

Detlef Schwefel:

Nahrungsmittelpreispolitiken und Ernährung.

Bericht über einen Workshop der Universität der Vereinten Nationen in Mexiko 1978

(Food price policies and nutrition. Report on a workshop of the United Nations University in Mexico 1978).

In:

Vierteljahresberichte, Probleme der Entwicklungsländer
(Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung),
No. 77, September 1979, pp. 237-253

Detlef Schwefel

Nahrungsmittelpreispolitiken und Ernährung

Einleitung

Lange Zeit wurde das Problem der Unter- und Fehlernährung der Masse der Bevölkerung in der Dritten Welt vorwiegend als ein sozialmedizinisches Problem angesehen. Lange Zeit versuchte man dementsprechend, Unter- und Fehlernährung zu bekämpfen mit den Mitteln und Techniken, die dem Gesundheitssektor zur Verfügung standen. Erst allmählich setzte sich – verstärkt seit Beginn der siebziger Jahre – die Erkenntnis durch, daß Unter- und Fehlernährung wohl nur dann erfolgreich verringert werden könnten, wenn die Ursachen der Mangelernährung zum Orientierungspunkt für Projekte, Programme und Politiken erhoben würden. Als vordergründige „Ursache“ von Mangelernährung wurde diagnostiziert: Armut, und das heißt mangelnde Kaufkraft der Masse der Bevölkerung. Wenngleich diese „Ursache“ der Mangelernährung außerordentlich verschwommen benannt ist, so zwang diese Erkenntnis doch dazu, daß Ernährungswissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler und Sozialwissenschaftler sich an einen Tisch setzen mußten, um die Ernährungsimplicationen unterschiedlichster Projekte, Programme und Politiken zu analysieren.

Als eine wichtige Interventionsart in diesem Zusammenhang werden Nahrungsmittelpreispolitiken angesehen. Solche Preispolitiken wurden in der Vergangenheit in fast allen Ländern der Dritten Welt zur Steuerung von Produktion und Konsumtion von Nahrungsmitteln eingesetzt. Welche Ernährungswirkungen sie auf die Masse der Bevölkerung haben, ist aber nahezu noch immer unbekannt. Unklar ist auch, welchen gesellschaftlichen Gruppen welche Nahrungsmittelpreispolitiken nützen. Ungewiß ist außerdem, ob und wann Nahrungsmittelpreispolitiken ein angemessenes Instrument sein können, um die Ernährungsbedingungen der Masse der Bevölkerung zu verbessern.

Derartige Fragen standen im Mittelpunkt eines Workshops, der von der Universität der

Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit dem Welthunger-Programm und dem Zentrum für Wirtschafts- und Sozialforschung der Dritten Welt 1978 in Mexiko veranstaltet wurde. Der folgende Bericht soll zeigen, welche Akzente von den Teilnehmern bei ihren Antworten auf die Frage nach dem „Einfluß von Nahrungsmittelpreispolitiken auf die Ernährung“ gesetzt wurden.

1. Ausgangssituation

Nach einer Schätzung der Weltbank sind etwa 75 % der Bevölkerung in der Dritten Welt unterernährt; sie konsumieren weniger Nährstoffe als von Weltgesundheitsorganisation und Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen empfohlen wird (13,1; 2,4). Derartige Schätzungen fordern Widerspruch heraus. Berücksichtigt man beispielsweise, daß Menschen an Mangelsituationen sich anpassen, und daß demzufolge die Nahrungsmittelnachfrage unterhalb eines Nahrungsmittelbedarfs liegt, wie er von Fachleuten bestimmt wird, so erhält man Werte, die um 20 % bis 30 % niedriger liegen als die Schätzungen der Weltbank (13,9). In diesem Sinne stellten beispielsweise Mc Carthy u.a. ein mehrdimensionales Wahrscheinlichkeitsmodell auf, um auf der Grundlage von Nachfrage- und Bedarfsparametern „realistische“ Schätzungen über das Ausmaß der Unterernährung, den Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutslinie und den globalen Kalorienmangel zu erhalten (13, 3 ff). Seien solche Schätzungen nun konservativ oder provozierend, ein wichtiger Ausgangspunkt ist: *Mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Länder in der Dritten Welt – möglicherweise noch sehr viel mehr – ist unterernährt.*

Diese Situation ist nicht statisch. In Mexiko war in den letzten zehn Jahren eine Verringerung des Pro-Kopf-Konsums festzustellen (3,2). Zwischen 1970 und 1973 zeigte sich deutlich eine zunehmende Verarmung der Masse der Bevölkerung in der Dominikanischen Republik (19, 90). In Trinidad muß ein zunehmender Kaufkraftschwund für die Masse der Bevölkerung diagnostiziert werden (5,2). In Jamaika wurden während der letzten acht Jahre keine Ernährungsverbesserungen für die Masse der Bevölkerung ermittelt (6,61). In Chile sank die reale

Kaufkraft des Minimaleinkommens zwischen 1952 und 1970 um über 30 % (10,3). 1968/69 lebte 80 % der Bevölkerung in Chile mit einer Nährstoffzufuhr, die unterhalb der Ernährungsempfehlungen lag; um sich richtig zu ernähren, hätte diese Bevölkerung 92,1 % ihrer Ausgaben allein für Nahrungsmittel ausgeben müssen (12, 18). Die Nahrungsmittelkrise von 1977 in Venezuela führte zu verstärkten Importen und zu deutlichen Nahrungsmittelpreissteigerungen, die die Lohnsteigerungen überschritten (7,1 f). Diese Beispiele weisen auf einen zweiten wichtigen Aspekt der Ausgangssituation hin: Die *zunehmende reale Verarmung der Masse der Bevölkerung trotz zunehmender nominaler Entwicklung in vielen lateinamerikanischen Ländern*.

Ausmaß der Unterernährung und zunehmende Verarmung der Masse der Bevölkerung scheinen auf den ersten Blick erstaunlich zu sein, wenn festgestellt werden kann, daß es ein globales Nährwertdefizit nicht gibt. Die Nährwertproduktion in den meisten lateinamerikanischen Ländern wäre ausreichend, wenn die Nährwerte unter den menschlichen Konsumenten gleich verteilt würden. Zumindest drei Aspekte verweisen darauf, daß die Nährstoffverteilung ungleich ist: 1) In Mexiko wird beispielsweise mehr Protein produziert für Futtermittel als für den Konsum der marginalen Bevölkerung (3,5), 2) in Chile konsumierte 1968/69 die Oberklasse 2.645 Kalorien und 83 Gramm Protein pro Kopf und pro Tag, während der durchschnittliche Konsum bei 1.871 Kalorien und 48 Gramm Protein lag (12, 15), 3) unübersehbar viele Studien weisen darauf hin, daß insbesondere Kinder und Kleinkinder die Hauptbetroffenen der Unterernährung zu sein scheinen (3, 2). Diese drei Aspekte legen es nahe, in provozierender Form drei „Ursachen“ für die Unterernährung zu benennen: *Verschleuderung von Energie durch Nahrungsmitteleredlung, Verschleuderung der Energie durch die Oberklassen und Verschärfung des Ernährungsproblems durch eine familiäre Machtstruktur, die zunächst und vor allem die Kinder und Kleinkinder benachteiligt*.

Mit wieviel Überzeugungskraft auch immer derartige Feststellungen getroffen werden, soviel ist sicher: Derartige Diagnosen sind zwar nicht fraglich, aber unsicher. Es fehlen zuverlässige und gültige Indikatoren

über den Ernährungszustand der Masse der Bevölkerung und seine Randbedingungen (2, 10). Es fehlen Informationen über die am stärksten Betroffenen und damit über die Zielgruppen oder Zielbevölkerungen von staatlichen Interventionen (2, 12; 2, 24). Es fehlen Daten über die Nahrungsmittel selbstversorgung (12, 10). Aus der Sicht offizieller Datenproduzenten ist die Verknappung des Angebots zuverlässiger Daten verständlich. Für die Datenkonsumenten, d.h. an Ernährung interessierte Wissenschaftler, ist dieses knappe Angebot ungenügender und unzureichender offizieller Daten über den Ernährungszustand der Masse der Bevölkerung mißlich. Es zwingt dazu, Ausmaß und Entwicklung von Ernährungszustand und Unterernährung auf der Grundlage von unsicheren Daten und gesundem Menschenverstand zu schätzen. Erschwerend kommt hinzu, daß die verschiedenen am Problem interessierten Wissenschaftsdisziplinen einen unterschiedlichen Informationsbedarf haben; während der Wirtschaftswissenschaftler das Ernährungsproblem durch ein Teleskop betrachtet, sieht der Ernährungsfachmann eher durch ein Mikroskop (2, 13 ff). Trotz alledem: Es gibt genügend Hinweise darauf, daß die gestellte Diagnose *grosso modo* zutrifft. *Für eine präzise Analyse der Ernährungswirkungen von Projekten, Programmen und Politiken reicht der Informationsstand jedoch in der Regel nicht aus*.

