

# Nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategien und ihre externe Finanzierung

Dargestellt am Beispiel eines Food-Stamp Programms\*

Von W. Lachmann

Zur direkten Bekämpfung der absoluten Armut wurden von der Weltbank und dem Internationalen Arbeitsamt Grundbedürfnisstrategien vorgeschlagen. In dieser Arbeit wird untersucht, ob die vorgeschlagenen Strategien ihr Ziel allein erreichen können, ob komplementäre Maßnahmen zu implementieren und inwieweit sie extern zu finanzieren sind.

Obgleich viele Entwicklungsländer beachtliche Wachstumsraten aufwiesen, muß man davon ausgehen, daß es diesen Ländern nicht gelungen ist, die absolute Armut zu beseitigen oder wenigstens zurückzudrängen. Die Zahl der Menschen, die in absoluter Armut leben, wird auf 600 - 800 Millionen geschätzt<sup>1</sup>. Die bisherigen Strategien verhalfen zu keiner Lösung. Noch immer sehen sich die meisten Entwicklungsländer folgenden Problemen und Aufgaben gegenübergestellt:

- Hoher Bevölkerungsanteil, der in absoluter Armut lebt, sowohl im städtischen als auch im ländlichen Bereich,
- die Wachstumsrate der Agrarproduktion ist geringer als die Bevölkerungswachstumsrate.
- Zahlungsbilanzprobleme, auch wegen der notwendigen Nahrungsmittelimporte, die durch die hohen Energiekosten noch verstärkt werden,
- extrem ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung,
- Vernachlässigung des inländischen Raums, die eine Landflucht auslöst<sup>2</sup>.

---

\* Geänderte Fassung eines Vortrags, gehalten auf der Jahrestagung des Ausschusses „Entwicklungsländer“ des Vereins für Socialpolitik am 21. November 1980 in Frankfurt/Main.

<sup>1</sup> *Weltbank* (1980).

<sup>2</sup> Vgl. auch die neuerlichen Bemühungen einer verstärkten Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes, z. B. das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung in BMZ, *Wissenschaftlicher Beirat* (1979).

Um das Problem der absoluten Armut anzugehen, wurde vor nicht allzu langer Zeit das Konzept einer Grundbedürfnisstrategie entworfen<sup>3</sup>. Ihre Verfechter sind überzeugt, daß sie am besten geeignet sei, diese Armut zu mildern oder gar zu beseitigen, weil sie zielgruppenorientiert ist<sup>4</sup>. Die Grundbedürfnisstrategie bietet in der Tat viele Vorteile; jedoch wird auch sie nicht ausreichen, die o. g. Probleme zu lösen. Alle bisher vorgeschlagenen Strategien dieser Art haben — neben der Zielgruppenorientiertheit — ein gemeinsames Merkmal: Sie sind angebotsorientiert. Sie versuchen (zum größten Teil), die Produktivität der Armen zu erhöhen nach dem chinesischen Sprichwort: Gib einem Hungernden einen Fisch und er wird einen Tag lang satt. Lehre ihn fischen — und er wird nie mehr hungern.

Ich bin der Meinung, daß diese Grundbedürfnisstrategie einen Schritt in die richtige Richtung darstellt, daß jedoch zu dieser *angebotsorientierten* Grundbedürfnisstrategie unbedingt eine *nachfrageorientierte* dazukommen muß. Nur dadurch ist es möglich, die Nutzung lokaler Ressourcen zu animieren, also eine endogene Produktivitätsbewegung zu initiieren.

Diese Strategie soll am Beispiel eines Food-Stamp Programms<sup>5</sup> vorgestellt, ihre möglichen Folgen diskutiert und ihre Finanzierung erörtert werden. Dabei möchte ich folgendermaßen vorgehen:

1. Skizzierung von Lage und Ursache der o. g. Probleme der Entwicklungsländer,
2. Diskussion der bisherigen Konzepte einer Grundbedürfnisstrategie,
3. Vorstellung der nachfrageorientierten Grundbedürfnisstrategie,
4. Erörterung der Vorteile und Probleme einer solchen Strategie,
5. Erläuterung der Notwendigkeit ihrer externen Finanzierung, insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion über die Neue Weltwirtschaftsordnung.

<sup>3</sup> Internationales Arbeitsamt (1976 a, 1976 b, 1979).

<sup>4</sup> Berg (1980), Grant (1978), Hicks (1979), Selowsky et al. (1979), Singer (1977), Singh (1979), Srinivasan (1977), Streeten (1978, 1979), Streeten und Burki (1978), Waller (1980), usw.

<sup>5</sup> Unter einem Food-Stamp-Programm versteht man ein staatliches Programm, das den bedürftigen Schichten der Bevölkerung auf Geld lautende Lebensmittelkoupens zur Verfügung stellt, so daß das Existenzminimum an Nahrungsmitteln *gekauft* werden kann. Es findet keine direkte Zuteilung statt. Die Food-Stamp haben nur in bezug auf den Nahrungsmittelkauf Geldcharakter.

## 1. Die Situation der ärmsten Entwicklungsländer und eine mögliche Ursache

Für die ärmsten 38 Entwicklungsländer erhalten wir folgende Zahlen als Durchschnittswerte<sup>6</sup>: Das BSP wuchs um 3,6 % durchschnittlich während der Jahre 1970 - 78, im gleichen Zeitraum wuchs die landwirtschaftliche Produktion aber nur um 2,0 %. Für diese Zeit ergibt sich ein jährliches Bevölkerungswachstum von 2,2 %, während die durchschnittliche Nahrungsmittelerzeugung der Jahre 1976 - 78 verglichen mit dem Durchschnitt der Jahre 1969 - 71 um 3 % *sank*. Das Kalorienangebot pro Kopf für die ärmsten 1,3 Milliarden Menschen betrug 1977 nur 91 % des täglichen Bedarfs. Der Schuldendienst stieg während des Zeitraums von 1970 - 1978 von 1,2 % auf 1,7 % des BSP, was einer Steigerungsrate von 41,6 % entspricht; die öffentliche Auslandsverschuldung der 38 ärmsten Staaten stieg im Durchschnitt von 18,1 % im Jahre 1970 auf 21,7 % des BSP im Jahre 1978, was einer Steigerungsrate von 20 % gleichkommt. Dabei ist die Auslandsverschuldung der Staaten mit sozialpolitischem Engagement viel stärker gestiegen, z. B. in Sri Lanka von 17,1 % auf 41 % des BSP, in Ägypten von 22,7 % auf 71,5 %, in Marokko von 18,6 % auf 40,1 %.

In Ländern, wo ungefähr  $\frac{1}{3}$  der Bevölkerung weniger als \$ US 50.— jährliches Einkommen zur Verfügung hat, ist es nur selbstverständlich, daß Nahrungsmittel billig angeboten werden<sup>7</sup>. Das freie Spiel der Marktkräfte würde, wegen des knappen Angebots und der hohen Nachfrage, zu einem Preis und damit zu einer solchen Verteilung der Nahrungsmittel führen, die sozialpolitisch nicht akzeptabel wären. Aus diesem Grund wurden von vielen Entwicklungsländern Niedrigpreise für Grundnahrungsmittel verordnet und die Landwirte gezwungen, ihre Produkte zu festgesetzten Preisen an den Staat zu verkaufen. Dies wiederum begünstigte die Entstehung eines Schwarzen Marktes, der für die Behörden nicht kontrollierbar war, so daß für das staatliche Angebot nicht genug Nahrungsmittel zur Verfügung standen<sup>8</sup>. Ebenso war es für die Landwirte günstiger, exportfähige landwirtschaftliche Erzeugnisse zu produzieren, da der einzelne Bauer dadurch bis zum Sechsfachen mehr verdienen konnte als mit der

---

<sup>6</sup> *Weltbank* (1980), Tabellenanhang.

<sup>7</sup> *Weltbank* (1975), Anhang 1, 79. Die Raten beziehen sich auf das Jahr 1969!

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Chinn* (1978), der ein Modell entwirft für Landwirte, die einer Regierungskontrolle bei der Nahrungsmittelproduktion unterliegen. Dort auch weitere Literatur über die Kontrollen in Indien und Tanzania. Im Staat Uttar Pradesh (Indien) wurden nur 7 % der Hirse- und Reisproduktion vom Staat gekauft; in Tanzania wurden 70 % der Produktion von Mais über private Kanäle abgewickelt.



Grundnahrungsmittelproduktion<sup>9</sup>. Die fehlenden Grundnahrungsmittel mußte der Staat importieren, wenn sie nicht in Form einer Nahrungsmittelhilfe unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden. Diese Preissubventionspolitik führte zu starken Belastungen des Staatsbudgets, so wurden 1975 z. B. in Ägypten 21 %, in Korea 19 %, in Sri Lanka 16 % und in Marokko 12 % des Budgets für Lebensmittelsubventionen bereitgestellt<sup>10</sup>. Außerdem führte das zu einer enormen Belastung der Zahlungsbilanz. So mußte Sri Lanka im September 1979 zu einem Food-Stamp Programm übergehen, da die bisherige Niedrigpreisstrategie mit einer Rationierung der Grundnahrungsmittel nicht mehr finanzierbar war<sup>11</sup>.

