

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Rudolf Hüttebräuker

Agrarpolitik
im Wandel der Zeiten

Kurt Häfner

Agrarproduktion
und Agrargüterverbrauch
in der Welt

B 23/66

8. Juni 1966

Rudolf Hüttebräuker, Diplomlandwirt,
Staatssekretär im Bundesministerium für Er-
nährung, Landwirtschaft und Forsten, geb.
22. Februar 1904 in Berlin.

Kurt Häfner, Dr. sc. pol., Ministerialdirek-
tor im Bundesministerium für Ernährung, Land-
wirtschaft und Forsten, geb. 11. November
1908 in Berlin.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern ent-
gegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Agrarpolitik im Wandel der Zeiten

Agrarpolitik — Ärgernis und Problem zu allen Zeiten

Dieser Beitrag, thematisch bewußt sehr weit gehalten, wird in seinem entscheidenden Teil der gegenwärtigen und zukünftigen deutschen Agrarpolitik gewidmet sein. Für die an der Agrarpolitik Verzweifelnden — mögen ihre Motive nun Abneigung gegen oder Sorge um die Landwirtschaft sein — wird ein kurzer agrargeschichtlicher Rückblick sicherlich von Interesse sein.

Aus diesem Rückblick wird man zwar nicht in jeder Beziehung Lehren für unsere heutige Situation ziehen können, weil die derzeitigen Schwierigkeiten und die Ansätze zu ihrer Lösung von anderer, noch nie dagewesener Art sind. Aber wir werden sehen, daß die bewußt geführte oder aus politischen Handlungen sich ergebende Agrarpolitik nicht selten das Schicksal der Völker entschieden hat, weil die Landwirtschaft, je weiter wir in der Geschichte zurückschauen, der wohl wichtigste Zweig der jeweiligen Volkswirtschaften war. Wir werden sehen, daß Agrarpolitik nicht ein Ärgernis unserer Zeit, sondern ein Problem zu allen Zeiten war. Diese Erkenntnis wird uns leichter überzeugen, daß das, was wir heute Agrarstrukturverbesserung nennen, mehr ist als eine interne landwirtschaftliche Aufgabe, die lästige Subventionen kostet. Es handelt sich dabei nicht um eine temporäre Agrarkrise, sondern um eine verschleppte Krankheit, die in einer von der Technik und vom Wunsch nach hohen Einkommen beherrschten Welt besonders akut wird. Agrarstrukturverbesserung ist eine ökonomische Aufgabe mit größtem gesellschaftspolitischen Effekt und von allgemeinem nationalen Interesse.

Bei den Überlegungen für die Agrarstrukturverbesserung erhitzen sich nun landauf, landab die Gemüter, ob den gesellschaftspolitischen oder den ökonomischen Erfordernissen Vorrang in der Agrarpolitik einzuräumen ist. Die-

Die Beiträge dieser Ausgabe sind zuerst auf einer Tagung der Friedrich-Naumann-Stiftung über „Die Zukunft der Landwirtschaft in Europa“ in Baden-Baden vorgetragen worden. Sie wurden für den Druck überarbeitet.

jenigen, für die die agrarpolitischen Probleme nicht zu den Tagesfragen gehören — und das ist bei dem heute geringen Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung praktisch die deutsche Öffentlichkeit —, werden beunruhigt, weil sich neue agrarische Schwierigkeiten durch landwirtschaftliche Überproduktion ankündigen. Müde des ewigen Ärgers mit der immer unzufriedenen Landwirtschaft bleibt man bewußt desinteressiert und schlägt die nächste Seite der Zeitung auf, um sich anderen Nachrichten und Kommentaren zuzuwenden.

Es sei dahingestellt, ob in der Landwirtschaft gegenüber der gewerblichen Wirtschaft vieles

Kurt Häfner

**Agrarproduktion und Agrargüterverbrauch
in der Welt S. 13**

anders ist und anders sein muß. Die Abhängigkeit von Klima und Boden, von den biologischen Lebens- und Wachstumsbedingungen, von dem nicht zu ändernden, sondern nun einmal gegebenen Standort, von der Tatsache, daß der Boden nicht vermehrbar ist, und viele andere Gründe sind immer wieder aufgeführt worden als ausschlaggebend für die besondere Lage der Landwirtschaft. Der Bergbau, die Forstwirtschaft und die Fischwirtschaft — die drei anderen Urproduktionen — haben mit ähnlichen und anderen naturbedingten Schwierigkeiten zu kämpfen. Dagegen wird oftmals nur eingewandt, daß die Landwirtschaft seit eh und je geklagt hat, daß sie dennoch — wie man an einzelnen Beispielen von Verwandten, Freunden oder Bekannten weiß — offensichtlich recht gut überlebte. Es wird in der Öffentlichkeit aber häufig übersehen, daß viele Menschen in der Landwirtschaft nur schlecht dahinleben und Hunderttausende im Laufe der Zeit aus ihr ausscheiden mußten. Diesen Problemen, auf die weiter unten eingegangen werden soll, möchte ich nun einige historische Betrachtungen vorausschicken.

Die Geschichte als Geschichte des Wandels von Agrarverfassungen

Karl Marx hat seine historischen Untersuchungen mit der überspitzten Feststellung zusammengefaßt, die Geschichte sei eine Geschichte der Klassenkämpfe. Man kann den Geschichtsverlauf vielleicht anders simplifizieren: Man könnte die Geschichte auch als eine Geschichte des Wandels der Agrarverfassungen sehen. Staaten, in denen die Entfaltung des Bauerntums gestört oder gar unterdrückt wurde, waren in ihrem Bestand immer gefährdet und konnten oft nur durch diktatorische Gewalt stabilisiert werden.

In den orientalischen Großreichen gehörte das Land dem Despoten. Den Boden bewirtschafteten vorwiegend Sklaven. Die Schlachten bei Marathon und Salamis wurden aber gewonnen, weil freie Bauern und Bürger gegen die Sklavenheere der Despoten kämpften. Hundert Jahre Bauernrepublik unter dem Einfluß des Demeter-Kults zeugen für die Stabilität bäuerlicher Gesellschaftsordnungen, solange sie allgemein als gottgewollt hingenommen und als zweckmäßig empfunden werden. Und für das Römische Reich stellte Plinius fest, daß die Latifundienwirtschaft den Staat zerstöre. Vorübergehend wurde zwar diese Agrarpolitik auch geändert, das heißt ihre Ziele anders formuliert. Schließlich scheiterten die Versuche des Tiberius Gracchus und seines jüngeren Bruders Gajus, eine bäuerliche Agrarstruktur wieder herzustellen aber an den unzureichenden agrarpolitischen Mitteln, die gesteckten Ziele durchzusetzen, und an dem fehlenden ökonomischen Zwang, dies zu tun. Die Latifundienwirtschaft konnte sich endgültig durchsetzen. Es erschien billiger, Getreide aus den afrikanischen Provinzen zu beziehen, als eine bäuerliche Agrarstruktur zu erhalten.

Die im Laufe der Zeit auch auf die überseeischen Besitzungen übergreifende Latifundienwirtschaft schürte die Unzufriedenheit des dortigen ländlichen Proletariats, das Aufbegehren gegen die damalige Agrarverfassung und trug damit zur Vernichtung des Weizenlandes und der Kultur vor allem in Nordafrika bei. Die vom Römischen Reich preisgegebenen Landschaften wurden im Zeitalter der Völkerwanderung umgestaltet durch die Wanderung und Ansiedlung Land suchender freier Bauern der germanischen Stämme.

Im Mittelalter entwickelten sich die Fürstehöfe nördlich der Alpen zu Inseln des Überflusses in einem Meer von Armut. In den im Laufe der Zeit denaturierten, ehemals gesunden Agrarverfassungen der Feudalstaaten vernachlässigten die Grundherren immer mehr ihre Fürsorgepflicht gegenüber den Bauern. Man ließ oftmals den Bauern nicht mehr, als zum Leben notwendig war und verhinderte durch den Besitzanspruch auf das unbesiedelte Land die Gründung neuer Höfe. Außerdem schädigte man die Bauern durch die rigorose Ausnutzung des Jagdrechts. Der Bauernstand wurde immer mehr verachtet.

Im 14. Jahrhundert flammten dann die ersten Aufstände der unterdrückten Bauern in Frankreich auf. Es folgten ebensolche in England und in den Niederlanden. Die deutschen Bauernkriege begannen im 15. Jahrhundert. Wenn auch die Bauernkriege für das Bauerntum ein schreckliches Ende nahmen und kein gesundes soziales Gleichgewicht erreicht wurde, so wurden die weltlichen und geistlichen Feudalherren doch einsichtsvoller.

Erst Ende des 18. Jahrhunderts begann die Bauernbefreiung in den west- und süddeutschen Gebieten, während sie insbesondere östlich der Elbe 1807 als Folge der Französischen Revolution durchgeführt wurde. Aber durch Fehler in der preußischen Gesetzgebung wurde aus den aus der Gutsuntertänigkeit Befreiten, jedoch oft nicht mit ausreichend Land ausgestatteten ehemaligen Hörigen ein Landproletariat, und es begann auch infolge der Bevölkerungszunahme eine massenweise Abwanderung ländlicher Menschen in die Ballungsräume des Westens und nach Übersee. Auch hier wurde versucht, als richtig anerkannte agrarpolitische Ziele mit nur unzureichenden Mitteln durchzusetzen. Das unerwünschte Resultat lehrt uns, wie sorgfältig agrarpolitische Ziele und Mittel aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Tätigkeit der späteren königlich-preußischen Ansiedlungskommission wäre nicht nötig gewesen, wenn dieses in gesetzlichen Fehlern begründete Bauernlegen größten Umfangs nicht eingetreten wäre.

Dieser agrarhistorische Streifzug mag noch abgerundet werden durch eine Darstellung der russischen Verhältnisse, um damit besonders darauf hinzuweisen, welche Gefahren der freien Welt durch Räume mit ungesunder Agrarstruktur — beispielsweise in Südamerika, im Vorderen Orient, in Asien, in Afrika — bevorstehen können.

Die russische Agrarverfassung kannte seit eh und je das Gemeineigentum. Nach dem sogenannten Mir-System gehörte der Boden der Dorfgemeinde und wurde im Abstand von einigen Jahren je nach der Zahl der Seelen auf die Familien neu aufgeteilt. Diese Agrarverfassung auf dem Lande war unter damaligen produktionstechnischen Verhältnissen durchaus gesund. Die Bauern gerieten aber im Laufe der Jahrhunderte in völlige Abhängigkeit von den Fürsten und Grundherren. Mit einem Federstrich befreite Zar Alexander II. 1861 zwar seine Bauern durch die Aufhebung der Leibeigenschaft; aber die nachteiligen Folgen und das Elend der russischen Agrarverfassung wurden nicht behoben. Erst die Revolution von 1905 ließ die russische Regierung aufhören und zeigte ihr, daß sie sich auf den Bauernstand stützen und ihn deshalb wirtschaftlich gesunden müßte. Ministerpräsident Stolypin verstand es, den Zaren von seinen Reformplänen zu überzeugen, mit denen zügig begonnen wurde; aber die Ermordung Stolypins im Jahre 1911 in Kiew setzte seiner Arbeit ein Ende. Gestützt auf die unzufriedenen Bauern siegte die revolutionäre Arbeiterschaft 1917, um anschließend die befreiten Bauern, die gerade Eigentümer der aufgeteilten Güter geworden waren, nunmehr zu Arbeitssklaven in Kolchosen zu machen. Die Agrarreform kam zu spät. Wie würde die Welt wohl heute aussehen, wenn Stolypin fünfzig Jahre früher gelebt hätte?

Ob sich der Boden im Gemein- oder Individualigentum befindet, ist nicht unbedingt eine Frage des Kommunismus oder Kapitalismus. Das Gemeineigentum in Rußland in Form der Mir-Verfassung und die zu späte Bauernbefreiung haben jedoch die kommunistischen Vorstellungen vorbereitet. Wir sehen beim Aufbau des Staates Israel, daß Gemeineigentum nicht unbedingt zum Kommunismus marxistischer Prägung zu führen braucht. Das Kibbuz-

System ist hinreichend bekannt. Auch die Entstehung neuer Staaten in Schwarz-Afrika hat für die Eigentumsverfassung neue Fragen aufgeworfen. So kennt man dort fast überall nur Stammeseigentum, das unter regelmäßiger Neuverteilung den einzelnen Familien zur Nutzung zugewiesen wird. Manchmal gilt dabei der Stamm nur als Lehnsträger der Götter. Diese Eigentumsverhältnisse in Schwarz-Afrika, die von außen nicht geändert werden können und dürfen, erfordern für die Entwicklungshilfe ein besonderes Einfühlungsvermögen.

Die Modernisierung der Agrarpolitik hat auch in den meisten Entwicklungsländern alter Kultur, die ein persönliches Eigentum kennen, neue Fragen aufgeworfen. Die Ablösung des Feudalsystems hat, worauf die FAO (Food and Agricultural Organization of the United Nations — Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) mehrfach hinwies, mit Ausnahme von Japan und Formosa bisher überall eine Phase gesteigerter Armut der Bauern zur Folge gehabt. In Deutschland war die Wirkung der Agrarreform, wie bereits dargelegt, zunächst ebenso negativ.

Wenn die Agrarpolitik nicht den Erfordernissen ihrer Zeit und der jeweils nahen Zukunft entspricht, besteht also stets die Gefahr, daß sie genau das Gegenteil dessen erreicht, was man als anzustrebendes Ziel erkannt hat.

Dieser kurze Streifzug durch die Geschichte zeigt, in welchem Maße die jeweilige Agrarverfassung das Schicksal der Völker bestimmt hat und ihr Wandel alle — auch die nicht unmittelbar Betroffenen — angeht. Die Agrarpolitik ist einem dauernden Wechsel unterworfen, weil die Gesellschaftsstruktur sich unter dem Einfluß neuer Ideen ändert, weil die ökonomischen Voraussetzungen keineswegs gleichbleiben und weil die jeweils vorhandene Agrarstruktur im umfassenden Sinne von der Agrarbevölkerung nicht länger hingenommen wird. Die Agrarpolitik droht zu scheitern, wenn die gewünschten Ziele und die angewandten Mittel nicht sorgfältig aufeinander abgestimmt oder wenn die Ziele den ökonomischen Bedingungen nicht gerecht wurden.

Agrarpolitische Probleme des modernen Industriestaates

Die Agrarpolitik ist auch im modernen Industriestaat ein entscheidender Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Das zeigt sich gerade jetzt bei den Verhandlungen zur Verwirklichung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sehr deutlich.