2. Erkenntnisse

Vom Gesichtspunkt der Ernährung und der Nahrungsmittelversorgung der Masse der Bevölkerung her läßt sich eine inzwischen weltweit und interdisziplinär bestätigte *erste Erkenntnis* ableiten, die von zunehmend weniger Wissenschaftlern bezweifelt wird: Wirtschaftliches Wachstum führt nicht automatisch zur Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse der Masse der Bevölkerung in der Dritten Welt; eine zunehmende Unterentwicklung, sogar in Ländern mit hohen Wachstumsraten, wie beispielsweise Pakistan und Brasilien, ist festzustellen (2, 1). Konservative Schätzungen können davon ausgehen, daß zunehmende Wirtschaftsentwicklung nicht zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung führt; prononciertere Schätzungen kön-

nen von einer Masse von Einzelindikatoren ausgehen und eine zunehmende (relative) Verschlechterung der Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung mit fortschreitender Wirtschaftsentwicklung feststellen.

Unter dem Gesichtspunkt von Ernährung und Nahrungsmittelversorgung setzt sich eine *zweite Erkenntnis* zunehmend durch: Der freie Markt, sofern es ihn irgendwo und irgendwann überhaupt einmal gab oder gibt, diskreditiert die Masse der armen Bevölkerung (16,9). Insbesondere der Markt für Grundnahrungsmittel ist durch eine hohe Unstabilität gekennzeichnet, wenn er dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleibt (1,1). Aus dieser analytischen Erkenntnis wird oftmals die pragmatische Erkenntnis abgeleitet, der Staat müsse in den Nahrungsmittelmarkt intervenieren, und zwar wegen der für den Nahrungsmittelmarkt spezifischen großen Preisfluktuation. „Es gibt keinen plausiblen Grund für eine Nicht-Intervention“ (1,19). „Wir können nicht zulassen, daß die Kapripen des Marktes mit Produktion und Konsum nur gemäß wirtschaftlicher Interessen herumwirtschaften“ (3,8).

Eine *dritte Erkenntnis* ist augenscheinlich: Unter- und Fehlernährung sind kein Problem des Angebots, sondern ein Problem der Verteilung (2,4 f). Und: Es besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Angebot und Kaufkraft (2,4). Für die Unterernährten reicht es deshalb nicht aus, das Nahrungsmittelangebot zu erhöhen: „Es muß etwas getan werden, auch ihre reale Kaufkraft zu steigern“ (1,16). Mit dieser Erkenntnis wird das Ernährungsproblem zu einem politischen und einem ökonomischen Problem. Macht und Armut sind die Schlagworte. Es geht jedoch nicht bloß um Nominaleinkommen oder monetäres Einkommen, sondern um Realeinkommen. Es geht andererseits auch nicht bloß um Realeinkommensverteilung und die dahinter stehenden Machtparameter, sondern auch um intrafamiliäre Machtverteilung, und das heißt um Verteilung des Zugangs zu Nahrungsmitteln innerhalb von Familien, wobei die Ohnmacht der Abhängigen, insbesondere der Kinder und Greise, evident zu sein scheint: Kinder adaptieren sich an eine Situation der Nahrungsmittelknappheit am geräuschlosesten, indem sie ihre Aktivität einschränken und damit ihre physische, geistige und sozia-

le Entwicklung (3,2).

Eine *vierte Erkenntnis* gründet auf alledem: Zur Lösung der Ernährungsprobleme ist nur eine interdisziplinäre Vorgehensweise möglich (2,11; 9,1; 17). Ein wichtiger Grundsatz für diese interdisziplinäre Arbeit muß es sein, Produktionsaspekte und Konsumtionsaspekte wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aktivitäten nicht mehr auseinander zu reißen, sondern vielmehr in ihrem essentiellen Zusammenhang zu untersuchen (3,7; 22). Ein weiterer wichtiger Aspekt dieser Erkenntnis ist, daß alle Projekte, Programme und Politiken Ernährungswirkungen haben, nicht nur solche, deren erklärtes Ziel dies ist.

Eine *fünfte Erkenntnis* ist noch kontrovers: Wenn es die Verteilung ist und die Verteilungsungleichheit, die trotz durchschnittlich ausreichendem Nahrungsmittelangebot die diagnostizierten Unterernährungs- und Fehlernährungsprobleme provoziert, dann ist auch in pragmatischer Absicht eine doppelte Zielgruppe für Interventionen zu benennen: Die, die unterernährt sind und die, die Nahrungsmittel verschleudern, d.h. die Extremgruppen der Gesellschaftsschichtung (24, 2). Während jedoch eine Reihe von Autoren diese Verschleuderung von Nahrungsmitteln durch die Reichen und die in verschiedenen Ländern besonders großen Nährstoffversorgungsdifferenzen betonen (3, 5; 24, 2), weisen andere auf den scheinbar notwendigen Realismus hin, sich nur mit den Unterernährten zu befassen und nicht mit den Überernährten (13, 8).

All diesen Erkenntnissen steht ein Defizit gegenüber; es fehlt an zuverlässigen und gültigen Indikatoren und Statistiken und es fehlt an problemorientierten Analysemethoden. Es gibt bislang kaum brauchbare Methoden, die direkten Auswirkungen ökonomischer Politiken auf die Ernährung festzustellen (2, Vorwort). Bei makroökonomischen Modellen über Nahrungsmittelnachfrage wird zumeist nicht berücksichtigt, welche Konsequenzen Politiken auf Ernährung und Gesundheit haben, und es gibt für derartige Analysen bislang nur die Möglichkeit, einen historischen Nachweis zu führen (2, 8). Es gibt kaum methodisch saubere Untersuchungen darüber, in welcher Produktionsstruktur und Produktionsweise eher ernährungsbezogene Gebrauchswerte als monetärorientierte Tauschwerte produziert werden, selbst wenn

es Indikatoren dafür gibt, daß große Farmen eher exportorientiert produzieren und kleine Farmen eher konsumorientiert (4, 2). Analysen und Studien haben sich bislang vielmehr nur auf Einzelaspekte bezogen, wie auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, das Angebot, die Vermarktung, die Lagerhaltung, die Produzentenpreise und dergleichen (2, 4). So plausibel die genannten Erkenntnisse auch immer zu sein scheinen, es fehlt noch viel, ehe wissenschaftlich flankierte globale Interventionsmaßnahmen mit einer kalkulierbaren Aussicht auf Erfolg durchgeführt werden können. Es fehlt darüber hinaus bereits an Effektivitätsindikatoren für die Evaluierung einzelner Interventionsprogramme (2, 12 und 29).

3. *Herkömmliche Interventionen: Sozialdienste*

Die Überlegung, daß die Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung und insbesondere ihre Ernährung sich im Verlauf der allgemeinen Entwicklung und genereller Produktionssteigerungen mit vertretbarem Zeitverzug automatisch verbessern würden, wurde zwar von vielen Ökonomen lange Zeit vertreten, spiegelte sich aber nicht wieder in der Realität der meisten Länder der Dritten Welt.

Die Zuständigkeit für entsprechende Problemlösungen, soweit sie erkannt wurden, wurde jedoch zunächst und vor allem *kari-tativen und staatlichen Sozialdiensten* zugesprochen. Ernährungsprogramme wurden zumeist in Gesundheitsprogramme und Gesundheitsdienste integriert. Problemorientierte Überprüfungen der Effektivität dieser Sozialdienste wiesen jedoch zunehmend auf zweierlei hin: Zum einen auf die Opportunitätskosten, die entstehen, wenn nur kurative Maßnahmen gegen Unterernährung ergriffen werden, nicht aber präventive, und zum zweiten, daß Sozialdienste – wie auch in vielen Industrieländern nachgewiesen werden mußte – überproportional nicht von denen genutzt werden, auf die sie abzielen.

Eine derartige Analyse über die Inanspruchnahme von Sozialdiensten in einem bis Anfang der siebziger Jahre sozialpolitisch fortschrittlichen Entwicklungsland, wie CHILE, weist nach: „Das Wohlfahrts- und

Sozialleistungssystem in Chile sollte eigentlich den Armen helfen, wurde tatsächlich aber zu einem Instrument der Umverteilung von Mitteln von Unterklassegruppen zu Mittelklassegruppen“ (10, 10). „Staatliche Sozialdienste verringerten nicht die Ungleichheiten zwischen verschiedenen sozio-ökonomischen Gruppen in Chile, sondern verstärkten und versteinerten sie“ (10, 9). In Chile beispielsweise gab es seit den zwanziger Jahren eine lange Tradition von Ernährungsprogrammen, die jedoch im Zuständigkeitsbereich des, von Budget und Macht her gesehen, unterbemittelten Gesundheitssektors lagen. Die Hauptinterventionsarten waren: Zusatzernährungsprogramme, insbesondere Milchverteilung und Schulspeisung (10, 23 ff). In den sechziger Jahren war insbesondere auch die Entwicklung neuer, unkonventioneller Proteine und Proteinanreicherungsmaßnahmen en vogue (10, 24 ff). Unkompromittierte Evaluierungen des in Chile auch schon vor der Allende-Zeit sozialpolitisch bevorzugten Milchverteilungsprogramms wiesen jedoch auf hohe Kosten und geringe Effektivität derartiger Programme hin. Bei dem relativ hohen Devisenkostenanteil des Milchverteilungsprogramms waren die negativen Zahlungsbilanzauswirkungen starker Preisfluktuationen auf dem Weltmarkt unausweichlich. Die Milchverteilungsprogramme waren durch ihre administrative Bindung an sonstige Sozialprogramme in ihrer Reichweite auf die von diesen Sozialprogrammen erfaßten Bevölkerungsgruppen beschränkt; 30 % der Bevölkerung, die Zielgruppe im eigentlichen Sinne, blieb außerhalb der Reichweite dieses Programms (10, 25). Darüber hinaus wurde durch das Milchverteilungsprogramm die eigentliche Zielgruppe, d.h. Kleinkinder und Kinder, nicht in vollem Umfang erreicht; 58 % der untersuchten Familien teilten sich die an die Kinder verteilte Milch (2, 25). Natürlich läßt sich nicht generalisieren von der Evaluation der Sozialdienste (10) und des Milchverteilungsprogramms (11) in Chile auf Kosten und Effektivität aller Interventionsprogramme. Es gibt allerdings eine Reihe von empirischen Hinweisen darauf, daß die hier am Beispiel Chiles zitierten Evaluationsergebnisse auch für eine Reihe anderer direkter Interventionsprogramme in Lateinamerika gelten (19). Nichtsdestotrotz wäre der Schluß vor-eilig, direkte, ernährungsbezogene und im

