AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

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

de Haen, H., Schäfer, H.-B.: Agrarpolitische Ziel-Mittel-Systeme in Entwicklungsländern – Versuch einer Systematisierung. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 417-432.

AGRARPOLITISCHE ZIEL-MITTEL-SYSTEME IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN - VERSUCH EINER SYSTEMATISIERUNG

von

Hartwig DE HAEN, Göttingen, und
Hans-Bernd SCHÄFER, Hamburg

1 Einführung

Das Referat beschäftigt sich mit den Funktionen und dem Wandel der Agrarpolitik im Laufe wirtschaftlicher Entwicklung. Zu diesem Zweck wird der Versuch unternommen, die neuere entwicklungstheoretische Diskussion über die Rolle der Landwirtschaft in einen historischen Kontext einzubinden. Eine vergleichende Betrachtung verschiedener Entwicklungsstrategien führt zu der These, daß institutioneller Wandel eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg wirtschafts- und agrarpolitischer, insbesondere preispolitischer Maßnahmen ist. Im letzten Teil des Referates wird auf die möglichen Bestimmungsgründe agrarpreispolitischer Interventionen eingegangen.

2 Funktionen der Landwirtschaft im historischen Kontext gesamtwirtschaftlicher Ziele und Strategien

2.1 Typen entwicklungspolitischer Strategien

Die neueren entwicklungstheoretischen Diskussionen erwecken oft den Eindruck, als sei die Hervorhebung der vielfältigen positiven Beiträge, welche der Agrarsektor zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu leisten vermag, eine Entdeckung der heutigen Zeit. Die wirtschaftspolitischen Optionen, die zur Erreichung agrarpolitischer Ziele[1)] zur Wahl stehen, sind indes auch zu Beginn der Industrialisierung Europas Gegenstand wirtschaftspolitischer Kontroversen gewesen. Im Hinblick auf die sektorale Schwerpunktsetzung lassen sich grob zwei Kategorien unterscheiden: (1) forcierte Urbanisierung und Industrialisierung sowie (2) Transformation der traditionellen Landwirtschaft.

(1) Der Entwicklungstyp forcierter Urbanisierung und Industrialisierung

Dieser Entwicklungstyp kommt in unterschiedlichen Facetten sowohl in wirtschaftstheoretischen Modellen als auch in einer weitverbreiteten wirtschaftspolitischen Praxis der Entwicklungsländer vor. Wirtschaftliche Entwicklung ist nach dieser Vorstellung nicht die allmähliche Transformation der traditionellen in eine moderne Wirtschaft, sondern das überproportionale Wachstum des modernen Sektors, der somit im Laufe der Zeit den traditionellen Sektor verdrängt. Die Landwirtschaft solle zumindest für eine begrenzte Zeitspanne einen Nettobeitrag in Form von Marktüberschüssen, Ersparnistransfers und Freisetzung von Arbeitskräften leisten. Das wirtschaftspolitische Arsenal dieser Politik umfaßt administrierte Niedrigpreise für Agrarprodukte, hohe Schutzzölle für Industriewaren, Verstaatlichung des Handels mit Agrarprodukten, bisweilen auch Zwangsanbauvorschriften zur Erzeugung von im Preis gedrückten Nahrungsmitteln sowie Beschränkung von Agrarexporten.

(2) Der Entwicklungstyp "Transformation der traditionellen Landwirtschaft"

Die Befürworter dieses Entwicklungstypes lehnen eine forcierte Industrialisierung bei gleichzeitiger Belastung der Landwirtschaft ab. Sie begründen dies einerseits mit Effizienzüberlegungen, andererseits führen sie Argumente sozialer Gerechtigkeit an. Das Effizienzargument läuft letztlich auf die Aussage hinaus, daß eine Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum durch Abbau von Preisverzerrungen, Investitionen in ländliche Infrastruktur und Schaffung von Humankapital nicht nur zur Steigerung der Agrarproduktion und zur unmittelbaren Mobilisierung der Ressourcen im ländlichen Raum beiträgt, sondern durch das Wachstum des agrarischen Überschusses und die Stimulierung der Nachfrage seitens der Agrarbevölkerung auch die Produktion im städtisch-industriellen Sektor anregt (agricultural demand led growth). Das soziale Argument betont insbesondere den Tatbestand, daß absolute Armut vielfach gerade im ländlichen Raum konzentriert ist und daß dessen Förderung und die davon ausgehende Ausweitung von Beschäftigung, Kaufkraftsteigerung und erhöhte Verfügbarkeit an Gütern des Grundbedarfs gerade den Armen besonders zugute käme[2].

2.2 Zur historischen Bedeutung der beiden Typen und Konsequenzen für die Entwicklungspolitik

Die beiden Typen ökonomischer Entwicklung können in Europa weit zurückverfolgt werden. Aus entwicklungspolitischer Sicht kann der Merkantilismus, insbesondere der französische Colbertismus, als Versuch angesehen werden, den modernen Sektor mit Hilfe staatlicher Regulierung, auch auf Kosten der Landwirtschaft, zu fördern[3].

Mit der Physiokratie und der klassischen Wirtschaftstheorie verlor der Gedanke einer besonderen Förderung eines Wirtschaftssektors auf Kosten eines anderen an Bedeutung. So wurden im 19. Jahrhundert wenig Vesuche gemacht, die Landwirtschaft mit einem Sonderopfer für die Industrialisierung zu belasten oder gar einen Nettoressourcentransfer mit Hilfe staatlicher Gewalt zu organisieren[4].

