisen von 1970. Da ein Großteil der Exporterlöse der staatlichen Ölgesellschaft PETRONAS zufließen, wurde angenommen, daß die Deviseneinnahmen dem Staat zufließen und von diesem entsprechend der sektoralen Zusammensetzung der Bruttoanlageinvestitionen in der Ausgangssituation für staatliche Investitionen verwendet wurden. In diesem Fall löst der Exportboom einen Investitionsboom aus, wobei die inländischen Bruttoanlageinvestitionen um 32 %, die inländischen Produzentenpreise um 18,4 % und der gesamtwirtschaftliche Lohnsatz um 21 % ansteigen.

Alternativ hierzu wurde ein Experiment durchgeführt, bei dem die zusätzlichen Exporterlöse den Haushalten entsprechend ihrem Nettoeinkommen in der Ausgangssituation zufließen (Konsumboom). In diesem Fall führt die zusätzliche Haushaltsnachfrage zu einem Preisanstieg um 27 %. Da die Haushalte vornehmlich arbeitsintensiv hergestellte Güter konsumieren, steigt der gesamtwirtschaftliche Lohnsatz um 31 %. Dagegen fällt der Anstieg der Investitionen mit 9 % wesentlich geringer aus. Der erste Fall stellt also ein wachstumsorientiertes Szenarium dar, wo zusätzliche Exporterlöse zur Verbesserung der Produktionsgrundlagen anstatt für den Konsum genutzt werden und bildet die Grundlage für die Diskussion der Auswirkungen eines Exportbooms in Malaysia.

⁵ Zu beachten ist, daß die Verarbeitung von Ölen und Fetten im Konsumgütersektor erfaßt wird. Folglich ist der Ölpalmsektor nicht direkt der Importkonkurrenz ausgesetzt. Vielmehr wird die Produktion in diesem Sektor indirekt über die Vorleistungsnachfrage des Konsumgütersektors gelenkt.

Tab. 1: Produktions-, Außenhandels- und Beschäftigungsstruktur in Malaysia, 1970

Sektoren ¹	Sektoraler Produktionsanteil vH	Handelsbilanz saldo Mio. US\$	Anteil der Exporte an der sektoralen Produktion vH	Anteil der Importe am inl. prod. Inlandsangebot vH	Substitutionselastizität Importe/inl. Produktion
1 Kautschuk ²	10,7	497,7	70,6	7,7	0,8
2 Ölpalme ³	1,7	3,3	32,8	0,0	1,5
3 Sonst. LW i.e.S.	6,5	-52,0	2,9	18,8	1,5
4 Fischerei	1,7	10,2	10,6	0,3	1,5
5 Forstwirtschaft	1,5	27,2	23,5	2,2	0,75
6 Bergbau	5,3	-22,6	13,3	26,1	0,75
7 Konsumgüter ⁴	21,0	-108,0	12,7	49,9	1,25
8 Industriegüter ⁵	9,8	-201,0	46,6	131,7	0,5
9 Versorgungsuntern. ⁶	1,7	0,0	0,0	0,0	-
10 Baugewerbe	6,3	0,0	0,0	0,0	-
11 Dienstleistungen ⁷	33,8	1,8	6,8	7,2	0,5

¹ Abgrenzung entsprechend der Input-Output-Tabelle von 1970. - ² Einschließlich Kautschukverarbeitung (26). - ³ Ohne Ölverarbeitung (10). - ⁴ Sektoren 8-21 und 32, 38. - ⁵ Sektoren 22-37 ohne Kautschukverarbeitung (26) und Basismetalle (32). - ⁶ Elektrizitäts- und Wasserwirtschaft. - ⁷ Sektoren 42-60.

Quelle: Berechnet aus PYATT, ROUND (1984).

Der durch den Exportboom ausgelöste Investitionsboom geht mit einer Verschlechterung der Handelsbilanz einher und bestätigt damit das oben theoretisch abgeleitete Ergebnis. Zusätzliche empirische Evidenz über Dutch-Disease Effekte gewähren die in Tabelle 2 sektoral aufgeschlüsselten Änderungen der inländischen Güterpreise, Produktion und Handelströme.

Tab. 2: Simulationsergebnisse des Exportbooms (prozentuale Änderungen)

Sektor ¹	Produzentenpreis	Produktion	Exporte	Importe	Arbeits-einsatz
1 Kautschuk	13,4	-12,4	-10,6	6,8	-12,8
2 Ölpalme	14,8	-3,5	-0,5	0,0	-2,8
3 Sonst. LW i.e.S.	15,6	2,1	-3,4	17,5	1,4
4 Fischerei	17,9	-3,2	-7,8	11,5	-6,6
5 Forstwirtschaft	19,2	3,8	-8,4	4,2	5,7
6 Bergbau	11,5	-7,8	-4,3	8,5	-4,2
7 Konsumgüter	12,4	-6,4	-4,2	20,6	-3,1
8 Industriegüter	24,3	12,8	-6,5	29,6	12,4
9 Versorgung	30,7	27,4	-	-	18,7
10 Baugewerbe	32,4	30,2	-	-	21,4
11 Dienstleistungen	18,9	-2,6	-7,2	8,3	-7,3
Gesamtwirtschaftlich	18,4	0,6	-8,4	15,4	0,0

¹ Zur Sektorabgrenzung vgl. Tabelle 1.

Quelle: Simulation im Malaysia-Modell.

Der Anstieg der inländischen Preise reflektiert das Ausmaß, in dem inländische Produzenten dem Auslandswettbewerb ausgesetzt sind. Handelsgüter produzierende Sektoren weisen die geringsten Preisänderungen auf. Der Anstieg der inländischen Produzentenpreise und der Löhne verschlechtert die Handelsposition, und zwar (1) weil Faktoren in die nunmehr profitableren Nichthandelsgüter produzierenden Bereiche abgezogen werden und (2) weil inländisch produzierte Handelsgüter durch Importe substituiert werden. Infolge des Investitionsbooms steigen die Importe um 15,4 % und die Exporte sinken um 8,4 %.

Gleichgerichtete Änderungen ergeben sich in der Produktionsstruktur. Die Produktion steigt am stärksten im Baugewerbe (Nichthandelsgut und Investitionsgut) und in den Versorgungsunternehmen, während der Produktionsrückgang in der exportorientierten Kautschukproduktion - aufgrund der verminderten Wettbewerbsfähigkeit infolge gestiegener Lohnkosten - am stärksten ist. Anders als aus dem Standardmodell der Dutch-Disease zu erwarten wäre, gibt es Handelsgüter produzierende Sektoren, die ihre Produktion ausdehnen. Auffallend ist der starke Produktionsanstieg bei Kapitalgütern, die vom Investitionsboom profitieren. Auch die Forstwirtschaft profitiert vom Exportboom. Hier kommt der durch den Investitionsboom ausgelöste Bauboom und die dadurch induzierte Nachfrage nach Holz zum Tragen. Die geringe Expansion in der sonstigen Landwirtschaft ist auf die vergleichsweise geringe Außenhandelsverflechtung in diesem Sektor zurückzuführen. Er reagiert eher wie ein Nichthandelsgüter produzierender Sektor.

Die Produktion im Dienstleistungssektor sinkt lediglich, da der nominale Staatsverbrauch exogen festgelegt wurde, die Preise steigen und der Staat einen Großteil dieses Sektors nachfragt. Ein alternatives Experiment, bei dem anstatt des nominalen der reale Staatsverbrauch fixiert wurde, löste zwar dieses Problem, änderte aber auch die Neuinvestitionen. Beim gegebenen Devisenzufluß steigen die Investitionen nur um 17 % (gegenüber 32 %), während der inländische Produzentenpreisindex aufgrund der erhöhten Nachfrage nach Nichthandelsgütern um 25 % und die Löhne um 30 % steigen. Der Staatsverbrauch muß folglich nominal um 30 % steigen, um die im Dienstleistungsbereich auftretende Inflation auszugleichen. Außerdem erfordert die Beibehaltung des realen Staatsverbrauchs einen starken Anstieg der Reallöhne für städtische und ungelernete Arbeitskräfte, da der Staatssektor sehr stark von diesen abhängt.

Die Auswirkungen des Exportbooms auf den Außenhandel sind wie erwartet. Importe steigen in allen handelbaren Sektoren und die Exporte fallen, da Faktoren in die Produktion nichtgehandelter Güter und solcher handelbarer Güter abgezogen werden, die nicht so stark dem außenwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Auch die Arbeitsmärkte entwickeln sich wie zu erwarten war. Im allgemeinen migrieren Arbeitskräfte von Handelsgüter produzierenden Sektoren in solche, die eher auf den Inlandsmarkt ausgerichtet sind. Ausnahmen von diesem Muster bilden lediglich die Sektoren Sonstige Landwirtschaft, Forstwirtschaft und natürlich die Kapitalgüterindustrie aus den oben bereits genannten Gründen.

Die Ergebnisse zeigen, inwieweit die Auswirkungen eines Exportbooms auf die Produktions- und Außenhandelsstruktur durch die Struktur einer Volkswirtschaft determiniert werden. Besonders wichtig ist das Ausmaß der Substitutionsmöglichkeiten zwischen inländischen und ausländischen Gütern. Sie determinieren die inländischen Preis- und Lohnsatzänderungen - und damit die reale Wechselkursänderung -, die Produktionsstruktur und die Handelsbilanzposition.

4 Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag konzentrierte sich das Interesse auf die Frage, wie sich ein Exportboom auf die Produktions-, Außenhandels- und Beschäftigungsstruktur eines außenwirtschaftlich kleinen Entwicklungslandes auswirkt. Solche Fragen werden üblicherweise im bekannten Australischen Modell unter der Hypothese homogener Märkte für Handelsgüter analysiert. Ein Exportboom führt dann notwendigerweise zu einer realen Aufwertung und einer Expansion (Kontraktion) von Nicht-(Handelsgüter) produzierenden Sektoren. Dagegen wurde hier von der Hypothese ausgegangen, daß verschiedene inländisch produzierte Güter unterschiedlich leicht durch ausländische Substitute ersetzt werden können. Primärgüter und Konsumgüter sind z.B. leichter substituierbar als Industriegüter. Dies hat Folgen für die Struktur einer Volkswirtschaft und die Wechselkurspolitik.

1. Im theoretischen Teil wurde gezeigt, daß ein Exportboom nicht notwendigerweise zu einer realen Aufwertung führen muß. Vielmehr hängt die Auswirkung eines Exportbooms vom Grad der Substituierbarkeit inländisch und ausländisch produzierter Güter ab. Da im Importsortiment von Entwicklungsländern typischerweise Industriegüter dominieren, dürfte jedoch mit einer realen Aufwertung gerechnet werden, so daß die übliche Politikempfehlung einer Abwertung angebracht ist.
2. Im empirischen Teil wurde am Beispiel eines Exportbooms in Malaysia gezeigt, daß eine reale Aufwertung nicht notwendigerweise zu einer Kontraktion aller Handelsgüter produzierenden Sektoren führen muß. Vielmehr werden Sektoren, deren Produkte nur schwer durch Importe ersetzt werden können oder die starke forward linkages zu den Nichthandelsgüter produzierenden Sektoren haben, ihre Produktion ausdehnen. Von der Aufwertung wird vor allem der Agrarsektor negativ betroffen, da landwirtschaftliche Güter stärker als andere dem Wettbewerb ausländisch produzierter Güter ausgesetzt sind.

Für die Analyse der eingangs angesprochenen indirekten Agrarprotektion ergeben sich ebenfalls wichtige Schlußfolgerungen aus diesen Ergebnissen. So dürfte die durch Importsubstitutionspolitiken im Gewerbe induzierte indirekte Diskriminierung des Agrarsektors in herkömmlichen Protektionsanalysen überschätzt werden. Sind nämlich importierte und inländisch produzierte gewerbliche Produkte unvollkommene Substitute, so fällt der Ausgaben- und Reallokationseffekt und damit die Preissteigerung bei Nichthandelsgüter geringer aus (WIEBELT, 1991). Umgekehrt wird die Agrarprotektion unterschätzt, wenn Agrargüter schwer substituierbar sind und sich ein Teil der freiwerdenden Inlandsnachfrage im Gewerbe auf den Agrarsektor richtet.

Literaturverzeichnis

- CORDEN, W.M., Booming Sector and Dutch Disease Economics: A Survey. Working Papers in Econometrics No. 079, The Australian National University. Canberra 1982
- CORDEN, W.M. and J.P. NEARY, "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy". In: "The Economic Journal", 92, (1982), pp. 825-848.

- FUHRMANN, W. und J. ROHWEDDER, Makroökonomik. Zur Theorie interdependenter Märkte. München, Wien 1986.
- HERRMANN, R., Die relative Bedeutung von direkten und indirekten Agrarpolitiken in Entwicklungsländern. Referat für die 32. Jahrestagung der GeWiSoLa zum Thema Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft, 30.9.-2.10.1991. Göttingen 1991.
- KRUEGER, A., SCHIFF, M. and A. VALDÉS, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies". The World Bank Economic Review, 2:3, (1988), pp. 255-271.
- PYATT, G. and J.I. ROUND (eds.), Improving the Macroeconomic Data Base. A SAM for Malaysia, 1970. World Bank Staff Working Paper No. 646, The World Bank. Washington, D.C. 1984.
- WIEBELT, M., "The Impact of Industrial Protection on Agriculture: A General Equilibrium Analysis for Peninsular Malaysia". "European Review of Agricultural Economics", 18:1, (1991), pp. 61-84.
- WORLD BANK, Malaysia. Incentive Policies in Agriculture. Sector Report No. 4792-MA. Washington, D.C. 1984.
- WORLD BANK, Malaysia. Matching Risks and Rewards in a Mixed Economy Program. Washington, D.C. 1989.

DER INFORMATIONSTRANSFER ZWISCHEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN FORSCHUNGS- UND BERATUNGSEINRICHTUNGEN IN ENTWICKLUNGS- LÄNDERN

Eine Organisationsanalyse am Beispiel des 'FSR' und des 'T- and V-Systems'

von

Winfried MANIG, Göttingen

1 Problemaufriß

Die Versorgung einer wachsenden Bevölkerung mit Agrarprodukten erfordert Erhöhungen des landwirtschaftlichen Produktionsvolumens und der Produktivität der Landbewirtschaftung in den Entwicklungsländern. Dazu sind

- die Entwicklung angepaßter Technologien und
- deren Transfer durch ein effektives Beratungssystem erforderlich.
- Aber auch der Wissenstransfer von den Forschungs- zu den Beratungseinrichtungen muß gewährleistet sein.

Bei der Entwicklung angepaßter Technologien in Forschungseinrichtungen und in den Beratungsinstitutionen bestehen in fast allen peripheren Ländern erhebliche Schwächen (BLANCKENBURG, 1982, S. 7). Als Antworten auf diese Engpässe wurde einerseits ein neuer Forschungsstil etabliert, der es ermöglicht, angepaßte Technologien zu entwickeln (Farming Systems Research). Andererseits wurde ein neuer Beratungsansatz (Training and Visit System) konzipiert, um neue Technologien schneller und effektiver zu den Landbewirtschaftern zu transferieren. Es wurden also neue institutionelle, organisatorische und methodische Ansätze, Arrangements und Strukturen als agrarpolitische Antworten auf die Herausforderungen entwickelt, die langfristige Wirkungen haben. Wie aber erfolgt der Transfer der Technologien und des Wissens von den Forschungs- zu den Beratungsorganisationen als wichtiges Glied im gesamten 'Agricultural Information System' (RÖLING, 1988, S. 179 ff)? Hier sind bisher kaum neue Wege der Kooperation beschritten worden. In diesem Beitrag sollen die Möglichkeiten und Engpässe einer institutionalisierten Kooperation zwischen beiden Einrichtungen aus organisations-theoretischer Perspektive analysiert werden. Dabei mußten Generalisierungen der wichtigsten Charakteristika der beiden Ansätze, des FSR und des T and V Systems, vorgenommen werden. Auf länder- und regionenspezifische Ausprägungen kann nicht eingegangen werden.

Die Aktivitäten der Forschung und Beratung finden in Organisationen statt. Diese Organisationen werden analysiert, wobei der **Kontingenzansatz** der modernen Organisationstheorie zugrundegelegt wird (HAGE und FINSTERBUSCH, 1987). Nach diesem Ansatz und unter Zugrundelegung von zwei determinierenden Faktoren (size of market demand, sophistication of technologies) sind für Forschungseinrichtungen mit dem FSR-Ansatz und für die Beratung mit dem T-V-System ganz unterschiedliche Organisationstypen unter den Verhältnissen der Entwicklungsländer angemessen (vgl. MANIG, 1991).

2 Farming Systems Research-Organisationen

Der Forschungsstil des FSR wird in Forschungseinrichtungen von spezifisch für diesen Zweck gebildeten multidisziplinären Arbeitsteams verfolgt (SHANER, PHILIPP und SCHMEHL, 1982; HILDEBRAND, 1986). Nach der Engpaßanalyse werden angepaßte Technologien entwickelt und getestet. Die Entwicklungs- und Testphasen werden unter Berücksichtigung der Ressourcenverfügbarkeit der Landbewirtschaftler, ihrer Werte und Präferenzsysteme, der multiplen Zielstrukturen im System Haushalt/landwirtschaftlicher Betrieb und den externen Begrenzungen durchgeführt. Die Einbeziehung des gesamten Verhaltens-, Entscheidungs- und Handlungssystems der späteren Technologieanwender erfolgt prinzipiell durch ihre Partizipation in dem Forschungsprozeß (DOPPLER, 1989, S. 266 ff).

Nach dem Kontingenzansatz der Organisationstheorie erfordern eine geringe Nachfrage (angepaßte Forschungsergebnisse für spezifische Farming Systems) und komplexe Technologien (Forschungsergebnisse) einen Organisationstyp, der als **organisch-professionell** bezeichnet werden kann (HAGE und FINSTERBUSCH, 1987). Dieser Organisationstyp ist gekennzeichnet, bezogen auf FSR-Teams (insbesondere OFR/FSP; SIMMONDS, 1984), durch folgende Charakteristika:

- geringe Zahl an Mitgliedern,
- gut ausgebildete, hochmotivierte und teure Spezialisten,
- informelle horizontale Kommunikation und Arbeitskooperation,
- Kontrolle der Tätigkeiten der Wissenschaftler erfolgt gegenseitig, durch Gruppennormen und durch internalisiertes Arbeitsethos,
- hohe Partizipation aller Mitarbeiter an Organisationsentscheidungen über Inhalte und Methoden,
- keine Routinetätigkeiten,
- keine hierarchische Leitungs-, Entscheidungs- und Kontrollstruktur,
- Arbeitsansatz ist im Prinzip systemorientiert und holistisch,
- Organisationen sind sehr teuer, gemessen an der Outputmenge.

Der organisch-professionelle Organisationstyp ist insgesamt sehr flexibel und innovativ, aber eben nicht billig und effizient. Denn nach dem Kontingenzansatz können Organisationen nicht innovativ und flexibel und gleichzeitig effizient und billig sein.

3 Training and Visit System-Organisationen

Das Beratungskonzept 'T and V' stellt eine Neukombination bekannter Methoden und Prinzipien der Beratung in einer spezifischen Organisationsform dar (BENOR, HARRISON und BAXTER, 1984). Nach dem Kontingenzansatz der Organisationstheorie erfordert die Beratung einer Vielzahl von Bauern (großer Markt) mit vereinfachten Beratungsinhalten (einfache Technologien) einen Organisationstyp, der als **mechanisch-bürokratisch** kategorisiert werden kann. Dieser Organisationstyp ist gekennzeichnet durch

- die Spezialisierung auf ausschließlich Beratung,
- hierarchische und zentralisierte Entscheidungs- und Kontrollstrukturen mit 'top/down' Befehlskette,
- personelle Trennung zwischen administrativen und professionellen Funktionen,
- fixiertes Arbeitsprogramm der Berater (Village extension worker) und routinierter Arbeitsablauf,
- standardisierte Vermittlungsmethoden,
- laufendes Training der VEW,
- Einbeziehung von 'Kontaktfarmern' und Farmergruppen,
- niedriger formaler Ausbildungsstand der VEW,
- Einsatz einer begrenzten Zahl von teuren Spezialisten (Subject matter specialists) als Trainer und zur Lösung spezifischer Probleme,
- zentralisierte Festlegung, Vereinheitlichung und Vereinfachung von Beratungsinhalten und dezentrale Ausführung als konstitutive Elemente des Ansatzes,
- Ausrichtung der Aktivitäten auf das primäre Ziel der Produktionserhöhung,
- laufende Tätigkeits- und Erfolgskontrolle.

Die Organisationsstruktur und die Beschränkung der Aktivitäten auf einfache Beratungsinhalte erlauben 'Economies of scales'. Deshalb hat unter den Bedingungen der peripheren Länder dieser Ansatz durchaus seine Berechtigung und ist sinnvoll, wenn die Knappheiten an finanziellen Mitteln und von qualifiziertem Personal einerseits und eine hohe Nachfrage nach Beratungsdienstleistungen andererseits berücksichtigt werden. Der Ansatz ist insbesondere dort adäquat, wo einfache Betriebsstrukturen mit einer dominanten Anbaukultur existieren (z.B. Bewässerungswirtschaft). Die Beratungsinhalte sind nicht 'an sich' einfach, sondern werden durch die Beschränkung auf wichtige Kulturen (commodity approach) und die Vermittlung von standardisierten Teilelementen im Trainings- und Beratungsprozess im routinierten Arbeitsablauf vereinfacht.

4 Organisationstheoretische Analyse der institutionalisierten Zusammenarbeit

Für die Entwicklung und den Transfer von angepaßten Technologien bietet sich eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Forschungs- und Beratungsorganisationen aus funktionaler Sicht geradezu an. Beide Subsysteme bearbeiten komplementäre Bereiche im 'Agricultural Information System' und sind demselben ultimativen Ziel verpflichtet, nämlich die Lebenssituation der Masse der Landbewirtschaftler zu verbessern (CERNEA, COULTER und RUSSELL, 1985b, S. 9). Bei der Entwicklung angepaßter Technologien durch die multidisziplinären FSR-Teams in Zusammenarbeit mit den Farmern wird bereits das gesamte Entscheidungs- und Handlungssystem der späteren Anwender berücksichtigt.