Rahmen von Sozialdiensten administrierte direkte Interventionsprogramme nicht zu unterstützen. Solange kostengünstige und effektive Überwindungsstrategien nicht in Sicht sind, und solange sie nicht ihre Effektivität – im Falle, es gäbe sie – bei den anvisierten Zielgruppen entfalten konnten, gibt es keine Möglichkeit, auf kurzfristige, wohlfahrtsorientierte Linderungsprogramme zu verzichten. Dies erscheint ein wesentliches Element einer Doppelstrategie zu sein, die sich dennoch auf die Suche macht nach effektiven und schnellgreifenden übersektoralen Interventionsarten.

4. Strukturelle Interventionen: Einkommen

Aus der Erkenntnis, daß Unter- und Fehlernährung im wesentlichen ein Problem der Armut sei, wurde oftmals gefolgert, daß eine *Einkommenserhöhung* bei den Zielgruppen, die zu einer realen Kaufkraftsteigerung führt, ein wichtiger Ansatzpunkt sei für eine ernährungsbezogene und bedürfnisorientierte Gesellschaftspolitik. Die Armen wüßten selbst am besten, wie sie die zusätzliche Kaufkraft effektiv für eine Besserung ihrer Lebensbedingungen einsetzen könnten.

Ein Beispiel einer derartigen verteilungsorientierten Gesellschaftspolitik ist der Fall CHILE unter Allende. Während im Jahre 1970 die Lohnabhängigen in Chile 53 % des Nationaleinkommens erhielten, stieg dieser Anteil im Jahre 1971 auf 65 %. Das Einkommen der Ärmsten, d.h. derer unterhalb des Existenzminimums, stieg um 39,5 % (12, 46). Diesem Einkommenszuwachs entsprach eine Steigerung des Nahrungsmittelkonsums der Unterklassen um etwa 10 %, bei einem Gesamtzuwachs des Konsums um 7 % (10, 20). Es konnte nachgewiesen werden, daß der Kalorienkonsum am stärksten bei den Ärmsten anstieg (12, 57); bei dieser Gruppe führte die Einkommensverteilung insbesondere dazu, daß ihre vorher sehr starke Verschuldung gemindert wurde, und daß damit eine Befreiung der Ärmsten von privaten Kreditgebern tendenziell erreicht wurde. Diese Politik erforderte eine starke Erhöhung der Nahrungsmittelimporte mit der Konsequenz einer schweren Belastung der Zahlungsbilanz. Gleichzeitig führte die Steigerung der Nachfrage nach Lebensmitteln in einem Maße, wie sie von Ökonomen auf-

grund ihrer Berechnungen der Einkommenselastizitäten der Nachfrage nicht vorhergesagt werden konnte, zu drastischen Knappheiten, Hamsterei und Schwarzmarkt (10, 20). Das nationale Produktionsangebot, boykottiert durch stark sich verringernde Investitionstätigkeit der Besitzenden, folgte der drastischen und konsequenten Einkommensumverteilungspolitik nicht. Eine abschließende Evaluierung dieses Ansatzes zu einer direkten Bedürfnisbefriedigung der Masse der Bevölkerung und damit auch zu einer Reduzierung der Unter- und Fehlernährung, ist aufgrund des brutalen Abbruchs dieses Experiments nicht möglich; offensichtlich ist jedoch, daß in der Zwischenzeit eine drastische Verschlechterung der Lebensbedingungen der Masse der Bevölkerung eingetreten ist (10, 21 f).

5. Marktkorrigierende Interventionen: Nahrungsmittelpreise

Gegenüber solchen stukturverändernden Interventionen werden in den meisten Misch- und Marktwirtschaften marktkorrigierende Interventionsprogramme diskutiert. Oftmals wird dabei unterschieden zwischen direkten Geldübertragungen an ausgewählte Zielgruppen mit einem Maximum der Möglichkeit der Konsumwahl der Konsumenten und einer freien Versorgung mit öffentlichen Gütern, wie beispielsweise Kinderernährung in Kindergärten und kostenlose Benutzung von öffentlichen Kantinen (9, 14 f). Die oftmals in der Literatur anzutreffende Unterscheidung von Nahrungsmittelsubventionen (für den Konsumenten) oder landwirtschaftlichen Subventionen (für den Produzenten) und freier Versorgung kann sicherlich nur aus pragmatischen Gründen akzeptiert werden, da eine freie Versorgung mit öffentlichen Gütern eine Subvention bis zum Nullpunkt darstellt (15, 101). Es braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden auf die umfangreichen Untersuchungen, die die Weltbank über die relativen Vor- und Nachteile unterschiedlicher Interventionsprogramme dieser Art (generelle Preissubventionen für einzelne Nahrungsmittel, Nahrungsmittelanreicherung, Verteilung von „food stamps“ und Einkommenstransfer) durchgeführt hat; diese Ergebnisse müssen

als inzwischen bekannt vorausgesetzt werden (18, 46 ff).

Die oben diagnostizierten Preissteigerungen von Nahrungsmitteln, die in fast allen lateinamerikanischen Ländern oberhalb der durchschnittlichen Preissteigerungsrate liegen, führen zu einer Verringerung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln, aber auch zu einer Verringerung der Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern und führen damit zu einer steigenden Arbeitslosigkeit – ein Teufelskreis. Die hohen Preissteigerungsraten für Nahrungsmittel müssen natürlich in unterschiedlichen Ländern und gemäß der jeweiligen wirtschaftspolitischen Konstellation unterschiedlich erklärt werden. In Trinidad beispielsweise spielt die starke Importabhängigkeit der Nahrungsmittelweiterverarbeitung und die Länge des Vermarktungsprozesses eine wichtige Rolle bei der Erklärung einer hohen Preisinflationsrate (5, 20). In Jamaika liegen die Ursachen drastischer Nahrungsmittelpreissteigerungen in

- der Offenheit der jamaikanischen Wirtschaft,
- der traditionellen Importabhängigkeit,
- der Anwendung fortschrittlicher und zugleich unangemessener Technologie bei der Nahrungsmittelweiterverarbeitung,
- der mangelnden Abstimmung zwischen Nahrungsmittelweiterverarbeitungstechniken und lokaler Produktion,
- in der hohen Einkommensungleichheit,
- in der hohen Arbeitslosigkeit,
- in den unangemessenen und uneffizienten Vermarktungs- und Verteilungsstrukturen,
- in den importorientierten Ernährungsgewohnheiten,
- in der Informationsknappheit bei der Formulierung angemessener Nahrungsmittelpreispolitiken (4, 3).

Es ist klar, daß vor einer Durchführung von Nahrungsmittelpreispolitiken derartige länderspezifische Erklärungsversuche unternommen werden müssen, ehe eine ursachenorientierte Nahrungsmittelpreispolitik formuliert werden kann. In Großflächenstaaten und Binnenländern werden die Schwerpunkte einer derartigen Analyse natürlich anders liegen müssen.

5.1. Nahrungsmittelpreispolitiken: Intensität

Tatsache ist jedoch, daß Nahrungsmittelpreispolitiken in fast allen Ländern der Welt durchgeführt werden. Ihr Anteil an den Regierungsausgaben reicht von 0,1 % in den Vereinigten Staaten bis 21 % in Ägypten (16, 10). In vielen Entwicklungsländern machen Nahrungsmittelpreisinterventionen einen bedeutenden Anteil der fiskalischen Aktivitäten aus, sei es im Sinne von Einnahmen oder Ausgaben (1, 1).

5.2. Nahrungsmittelpreispolitiken: Ziele

Die Ziele von Nahrungsmittelpreispolitiken sind jedoch in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich und auch in dem selben Land oftmals ungleichgewichtig. Viele Subventionsprogramme haben nicht als Ziel eine Ernährungsverbesserung der Masse der Bevölkerung, sondern eine Einkommensverbesserung für die Regierung (16, 11).

5.3. Nahrungsmittelpreispolitiken: Bezug

Nahrungsmittelpreispolitiken können sich auf unterschiedliche *Preise* richten: Zum Beispiel den Auslandspreis, den Konsumentenpreis oder den Produzentenpreis. Sie können sich auch auf unterschiedliche *Quellen* des Nahrungsmittelangebots beziehen: Zum Beispiel auf Importe, Nahrungsmittelweiterverarbeitung oder landwirtschaftliche Produktion. Eine akademische Unterscheidung derartiger oder ähnlicher Subventionsbereiche erscheint jedoch weniger interessant zu sein als eine Darstellung von institutionellen Erfahrungen einiger Länder mit der Durchführbarkeit und den konkreten Beschränkungen von ernährungsbezogenen Nahrungsmittelpreispolitiken.

