

Die Ernährungssicherheit und das makroökonomische Umfeld in Entwicklungsländern

Autor(en): **Ferroni, Marco**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): - **(1986)**

Heft 2

PDF erstellt am: **21.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-966488>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DIE ERNÄHRUNGSSICHERHEIT UND DAS MAKROÖKONOMISCHE UMFELD IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN*

Marco Ferroni**

1. EINLEITUNG

Im vorliegenden Papier wird argumentiert, dass die Ernährungssicherheit in hohem Mass vom Einkommen abhängt, und dass das makroökonomische Umfeld in vielen Entwicklungsländern infolge Diskriminierung der Landwirtschaft dazu beiträgt, das Einkommen breiter Bevölkerungskreise tiefer zu halten als es für die Deckung der Ernährungsbedürfnisse notwendig wäre. Ich beginne meine Ausführungen mit einer kurzen Definition der Ernährungssicherheit, versuche alsdann die Zusammenhänge zwischen den in Entwicklungsländern typischerweise angetroffenen makroökonomischen Verzerrungen einerseits und dem Wachstum und der Verteilung des Einkommens andererseits aufzuzeigen und wende mich schliesslich der Diskussion der sich aufdrängenden Massnahmen zu.

2. DEFINITION

Ernährungssicherheit ist die Fähigkeit, über Jahreszeiten und Jahre hinweg die ernährungsphysiologisch notwendige Menge und Qualität von Nahrungsmitteln verzehren zu können. Bei der Beurteilung regionaler oder nationaler Versorgungslagen spricht man manchmal von aggregierter Ernährungssicherheit auf der Ebene eines Landes oder

* Beitrag an die Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie, 19./20. Juni 1986 (Bern).

** Der Autor betreut den Fachdienst Agrarwirtschaft der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Bern. Die hier wiedergegebenen Aeusserungen stellen die persönliche Meinung des Autors dar und sind nicht unbedingt identisch mit derjenigen seiner Institution.

einer Region. Für den Zweck der vorliegenden Ausführungen interessiert jedoch hauptsächlich die Ernährungssicherheit der individuellen Konsumenteneinheit, sei es nun die Familie oder, je nach dem analytischen Zweck, das Individuum selber. Diese Unterscheidung zwischen der aggregierten und der individuellen Ernährungssicherheit drängt sich deshalb auf, weil Hunger oft auch in reichlich versorgten Gebieten und Ländern anzutreffen ist. Zum Zweck der Identifikation und der funktionalen Beschreibung der an Ernährungsunsicherheit leidenden Bevölkerungsteile ist also von individuellen Konsumenteneinheiten, die es dann zu gruppieren gilt, auszugehen. Eine weitere nützliche Unterscheidung ist diejenige der langfristig andauernden und der temporären Ernährungsunsicherheit. Temporäre oder vorübergehende Ernährungsunsicherheit kann sich bei plötzlichen Preisanstiegen, Einkommensverlust oder Naturkatastrophen (einschliesslich Dürren) einstellen. Aus Platzgründen werde ich mich nur mit der chronischen Ernährungsunsicherheit befassen.

3. "MAKROVERZERRUNGEN"

Jeder Agrarökonom weiss, dass – global gesehen – das Problem des Hungers kein Problem der ungenügenden Produktion, sondern ein Problem ungenügender Kaufkraft seitens der Hungrigen ist. Es liegt damit auf der Hand, dass die Ernährungssicherheitslage infolge ihrer engen Verknüpfung mit der Beschäftigung und dem Einkommensniveau der Massen ganz entscheidend von der Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer, aber auch von den Austauschbedingungen, die ihren Handel mit dem Rest der Welt kennzeichnen, abhängt.