Die niedrigen Agrarpreise hinderten jedoch die Entwicklung der ländlichen Struktur, woraufhin das Angebot an Nahrungsmitteln weiter sank. Dieses Ergebnis läßt sich sehr leicht aus den Angebots- und Nachfragefunktionen für Nahrungsmittel ersehen<sup>12</sup>.

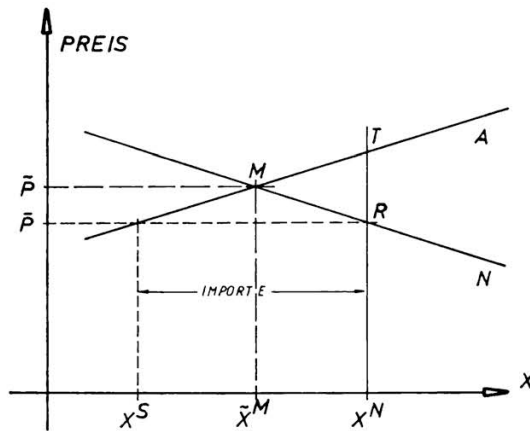


Abb. 1: Private Angebots- und Nachfragekurven nach Grundnahrungsmitteln

<sup>9</sup> Vgl. Morrison (1980). In der Studie des Dorfes Meegama im Kandy-Distrikt von Sri-Lanka sind aus 1 acre beim Reisanbau 2 500 Rupien zu verdienen, beim Pfefferanbau 18 000! Morris schätzt, daß bei einer flexiblen Bewirtschaftung, die sich nach den Marktpreisen der „cash crops“ ausrichtet, ein Zehnfaches von dem zu verdienen ist, was eine Nutzung für Reisanbau (paddy) einbringt.

<sup>10</sup> Siehe Berg (1980) 25 bzw. Davis (1977) 112. Vgl. auch Burki (1980); Sri Lanka hat in den letzten 15 Jahren durchschnittlich ca. 10 % des BSP für sozialpolitische Programme (einschließlich des Food Ration Schemes) ausgegeben; während der Jahre 1964/65 wurden 54 % des Budgets für Sozialausgaben verwendet. Siehe dazu Isenmann (1980).

<sup>11</sup> Isenmann (1980); eine ausführliche Darstellung des Programms und seiner Entstehung befindet sich in Lachmann (1981 a).

In der Abb. 1 wird unterstellt, daß der freie Markt das Ernährungsproblem nicht lösen kann. Es bildet sich ein Preis  $\tilde{P}$ , der sozialpolitisch als zu hoch angesehen werden, und bei dem sich die Bevölkerung nur  $x^M$  statt der benötigten Menge  $x^N$  kaufen kann. Das Privatangebot und die Privatsnachfrage liegen unter dem notwendigen Minimum. Wegen des Mangels an effektiver Nachfrage<sup>13</sup> kann die Regierung nur durch eine Preispolitik versuchen, die Nachfrage zu erhöhen, so daß die Mindestausstattung an Grundnahrungsmitteln für die Bevölkerung finanzierbar ist (wenn sie auf direkte Zuteilungssysteme verzichtet). In diesem Beispiel würde dann der Preis auf  $\tilde{P}$  festgelegt. Zu diesem Preis werden aber nur  $x^S$  an Grundnahrungsmitteln produziert und angeboten. Der Nachfrageüberhang ( $x^N - x^S$ ) muß durch Importe oder unentgeltliche Nahrungsmittelhilfen (PL 480) gedeckt werden. Diese Politik würde aber zu einem kontinuierlich verminderten Angebot an Grundnahrungsmitteln führen. Die Regierung befindet sich nun in einer Zwickmühle: Eine Erhöhung des Preises ist aus sozialen Gründen nicht zu verantworten<sup>14</sup>, aber der niedrigere Agrarpreis bewirkt einen ständigen (und wachsenden) Nachfrageüberhang an Grundnahrungsmitteln<sup>15</sup>. Außerdem erlaubt der niedrigere Preis keine Entwicklung einer autochthonen ländlichen Infrastruktur. Es kommt zu den Ergebnissen, die aus obigen Daten ersichtlich sind: Abnehmende Nahrungsmittelproduktion, steigendes Zahlungsbilanzdefizit und eine Abwanderung vom Land in die Städte, da es sich nicht lohnt, auf dem Lande einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Lokale Ressourcen werden nicht genutzt.

Es müßte eine Strategie entwickelt werden, die aus dieser Zwickmühle heraushilft. Das soziale Problem soll vermieden und das Preisniveau angehoben werden, so daß eine integrierte ländliche Entwick-

<sup>12</sup> Die Möglichkeit eines „Schwarzen Marktes“ wird in dieser Analyse außer acht gelassen. Siehe dazu: *Michaely* (1954) und *Gönensay* (1966).

<sup>13</sup> Zum Begriff der effektiven Nachfrage siehe *Leijonhufvud* (1968, 1973).

<sup>14</sup> So wird immer gefordert, daß bis zur Partizipation der Armen am wirtschaftlichen Wachstum, d. h. bis zur Steigerung der Produktivität der Armen, Maßnahmen zu Preissenkungen getroffen werden müssen, damit die unterernährten Schichten der Bevölkerung wenigstens zum Teil ihre Nahrungsmittel kaufen können. Dies erfordert Subventions- und Zuteilungsprogramme, die, wie zugegeben wird, zu budgetären Zahlungsbilanz- und Agrarpreisproblemen führen. Es wird nicht gezeigt, wie diese Politik aus der Problematik einer zu niedrigen Agrarproduktion herauskommt. Vgl. *Berg* (1980) oder auch *Weltbank* (1980) *passim*.

<sup>15</sup> Vgl. auch *Osterrieth, Verreydt und Waelbroeck* (1978) „what policy makers most need to understand is the trade-off between food imports and agricultural prices.“ (S. 1); dagegen wird bedauert, daß „much of the literature on the food gap implicitly reflects a view of the world in which demand and supply are independent of prices and in which supply can be increased only by massive programs of government investment.“ (S. 1). Darunter würden auch die meisten angebotsorientierten Grundbedürfnisstrategien fallen.

lung oder ein gleichgewichtigeres Wachstum von landwirtschaftlicher und industrieller Produktion möglich wird. Doch zuerst sollen die herkömmlichen Grundbedürfniskonzepte betrachtet und der Frage nachgegangen werden, warum sie nicht in der Lage sind, diesen Zielkonflikt allein zu lösen.

## 2. Diskussion der bisherigen Grundbedürfniskonzepte

Das Konzept von der Grundbedürfnisbefriedigung ist bis heute sehr vage formuliert worden. *Burki* (1980) schreibt: „Das Grundbedürfniskonzept ist Ausdruck der Notwendigkeit, den Armen Zugang zu einem Korb essentieller Güter und Dienstleistungen zu sichern“ (S. 18). Dazu gehören nicht nur Nahrung, Kleidung, Gesundheit und ein Mindestmaß an Bildung (education), sondern — weiter gefaßt — auch politische Freiheiten, wie das Recht zur freien Meinungsäußerung und das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren<sup>16</sup>. In meiner Analyse will ich mich jedoch nur auf das Grundbedürfnis der Nahrung beschränken.

Aus der Literatur wird deutlich, daß mit der Grundbedürfnisstrategie das Armutsproblem von der Angebotsseite (Inputseite) her aufgerollt werden soll<sup>17</sup>. Das Ziel besteht darin (um in der Abbildung zu bleiben), *die Angebotskurve so zu verschieben*, daß sie die *Nachfragekurve im Punkt R* schneidet. An diesem Schnittpunkt ist die Bevölkerung in der Lage, sich die *notwendigen* Nahrungsmittel zu kaufen. Zwei Möglichkeiten, dieses Ziel zu erreichen, sollen betrachtet werden:

1. *Produktionsstrategien*: Die Struktur des Angebots soll verändert und die Produktivität erhöht werden. Dies geschieht z. B. durch eine Subvention der Kunstdünger, besseres Saatgut, landwirtschaftliche Beraterstationen, die Gewährung besserer Kreditbedingungen, also durch *Inputsubvention*, oder mit Strategien der Hilfe zur Selbsthilfe, z. B. in Form der Unterstützung oder Gründung von „Bewegungen“<sup>18</sup>, wie z. B. der Gründung von Landwirtschaftsgenossenschaften (z. B. Korea) oder der Förderung der Sarvodaya Shramadana Bewegung,

<sup>16</sup> Vgl. auch *Streeten* (1979), wenn er schreibt (S. 136): „The objective of a basic needs approach to development is to provide opportunities for the full physical, mental, and social development of the individual. This approach focuses on mobilizing *particular* resources for *particular* groups, identified as deficient in these resources, and concentrates on the nature of what is provided rather than on income.“ *Friedman* (1979) unterscheidet zwischen „wants“, die privat und unbegrenzt sind und „needs“, die begrenzt und öffentlich sind, wobei das Schwergewicht auf der örtlichen Produktion liegt.

<sup>17</sup> *Walter* (1980) nennt als die entscheidenden vier Elemente des Grundbedürfniskonzepts: Bedürfnisorientierung, Zielgruppenorientierung, Produktionsorientierung und Partizipation (S. 1). Vgl. auch *Singer* (1977).