Versucht man, aus den Entwicklungserfolgen heutiger Industrieländer ein Fazit zu ziehen, so sind wohl vor allem folgende Aspekte festzuhalten:

(1) Eine erfolgreiche Industrialisierung (als Voraussetzung nachhaltigen gesamtwirtschaftlichen Wachstums) ist nur in Verbindung mit bzw. nach breit angelegter Modernisierung der Landwirtschaft gelungen. Diese Beobachtung dokumentiert insbesondere SENGHAAS (1982).

(2) Den Anstoß zu einer durchgreifenden Modernisierung der Landwirtschaft gaben nicht primär preis- und handelspolitische Interventionen zugunsten der Landwirtschaft, sondern vor allem die Schaffung günstiger institutioneller Rahmenbedingungen und dezentrale Infrastrukturinvestitionen (Agrarreform, Aufbau von Bildung und Forschung, Förderung von Kredit und Vermarktung, Kommunikation und Verkehr, Organisation ländlicher Interessenvertretung etc.).

(3) Die Herausbildung innovationsfördernder ländlicher Institutionen erfolgte häufig in Reaktion auf veränderte wirtschaftliche Knappheiten in den landwirtschaftlichen Produktionssystemen, die sich in der Mehrzahl der Länder als Begrenzung einer weiteren horizontalen Expansion der Flächen und als Zwang zur Intensivierung der Produktion manifestierten. Diese Erfahrung dürfte besonders für jene Entwicklungsländer von Interesse sein, in denen heute ebenfalls weitere Flächenexpansionen unmöglich und Intensivierung auf gegebener Fläche gefordert ist, in denen aber Marktunvollkommenheiten oder Politikeinflüsse die angemessene Reaktion auf solche Knappheiten erschweren.

(4) Besonders rasch gelang (nach der vorangegangenen Industrialisierung Englands) der wirtschaftliche Aufschwung in jenen Ländern, die ihre Wirtschaftspolitik auf die Herstellung vielfältiger intersektoraler linkage-Effekte ausgerichtet hatten. SENGHAAS (1982, S. 41 ff.) spricht in diesem Zusammenhang vom "dissoziativ-binnendynamischen" Entwicklungstyp (z. B. Belgien, Deutschland, Frankreich, USA in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts)[5]. Eine theoretische Begründung und empirische Belege für den Erfolg einer Binnenorientierung lieferte in neuerer Zeit u. a. P. HAZELL mit der Hervorhebung der sogenannten "consumption linkages", die insbesondere durch Ausweitung von Beschäftigung und Einkommen im ländlichen Raum ausgelöst werden (HAZELL und ROELL 1983).

3 Die Rolle von Institutionen, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

In Anbetracht der Vielfalt agrarpolitischer Ziel-Mittel-Systeme und ihrer Veränderung im Zeitablauf soll an dieser Stelle der Versuch einer Systematisierung unterbleiben. Stattdessen wird die weitere Diskussion auf jenen Bereich der Agrarpolitik konzentriert, den heute Regierungen auf unterschiedlichsten Entwicklungsstadien vielfach als zentrales Instrument staatlicher Intervention wählen: die Agrarpreispolitik.

Nun erleichtert die Abwesenheit von Preisdiskriminierung oder gar eine (vorübergehende) Preisstützung lediglich den Aufschwung der Landwirtschaft, hinreichende Bedingungen werden dadurch jedoch nicht geschaffen. Hinzu kommen müssen innovationsfördernde institutionelle Rahmenbedingungen, wie die historische Analyse gezeigt hat. Hierauf soll zunächst eingegangen werden.

Wirtschaftliche Entwicklung, gesellschaftlicher Wandel und politisches System stehen in einem wechselseitigen Spannungsverhältnis. Ergebnis dieses Zusammenspiels sind die jeweils gültigen Institutionen, die das Zusammenleben, Handel und Kommunikation regeln und auf bestimmte soziale Ziele ausrichten. Die politische Ökonomie hält inzwischen eine Vielzahl von Erklärungsmodellen für Determinanten und Wirkungen institutionellen Wandels bereit (GÄFGEN 1981). Entscheidend für den Entwicklungserfolg ist letztlich, ob das wirtschaftliche System Knappheiten, die durch Präferenzwandel, Bevölkerungsdruck und technischen Fortschritt entstehen, korrekt und flexibel signalisiert, ob überkommene Institutionen zügig angepaßt werden und ob das gesellschaftliche bzw. das politische System bei der Durchsetzung institutioneller Regelungen mittels negativer und positiver Sanktionen kulturelle Werte berücksichtigt, individuelle Grundrechte respektiert und Motivation zu wirtschaftlichem Handeln fördert. Solange diejenigen im Besitz

politischer Macht sind (und daran festhalten), denen aus einer Änderung von Institutionen, z. B. aus der Umverteilung von Bodeneigentum oder der Beseitigung von Zinssubventionen, Nachteile erwachsen würden, haben marginale Gruppen oft nur geringe Chancen, ihre Situation zu verbessern (de HAEN 1987).