Ziel unserer Gesellschaftspolitik war seit Jahrzehnten die Erhaltung und Bildung möglichst vieler selbständiger Existenzen. In den letzten Jahrzehnten war der Grund für diese Zielsetzung in erster Linie der Wunsch nach wirtschaftlicher Sicherung der Arbeiterbauern in Krisenzeiten. Zur Zeit der Weltwirtschaftskrise hat sich die Richtigkeit dieser Zielsetzung ergeben. Heute erhält die Agrarstrukturpolitik aber ganz neue Impulse. Das unbändige Streben, mit Hilfe der Technik durch Arbeitsteilung und gesteigerte Produktivität hohe Einkommen zu erzielen, hat auch die in der Landwirtschaft Tätigen erfaßt und Zweifel an der überkommenen Agrarverfassung geweckt. Man kann hier fast von einer Revolution in der Denkweise und in den Lebensauffassungen sprechen. Das gegenwärtige Ziel unserer Agrarpolitik muß daher sein, einer existenz- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft bauerlicher Struktur ein Einkommen zu ermöglichen, das sie heute und morgen auf die gleiche Stufe mit anderen Bevölkerungsteilen stellt.

Daher sind im Zeitalter des Übergangs von der arbeitsintensiven zur kapitalintensiven Wirtschaftsweise der Erhaltung des Kleinbäuerntums leider Grenzen gesetzt, wenn sich

die Agrarpolitik nicht gegen die Umstrukturierung unserer Gesellschaft und gegen die heutigen ökonomischen Voraussetzungen stemmen will.

Die Landwirte der Bundesrepublik haben 1955 im Parlament durchgesetzt, alljährlich die Einkommenslage der Landwirtschaft im Vergleich mit anderen Berufszweigen amtlich feststellen zu lassen. Die Einkommensdifferenz, die sich dabei immer wieder zuungunsten der Landwirtschaft ergeben hat, wird als Disparität bezeichnet. Diese Disparität ist aber je nach Betriebsgröße sehr unterschiedlich. So entfielen im Wirtschaftsjahr 1964/65 in der Bundesrepublik 43 % der Disparität, die sich für die gesamte Landwirtschaft errechnet, auf die Betriebe mit weniger als 10 ha, die jedoch nur 20 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften. Dabei ist — darauf soll ausdrücklich hingewiesen werden — diese Grenze von 10 ha willkürlich gezogen. Das Fazit der Grünen Berichte ist letzten Endes, daß die Disparität innerhalb der Landwirtschaft größer ist als zwischen dem Durchschnitt der Landwirtschaft und dem Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft und daß der Einkommensabstand zwischen kleinen und größeren Betrieben von Jahr zu Jahr kräftig wächst. Dieser Teil der ökonomischen Betrachtungen kann vielleicht mit einer ganz unakademischen, aber dafür um so einleuchtenderen Feststellung abgeschlossen werden: Der Mann mit der Sense leistet eben weniger als der Mann mit dem Mähdrescher. Letzterer braucht allerdings auch sehr viel mehr Kapital und Fachwissen.

Zunehmende Agrarproduktion — stagnierender Nahrungsmittelverbrauch

Nun besteht aber noch eine zweite ökonomische Schwierigkeit. Das vorher geschilderte Problem wäre relativ leicht zu lösen, wenn die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse so angehoben werden könnten, daß die Disparität verschwindet. Aber das gerade geht nicht; denn mit den modernen Methoden der Agrartechnik — dieses Wort im umfassenden Sinne angewendet — steigt die Produktion schneller als die kaufkräftige Nachfrage und drückt daher die Preise. Die Bevölkerungszunahme ist in den Industrieländern gering, und der Mensch kann sich nicht mehr als satt essen.

Eine Chance für die Landwirtschaft besteht nur in einer Zunahme des Verzehrs von Veredelungsprodukten, weil bei der Umsetzung von pflanzlichen in tierische Erzeugnisse Primärkalorien — das sind Kalorien aus pflanzlichen Nahrungsmitteln zur direkten menschlichen Ernährung — verlorengehen. Bei der Ernährung mit tierischen Erzeugnissen wird also mehr Fläche gebraucht als bei der Ernährung mit pflanzlichen.

Es ist also ein Zeichen oder besser gesagt eine Voraussetzung der Wohlstandsentwicklung, daß der Mensch trotz steigender Agrarproduk-

tion einen immer geringer werdenden Anteil seines Einkommens für die Ernährung ausgibt. Anders wäre nämlich eine Wohlstandsentwicklung gar nicht möglich. Auch der Bauer selbst gibt heute Geld für Bedürfnisse aus, die sein Vater oder gar sein Großvater nicht kannten.

Wie sind die Schwierigkeiten, denen die Landwirtschaft gegenübersteht, zu beheben? Ein Blick über unsere Grenzen hinaus zeigt, daß sie nur universell und nicht einfach zu lösen sind. Über viele Jahre hat Schweden versucht, mit Hilfe einer jährlichen Kosten- und Ertragsrechnung kostendeckende Preise für die Landwirtschaft festzusetzen. Dabei blieben die Verhältnisse nicht existenzfähiger Kleinbetriebe außer Betracht. Man versuchte diese mit staatlicher Förderung auf- oder abzustocken, das heißt, das Produktionsvolumen je Betrieb zu vergrößern bzw. zu verkleinern. Diese Agrarpolitik förderte aber wegen ihrer Kostspieligkeit die permanente Inflation und wurde des-

wegen 1956 wieder aufgegeben. Andererseits haben die Vereinigten Staaten seit der Weltwirtschaftskrise mindestens 260 Mrd. DM — wahrscheinlich sogar noch viel mehr — an Subventionen in die Landwirtschaft hineingepumpt. Diese Mittel dienten zunächst der Rationalisierung der Produktion, und sie dienen heute ihrer Drosselung durch Brachlandprämien und anderen Manipulationen.

Es ist betrüblich, daß wir angesichts des Hungers in vielen Teilen der Welt mit dem Problem des Überflusses nicht fertig werden. Aber erst, wenn in diesen Ländern die Erschließung der Verkehrswege, die Organisation der Warenverteilung und die Mobilisierung der Arbeitskräfte sowie beträchtliche Einkommenssteigerungen erfolgt sein werden, wird die freie Welt verstärkt dazu beitragen können, den Hunger zu stillen. Denn ungeahnte Reserven stecken noch in der Steigerung der Agrarproduktion.

Kostet eine gute Agrarstrukturpolitik Wählerstimmen?

Was soll aber nun — um unter den geänderten agrarpolitischen Zielsetzungen zu den Agrarstrukturfragen zurückzukommen — mit unseren nicht existenzfähigen landwirtschaftlichen Betrieben werden? Wo muß das gesellschaftspolitische Wunschbild ökonomischer Einsicht weichen? Über das, was getan werden müßte, sind sich hierzulande alle Fachleute einig. Bund und Länder haben Mittel für die Agrarstrukturverbesserung und insbesondere für die Vergrößerung zu kleiner Betrieben vorgesehen. Mittel für die Aufstockung können aber nur eingesetzt werden, wenn es Betriebe gibt, die freiwillig Land verkaufen oder verpachten wollen. Die gewünschte Aufstockung nicht existenzfähiger Betriebe bedeutet nicht, daß Großbetriebe angestrebt werden. Leitbild unserer Agrarpolitik bleibt der gesunde bäuerliche Familienbetrieb.

Die Bundesregierung nahm in diesem Sinne zu diesen Fragen in der Regierungserklärung 1962 Stellung. Aber auch der Deutsche Bauernverband hat mit seiner Entschließung vom 6. 11. 1963 in Freiburg und der Bayerische Bauernverband mit seiner Eingabe an die bayerische Regierung vom 6. 3. 1965 ein klares Bekenntnis zur Agrarstrukturverbesserung abgelegt. Aber der Schritt zur entscheidenden

Tat ist erst dann möglich, wenn alle Geister für das Neue gewonnen sind, das seinen Einzug in die Welt der Tatsachen zu halten gedenkt. Doch die Geister wollen sich in den Bauernversammlungen noch nicht bekennen.

Der junge CDU-Bundestagsabgeordnete Rollmann schreibt in der „Zeit“ unter dem Titel: „Ist die CDU noch modern?“ in einem anderen Zusammenhang zum Ausgang der Wahlen in der Bundesrepublik: „Schon bei den Bundestagswahlen, noch stärker aber bei den Kommunalwahlen gilt die Regel, je kleiner und abgelegener eine Gemeinde ist, um so stärker ist die CDU. Je größer aber die Gemeinden sind, um so mehr steigt der Stimmenanteil der Sozialdemokraten.“

Man glaubt, die Kleinbauern vor den Kopf zu stoßen, wenn man ihnen die Wahrheit sagt. Dagegen möchte ich behaupten, daß das Herausstellen der Wahrheit und eine klare Formulierung der Wege, die aus dem Dilemma führen können, von den Wählern auf dem Lande honoriert wird. Obwohl also Klarheit darüber besteht, wie ein gesundes Bauertum in der modernen Industriegesellschaft erhalten werden kann, scheut man sich in Bauernversammlungen, die Wege, die dahin führen, den Betroffenen zu erläutern.

Die tatsächliche Entwicklung zeigt aber, daß diese längst wissen, was die Stunde geschlagen hat. Von 1949 bis 1965 haben in erstaunlicher Kontinuität — also nicht etwa nur in den ersten Jahren nach dem Kriege — die Betriebe von 0,5—5 ha um 38 % und die Betriebe von 5—10 ha um 28 % abgenommen. Es braucht also nichts anderes zu geschehen als diese Entwicklung zu fördern, anstatt sie durch Unterschlagung der Wahrheit oder durch falsche Maßnahmen zu bremsen.

Aufstockung zu kleiner Betriebe und Schutz der bäuerlichen Veredelungswirtschaft

Ziel der Aufstockung landwirtschaftlicher Betriebe oder, soweit das nicht möglich ist, der innerbetrieblichen Aufstockung — das heißt der Intensivierung — ist ein Vollerwerbsbetrieb, der mindestens zwei Arbeitskräften produktive Arbeit bietet. Dafür ist zur Zeit ein Betriebseinkommen von mindestens 10 000 bis 15 000 DM je nach den Umweltbedingungen erforderlich.

Innerbetriebliche Aufstockung bedeutet die Erwirtschaftung eines größeren Produktionsvolumens je Betrieb durch Intensivkulturen und vor allen Dingen durch Ausbau der Veredelungsproduktion auf der Grundlage von Futtermittelzukaufen. Um den kleinbäuerlichen Betrieben die Chancen hierfür zu erhalten, ist von den Regierungsparteien ein Gesetzentwurf zum Schutz der bäuerlichen Veredelungswirtschaft eingebracht worden. Nach diesem Entwurf soll die Veredelungsproduktion je Betrieb begrenzt werden, und zwar in einer Höhe, die die wirtschaftlichste Erzeugung gewährleistet. Die Begrenzung ist so vorgesehen, daß eine weitere Vergrößerung der

Bestände zu keiner zusätzlichen Kostendegression führen würde.

Was bedeutet bremsen? Wenn nicht existenzfähige Betriebe, die weder aufstocken noch intensivieren können oder wollen, trotzdem öffentliche Beihilfen für Investitionen erhalten, müssen sie an ihre Zukunft in der Landwirtschaft glauben. Die Inhaber dieser Betriebe lassen den Hoferben nichts lernen und werden nicht bereit sein, auf die Größe einer ländlichen Heimstätte abzustocken und Land abzugeben.

Bestände zu keiner zusätzlichen Kostendegression führen würde.

Gegen diesen Gesetzentwurf wird in der Öffentlichkeit polemisiert. Wir müssen uns fragen, mit welchem Recht hat man dann zur Durchsetzung unserer Mittelstands- und Lohnpolitik Maßnahmen zum Schutze des Handwerks gegen Schwarzarbeit bzw. zur Verhinderung der Unterbietung der Arbeitslöhne durch Gastarbeiter ergriffen? Bei dem Gesetzentwurf zum Schutz der bäuerlichen Veredelungswirtschaft stellt sich nur die Frage: Will man marktpolitische Maßnahmen ergreifen, um den Zielen unserer Mittelstandspolitik gerecht zu werden? Diese Frage wird eindeutig bejaht werden, weil die Grundsätze freier Marktwirtschaft für die unter besonderen Umständen arbeitende Landwirtschaft nicht voll gültig sind. Dieses Gesetz hat allerdings nur Sinn, wenn eine entsprechende Regelung für die gesamte EWG erreicht wird. Es ist zu hoffen, daß der deutsche Entwurf die EWG-Kommission veranlassen wird, entsprechende Vorschläge zu machen.

Problematik der Nebenerwerbslandwirtschaft

Der Gedanke, das vorher genannte Einkommen von 10—15 000 DM durch außerlandwirtschaftliche Tätigkeit zu erreichen, wenn der Betrieb zu klein ist, erscheint zunächst bestechend. Aber aus dieser Gruppe der Zuerwerbsbetriebe stammen die Hoferben, deren Ausbildung mit dem mißmutigen Besuch der landwirtschaftlichen Berufs-

schule abschließt. Sie haben nichts weiter gelernt und können daher später weder tüchtiger Bauer noch tüchtiger Handwerker oder Facharbeiter werden. Gegen die Vorstellungen von Pendlern-Bauern und Bauern-Pendlern sind gleichfalls Bedenken anzumelden. Der in der gewerblichen Wirtschaft arbeitende Bauer ist nicht bereit, demjenigen Bauern, der nach

diesen Vorstellungen die Höfe der Pendlerebauern bewirtschaften soll, den Vergleichslohn zu zahlen, weil für ihn dann kein Gewinn mehr übrigbliebe. Der Grüne Bericht bestätigt diese Auffassung.

Die nächstkleinere Gruppe, aus der noch Land für Aufstockungszwecke gewonnen werden kann, sind die Nebenerwerbsbetriebe. Bundesminister Höcherl hat mit dem Vorschlag der extensiven Nebenerwerbslandwirtschaft interessante Gedanken geäußert, um die Milchproduktion und Zukaufsveredelungskapazität hier für jene Betriebe frei zu machen, die wir durch Intensivierung zu Vollexistenzen aufbauen wollen. Man kann diesen Vorschlag gar nicht ernst genug nehmen, weil — wie schon angedeutet — Überproduktion für die Landwirtschaft gefährlich ist. Die Marktordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sichern die Preise für die einzelnen Produkte nämlich nur so lange, wie die Versorgung defizitär ist.