<sup>18</sup> BMZ, *Wissenschaftlicher Beirat* (1979).



die heute schon in Sri Lanka 6000 hauptberufliche Mitarbeiter beschäftigt und ca. 10 % der ländlichen Bevölkerung erreicht (*Weltbank* [1980], S. 99).

Durch die Verbilligung des Inputs, Hilfe bei der Vermarktung oder der Unterstützung einer effizienteren Inputkombination kann zu jedem vorgegebenen Preise eine größere Menge angeboten werden. Durch diese indirekte Subvention wird folglich die Rechtsverschiebung der Angebotskurve erreicht.

2. *Preisstrategie*: Die Nahrungsmittelpreise werden wegen der armen Bevölkerung in den Städten durch staatlich verordnete Festpreise niedrig gehalten. Dies kann auf verschiedene Weise geschehen. Meistens kann die Regierung dabei auf Zuteilungsprogramme und Versuche, Produktionsquoten festzulegen, nicht verzichten. Die durch den Höchstpreis entstandene Angebotslücke muß dann durch Importe geschlossen werden, die wiederum wegen des höheren Weltmarktpreises auf den Inlandspreis heruntersubventioniert werden müssen<sup>19</sup>. Die Angebotskurve verschiebt sich nun aufgrund der Importe nach rechts, so daß wieder Punkt R als Schnittpunkt erreicht wird.

Als weitere Variante der Preisstrategien könnten wir uns direkte Erzeugersubventionen vorstellen. Für jede produzierte Einheit zahlt der Staat die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Erzeugerpreis und dem sozial erwünschten Verkaufspreis. Diese Variante möchte ich jedoch zu den Produktionsstrategien zählen.

Die möglichen Wirkungen dieser beiden Strategien sind nun zu untersuchen. Dabei müssen wir von den erwünschten sozialen Zielen ausgehen.

Als Argument für niedrige Grundnahrungsmittelpreise werden das Verteilungs- und das Preisstabilitätsziel genannt. Es ist jedoch fraglich, ob das Verteilungsziel bei einer Preisstrategie erreicht wurde. Nutznießer niedriger Preise sind die Bevölkerungsschichten, die sich die subventionierten Güter auch kaufen können. Die urbanen Armen und Subsistenzlandwirte werden nicht davon profitieren. Vielmehr erfolgt ein Einkommenstransfer vom Land zu Stadt, wobei bei manchen Programmen die besser gestellten städtischen Bevölkerungsschichten am meisten profitierten<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. auch *Davis* (1977). Die Importe werden zu einer Residualgröße. Auf die Folgen der Zahlungsbilanz wird weiter unten eingegangen.

<sup>20</sup> Vgl. *Brown* (1977). Sambias Subventionen auf die Weizenimporte gelten als solcher Fall. Vgl. auch *Mellor* (1978) „Change in food prices causes a larger percentage change in the real incomes of low-income consumers but a larger absolute change in the real incomes of high-income consumers. ... one monetary unit of income transferred from the richest to the poorest

Selbst wenn wir vom Zielerreichungsgrad abstrahieren, muß auf die Kosten verwiesen werden. Diese können in direkte Budgetkosten, die Auswirkungen auf die Zahlungsbilanz und die negativen Effekte auf die Allokation der Ressourcen unterteilt werden<sup>21</sup>.

Bei den Allokationskosten spielt die Landflucht eine große Rolle. Wie schon erwähnt, hindern niedrige Preise die Entwicklung einer ländlichen Infrastruktur, mit der Folge eines mangelnden Angebots an Grundnahrungsmitteln<sup>22</sup>. Man kann ebenfalls davon ausgehen, daß die gesamtwirtschaftliche Sparquote beim Einkommenstransfer vom Land zur Stadt gesenkt wurde, so daß das Wachstumsziel wegen der Niedrigpreispolitik ebenfalls nur teilweise erreicht werden konnte<sup>23</sup>.

Auch bei der Produktionsstrategie kann das Verteilungsziel verletzt werden. Direkte Inputsubventionen, z. B. durch verbilligte Kunstdünger oder Kredite, kamen der ländlichen armen Bevölkerung nicht zugute. Sie waren hauptsächlich zum Vorteil der Großbauern.

Die Subsistenzlandwirte profitieren i. a. nicht von subventionierten Inputs. Sie werden durch die mangelhaften Verteilersysteme nicht erreicht. Ähnliches gilt für verbessertes Saatgut (grüne Revolution), das die Verwendung bestimmter Kunstdünger und Insektizide notwendig macht. Auch hier mangelt es an der rechtzeitigen Verfügung dieser komplementären Inputs.

Hierbei sei noch zu erwähnen, daß der Landwirt bestrebt ist, ein zu hohes Risiko zu vermeiden und daher erst zögernd ein alternatives Produktionsverfahren aufnimmt. Er wird sich fragen, wie lange er die subventionierten Inputs erhält. Außerdem besteht die Gefahr, daß die „zu billigen“ Inputs nicht ökonomisch eingesetzt werden. Das Problem der Verschwendung verbilligter Inputs ist häufig beobachtet worden.

Allerdings sollte betont werden, daß Maßnahmen der Produktionsstrategien günstiger beurteilt werden als die der Preisstrategien. Selbst die konträre Preisstrategie der Industrieländer, die unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverbesserung der Landwirte konzipiert wurde, verzichtet nicht auf Elemente der Produktionsstrategien. Sozialpolitik sollte aber nicht in den Allokationsprozeß eingreifen; Subven-

---

classes releases demand for 0.02 units of foodgrain but creates a new demand for 0.59 units, an imbalance in the ratio of 30 : 1.“ Auf das Ziel der Preisstabilität möchte ich nicht näher eingehen. Vgl. dazu *Davis* (1977) 109 ff.

<sup>21</sup> Siehe das umfangreiche Zahlenmaterial in *Davis* (1977).

<sup>22</sup> Daß die Höhe der Agrarpreise für die Land/Stadt-Migration eine Rolle spielt, hat *Rehnberg* (1977) am Beispiel Südkoreas aufgezeigt.

<sup>23</sup> So auch *Brown* (1977). Die marginale Sparrate ist in ländlichen Gebieten höher als in städtischen.



tionsprogramme sollten außerdem so konzipiert sein, daß sie automatisch nach Erreichen des Zieles auslaufen.

Die im Grundbedürfniskonzept vorgesehene Steigerung der Arbeitsproduktivität der Armen ist nur dann hilfreich, wenn auch Arbeitsplätze geschaffen werden<sup>24</sup>. Diese stellen Private aber nur dann zur Verfügung, wenn eine Nachfrage nach ihren Produkten vorhanden ist. Wir müssen uns deshalb fragen, wie wir die Kaufkraft der Armen und damit die *effektive* Nachfrage nach Grundbedürfnissen erhöhen können<sup>25</sup>.

Eine Grundbedürfnisstrategie bedarf somit auch einer komplementären Nachfrageförderung für Grundbedürfnisse<sup>26</sup>. Die genannten, negativen Auswirkungen auf die ländliche Entwicklung und die Zahlungsbilanz können dann vermieden, die lokalen Ressourcen und Talente genutzt und gefördert werden. Eine verstärkte ländliche Entwicklung, die nur durch höhere Agrarpreise ermöglicht wird, ist für die Entwicklung der armen Staaten von entscheidender Bedeutung<sup>27</sup>.

### 3. Eine nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategie

Eine nachfrageorientierte oder nachfrageaugmentierende Strategie sucht nach Möglichkeiten, die Nachfrage der Armen nach Gütern zur Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse zu erhöhen. Da die geringe Nachfrage aus der fehlenden „ability to pay“ resultiert, ist ein Einkommenstransfer notwendig. Dieser soll durch einen gebundenen Geldtransfer erfolgen<sup>28</sup>. Auf die Abbildung zurückgehend wird gefordert,

<sup>24</sup> Hinsichtlich der Wirksamkeit von „public work programs“, vgl. *Burki et al.* (1976).

<sup>25</sup> Statt eines „supply creates its own demand“ wird ein keynesianisches „demand creates its own supply“ unterstellt.

<sup>26</sup> Es sei denn, die Regierung kauft die Nahrungsmittel auf dem freien Markt und teilt sie dann zu. In diesem Fall dürften bei funktionierendem Markt Produktionsanstiege durch Gewinnanreize ermöglicht werden.

<sup>27</sup> Siehe auch *Priebe* und *Hankel* (1980), die die Bedeutung der ländlichen Entwicklung für den Fortschritt in Malawi nachweisen. Im Gegensatz dazu steht die Entwicklung in Sambia und auch Ghana, ebenso *Priebe* (1973, 1980).

