

Berichte

Agrarökonomen und landwirtschaftliche Entwicklung*

Die Internationale Konferenz der Agrarökonomen, die alle drei Jahre stattzufinden pflegt, tagte 1961 in Mexiko. Die Oxford University Press hat inzwischen die Veröffentlichung der Referate und Diskussionsbeiträge vorgelegt.

Konferenzen dieser Art bringen im allgemeinen wenig Neues. Die Durchsicht des Konferenzberichtes ergibt für den, der nicht teilgenommen hat, daß Mexiko in dieser Hinsicht keine Ausnahme war. Das Treffen war wohl zu groß für echte Diskussion. Es diente in erster Linie als Plattform für persönliche Kontakte und Gespräche. In den 24 Referaten wurden Meinungen und Fakten präsentiert, die bekannt und in den einschlägigen Fachzeitschriften zu finden sind. Dennoch erweist sich der Tagungsbericht als eine lesenswerte Lektüre. Man findet hier eine vielseitige und anschauliche, stellenweise sorgfältige und prägnant formulierte Information darüber, wie die Agrarökonomen die Problematik wirtschaftlicher Entwicklung sehen und wie ihrer Meinung nach landwirtschaftliche Entwicklungspolitik getrieben werden soll. Es handelt sich also bei dem Tagungsbericht um eine durchaus gelungene Zusammenfassung dessen, was ansonsten in einer Fülle von Zeitschriften aus verschiedenen Teilen der Welt gesucht werden muß.

Das Tagungsthema lautete: „Die Rolle der Landwirtschaft bei der wirtschaftlichen Entwicklung.“ Es war gut gewählt. Die Klärung verschiedener — für praktische Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe — außerordentlich wichtiger Grundsatzfragen wird benötigt:

* Ein Kommentar zur Konferenz in Mexiko 1961: *Proceedings of the International Conference of Agricultural Economists*. Mexico, 19. August — 30. August 1961, Oxford University Press, London — New York — Toronto 1963.

Siehe auch: V. M. Jakhade: *Eleventh International Conference of Agricultural Economists, A Review in: Indian Journal of Agricultural Economists*, Vol. XVII, No. 1, Jan. March 1962.

C. von Dietze: *Die Mythen kollektivierter Großbetriebe. Kritische Betrachtungen im Anschluß an die Tagung der Internationalen Vereinigung von Agrarökonomen in Cuernavaca*, in: *Agrarwirtschaft*, Jg. 11, Juli 1962, Heft 7.

K. Ringer: *Die Rolle der Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung. Betrachtungen zur 11. Tagung der Internationalen Vereinigung von Agrarökonomen in Cuernavaca*, in: *Berichte über Landwirtschaft*, Bd. XL, 1962, Heft 1.

Welche Aufgaben müssen von der Landwirtschaft bewältigt werden, damit ein „take off“ eintritt? Ist es in der Tat zweckmäßig, zuerst die Landwirtschaft zu entwickeln und nachfolgend andere Industrien? Handelt es sich dabei um eine richtige Fragestellung? Ist es ratsam, Kapitalimport bzw. Entwicklungshilfen gerade der Landwirtschaft zukommen zu lassen? Liegt nicht das Kernstück einer wirtschaftlichen Entwicklung, die unter dem Diktat der „Bevölkerungsexplosion“ steht, darin, Industrialisierung und Verstädterung zu forcieren?

Die Tagung begann mit Grundsatzreferaten. *Svennilson* (S. 18) sprach über den Begriff „Wirtschaftliches Wachstum“. Ein Referat von *Kuznets* schloß sich an. Er bemühte sich, die Beiträge der Landwirtschaft in einer Weise herauszustellen, daß sie quantitativ meßbar wurden. *Kuznets* zählte dabei auf:

1. Den Produktionsbeitrag, d. i. die Produktion von Waren sowohl für die Deckung des Eigenbedarfes der Landhaushalte als auch den Verkauf;
2. den Marktbeitrag, d. i. die Lieferung der landwirtschaftlichen Betriebe an den Markt und die Käufe der ländlichen Haushalte von anderswo hergestellten Gütern;
3. den Faktorbeitrag, d. h. die Landwirtschaft gibt Produktionsfaktoren ab. Wichtig ist einmal die Abgabe an Arbeitskräften und zum anderen die an Kapital.