5.4. Nahrungsmittelpreispolitiken: Beispiele

Ein in manchen Aspekten interessantes und neuartiges institutionelles Geflecht zur Nahrungsmittelpreiskontrolle wurde seit einigen Jahren in JAMAICA aufzubauen versucht. Es existieren dort vier Behörden zur Kontrolle oder Stabilisierung der Nahrungsmittelpreise: 1) Eine Preiskommission, 2)

eine landwirtschaftliche Vermarktungsgesellschaft, 3) eine Effektenhaltegesellschaft für Nahrungsmittel und 4) eine Nahrungsmittelüberwachungsabteilung im Industrieministerium (4,2). Besonders interessant scheinen die beiden zuletzt genannten Institutionen zu sein.

Die Nahrungsmittelüberwachungsabteilung (im Sinne einer Nahrungsmittel-CIA Food Intelligence Division genannt) hat die folgenden Aufgaben:

- Erstellung eines Frühwarnsystems über Angebotsknappheiten,
- Überprüfung und Beeinflussung des Verteilungssystems,
- Forschung über die Beziehung zwischen Einkommensverteilung, Angebot und Nachfrage zur Entwicklung einer allgemeinen Nahrungsmittelpolitik,
- Beratung der Regierung über Kurzfristpolitiken im Bereich der Nahrungsmittel (4, 12 ff).

Da diese Abteilung des Industrieministeriums zur Zeit noch im Aufbau begriffen ist, ist eine Bewertung noch nicht möglich.

Einen interessanten Versuch zur Nahrungsmittelpreissteuerung stellt im importabhängigen Jamaika auch die erwähnte Effektenhaltegesellschaft für Nahrungsmittel dar. 56 % aller jamaikanischen Importe waren 1975 Nahrungsmittelimporte; bis zum Jahre 1974 importierten allein Privatunternehmen; sie waren teilweise Tochtergesellschaften der Exporteure in den Vereinigten Staaten und anderswo. Ihre Importpolitik war profitorientiert, nicht versorgungsorientiert. Die genannte „Jamaica Nutrition Holding Ltd.“ wurde 1974 in die Regierung integriert, um Grundnahrungsmittel zu importieren, um als Stabilisierungsfaktor für Nahrungsmittelpreise zu dienen, um die nationale Wirtschaft vor starken Preisfluktuationen zu schützen, um ein nationales Ernährungsprogramm mit zu entwickeln, um nationale Nahrungsmittelweiterverarbeitungsmöglichkeiten zu überprüfen und einzurichten. Im Jahre 1978 wurde allein diese Effektenhaltegesellschaft autorisiert, Nahrungsmittel nach Jamaika zu importieren. Die Importpreise – soweit man das jetzt schon beurteilen kann – sanken deutlich, z. B. für Trockenmilch. Einige Produktpreise – z. B. Weizen, Mais, Milchpulver, Butter, Öl – konnten bereits seit 1974 stabilisiert werden (4, 4 ff).

Eine ernährungsorientierte jamaikanische Politik findet sich auch im Bereich der internen Vermarktung von Nahrungsmitteln. Die interne Vermarktung liegt überwiegend in privaten Händen: Bei Importhändlern, Großhändlern, Einzelhändlern und ambulanten Kleinhändlern. Dieses bereits in einem kleinen Land wie Jamaika außerordentlich komplizierte und fast unüberschaubare Vermarktungssystem ist schwer zu kontrollieren, insbesondere wenn, wie in Jamaika, 67 Produkte einer Preiskontrolle unterliegen. Demgegenüber versucht man ansatzweise die Errichtung von „Sonder“-Läden und mobilen Einheiten für den Verkauf von Grundnahrungsmitteln in ärmeren Gegenden. Dieser Initiative war nur ein begrenzter Erfolg beschieden; sie wird deshalb gegenwärtig evaluiert. Ein anderer wichtiger Ansatzpunkt wäre eine Einflußmöglichkeit der Regierung auf die sehr importintensive Nahrungsmittelweiterverarbeitung. Es kann gegenwärtig nur festgestellt werden, daß in Jamaika die Produktionssysteme und -zeitpläne nicht harmonisiert sind mit der lokalen landwirtschaftlichen Produktion, und daß eine Berücksichtigung der Ernährungsbedürfnisse der Masse der Bevölkerung in den Produktionsplänen der Nahrungsmittelweiterverarbeitenden Industrie nicht auffindbar ist (4, 6 ff).

Während in Jamaika eine Hoffnung besteht auf eine effektive Nahrungsmittelpreis-kontrolle durch Importkontrolle, wird in TRINIDAD und MEXIKO, die hier nur als Beispiele erwähnt werden, die negative Beeinflussung von Produktion und Konsumtion durch starke Importabhängigkeit betont. Preiskontrollen und Subventionen für Importe haben in Trinidad eine negative Auswirkung auf die landwirtschaftliche Entwicklung substitutiver Güter gehabt (5, 20). In Mexiko konnte festgestellt werden, was nicht erstaunlich ist, daß Importe keineswegs das Problem der Mangelernährung der auf dem Lande lebenden marginalisierten Bevölkerung zu lösen vermögen (3, 3). Demgegenüber besteht die administrative Erfahrung, daß Preiskontrollen am ehesten und effektivsten dort möglich sind, wo importiert werden muß, und wo dafür nur eine Behörde zuständig ist. Auf dieses Thema wird später noch zurückzukommen sein.

5.5. Nahrungsmittelpreispolitiken: Welche Nahrungsmittel?

Eine wichtige ernährungsbezogene Fragestellung für den Entwurf und die Durchführung von Nahrungsmittelpreispolitiken ist die *Frage, welche Nahrungsmittel subventioniert werden sollen*. Es scheint Übereinstimmung darüber zu bestehen, daß dafür geeignete Nahrungsmittel solche sind, die sich durch eine geringe Einkommenselastizität der Nachfrage auszeichnen (15, 109) bzw., daß es solche Nahrungsmittel sind, die eine hohe Preiselastizität der Nachfrage bei der Zielgruppe haben und eine gegen Null tendierende bei dem Rest der Bevölkerung, wobei jedoch Kreuz-Elastizitäten berücksichtigt werden müssen; außerdem sollte eine hohe Konsumintensität bei der Zielgruppe vorliegen (16, 14 f). Demgegenüber muß beispielsweise in Venezuela festgestellt werden, daß die Nahrungsmittelpreissubventionen sich nicht auf die hauptsächlichsten Protein- und Kalorienträger für die Masse der Bevölkerung beziehen (7, 3 ff).

5.6. Nahrungsmittelpreispolitiken: Für wen?

Auf den ersten Blick scheinen *ökonomische Modelle* auf die komparativen Vorteile von verschiedenen Preispolitiken und benachbarten Politiken hinweisen zu können. Interessant sind solche Modelle insbesondere dann, wenn sie die makroökonomischen Auswirkungen von unterschiedlichen Politiken auf die Einkommensverteilung und den Nährstoffkonsum unterschiedlicher Gesellschaftsklassen abzuschätzen suchen (14). Derartige formale Modelle beruhen auf hypothetischen Volkswirtschaften. In dem im folgenden darzustellenden Modell handelt es sich um eine hypothetische Volkswirtschaft, die folgende Merkmale aufweist:

- Der Konsum von Grundnahrungsmitteln macht mehr als ein Drittel des Gesamtkonsums aus. Die Nahrungsmittelpreise schwanken stark. Angebot und Nachfrage sind unelastisch.
- In den übrigen volkswirtschaftlichen Sektoren herrschen ziemlich stabile Preise. Es ist eine Überschußkapazität festzustellen.
- Es findet eine starke Intervention der Re-

gierung in den Nahrungsmittelmarkt statt. Die Subventionen beziehen sich auf Düngemittel und Endverbrauchsgüter. Importe werden gesteuert.

- Es bestehen deutliche Klassenunterschiede zwischen Bauern, Arbeitern und „Kapitalisten“ (1, 2 f).

Auf der Grundlage von „Politik-Experimenten“ mit Hilfe eines solchen Modells, das im vorliegenden Fall ein Gleichgewichtsmodell ist, können unterschiedliche Einkommens- und Ernährungsauswirkungen auf unterschiedliche Gesellschaftsklassen festgestellt werden bei unterschiedlichen Politiken. Die folgende Tabelle zeigt derartige Auswirkungen von Interventionen in den Nahrungsmittelmarkt. Einige Ergebnisse dieser Tabelle scheinen früher aufgestellte Hypothesen zu bestätigen. So sinkt der Nahrungsmittelkonsum von Bauern um 10.7 %, wenn in dieser hypothetischen Wirtschaft Nahrungsmittelimporte um 25 % gesteigert werden. Von einer Steigerung der Nahrungsmittelsubventionsrate von 20 % auf 40 % profitieren insbesondere die Bauern. Arbeiter und Kapitalisten profitieren demgegenüber im Vergleich zu Bauern eher von einer Steigerung der Subventionsrate für Düngemittel von 20 % auf 40 %. Derartige hypothetische Einkommens- und Ernährungsauswirkungen von unterschiedlichen Politiken können natürlich auf der Grundlage von Einzelländerstudien erheblich in Zweifel gezogen werden.