<sup>28</sup> Ungebundenen Geldtransfers wird von der ökonomischen Theorie der höchste Wohlfahrtsnutzen beigemessen. Allerdings werden sie politisch schwieriger durchsetzbar sein. Es muß auch auf die Wohlfahrtsvorstellungen der Geber eingegangen werden. Vgl. dazu *Pommerehne* (1979) und *Hauser* (1980). Ebenso wäre auf ein „infant consumer argument“ hinzuweisen. Für arme Haushalte gilt ein „learning by doing“ auch bei der Verwaltung des eigenen Budgets. Die intrafamiliäre Aufteilung der Geldmittel spräche ebenfalls für eine gebundene Hilfe; denn Frauen und Kinder werden in den Familien oft mit weniger Nahrungsmitteln bedacht als die Männer. Bei einer hohen Konsumquote und einer Preiselastizität von 1 wären die Ergebnisse von Nahrungsmittelsubventionen, freien Transfers und direkter Zahlung (Rationierung) dieselben. Vgl. auch *Davis* (1977) 105.

die *Nachfragekurve* so zu verschieben, daß sie die *Angebotskurve* im Punkt *T* schneidet<sup>29</sup>.

Es lassen sich die Armen grob in 3 Problemgruppen unterteilen: Die urbanen Armen, die landlosen ruralen Armen und die Subsistenzlandwirte. Die nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategie beschäftigt sich direkt mit den ersten beiden Gruppen. Der dritten Gruppe soll durch diese Strategie nur *indirekt* ein Anreiz gegeben werden, Nahrungsmittel für den Markt zu erzeugen.

Die Grundidee der Strategie ist die folgende: Gezinktes Geld oder Nahrungsmittel-Koupons (vgl. die amerikanischen Food Stamps<sup>30</sup>) werden an die arme Bevölkerung je nach ihrer „ability to pay“ und ihren „needs“ ausgegeben<sup>31</sup>. Die Arbeitsweise dieses Vorschlags soll nun beispielhaft illustriert werden:

Regionale Behörden bestimmen in Zusammenarbeit mit der Zentralbehörde und evtl. mit internationalen Geberorganisationen den typischen monatlichen Warenkorb der „repräsentativen Familie“. Bei der Festlegung des Warenkorbs muß die Familiengröße beachtet werden. Dieser Korb kann für halbwegs homogene Regionen bestimmt werden, wobei die landwirtschaftlichen Eigentümlichkeiten berücksichtigt werden sollten<sup>32</sup>. Durch Multiplikation mit dem durchschnittlichen Preisvektor erhalten wir die monatlichen Ausgaben für Grundnahrungsmittel. Die Regierung garantiert jedem Haushalt diese monatliche „Quasigeldmenge“ zum Kauf dieser Grundnahrungsmittel (Existenzminimum). Sie wird in Form von auf *Geld lautenden* Koupons ausgegeben.

Dies kann theoretisch auf zweierlei Weise geschehen. Entweder ermitteln die Behörden das zur Verfügung stehende Einkommen, berechnen daraus den zumutbaren Eigenanteil für den Kauf von Grundnahrungsmitteln und vergleichen diesen Betrag mit dem errechneten „Existenzminimum“. Die Differenz wird mit Hilfe der Nahrungsmittelkoupons

<sup>29</sup> Die neue Nachfragekurve kann bei *T* dann auch einen Knick haben. Dies ist bei einem Food-Stamp Programm zu erwarten. Vgl. Abb. 2.

<sup>30</sup> Vgl. Fußnote 5. In den USA können die Food-Stamps außerdem nur für US-amerikanische Erzeugnisse verwendet werden. Mit dem Programm sollte nämlich auch die amerikanische Landwirtschaft gefördert werden.

<sup>31</sup> Für unterschiedliche Grundbedürfnisse müssen verschiedene Koupons ausgegeben werden. In Sri Lanka gibt es Koupons für Grundnahrungsmittel und solche für Leuchtpetroleum (Kerosin). Aber auch Gesundheitskoupons wären vorstellbar. Die Ausgabenintervalle mögen allerdings verschieden groß sein. Vgl. z. B. die „education vouchers“ in *Friedman* (1962) und die Diskussion in *Blaug* (1970) 307 - 316.

<sup>32</sup> Der Grundnahrungsmittelwarenkorb kann in Regionen verschiedenartig sein, da aus Tradition oder wegen der Klima- und Bodenverhältnisse andere Hauptnahrungsmittel verwendet werden.

ausgeglichen. Nur in Höhe dieser Differenz hat der Haushalt gebundene Geldmittel zur Verfügung<sup>33</sup>.

Wegen der ungleichen intrafamiliären Verfügungsgewalt über die Geldmittel ist es wahrscheinlich sinnvoller, nach dem amerikanischen Food-Stamp System, das „Existenzminimum“ an Nahrungsmitteln ganz in Food Stamps zur Verfügung zu stellen, und den zumutbaren Eigenanteil bei der Abgabe als Kaufpreis einzubehalten. Ein möglicher Substitutionseffekt — von den Grundnahrungsmitteln weg — könnte dadurch vermieden werden. Es ist beobachtet worden, daß die schwächeren Familienmitglieder (Kinder, schwangere Frauen) weniger Nahrungsmittel erhalten als die anderen. So ist zu vermuten, daß, wenn eine größere Menge an Grundnahrungsmitteln gekauft werden muß, dieses intrafamiliäre Ungleichgewicht verhindert werden kann.

Der „Kauf“ von Food-Stamps zum Eigenbetrag würde zu einer Rechtsverschiebung des Knicks der Budgetgeraden führen. Das sozialpolitische Ziel könnte eher erreicht, doch der individuelle Nutzen evtl. vermindert werden (vgl. Abb. 2).

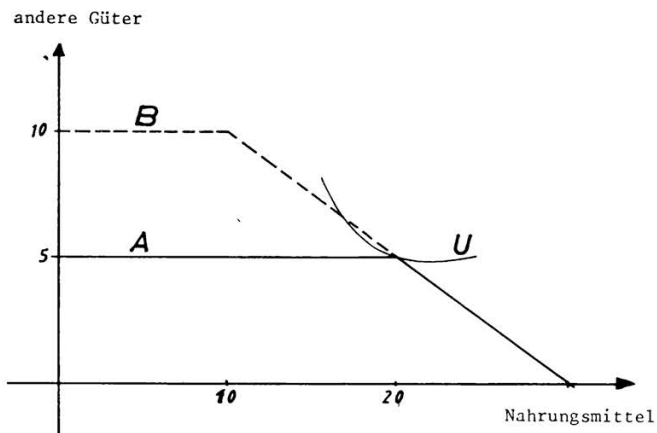


Abb. 2: Form der Budgetrestriktion bei einem Food-Stamp-Programm

Der Haushalt habe z. B. 20 Geldeinheiten (GE) zur Verfügung. Das Nahrungsminimum sei 20 GE, der Eigenbeitrag 10 GE. Der Preis der Nahrungsmittel betrage 1, der anderer Güter 2. Beim „Kauf“ der

<sup>33</sup> Da das genaue verfügbare Einkommen in Entwicklungsländern kaum exakt ermittelt werden kann, empfiehlt sich eine gröbere Einteilung der Berechtigten. Bei geringer Leistungsfähigkeit der Verwaltung muß evtl. auf andere Kriterien ausgewichen werden, z. B. ob der Antragsteller arbeitslos oder beschäftigt ist.



Food-Stamps ergibt sich die Budgetrestriktion A, bei „Zahlung der Differenz“ die Budgetrestriktion B. Im zweiten Fall könnte das Individuum eine höhere Indifferenzkurve erreichen.

Die schwierigere Verwaltungsaufgabe besteht darin, die Zahlungsfähigkeit der Familie festzustellen, um den Eigenbeitrag zu bestimmen. Dies kann in Entwicklungsländern, wie schon erwähnt, nur in grober Weise geschehen. Es wird daher vorgeschlagen, eine grobe Einteilung vorzunehmen. Der Eigenbeitrag (Kaufpreis für die Food-Stamps) kann z. B. auf 0, 10 %, 25 %, 50 % oder 75 % festgelegt werden. Die genaue Intervalleinteilung hängt von der administrativen Leistungsfähigkeit des Landes ab<sup>34</sup>.

Dieses Programm ist — wie schon erwähnt — hauptsächlich für die urbane arme Bevölkerung gedacht. Daneben ist zu überlegen, ob auch die landlosen ruralen Armen am Programm teilnehmen können. Dies wird teilweise von der administrativen Infrastruktur abhängen. Um jedoch eine Verstärkung der Landflucht zu vermeiden, wäre es wohl sinnvoll, auch sie in das Programm einzubeziehen<sup>35</sup>.

Während es möglich sein sollte, in den Städten eine Verwaltungsbehörde zu haben, die dieses Programm durchführt und überwacht, ist dies für den ländlichen Bereich nicht vorauszusetzen. Dort, wo die administrative Infrastruktur fehlt, wäre es möglich, durch „rollende Verwaltungsbehörden“ die Dörfer nach dem Rotationsprinzip zu erreichen. Selbstverständlich müßte solch ein Programm durch die Medien vorbereitet werden; so könnte auch die Ankunft dieser Dienstleistungstationen über den Rundfunk bekanntgegeben werden<sup>36</sup>.