Landwirtschaft und anfängliche Kapitalbildung

Besonders interessant ist die Erörterung der Abgabe von Kapital seitens der Landwirtschaft. Es wurde in Mexiko kaum gesagt, welche Formen diese Abgaben nehmen sollen: Privates Sparen, Ausstattung weichender Erben, Zwangssparen und Steuern, Manipulation der Preisverhältnisse zuungunsten der landwirtschaftlichen Erzeuger, Abschöpfung hoher Pachten usw. Deutlich wurde jedoch, daß die Industrialisierung nicht zurückgestellt werden darf, daß infolgedessen ein Nettobeitrag der Landwirtschaft zur außerlandwirtschaftlichen Kapitalbildung erforderlich ist.

Vorwiegend auf Landwirtschaft beschränkte Entwicklung, so diskutierte *Sen* (S. 264), führt auch dann nicht zu anhaltendem Wachstum, wenn die Zuwachsraten der landwirtschaftlichen Produktion hoch sind, der Bevölkerungsdruck gering und die Schulbildung weit verbreitet ist. Es klangen in der Diskussion verschiedentlich Gedanken an, die *Hirschmann*¹ und *Leibenstein*² veranlassen, vom „Versickern anfänglicher Entwicklungserfolge“ und „Stagnation auf einem etwas höheren Niveau“ zu sprechen. In diesem Phänomen wurden die Gefahren einer vorwiegend landwirtschaftlichen Entwicklung gesehen.

¹ A. O. *Hirschmann*: *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press 1958.

² H. *Leibenstein*: *Economic Backwardness and Economic Growth*. New York ... London 1957.

Die Vertreter der Entwicklungsländer — und nicht nur diese — setzten sich für eine rasche Industrialisierung ein. Man folgte, wenngleich in nuancierten Abstufungen, der These von *Nurkse*, der schreibt: „Capital is made at home³.“ *Cairncross* (S. 156) verwies auf die bisherigen Beispiele erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung, bei denen durchweg Kapitalimport eine untergeordnete Rolle spielte. Die Vertreter kommunistischer Länder erwähnten, daß sie ihre Entwicklung aus eigener Kraft finanzieren. Entwicklungshilfe — so klang es in verschiedenen Stellungnahmen an — kann nur ein Katalysator sein. Sie ist kein Substitut für inländisches Sparen. Wenn jedoch der inländischen Kapitalbildung überragende Bedeutung zugemessen wird, dann — so läßt sich aus den Referaten und Diskussionsbeiträgen ableiten — bleibt kein anderer Weg als ein wesentlicher Faktorbeitrag an Kapital durch die Landwirtschaft. Sie ist — abgesehen dort, wo Bergwerksindustrien dominieren — der einzige Wirtschaftszweig, dessen Umfang genügend Volumen hat, um dafür in Frage zu kommen.

Andererseits wurde festgestellt, daß es schlechthin unmöglich ist, den Faktorbeitrag an Kapital durch Konsumdrosselung seitens der ländlichen Bevölkerung zu erhalten. Aus dieser Konfrontation ergibt sich: Die Landbevölkerung der Entwicklungsländer, deren Armut sprichwörtlich ist, soll zusätzliche Leistungen hervorbringen, die für einen Nettobeitrag zur Kapitalbildung in Stadt und Industrie ausreichen und dies ohne Einschränkung, ja, bei spürbarer Erhöhung des Lebensstandards auf dem Lande. Aus der Landwirtschaft soll sozusagen viel herauskommen, ohne daß größere Mittel hineingesteckt werden. Das erscheint möglich und ist es nicht. In Mexiko waren es vor allem die Amerikaner und dann die Japaner selbst, die auf das Beispiel Japans im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert verwiesen. Damals wurde dort eine Verdoppelung des Produktionsvolumens erreicht ohne nennenswerte Investition an zugekauften Produktionsmitteln. Die Landwirtschaft half sich selbst über eine rationellere Kombination vorhandener Produktionsfaktoren. Entscheidend war die Erarbeitung und Ausbreitung landbautechnischer Fortschritte.

Damit wurde in Mexiko auf Möglichkeiten hingewiesen, die auch in den heutigen Entwicklungsländern bestehen. Sie sind größer als je zuvor. Was mittlerweile an technischen Fortschritten erarbeitet worden ist, steht jedem Land der Welt billig zur Verfügung. Es kommt nicht so sehr auf die Gewinnung von Neuland an. Sie ist meist zu teuer. Entscheidend ist die Ertragssteigerung je Hektar und Tier. Sie erweist sich als das hervorragende Prinzip der landwirtschaftlichen

³ R. *Nurkse*: *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford 1955. S. 33.