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesernährungsministeriums hat inzwischen die vom Verfasser seit Jahren in diesem Zusammenhang vertretene These bestätigt und in einer klaren Formulierung zum Gegenstand seines Gutachtens über die landwirtschaftliche Struktur- und Investitionspolitik gemacht. Der Beirat sagte wörtlich: „Die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen der Ausweitung des Produktionsvolumens in den aufstockenden Übergangsbetrieben und dem Rückgang der Erzeugung in den ausscheidenden Übergangs- und Nebenerwerbsbetrieben ist daher eine wichtige Voraussetzung für die einkommensfördernde Wirkung des Strukturwandels.“

Die Erfahrung zweier Inflationen und der beiden Perioden mit Lebensmittelmarken begrenzen außerordentlich die Bodenmobilität in Deutschland. Jeder möchte sein Land als wertbeständigen und auf alle Fälle die Ernährung sichernden Besitz behalten. Diese Einstellung sollten wir achten. Wir wollen dieser Tatsache Rechnung tragen und die langfristige Verpachtung fördern; sofern der Verpächter ein Vorpacht- und Vorkaufsrecht einräumt, sollte er eine Prämie bekommen. Es sollte weiter die Möglichkeit geschaffen werden, ihm die Pacht langfristig vorauszuzahlen, damit er seine landwirtschaftliche Heimstätte verbes-

Man nannte die Nebenerwerbsbauern kürzlich „Arbeiteraristokraten“ und meinte damit diejenigen, die ein gutes Einkommen in der Industrie haben und gleichzeitig einen kleinen Hof bewirtschaften. Die Aristokraten waren einmal ein durch kriegerische oder politische Leistung, später durch Erbfolge bevorrechtigter Stand. Sie hatten meistens ihre eigenen, der Förderung des Bauerntums zuwiderlaufenden Interessen. Die heutigen Arbeiteraristokraten behindern — nach dem Gutachten der Professoren — die Ausweitung des Produktionsvolumens in den aufstockenden Übergangsbetrieben. Mit ihren Namensvettern haben sie also gemeinsam, daß sie den Interessen der hauptberuflichen Bauern entgegenstehen — um es einmal überspitzt zu formulieren.

Unter extensiver Bewirtschaftung eines Nebenerwerbsbetriebes ist zu verstehen — um auf die Gedanken von Bundesminister Höcherl zurückzukommen —, daß sich die Familie mit der Bewirtschaftung auf eine landwirtschaftliche Heimstätte beschränkt, gewissermaßen auf eine Selbstversorgung, wie man es im Kriege nannte, und daß sie das darüber hinausgehende Land verpachtet. Die Kuh wird abgeschafft, damit man von der ständigen Bindung an den Stall befreit wird. Die Betriebe, welche von der Milchproduktion leben müssen, können dann ihre Kuhbestände aufstücken und dadurch diesen Produktionszweig rentabler gestalten.

Mit dieser extensiven Bewirtschaftung der Nebenerwerbsbetriebe durch eine teilweise Verpachtung ist ein weiteres Problem angeschnitten.

Förderung der Landabgabe

ern oder einen anderen Erwerb einrichten kann. Der Aufstockung über die Landpacht sollten wir unsere größte Aufmerksamkeit schenken.

Wer ist eigentlich gegen diese Agrarstrukturpolitik? Die Geister, die im Grunde ihres Herzens einer vergangenen Welt angehören, sind erfüllt von Pessimismus und ohne Glauben an die neue Zeit und ihre Erfordernisse. Die junge, nach dem Zweiten Weltkrieg geborene Generation ist es dagegen nicht. Sie ist auf dem Traktor groß geworden und sehnt sich nicht nach der arbeitsintensiven Wirtschafts-

weise zurück. Sie vergleicht aber auch — und das mit Recht — den eigenen Lebensstandard mit dem der in der gewerblichen Wirtschaft tätigen Dorfbewohner. Während die Großväter noch von der Erhaltung der veralteten Agrarstruktur sprechen, laufen die Enkel längst von den Höfen, wenn diese nicht existenzfähig gemacht werden. Auf längere Sicht wird die Schrumpfung der Landwirtschaft auch ohne Abwanderung in andere Berufszweige anhalten, weil der landwirtschaftliche Nachwuchs sich nur in beschränktem Umfang für den Beruf der Landwirte entscheidet. Durch die staatliche Förderung der Betriebsaufgabe der älteren Landwirte jenseits der Altersgrenze von

65 Jahren, wird dieser Prozeß im Einklang mit der Politik zur Verbesserung der Agrarstruktur beschleunigt.

Unsere agrarpolitische und unsere gesellschaftspolitische Vergangenheit stehen leider noch immer dem Versuch im Wege, eine den Forderungen des Tages und vor allen Dingen eine der Zukunft Rechnung tragende grundsätzliche Neuorientierung zu finden. Diese Schwierigkeiten sind agrargeschichtlich bedingt. Wir können sie nicht so schnell überwinden; aber wir müssen feststellen, daß wir keine Zeit mehr haben angesichts der Entwicklung in der EWG einerseits und unseres Arbeitsmarktes andererseits.

Industrialisierung ländlicher Räume — Aufgabe der Raumordnungspolitik

Letzteres spielt auch im Rahmen der Agrarstrukturverbesserung eine große Rolle. Die starke Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik in den zurückliegenden Jahren wird in Zukunft durch eine Stagnation oder gar durch einen Rückgang der Zahl der deutschen Erwerbstätigen abgelöst werden. Diese Entwicklung wird im EWG-Raum nur für die Bundesrepublik erwartet, während in den anderen Partnerländern die Zahl der Erwerbstätigen zum Teil stärker als bisher ansteigen wird. Wir haben allen Anlaß, die Aufgabe der Landwirtschaft bei denjenigen zu fördern, die dazu freiwillig bereit sind. Aber wir müssen sie auf einer landwirtschaftlichen Heimstätte der ländlichen Gesellschaft erhalten und ihre Abwanderung in die Ballungsräume verhindern.

Das ist jedoch leichter gesagt als getan. In den rein landwirtschaftlichen Räumen fehlen Verkehrswege, Schulen, Krankenhäuser, Energie und Brauchwasser, Abwasserbeseitigung, und was alles erforderlich ist, bevor sich Industrie ansiedelt. Die Kreise und Gemeinden sind zu arm, um diese Voraussetzungen zu schaffen, weil sie keine Gewerbesteuer einnehmen. Vielleicht fehlt es in ländlichen Räumen auch oft an Unternehmergeist, wie er z. B. durch die von Kommunen gebildeten Gesellschaften für Industrieansiedlung im Vorfeld des Ruhrgebietes offenbar wird. Agrarstrukturverbesserung ist ein Teil der Raumordnung und ohne diese nicht sinnvoll. Ein Musterbeispiel für eine Raumordnung aus einem Guß ist zum

Beispiel das Wirken der Emsland GmbH, zu der sich der Bund, das Land Niedersachsen und die betroffenen Landkreise zusammengetan haben, um das Emsland wirtschaftlich zu erschließen.

Die öffentliche Hand sollte Landkreisen und Gemeinden durch Kredite und Ausfallbürgschaften helfen, die Voraussetzungen für die Ansiedlung der gewerblichen Wirtschaft zu schaffen. Das ist das wirkungsvollste Hilfsprogramm für nicht existenzfähige Kleinbauern.

Rund die Hälfte der Bevölkerung in der Bundesrepublik lebt in den Ballungsräumen, die nur ein Sechstel der Bodenfläche der Bundesrepublik bedecken. Diese Konzentration der Bevölkerung bereitet große Sorgen. In manchen Großstädten steigen die Kosten, die durch die neu hinzuziehenden Bewohner für Versorgungs- und Sozialeinrichtungen entstehen, sprunghaft an, weil das Optimum der Bevölkerungsdichte schon längst überschritten ist. Man kann in Größenordnungen von 30 000 bis 50 000 DM je neu zuziehender Person rechnen. Hinzu kommt noch, daß in den Abwanderungsgebieten sich manche Investitionen infolge der Bevölkerungsabnahme in eine Fehlinvestition verwandeln würden. Außerdem wird die Zahl der Schultern, die die sozialen Kosten in den Abwanderungsgebieten tragen müssen, immer geringer. Die Verkehrsschwierigkeiten in den sogenannten Ballungsgebieten machen nach dem Gutachten über die Finanzreform im näch-

sten Jahrzehnt Investitionsaufwendungen der Gemeinden und Gemeindeverbände erforderlich, die sich auch bei Berücksichtigung der hohen Zuschüsse der Länder mit den bisher verfügbaren Mitteln nicht bewältigen lassen. Man sucht daher nach anderen Finanzquellen für

die Gemeinden. Aber sollte man nicht vor allem nach Mitteln suchen, die den Zuzug in die Ballungsräume uninteressant machen? Die Fragen der Raumordnung und die der Agrarstrukturverbesserung stehen also in enger Wechselbeziehung.

Moderne Agrarstrukturpolitik tut not

Hier ist der Versuch gemacht worden, die gesellschaftspolitischen und ökonomischen Aspekte sachlich und nüchtern darzulegen. Dabei wurde bewußt auf Thesen verzichtet, die als Phrasen anzusehen sind, wie — um hier nur ein Beispiel zu sagen — „Erhaltung der Kulturlandschaft“. Für ihre Erhaltung brauchen wir keine Kleinbetriebe. War Ostpreußen mit seinen größeren Landwirtschaftsbetrieben nicht eine reizvolle Landschaft? Im übrigen ist die Kulturlandschaft viel stärker durch die Sozialbrache gefährdet. Immer mehr Parzellen von Kleinlandwirten in Stadtnähe, die einem außerlandwirtschaftlichen Beruf nachgehen, bleiben wüst liegen als Brutstätte für Ungeziefer, Schädlinge und Unkraut.

Der ökonomische Zwang ist langfristig gesehen auch der gesellschaftspolitische Zwang. Wenn wir gesellschaftspolitisch richtig handeln wollen, müssen wir ökonomisch denken. An die Stelle der vielen kleinen nicht existenzfähigen landwirtschaftlichen Betriebe muß in Zukunft neben die landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe das breitgestreute Eigentum der landwirtschaftlichen Heimstätten treten.

Ziel der Bundesregierung ist es seit Verabschiedung des ersten Grünen Planes, die Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen zu erleichtern, Härten zu vermeiden und die Mobilität der Produktionsfaktoren zu erhöhen. Ein wesentlicher Teil der Maßnahmen galt und gilt der Verbesserung der Agrarstruktur. Diejenigen Betriebe, die sich auf Grund ihres geringen Produktionsvolumens einen rentablen Einsatz der technischen Hilfsmittel nicht leisten können, sind nicht in der Lage, die Kostenvorteile einer arbeitsteiligen Wirtschaft auszunutzen. Ihr Ausscheiden aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß durch Subventionen künstlich hinauszögern zu wollen, wäre volkswirtschaftlich und soziologisch verkehrt. Außer-

dem wären wir finanziell dazu gar nicht in der Lage. Die Diktatur der leeren Haushaltskassen zwingt auch hier zur Besinnung auf das Wesentliche und Vernünftige.

Das einzige, was dieser Politik sachlich entgegengehalten werden könnte, ist die Frage, ob unsere Vorstellungen über die untere Grenze des existenzfähigen Betriebes in 20 oder 30 Jahren noch Bestand haben. Aber wegen dieser Frage dürfen wir eine vernünftige Gegenwarts politik nicht unterlassen.

Dafür kann nochmals ein geschichtliches Beispiel angeführt werden. Im 16. und 17. Jahrhundert begann in der Fürstabtei Kempten die Vereinödung, die dann schließlich im Jahre 1791 durch die fürstlich-kemptische Vereinödungsverordnung geregelt wurde. Das Allgäu verdankt dieser weitsichtigen damaligen Strukturpolitik seine heute blühende Landwirtschaft. Genauso wie die vor 150 Jahren in den skandinavischen Ländern durchgeführte Verkoppelung — Vereinödung und Verkoppelung entsprechen unserer heutigen Aussiedlung und Flurbereinigung — die gegenüber unserer Landwirtschaft ungleich besseren Verhältnisse geschaffen hat.

Es ist der letzte Augenblick, um das intern längst herumgeworfene Steuer der Agrarpolitik nun auch öffentlich zu vertreten, weil, wie gesagt, der Schritt zur entscheidenden Tat stets dann möglich ist, wenn die Geister für das Neue gewonnen sind. Das ist bei der Landjugend heute der Fall. Die Agrargeschichte lehrt, daß die Ziele der Agrarpolitik sich infolge des Wandels der Verhältnisse gesellschaftlicher und ökonomischer Art ändern müssen. Die Anpassung der Landwirtschaft wird nur dann evolutionär, das heißt ohne zu große Härte und Spannungen, erfolgen, wenn die entsprechenden agrarpolitischen Maßnahmen in geeigneter Form und rechtzeitig ergriffen werden.

Agrarproduktion und Agrargüterverbrauch in der Welt

I. Einleitung

Die Produktion und der Verbrauch von Agrargütern in der Welt umfassen höchst komplexe und differenzierte Vorgänge. Ihre Darstellung ist nur bei Verwendung sehr vereinfachender Begriffe und unter Zusammenfassung vieler Einzeltatsachen in wenigen Aggregaten möglich. Nur so können die vielfältigen Kräfte und Tendenzen annäherungsweise faßbar gemacht werden. Dabei sollte aber die dahinter stehende viel verwickeltere Wirklichkeit nicht übersehen werden.

Es ist üblich geworden, zunächst zwischen dem sino-sowjetischen Block mit zentral geplanten Wirtschaften einerseits und der übrigen polyzentrischen Welt andererseits zu unterscheiden. Beide Ländergruppen stellten bis vor kurzem auch auf dem Agrarsektor ziemlich in sich geschlossene, autarke Wirtschaftsräume dar.

Die *polyzentrische Welt* selbst wird für viele Zwecke in die Gruppe der sogenannten ent-

wickelten Länder einerseits und die Entwicklungsländer andererseits unterteilt. Bei den *entwickelten* Ländern handelt es sich um Westeuropa, Nordamerika, Japan und Ozeanien. Zu den *Entwicklungsländern* zählen gewöhnlich die Länder Lateinamerikas, des Nahen und Fernen Ostens sowie Afrikas, also die vorwiegend tropischen und subtropischen Regionen der Welt. Es lassen sich andere Gliederungen denken, vor allem dürften bei bestimmten Fragestellungen die La Plata-Gebiete Lateinamerikas und die Südafrikanische Union anders eingegliedert werden. Das Bild verschiebt sich weiter, wenn der gesamte sino-sowjetische Block in diese Gliederung mit einbezogen wird oder wenn, wie es die FAO bei einigen wichtigen Daten bereits kann, wenigstens Osteuropa und die UdSSR in die Zahlenaggregate mit einbezogen werden, wobei letztere Regionen als vorwiegend entwickelt angesehen werden.

II. Das Ungleichgewicht in der Weltagrarwirtschaft

Die heutige Weltagrarwirtschaft ist gekennzeichnet durch ein fundamentales Ungleichgewicht zwischen Entwicklungs- und Industrieländern sowie zwischen einzelnen Weltregionen im Hinblick auf die Verteilung der Bevölkerung, der Einkommen, der Nahrungsmittelproduktion und der Versorgung mit Nahrungsmitteln.