Die Lebensmittelkoupous können nur zum Kauf von Grundnahrungsmitteln bei den Verkaufsstellen eingelöst werden. Evtl. wäre zu überlegen, ob eine Berechtigung zur Annahme von Food Stamps eingeführt

<sup>34</sup> Man sollte die Leistungsfähigkeit der Behörden in den Entwicklungsländern nicht unterschätzen. Ein Zuteilungsprogramm, das in vielen Ländern existiert, benötigt ebenfalls eine entsprechende Administration. Für eine Aufstellung siehe *Davis* (1977). Für urbane Problemgebiete (Slums in den Großstädten wie Calcutta oder Rio) muß wohl noch einfacher verfahren werden, z. B.: Wer eine Beschäftigung hat, bekommt — im Regelfall — keine Koupous, so daß die Koupous nur Arbeitslosen zur Verfügung stünden. Für rurale Problemgebiete käme es zusätzlich auf die Größe der landwirtschaftlich genutzten Fläche an.

<sup>35</sup> Das Food-Stamp Programm von Sri Lanka umfaßt die gesamte Bevölkerung. Die Verwaltung scheint dort in der Lage zu sein, auch für die rurale Bevölkerung die Einkommensgrenzen zu überprüfen. Vgl. *Lachmann* (1981 a).

<sup>36</sup> In den Entwicklungsländern ist — auch bei Analphabeten — das Transistorradio weit verbreitet. Es würde sich daher sehr gut eignen, um die rurale Bevölkerung zu erreichen. Die Einführung des Food-Stamp Programms in Sri Lanka anstelle des alten Zuteilungssystems war durch den massiven Einsatz der Medien vorbereitet worden.

werden sollte. Kreditgesellschaften, die Post, Banken oder Sparkassen würden die Stamps von den Händlern einsammeln und sie zur Gutschrift bei der staatlichen Abwicklungsbehörde vorlegen. Es müßte ebenso geprüft werden, ob die Stamps eine kürzere oder längere Laufzeit haben sollten und in welcher Weise verfallene Food Stamps genutzt werden können<sup>37</sup>.

Da bei erhöhter Nachfrage anfänglich mit einem Preisanstieg zu rechnen ist, müßte die Höhe des Nahrungsmittelminimums in kürzeren Abständen überprüft werden. Es ist durchaus möglich, daß die Preise zwar kurzfristig stärker steigen, sie sich langfristig jedoch auf einem niedrigen Niveau stabilisieren, sobald das Angebot durch die verstärkten Investitionen der Landwirte zugenommen hat<sup>38</sup>. Können die einheimischen Landwirte die erhöhte Nachfrage nicht befriedigen, muß der Spitzenbedarf — wie schon bisher — importiert werden. Hierauf werde ich bei der Diskussion über die Finanzierung einer solchen Strategie stärker eingehen. Ihre Vor- und Nachteile sollen jedoch vorher noch erörtert werden.

#### **4. Vorteile und Probleme einer nachfrageaugmentierenden Grundbedürfnisstrategie**

Gegenüber herkömmlichen Entwicklungsstrategien weist eine nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategie folgende Vorteile auf:

1. Wie bei allen Grundbedürfnisstrategien wird die Zielgruppe direkt erreicht. Das kostsspielige Warten auf den Zeitpunkt, an dem der „trickle-down-effect“ die absolut Armen erreicht hat, entfällt. Die Hilfe wird direkt in die Not hineingegeben und bedarf keiner weiteren flankierenden Maßnahmen zur Überlebenssicherung, wie sie auch bei

<sup>37</sup> In Sri Lanka gelten die Food-Stamps nur einen Monat und verfallen am nächsten Monatsersten, wenn sie noch in der Hand der Haushalte sind. Der Handel hat einen weiteren Monat Zeit, sie dem Großhandel (wholesale dealer) weiterzugeben, der sie dem Food Commissioner bis zum Ende des dritten Monats aushändigen muß. Für Januar gültige Marken verfallen somit Ende März auch für den Großhändler. Bis zum 15. des Monats, der auf den Gültigkeitsmonat folgt, können ungenutzte Marken bei Sparkassen oder der Post auch von den Haushalten zur Gutschrift eingereicht werden. Es wäre zu überlegen, ob die Stamps zum vollen Betrag oder nur zu einem gewissen Teil auf ein Sparkonto gutgeschrieben werden können und ob es bestimmte Sperrfristen geben sollte. In den USA verfallen die Food-Stamps nicht; eine Reduzierung ist nur durch Nichtkauf einer Monatsration möglich.

<sup>38</sup> Vgl. auch Brown (1977), wenn er schreibt: „Die Auswirkungen der (Agrar-, W. L.) Preise auf den Einsatz von Arbeit, Düngemittel und neuem Saatgut zeigt, daß mit steigendem Gewinn die Bauern ihre Ressourcen effizienter nutzen und neue Inputfaktoren kaufen werden.“ (S. 43). Siehe auch die dortige Tabelle, die eine positive Korrelation zwischen Erzeugerpreis, Düngemiteleinsatz und Ernteerträge andeutet.



der angebots- oder inputorientierten Strategie in Form von Arbeitsbeschaffungsprogrammen notwendig sein können<sup>39</sup>. Bei externer Finanzierung wäre hierdurch eine Umverteilung politisch möglich. Im Gegensatz zu einem Zuteilungssystem (à la Lebensmittelkarten) erlaubt ein Food Stamp Programm eine — wenn auch eingeschränkte Konsumentensouveränität, was zu einer erhöhten individuellen Wohlfahrt beiträgt.

2. Eine Förderung dieser Strategie müßte in den Geberländern politisch leichter durchsetzbar sein als andere Programme. Es ist in den Industrieländern immer noch die Bereitschaft vorhanden, den wirklich Armen zu helfen. In der gegenwärtigen Diskussion des Nord-Süd-Dialogs scheint eine Umverteilung von reichen zu armen *Gebietskörperschaften* gefordert zu werden. Dies führt leicht zu einem Einkommens-transfer von den Armen der reichen Länder zu den Reichen der armen Länder. Mit der hier vorgeschlagenen Strategie wird immerhin den armen *Individuen* der dritten Welt geholfen<sup>40</sup>.

3. Die Entwicklung lokaler Technologien und die Nutzung lokaler Ressourcen wird gefördert. Ein „Crowding-out“ lokaler Produktionsmethoden wird vermieden. Produktionsprozesse mit höherer Kapitalintensität können auf solche mit niedrigerer aufbauen. Durch die erhöhte rurale Kaufkraft können Kleinhandwerksbetriebe sich autochthon entwickeln. Eine Nachfrage nach mittlerer Technologie könnte sich artikulieren. Der Technologiesprung würde vermieden, es käme gewissermaßen zu einem „trickle-up-Effekt“. Diese Ergebnisse würden den Zielen der Entwicklungshilfepolitik der Bundesregierung entsprechen und der vorgebrachten Kritik, eine völlig falsche Technologie einführen zu wollen, entgegen<sup>41</sup>. Mittlere Technologien — gerade im Agrarbereich — haben auch einen hohen Beschäftigungseffekt. Hierdurch wäre die geforderte Hilfe zur Selbsthilfe gegeben; selbst im ruralen Bereich käme es zur Entwicklung eines Marktes, zur Spezialisierung und Arbeitsteilung und damit zu größerer Produktivität<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Das soll nicht heißen, daß andere Programme überflüssig wären. Außerdem muß auf die Interdependenz verschiedener Grundbedürfnis-Programme verwiesen werden. Vgl. Isenmann (1980), Meerman (1979) oder Srinivasan (1977).

<sup>40</sup> Vgl. auch die Berechnungen von Musgrave und Jarret (1979). Ziel ihrer Überlegungen ist ein Einkommenstransfer zwischen Individuen.

<sup>41</sup> Vgl. dazu auch Schumacher (1977) und BMZ, Entwicklungspolitik (1980), (1979).

<sup>42</sup> Es ist neuerdings erkannt worden, daß die Erhöhung der Arbeitsproduktivität im Bereich der Landwirtschaft eine notwendige Voraussetzung für die Industrialisierung darstellt. Siehe dazu auch Myrdal (1971). Programme dieser Art müssen allerdings so lange durchgeführt werden, bis sich die indirekten Auswirkungen eingestellt haben. Auch hier braucht man — wie sonst in der Entwicklungshilfe — einen langen Atem! Vgl. auch Cury und Rothchild (1980).



4. Die höhere Agrarproduktion vermindert das Zahlungsbilanzproblem. Bei externer Anfangsfinanzierung wären auch anfängliche Zahlungsbilanzprobleme vermeidbar.

5. Entwicklungsländer unterstellen den Industrieländern immer den Wunsch zur Fremdbestimmung. Dieser Vorwurf wird insbesondere bei der Betonung der Grundbedürfnisstrategie laut<sup>43</sup>. Die hier vorgeschlagene Strategie vermeidet eine Fremdbestimmung. Zusätzliche Ressourcen werden bei externer Finanzierung für eigene Programme frei. Der „self-reliance“ kommt man einen Schritt näher.

6. Die höheren Agrarpreise fördern ein ausgeglicheneres Wachstum; sie ermöglichen eine integrierte ländliche Entwicklung, die der Landflucht vorbeugt. Die Landwirtschaft wird von vielen bekanntlich als Motor der Entwicklung angesehen<sup>44</sup>.