5.7. Nahrungsmittelpreispolitiken: Nachteile

Im Verlauf der Durchführung von Nahrungsmittelpreispolitiken in den unterschiedlichsten Ländern Lateinamerikas kamen jedoch auch eine *Reihe von Nachteilen* zutage. Obwohl derartige Politiken ohne ein direktes und bürokratisches Management alle Bevölkerungsteile theoretisch erreichen können, die an den Nahrungsmittelmarkt angeschlossen sind (16.7), gibt es in den meisten Ländern Lateinamerikas sehr große Bevölkerungsgruppen, die nicht in die Wirtschaftsstruktur integriert sind; manche Schätzungen sprechen davon, daß beispielsweise nur 30 % Brasilianer in die Wirtschaftsstruktur integriert sind. In Ländern, wie Paraguay und den direkten Andenländern, ist dieser Anteil der Bevölkerung nicht weniger bedeutend. Nicht nur aufgrund der erwähnten Weltbank-

TABELLE 1 Auswirkungen von Interventionen in den Nahrungsmittelmarkt auf Einkommensverteilung und Nahrungsmittelkonsum bei Bauern, Arbeitern und Kapitalisten

Auswirkungen	Interventionen						
	Ausgangssituation	Steigerung der Nahrungsmittelsubventionenrate von 20 % auf 40 %	Steigerung der Subventionenrate für Düngemittel von 20 % auf 40 %	Verringerung der Nahrungsmittelproduktion um 5 %	Steigerung der Nahrungsmittelimporte um 25 %	Verdopplung der Arbeitsproduktivität der Nahrungsmittelweiterverarbeitung	Steigerung des Nahrungsmittelexports um 25 %
Einkommensverteilung in %	Bauern 20,3 Arbeiter 55,6 Kapitalisten 24,1	27,9 49,5 22,6	18,9 56,4 24,7	22,3 54,1 23,6	17,8 57,4 24,8	22,0 53,3 24,7	20,6 55,0 24,4
Veränderung des Nahrungsmittelkonsums in %	Bauern 57,1 Arbeiter 1,8 Kapitalisten 7,8	2,9 6,0 6,7	6,4 -5,7 -5,5	-10,7 5,2 4,4	9,3 -3,0 3,5	4,9 2,5 5,0	

Quelle: I, S. 14

studie muß vermutet werden, daß allgemeine Nahrungsmittelpreissubventionen nicht diejenigen bevorteilen, die es am nötigsten brauchen (5, 20). So kann beispielsweise darauf hingewiesen werden, daß Subventionen in Grenzgebieten durchaus zu einem Schwarzmarkt führen können, der grenzüberschreitend ist und die angestrebten Nutzen der Subvention den Ausländern zukommen läßt (15, 108). Abgesehen von der Schwierigkeit, häufige Verletzungen von Preiskontrollregeln zu überwachen, können reine Preismanipulationen viele Probleme nicht lösen: Welche Gruppen welche Nahrungsmittel erhalten, wie die Nahrungsmittel in der Familie verteilt werden, ob nicht andere Güter durch die Steigerung der realen Kaufkraft nachgefragt werden etc. (16, 6). Im Falle Trinidads ergab sich, daß eine Preiskontrolle für Grundnahrungsmittel zu folgenden Problemen führte:

- Einkommensverluste für Verkäufer,
- Angebotsknappheit,
- Preisverletzungen,
- Koppelverkäufe,
- ungerechtfertigte Preissteigerungen für nicht-kontrollierte Güter (5, i).

5.8. Nahrungsmittelpreispolitiken: Zukunft

Angesichts dieser Schwierigkeiten fordert Trinidad nunmehr eine *liberalere Preiskontrolle*. „Ein völliger Wandel bei Ausrichtung und Durchführung von Preiskontroll- und Subventionsprogrammen sollte erwogen werden. Die Grundidee ist, Nahrungsmittelpreiskontrolle zu verbinden mit einer Konsumentensubvention, und zwar auf der Grundlage einer abgestuften Skala gemäß Einkommensverhältnissen. Es sollten liberalere Preiskontrollen durchgeführt werden, um sicherzustellen, daß die in der Nahrungsmittelverteilung Beschäftigten keine Einbußen haben. Mengenumschlag und das Prinzip einer konstanten Dollar-Parität sollten berücksichtigt werden bei der Aufstellung von Großhandels- und Einzelhandelspreisen. Preissteigerungen, die daraus resultieren würden, können gelindert werden durch Coupons für bestimmte Produkte, die an die Konsumenten gemäß Einkommensverhältnissen und Familiengröße (je größer das Haushaltseinkommen, desto geringer der Gesamtwert der Coupons) und gemäß Wohn-

ort verteilt werden. Steigende Verteilungskosten müssen berücksichtigt werden. Die Coupons sollen benutzt werden, um bestimmte Güter bei Einzelhändlern einzukaufen, die diese Coupons zum Einkauf bei Großhändlern nutzen, so daß diese schließlich die Hersteller oder eine staatliche Importbehörde erreichen. Innerhalb einer bestimmten Zeitspanne können diese Coupons von der Regierung, allerdings nur von besonderen Nahrungsmittelbehörden, wieder eingelöst werden. Es wäre vorzuziehen, daß diese Coupons nicht einlösbar sind gegen Geld, sondern nur im Austausch für bestimmte Güter. Die Errichtung einer einzigen Behörde für Grundnahrungsmittel und die Regierungsbeteiligung bei Unternehmen der lokalen Produktion von Grundnahrungsmitteln würden solch ein System erleichtern“ (5, 21 f).

In diesem Sinne scheint auch die Weltbank weiterzudenken; allgemeine Nahrungsmittelpreispolitiken scheinen für die Zielgruppen weniger effizient und effektiv zu sein als direkte Interventionen.

6. Strukturelle Interventionen: Konsum

Diese direkten Interventionen sind jedoch keineswegs gleichzusetzen mit den aus den sechziger Jahren bekannten traditionellen Ernährungsprogrammen.

Erst seit kurzer Zeit werden solche direkten Interventionsprogramme beim Namen genannt: Es handelt sich um *Programme der Rationierung*, wie sie in Kriegswirtschaften üblich sind. Abgesehen von Kuba, wurden in Lateinamerika derartige Rationierungsprogramme bislang nicht durchgeführt. Verschiedene Ansätze derartiger Programme finden sich jedoch in Bangladesch, Burma, Ägypten, Indien, Pakistan, Sri Lanka und Thailand (15, 107). Interessant erscheinen insbesondere die Programme im indischen Staat Kerala und in Sri Lanka. In Kerala trägt ein verbilligter Reiseeinkauf in staatlichen Läden zu 15 % des Kalorienkonsums bei. In Sri Lanka umfaßt die rationierte Abgabe in staatlichen Einzelhandelsgeschäften 30 % bis 35 % des Kalorienkonsums, wobei ein bis zwei englische Pfund Reis pro Woche kostenlos abgegeben werden und der Rest zu einem Viertel bis einem Drittel des Marktpreises (8, 8 f). Auch in Pakistan scheint das

Programm der Rationierungsgeschäfte günstige Verteilungswirkungen aufzuweisen; dieses Programm erhöht insbesondere die reale Kaufkraft der städtischen Armen (14, 20 ff). Sicher ist, daß Rationierungsprogramme eine Reihe von Buchhaltungs- und Verwaltungsproblemen und -aufwand mit sich bringen und durchaus zu negativen sozioökonomischen Auswirkungen führen können (16, 17 ff). Sicher ist aber auch, daß es derzeit in vielen Ländern der Dritten Welt kaum eine andere Alternative zu geben scheint, die wie ein Rationierungsprogramm eine doppelte Zielsetzung hat: Verringerung der Nahrungsmittelverschleuderung durch die Reichen und Erhöhung des Nahrungsmittelkonsums durch die Armen (21).

Demgegenüber scheinen viele zur Zeit diskutierten Alternativen zu Nahrungsmittelpreispolitiken entweder hypothetisch oder wenig erfolgversprechend zu sein, selbst wenn eine hohe Einzelplausibilität hinter derartigen Vorschlägen steht. Die theoretisch erfolgversprechenden Nahrungsmittel- und Ernährungsräte in vielen lateinamerikanischen Ländern haben sich als wenig erfolgreich erwiesen; sie stellten in der Regel nur – zuweilen treffende – Diagnosen. Die von ihnen erarbeiteten Lösungsvorschläge aus den vierziger Jahren ähneln sehr stark den gegenwärtig vorgelegten Lösungsvorschlägen; sie blieben rhetorisch und relativ unrealistisch (10, 32). Theoretische Plausibilität hat auch die Überlegung, daß eine bessere Organisation der Armen effektiver sei als jedes Interventionsprogramm. Nur: Solange der entschiedene politische Wille von Regierungen nicht in diese Richtung geht, wird diese Idee Utopie bleiben. Gleiches gilt natürlich auch für Rationierungsprogramme und ähnliche ernährungsbezogene Interventionsprogramme.