Eine umfassende Darstellung der Wechselwirkungen zwischen Institutionen und Entwicklungserfolg in einem dynamischen Modell ist bisher nicht gelungen. Erste Ansätze hierzu findet man in dem Modell der "induced innovation", das insbesondere von RUTTAN entwickelt wurde (BINSWANGER und RUTTAN 1978). Danach werden nicht nur Richtung und Angepaßtheit des technischen Fortschritts, sondern auch institutioneller Wandel durch das Preisgefüge maßgeblich bestimmt. In jüngster Zeit wurde gerade der Einfluß der Wirtschaftsordnung auf den Entwicklungserfolg in mehreren Arbeiten untersucht[6]. Angesichts der Vielfalt existierender ordnungspolitischer Mischsysteme ließ sich der theoretisch erwartete Vorteil marktwirtschaftlicher Ordnungen empirisch zwar nicht immer eindeutig herausarbeiten. Gleichwohl ist gerade die Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums durch Preisverzerrungen wiederholt bestätigt worden (AGARWALA 1983).

Im folgenden soll daher die Agrarpreispolitik als zentrales Instrument der Agrarpolitik vieler Entwicklungsländer einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

4 Agrarpreispolitik als zentrales Instrument gegenwärtiger Entwicklungspolitik

4.1 Ökonomische Wirkungen von Verzerrungen der Produzenten- und Konsumentenpreise - Systeme im Überblick

Ein Vergleich der nominalen Protektionskoeffizienten wichtiger Agrarprodukte in Ländern unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes oder auch im Verlaufe der Entwicklung einzelner Länder[7] legt die Hypothese nahe, daß das Ausmaß der preispolitischen Diskriminierung des Agrarsektors im Laufe wirtschaftlichen Wachstums sinkt und allmählich übergeht in einen Schutz der Landwirtschaft. Entsprechend umgekehrt entwickeln sich die Eingriffe auf der Verbraucherebene. Die zunehmende Protektionierung der Produktion in Verbindung mit hohen Verbraucherpreisen stimuliert natürlich das Angebot und hemmt die Nachfrage, so daß der Selbstversorgungsgrad steigt und selbst anfängliche Agrarimporteure in eine Exportüberschußsituation übergehen. Die Beibehaltung der

Protektion führt dann schließlich zu teilweise erheblichen Budgetbelastungen durch Exportsubventionen.

Der typische Verlauf agrarpolitischer Eingriffe auf Erzeuger- und Verbraucherebene (unter Ausschluß der Vermarktungsspanne) ist überblicksartig in Schaubild 1 dargestellt. Es werden die Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage, Importe und Exporte, Budget, Konsumenten- und Produzentenrente abgebildet. Natürlich existieren in der Praxis viele Politikvarianten, typisch dürfte aber etwa sein, daß die Preispolitik im Laufe der Entwicklung folgende Stufen durchläuft:

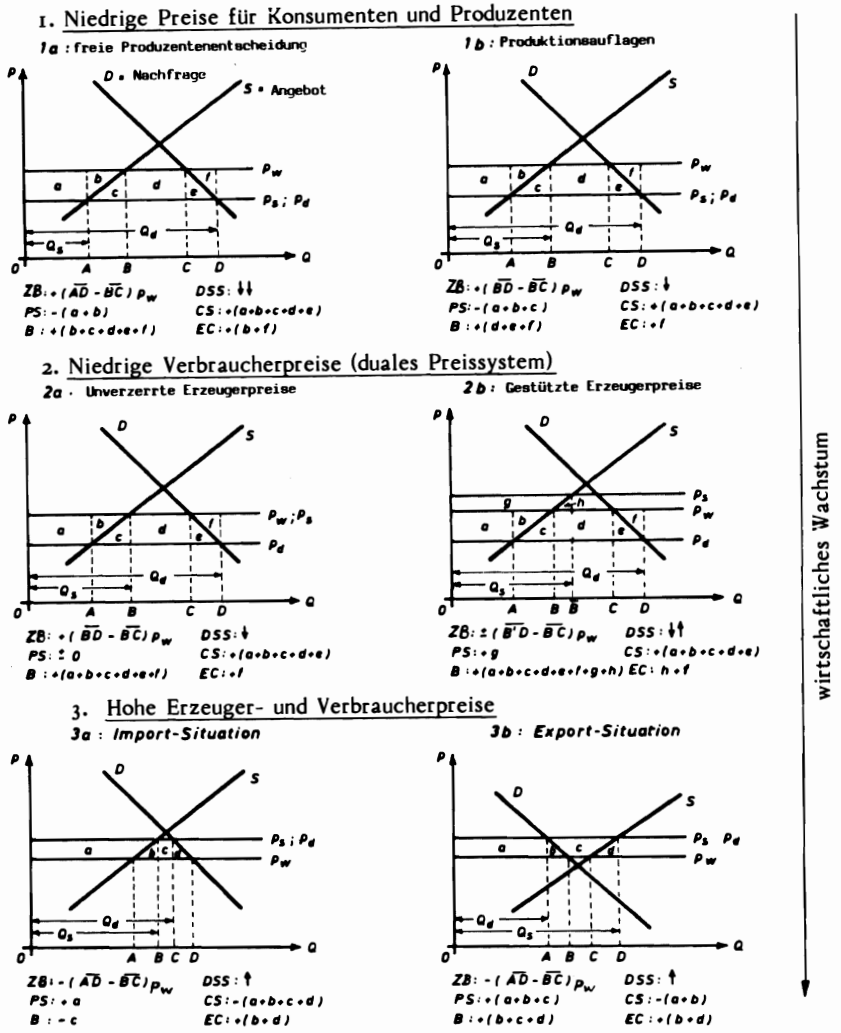
(1) Niedrige Preise für Konsumenten und Produzenten (Produzenten finanzieren einen Teil der Verbrauchersubventionen)
   (1a) freie Produzentenentscheidung
   (1b) Produktion mit Auflagen und Ablieferungspflichten