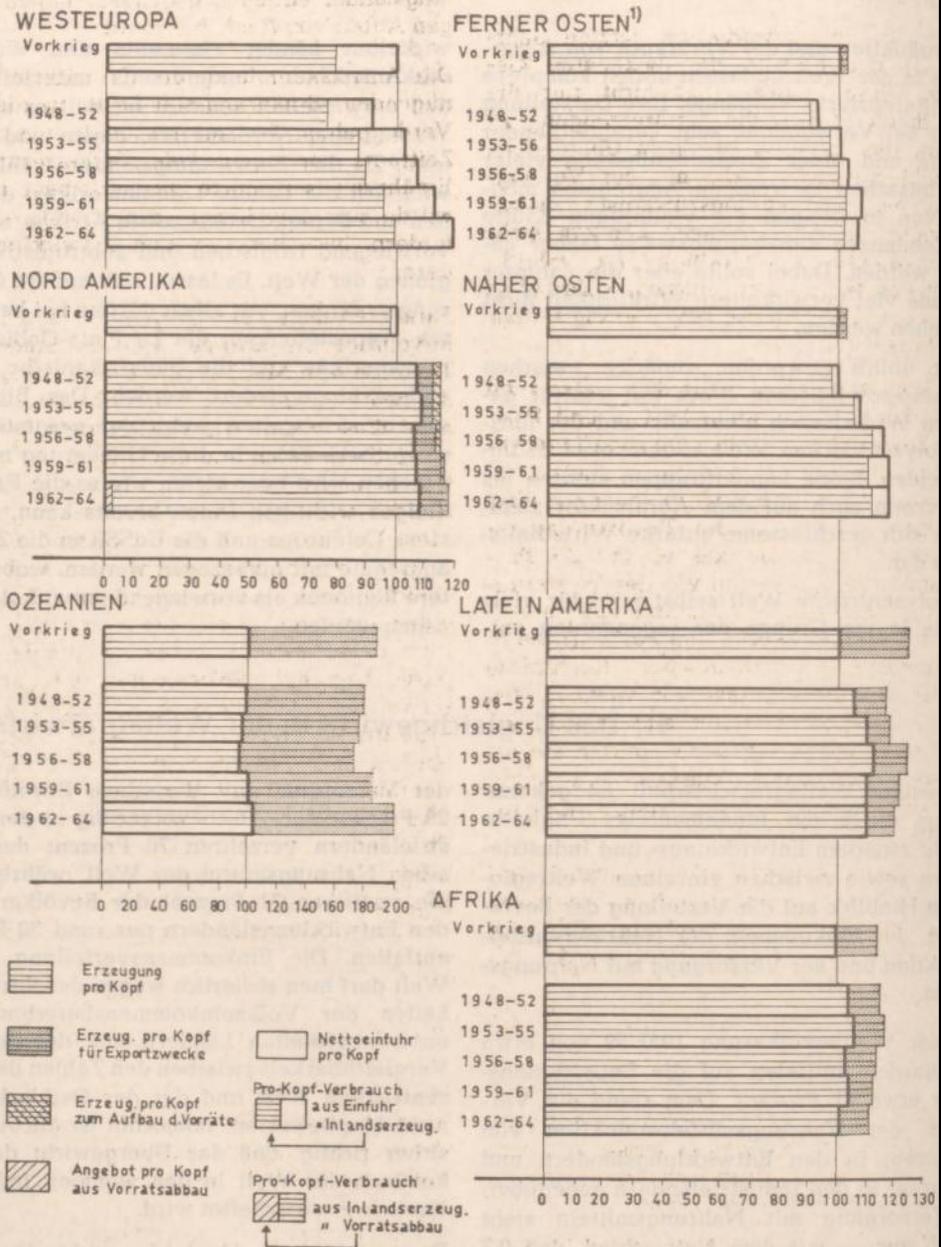
Von der Weltbevölkerung 1957/59 von etwa 3 Milliarden entfielen auf die Entwicklungsländer etwa 71 Prozent. Dem stand ein Verhältnis der Nahrungsmittelproduktion von 42 Prozent in den Entwicklungsländern und 58 Prozent in den Industrieländern gegenüber. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln sieht ähnlich aus — mit dem Unterschied, daß 0,7 bis ein Prozent der Produktion über den Außenhandel von den Industrieländern an Entwicklungsländer geliefert wurden. Besonders kraß wird das Ungleichgewicht bei der Betrachtung

der Versorgung mit tierischem Eiweiß, denn 29 Prozent der Weltbevölkerung in den Industrieländern verzehren 70 Prozent der tierischen Nahrungsmittel der Welt, während auf die restlichen 71 Prozent der Bevölkerung in den Entwicklungsländern nur rund 30 Prozent entfallen. Die Einkommensverteilung in der Welt darf man sicherlich wegen der Schwierigkeiten der Volkseinkommensberechnung in unterentwickelten Ländern und der geringen Vergleichbarkeit zwischen den Zahlen der polyzentrischen Welt und der der Ostblockländer nicht überbewerten. Immerhin ist die Aussage sicher richtig, daß das Übergewicht der Einkommen der Welt in den wenigen Industrieländern erwirtschaftet wird.

Das geschilderte Ungleichgewicht der Weltagrarwirtschaft zu mildern, zumindest die Vergrößerung der Kluft zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zu vermeiden, ist die große Herausforderung unserer Tage.

Schaubild 1

Erzeugung, Netto-Außenhandel u. Gesamtangebot je Einwohner nach Regionen geschätzt
(Indices, Vorkriegsangebot = 100)



1) ohne VR China

Quelle: FAO, The State of Food and Agriculture 1965
Rome 1965, S. 32

III. Bevölkerung

Die „Bevölkerungsexplosion“ in den Entwicklungsländern ist der wichtigste einzelne Faktor, der die Situation der Welternährungswirtschaft und der Weltlandwirtschaft der Nachkriegszeit bestimmt und in der Zukunft bestimmen wird.

Der Bevölkerungszuwachs im letzten Jahrzehnt ist der höchste der bekannten Geschichte. Diese Tatsache hat nicht nur die Dringlichkeit erhöht, die Agrarerzeugung zu steigern, sondern auch zu einem Überdenken der Probleme geführt, die mit der Verlangsamung des Bevölkerungszuwachses zusammenhängen. In den „reichen“ Ländern steht die Bevölkerungsentwicklung im Gleichgewicht und wächst nur langsam, während in den „armen“ Ländern die Bevölkerung beängstigend rasch zunimmt.

In der Welt ohne China ist in den letzten zehn Jahren, das heißt zwischen 1954/55 und 1964/65, die Bevölkerung jährlich um rund 2 Prozent und insgesamt um 22 Prozent gestiegen, in einzelnen Entwicklungsländern sogar um über 30 Prozent. Der jährliche Bevölkerungszuwachs etwa Lateinamerikas ist mit 2,7 Prozent rund dreimal so groß wie der Westeuropas mit 0,9 Prozent. Als Resultat von verbessertem Gesundheitswesen und Fortschritten in der Anwendung medizinischer Kenntnisse wird die Sterblichkeitsrate vor allem in den Entwicklungsländern weiter sinken und, solange keine Anpassung der Geburtenrate erfolgt, weiterhin zu einer starken Vermehrung der Bevölkerung führen bei erhöhter Lebenserwartung.

Die Weltbevölkerung wird gegenwärtig auf 3,3 Milliarden geschätzt. UN-Vorschätzungen für das Jahr 2000 — also auf eine Sicht von nur 35 Jahren — liegen zwischen 5,3 bis

6,8 Milliarden. Die wahrscheinliche Ziffer wird mit 6,0 Milliarden angenommen; das bedeutet also fast eine Verdoppelung in dieser kurzen Zeitspanne. 80 Prozent der Weltbevölkerung werden auf die schlecht ernährten Entwicklungsländer entfallen gegenüber einem heutigen Anteil von rund 70 Prozent.

Die Aufrechterhaltung des derzeitigen, ungenügenden Ernährungsstandards würde eine Verdoppelung der Agrarproduktion in diesem Zeitraum verlangen. Jede Verbesserung der Ernährung, vor allem an tierischem Eiweiß, würde sehr viel höhere Steigerungsraten erfordern, besonders in den Entwicklungsländern.

Parallelen lassen sich ziehen zur industriellen Revolution in Europa. Damals fanden die Theorien von Malthus große Beachtung. Auch die heute entwickelten Länder haben überwiegend diese Phase des Ungleichgewichtes zwischen Sterberaten und Geburtsraten durchlaufen. In ihnen hat sich inzwischen wieder ein Gleichgewicht zwischen Geburts- und Sterberaten bei höherer Lebenserwartung ergeben. In den Entwicklungsländern wird sich dieses Gleichgewicht erst in mehreren Jahrzehnten einstellen, weil der Familienplanung große Hemmnisse institutioneller, politischer, religiöser und bildungsbedingter Art entgegenstehen. Die Aufrufe und Ermahnungen der FAO, die Unterernährung in den Entwicklungsländern abzuwenden, finden heute daher berechtigte Aufnahme. Man könnte diesen Abschnitt mit der Feststellung schließen: Die Theorien von Malthus sind in den Schriften der Landwirtschafts-Organisation der Vereinten Nationen — FAO — neu erstanden und haben einen nie dagewesenen aktuellen Bezug erhalten¹⁾.

IV. Verbrauch

Der Bedarf an Nahrungsmitteln ist in den Ländern am höchsten, in denen er wegen zu geringer Einkommen und unzureichenden Angeboten nicht befriedigt werden kann.

Nach Hanau²⁾ lassen sich in der Welt drei Gruppen von Ländern unterscheiden (siehe Übersicht 1 auf Seite 16).

Die höchste III. Stufe nehmen die Länder ein, die als entwickelte oder Industrieländer be-

zeichnet werden. Sie ist geprägt durch Wohlstand, reichliche und vielseitige Ernährung sowie einem hohen Grad an zusätzlichen Dienst-

¹⁾ Vgl. insbesondere die Schriftenreihe der FAO im Rahmen der „Freedom from Hunger Campaign“.

²⁾ A. Hanau, Entwicklungstendenzen der Ernährung in marktwirtschaftlicher Sicht, in: Entwicklungstendenzen der Ernährung, hrsg. vom Forschungsrat für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, München 1962, S. 35 ff.

Übersicht 1

Der Ernährungsstandard in der Welt nach Regionen

Täglicher Je-Kopf-Verbrauch von Kalorien und Eiweiß¹⁾ in einzelnen Regionen der Welt

Regionen	Stufe des 2) Ernährungs- Standards	Kalorien						Eiweiß				
		Verbrauch		lebens- not- wendig	Verbrauch in % der Erforder- nisse		Anteil der pflanz- lichen Näh- rung 3)		insgesamt		davon tierisch	
		in Gramm			in Gramm		in Gramm		in Gramm		in Gramm	
		1938	1960	1938	1960	1938	1960	1938	1960	1938	1960	1938
Ferner Osten	I	2 090	2 060	2 300	91	90	78	81	61	56	7	8
davon												
Südasien	I	1 950	1 970	2 300	85	86	76	78	52	50	8	7
Südostasien (Festland)	I	—	2 030	2 260	—	90	—	78	—	49	—	13
Ostasien	I	2 030	2 180	2 370	86	92	85	80	54	65	8	15
Südostasiatische Inseln	I	2 020	2 070	2 270	89	91	83	81	46	45	6	7
China (Festland)	I	2 230	2 100	2 300	97	91	77	83	72	61	7	7
Naher Osten	I(-II)	2 295	2 470	2 400	96	103	78	72	72	76	12	14
Lateinamerika	I(-II)	2 160	2 510	2 415	89	104	63	63	64	67	28	24
davon												
La Platastaaten	III	2 740	3 040	2 560	107	119	53	54	95	96	59	55
Afrika	I(-II)	—	2 360	2 340	—	101	—	74	—	61	—	11
Europa	II(-III)	2 870	3 040	2 590	111	117	67	63	85	88	28	36
davon												
Westeuropa	III	2 880	2 910	2 575	112	113	60	55	85	83	36	39
Osteuropa (incl. UdSSR)	II	2 850	3 180	2 600	110	122	76	71	84	94	20	33
Nordamerika	III	3 260	3 110	2 590	125	120	48	40	86	93	51	66
Ozeanien	III	3 290	3 250	2 610	126	125	50	48	103	94	67	62
Welt insgesamt	II	2 380	2 420	2 400	99	101	71	70	69	68	18	20

1) Auf der Einzelhandelsstufe.

2) Vgl. dazu A. Hanau, Entwicklungstendenzen der Ernährung in marktwirtschaftlicher Sicht, in: Entwicklungstendenzen der Ernährung, München 1964, S. 35 ff.

3) Aus Getreide, Wurzelfrüchten und Zucker.

Quelle: FAO, Third World Food Survey (Freedom-from Hunger Campaign Basic Study, No. 11), Rom 1963, S. 88 ff.

leistungen, die von den Verbrauchern mit den Nahrungsmitteln zusammen eingekauft werden. Diese mit den Nahrungsmitteln eingekauften komplementären Sach- und Dienstleistungen bedingen, daß, obwohl der mengenmäßige Verbrauch von Nahrungsmitteln und damit der Absatz der Landwirtschaft nur sehr langsam mit zunehmenden Realeinkommen steigen, die Verbraucherausgaben für Nahrungsmittel gewissermaßen aufgebläht werden. Man spricht deshalb auch von der „Nach-Engelschen-Periode“. Die tägliche Nahrung enthält zwischen 2800 und über 3000 Verzehrskalorien. Diese Länder haben eine gute Versorgung mit tierischem Eiweiß. Für die tägliche Ernährung eines dieser glücklichen Menschen müssen dabei 8000 bis 11 000 sogenannte Primärkalorien aus der pflanzlichen Erzeugung bereitgestellt werden. Die Differenz zwischen der Höhe der Primärkalorien und Verzehrskalorien ist vor allem bedingt durch die Veredelungsverluste der Tierhaltung bei der Transformation von pflanzlichen Futterstoffen in Nahrungsmittel tierischer Herkunft. Diese sind also besonders aufwendig und teuer.

Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage (und nur sie interessiert in diesem Zusammenhang) ist äußerst gering und liegt zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland bei etwa 0,3 Prozent. Diese Zahl besagt, daß bei einem Zuwachs des Realeinkommens von einem Prozent die mengenmäßige Nachfrage nach Nahrungsmitteln nur um 0,3 Prozent steigt. Je weiter man sich der Sättigungsgrenze nähert, um so unelastischer wird die Nachfrage mit steigendem Realeinkommen. Der Verbrauch wendet sich nach Sättigung mit Kohlehydraten und Eiweißträgern in erhöhtem Maße den Vitaminträgern zu — man pflegt die gesunde Ernährung.

Etwa ein Viertel der Weltbevölkerung, nämlich von Teilen Lateinamerikas (ohne La Plata-Staaten) und die Ost- und Südeuropas sowie von Teilen des Nahen Ostens und Afrikas, befindet sich auf der *mittleren II. Stufe*. Diese Stufe ist gekennzeichnet durch vorwiegend ausreichende Ernährung. Das bedeutet jedoch nicht, daß sie auch in den ärmeren Schichten der Bevölkerung immer genügend ist. Für diese Stufe des Ernährungsstandards gilt das sogenannte Engelsche Gesetz in seinem ursprünglichen Wortlaut. In ihr läßt sich beobachten, und Engel tat das vor 100 Jahren in Europa, daß, je höher die Einkommen steigen,

der Anteil der Ernährungsausgaben an den Gesamtausgaben des Familienhaushalts geringer wird³⁾. Die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist aber noch beträchtlich größer als auf der Stufe III.