Produktion im zwanzigsten Jahrhundert. Ertragssteigernde, biologisch-technische Fortschritte (Saatgut, Düngung, Fütterung u. a. m.) sind ungleich wichtiger als arbeitssparende, mechanisch-technische (Mäh-drescher, Schlepper, Pflug u. a. m.). In der Landwirtschaft der Entwicklungsländer besteht ein gewaltiger Abstand zwischen der tatsächlichen Produktivität von Boden und Vieh und der erzielbaren. Das Kriterium für rationelle Produktion ist nicht so sehr der Einsatz von Arbeitshilfsmitteln als vielmehr „good husbandry“ im Rahmen der bestehenden Nutzfläche. Die Chance zur Bewältigung der Aufgaben, die der Landwirtschaft im Zuge der anfänglichen wirtschaftlichen Entwicklung zukommen, liegt demnach in dem Aufholen des „technological lag“ über Aneignung von Fachwissen und dementsprechend bessere Nutzung des Vorhandenen.

Zugleich wird — wenn es in Mexiko auch nicht präzise so gesagt wurde — die Frage beantwortet, ob zuerst Landwirtschaft oder Industrie gefördert werden sollen. Es ergibt sich: Die Landwirtschaft kann und soll die ihr gestellten Aufgaben weitgehend mit Hilfe zusätzlicher Entwicklungsdienste bewältigen. Dabei ist zu verweisen auf angewandte Forschung, Ausbildung, landwirtschaftliche Beratung, administrative Dienste, Rationalisierung des Absatzes, Bodenreformen, Kleinkredit u. a. m. Alles dies braucht nicht viel zu kosten, gemessen an den Kapitalinvestitionen, die der Aufbau von Stadt und Industrie erfordert. Der größte Teil der verfügbaren und aus der Landwirtschaft fließenden Mittel ist damit frei für Industrialisierung und Urbanisierung, die wiederum die für anhaltende landwirtschaftliche Entwicklung erforderliche städtische Kaufkraft sichern.

Dazugehörige zentrale Fragen: „Sind die Administrationen der Entwicklungsländer überhaupt in der Lage, zusätzliche landwirtschaftliche Entwicklungsdienste straff zu organisieren? Reicht die Autorität des Staates aus, um genügende Disziplin der Beamten und Bauern oder Reformen der ländlichen Institutionen durchzusetzen?“ wurden allerdings in Mexiko kaum berührt. Hier liegt jedoch der eigentliche Engpaß landwirtschaftlicher Entwicklungsbemühungen.

Groß- oder Kleinbetrieb für anfängliche landwirtschaftliche Entwicklung?

Viel Aufmerksamkeit fand ein beliebtes, aber erfahrungsgemäß unergiebiges Thema der Agrarökonomen, die Frage der optimalen Betriebsgröße, ob Groß- oder Kleinbetriebe die genannte Aufgabe am besten lösen.

Kuvshinov (S. 307) brachte eindrucksvolle Zahlen über Leistungen der russischen Landwirtschaft, insbesondere aus den Neulandgebieten

Sibiriens. Es ist in diesem Zusammenhang nicht wesentlich, ob das große dortige Agrarprojekt ein Erfolg oder Fehlschlag ist. Es interessiert vielmehr die Argumentation des Ostens. Dort sagt man, daß allein Großbetriebe die *objektiven* Voraussetzungen für die optimale Nutzung technischer Fortschritte aufweisen und daß die Gunst *subjektiver* Voraussetzungen dann vorliegt, wenn sich die Bauern freiwillig zu Bodennutzungsgenossenschaften zusammenschließen. Soweit das der Fall ist, muß der Großbetrieb eindeutig überlegen sein. Es ist bemerkenswert, daß *Kuvshinov* die Freiwilligkeit der Beteiligung als Voraussetzung für den Erfolg ausdrücklich herausstellte.