(2) Niedrige Verbraucherpreise
   (duales Preissystem, Verbrauchersubventionen ausschließlich durch Steuerzahler und externe Hilfe finanziert)
   (2a) unverzerrte Erzeugerpreise
   (2b) gestützte Erzeugerpreise

(3) Hohe Erzeuger- und Verbraucherpreise
   (Verbraucher finanzieren einen Teil der Erzeugersubventionen)
   (3a) Import-Situation
      (Staatseinnahmen aus Abschöpfungen)
   (3b) Export-Situation
      (Staatsausgaben für Exportsubventionen)

Nach wie vor liegen die Produzentenpreise in vielen Entwicklungsländern unter den Weltmarktpreisen. Zugleich liegen die Industriegüterpreise aufgrund von Zöllen oft deutlich über den Weltmarktpreisen. Außerdem wird an überbewerteten Wechselkursen festgehalten, mit der Folge einer Begünstigung der Importe und einer Diskriminierung der Exporte. Die begrenzten Importlizenzen als Folge von Devisenknappheit werden zudem nicht selten zugunsten privilegierter, meist urbaner Gruppen zugeteilt. Gegenwärtig ist eine Reihe von Entwicklungsländern bemüht, durch duale Preissysteme (Typ 2) die Diskriminierung der Produzenten abzubauen, ohne die Subventionierung des Nahrungsverbrauchs aufzugeben (de HAEN 1985).

Schaubild 1: Systeme von Eingriffen auf die Niveaus der Erzeuger- und Verbraucherpreise auf den Agrarmärkten im wirtschaftlichen Wachstum[1)]



Symbole (alle Variablen messen die Abweichungen von der Freihandelssituation)

ZB = Mehrbelastung der Zahlungsbilanz (ohne Input-Importe); Q = Menge; P = Preis (w = Weltmarkt, s = Erzeuger, d = Verbraucher); DSS = Selbstversorgungsgrad; PS = Produzentenrente; CS = Konsumentenrente; B = zusätzliche Budgetausgaben; EC = volkswirtschaftliche Kosten

[1)] in leicht geänderter Form entnommen aus de HAEN (1981)

4.2 Auswirkungen der Agrarpreispolitik auf das Gesamtangebot an Agrargütern in Entwicklungsländern

Die negativen allokativen Auswirkungen von Preisinterventionen sind um so größer, je höher Angebots- und Nachfrageelastizitäten werden. Bei sehr niedrigen Elastizitäten wirken sich Preisinterventionen fast nur auf die Einkommensverteilung zwischen dem Agrarsektor und den übrigen Sektoren aus. Sie beeinträchtigen jedoch nicht die effiziente Allokation und führen nur zu geringen Verlusten an Konsumentenrente und Produzentenrente. Bei hohen Preiselastizitäten dagegen sind die Verluste an Effizienz am größten, die Umverteilungseffekte dagegen relativ geringfügig.

Hinsichtlich der Angebotselastizitäten für Agrarprodukte sei der Leser auf die zusammenfassende Darstellung von ASKARI und CUMMINGS (1976) verwiesen. Das wichtigste Ergebnis besteht darin, daß die Elastizitäten positiv aber klein sind. Für die Frage, wie die aggregierte Agrarproduktion insgesamt auf Preisveränderungen reagiert, liegen bisher relativ wenige Untersuchungen vor. Die umfangreichste, 58 Länder umfassende Weltbankstudie von BINSWANGER et al. (1985) gelangt zu Angebotselastizitäten, die von Null nicht signifikant verschieden sind. Eine IWF Untersuchung von BOND (1983) gelangt dagegen zu deutlich positiven Werten für neun afrikanische Länder. Insgesamt lassen die vorliegenden Studien kein einheitliches Bild erkennen[8]. Sie deuten allerdings darauf hin, daß die Erhöhung der Produzentenpreise allein keine hinreichende Bedingung für die Anhebung der aggregierten Agrarproduktion ist.

Derartige Untersuchungen und die Analyse der daraus abgeleiteten Effizienzverluste als Folge von Preisverzerrungen sind notwendig. Es ist aber nicht zulässig, aus ihnen unmittelbare Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik zu ziehen, indem etwa grundsätzlich Effizienzpreise gefordert werden (BALE 1985). Solche Schlußfolgerungen basieren auf verdeckten normativen Annahmen, die nicht konsensfähig sein müssen, denn sie bewerten den sozialen Nutzen von Umverteilungsmaßnahmen durch effizienzmindernde Interventionspreise mit Null, während die Effizienzverluste unabhängig von der Einkommenshöhe der betroffenen Personen mit dem Verlust an Konsumenten- bzw. Produzentenrente bewertet werden. Es wäre jedenfalls ohne genauere Kenntnis der tatsächlichen Umverteilungswirkungen interventionistischer Praktiken problematisch, aus dem Ergebnis derartiger Untersuchungen bereits unmittelbare Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik zu ziehen[9].

4.3 Bestimmungsgründe der Preisverzerrungen

4.3.1 Hypothesen

Die Benachteiligung des Agrarsektors in Entwicklungsländern - und seine preispolitische Begünstigung in Industriestaaten - ist ein empirisch kaum in Zweifel zu ziehender Sachverhalt, wenn es auch wichtige Ausnahmen gibt[10].