Bisher liegen noch kaum empirische Erfahrungen und spezifische Untersuchungen über die institutionalisierte Zusammenarbeit von FSR-Organisationen und T and V-Organisationen vor, die die tatsächliche Kooperation zum Inhalt haben und nicht nur die Absicht postulieren. Eine enge, aufeinander bezogene Zusammenarbeit würde prinzipiell eine stärkere Berücksichtigung regionaler und lokaler Bedingungen in der landwirtschaftlichen Beratung bedeuten. Deshalb müßte das T and V-System auch von seinem 'blueprint'-approach abgehen. Aber gehen damit nicht wesentliche Vorteile des T and V-Systems verloren? Andererseits verlieren ohne eine derartige Zusammenarbeit die Forschung und Beratung möglicherweise an Relevanz zur Hilfe bei der praktischen Problemlösung bei der Masse der Landbewirtschaftler.

4.1 Organisationstypen

Für die Wissensgenerierung und den Wissenstransfer wurden völlig verschiedene Organisationstypen entwickelt, die sich trotz ähnlicher Zielverpflichtung unterscheiden in

- differenzierten strukturellen Aufbau,
- verschiedenen Arbeits- und Entscheidungsstilen,
- Größe,
- Mitgliederzielen und -orientierung,
- gesellschaftlicher Legitimation.

Die mechanisch-bürokratischen **T and V-Organisationen** mit ihrem hierarchischen Aufbau und der zentralen Entscheidungsstruktur erlauben den Beratern im Prinzip keine Variation der Beratungsinhalte und keine Mitentscheidung, sondern lediglich die dezentrale Ausführung in routinierten und kontrollierten Arbeitsabläufen. Eine Mitarbeit der SMS, AO und VEW in FSR-Forschungsprogrammen würde ja eine dezentralisierte Mitbestimmung über Inhalte und auch eine Variation der Beratungsinhalte bedeuten. Dies würde eine zunehmende Autonomie der Berater, die Reduzierung der Kontrolle und das Aufgeben der routinisierten Arbeitsabläufe nach sich ziehen. Damit würden gerade konstituierende Elemente des T and V Systems aufgegeben werden müssen, wie Vereinheitlichung und Vereinfachung der Beratungsinhalte, angemessen für den niedrigen Ausbildungsstand der VEW und die Reduzierung der Kontrolle. Die Effizienz der Beratung würde beeinträchtigt.

Für die **FSR-Organisationen** oder OFR/FSP-Teams mit ihrem informellen Arbeitsstil, den horizontalen Kommunikationen über Inhalte und Methoden der Arbeit

würde eine Zusammenarbeit wegen der verschiedenen Struktur der Entscheidung, Führung und Kontrolle ebenfalls schwierig sein. Zudem müßten die Wissenschaftler die häufig nicht akademisch ausgebildeten Berater als gleichwertige Mitarbeiter akzeptieren.

4.2 Mitgliederorientierung

Die Mitglieder verschiedener Organisationen haben oder entwickeln verschiedene Normen, Orientierungen, Ziele und Interessen und sogar 'Sprachen', bedingt durch differenzierte Zugangsvoraussetzungen und Funktionen. Dadurch entstehen Mechanismen der Organisationsabgrenzung zur Sicherung der Unabhängigkeit und Identität ('wir'/'andere'). Diese 'Abgrenzungen' erschweren die Kommunikation zwischen den Mitgliedern verschiedener Organisationen.

Wissenschaftler in den **FSR-Organisationen** mit einer akademischen Ausbildung, häufig urbaner Herkunft und Orientierung, streben eine akademische Karriere an und entwickeln ein elitäres Gruppengefühl, da sie eine intellektuell hochwertige Arbeit durchführen, die für die gesellschaftliche Entwicklung einen hohen Stellenwert hat. Ihre Bezugssysteme sind die Standards der eigenen Organisation, insbesondere aber die Anerkennung durch die nationale und internationale wissenschaftliche Gemeinschaft. Dies hat entscheidenden Einfluß auf die Wahl der Forschungsinhalte und Methoden.

Die bisher dominante disziplinär ausgerichtete Forschungsarbeit in den landwirtschaftlichen Forschungsinstituten führte dazu, daß das multidisziplinäre FSR schwierig zu implementieren war. Häufig versahen und versehen Wissenschaftler ihre alten Forschungsansätze lediglich mit einem neuen Etikett. FSR setzt sich bei dem bestehenden Forschungsetablishment und bei den 'vested interests' nur schwierig durch, es sei denn, mit dem Eigenständigwerden einer Forschungsrichtung kann selbst eine akademische Karriere angestrebt werden.

Führen schon die forschungsorganisationseigenen Profilierungsprobleme des FSR zu Schwierigkeiten der Orientierung der Wissenschaftler, so wird das Verhalten den Mitgliedern des T und V Systems gegenüber sicher davon nicht unbeeinflusst bleiben.

Diese Wissenschaftler erkennen landwirtschaftliche **Berater** mit teilweise niedrigem formalen Bildungsstand, schlechter Bezahlung und niedrigem sozialen Status kaum als gleichberechtigte Mitarbeiter bei einer Zusammenarbeit beider Organisationen an. Haben Berater nun durch ihre Arbeit mit Farmern tatsächlich bessere Informationen, werden diese nicht oder kaum zur Kenntnis genommen oder abgelehnt. Am leichtesten würden noch die SMS als gleichberechtigte Partner anerkannt werden und eine Kooperation ermöglichen.

4.3 Entwicklungsstrategien

Obwohl die Organisationen der Forschung und landwirtschaftlichen Beratung dem gleichen ultimativen Ziel verpflichtet sind, versuchen sie dieses Ziel mit unterschiedlichen

- Entwicklungsstrategien,
- Entwicklungsverständnis,

- Prioritätenfestlegungen und
- Naturverständnis zu erreichen.

Dem Forschungsprogramm des FSR-Ansatzes liegt im Prinzip ein komplexer Systemansatz bei holistischem Verständnis der gesamten Entscheidungs- und Handlungsstruktur der Landbewirtschaftler zugrunde. Der Ansatz enthält deshalb wesentliche Elemente der externen und internen Begrenzungen der Produktion und damit eine Berücksichtigung des Agro-Öko-Systems der landwirtschaftlichen Nutzung mit einer langfristigen Umwelterhaltungsperspektive (Weinschenck, 1989, S. 248 ff). Das Naturverständnis ist geprägt durch Unterordnung und Anpassung an natürliche Begrenzungen.

Der T and V System-Ansatz mit seiner Vereinheitlichung und Vereinfachung der Beratungsinhalte folgt dem commodity-approach der Förderung durch den Einsatz käuflicher energieintensiver Inputs. Die Beratung ist auf ein einfaches primäres Ziel ausgerichtet, welches durch den Staat definiert wird, und vernachlässigt dadurch die Begrenzungen des Entscheidungs- und Handlungssystems der Technologieanwender. Die Berücksichtigung der Systemperspektive ist nach Vorbildung und Wissen der Berater folgerichtig auch gar nicht möglich, aber wahrscheinlich auch nicht beabsichtigt. Die Beratung verfolgt damit eine traditionelle Produktionserhöhungsstrategie über den Dominanzansatz der Naturbeherrschung.

5 Schlußfolgerungen

Die aus funktionaler Perspektive erforderliche institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Subsystemen FSR und T and V im 'Agricultural Information System' zur Verbesserung des Informationstransfers ist unwahrscheinlich, bedingt durch verschiedenen strukturierte Organisationstypen, der differenzierten Mitgliederorientierung und ihr gegenseitiges Akzeptanzverhalten und den jeweils verfolgten Entwicklungsstrategien. Allerdings ist noch wenig über Linkage-mechanismen zwischen Organisationen beider Subsysteme bekannt, was zur Etablierung eines Forschungsprogrammes bei ISNAR führte (KAIMOWITZ, SNYDER und ENGEL, 1989).

Als Minimalforderungen der Zusammenarbeit werden vorgeschlagen (CERNEA, COULTER und RUSSELL, 1985b, S. 5ff):

- Bildung gemeinsamer Kommissionen,
- Workshops,
- Förderung des informalen Kontaktes,
- gemeinsame monitoring and evaluation-systems,
- Einsatz der SMS als liaison-officer zwischen beiden Organisationen.

Dies sind aber alles Vorschläge, die gemacht werden, wenn keine institutionalisierte Kooperation möglich erscheint, das aber nicht eingestanden wird.

Literaturverzeichnis

- BENOR, D., HARRISON, J.Q. und M. BAXTER, Agricultural Extension. The Training and Visit System. World Bank. Washington, D.C. 1984.
- BLANCKENBURG, P. VON, The Training and Visit System in Agricultural Extension - A Review of First Experiences. "Quarterly Journal of International Agriculture", Vol. 21, (1982), S. 6-25.
- CERNEA, M.M., COULTER, J.K. und J.F.A. RUSSELL (Eds.), Research, Extension, Farmer. A Two-Way Continuum for Agricultural Development, (A World Bank und UNDP Symposium). Washington, D.C. 1985a.
- CERNEA, M.M., COULTER, J.K. und J.F.A. RUSSELL, Building the Research-Extension-Farmer Continuum: Some Current Issues. In: CERNEA, M.M., COULTER, J.K. und J.F.A. RUSSELL (Eds.), Research, Extension, Farmer. A Two-Way Continuum for Agricultural Development (A World Bank und UNDP Symposium). Washington, D.C. 1985b, S. 3-10.
- DOPPLER, W., Current Approaches und Future Potential of Farming Systems Research, "Quarterly Journal of International Agriculture", Vol. 28, (1989), S. 266-278.
- HAGE, J. und K. FINSTERBUSCH, Organizational Change as a Development Strategy. Models and Tactics for Improving Third World Organizations. Studies in Development Management. Boulder und London 1987.
- HILDEBRAND, P. (Ed.), Perspectives on Farming Systems Research and Extension. Boulder, Col. 1986.
- KAIMOWITZ, D., SNYDER, M. und P. ENGEL, A Conceptual Framework for Studying the Links between Agricultural Research and Technology Transfer in Developing Countries. ISNAR, Linkage Theme Paper No. 1. The Hague 1989.
- MANIG, W., 'Linkages' zwischen landwirtschaftlichen Forschungs- und Beratungseinrichtungen in Entwicklungsländern, 'FSR' und 'T and V System'. Institut für Rurale Entwicklung, Universität Göttingen, Diskussionspapiere, No. 9. Göttingen 1991.
- RÖLING, N., Extension Science, Information Systems in Agricultural Development. Wye Studies in Agricultural and Rural Development. Cambridge 1988.
- SHANER, W.W., PHILIPP, P.F. und W.R. SCHMEHL, Farming Systems Research and Development Guidelines for Developing Countries. Boulder, Col. 1982.
- SIMMONDS, N.W., The State of the Art of Farming Systems Research, (Report to the IRDB). Edinburgh 1984.
- WEINSCHENCK, G., From Subsistence Households to Sustainable Farming Environment Systems. "Quarterly Journal of International Agriculture", Vol. 28, (1989), S. 242-253.

**LANDWIRTSCHAFT UND AGRARMÄRKTE
IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN**

DIE LANDWIRTSCHAFT IM STRUKTURELLEN ANPASSUNGSPROZESS AUF DEM TERRITORIUM DER EHEMALIGEN DDR

von

Gerhard JANNERMANN, Rostock

1 Einleitung

Mit Ablauf des Wirtschaftsjahres 1990/91 ist die erste Phase der strukturellen Anpassung an die Marktwirtschaft in der ostdeutschen Landwirtschaft beendet. Sie wurde wesentlich bestimmt durch das landwirtschaftliche Anpassungsgesetz in seiner Fassung vom Juli 1990 (LAG, 1990).

Der erreichte Stand wird oft als unbefriedigend bezeichnet. Es ist jedoch zu bedenken, daß neben zahlreichen subjektiven Ursachen, deren Wurzeln weit in die planwirtschaftliche Vergangenheit reichen und ebenso im gegenwärtigen Interessenspektrum von Beteiligten aus Ost- und Westdeutschland angesiedelt sind, objektive Gründe vorliegen, die zu Verzögerungen führten. In kurzer Frist muß sich ein Prozeß vollziehen, für den es bisher in wirtschafts- und agrarpolitischer Hinsicht keine Erfahrungen gab. Dieses berührt zwei mit dem Gesetzesvollzug und der Gestaltung von Rahmenbedingungen zusammenhängende Einflüsse, die widersprüchlich auf den strukturellen Anpassungsprozeß einwirkten.

1. Leitbildübertragung und Nachahmungen aus der seit Jahrzehnten geprägten Agrarstrukturpolitik.

Im Lichte untrüglicher Zeichen einer Reform der EG-Agrarpolitik und eines sich in der Landwirtschaft anbahnenden Strukturwandels großen Ausmaßes wären veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen besser zu durchdenken gewesen. In diesem Zusammenhang stellt sich eine aktive und fördernde Einflußnahme auf die Findung und Herausbildung neuer sozialökonomischer und rechtlicher Unternehmensformen, aber auch regional abgestimmte Formen verminderter spezieller Bewirtschaftungsinintensität als immer zwingender heraus.

2. Unklarheiten in den Gesetzesregelungen zur Auflösung des bisherigen gemeinschaftlichen Vermögens der LPG durch Entflechtung und Personifizierung sowie zur damit verbundenen Wiederherstellung und Gewährleistung des Privateigentums an Grund und Boden.

Der hier zugrunde liegende Erfahrungsmangel führte zu sehr unterschiedlichen nicht immer rechtlich tragbaren Lösungen und zum Verschleppen der Neustrukturierung. Der in vielen Betrieben entstandene enorme Anpassungsdruck wird durch die Neufassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes (LAG, 1991) nun erhöht.

Mit dem vorliegenden Beitrag werden zwei Ziele verfolgt. Erstens soll der Versuch unternommen werden, den Stand des strukturellen Anpassungsprozesses zur Mitte des Jahres 1991 in knapper Form einzuschätzen. Zweitens sollen wesentliche Aspekte

zum Handlungsbedarf in der zweiten Phase des strukturellen Anpassungsprozesses abgeleitet werden.

Immer noch hemmende Einflüsse, wie z.B. ungeklärte Eigentums- und Altlastenverhältnisse können nicht behandelt werden.

Auf die zahlreichen bisher zur Problematik erschienenen Fachbeiträge soll explizit nicht eingegangen werden. Sie waren und sind für die anstehenden Entscheidungsprozesse hilfreich und förderlich. Auf die Behandlung von Problemen der Staatsgüter wird verzichtet. Ebenso wird keine Wertung zu Struktur und Umfang der landwirtschaftlichen Gesamterzeugung vorgenommen.

2 Zum Stand des strukturellen Anpassungsprozesses

Untersuchungsgrundlagen

Die amtliche Datenbasis ist mangelhaft, weil flächendeckend einheitliche Statistiken fehlen. Die quantifizierten Aussagen in diesem Beitrag beruhen auf Erhebungen aus Projekten mit Fallstudien für abgrenzte Territorien (Wirtschaftsbereiche ehemaliger Kooperationen bzw. neue Amtsbereiche), auf Auswertung von Antragsstatistiken, auf Informationen örtlicher Geschäftsstellen des Bauernverbandes und Ämter sowie Tendenzstützungen zusammen mit Beratungsunternehmen. Erste Veröffentlichungen aus Fallstudien liegen vor (JANNERMANN, 1991; RICHTER, 1991).

Als Fixpunkt für Datenveränderungen wird der 31.12.1989 benutzt. Betriebliche Ausgangsdaten dieses Stichtages sind immer dem zentralen Datenspeicher entnommen.

Gestellte Anträge wurden als praktischer Realvollzug verrechnet; denn in der Regel beginnt die Unternehmenseinrichtung oder -umformung nicht erst mit den Bestätigungen.

Bei der gegenwärtigen Datenlage sind vorsichtige Interpretationen angebracht.

Untersuchungsergebnisse

Bis Mitte 1990 gab es lediglich geringe Strukturveränderungen. Die Anzahl genossenschaftlicher Betriebe verringerte sich nur geringfügig, hauptsächlich durch erste Zusammenschlüsse auf rund 4 050. Die Aufhebung planwirtschaftlicher Zwänge, aber auch erste Zeichen von Absatzschwierigkeiten führten bis zum 1.7.1990 zur Reduzierung des Viehbestandes um etwa 6 v.H. Zum gleichen Zeitpunkt hatte sich der Arbeitskräftebesatz um 9 - 10 v.H. auf etwa 730 000 Erwerbstätige in der Landwirtschaft durch Altersabgänge sowie Berufs- und Branchenwechsel verringert. Zu diesem Zeitpunkt war das herkömmliche Beziehungsfeld zwischen Primärproduzenten und Absatz- bzw. Verarbeitungseinrichtungen bereits gestört.

Die entscheidenden Strukturveränderungen vollzogen sich, nachdem die Wirtschafts- und Währungsunion sowie das landwirtschaftliche Anpassungsgesetz wirksam geworden waren, d.h. innerhalb nur eines Wirtschaftsjahres.

Zur Charakteristik des Standes dieser strukturellen Anpassung soll eine kurze Ergebnismwertung zum Betriebsstrukturwandel, zur Produktionsausrichtung, zur Arbeitskräftesituation und zur finanziellen Situation vorgenommen werden:

Betriebsstrukturwandel

Tabelle 1: Struktur landwirtschaftlicher Unternehmen in den fünf neuen Bundesländern

	Anzahl (abgerundet)	in v.H. d. Unternehmen	in v.H. LF
Einzelunternehmen	9 170	71,0	11,5
dar. Hauptidebetriebe	(4 890)	(37,9)	(10,0)
Nebenerwerbsbetriebe	(4 280)	(33,1)	(1,5)
Personengesellschaften	160	1,2	2,6
Kapitalgesellschaften	550	4,3	11,8
Eingetr. Genossenschaften (e.G.)	750	5,8	15,5
Landw. Prod. Genossenschaften (LPG)	1 640	12,7	50,8
In Liquidation befindl. Unternehmen*)	650	5,0	7,8

*) Z.T. ist die Bodenfläche in anderen Unternehmensformen aufgegangen, z.T. sind es Vermögens-, Förder- und Bewirtschaftungsgesellschaften.

Gemessen am Stichtag 31.12.1989 hat sich die Anzahl der Betriebe mehr als vervierfacht. Per 1.7.1991 können fast 13 000 landwirtschaftliche Unternehmen und infolge Entflechtung von Hilfs- und Nebenbereiche weit über 4 000 Dienstleistungsunternehmen ausgewiesen werden.

Landwirtschaftliche Unternehmen haben infolge Neugründung, Umformung und Auflösung die in Tabelle 1 aufgeführte Strukturzusammensetzung.

Im Zusammenhang mit der betriebsstrukturellen Anpassung kann folgende Wertung vorgenommen werden:

1. Eine **vollständige Privatisierung** erreichten über 14 000 Unternehmen - 10 000 landwirtschaftliche Unternehmen und mehr als 4 000 Dienstleistungsunternehmen.

Wegen ihres gewerblichen Charakters werden Dienstleistungsunternehmen oft nicht mehr ernsthaft in die Betrachtung der Anpassungsprobleme der Landwirtschaft einbezogen. Zu Unrecht, denn ihre Existenz ist gerade für die Lösung von Entwicklungsproblemen des ländlichen Raumes äußerst wichtig. Etwa 8 v.H. der Arbeitskräfte in den Landwirtschaftsbetrieben wurden bisher durch ihre Neugründung aufgefangen.

Wie aus den Fallstudien abzuleiten ist, handelt es sich zur Hälfte um Einzelunternehmen mit durchschnittlich 6 Beschäftigten und zur Hälfte um Kapitalgesellschaften mit durchschnittlich 9 Beschäftigten je Unternehmen. Mit je 25 v.H. stehen in der Branchenverteilung die Bauwirtschaft und das KFZ-Handwerk incl. Elektro-Service im Vordergrund.

Die privatisierten landwirtschaftlichen Unternehmen - Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften - bewirtschaften etwas über ein Viertel der LF. Gravierende länderspezifische Unterschiede gibt es hierbei nicht. Lediglich Sachsen-Anhalt überschreitet bereits 30 v.H. der LF.

Einzelunternehmen haben innerhalb des Gesamtterritoriums der neuen Bundesländer einen stark differenzierten Flächenanteil. In Sachsen-Anhalt wird bereits ein Flächenanteil von über 20 v.H. der LF erreicht, in den anderen Bundesländern liegt er zwischen 7 und 10 v.H. der LF.

Nach der Arbeitsverfassung sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Lohnarbeitsbetriebe und Familienbetriebe.

Lohnarbeitsbetriebe, häufig von Unternehmen aus den Altbundesländern auf Pachtgrundlage errichtet, liegen selten unter einer Betriebsgröße von 500 ha LF und erreichen in Sachsen-Anhalt sogar bis über 4 000 ha LF.

Bäuerliche Familienbetriebe basieren meist auf Eigentums- und Zupachtflächen. Die durchschnittlichen Betriebsgrößen der **Haupterwerbsbetriebe** erreichen in Mecklenburg-Vorpommern etwa 170 ha LF, in Brandenburg 125 ha LF, in Sachsen 60 ha LF, in Sachsen-Anhalt 165 ha LF und in Thüringen etwa 55 ha LF.

Leider befinden sich unter den Haupterwerbsbetrieben insgesamt über 1 000 Betriebe (ohne Gärtnerbetriebe) mit einer Betriebsgröße von unter 30 ha LF. Probleme der Einkommenssicherung sind so bereits vorprogrammiert.

Für **Nebenerwerbsbetriebe** wurde eine durchschnittliche Betriebsgröße von fast 20 ha LF Eigentumsfläche ermittelt. Die Anzahl der Nebenerwerbsbetriebe scheint im Wachsen begriffen und nicht selten mit Betriebsgrößen zwischen 30 und 50 ha LF.

Personengesellschaften bestehen als GbR, KG und GmbH und CoKG. Ihre Anzahl verteilt sich annähernd gleich auf die neuen Bundesländer, die durchschnittliche Betriebsgröße liegt bei annähernd 970 ha LF und schwankt zwischen 150 und 3 000 ha LF. Die Partner, nicht selten auch aus den Altbundesländern, sind sowohl mit Eigentums- als auch mit Pachtflächen und -objekten den Gesellschaftsvertrag eingegangen.

Es ist anzunehmen, daß die Anzahl dieser Unternehmensform höher ist als bisher bekannt.