Die Argumentation des Ostens für den landwirtschaftlichen Großbetrieb hat viele Anhänger. Die Vorstellung, daß die Zeit des kleinen Bauern vorbei ist, daß wirtschaftliche Entwicklung mechanisierte Großbetriebe erfordere, daß Anwendung moderner Landbautechnik identisch mit dem Einsatz von Großmaschinen sei, ist in Afrika und Asien weit verbreitet und unter den dortigen Intellektuellen vorherrschend. Man denkt nicht so sehr an Staatsbetriebe; daß diese hohe Zuschüsse zu erfordern pflegen, hat sich wohl herumgesprochen. Man denkt auch nicht an einen Zwang zur genossenschaftlichen Bodennutzung. Man möchte vielmehr die Bauern davon überzeugen, daß es ihnen nützt, wenn sie sich freiwillig zur großflächigen kooperativen Produktion zusammenschließen.

Es gibt wohl kaum einen Agrarökonom, der grundsätzlich Bedenken gegen freiwillige Bodennutzungsgenossenschaften der Bauern hat. Die Kritik wendet sich gegen den „Mythos“ (*von Dietze*, S. 318) der generellen Überlegenheit der Großbetriebe. Es gibt genügend Beispiele für erfolgreiche bäuerliche Produktion. Japans Bauern erfüllten im Rahmen von 0,5 bis 2 ha Betrieben in vorbildlicher Weise die Aufgaben, die einer Landwirtschaft im Zuge der anfänglichen wirtschaftlichen Entwicklung zukommen. Ihre Bodennutzung kann heute — innerhalb einer wenig geänderten Betriebsgrößenstruktur — als ein Muster für rationelle und erfolgreiche Anwendung landbautechnischer, vor allem biologisch-ertragssteigernder Fortschritte gelten. Es kann weiter auf die erfolgreiche Bauernproduktion Europas und Nordamerikas verwiesen werden, deren Absatzprobleme nicht zuletzt auf rasche Anwendung landbautechnischer Fortschritte zurückzuführen sind. Ein eindrucksvolles Beispiel für die Möglichkeiten der afrikanische Bauern sind die Leistungen der Kikuyus in Kenia.

Weitere Überlegungen treten hinzu. Wenn — wie *Kuvshinov* ausdrücklich betont — Freiwilligkeit Voraussetzung für erfolgreiche Kollektivbetriebe ist, und wenn demnach verfahren wird, dann kann die Frage der Bodennutzungsgenossenschaften als vorerst irrelevant betrachtet werden. Die Bauern, ganz gleich wo in der Welt, sind

— von einigen, meist wenig dauerhaften Ausnahmen abgesehen — offenbar dazu nicht bereit. Während es eine lange und erfolgreiche Geschichte des bäuerlichen Genossenschaftshandels gibt, ist die der genossenschaftlichen Bodennutzung eine Kette von Fehlschlägen bzw. von Zwang. Es liegt praktisch nur ein Beispiel für erfolgreiche Bodennutzungsgenossenschaften auf freiwilliger Basis vor, die Kibbutzim Israels. Sie verdanken ihren Erfolg allerdings einer besonderen religiösen Situation. Mehr und mehr erweist sich auch dort das Moshaw-System, in dem eine individuelle Zuständigkeit für den Boden in Verbindung mit vielen genossenschaftlichen Diensten vorliegt, als attraktiver.

Die Diskussion in Mexiko brachte nur einige der zahlreichen möglichen Erklärungen für die schwer verständliche, aber offensichtliche Leistungsfähigkeit der Bauernbetriebe. Entscheidend ist wahrscheinlich, daß 1. die individuelle Zuständigkeit für ein Stück Land zu zusätzlichen Leistungen anreizt, die von größerem ökonomischen Gewicht sind als die zweifellos vorhandene objektive Benachteiligung durch die Kleinheit der Betriebe, daß 2. Bauernfamilien über eine Arbeitskapazität verfügen, die anders als im Kleinbetrieb kaum eine produktive Verwendung finden kann, und vor allem, daß 3. wichtige landbautechnische Fortschritte ertragssteigernder Art sind (Züchtung, Düngung, Fütterung u. a. m.), also auf großen und kleinen Flächen mit nahezu gleicher Effizienz eingesetzt werden können. Umgekehrt sollte nicht übersehen werden, daß der Vorteil des Großbetriebes weniger im Maschineneinsatz liegt als in der besseren Bildungsmöglichkeit der Betriebsleiter. Man braucht weniger Personal auszubilden, um landbautechnische Fortschritte auf großer Fläche zur Anwendung zu bringen.

