Schriften der Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V
BAND XI

Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik

mit Beiträgen von

Dr. Th. Bergmann · Prof. Dr. P. v. Blanckenburg · Prof. Dr. A. Bodenstedt · Dr. O. Gans
Dr. Ch. Heimpel · Prof. Dr. H. R. Hemmer · Dr. A. Henze · Dr. D. Kebschull
Dr. J. Kuhn · Dr. K. Lampe · Dr. H.-J. Mittendorf · Dr. J. Müller
Prof. Dr. H. D. Ortlieb · Prof. Dr. H. Priebe · Prof. Dr. H. Ruthenberg
Prof. Dr. W. Scheper · Prof. Dr. E. Schinke · Prof. Dr. G. Schmitt · Dr. F. J. Specks
Dipl.-Landw. D. Speidel · Dr. W. Treitz · Prof. Dr. E. de Vries
Prof. Dr. K.-E Wädekin · Dr. W. A. Wapenhans · Prof. Dr. A. Weber
Prof. Dr. E. Wöhlken

Im Auftrage der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V.
herausgegeben von Prof. Dr. H. E. Buchholz und Prof. Dr. W. v. Urff

BLV Verlagsgesellschaft München Bern Wien

Alle Rechte, auch die der fotomechanischen Vervielfältigung
und des auszugsweisen Nachdrucks, vorbehalten
© BLV Verlagsgesellschaft mbH, München, 1974
Druck: Druckerei Hablitzel, Dachau · Buchbinder: Conzella, München
Printed in Germany · ISBN 3-405-11347-4

Inhaltsübersicht

Vorwort
von Prof. Dr. H. E. Buchholz, Braunschweig
und Prof. Dr. W. v. Urff, Heidelberg VII

Der historische und weltwirtschaftliche Hintergrund

Kolonialismus gestern und heute, Ideologie und Wirklichkeit
von Prof. Dr. H. D. Ortlieb, Hamburg 1

Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Welternährung
von Prof. Dr. A. Weber, Kiel 9

und Korreferat von Prof. Dr. E. Wöhlken, Gießen 39

Zur Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer:
Entwicklungstendenzen und Erklärungshypothesen
von Dr. O. Gans, Bonn 49

und Korreferat von Prof. Dr. W. Scheper, Kiel 83

Die Agrarpolitik der EWG, der USA und osteuropäische Länder
in ihren Auswirkungen auf Entwicklungsländer

Agrarpolitik und Entwicklungspolitik der EWG im Interessenkonflikt
von Dr. D. Kebschull, Hamburg 101

und Korreferat von Dr. A. Henze und Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen 115

Tendenzen in den Außenhandelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern
auf dem Agrarsektor
von Dr. F. J. Specks, Bonn 127

The impact of the agricultural policy of the United States on
developing countries
von Prof. Dr. E. de Vries, Pittsburgh 133

und Korreferat von Dr. J. Müller, Berlin 143

Auswirkungen und Konzeptionen sowjetischer Agrarpolitik für
die Entwicklungsländer
von Prof. Dr. K.-E. Wädekin, Gießen 147

und Korreferat von Prof. Dr. E. Schinke, Gießen 165

Agrarpolitik in Entwicklungsländern

Agrarreform und ihre Funktionen im Entwicklungsprozess
von Prof. Dr. Th. Bergmann, Hohenheim 173

und Korreferat von Prof. Dr. P. v. Blanckenburg, Berlin 197

Ökonomie und technischer Fortschritt in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer
von Prof. Dr. H. Ruthenberg, Hohenheim 205

Agrarbinnenmarktprobleme
von D. Speidel, Hohenheim 219

Zur Verbesserung der Vermarktungssysteme für Nahrungsmittel in Entwicklungsländern (Korreferat)
von Dr. H. J. Mittendorf, FAO, Rom 233

Grundsatzfragen der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe

Ziele und Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe
von Prof. Dr. H. Priebe, Frankfurt 251

Die Rolle der Weltbank bei der landwirtschaftlichen Entwicklung
von Dr. W. A. Wapenhans, Washington 263

Erfahrungen mit der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe aus der Sicht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
von Dr. W. Treitz, Bonn 281

Bilaterale Kooperation im Agrarbereich - Erfahrungen aus dem Bereich der Praxis
von Dr. K. J. Lampe, Frankfurt 289

Planung und Bewertung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte

Probleme der Zielkoordination zwischen Projektträger und Landwirten
von Dr. J. Kuhn, Marburg 297

Objektive und subjektive Daten für die Projektevaluierung
von Prof. Dr. A. Bodenstedt, Gießen 311

Möglichkeiten und Grenzen der gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung in Entwicklungsländern
von Prof. Dr. H.-R. Hemmer, Gießen 323

Projektidee, Planung und Implementation, Vorschläge für einen neuen Ansatz zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte
von Dr. Ch. Heimpel, Berlin 339

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die Referate und Korreferate der 14. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, die vom 26. - 28. September 1973 in Braunschweig stattfand. Als die Mitgliederversammlung 1971 beschloß, unter dem Arbeitsthema "Internationale Agrarpolitik" die agrarpolitischen Beziehungen zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern einschließlich der in diesen stattfindenden Entwicklungsbemühungen im Agrarsektor zum Gegenstand ihrer Jahrestagung 1973 zu machen, geschah dies eher mit Skepsis als mit Enthusiasmus. Inwieweit dies als Zeichen dafür gelten kann, daß ein größerer Teil der in der Gesellschaft zusammengeschlossenen Agrarökonomen der Beschäftigung mit außereuropäischen Agrarproblemen relativ fernsteht, sei dahingestellt. Sachlich dürfte zu der Zurückhaltung beigetragen haben, daß die damals noch vorherrschenden Erfolgsmeldungen über die sogenannte "Grüne Revolution" den Eindruck entstehen lassen konnten, daß mit den produktionstechnischen Fortschritten in den Ländern der Dritten Welt das Problem einer ausreichenden Versorgung mit Agrarerzeugnissen ohnehin auf dem Wege einer Lösung sei. Die agrarpolitische Tagesdiskussion stand im Zeichen der fortdauernden Spannungen zwischen EWG und USA, während der Agrarhandel mit den Entwicklungsländern aus der Sicht der europäischen Länder weit weniger problematisch erschien, da er sich - abgesehen von einigen, allerdings bedeutenden Ausnahmen - überwiegend auf nichtkonkurrierende Produkte beschränkte.

Daß das Wachstum der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern keineswegs den durch Anfangserfolge geweckten Hoffnungen entsprach und tatsächlich vielfältigere und engere Berührungspunkte zwischen den Interessen der Landwirtschaft in entwickelten Ländern und Entwicklungsländern bestehen, als es bei oberflächlicher Betrachtung zunächst den Anschein haben konnte, wird aus den seit 1971 eingetretenen Ereignissen in der Weltagrarwirtschaft deutlich. Hingewiesen sei hier auf
- die Verknappung landwirtschaftlicher Rohstoffe mit ihren Auswirkungen auf die Rohstoffpreise,
- die Stagnation oder sogar Verschlechterung der Nahrungsversorgung pro Kopf der Bevölkerung in den Entwicklungsländern,
- die Dürrekatastrophen in weiten Teilen Afrikas und Asiens sowie
- die auch bei erfolgreicher Entwicklung der Agrarproduktion in vielen Entwicklungsländern unbewältigten sozialen Probleme.

Der breite Raum, den agrar- und entwicklungspolitische Themen auf der internationalen Verhandlungsszene (UN, GATT, EWG) eingenommen haben, ist ein deutliches Zeichen dafür, daß die Probleme nicht geringer geworden sind.

Bei dem Versuch, das vorgegebene Arbeitsthema in ein Tagungsprogramm umzusetzen, ergab sich zunächst die Notwendigkeit, eine andere Formulierung des Gesamtthemas zu suchen, da eine "internationale Agrarpolitik" im eigentlichen Sinne des Wortes nicht existiert.

Mit der Gestaltung und Ausfüllung des Tagungsprogrammes wurde der Versuch gemacht, die Interdependenzen der agrarwirtschaftlichen Veränderungen, Maßnahmen und Handlungsmöglichkeiten zwischen Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand in den Mittelpunkt der Betrachtung zu rücken. Im Hinblick auf die Industrieländer bedeutet dies, daß es nicht die Aufgabe der Tagung sein konnte, eine ausgedehnte Analyse der Agrarpolitik in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung vorzunehmen, sondern daß es lediglich darauf ankam, ihre Auswirkungen auf das Verhältnis zu den Entwicklungsländern zu untersuchen. Für die Entwicklungsländer mußte demgegenüber zunächst die Rolle der Agrarpolitik in der Entwicklungspolitik herausgearbeitet werden. In Anbetracht der weitverzweigten Entwicklungsaktivitäten und der jahrzehntelangen Diskussion über den Entwicklungsbegriff wurde angenommen, daß auf eine erneute Diskussion von Fragen grundsätzlicher und definitorischer Art verzichtet werden konnte. Statt dessen erschien eine Analyse der Folgen der viele Industrie- und Entwicklungsländer miteinander verbindenden kolonialen Vergangenheit, die heute noch häufig von Tabus umgeben ist, ein geeigneter Ausgangspunkt für die Tagung. Als zukunftsorientierte Grundsatzbetrachtung durfte ein Ausblick auf Möglichkeiten und Grenzen der Welternährung nicht fehlen, bevor auf die gegenwärtigen Handelsbeziehungen zwischen den Entwicklungsländern einerseits und den westlichen Industriestaaten bzw. den so-

zialistischen Ländern andererseits eingegangen wurde. Einer Analyse und Bewertung der von nationalen und internationalen Institutionen verfolgten Konzeptionen zur Entwicklung des Agrarsektors in den Ländern der Dritten Welt und der im Rahmen dieser Konzeptionen durchgeführten Maßnahmen mußte eine Darstellung der eigenen Agrarpolitik dieser Länder vorausgehen, die sich jedoch nur auf einige Schwerpunkte erstrecken konnte. Der letzte Programmteil schließlich wurde Problemen der Planung und Bewertung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte gewidmet, in denen die Implementierung von Entwicklungsstrategien erfolgt - oder scheitert, wenn Konzeption und Durchführung nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.

Diskussionsbeiträge zu den Referaten und kritische Anmerkungen zum Tagungsprogramm deuteten darauf hin, daß der Rahmen der Tagung gleichzeitig zu weit und zu eng gespannt war: zu weit, weil viele Themen nicht ausdiskutiert werden konnten, zu eng, weil vieles, was an sich zu dem Gesamtbereich gehört hätte, ausgeschlossen werden mußte. So konnte es nicht ausbleiben, daß von den grundsätzlichen Kritikern eines marktwirtschaftlichen Steuerungssystems der Vorwurf einer überwiegend systemimmanenten Betrachtung erhoben wurde, wobei sowohl die Ausklammerung der Wirtschafts- und Agrarpolitik in den entwickelten Ländern als auch der Verzicht auf eine grundsätzliche Diskussion des Entwicklungsbegriffes als Mangel empfunden wurden. Ebenso selbstverständlich war es, daß der Darstellung des Kolonialismus als einer vergangenen Epoche bei grundsätzlicher Bejahung einer Entwicklungsmöglichkeit für die daraus hervorgegangenen Länder im Rahmen der bestehenden Ordnung die These von der permanenten Reproduktion der Unterentwicklung entgegengestellt wurde.

Unabhängig von solchen grundsätzlichen Auffassungs- und Interpretationsunterschieden war es eines der hervorstechendsten Resultate der Tagung, daß zwar viele Probleme aufgezeigt, aber nur wenige eindeutige Lösungen angeboten werden konnten. Dies mag vorwiegend auf zwei Gründe zurückzuführen sein:
1. Der zentrale Begriff im Tagungsprogramm hieß "Politik", also war nicht über Forschungsergebnisse per se zu berichten, sondern über die Umsetzung von wissenschaftlicher Erkenntnis in politische Aktionen. Dies ist ein schwieriger Prozeß, da die Politik eigenen Gesetzen folgt und nicht immer oder nur verzögert Anregungen aus dem Bereich der Wissenschaft aufnimmt.
2. Der Beitrag des Agrarsektors zum Entwicklungsprozeß läßt sich zwar an theoretischen Modellen eindeutig demonstrieren, jedoch sind die Faktoren, die im Rahmen einer bestimmten sozioökonomischen und kulturellen Umwelt eine Entwicklung innerhalb der Landwirtschaft auslösen und tragen, einer wissenschaftlichen Erfassung nur schwer zugänglich. Daß eine einzelne Disziplin dazu nicht in der Lage ist, kann inzwischen als Gemeinplatz gelten. Andererseits zeigt die Erfahrung, daß es bisher kaum erfolgreiche Beispiele für eine interdisziplinäre Forschung auf diesem Gebiet gibt.

Allgemein akzeptierte Erkenntnisse, offene Fragen und unterschiedliche Meinungen haben in gleicher Weise zu der Standortbestimmung beigetragen, in der das wichtigste Ergebnis der Tagung zu sehen ist. Für eine solche Standortbestimmung erwies sich die Koordinierung mit der von BMZ und BfE durchgeführten Projektleitertagung, die zur Teilnahme einer größeren Zahl von Leitern landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte sowie von Vertretern der in der Entwicklungshilfe tätigen Organisationen führte, als besonders fruchtbar. Auf diese Weise blieb die Wissenschaft nicht unter sich, sondern wurde mit der Kritik und den Forderungen der Praxis konfrontiert. Wenn die Tagung denjenigen, die in den verschiedensten Bereichen mit den angesprochenen Problemen befaßt sind, einige Anregungen für ihre Arbeit vermitteln konnte, so kann ihr Zweck als erfüllt angesehen werden. Daß das Thema in den kommenden Jahren nicht an Aktualität verlieren wird, kann als sicher gelten. Es sollte auf der Vormerkliste für künftige Tagungen der Gesellschaft bleiben, um in einer späteren Bestandsaufnahme inzwischen eingetretene Entwicklungen und Fortschritte aufzuzeigen. Allen denjenigen, die durch Referate, Korreferate und Diskussionsbeiträge die Tagung getragen und die Herausgabe dieses Bandes ermöglicht haben, gilt der aufrichtige Dank der Herausgeber.

Braunschweig und Heidelberg
im Dezember 1973

Hans-Eberhard Buchholz
Winfried von Urff

KOLONIALISMUS GESTERN UND HEUTE - IDEOLOGIE UND WIRKLICHKEIT

von

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Hamburg

Wenn ich es übernommen habe, diese agrar- und entwicklungspolitische Tagung mit einem Kurzreferat über das Thema "Kolonialismus gestern und heute - Ideologie und Wirklichkeit" einzuleiten, so kann es nicht meine Aufgabe sein, dies in Gestalt einer ins einzelne gehenden kolonialgeschichtlichen Analyse zu tun. Der Gegenstand unserer Tagung, seine Gegenwarts- und Zukunftsbezogenheit legt es nahe, bei der Vergangenheit nur zu verweilen, soweit von ihr aus Licht auf die Gegenwart der Entwicklungspolitik fällt und Wirkungen auf ihre Zukunft ausgehen.

I.

Das läuft auf die Frage hinaus: Welche Rolle spielt der Kolonialismus als Ideologie und Wirklichkeit noch heute in der Entwicklungspolitik? Und - so möchte ich gleich hinzufügen: Ist der Kolonialismus als Ideologie für die Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer nicht weit bedeutungsvoller und wohl auch gefährlicher, als er es selbst als neokolonialistische Realität noch sein kann?

Ich wende mich damit bewußt gegen die heute weltweit vorherrschende Tendenz, im Namen eines humanitär sein wollenden Egalitarismus allen Menschen gleiche Ansprüche auf Wohlstand - oder wie man heute modisch sagt auf Lebensqualität - zuzugestehen, ganz gleich, ob die Voraussetzungen dafür gegeben sind und ob die Menschen selbst bereit sind, dafür die erforderlichen Bedingungen zu erfüllen. Ich wende mich also gegen Versprechungen, die sich weitgehend als uneinlösbar herausstellen müssen.

Der Vorwurf, den das Wort Kolonialismus enthält, läuft bekanntlich meist zugespitzt auf folgende drei Thesen hinaus:
1. daß die Kolonialvölker in den vergangenen Jahrhunderten von den europäischen Kolonialmächten in Abhängigkeit gebracht, manipuliert und ausgebeutet wurden,
2. daß dies wohl die entscheidende Ursache für die heutigen Entwicklungs- und Reichtumsunterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsvölkern wäre, und
3. daß sich daraus die Verpflichtung der Industrievölker ergäbe, Entwicklungshilfe bis zur wirtschaftlichen und zivilisatorischen Gleichstellung aller Völker zu leisten.

Zur ersten und dritten dieser Thesen ist für denjenigen, dem es wie mir in erster Linie um einen Erfolg der Entwicklungspolitik geht, wenig zu sagen. Es ist gar nicht zu bestreiten, daß die Kolonialgeschichte kein humanitäres Ruhmesblatt in der Geschichte des Abendlandes ist, wobei man allerdings hinzusetzen muß, daß solche Ruhmesblätter in der Weltgeschichte überhaupt spärlich zu finden sind. Auch wird sich niemand gegen eine Verpflichtung der Industrievölker zur Entwicklungshilfe wehren wollen, obwohl es mir im Interesse der Entwicklungsländer selbst nicht zweckmäßig zu sein scheint, solche Verpflichtungen aus ehemaliger Ausbeutung abzuleiten. Nicht jedes Land, das einstmals ausgebeutet hat, ist heute ein fähiger und geeigneter Entwicklungshelfer.

Ob es allerdings jemals zu einer wirtschaftlichen und zivilisatorischen Gleichstellung aller Völker kommen kann, mag füglich bezweifelt werden. Ich persönlich halte es jedenfalls nicht für ausgeschlossen, daß wir in Europa - speziell in Deutschland eines Tages degeneriert und dezimiert, ziemlich hinten rangieren werden.

Dagegen scheint mir die zweite Behauptung des Kolonialismus-Vorwurfs von entscheidender entwicklungspolitischer Bedeutung und Gefährlichkeit zu sein. Der Glaube, Ausbeutung und Manipulation in der Vergangenheit wären die entscheidenden Ursachen für die Reichtums- und Entwicklungsunterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, kann nämlich als Legende leicht Illusionen nähren, die jede Entwicklungschance im Keime ersticken müssen.

II.

Es liegt mir fern, damit in Zweifel ziehen zu wollen, daß die europäische Kolonialherrschaft in manchen überseeischen Gebieten zum Absterben ganzer Gewerbekulturen, zur Verödung von Landstrichen und zur Dezimierung der einheimischen Bevölkerung geführt hat. Aber auch in Europa gingen damals die Machthaber mit Ihresgleichen und mit der eigenen Bevölkerung nicht gerade zimperlich um. Wenn wir von der Urbevölkerung Nordamerikas absehen, ist wohl kaum ein Kolonialgebiet jemals so entvölkert worden wie Deutschland in der Zeit des Dreißigjährigen Krieges.

Im übrigen sollte nicht vergessen werden, daß die koloniale und maritime Welterschließung seit dem 16. Jahrhundert nur eine Seite - wenn Sie wollen ein Nebenergebnis - jenes Bestrebens der europäischen Merkantilstaaten darstellt, als geschlossene Macht- und Wirtschaftskörper miteinander zu konkurrieren. Damit aber war ein in der Weltgeschichte nach Ausdehnung und Intensität bis dahin unbekannter wirtschaftlicher Machtkampf entbrannt, dessen Binnenproblematik uns aus der Geschichte des Frühkapitalismus und Merkantilismus geläufig ist. Dementsprechend waren die europäischen Kriege von der Mitte des 17. Jahrhunderts bis zur Revolutionsepoche vornehmlich Handels- und Kolonialkriege, in deren Verlauf die Vorstellung von einer planvollen und rationalen Erschließung der Produktivkräfte auch überseeischer Besitztümer allmählich an die Stelle nackter Ausbeutung, wie sie in früheren Geschichtsepochen, auch außereuropäischer Kulturen, üblich war, getreten sind.

So wurden auch Gewinne aus Kolonialgebieten Quellen der Kapitalbildung mancher europäischer Staaten. Wie bedeutungsvoll diese Quellen im Zeitalter des Früh- und beginnenden Hochkapitalismus für Europa waren, ist allerdings schwer abzuschätzen. Doch eins ist sicher: diese von einigen europäischen Kolonialmächten zwangsweise aus den Kolonialgebieten eingetriebene Kapitalhilfe hat recht unterschiedliche Wirkungen gezeitigt. Spanien und Portugal, die ersten Nutznießer kolonialer Reichtümer in der Neuzeit, sind durch den Verzehr ihrer Kolonialbeute in der wirtschaftlichen Entwicklung eher behindert als gefördert worden. Es war eben bequemer, Staatsbetrieb und Kriege durch Gold- und Silberimporte aus Mittelamerika zu finanzieren, als Gewerbe im eigenen Land zu entwickeln. Dagegen bot der koloniale Zuschuß dem Gewerbefleiß Englands und Hollands ein willkommenes zusätzliches Mittel, im take-off voran zu kommen. Aber als Holland und Belgien jüngst ihren Kolonialbesitz einbüßten, hat dies ihren nationalen Reichtum nicht sonderlich geschmälert. Jedenfalls ist das wirtschaftliche Wachstum dieser Länder vorher nie größer gewesen als in den Jahren der Entkolonialisierung. Diese Beispiele aus der europäischen Wirtschaftsgeschichte und Gegenwart zeigen, daß Kapitalzufluß nutzlos ist, wenn das know-how und der Wille zur Investition und zur wirtschaftlichen Expansion fehlen, und daß vollentwickelte Industrievölker, sofern ihr Wille zu rationeller und wirtschaftlicher Expansion nicht erlahmt ist, keiner kolonialen Dependence bedürfen, um ihren Wohlstand weiter zu entwickeln.

III.

Die moderne technische Zivilisation und die dazugehörige Industrialisierung der Wirtschaft sind eben nicht denkbar ohne das, was über Renaissance, Reformation und Aufklärung im Laufe von Jahrhunderten mit dem europäischen Geist geschah. Die moderne hoch technisierte arbeitsteilige Wirtschaftsgesellschaft ist zunächst ein historisch einmaliges Produkt des Abendlandes, unnachahmbar, wenn man nicht bereit ist, den Mentalitätswandel der Europäer vom vormittelalterlichen über den mittelalterlichen zum neuzeitlichen Menschen weitgehend, wenn auch in eigenständiger kultureller Variante, nachzuvollziehen. Wie schwer dies ist, zeigt die Tatsache, daß es bisher nur Japan gelang, dem abendländischen Beispiel zu entsprechen, und daß allenfalls China auf dem Wege zu sein scheint, bald nachzufolgen. Und selbst im Hinblick auf die Schwierigkeiten, mit denen Russland in seiner wirtschaftlichen Entwicklung noch ein halbes Jahrhundert nach der großen russischen Revolution zu kämpfen hat, stellt sich die Frage: Liegt dies am Überspringen der kapitalistischen Entwicklungsphase, liegt es an den zu frühen weltpolitischen Lasten eines roten Imperialismus oder wirkt sich auch hier noch aus, daß hinter dem Völkergemisch Sowjetrusslands eine ganz andere geistig-historische Herkunft steht, als sie besonders West- und Mitteleuropa, dem Herd kapitalistischer Industrialisierung, eigentümlich ist?

Die Mentalität, welche die moderne technische Zivilisation und arbeitsteilige Wirtschaftsgesellschaft zustande brachte, zeichnete sich durch zwei Eigenschaften aus, die man merkwürdiger- und bezeichnenderweise in unseren Tagen für unvereinbare Gegensätze zu halten beginnt: durch geistige Emanzipation und Disziplinierung zugleich. Diese beiden Eigenschaften manifestierten sich im rationalen Staat und der rationalen kapitalistischen Unternehmung und fanden ihre schärfste persönliche Ausprägung im Typus des preußischen Beamten und des puritanischen Geschäftsmannes. Beide Institutionen und Typen, in der rationalen Zweck-Mittel-Findung ausgerichtet auf Durchsetzung im Kampf um Macht oder Reichtum, mußten die soziale Umwelt prägen; denn wer in diesem Kampf eine Chance haben wollte, mußte sich der gleichen rationalen Methoden bedienen.

Das gilt für den Kampf der Dynastien und Nationen genau so wie für den marktwirtschaftlichen Wettkampf privater Unternehmungen, nachdem dieser vom merkantilistischen Staat zum eigenen Nutzen eingeführt und gefördert worden war. Wer dem beispielgebenden Gegner nicht folgte, hatte wenig Aussicht zu bestehen, ob es sich um Technik und Organisation der Produktion, der staatlichen Verwaltung oder der Kriegführung handelte. Ein planvoll verwertetes Erfahrungswissen lieferte die Methoden zur bestmöglichen Zweck-Mittel-Findung. Das Entscheidende war aber die nachhaltige Initiative, diese Methoden auf allen Gebieten anzuwenden und sie allmählich auch der schweigenden passiven Mehrheit der Staats- und Wirtschaftsbürger aufzunötigen und bei ihnen als Untertanen und Proletariern einen entsprechend eigenständigen Leistungsbeitrag zu bewirken. Europäische Historiker, insbesondere Werner Sombart und Max Weber, haben die treibenden Kräfte, die vom rationalen Staat und von der kapitalistischen Unternehmung auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgingen, in Geschichtswerken und Monographien über den Kapitalismus sehr eindrucksvoll beschrieben.

Dieser in wechselseitiger Beziehung stehende Emanzipations- und Disziplinierungsprozeß ist auf vielfältigen Ebenen verlaufen, oftmals durchkreuzt von irrationalen Gegenkräften, die drohten, diesen Prozeß wieder versanden zu lassen; sei es, daß die kapitalistische Dynamik in eine feudale Rentengesinnung zurückzufallen drohte, sei es, daß Wissenschaft und Technik noch nicht weit genug waren, um die Grenzen, die das Rohstoff- und Energieproblem dem Frühkapitalismus setzte, überwinden zu helfen, sei es schließlich, daß konfessionelle Konflikte die Vitalkraft der Völker und ihrer treibenden Minderheiten fast zur Auszehrung brachten.