7. Strategien

„Es könnte durchaus sein, daß die vielen Analysen und Vorschlägen von Ernährungsfachleuten zugrundeliegende Annahme, deutliche Verbesserungen des Ernährungsstandards könnten erreicht werden ohne Veränderung der gegenwärtigen Strategien der Wirtschaftsentwicklung, falsch ist. Diese Strategien und die Struktur von Verteilung, Konsum und Produktion, die sie auf-

recht erhalten, könnten unvereinbar sein mit ernsthaften Versuchen, Unterernährung zu lindern“ (17, 25). Die bisher im Vordergrund der Diskussion stehenden „milden“ Interventionsprogramme, deren Effektivität in Frage gestellt wird, zeichneten sich insbesondere dadurch aus, daß sie keine Konflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen und unterschiedlichen, alternativen Entwicklungsstrategien provozierten (2, 21). Die im Eingangszitat hypothetisch aufgestellte Beziehung zwischen Ernährung und nationaler Entwicklungsstrategie wird allerdings erst seit einigen Jahren ansatzweise untersucht. Eine wichtige Voraussetzung für derartige Untersuchungen ist eine bewußte Umdefinition der Entwicklungsziele, wie sie sich am deutlichsten niederschlägt in der Diskussion über grundbedürfnisorientierte Entwicklungspolitiken (2; 23). Ein wichtiger Aspekt dabei ist, daß als Orientierungs- und Evaluierungsgesichtspunkt Ernährungsziele und Ernährungsstandards aufgestellt werden (3, 8; 22).

Das Beispiel CHILES zeigt sehr deutlich, daß „wirtschaftliche Strategien nicht neutral sind“ (2, 13). Der Entwicklungsstil in Chile benachteiligte nachgewiesenermaßen seit 1930 bis in die siebziger Jahre die Ärmsten und die ungelerten Arbeiter (2, 15). In Chile hatten sich zwischen 1930 und 1970 die Pro-Kopf-Einkommen mehr als verdoppelt, die Sozialgesetzgebung war fortschrittlicher als in anderen lateinamerikanischen Ländern; Gruppen mit niedrigem Einkommen hatten jedoch daran keinen Anteil. Die Politik „trug zur Aufrechterhaltung von Ungleichheit und Armut bei“ (10, 1 f). Das kurze Experiment einer Volksfrontpolitik in den Jahren 1970–73 trug demgegenüber zu einer deutlichen Verbesserung der Einkommens- und Ernährungssituation der Masse der Bevölkerung bei, obwohl bestimmte Gesellschaftsklassen nach wie vor nicht erreicht wurden. Drastische Nahrungsmittelimporte und umfangreiche Verteilungspolitiken führten allerdings zu einer Verschlechterung von Zahlungsbilanz und makroökonomischer Situation und damit zur Mobilisierung der an traditioneller Wirtschaftspolitik interessierten Schichten (10, 20). Seit September 1973 ist, nun allerdings in außerordentlich verstärktem Maße, eine starke Ernährungsverschlechterung der Masse der Bevölkerung festzustellen, was sich auch herleiten

läßt aus einer Arbeitslosigkeitsrate von 20 % bis 30 % und einem Kaufkraftschwund um etwa 40 % am Ende des Jahres 1973, verglichen mit 1968/69 (10, 21).

Das Beispiel KUBA scheint die untrennbare Verknüpfung zwischen Entwicklungsstil und Ernährungslage der Bevölkerung zu bestätigen. Direkte Nahrungsmittelverteilungsprogramme in Kindergärten und Werkkantinen sind zwar integraler Bestandteil der Entwicklungspolitik Kubas, doch sind eingestandermaßen Lösungen „wie Familienplanung, Nahrungsmittelanreicherung, Verteilung in Risikogebieten palliativ, lösen aber nicht die Probleme der Unterernährung entscheidend“ (9, 16). „Die Gründe für schlechte Ernährung sind sozusagen untrennbar verbunden mit der Art der Gesellschaft und ihrer sozioökonomischen Struktur“ (9, 1). Genaue Informationen über die von der kubanischen Regierung gewählten Interventionsstrategien sind allerdings nicht leicht verfügbar.

Die Beispiele SRI LANKA und KERALA weisen ebenfalls auf einen untrennbaren Zusammenhang zwischen Entwicklungsstrategie und Ernährung hin. Beide Regionen waren traditionell vorwiegend exportorientierte Plantagenwirtschaften. Eine populistische Regierung in Kerala seit Ende der fünfziger Jahre schlug den Entwicklungspfad weg von der traditionellen Plantagenwirtschaft und vom Export ein, und zwar in Richtung auf eine konsumbezogene Produktion für den Binnenmarkt. Parallel dazu wurden breite soziale Dienstleistungen für die arme Bevölkerung angeboten. Auch die Entwicklungspolitik Sri Lankas beschritt den Weg in Richtung auf zunehmenden Kleinbesitz, eine bewußte Entwicklung unkonventioneller Nahrungsmittel wie Tapioca und in Richtung auf ein administriertes Nahrungsmittelverteilungssystem (8, 28). Ein Erfolgsindikator dieser Politik kann gesehen werden in dem relativ egalitären Nahrungsmittelkonsum. Während im Jahre 1969/70 durchschnittlich 2.200 bis 2.300 Kalorien pro Kopf pro Tag zur Verfügung standen, lagen nur 20 % bis 25 % der Bevölkerung unter dem Ernährungsstand von 2.200 und nur 5 % unter einem Versorgungswert von 1.900 Kalorien pro Kopf pro Tag. Im Jahre 1973 war der durchschnittliche Kalorienkonsum zwar auf 1.950 gesunken, es fand sich jedoch eine gleiche, egalitäre Verteilung (8, 18).

Das Bewußtsein über die untrennbare Verknüpfung von Entwicklungsstrategie und Ernährungspolitik kommt deutlich zum Ausdruck im Landwirtschaftsplan der DOMINIKANISCHEN REPUBLIK für die Jahre 1976 bis 1986. Ernährungsverbesserung, Einkommensverteilung, Landverteilung und Beschäftigungspolitik sind die Zielgrößen dieser Landwirtschaftsstrategie. Die der Strategie zugrundeliegende Diagnose des Landwirtschaftssektors verbindet explizit Konsumtion mit Produktion und berücksichtigt die Auswirkungen alternativer Politiken auf unterschiedliche Gesellschaftsklassen (19, 12 f).

Auch der Fall JAMAICA kann hinweisen auf die Beziehung zwischen Entwicklungsstil und Ernährungspolitik. Ausgangspunkt war eine drastische Verringerung der Nahrungsmittelhilfe der Vereinigten Staaten, starke Preissteigerungen für Nahrungsmittel und eine Politik der bewußten Importverringerung durch die Regierung. Diese Faktoren führten interessanterweise zu einer erkennbaren Verbesserung der Ernährung in einer untersuchten Region Jamaikas. Deutlich war diese Ernährungsverbesserung in Haushalten, die teilweise Subsistenzwirtschaft betrieben. Durch die dargestellten Faktoren wurde der Anbau lokaler landwirtschaftlicher Produkte gefördert. Der Verkauf lokaler Produkte reduzierte die Abhängigkeit von Weltmarktpreisschwankungen und führte zu geringeren Preissteigerungen. Obwohl der Anteil der Nahrungsmittelausgaben am Familienbudget bei Lohnabhängigen ohne direkten Subsistenzzugang konstant blieb, führten die genannten Faktoren keineswegs zu einer Ernährungsverschlechterung bei Kindern in Familien von Lohnabhängigen, und zwar wegen der Steigerung der lokalen Produktion und Nahrungsmittelweiterverarbeitung und der daraus resultierenden Beschäftigungseffekte (6, 57 ff).

Der Autor der genannten Jamaika-Studie zitiert Schumann: „Arme Länder schliddern in Produktionsmethoden hinein und werden in Konsummuster hineingestoßen, die die Möglichkeiten der Self-Reliance und der Selbsthilfe zerstören. Die Ergebnisse sind unbeabsichtigter Neokolonialismus und Hoffnungslosigkeit“ (6, 59).