Zu den fundamentalen armutfördernden Rahmenbedingungen in vielen Entwicklungsländern (vor allem in Afrika und Lateinamerika) gehört die entwicklungsstrategische Wahl der vorzeitigen "Modernisierung" und selektiven Industrialisierung auf Kosten der Landwirtschaft. Die Gründe hiefür sind politischer, wirtschaftlicher, kultureller und wohl auch psychologischer Natur (1). Als Beispiel einer wirtschaftlichen Begründung sei die vor allem in Lateinamerika während Jahrzehnten vorherrschende Doktrin der Importsubstitution erwähnt (2). Sie beruht auf der Sicht, dass die Preise von Primärprodukten

(einschliesslich landwirtschaftliche Güter) im Vergleich mit denjenigen von Industrieprodukten auf den Weltmärkten eine unvermeidlich sinkende Tendenz zeigen, und dass es deshalb den Entwicklungsländern zum Vorteil gereicht, sich so schnell wie möglich zu industrialisieren (d.h. die Importe von Industrieprodukten durch Binnenproduktion zu ersetzen). Aus Gründen, deren Ausführung hier zu weit führen würde, war die Strategie der Importsubstitution durch hohe Kapitalintensität und geringes Arbeitsbeschaffungsvermögen gekennzeichnet. Die Einkommensverteilung wurde ungleicher, der Binnenmarkt schrumpfte und das Wachstum verlangsamte sich. Die Wohlfahrtsbilanz der Strategie der Importsubstitution ist ungünstig.

Die vorzeitige selektive Industrialisierung mit Akzent auf der Schwerindustrie verlangt eine Gewichtung des Ressourceneinsatzes, die der spezifischen Ressourcenknappheit der uns interessierenden Volkswirtschaften wenig entspricht. Insbesondere werden kapitalintensive Produktionsprozesse (im Gegensatz zu arbeitsintensiven) begünstigt. Das Beschäftigungspotential der Landwirtschaft und der ihr vor- und nachgelagerten Industrien und Dienstleistungen kommt nicht zum Tragen. Ermöglicht wird diese aus Wachstum- wie auch aus Verteilungs- und Wohlfahrtsgründen unglückliche Situation durch eine Vielzahl von öffentlichen Massnahmen, welche gegen die Landwirtschaft diskriminieren und zu tieferen Agrarpreisen führen, als ohne Diskriminierung der Fall wäre. Es werden in Entwicklungsländern nicht selten Agrarpreise beobachtet, die tiefer als die entsprechenden Weltmarktpreise sind. Während in den Industrieländern mit kleinem landwirtschaftlichen Bevölkerungsanteil von einer

(1) Vgl. Olson, M. "The Exploitation and Subsidization of Agriculture in Developing and Developed Countries", Invited Paper, 19th International Conference of Agricultural Economists, Málaga, 1985.

Ebenso Mellor, J., "Agriculture on the Road to Industrialization" in Lewis, J.P. und Kallab, V. (Hrsg.): Development Strategies Reconsidered, US-Third World Policy Perspectives No. 5 (New Brunswick, N.J.: Transaction Books for the Overseas Development Council, 1986).

(2) Die der Doktrin zugrunde liegende Analyse kann nachgelesen werden bei Prebisch, R., The Economic Development of Latin America and its Principal Problems (United Nations: Economic Commission für Latin America, 1950).

preislichen Ueberbewertung der Agrarprodukte gesprochen werden kann, sind die Entwicklungsländer mit hohem landwirtschaftlichem Bevölkerungsanteil durch Unterbewertung der Agrarproduktion gekennzeichnet.