IV.

Die Anhänger geschichtsmetaphysischer Glaubensbekenntnisse, die heute, meist im Grunde ihres Herzens geschichtsfeindlich, die Bäume vor illusionärem Wald nicht mehr zu sehen vermögen,

meinen, daß dieser Entwicklungsprozeß notwendig, ja unvermeidlich zwangsläufig war. Im Rückblick sieht sich das leicht so an.

Aber ebenso gut lassen sich viele unentbehrliche Entwicklungsfaktoren erkennen, die eher zufälliger als zwangsläufiger Natur gewesen zu sein scheinen. Auf jeden Fall war die Entwicklung keine von den agierenden und reagierenden Menschen gewollte. Die Motive waren meist andere als das, was sich ergab. Unbeabsichtigte Nebenwirkungen wurden zu Hauptwirkungen und entfalteten nicht selten eine eigene Dynamik.

Der Absicht, solche Zusammenhänge aufzudecken, hat ja gerade das Bemühen von Karl Marx gegolten, wenn er nur allzu genau zu wissen glaubte, worauf die "List der Idee" beim Kapitalismus hinauslief. Wie schwer es aber ist, einen in seiner eigenen Dynamik verlaufenden sozialökonomischen Entwicklungsprozeß willkürlich nachzuvollziehen, zeigte sich, als Lenin für den Kommunismus beschloß, entgegen der Marxschen Theorie die kapitalistische Phase zu überspringen. Mit seiner Annahme, die Faktoren, die für eine Industrialisierung und für den Aufbau einer nachkapitalistischen Ordnung erforderlich wären, aus der Entwicklung des Kapitalismus ablesen und dann selbst willkürlich setzen zu können, unterschätzte er bei weitem die Imponderabilien wirtschaftlicher und sozialer Wandlungsprozesse, ganz abgesehen davon, daß Lenin ja nicht bloß vom Kapitalismus abschreiben, sondern die Menschen zu einem darüber hinaus gehenden Aufbauwerk mit Hilfe anderer Motivationen als der kapitalistischen bewegen wollte.

Vor einer ähnlichen prekären Problematik stehen Entwicklungsländer, wenn sie ein wirtschaftliches Wachstum anstreben, das sie auf das Niveau der Industrievölker bringen soll, ganz gleich, ob sie sich für den kapitalistischen oder kommunistischen Weg oder für eine Kombination von beiden entscheiden oder ob sie zwischen allen möglichen Konzepten hin und her schwanken. Dabei haben es die Entwicklungsländer heute leichter und schwerer zugleich, als es die europäischen je hatten. Leichter insofern, als die meisten von ihnen im Endeffekt mehr Kapitalhilfe von außen erhalten werden, als es europäischen Ländern möglich war, und daß das technische und organisatorische Know-how nicht selbst entwickelt zu werden braucht, sondern mindestens theoretisch schon von den Industrieländern übernommen werden kann.

Der Nachteil, in dem sich die Entwicklungsländer befinden, scheint mir aber viel bedeutungsvoller. Er liegt sicherlich auch darin, daß diese Länder den Sprung in den Wachstumsprozeß zu einem Zeitpunkt schaffen müssen, in dem sie sich in einer weltwirtschaftlich viel schärferen Konkurrenzsituation befinden, als sie die heutigen Industrieländer in ihren frühen Entwicklungsphasen kannten. Struktur und Leistungsstand ihrer Wirtschaft bringen Entwicklungsländer gegenüber Industrieländern leicht in eine Marktlage mit ungünstigen Austauschrelationen, was sie dann gern als neokolonialistische Ausbeutung zu diffamieren pflegen, weil sie die Marktgesetze als böse Absicht mißverstehen.

Lassen Sie mich an dieser Stelle nur wenige Worte zum Thema "Neokolonialismus" einfügen, soweit es sich dabei um die heutige Problematik fremder privater Investitionstätigkeiten in Entwicklungsländern handelt. Diese Problematik halte ich, gerade weil sie lebhaft in der Öffentlichkeit diskutiert wird, nicht für so gefährlich wie jene Tabus, die ich in diesem Vortrag berühre.

Natürlich ist jene Problematik nur lösbar, wenn man sich darauf beschränkt, privaten Investoren zuzumuten, was ihnen zumutbar ist, und wenn man die dafür erforderlichen Bedingungen in eindeutigen Verträgen vorher festlegt. Auch wenn man privaten ausländischen Investoren das Recht einräumt, nicht nur ihre Kosten zu decken, sondern Gewinne in der bei sich zuhause üblichen Höhe zu erzielen und diese Gewinne mit der Kapitalamortisation zu transferieren, können dabei für Entwicklungsländer immer noch erhebliche Vorteile herausspringen. Will man dies nicht, so muß man eben Unternehmen aus einheimischem Kapital oder aus staatlicher Entwicklungshilfe finanzieren und die dann vielleicht noch teureren ausländischen Spezialisten selbst anwerben.

Auch solche Unternehmungen werden mindestens die Kosten (einschließlich einiger Zinskosten) decken müssen, sollen sie nicht zu ewigen Zuschußbetrieben werden.

Dies berührt natürlich nur ein Teilproblem des neokolonialistischen Ausbeutungsvorwurfs, der vielfältige Schichten hat und dessen Behandlung eine Arbeitstagung für sich ausfüllen könnte. Sicherlich brauchen Entwicklungsländer heute einen Friedrich List (mit seiner den erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstand ebenso scharf interpretierenden, wie die Schwäche des eigenen politisch-ökonomischen Systems selbstkritisch behandelnden Analyse) weit mehr noch, als ihn Deutschland Mitte des vorigen Jahrhunderts nötig hatte.

Aber nicht hier liegt die Hauptproblematik. Sie liegt vielmehr darin, daß die Entwicklungsländer bewußt und gewollt etwas tun müssen, was mit den westlichen Industrievölkern einfach geschah.

Wissen denn die Entwicklungsländer, wissen ihre Machthaber und ihre Bevölkerung überhaupt, wozu sie sich entwickeln wollen? - Vermutlich würde eine Meinungsbefragung ergeben, daß man sich in den Entwicklungsländern einig darüber ist, einen höheren Lebensstandard und mehr Sicherheit vor Naturkatastrophen, endemischen Seuchen und vor anderen Gefahren der natürlichen Umwelt zu wollen. Aber will man auch die Bedingungen akzeptieren, die Opfer bringen, die zum Erreichen des Gewollten erforderlich sind? Kann man überhaupt schon vorweg Klarheit darüber gewinnen, was diese Bedingungen in der künftigen Entwicklung praktisch bedeuten werden? Und wenn man dies eindeutig zu erkennen vermöchte und das Erforderliche auf sich zu nehmen bereit wäre, müßte man sich nicht etwa dabei überfordern, weil man in Wirklichkeit gar nicht frei für eine rationale Zweck-Mittel-Entscheidung ist? Auch für die Entwicklungsländer gilt, was zu allen Zeiten für alle Kulturen bisher gegolten hat, daß aus Selbstgestaltungsversuchen etwas anderes herauskommt, als beabsichtigt war.

V.

"Geistige Emanzipation und Disziplinierung", mit diesem Begriffspaar habe ich die mentalitätsmäßige Bedingung umschrieben, welche für die Entstehung der abendländischen Zivilisation und den dafür notwendigen wirtschaftlichen Wachstumsprozeß erforderlich war: Emanzipation von traditionalen Hemmungen, die einer solchen Entwicklung im Wege standen einerseits; Disziplinierung der Individuen und Gruppen, die Spielregeln für die Zusammenarbeit in immer größer und unübersichtlicher werdenden Organisationen einer arbeitsteiligen Gesellschaft zu akzeptieren andererseits. Emanzipation und Disziplinierung, beides bedeutet für die meisten Entwicklungsländer schon mit Rücksicht auf ihre kulturelle Herkunft und in Anbetracht ihrer natürlichen (etwa tropischen) Umwelt eine sehr viel größere Anstrengung und Selbstentäußerung als für die Europäer im Laufe der letzten 200 - 400 Jahre. Hinzu kommt die Ungeduld, die immer da ist, wenn etwas ausdrücklich gewollt, geplant wird, aber nicht erst in Jahrhunderten nolens volens erreicht werden soll.

Aber noch etwas anderes ist mindestens ebenso hinderlich, hat mindestens ebenso sehr Entwicklungsbarrieren geschaffen, das ist die Weltmeinung, die Zeitströmung, unter der der Kolonialismus abrupt beendet worden ist. Damit meine ich jene bereits erwähnte weltweit vorherrschende Mischung von Egalitarismus und Liberalismus, die sich humanitär gibt, aber unbeachtet läßt, daß man Gleicheits- und Freiheitsrechte nicht wahllos verteilen kann, ohne sich erst ihrer sich selbst konsolidierenden Verwendung vergewissert zu haben.

Die große Selbsttäuschung begann, als die Selbstbestimmung der Völker sich als revolutionäre Forderung der Dritten Welt so stark in der Weltöffentlichkeit durchsetzen konnte, daß sie nach dem zweiten Weltkrieg eine längst fällige Entkolonialisierung nun überstürzt innerhalb von knapp 2 Jahrzehnten zur Folge hatte. Zwei Weltkriege und ein Menschenalter gegenseitiger Diffamierung zwischen Ost und West hatten das Ansehen der europäischen Kolonialmächte, ein-

schließlich der USA, so geschwächt, daß sie nur allzu eilfertig nachgaben, als die Forderung auf Selbstbestimmung, zunächst von Indien ausgelöst, eine Kettenreaktion in der Dritten Welt nach sich zog. Dabei begingen die Regierungen der Kolonialmächte den Fehler, aus bösem Gewissen über ein früheres Versagen, ein zweites Mal zu versagen. Anstatt zunächst einmal die eigene koloniale Vergangenheit zu liquidieren, d.h. anstatt den Kolonialgebieten, die als Beutestücke aus dem innereuropäischen Machtkampf recht künstliche Gebilde geworden waren, in neuen ethnisch, wirtschaftlich und politisch lebensfähigen Einheiten unter internationalem Mandat für die politische und wirtschaftliche Selbständigkeit eine ausreichende Übergangszeit zu gewähren, entzog man unter dem Anschein, humanitär und progressiv zu sein, sich jeder weiteren unmittelbaren Verantwortung, indem man Hals über Kopf aus den Kolonialgebieten verschwand.

Damit sah man sich aber gezwungen, die Gestaltungsmacht an eine einheimische Führungsschicht abzugeben, die erst in Andeutungen vorhanden war. Vor allem war es ein Versäumnis der früheren Kolonialverwaltungen gewesen, geeignete mittlere Führungsgruppen herauszubilden, ohne die keine Breitenwirkung bei Rationalisierungen in Wirtschaft und Verwaltung erzielt werden kann. Für die oberen Ränge konnte man zwar auf Intellektuelle zurückgreifen, die z.T. an europäischen Hochschulen ausgebildet waren. Sie waren aber meist ohne jede praktische Erfahrung, mehr in der Welt der Ideologien und Diskussionen als in der Welt der realen Fakten und Entscheidungen zuhause. So erwiesen sie sich auch bald auf dem Gebiete des Machtkampfes, der niemandem auf der Welt - auch den Entwicklungsländern nicht - erspart bleibt, wenig erfolgreich und mußten dort immer häufiger den Militärs, den geborenen Gegenspielern der Intellektuellen, ihren Platz einräumen.

Daß Führungsschichten gewöhnlich derjenigen Ideologie anhängen, die sie an die Macht brachte bzw. an der Macht erhalten soll, ist - wie überall - auch bei Intellektuellen in den Entwicklungsländern die Regel. So hängt man dort jenem egalitären Humanitarismus an, der den Kolonialismus so abrupt beendete und dem selbst in den westlichen Ländern kaum noch jemand zu widersprechen wagt.

Zu dieser Ideologie gehört erstens die Kolonialismustheorie, nach der die Beseitigung des kolonialen Status und der damit verbundenen Ausbeutung sowie die Rückgabe des Erbeuteten und die Wiedergutmachung der von den Kolonisatoren verursachten Schäden bereits zu einem europäischen Leistungs- und Lebensstandard in exotischen Ländern führen soll. Dazu gehört zweitens als Kehrseite der gleichen Medaille ein Antirassismus, der nicht bei der Anerkennung grundsätzlicher Gleichwertigkeit aller Rassen stehen bleibt, sondern häufig in eine neue rassistische Überheblichkeit umschlägt, wenn es zu rassistischen Auseinandersetzungen innerhalb eines Entwicklungslandes kommt. Dazu gehört drittens die als Selbstverständlichkeit aufgefaßte Annahme, daß nicht nur einzelne Angehörige farbiger Völker, wenn sie in einer europäischen Umwelt aufwachsen, sondern daß auch exotische Völker insgesamt, ohne langwierige Prozesse des Kulturwandels durchmachen zu müssen, den europäischen Wirtschaftsstandard erreichen können. Dieser Standpunkt wird selten expressis verbis vertreten. Er liegt aber doch als stillschweigende, meist sogar wohl unbewußte Annahme vor, wenn man in der entwicklungspolitischen Praxis von dem Vorhandensein abendländischer Verhaltensmuster ausgeht und wenn man mit der gleichen Erwartung von unserer Seite an die Entwicklungsländer herantritt.

Beispiele dafür gibt es die Fülle. So, wenn Anfang der sechziger Jahre eine westafrikanische Delegation allen Ernstes über das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Genaueres erfahren wollte, weil man meinte, was für einen raschen Wiederaufbau in Deutschland geeignet gewesen wäre, müsse doch auch für das eigene afrikanische Land brauchbar sein.

Weniger verzeihlich ist so etwas, wenn es von unserer Seite geschieht. Und dies geschieht tagtäglich, wenn wir als selbstverständlich erwarten, daß jene Länder sich nach dem Muster unserer heutigen freiheitlichen Gesellschaft entwickeln sollen, wenn wir verlangen (oder auch die Ent-

wicklungsländer nur in dem Glauben bestärken), daß man dort mit Kapitalbildung und Wirtschaftswachstum vorankommen kann, ohne zunächst eine egalitäre Einkommensverteilung nebst Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung zu vernachlässigen; so als ob wir selbst nicht des aufgeklärten Absolutismus als Entwicklungshelfer und vieler Hungerjahre als Durchgangsstadium zum heutigen Wohlstand bedurft hätten.

Durch solche illusionären Erwartungen können Regierungen der Entwicklungsländer in peinliche Situationen geraten, da sie ja der humanitären Weltideologie verhaftet sind und in den Vereinten Nationen das Gesicht wahren müssen. Wenn es mit der parlamentarischen Demokratie gar nicht funktionieren will, weiß man sich meist dadurch zu helfen, daß man die Flucht zur kommunistischen Volksdemokratie und zum Einparteienstaat nimmt. Nur "Volksdemokratie des Kommunismus" und "parlamentarisches System mit kapitalistischem Einschlag" sind heute in der Weltpolitik salonfähig. Geht eine Gruppe militärischer oder sonstiger Machthaber einen dritten Weg, so beeilt sie sich meist, das Etikett "Sozialismus" für sich in Anspruch zu nehmen, um nicht in den Geruch des Faschismus zu geraten. So einfach ist es heute mit der Kategorisierung von Ordnungen in der Weltpolitik.

Der aufgeklärte Absolutismus der europäischen Geschichte hat daher wenig Chancen, als Vorbild genommen zu werden, obwohl gerade er - bei allen Unzulänglichkeiten, die ihm anhafteten - einen Fehler, der heute üblich ist, nicht gemacht hat, nämlich sich auf die ordnungspolitischen Heiligtümer späterer kapitalistischer oder kommunistischer Staaten, auf die Alternativen "Privat- oder Gemeineigentum", "Plan- oder Marktwirtschaft" festzulegen, sondern pragmatisch, d.h. den Gegebenheiten entsprechend, vorging.

VI.

Daß sie heute allzu sehr das gegenwärtige Europa vor Augen haben, ist die gefährlichste Irritation, der die Entwicklungsländer ausgesetzt sind. Dadurch werden sie zu dem Glauben verleitet, das nachahmen zu können oder gar zu müssen, was sie heute bei uns vor sich sehen. Die Gefahr wird um ein Vielfaches dadurch vergrößert, daß immer noch der größte Teil ihrer Spezialisten und Führungskräfte an westlichen Fach- und Hochschulen ausgebildet wird. Dabei liegt die Hauptgefahr nicht nur darin, daß diese Nachwuchskräfte durch jahrelange Abwesenheit ihren Heimatländern entfremdet werden. Die Hauptentfremdung für ihre künftige Aufgabe geht von den Zuständen aus, die sie in den westlichen Wohlstandsgesellschaften vorfinden. Sie gewöhnen sich hier an einen Lebensstandard, den sie zuhause kaum erhalten können. Das verleitet gerade die Tüchtigsten von ihnen häufig, in den westlichen Ländern zu bleiben. Daß ein brain-drain zu Ungunsten der Entwicklungsländer stattfindet, ist nicht neu. Im übrigen treffen diese künftigen Führungskräfte der Entwicklungsländer in den Wohlstandsländern des Westens auf eine soziale Atmosphäre, in der Askese, Selbstdisziplin, Leistungswille und -fähigkeit und strikte Kooperationsbereitschaft nicht mehr als Verhaltensideale gedeihen. Der puritanische Unternehmer und der preußische Beamte, die Leitbilder der europäischen Entwicklung, sind im öffentlichen Bewußtsein der Europäer zu lächerlichen Figuren geworden.

Alles, was die Entwicklungsvölker erst mühevoll sich aneignen müssen, wird bei uns bereits wieder infrage gestellt. Eine solche westliche Welt ist wenig glaubwürdig, sich früher tatsächlich im Schweiße ihres Angesichts und ihres Geistes auf den heutigen Entwicklungsstand mühevoll emporgearbeitet zu haben. Dagegen wird die Kolonialismustheorie, die Behauptung, daß die europäischen Nationen dies alles auf Kosten früherer Kolonien geschafft haben, umso glaubwürdiger. Der Verdacht drängt sich auf, daß Europäer, die sich heute zunehmend in ihren eigenen Ländern wie schmarotzende Playboys benehmen, in der Vergangenheit wohl nicht viel anders gewesen sind. Auch kann man wenig Hilfe noch von westlichen Industriegesellschaften erhoffen, wenn in ihnen die Stimmen immer lauter werden, die in Zukunft keine Leistungsgesellschaft mehr praktizieren wollen.

Denn wie sollen Industriegesellschaften, in denen eigene Bedarfsansprüche und Leistungswille immer weiter auseinanderklaffen, in Zukunft noch fähig und bereit sein, Entwicklungshilfe zu leisten?

GEGENWÄRTIGE UND KÜNFTIGE PROBLEME DER WELTERNÄHRUNG

von

Prof. Dr. Adolf Weber, Kiel 1)

1	Einleitung	9
2	Strukturen des Welternährungsproblems	10
2.1	Bevölkerungswachstum und Bodennutzung	10
2.2	Wirkung und Beurteilung der Unter- und Mangelernährung	14
2.3	Flächenerträge und Einkommen als Bestimmungsfaktoren der Struktur des Eiweißverbrauchs	14
2.4	Geographische und historische Unterschiede im Eiweißverbrauch	19
2.5	Konventionelle und unkonventionelle Eiweißstrategien	22
2.6	Ausdehnung der Meeresfischerei	23
3	Grenzen, Gefahren und Probleme der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion	26
3.1	Zur wachsenden Abhängigkeit moderner Nahrungsmittelproduktion von der Energieproduktion	26
3.2	Gefahren und Probleme der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion	29

1 Einleitung

Beunruhigende Tagesnachrichten wirken nach den großen Hoffnungen, die die Grüne Revolution am Ende der 60er Jahre entfacht hatte, gegenwärtig auf die Öffentlichkeit ein. In den Savannenstaaten südlich der Sahara zerstörte eine jahrelange Dürre die Ernährungsgrundlage der Nomaden. Die Getreidelager in den wichtigsten Exportländern sind weniger gefüllt als je zuvor, weil infolge schlechter Ernten in verschiedenen Teilen der Welt neue Großkäufer auf dem Weltmarkt auftraten. Die Welt hängt nunmehr viel stärker als in früheren Jahren vom unmittelbaren Ausfall der Ernte ab. Der Generaldirektor der FAO weist auf die damit verbundenen Gefahren hin und

1) Ich danke folgenden Gesprächspartnern für Rat und Unterstützung bei der Vorbereitung des Vortrages: Dr. GERD ANDRES, stud. agr. ANDREA BELTER, Prof. Dr. PETER VON BLANCKENBURG (Berlin), cand.agr. ANDREAS FALK, Diplom-Volkswirt CARSTEN THOROE, STEVEN YODER, M. S. - Ebenso danke ich Prof. Dr. ERNST WEBER, Lehrfach Variationsstatistik der Universität Kiel, für Zusammenarbeit und Erstellung des Rechenprogramms im Forschungsvorhaben (39).

schlägt ein Mindestprogramm der Lagerhaltung für Getreide vor (8). Die Preise für Eiweißfuttermittel sind in jüngster Zeit gleichzeitig sprunghaft gestiegen. Einige Staaten setzen sogar Exportbeschränkungen für Sojabohnen, Fischmehl und Rindfleisch fest.

Noch schlimmere Kunde kommt aus dem weltberühmten Massachusetts Institute of Technology. Sie beherrscht Schlagzeilen und Konferenzen seit einem Jahr. Nach der Autorengruppe um MEADOWS soll in dreißig Jahren, wenn die Weltbevölkerung auf über 6 Mrd. angestiegen ist, "eine hoffnungslose Landknappheit auftreten" (MEADOWS et al., 26, S. 41). Selbst bei Vervierfachung der gegenwärtigen Hektarerträge ereile das Schicksal der Landverknappung und des Hungers die Menschheit dann doch in 60 Jahren 1).

Der Neomalthusianismus erlebt mit der Prophezeiung einer drohenden Landverknappung einen neuen Aufschwung. Dabei hatte COLIN CLARK (10, S. 181) noch 1970 errechnet, die Erde könne selbst bei amerikanischem Lebensstandard 35,1 Mrd. Menschen ernähren und kleiden. Man müsse nur die jetzt bekannten Produktionsmethoden der fortgeschrittenen Länder in allen Klimazonen anwenden.

Versuchen wir zunächst, den gegenwärtig um sich greifenden Neomalthusianismus an die 1949 von BENNET (4) gegebene Einteilung der Englisch sprechenden Welt anzuschließen. Wir erleben dann seit dem 1798 erschienenen Werk von Malthus gegenwärtig die fünfte Welle. Die erste postmalthusianische Welle wurde kurz vor der Jahrhundertwende eingeleitet von der Äußerung des britischen Wissenschaftlers Sir WILLIAM CROOKES, der als Folge der Erschöpfung der südamerikanischen Guanolager eine weltweite Nahrungsmittelknappheit voraussagte. Die Stickstoffsynthese im Haber-Bosch-Verfahren entzog der Befürchtung ihre Grundlage. Die zweite und dritte postmalthusianische Welle ereignete sich jeweils als Folge der Lebensmittelknappheit nach den beiden Kriegen. Die vierte läßt sich für die frühen sechziger Jahre datieren, als Trockenheit wachsende Getreideimporte nach dem indischen Subkontinent verursachte. Die Getreidelieferungen führten zur Einsetzung einer Kommission beim Präsidenten der Vereinigten Staaten, die die bisher umfangreichste Untersuchung zum Welternährungsproblem vorlegte.

Es ist die bisherige Erfahrung gewesen, daß alle Neomalthusianer die Fähigkeit des Menschen unterschätzten, die Knappheit einzelner Faktoren durch neue Technologien zu überwinden. Nach diesem einleitenden Versuch, den gegenwärtigen, globalen Neomalthusianismus in seiner sich verkürzenden Wellenbewegung einzuordnen, beschränken wir unsere weitere Aussage auf eine detaillierte 2) Analyse der Ernährungssituation in 130 Ländern. Wir verzichten damit gleichzeitig darauf, zu aktuellen Ereignissen unmittelbar Stellung zu nehmen. Auf einige künftige Probleme, die mit der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion verbunden sind, kommen wir am Schluß unseres Beitrages zurück.

2 Strukturen des Welternährungsproblems

2.1 Bevölkerungswachstum und Bodennutzung

Die Ursachen der gegenwärtigen Probleme der Welternährung sind oft beschrieben worden. Die Weltbevölkerung wächst gegenwärtig um 2 % pro Jahr. In einigen lateinamerikanischen und

---

1) Einen Einblick in den bisher nicht veröffentlichten technischen Bericht gewährte die Gruppe um MEADOWS einer Reihe von Wissenschaftlern in Oxford, England. MARSTRAND und PAVITT (25) haben Annahmen, empirische Daten und Schlußfolgerungen des Berichts im Hinblick auf den landwirtschaftlichen Teil kritisch untersucht.

2) Um infolge des begrenzten Referatumfanges ein Höchstmaß an Information über die Situation in einzelnen Ländern zu geben, sei auf die zwölf Schaubilder des Beitrages verwiesen.

arabischen Ländern erreicht das Wachstum mehr als 3,5 % p.a.. Das kommt einer Verdoppelung der Bevölkerung in 20 Jahren gleich. Niemals in der Geschichte europäischer Völker, deren Überschuß dazu noch nach Übersee oder östlich des Urals abwandern konnte, sind derartige Zuwachsraten beobachtet worden. Dennoch gibt es einige schwache Hoffnungen. Das Wachstum der Weltbevölkerung scheint sich in jüngster Zeit nicht mehr zu erhöhen. In 42 Entwicklungsländern sind die relativen Geburtenziffern am Ende der 60er Jahre geringer als zu Beginn der Dekade. Am Ende des Jahrhunderts, wenn die Programme zur Geburtenregelung überall wirken, können die Geburtenziffern sogar schneller als seinerzeit in den europäischen Ländern sinken (KIRK, 23, S. 9 f).