8. Forschungsschwerpunkte

Diese keineswegs systematischen und einheitlichen Überlegungen und Hintergrundinformationen führten zu der Formulierung von Forschungsschwerpunkten über das Thema „Einfluß von Nahrungsmittelpreispolitiken auf die Ernährung“ und über dieses Thema hinaus. In den drei Arbeitsgruppen des Workshops wurden folgende Schwerpunkte erarbeitet und diskutiert:

- Vergleich von unterschiedlichen Methodologien zur Aufstellung von Ernährungsstandards,
- Entwicklung von Modellen rationaler Konsumtion unter Berücksichtigung ernährungsphysiologischer, ökonomischer, medizinischer, sozialer und sonstiger Kriterien,
- Überprüfung der Energieerfordernisse bei unterschiedlichen aktuellen und potentiellen Arbeitsintensitäten und unterschiedlichen energetischen Anforderungen bei unterschiedlichen beruflichen Rahmenbedingungen,
- Entwicklung von Kriterien zur Erstellung von Maximalbedarfen für bestimmte Nährstoffe,
- Entwicklung eines Informationssystems für Ernährung und Nahrungsmittel, das gleichzeitig als Frühwarnsystem für Preis-, Angebots- und Nachfragetrends dient und Indikatoren der Leistungsfähigkeit des Nahrungsmittelvermarktungssystems auf Einzelhandels- und Konsumentenebene enthält,
- Entwicklung eines Indikatorensystems zur Definition von Zielgruppen und zur Ermittlung von Hauptnahrungsmitteln für diese Zielgruppen,
- Kosten-Effektivitäts-Analysen unterschiedlicher Produktionsweisen und Überprüfung der Beziehung zwischen landwirtschaftlichen Produktionsweisen und ernährungsbezogener Produktion; die Effektivitätsindikatoren beziehen sich auf die tatsächliche Nährstoffzufuhr bei Zielgruppen,
- Überprüfung der Ernährungsauswirkungen von Subsistenz- und Marktproduktion und Kombinationen aus beiden Produktionsweisen, wobei insbesondere auf eventuelle negative Ernährungswirkungen eines Übergangs von Subsistenz- zur Marktwirtschaft zu achten ist. Überprü-

- fung der komplizierten Beziehungen zwischen Subsistenzproduktion und Marktproduktion,
- Erklärung des Zusammenhanges zwischen Preissteigerungen und Angebotsstagnation und der Elastizitäten von Nachfrage, Angebot und Preisen,
 - Überprüfung der Beziehungen zwischen Einkommen und Nahrungsmittelkonsum bei Stadt- und Landbewohnern, bei Migranten und Nicht-Mitgranten etc.,
 - Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Nahrungsmittelvermarktung für verschiedene Konsumentengruppen, insbesondere für die Armen,
 - Analyse der Rolle aggressiver und kommerzieller Vermarktung ernährungsschädlicher Produkte,
 - Erklärung unterschiedlicher Preise für gleiche Produkte bei unterschiedlichen Konsumentengruppen in unterschiedlichen Regionen,
 - Überprüfung der Beziehung zwischen Nahrungsmittelverfügbarkeit, Preis, Kaufkraft, Ernährung und Gesundheit.

Diese Forschungsschwerpunkte weisen sehr deutlich darauf hin, daß eine Vielzahl wichtiger Informationen zu einer präzisen Analyse des Einflusses von Nahrungsmittelpreispolitiken auf die Ernährung noch fehlen. Sie beleuchten allerdings auch klar, daß eine nur auf die Analyse von Nahrungsmittelpreispolitiken gerichtete Forschung angesichts des gesamten Problemzusammenhanges irrelevant bleiben muß. Innerhalb der genannten Forschungsschwerpunkte wird es vor allem darauf ankommen, geeignete Methodologien zu entwickeln, die auszugehen haben von einem klar und deutlich definierten Analysekriterium, das erst noch aufzustellen ist, und das deutlich und explizit die Zielrichtung einer sinnvollen und keineswegs wertneutralen Forschung über Voraussetzungen, Erfahrungen und Erfolgsmöglichkeiten staatsinterventionistischer Aktivitäten benennt: Die Befriedigung von Grundbedürfnissen für die Masse der armen und weiter verarmenden Bevölkerung in den Ländern der Dritten Welt.

9. Zusammenfassung

Nahrungsmittelpreispolitiken und Ernährungsprogramme wurden bislang zumeist isoliert voneinander durchgeführt. Nahrungsmittelpreispolitiken sollten – davon ging man aus – eine große Breitenwirkung haben; über ihre tatsächliche Wirksamkeit wurde jedoch nur selten etwas bekannt. Die Reichweite von Ernährungsprogrammen war demgegenüber ziemlich begrenzt; Wirksamkeitsanalysen konnten aber bisweilen eine zielgruppenbezogene Effektivität nachweisen. Die Kosten-Effektivitäts-Relation von Ernährungsprogrammen muß allerdings als relativ ungünstig angesehen werden, da in einigen Ländern durchgeführte administrative Nahrungsmittelverkaufspolitiken – Rationierung – oder Einkommensumverteilungspolitiken als volkswirtschaftlich billiger sich erweisen. Solche direkten Interventionen – Rationierung, Einkommensumverteilung – sind allerdings nur im Rahmen entwicklungsstrategischer Veränderungen durchsetzbar und damit an andere ordnungspolitische Zielsetzungen gebunden als marktkorrigierende Nahrungsmittelpreispolitiken.

Nahrungsmittelpreispolitiken werden in fast allen Ländern der Welt durchgeführt. Dennoch muß – zumindest in den meisten Ländern Lateinamerikas – in den letzten Jahren eine über dem Lohnkostenniveau liegende inflationäre Entwicklung der Konsumentenpreise festgestellt werden. Alle gewählten Arten marktkorrigierender Preispolitiken haben die hiermit zusammenhängende Verarmung großer Teile der Bevölkerung nicht aufhalten können, sofern nicht zugleich strategische Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur durchzusetzen versucht wurden.

Angesichts dieser Situation wird die Forschung über Effizienz und Effektivität von Nahrungsmittelpreispolitiken und anderen Interventionen zur Verbesserung der Ernährungslage der Bevölkerung sich insbesondere auf die bislang fast immer vernachlässigte Analyse von Ernährungswirkungen unterschiedlichster marktintervenierender Politiken zu beziehen haben und auf die Ermittlung sozial, ökonomisch, ernährungsphysiologisch und medizinisch gerechtfertigter Ernährungsstandards als Analyse- und Planungskriterium. Das erfordert ein radikales Umdenken und eine Zurückweisung tra-

ditionell ökonomisch orientierter Ansätze der Forschung auf diesem Gebiet. Zumindest in Lateinamerika hat die Erfahrung nachhaltig darauf verwiesen, daß eine Formulierung des Ernährungsbedarfs – ein wesentlicher Aspekt der Grundbedürfnisforschung also – Ausgangspunkt von Analysen sein muß und Zielpunkt für jede effektiv zu nennende Politik der Marktintervention.

10. Literatur

1. L. Taylor: Price Policy and the Food that People Consume, México 1978 (hekt.)
2. G. Solimano, M. Jería: Effects of Changes in Real Income and Nutrition, México 1978 (hekt.)
3. A. Chavez: Necesidades de Alimentación en el País y Sugestiones para su Solución, México 1978 (hekt.)
4. V. Allen: Problems in Implementing Programmes to Control or Stabilize Staple Food Price in Jamaica, México 1978 (hekt.)
5. C. McIntosh: Food Price and Subsidy Policies and Nutrition: Experiences from Trinidad and Tobago, México 1978 (hekt.)
6. T. Marchione: Food and Nutrition in Self-Reliant National Development: The Impact on Child Nutrition of Jamaican Government Policy, in: Medical Anthropology, Vol. 1 (1) 1977, 55-79
7. J.M. Bengoa: Política de Precios en Venezuela, México 1978 (hekt.)
8. D. Gwatkin: Nutrition Planning and Physical Well-Being in Kerala and Sri Lanka, Washington 1978 (hekt.)
9. I. Cordova, M. Amador: Prevención y Erradicación de la Mala Nutrición den Cuba, Havana 1977 (hekt.)
10. G. Solimano, P. Hakim: Nutrition and Development: The Case of Chile, New York 1977 (hekt.)
11. P. Hakim, G. Solimano: Supplemental Feeding as a Nutritional Intervention: The Chilean Experience in the Distribution of Milk, in: Environmental Child Health, 1976, Monograph No. 46, 182-202
12. F. Machicado: La Redistribución del Ingreso en Chile y su Impacto en la Estructura de Consumo de Alimentos Esenciales (1970–1971), Santiago de Chile 1974 (hekt.)
13. F. Desmond McCarthy u.a.: How Wide is the Calorie Gap?; Cambridge 1978 (hekt.)
14. F. Desmond McCarthy, L. Taylor: Macro Food Policy Planning: A General Equilibrium Model for Pakistan, Cambridge 1977 (hekt.)
15. J.M. Davis: The Fiscal Role of Food Subsidy Programmes, International Monetary Fund Staff Papers, Washington 1977
16. B. Lorge Rogers: The Ration System in Pakistan, Ph. D. Dissertation, Heller School, Brandeis University 1978 (hekt.)
17. P. Hakim, G. Solimano: Nutrition and National Development: Establishing the Connection, Cambridge 1975
18. World Bank (S. Reutlinger, M. Selowsky): Undernutrition and Poverty, Washington 1975 (hekt.)
19. Secretaría de Estado de Agricultura: Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Agropecuario 1976–1986, Santo Domingo, R.D. 1976
20. D. Schwefel, B. Breuer (Hrsg.): Organización de Servicios Descentralizados de Sanidad Pública en América Latina, Berlin 1974
21. D. Schwefel: Papel y Funciones de los Departamentos de Nutrición en los Ministerios de Salud en los Servicios Descentralizados de Salud Pública, in: J. Aranda-Pastor, B. Breuer (Hrsg.): Programas de Nutrición en los Servicios Descentralizados de Salud en América Central, Guatemala 1978
22. D. Schwefel u.a.: Producción, Empleo y Consumo Racional, Berlin 1976
23. D. Schwefel: Grundbedürfnisse und Entwicklungspolitik, Baden-Baden 1978
24. D. Schwefel: Nueve Tesis sobre Políticas de Precios y Nutrición, México 1978 (hekt.)

Summary

Food price policies intervene in the markets of almost all countries of the world. Whether or not the nutrition of the population is thereby improved, however, remains practically unknown. For this reason the United Nations University sponsored a workshop in Mexico in 1978 to ascertain research priorities for this area.