7. Die indirekten Auswirkungen dieser Strategie würden auch helfen, das Weltnährungsproblem zu lösen. Bei vollendeter Spezialisierung könnten die Entwicklungsländer unter Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile als gleichberechtigte Partner auch am Weltagrarhandel partizipieren.

8. In den Preismechanismus wird nicht direkt eingegriffen. Das Food-Stamp Programm wäre als allokatonsneutral zu werten. Wie bei jeder direkten Subvention sind die öffentlichen und privaten Nutzen und Kosten leichter zu ermitteln. Außerdem wird bei erreichter „Selbsthilfe“ das Programm automatisch terminiert, bzw. es geht dann in ein reines Sozialprogramm für die nicht am Beschäftigungsprozeß Aktivierbaren über.

Den Vorteilen stehen aber auch große Probleme gegenüber. Die 4 wichtigsten Einwände betreffen die Kosten, die Preiselastizität des Angebots, die möglichen Disincentiveseffekte und das administrative Problem. Auf die letzten drei Probleme soll hier nur kurz eingegangen werden. Die *Finanzierung* einer nachfrageaugmentierenden Grundbedürfnisstrategie soll dagegen unter Punkt 5 erörtert werden.

Die Ergebnisse der Strategie hängen sehr von der Preiselastizität des Angebots ab. Bis vor kurzem wurde angenommen, daß der Landwirt nicht auf die Höhe des Preises reagiert. Er wurde nicht als Unternehmer angesehen. Neuere Studien zeigen, daß die Preiselastizitäten des

<sup>43</sup> Vgl. ul *Haq* (1980), der auf einige Mißverständnisse der Grundbedürfnisstrategie eingeht.

<sup>44</sup> Vgl. *Singh* (1979), der dies am Beispiel Chinas zeigt. Während in den meisten armen Entwicklungsländern die Zuwachsraten der Stadtbevölkerung gestiegen ist (im Durchschnitt von 3,7 % auf 4 %) ist sie in Sri Lanka von 4,3 % (1960 - 1970) auf 3,7 % (1970 - 1980) gefallen.

Angebots beträchtlich sind und sich daraus mit denen der Industrieländer vergleichen lassen<sup>45</sup>. Dabei liegen die längerfristigen Elastizitäten um 50 % - 100 % höher als die kurzfristigen. Sie betrugen für Reis in Pandschab 0,31 bzw. 0,59, in den Philippinen kurzfristig zwischen 0,13 - 0,22 und längerfristig 0,15 - 0,62. Eine 20 %ige Erhöhung des Reispreises würde die Produktion um ca. 10 % erhöhen, eine Steigerung, die ausreichte, den „agricultural gap“ zu schließen<sup>46</sup>. Die empirischen Untersuchungen widerlegen also die Annahme einer Preisindifferenz des Angebots an Agrargütern in den Entwicklungsländern.

Können Entwicklungsländer solche Programme mit ihrer Verwaltung überhaupt durchführen? Hier ist anzumerken, daß zwei Entwicklungsländer schon ein Food-Stamp Programm initiiert haben, nämlich Sri Lanka und Thailand, wobei letzteres die Höhe der Stamps sogar vom Einkommen abhängig macht<sup>47</sup>. Viele Länder haben Zuteilungssysteme, oft mit gespaltenen Preisen, so daß eine bestimmte Menge zu einem niedrigen Preis, darüber hinausgehende Mengen erheblich teurer eingekauft werden können.

Wenn ein Land wie Sri Lanka, mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf BSP von \$ 190.—, also ein besonders armes Entwicklungsland, ein derartiges Programm durchführen kann, sollte dies auch Verwaltungen anderer Länder möglich sein<sup>48</sup>. Einige Entwicklungsländer wären jedoch sicherlich auf die administrative Hilfe der Industrieländer angewiesen. Allerdings muß zugestanden werden, daß für Länder ohne ein Mindestmaß an Infrastruktur dieses Programm nur in urbanen Bereichen durchführbar ist.

Es ist immerhin interessant, daß von *Praktikern* ein weltweites Bezugsscheinprogramm gefordert wird. So hat der Welternährungsrat (WER) einen internationalen „Food Entitlement Scheme“ vorgeschlagen, der verbrauchs- und produktionsstimulierend wirken soll<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Vgl. *Priebe* und *Hankel* (1980) 51 - 54; auch *Ghatak* (1978) 55. Die Innovationslethargie der Landwirte ist zum einen auf den Mangel an Alternativen und zum zweiten auf die Struktur der Besitz- und Pachtverhältnisse zurückzuführen. Komplementäre Änderungen könnten in manchen Entwicklungsländern notwendig sein, um den Preis als Incentive zu stärken. Siehe auch *Richards* und *Gooneratne* (1980) und die Stimulationsstudie de *Melo* (1979).

<sup>46</sup> Vgl. auch die Aufstellung in *Ghatak* (1978) 108 - 111.

<sup>47</sup> Vgl. *Davis* (1977) und *Morrison* (1980).

<sup>48</sup> Natürlich spielen die sozialpolitischen Maßnahmen der Vergangenheit eine Rolle. Sri Lanka hat hervorragende Sozialindikatoren. Eine gewisse Alphabetisierungsrate ist möglicherweise Voraussetzung eines solchen Programms. Vgl. *Isenmann* (1980).

<sup>49</sup> Vgl. Neue Zürcher Zeitung: „Ein Vorschlag des WER-Präsidenten: Bezugsscheinprogramm gegen Unterernährung“ (Mittwoch, 12. März 1980, Fernausgabe 59, S. 9 f.).

Bei der Implementierung des Programms ist zu beachten, daß Disincentives vermieden werden. Das Nahrungsmittelminimum darf deshalb nicht zu hoch angesetzt werden. Ist der Entwicklungsprozeß in Gang gekommen, wird das Programm volumenmäßig abnehmen, da die Einkommen steigen werden und das Programm dann ausläuft.

Hier sollte noch erwähnt werden, daß auch Inputsubventionsprogramme einen Discentive ausüben können. Dieser Discentive wird gerade dann beklagt, wenn der Landwirt wegen besserer Inputs eine geringere Menge an Arbeit einsetzt und damit den gleichen Output erzielt wie vorher. Dieser Discentive ist aber wohl mehr auf die fehlende Nachfrage und den niedrigen Preis zurückzuführen<sup>50</sup>.

## 5. Die Notwendigkeit einer externen Finanzierung

„Die Entwicklungshilfe in der bisherigen Form ist von einem ihrer geistigen Väter (*Gunnar Myrdal*, W. L.) als unwirksam bezeichnet und offen in Frage gestellt worden ... Die Vertreter der Entwicklungsländer, denen man auf den zahllosen Konferenzen begegne, stellten in der Regel eine wirtschaftliche Elite dar, die den Willen zur Lösung der Armutsprobleme weitgehend vermissen lasse und sich sozialen Reformen verschließe<sup>51</sup>.“ *Myrdal* schlug eine Katastrophen-Hilfe für die Ärmsten der Armen vor, „anstatt eine Beistandspolitik fortzusetzen, die das Los der wirklich Bedürftigen kaum oder gar nicht erleichtern können.“

Aus dieser Pressenotiz wird deutlich, wie schwierig eine interne Umverteilung in den Entwicklungsländern politisch durchsetzbar ist. Es liegt nicht nur am Fehlen des politischen Willens zur Umverteilung, sondern auch an den finanziellen Möglichkeiten dieser Länder. Die Lebensmittelsubventionen haben einen so großen Anteil am Staatsbudget, daß sie nicht mehr finanzierbar sind. In Staaten, die solche Programme unterhalten, betrug der Budgetanteil oft mehr als 10 %<sup>52</sup>. Eine externe Finanzierung bietet sich damit geradezu an, insbesondere wenn man von einer Weltverantwortung für die Armen ausgeht<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Selbstverständlich müssen auch Anreize für die erweiterte Möglichkeit der Geldverwendung vorhanden sein. Die Food-Stamps können damit den Monetarisierungsgrad des Landes erhöhen.

<sup>51</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine vom 12.9.1980: *Myrdal* stellt Entwicklungshilfe in Frage: Plädoyer für eine „internationale Armenfürsorge“. Wiederabgedruckt in BMZ-Entwicklungspolitik Spiegel der Presse 37/80, S. 1137.

<sup>52</sup> Hingegen betrug der Anteil des Food-Stamp Programms in den USA 0,1 %, die Lebensmittelsubventionen im UK 1 % des Gesamtbudgets. Vgl. *Davis* (1977).

<sup>53</sup> Vgl. *Josling* (1979). Die externe Finanzierung bestimmter Grundbedürfnisse könnte die soziale Komponente einer sozialen Weltmarktwirtschaft dar-



Ein Land, das ein solches Food Stamp Programm einführt, kann dabei einen Teil der Ausgaben von internationalen Geberorganisationen oder durch bilaterale Hilfeabkommen erstattet bekommen. Nach den finanziellen Möglichkeiten des betreffenden Entwicklungslandes bzw. nach seinem PKE sollte der externe Anteil bemessen werden. Dabei wäre es ratsam, ihn mit der Zeit zu senken, um zu größeren Eigenanstrengungen zu ermuntern. Es müßte überprüft werden, inwieweit die korrekte Einhaltung des Programms überwacht werden kann. So könnte man sich vorstellen, daß das Geberland bei der Verteilung der Food-Stamps mitwirkt, und sie dann zu einem gewissen Anteil gegen Devisen abkauft<sup>54</sup>.