Die erste Frage lautet: was geschieht mit der Bodennutzung, wenn die "Landknappheit" 1) zunimmt. Schaubild 1 zeigt für 38 Länder, die 50 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche der Welt ausmachen, daß mit wachsender Bevölkerung oder zunehmender "Landknappheit" die als Ackerland genutzte Fläche der Tendenz nach zunimmt (vgl. Taiwan und Japan mit Australien und Argentinien). Abweichungen von der Grundrichtung zeigen sich besonders in einigen graswüchsigen Ländern Mittel- und Nordwesteuropas, die Ackerland indirekt durch Importe von Getreide usw. gewinnen. Die sehr unterschiedliche Bevölkerungsdichte für die dargestellten Länder weist daraufhin, daß die Landknappheit gegenwärtig keine globale Erscheinung ist. Bei anhaltendem Bevölkerungswachstum müßte sie dort zuerst spürbar werden, wo das Ackerland bereits jetzt auf alle kultivierungsfähigen Flächen ausgedehnt ist sowie keine Importe und keine Ertragssteigerung möglich sind.

Die Ursache des zunehmenden Anteils von Ackerflächen bei wachsender Bevölkerung liegt in den betrachteten Ländern in den höheren Erträgen des Ackerlandes (vgl. Schaubild 2). Die von oben links nach unten rechts zur Bestimmung des Versorgungsniveaus eingezeichneten Schräglinien stellen die Agrarproduktion je Kopf der Gesamtbevölkerung dar 2). Jedes Land ist nunmehr mit der vorhandenen LN in m^2 je Kopf, dem Ertrag je ha LN und dem allein aus eigener Agrarproduktion erreichten Versorgungsniveau charakterisiert. Wie HAYAMI und RUTTAN (21) gezeigt haben, lassen sich die Produktivitätsunterschiede in der Weltlandwirtschaft auf unterschiedliche Einsatz-

---

1) In diesem Beitrag bedeutet Bevölkerungsdichte = Bevölkerung pro Hektar Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) und umgekehrt bedeutet "Landknappheit" = m^2 LN pro Kopf. Bei der Bevölkerungsdichte wird die Zahl der Personen variiert und bei der "Landknappheit" ändert sich die pro Person zur Verfügung stehende Fläche. Beide Begriffe drücken deshalb den gleichen Sachverhalt aus. Der logarithmische Maßstab gestattet es, große Unterschiede in der Bevölkerungsdichte und der Flächenleistung für viele Länder in einem einzigen Schaubild zu erfassen. In den Schaubildern sind die Nettoimporte ebenso unberücksichtigt geblieben wie die unterschiedliche photosynthetische Leistung einzelner Standorte. Für den exakten internationalen Vergleich wäre deshalb die Einführung eines Standardhektars notwendig, der Sonneneinstrahlung, Vegetationsdauer, Niederschlagsmenge und -verteilung, Bodenqualität usw. berücksichtigt. Dafür stehen auf Länderbasis nicht genügend Daten zur Verfügung. Eine Orientierung über die zunehmende Flächenleistung bei zunehmender Bevölkerungsdichte sowie die unterschiedliche Entwicklungsstufe einzelner Länder scheint uns aber möglich.

2) Die Agrarproduktion ist in Internationalen Weizeneinheiten (ohne Saatgut, Futter, Importe) gemessen. Indien (IND), die Philippinen (PHI), Großbritannien (GRB), die Schweiz (SWZ) hatten beispielsweise um 1965 mit 3 500 m^2 LN pro Kopf eine gleiche Bevölkerungsdichte. Die Flächenproduktivität war jedoch sehr unterschiedlich. Sie war vergleichsweise in der Schweiz dreimal höher als in Indien. Bedenkt man weiter, daß in Indien 65 %, in den Philippinen 68 %, in Großbritannien 4 % und in der Schweiz 12 % in der Landwirtschaft beschäftigt waren, errechnen sich daraus auch entsprechend niedrige partielle Arbeitsproduktivitäten für Indien und die Philippinen.

Schaubild 1: Landknappheit (1965) und Ackerlandanteil (1960) 38 Länder

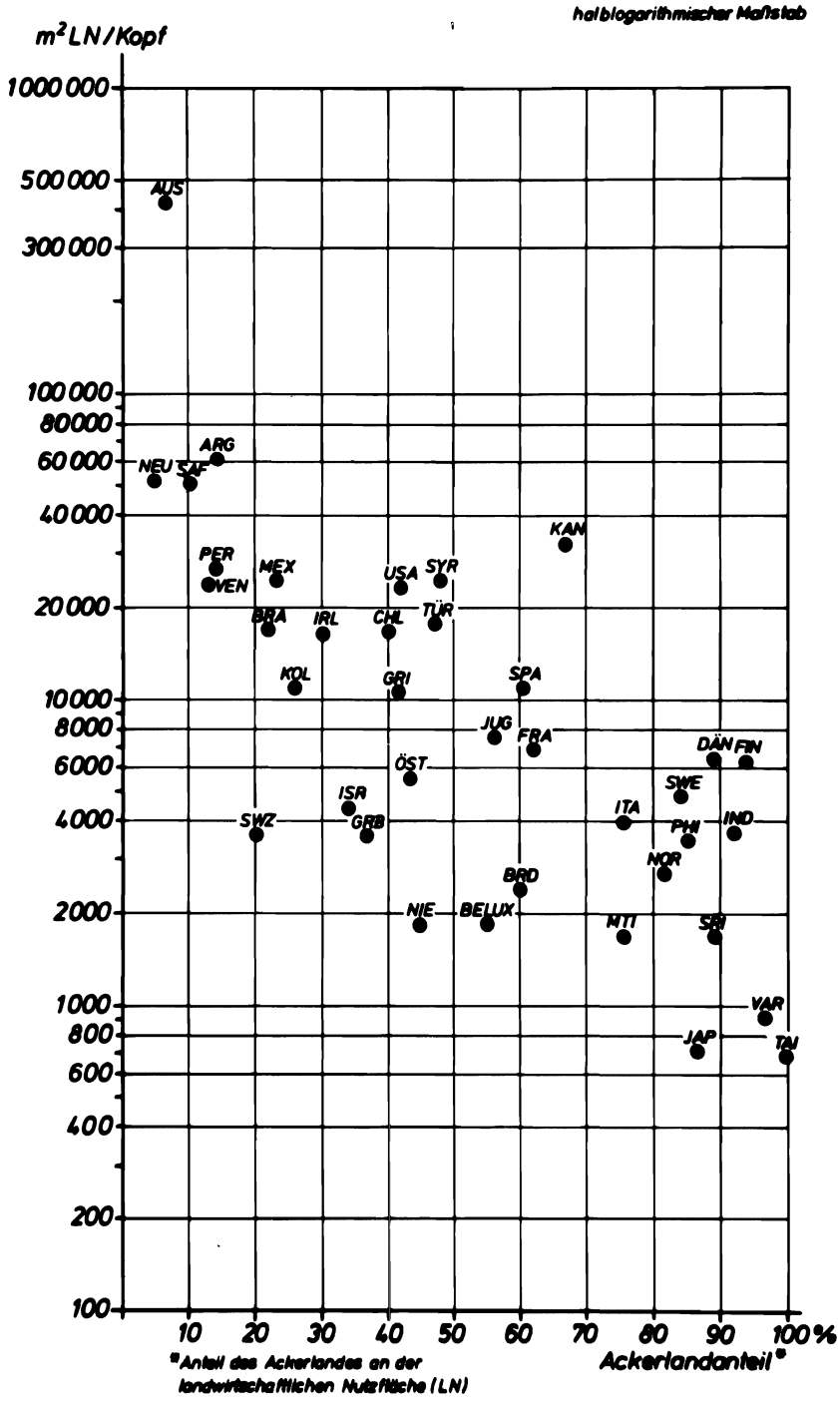
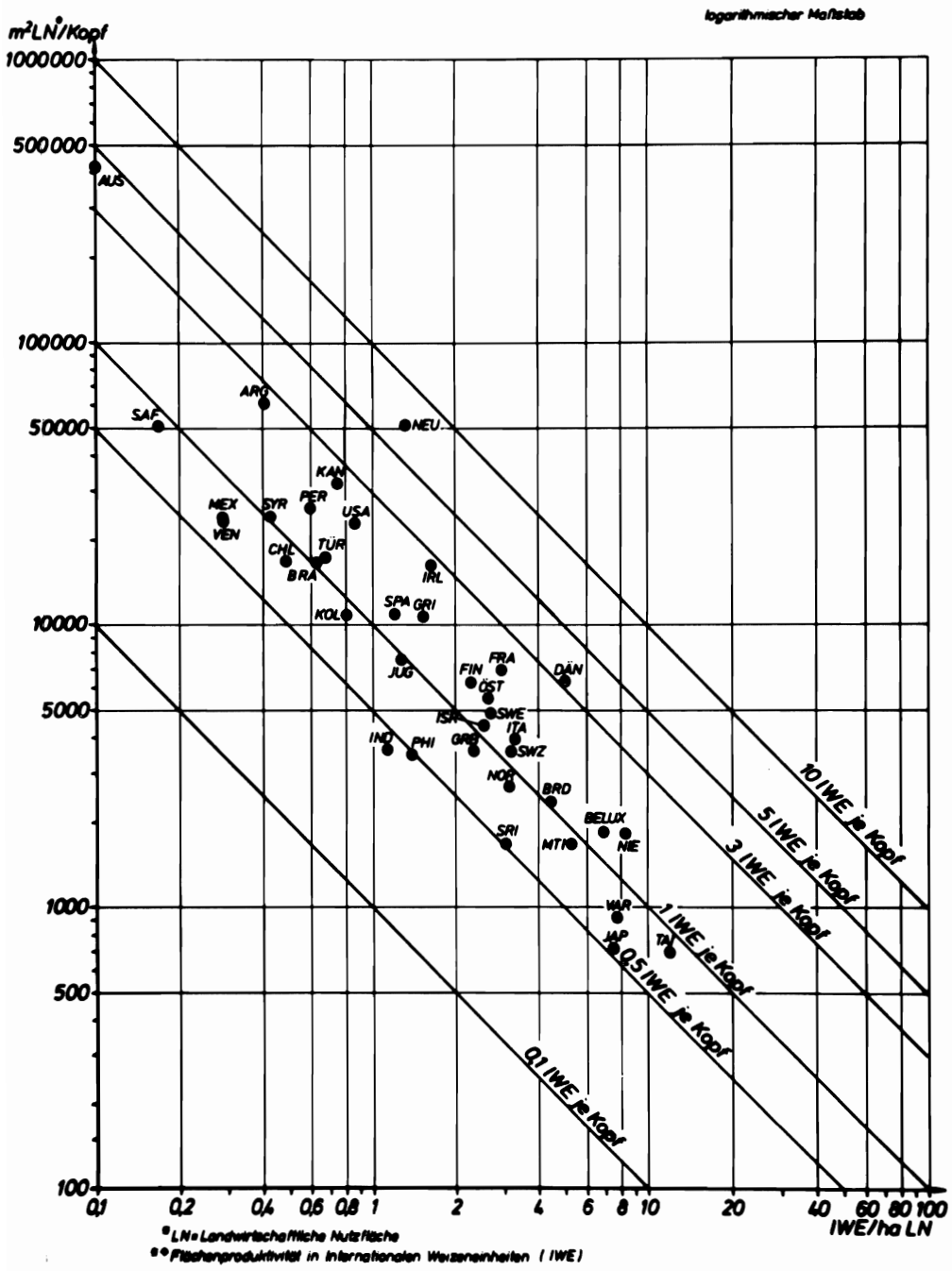


Schaubild 2: Landknappheit und Flächenproduktivität 38 Länder (1965)



mengen von Boden, Arbeit, industriellen Vorleistungen und Humankapital zurückführen. Daraus läßt sich für die Beurteilung der befürchteten Landknappheit folgern, daß bei zunehmender Bevölkerungsdichte die Bodenfruchtbarkeit keine Konstante darstellt, sondern sie ist über weite Strecken eine Variable.

2.2 Wirkung und Beurteilung der Unterernährung und Mangelernährung

Die unheilvolle Wirkung von Unterernährung (Kalorienmangel) und Mangelernährung (Fehlen ausreichender Mengen an einzelnen Nährstoffen, insbesondere an vollwertigem Eiweiß) auf die Aktivität des Menschen ist gleichfalls häufig dargestellt worden (VON BLANCKENBURG, 5; S. 1 ff). Eiweißmangel wirkt vielleicht noch schlimmer als wir bisher schon annahmen. Das Wachstum des Gehirns und die Ausbildung des zentralen Nervensystems erfordert hochwertiges Eiweiß. Ein Kind, das im Mutterleib oder während der ersten sechs Lebensmonate unzureichende Eiweißmengen erhält, bleibt in seinen geistigen Fähigkeiten vermutlich ein Leben lang beschränkt (BELLI, 3, S. 1 ff).

Ungleiche Einkommensverteilung in einem Land und unüberlegte Nahrungsmittelzuteilung innerhalb der Familie an Schwangere, Säuglinge und Heranwachsende aus mangelndem Wissen oder überkommenen soziokulturellen Vorstellungen erschweren eine genaue Beschreibung des Ernährungsstandes anhand von Pro-Kopf-Verbrauchsangaben. Die Daten des Nahrungsmittelverbrauchs, die wir im folgenden in ihrer Abhängigkeit von anderen Faktoren behandeln, haben viele Mängel. Sie wurden in der deutschen Literatur ausführlich dargestellt (VON BLANCKENBURG und G. LORENZL, 6), so daß wir darauf verweisen können. Trotz vieler Mängel gestatten die von der FAO veröffentlichten Nahrungsmittelbilanzen einen guten Überblick über die Höhe und Struktur des Nahrungsmittelverbrauchs in den Weltregionen.

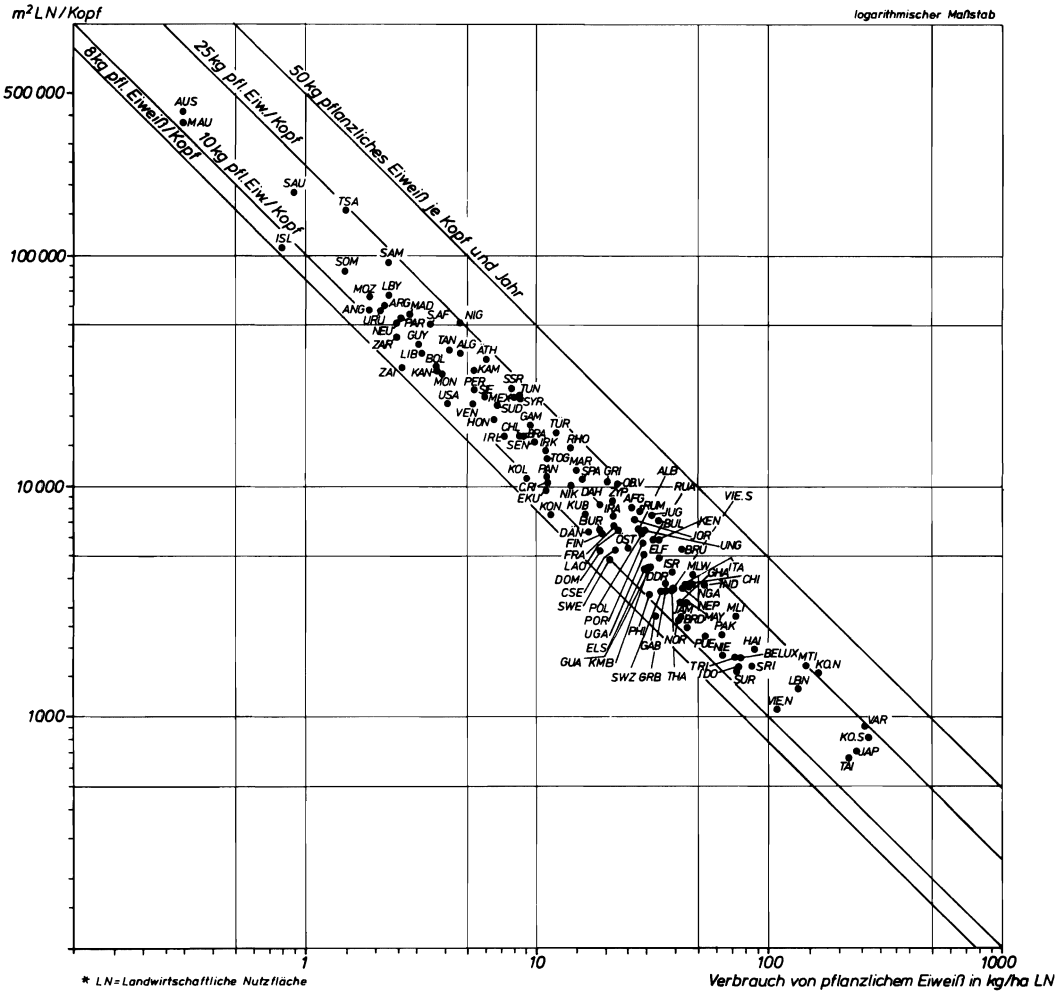
Der Weltleitplan der FAO (16) und einzelne Autoren (VON BLANCKENBURG, 5; ABBOTT, 1) sehen eine bessere Versorgung mit vollwertigem Eiweiß besonders in Afrika und Teilen Asiens als ein dauerhafteres und schwierigeres Problem als die Erhöhung der Kalorienversorgung. Während die FAO vor einigen Jahren die Mindestmenge an tierischem Eiweiß für eine vollwertige Ernährung noch sehr hoch ansetzte, wird die Gesamtmenge an Eiweiß und essentiellen Aminosäuren heute mehr betont. Damit ist der 1963 im dritten "World Food Survey" geäußerten Ansicht (FAO, 17, S. 7) die einstmals sichere Beurteilungsgrundlage entzogen, daß 60 % der Bevölkerung in den Entwicklungsländern mangelernährt seien.

Mit dem Blick auf die Welt wissen wir deshalb nicht mehr genau, warum im europäischen Verbrauchsmuster soviel tierisches Eiweiß verzehrt wird. WIRTHS (44, S. 135) argumentiert, wir benötigen vor allen Dingen Fleisch zur physiologischen Sättigung, weil damit die Zahl der Mahlzeiten eingeschränkt werden kann. CLARK (10, S. 28 ff) vertritt dagegen die Auffassung, wir leisten uns eben den von der Umwelt anerzogenen Geschmack von Fleisch, Fisch, Milch und Eiern. Fest steht nur, daß wegen der ausgewogenen Mischung an essentiellen Aminosäuren eine gewisse Menge an tierischem Eiweiß die Gewähr bietet, die Kost einer Bevölkerung aufzuwerten.

2.3 Flächenerträge und Einkommen als Bestimmungsfaktoren der Struktur des Eiweißverbrauchs

In den Schaubildern 3 und 4 kennzeichnen die eingezeichneten Schräglinien den jährlichen Je-Kopf-Verbrauch an pflanzlichem und tierischem Eiweiß. Beim Verzehr von pflanzlichem Eiweiß erreichen unabhängig von der Bevölkerungsdichte alle Länder ein Niveau, das zwischen 10 und 15 kg Verbrauch je Kopf und Jahr liegt. Die Unterschiede werden jedoch deutlich größer im Verbrauch von tierischem Eiweiß. Europäische oder von Europäern besiedelte Länder liegen knapp unter der 10-kg oder zwischen der 10- und 25-kg-Verbrauchslinie. Einige asiatische und westafrikanische Länder haben einen extrem niedrigen Verbrauch von tierischem Eiweiß. Sie scharen sich um die 1-kg-Verbrauchslinie. Das sind (ohne Fisch) nicht mehr als 3 g je Kopf und Tag.

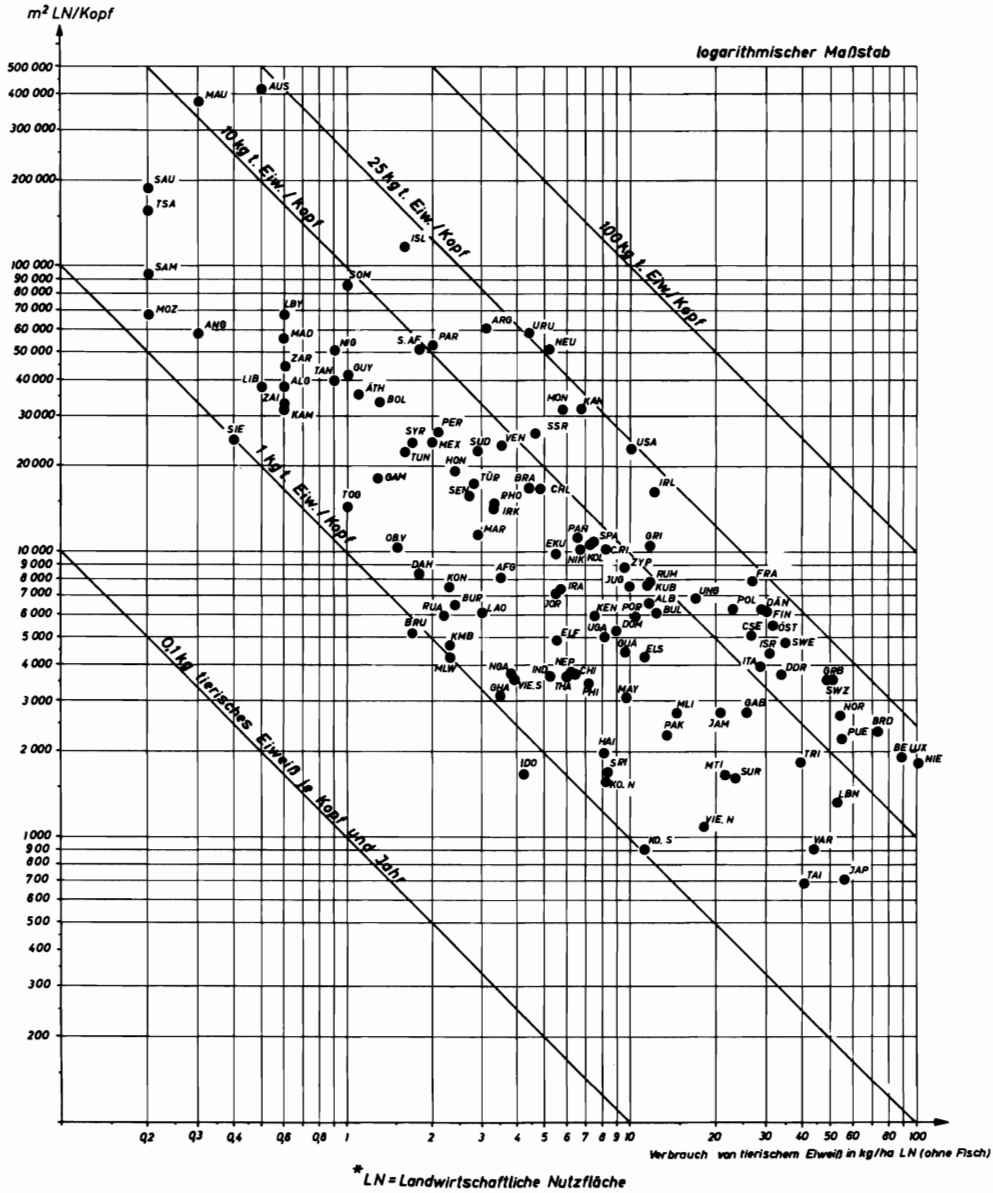
Schaubild 3: Zusammenhang zwischen Landwirtschaftlicher Nutzfläche je Kopf und dem Verbrauch von pflanzlichem Eiweiß pro ha LN 124 Länder 1964 - 66



Wenn wir in einer gewissen Vereinfachung den Je-Kopf-Verbrauch der Je-Kopf-Produktion gleichsetzen 1), ergibt sich, daß jene Länder den bei der tierischen Veredlung auftretenden Nährstoffverlust am ehesten in Kauf nehmen können, die entweder über große Flächen oder ein hohes Einkommen pro Kopf verfügen, um über Importe ihre genutzten Flächen auszudehnen. Untersucht man die Wirkung eines höheren Einkommens, dann zeigt sich der Je-Kopf-Verbrauch an pflanzlichem Eiweiß bis zu 500 US-$ je Kopf fast unabhängig vom Einkommen (vgl. Schaubild 5). Erst ein im Weltmaßstab höheres Einkommen als 500 US-$ je Kopf verwandelt sich unmit-

1) Die Ausschaltung der über den Außenhandel bezogenen oder abgegebenen Mengen würde kein Land aus der ihm geographisch und entwicklungsgeschichtlich zuzuordnenden Produktivitätszone (Schräglinie) wesentlich entfernen. Nur wenige Länder haben einen so niedrigen Selbstversorgungsgrad wie beispielsweise England (50 %) oder die BRD (60 %) oder die DDR (75 - 80 %). Außerdem exportieren netto nur wenige Länder soviel Agrarprodukte wie beispielsweise Australien oder Neuseeland.