Mit der niedrigsten I. Stufe des Ernährungsstandards müssen sich heute etwa zwei Drittel der Menschheit begnügen. Sie ist charakterisiert durch sehr geringe Einkommen, unzureichende, einseitige und damit schlechte Ernährung. Die tägliche Kost besteht überwiegend aus pflanzlichen Nahrungsmitteln, oft in Form von Breimahlzeiten aus Reis, Hirse und anderen Getreiden sowie stärkehaltigen Wurzelfrüchten. Die Versorgung mit tierischem Eiweiß ist unzureichend, das heißt, der Bedarf an essentiellen Aminosäuren ist nicht gesichert. Es herrscht außerdem Mangel an Kalorien, Vitaminen und Mineralstoffen.

Der Gesundheitszustand der ärmeren Schichten ist schlecht, die Arbeitsleistung gering. In diesen Ländern würde jede Zunahme des Realeinkommens zuerst für Nahrungsmittel ausgegeben werden, das heißt, die Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln liegt in der Größenordnung von 1 oder darüber. Diese Stufe wird auch als „Vor-Engelsche-Periode“ bezeichnet. Wegen des hohen Anteils der pflanzlichen Nahrungsmittel unterscheiden sich die Verzehrskalorien nur geringfügig von der Höhe der Primärkalorien, und ein großer Teil des tierischen Eiweiß wird aus Fischfängen und der Jagd gewonnen. Die tägliche Nahrung enthält etwa 2000 Verzehrskalorien.

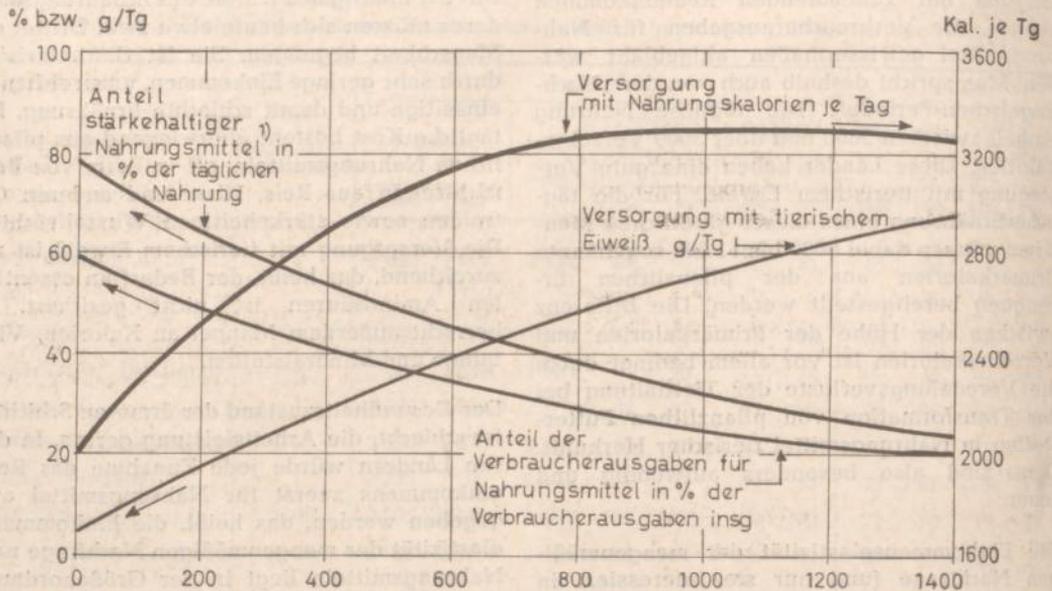
Der große Anteil der pflanzlichen Nahrung in der Kost der Menschen der unterentwickelten Länder bedingt, daß sich der Ausfall der Ernten wegen des fehlenden Puffers einer großen Haltung von Nutzvieh unmittelbar auf den Nahrungsverbrauch auswirkt, so daß die Bevölkerung in einem Jahr reichlicher und in anderen unzureichend ernährt wird. Der starke abrupte Wechsel wirkt sich besonders nachteilig aus und birgt immer den Keim von politischen Unruhen in sich. Man muß auf den fatalen *circulus vitiosus* aufmerksam machen: Die unzureichende Ernährung bedingt niedrige Arbeitsleistungen, diese wiederum zu niedrige Einkommen, und zu geringe Einkommen bedingen wiederum unzureichende Ernährung.

³⁾ Vgl. auch A. Hanau, a. a. O., S. 37.

Schaubild 2

Beziehung zwischen dem Einkommen pro Kopf und dem Ernährungsstandard

schematische Darstellung von Ergebnissen aus Mehrländervergleichen



1) Kalorien von Nahrungsmitteln aus Getreide, Wurzeln u. Knollen

Quelle: In Anlehnung an Lester R. Brown, Man, Land and Food. (Foreign Agric. Econ. Rep. No 11) USDA/ERS November 1963

Aus alledem lassen sich die Zusammenhänge, die in der schematischen Darstellung des Schaubildes 2 wiedergegeben sind, erklären.

Mit steigendem Einkommen nimmt

1. der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel an den Gesamtausgaben ab,
2. die Höhe der Energieversorgung aus der täglichen Kost zu,
3. die Höhe der täglichen Verzehrskalorien aus pflanzlicher Erzeugung ab und
4. die Höhe der Eiweißversorgung insgesamt und besonders des tierischen Eiweiß zu.

Welche Möglichkeit gibt es, das unterschiedliche Verbrauchsniveau an Nahrungsmitteln auszugleichen?

1. Die Bevölkerungsvermehrung in den Entwicklungsländern muß auf niedrigere Raten

reduziert werden. Dies ist ein sehr schwieriges und langwieriges Problem, das aber, je eher erreicht, um so segensreicher für die Entwicklungsländer sein könnte.

2. Die Einkommen müssen gesteigert werden
 - a) um über höhere Preise der inländischen agraren Produktion Anreize zu geben,
 - b) um den Außenhandel und die Vermarktung im Lande selbst in der Leistung zu verbessern und anzuregen.

3. Neue Wege der Ernährung müssen beschritten werden. Hier gibt es bereits fruchtbare Ansätze. Zum Beispiel könnte das kostbare Milcheiweiß, das bei uns vielfach verfüttert wird, unter Zusatz von pflanzlichen Fetten zu einer Art Kunstmilch synthetisiert werden. Damit würde auf billige Weise die Versorgung

mit tierischem Eiweiß verbessert werden können. Dazu kommen noch sogenannte unkonventionelle Nahrungsmittel, die noch erprobt werden und vor allem die Versorgung mit Eiweiß verbessern (Eiweiß aus Ölkuchen, Holzhefe, Algen, Fischeiweiß⁴⁾).

4. Die Agrarerzeugung muß kräftig gesteigert werden, wenn der Nahrungsverbrauch je Kopf quantitativ und qualitativ verbessert werden soll. Die Probleme, die hiermit verbunden sind, sollen im folgenden näher untersucht werden.

V. Produktion

Die Steigerung der Agrarproduktion, insbesondere der Nahrungsmittelproduktion, ist je **Kopf der Bevölkerung zur Zeit in den Ländern** am geringsten, die ihrer am meisten bedürfen.

Der Produktionsrückgang in verschiedenen Regionen der Welt während des Zweiten Weltkrieges wurde etwa 1952/53 durch den schnellen Wiederaufbau ausgeglichen, so daß die Erzeugung je Kopf der Weltbevölkerung zu dieser Zeit dem Niveau der Vorkriegszeit entsprach.

In den letzten zehn Jahren stieg die Weltagrarpromtion (ohne Volksrepublik China) um rund 31 Prozent (das sind jährlich + 2,7 Prozent), die Bevölkerung um rund 22 Prozent (jährlich 2 Prozent) oder die Erzeugung je Kopf um 7 Prozent (jährlich 0,7 Prozent). In den Entwicklungsländern stieg die Agrarproduktion sogar schneller als in den Industrieländern, aber die stärkere Bevölkerungsentwicklung in diesen Regionen hat diesen Vorteil völlig zunichte gemacht (Schaubild 3). Während sich die agrarische Erzeugung je Kopf der Bevölkerung in den entwickelten Ländern im gleichen Zeitraum um jährlich 1,3 Prozent (insgesamt + 14 Prozent) erhöhte, betrug die Zuwachsrate in den Entwicklungsländern noch nicht 0,5 Prozent (insgesamt + 3,0 Prozent). Bei Nahrungsprodukten allein, das heißt, ohne Berücksichtigung von Genussmitteln, Faserprodukten und anderen nicht der Ernährung dienenden agraren Rohstoffen, war im Durchschnitt der letzten zehn Jahre der jährliche Zuwachs der Produktion je Kopf in den Entwicklungsländern mit 0,4 Prozent etwas geringer und in den Industrieländern mit 1,4 Prozent etwas höher als die entsprechende

Rate der Agrarproduktion insgesamt. Dabei darf nicht vergessen werden, daß die höheren Zunahmen der Agrarproduktion je Kopf in den Industrieländern zustande kommen, obwohl gleichzeitig in den USA und in Westeuropa, insbesondere in Schweden, eine betonte Politik der Drosselung der Agrarproduktion betrieben wurde, um Überschüsse abzubauen. Aus diesem Grund hält die Agrarproduktion in Nordamerika nur mit der Bevölkerungsentwicklung Schritt.

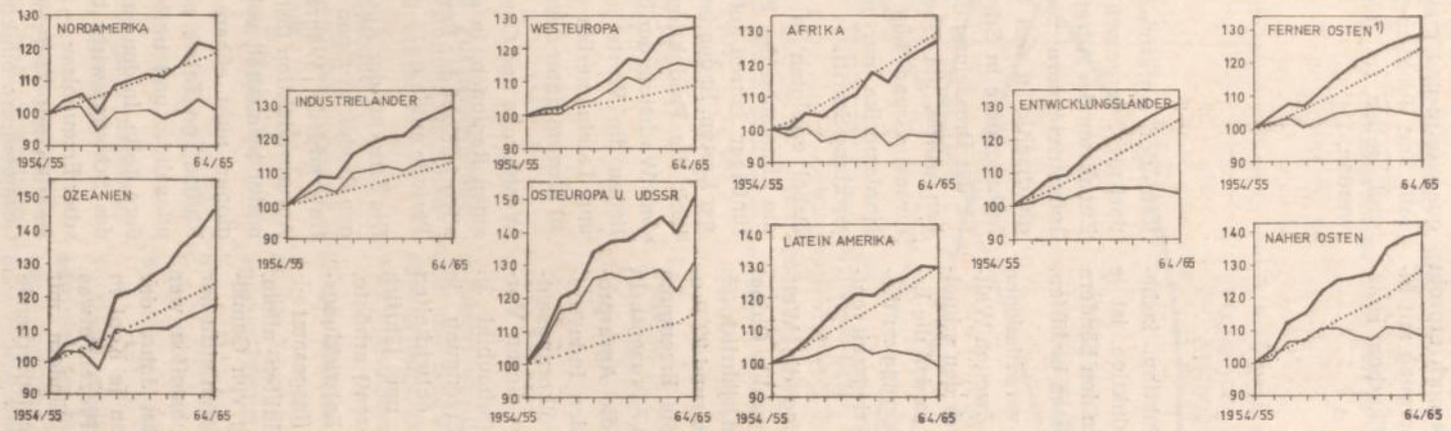
Dabei erfolgten in den Entwicklungsländern die Zunahmen der Produktion je Kopf in den fünfziger Jahren auf Grund besonders günstiger Ernten. In den letzten fünf bis sechs Jahren hielt die Produktionsentwicklung kaum mit dem Wachstum der Bevölkerung Schritt. Dabei liegen die Werte je Kopf im Fernen Osten und Lateinamerika sogar noch um 5 bzw. 10 Prozent unter dem Vorkriegsniveau.

Westeuropa und Ozeanien sind die beiden einzigen Regionen, in denen der Produktionsanstieg je Kopf der Bevölkerung durch die ganze Periode anhält.

Die *Struktur der Agrarproduktion* nach wichtigen Produktgruppen zeigt erhebliche regionale Unterschiede. Während in Westeuropa die Agrarproduktion fast ausschließlich Nahrungsmittel beinhaltet, spielen in den übrigen Regionen nicht eßbare Agrarprodukte — wie Kaffee, Tee, Tabak, nicht eßbare Öle und Fette, pflanzliche und tierische Fasern — eine größere Rolle. In den entwickelten Regionen liegt das Schwergewicht bei der Produktion tierischer Erzeugnisse — in Westeuropa und Nordamerika mit 74 Prozent und 63 Prozent der Gesamtagrarpromtion —, während in den Entwicklungsländern tierische Erzeugnisse im Durchschnitt nur ein reichliches Viertel ausmachen.

⁴⁾ Siehe dazu die Ausführungen der FAO, *The State of Food and Agriculture 1965, Review of the Second Postwar Decade*, S. 107.

Regionale Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung und der Bevölkerung



1) ohne VR CHINA

Quelle: FAO, The State of Food and Agriculture 1965
Rom 1965, S.17

ERKLÄRUNG:

- Landwirtschaftl. Erzeugung
- Landwirtschaftl. Erzeugung je Kopf der Bevölkerung
- Bevölkerung

Übersicht 2

**Bevölkerung, Ackerfläche, Mineraldüngerverbrauch
in einzelnen Regionen der Welt im Jahre 1963**

Regionen	Bevölkerung	Ackerfläche ¹⁾		Mineraldüngerverbrauch					Getreide- ertrag je ha	
		insgesamt	je Kopf	N	P ₂ O ₅	K ₂ O	zusammen	je Kopf		je ha Acker- fläche
	Millionen	Millio- nen ha	ha	1 000 t			kg	kg	100 kg	
I. Gebiete mit vorwiegend ungenügender Ernährung:										
Ferner Osten	843,4	265	0,31	1 175	405	225	1 805	2,1	6,8	11,5
VR China, Nordkorea und Nordvietnam	764,6	113	0,15	200	100	5	305	0,4	2,7	17,6
Afrika und Westasien ..	397,1	329	0,83	540	440	140	1 120	2,8	3,4	9,2
zusammen ...	2 005,1	707	0,35	1 915	945	370	3 230	1,6	4,6	13,0
II. Gebiete mit vorwiegend ausreichender Ernährung:										
Lateinamerika	228,4	104	0,46	620	410	240	1 270	5,6	12,2	12,8
Japan	95,9	6	0,06	725	495	585	1 805	18,8	300,8	41,1
Osteuropa einschließlich UdSSR ..	325,3	278	0,85	2 480	1 915	2 070	6 465	19,9	23,4	12,8 ²⁾
zusammen ...	649,6	388	0,60	3 825	2 820	2 895	9 540	14,7	24,6	13,5
III. Gebiete mit reichlicher Ernährung:										
Westeuropa	336,1	104	0,31	4 210	4 295	4 145	12 650	37,6	121,6	23,2
Nordamerika	208,4	227	1,09	4 160	3 230	2 660	10 050	48,2	44,3	25,8
Ozeanien	16,8	35	2,08	70	1 030	130	1 230	73,2	35,1	13,1
zusammen ...	561,3	366	0,65	8 440	8 555	6 935	23 930	42,6	65,4	24,1
Welt insgesamt	3 216,0	1 461	0,45	14 180	12 320	10 200	36 700	11,4	25,1	14,8

¹⁾ Einschließlich Dauerkulturen.