Welche Vorteile ergeben sich nun aus der externen Finanzierung? Zum ersten wird damit eine relative Umverteilung erreicht, die wohl sonst kaum möglich wäre. Zum zweiten erlaubt das zur Verfügung-Stellen von Devisen den Ankauf von Nahrungsmitteln auf dem internationalen Agrarmarkt zu den internationalen Bedingungen. Da der externe Finanzierungsanteil am Anfang des Programms höher ist, könnten die anfänglich erforderlichen Importe leichter finanziert werden<sup>55</sup>. Die Regierung des Entwicklungslandes hat aber einen ständigen Anreiz, Devisen zu sparen, die sie für andere, komplementäre Projekte dringend benötigt. Sie würde von sich aus versuchen, sicherzustellen, daß die Arbeitsproduktivität auf dem Lande steigt und demzufolge solche Programme national initiieren, z. B. Schulungsprogramme für Landwirte.

Bei einer direkten Nahrungsmittelhilfe gäbe es weder für die Agrarproduzenten noch für das Entwicklungsland Anreize zur „Selbsthilfe“. Den Forderungen der FAO, die (unentgeltliche) Nahrungsmittelhilfe zu erhöhen, muß deshalb Skepsis entgegengebracht werden, da sie nur als Katastrophenhilfe gerechtfertigt werden kann.

Läßt sich aber solch ein Programm finanzieren? Der WER schätzte die Kosten des „Food Entitlements Schemes“ für die ärmsten 100 Millionen Menschen auf 0,5 bis 1 Milliarde US \$<sup>56</sup>.

---

stellen. Vgl. auch *Sautter* (1981) und *Musgrave und Jarret* (1979). Daß die einzelnen Entwicklungsländer mit der Finanzierung überfordert wären, zeigen *Boutros-Ghali* und *Taylor* (1980) am Beispiel Ägyptens.

<sup>54</sup> Es muß sichergestellt sein, daß der Empfängerkreis die Food-Stamps auch erhält. Wenn das nicht gewährleistet ist, wird die externe Finanzierung eingestellt werden müssen.

<sup>55</sup> Dies könnte — zumindest anfänglich — den Agrarüberschußländern wie z. B. den USA oder auch der EG zugute kommen, die auf diesem indirekten Wege evtl. ihre Überschüsse liquidieren könnten.

<sup>56</sup> Vgl. Fußnote 49. Die Kosten für die amerikanische Nahrungsmittelhilfe beliefen sich 1978 auf 1,5 Milliarden US-Dollar. Vgl. *Austin und Wallerstein* (1979).

Streeten ((1979) 144) schätzte die Kosten einer angebotsorientierten Grundbedürfnisstrategie auf 45 - 60 Milliarden US \$. Unter der Annahme, daß sich die OECD-Staaten auf die ärmsten Länder konzentrieren und 50 % der Kosten übernehmen, errechnet er eine zusätzliche ODA (official development assistance) von \$ 15 - 20 Milliarden. Diese würde den ODA-Anteil am BSP der OECD-Staaten auf 0,43 % anheben (für das Jahr 2000).

Gehen wir von den 38 ärmsten Staaten aus, deren Bevölkerungszahl sich auf 1,3 Mrd. Menschen belief und geben wir den ärmsten 20 % (d. h. ca. 250 Millionen) jährlich \$ 50.—, so kämen wir auf eine Summe von \$ 12.5 Milliarden jährlich. Dies entspricht ungefähr der Hälfte der geschätzten ODA der OECD-Staaten für 1980, die 0,34 % des BSP betrug. Eine Erhöhung der ODA auf 0,5 % würde die notwendige Finanzierung sichern. Die 0,5 % liegen noch beträchtlich unter dem 0,7 %-Ziel, das die OECD-Staaten anstreben wollten<sup>57</sup>.

Dies ist natürlich eine sehr grobe Schätzung (back-on-the-envelope-calculation). Man sollte sicherlich mit einem Pilotprojekt, einer bestimmten Region oder einem Land mittlerer Bevölkerungsgröße beginnen, um Erfahrungen zu sammeln. Diese Schätzung soll nur andeuten, daß die Finanzierung einer nachfrageaugmentierten Grundbedürfnisstrategie möglich ist, und sie nicht wegen vermuteter utopischer Kosten *ad acta* gelegt werden muß.

Im Rahmen der Diskussion über eine Neue Weltwirtschaftsordnung haben die Entwicklungsländer von den Industrieländern einen höheren Kapitaltransfer gefordert (Einhaltung des 0,7 %-Zieles); die anderen Vorschläge lassen viele planwirtschaftliche Elemente erkennen. Dem entgegen ist der Vorschlag einer „Sozialen-Weltmarktwirtschaft“ gemacht worden<sup>58</sup>. Die Finanzierung nachfrageaugmentierender Programme könnte als soziale Maßnahme angesehen werden. Ein sinnvollerer und in den Industrieländern eher politisch durchsetzbarer Ressourcentransfer wäre dadurch möglich (ohne die Industrialisierung in den Entwicklungsländern zu hemmen). Ein vertraglich festgelegter Finanzierungsplan käme auch dem oft geäußerten Wunsch einer Verstetigung der Entwicklungshilfe entgegen<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Vgl. Lachmann (1980) 8; von Verwaltungskosten wird abstrahiert. Sie betragen beim amerikanischen Food-Stamp Programm nur 3 %. Vgl. Hauser (1980); siehe auch die Ausführungen in Weltbank (1980) 82 ff.

<sup>58</sup> Vgl. Sautter (1981).

<sup>59</sup> Vgl. auch Lachmann (1981 b).

### Zusammenfassung

Zur Bekämpfung der absoluten Armut sind viele Entwicklungsländer dazu übergegangen, die Nahrungsmittelpreise künstlich niedrig zu halten. Dadurch wurde die Agrarentwicklung erschwert und das Zahlungsbilanzproblem vergrößert. Statt einer Subventionierung des Nahrungsmittelangebots wird eine Subventionierung der Nachfrage mit Hilfe von „Lebensmittelgeld“ vorgeschlagen. Es wird gezeigt, daß damit die Agrarentwicklung gefördert und ein endogener Wachstumsprozeß initiiert werden kann, der o. g. Fehlentwicklungen vermeidet. Zur Finanzierung sollten — teilweise — die Industrieländer herangezogen werden. Diese externe Finanzierung könnte als sozialpolitische Komponente einer internationalen sozialen Marktwirtschaft verstanden werden, wie sie kürzlich gefordert worden ist.

### Summary

In order to help the absolute poor to survive, many developing countries were forced to keep food prices low. Those countries, experiencing a dual development, ran into budget and balance of payment problems and, in addition, suffered from food supply shortages. Instead of subsidizing food supply, we propose a demand-augmenting subsidy via a food stamp program. It is shown that such a program will promote agricultural development and initiate an endogenous development process which avoids those problems mentioned above. The industrial countries should finance these demand-augmenting basic needs strategies as the social component of a world-wide social market economy as has been suggested recently.

### Literatur

- Ahluwalia, M. S., N. G. Carter and H. B. Chenery (1979), Growth and Poverty in Developing Countries. *Journal of Development Economics* 6, 299 - 341.
- Ahmed, R. (1978), Price Support Versus Fertilizer Subsidy for Increasing Rice Production in Bangladesh. *Bangladesh Development Studies* 6, 119 - 138.
- Austin, J. E. und M. B. Wallerstein (1979), Reformulation US Food Aid Policy for Development. *World Development* 7, 635 - 646.
- Barker, R. und Y. Hayami (1976), Price Support Versus Input Subsidy for Food Self-Sufficiency in Developing Countries. *American Journal of Agricultural Economics* 58, 617 - 628.
- Berg, A. (1980), Eine Strategie zur Bekämpfung der Unterernährung. *Finanzierung und Entwicklung* 17, 23 - 26.
- Blaug, M. (1970), *An Introduction to the Economics of Education*. London.
- BMZ — Entwicklungspolitik (1979), Welternährung. Materialien Nr. 59 (Feb.).
- (1980), Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung — unter Berücksichtigung der Empfehlung der „unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“. Bonn (Juli).