Schaubild 4: Zusammenhang zwischen Landwirtschaftlicher Nutzfläche je Kopf und dem Verbrauch von tierischem Eiweiß (ohne Fisch) pro ha LN
124 Länder 1964 - 1966



*LN = Landwirtschaftliche Nutzfläche

Schaubild 5: Einkommen und Verbrauch von pflanzlichem Eiweiß je Kopf 130 Länder (1964 - 66)

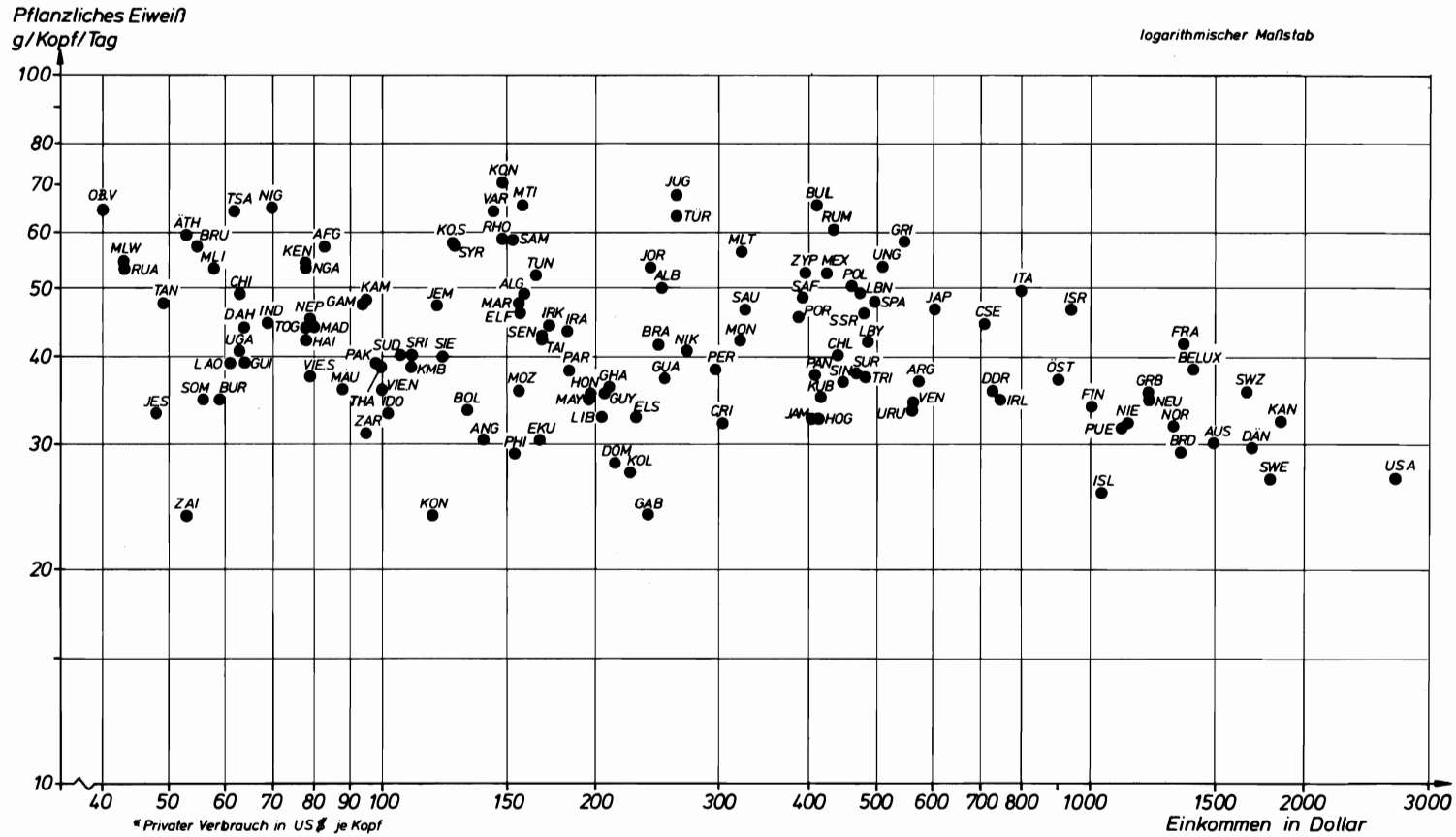
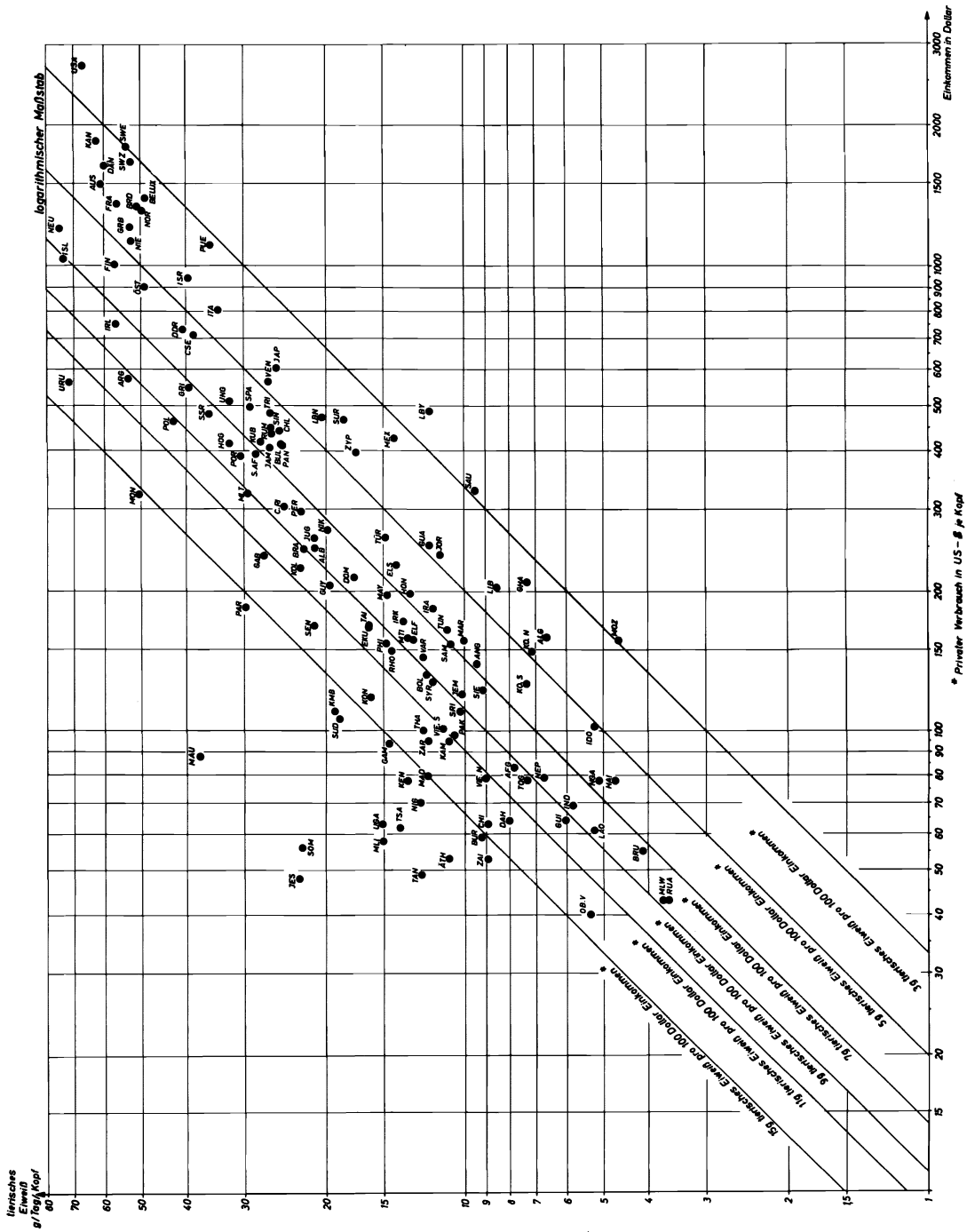


Schaubild 6: Einkommen und Verbrauch von tierischem Eiweiß je Kopf 130 Länder 1964 - 1966



telbar in steigende Nachfrage nach tierischem Eiweiß (vgl. Schaubild 6). Bei niedrigem Je-Kopf-Einkommen lassen sich allerdings schon große Unterschiede im Verbrauch von tierischem Eiweiß erkennen. Sie beruhen auf ungleicher ökologischer Ausstattung mit Flächen (oder genutzten Fischbeständen). So haben bei gleichem Einkommen die flächenreicheren ostafrikanischen Länder oder die Mongolei einen viel höheren Verbrauch an tierischem Eiweiß als die dichter besiedelten asiatischen Länder.

2.4 Geographische und historische Unterschiede im Eiweißverbrauch

Sehr verschiedene Pflanzen- und Tierarten tragen in den einzelnen Ländern zur Eiweißversorgung bei. Die Unterschiede sind sowohl ökologisch als auch ökonomisch bestimmt. Sie erschließen sich voll im Querschnitt- und Zeitvergleich. Mit einem von K. R. GABRIEL (19) beschriebenen Verfahren 1) läßt sich die Bedeutung von neun Eiweißarten in einem einzigen Bild für 130 Länder erfassen. Dabei zeigt sich, daß die meisten afrikanischen und asiatischen Länder mit den Vektoren für Eiweiß aus Wurzel- und Knollenfrüchten, Gemüse, Eiern, Ölsaaten, Nüssen, Hülsenfrüchten positiv korreliert sind. Auch Fisch spielt im Verbrauchsmuster armer Völker eine besondere Rolle. Eng mit dem Getreideeiweiß korreliert sind die fortgeschrittenen Länder Südeuropas oder des Nahen Ostens. Die an Einkommen oder Ausstattung je Kopf reicheren Länder liegen erwartungsgemäß zwischen den Vektoren für Fleisch aus Rauhfutterfressern oder für Milch. Die Darstellung verdeutlicht noch einmal eine alte europäische Erfahrung. Es ist leichter auf dem Ackerland Kalorien durch Kohlenhydrate als konzentrierte Nahrung in Form von Eiweiß zu produzieren. In abgegrenzten Gebieten Äquatorialafrikas, in denen die Bevölkerung bei unveränderter Technologie schneller als die Nahrungsmittelproduktion wuchs, mußten zum Überleben deshalb kalorienreiche Wurzel- und Knollenfrüchte an Stelle der eiweißhaltigeren Getreidearten angebaut werden (RUTHENBERG, 32, S. 124) (Schaubild 7).

Einen Rückblick über die allmähliche Herausbildung des gegenwärtigen Verbrauchsmusters in wichtigen Industrieländern gestatten die Schaubilder 8 und 9. Sie behandeln 20 % der Weltbevölkerung, die 65 % des Bruttosozialproduktes der Welt erstellen. Die Schaubilder geben eine Vorstellung davon, welchen Druck die reichen Länder auf die Eiweißressourcen der Welt ausüben.

Am Vorabend der französischen Revolution 2), der bekanntlich große Mißernten vorausgingen, hatte nach den Berechnungen von TOUTAIN (37, S. 1982) die französische Bevölkerung einen Verbrauch von 14,4 g tierischem Eiweiß pro Kopf und Tag. In den Bezugsjahren 1964 - 1966 hatten nach unseren Berechnungen 66,3 % der Menschheit einen noch geringeren Verbrauch an tierischem Eiweiß. Der Kalorienverbrauch der französischen Bevölkerung betrug damals 1 753 kcal pro Kopf und Tag. Er wird heute fast in allen Ländern übertroffen.

---

1) Das von K.R. GABRIEL beschriebene Biplot-Verfahren gestattet über eine kanonische Dekomposition $Y = P \Lambda Q'$ die Darstellung der Zeilen- und Spalteneffekte einer Datenmatrix durch Vektoren. Die Zeilen der vorliegenden Matrix enthalten 130 Länder und die Spalten neun verschiedene Eiweißarten je Kopf der Gesamtbevölkerung. Sofern die ersten zwei Eigenwerte (λ_1 und λ_2) den größten Teil der Variabilität erklären, gibt das Biplot eine annähernd gute Darstellung der Datenmatrix wieder. Die Länge der Vektoren entspricht dann annähernd der Variabilität der Zeilen (Länder) und Spalten (Eiweißarten). Die Winkel zwischen den Vektoren geben die Größe der Korrelation wieder: a) zwischen den Ländern, b) zwischen den Eiweißarten und c) zwischen Ländern und Eiweißarten. Orthogonal aufeinander stehende Vektoren weisen auf Unabhängigkeit hin. Je kleiner der Winkel zwischen zwei Vektoren ist, desto größer ist der korrelative Zusammenhang. In entgegengesetzter Richtung verlaufende Vektoren weisen auf negative Zusammenhänge hin.

2) Bekanntlich sind sehr weit zurückliegende Daten für einzelne Länder nie sehr genau. Die beispielsweise im Schaubild 8 oder 9 gezeigte Differenz im Kalorien- und Eiweißverbrauch zwischen Deutschland und Frankreich stellt sicherlich eine quantité négligeable dar. Dennoch ist die parallele Grundrichtung erkennbar. Vgl. hierzu CLARK (11, S. 369).

Schaubild 7: Höhe und Struktur des Eiweißverbrauches je Kopf in 130 Ländern der Welt (vektorielle Darstellung)

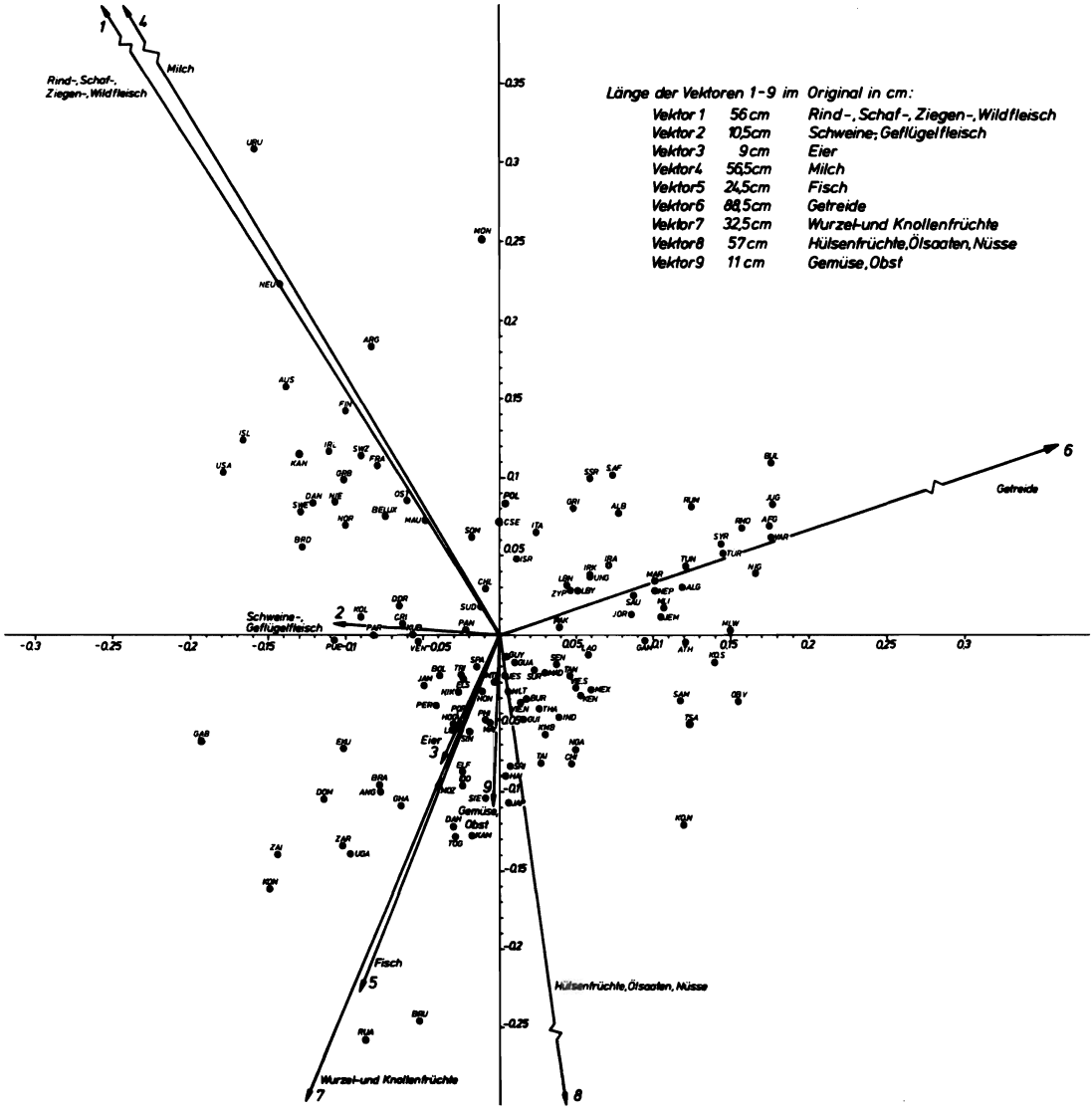
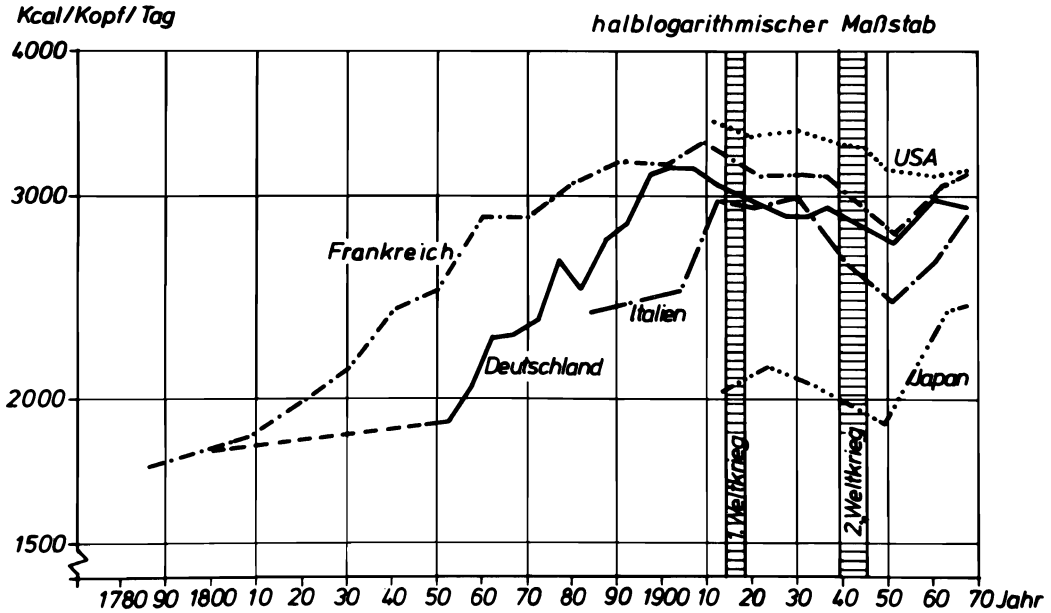


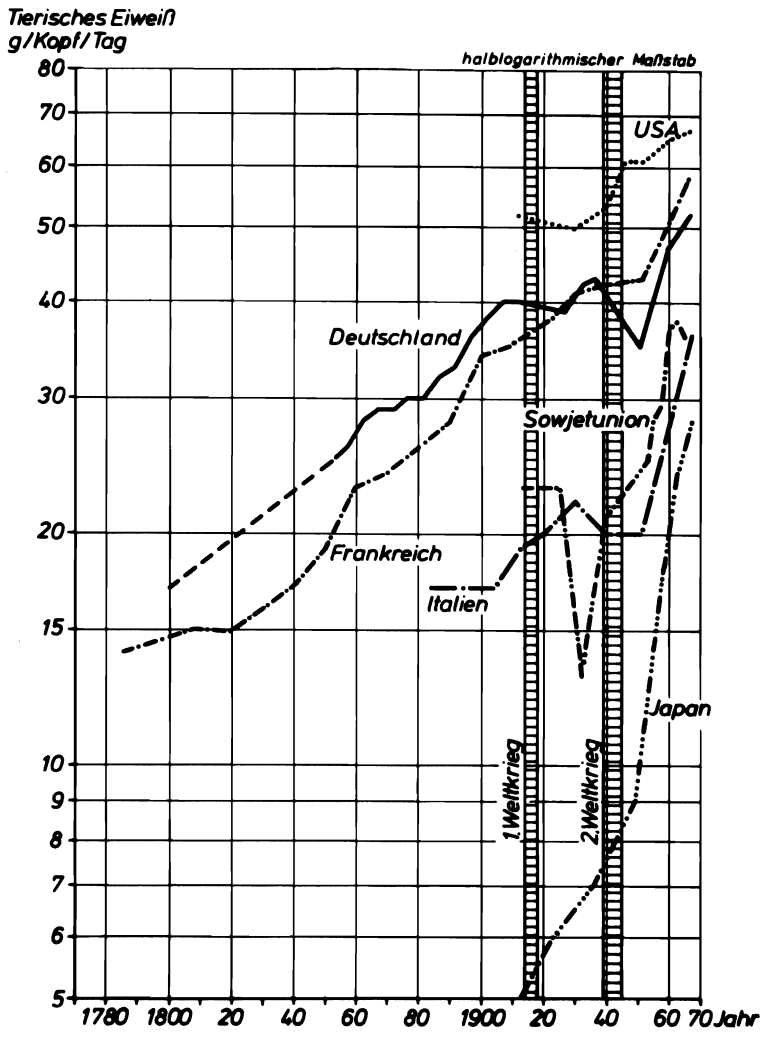
Schaubild 8: Langfristige Entwicklung des Je-Kopf-Verbrauchs an Kalorien Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Vereinigte Staaten von Amerika 1785 bis 1964/66



Erst nachdem die landwirtschaftliche Produktion je Kopf eine Sättigung mit Sekundärkalorien ermöglicht, kann der Verbrauch an tierischem Eiweiß beträchtlich zunehmen. In Deutschland und Frankreich setzte die Verbrauchserhöhung von tierischem Eiweiß mit dem Anstieg des Volkseinkommens schon im 19. Jahrhundert ein. In Italien begann der Aufschwung kurz vor der Jahrhundertwende. Für die Vereinigten Staaten von Amerika und für Rußland läßt sich der Zeitpunkt des Aufschwungs aus Datenmangel nicht genau isolieren. Nicht nur die Vereinigten Staaten mit Sicherheit, sondern auch das alte Rußland hatte mit großer Wahrscheinlichkeit schon vor dem Ersten Weltkrieg die schnelle Zunahme im Verbrauch von tierischem Eiweiß erreicht. In Japan setzte die Ausdehnung der Nachfrage nach tierischem Eiweiß vehement nach dem Zweiten Weltkrieg ein. Diese Entwicklung gibt eine Vorstellung von der Nachfrageexplosion für tierisches Eiweiß, die in der Welt künftig zu erwarten ist, wenn sich mehr Länder dem japanischen Einkommensniveau nähern.

Bis jetzt konnten die Industrieländer des Westens ihren hohen zusätzlichen Bedarf an Produkten der Rinder- und Schafhaltung aus der dünn besiedelten Peripherie der Weltwirtschaft fast allein decken. Bei steigendem Einkommen treten neuerdings neben Japan, Süd- und Osteuropa zunehmend fortgeschrittene arabische, asiatische und auch lateinamerikanische Länder als neue Nachfrager auf dem Weltmarkt auf. Der Preisanstieg für Rindfleisch und für die bevorzugten Meerestierarten (Thunfisch, Lachs, Langusten) wird sich deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft fortsetzen.

Schaubild 9: Langfristige Entwicklung des Je-Kopf-Verbrauchs an tierischem Eiweiß Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Sowjetunion, Vereinigte Staaten von Amerika 1785 bis 1964/66



2.5 Konventionelle und unkonventionelle Eiweißstrategien

Jede Strategie zur Erhöhung der konventionellen Eiweißerzeugung über Pflanzen und Tiere muß die Kaufkraft der Bevölkerung und die Steigerungsfähigkeit der Haupteiweißquellen in ihrer ernährungswissenschaftlichen und ökonomischen Eignung abwägen. Hülsenfrüchte und Getreide liefern fast überall in der Welt das billigste und die flächenbeanspruchende Rinder- und Schaffleischerzeugung in den alt besiedelten Ländern 1) das teuerste Eiweiß (ABBOTT, 1, S. 2;

1) Absolut und relativ billig ist Rindfleisch in den dünnbesiedelten Ländern, während Milcheiweiß auch in den Tropen Westafrikas, Asiens und Lateinamerikas ausgesprochen teuer ist.

FALK, 14, S. 79). Ein Bewohner Indiens, der durchschnittlich nur 10 US-Cents für Ernährung täglich ausgeben kann, kann sich nur eine Kost, die im wesentlichen aus Getreide und Hülsenfrüchten besteht, leisten. Jede Kaufkraftsteigerung wirkt sich wegen des ungedeckten Bedarfs bei den breiten Massen stärker bei pflanzlichen als bei tierischen Produkten aus. Als ein Indiz für die ungedeckte Nachfrage nach billigem pflanzlichem Eiweiß kann gelten, daß in Indien die realen Preise für Hülsenfrüchte während der 60er Jahre stärker als die Getreidepreise stiegen (WILLIAMS, 43, S. 3).

Die Leistungen der Tierhaltung lassen sich bekanntlich weniger gut statistisch erfassen als Ernteerträge. Der Leistungsrückstand der Tierhaltung in vielen Entwicklungsländern ist vielleicht noch größer als im Ackerbau. Die sich über Jahrhunderte erstreckende Selektion der Haustiere geschah nicht nach der Leistung, sondern nach der Bedürfnislosigkeit (SCHEPER, 33, S. 17), um Perioden extremen Futtermangels zu überstehen. Jede Eiweißstrategie darf deshalb auch dort, wo pflanzliches Eiweiß noch lange die vornehmliche Eiweißquelle der menschlichen Ernährung sein wird, die Tierhaltung wegen des hier besonders langfristigen Charakters der Produktivitätserhöhung nicht vernachlässigen.

Die sich auf die Ernährungsindustrie stützende unkonventionelle Eiweißstrategie versucht einmal, die vielfach ungenutzten Eiweiße im Fisch durch Verarbeitung der menschlichen Ernährung unmittelbar zuzuführen. Zum anderen laufen Großexperimente, um Eiweiß aus Algen und Hefen von Erdöl für Futterzwecke zu gewinnen. Die technologischen Schwierigkeiten, toxikologisch und geschmacklich einwandfreies Eiweiß zu wettbewerbsfähigen Preisen zu produzieren, konnten bisher in beiden Fällen nicht überwunden werden (WAGENITZ, 38; SOEDER, 34). Als kommerziell einsatzfähig haben sich bisher nur Produkte auf der Basis von Ölsaateneiweiß erwiesen. Ein sicheres Urteil über den sozialen und ökonomischen Nutzen der auf Ölsaateneiweiß beruhenden Produkte scheint nach den Ergebnissen der Studie von KRACHT (24, S. 270) noch nicht möglich.