Kapitalgesellschaften der landwirtschaftlichen Produktion als GmbH und Landbau-AG weisen eine durchschnittliche Betriebsgröße von etwa 1 300 ha LF auf bei Schwankungen zwischen 500 ha und 2 800 ha LF. Ihr Anteil ist in den einzelnen Ländern etwa gleich. Die Vermögensentflechtungen sind, so weit beurteilbar, in den meisten Fällen unter Rechtsberatung ordnungsgemäß erfolgt.

2. Auf dem Wege zur Privatisierung konnte in den eingetragenen Genossenschaften, die 15,5 v.H. LF bewirtschaften, das Vermögen personifiziert werden und damit der Weg für die vollständige Privatisierung frei gemacht werden. Die durchschnittliche Unternehmensgröße liegt bei 1 250 ha LF und weist eine Schwankung zwischen 300 und etwas über 3 000 ha LF auf. Die Umformung der LPG in eingetragene Genossenschaften hat in allen neuen Bundesländern etwa den gleichen Anteil.

3. Ein Sechstel der ehemaligen LPG ging bisher in die **Liquidation**. Die ersten Betriebe haben dieses Verfahren bereits beendet und damit Privatisierung und Neugründung von Unternehmen unterstützt. In jüngster Zeit in das Verfahren eingetretene LPG bevorzugen die Bildung von Bewirtschaftungsgesellschaften oder von Förder- und Vermögensgesellschaften. Diese Kategorie bindet z.Zt. annähernd 8 v.H. der LF.

Etwa zwei Drittel der in Liquidation befindlichen Betriebe entfallen auf die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

4. Den Status der LPG hatten zum 1.7. 1991 noch etwa 40 v.H. der ehemals existierenden LPG. Zwar haben sie bereits durch Zusammenschluß und Teilung, durch Arbeitskräfteabbau und durch Produktionsumstellungen Veränderungen vorgenommen, jedoch ist die Vermögensentflechtung nicht beendet. Für sie wirkt das LAG in seiner Neufassung vom Juli 1991 in voller Gesetzeskraft. Etwa die Hälfte dieser Betriebe hatte die Vorbereitungen zur Umformung für das 2. Halbjahr 1991 abgeschlossen. Mindestens ein Drittel der LPG hat hohe Schuldenlast und Liquiditätsprobleme. Viele dieser Betriebe stehen vor der Auflösung meist ohne ausreichende Konzepte für Nachfolgeunternehmen.

Zwischen den Bundesländern gibt es Unterschiede im Flächenbewirtschaftungsanteil. So werden in Thüringen noch über 60 v.H. der LF von diesen Betrieben bewirtschaftet, in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern etwa 40 v.H. der LF. Die durchschnittliche Betriebsgröße liegt bei fast 1 900 ha LF (300 ... über 4 000 ha LN). Zwischen den Ländern gibt es keine spezifischen Unterschiede.

Produktionsausrichtung

Die Auswertung von Einrichtungsplänen und Sanierungskonzepten bei neugegründeten und umgeformten Betrieben (Fallstudien und Bestätigungsverfahren) zeigt die Bemühungen, sich den Standort- und Wettbewerbsbedingungen mit einer möglichst hohen Nutzungsintensität anzupassen. Dies führt zur Vorzugswahl von 6 Betriebstypen (nach Standarddeckungsbeiträgen abgegrenzt). Im Vordergrund stehen Betriebstypen mit vorherrschendem Marktfruchtanteil, wozu sich über 50 v.H. der untersuchten Betriebe entschieden. Allerdings wählte mehr als die Hälfte der Einzelunternehmen reine Marktfruchtbetriebe, wobei die Betriebsgrößen bei bäuerlichen Familienbetrieben in der Regel 100 ha LF übersteigen und länderdifferenziert im Durchschnitt zwischen 200 und 300 ha liegen. Zu Betriebstypen mit vorherrschendem Futterbau entschieden sich etwa 35 v.H. der Betriebe, wobei der geringe Anteil bäuerlicher Wiedereinrichter etwa ein Drittel bei zugleich niedrigen Betriebsgrößen auffallend ist. Personen- und Kapitalgesellschaften sowie eingetragene Genossenschaften wählten dagegen zu über 50 v.H. Futterbau-Marktfruchtbetriebe mit einer Betonung der Milchproduktion. Marktfrucht-Veredlungsbetriebe wurden zu 15 v.H. angenommen. Reine Veredlungstypen sind bisher nur in geringer Anzahl bei Neugründung oder Umformung gewählt worden.

Im gegenwärtigen Beurteilungsspektrum scheint sich hier eine Umkehrung des bisher aus den Altbundesländern bekannten Strukturbildes abzuzeichnen: In Ostdeutschland bilden Verbundtypen mit teilweise relativ hohem Marktfruchtanteil die höheren Betriebsgrößenklassen. Reine Marktfruchtbetriebe treten dagegen gehäuft auch in den kleineren bis mittleren Betriebsgrößenklassen auf. Letzteres ist angesichts der künftigen Wettbewerbs- und Einkommensaussichten weniger günstig.

Arbeitskräftesituation

Im Wirtschaftsjahr 1990/91 sind etwa weitere 20 v.H. der per 31.12.1989 in der Landwirtschaft Beschäftigten ausgeschieden (mehr als ein Drittel davon nahmen ihre Tätigkeit in Dienstleistungsunternehmen auf). Per 1.7.1991 waren in den landwirtschaftlichen Unternehmen etwa 300 000 Vollbeschäftigte tätig. Das sind rund 36 v.H. gegenüber der Ausgangsmessung und dies entspricht 5 AK/100 ha LF. Etwa 260 - 270 000 Arbeitskräfte sind darüber hinaus als Kurzarbeiter (bis Kategorie 0) registriert. Der Abbau dieser Arbeitskräfte sowie ein weiterer Abbau der jetzt noch Vollbeschäftigten

wirft erhebliche soziale Probleme auf und erfordert dringend sozialpolitische Lösungen. Rechnet man den Arbeitskräftebedarf aus Wirtschaftskonzepten der Betriebe mit dem Zeithorizont 1994 hoch, ist mit einer weiteren Reduzierung der Vollbeschäftigten auf etwa 200 000 zu rechnen, das entspricht etwa 3,0 AK/100 ha LF.

Finanzielle Situation

Das Wirtschaftsjahr 1990/91 ist für die ostdeutsche Landwirtschaft durch Preisbruch, Absatzschwierigkeiten und Kreditsperren gekennzeichnet. Anpassungs- und Liquiditätshilfen konnten nicht verhindern, daß die Unternehmen zur Liquiditätssicherung in erheblichem Umfang Bilanzvermögen einsetzen mußten (zwischen 5 und 6 Mrd. DM). In diesem Zusammenhang ist der Viehbestand, gemessen am 31.12.1989 auf einen Bestandswert von unter 70 v.H. abgesunken, darunter der Kuhbestand auf etwa 70 v.H., der Schweinebestand auf etwa 60 v.H. So erreicht z.B. in Mecklenburg-Vorpommern der Viehbestand nur noch etwa 50 GV/100 ha LF. Ohne schnelles Wirksamwerden der Entschuldung von Altlasten sind 30 - 40 v.H. der noch bestehenden LPG, aber auch Unternehmen neuer Rechtsform im Wirtschaftsjahr 1991/92 finanziell gefährdet, davon die Hälfte bis zum Jahresende 1991. Hinzu kommen finanzielle Belastungen, die sich aus dem veränderten Anpassungsgesetz hinsichtlich der Vermögensentflechtung für die Sicherung des Betriebskapitals ergeben.

Auch Einzelunternehmen, insbesondere bäuerliche Wiedereinrichter, sind finanziell gefährdet, vorrangig Futterbaubetriebe. Die um 10 - 20 v.H. geringeren Preise, insbesondere bei Milch, gegenüber den Altbundesländern verursachen Verschiebungen im Betriebseinkommen und gefährden Lebensunterhalt oder die Begleichung der Kapitaldienstlasten.

3 Unternehmerischer und agrarpolitischer Handlungsbedarf

Die kritische Beurteilung der gegenwärtigen Situation führt zu dem Ergebnis, daß der bisherige Anpassungs- und Umstrukturierungsprozeß vorrangig durch "Nachahmung" gekennzeichnet ist. Weniger wirkte die falsche Leitbildübertragung. Wohl aber hatten die von der Agrarmarktpolitik ausgeübten Einflüsse der EG eine Nachahmewirkung auf die Strukturierung der Landwirtschaft. Es wird teilweise mit noch höherer Nutzungsintensität reagiert, wie sie bisher in der Planwirtschaft bei den begrenzten Betriebsmittelmöglichkeiten üblich war. Diese Entwicklung ist sehr gefährlich für die weitere Umweltbelastung des Landes und kann, wenn keine geordnete Steuerung durch ein Gesamtlandeskonzzept erfolgt, zum Ruin vieler landwirtschaftlicher Unternehmen führen. Der wichtigste politische Handlungsbedarf der Landesregierungen besteht deshalb darin, ein steuer- und kontrollfähiges Gesamtkonzzept für den Primär-, Sekundär- und Tertiärbereich mit abgestimmter ökologischer und ökonomischer Zielsetzung zu schaffen, in denen die tragenden Wirtschaftsbereiche, so auch die Landwirtschaft, ein unter den Bedingungen der EG-Markt- und -Förderpolitik tragfähiges soziales Fundament finden.

Aus der Sicht der Landwirtschaft sind erforderlich:

1. Erarbeitung eines kurz- und mittelfristigen Programms zur Reduktion des Emissionsumfanges für alle Wirtschaftszweige, so z.B.
 - Entwicklung einer nachsorgenden Technologie;
 - Umbau der strukturbestimmenden Wirtschaftszweige unter Berücksichtigung ökologischer Kriterien;

- Sicherung umweltrelevanter behördlicher Entscheidungen nach dem Vorsorgeprinzip;
2. Erarbeitung landesspezifischer Regionalprogramme für die Landwirtschaft, insbesondere:
- Regionale Differenzierung der Nutzungsintensität in Zusammenhang mit Extensivierung, Flächenstilllegung, integriertem und ökologische Landbau sowie agrarindustrieller Produktion;
 - Durchsetzung des Konzepts "Nachwachsende Rohstoffe";
 - Besondere Bearbeitung einer ordnungsgemäßen Entsorgung bestehender oder neu zu errichtender Tierproduktionsanlagen aufgrund von Standortanalysen;
3. Erarbeitung eines Konzepts für die Entwicklung des ländlichen Raumes, welches insbesondere die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze sowohl in einseitig landwirtschaftlich orientierten Gebieten als auch durch Gewerbeansiedlung in Zentralorten berücksichtigt.

Bei der sofortigen Förderung des Umstrukturierungsprozesses in der Landwirtschaft sind die in der Situationsanalyse herausgestellten zwei größeren Unternehmensgruppen zu beachten, bereits gegründete und umgeformte Betriebe und die Gruppe der noch bestehenden LPG.

Bei der Gruppe bereits gegründeter bzw. umgeformter Unternehmen steht ein weiterer Ausbau der im Ansatz meist richtigen Wirtschaftskonzepte im Zusammenhang mit Absatz, Produktionsorganisation, Investitionen und weiterem Arbeitskräfteabbau im Vordergrund. Gegebenenfalls geht es um den Abschluß der ordnungsgemäß Vermögensauseinandersetzung, um die mit der gewählten Rechtsform zusammenhängende innere Strukturierung und je nach den Bedingungen um weitere Splittung oder Änderung der bereits gewählten Rechtsform. Eine schnelle Konsolidierung könnte erreicht werden, wenn die sich entwickelnde Unternehmerinitiative gezielt durch agrarpolitische Maßnahmen unter Beachtung der Chancengleichheit gefördert wird.

Hierbei ist zu beachten, daß die meisten neugegründeten oder umgeformten Unternehmen in den nächsten 2 Jahren kaum positive Eigenkapitalveränderungen haben werden und deshalb um so mehr auf unkomplizierte Regelungen bei der Prüfung und Gewährung der bereitgestellten Anpassungshilfen angewiesen sind.

Der größte Handlungsbedarf wird jedoch durch das neue Anpassungsgesetz für die Gruppe der noch bestehenden LPG ausgelöst. Es sollte Aufgabe sein, das in diesen Betrieben vorhandene und falls noch nicht erfolgt, zu personifizierende Vermögen für die Landwirtschaft zu erhalten und als wesentliche Grundlage für weitere Neugründungen von Unternehmen verfügbar zu machen. Hierzu sind nicht nur Einrichtungen und Anstrengungen der Beteiligten beim Interessenausgleich selbst notwendig. Es ist institutionelle und politische Unterstützung erforderlich, weil es innerhalb einer nur kurzen Zeit darum geht, für die Hälfte des Bereiches der Landwirtschaft Ostdeutschlands die richtigen Weichen für die Zukunft zu stellen. Hinsichtlich der Steuerung richtiger Maßnahmen sind insbesondere die Landesregierung und die Ämter durch entsprechende Konzepte zu konzertiertem Vorgehen gefordert. Berücksichtigt man die Erfahrungen aus der ersten Phase des strukturellen Anpassungsprozesses, dann stehen neben anderen hauptsächlich folgende Maßnahmen im Vordergrund:

1. **Der Ausbau des Beratungswesens.** Dieses sollte so forciert werden, daß der Beratungsbedarf speziell für die Belange der noch bestehenden LPG schnell und ganzflächig abgedeckt werden kann. Dabei sind Monopolvergaben oder Kompetenzzuteilung

an Beratungsunternehmen seitens der Landesregierungen zu vermeiden. Leider ist dies zu beobachten. Die zu begrüßende Existenz staatlich geförderter Beratungsgesellschaft, teils gemeinsam mit westdeutschen Unternehmen, darf nicht verhindern, daß sich landwirtschaftliche Unternehmen durch freiwilligen Entscheid für die Bildung eines Beratungsringes als eingetragener Verein mit selbst angestellten Beratern entscheiden oder einen solchen bilden bzw. ein Beratungsunternehmen wählen, welches mit einem Buchführungsverband kooperiert. Jede Restriktion würde eine schnelle Hilfe verhindern, die jedoch erforderlich ist. Es versteht sich von selbst, daß die begleitende Beratung schon etablierter Unternehmen durch forcierten Einsatz in den LPG nicht vernachlässigt werden darf.

2. Der Aufbau staatlicher Bodengesellschaften sowie die verstärkte Tätigkeit von **Land- und Siedlungsgesellschaften**. Dies ist dringend anzuraten und zu fördern. Die Diskussion über das Für und Wider hierzu in den Landesbehörden hat bereits zu Zeitverlusten geführt. Aber gerade auf diesem Gebiet gibt es gute und für die anstehenden Strukturprobleme in Ostdeutschland relevante Erfahrungen aus den Altbundesländern. Auf diese sind gerade die jetzt noch existierenden LPG angewiesen, insbesondere wenn keine Umformung gewählt wird. Diese Gesellschaften können in Verbindung mit Sanierungs-, Siedlung- und Flurordnungsprogrammen einen gleitenden Übergang in wettbewerbsfähige Unternehmen sichern. Ebenso wäre auch über sie die Verbindung zu länderspezifischen Regionalprogrammen zu gewährleisten. Ihre Kompetenz geht bis zum Auffangen und Verpachten von Boden sowie zum Einrichten landwirtschaftlicher Unternehmen und deren Übereignung mit entsprechenden Verfahren.

3. Die Umwandlung der LPG in Fördergesellschaften, Verwaltung- und Vermögensgesellschaften, Verpächtergesellschaften oder zunächst **Bewirtschaftungsgesellschaften in Gründung**. Jede LPG sollte eine für alle Mitglieder wichtige Frage ernsthaft prüfen: Umwandlung oder Liquidation? Prinzipiell gilt: die Liquidation ist identisch mit der Abwertung von Gebrauchswerten und Betriebskapital. Das Bilanzvermögen wird nie erreicht und schafft den Mitgliedern in den meisten Fällen keine Vermögensvorteile. Bei der Umwandlung in diese Gesellschaften kann die landwirtschaftliche Produktion zunächst weiter betrieben werden. Durch nachfolgende Splittung wird die Auflösung überlegt bis hin zum bäuerlichen Wiedereinrichter und zu kleineren bis mittleren gesellschaftlichen Unternehmen geführt. Als alleiniger Rechtsnachfolger der LPG regeln sie die Verhältnisse zu den Gläubigern, den Banken, der Treuhandanstalt und durch vertragliche Beziehungen zu den Boden- und Siedlungsgesellschaften. Wichtig ist die Zusammenarbeit dieser Gesellschaften mit dem Beratungswesen durch vertragliche Bindung an einen Berater oder ein Beratungsunternehmen. Die Anzahl der Gründung dieser Gesellschaften ist erfreulicherweise im Ansteigen.

4. Kooperation mit westdeutschen und westeuropäischen Unternehmern. Ein wesentliches Charakteristikum ostdeutscher Existenzgründer ist zum einen der positiv zu beurteilende Mut zum Risiko und zum anderen das Negativum Eigenkapitalschwäche. Kaum ein Landwirt hatte in der ehemaligen DDR für die jetzt gegebenen unternehmerischen Erfordernisse die notwendige Basis zur Kapitalbildung. Es ist für die schnelle Entwicklung wettbewerbsfähiger Landwirtschaftsbetriebe ein Gebot der Vernunft und manchmal die einzige Chance, die Zusammenarbeit zwischen bodenständigen Landwirten und kapitalkräftigen westdeutschen und -europäischen Einzelunternehmern oder Unternehmen juristischer Person in jeder Hinsicht zu fördern. Die Vorteile bestehen in der Übertragung von know how im Management und in Verfahren sowie der Erhöhung der Kreditfähigkeit durch Sicherheiten oder Bürgschaften. Zu Schwerpunkten dieser Kooperation sind in jüngster Zeit vermehrt große Tierproduktionsanlagen geworden, die durch Pacht oder Kauf mit in Personengesellschaften eingebracht wurden. Dieser Weg kann weiter beschritten werden. Im übrigen gilt die Notwendigkeit einer Kooperation mit westdeutschen oder -europäischen Unternehmen auch für den Aufbau eines modernen Handels- und Verarbeitungsbereiches in Ostdeutschland. Im Interesse der Landwirtschaft dürfte es richtig sein, die sich hierbei herausbildenden neuen vertikalen Systeme durch Landesregierungen und Ämter so zu

befördern, daß die entstehenden Konstellationen landwirtschaftliche Unternehmen nicht nur als Primärproduzenten einbeziehen, sondern auch als Stufenverarbeiter und in der Stabilisierungsperiode sogar als Anbieter größerer Handels- und Verarbeitungsunternehmen.

Die Ergebnisse des weiteren Verlaufs der strukturellen Anpassung werden stark davon abhängen, in welche Richtung die Reform der EG-Agrarpolitik insgesamt geht. Auch wenn das Konzept des direkten Marktausgleiches kombiniert mit Hilfen bei der Struktur Anpassung und mit den direkten Einkommensübertragungen durchgesetzt werden kann, ist eine starke Wirkung auf den weiteren Strukturwandel nicht auszuschließen. Diese Wirkung wird in den Altbundesländern drastischer sein und dort als eine abgeschwächte Form des wirtschaftlichen Schocks erscheinen, der die ostdeutsche Landwirtschaft schon traf. Da in letzterer durch den Umstrukturierungsprozeß aber relativ günstige Unternehmensstrukturen entstehen, dürfte ich eine flexiblere Anpassung anbieten.

Die agrarpolitische wie sozialgesellschaftlich gewünschte Richtung einer Absenkung der Nutzungsintensität als aktive Maßnahme gegen Überproduktion wird eines der Ziele dieser Struktur Anpassung sein. Hierzu gibt es allerdings noch kein überzeugendes agrarpolitisches Konzept. Die jetzt wirkenden Förderhilfen z.B. für Stilllegung und Extensivierung sind ohne regionale Ordnung Stückwerk und in ihrer Wirkung auf die künftige Gestaltung des ländlichen Raumes und unserer Kulturlandschaft mehr in negativer als in positiver Hinsicht anzusehen. Es kann keine Lösung sein, nur deshalb in den ostdeutschen Ländern ganze Landstriche stilllegen und damit entvölkern zu wollen, nur weil hier konzentriert landwirtschaftliche Nutzflächen in großen Gebieten mit Ackerzahlen unter 30 und 40 auftreten. So dürften m.E. Landschaften nicht auf einem schnellen und scheinbar leichten Entscheidungsweg verändert werden. Vielmehr sind Konzepte gefordert, in denen dieses Kulturland mit in eine entsprechende Bewirtschaftungsform eingebunden ist. Das ließe sich erreichen, wenn bestimmte Gebiete differenziert, z.B. durch extensive Viehhaltung oder durch den Ausbau der Veredlung, durch Bevorzugung für den Anbau von regenerierbaren Energieträgern, nachwachsenden Rohstoffen u.a. gefördert würden. Ohne besondere Regionalprogramme der Landesregierungen wird es hierzu aber keine geordneten Lösungen geben können. Sie sind deshalb in den ostdeutschen Ländern dringend angemahnt.

Gesellschaftlich vorteilhaft wäre unter Berücksichtigung der Standortbedingungen und des Biotopschutzes zunächst eine Kompromißlösung zwischen dem konventionellen und dem integrierten Landbau. Dies kann gleitend immer mehr zum Letzteren führen.

Die Umsetzung einer neu ausgerichteten Agrarpolitik erfolgt allerdings durch die landwirtschaftlichen Unternehmen. Über Rahmenbedingungen gesteuert, müssen sie diese Politikrichtung annehmen. Dabei werden im gesamten EG-Bereich Strukturwandel und Unternehmensumformungen ausgelöst. Wenn die Dynamik dieses Strukturwandels in der Landwirtschaft jedoch gefördert werden soll, dann müssen wohl oder übel **unternehmensinterne** Interessenkollisionen abgebaut werden (HAGE-DORN, 1991).

In Ostdeutschland zeichnen sich gerade hierzu neue Richtungen ab. Der Staat sollte diese Suchwege so wenig wie möglich stören und Chancengleichheit gewähren. Dies müßte auch im Hinblick auf Anpassungshilfen und gesetzliche Regelungen, insbesondere die Besteuerung, immer wieder durchdacht werden. Es wäre falsch, den strukturellen Anpassungsprozeß der ostdeutschen Landwirtschaft zu einem reinen Nachahmungsprozeß gestalten zu wollen, weil dies nicht möglich ist (SCHOLZ, 1991). Zu welcher Unternehmensstruktur der Veränderungsprozeß schließlich in den nächsten Jahren führen wird, kann heute nicht bestimmt werden. Sicher ist, daß die Privatisierung den größten Teil der Unternehmen erreichen wird. Wahrscheinlich ist, daß sich in den folgenden zwei Wirtschaftsjahren die Anzahl der Einzelunternehmen

mehr als verdoppelt und ihre Bewirtschaftungsfläche ein Viertel der LF übersteigen wird.