Was hat das mit einkommensbedingter Ernährungssicherheit zu tun? Die Bezugnahme auf das unbefriedigende landwirtschaftliche Wachstum vieler Entwicklungsländer soll nicht den Schluss nahe legen, dass Ernährungssicherheit mit Selbstversorgung gleichzusetzen ist. Die in der Wirtschaftstheorie und historischen Erfahrungen gründenden Argumente zugunsten des Handels gelten auch für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittel. Doch ist es für die meisten Entwicklungsländer angebracht und notwendig, Anreizbedingungen für dynamisches landwirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Bei steigendem Einkommen sind Versorgungsverbesserungen aufgrund gleichzeitiger Steigerung der Eigenproduktion und Intensivierung des Handels mit Agrarprodukten denkbar. Die Notwendigkeit vermehrten landwirtschaftlichen Wachstums wird durch das unausgeschöpfte Beschäftigungs- und Einkommenspotential des Landwirtschaftssektors erklärt. In absehbarer Zukunft kann ein quantitativ vergleichbares Potential im Stadtsektor nicht verwirklicht werden. Das Wachstum der Bevölkerung im wirtschaftlich aktiven Alter ist dafür zu gross, und die Möglichkeiten der Ankurbelung beschäftigungsfördernder Nachfrage durch den Staat sind im Zuge der Defizitkrisen und der Verschuldung zu beschränkt.

Zu den wirtschaftspolitischen Massnahmen und Umständen, welche den Stadtsektor auf Kosten der Landwirtschaft begünstigen, ohne allerdings im Stadtsektor die Armut zu besiegen, gehören die makroökonomischen Preisverzerrungen, die staatliche Haushalt- und Geldpolitik, sowie eine Vielzahl von institutionellen Verordnungen und Gegebenheiten. Einige dieser Massnahmen seien ohne Anspruch auf Vollständigkeit kurz beschrieben.

Die grundlegenden makroökonomischen Preise, die es zu beachten gilt, sind die Löhne, die Zinsen und der Wechselkurs. Trotz Kapitalknappheit und Ueberfluss an Arbeitskräften findet man in Entwicklungsländern Niedrigzinspolitik und – in ausgewählten Arbeitsmärkten – relativ hohe Löhne. Niedrigzinspolitik kann kurzfristig und

selektiv gute Wirkungen zeigen, führt aber längerfristig zu verschwenderischer, wenig produktiver Kapitalallokation. Sie entmutigt den Sparer und die Kapitalbildung, erheischt die Rationierung des Kredites und führt zu unverhältnismässig starkem Zinsanstieg auf den informellen Kapitalmärkten, womit sie gegen Kleinbauern und das Kleingewerbe diskriminiert. Wie bei der Zinspolitik ist es auch bei der Lohnpolitik so, dass unangepasste Massnahmen mit (für gewisse Teile der Volkswirtschaft) wünschbaren kurzfristigen Ergebnissen längerfristig zu verzerrtem Ressourceneinsatz und der Erhöhung der Armut führen. Minimallohnpolitik ist wohl nur in der Stadt, nicht aber auf dem Land durchführbar. Während sie die von ihr profitierende Arbeiter-"Elite" echt begünstigt, führt sie auch zur Substitution von Arbeit durch Kapital und zum Anschwellen des informellen, u.a. durch sehr niedrige Löhne gekennzeichneten Sektors. Die in der Stadt angetroffenen Ernährungsprobleme finden sich hauptsächlich im informellen oder "marginalen" Sektor, dessen Entstehung durch die Minimallohnpolitik begünstigt wird, und in dem sich normalerweise weit mehr als die Hälfte der urbanen Bevölkerung befindet. Das Lohngefälle zwischen Stadt und Land ist in vielen Ländern so gross, dass es (zum Nachteil der Landwirtschaft) zu einem Hauptfaktor der ländlichen Abwanderung wird, selbst wenn die Wahrscheinlichkeit, dass der einzelne Abwanderer in der Stadt Arbeit findet, gering ist.

Ueberbewertete Wechselkurse sind eine notwendige Komponente der beschriebenen "Modernisierungs-" und Industrialisierungsstrategie vieler Entwicklungsländer. Ihre Wirkung auf den Landwirtschaftssektor kann folgendermassen beschrieben werden. Ueberbewertete Wechselkurse begünstigen bekanntlich die Importe durch Verbilligung der Devisen. Sie führen zur Unterbewertung derjenigen einheimisch produzierten Güter, für die (oder für deren Substitute) ein internationaler Markt besteht. Dazu gehören viele Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Güter. Die Bauern erhalten geringere Preise für ihre Produkte als es bei einem durch den Markt bestimmten Wechselkurs der Fall wäre, und importierte Nahrungsmittel verdrängen einheimisch produzierte.