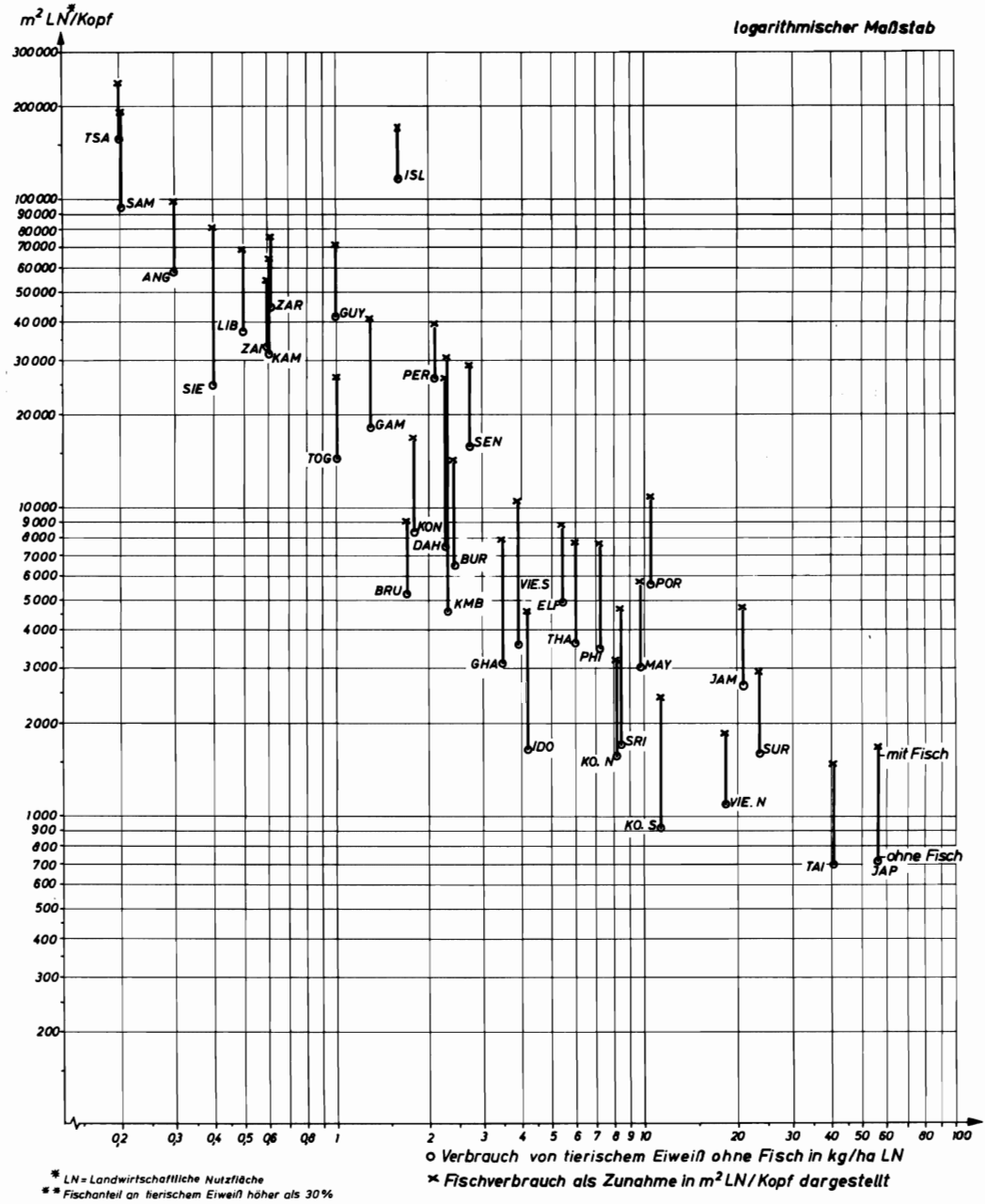
Die Anreicherung von Getreide mit der industriell hergestellten essentiellen Aminosäure Lysin galt lange Zeit als besonders effektives ökonomisches Mittel (ALTSCHUL, 2, S. 18), die Eiweißversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen in einer "Stillen Revolution" (ALTSCHUL) zu verbessern. Neuerdings bezweifelt SUKHATME (35, S. 22) aufgrund indischer Untersuchungen die Zweckmäßigkeit der Eiweißanreicherung von Getreide durch Aminosäuren. Aus physiologischen Gründen könne die Deckung des Eiweißbedarfs nicht vor der ausreichenden Versorgung mit Kalorien geschehen, da eine energiearme Kost die Nährstoffaufnahme begrenzt. Erst wenn energiereiche Produkte wie Hülsenfrüchte und besonders Milch in ausreichender Menge angeboten werden, kann Eiweiß seine spezifische Wirkung voll entfalten. Für die These von SUKHATME spricht die allmähliche Herausbildung des europäischen Verbrauchsmusters. Dieser Überblick mag deutlich machen, daß auch künftig die konventionelle Eiweißerzeugung durch die bekannten Kulturpflanzen und Tiere die ausschlaggebende Rolle bei einer Verbesserung der Ernährung spielt.

2.6 Ausdehnung der Meeresfischerei

Seit dem Jahrzehnt 1900 bis 1910 bis heute ist der Weltfischfang auf das Siebzehnfache gestiegen, während sich die Weltbevölkerung nur verdoppelte (MESECK, 27, S. 519). Der zunehmende Beitrag, den das Meer seit der Jahrhundertwende zur Eiweißversorgung der Menschheit leistet, wird dennoch in agrarwirtschaftlichen Abhandlungen selten gewürdigt. Der Bericht für den Klub von Rom folgt dieser Tradition, wenn er das Meer als Nahrungsquelle nur erwähnt (MEADOWS, 26, S. 45). Dabei kamen allein 1965 schon 15 % des unmittelbar vom Menschen verzehrten tierischen Eiweißes aus dem Meer 1). In Ländern mit kurzer Vegetationsdauer und geringer Flä-

1) Folgende Berechnungsweise wurde gewählt: Der Je-Kopf-Verbrauch an tierischem Eiweiß betrug 1965 für die Weltbevölkerung 20 g/Tag, der Verbrauch an Fisch betrug 11 kg/Jahr/Kopf oder 3 g/Tag/Kopf Fischeiweiß (FAO, 16, II, S. 129).

Schaubild 10: Fischverbrauch als Flächengewinn dargestellt 35 Länder 1964 - 1966



* LN = Landwirtschaftliche Nutzfläche

** Fischanteil an tierischem Eiweiß höher als 30%

chenleistung (z.B. Island), niedriger Technologiestufe (z.B. Afrika) oder großer Bevölkerungsdichte (z.B. Taiwan und Japan) verdoppelt die Fischerei oft indirekt die landwirtschaftliche Nutzfläche 1) (vgl. Schaubild 10).

Aber auch für die Welt als Ganzes bleibt die Flächenersparnis durch die Meeresfischerei vielfach unterschätzt. Die LN der Welt betrug 1965 insgesamt 4,4 Mrd. ha. Der Ertrag der Meeresfischerei kam einer Flächenersparnis für die Weltlandwirtschaft von rund 700 Millionen ha gleich. Die Flächenersparnis durch die Meeresfischerei in den einzelnen Ländern ist jedoch sehr unterschiedlich.

Welchen künftigen Beitrag kann die Meeresfischerei zur Erhöhung der Eiweißversorgung leisten? Der bekannte Ernährungswissenschaftler ZIEGELMAYER (45, S. 308) hatte 1947 das Meer noch als eine unerschöpfliche Eiweißquelle bezeichnet. Heute kann man etwas genauer sein. Bestandsaufnahmen der fischbaren Meerestiere in allen Weltmeeren nach verschiedenen Methoden, die Fischereibiologen in Zusammenarbeit mit der FAO durchgeführt haben (GULLAND, 20, S. 251), lassen ein vorsichtiges Abschätzen des möglichen Potentials zu. Allein die bisher genutzten Meerestiere ermöglichen eine Ausdehnung der Fischereiproduktion von gegenwärtig jährlich 62 Mill. t (1968) um 43 Mill. auf 105 Mill. t. Davon entfallen allein 29 Mill. t auf die tropischen Meere des Indischen Ozeans und des Südwest-Pazifik.

Bei weiter steigenden Preisen für tierisches Eiweiß, die neben verbesserter Fischereitechnologie die ökonomische Voraussetzung einer weiteren Expansion der Meeresfischerei sind, kann durch zusätzlichen Fang von bisher wenig oder nicht genutzten Meerestieren (Tintenfisch, Krill, Squid für Ernährungs- oder Futterzwecke usw.) bis zum Jahre 2000 der jährliche Ertrag auf 400 Mill. t steigen (vgl. Schaubild 11). Das erfordert ein verstärktes Fischen außerhalb der Schelfgebiete. Fischen im offenen Meer oder in der Antarktis erzwingt unzweifelhaft sehr hohe Investitionen pro Fangeinheit.

Eine regelrechte Bewirtschaftung des Meeres durch Düngung und Fütterung, wie es oft vorgeschlagen wird, ist außerhalb abgeschlossener Meeresbuchten jedoch in absehbarer Zukunft nicht möglich (HEMPEL, 22, S. 293). Die Fangausdehnung auf die niederen Trophiestufen (Planktonfresser) der Nahrungskette kann dem Menschen helfen, weiterhin zusätzliche Eiweißquellen im Meer zu erschließen (NELLEN, 29). Die großen Probleme für jedes Land und die gesamte Menschheit bestehen darin, daß wir Biologie, Technologie und Ökonomik der Nahrungsketten auf dem Land besser beherrschen als die der Nahrungsketten des Meeres.

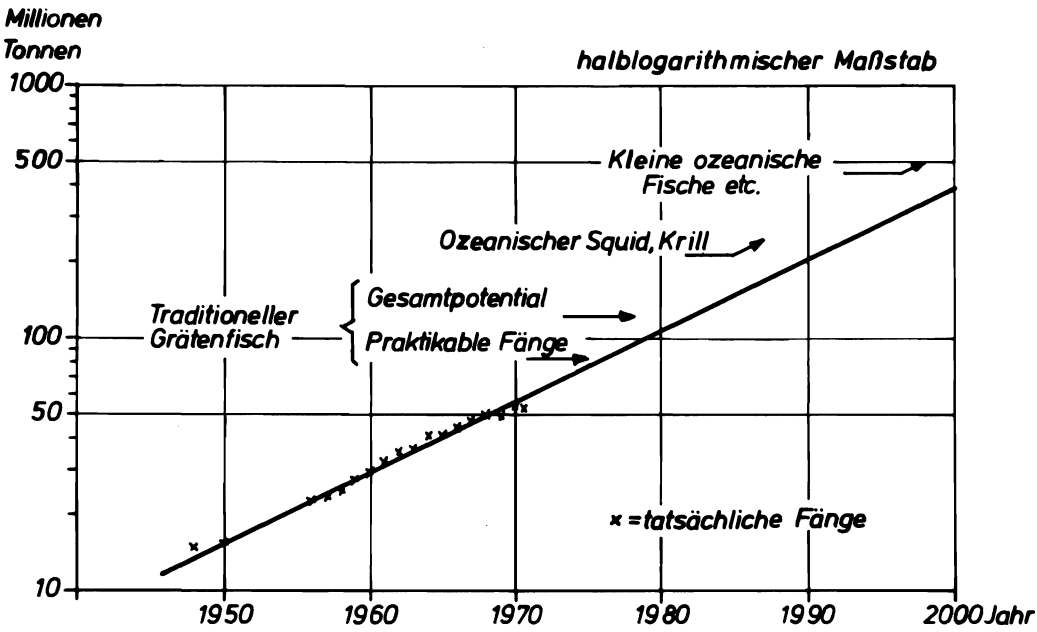
Unzureichende Preisanreize durch mangelnde Kaufkraft, unbefriedigender Stand der Fischereitechnologie oder fehlender Zugang zum Meer behindern gerade die ärmeren Nationen, die Eiweißreserven des Meeres für sich zu erschließen.

Einzelne reiche Länder mögen sich am "Abweiden" des Meeres nicht zuletzt in Erwartung einer billigen "Landnahme" beteiligen. Sie wissen, daß ohne Zuteilung von Fangrechten sich eines Tages die noch freien Eiweißreserven des Meeres erschöpfen müßten. Sie genießen nach der Zuteilung dann Kontingentsrenten, denn nicht im Fanggebiet fischende Nationen sind bei Fischereiabkommen bisher stets ausgeschlossen worden.

---

1) Der im Schaubild 10 aus semantischen Gründen benutzte Begriff "Flächengewinn" ist natürlich nicht reale Fläche, um darauf Häuser, Straßen usw. bauen zu können. Der nur über das verzehrte Fischeiweiß errechnete Flächengewinn für die Versorgung mit tierischem Eiweiß ist bei Hinzurechnung der Primärproteine aus Fischmehl noch etwas größer als im Schaubild dargestellt. - Der Anteil der Süßwasserfänge am Weltfischertrag beträgt etwa 15 %. Nur ein verschwindend kleiner Prozentsatz der Süßwasserfänge wird heute mit Produkten gefüttert, die unmittelbar mit der Viehhaltung konkurrieren.

Schaubild 11: Möglicher Ertrag der Meeresfischerei bis zum Jahr 2000



Quelle: J. A. Gulland (Hrsg.): The Fish Resources of the Ocean. London a. J. (1972) S. 246

Es stellt sich in jedem Land deshalb die Frage, ob und in welchem Umfang die Beschaffung tierischer Proteine durch Intensivierung der Land- oder der Meeresnutzung erfolgen soll. Langfristige Versorgungsgesichtspunkte und kurzfristige Rentabilitätsüberlegungen deuten die Konfliktsituation an. Eine vorausschauende Ernährungspolitik kann deshalb niemals nur Agrarpolitik sein, sondern sie muß die künftige Fischereipolitik ausreichend berücksichtigen. Eine stärkere Nutzung des Meeres wirft bei freiem Zugang komplizierte und weitreichende ökonomische und politische Probleme auf, denn das Meer läßt sich bei wandernden Fischschwärmen nicht einfach aufteilen wie ehemals die Allmende an die Gemeindeglieder.

3 Grenzen, Gefahren und Probleme der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion

3.1 Zur wachsenden Abhängigkeit moderner Nahrungsmittelproduktion von der Energieproduktion

Die Verbesserung der Ernährung für eine vorläufig noch wachsende Weltbevölkerung wird in dem von MEADOWS angegebenen Zeitraum von 30 oder 60 Jahren mit ziemlicher Sicherheit nicht von der vorhandenen Landfläche begrenzt. Der flexible Teil der Anpassung ist die Technologie, die stets auf einer energetischen Basis beruht. WILKINSON (42, S. 4) bringt ein einfaches, aber recht überzeugendes Beispiel über die Wirkung einer wachsenden Bevölkerung bei gegebener Fläche. Der dabei notwendig werdende Wechsel der Technologie verlangt einen zunehmenden Energieeinsatz.

Bei geringer Bevölkerungsdichte konnte der Mensch sich noch mit Fellen, Häuten und Haaren der Tiere ausreichenden Wärmeschutz verschaffen. Zunehmende Bevölkerungsdichte überbeanspruchte diese Quelle. Sie zwang zum zusätzlichen Anbau von Faserpflanzen. Später mußte man Bergwerke

und Bohrlöcher in die Erde treiben, um synthetische Fasern aus Kohle und Öl herzustellen. Jeder Schritt in dieser Kette brachte ein höheres Versorgungsniveau, da knapper oder teurer werdende gegen reichlicher vorhandene Ressourcen eingetauscht wurden. Der Substitutionsprozeß bedingte pro Einheit Wärmeschutz höhere Energiemengen in der Hand des Menschen. Gleiches gilt für die Nahrungsmittelproduktion. Wir können pro Fläche nur dann mehr produzieren, wenn wir mehr Energie zur Verfügung haben.

Im traditionellen Hackbau der Brandwechselwirtschaft, als der Mensch - neben dem Feuer - nur seine eigene Arbeitsenergie zur Erzeugung von Nahrungsmitteln einsetzte, genügten 100 Kalorien an Arbeit, um 1000 Kalorien an Nahrungsmitteln zu produzieren 1). Mit zunehmender Bevölkerungsdichte reichten die Erträge der Brandwechselwirtschaft nicht mehr aus.

Der Mensch mußte zu untensiveren Bodennutzungen übergehen. Die Arbeit, die die Natur seit Jahrmillionen im Mineralkreislauf, der Erhaltung der Bodenstruktur, der Verbreitung der Samen und der Regulierung von Krankheiten und Schädlingen durch Bereitstellung einer Vielzahl von Arten für den Jäger und Sammler kostenlos verrichtete, muß bei der Zerstörung der natürlichen Vegetation vom Landwirt durch höheren Einsatz an Arbeit und Hilfsmitteln laufend ergänzt werden. Maschinen und alle ertragssteigernden Hilfsmittel, die der Mensch einsetzt, sind bei der Produktion organischer Masse aber nicht effizienter als die Natur. Der Mensch kann nur nicht von Gras, Zweigen oder Blättern der natürlichen Vegetation leben. Maschinen und alle Hilfsmittel erhalten ihre Überlegenheit für den Menschen dadurch, daß sie ihm eine artgemäße Nahrung beschaffen helfen (ODUM, 30, S. 125 ff; DUCKHAM, 12, S. 15 ff, 13).

Berechnungen von TAYLER (36) für England zeigen, daß sich bei einem Weizenertrag von 4,15 t/ha das Verhältnis von aufgewandten Energiemengen zur gewonnenen Nahrungsenergie im Vergleich zur Brandwechselwirtschaft verändert hat 2). In der Brandwechselwirtschaft beruhte der Energieeinsatz allein auf der jährlich zugestrahlten Sonnenenergie, der davon im Wind und Wasserkreislauf bedingten Umweltenergie und der Arbeitsenergie des Menschen. Die moderne Nahrungsmittelproduktion nutzt seit der Industrialisierung zusätzlich zur zugestrahlten Sonnenenergie und Arbeitsenergie der Menschen und Tiere zunehmend die in Maschinen und Hilfsmittel verwandelten Energiemengen fossiler Brennstoffe. Die Energieproduktion bestimmt damit im wesentlichen die auf der Fläche mögliche Produktion. Die seit der Industrialisierung einsetzende gewaltige Steigerung der Weltenergieerzeugung (Kohle, Öl, Gas, Wasserkraft, aber ohne Holz, Torf) war die Voraussetzung des Wachstums der Weltbevölkerung. Dieser Zusammenhang ist in der oberen Hälfte des Schaubildes 12 dargestellt. Die untere Hälfte zeigt den engen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Je-Kopf-Einkommen 3) und der Je-Kopf-Energieerzeugung für die Weltbevölkerung

---

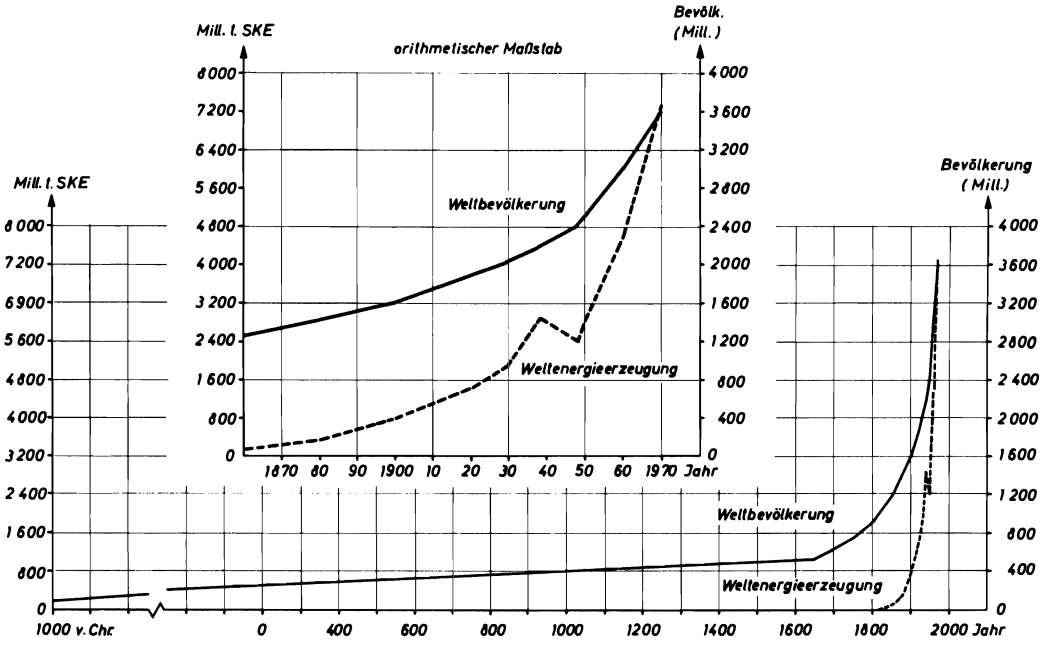
1) Nach Abzug der Verluste und ohne Berechnung der Energieverwendung im Rodungsfeuer. Beispiel nach TAYLER (36).

2) Zur Herstellung von 1 kg Stickstoff sind beispielsweise 22 000 kcal oder 25,5 kWh erforderlich (TAYLER). Einer männlichen Arbeitskraft waren im Bundesgebiet 1970 allein durch die im Stickstoffverbrauch der Landwirtschaft enthaltenen Energiemengen rund 25 400 kWh zugeordnet. Man denke nur einmal nach, welche Energiemengen außerdem notwendig sind, um Eisenerze in einsatzfähige Landmaschinen umzuwandeln oder um Produktionsmittel und Agrarprodukte vom und zum Hof zu transportieren. Der Landwirt setzt im Bundesgebiet deshalb nicht nur 10 000 kWh pro Jahr in Form von Treibstoff und Elektrizität ein, sondern ein Vielfaches des industriellen Systems ist für den modernen Landwirt notwendig, um Nahrungsmittel produzieren zu können.

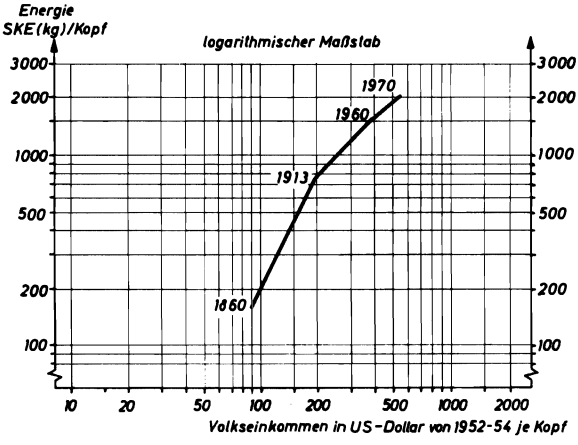
3) Absolut hat das durchschnittliche Je-Kopf-Einkommen der Weltbevölkerung seit 1860 zugenommen. Relativ ist die Einkommensverteilung zwischen den Ländern jedoch immer ungünstiger geworden. Kein Staat könnte sicherlich diese Zunahme der Ungleichheit ohne Revolution überstehen (ZIMMERMAN, 46, S. 39 ff).

Schaubild 12:

Wachstum der Weltbevölkerung und der Weltenergieerzeugung
(Energie in Steinkohleneinheiten SKE)



Zusammenhang zwischen Energieverbrauch und Einkommen je Kopf der Weltbevölkerung
1860, 1913, 1960, 1970



von 1860 bis 1970. Die Entwicklung in den Weltregionen ist jedoch nicht einheitlich verlaufen. In den heutigen Industrieländern nahm die Energieverwendung und das dazu erforderliche ingenieurmäßige Wissen im Vergleich zu den Agrarländern überproportional zu.

Auch in der Landwirtschaft hängt die Produktivität pro Fläche und pro Arbeitskraft vom Wissen und den eingesetzten Energiemengen ab. Ein Mensch, der nur seine Arbeitskraft einsetzt, erreicht eine jährliche Arbeitsleistung von 150 kWh. Einem Landwirt stehen im Bundesgebiet auf dem Hof - ohne die Energie der technischen Hilfsmittel - etwa 10 000 kWh oder das Siebzigfache seiner eigenen Arbeitskraft zur Verfügung.

Mit zunehmendem Einsatz von Hilfsmitteln sind alle Landwirte in der Welt bei der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion von den Energiepreisen viel stärker abhängig, als sie es in Bewirtschaftungsformen ohne Energiezufuhr des industriellen Systems waren. Steigen die Energiepreise, wie wir es in den letzten Jahren beobachteten, wird bei Andauer der relativen Energieknappheit die Substitution von Boden und Arbeit durch steigende Kapitalpreise begrenzt. Mensch und Zugtiere müßten dann mehr arbeiten, wenn sie die Nahrungsmittelproduktion bei teurer gewordenen Hilfsmitteln zur Verbesserung der Ernährung zügig ausdehnen wollen. Investitionen zur Steigerung der Energieerzeugung und zur Verbesserung des Wirkungsgrades der Energieverwendung bestimmen damit wesentlich stärker als früher die Nahrungsgrundlage und den Ernährungsstand.

3.2 Gefahren und Probleme der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion

Es kann wenig Zweifel bestehen, sieht man von lokalen oder kurzfristigen Engpässen ab, daß es uns langfristig bei entsprechenden Investitionen zur Erschließung neuer Energiequellen gelingt, die Energieproduktion und damit auch die Nahrungsmittelproduktion je Kopf auszudehnen.