The *current situation* can be characterized as follows:

- More than half of the population of Third World countries – and possibly very much more – is undernourished.
- Despite an upward trending nominal income, the actual impoverishment among a considerable portion of the population in almost all Latin American countries is on the increase.

- Analyses of the causes of undernutrition have often neglected that important aspects of the nutrition problem lie in the energy waste due to food refining, in the wasteful consumption patterns of the upper classes, and in a family structure, which basically puts children and infants at a nutritional disadvantage.
- Although there are sufficient indicators to justify such diagnoses, as a rule the available information is not adequate to precisely analyze the effects of various projects, programs and policies on nutrition.

Knowledge of the current situation has led to *realization* of the following:

- Economic growth does not automatically satisfy the basic nutritional needs of the mass of the population.
 - A free food market would only worsen the nutrition difficulties. The state must intervene in the market.
- Undernutrition as well as malnutrition are less the consequence of an insufficient supply, but are rather distribution phenomena. It is not enough to merely increase the supply of foodstuffs.
- The solution of the problems of nutrition would require an interdisciplinary course of action which takes the relationship between production and consumption into consideration.

- Important target groups for market intervention are not only the malnourished, but also those who waste food.

The realization of these points has, for the most part, not yet been reflected in *traditional types of intervention* which are supposed to improve the nutritional situation.

- Charitable and governmental social services are, to an overproportional extent, not taken advantage of by those whom they are meant to serve.
- When income distribution policies oriented to target groups hope to be thoroughgoing, they run up against political, economic and power barriers.

On the other hand, it is conjectured that with the help of market correcting intervention of a medium scope, the food conditions of the population could be efficiently and effectively improved. To this end, however, important *prerequisites to food price policies* must be taken into account.

- A clear and rigorous analysis of the political, economic and social causes for underconsumption and price increases.
- A distinct determination of the intervention's target groups.
- Determination of those foods, the prices of which are to be subsidized.
- A comparative check of the advantages of alternative intervention policies, possibly with the help of econometric models.
- An institutional network with an insured ability to control the execution of food price policies.

At the same time several *disadvantages of food price policies* should not be ignored.

- Food price controls only reach as far as the market does; parts of the population in Latin America are – not always to their own disadvantage – not integrated into the market.
- Infringements on price control regulations are only seldomly capable of being monitored.
- There are hardly any possibilities of implementing food price controls so that the selected target groups profit from them the most.
- Often problems arise, such as income losses for retailers, of basic foodstuffs, tie-in sales, and unjustified price increases for uncontrolled goods.

In view of such difficulties, direct methods of intervention such as food rationing programs are sometimes called for, which have provided interesting results in various countries. Experience indicates that by applying such programs it is possible to successfully instigate consumption among the lower classes, while simultaneously equalizing the total consumption. A scientific analysis of such intervention programs appears to be a much promising starting point for applied research on food prices and nutritional status of populations.

The relationship between *development strategy and nutrition* is in the beginning stages of investigation. Here, too, there appear to be illuminating research possibilities on the macroeconomic and macrosocial niveau which are far from being exhausted. Especially in this area research proposals could materialize which do not neglect the problematic correlations that exist between food price policies and nutrition.

Above and beyond this, many questions on *market intervention* and its requirements and implications remain unanswered: development of nutrition standards, development of an early warning system for price, supply and demand trends, and investigation of the possible nutritional implications connected with a transition from a subsistence to a market economy, to mention only a few areas. Applied research on market intervention is still in an infant stage; and yet it is an absolute requirement for initiating any development strategy which has set the fundamental needs of the masses and their fulfillment as its ultimate objective.

Résumé

Presque dans tous les pays du monde, la politique intervient dans le marché pour réglementer les prix des denrées alimentaires. La question de savoir, cependant, si la situation nutritionnelle de la population s'améliore d'autant, n'est guère élucidée. C'est pourquoi l'Université des Nations Unies a organisé en 1978 un séminaire à Mexico, qui devait formuler les thèmes principaux de recherche pour explorer cette question.

La situation de départ peut être caractérisée comme suit:

- Plus de la moitié de la population des pays du tiers monde – peut-être bien davantage encore – est mal nourrie.
- Malgré l'accroissement du revenu nominal, on peut constater un appauvrissement réel croissant d'une partie considérable de la population dans presque tous les pays de l'Amérique latine.
- Les analyses s'occupant de la sous-alimentation ont souvent négligé un aspect important des problèmes nutritionnels, à savoir le gaspillage d'énergie par le perfectionnement des denrées alimentaires, l'exemple de consommation et de gaspillage donné par les classes supérieures et la structure hiérarchique des familles qui désavantagent en premier lieu et

avant tout les enfants et les petits enfants sur le plan de la nutrition.

- Bien qu'il existe abondamment d'indices qui étayent de tels diagnostics, les informations existantes ne suffisent en général pas pour une analyse précise des effets sur la nutrition des projets, programmes et politiques.

Cette situation de départ a *fait prendre conscience* d'un certain nombre de points:

- La croissance économique ne conduit pas automatiquement à satisfaire les besoins nutritionnels élémentaires de la masse de la population.
 - Un marché libre des denrées alimentaires ne ferait que détériorer la situation nutritionnelle. L'Etat doit intervenir dans le marché.
 - La sous-alimentation et la malnutrition sont moins la conséquence d'une offre insuffisante que bien davantage d'un phénomène de distribution. Il ne suffit pas d'augmenter l'offre en denrées alimentaires.
 - Pour résoudre les problèmes nutritionnels il faut une approche interdisciplinaire qui comprenne la relation entre les aspects de production et de consommation.
 - Le groupe cible pour les interventions dans le marché ne sont pas seulement les mal nourris mais aussi ceux qui gaspillent des denrées alimentaires.
- Cette prise de conscience ne s'est pas encore traduite en *intervention spécifiques pour améliorer l'état nutritionnel de la population*.
- Dans la plupart des cas les services sociaux caritatifs et publics ne sont pas utilisés par ceux auxquels ils devraient profiter.
 - Les politiques de distribution des revenus spécifiquement en faveur de certains groupes cibles se heurtent à des barrières d'ordre politique, économique et hiérarchique si elles se proposent d'être systématiques.
- On suppose par opposition qu'au moyen d'interventions de moyenne portée corrigent le marché, la situation nutritionnelle de la population pourrait être améliorée de façon réelle et efficace.

Pour ce faire, cependant, les *politiques de réglementation des prix alimentaires* doivent satisfaire quelques conditions préalables importantes.

- Une analyse nette et rigoureuse des causes politiques, économiques et sociales des inégalités de consommation et des augmentations de prix.
- Une délimitation nette des groupes cibles pour les interventions.
- Un subventionnement des denrées alimentaires en fonction de leur valeur nutritionnelle.
- Une vérification des avantages relatifs de politiques d'intervention alternatives, le cas échéant à l'aide de modèles économétriques.
- La possibilité d'appliquer une structure institutionnelle pour contrôler l'application des prix alimentaires réglementés. Toutefois, on ne saurait négliger certains *inconvenients de la réglementation des prix alimentaires*.
- La portée de prix alimentaires réglementés est limitée au marché; des parties de la population de l'Amérique latine – pas toujours à leur désavantage – ne sont pas intégrées dans le marché.
- Les infractions aux règles de contrôle des prix ne sont que rarement contrôlables avec rigueur.
- Il n'existe guère de possibilités de concevoir une politique de réglementation de prix pour les denrées alimentaires de façon que les groupes cibles choisis en tirent le maximum de profit.
- Souvent elle fait naître des problèmes comme des pertes de revenu pour le vendeur, des pénuries d'offre, des ventes liées et des augmentations de prix injustifiés pour les marchandises ne tombant pas sous le contrôle.

Face à de telles difficultés des *interventions substantielles* sont revendiquées ci et là, comme les programmes de rationnement de denrées alimentaires pour lesquels

il existe des expériences intéressantes dans différents pays. Ces expériences indiquent que moyennant tels programmes il est possible d'augmenter la consommation des classes inférieures et d'égaliser simultanément la consommation globale. Une analyse scientifique et une évaluation de tels programmes d'intervention semblent fournir un point de départ prometteur pour la recherche appliquée sur les prix des denrées alimentaires et la situation nutritionnelle de la population.

Le rapport entre *stratégie de développement et nutrition* a été examiné à titre expérimental d'abord; là aussi il semble exister des possibilités de recherches prometteuses au niveau macro-économique et macro-social, possibilités qui ne sont de loin pas épuisées. C'est précisément dans ce domaine que pourrait se situer des projets de recherche qui ne négligent pas les relations entre les problèmes de réglementations des prix et nutrition.

Par ailleurs, nombre de questions décisives concernant les interventions dans le marché, les conditions et implications de celles-ci ne sont pas encore résolues: mise au point de standards nutritionnels, d'un système d'alerte pour l'évolution des prix, de l'offre et de la demande, vérification des répercussions sur la nutrition du passage de l'économie de subsistance à l'économie de marché, pour ne citer que quelques domaines. La recherche appliquée sur les interventions dans le marché se trouve encore à ses débuts. Elle est néanmoins la condition inéluctable d'une approche stratégique du développement, qui se propose pour objectif de satisfaire les besoins fondamentaux de la masse de la population.