²⁾ Für die UdSSR wurde die Ernte 1962/63 eingesetzt, da die Ernte 1963/64 extrem niedrig ausfiel.

Quelle: FAO, Production Yearbook 1964, Rom 1965.

Die Übersicht 2 über Bevölkerung, Ackerflächen und Mineraldüngerverbrauch nach Regionen erläutert einige wichtige Grundtatsachen der Ausstattung mit Produktionsfaktoren. In den Gebieten mit vorwiegend ungenügender Ernährung ist die Ackerfläche je Einwohner am geringsten. Wegen der Dichte der Bevölkerung und des hohen Anteils der Landwirtschaft am gesamten Arbeitskräftepotential sind die Einkommen und Löhne in der Landwirtschaft niedrig und bestehen überwiegend aus Naturalentnahmen der Landbevölkerung (Subsistenz-Landwirtschaft). Kapital und Betriebsmittel sind teuer und der Mineraldüngerverbrauch aus diesem Grund niedrig; die institu-

tionellen Einrichtungen, wie die Landbesitzverhältnisse, das Pachtwesen, das Agrarkreditwesen, der Agrarhandel und das Genossenschaftswesen sind vielfach ausgesprochen produktionshemmend oder nicht vorhanden.

Weniger homogen sind die Produktionsbedingungen in den Regionen mit ausreichender und reichlicher Ernährung. Osteuropa einschließlich UdSSR, Nordamerika, die Lateinländer und Ozeanien verfügen über die größten Ackerflächen je Kopf der Bevölkerung; der Boden ist im Vergleich zu den anderen Produktionsfaktoren reichlicher. Diese Länder verfügen weitgehend über entwickelte institu-

tionelle Einrichtungen, die Arbeitskraft ist relativ teuer, die Arbeitsproduktivität hoch und der Einsatz ertragsteigernder Produktionsmittel im Durchschnitt erst auf einem mittleren Niveau angelangt. Dagegen werden arbeitsparende Betriebsmittel in großem Umfang verwendet.

Anders sind die Verhältnisse in Westeuropa und Japan. Auf geringen Flächen werden hohe Erträge erzielt; der Einsatz ertragsteigernder Produktionsmittel ist deshalb hier am höchsten. Daneben besteht auch in diesen Gebieten der Zwang, die Arbeitsproduktivität zur Erhöhung der Einkommen zu steigern. Institutionell sind diese Gebiete relativ am besten ausgestattet.

Aus dieser skizzenhaften Beschreibung ergibt sich, daß sich die Problemgebiete der Erde im Hinblick auf unzureichende Nahrungsversorgung im Fernen Osten, in Afrika und Vorderasien sowie in Zentralamerika und im Norden von Südamerika befinden. Zusätzliche Bodenreserven können meistens nicht mehr oder nur mit steigenden Kosten mobilisiert werden. Während in den entwickelten Ländern die Erhöhung der Erzeugung voll durch Erhöhung der Flächenerträge bei sogar sinkenden Nutzflächen erzielt wurde, entfielen in den Entwicklungsländern bisher etwa nur ein Drittel der Produktionssteigerung auf die Erhöhung der Flächenerträge, zwei Drittel auf Flächenausdehnung. Da die Bevölkerung gerade in den Entwicklungsländern überaus rasch zunimmt, muß hier in Zukunft mehr als bisher die *Flächenproduktivität* erhöht werden. Dem stehen leider schwere Hemmnisse im Wege. Es sind im wesentlichen:

1. zu geringe Produktionsanreize,
2. schwierige klimatische Voraussetzungen,
3. unentwickelte oder nicht vorhandene Produktionsmittelindustrien,
4. schlechte Infrastruktur,
5. niedriger Bildungsstand,
6. religiöse Vorstellungen,
7. falsch gesetzte Prioritäten der Entwicklungsplanung.

Wie der amerikanische Agrarökonom Schultz⁵⁾ nachzuweisen versucht hat, verhalten sich die Menschen in den genannten Pro-

blemgebieten unter ihren Verhältnissen durchaus ökonomisch. Nur ein Beispiel: Das weitverbreitete System der Halbpacht, das die Hälfte des Ertrages dem Bodeneigentümer zukommen läßt, begrenzt stark die Initiative der Pächter. Denn mit den begrenzten technischen Mitteln wird jeder zusätzliche Ertrag nur mit steigendem Arbeitsaufwand erzeugt. Die Schwelle, an der marginaler Aufwand und marginaler Ertrag einander gleich sind, an der die Produktion nach unserer Auffassung optimal ist, wird unter Teilpachtbedingungen auf viel zu niedrigem Niveau erreicht. Da der Agrarkredit schlecht entwickelt ist, sind die Bodeneigentümer häufig zugleich die Landwarenhändler und Kreditgeber für ihre Pächter unter wucherischen Zinsbedingungen. Den Produzenten bleibt häufig keine andere Wahl, als den Überschuß ihrer Ernte sofort nach Einbringung zu verkaufen, um die Schulden- und Zinslast zu verringern. Sie müssen dies bei jahreszeitlich konzentriertem Angebot nach der Ernte zu niedrigsten Preisen tun, die der Abnehmer diktiert. So entsteht das Paradoxon, daß, obwohl die Nahrungsmittel knapp, die Erzeugerpreise relativ niedrig sind. Niedrige Preise sind der Produktionssteigerung nicht förderlich. Hier liegt unter anderem der Kern vieler politischer Unruhen und Revolutionen. Bodenreformen, Reformierung des Agrarhandels und des Agrarkredits und Entwicklung von vielseitigen Genossenschaften, die diese Funktionen übernehmen, sind die ersten Voraussetzungen, um Anreize für eine erhöhte Flächenproduktivität in diesen Gebieten zu schaffen. Die innenpolitischen Widerstände gegen diese institutionellen Verbesserungen sind in den Problemgebieten besonders groß und sind bisher immer unterschätzt worden. Dies zeigt der Widerstand in Brasilien, im Iran, um nur einige bekanntgewordene Beispiele zu nennen. Hier liegen die Ansätze zu ersten Selbsthilfemaßnahmen der Entwicklungsländer.

Schwierigen klimatischen Voraussetzungen ist am schwersten zu begegnen. Sie erfordern in der Regel große Investitionen, um die Be- und Entwässerung zu regulieren. Sie erfordern weiterhin großen Aufwand an Forschungs- und Züchtungsleistungen, um die den jeweiligen Bedingungen entsprechenden Sorten und Rassen hervorzubringen. Vor einem Fehlschluß muß in diesem Zusammenhang gewarnt werden. Es ist nicht möglich, die in den gemäßigten Zonen erreichten technischen Fortschritte der Landwirtschaft einfach auf die Entwicklungsländer zu übertragen. Das mag in der Industrie gangbar sein, in der Landwirtschaft

⁵⁾ Th. W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven 1964.

aber nur in wenigen glücklichen Ausnahmefällen.

In den Problemgebieten ist die Entwicklung der Industrie für landwirtschaftliche Produktionsmittel unbedingt notwendig, damit die erforderlichen ertragsteigernden Produktionsmittel, insbesondere die künstlichen Düngemittel und die Pflanzenschutzmittel zur Verfügung stehen, sobald höhere Einkommen der Erzeuger deren zusätzliche Anwendung ermöglichen. Zwischen geringen Einkommen und der Produktivität der Landwirtschaft läßt sich ein enger Zusammenhang nachweisen. Auch hier besteht ein verhängnisvoller *circulus vitiosus*: zu geringe Erträge, zu geringe Einkommen, zu geringe Kaufkraft für Betriebsmittel und infolgedessen zu geringe Erträge.

Die mangelnde Infrastruktur der Entwicklungsländer wirkt sich in vielerlei Weise hindernd auf die Produktion aus. Ich nenne nur folgende Zusammenhänge: Viele Gebiete sind nur extensiv oder überhaupt nicht nutzbar, da eventuelle Überschüsse an keinen Markt transportiert werden können. Die Produktionsmittelverbreitung wird bei mangelnder Infrastruktur arg behindert. Beratung, Ausbildung und Schulung durch Beispielbetriebe werden fast unmöglich sein. Verwaltungstätigkeit, Strukturpolitik usw. werden erheblich erschwert.

Die religiösen Vorstellungen als Hemmnis der Entwicklung fehlen in keinem Vortrag oder Gespräch zu diesem Thema. Das indische Beispiel der heilig gehaltenen Kühe und das Verbot des Verbrauchs von Schweinefleisch im Vorderen Orient seien erwähnt. Gerade diese Hemmnisse werden am schwierigsten zu beseitigen sein.

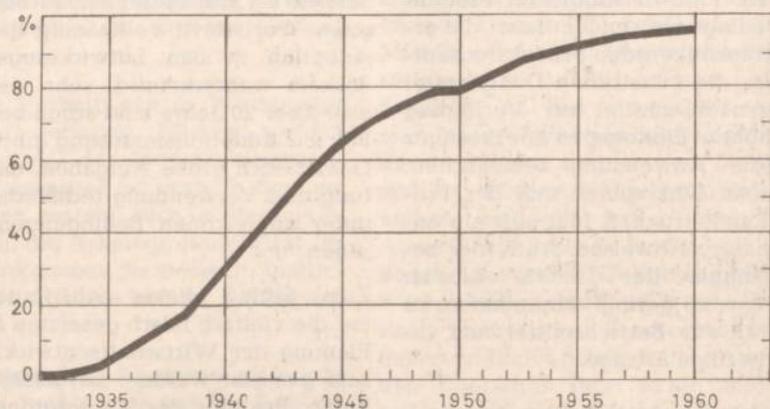
Das größte Hindernis für die Steigerung der Agrarproduktion ist der niedrige Bildungsstand in den Problemgebieten. Seit der Vorkriegszeit sind die Ertragssteigerungen in den Ländern am stärksten gewesen, die bereits einen hohen Stand der Ausbildung ihrer Bevölkerung erreicht haben. Zur Anwendung besserer Methoden, zur Verwendung neuer Hilfsmittel bedarf es bestimmter Einsichten, zu denen Analphabeten nur unter erheblich größeren Kosten bewegt werden können als Schreibkundige. Den hohen Prozentsatz von Analphabeten herabzudrücken, ist ein Generationsproblem und erfordert hohe und langfristige Investitionen, deren Ertrag erst in weiter Zukunft einkommt. In Schaubild 4 (Seite 24) ist die Verdrängung vom normalen Mais durch

Hybridmais in den USA wiedergegeben. Es bedurfte selbst bei dem hohen Stand der Ausbildung der amerikanischen Farmer und dem ausgezeichneten Beratungsdienst zweier Jahrzehnte, bis sich dieser einleuchtende technologische Fortschritt vollständig durchsetzte. Die Adoption in den Entwicklungsländern wird deshalb wahrscheinlich sehr viel länger dauern. Aber 20 Jahre sind schon beinahe zu lang. Für die Adoptionsforschung gibt es auf diesem Gebiet noch große Aufgaben, um die Verbreitung und Verwendung technischer Fortschritte unter ungünstigen Bedingungen zu beschleunigen.

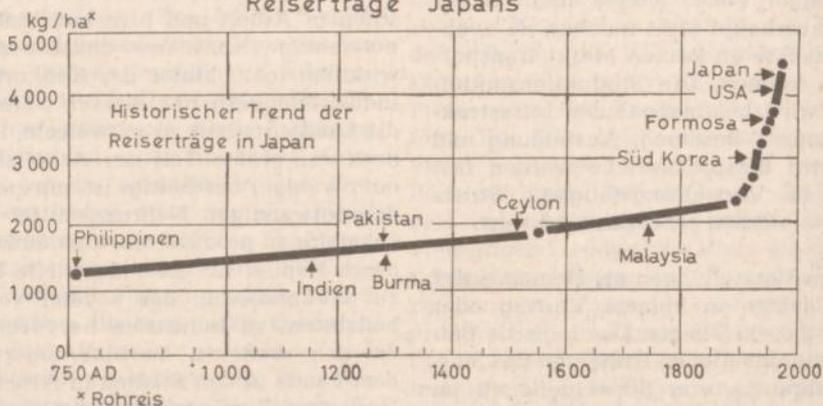
Zum Schluß dieses Abschnitts muß noch auf die vielfach falsch gesetzten Prioritäten der Planung der Wirtschaftsentwicklung aufmerksam gemacht werden. Ehrgeizige und spektakuläre Projekte der Schwerindustrie und industriellen Verarbeitung haben in vielen Entwicklungsländern den Vorrang vor der Landwirtschaft. Sie setzen nur zu oft wenig Menschen in Arbeit und Brot und hinken, da das notwendige „Know how“ und dessen Weiterentwicklung fehlt, hinter der Konkurrenz in den Industrieländern her. Besser wäre es, primär die Landwirtschaft zu entwickeln, in der heute noch der größte Teil der Arbeitskräfte mehr oder weniger beschäftigt ist, um zunächst mehr der notwendigen Nahrungsmittel und Agrarrohstoffe zu produzieren, zum anderen, um dadurch Kapital für die industrielle Entwicklung zu akkumulieren, das sodann vorrangig arbeitsintensive Industrien hervorbringen muß, um den weiteren Bevölkerungszuwachs auf dem Lande in den Städten in Arbeit zu setzen. In diesem Zusammenhang ist es wenig sinnvoll, im Rahmen der Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft komplizierte arbeitssparende Maschinen zur Verfügung zu stellen. Meines Erachtens müssen die Entwicklungsländer die Phasen des industriellen Aufstiegs in Europa und Nordamerika ebenfalls nachholen, wenn auch in beschleunigtem Tempo ohne Wiederholung der gemachten Fehler. Wieviel Rückstand die Länder häufig aufzuholen haben, zeigen die historischen Einordnungen der heutigen Getreideerträge im Vergleich zum Trend in einigen Ländern mit höchsten Erträgen (Schaubild 4). Was die Prioritäten der Entwicklungsplanung anbelangt, kann auf das Beispiel der sowjetrussischen Entwicklungsplanung verwiesen werden. Das dortige Dilemma der Landwirtschaft von heute wurde durch die jahrzehntelange Vernachlässigung der Zuweisung von Kapital an die Landwirtschaft hervorgerufen.