Neuerdings werden unter anderem die in ferner Zukunft liegenden Gefahren industrieller Aktivität und damit steigender Energieverwendung auf die Stabilität des Klimas betont. Da es aber keine Technologie gibt und geben kann, die die bei jeder Energieverwendung entstehende Wärme in das Weltall bringt, stellt die zulässige Energieverwendung die eigentliche malthusianische Grenze der Welt dar. MEYER-ABICH (28, S. 649) definiert diese Grenze mit der 2 200-fachen Energieverwendung im Vergleich zu der des Jahres 1970. Aus dem Stand der Forschung über die Rückwirkung der Energieverwendung auf das Klima läßt sich noch kein klares Bild gewinnen 1), um daraus schon jetzt eine entsprechende Politik der Energiezuteilung für Wirtschaftszweige, Standorte oder Produktionsverfahren abzuleiten.

Theoretisch kann es dennoch von Bedeutung sein, die Effizienz von Nahrungsketten nicht nur monetär, sondern in den Einheiten verbrauchter Energie pro Fläche oder pro erzeugte Einheit zu messen (DUCKHAM, 13). Nahrungsketten, die wenig industrielle Energie verbrauchen und sich über große Flächen verteilen, wären deshalb jenen vorzuziehen, die ein schon fragiles klimatisches Gleichgewicht mit großen Energiemengen an bestimmten Orten belasten. Außerdem ist ein besseres Verständnis des direkten und indirekten Gesamtbedarfs an industrieller Energie in neuen Nahrungsketten (Algen, Hefen usw.) gerade für Entwicklungsländer mit normalerweise hohen

---

1) Weniger Gefahren infolge Abschwächen des Energiezuwachses in den höher entwickelten Volkswirtschaften sehen WEINBERG (40, S. 70) und FELIX (18, S. 174). Die Grenzen des Wirtschaftswachstums, soweit das Wachstum an den Einsatz von Energie gekoppelt ist, sieht MEYER-ABICH (28, S. 649) unter Fortschreibung wichtiger Faktoren (Bevölkerungswachstum von 1,5 bis 2 % p.a., Weltbevölkerung von 36 Mrd. Personen, Versechsfachung des amerikanischen Energieverbrauchs und Übertragung auf die Weltbevölkerung, doppelte Rohstoffbearbeitungskosten) in 115 bis 160 Jahren, in den Ballungsgebieten in 75 Jahren erreicht. Eine frühzeitigere Stabilisierung der Weltbevölkerung bei einer geringeren Zahl von Menschen bietet sich deshalb auch von der Energieseite an.

Energiepreisen notwendig. Wir haben zum Beispiel unzureichende Einsicht in den energetischen Zusammenhang, wenn wir den oft beschriebenen Verlust an Kalorien in der Tierhaltung mit dem Energiebedarf vergleichen, der bei industriell hergestellten Substitutionsprodukten aus dem Eiweiß der Sojabohne (WEISS, 41) entsteht.

Andere mögliche Gefahren und Probleme, die eine Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion begleiten (BOERMA, 7, S. 5; BROWN und FINSTERBUSCH, 9, S. 128 ff), können wir hier nur streifen. Nach diesen Autoren erhöht eine Ausdehnung des Ackerlandes auf marginale Böden in den dichtbesiedelten Ländern die Erosionsgefahr. Verschiedene Rückstände der industriellen und landwirtschaftlichen Aktivität, die im Meer oder im Grundwasser als schädliche Stoffe verbleiben, vernichten möglicherweise zunehmend Teile der Flora und Fauna (31). Diese Rückstände bedrohen schließlich, wenn keine effektiven Gegenmaßnahmen getroffen werden könnten, den Menschen selbst. Biologen, Chemiker und Physiker, die die lebenserhaltenden Zusammenhänge der makro- und mikroökologischen Systeme der Erde erforschen, finden deshalb zunehmend Gehör und Unterstützung in der Öffentlichkeit. Politiker und auch Ökonomen werden auf der anderen Seite in der Auseinandersetzung die Prüfung naturwissenschaftlicher Beweisketten für bestimmte Erscheinungen besser deuten lernen.

Alle wesentlichen und möglichen Gefahren, die sich aus der Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion in den nächsten Jahrzehnten ergeben, kann niemand in zuverlässigen Größenordnungen abschätzen. Wir sind darauf eingegangen, weil angesichts der einleitend erwähnten, ansteigenden neomalthusianischen Welle ein Übergehen dieses Problembereiches leichtfertig wäre. Der Mensch wird sich bewußt, daß nicht nur Krieg und Seuchen die Existenz der Menschheit bedrohen können. Es ist die friedliche industrielle Aktivität des Menschen selbst, die den Kreislauf der Natur verändert.

Dennoch, wir müssen von berufenen und unberufenen Deutern einer drohenden Umweltkatastrophe nicht nur Beweise verlangen, sondern ganz sicherlich der Entwicklung umweltschonender Technologien größere Beachtung schenken. Auf der anderen Seite verlangt das Heute sein Recht. Ein Grundrecht des Menschen stellt eine ausreichende Ernährung dar. Um es überall auf der Erde zu verwirklichen, bedarf es weiterhin fortgesetzter wissenschaftlicher, politischer, moralischer und wirtschaftlicher Anstrengungen. Es werden bei der verstärkten Nutzung der Ressourcen zu Wasser, zu Lande und in der Luft Konfliktzonen heute sichtbar, die früher undenkbar waren.

Die künftigen Probleme der Welternährung werden weiterhin in den folgenden Bereichen liegen:

1. Herabsetzung des Bevölkerungswachstums;
2. Erhöhung der Je-Kopf-Erzeugung an Nahrungsmitteln in den weniger gut versorgten Teilen der Welt und
3. Ideen, Institutionen und wohl fundierte Maßnahmen, die die Ungleichheit im Zugang zum Wissen und zu den Ressourcen beseitigen und damit die Ernährung für die bedürftigsten Teile der Weltbevölkerung verbessern.

Quellen

Berechnungsmethodik und Länderkennzeichnung für Schaubilder 1 - 12

SCHAUBILD 1 und 2: HAYAMI, Yujiro in Verbindung mit Barbara MILLER, William W. WADE, Sachiko YAMASHITA: An International Comparison of Agricultural Production and Productivities. University of Minnesota, Agricultural Experiment Station. Technical Bulletin 277. St. Paul 1971.

SCHAUBILD 3, 4, 5, 6, 7, 10:

EINKOMMEN: FAO, Agricultural Commodity Projections, 1970 - 1980. Vol. II, Part II, Statistical Appendix. Rome 1971.

LANDWIRTSCHAFTLICHE NUTZFLÄCHE: FAO, Production Yearbook. 1966.

VERBRAUCH: FAO, Food Balance Sheets 1964 - 66. Rome 1971.

SCHAUBILD 8, 9: Der Je-Kopf-Verbrauch an Kalorien und tierischem Eiweiß wurde den folgenden Quellen entnommen oder aus dem Verbrauch der Produkte umgerechnet nach FAO, Agricultural Commodity Projections 1970 - 1980. Vol. II. Rome 1971. S. 32.

DEUTSCHLAND:

1800: Angaben nach BITTERMANN, E.: Die landwirtschaftliche Produktion in Deutschland 1800 - 1950. "Kühn-Archiv", 10. Band, Heft 2, Halle 1956, S. 127.
1850 - 1913, 1925 - 1938 (Fünf- bzw. Vierjahresdurchschnitte): Je-Kopf-Verbrauch an Kalorien und tierischem Eiweiß errechnet nach W. HOFFMANN, Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Berlin 1965, S. 630 - 633, 659. Da HOFFMANN, um zum Verbrauch zu kommen, zwar die Nettoimporte der Produktion hinzuzählt, aber Verfütterung von Milch, Bruteier und Verluste nicht abzieht, ergibt sich ein zu hoher Je-Kopf-Verbrauch an Kalorien und tierischem Eweiß. Die aus HOFFMANN erhaltenen Je-Kopf-Angaben wurden deshalb als Index benutzt, um sie mit dem von H. v. d. DECKEN errechneten Verbrauchsniveau an Kalorien für 1930/34 und an tierischem Eiweiß für 1934/36 zu verketten: v. d. DECKEN, Hans: Entwicklung der Selbstversorgung Deutschlands mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. (Berichte über Landwirtschaft, 138. Sonderheft), Berlin 1938, S. 56 - 61.
1947 - 1968 (Mehrjahresdurchschnitte): Organisation for European Economic Cooperation (OEEC): Basic Statistics of Food and Agriculture, 1954, Paris 1954, S. 92 f. - Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): Agricultural and Food Statistics, 1952 - 1963. Paris 1965, S. 122 f. - Dieselbe, Food Consumption Statistics, 1960 - 1968. Paris 1970, S. 272 (diese Quellen weiter zitiert als OEEC/OECD).

FRANKREICH:

1781 - 1938: TOUTAIN, Jean-Claude: La consommation alimentaire en France de 1789 à 1964. In: Cahiers de L' I. S. E. A. (Economies et Sociétiés), Tome V-No 11. Paris, November 1971, S. 1909 - 2049.
1947 - 1968: OEEC/OECD.

ITALIEN:

1874 - 1947: BARBERI, Benedetto: I Consumi Nel Primo Secolo Dell' Unita D' Italia 1861 - 1960. Milano 1961, S. 46. - Istituto Centrale di Statistica: Compendio Statistico Italiano, 1957. Roma 1957, S. 371.
1947 - 1968: OEEC/OECD.

JAPAN:

1911 - 1959: KANEDA, Hiromitsu: Long-Term Changes in Food Consumption Pattern in Japan. In: Agriculture and Economic Growth: Japan's Experience. Edited by Kazushi OHKAWA, Bruce F. JOHNSTON, Hiromitsu KANEDA. Tokyo 1970, S. 409 ff. - Die Angaben von KANEDA verkettet mit M. KAMIYA, Some Aspects of Food Consumption in Japan with Special Reference to Livestock Products. FAO, "Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics", Vol. 12, (1963), Nov. 11, S. 1 - 5.
1960 - 1968: OEEC/OECD.

RUSSLAND, UNION DER SOZIALISTISCHEN SOWJETREPUBLIKEN (nur tierisches Eiweiß):

1913: KHACHATUROV, Tigran S., Consumption and Accumulation as Economic Objectives of Socialist Production. In: Planning and Market Relations. Edited M. KASER and R. PORTES. London 1971, S. 8. Hier werden für 1913 als Je-Kopf-Verbrauch schon 29 kg Fleisch, 154 kg Milch, 48 Eier und 6,7 kg Fisch je Kopf und Jahr angegeben. Die Umrechnung ergibt 34 g tierisches Eiweiß. Vermutlich ist wie im Fall Deutschlands bei HOFFMANN der Verbrauch unmittelbar aus der Produktionsstatistik abgeleitet, ohne die verfütterten Mengen an Milch, Bruteier, Verluste, Nettoexporte abzuziehen. Der Wert für 1913 wäre damit zu hoch. Diese Schlußfolgerung ergibt sich auch, wenn man die Verbrauchszahlen für 1965 von KHACHATUROV mit denen der FAO für 1964 - 66 vergleicht. Es wurde deshalb die FAO-Angabe für 1964/66 als Niveau zugrunde gelegt und ein Index der Je-Kopf-Produktion an Fleisch, Milch, Fisch, Eiern aus den Angaben von HANSON gebildet, um die Veränderungen dieses Niveaus seit 1913 sowie für die Zwischen- und Nachkriegszeit zu bestimmen. Die Je-Kopf-Angaben von KHACHATUROV und HANSON stimmen für 1913 gut überein.
1913 - 1964: HANSON, Philip: The Consumer in the Soviet Economy. London 1968, S. 84.
1964 - 66: FAO, Food Balance Sheets 1964 - 66, Rome 1971, S. 665.

VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA:

1909 - 1947: UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS: Consumption of Food in the United States 1909 - 52, Agricultural Handbook No. 62. Washington, D. C., USDA, 1953, S. 162, 170 f.
1947 - 1968: OEEC/OECD.

SCHAUBILD 11: GULLAND, J.A., (FAO) The Fish Resources of the Ocean. Rome 1972, S.246.

SCHAUBILD 12:

BEVÖLKERUNG: Jahr 1000 vor der Zeitrechnung - 1650, BAADE, F.: Welternährungswirtschaft. Hamburg 1956, S. 10.
1650 - 1948: WOYTINSKY, W.S. und E.S. WOYTINSKY: World Population and Production; Trends and Outlook. New York 1953, S. 34.

ENERGIE (KOHLE, GAS, ÖL, WASSERKRAFT, KERNENERGIE):

1820 - 1948: WOYTINSKY, W. S. ...., ebenda, S. 930.
1950 - 1960: DARMSTADTER, J.: Energy Consumption: Trends and Patterns. Appendix. In: Energy, Economic Growth, and the Environment. Edited by SCHURR, Sam H., Baltimore and London 1972. S. 177.
1970: ESSO, Gegenwärtige und künftige Probleme der Energieversorgung. Studie 7. Hamburg 1973, S. 13. - Die Volksrepublik China ist ab 1950 in der hier benutzten Statistik

der Weltenergieerzeugung nicht mehr enthalten. 1969 wurden in China 330 Mill. t Steinkohle erzeugt, das sind etwa 100 kg oder 5 % mehr pro Kopf der Weltbevölkerung als in der unteren Hälfte des Schaubildes 12 für 1960 und 1970 dargestellt sind. Die seit 1913 zu beobachtende Abflachung der Zunahme des Energieangebotes je Kopf der Weltbevölkerung würde damit bei einer entsprechenden Korrektur nicht beseitigt. Vgl. für China Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik, 1972, S. 44 (Internationaler Teil).

EINKOMMEN: 1860 - 1960 ZIMMERMAN, L.J.: Poor Lands, Rich Lands: The Widening Gap. Studies in Economics. New York 1965. - Zuwachsrate des Welteinkommens je Kopf von 3,5 % verlängert bis 1970 nach UN, Yearbook of National Accounts Statistics 1970, Vol. 1, New York 1972, S. 82.

Literatur

1 ABBOTT, John C.: The Efficient Use of World Protein Supplies. "Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics", Vol. 21 (1972), No. 6, S. 1 - 8.

2 ALTSCHUL, Aaron M.: Proposals for Activating the Interface between Governments & Technology. "Food Technology", Vol. 47 (1970), S. 18 - 26.

3 BELLI, Pedro: The Economic Implications of Malnutrition. The Dismal Science Revisited. "Economic Development and Cultural Change", Vol. 20 (1971), S. 1 - 23.

4 BENNETT, Merrill K.: Population and Food Supply: The Current Scare. "The Scientific Monthly", Vol. LXVIII, January, No. 1 (1949), S. 17 - 26.

5 BLANCKENBURG, Peter von: Die Eiweißversorgung als Kern des Welternährungsproblems. Möglichkeiten einer Proteinstrategie. "Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft", Jg. 9, Heft 1 (1970), S. 1 - 22.

6 BLANCKENBURG, Peter von, und G. LORENZL: Zur Problematik der Ermittlung der Welternährungslage. "Agrarwirtschaft", Jg. 16 (1967), S. 313 - 322.

7 BOERMA, Addeke H.: Adress to the Royal Society Discussion Meeting on Agricultural Productivity in the 1980s. London, 22 March 1973. (Sonderdruck, 13 S.)

8 DERS.: Statement by the Director-General to the FAO Council introducing his Proposal on International Action to Assure Adequate Basic Food Stocks. Rome, 13 June 1973.

9 BROWN, Lester R. und Gail W. FINSTERBUSCH: Man and his Environment: Food. New York, Evanston, San Francisco, London 1972.

10 CLARK, Colin: Die Menschheit wird nicht hungern. Programm zur Ernährung der Weltbevölkerung. Bergisch-Gladbach 1970.

11 DERS.: Besprechung von J. C. TOUTAIN, La Consommation alimentaire en France de 1789 à 1964. "The Economic History Review", Vol. XXVI, 1973 (No. 2), S. 369 f.

12 DUCKHAM, A.N.: Farming Systems of the World. London 1971.

13 DERS.: Human Food Supply and Support Energy. Department of Agriculture. University of Reading. Februar 1973. AND/73/1 (Manuskript).

14 FALK, Andreas: Struktur und Bestimmungsgründe des Verbrauchs an tierischem Eiweiß in der Welt. Diplomarbeit. Kiel 1973.

15 FAO: Agricultural Commodity Projections 1970 - 1980. Vol. II. Rome 1971.

16 FAO: Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development. Volume 1 u. 2, Rome 1969.

17 FAO: The World Food Situation. "Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics", Vol. 12 (1963), No. 4, S. 1 - 10.

18 FELIX, Fremont: World Markets of Tomorrow. Economic Growth, Population Trends, Energy & Electricity. Quality of Life. London, New York, Evanston, San Francisco 1972.

19 GABRIEL, K.R.: Canonical Decomposition and Factorization of Matrices and its Application to Multivariate Statistical Methods. Jerusalem und Dortmund 1972 (Manuskript, 58 S.).

20 GULLAND, J.A.: (FAO) The Fish Resources of the Ocean. Rome 1972.

21 HAYAMI, Yujiro und Vernon W. RUTTAN: Agricultural Development: An International Perspective. Baltimore 1971.

22 HEMPEL, Gotthilf: Nahrung aus dem Meer: Grenzen und Möglichkeiten. In: Menschen im Jahr 2000. Hrsg. R. JUNGK. Frankfurt am Main 1969, S. 277 - 294.

23 KIRK, Dudley: Prospects for Reducing Birth Rates in Developing Countries: The Interplay of Population and Agricultural Policies. "Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade, and Development", Vol. XI, 1971, No. 1, S. 1 - 10.

24 KRACHT, Uwe: Ökonomische Aspekte einer Verbesserung der Eiweißversorgung in Entwicklungsländern durch neuartige eiweißreiche Nahrungsmittel. Landwirtschaftliche Dissertation. Berlin 1972.

25 MARSTRAND, Pauline K. und K.L.R. PAVITT: The Agricultural Sub-System. "Futures. The Journal of Forecasting and Planning", Volume 5, Number 1, February 1973, (Special Issue. The Limits to Growth Controversy.) With a response by Dennis MEADOWS, S. 56 - 65.

26 MEADOWS, Dennis; Donella MEADOWS; Erich ZAHN; Peter MILLING: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972.

27 MESECK, Gerhard: Die ernährungswirtschaftliche Bedeutung der Fischerei unter weltweiten Aspekten. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 44 (1966), S. 518 - 526.

28 MEYER-ABICH, Klaus: Die ökologische Grenze des Wirtschaftswachstums. "Umschau", Jg. 72 (1972), S. 645 - 649.

29 NELLEN, W.: Umweltstrukturen und ihr Einfluß auf Fischereierträge. Kiel 1973 (Manuskr.)

30 ODUM, Howard T.: Environment, Power, and Society. New York, London, Sydney, Toronto 1971.

31 Report of the FAO Technical Conference on Marine Pollution and its Effects on Living Resources and Fishing. FAO-Fisheries Reports, No. 99, Supplement 1 und No. 102. Rome 1971.

32 RUTHENBERG, Hans: Farming Systems in the Tropics. Oxford 1971.

33 SCHEPER, Wilhelm: Untersuchungen über die Rentabilität der Milchviehhaltung in Indien. Kiel 1973 (Manuskript, 172 S.)

34 SOEDER, C.J.: Verwendung von Mikroalgen für die menschliche Ernährung. Kurzfassung eines Vortrages der DLG-Wintertagung. Wiesbaden 1973.

35 SUKHATME, P.V.: Presidential Adress. Protein Strategy and Agricultural Development. "Indian Journal of Agricultural Economics", Vol. XXVII (1972) No. 1, S. 1 - 23.

36 TAYLER, R.S.: Some Aspects of Energy Use in Crop Production. Department of Agriculture. University of Reading. July 1973 (Manuskript).

37 TOUTAIN, Claude: La consommation alimentaire en France de 1789 à 1964. In: Cahiers de L I. S. E. A. (Economies et Sociétiés), Tome V-No 11. Paris, November 1971, S. 1909 - 2049.

38 WAGENITZ, E.: Fisch-Protein-Konzentrat. Kurzfassung eines Vortrages der DLG-Wintertagung. Wiesbaden 1973.

39 WEBER, A. und E. WEBER: Darstellung der Ernährungssituation in 130 Ländern mit Hilfe des biplot-Verfahrens über eine kanonische Dekomposition (Forschungsvorhaben).

40 WEINBERG, Alvin M.: Nuclear Energy and the Malthusian Dilemma. Zitiert nach: SPORN, PHILIP, Possible Impacts of Environmental Standards on Electric Power, Availability and Costs. In: Energy, Economic Growth, and the Environment. Hrsg.: Sam SCHURR. Washington 1971, S. 69 - 88.

41 WEISS, H.: Sojabohnenerzeugnisse für die menschliche Ernährung. Kurzfassung eines Vortrages der DLG-Wintertagung. Wiesbaden 1973.

42 WILKINSON, Richard G.: Poverty and Progress. London 1973.

43 WILLIAMS, S.W.: Potential of Soybeans as Food in India. "Illinois Agricultural Economics", Vol. 13, (1973), No. 1, S. 1 - 7.

44 WIRTHS, Willi: Über den ernährungsphysiologischen Wert des Fleisches. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 44 (1966) S. 135 - 149.

45 ZIEGELMAYER, W.: Die Ernährung des deutschen Volkes, Dresden und Leipzig 1947.

46 ZIMMERMANN, Louis J.: Poor Lands, Rich Lands: the Widening Gap. Studies in Economics. New York 1965.

Länderkennzeichnung

1. ÄTH = Äthiopien
2. AFG = Afghanistan
3. ALB = Albanien
4. ALG = Algerien
5. ANG = Angola
6. ARG = Argentinien
7. AUS = Australien
8. BELUX = Belgien-Luxemburg
9. BOL = Bolivien
10. BRA = Brasilien
11. BUL = Bulgarien
12. BUR = Burma
13. BRU = Burundi
14. CHL = Chile
15. CHI = China
16. C.RI = Costa Rica
17. DÄN = Dänemark
18. DAH = Dahomey
19. BRD = Bundesrepublik Deutschland
20. DDR = Deutsche Demokratische Republik
21. DOM = Dominikanische Republik
22. EKU = Ekuador
23. ELF = Elfenbeinküste
24. ELS = El Salvador
25. FIN = Finnland
26. FRA = Frankreich
27. GAB = Gabun
28. GAM = Gambia
29. GHA = Ghana
30. GRI = Griechenland
31. GRB = Großbritannien
32. GUA = Guatemala
33. GUI = Guinea
34. GUY = Guyana
35. HAI = Haiti
36. HON = Honduras
37. HOG = Hongkong
38. IND = Indien
39. IDO = Indonesien
40. IRK = Irak
41. IRA = Iran
42. IRL = Irland
43. ISL = Island
44. ISR = Israel
45. ITA = Italien
46. JAM = Jamaica
47. JAP = Japan
48. JEM = Jemen
49. JES = Südjemen
50. JOR = Jordanien
51. JUG = Jugoslawien
52. KMB = Kambodscha
53. KAM = Kamerun
54. KAN = Kanada
55. KEN = Kenia
56. KOL = Kolumbien
57. KON = Kongo
58. KO.N = Nordkorea
59. KO.S = Südkorea
60. KUB = Kuba
61. LAO = Laos
62. LBN = Libanon
63. LIB = Liberia
64. LBY = Libyen
65. MAD = Madagaskar
66. MLW = Malawi
67. MAY = Malaysien
68. MLI = Mali
69. MLT = Malta
70. MAR = Marokko
71. MAU = Mauretanien
72. MTI = Mauritius
73. MEX = Mexiko
74. MON = Mongolei
75. MOZ = Mozambique
76. NEP = Nepal
77. NEU = Neuseeland
78. NIE = Niederlande
79. NIG = Niger
80. NGA = Nigeria
81. NIK = Nikaragua
82. NOR = Norwegen
83. OB.V = Ober Volta
84. ÖST = Österreich
85. PAK = Pakistan
86. PAN = Panama
87. PAR = Paraguay
88. PER = Peru
89. PHI = Philippinen
90. POL = Polen
91. POR = Portugal
92. PUE = Puerto Rico
93. RHO = Rhodesien
94. RUM = Rumänien
95. RUA = Ruanda
96. SAM = Sambia
97. SAU = Saudi Arabien
98. SWE = Schweden
99. SWZ = Schweiz
100. SEN = Senegal
101. SIE = Sierra Leone
102. SIN = Singapur
103. SOM = Somalia
104. SPA = Spanien
105. SRI = Sri Lanka
106. SUD = Sudan
107. S.AF = Südafrika
108. SUR = Surinam
109. SYR = Syrien
110. TAI = Taiwan
111. TAN = Tansania
112. THA = Thailand
113. TOG = Togo
114. TRI = Trinidad und Tobago
115. TSA = Tschad
116. CSE = Tschechoslowakei
117. TÜR = Türkei
118. TUN = Tunesien
119. SSR = Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
120. UGA = Uganda
121. UNG = Ungarn
122. URU = Uruguay
123. VEN = Venezuela
124. VAR = Vereinigte Arabische Republik
125. USA = Vereinigte Staaten von Amerika
126. VIE.N = Nordvietnam
127. VIE.S = Südvietnam
128. ZAI = Zaire
129. ZAR = Zentralafrikanische Republik
130. ZYP = Zypern

GEGENWÄRTIGE UND ZUKÜNFTIGE PROBLEME DER WELTERNÄHRUNG (Korreferat)

von

Prof. Dr. Egon Wöhlken, Gießen

1	Rückschau auf die Ausführungen von A. WEBER	39
1.1	Die Grundaussage	39
1.2	Prognoseschwierigkeiten (Erkenntnis des Wirksamwerdens systemimmanenter Ausgleichsmechanismen als Kernproblem langfristiger Voraussagen)	40
1.3	Situationsanalyse als Basis für Folgerungen	40
2	Probleme der Welternährung - heute und morgen	41
2.1	Symptome	41
2.2	Problemursachen	42
2.3	Entwicklungstendenzen	42
3	Ansatzpunkte und Konzepte der Problembewältigung	43
3.1	Grenzen einseitiger Lösungsversuche	43
3.2	Notwendigkeit integrierter und konzertierter Problembewältigung	45

1 Rückschau auf die Ausführungen von A. WEBER

1.1 Die Grundaussage

Adolf WEBER (13) hat in seinem Referat "Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Welternährung" in anschaulicher und eindringlicher Weise die differenzierte Situation der Länder und die Vielfalt der Probleme in der heutigen Welternährungslage dargestellt sowie auf die enge Verflechtung der Welternährungssituation mit gesamtwirtschaftlichen Abläufen hingewiesen. In der Zukunft wird die Weltnahrungsmittelproduktion immer stärker mit der Energieerzeugung in der Welt verbunden sein; denn der zunehmende Einsatz wesentlicher ertragssteigender Produktionsmittel erhöht den Energieverbrauch, weil Energie zu deren Herstellung oder Einsatz notwendig ist. Damit ist die zukünftige Weltversorgung mit Nahrungsmitteln eingebettet in das Gesamtproblem der "Grenzen des Wachstums" (vgl. hierzu die kritische Betrachtung von HEILBRONER, 4).