Die Ursachen des "urban bias" in der einen und des "agricultural bias" in der anderen Ländergruppe sind vielfältig und trotz intensiver Forschung keineswegs befriedigend erklärbar. Erwähnt seien neuere Arbeiten von ANDERSON und HAYAMI (1986), die auf der Grundlage der Public Choice Theorie Erklärungsmodelle für den im Laufe wirtschaftlicher Entwicklung zunehmenden Protektionismus der Landwirtschaft formulieren und für fernöstliche Länder testen[11].

Insbesondere sind folgende Hypothesen über die Gründe von Preisverzerrungen hervorzuheben:

(a) Interessengruppen vom "urban" zum "agricultural" bias:
Die Neue Politische Ökonomie nimmt an, daß Preisverzerrungen sich an einem "politischen Markt" ergeben, an dem Protektion von Interessengruppen nachgefragt und von Politikern zwecks Unterstützung ihrer Position angeboten wird. So läßt sich erklären, daß es relativ kleinen Gruppen gelingt, relativ große Gruppen auszubeuten. Wenn die Belastung jedes einzelnen Mitgliedes einer großen Gruppe (z. B. die ländliche Bevölkerung in armen Ländern oder die Verbraucher und Steuerzahler in reichen Ländern) so niedrig bleibt, daß die Transaktionskosten einer wirksamen Abwehrorganisation zu groß werden, während die ausbeutende kleine Gruppe hoch organisiert ist, weil in ihr der aus der Ausbeutung resultierende Umverteilungsgewinn pro Gruppenmitglied höher als die Transaktionskosten der Organisation ist, wird die Benachteiligung der Minderheit auf Kosten der Mehrheit wahrscheinlich. Mit dieser These wäre die Tatsache vereinbar, daß einerseits die am wenigsten urbanisierten schwarzafrikanischen Staaten der Tendenz nach eine besonders starke Diskriminierung des Agrarsektors aufweisen, während in den Industriestaaten, in denen die Agrarbevölkerung eine kleine Minderheit ausmacht, umfangreiche Interventionen zugunsten des Agrarsektors durchgeführt werden.

Da die Größe einer gesellschaftlichen Gruppe somit negativ mit ihrer "Schlagkraft" zusammenhängt, werden der Anteil der urbanen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung und das Pro-Kopf-Einkommen, das einen engen Zusammenhang

mit der Größe des landwirtschaftlichen Sektors aufweist, als unabhängige Variablen in das Erklärungsmodell der Diskriminierung der Landwirtschaft aufgenommen.

(b) Entwicklungshilfe

Wenn die allokativen Wirkungen einer interventionistischen Politik stark fühlbar werden, wirkt dies oft als Bremse, etwa durch ein "Diktat der leeren Kasse". Diese Bremse kann in Entwicklungsländern durch Nahrungsmittelhilfen oder die sonstige Finanzierung des Imports von Stapelprodukten unwirksam gemacht werden. Dies ermöglicht der politischen Führung, eine mit ansonsten kaum tragbaren Effizienzverlusten verbundene Politik weiter forzusetzen. Zur Messung dieses Zusammenhanges wird die Entwicklungshilfe pro Kopf (1979) in die Regression eingestellt.

(c) Selbstversorgungsgrad

Länder mit hohem Selbstversorgungsgrad oder mit Agrarüberschüssen können sich die Diskriminierung ihres Agrarsektors aus der Sicht der unmittelbaren Ernährungssicherung am ehesten "leisten". Daher ist ein positiver Zusammenhang zwischen dem Selbstversorgungsgrad - ausgedrückt durch das Verhältnis des Imports zum Verbrauch von Nahrungsmitteln - und dem Ausmaß der Diskriminierung zu erwarten.

(d) Demokratie

"Demokratie" wird verstanden als ein vielschichtiges Phänomen der Gesellschaftsordnung und bezieht sich nicht nur auf die Existenz von Mehrheitsentscheidungen in gesetzgebenden Körperschaften sowie von Parteien, die um politische Macht konkurrieren. Man kann vermuten, daß durch unabhängige Medien und Gerichte sowie Gewährung von Meinungs- und Koalitionsfreiheit und anderer Grundrechte krasse Fehlentwicklungen mit hohen gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten eher als in nicht-demokratischen Gesellschaften überwunden werden. Ein Demokratieindex, der sich aus "Noten" für demokratische Partizipation der Bevölkerung und für die Achtung der politischen Freiheitsrechte ergibt[12], wurde daher in die Regression als weitere unabhängige Variable aufgenommen.

(e) Budget

Die Preisverzerrung wird in vorwiegend agrarisch geprägten Ländern auch oft damit begründet, daß der Agrarsektor die wichtigste Steuerquelle zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben darstelle und daß indirekte Steuern (meist auf Agrarexportprodukte) der einzig praktikable Weg der Steuererhebung seien. Mit zuneh-

mender Erschließung anderer direkter Steuerquellen verliert dann dieses Argument an Gewicht[13].

4.3.2 Ergebnisse von Regressionsschätzungen

Es wurden insgesamt fünf Rechnungen durchgeführt, die sich durch die verwendeten Verzerrungsindikatoren und die Gruppierung der Länder unterscheiden. Nähere Angaben zur Definition der Variablen sind in der Fußnote zur Ergebnistabelle (Tabelle 1) aufgeführt. Die Urbanisierungsrate wurde wegen hoher Korrelation mit dem Pro-Kopf-Einkommen aus der Regression eliminiert.