- BMZ — Wissenschaftlicher Beirat (1979), Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation der Bundesrepublik Deutschland mit Entwicklungsländern auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung — Das Konzept der integrierten ländlichen Entwicklung. Bonn (Nov.).
- Boutros-Ghali*, Y. und L. *Taylor* (1980), Basic Needs Macroeconomics: Is it Manageable in the Case of Egypt? *Journal of Policy Modeling* 2, 409 - 436.
- Brown*, G. T. (1977), Agrarpreise und Wirtschaftswachstum. *Finanzierung und Entwicklung* 14, 42 - 45.
- Burki*, S. J. (1980), Sektorale Prioritäten für die Deckung von Grundbedürfnissen. *Finanzierung und Entwicklung* 17, 18 - 22.
- et al. (1976), siehe *World Bank* (1976).
- und M. *Ul Haq* (1981), Meeting Basic Needs: An Overview. *World Development* 9, 167 - 182.
- Chinn*, D. L. (1978), Farmer Response to Foodgrain Controls in Developing Countries. *Quarterly Journal of Economics* XCII, 697 - 703.
- Cury*, R. L. und D. *Rothchild* (1980), The Fiscal Costs of a Basic Human Needs Strategy. *The Journal of Modern African Studies* 18, 143 - 150.
- Davis*, J. M. (1977), The Fiscal Role of Food Subsidy Programs. IMF, Staff Papers XXIV, 100 - 127.
- Friedman*, J. (1979), Basic Needs, Agropolitan Development, and Planning from Below. *World Development* 7, 607 - 613.
- Friedman*, M. (1962), Capitalism and Freedom. Chicago, London.
- Garfinkel*, I. (1973), Is in Kind Redistribution Efficient? *Quarterly Journal of Economics* LXXXVII, 320 - 330.
- Ghai*, D. (1980), Basic needs: from words to action: with illustrations from Kenya. *International Labour Review* 119.
- Ghatak*, S. (1978), Development Economics. London, New York.
- Gönensay*, E. (1966), The Theory of Black Market Prices. *Economica* 37, 219 - 225.
- Grant*, J. P. (1978), A Fresh Approach to Meeting the Basic Needs of the Worlds Poorest Billion. *Internationales Asienforum* 9, 7 - 25.
- Haq*, M. ul (1980), Grundbedürfnisse aus internationaler Sicht. *Finanzierung und Entwicklung* 17, 11 - 14.
- Hauser*, R. (1980), Probleme und Ansatzpunkte einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung der Armut in der Europäischen Gemeinschaft, in: K. Borchardt und F. Holzheu (Hrsg.): Theorie und Politik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. (Möller-Festschrift) Stuttgart.
- Hicks*, L. (1979), Growth vs Basic Needs: Is There a Trade-Off? *World Development* 7, 985 - 994.
- Hicks*, N. und P. P. *Streeten* (1979), Indicators of Development: The Search of a Basic Needs Yardstick. *World Development* 7, 567 - 580.
- Internationales Arbeitsamt (1976 a), Beschäftigung, Wachstum und Grundbedürfnisse. Genf.
- (1976 b), Weltbeschäftigungskonferenz Genf, 4. - 17. Juni 1976, WEC/CW/G. 1.
- (1979), Folgemaßnahmen zur Weltbeschäftigungskonferenz: Grundbedürfnisse. Genf.

- Isenmann, P. (1980), Basic Needs: The Case of Sri Lanka. *World Development* 8, 237 - 258.
- Josling, T. (1979), Notes on an International Food Stamp Scheme. mimeo (Nov.).
- Lachmann, W. (1980), A Demand Augmenting Basic Needs Strategy. mimeo.
- (1981 a), Das „Food Stamp Programme“ von Sri Lanka — Ein Beitrag zu einer Grundbedürfnisstrategie? *Internationales Asienforum* (erscheint demnächst).
- (1981 b), Zur Diskussion über die Neue Weltwirtschaftsordnung — der internationale Kontext der Entwicklung. *factum* 9/81.
- Lam, N. V. (1977), Incidence of the Rice Exort Premium in Thailand. *The Journal of Development Studies* 14 (1977), 3 - 13.
- Leijonhufvud, A. (1973), Effective Demand Failures. *Swedish Journal of Economics* 75, 27 - 48.
- Lisk, F. (1977), Conventional Development Strategies and Basic Needs Fulfillment. A Reassessment of Objectives and Policies. *International Labour Review* 115, 175 - 191.
- Lutz, E. (1980), Zur Berücksichtigung von Grundbedürfnissen in Nutzen-Kosten-Analysen. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 195, 53 - 59.
- McCarthy, F. D. und L. Taylor (1980), Macro Food Policy Planning: A General Equilibrium Model for Pakistan. *Review of Economics and Statistics* 62, 107 - 121.
- Meerman, J. (1979), Public Services for Basic Needs in Malaysia. *World Development* 7, 615 - 634.
- Mellor, J. W. (1978), Food Price Policy and Income Distribution in Low-Income Countries. *Economic Development and Cultural Change* 27, 1 - 26.
- Melo, M. H. de (1979), Agricultural Policies and Development: A Socioeconomic Investigation Applied to Sri Lanka. *Journal of Policy Modeling* 1, 217 - 234.
- Michaely, M. (1954), A Geometrical Analysis of Black Market Behavior. *American Economic Review* XLIV, 627 - 637.
- Morrison, M. (1980), Rural Household Livelihood Strategies in a Sri Lankan Village. *Journal of Development Studies* 16, 443 - 462.
- Musgrave, R. A. und P. Jarret (1979), International Redistribution. *Kyklos* 32, 541 - 558.
- Myrdal, G. (1971), *Asian Drama: An Inquiry Into the Poverty of Nations*. New York; deutsch: *Asiatisches Drama: Eine Untersuchung über die Armut der Nationen*. Frankfurt/Main. 1973.
- Osterrieth, M., E. Verreest und J. Waelbroeck (1978), The Impact of Agricultural Price Policies on Demand and Supply, Incomes, and Imports; An Experimental Study for South Asia. *World Bank, Staff Paper Nr. 227* (April).
- Peacock, D. und R. R. Dean (1979), The Demand for Educated Manpower in Sri Lanka. *The Developing Economies* XVII, 329 - 343.
- Pinstrup-Andersen, P. und E. Caicedo (1978), The Potential Impact of Changes in Income Distribution on Food Demand and Human Nutrition. *American Journal of Agricultural Economics* 60, 402 - 415.

- Pommerehne, W. W.* (1979), Gebundene vs. freie Geldtransfers: Eine Fallstudie, in: C. C. von Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Berlin.
- Priebe, H.* (1973), Entwicklung von der ländlichen Basis her, in: O. Matzke und H. Priebe (Hrsg.), Entwicklungspolitik ohne Illusionen. Stuttgart.
- (1980), Der Primärbereich in der Frühphase der industriellen Entwicklung, in: V. Timmermann (Hrsg.), Beiträge zur Industrialisierungs- und Handelspolitik der Entwicklungsländer. Berlin.
- und W. Hankel (1980), Der Agrarsektor im Entwicklungsprozeß: Mit Beispielen aus Afrika. Frankfurt/Main.
- Rehnberg, R.* (1977), Agricultural Price Policy and Rural-to-Urban Migration: The Recent South Corean Experience. The Journal of Development Areas 11, 509 - 518.
- Reutlinger, S.* und H. Alderman (1980), The Prevalence of Calorie-Deficient Diets in Developing Countries. World Development 8, 399 - 411.
- Richards, P. J.* (1981), Comment on Isenman, 'Basic Needs: The Case of Sri Lanka'. World Development 9, 215 - 216.
- Richards, P.* und W. Gooneratne (1980), Basic needs, poverty and government policies in Sri Lanka. Genf.
- Sautter, H.* (1981), Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Berlin.
- Scandizzo, P.* und O. K. Knudsen (1980), The Evaluation of the Benefits of Basic Need Policies. American Journal of Agricultural Economics 62, 46 - 57.
- Schumacher, E. F.* (1977), Die Rückkehr zum menschlichen Maß — Alternativen für Wirtschaft und Technik „Small is Beautiful“. Reinbeck bei Hamburg.
- Selowsky, M.* et al. (1979), Balancing Trickle Down and Basic Needs Strategies: Income Distribution Issues in Large Middle-Income Countries with Special Reference to Latin America. World Bank Staff Working Paper No. 335 (Juni 1979).
- Singer, H.* (1977), Technologies for Basic Needs. Genf.
- Singh, A.* (1979), The 'Basic Needs' Approach to Development vs the New International Economic Order: The Significance of Third World Industrialization. World Development 7, 585 - 606.
- Srinivasan, T. N.* (1977), Development, Poverty, and Basic Human Needs: Some Issues. Food Research Institute Studies 16, 11 - 28.
- Streeten, P. P.* (1978), Development Ideas in Historical Perspectives: The New Interest in Development. Internationales Asienforum 9, 27 - 40.
- (1979), Basic Needs: Premises and Promises. Journal of Policy Modeling 1, 136 - 146.
- und S. J. Burki (1978), Basic Needs: Some Issues. World Development 6, 411 - 421.
- Stryker, R. E.* (1979), The World Bank and Agricultural Development: Food Production and Rural Poverty. World Development 7, 325 - 336.
- Waller, P. P.* (1980), Das Grundbedürfniskonzept und seine Umsetzung in der entwicklungspolitischen Praxis, in: H. Gsänger et al. (Hrsg.), Grundbedürfnisorientierte ländliche Entwicklung. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) Bd. 64, Berlin.



Weltbank (1980), Weltentwicklungsbericht 1980, Washington D.C.

World Bank (1972), Urbanization. Sector Working Paper (Juni).

— (1975), Rural Development. Sector Policy Paper (Feb.).

— (1976), Public Work Programs in Developing Countries: Comparative Analysis. World Bank Staff Working Paper Nr. 224.