Diese überspitzt formulierte Kurzformel wird der von WEBER herausgearbeiteten Vielfalt der Aspekte nicht gerecht. Daher soll zunächst kurz auf die Grundlegung für diese Aussage näher eingegangen werden.

1.2 Prognoseschwierigkeiten

(Erkenntnis des Wirksamwerdens systemimmanenter Ausgleichsmechanismen als Kernproblem langfristiger Voraussagen)

Der Widerspruch zwischen den Zukunftsvisionen der zunehmenden Landknappheit (MEADOWS, 6, S. 41) und der zureichenden Ernährungskapazität aus verfügbaren Ressourcen (CLARK, 3, S. 184) weist auf ein Kernproblem aller Voraussagen hin. Die Landknappheitsprognose läßt, wie WEBER treffend formuliert, Anpassungsprozesse außer Acht, die es ermöglichen, der drohenden Situation u.a. durch Anwendung neuer Technologien in der Nahrungssicherstellung oder durch Geburtenregelung zu begegnen. Die These CLARK's wiederum, man könne bei Anwendung der heute bekannten Produktionsmethoden in allen Klimazonen der Erde 35 Mrd. Menschen nach amerikanischem Lebensstandard ernähren, scheint unter Geringschätzung der natürlichen, ökonomischen und psychologischen Hindernisse, die einer zügigen Übernahme der unterstellten Produktionsmethoden im Wege stehen, erstellt worden zu sein.

In beiden Fällen der Wechselwirkung der verflochtenen Komponenten sind insbesondere die auftretenden Zeitverzögerungen im Anpassungsprozeß nicht bekannt. Zum Wirksamwerden der über ökonomische Anreize in Gang zu setzenden systemimmanenten Ausgleichsmechanismen wird jedoch Zeit benötigt. Das erfahren wir in diesen Monaten steigender Weltmarktpreise für Primärgüter nur allzu deutlich. Dieser aktuelle Vorgang zeigt, wie Rigiditäten im Anpassungsprozeß die Probleme verschärfen.

1.3 Situationsanalyse als Basis für Folgerungen

WEBER stellt mit Hilfe des Mehrländervergleichs Beziehungen zwischen Kennzahlen anschaulich dar, die sich als vollzogene Anpassungen der Agrarwirtschaften der untersuchten Länder an natürliche und ökonomische Gegebenheiten interpretieren lassen. Damit wird zugleich ein Rückschluß auf den Prozeß weiterer Anpassung im Zeitablauf bei zukünftigen Veränderungen einer der betrachteten Größen möglich.

Der Landknappheit bei wachsender Bevölkerung ist im Bereich der Agrarproduktion mit einer anderen Nutzungsweise der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) begegnet worden. Mit steigender Bevölkerungsdichte (oder abnehmender Fläche pro Einwohner) nimmt c.p. der Ackeranteil an der LN zu, weil die Flächenleistung des Ackerlandes in der Regel größer ist als die des Graslandes. Weiterer rascher Bevölkerungszuwachs würde mithin zu verstärkter Nutzung der LN als Ackerfläche zwingen. Dieser Anpassungsprozeß ist allerdings nicht ohne Problematik hinsichtlich der Konsequenzen für die Eiweißversorgung (s. Abschnitt 3.1).

Mit zunehmender Bevölkerungsdichte steigt im internationalen Vergleich die Flächenproduktivität. Dies ist ebenfalls eine vollzogene Anpassung. Geht man von etwa gleichem Ackeranteil an der LN aus, so sind Länder mit Landknappheit und höherer Flächenproduktivität zumeist Länder mit höherem Düngeraufwand je ha LN (Niederlande im Vergleich zu USA und Österreich; BR Deutschland im Vergleich zu Spanien; Schweiz im Vergleich zu Brasilien und Mexiko). Hier müssen mithin neben den technologischen Gegebenheiten die ökonomischen Anreize wirksam geworden sein.

Ökonomische Anreize haben auch zwischen einzelnen Ländern mit unterschiedlichen potentiellen Ernährungsniveaus infolge unterschiedlicher produktionstechnischer Gegebenheiten einen Ausgleich durch die Aufnahme des Außenhandels herbeigeführt. Diese Warenströme sind von WEBER in seinen Darstellungen wegen der Schwierigkeiten bei der statistischen Aufbereitung nicht berücksichtigt worden. Sie erklären jedoch manche abweichende Lage von einzelnen Ländern in den Streuungsdiagrammen besonders bei dem Verbrauch an tierischem Eiweiß wegen des Außenhandels mit Eiweißträgern oder mit Zukaufsfuttermitteln für deren Erzeugung.

Eine Anpassung der Ernährungskapazität an eine wachsende Bevölkerungsdichte ist überdies unter

Zuhilfenahme der Nutzung von Nahrung aus dem Meer erfolgt. Dies haben die Meeresanrainer teilweise in beachtlichem Ausmaß verwirklicht. Die Ausschöpfung dieser Nahrungsreserve ist zugleich Beitrag zur Verbesserung der Proteinversorgung insbesondere wegen der hohen biologischen Wertigkeit des Fischeiweißes.

Bei wachsendem Bevölkerungsdruck ist die Anpassung aber auch teilweise unzureichend vollzogen, weil der physiologische Nahrungsbedarf fallweise quantitativ und vielfach qualitativ nicht abgedeckt werden konnte. So besteht in diesen Fällen eine Unterversorgung mit Nahrungsmitteln. Der schlüssige Nachweis der verbliebenen Diskrepanz zwischen Nahrungsbedarf und tatsächlicher Nahrungsaufnahme scheitert jedoch an der Unsicherheit in der Beurteilung des Ernährungszustandes ohne exakte Ernährungserhebungen. Bedenkliche Unterschiede werden allerdings insbesondere bei der Eiweißversorgung bereits aus den in der Statistik verfügbaren Angaben erkennbar.

So offensichtlich wie nach der Darstellung von WEBER die Struktur der Bodenproduktion und die Produktivität der Agrarproduktion an die Bevölkerungsdichte geknüpft sind, so augenfällig ist die Bindung der Erzeugung und des Verbrauchs von tierischem Eiweiß an die Flächenverfügbarkeit und/oder an die Einkommenssituation. Für den Verbrauch pflanzlichen Eiweißes ist diese Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens nicht erkennbar. WEBER hat dieses Phänomen anschaulich für eine Vielzahl von Ländern im Mehrländervergleich und für einige Länder im historischen Ablauf dargestellt. Neben der Bindung einer reichlichen Versorgung mit tierischem Eiweiß an die Einkommenshöhe und/oder an die Flächenverfügbarkeit für eine billige Erzeugung von Eiweißträgern tierischer Herkunft ist auch die Verknüpfung der gesamten Eiweißversorgung an bestimmte Produkte für eine Vielzahl von Ländern durch eine nicht alltägliche Darstellungsweise herausgearbeitet. Überdies ist der Flächenzugewinn über die Nutzung der Weltmeere als Eiweißquelle bildlich dargestellt. (Die Berechnungsweise des Flächengewinns für jedes einzelne Land ist offenbar nicht mit einem festen Schlüssel erfolgt, daher in den einzelnen Ländern von deren landesüblichen Eiweißerzeugung abhängig und besonders in Ländern mit starken Futtermittelimporten vermutlich überschätzt.)

Auf der Basis der dargestellten Grundzusammenhänge zieht WEBER Schlüsse für die zukünftige Welternährungssituation, die im folgenden kurz aufgenommen und ergänzt werden sollen.

2 Probleme der Welternährung - heute und morgen

2.1 Symptome

Wie trotz aller Schwierigkeiten der exakten Messung des Ernährungszustandes der Weltbevölkerung ohne Zweifel zu Recht ausgesagt werden kann, ist die Welternährungssituation durch gleichzeitiges Auftreten von Hunger und Überfluß in den unterschiedlichen Regionen der Welt gekennzeichnet. In den reichen Industriestaaten, ob dicht oder weniger dicht bevölkert, ist die strukturelle Situation reichlicher Nahrungsversorgung allein dadurch gegeben, daß ein hoher Anteil der täglich verzehrten Kalorienmenge auf Erzeugnisse der tierischen Veredlung entfällt. Bei temporären Engpässen in der Produktion infolge ungünstigen Witterungsverlaufs besteht die Möglichkeit, die - in monetären und physischen Einheiten gemessene - kostspielige Veredlung zu begrenzen, um zusätzliche Mengen an direkt für die menschliche Ernährung nutzbarer pflanzlicher Grundsubstanz freizusetzen. In weiten Teilen der Welt lebt die Bevölkerung an der Hungergrenze und jede Unregelmäßigkeit im Witterungsverlauf stellt eine Bedrohung im Hinblick auf die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichender Nahrungsmittelmenge dar, weil,wie gezeigt wurde, die Deckung des Kalorienbedarfs fast ausschließlich über pflanzliche Erzeugnisse erfolgt.

Entsprechend bestehen gleichzeitig, wenn auch meist in unterschiedlichen Regionen der Welt, Eiweißmangel und Eiweißüberschuß in der Nahrung. Die Diskrepanz, so wurde gezeigt, ist noch ausgeprägter zwischen der reichlichen und defizitären Versorgung mit hochwertigem tierischen

Eiweiß. In reichen Industrieländern überschreitet der Verbrauch an tierischem Eiweiß die von den Ernährungswissenschaftlern für erforderlich gehaltene Menge von 20 Gramm pro Kopf und Tag (einem Drittel der erforderlichen Gesamteiweißmenge) bei weitem. In armen dichtbevölkerten Ländern der Welt unterschreitet die Versorgung mit tierischem Eiweiß diese niedrigste Bedarfsnorm derart kraß, daß die nachhaltigen Schäden des Mangels an essentiellen Aminosäuren mit ihren katastrophalen Folgen auftreten.

2.2 Problemursachen

Die Darstellungen von WEBER lassen erkennen, daß ein zunehmender Bevölkerungsdruck mit vertikaler Produktionssteigerung aufgefangen werden kann. Hunger und Mangelernährung werden also nur dann auftreten, wenn es in den Zuwachsraten der Bevölkerung und der Nahrungsmittelproduktion zu Diskrepanzen kommt. Das starke Wachstum der Bevölkerung tritt in den armen Ländern auf, wenn bei sinkender Sterberate infolge Übernahme hygienischer und medizinischer Fortschritte die Geburtenrate mangels Anpassung der Geburtenhäufigkeit an die gestiegene Lebenserwartung unverändert bleibt.

Eine Anpassung der Nahrungsmittelerzeugung an das durch das Bevölkerungswachstum gebotene Ausmaß erfolgt aus vielfältigen Gründen nur zögernd. Die unzureichende Steigerung der Nahrungsmittelerzeugung ist vor allem durch die verzögerte Übernahme der durch den technischen Fortschritt gebotenen Möglichkeiten der vertikalen Produktionssteigerung bedingt. Hierfür gibt es wiederum eine Reihe von Ursachen. U.a. sind es die Überwindung der Schwierigkeiten bei der Übermittlung der ökonomischen Signale vom Markt bis zum Produzenten mangels geeigneter institutioneller und organisatorischer Vorkehrungen sowie die unzureichende Umsetzung der Anreize in Aktionen der Erzeuger mangels ausgeprägter Wirtschaftsgesinnung.

Die Kopplung des bezüglich Aminosäuremuster ausgewogenen Eiweißverbrauchs an das Einkommen ist bei niedrigem Einkommensniveau und unzureichender Einkommensentwicklung ein echtes Hindernis, um aus der Mangelsituation in diesen Ländern herauszukommen (WILBRANDT, 12). Die Eiweißlücke ist eine Kaufkraftlücke, wie gleichzeitig der Eiweißüberschuß fast nur in den Wohlstandsgesellschaften auftritt (ausgenommen einige durch Flächenverfügbarkeit und natürliche Standortvorteile begünstigte Exportländer für tierische Erzeugnisse, z.B. Argentinien, die nicht zu den Wohlstandsgesellschaften zu rechnen sind).

2.3 Entwicklungstendenzen

Bei der Betrachtung der Entwicklung der wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Welternährungssituation ist zu erkennen, daß die problematische Lage der Welternährung auf absehbare Frist keine Entspannung erfährt; im Gegenteil, es deuten sich teilweise zunehmende Engpässe an.

Das Bevölkerungswachstum wird sich zunächst noch in etwa gleichem Ausmaß fortsetzen, solange die Geburtenhäufigkeit in volkreichen Ländern der Welt, wie beispielsweise Indien oder Bangla Desch, nicht oder nicht schnell genug der sinkenden Sterberate angepaßt wird. Die bewußte Geburtenregelung hat sich im Verlaufe der europäischen Entwicklung so langsam durchgesetzt, daß eine merkliche Reduzierung der Wachstumsraten der Weltbevölkerung nur dann bald zu erwarten ist, wenn durch geeignete Maßnahmen der Familienplanung das Fortpflanzungsverhalten in Entwicklungsländern mit größerer Bevölkerungszahl auf breiter Basis beeinflußt werden kann.

Eine beschleunigte Steigerung der Nahrungsmittelerzeugung ist in den Ländern mit bereits reichlicher Versorgung durch ökonomische Anreize leicht zu verwirklichen. Das Problem liegt jedoch vielmehr in der Beseitigung der extrem ungleichen Nahrungsmittelversorgung in der Welt. Da eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung armer Länder auf die Dauer nur über die Steigerung der einheimischen Agrarproduktion zu erreichen ist, besteht die Notwendigkeit, das Wachstum der Agrarproduktion in den Ländern mit unzureichend oder unausgeglichen ernährter Bevölkerung zu

beschleunigen. Die Ausdehnung des Ackeranteils an der landwirtschaftlichen Nutzfläche in dichtbevölkerten Ländern als Maßnahme zur Erzeugung von mehr Kalorien pro Flächeneinheit (WEBER, 13, S. 7) ist zwar ein Weg, die quantitative Versorgung besser sicherzustellen, zugleich wird jedoch durch den Anbau von stärkehaltigen Kulturpflanzen mit hohen Roherträgen der Eiweißmangel noch verschärft. Die Einführung hochertragreicher Getreidesorten und die Steigerung der Erträge im Gefolge dieser Maßnahmen haben zunächst zu optimistischen Voraussagen über die mögliche vertikale Produktionssteigerung geführt (BANERJI, 1, S. 13 u.19), die durch eine realistischere Betrachtungsweise ersetzt wurde, nachdem neben den ersten Erfolgen der "Grünen Revolution" auch die Begleiterscheinungen und die Erfolgsvoraussetzungen erkannt wurden. Nachhaltige Erfolge mit hochertragreichen Pflanzensorten und eine merkliche zusätzliche Steigerung der Agrarproduktion in den armen Ländern sind erst zu erwarten, wenn mit ausreichender Wasser- und Nährstoffversorgung die Bedingungen geschaffen sind, die die volle Ertragsentfaltung der neuen Sorten ermöglichen.

Die Ausstattung der Bevölkerung armer Länder mit zusätzlicher Kaufkraft über ein stärkeres Einkommenswachstum, um damit von der Nachfrageseite her die bessere Versorgung der Bevölkerung zu induzieren, ist zwar in allen wenig entwickelten Ländern erklärtes Ziel. Die Wachstumsraten der Realeinkommen je Kopf für die letzte Entwicklungsdekade weisen jedoch die Begrenztheit nachhaltiger Erfolge aus. Überdies bringt der Wachstumsprozeß und die Einkommenssteigerung in der Volkswirtschaft nicht notwendigerweise zusätzliches Einkommen dorthin, wo es aus der Sicht der quantitativen Erhöhung und der qualitativen Verbesserung des Nahrungsmittelverbrauchs am notwendigsten wäre. Hiermit sind die Probleme der ungleichen Einkommensverteilung und der ungleichen Verteilung der zusätzlichen Einkommen im Wachstumsprozeß wenig entwickelter Länder angeschnitten. Für eine nachhaltige Vermehrung der Kaufkraft breiter Massen sind sowohl eine Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums als auch eine Änderung der Einkommensverteilung vonnöten.

3 Ansatzpunkte und Konzepte der Problembewältigung

3.1 Grenzen einseitiger Lösungsversuche

Ein geeigneter Ansatzpunkt, das Bevölkerungswachstum auf ein tragbares Maß zu drosseln, liegt in der Änderung des Fortpflanzungsverhaltens. Die Maßnahmen der Familienplanung zielen in diese Richtung und sind in der gedanklichen Konzeption doppelt erfolgversprechend, weil sie sowohl auf eine günstigere Relation von Bevölkerungswachstum und Steigerung der Nahrungsmittelproduktion als auch auf eine solche von Bevölkerungswachstum und Einkommenssteigerung abzielen. Damit wird c.p. nicht nur eine rasche quantitative Erhöhung der Nahrungsmittelmenge je Kopf erreicht, sondern über eine zügigere Kaufkraftsteigerung je Einwohner auch eine qualitative Verbesserung des Nahrungsverbrauchs möglich.

Die Erfahrungen mit den Programmen der Familienplanung in verschiedenen Ländern der Welt (Barbara MEYER, 8) zeigen jedoch, daß diese Maßnahmen dort am ehesten zu nachhaltigem Erfolg führen, wo bestimmte Voraussetzungen, wie Enttabuisierung, Lockerung der hierarchischen Familienstruktur, verbesserte Interaktion und Kommunikation außerhalb der Familien (Zeitungen, Rundfunk, Telefon), zunehmende medizinische Versorgung, erfüllt sind, die in der Regel ohnehin an wirtschaftliche Wachstumsprozesse geknüpft sind. D.h., daß Familienplanung in den Fächer der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmaßnahmen eingebettet sein muß, um erfolgreich zu wirken.

Die raschere Steigerung der Nahrungsmittelproduktion ist ein weiterer Ansatzpunkt zur Lösung des Welternährungsproblems. Hierbei sind zwei Wege möglich, die schwerpunktmäßig auf die quantitative bzw. qualitative Verbesserung der Nahrungsversorgung zielen.

Mit dem forcierten Anbau hochertragreicher Getreidesorten wird die Verringerung des Engpasses in der Versorgung mit Nahrungsmittelmenge angestrebt. Abgesehen von den Voraussetzungen, die bereits geschildert wurden und erfüllt sein müssen, um eine nachhaltige Zunahme der Agrarproduktion zu erzielen, treten offenbar bei dem einseitigen Lösungsversuch über vermehrten Anbau hochertragreicher Getreidesorten markante Nebenwirkungen auf, die in einem geschlossenen Gesamtkonzept leichter in Grenzen zu halten sind, als bei isoliertem Vorgehen:

1. In den Genuß höherer Erträge und damit besserer Erlöse kommen zunächst diejenigen, die sich kraft ihrer besseren finanziellen Lage zuerst den Kauf des teureren Saatgutes leisten können. Hier muß von staatlicher Seite gegengesteuert werden, damit nicht die Ungleichheit der Einkommensverteilung noch verstärkt wird.

2. Bei raschen Ertragssteigerungen durch die neuen Sorten kann die stark zunehmende Produktion schnell die Nachfrage übertreffen, weil mangelnde Kaufkraft selbst die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln begrenzt (THIMM, 10, S. 39). Hier wird deutlich, daß nicht nur das Angebot vermehrt, sondern auch die Nachfrage durch Kaufkraftsteigerung geschaffen werden muß.

3. Die höheren Erträge der neuen Sorten bringen gegenüber den Alternativprodukten im Anbau eine relative Vorzüglichkeit, so daß beispielsweise der Anbau eiweißhaltiger Hülsenfrüchte zugunsten der hochertragreichen Getreidesorten verdrängt wird. Dies bewirkt eine Verschlechterung der an sich schon unzureichenden Eiweißversorgung unmittelbar durch die fehlenden Mengen an Hülsenfrüchten, mittelbar über die infolgedessen höheren Preise für eiweißhaltige Grundnahrungsmittel. Dies zwingt zu verstärkten Anstrengungen, ähnliche Zuchtfortschritte auch bei den eiweißhaltigen Pflanzen zu erzielen.

Mit einer Erhöhung der Fischanlandungen über eine verstärkte Nutzung der Weltmeere kann die Versorgung mit hochwertigem tierischen Eiweiß in einzelnen Ländern entscheidend verbessert werden (Ilse MERZ, 7). Dieser Lösungsversuch findet seine Grenze in der Überfischung der natürlichen Gewässer. In diesem Zusammenhang ist auch der von WEBER vorgetragene Optimismus hinsichtlich der Ergiebigkeit einer stärkeren Befischung der Weltmeere in Frage zu stellen.

Selbst wenn bei der Ausschöpfung der Nahrungsreserven in den Weltmeeren auf ein niederes Glied der Nahrungskette zurückgegriffen wird, um den Veredlungsverlust bis zum letzten Glied der Kette einzusparen, sind solche Eingriffe bekanntlich nicht ohne Folgen auf das ökologische Gleichgewicht und deshalb so schwer abschätzbar in ihrer Wirkung.

Die Lösung des Eiweißmangels durch die Effekte verbesserter Kaufkraft aufgrund der nachgewiesenen engen Beziehungen zwischen Einkommen je Kopf und Verbrauch an tierischem Eiweiß abwarten zu wollen, hieße die Dringlichkeit des Problems verkennen. Sicherlich werden sich bei zunehmender Kaufkraft der Bevölkerung eines Tages auch in jetzt noch armen Ländern Preisrelationen herausbilden oder gesetzt werden können, die einerseits eine verstärkte Erzeugung von tierischem Eiweiß über die Veredlung pflanzlicher Grundsubstanz ermöglichen bzw. anreizen, andererseits aber durch die zugewachsene Kaufkraft auch eine Nachfrage in diesen Ländern zulassen. Die Zeitspanne bis zu dieser Konstellation muß jedoch überbrückt werden, um lebenslang irreparable Schäden durch unzureichende Eiweißernährung anfälliger Gruppen, wie Schwangere, stillende Mütter und Kleinkinder, zu vermeiden. Hier ist in der Proteinstrategie mit unkonventionellen Eiweißträgern wie Ölsaateneiweiß, bisher ungenutztes Eiweiß aus Fisch, Eiweiß aus Einzellern, (v. BLANCKENBURG, 2, S.13 ff) die Überbrückung zu schaffen, bis die Versorgung mit konventionellen Eiweißnahrungsmitteln aufgrund der ökonomischen Konstellation auch in den dichtbevölkerten Entwicklungsländern möglich ist.

Zunächst ist auf Grund der Einkommenssteigerung in der Welt (und vornehmlich in den Industrieländern) zu erwarten, daß die Diskrepanz zwischen den Preisen für Eiweiß aus der pflanzlichen und für das aus der tierischen Erzeugung noch wachsen wird (WEBER, 13, S.9) und so tierisches

Eiweiß aus der flächenzehrenden Rinder- und Schafproduktion für die Menschen in den dichtbevölkerten Entwicklungsländern nicht erschwinglich ist.

Die unzureichende Kaufkraft in den mit Eiweiß unterversorgten Gebieten der Welt macht es notwendig, daß gerade die Möglichkeiten der billigen Versorgung mit hochwertigem Eiweiß pflanzlicher Herkunft (PAG STATEMENT, 9; KRACHT, 5) ausgelotet werden, um rasch zu Erfolgen zu kommen.

Aber auch hierbei zeigen sich Schwierigkeiten, die Zielgruppen gleichmäßig zu erreichen. So wird die Stadtbevölkerung leichter zu versorgen, die Lage der Landbevölkerung und insbesondere die der anfälligen Gruppen nur mit verstärkter Anstrengung zu verbessern sein (KRACHT, 5, S.291).

3.2 Notwendigkeit integrierter und konzertierter Problembewältigung

Die angeführten Beispiele sollen andeuten, daß eine Lösung des Welternährungsproblems nicht von isolierten Einzelmaßnahmen zu erhoffen ist. Jede dieser Maßnahmen wird, einzeln angewandt, zu Fehlschlägen führen, weil für den Erfolg Voraussetzungen gegeben sein müssen, die nur durch einen integrierten und konzertierten Einsatz aller Einzelmaßnahmen sichergestellt werden können.

So werden beispielsweise die Maßnahmen der Familienplanung eine andere Wirkung haben, wenn neben den bereits genannten Erfolgsbedingungen (s. Abschnitt 3.1) ein (für uns selbstverständliches) Alters- und Invalidenversicherungssystem besteht. Das Argument der Vorsorge für Alter und Siechtum durch eine große Zahl von Nachkommen wäre damit entkräftet (THIMM, 10, S.10). Andererseits hat eine erfolgreiche Familienplanung über die Senkung der "Aufzuchtlast" eine Förderung der Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung zur Folge (Hilde WANDER, 11, S.8 ff u. 14 ff), die nicht unterschätzt werden sollte.