Tabelle 1: Bestimmungsgründe der Preisverzerrungen im Agrarsektor (Durchschnitt 1978-1980)[1]

abh. Var.[2] \ unabh. Var.[3]	BSP/K	EH/K	IM/C	DEMI	STE	const.	R^2
			40 Entwicklungs- und Industrieländer				
(A) PK(L)	0,0032 (1,91)	-0,3 (-0,91)	0,091 (0,85)	2,53 (1,12)	0,17 (0,49)	68,4 (2,16)	0,51
(B) PK(L)	0,0032 (2,36)		0,782 (2,86)	2,08 (1,22)		70,0 (7,59)	0,61
(C) EPK(I)/PK(L)	-0,0057 (-0,97)	0,66 (0,57)	-0,12 (-0,22)	-11,93 (-1,51)	-0,02 (0,021)	291,0 (2,61)	0,43
			28 Entwicklungsländer				
(D) PDI(L)	-1,76 E-4 (-0,5)	0,036 (2,94)	0,25 (1,48)	-0,08 (-1,09)	-0,009 (-0,77)	0,27 (0,25)	0,50
(E) DI(L)	-2,22 E-4 (-1,00)	0,03 (4,1)	0,01 (1,40)	-0,08 (-1,57)	-0,061 (-0,76)	0,26 (0,35)	0,67

(t-Werte in Klammern)

1) Falls Daten für den Durchschnitt 1978-1980 nicht vorhanden waren, wurde ein möglichst nahe an dieser Periode liegender Zeitraum gewählt.

2) Symbole: PK(L) = durchschnittlicher Protektionskoeffizient der Landwirtschaft (v. H.), für Industrieländer effektiver PK(L) (vgl. HONMA und HAYAMI 1986), für Entwicklungsländer nominaler PK(L) (vgl. SCHÄFER 1987). EPK(I) = effektive Protektionskoeffizienten des Industriesektors, abgeleitet aus durchschnittlichen Zollsätzen 1977 (vgl. für Industrieländer GATT 1980; für Entwicklungsländer IMF 1985). PDI(L) = aggregierter Index verschiedener Produkt- und Faktorpreisverzerrungen, gewichtet nach Maßgabe einer Regressionsfunktion des landwirtschaftlichen Produktionswachstums (vgl. SCHÄFER 1987) und DI(L) = wie PD(I), aber erweitert um nicht preisbezogene Indikatoren der Diskriminierung des Agrarsektors (vgl. SCHÄFER 1987). (wird fortgesetzt)

Fortsetzung Tabelle 1:

[3] BSP/K = BSP pro Kopf 1979 (vgl. Weltentwicklungsbericht 1984). EH/K = staatliche Entwicklungshilfe pro Kopf (ODA). IM/C = Anteil der Getreideimporte am Verbrauch von Getreide, Hülsen- und Wurzelfrüchten (vgl. FAO Trade Yearbook, versch. Jahrg. und HUDDLESTON 1984). DEMI = Demokratieindex nach de GASTIL (1980), STE = Anteil indirekter Steuern an den Staatsausgaben (vgl. IMF 1981).

Die Ergebnisse weisen mit Ausnahme der Variablen für den Importanteil des Verbrauchs an Grundnahrungsmitteln alle das erwartete Vorzeichen auf. Die Koeffizienten sind jedoch nur teilweise gesichert. Eine Beschränkung auf die Variablen BSP/Kopf, Importanteil und Demokratieindex ergibt sogar für die erstgenannten Variablen eine relativ hohe Signifikanz. Das positive Vorzeichen des Importanteils könnte möglicherweise darauf hindeuten, daß eine hohe Importabhängigkeit bereits (in rekursiver Beziehung) die Folge vorangehender Diskriminierung des Agrarsektors ist.

Bemerkenswert ist in den Schätzungen (D) und (E), die sich ausschließlich auf Entwicklungsländer beziehen, der signifikant positive Einfluß der empfangenen Entwicklungshilfe pro Kopf auf die Diskriminierung des Agrarsektors. Dieser Effekt wie auch der Diskriminierung vermindernde Einfluß des Demokratisierungsindex erwiesen sich in einer stufenweisen Regression als durchaus stabil. Insgesamt ergeben die Schätzergebnisse erste Hinweise auf mögliche Bestimmungsgründe der Diskriminierung des Agrarsektors, ohne allerdings schon eine voll befriedigende Erklärung zu liefern.

5 Schlußbetrachtung

Agrarpolitische Ziel-Mittel-Systeme sind immer nur als Teil der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eines Landes zu verstehen. Da sie zudem einem ständigen Anpassungsdruck unterliegen, kann eine Erklärung allenfalls im Rahmen historischer, komparativ-dynamischer Verlaufsanalysen erfolgen. Verzerrungen der Agrarpreise zugunsten bestimmter, wenn auch sehr unterschiedlicher Zielgruppen sind heute offenbar ein weltweites Phänomen. Wohlfahrtstheoretische Argumente, welche in den Entwicklungsländern gegen die markt- und preispolitische Diskriminierung der ländlichen Bevölkerung und deren Ersatz durch direkte Nahrungsmittelsubventionen, konzentriert auf die tatsächlichen Bedürftigen, vorgetragen werden, sind in nahezu spiegelbildlicher Konsequenz gegen die Protektion der Erzeugerpreise und zugunsten direkter Einkommenstransfers an

Landwirte in Industrie- und Schwellenländern angebracht. In der Praxis halten sich die Preisverzerrungen in beiden Ländergruppen offenbar, weil die seitens der Wissenschaft vorgeschlagenen Alternativen politisch nicht akzeptiert werden.