Literatur

- Landwirtschaftsanpassungsgesetz vom 29.06.1990; Gesetzblatt Teil I Nr. 42, 1990.

- Neufassung des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes vom 3.6.1991; Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 40, 1991.

HAGEDORN, K., Gedanken zur Transformation einer sozialistischen Agrarverfassung. "Agrarwirtschaft", Jg. 40, (1991), S. 138-148.

JÄGERSMANN, G., Anpassungsprobleme und Perspektiven der ostdeutschen Landwirtschaft - Fallstudien aus Mecklenburg-Vorpommern. Internationales Symposium: Agrarische Intensivgebiete - Strukturen, Probleme und Herausforderungen. Vechta, 10.-13.06.1991 (im Druck).

RICHTER, R., Zum Stand der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern. "Agrarwirtschaft", Jg. 40, (1991), S. 185-188.

SCHOLZ, H., Arbeitsproduktion in den neuen Bundesländern - Konkurs oder leistungsfähig. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 69, (1991), 1988-198.

BEDEUTUNG DER NEBENBETRIEBE DER LPGen FÜR DIE ENTWICKLUNGSSCHANCEN IM LÄNDLICHEN RAUM

von

Werner GROSSKOPF, Stuttgart und Karl-Heinz KAPPELMANN, Nürtingen

1 Ideologische Grundlagen

Ideologische Grundlage der Ausrichtung der Volkswirtschaft in der ehemaligen DDR war eine Orientierung, die auf den Grundsätzen einer marxistischen Ökonomie fußte. Danach war die Konzentration, sowohl in räumlicher Hinsicht als auch produktzweigspezifisch ein Ansatz, der auch für die Landwirtschaft und für die ihr vor- und nachgelagerten Bereiche strukturbestimmend war. Nicht nur die landwirtschaftlichen Unternehmen wurden in ihrer Größe und ihrer Produktionsausrichtung nach diesem Grundsatz der Konzentration ausgerichtet, sondern auch die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Produktionsstufen wurden entsprechend strukturiert. So wurden die Unternehmen für die Landtechnik oder für die Agrarchemie derart räumlich konzentriert vorgesehen, daß für einen oder sogar mehrere Kreise nur ein Unternehmen eingerichtet wurde, das zentral die entsprechenden Funktionen für die Landwirtschaft auf Kreisebene durchzuführen hatte.

Nach MARX ist "Arbeitsteilung ein Entwicklungsprozeß, der sich nur in seiner Einheit von Trennen des Ganzen und Zusammenfügen seiner Teile auf höherer Ebene realisiert. Im Sozialismus gewinnt die Organisation der Produktion unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei als staatlich geleiteter, bewußt und planmäßig gestalteter Prozeß erst wirklich gesellschaftlichen Charakter. Der Verlauf des Konzentrationsprozesses muß den Erfordernissen der sozialistischen Intensivierung entsprechen, d.h. im Ergebnis zu einer wachsenden Erzeugniskonzentration bei sinkendem Aufwand je Erzeugniseinheit führen" (STREHLE, 1980).

Man versprach sich wohl von der räumlichen und technischen Konzentration eine leichtere Planbarkeit und die Möglichkeit, Größenvorteile im Kostenbereich nutzen zu können. So haben beispielsweise die auf Kreisebene eingerichteten agrochemischen Zentren 80% der Dünge- und Pflanzenschutzarbeiten für die landwirtschaftlichen Unternehmen in ihrer Region durchgeführt. Ihr Einzugsgebiet, gemessen an landwirtschaftlicher Nutzfläche, betrug im Durchschnitt um 24.000 ha (AHRENDTS, 1989).

Unter dieser Glocke der straffen Konzentration bildeten sich jedoch Schritt für Schritt bei den einzelnen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe heraus. Diese befanden sich im Eigentum und in der vollen Eingliederung der LPGen. Diese Entwicklung verstieß im Prinzip gegen den marxistischen Grundgedanken der Konzentration. Weitergehend kann ihr Entstehen als konträr zur herrschenden Ideologie angesehen werden. Dennoch wurde ihre Entwicklung zugelassen, zum Teil sogar gefördert, um Fehlentwicklungen in der Planung im Rahmen der konzentrierten Betriebe und Unzulänglichkeiten der hochgradigen Spezialisierung ausgleichen zu können. Diese mehr an eine Gutswirtschaft erinnernde Entwicklung wurde auch deshalb toleriert, weil eine übermäßige Veralterung der Anla-

gen steigende Reparaturaufwendungen und schnelle Verfügbarkeit von Reparaturleistungen erforderte. Diese konnten in der Regel von den zentralen Dienstleistungsunternehmen, den technischen Zentren, nicht erbracht werden. In dieser Lücke einer fehlenden Versorgung blühte die Entwicklung der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe unter dem Dach der landwirtschaftlichen Produktionsunternehmen. Es ist also nochmal zu betonen, daß das Phänomen der landwirtschaftlichen Nebenbetriebe nicht mit der damals herrschenden Ideologie übereinstimmte. Letztendlich waren es ökonomische Zwänge, die eine Durchlöcherung der Gleichförmigkeit erforderten.

Hinzu kam, auch wiederum aus ideologischer Begründung, zum Teil aber auch aus wirtschaftlicher Realität, daß die landwirtschaftlichen Produktivunternehmen umfangreiche Aufgaben übernahmen, die kommunalen Charakter hatten. Neben der Instandhaltung von Wegen und Gewässern gehörten hierzu die Müllabfuhr, Kindergärten, Dorfverschönerung, Einrichtung und Erhaltung von Sportanlagen u.ä. Dieses ging hin bis zu Aufgaben in der Berufsausbildung, die in der Verantwortung der Betriebe lagen.

2 Nebenbetriebe und kooperative Einrichtungen (1989)

Die folgenden Tabellen zeigen die Bedeutung der Nebenbetriebe der LPGen und ihrer kooperativen Einrichtungen auf. Es wird deutlich, daß diese Unternehmen für die Wirtschaft im ländlichen Raum von hoher Bedeutung waren.

Tab. 1: Arbeitskräftestruktur in den LPGen mit ihren Nebenbetrieben (1989)

1. Ständige Beschäftigte in den LPGen insgesamt	694.879	(100 %)
davon:		
2. in den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben	156.317	(22 %)
wie		
3. Bau/Rationalisierung	36.443	(5 %)
4. Werkstatt/Reparatur	72.445	(10 %)
5. Verarbeitung/Lagerung	10.780	(2 %)
6. Kultur und sozialer Bereich	33.673	(4 %)
7. Berufsausbildung	3.006	(0,5 %)

Quelle: Stat. Amt der DDR. Jahresabschlußbericht 1989.

Die Zahl der Beschäftigten zeigt, daß über 20% der LPG-Beschäftigten in den Nebenbetrieben ihren Arbeitsplatz hatten. Ein größerer Teil der Bauleistungen im ländlichen Raum wurden von diesen Nebenbetrieben erbracht. Ebenso wurde der kulturell-soziale Bereich in den Dörfern von diesen gestaltet. Herauszuheben ist auch, daß die landwirtschaftlichen Produktivunternehmen Maßnahmen zur Dorferhaltung und Dorfverschönerung mitfinanziert und mitgetragen haben. Tabelle 2 zeigt die Ausgabenstruktur für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Dörfern. Immerhin wurden pro Vollbeschäftigten (VBE) im Jahr 1988 knapp 1.800 M für derartige Aufgaben ausgegeben, die in den alten Bundesländern von den Kommunen bzw. von Land oder Bund übernommen werden.

Tab. 2: Finanzielle Beiträge der Landwirtschaftsbetriebe für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Dörfern (1988)

Maßnahmen	Mio. Mark	Mark/VBE	in %
Wohnungsbau	613	659	37
Versorgung/Dienstleistung	202	217	12
Sozialeinrichtungen	235	252	14
Entsorgung/Straßen-/Wegebau	384	412	23
Kultur und Sport	78	84	5
Verschönerung	151	162	9
Summe	1.663	1.788	100

Quelle: Stat. Amt der DDR, Jahresbericht 1988

Im Rahmen der Spezialisierung wurden die kooperativen Einrichtungen gegründet. Die Träger dieser gemeinsamen Einrichtungen waren hauptsächlich die LPGen. Diese Betriebe übernahmen vorrangig Aufgaben beim Betriebsmitteleinsatz und in der Vermarktung.

Der Überblick über die kooperativen Einrichtungen (vgl. Tabelle 3) zeigt, daß diese von der Zahl der Beschäftigten her große Unternehmen waren. In den landtechnischen Zentren wurden pro Zentrum im Durchschnitt um 250 Mitarbeiter beschäftigt. In den agrotechnischen Zentren um 100 Mitarbeiter. In diesen Zahlen wird deutlich, daß hier versucht worden ist, dem Prinzip eines hohen Konzentrationsgrades nachzukommen.

Tab. 3: Zahl der Beschäftigten in den kooperativen Einrichtungen (1988)

	Zahl der Betriebe	Beschäftigte
Landtechnik	191	58.629
Agrochemische Zentren	263	25.987
Zwischenbetriebliche Bauorganisation	200	40.451
Meliorationsgenossenschaften	161	15.214
Aufbereitung, Lagerung und Vermarktung	45	3.802
Trockenwerke, Pelletieranlagen	121	4.766
Mischfutterwerke	49	997
Betreuungseinrichtungen	14	1.240

Quelle: Stat. Amt der DDR, Jahresbericht 1988

3 Entwicklung der Ländlichen Räume

Im Vergleich zu den Ballungsräumen waren durch die Aktivitäten der LPGen die ländlichen Räume zum Teil relativ gut mit Infrastruktur versorgt. So ist nicht nur aus dem Aspekt der zentralen Planung erklärbar, warum in den 80er-Jahren nur eine geringe Abwanderung aus den ländlichen Räumen in der ehemaligen DDR zu beobach-

ten gewesen ist. Die Lebensverhältnisse waren mehrheitlich durchaus vergleichbar in ihrer Qualität mit denjenigen in den Ballungsräumen, wenn auch vermutet werden darf, daß in der ehemaligen DDR im ländlichen Raum wie in den Ballungsräumen in hohem Umfange versteckte Arbeitslosigkeit gegeben war. Im Relativvergleich zur Situation in den alten Bundesländern ist auffällig, daß die Wohnungsversorgung, die Versorgung mit Sozialleistungen, aber auch die Gehaltssituation unter Beachtung der Naturalleistungen besser einzuschätzen war als in vielen städtischen Regionen.

Durch die krasse regionale Trennung von landwirtschaftlicher Produktion und industrieller, gewerblicher Produktion waren in den ländlichen Räumen nur in geringem Maße Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft gegeben. Somit konnten die Arbeitsplätze im ländlichen Raum im weitesten Sinne als mit der landwirtschaftlichen Produktion verbunden angesehen werden. Insbesondere zeigen aber die Tabellen 4 bis 6 die Agrarlastigkeit der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern auf.

Es fällt auf, daß der gesamte Norden der fünf neuen Bundesländer ausgeprägt agrarorientiert ist. Zusammenfassend zeigt der Vergleich der Situation der ländlichen Räume in den alten und neuen Bundesländern, daß in den neuen Bundesländern einmal der Abstand der relativen Lebensverhältnisse weniger deutlich ausgeprägt war und ist und daß zum andern die außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze im ländlichen Raum in den neuen Bundesländern eine untergeordnete Rolle spielen.

Um über mögliche Weiterentwicklungen der Verhältnisse in den ländlichen Regionen der ehemaligen DDR unter marktwirtschaftlichen Bedingungen Tendenzaussagen treffen zu können, soll ein Vergleich mit einer Region mehr Klarheit verschaffen, die sich seit längerer Zeit unter ebensolchen Bedingungen entwickelt hat. Hierfür wurde das Bundesland Niedersachsen gewählt, dessen Strukturdaten in geographischer, demographischer, historischer und ökonomischer Hinsicht gewisse Ähnlichkeiten mit einem größeren Teil der Regionen in den neuen Bundesländern aufweisen.

Es sind zumindest zwei bedeutsame Folgen der Einführung des marktwirtschaftlichen Rahmens für die wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern zu erwarten. Einerseits wird es den landwirtschaftlichen Produktivunternehmen nicht mehr möglich sein, kommunale Aufgaben aus erwirtschafteten Gewinnen zu finanzieren oder zu übernehmen. Darüber hinaus werden eine Reihe von Nebenbetrieben nicht mehr geführt werden können. Es wird der Weg hin zur Kommunalisierung zu gehen sein. Dies gilt insbesondere für die Sozial- und Ausbildungsaufgaben ebenso wie für den Wege- und Gewässerbau, die Müllentsorgung und die Flurbereinigung.

Daneben wird, wie in allen Bereichen, eine Anpassung der Arbeitsproduktivität notwendig sein. Dieses bedeutet mit anderen Worten eine Reduzierung des Arbeitseinsatzes, und zwar in ganz beachtlichem Ausmaß. Im Vergleich zur Situation in Niedersachsen ist zu erwarten, daß die Zahl der Arbeitskräfte in den vor- und nachgelagerten Bereichen eher noch geringer gegeben sein wird unter Beachtung der sich herausbildenden Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft.

Die LPGen werden sich wohl auf die Dauer von den meisten ihrer nichtlandwirtschaftlichen Betriebsteile trennen; zum einen, um die gewerbesteuerliche Last zu vermeiden, die nicht nur diese Betriebe, sondern die ganze LPG erfassen würde. Zum anderen fehlen wohl i.d.R. Zeit und Know-How in einer landwirtschaftlich orientierten Betriebsführung, um nichtlandwirtschaftliche Betriebe erfolgreich führen zu können.

Letztlich sind aber auch Finanzierungsprobleme anzuführen. In den LPGen, in denen in den letzten Jahren deutlich Substanz erwirtschaftet worden ist, kann zunehmend die Auszahlung beobachtet werden, mit der Folge, daß zunächst die Nebenbetriebe "liquidiert" werden. Umgekehrt sind in den LPGen mit geringem oder negativem Eigenkapital, also hoher Verschuldung, Investitionen in Bereiche der Nebenbetriebe

Tab. 4: Berufstätige in den Kreisen der DDR nach Wirtschaftsbereichen 1989

	Anteil in Land- und Forstwirtschaft	Anteil im Produzierenden Gewerbe
Anzahl der Kreise:	227	
Mittelwert	17 %	46 %
Minimaler Wert	0 %	9 %
Maximaler Wert	53 %	79 %

Tab. 5: Berufstätige in den Kreisen Norddeutschlands (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen) nach Wirtschaftsbereichen 1989

	Anteil in Land- und Forstwirtschaft	Anteil im Produzierenden Gewerbe
Anzahl der Kreise:	65	
Mittelwert	5,3 %	36,4 %
Minimaler Wert	0,5 %	21,6 %
Maximaler Wert	13,4 %	66,6 %

Tab. 6: Berufstätige in der DDR 1989 nach Wirtschaftsbereichen und Bezirken

Bezirk:	Land- und Forstwirtschaft ¹	Produzierendes Gewerbe	Dienstleistungen
Neubrandenburg	27	32	41
Schwerin	22	36	42
Potsdam	17	44	39
Frankfurt	16	43	41
Rostock	15	37	48
Magdeburg	15	45	40
Cottbus	11	53	36
Erfurt	11	53	36
Halle	10	54	36
Gera	10	54	36
Leipzig	8	54	38
Dresden	8	56	36
Suhl	8	58	34
Chemnitz	6	61	33
Berlin	1	41	58
DDR	11	50	39

¹Einschließlich der Beschäftigten in den nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetrieben und in Leitung und Verwaltung der LPGen, GPG, VEG, KE etc.

Quelle: Statistisches Amt der DDR, Berufstätige in der DDR nach Wirtschaftsbereichen und Territorien, Stichtag 30.09.1989, eigene Berechnung

unmöglich. Diese sind aber notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit so zu gestalten, daß mit Anbietern aus Westdeutschland konkurriert werden kann.

Demnach muß man davon ausgehen, daß ohne unterstützende politische Maßnahmen die Beschäftigung in den Nebenbetriebszweigen der LPGen weitgehend abgebaut wird und diese Betriebe zum größten Teil aufgelöst werden. Aufträge durch LPGen werden nur in Ausnahmefällen gegeben sein, und auch aus der sonstigen Landwirtschaft heraus kommt es zu keiner deutlichen Arbeitsnachfrage, die auch nur annähernd die bisherige Beschäftigung zu halten ermöglicht. In diesem Falle sind mindestens 200.000 Arbeitsplätze gefährdet. Die folgende Tabelle 7 gibt einen Überblick über die Abschätzung zur Entwicklung der Arbeitsplätze in den Nebenbetriebszweigen der LPGen, den VEGen und den kooperativen Einrichtungen.

Tab. 7: Vergleich der normierten Beschäftigtenzahlen: Ehemalige DDR zu neuen Bundesländern unter marktwirtschaftlichen Bedingungen

	Beschäftigte unter marktw. Bedingungen	Beschäftigte in der ehemaligen DDR
Bau	45.000	130.000
Landtechnik	21.600	84.000
Handel	23.000	65.000
Sozialbereich	-----	42.000

In der Tabelle sind die realen Zahlen der Beschäftigten in der ehemaligen DDR den über die Fläche oder den Umsatz normierten Zahlen in den neuen Bundesländern, unter der Annahme einer mit Niedersachsen vergleichbaren Situation, gegenübergestellt.

Wird keine aktive Regionalpolitik zur Förderung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern durchgeführt, so ist eine deutliche Arbeitsfreisetzung zu erwarten. Dies ist eine Freisetzung, die neben den Entlassungen von Arbeitskräften aus der direkten landwirtschaftlichen Produktion ablaufen wird. Die Folge wird sein, daß eine größere Zahl dieser Arbeitskräfte den ländlichen Raum verlassen werden muß, da nicht zu erwarten ist, daß innerhalb der nächsten drei Jahre in ausreichendem Maße nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum aufgebaut werden können, um damit die Abwanderung aufzufangen. Diese Freisetzung wird zu Dauerarbeitslosigkeit im ländlichen Raum führen oder zur Abwanderung aus dem ländlichen Raum. Im ländlichen Raum sind gegenwärtig kaum außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze vorhanden. Die schon in städtischen Regionen bemängelte, oftmals unvollkommene Infrastruktur ist bezüglich der Verkehrs-, Kommunikations- aber auch Gesundheits- und Freizeiteinrichtungen zukünftig im ländlichen Raum ungünstiger; wenn auch darauf zu verweisen ist, daß im Vergleich zu städtischen Regionen in ländlichen Räumen gute Wohnangebote vorhanden sind und auch die Qualifikation der Arbeitskräfte in technischen und baulichen Berufen zum Teil als hoch eingeschätzt werden kann. Diese Situation ist aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß landwirtschaftlicher Nebenerwerb für die bisher in den LPGen Beschäftigten kaum möglich ist. Einerseits ist die Mehrheit von ihnen nicht Bodeneigentümer. Andererseits fehlen sowohl Maschinenausstattung als auch Stallgebäude für entsprechende Aktivitäten. Und letztlich fehlt auch die umfassende landwirtschaftliche Qualifikation, obwohl man zuvor in einer LPG gearbeitet hat.

Übrig bleiben somit nur Resignation oder Abwanderung in den Westen. Diese Einschätzung gilt ganz besonders deutlich für die nördlichen neuen Bundesländer. Sie gilt aber, wenn auch in abgeschwächter Form, für die südlicher gelegenen, neuen Bundesländer.

4 Regionalpolitische Prioritäten

Regionalpolitik geht von dem grundsätzlichen Ziel der Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in den einzelnen Teilräumen einer Volkswirtschaft aus (FÜRST et al., 1976). Hierdurch wird die Eingriffsnotwendigkeit, aber auch der Eingriffsumfang, definiert. Gegenwärtig sind die Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern auf der regionalen Ebene noch wesentlich stärker ausgeprägt als dies in der aggregierten Betrachtung zum Ausdruck kommt. Für die Zukunft der Bundesrepublik Deutschland wird es von entscheidender Bedeutung sein, ob es im Zuge des Integrationsprozesses eher zu einem Ausgleich oder zu einer Verstärkung der regionalen Entwicklungsunterschiede in den neuen Bundesländern kommen wird. Zu vermuten ist, daß angesichts fehlender Agglomerationsvorteile in den ländlichen Gebieten der Prozeß der ökonomischen Entwicklung auch in Zukunft, d.h. auch in einem marktwirtschaftlichen Rahmen, auf die Ballungsräume konzentriert wird (NUHN, 1988).

Mit regionalpolitischen Aktivitäten werden somit zwei Zielrichtungen verfolgt. Zum einen geht es um die regionale Entwicklung im Dienste einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik, also um die Mobilisierung von nicht ausgeschöpftem regionalem Entwicklungspotential. Zum anderen hat die Regionalpolitik das Ziel, regionale Disparitäten hinsichtlich der Einkommens- und Beschäftigungschancen sowie der allgemeinen Lebenssituation abzubauen. Dabei können regionale Verteilungsziele und gesamtwirtschaftliche Wachstumsziele komplementär zueinander stehen, wenn förderungsbedürftige Regionen zugleich förderungswürdig im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik sind. Vielfach stehen diese Ziele aber in Konflikt zueinander, und dieses ist ganz ausgeprägt auch für die Situation in den neuen Bundesländern festzustellen. Hier wird die Förderungsbedürftigkeit im Vordergrund stehen. Es ist für die nächsten Jahre nicht zu übersehen, daß eine Politik für den ländlichen Raum verteilungspolitischen Zielen Priorität vor wachstumspolitischen Zielen einräumen muß. Hierauf sind die kurzfristig greifenden Maßnahmen, die im folgenden zu diskutieren sind, abzustellen. Dieses darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß nur längerfristig angelegte, wachstumspolitisch orientierte Maßnahmen dem Ziel eines Heranführens ländlicher Räume an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung dienen können (LAMMERS, 1987).