Schaubild 4

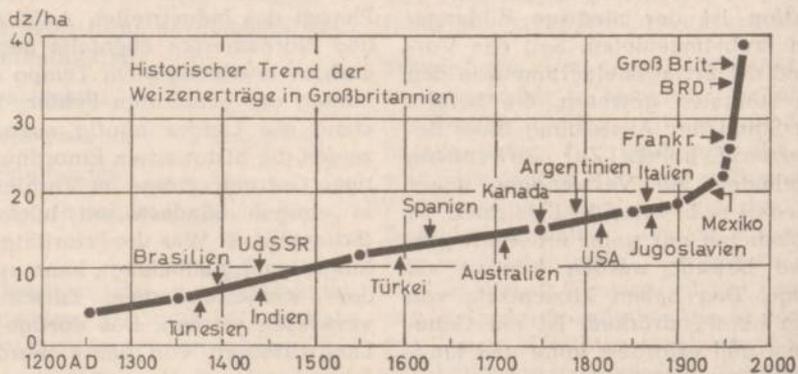
Anteil des Hybrid Mais an der gesamten Maisanbaufläche in den USA



Einordnung der Reiserträge ausgewählter Länder im Jahre 1963 in den historischen Trend der Reiserträge Japans



Einordnung der Weizenerträge ausgewählter Länder im Jahre 1963 in den historischen Trend der Weizenerträge Großbritanniens



Quelle: In Anlehnung an Lester R. Brown, Increasing World Output (Foreign Agric. Econ. Rep. No. 25) USDA/EPS April 1965

Einer Steigerung der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern stehen viele Hemmnisse entgegen. Sie gilt es durch erheblichen Forschungsaufwand, durch Aufklärung, Beratung, durch institutionelle Verbesserungen und Reformen sowie große Investitionen zu beseitigen.

Viele der jüngst selbständig gewordenen Entwicklungsländer haben aus der Zeit der Kolonialherrschaft eine sehr einseitig ausgerichtete Landwirtschaft übernommen. Die Länder leiden daher unter den Mängeln zu umfangreicher Monokulturen. Deren Wirtschaftlichkeit ist geprägt von erheblichen Anfälligkeiten für Pflanzenkrankheiten und Schädlingsbefall, Klimaschwankungen, aber auch für Preis- und Absatzschwankungen auf den Weltmärkten, die vielfach, wie zum Beispiel bei Kaffee, zyklischer Natur sind. Daraus ergibt sich der Zwang, eine vielseitigere, risikoausgleichende Agrarproduktion anzustreben.

Weit schlimmer ist, daß bei der geringen Agrarproduktion je Kopf der Bevölkerung und dem deshalb hohen Anteil der pflanzlichen Nahrungsmittel an der Kost der Menschen in den Entwicklungsländern immer die Gefahr

von sporadisch auftretenden Hungersnöten besteht. Ernteschwankungen wirken sich unmittelbar auf die menschliche Ernährung aus. Die tierische Veredelungswirtschaft, durch deren Einschränkung Primärkalorien eingespart werden könnten, fehlt weitgehend. Eine sinnvolle, das heißt ausgleichende Vorratswirtschaft läßt sich nur schwer verwirklichen wegen der unzureichenden Verwaltung, wegen des schon unter normalen Umständen mangelhaften Ernährungsstandards und des hohen Anteiles der Subsistenzlandwirtschaft. Deshalb besteht der Zwang, stabilere Erträge der pflanzlichen Erzeugung zu erreichen. Durch vielseitigen Anbau und Beherrschung der Wasserverhältnisse sowie durch Resistenzzüchtung, intensivere Düngung und Pflanzenschutz ließen sich die Ernteschwankungen sicherlich mildern.

Minderernten größeren Ausmaßes können in den entwickelten Ländern durch Auflösung von Vorräten, sparsamere Fütterung und Einschränkung der tierischen Erzeugung sowie durch größere Einfuhren oder kleinere Exporte elastisch aufgefangen werden. Dagegen lösen sie in den Entwicklungsländern schweren Mangel bis hin zur Hungersnot aus.

VI. Außenhandel

Der agrare Außenhandel vollzieht sich überwiegend zwischen den Industrieländern. Zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ist er volumenmäßig begrenzt und nur in der Lage, die Ungleichgewichte in der Weltagrarwirtschaft zu mildern, nicht aber grundlegend zu beseitigen.

Die Exportmatrix der Regionen (Übersicht 3) zeigt, daß die Entwicklungsländer am Gesamtexport der Welt ohne Ostblockländer nur mit etwa 23 Prozent, am Exporthandel mit Nahrungs- und Genußmitteln nur mit 37 Prozent, am Handel mit Rohstoffen zur Hälfte und bei den Industriewaren nur mit 6 Prozent beteiligt sind. Das bedeutet, daß der größte Teil des Welthandels sich zwischen den entwickelten Industrieländern abspielt. Das gilt auch für den Agrarhandel; rund 80 Prozent der Agrarexporte der Welt ohne den Ostblock gehen in die Industrieländer, davon stammen 62 Prozent aus den Industrieländern selbst und nur 38 Prozent aus Entwicklungsländern. Die Entwicklungsländer importieren vorwiegend Industrieerzeugnisse, während dagegen die Industrieländer von ihnen Agrarprodukte und vor

allem Rohstoffe beziehen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Kaffee, Kakao, Tee, Ölsaaten, pflanzliche Öle und Fette, Zucker und Faserprodukte; außerdem beziehen die Industrieländer von ihnen in großem Umfang mineralische Öle und Brennstoffe sowie Erze. Leider wird der größte Teil der mineralischen Rohstoffe, vor allem Erdöl, nur von wenigen Ländern geliefert. Diese Länder sind auch in der Lage, sich über den Außenhandel auf kommerzieller Basis die fehlenden Agrarerzeugnisse zu beschaffen. Die übrigen Entwicklungsländer weisen dagegen häufig negative Handelsbilanzen aus und sind stark auf den nicht kommerziellen Handel mit Agrarprodukten, vor allem mit den USA, im Rahmen der Entwicklungshilfe angewiesen.

Welche Chancen bieten sich den landwirtschaftlichen Exportartikeln der Entwicklungsländer? Nach den Konkurrenzverhältnissen mit den Erzeugnissen der entwickelten Länder lassen sich folgende Gruppen abgrenzen:

1. Die Gruppe der Agrarerzeugnisse, die die Industrieländer selbst erzeugen. Das Schwer-

Übersicht 3

Exporte der Industrie- und Entwicklungsländer nach Hauptwarengruppen

Bestimmungsländer	Insgesamt			Nahrungsmittel, Getränke und Tabak			Rohstoffe, organische und mineralische Öle und Brennstoffe			Industrierzeugnisse		
	SITC 4) 0-9			SITC 0 + 1			SITC 2 + 3 + 4			SITC 5 + 6 + 7 + 8		
	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig
I. Tatsächliche Werte (fob) in Mrd. US-\$												
Weltexporte insgesamt												
Welt insgesamt 1)	115,61	126,38	141,84	20,69	22,94	24,83	29,17	31,32	34,35	64,47	70,63	80,90
davon nach												
Industrieländern 2)	88,09	97,51	110,13	16,31	18,14	19,51	24,24	26,39	29,01	46,80	52,08	60,51
Entwicklungsländern 3)	27,52	28,87	31,71	4,38	4,80	5,32	4,93	4,93	5,34	17,68	18,56	20,40
Exporte der Industrieländer												
Welt insgesamt 1)	88,51	96,84	109,80	12,98	14,25	15,55	14,03	15,30	16,80	60,38	65,98	75,85
davon nach												
Industrieländern 2)	67,33	74,58	85,15	10,09	11,12	12,06	12,59	13,80	15,15	43,98	48,86	56,94
Entwicklungsländern 3)	21,18	22,26	24,65	2,89	3,13	3,49	1,44	1,50	1,65	16,40	17,12	18,91
Exporte der Entwicklungsländer												
Welt insgesamt 1)	27,10	29,54	32,04	7,71	8,69	9,29	15,14	16,02	17,55	4,09	4,65	5,05
davon nach												
Industrieländern 2)	20,76	22,93	24,98	6,22	7,02	7,45	11,65	12,59	13,86	2,82	3,22	3,57
Entwicklungsländern 3)	6,34	6,61	7,06	1,49	1,67	1,83	3,49	3,43	3,69	1,27	1,44	1,49
Saldo der Exporte (fob) zwischen Entwicklungs- und Industrieländern												
Exporte der Industrieländer nach Entwicklungsländern abzügl. der Exporte entgegengesetzter Richtung	+ 0,42	- 0,67	- 0,33	- 3,33	- 3,89	- 3,89	- 10,21	- 11,09	- 12,21	+ 13,58	+ 13,90	+ 15,34

Bestimmungsländer	Insgesamt			Nahrungsmittel, Getränke und Tabak			Rohstoffe, organische und mineralische Öle und Brennstoffe			Industrieerzeugnisse		
	SITC 0-9			SITC 0 + 1			SITC 2 + 3 + 4			SITC 5 + 6 + 7 + 8		
	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig	1962	1963	1964 vorläufig
II. Anteile der Waren in %												
Weltexporte insgesamt												
Welt insgesamt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	17,9	18,2	17,5	25,2	24,8	24,2	55,8	55,9	57,0
davon nach												
Industrieländern ²⁾	100,0	100,0	100,0	18,5	18,6	17,7	27,5	27,1	26,3	53,1	53,4	54,9
Entwicklungsländern ³⁾	100,0	100,0	100,0	15,9	16,6	16,8	17,9	17,1	16,8	64,2	64,3	64,3
Exporte der Industrieländer												
Welt insgesamt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	14,7	14,7	14,2	15,9	15,8	15,3	68,2	68,1	69,1
davon nach												
Industrieländern ²⁾	100,0	100,0	100,0	15,0	14,9	14,2	18,7	18,5	17,8	65,3	65,5	66,9
Entwicklungsländern ³⁾	100,0	100,0	100,0	13,6	14,1	14,2	6,8	6,7	6,7	77,4	76,9	76,7
Exporte der Entwicklungsländer												
Welt insgesamt ¹⁾	100,0	100,0	100,0	28,5	29,4	29,0	55,9	54,2	54,8	15,1	15,7	15,8
davon nach												
Industrieländern ²⁾	100,0	100,0	100,0	30,0	30,6	29,8	56,1	54,9	55,5	13,6	14,0	14,3
Entwicklungsländern ³⁾	100,0	100,0	100,0	23,5	25,3	25,9	55,0	51,9	52,3	20,0	21,8	21,1

¹⁾ Ohne Exporte von und nach Ostblockländern.

²⁾ Nordamerika, Westeuropa, Australien, Neuseeland, Südafrika und Japan.

³⁾ Alle übrigen Länder ohne Ostblockländer und die in Fußnote 2 genannten.

⁴⁾ SITC = Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel.

Quelle: United Nations, „Monthly Bulletin of Statistics“, Vol. 19 (1965) No. 11, S. XXIV.

gewicht des Handels mit diesen Erzeugnissen liegt innerhalb der entwickelten Länder selbst. Die Entwicklungsländer konkurrieren hier mit Erzeugnissen wie Zucker von Zuckerrohr, Ölsaaten und pflanzliche Öle und Fette für Nahrungszwecke, Baumwolle, Tabak, Zitrusfrüchten.

2. Die Gruppe der mit industriellen Ersatzstoffen konkurrierenden Agrarerzeugnisse, wie zum Beispiel Kautschuk, grobe Faserpflanzen, Öle für technische Zwecke, Farbpflanzen sowie Heilpflanzen.

3. Die Gruppe der komplementären Agrarerzeugnisse, wie zum Beispiel Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze, Bananen.

Die Erzeugnisse der ersten Gruppe geraten in folgenden Interessenkonflikt: Die Entwicklungsländer wünschen einen größeren Absatz in den Industrieländern. Die industrialisierten Importländer möchten ihrer eigenen Landwirtschaft höhere Preise und Einkommen durch die Begrenzung der Importe aus den entwickelten Exportländern und den Entwicklungsländern sichern. In diesem Interessenkonflikt befindet sich die nationale Agrarpolitik dieser Länder. Er ist Gegenstand der Verhandlungen der UNCTAD ⁶⁾ und der Kennedy-Runde im Rahmen des GATT ⁷⁾.

Die Erzeugnisse der zweiten Gruppe werden in zunehmendem Maße durch industriell hergestellte Ersatzstoffe, wie die synthetischen Fasern, die Derivate aus Kohle und Erdöl, chemische Farbstoffe und Waschmittel, Buna usw. ersetzt. Damit sinkt der Bedarf für sie in den Industrieländern. Die Aussichten für Exportsteigerungen sind deshalb gering.

Der Gruppe der komplementären Agrarerzeugnisse bieten sich noch die besten Marktaussichten. Sie stoßen praktisch auf keine Konkurrenz. Bei dem geringen Bevölkerungswachstum der entwickelten Länder liegen die Reserven mehr in der Erhöhung des Verbrauchs je Kopf. Als verbrauchshemmend werden von den Entwicklungsländern die in vielen Industrieländern bei diesen Produkten erhobenen Finanzaufschläge und Verbrauchssteuern angesehen und ihre Beseitigung ständig gefordert. Selbst bei Fortfall dieser finanziellen Belastungen sind keine großen Verbrauchssteigerungen je Kopf zu erwarten.

⁶⁾ United Nations Conference on Trade and Development = Welthandelskonferenz.

⁷⁾ General Agreement on Tariffs and Trade = Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen.

Das Dilemma ist nur, daß bereits jetzt von vielen dieser Produkte zu große Mengen erzeugt werden. Dies zeigt sich auch im Verhältnis der Exportpreise zu den Importpreisen, den sogenannten „Terms of Trade“. In der Übersicht 4 (Seite 29) sind diese dargestellt auf der Basis von fob-Preisen, ohne Berücksichtigung der Veränderung der Frachtkosten. Sie haben sich bis 1964 für die Entwicklungsländer seit 1950 um 13 Prozent und seit 1958 um 4 Prozent verschlechtert. Auch die Preisrelationen im Handel zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern haben sich zuungunsten der Entwicklungsländer entwickelt, und zwar seit 1950 um 15 Prozent und seit 1958 um 5 Prozent. Bereinigt man dieses Verhältnis um die Warengruppe der Mineralöle, so sieht die Entwicklung nicht gar so ungünstig aus — 17 Prozent seit 1950 und unverändert seit 1958.

Der Anteil der Entwicklungsländer am Welt-handelsvolumen mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen zeigt insgesamt eine sinkende Tendenz. Das gleiche trifft zu für Eisen, Stahl und NE-Metalle, während sich der Anteil bei Textilien beträchtlich erhöht hat.