In beiden Fällen wird zur Verteidigung der jeweiligen Politik u. a. die geringe Preiselastizität von Produktion und Marktangebot angeführt. Dies mag für das gesamte Aggregat der Agrarprodukte kurzfristig durchaus zutreffen. Die historische Erfahrung zeigt aber, daß Preisverzerrungen längerfristig sehr viel elastischere Reaktionen von Produktion und Angebot auslösen können, und zwar nicht nur wegen der nach einer gewissen Anpassungszeit durchaus erfolgenden Anpassung seitens der Landwirtschaft selbst, sondern insbesondere aufgrund der Beeinflussung des Wandels der für die Landwirtschaft relevanten Institutionen. Dies gilt ebenso für die Behinderungen institutionellen Wandels durch Niedrigpreispolitiken wie für dessen Begünstigung (einschließlich der Beschleunigung des technischen Fortschritts) durch Hochpreispolitiken.

Ein Grund für die Erfolglosigkeit der Politikberatung mag im mangelnden Verständnis für die Bestimmungsgründe des Angebots an und der Nachfrage nach agrarpolitischen Maßnahmen liegen. Hier liegt ein wichtiges Aufgabenfeld der Neuen Politischen Ökonomie. Systematisierungsansätze und Erklärungsmodelle, wie sie hier auf die Agrarpreispolitik angewandt wurden, müßten natürlich in weiteren Schritten ebenso auf die anderen Bereiche der Agrarpolitik ausgedehnt werden. Denn soviel mag deutlich geworden sein: eine liberale Wirtschaftsordnung und marktorientierte Agrarpreise schaffen höchstens notwendige Bedingungen für den Entwicklungserfolg, hinreichende Voraussetzungen entstehen erst durch Institutionen, durch welche die Mitglieder der Gesellschaft motiviert werden, die sich bietenden Chancen praktisch umzusetzen.

Fußnoten

1) Vgl. die vor allem auf KUZNETS (1982) zurückzuführende Diskussion um die "Beiträge" der Landwirtschaft zur Entwicklung.

2) Vgl. hierzu z. B. SCHULTZ (1964), JOHNSTON und KILBY (1975), MELLOR (1976), LIPTON (1977), MELLOR und JOHNSTON (1984).

3) Marx ging soweit, die gesamte merkantilistische Phase der europäischen Geschichte als eine Epoche der "ursprünglichen Akkumulation" anzusehen, während derer der noch embryonale kapitalistische Sektor eine ständige Zufuhr von Ressourcen aus den übrigen Sektoren der Wirtschaft und aus den Kolonien erhalten habe, da er noch nicht in der Lage gewesen sei, selbständig zu wachsen.

4) Im zwanzigsten Jahrhundert entsprachen insbesondere die Industrialisierung Japans und der Sowjetunion dem Konzept forcierter Industrialisierung: In Japan durch hohe Landsteuern und privaten Kapitalabfluß aus der Landwirtschaft, in der Sowjetunion der dreißiger Jahre durch die zwangsweise Kollektivierung der Landwirtschaft, die es ermöglichen sollte, trotz stagnierender Agrarproduktion den agrarischen Überschuß zu requirieren, der für die rasch wachsende urbane Bevölkerung notwendig war.

5) SENGHAAS nennt allerdings zugleich Gründe, weshalb eine solche Strategie angesichts des von den Industrieländern ausgehenden "Peripherisierungsdruckes" heutigen Entwicklungsländern besonders schwer fällt.

6) Vgl. dazu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (1986).

7) Vgl. z. B. die Weltentwicklungsberichte 1982 und 1986 sowie die dort angegebene Literatur.

8) Ein Überblick bei SCHÄFER (1987).

9) Gleichwohl muß vor zu großem Interventionsoptimismus gewarnt werden. Vgl. insbesondere auch AGARWALA (1983), der nachweist, daß die globale Wachstumsrate in Entwicklungsländern negativ mit dem Umfang interventionistischer Praktiken korreliert ist.

10) In der Gruppe der Entwicklungsländer sind z. B. Indien und China, wo immerhin fast die Hälfte der Bevölkerung der Entwicklungsländer lebt, wichtige Ausnahmen.

11) Vgl. auch HONMA und HAYAMI (1986).

12) Der Index wurde entnommen aus de GASTIL (1980).

13) Ägyptens Politik der Verbrauchersubventionierung liefert ein gutes Beispiel, in dem das Ausmaß der zur Finanzierung der Verbrauchersubventionen genutzten Besteuerung der Erzeugerpreise um so geringer ausfällt, je größer ceteris paribus das Volumen der sonstigen Staatseinnahmen. Vgl. von BRAUN und de HAEN (1983, S. 72 ff.).

Literatur

ADELMAN, I. and C. TAFT MORRIS: The Role of Institutional Influences in Patterns of Agricultural Development in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries: A Cross-Section Quantitative Study. Journal of Economic History, Vol. XXXIX, No. 1, S. 159-179.