Gesamtpolitisch muß darauf hingewiesen werden, daß ohne Einschränkung in der langen Frist das Ziel verfolgt wird, in Stadt und Land gleichwertige Lebensbedingungen auch in den neuen Bundesländern zu schaffen. Dies bedeutet, ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Arbeits- und Ausbildungsplätzen zu erhalten oder zu schaffen, eine stabile und ausgewogene Wirtschaftsstruktur zu entwickeln, eine gute Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen zu sichern, vor allem auch im sozialen Bereich, und eine gesunde Umwelt zu gestalten. Längerfristig ist anzustreben, den dort lebenden Menschen ganzheitlich gerecht zu werden.

Eine Politik für den ländlichen Raum sollte somit auch von Anfang an in den neuen Bundesländern vom Leitbild einer offenen Gesellschaft ausgehen und sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausrichten. Der Eindruck einer Konzeption staatlicher Feinsteuerung ist zu vermeiden. Eigeninitiative im ländlichen Raum ist - wie überhaupt das endogene Entwicklungspotential - zu fördern (BRUGGER, 1984). Regionalpolitische Maßnahmen sollten im Grundsatz nicht oder zumindestens weniger darauf ausgerichtet sein, konkrete unternehmerische Entscheidungsprozesse zu beein-

flussen, als vielmehr darauf, überall im Lande durch Einrichtung einer entsprechenden Infrastruktur gesellschaftliches und wirtschaftliches Leben zu fördern. Hierzu gehören das Bildungsangebot, die Informations- und Kommunikationsstruktur, die Einrichtungen im sozialen Bereich, die Verkehrsinfrastruktur und insbesondere auch der Umweltschutz (VAN SUNTUM, 1981).

Die vielfältig gemachte Erfahrung ist zu beachten, daß Fördermaßnahmen für die Entwicklung ländlicher Räume dann besonders wirkungsvoll sind, wenn sie sich auf den Ausbau der Infrastruktur konzentrieren (BIEHL, 1986). Untersuchungen in den alten Bundesländern kommen zu dem Ergebnis, daß Förderprogramme zur Unterstützung einzelner Unternehmen die Beschäftigungssituation in ländlichen Räumen nicht wesentlich verbessert haben (KLEMMER, 1986). Sie initiieren zu anderen möglicherweise auch Reaktionen in den alten, angrenzenden Bundesländern derart, daß auch diese ihre eigenen unternehmensorientierten Förderungsprogramme wieder reaktivieren und ausbauen, um die Abwanderung von Unternehmen zu verhindern.

Da eine dauerhafte Entwicklung des ländlichen Raumes vor allem an der Förderung eigenständiger, in der Regel kleinerer Unternehmen und Handwerksbetriebe ansetzen muß, kommt der Entwicklung der überbetrieblichen Gewerbeförderungsstruktur in diesen Räumen eine besondere Bedeutung zu. Es empfiehlt sich dabei, von einer Doppelstrategie auszugehen. Stärkung der endogenen Potentiale im kleinräumigen Bereich bei gleichzeitiger Stärkung der zentralen Orte mit ihren Aufgaben für die Infrastruktur im weitesten Sinne und für die höherwertigen Arbeitsplätze vor allem im Dienstleistungsbereich. Global ansetzende, flächendeckende Programme sind dabei, auch unter dem Aspekt der gegebenen Finanzlage, nicht zu empfehlen. Soll in einer Region die Innovationsdynamik nachhaltig gestärkt werden, so kommt wohl vornehmlich eine Nischenstrategie in Frage. Nur in Kleinstregionen sind entsprechende Ansätze einzelbetrieblicher Förderung - und dies allenfalls ausnahmsweise - in Erwägung zu ziehen. Eine Regionalpolitik darf nicht zu einer regionalisierten Einkommenspolitik degenerieren. Es geht darum, den Besonderheiten in den neuen Bundesländern zu entsprechen, ohne dadurch den Wettbewerb zu verfälschen und den Wettlauf um Beihilfen erneut in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland anzuregen.

Einer aktiven Politik zur Forcierung der Wirtschaftskraft aus dem endogenen Potential in den ländlichen Räumen sind zwar enge Grenzen gesetzt. Sie ist aber notwendig. Die Wettbewerbsposition der ländlichen Räume in den neuen Bundesländern im Vergleich zu den alten Bundesländern und der Mehrzahl der Regionen in der EG ist an drei Kriterien festzumachen: dem Lohnniveau und den gegebenen Qualifikationen im Arbeitsbereich, der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur und der in der örtlichen Administration gegebenen Grundstimmung zur Wirtschaftsförderung. Unter den erstgenannten Aspekten darf der ländliche Raum in den neuen Bundesländern im Vergleich zu ländlichen Räumen in der Bundesrepublik als wettbewerbsattraktiv eingeschätzt werden. Zumindest für eine gewisse Zeit ist noch zu erwarten, daß das Lohnniveau unterschiedlich ist. Bedeutsam ist auch, daß die Qualifikation der Arbeitskräfte durch ihre nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit für gewerbliche Vorhaben günstig einzuschätzen ist. Deutlich nachteilig aber ist die Infrastrukturausstattung zu beurteilen. Vorteilhaft hingegen wiederum darf der Wille der Administration vermutet werden, Wirtschaftsentwicklung zu fördern.

Im Vergleich zu ländlichen Räumen in der gesamten EG wird nach den ersten Stufen des Ausbaues der Infrastruktur eine Reihe von Standorten in den neuen Bundesländern zumindest als gleichwertig eingeschätzt werden. Die ländlichen Räume in den neuen Bundesländern sind zwar generell im unteren Feld einer Wettbewerbsrangskala einzuordnen, aber nicht am Rande innerhalb des gemeinsamen Marktes der EG zu sehen (GENOSKO, 1990).

5 Regionalpolitische Maßnahmen

Bei den speziell für den ländlichen Raum vorzusehenden Maßnahmen ist von deren Anforderungsprofilen auszugehen. Hierbei steht an erster Stelle die Möglichkeit kurzfristig gegebener Beschäftigungen und des Aufbaus einer absolut notwendigen Infrastruktur des täglichen Lebens im Vordergrund. Erst mit weiterer Priorität ist längerfristig die Einrichtung einer wirksamen Wirtschaftsinfrastruktur und sonstiger Anforderungsmaßnahmen in die Förderung einzubeziehen.

Es sind zunächst Ansätze zu suchen, die der Bevölkerung im ländlichen Raum kurzfristig aus ihrer Sicht sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten geben. Ein zentraler Ansatz hierzu könnte ein Kreditprogramm sein, das die Wohnbaurenovierung im ländlichen Raum in den Vordergrund stellt. Ein spezifisch für den ländlichen Raum zugeschnittener Rahmen eines entsprechenden Kreditverbilligungsprogrammes für den privaten Bereich zur Renovierung von Häusern und Förderung von Maßnahmen des Energiesparens könnte zum einen die Auftragslage im ländlichen Raum für freigesetzte Arbeitskräfte aus den zuvor beschriebenen Tätigkeitsbereichen verbessern helfen. Zum anderen wären für die Arbeitskräfte, die arbeitslos einen längeren Zeitraum zu überbrücken haben, Ansatzpunkte zur Eigeninitiative und Beschäftigung gegeben. Ein Programm, das eine Zinssubvention und eine Zins-Festschreibung beinhaltet, würde einerseits Anreiz zu entsprechenden Aktivitäten sein, es würde andererseits aber auch die Eigenverantwortlichkeit im sorgsamem Umgang mit Finanzmitteln sichern.

Darüber hinausgehende, sehr kurzfristig wirkende Beschäftigungsprogramme erscheinen für den ländlichen Raum nicht verfügbar und sinnvoll einsetzbar.

Als kurzfristig aufrechtzuerhaltende Infrastruktureinrichtung ist der Bereich der Kinderversorgung und Kindergärten in die Finanzierung einzubeziehen. Auch hier ist die LPG als Finanzierungsbasis ausgefallen. Kommunen, Kirchen oder sonstige sozial-caritativ angelegte Institutionen sind i.d.R. nicht oder noch nicht als Träger verfügbar. Staatliche Hilfestellung zur Aufrechterhaltung der Kindergärten erscheint notwendig. Auch in diesem Fall sollte zumindest mit hohem Anteil und für einen begrenzten Zeitraum die Übernahme der Kosten für diesen Sozialbereich möglich sein.

Der wichtigste Förderungsbereich im ländlichen Raum ist zunächst die existenzielle Infrastruktur (RIETFELD, 1989). Hier sind insbesondere die Wasserversorgung und Kanalisation, die Einrichtung von Kläranlagen und der Ausbau von Dorfstraßen in Angriff zu nehmen. Diese Maßnahmen sollten ohne Beachtung regionaler Besonderheiten uneingeschränkt allen Kommunen angeboten werden. Diese würden die Infrastruktur in den Dörfern schnell und deutlich verbessern helfen und in breitem Umfang Beschäftigungsmöglichkeiten für die freigesetzten Arbeitskräfte aus den LPG-Nebenbetrieben und den Kreisbetrieben schaffen. Mit einem derartigen Programm könnte eine Auftragsvergabe aus den Kommunen heraus forciert werden, die es ermöglichen würde, die aus den Nebenbetrieben der LPGen und Kreisbetrieben freigesetzten Arbeitskräfte entsprechend ihrer fachlichen Qualifikation im ländlichen Raum zu beschäftigen und dort zu binden. Die Bindung würde nicht nur durch die Beschäftigung sondern auch durch die Verbesserung der Lebensbedingungen gesichert.

Demgegenüber sind Programme zur Dorferneuerung nach rein wirtschaftlichen Aspekten auszurichten (DEHNE et al., 1990). Diese sind nicht allen Kommunen von vornherein anzubieten. Hier sollte nach einem entsprechenden Prüfverfahren ausschließlich in den dafür geeigneten Situationen eine entsprechende Förderung angeboten werden; so beispielsweise zum Ausbau von Ressourcen im Fremdenverkehr, zur Einrichtung von gewerblichen Flächen und zum Aufbau von für wirtschaftliche Belange wichtige Verkehrsverbindungen und Kommunikationswegen.

Auch eine Investitionsförderung der Vermarktungsstruktur für landwirtschaftliche Produkte ist nicht nur sinnvoll für die Landwirtschaft selbst. Dadurch wird ein Vermarktungssog nach landwirtschaftlichen Produkten ausgelöst und somit eine direkte Förderung der Landwirtschaft ermöglicht. Derartige Programme sind auch unter Beachtung der Verbesserung der Beschäftigungssituation im ländlichen Raum zu sehen. Außerlandwirtschaftliche Arbeitskräfte lassen sich am ehesten und einfachsten im Bereich der der Landwirtschaft nachgelagerten Sektoren eingliedern. Eine entsprechende Investitionsförderung sollte aber nur auf einen eng abgegrenzten Bereich der Agrarvermarktung bezogen werden. Programme, die auf einzelne Unternehmen hin orientiert sind, sollten außerhalb dieses Bereiches eine absolute Ausnahme sein. Es ist, war und wird nur in den seltensten Fällen sinnvoll sein, direkt einzelne Unternehmen zu fördern. Richtiger ist es, die Förderungsmaßnahmen nicht im privaten sondern im infrastrukturellen Bereich zum Einsatz zu bringen.

Schon heute ist die Unausgewogenheit in der regionalen Wirtschaftskraft in den neuen Bundesländern außerordentlich groß. Zu vermuten ist, daß diese Differenzen langfristig fortbestehen oder sich sogar noch verschärfen werden. Selbst bei einem allgemein kräftigen Wachstum der ostdeutschen Wirtschaft wird es längerfristig strukturschwache Regionen mit erheblichen Arbeitsmarktungleichgewichten geben. Die Regionalpolitik sollte gerade in diesen Regionen der Infrastrukturerneuerung Priorität einräumen. Die Verantwortlichkeit hierfür liegt vor allem bei den Entscheidungsträgern vor Ort. Sie sind am ehesten imstande, die Initiative zu ergreifen, in der Neues entstehen kann. Ihnen müssen aber gegenwärtig aufgrund der gegebenen Finanzsituation in den Kommunen in sehr deutlichem Maße Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Eine Schwerpunktbildung und Eigenbeteiligung ist dabei Notwendigkeit. So ist unter Beachtung der Finanzlage eine Mischfinanzierung bei Zuschüssen für die Kommunen vorzusehen.

Literatur

AHRENDTS, K., Landwirtschaft in der DDR - Theorie und Praxis. Berlin 1989.

BIEHL, D., The Contribution of Infrastructure to Regional Development. Luxemburg 1986, S. 37ff.

BRUGGER, E.A., "Endogene Entwicklung": Ein Konzept zwischen Utopie und Realität. In: "Informationen zur Raumentwicklung", H. 1/2, 1984, S. 1-19.

DEHNE, P., SCHÄFER, R. und E. SCHMIDT, Städtebauliche Dorferneuerung. In: "Informationen zur Raumentwicklung", H. 10/11, 1990, S. 537-552, insb. S. 542ff.

FÜRST, D., KLEMMER, P. und K. ZIMMERMANN, Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen, Düsseldorf, 1. Aufl. 1976, S. 3 ff.

GENOSKO, J., Trends der regionalen und sektoralen Entwicklung von peripheren Gebieten in der EG. In: "Jahrbuch für Regionalwissenschaften", 11. Jg., Göttingen 1990, S. 65-79, insb. S. 75ff.

KLEMMER, P., Regionalpolitik auf dem Prüfstand. BDI-Drucksache 190. Köln 1986, S. 40.

LAMMERS, K., Die Bund-Länder-Regionalförderung-Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Probleme. In: "Die Weltwirtschaft", Nr. 1, 1987, S. 61-81, insb. 80/81.

- NUHN, H. und M. SINZ, Industriestrukturreller Wandel und Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: "Geographische Rundschau", Jg. 40, H. 1, 1988, S. 42-52, insb. S. 50.
- RIETFELD, P., Infrastructure and Regional Development - A Survey of Multiregional Economic Models. In: "The Annals of Regional Science", Jg. 23, 1989, S. 255-274.
- STREHLE, C., Die gesellschaftliche Arbeitsteilung und Organisation der Produktion in der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft. Meißen 1980.
- VAN SUNTUM, U., Regionalpolitik in der Marktwirtschaft. Baden-Baden 1981, S. 142ff.

EIGENKAPITAL- UND MOTIVATIONSDEFIZIT - BEGRENZENDE FAKTOREN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFTLICHEN UNTERNEHMEN OSTDEUTSCHLANDS

von

Günter HELLER und Kerstin ARNOLD, Leipzig

Unser Vortrag ist in drei Teile gegliedert, in denen

- zunächst das Eigenkapital- und Motivationsdefizit als Problem zu beschreiben ist,
- anschließend einige Konsequenzen für die landwirtschaftliche Unternehmensberatung abgeleitet werden,
- Gedanken zur Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Betriebslehre darzustellen sind.

Eigenkapital- und Motivationsdefizit als Problem

Einleitend ist die Frage zu stellen, wie in Zukunft die ostdeutsche Landwirtschaft organisiert sein müßte, damit sie im europäischen Wettbewerb erfolgreich bestehen kann:

- a) Die allgemeinen wirtschaftlichen und agrarpolitischen Rahmenbedingungen verlangen den landwirtschaftlichen Unternehmer. Er agiert im Einzelunternehmen oder - als Mitunternehmer - in einer Personengesellschaft.
- b) Betriebe müssen rationell organisiert sein. Dazu gehören ausreichend dimensionierte Produktionskapazitäten, die es erlauben, größenbedingte Kostendegressionseffekte voll zu nutzen. Bestehende Produktionsanlagen - vor allem Wirtschaftsgebäude - sind zu nutzen.
- c) Betriebe sollten mit einer möglichst geringen Anzahl von Arbeitskräften bewirtschaftet werden, um unter den spezifischen Bedingungen der Landwirtschaft eine enge Beziehung zwischen Leistungseinsatz des einzelnen und dem Betriebsergebnis herstellen zu können.

Diese Merkmale lassen erkennen, daß eine deutliche Abkehr vom Organisationsaufbau sozialistischer Großbetriebe nötig ist, der auch nach Umbildung der LPG noch vorherrscht.

Das o.a. Merkmal a) soll für den weiteren Inhalt des Vortrages bestimmend sein. Danach ergibt sich zunächst die Frage: Wer sind die landwirtschaftlichen Unternehmer? Drei Gruppen können genannt werden:

- Sogenannte "Wiedereinrichter", die Familienbetriebe gründen, werden nur zu geringem Anteil bereit und in der Lage sein, Unternehmen zu entwickeln, die dem o.a. Merkmal b) entsprechen. Mehrere hundert Hektar Marktfrüchte oder über 100 Kühe wären dazu nötig. In der Regel sind solche Kapazitäten weder vorgesehen noch realisierbar.
- Einige kenntnis- und erfahrungsreiche, zudem kapitalkräftige Landwirte aus westlichen Regionen sind dabei, - überwiegend in natürlich begünstigten Gebieten der Neubundesländer - wirtschaftlich schlagkräftige Unternehmen aufzubauen, von denen sehr bald eine Beispielswirkung ausgehen kann. Ihre Zahl reicht allerdings längst nicht aus, um die ostdeutsche Landwirtschaft aus der Krise herauszuführen.
- Die in tausendfacher Anzahl benötigten Unternehmer finden sich vor allem unter denen, die in den LPG und Staatsgütern der DDR beschäftigt waren, aber keinen traditionellen Familienbetrieb betreiben wollen oder können. In Frage kommen ortsansässige, wissenschaftlich ausgebildete, praktisch erfahrene Landwirte. Ihnen mangelt es allerdings meist an zwei wichtigen Voraussetzungen, nämlich an ausreichendem Kapital und an der notwendigen unternehmerischen Motivation.

Eigenkapitaldefizit bedeutet Mangel an eigener landwirtschaftlicher Fläche, an übrigen Sach- und Finanzvermögen. Ausdruck fehlender unternehmerischer Motivation ist die ungenügende Bereitschaft zur Übernahme wirtschaftlicher Verantwortung und des damit verbundenen Risikos.

Damit ist ein Problem erkannt, das zu verdeutlichen ein wichtiges Anliegen unseres Vortrages ist: Nach den Erkenntnissen der klassischen Betriebslehre sowie nach allen Erfahrungen in den alten Bundesländern gehören Eigenkapital und unternehmerische Motivation zu den unabdingbaren Voraussetzungen von Unternehmensgründungen. Bei den potentiellen ostdeutschen Unternehmern sind aber gerade diese Bedingungen defizitär. Hielten wir dieses Problem für unlösbar, müßte jegliche Vision von einer modernen, wettbewerbsfähigen ostdeutschen Landwirtschaft aufgegeben werden. Ein solcher Schluß wäre nicht nur unzulässig, sondern auch wirklichkeitsfremd. Eine in der deutschen und internationalen Agrargeschichte beispiellose Situation verlangt ungewöhnliche Lösungen. An ihnen haben Politiker und Wissenschaftler ebenso mitzuwirken wie Landwirte und deren Berater.

Konsequenzen für die landwirtschaftliche Unternehmensberatung

Werden der Mangel an Eigenkapital und unternehmerischer Motivation als die größten Probleme bei der landwirtschaftlichen Umstrukturierung anerkannt, müssen beide Hemmnisse sogleich differenziert gewichtet werden: Wer motiviert ist, aber kein Eigenkapital besitzt, kann durch Finanzbeihilfen gefördert werden. Demjenigen, der vor wirtschaftlicher Verantwortung und dem mit dieser verbundenen Risiko zurückschreckt, ist jedoch auch mit Geld nicht zu helfen.

Diese Erkenntnis veranlaßt uns zu der Einschätzung, daß die schwierigsten Hindernisse im strukturellen Anpassungsprozeß der ostdeutschen Landwirtschaft im nicht bewältigten Umdenken der Menschen bestehen. Für die Erarbeitung konkreter betriebsorganisatorischer Strategien ist es demnach wesentlich, die potentiellen Unternehmer zu erkennen, ihre individuelle innere Haltung gegenüber den zu erwartenden Unternehmeraufgaben zu erkunden und Schritt für Schritt die unternehmerische Motivation zu fördern.

Der Betriebsberater, der in diesem Jahr vorrangig bei der Umwandlung der LPG in eine neue Rechtsform oder mit Kalkulationen zum Betriebsentwicklungsplan zu unterstützen hatte, muß sich einem völlig neuen Aufgabengebiet zuwenden. Er hat sich als Beförderer unternehmerischer Motivation zu verstehen. Dazu gehört, die Ursachen des Motivationsdefizits zu ergründen und dementsprechend zu argumentieren; sachlich verständlich, aber auch emotional auf eine Art und Weise, die innere Überzeugungen reifen lassen. Einige Beispiele für die Ursachen des Motivationsdefizits und daraus abgeleitete Reaktionen des Beraters zeigt die Übersicht. Daraus wird deutlich, daß sozioökonomische Gesichtspunkte betriebsorganisatorischer Strategien eine viel größere Rolle spielen, als bisher allgemein anerkannt worden ist.

Übersicht: Unternehmerische Motivation

Ursachen des Motivationsdefizits	Motivationsförderung durch, Information, Erkenntnisse, Überzeugungen ...
Scheu vor Übernahme wirtschaftlicher Verantwortung und finanziellen Risiken	Elementare Rolle eines Unternehmers in der Marktwirtschaft aufzeigen; Unabhängigkeit und günstige Einkommenschancen von Unternehmern hervorheben.
Hoffnung auf wirtschaftliches Überleben von Großunternehmen in Form juristischer Personen	Auf Gefahr der "Trittbrettfahrermentalität" in landwirtschaftlichen Betrieben mit zahlreichen Arbeitskräften verweisen; über vielfältige förder- und steuerpolitische Benachteiligung von Genossenschaften und Kapitalgesellschaften informieren.
Mangel an Eigenkapital	Erhebliche Förderung von Unternehmensgründungen durch Zulagen, Zuschüsse und zinsverbilligte Darlehen erklären.
Pessimistische Zukunftsaussichten der europäischen Landwirtschaft	Auf Vorzüge künftiger ostdeutscher Unternehmen verweisen, deren Betriebsgröße günstige Wettbewerbschancen erwarten lassen.
Angst vor Verschuldung	Über bedeutende investive Fördermaßnahmen informieren, deren Inanspruchnahme nur über fremdfinanzierte Investitionen möglich ist.

Gedanken zur weiteren Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebslehre

Im Westen und im Osten Deutschlands lehrten und forschten Betriebsökonomien in den zurückliegenden drei Jahrzehnten unter sehr verschiedenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Dennoch ähnelte sich das Dilemma, in dem wir uns befanden: Wissenschaftlich begründete Vorstellungen von der rationellen Organisation landwirtschaftlicher Betriebe waren agrarpolitisch nicht durchsetzbar; im Westen ist das sozial verträgliche und damit zu langsame Tempo eines wirksamen Strukturwandels, im Osten sind politische Dogmen hinderlich gewesen.