Landwirtschaftliche Stagnation, ländliche Verarmung, Abwanderung und Ballung der Armen in der Stadt sind die häufigen Folgen.

Selbstverständlich begünstigt der überbewertete Wechselkurs die Konsumenten (Stadtbevölkerung). Wo es jedoch bei hohem Bevölkerungswachstum zu massenhafter Unterbeschäftigung und Abwanderung kommt, ist die durch Diskriminierung der Landwirtschaft geschaffene Armut unvergleichlich grösser als die armuthemmende Wirkung von Preisverzerrungen bei ausgewählten Konsumentengruppen.

Neben der makroökonomischen Preispolitik gibt es andere, häufig angetroffene wirtschaftspolitische und institutionelle Massnahmen, die der Entwicklung aufgrund der Binnenressourcen hinderlich sind. Im Zusammenhang mit der staatlichen Haushaltspolitik denke man an die normalerweise geringe Mittelzuweisung an die Landwirtschaft zum Zweck der Agrarforschung und -beratung sowie der Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und Vermarktung. Man denke an die häufig angetroffene, dem landwirtschaftlichen Wachstum abträgliche (und das Staatsbudget belastende) allgemeine Subvention importierter Nahrungsmittel. Man denke an die ineffiziente Monopolvermarktung landwirtschaftlicher Produkte durch staatliche Stellen; an die Praxis der Devisenallokation ohne Rücksicht auf die Kapazität des empfangenden Sektors, Devisen zu erwirtschaften (die Landwirtschaft müsste sonst in vielen Ländern ein wichtiger Empfänger von Devisen zum Zweck des Imports von Produktionsmitteln sein); man denke schliesslich an den Zollschutz der Binnenindustrie mit der Wirkung, dass die von den Bauern bezahlten Preise für Hilfsstoffe sich erhöhen, während die Preise der bäuerlichen Exporte tendenziell sinken. Diese Aufzählung von Elementen des makroökonomischen Umfelds könnte weitergeführt werden, doch scheint die für sehr viele Entwicklungsländer typische Struktur der selektiven Begünstigung gewisser Wirtschaftszweige und Konsumentengruppen auf Kosten des numerisch dominierenden Landwirtschaftssektors zur Genüge dargestellt zu sein.

4. MASSNAHMEN

Die Massnahmenfolge, die sich in der beschriebenen volkswirtschaftlichen Situation aufdrängt ist:

a) die strukturelle Anpassung der makroökonomischen Preise, des

Staatshaushalts und der landwirtschaftlichen Anreizbedingungen.

- b) ein Massnahmenbündel zum gleichzeitigen Auffangen der sozialen Kosten der Strukturanpassung bei effektiv Bedürftigen (im Gegensatz zur allgemeinen Bevölkerung) und
- c) die koordinierte und langfristig konzipierte Förderung einer mehr oder weniger ebenmässigen wirtschaftlichen Entwicklung, wobei ein Hauptakzent aus einer Reihe von Gründen, inkl. demografischen Ueberlegungen, auf Jahrzehnte hinaus auf der landwirtschaftlichen Entwicklung liegen muss. Es folgt aus der im Papier präsentierten Analyse, dass diese Massnahmenfolge Wesentliches zur Lösung des Armuts- und Hungerproblems beitragen kann. Eine ausführliche Diskussion würde den Rahmen des vorliegenden Papiers sprengen. Im Hinblick auf mein Thema der Ernährungssicherung befasse ich mich kurz mit der unter b) identifizierten Massnahmengruppe (3).