Auffällig ist das geringe Volumen des agraren Außenhandels zwischen den Entwicklungsländern selbst. Nur etwa 20 Prozent ihrer Exporte an Nahrungsmitteln, Getränken und Tabak gehen in andere Entwicklungsländer. Es scheint, daß der Entwicklung des Außenhandels zwischen den Entwicklungsländern auch in der internationalen Diskussion zu wenig Aufmerksamkeit zugewendet wird. Immer wird nur von der Förderung der Exporte nach den Industrieländern gesprochen und entsprechende Forderungen gestellt, die vom Abbau bestehender Handelshemmnisse bis zur offenen Präferenz für Erzeugnisse der Entwicklungsländer reichen. Berücksichtigt man das geringere Bevölkerungswachstum in den Industrieländern und die geschilderten Konkurrenzsituationen bei den behandelten Warengruppen, so sind die Steigerungsmöglichkeiten der Exporte in die entwickelten Länder begrenzt. Auf lange Sicht wird der Handel zwischen den Entwicklungsländern eine größere Bedeutung gewinnen müssen. Diese umfassen eine Vielzahl von Produktionszonen mit unterschiedlichen komparativen Kosten. Da sie fast alle Weichwährungsänderungen mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten sind, sind dabei sicher keine harten Währungen zu verdienen. Bilaterale Handelsverträge mit Zahlungsabkommen könnten hier Erleichterung schaffen. Methoden also, die sich im Außenhandel der Industrieländer in Zah-

Übersicht 4

Analytische Daten über den Handel zwischen Industrie-¹⁾
und Entwicklungsländern²⁾

	1950	1953	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
	Austauschrelationen ³⁾ (terms of trade) 1958 = 100										
1. Industrieländer	97	99	98	99	100	101	101	102	102	102	101
2. Entwicklungsländer	109	104	106	103	100	98	97	95	93	95	96
3. Entwicklungsländer zu Industrieländer	112	105	108	103	100	97	96	93	91	93	95
4. Entwicklungsländer ohne Berücksichtigung von Mineralölen	117	110	111	104	100	98	99	96	93	97	100
5. Rohstoffe zu Verarbeitungswaren ⁴⁾	122	108	105	105	100	98	95	93	93	95	96
	Exporte von Nahrungsmitteln und Rohstoffen (SITC ⁵⁾ 0, 1, 2, 4)										
6. Exportvolumen der Industrieländer	68	77	97	103	100	110	122	128	129	137	148
7. Exportvolumen der Entwicklungsländer	90	93	103	100	100	106	109	109	115	118	119
8. Anteil der Entwicklungsländer am Exportvolumen insgesamt in % ..	51	49	45	43	44	43	41	40	41	40	39
	Von Entwicklungsländern nach Industrieländern exportierte Verarbeitungswaren										
9. Exportvolumen an Eisen, Stahl, NE-Metallen	—	84	95	100	100	108	128	134	130	143	137
10. Exportvolumen an Garnen, Geweben, Bekleidung	—	55	81	94	100	140	154	139	175	198	222
11. Anteil der Entwicklungsländer am Exportvolumen insgesamt in %											
bei Eisen, Stahl, NE-Metallen	—	54	48	46	46	43	45	46	41	40	36
bei Garnen, Geweben, Bekleidung	—	18	20	21	23	27	27	24	27	27	29

1) Nordamerika, Westeuropa, Australien, Neuseeland, Südafrika, Japan.

2) Alle nicht in Fußnote 1) genannten Länder außer Ostblockländer.

3) Austauschrelationen für eine einzelne Region entsprechen dem Verhältnis der Durchschnittswerte des Exports dieser Region zu den Durchschnittswerten des Exportes der anderen Region. Austauschrelation zwischen zwei Regionen ist gleich dem Verhältnis der Austauschrelation jeder einzelnen Region.

4) Austauschrelationen entsprechen dem Verhältnis der Durchschnittswerte des Weltexports von SITC 0-4 zu den Durchschnittswerten des Weltexports von SITC 5-8.

5) SITC = Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel

Quelle: United Nations, „Monthly Bulletin of Statistics“ Vol. 19 (1965), No. 11, S. XXVII.

lungsbilanzkrisen bewährt haben, den internationalen Handel aufrechterhielten und sogar entwickelten. Warum sollte diese Erfahrung nicht auch zur Förderung des Handels zwischen den Entwicklungsländern anwendbar sein und von ihr stärker als bisher Gebrauch gemacht werden?

Wie das Schaubild 1 über die Entwicklung der Nahrungsproduktion, des Netto-Außenhandels und der Gesamtversorgung je Kopf der Bevölkerung in einer sehr globalen Zusammenfassung zeigt, liegt das Schwergewicht der Versorgung in der Eigenproduktion. Nettoexporte oder Nettoimporte stellen nur einen marginalen Ausgleich dar — abgesehen von Westeuropa, wo der Nettoimport nach wie vor seine größere Bedeutung beibehalten hat, und Ozeanien, wo etwa die Hälfte der Produktion dem Nettoexport dient. Dabei haben sich seit der Vorkriegszeit wichtige Strukturwandlungen vollzogen. Für die Nahrungsmittel im engeren Sinne sind der Ferne und Nahe Osten zu Nettoimporteuren geworden; in Lateinamerika hat sich der Nettoexport vermindert zugunsten des Eigenverbrauchs bei insgesamt niedrigerer Produktion je Kopf. Ähnliches trifft für Afrika zu. Nordamerika hat sich zum wichtigsten Exporteur für Nahrungsmittel entwickelt, der dabei bis 1961 noch Überschußvorräte ansammelte.

Ein wesentlicher Teil der agraren Exporte der Industrieländer in die Entwicklungsländer vollzieht sich heute in der Form des Handels unter Sonderbedingungen (non-commercial trade) als Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der gesamten Entwicklungs- oder Wirtschaftshilfe. Diese Art des Handels hat sich seit etwa zehn Jahren aus der Überschußsituation der USA bei Getreide — vor allem Weizen-, Milchprodukten, Ölen und Fetten sowie Baumwolle — entwickelt, als sogenannte surplus disposal (Verteilung von Überschüssen).

Das Public Law 480 und die Mutual Security Act sehen Exporte zu Sonderbedingungen gegen günstige, langfristige Kredite und Bezahlung in weicher Währung vor, wobei die anfallenden Gegenwerte im Empfangsland als Kapitalhilfe verwendet werden. Geschenke sind bei Lieferungen aus humanitären Gründen bei Katastrophen und Hungersnöten vorgesehen. Während diese Art des surplus disposals von den konkurrierenden Exportländern zunächst als unfaire Konkurrenz und Schädigung des normalen Handels angesehen wurde, hat die sorgfältige Exportpolitik der USA sowie die Entwicklung der Welternäh-

rungswirtschaft und des weltpolitischen Gewichts der Entwicklungshilfe dazu geführt, daß diese Art der Nahrungshilfe anerkannter Bestandteil des internationalen Handels und Teil der Entwicklungshilfe überhaupt geworden ist. Die Entwicklungsländer sind heute die wichtigsten Weizenimporteure — überwiegend unter diesen Sonderbedingungen. Es soll auf das Pro und Kontra der Nahrungshilfe hier nicht näher eingegangen werden. Nur dies sei gesagt: Sie muß begrenzt bleiben und sorgfältig gehandhabt werden, um nicht die Entwicklung der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern zu hemmen und um Hilfe zur Selbsthilfe dieser Länder zu bleiben. Sie kann auf der anderen Seite auch nicht als bequemer Ausweg dienen, um die notwendige Anpassung der Landwirtschaft der entwickelten Länder an ihre veränderten Absatzbedingungen zu verzögern oder zu vertagen. Die Frage bleibt nämlich, um einen rheinischen Karnevalsschläger zu zitieren: „Wer soll das bezahlen?“ Bisher war es überwiegend der amerikanische Steuerzahler. In anderen Ländern würde es ebenfalls der Steuerzahler sein. Wenn schon Wirtschaftshilfe aus öffentlichen Mitteln, warum dann nicht direkt als Kapitalhilfe, die vielseitiger verwendbar ist. Gefühlsmäßige und moralische Hinweise auf den Mangel einerseits und den Überfluß andererseits müssen sachlicher und nüchterner Erwägung weichen, wenn es um Milliardensummen geht.

Überschußvorräte, so gewaltig sie zunächst erscheinen mögen, sind nur ein Tropfen auf den heißen Stein, falls man sie an Entwicklungsländer verteilen wollte — auch wenn es finanziell und technisch möglich wäre.

Wie schnell Überschußvorräte verschwinden können, zeigt das Beispiel der Weizenvorräte Nordamerikas, vor allem der USA. Sie sind entstanden zwischen 1951 bis 1954 und 1958 bis 1961 aus günstigen Ernten, bedingt durch die revolutionäre Anwendung des technischen Fortschritts in der US-Landwirtschaft, durch Preis- und Absatzgarantien für die amerikanischen Farmer, wobei die Entwicklung des Absatzes im In- und Ausland mit der Produktionsentwicklung nicht Schritt hielt. Die geschilderte Politik des surplus disposals, verbunden mit einer kostspieligen Politik der Restriktion der Produktion, sowie das Auftreten zusätzlicher Nachfrage auf dem Weltmarkt — China seit 1961 mit jährlich etwa 5 Mill. t Weizen, UdSSR 1963/64 und 1965/66 wegen ungünstiger Ernten mit je etwa 10 Mill. t — haben die Überschußvorräte in USA und Kanada schnell verschwinden lassen.

Unerwartete zusätzliche Anforderungen wie etwa der ursprünglich geschätzte Einfuhrbedarf Indiens von 14—15 Mill. t zur Abwendung der Nahrungskrise wären ohne starke Rückwirkungen auf den Weltmarkt nicht mehr zu erfüllen gewesen. Die USA stehen vor der Frage, ob die Politik der Drosselung der Weizenproduktion gelockert werden soll. Die Ausdehnung der Agrarproduktion in den USA ist bei den vorhandenen gewaltigen Kapazitätsreserven sicher möglich und dürfte etwa zwei Jahre erfordern, wie Freeman⁸⁾, der amerikanische Landwirtschaftsminister, betonte.

Die unter großen nationalen Kosten durchgeführte Vorratspolitik der USA hat Erschütterungen des Weltmarktes verhindert, wie sie in der großen Krise Ende der zwanziger, Anfang der dreißiger Jahre bei sehr viel kleineren Vorräten erfolgten.

Diese Bemerkungen über den agraren Außenhandel sowie das Schaubild auf Seite 14 zeigen wohl zur Genüge, daß der Außenhandel zwar die Unterschiede in der Weltagrarwirtschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf kurze Sicht mildern, jedoch niemals beseitigen kann. Die Lösung muß in der Steigerung der Agrarproduktion für den eigenen Verbrauch in den Problemgebieten selbst gefunden werden. Nahrungsmittelhilfe kann zur Entwicklung der Agrarproduktion in diesen Gebieten beitragen als Initialzündung, als Hilfe zur Selbsthilfe.

Neben den Forderungen nach einer Präferenz für die Erzeugnisse der Entwicklungsländer — eine moderne Anwendung der Thesen von Friedrich List — und erhöhter Wirtschaftshilfe spielen internationale Warenabkommen in der internationalen handelspolitischen Diskussion eine besondere Rolle.

Von ihnen werden oft wahre Wunder erwartet, vor allem von seiten der Exportländer, die durch Preisschwankungen und -senkungen besonders betroffen sind. Man verspricht sich von internationalen Warenabkommen zu-

⁸⁾ Auf der 43. Konferenz des US-Landwirtschaftsministeriums sagte *Freeman*, das neue Ernährungs- und Landwirtschaftsgesetz von 1965 ermögliche es, die Produktion schnell auszudehnen, und zwar in zwei Jahren zu verdoppeln, wenn es notwendig erscheint. "If the need arose, we could double the nation's wheat production in two years — with most of the increase in the first year." Tatsächlich besteht im Rahmen des neuen Gesetzes die Möglichkeit, rund 20 Mill. ha, die unter den vorangegangenen Gesetzen einer anderen Produktion zugeführt worden waren, für den Anbau von Nahrungsgetreide zu mobilisieren. "Bromhall's Corn Trade News", Vol. 257 (1965) No. 48 vom 7. Dezember 1965, S. 190.

nächst eine Stabilität der Weltmarktpreise und eine Verbesserung der Terms of Trade.

Die zur Zeit im Rahmen der Kennedy-Runde im GATT diskutierten sogenannten „umfassenden weltweiten Abkommen“ — comprehensive world-wide agreements — zum Beispiel für Getreide, nicht nur wie bisher für Weizen, gehen darüber weit hinaus. Sie sollen sich nicht nur auf die Stabilität der Weltmarktpreise und Sicherung des Absatzes für den sogenannten kommerziellen Handel beziehen, sondern auch Regelungen einer multilateralen Finanzierung der Haltung von Überschuß-Vorräten und ihrer Verwendung in den Entwicklungsländern zu Sonderbedingungen enthalten. Was aus diesen ehrgeizigen Plänen — die als Baumgartner- und Pisani-Plan bekannt wurden — zum Schluß realisiert wird und wie weit sie über die Wirksamkeit des bestehenden Internationalen Weizenabkommens hinausgehen, das immerhin seit 1949 funktioniert, bleibt abzuwarten.

Um noch einmal auf die Eingangsbemerkungen zurückzukommen, die Agrarwirtschaft der Welt ist von einem fundamentalen Ungleichgewicht beherrscht. Die Entwicklungsländer kämpfen mit großen Ernährungsproblemen. Dem steht vorläufig keine genügende Eigenproduktion gegenüber. Der Ausgleich über den Außenhandel ist nur begrenzt möglich. Da die rasche Bevölkerungsentwicklung in den vor uns liegenden Jahren anhalten wird und die Leistungssteigerung der Agrarproduktion je Kopf wegen der Hemmnisse, die in den Problemgebieten der Erde bestehen, gering ist, müssen die Aussichten, dieses fundamentale Ungleichgewicht auch nur mittelfristig zu überwinden, als gering beurteilt werden; jedenfalls solange, bis die Investitionen langfristiger Art in Schulung, Infrastruktur zum Tragen kommen und solange bis die Länder selbst durch tatkräftige Reformen mithelfen. Die Ertragsreserven selbst sind sicher noch ungeheurer groß, so daß, sobald die Bevölkerungsentwicklung ein normales Gleichgewicht von Geburts- und Sterberatendaten wiedergefunden hat, die Mahnungen der FAO hoffentlich einmal abgetan werden, wie einst die von Malthus. Auf der vor uns liegenden Durststrecke müssen wir allerdings froh sein, wenn die jetzige Erzeugung je Kopf ungefähr gehalten werden kann.

Das Ungleichgewicht in der Weltagrarwirtschaft von heute ist weitgehend mitbedingt durch das unterschiedliche Ausmaß der Fähigkeiten, die Gesellschaft der Menschen zu formen und die Natur zu beherrschen und ist damit ein Bildungsproblem.