Gegenwärtig besteht in den neuen Bundesländern trotz vieler Schwierigkeiten eine für die landwirtschaftliche Betriebslehre einmalig günstige Situation, in der wissenschaftlich begründete Konzepte verwirklicht werden könnten. Wie wird diese Chance genutzt? Reicht der wissenschaftliche Vorlauf aus? Nein, die Wissenschaft ist derzeit dazu nicht in einer Lage, den ostdeutschen Umstrukturierungsprozeß mit einem Konzept zu begleiten, aus dem Entwicklungsziele und -wege für den einzelnen Betrieb ableitbar wären. Zu stürmisch und unerwartet traten die revolutionären Ereignisse in Deutschland ein, als daß die Betriebslehre darauf hätte vorbereitet sein können.

Es besteht demzufolge Handlungsbedarf. Wir möchten davor warnen, die notwendigen Strategien allein aus dem Wissenschaftsfundus der alten Bundesrepublik ableiten zu wollen. Die ostdeutsche Beratungspraxis zeigt, daß das know how des Westens gebraucht wird, aber nur in Kombination mit den Erfahrungen des Ostens etwas taugt. In der Wissenschaft wird es nicht anders ein.

Wissenschaftliche Arbeiten sollten sich schwerpunktmäßig konzentrieren auf die

- a) betriebswirtschaftlichen Ziele des ostdeutschen Umstrukturierungsprozesses,
- b) vielfältigen Wege, die aus der LPG-Erbmasse zu wettbewerbsfähigen Unternehmen führen.

Zu a)

Zu den Zielen, die in enger Beziehung zur agrarpolitischen Leitbildvorgabe - aber auch in deren Kritik - zu sehen sind, sprachen wir bereits zu Beginn unseres Vortrages. Wir hoffen auch, verdeutlicht zu haben, daß detaillierte Angaben zu Betriebsgröße, Produktionsstruktur und Unternehmensform für die Bewältigung der örtlich verschiedenen Umstrukturierungsprobleme wenig dienlich sind, vielmehr die " ... geistige Aufrüstung der landwirtschaftlichen Bevölkerung" (WEBER, 1990) notwendig ist. Diese geistige Aufrüstung ist vor allem deshalb nötig, weil die Umkehr bisher gültiger, für die Menschen in der DDR jahrzehntelang gewohnter Denk- und Wertesysteme eine Bewußtseinskrise auslöste, die verschiedenen Ideologien eine Blütezeit beschert. Daß Ideologien in Wissenschaft und Wirtschaft viel Schaden anrichten können, ist aus der DDR-Vergangenheit genügend bekannt. Die Wissenschaft steht deshalb vor der ständigen Aufgabe, alle Auffassungen, die tendenziell zur Ideologiebildung beitragen können, einer aufmerksamen und sachlichen Kritik zu unterziehen. Im Hinblick auf den ostdeutschen Umstrukturierungsprozeß verdienen vor allem zwei Ideologien Beachtung:

- Bauerntumsideologie. Wissenschaftliche Beiträge, die dieser Ideologie Vorschub leisten, werden in der Diskussion im allgemeinen vehement attackiert. Dabei besteht die Gefahr, daß der in den kritisierten Auffassungen enthaltene rationale Kern - der berechnete Verweis auf die Vorzüge einer Familienarbeitsverfassung - verschüttet wird.

- Ideologie industriemäßiger Organisation landwirtschaftlicher Betriebe. Vor allem in Ostdeutschland sind noch viele Führungskräfte, aber auch Wissenschaftler vom Glauben an das vorteilhafte Betreiben landwirtschaftlicher Produktion nach industriellem Muster beseelt. In der wissenschaftlichen Diskussion kommt es deshalb darauf an, Betriebsgrößenkriterien, -effekte, Rentabilitätsschwellen bei der Faktorausstattung u.ä. deutlich zu beschreiben. Damit ist den häufigen Irritationen zu begegnen, von denen die gegenwärtige Diskussion um das betriebswirtschaftliche Leitbild begleitet wird. Beispiel für solche Irritationen: Ein Marktfruchtbetrieb mit 500 ... 1000 ha LF und 3 ... 5 ständig Beschäftigten kann sowohl als Kleinbetrieb (hinsichtlich der Arbeitskräftezahl), als Familienbetrieb (falls 2 oder 3 der Arbeitskräfte einer Familie angehören) oder - im Hinblick auf die Flächenkapazität - als Großbetrieb bezeichnet werden.

Zu b)

Wissenschaftlich begründete Wege der Umstrukturierung aufzuzeigen ist komplizierter als die Zieldiskussion, vor allem wenn anerkannt wird, daß dabei hauptsächlich menschliche Probleme zu lösen sind.

Die Entwicklungsrichtung der landwirtschaftlichen Betriebslehre ergibt sich aus den Aufgaben, die zusammengefaßt darin bestehen, daß

- Handlungsanleitungen für die bei der Umstrukturierung zu überwindenden menschlichen Hemmnisse entwickelt werden müssen,
- Führungskonzepte für Gemeinschaftsunternehmen zu lehren sind, in denen (Mit-)Unternehmer und Arbeitnehmer zusammenarbeiten werden.

Dazu ist betriebswirtschaftliches Wissen nötig, das für traditionelle, kleine Familienbetriebe der Altbundesländer nicht gebraucht wurde. Die Betriebslehre ist deshalb in die Pflicht genommen, sich methodologisch über einseitig produktivitäts- und rational entscheidungsorientierte Denksansätze hinaus zu einer ganzheitlichen Managementlehre zu entwickeln, die ökonomische, soziologische, psychologische und ökologische Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat. Die Managementlehre wird vom verhaltenorientierten Denkansatz dominiert. Dieser trennt sich von der starren Betrachtung des ausschließlich rational handelnden "Homo oeconomicus". Es wird versucht, das tatsächliche Verhalten des Menschen nachzuvollziehen. Dies ist wichtig, weil rationale wirtschaftliche Entscheidungen häufig durch psychologisch begründbares, aber wirtschaftlich "unvernünftiges" Handeln überlagert werden.

Eine um verhaltenstheoretische Erkenntnisse bereicherte Betriebslehre ermöglicht, das wissenschaftliche Fundament für die Herausbildung und die Existenz landwirtschaftlicher Unternehmen zu schaffen, in denen auch auf Personalführung ausgerichtete Management-Aufgaben zu lösen sind.

Die landwirtschaftliche Betriebslehre befindet sich in einer Bewährungsprobe. Sie zu bestehen liegt nicht nur im Interesse der ostdeutschen Landwirtschaft, sondern all derer, denen die Entwicklung dieser Wissenschaftsdisziplin eine Herzenssache ist.

Literatur

WEBER, A., Zur Situation der Landwirtschaft in der DDR. "Agrarwirtschaft", Jg. 39, (1990), Heft 5, S. 129-130.

DIE PRIVATISIERUNG DES "VOLKSEIGENEN" VERMÖGENS IN DER LANDWIRTSCHAFT IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

von

Manfred LÜCKEMEYER, Bonn

1 Privatisierung: notwendige Aufgabe beim Übergang zur Marktwirtschaft

1.1 Ausgangssituation

Daß das umfangreiche volkseigene Vermögen der früheren DDR aus dem öffentlichen in den privaten Sektor zu überführen sei, war und ist seit der politischen Wende unumstritten. Eine wie in den früheren sozialistischen Staaten ausgedehnte Wirtschaftstätigkeit des Staates bedroht den Freiheitsgehalt einer Gesellschaftsordnung (MONOPOLKOMMISSION, 1990). Sie ist unvereinbar mit den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung und führt zu wirtschaftlicher Ineffizienz.

Die Volkskammer der DDR schuf mit dem Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz)¹ vom 17. Juni 1990 die Rechtsgrundlage für die Treuhandanstalt und ihre Tätigkeit. Damit war entschieden, daß eine Alternative zur Treuhandlösung - wie etwa die von Polen und der CSFR bevorzugte Zertifikatslösung - nicht zum Zuge kam.²

1.2 Aufgaben der Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt (THA) hat den Auftrag, die ihr übertragenen Vermögenswerte treuhänderisch zu verwalten und an die rechtmäßigen früheren Eigentümer zurückzugeben und, sofern eine Rückgabe an frühere Eigentümer nicht vorgesehen ist, zu privatisieren. Das Treuhandgesetz spezifiziert den Auftrag der THA; demzufolge hat sie

- die unternehmerische Tätigkeit des Staates durch Privatisierung so weit und so rasch wie möglich zurückzuführen;
- die Strukturanpassung der Wirtschaft an die Erfordernisse des Marktes zu fördern;
- die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen - u.a. durch wettbewerbliche Strukturierung - herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und

¹ GBl (DDR) 1990 I S. 300ff.

² Die Vor- und Nachteile beider Lösungen diskutiert C. WATRIN (1991).

- sanierungsfähigen Unternehmen Kapital zuzuführen und nicht sanierungsfähige Unternehmen stillzulegen;
- Grund und Boden für wirtschaftliche Zwecke bereitzustellen.³

1.3 Rechtsgrundlage und rechtliche Aspekte

Die THA ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts; sie untersteht der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministers der Finanzen, der die Fachaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und dem jeweils fachlich zuständigen Bundesminister ausübt (Art. 25 Abs. 1 des Einigungsvertrages). Dies bedeutet, daß in Angelegenheiten der Agrar- und Ernährungswirtschaft das Einvernehmen des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bei der Fachaufsicht herbeizuführen ist.

Die Treuhandanstalt ist als Anstalt des öffentlichen Rechts "Behörde". Die Frage, ob und ggf. inwieweit die Treuhandanstalt wegen ihrer Behördeneigenschaft auch hoheitlich handelt, war bereits Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten, die sowohl vor den Zivilgerichten wie vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen wurden.⁴ Es scheint sich die Rechtsauffassung des Berliner Oberverwaltungsgerichts⁵ durchzusetzen: Danach ist die Umstellung der Planwirtschaft der ehemaligen DDR auf die soziale Marktwirtschaft zwar eine "genuin staatliche Aufgabe", das Treuhandgesetz sehe aber vor, daß jedenfalls die Umsetzung der Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt sich in den Rechtsformen des bürgerlichen Rechts zu vollziehen habe. Die von der Treuhandanstalt abgeschlossenen Veräußerungsverträge sind deshalb grundsätzlich wie Kaufverträge zu beurteilen, die zwischen Privatunternehmen abgeschlossen werden. Gleichwohl unterliegt die Treuhandanstalt weiterhin den Bindungen, die sich aus ihrer Funktion als Behörde und ihren im Treuhandgesetz niedergelegten Aufgaben ergeben. Eine etwaige Verletzung dieser Aufgaben wird aber wohl nur im Einzelfall zur Unwirksamkeit eines von der Treuhandanstalt abgeschlossenen Vertrages führen. Dies bedeutet z.B., daß ein von der THA nicht berücksichtigter Kaufinteressent in der Regel nur eine Klage, mit der Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden, erheben kann.

Der Gesetzgeber erkennt im Treuhandgesetz ausdrücklich die Existenz ökonomischer, ökologischer, struktureller und eigentumsrechtlicher Besonderheiten im Bereich Land- und Forstwirtschaft an. Dementsprechend gehört es zu den gesetzlichen Aufgaben der THA, diesen Besonderheiten bei der Privatisierung und Reorganisation des "volkseigenen" land- und forstwirtschaftlichen Vermögens Rechnung zu tragen (§ 1 Abs. 6 Treuhandgesetz). Damit ist die rechtliche Grundlage für die Berücksichtigung agrarpolitischer Ziele und Grundsätze bei der Gestaltung der Privatisierung im Agrarbereich geschaffen.

1.4 Aufbau der Treuhandanstalt

Die Forderung einiger agrarpolitischer Entscheidungsträger nach einer eigenständigen Treuhandanstalt für den Agrarbereich war letztlich nicht realisierbar. Zwar sah das von der Volkskammer verabschiedete Treuhandgesetz die Bildung verschiedener

³ Vgl. z.B. die Präambel zum Treuhandgesetz sowie § 2 Abs. 1, § 8 Abs. 1 und § 9.

⁴ Vgl. z.B. Kammergericht Berlin, Beschluß vom 05.12.1990, NJW 1991, S. 360; Verwaltungsgericht Berlin, Beschluß vom 19.12.1990, NJW 1991, S. 376; Oberverwaltungsgericht Berlin, Beschluß vom 22.01.1991, NJW 1991, S. 715.

⁵ OVG Berlin, Beschluß vom 22.01.1991, a.a.O., S. 716; vgl. auch VG Berlin, Beschluß vom 06.06.1991, NJW 1991, S. 1969.

Aktiengesellschaften vor. Hierzu hätte auch eine mit der Privatisierung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens beauftragte Aktiengesellschaft gehört. Jedoch wurde dieses Organisationskonzept nicht verwirklicht, weil zwischenzeitig seine Unzweckmäßigkeit erkannt wurde.⁶ Nunmehr obliegt das land- und forstwirtschaftliche Vermögen einschließlich bestimmter Bereiche der Ernährungswirtschaft einer "Unternehmensgruppe" genannten Teileinheit der THA, die sich organisatorisch von anderen wie z.B. Chemie, Energiewirtschaft etc. nicht abhebt. Die THA nimmt ihre Aufgaben in der Berliner Zentrale sowie in 15 Niederlassungen in den Städten, die Sitz der früheren DDR-Bezirksverwaltungen waren, wahr.

Die organisatorische Entscheidung, der Unternehmensgruppe Land- und Forstwirtschaft auch substantielle Teile des Verarbeitungs- und Vermarktungssektors zur Verwaltung und Privatisierung zuzuweisen, trägt den starken wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen Urproduktion und Verarbeitung/Vermarktung im Agrarbereich Rechnung. Die Bedeutung der aufnehmenden Hand für Produktionsstruktur und letztlich Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe wird besonders in der Milchwirtschaft, im Zucker- und Stärkesektor sowie in der Geflügelfleischproduktion deutlich.

1.5 Die landwirtschaftlichen Vermögenswerte

Die THA beziffert die ihr übertragenen landwirtschaftlich nutzbaren Flächen auf 1,74 Mio ha, die sich auf ca. 1,5 Mio Flurstücke verteilen. Etwa 1,4 Mio ha werden von LPGen, deren Rechtsnachfolgern oder Wieder-/Neueinrichtern genutzt. Weitere rd. 340.000 ha entfallen auf 428 Volkseigene Güter (VEG), die darüber hinaus rd. 84.000 ha Flächen im Privateigentum, insgesamt also etwa 424.000 ha bewirtschaften. Etwa 400 Betriebe der Ernährungsindustrie (VEB) waren und sind z.T. noch zu privatisieren. Zu privatisieren sind ferner Gestüte, Pferdezuchtregionen und Rennbetriebe.

Alle Volkseigenen Betriebe (VEB) sind durch § 11 Abs. 2 Treuhandgesetz in Kapitalgesellschaften (in der Regel Gesellschaften mit beschränkter Haftung) umgewandelt worden. Eine derartige Umwandlung ist für Volkseigene Güter (VEG) und staatliche Forstwirtschaftsbetriebe nicht vorgesehen (§ 11 Abs. 3 letzter Gedankenstrich). Zumindest in der Praxis der THA werden auch die VEG wie selbständige juristische Personen (GmbH) behandelt.

Soweit das Treuhandgesetz keine besonderen Rechtsvorschriften für das Verhältnis zwischen der THA und ihren Unternehmen enthält, gelten die Bestimmungen des GmbH-Gesetzes und des Aktiengesetzes. Die THA fungiert damit wie die Spitze eines Konzerns, der eine Vielzahl von Tochterunternehmen hält.

2 Grundsatzfragen

2.1 Das politische Mandat

Die Delegation an eine öffentlich-rechtliche Anstalt kennzeichnet die Position der Privatisierungsaufgabe im Gesamtrahmen staatlicher Aufgabenerfüllung: Die Privatisierung wird nicht als ministerielle Aufgabe angesehen. Sie ist dadurch dem politischen Tagesgeschehen, nicht jedoch der politischen Verantwortung entzogen. Letztere ergibt sich aus der fachaufsichtlichen Bindung an die Bundesregierung. Auch der § 1 Abs. 6 des Treuhandgesetzes, der die Berücksichtigung der agrarischen Beson-

⁶ Dem sog. Bonner Konzept lagen Überlegungen des Bundesministeriums für Wirtschaft zugrunde; siehe HOMMELHOFF und KREBS (Hrsg.) 1990.

derheiten vorschreibt, begründet eine besondere politische Verantwortung bei der Gestaltung der Treuhandschaft. Die THA selbst hat kein politisches Mandat "im Sinne einer beliebigen Entscheidung von Zielkonflikten nach diskretionärem Ermessen" (MÖSCHEL, 1991). Die Frage, inwieweit mit der Tätigkeit der THA politische Ziele - hier insbesondere wirtschafts-, regional-, sozial- und agrarpolitische Zielsetzungen - angestrebt werden sollen, ist heftig diskutiert worden. Die Organisation der Privatisierung als nicht-ministerielle Aufgabe sollte auch dazu führen, daß mit ihr keine politischen Ziele unmittelbar verfolgt werden - sieht man von dem globalen Ziel einmal ab, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und Landwirtschaft in den neuen Ländern herbeizuführen. Sie ist nicht Instrument der Politik.⁷ Unumstritten hat jedoch die Ausgestaltung der Treuhandschaft bei Ausnutzung der gegebenen, rechtlich gesicherten Handlungsfreiheit eine erhebliche politische Dimension. Die THA beeinflußt den regionalen Arbeitsmarkt sowie die regionale Wirtschafts- und Agrarstruktur massiv, wenn sie Entscheidungen über Verkauf im ganzen oder Entflechtung, Weiterführung oder Stilllegung, Sanierung oder Privatisierung fällt. Die Reduzierung der THA-Tätigkeit auf technokratisch-managementorientiertes Handeln mit dem fiskalischen Ziel der Erlösmaximierung hieße, die politischen Wirkungen des Handelns dem Zufall zu überantworten und Möglichkeiten der systematischen Annäherung an politische Ziele ungenutzt zu lassen. Eine auf politisch sinnvolles Handeln der THA hinwirkende Fachaufsicht durch die Bundesregierung stellt somit einen akzeptablen Mittelweg zwischen nachteiliger Abstinenz und hektischer Überbestimmung dar. Für die Fachaufsicht der Ministerien, deren Wesen rechtlich nirgends bestimmt ist, bedeutet dies, daß sie sich auf Leitlinien beschränken und grundsätzlich von Einmischungen im Einzelfall freihalten muß.

2.2 Rückgabe oder Entschädigung

Die Belastung von Vermögenswerten mit dem Rückerstattungsanspruch der Alteigentümer stellt unausweichlich ein Privatisierungs- und somit auch Investitionshemmnis dar. Gleichwohl entschieden sich Bundesregierung und Parlament für den Grundsatz "Rückgabe vor Entschädigung"⁸, schränkten ihn jedoch durch sog. "Vorfahrtregelungen" für Investitionen ein (geregelt im Investitionsgesetz und im Vermögensgesetz). Die hier interessante agrarstrukturelle Bedeutung dieser Regelung ergibt sich daraus, daß der Verkauf anspruchsbelasteter landwirtschaftlich genutzter Flächen für Gewerbe- und Infrastrukturzwecke nunmehr unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist. Da Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe im Beitrittsgebiet regelmäßig einen Abbau von Arbeitskräften nach sich ziehen, die Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen aber eine Voraussetzung für die Anwendung der genannten Gesetze ist, wäre die Vorfahrtregelung in der Landwirtschaft praktisch nicht anwendbar. Um die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft nicht zu behindern, wurde in das Investitionsgesetz eine besondere Regelung aufgenommen (§ 1 a). Die Verpachtung oder Veräußerung anspruchsbelasteter landwirtschaftlich genutzter Fläche durch den Verfügungsberechtigten (i.d.R. die THA) ist gestattet, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist, um die Überlebensfähigkeit eines bestehenden oder die Gründung eines landwirtschaftlichen Betriebes zu sichern. Der Alteigentümer kann der Fremdbestimmung über sein Vermögen entgehen, indem er selbst gleichwertige Investitionen vornimmt.

Die praktische agrarstrukturelle Bedeutung dieser Regelung besteht darin, daß sowohl LPGen als auch Wiedereinrichtern langfristige Pachtverträge für anspruchsbelastetes Land durch die THA angeboten werden können und dadurch der Zugang zu

⁷ Siehe auch: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1990.

⁸ Gegenteilig votierte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft.

Kredit und staatlicher Förderung, beides häufig Voraussetzung für die betriebliche Entwicklung, ermöglicht wird.

2.3 Privatisierung oder Sanierung

Der anfangs deutliche Vorrang der Privatisierung vor der Sanierung wurde angesichts der wachsenden Arbeitslosigkeit im Beitrittsgebiet in der Mitte des Jahres 1991 relativiert, ohne jedoch gänzlich aufgegeben zu werden (WATRIN, 1991).

Die Sanierung volkseigener Betriebe im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor kann sich als agrarpolitisch erforderlich erweisen, wenn ansonsten der Absatz von Agrarprodukten beeinträchtigt oder erheblich verteuert wird. Hingegen hat die THA Sanierungsmaßnahmen in ihren volkseigenen Gütern (VEG) und insbesondere in den früheren Kombinatbetrieben der Massentierhaltung äußerst selten und auch dann nur partiell angewendet, wenn diese zur Fortexistenz des Gesamtbetriebes erforderlich waren und die Fortexistenz überhaupt als sinnvoll erachtet wurde. Hinsichtlich der VEG ergibt sich somit eine deutliche Nachrangigkeit von Sanierungsmaßnahmen.

Bund und Länder haben im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" Unternehmen dann von jeglicher investiven Förderung ausgeschlossen, wenn die öffentliche Hand (u.a. THA) daran zu mehr als 25 % beteiligt ist. Damit sollte und soll auch der Privatisierung Vorschub geleistet werden. Die Entscheidungen über Investitionen sollte in einem marktwirtschaftlichen System derjenige fällen, der sie unter Einsatz seines Vermögens im Wettbewerb zu verantworten hat, also der Unternehmer. Entscheidungen öffentlich Bediensteter unter dem Aspekt garantierter staatlicher Verlustdeckung bergen die Gefahr der Fehlinvestition und der Fehlallokation knapper Ressourcen.