Bevor kosteneffiziente Programme der Ernährungssicherung ausgearbeitet werden können, ist es notwendig, die bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu identifizieren und ihr "System der Ernährungssicherheit" (Einkommensschöpfung, Ausgabenstruktur) zu analysieren. Es bestehen heute Methodologie und Hypothesen zur Behandlung dieser Fragen, doch fehlt es noch weitgehend an guten empirischen Studien, vor allem in Afrika. Zum Zweck der Identifikation ernährungspolitischer Massnahmen ist es nützlich, die Zielbevölkerung der Armen in Nettokäufer (städtische und ländliche) und Nettoverkäufer von Nahrungsmitteln einzuteilen.

Ernährungspolitische Interventionen zugunsten der Nettokäufer sind die Nahrungsmittelsubvention und verschiedene Formen der Anhebung des verfügbaren Einkommens, beispielsweise durch Ausgleichszahlungen in Geld oder Naturalien, häufig auch durch Food-for-Work Projekte und Speisungsprogramme. Um "disincentive"-Effekte zu vermeiden, sollten Nahrungsmittelsubventionen auf einheimisch produzierte Produkte ausgerichtet werden. Die Subventionen und einkommensstär-

(3) Ich berufe mich hier auf "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries" (S. Reutlinger et al.), A World Bank Policy Study, Weltbank, Washington DC, 1986.

kenden Massnahmen müssen, wie erwähnt, zielgerichtet auf die tatsächlich Bedürftigen ausgerichtet sein, um die Budgetkosten möglichst gering zu halten.

Massnahmen auf der Nahrungsmittelangebotsseite (Veränderungen in Bezug auf Produktion, Import oder Export) können die Ernährungssicherheit sowohl der Nettokäufer wie auch der Nettoverkäufer beeinflussen (4). Die Nettokäufer profitieren immer dann, wenn es zu Preisreduktionen kommt. Dies ist der Fall bei vermehrtem Nettoimport von Nahrungsmitteln (was Einkommensverlust für Nettoverkäufer bewirkt) und bei der Ausdehnung der einheimischen Produktion von Nahrungsmitteln, die international nicht gehandelt werden (der einheimische Preis von international gehandelten Nahrungsmitteln wird vom Weltmarkt, nicht vom einheimischen Angebotsniveau bestimmt). Die Ausdehnung der einheimischen Produktion von international nicht gehandelten Nahrungsmitteln kann bei der Zielgruppe der Nettoverkäufer (arme Kleinbauern) zu Einkommenszuwächsen oder -verlusten führen, je nach dem Ausmass der Kompensation der Preisreduktion durch zusätzlichen Verkauf und/oder Rückgang der Produktionskosten.

Die Wahl der Angebotsmassnahmen muss sich also am Produkt (international gehandelt oder nicht) sowie an der Zielbevölkerung orientieren. Besteht die Zielbevölkerung hauptsächlich aus Nettokäufern (z.B. bei weitverbreiteter städtischer Armut oder einem hohen Anteil an Landlosen) so sind Massnahmen zur Ausdehnung des Angebots und Preisreduktion angebracht. Besteht die Zielbevölkerung hauptsächlich aus Nettoverkäufern von Nahrungsmitteln (Beispiele: Bangladesh, viele afrikanische Länder) so kann die Ernährungssicherheit durch Verminderung des Angebots importierter Nahrungsmittel und Erhöhung der angemessen bezahlten Eigenproduktion gefördert werden. Man darf allerdings nicht vergessen, dass jede wirtschaftspolitische Massnahme zur Förderung der Ernährungssicherheit (wie auch jede wirtschaftspolitische Massnahme überhaupt) bestimmte Gruppen begünstigt, andere aber zu Verlierern macht. Das vorliegende Papier hat sich mit der Identifikation von Massnahmen zur Begünstigung der grossen Masse der Armen befasst. Bei der Ernährungssicherung gilt es danach zu trachten, dass die Verlierer numerisch eine Minderheit darstellen.

(4) Die folgenden Ausführungen beruhen auf SS. 6 und 7 der in Fussnote 3 zitierten Weltbankstudie.

Anschrift des Verfassers: Marco Ferroni
DEH
3003 Bern