Konzentration der Entwicklungsbemühungen

Wichtiger und produktiver als die Betriebsgrößendiskussion war die über die Organisation landwirtschaftlicher Entwicklungsdienste. Das Prinzip der Konzentration fand in Mexiko allgemeine Zustimmung. Die Eignung für landwirtschaftliche Entwicklung ist von Landschaft zu Landschaft verschieden. Es gibt aktive und passive Bevölkerungsgruppen. Die Agrarökonomien betonten die Notwendigkeit einer Ausschöpfung der „besten Chancen“, auch auf die Gefahr hin, daß vor allem dem geholfen wird, dem es schon relativ gut geht. Es handelt sich konkret um die Frage „Mehr Nahrungsmittel oder mehr soziale Gerechtigkeit?“ Sie wurde in Mexiko recht eindeutig zugunsten der Mehrproduktion beantwortet. Abgelegene Gebiete und uninteressierte Bevölkerungen sollen sozusagen im „Wartezimmer wirtschaftlicher Entwicklung“ verbleiben. Fraglich bleibt, wie weit

das Prinzip der Konzentration durchgesetzt werden kann. Politiker pflegen in dieser Hinsicht anders zu denken als Agrarökonomien. In Indien allerdings ist es gelungen, das sogenannte „Package Program“ zu beginnen. Daß *Karve* (S. 355) darüber berichtete, ist nützlich, sowohl für Entwicklungsländer als auch für Entwicklungshilfegeber.

Landwirtschaftliche Überschüsse und wirtschaftliche Entwicklung

In Mexiko wurde auch über die Lieferungen von Nahrungsmittelüberschüssen aus Industrieländern in Entwicklungsländer referiert und diskutiert. In einem sorgfältig abgewogenen Referat nannte *Crawford* (S. 377) folgende wichtige positive Aspekte einer Nahrungsmittellieferung:

1. Abhilfe im Falle einer Mißernte bzw. Anlage von Vorräten, die im Falle einer Mißernte verfügbar sind;
2. Minderung des Inflationsdrucks, der im Zuge forcierter Investition über „deficit financing“ einzutreten pflegt, und
3. Ausgleich der Zahlungsbilanz.

Die Nahrungsmittellieferung hat allerdings nach *Crawford* nur Sinn, 1. soweit es sich um kostenlose Lieferung handelt, 2. soweit Nahrungsmittel kein Substitut für andere Entwicklungshilfen sind und 3. soweit die Inlandserzeugung nicht ausreicht.

Die Auffassungen von *Crawford* wurden von den Diskussionsrednern im großen ganzen geteilt. Es kam aber auch zum Ausdruck, daß dieses Referat die Nachteile nicht deutlich genug herausstellt, daß Nahrungsmittel für Agrarländer die denkbar schlechteste Form einer Entwicklungshilfe sind, daß wenig anderes vorliegt als eine höchst uneffiziente Art der Einkommensübertragung von reichen auf arme Länder. Es wurde auf die Gefahr hingewiesen, daß die Planer der Entwicklungsländer auf Grund der Verfügbarkeit von geschenktem ausländischen Getreide die eigene landwirtschaftliche Entwicklung vernachlässigen und zugleich einer bedrohlichen Form der Abhängigkeit Vorschub leisten.

Vieles andere wurde in Mexiko besprochen: *Mansholt* (S. 83) referierte über Regionalabkommen hinsichtlich landwirtschaftlicher Märkte. *Heady* (S. 113) trat für die verstärkte Anwendung ökonomischer Methoden ein. Andere meinten, eine Ökonomie der Ökonomie täte not. Virtuosität in statistischen Techniken sei uninteressant, wenn sie zu einer Vernachlässigung wesentlicher sozialer Probleme — und die Agrarökonomie ist eine Sozialwissenschaft — führe. Die sechs Länderberichte erwiesen sich als recht unergiebig. Dreißig Minuten Redezeit reichen nicht aus, um sowohl die Besonderheiten eines Landes zu umreißen als auch Allgemeingültiges herauszustellen.

Referate von *Medici* (S. 412), *Hoftee* (S. 428), *Skovgaard* (S. 451), *Darby* (S. 471) und *Ezekiel* (S. 486) befaßten sich jeweils mit landwirtschaftlicher Ausbildung, ländlicher Umwelt, ländlichen Institutionen, Gesundheit und Ernährung und der Nutzbarmachung agrarökonomischer Forschungen für praktische Agrarpolitik.

Hans Ruthenberg, Berlin