3 Bedeutung der Privatisierung für Agrarstruktur und -entwicklung

3.1 Grundkonzept der Privatisierung des Grund und Bodens

Unter Hinweis auf den beachtlichen Anteil landwirtschaftlich genutzter Flächen in der Hand der THA - mit 1,74 Mio ha immerhin etwa 28 % der 6,17 Mio ha LF insgesamt⁹ - ist des öfteren eine systematische Siedlungspolitik in den neuen Bundesländern gefordert worden. Diese hätte darin bestanden, die Flächen von Staats wegen oder durch beauftragte Institutionen - wie z.B. die Siedlungsgesellschaften der neuen Länder - neu zu gründenden landwirtschaftlichen Betrieben zuzuordnen und sodann die geeigneten Bewirtschafter dazu zu suchen und anzusiedeln. Dieses Konzept wurde nicht realisiert.

Hingegen ist vorgesehen, daß die THA Land grundsätzlich an beliebige Bewerber unter dem durchaus nicht einzigen, jedoch gewichtigen Gesichtspunkt der Erlösmaximierung verkauft oder langfristig verpachtet. Wer welche Menge Landes erwirbt, hängt prima facie von den finanziellen Mitteln des Erwerbers ab. So betrachtet, ist die entstehende Agrarstruktur zufallsbedingt. Kritiker befürchten, daß je nach Maßgabe der verfügbaren Finanzmittel viele Betriebe mit zu geringer Flächenausstattung entstehen oder von einzelnen Großinvestoren Flächen in unvertretbar großem Umfang erworben werden.

⁹ Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die THA aus ihrem Bestand eine noch nicht bezifferbare Anzahl an ha an Eigentümer zurückgeben muß, die nach 1949 enteignet wurden.

Das Problem fehlender Übereinstimmung zwischen verfügbaren Geldmitteln und erforderlicher Mindestflächenausstattung läßt sich vielfach durch Zupacht lösen - insbesondere dann, wenn die THA durch unterstützende Verkaufspolitik mitwirkt. Jedoch wird kritisierend bemerkt, daß Bewerber insbesondere aus den neuen Bundesländern wegen Kapitalmangels nicht ausreichend beim Kauf zum Zuge kämen. Es gibt deshalb Überlegungen, einem bestimmten und klar abgegrenzten Kreis von Erwerbern - in erster Linie Wiedereinrichtern und Alteigentümern - günstigere Konditionen beim Kauf anzubieten (z.B. langfristige Zahlungsziele in Verbindung mit Zinsermäßigung).

3.2 Betriebs- und Bestandsgrößen

Die durchschnittliche Bestandsgröße der früheren DDR-Betriebe von ca. 1.600 GV kennzeichnet die Strukturunterschiede zu West-Deutschland und den übrigen EG-Ländern nur unzureichend. Aussagefähig sind hier insbesondere die Dimensionen der Großbestände in den VEG und dem vormaligen Kombinat "Industrielle Tierproduktion": 2.000 - 4.000 Kühe, 15.000 - 20.000 Mastriinder, 120.000 - 190.000 Mastschweine-Stallplätze, 4.000 - 6.000 Sauen. Einige dieser Betriebe wurden bereits verkauft oder stillgelegt; einige stehen zur Privatisierung an. Die vier größten Schweinemastbetriebe wurden in Absprache mit der Bundesregierung geschlossen. Die Stilllegungsentscheidung stützte sich auch auf die völlig untragbaren Umweltbelastungen durch die genannten Betriebe.

Grundsätzlich ist ein Fortbestehen großer Tierhaltungsbetriebe nicht akzeptabel, wenn dadurch die geltenden Umweltschutz-Bestimmungen verletzt werden. Ist der rechtlich erforderliche Mindeststandard nicht gegeben und kann auch durch Investitionen auf wirtschaftliche Weise nicht erreicht werden, ist die Stilllegung unvermeidbar.

Zwar entsprechen nach wie vor Großbestände, wie sie konkret zur Privatisierung anstehen, nicht den agrarstrukturellen Zielvorstellungen; eine generelle Stilllegung dieser Betriebe aus agrarpolitischen Gründen würde jedoch der Problemsituation nicht gerecht. In jedem Einzelfall ist abzuwägen, ob eine Stilllegung zu vertreten ist. Dabei sind neben dem fiskalischen Gesichtspunkt auch die Arbeitsmarktlage und der regionalpolitische Aspekt - manche dieser Betriebe bilden zur Zeit noch das wirtschaftliche Rückgrat einer ganzen Region - zu berücksichtigen. Hinzu kommt, daß die Produktion tierischer Erzeugnisse im Beitrittsgebiet dramatisch zurückgeht. Sofern dadurch auch die Verarbeitungsbetriebe zur Schließung gezwungen werden, kann sich der Rückgang als irreversibel erweisen. Im Hinblick auf die Erhaltung von Vermarktungs- und Verarbeitungseinrichtungen kann sich deshalb ein gemeinsames Interesse von Betreibern von Großbeständen und Wiedereinrichtern ergeben.

Zu berücksichtigen ist auch, daß die Abneigung gegenüber Großbeständen in Westdeutschland¹⁰ im wesentlichen auf der Furcht beruhte, einige Investoren könnten durch Expansion und Wettbewerb kleineren Betrieben die Produktionskapazitäten streitig machen und deren Existenz gefährden, wobei jedoch dieser Zusammenhang hier nachweislich nicht besteht. Eine schwindende Sensibilität gegenüber Großbeständen wird vermutlich künftig die agrarpolitische Meinungsbildung beeinflussen.

Bei der Privatisierung der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen existiert neben dem Problem des Entstehens zu kleiner Betriebe vor allem auch das zu großer Anhäufung von LF in einer Hand. Gegen den Verkauf von unbegrenzten Mengen an einzelne Erwerber gibt es keine ökonomisch-rationalen Gründe. Der Erwerber würde schon den ökonomisch sinnvollen Zuschnitt seines Betriebes oder evtl. seiner Betriebe finden.

¹⁰ Siehe die von den Ländern Bayern und Niedersachsen 1985 zur Diskussion gestellten Gesetzentwürfe, die auf Obergrenzen je Betrieb abzielten.

Vielmehr sind es sozialpsychologische und politische Argumente, die gegen starke Konzentration von Landbesitz sprechen. Die Anhäufung von Land in wenigen Händen wird noch immer mit Machtkonzentration empfunden. Der Verkauf knapper Güter an viele wird als gerechter und demokratischer beurteilt als die Berücksichtigung einzelner oder weniger.

Die THA hat bei der Landabgabe das Grundstücksverkehrsgesetz und das Landpachtverkehrsgesetz zu berücksichtigen. Nach diesen Gesetzen ist eine "ungesunde Verteilung von Grund und Boden" zu vermeiden. Es ist Sache der mit dem Gesetzesvollzug beauftragten (neuen) Bundesländer, zu bestimmen, bei welchen Größenordnungen dieser Tatbestand gegeben ist. Einige Länder haben verlautbart, daß sie 300 - 500 ha als Grenze ansehen und beim Gesetzesvollzug zugrundelegen wollen.

3.3 Wettbewerb um Flächen

Die THA wird sich des öfteren vor dem Problem sehen, zwischen mehreren Bewerbern, deren Preisangebot unwesentlich differiert, eine Auswahl treffen zu müssen. Um ihrem Auftrag zu entsprechen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft herzustellen und die Strukturanpassung an die Erfordernisse des Marktes zu fördern, verlangt sie von den Bewerbern Bewirtschaftungskonzepte, die sie im Lichte dieser Zielsetzung beurteilen kann. Es ist nicht zu erwarten, daß bei der Verschiedenartigkeit der Konzepte allgemeingültige Beurteilungskriterien angewendet werden könnten. Die THA hat die Zusammenarbeit mit den Landesregierungen gesucht, um die Sachkenntnis der ortskundigen Landwirtschaftsbehörden bei der Beurteilung der Konzepte zu nutzen. Die starke Regions-Bezogenheit dieser Institutionen läßt allerdings befürchten, daß wegen des Auseinanderfallens von regionalem und gesamtwirtschaftlichem Nutzen suboptimale Lösungen entstehen. Konkret: Konzepte mit intensiver Bewirtschaftung und hohem AK-Besatz werden möglicherweise häufig den Vorzug haben, obwohl Extensivierung und Stilllegung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geboten wären.

Nach Herkunft und Rechtsform des Betriebes lassen sich die Bewerber in Wiedereinrichter, Neueinrichter, Alteigentümer und Nachfolgebetriebe der LPG systematisieren. Welche dieser Kategorien bei etwa gleichwertigen Bewirtschaftungskonzepten zum Zuge kommt, kann i.d.R. kaum auf der Grundlage rationaler Kriterien und muß folglich aufgrund politischer Vorgaben entschieden werden, die von Mandatsinhabern getragen werden. In der Diskussion zeichnet sich die folgende Rangfolge ab:

- Wiedereinrichter und Alteigentümer
- LPG und deren Nachfolgebetriebe, soweit deren Landbedarf unabweisbar ist
- ortsansässige Neueinrichter
- Neueinrichter aus den alten Bundesländern and anderen EG-Mitgliedstaaten

In diesem Zusammenhang ist auch die Auffassung des Ernährungsausschusses des Deutschen Bundestages relevant, wonach den Belangen der Wiedereinrichter, Neueinrichter und Alteigentümer in ihrem Bestreben, wettbewerbsfähige und stabile Betriebe zu errichten und die dafür erforderlichen Flächen zu pachten und zu erwerben, Rechnung zu tragen und bei der Ausgestaltung der Pachtverträge, insbesondere hinsichtlich ihrer zeitlichen Bemessung, darauf zu achten ist, daß der Umstrukturierungsprozeß der LPG nicht verzögert wird.

3.4 Preisgestaltung und Verkaufspolitik

Die Landabgabepolitik der THA kann einen erheblichen Einfluß auf die Preise für Grund und Boden haben (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, 1990). Wenn sich die THA an fiskalischen Zielen orientiert, wird sie eine vorsichtige Angebotspolitik verfolgen müssen, weil auf dem Bodenmarkt mit erheblicher Preisflexibilität zu rechnen ist. Eine starke Entwertung landwirtschaftlicher Vermögenswerte brächte zudem Betriebe in Westdeutschland in Gefahr, deren Kredite dann nicht mehr besichert wären.

Die aus einer vorsichtigen Angebotspolitik notwendigerweise resultierende Langlebigkeit der THA widerspricht ihrem Auftrag, sich durch rasche Privatisierung selbst zu eliminieren. Auch um eine Kontinuität zu ermöglichen, will die THA deshalb ein Bankenkonsortium mit der Verwertung der ehemals volkseigenen land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (ohne die Flächen der VEG) beauftragen. Durch die Vertragsgestaltung ist sicherzustellen, daß die Fachaufsicht der Bundesressorts weiterhin greift.

3.5 Natur- und Umweltschutz

Die Flächenansprüche des Naturschutzes kann die THA als öffentlich-rechtliche Institution nicht unberücksichtigt lassen. Der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 1990 vorgelegte Umweltbericht spricht sich für die Bereitstellung von 10 - 15 % der unbebauten Fläche für den Naturschutz aus. Konsequenterweise müßte auch ein entsprechender Anteil an den Flächen der THA diesem Zweck zugeführt werden. Eine Problematik ergibt sich daraus, daß der Bund nicht Träger dieser Flächen sein kann, da ihm laut Grundgesetz für den Naturschutz Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz nicht zustehen. Diese liegen vielmehr bei den Ländern, die folglich die Flächen, sofern die Naturschutzbelange Privatbesitz ausschließen und soweit sie einen Marktwert besitzen, erwerben müßten.

Die für den Naturschutz erforderlichen Flächen lassen sich derzeit nur zu einem Teil identifizieren. Die Raumordnungsmaßnahmen und Fachplanungen der neuen Länder werden zweifellos weitere Naturschutzflächen ausweisen, die aber nur zum Teil identisch mit Flächen der THA sein werden. Die Lösung könnte darin bestehen, daß vorerst Landreserven auf unterer regionaler Ebene gebildet werden, die nach und nach, je nach Konkretisierung der benötigten Flächen, durch Bodenordnungsverfahren dem Naturschutz zugeführt werden.

4 Schlußbemerkung

Die Privatisierung von landwirtschaftlichen Vermögen ist eine Aufgabe, die ohne Rückgriffsmöglichkeit auf Erfahrungen zu erledigen ist. Da sie die Agrarstrukturen massiv beeinflußt und auf diese Weise weit in die Zukunft wirkt, ist ihre sorgfältige Planung und Durchführung ein agrar- und gesellschaftspolitisches Gebot.

Literaturverzeichnis

- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (Hrsg.), Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. Studienreihe Nr. 73. Bonn 1991.
- FAHRENBACH, R.F., Das Privatisierungsverfahren nach dem Treuhandgesetz. "Deutsch-deutsche Rechts-Zeitschrift", 1. Jahrgang, Heft 8, (1990), München, S. 268 f.
- HOMMELHOFF, P. und W. KREBS (Hrsg.), Treuhandanstalt und Treuhandgesetz. RWS-Dokumentation 3. Köln 1990, Kap. 2.5., S. 1.
- MONOPOLKOMMISSION, Hauptgutachten 1988/1989 "Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen". Baden-Baden 1990, Tz 66.
- MÖSCHEL, W., Treuhandanstalt und Neuordnung der früheren DDR-Wirtschaft. In: "Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht", 20 Jg., Heft 1, (1991), Berlin, New York, S. 175-188.
- Umweltbericht 1990 des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. "Bundesanzeiger" Nr. 145 a vom 07. August 1990 (Hrsg. Bundesminister der Justiz). Köln 1990, S. 192.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, Grundsätze für die Privatisierung des volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Bodens durch die Treuhandanstalt - Bereich Land- und Forstwirtschaft. Stellungnahme vom 12. Dezember 1990. Schreibmaschine vervielfältigt.
- WATRIN, C., Treuhandanstalt: Transformator im Prozeß der Systemänderung. In: Treuhandanstalt - Ist die Kritik berechtigt? "Wirtschaftsdienst", Heft IV., (Hamburg 1991), S. 167-170.

DIE STRUKTURANPASSUNG AN DEN AGRARWISSENSCHAFTLICHEN FAKULTÄTEN UND FORSCHUNGSEINRICHTUNGEN IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN UND BERLIN

von

Gerhard NEUWEILER, München

1 Einleitung

Die erste und einzige freiheitlich gewählte Regierung der DDR und die Regierungen von Bund und Ländern der Bundesrepublik Deutschland haben den Wissenschaftsrat im Juli 1990 gebeten, auf der Basis einer Bestandsaufnahme gutachterlich zur künftigen Entwicklung der Hochschulen in den neuen Ländern Stellung zu nehmen. Parallel dazu erhielt der Wissenschaftsrat den Auftrag, die außeruniversitären Institute der Akademie der Wissenschaften (AdW), der Akademie der Landwirtschaftswissenschaften (AdL) und der Bauakademie sowie einige Institute in den Geschäftsbereichen des Landwirtschafts- und Gesundheitsministers der DDR zu begutachten und Vorschläge für die künftige Organisation leistungsfähiger außeruniversitärer Forschungseinrichtungen zu erarbeiten. In Artikel 38 des Einigungsvertrages wurde die Evaluation durch den Wissenschaftsrat gesetzlich festgelegt, auf Drängen des Wissenschaftsrates ebenso die Übergangfinanzierung der Institute bis zum Abschluß der Evaluation, spätestens aber bis zum Ende des Jahres 1991.

Der Wissenschaftsrat ist das zentrale Beratungsgremium der Regierungen in der föderalen Bundesrepublik für die Hochschul- und Forschungspolitik. Zu seinen Aufgaben gehören unter anderem Stellungnahmen zum Auf- und Ausbau von Hochschulen, zur Förderung und Entwicklung einzelner Wissensgebiete und zur überregionalen Förderung von Instituten, die von Bund und Ländern gemeinsam über die sogenannte "Blaue Liste" gefördert werden. Der Wissenschaftsrat besteht aus der Wissenschaftlichen Kommission (32 vom Bundespräsidenten berufene Mitglieder, davon 24 anerkannte Wissenschaftler aus Hochschulen und Forschungsinstituten aus den alten und neuen Ländern sowie 8 Repräsentanten des öffentlichen Lebens) und der Verwaltungskommission, in der die Regierungen von Bund und Ländern vertreten sind. Beide Kommissionen verfügen über die gleiche Zahl an Stimmen.

Für diese gutachterliche Stellungnahme hat der Wissenschaftsrat 20 Fachkommissionen, zum Teil mit Untergruppen, eingesetzt. Ihnen gehörten Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission, externe Sachverständige aus den alten und aus den neuen Ländern, aus dem Ausland sowie Vertreter der Regierungen von Bund und Ländern an.

In der Zeit von Oktober 1990 bis Juni 1991 wurden alle neun Hochschulen der neuen Länder und Berlins (einschließlich West-Berlin) mit "grünen" Fakultäten sowie 47 eigenständige außeruniversitäre Institute im Bereich der Agrarwissenschaften (d.h. Einrichtungen der AdL sowie eine Reihe ehemals direkt dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft unterstehender Einrichtungen) von der Arbeitsgruppe "Agrarwissenschaften" und ihren Unterarbeitsgruppen (in der Re-

gel 12 bis 20 Mitglieder) besucht. Insgesamt haben an dieser Aufgabe rund 80 Sachverständige mitgewirkt.

Insgesamt hat der Wissenschaftsrat

- 5 Fakultäten für Agrarwissenschaften
 - U Rostock
 - TU Berlin
 - HU Berlin
 - MLU Halle
 - U Leipzig
- 3 Veterinärmedizinische Fakultäten
 - FU Berlin
 - HU Berlin
 - U Leipzig
- 2 Fakultäten für Lebensmitteltechnologie
 - TU Berlin
 - HU Berlin
- 1 Forstwissenschaftliche Fakultät
 - TU Dresden in Tharandt
- 2 landwirtschaftliche Spezialhochschulen
 - Bernburg, Meißen

besucht und in seine Überlegungen zur Struktur der universitären Forschung und Lehre in den neuen Ländern und in Berlin einbezogen.

Im Bereich der Agrarwissenschaften, wobei unter diesem Begriff im folgenden die Forschungskomplexe Agrar-, Gärtenbau-, Forst-, Ernährungswissenschaften sowie Lebensmitteltechnologie und Veterinärmedizin subsummiert sind, wurden insgesamt 47 selbständige außeruniversitäre Forschungseinrichtungen einbezogen. Sie verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Forschungsschwerpunkte.

- 16 Forschungseinrichtungen im Bereich Boden und Pflanze
- 16 Forschungseinrichtungen im Bereich Tierproduktion und Veterinärmedizin
- 7 Forschungseinrichtungen im Bereich der Lebensmittelverarbeitung
- 4 Forschungseinrichtungen im Bereich der Landtechnik
- 4 Forschungseinrichtungen im Bereich der Agrarökonomie und Dokumentation

2 Zur Situation der agrarwissenschaftlichen Forschung und Lehre in der DDR

Der Agrarsektor war von besonderer Bedeutung für die Volkswirtschaft der DDR, was wesentlich mit der geringen Integration der Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft zusammenhing. Die Steigerung der Agrarproduktion durch Nutzung und Mehrung des technischen Fortschritts auf allen Gebieten der Tier- und Pflanzenproduktion und die Nutzung marginaler Standorte war ein erklärtes Ziel der auf weitgehende Selbstversorgung bedachten Agrarpolitik. Produktions- und Produktivitätssteigerungen wurden zum vorrangigen Ziel für die Agrarforschung. Die ökologisch verträgliche Beseitigung und Verwertung von entstandenen Abprodukten wurde dabei vielfach vernachlässigt. Zudem führte die nach der Bodenreform und Kollektivierung entstandene großbetriebliche Struktur, die eine industrieartige Agrarproduktion zum Ziel

hatte, zu einem besonderen Bedarf an entsprechend qualifizierten Arbeitskräften. Sie wurden an den oben benannten Fakultäten und Spezialhochschulen ausgebildet.

Für die Agrarforschung und das landwirtschaftliche Versuchs- und Untersuchungswe-
sen wurde Anfang der 50er Jahre die Akademie der Landwirtschaftswissenschaften
(AdL) gegründet, in die bestehende außeruniversitäre Agrarforschungsinstitute des
früheren Deutschen Reiches (z.B. die Reichsanstalt für Holzforschung in Ebers-
walde), des Landes Preußen (z.B. die Versuchs- und Forschungsanstalt für Maul- und
Klauenseuche auf der Insel Riems) und der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft (z.B. das In-
stitut für Züchtungsforschung in Müncheberg) aufgenommen wurden. Hinzu kamen
Übernahmen von Instituten, die aus dem Verbund der Agrarfakultäten herausgelöst
wurden (z.B. das Institut für Gemüseproduktion in Großbeeren bei Berlin) und von
Versuchsstationen (z.B. die Umwandlung der Lehr- und Versuchsanstalt für Garten-
bau in Dresden-Pillnitz in ein AdL-Institut für Obstforschung). Außerdem wurde eine
Reihe weiterer außeruniversitärer Forschungsinstitute neu gegründet, die zum Teil
dem Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft nachgeordnet oder in
Kombinate eingebunden wurden.