AGARWALA, R. (1983): Price Distortions and Growth in Developing Countries. World Bank Staff Working Paper No. 575. Washington D. C.

ANDERSON, K. and Y. HAYAMI (eds.) (1986): The Political Economy of Agricultural Protection - East Asia in International Perspective. Sydney.

ASKARI, H. and J. T. CUMMINGS (1976): Agricultural Supply Response. A Survey of the Economic Evidence. New York.

BALE, M. D. (1985): Price Distortions in Agriculture and their Effects. World Bank Staff Working Paper, No. 359. Washington D. C.

BINSWANGER et al. (1985): Estimate of Agricultural Supply Response from Time Series of Cross Country Data. EPOLS Div. Working Paper No. 1985-3. World Bank. Washington D. C.

BINSWANGER, H. P. and V. W. RUTTAN et al. (1978): Induced Innovation. Baltimore and London.

BOND, M. A. (1983): Agricultural Responses to Prices in Sub-Saharan African Countries. IMF Staff Paper, Vol. 30, S. 703.

BRAUN, J. von and H. de HAEN (1983): The Effects of Food Price and Subsidy Policies on Egyptian Agriculture. IFPRI Research Report, No. 42. Washington D. C., November 1983.

FAO: Production Year Book 1978.

FAO: Trade Year Book 1978.

GATT: Tariff-Escalation, 4.7.1980.

de GASTIL, R. (1980): Freedom in the World. Political Right and Civil Liberties. New York.

GÄFGEN, G. (1981): Institutioneller Wandel und wirtschaftliche Erklärung. Diskussionsbeiträge Serie A-Nr. 161. Konstanz.

de HAEN, H. (1985): The Dual Role of Agricultural Price Policy - Production Incentive and Poverty Orientation. In: ZURECK, E. (ed.), Integrated Rural Development - Research Results and Programme Implementation. Bonn Conference 1985, Studien zur Interierten Ländlichen Entwicklung Bd. 14. Hamburg, S. 113-129.

de HAEN, H. (1987): Demokratie und Entwicklung. Entwicklung und Ländlicher Raum, Jg. 21, H. 2/87, S. 3-5.

de HAEN, H. (1982): Agricultural Price Policies and Economic Development. DSE: Agricultural Adaptation Processes in Newly Industrialized Countries. Proceedings of an International Seminar in Seoul/Korea, September 15-20, 1980. Feldafing.

HAZELL, P. B. R. and A. ROELL (1983): Rural Growth Linkages: Household, Expenditure Patterns in Malaysia and Nigeria. LFPRI Research Report No. 41. Washington, September 1983.

HONMA, M. and Y. HAYAMI (1986): Structure of Agricultural Protection in Industrial Countries. Journal of International Economics 20, S. 115-129.

IMF (1985): Trade Policy Issues and Developments. Occasional Papers 38, July 1985.

IMF (1981): Government Finance Statistical Year Book, Vol. V. Washington.

JOHNSTON, B. F. and P. KILBY (1975): Agriculture and Structural Transformation. Economic Strategies in Late-Developing Countries. Cambridge.

KUHNEN, F. (1980): Agrarreform, ein Weltproblem. Deutsche Welthungerhilfe Bd. 10. Bonn.

KUZNETS, S. (1961-1963): Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement. International Journal of Agrarian Affairs, Vol. III, S. 56-75.

LIPTON, M. (1977): Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development. Cambridge.

LITTLE, J. M. D. (1982): Economic Development. Theory Policy and International Relations, S. 19.

MELLOR, J. (1976): The New Economics of Growth. Ithaca.

MELLOR, J. and B. F. JOHNSTON (1984): The World Food Equation: Interrelationships Development, Employment and Food Consumption. Journal of Economic Literature, Vol. XXII, S. 531-574.

MELLOR, J. (1987): The Current Global Food Scene and Food Security. Issues in Food Security: A Joint IFPRI-FSG Workshop. Oxford.

MERGOS, G. (1987): Relative Distortions of Agricultural Incentives: A Cross Country Analysis for Wheat, Rice and Maize. Agricultural Administration and Extension, Vol. 24, S. 195-211.

NORTH, D. C. and R. P. THOMAS (1973): The Rise of the Western World. London.

OECD, DAC (1981): Entwicklungshilfe pro Kopf in US $. Financial Flows.

QUESNEY, F. (1971): Grains (Erstausg. 1756, S. 131).

SCHÄFER, H.-B. (1983): Landwirtschaftliche Akkumulationslasten und industrielle Entwicklung. Berlin, Heidelberg, New York.

SCHÄFER, H.-B. (1986): Farm Prices and Agricultural Production in Developing Countries. Intereconomics, Bd. 22, No. 3, S. 129 ff.

SCHÄFER, H.-B. (1987): Die Bedeutung der Agrarpreise für das Gesamtangebot auf den Agrarmärkten in Entwicklungsländern. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. (im Druck).

SCHULTZ, T. W. (1964): Transforming Traditional Agriculture. New Haven.

SENGHAAS, D. (1982): Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen. Frankfurt.

URFF, W. von (1982): Die Rolle der Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung. In: BLANCKENBURG, P. von, Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in Entwicklungsländern. Bd. 1, Sozialökonomie der ländlichen Entwicklung. Stuttgart, S. 19-37.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1986): Wirtschaftsordnung und Entwicklungserfolg. Gutachten. Bonn.

World Bank Atlas 1981.

World Bank Development Report 1982 und 1986.