Im Jahre 1989 waren in den AdL-Instituten rund 3.300 Wissenschaftler tätig. Hinzu
kamen aus den dem Ministerium für Ernährung, Land- und Nahrungsgüterwirtschaft
direkt unterstellten Einrichtungen rund 2.900 Wissenschaftler. Insgesamt verteilt sich
der Anteil der Wissenschaftler auf die einzelnen Forschungsgebiete wie folgt:

Boden und Pflanze	38 %
Tierproduktion/Veterinärmedizin	23 %
Lebensmitteltechnologie	20 %
Landtechnik	10 %
Agrarökonomie/Dokumentationswesen	9 %

An den Hochschulen waren in der Agrarforschung und Lehre im weitesten Sinne rund
1.300 Wissenschaftler tätig, davon jeweils rund

940	in Agrarwissenschaften (einschließlich Gartenbau und Meliorationswesen)
90	in Forstwissenschaften
110	in Lebensmitteltechnologie
220	in Veterinärmedizin

Insgesamt ergibt dies für die Agrarforschung im weitesten Sinne eine Personalkapazi-
tät von rund 7.500 Wissenschaftlern. Demgegenüber waren an öffentlichen
Forschungsinstituten und an Hochschulen in den alten Ländern insgesamt rund 3.700
Wissenschaftler in der Agrarforschung tätig, die wie folgt zugeordnet werden können
(jeweils gerundete Zahlen)

900	Wissenschaftler an Bundesforschungsanstalten
400	Wissenschaftler an Landesinstituten und Versuchsanstalten
2.070	Wissenschaftler an Universitäten (ohne Drittmittelpersonal)
	darunter:
	820 in Agrarwissenschaften
	180 in Gartenbau und Landespflege
	120 in Lebensmitteltechnologie
	180 in Forstwissenschaft
	770 in Veterinärmedizin

Wissenschaftler an Fachhochschulen

darunter:	160	in Agrarwissenschaften
	110	in Gartenbau und Landespflege
	40	in Lebensmitteltechnologie
	30	in Forstwissenschaft

Hinzu kommen noch rund 220 Wissenschaftler in Haushalts- und Ernährungswissenschaften, die in den alten Ländern an einer Reihe von Universitäten und Fachhochschulen vertreten sind. An den Hochschulen der neuen Länder gab es entsprechende Studiengänge nicht.

Damit hatte die DDR eine erheblich höhere Forschungskapazität als die alten Länder der Bundesrepublik Deutschland. Hierbei gilt es aber zu berücksichtigen, daß ein Teil der in der DDR in außeruniversitären Instituten betriebenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in der Bundesrepublik Deutschland von Privatfirmen (auf den Gebieten Tierzucht, Pflanzenzüchtung, Landtechnik, Düngung, Pflanzenschutz und Veterinärmedizin) durchgeführt wird oder zu den staatlichen Hoheitsaufgaben gehört (z.B. die Prüfung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, Tierarzneimitteln, Pflanzensorten etc.) und deswegen nur teilweise in der Forschungsstatistik erfaßt ist. Dennoch läßt sich im Vergleich der agrarwissenschaftlichen Forschungskapazitäten zwischen der Bundesrepublik (alt) und der DDR festhalten:

- in der DDR war eine wesentlich umfangreichere Kapazität an Wissenschaftlern vorhanden;
- es wurden in den agrarwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen personelle Überkapazitäten geschaffen, und zwar in weitaus stärkerem Maße als in den übrigen naturwissenschaftlich-technischen Wissenschaftsbereichen;
- die im Verhältnis zur alten Bundesrepublik überproportional hohe Personalausstattung agrarwissenschaftlicher Forschungseinrichtungen gilt für die Hochschulen nur in abgeschwächter Form;
- die agrarwissenschaftliche Forschung war nach der III. Hochschulreform von 1968 teilweise in die außeruniversitären Institute verlagert worden, die vielfach besser ausgestattet waren als die Hochschulen;
- Fakultäten und AdL-Institute haben sich mehr und mehr voneinander entfernt. Da die Hochschulen vorrangig die Aufgabe hatten Führungskräfte und Spezialisten für die landwirtschaftlichen Großbetriebe auszubilden, konnte sich die Forschung hier vielfach nicht in gleichem Maße entwickeln;
- das Aufgabenfeld der außeruniversitären Einrichtungen umfaßte neben Forschungstätigkeiten auch die Planung, die Organisation und die Verfahrenstechnik für die Pflanzen- und Tierproduktion in Großbetrieben und Großanlagen;
- vor dem Hintergrund der Autarkiepolitik wurden in der DDR produktions-technische Forschungsdisziplinen besonders ausgebaut.

Auf systembedingte Schwierigkeiten für die wissenschaftliche Arbeit, wie z.B. die eingeschränkten Möglichkeiten Forschungsergebnisse zu veröffentlichen, internationale wissenschaftliche Kontakte aufzunehmen und zu pflegen, auf die meist unzureichenden Kommunikationsmittel, den mangelnden Datenaustausch, bürokratische Behinderungen und den Mangel an Sach- und Reisemitteln soll hier nicht

näher eingegangen werden. Sie wurden jedoch bei der Bewertung der wissenschaftlichen Leistungen berücksichtigt.

3 Begutachtungsbedingungen und -kriterien

Die Arbeitsgruppe "Agrarwissenschaften" des Wissenschaftsrates konnte sich bei der Begutachtung von Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der DDR nur teilweise von den Bewertungskriterien leiten lassen, wie sie der Wissenschaftsrat schon seit langem bei westdeutschen Instituten angewandt hat. Aufgrund der Beschränkungen von Publikationsmöglichkeiten, der anders gelagerten Auftragsforschung in der DDR, der Zuteilung von Mitteln im Rahmen des Staatshaushaltes sowie der häufigen Bevormundung der Wissenschaftler konnten Kriterien wie Publikationstätigkeit, eingeworbene Drittmittel und internationale Beziehungen nicht die üblichen Gradmesser sein. Durch die seit Ende 1989 freien Möglichkeiten zum direkten persönlichen Kontakt mit ostdeutschen Wissenschaftlern und die Gespräche der Arbeitsgruppenmitglieder mit den Mitarbeitern der Institute an ihren Arbeitsplätzen und in Plenarveranstaltungen gelang es dennoch, sich ein Bild von den bisherigen Arbeiten zu machen. Zur Bewertung hinzugenommen wurden auch die Publikationen und Kongreßbeiträge des Jahres 1990.

Zentrales Kriterium der Begutachtung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen war die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit. Es galt zu klären, wie leistungsbezogen, verlässlich, innovativ, effizient und entwicklungsfähig die wissenschaftliche Arbeit und ihre Ergebnisse in den Forschungsinstitutionen waren und ob sich deren Status, Struktur, Organisation und Zusammensetzung förderlich oder hinderlich auf die Zielsetzungen ausgewirkt haben. Beide Aspekte mußten in ihrem inneren Zusammenhang bewertet werden: die Qualität der vorgestellten Arbeitsvorhaben im einzelnen und die Kohärenz des jeweiligen Forschungsprogramms eines Instituts im Ganzen. Dabei war die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit im Vergleich zu internationalen Standards je nach Fachgebiet innerhalb der Agrarwissenschaften differenziert und unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen zu beurteilen, unter denen Agrarwissenschaftler in der DDR zu arbeiten hatten und von denen sie geprägt wurden.

Für die Strukturempfehlungen zu den Hochschulen spielten besonders Fragen des künftigen Bedarfs an Absolventen, der Entwicklung der Forschung, der regionalen Konzentration von Lehr- und Forschungsstätten, Gesichtspunkte des Finanzbedarfs und auch der relativen Priorität im Vergleich mit anderen Hochschulen und Fächern eine wesentliche Rolle.

4 Gesamtbewertung und Empfehlungen des Wissenschaftsrates zur Neustrukturierung der Agrarwissenschaften in den neuen Ländern und in Berlin

Die Empfehlungen zu den Hochschulen wurden von der Vollversammlung des Wissenschaftsrates bereits am 5. Juli 1991 verabschiedet. Die Empfehlungen zu dem großen Komplex der außeruniversitären agrarwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen wurden am 27. September 1991 abschließend beraten.

4.1 Empfehlungen zu den "grünen" Fakultäten

Für die Hochschulen hat der Wissenschaftsrat eine Konzentration der Agrarwissenschaften von vier auf zwei Fakultäten in Berlin an der Humboldt-Universität und in Halle, der ältesten Agrarfakultät Deutschlands, empfohlen. Die Fakultäten in Rostock und Leipzig sollen nicht weitergeführt und die Westberliner Fakultät der Technischen Universität soll mit derjenigen im Ostteil der Stadt zu einer neuen Fakultät für Agrar- und Gartenbauwissenschaften zusammengelegt werden. An beiden Orten sollen breit ausgelegte Fakultäten entstehen, die neben dem klassischen Landwirtschaftsstudium mit den Studienrichtungen Pflanzenproduktion, Tierproduktion und Agrarökonomie vor allem spezielle Studiengänge anbieten sollen: Gartenbau, Fischproduktion und Internationale Agrarwirtschaft in Berlin sowie Bodenschutz und Umweltsicherung in Halle. Dringend rät der Wissenschaftsrat davon ab die ideologisch begründete Trennung von Tierproduktion und Pflanzenproduktion in zwei spezialisierten Studiengängen fortzusetzen und auch davon, eigenständige Spezialhochschulen für Agrarökonomie fortzuführen.

In Berlin, wo nach dem Fall der Mauer neben den Agrarwissenschaften auch Veterinärmedizin, Lebensmitteltechnologie und -chemie an jeweils zwei Fakultäten angeboten werden, hat der Wissenschaftsrat in allen vier Fächern die Zusammenführung der vorhandenen Kapazitäten in jeweils einer Fakultät empfohlen. Die Studiengänge Lebensmitteltechnologie und -chemie sollen künftig an der Technischen Universität, der Studiengang Veterinärmedizin ausschließlich an der Humboldt Universität angeboten werden. Neben Berlin soll die Veterinärmedizin auch in Leipzig gelehrt werden. An der Universität Rostock soll der Fachbereich Umweltschutz und Landesplanung ausgebaut werden. Von der Wiedereinrichtung der 1969 geschlossenen Agrarfakultät in Jena wird ebenso abgeraten wie von der ebenfalls 1969 aus politischen Gründen in Eberswalde geschlossenen Forstfakultät.

Zur Ergänzung der Universitätsangebote sollen auch für die "grünen" Fächer rasch leistungsfähige Fachhochschulen errichtet werden, möglichst in Kooperation mit praxisorientiert arbeitenden Lehr- und Versuchsanstalten für Landwirtschaft, Gartenbau oder Forstwirtschaft. Solche Studiengänge sollen entstehen in:

- Rostock: Landwirtschaft, Haushalts- und Ernährungswissenschaften
- Eberswalde: Forstwirtschaft
- Bernburg: Landwirtschaft, Haushalts- und Ernährungswissenschaften
- Köthen: Lebensmitteltechnologie
- Erfurt: Gartenbau, Landespflege
- Dresden-Pillnitz: Gartenbau, Landespflege und Landwirtschaft.

4.2 Empfehlungen zur außeruniversitären agrarwissenschaftlichen Forschung

4.2.1 Übergreifende Empfehlungen

In den agrarwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen gab es viele qualifizierte Wissenschaftler und Arbeitsgruppen. Dies gilt besonders für die naturwissenschaftliche und technische Forschung, während die agrarökonomische in stärkerem Maße Defizite aufwies. Ein wichtiges Anliegen des Wissenschaftsrates war es, qualifiziertes wissenschaftliches Personal in den neuen Ländern zu erhalten. In allen einschlägigen Instituten und Forschungsprojekten, vor allem der Pflanzen- und Bodenforschung, waren die Forschungsinhalte auf eine ökologische Basis künftiger Agrarnutzung neu ausgerichtet. Die spezifischen Kenntnisse der ostdeutschen Agrarwissenschaften bezüglich Osteuropa sollten für eine Begleitforschung des sozioökonomischen und wirt-

schaftlichen Wandels in ländlichen Regionen der ehemals sozialistischen Länder genutzt werden.

Für keines der begutachteten Institute wurde in toto die Überführung empfohlen. Statt dessen werden neu zu gründende Institute neuen Zuschnitts vorgeschlagen, in die zum weit überwiegenden Teil Personal der früheren Einrichtungen einbezogen werden soll. Der Wissenschaftsrat hat empfohlen, sie in einer ihrer jeweiligen Aufgabenstellung entsprechenden institutionellen Organisationsform zu strukturieren und zu finanzieren, wie wir sie in den alten Bundesländern kennen (Blaue Liste-Institute, Ressortforschung, Landesforschung u.ä.m.). Für die Umsetzung dieser Empfehlungen müssen vor allem die vom Wissenschaftsrat generell empfohlenen und alsbald einzusetzenden Gründungskomitees Sorge tragen.

4.2.2 Überblick über künftige agrarwissenschaftliche Forschungsstrukturen

Um der Interdisziplinarität und Komplexität der Agrarforschung gerecht zu werden und um Synergieeffekte zu erreichen, wurde angestrebt, die Grundlagenforschung räumlich zu konzentrieren. Auf der anderen Seite wird auch in den neuen Ländern ein räumlich verzweigtes Netz von Landesforschungs- und Versuchsanstalten entstehen.

Erstmals wird im Bereich der Agrarforschung die Bildung von Blaue Liste-Instituten empfohlen. Die fünf neuen von Bund und Ländern gemeinsam zu finanzierenden Einrichtungen werden grundlagenorientierte Forschung betreiben. In ihnen sollen rund 270 Wissenschaftler und rund 600 weitere, meist technische Angestellte tätig sein.

Im Mittelpunkt der Arbeiten des mit 300 Mitarbeitern größten Instituts für Agrarlandschaftsforschung und -gestaltung Müncheberg/Eberswalde, soll die auf glaziale Landschaftstypen des norddeutschen Raumes ausgerichtete Bodenforschung und ökosystemare Landschaftsforschung stehen. Dabei werden auch Fragestellungen zu spezifischen, aus überhöhter Düngung und Bodenverdichtung resultierende Umweltprobleme bearbeitet. Im Institut für Gemüse und Zierpflanzen, Großbeeren/Erfurt, soll Forschung zur ökologisch orientierten Gemüse- und Zierpflanzenproduktion im Freiland und Gewächshaus sowie zur Verbesserung der Produktqualität betrieben werden. Genetische sowie haltungs- und ernährungsbedingte Grundlagen der Leistungs- und Lebensfunktionen der Tiere sollen im Forschungszentrum für Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere, Dummerstorf/Rostock, bearbeitet werden. Hier sollen Grundlagen zur weiteren Verbesserung von Zuchtmethoden, Haltungsverfahren und Fütterungssystemen erarbeitet werden. In einem in Potsdam-Bornim einzurichtenden Institut im Bereich der Landtechnik sollen technologische Grundlagen für die Entwicklung umweltgerechter Verfahren für verschiedene Formen der Landbewirtschaftung, Landschaftspflege und des Gartenbaues sowie der Produktbearbeitung auf Grundlage eines umfassenden Systemansatzes bearbeitet werden. Der Wissenschaftsrat empfiehlt die agrarökonomischen Institute aufzulösen und schlägt in dieser Disziplin nur eine Neugründung vor, ein Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa mit Sitz in Berlin. Es soll den Transformationsprozeß des Agrarsektors zentralgeleiteter Wirtschaftssysteme in die Marktwirtschaft wissenschaftlich begleiten und Orientierungshilfen für Wirtschaft und Politik erarbeiten.

Für den Bereich der Ressortforschung hat der Wissenschaftsrat die Gründung zweier Bundesforschungsanstalten aus dem Bestand außeruniversitärer Forschungseinrichtungen, die Integration zweier Institute unter das Dach einer schon bestehenden Bundesforschungsanstalt sowie die Gründung mehrerer Außeninstitute von Bundesforschungsanstalten empfohlen. Diese Einrichtungen sollen überwiegend dem Geschäftsbereich des BML, teilweise des BMG und des BMU zugeordnet werden. Diese Einrichtungen sollen über eine Personalkapazität von insgesamt 330 bis 350 Wissenschaftlern und ca. 620 technischen Angestellten verfügen. Etwa zwei Drittel der Personalkapazität sind dem Forschungsbereich Boden und Pflanze, ein weiteres

Drittel dem Forschungsbereich Tierproduktion und Veterinärwesen zuzuordnen. Auf den Gebieten Lebensmittelverarbeitung, Landtechnik und Agrarökonomie soll der durch die Wiedervereinigung entstandene zusätzliche Ressortforschungsbedarf durch die Ausweitung der Projektförderung gedeckt werden.

In der Landesforschung sollen für einige Gebiete Mehrländeranstalten eingerichtet werden. Hierfür bestehen gute Voraussetzungen, da in der bisherigen zentralistischen Struktur von den Instituten Forschungsaufgaben für das gesamte DDR-Gebiet wahrgenommen wurden. Solche länderübergreifenden Forschungsanstalten werden für die Forstwirtschaft, biotechnische Verfahren der Fortpflanzung beim Tier, Rekultivierung von Tagebaugebieten und die Bienenwirtschaft gegründet. Insgesamt werden in diesen Einrichtungen ca. 70 Wissenschaftler und 140 technische Angestellte tätig sein.

Von den 250 bis 270 für die Landesforschung in den einzelnen Ländern empfohlenen Wissenschaftlerstellen sind etwa 60 % der Kapazitäten für die Bildung landwirtschaftlicher Untersuchungs- und Forschungsanstalten sowie Landesanstalten für Acker- und Pflanzenbau vorgesehen. Beim Aufbau der Landesforschungs- und Versuchsanstalten sollen Prinzipien der Arbeitsteilung und regionalen Schwerpunktsetzung beachtet werden. So sollten bestimmte Aufgabengebiete über Forschungs- und Untersuchungsaufträge von leistungsfähigen, gleichwohl in der Zuständigkeit eines anderen Landes befindlichen Forschungseinrichtungen bearbeitet werden, anstatt Forschungskapazitäten in jedem Land neu aufzubauen.

Die Verlagerung wissenschaftlichen Personals an die Hochschulen ist nur in Grenzen möglich, da die Universitäten im wissenschaftlichen Mittelbau Personal abbauen müssen und das agrarwissenschaftliche Studium nach den Empfehlungen des Wissenschaftsrates auf die beiden Standorte Berlin und Halle konzentriert wird. Um dennoch die Forschung eng mit der Lehre zu verzahnen, werden daher die leitenden Wissenschaftler außeruniversitärer Einrichtungen gemeinsam mit benachbarten Universitäten berufen. Darüber hinaus sollen Arbeitsgruppen im Umfang von rund 150 Wissenschaftlern in Hochschulen integriert bzw. für den Aufbau von Fachhochschulen eingesetzt werden. Über die Projektmittel ist für weitere 200 Wissenschaftler verschiedener Forschungsbereiche eine befristete Weiterbeschäftigung geplant. Fünf Institute bzw. Institutsteile werden in die Privatwirtschaft überführt. Ihnen wird für die nächsten 3 bis 5 Jahre eine degressiv gestaffelte Anschubfinanzierung durch die Sitzländer und den Bund gewährt.

4.2.3 Empfehlungen im Bereich der Agrarökonomie

Aus offenkundigen Gründen muß die Agrarökonomie in den neuen Ländern von Grund auf aufgebaut werden. Dies gilt besonders für die makroökonomisch ausgerichteten Fächer der Agrarpolitik und Marktlehre sowie für die theoretischen Grundlagen der Wirtschaftswissenschaften. Deshalb wird empfohlen, die einschlägigen Institute nicht fortzuführen sondern agrarökonomische Forschungskapazitäten mit veränderter Zielsetzung personell neu aufzubauen.

Maßgeblich für die Gründung eines solchen Instituts sind dabei die Notwendigkeit und die Möglichkeit, den Transformationsprozeß des Agrarsektors in den ehemals sozialistischen Ländern Mittel- und Osteuropas unter veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wissenschaftlich zu begleiten. Die Gegebenheiten in den neuen Ländern bieten die Voraussetzung für eine empirische Forschung als Grundlage für vergleichende Analysen in den mittel- und osteuropäischen Ländern. Die Dringlichkeit dieser Forschungsaufgaben steht außer Zweifel. Sie fußt auf der erheblichen und nachhaltigen Bedeutung des Transformationsprozesses für die europäischen und Weltagrarmärkte sowie die Gestaltung der internationalen Agrarhandelsbeziehungen und der Agrarpolitik.

Das Aufgabenfeld des neuen Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa soll folgende 5 Arbeitsgebiete umfassen:

- Wirtschaftliche und soziale Aspekte der Betriebs- und Strukturentwicklung,
- sozioökonomische Entwicklung ländlicher Räume einschließlich Alternativen der Landnutzung,
- ökonomische Fragen der Verarbeitung von Agrarprodukten und der Handel mit Agrarprodukten,
- institutionelle Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft einschließlich Agrarrecht, Ausbildungs- und Beratungswesen,
- Integration in die Weltagrarwirtschaft.

Entsprechend werden 5 Abteilungen mit insgesamt 25 Planstellen für Wissenschaftler sowie 15 Stellen für sonstige Mitarbeiter eingerichtet. Dem Institut sollen zusätzlich Mittel für befristete Arbeitsaufenthalte von Wissenschaftlern aus osteuropäischen Ländern in Höhe von 0,5 Mio DM sowie Projektmittel für den akuten Forschungsbedarf in den neuen Ländern von 20 Mio DM zur Verfügung stehen. Um die Durchführung entsprechender Forschungsvorhaben können sich alle Hochschul- und Forschungsinstitute in Deutschland bewerben.

Für die dringend erforderliche Weiterqualifikation agrarökonomischer Wissenschaftler aus den neuen Ländern sollen neben den Möglichkeiten des Hochschülerneuerungsprogramms 20 bis 30 Stipendien zur Weiterqualifikation in Forschungsprojekten zur Verfügung gestellt werden.

5 Ausblick

Das zentralistische Agrarforschungssystem der DDR mit seinen politischen Zielvorgaben hat sich negativ auf die grundlagenorientierte Forschung ausgewirkt. Dennoch konnten sich einzelne Wissenschaftler oder -gruppen in beachtlichem Ausmaß Freiräume für qualifizierte Grundlagenforschung erkämpfen bzw. erhalten. Im Hinblick auf die ökologische Krise und die veränderten Verbraucheransprüche wird sich die Agrarforschung in Zukunft vor allem mit ökologischen Themen und deren ökonomieverträglicher Umsetzung sowie mit Problemen der Lebensmittel- und Ernährungswissenschaften beschäftigen müssen. Bei den sich abzeichnenden Umbrüchen im landwirtschaftlichen Raum wird dabei der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung eine wachsende Bedeutung zukommen.

Es sei daran erinnert, daß nach der durch den Wissenschaftsrat vorgenommenen Begutachtung die Anteile der einzelnen agrarwissenschaftlichen Forschungsgebiete in den neuen Ländern in gewissem Umfang erhalten bleiben, wenn auch bei einer deutlich geringeren personellen Kapazität. Ein Konzept für eine zukunftsweisende gesamtdeutsche Agrarforschung in und außerhalb der Universitäten steht noch aus. Hierfür wird der Wissenschaftsrat durch eine entsprechende Bestandsaufnahme in den alten Ländern in Bälde Vorschläge erarbeiten.

Das Dokument ist ein Teil der ...

Während der ...

Die ...

Die ...

Die ...

Die ...

3. ...

Die ...

Die ...