Auch kommen die begrüßenswerten Wirkungen der "Grünen Revolution" erst voll zur Entfaltung, wenn neben den genannten produktionstechnischen Bedingungen und dem Mitwachsen der Kaufkraft zur Aufnahme des Produktionszuwachses ein leistungsfähiges Distributionssystem für die Versorgung der rasch wachsenden städtischen Bevölkerung geschaffen ist.

Die verstärkte Nutzung der Weltmeere zur Verbesserung der Eiweißversorgung in Entwicklungsländern setzt, wenn Rückschläge vermieden und die nachhaltige Leistungsfähigkeit des genutzten Ökosystems erhalten bleiben sollen, eine Einigung zwischen den Nationen über das zulässige Ausmaß der Nutzung und über die Verteilung der Nutzungsrechte voraus (WEBER, 13, S.12).

Die Verbesserung der Eiweißversorgung in den Entwicklungsländern ist, wie gezeigt wurde, eng mit der Steigerung der Kaufkraft in diesen Ländern verbunden. Für eine stark wachsende Bevölkerung Kaufkraft zu schaffen, setzt eine kräftige Vermehrung der Arbeitsplätze voraus. Hierfür sind neben Kapital auch ausgebildete Arbeitskräfte notwendig. Um überhaupt erst einmal eine verstärkte Beschäftigung zu erreichen, die wiederum über zusätzliche Nachfrage nach Konsumgütern neue Arbeitsplätze ermöglicht, kann der in Entwicklungsländern vorherrschende Agrarbereich nicht ausgeklammert werden. Gerade weil hier mit begrenztem Kapitaleinsatz und mit bereits vorhandenen Fähigkeiten ein beträchtlicher Beitrag zum Bruttosozialprodukt erzielt werden kann, sollte dieser Sektor zur Ingangsetzung weiterer wirtschaftlicher Entwicklung zur Beschäftigungsausweitung genutzt werden (THIMM, 10, S.5). Dies setzt jedoch in den Industrieländern einen gezielten Strukturwandel voraus, der es ermöglicht, einen Teil des Zuwachses der Agrarproduktion aus Entwicklungsländern in die Industrieländer abzusetzen (THIMM, 10, S.8 u. 35).

Hiermit wird besonders deutlich, daß die ungelösten Probleme der Welternährung nicht nur integrierter und konzertierter Maßnahmen innerhalb der einzelnen Entwicklungsländer bedürfen, die

in den gesamten soziokulturellen und wirtschaftlichen Wandlungsprozeß eingebettet sind (THIMM, 10, S.5). Vielmehr muß die Lösung des Welternährungsproblems als Ganzes in wohlwollender Zusammenarbeit der Industrienationen mit den Entwicklungsländern gemeinsam herbeigeführt werden. Dazu ist nicht nur die Zusammenarbeit mit den Experten der verschiedensten Disziplinen zur Koordinierung einer in die gesamte Entwicklungspolitik integrierten Ernährungspolitik notwendig, sondern es bedarf auch eines Einstellungswandels in der Welt, der den Egoismus der Menschen und Völker dämpft und letztlich zu einem Ausgleich der krassen Unterschiede zwischen reichen und armen Menschen und Völkern auf dieser Erde führt.

Literatur

1 BANERJI, R.: The "green revolution" and the trade prospects in selected cereals for the developing countries. (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 11) Kiel 1971.

2 BLANCKENBURG, Peter von: Die Eiweißversorgung als Kern des Welternährungsproblems - Möglichkeiten einer Proteinstrategie. "Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft," Jg. 9, H. 1 (März 1970), S. 1 - 23.

3 CLARK, Colin: Die Menschheit wird nicht hungern. Programm zur Ernährung der Weltbevölkerung. Bergisch Gladbach 1970.

4 HEILBRONER, Robert L.: Wachstum und Überleben. "Aus Politik und Zeitgeschichte", Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B 3 vom 20.1.1973, S. 28 - 37.

5 KRACHT, Uwe: Ökonomische Aspekte einer Verbesserung der Eiweißversorgung in Entwicklungsländern durch neuartige eiweißreiche Nahrungsmittel. Diss. agr. Berlin 1972.

6 MEADOWS, Dennis, u.a.: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972.

7 MERZ, Ilse: Möglichkeiten zur Verbesserung der Welternährung durch Fischeiweiß. Diplomarbeit Gießen 1973.

8 MEYER, Barbara: Familienplanung als Mittel zur Beeinflussung des Bevölkerungswachstums in Entwicklungsländern. Diplomarbeit Gießen 1973.

9 PAG statement (No. 22) on upgrading human nutrition through the improvement of food legumes. "PAG-Bulletin", Vol. 3 (1973), No. 2, S. 1 - 24.

10 THIMM, Heinz Ulrich: Gespräche draußen. Dialog um die Entwicklungshilfe. Nairobi 1972 (vervielfältigtes Manuskript).

11 WANDER, Hilde: Hemmt rasches Bevölkerungswachstum den Wirtschaftsaufbau in den Entwicklungsländern? Ein Beitrag zur Klärung der Beziehungen zwischen Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung. (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 4) Kiel 1970.

12 WILBRANDT, Hans: Observations on the marketing of protein foods in low-income countries. Göttingen 1969 (vervielfältigtes Manuskript).

13 WEBER, Adolf: Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Welternährung. Beitrag zur 14. Jahrestagung der GEWISOLA am 26. - 28.9.1973 in Braunschweig (unveröffentlichtes Manuskript).

ZUR AUSSENHANDELSSTRUKTUR DER ENTWICKLUNGSLÄNDER: ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND ERKLÄRUNGSHYPOTHESEN

von

Dr. Oskar Gans, Bonn

1	Einführung	49
2	Beschreibung von Außenhandelsstrukturen und deren Veränderungen	50
2.1	Länderbezogene totale und partielle Welthandelsanteile, länderbezogene Export- bzw. Importstrukturen	50
2.2	Produktbezogene Export- bzw. Importstrukturen	54
2.2.1	Produktbezogene Exportstrukturen	54
2.2.2	Produktbezogene Importstrukturen	57
2.3	Verbindung länder- und produktbezogener Export- bzw. Importstrukturen	60
2.3.1	Länder- und produktbezogene Exportstrukturen	60
2.3.2	Länder- und produktbezogene Importstrukturen	61
2.3.3	Gesamtüberblick	62
3	Erklärungshypothesen zur Außenhandelsstruktur und deren Veränderungen	63
3.1	Erklärungshypothesen zu Export- und Importstrukturen	63
3.1.1	Preismodelle	63
3.1.2	Verfügbarkeitsmodelle. Synthese	68
3.1.3	Einige empirische Betrachtungen	70
3.2	Erklärungshypothesen zu länderbezogenen totalen und partiellen Welthandelsanteilen	74
	Anhang	78

1 Einführung

Aus dem hier spezifizierten Thema und dem Generalthema des ersten Tages der Tagung - "Der historische und weltwirtschaftliche Hintergrund" - ist m.E. die Aufgabe abzuleiten, ein überschaubares Bild der Stellung wirtschaftlich unterentwickelter Länder im Welthandel zu skizzieren. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist zweierlei notwendig,

- erstens eine Beschreibung der Außenhandelsstrukturen und deren Veränderungen sowie
- zweitens eine Erklärung dieser aus Daten der Außenhandelsstatistik berechneten Größen.

Die Art der Vorgehensweise läßt sich am übersichtlichsten mit Hilfe eines einfachen Modells zeigen, in dem vier Länder, zwei Entwicklungsländer und zwei Industrieländer, jeweils zwei

Güter miteinander austauschen. Da die Handelsströme zwischen den Ländern durch die drei Merkmale Ursprungsland, Bestimmungsland und Güterart charakterisiert sind, tragen wir in die Felder einer Ursprungs-Bestimmungsland-Matrix soviel Einzelkomponenten ein wie es Güterarten gibt (hier: zwei):

Figur 1:

Ursp. Land \ Best. Land	1	2	3	4	Σ
1	-	$X^1_{2,1} + X^1_{2,2}$	$X^1_{3,1} + X^1_{3,2}$	$X^1_{4,1} + X^1_{4,2}$	X^1
2	$X^2_{1,1} + X^2_{1,2}$	-	$X^2_{3,1} + X^2_{3,2}$	$X^2_{4,1} + X^2_{4,2}$	X^2
3	$X^3_{1,1} + X^3_{1,2}$	$X^3_{2,1} + X^3_{2,2}$	-	$X^3_{4,1} + X^3_{4,2}$	X^3
4	$X^4_{1,1} + X^4_{1,2}$	$X^4_{2,1} + X^4_{2,2}$	$X^4_{3,1} + X^4_{3,2}$	-	X^4
Σ	M_1	M_2	M_3	M_4	Welt= export / Welt= import

$X^j_{i,k}$ gibt den Wert des Imports des Landes i (i = 1, ... , 4) aus dem Land j (j = 1, ... , 4) für das Gut k (k = 1, 2) an. Die Gesamtexporte und Gesamtimporte eines Landes i werden durch die Symbole M_i bzw. X^i ausgedrückt. Füllt man eine solche Matrix für alle Länder und alle international gehandelten Güter der Weltwirtschaft mit Zahlen aus, dann erhält man die detaillierteste Beschreibung der Welthandelsströme, die überhaupt möglich ist. Dieses Vorgehen verbietet sich wegen des Umfangs schon von selbst, verstößt aber auch gegen die oben geforderte Übersichtlichkeit. Daher sind Aggregationen der verschiedensten Art je nach Fragestellung geboten.

2 Beschreibung von Außenhandelsstrukturen und deren Veränderungen

2.1 Länderbezogene totale und partielle Welthandelsanteile, länderbezogene Export- bzw. Importstrukturen

Die höchste Aggregationsstufe unserer Matrix ist erreicht, wenn (im Modell) die Länder 1 und 2 zu der Region "Industrieländer", die Länder 3 und 4 zu der Region "Entwicklungsländer" zusammengezogen werden und darüber hinaus in den einzelnen Feldern der Matrix lediglich ein Summenwert angegeben wird. Wir können mit Hilfe dieser Darstellung einen ersten - und zwar den gröbsten - Überblick über die Welthandelsströme gewinnen.

Übersicht 1 enthält die Handelsströme zwischen den drei Großregionen "Industrieländer", "Entwicklungsländer" und "Sozialistische Länder" für die Jahre 1955 und 1969; auch die Felder der Hauptdiagonalen sind ausgefüllt, weil der "intraregionale" Handel der drei Großregionen eine erhebliche Rolle spielt.

Übersicht 1: Länderbezogene totale und partielle Welthandelsanteile, länderbezogene Export- und Importstrukturen (1955, 1969)

Best.-Ort / Ursprung	Jahr	Total (1)	v.H.	Industriel. Ec.Cl. I (2)	v.H.	Entwicklungsl. Ec.Cl. II (3)	v.H.	Soz.L. Ec.Cl. III (4)	v.H.
W e l t	1955	93 54o	1oo	6o 96o	65,16	23 24o	24,88	8 81o	9,41
	1969	272 57o	7o,11	191 11o		52 23o	19,16	27 79o	1o,19
Industriel. Ec.Cl.I	1955	6o 48o		42 15o		16 73o		1 33o	
	(a)		1oo		69,69		27,66		2,19
	(b)		64,65		45,o6		17,88		1,42
	1969	193 19o		147 9oo		37 46o		7 14o	
	(a)		1oo		76,55		19,39		3,69
	(b)		7o,87		54,26		13,74		2,61
Entw.-länder Ec.Cl.II	1955	23 73o		17 1oo		5 79o		58o	
	(a)		1oo		72,o6		24,39		2,37
	(b)		25,36		18,28		6,18		o,62
	1969	49 64o		36 27o		1o 26o		2 6oo	
	(a)		1oo		73,o6		2o,66		5,23
	(b)		18,21		13,3o		3,76		o,95
Soz.-länder Ec.Cl.III	1955	9 33o		1 71o		715		6 9oo	
	(a)		1oo		18,32		7,66		73,95
	(b)		9,97		1,82		o,76		7,37
	1969	29 75o		6 94o		4 5o5		18 o6o	
	(a)		1oo		23,32		15,14		6o,7o
	(b)		1o,91		2,54		1,65		6,62

Absolute Werte in Mill $ (f.o.b.). Totale Welthandelsanteile: Spalte (1), Zeilen (b). Partielle Welthandelsanteile: Spalten (2)-(4), Zeilen (b). Exportstrukturen: Spalten (2)-(4), Zeilen (a). Keine Angaben (in Prozenten) zu Importstrukturen, da diese Werte kaum von den Relativzahlen der Exportstrukturen abweichen.

Übersicht 2: Absolute und relative (v.H.) Veränderungen der Welthandelsströme von 1955 bis 1969

Best.-Ort / Ursprung		Total Abs.	v.H.	Industriel. (Ec.Cl.I) Abs.	v.H.	Entwicklungsl. (Ec.Cl.II) Abs.	v.H.	Soz.Länder (Ec.Cl.III) Abs.	v.H.
Welt	1955	93 54o		6o 96o		23 24o		8 81o	
	1969	272 57o		191 11o		52 23o		27 79o	
	Differenz	179 o3o		13o 15o		28 99o		18 98o	
			191,39		213,5o		124,74		215,43
Ec.Cl. I	1955	6o 48o		42 15o		16 73o		1 33o	
	1969	193 19o		147 9oo		37 46o		7 14o	
	Differenz	132 71o		1o5 75o		2o 73o		5 81o	
			219,42		25o,88		123,9o		436,84
Ec.Cl. II	1955	23 73o		17 1oo		5 79o		58o	
	1969	49 64o		36 27o		1o 26o		2 6oo	
	Differenz	25 91o		19 1oo		4 47o		2 o2o	
			1o9,18		112,1o		77,2o		348,27
	1955	9 33o		1 71o		715		6 9oo	
	1969	29 75o		6 94o		4 5o5		18 o6o	
	Differenz	2o 42o		5 23o		3 79o		11 16o	
			218,86		3o5,84		53o,o6		161,73

Absolute Werte in Mill.$ (f.o.b.)

Zur Interpretation der Übersicht 1 und der darauf folgenden Tabellen benötigen wir einige Kennziffern. Diese sind im Anhang - mit Symbolen der Figur 1 - definiert.

Länderbezogene totale und partielle Welthandelsanteile sowie länderbezogene Export- und Importstrukturen sind der Übersicht 1 unmittelbar zu entnehmen. Zusammen mit Übersicht 2, die die Veränderungen der Welthandelsströme in dem Zeitabschnitt 1955 - 1969 angibt, liegen statistische Informationen vor, aus denen sich erste hier relevante Fragen an die positive Ökonomie ableiten lassen:

(1)(a) Warum ist der länderbezogene totale Welthandelsanteil der Entwicklungsländer (1969:18,21%) wesentlich niedriger als der entsprechende Anteil der Industrieländer (1969:70,87 %)?

(1)(b) Warum ist der länderbezogene totale Welthandelsanteil der Entwicklungsländer gesunken (1955:25,36 %, 1969:18,21 %), der Anteil der Industrieländer dagegen gestiegen (1955:64,65 %, 1969:70,87 %)?
Oder: Warum stiegen die Gesamtexporte der Industrieländer (+ 219,42 %) erheblich stärker als die der Entwicklungsländer (+ 109,18 %)?
Frage (1) ist zurückführbar auf Frage (2):

(2)(a) Warum sind die länderbezogenen partiellen Welthandelsanteile betreffend den Handel zwischen
- Industrieländern: 1969:54,26 %
- Entwicklungs- und Industrieländern: 1969:13,3 % bzw. 13,74 % 1)
- Entwicklungsländern: 1969:3,76 %
so unterschiedlich?

(2)(b) Warum haben sich die länderbezogenen partiellen Welthandelsanteile für die Entwicklungsländer ungünstig entwickelt?
- Industrieländer: 1955:45,06 %, 1969:54,26 %
- Industrieländer, Entwicklungsländer: 1955:18,28 % bzw. 17,88 %, 1969:13,3 % bzw. 13,74 %
- Entwicklungsländer: 1955:6,18 %, 1969:3,76 %

Oder: Warum war das Wachstum der für die Entwicklungsländer relevanten Handelsströme relativ schwach?
- Industrieländer: + 250,88 %
- Industrieländer, Entwicklungsländer: ±123,9 % bzw. ±112,1 %
- Entwicklungsländer: + 77,20 %.

(3)(a) Aus (2)(a) folgt 2), daß - bei hohem Anteil der Industrieländer und geringem Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel - die länderbezogenen Export- bzw. Importstrukturen der beiden Großregionen extrem verschieden sein müssen: Der intraregionale Handel ist im Vergleich mit dem Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern für die Entwicklungsländer von untergeordneter Bedeutung (1969:20,66 % zu 73,06 %), für Industrieländer dagegen dominierend (1969:76,55 % zu 19,39 %).

(3)(b) Aus (2)(b) folgt, daß sich die Unterschiede zwischen den länderbezogenen Export- bzw. Importstrukturen der Entwicklungs- und Industrieländer in dem Beobachtungszeitraum 1955 - 1969 verstärkt haben müssen:

	Entwicklungsländer	Industrieländer
1955	24,39 % zu 72,06 %	69,69 % zu 27,66 %
1969	20,66 % zu 73,06 %	76,55 % zu 19,39 %

---

1) Es ergeben sich unterschiedliche Werte, je nachdem ob der Export der Entwicklungsländer in die Industrieländer oder der Import der Entwicklungsländer aus den Industrieländern auf den Weltexport bezogen wird.

2) Wenn der Anteil der dritten Großregion ("Sozialistische Länder") klein ist. Das ist der Fall.

2.2 Produktbezogene Export- bzw. Importstrukturen

Lag der Beschreibung der länderbezogenen Export- bzw. Importstrukturen die Frage zugrunde, wohin bzw. woher wieviel exportiert bzw. importiert wurde, so ist jetzt zu fragen, was und wieviel in den Export bzw. Import floß.

2.2.1 Produktbezogene Exportstrukturen

Wie bei der Betrachtung der länderbezogenen Exportstrukturen greifen wir aus der Welthandelsmatrix eine Zeile heraus (die Zeile der Entwicklungs- oder der Industrieländer), aggregieren jetzt aber nicht über die Produkte, sondern über die "Bestimmungsländer" der Exporte einer Region.

Übersicht 3: Produktbezogene Exportstruktur der Entwicklungsländer

Klasse	1955		1969		Zunahme in
	Mrd. $	v.H.	Mrd. $	v.H.	v.H.
0-9	23,73	100	49,64	100	109,19
0-4	20,68	87,1	37,78	76,2	82,69
0,1,2,4,	14,69	61,9	21,52	43,4	46,49
0+1	7,72	32,5	11,82	23,8	53,11
2+4	6,97	29,4	9,70	19,6	39,17
3	5,99	25,2	16,26	32,8	171,45
5-8	3,07	12,9	11,80	23,8	284,36
5	0,24	1,0	0,83	1,7	245,83
7	0,13	0,5	1,08	2,2	730,77
6+8	2,70	11,4	9,89	19,19	266,30

Übersicht 3 läßt erkennen, daß der überwiegende Anteil der Entwicklungsländerexporte 1969 aus Rohstoffen (Klassen 0 - 4 : 76,2 %) und weniger als ein Viertel aus Halb- und Fertigwaren (Klassen 5 - 8: 23,8 %) bestand. Die produktbezogene Exportstruktur der Industrieländer (Übersicht 4) ist dagegen durch einen hohen Halb- und Fertigwarenanteil (1969: 75,7 %) und einen niedrigen Rohstoffanteil (1969: 22,8 %) charakterisiert.

Übersicht 4: Produktbezogene Exportstruktur der Industrieländer

Warenklasse	1955		1969	
	Mill. $	v.H.	Mill. $	v.H.
0 - 9	60 480	100	193 190	100
0 - 4	20 950	35,6	44 000	22,8
5 - 8	38 130	63,0	146 330	75,7

Internationales Warenverzeichnis für den Außenhandel (CST)

0 Nahrungsmittel
1 Getränke und Tabak
2 Rohstoffe, ausgenommen mineralische Brennstoffe
3 Mineralische Brennstoffe, Schmiermittel und verwandte Erzeugnisse
4 Tierische und pflanzliche Öle und Fette
5 Chemische Erzeugnisse
6 Bearbeitete Waren nach Beschaffenheit gegliedert
7 Maschinen und Fahrzeuge
8 Verschiedene bearbeitete Waren
9 Waren und Vorgänge, nicht nach Beschaffenheit gegliedert

Der erste Eindruck einer extrem einseitigen Exportstruktur der Entwicklungsländer wird allerdings etwas modifiziert, wenn man die Globalziffern aufspaltet. Besonders bemerkenswert ist der relativ hohe Anteil der "Bearbeiteten Waren" (Klassen 6 + 8) am Gesamtexport (19,19 %), der immerhin den Anteil der Rohstoffklassen 2 + 4 (Rohstoffe ohne Nahrungsmittel und ohne Brennstoffe) fast erreicht (19,6 %). Von sehr geringer Bedeutung sind "Chemische Erzeugnisse" (1,7 %) sowie "Maschinen und Fahrzeuge" (2,2 %), am gewichtigsten demgegenüber die Brennstoff- (32,84 %) und Nahrungsmittelexporte (23,8 %).

Hatten wir oben festgestellt, daß sich im Zuge der weltwirtschaftlichen Entwicklung der Welthandel zunehmend auf die "alten" Industrieländer konzentriert und den ohnehin schon geringen Welthandelsanteil der Entwicklungsländer weiter absinken läßt, so ist eine derartige Bewegung zu noch größerer "Kopflastigkeit" für die Exportstruktur nicht zu beobachten. Im Gegenteil. Während sich die Gesamtexporte der Entwicklungsländer von 1955 bis 1969 um 109,19 % erhöhten, wuchsen die Rohstoffexporte unterdurchschnittlich (82,69 %), die Halb- und Fertigwarenexporte dagegen weit überdurchschnittlich (284,36 %) stark an. Das führte zu einem sinkenden Rohstoffanteil (von 87,1 % auf 76,2 %) und einem sich fast verdoppelnden Halb- und Fertigwarenanteil von 12,9 auf 23,8 %. Diese Anteilsverschiebung hätte ein noch größeres Ausmaß angenommen, wenn die in den Rohstoffexporten enthaltenen Brennstoffexporte nicht mit überdurchschnittlich hoher Rate gewachsen wären (1955 - 1969: 171,45 %).

Nun wird man mit Recht einwenden, daß die hier angegebenen Globalzahlen, die sich zudem noch auf ein so heterogenes Gebiet wie "die Entwicklungsländer" beziehen, wenig oder gar nichts über die individuelle Situation eines Landes aussagen können. Wesentlich stärkere Disaggregationen sowohl auf der "Produkt"- als auch auf der "Länderseite" wären notwendig, wollte man ein möglichst umfassendes Bild von der Exportstruktur der Entwicklungsländer erhalten. Um diesem Einwand wenigstens zum Teil zu entsprechen, sollen einige Betrachtungen zu den Regionen Lateinamerika, Asien und Afrika sowie zu den Hauptexportprodukten einiger Entwicklungsländer hier angeschlossen werden.

Die Übersichten 5, 6 und 7 enthalten Daten zu den Exportstrukturen der genannten Regionen. Hiernach ist der Rohstoffanteil an den Gesamtexporten in Lateinamerika mit 83 % überdurchschnittlich hoch (Durchschnitt der Entwicklungsländer: 76,2 %) und übersteigt sowohl den Anteilswert Asiens (70,7 %) als auch den Afrikas (78 %). Die hierzu komplementären Gewichte der Halb- und Fertigfabrikate in Asien (28,7 %), Afrika (22,3 %) und Lateinamerika (16,8 %) erscheinen in einem anderen Licht, wenn man die Brennstoffexporte aus den Gesamtrohstoffexporten herausnimmt 1). Es zeigt sich, daß die Halb- und Fertigwarenexporte in Asien fast 50 %, in Afrika fast ein Drittel und in Lateinamerika etwa 22 % der Nichtbrennstoffexporte ausmachen.

Neben absoluten Anteilswerten enthalten die Übersichten 5, 6 und 7 auch prozentuale Veränderungen für die Beobachtungsperiode 1955 - 1969. Auffallend sind die stark unterschiedlichen Wachstumsraten des Gesamtexports, die für Afrika 155,53 %, Asien 125,23 % und Lateinamerika 69,51 % ausmachen. Es läßt sich zeigen, daß hierdurch der totale länderbezogene Regionenhandelsanteil Afrikas von 21 % auf 23 % und der entsprechende Anteil Asiens von 41,8 % auf 45,3 % gestiegen ist, während Lateinamerikas Exportanteil von 33,6 % auf 27,4 % zurückging.

Die Veränderungen der produktbezogenen Exportstrukturen hatten in allen drei Regionen die gleiche Tendenz: Da das Wachstum der Halb- und Fertigwarenexporte (Lateinamerika: 198,68 %, Asien: 345,14 %, Afrika: 220,73 %) das Wachstum der Rohstoffexporte (Lateinamerika: 55,69 %, Asien: 87,74 %, Afrika: 145,28 %) übertraf, veränderte sich in allen Regionen die Exportstruktur

---

1) Diese Vorgehensweise läßt sich mit der starken Konzentration von Erdölexporten auf wenige Länder rechtfertigen.

Übersicht 5: Produktbezogene Exportstruktur Lateinamerikas

Klasse	1955		1969		Zunahme in
	Mrd. $	v.H.	Mrd. $	v.H.	v.H.
o-9	7,97	1oo	13,51	1oo	69,51
o-4	7,2o	9o,3	11,21	83,o	55,69
o,1,2,4	5,3o	66,5	8,16	6o,4	53,96
o+1	3,76	47,2	5,58	41,3	48,4
2+4	1,54	19,3	2,58	19,1	67,53
3	1,9o	23,8	3,o5	22,6	6o,53
5-8	o,76	9,5	2,27	16,8	198,68
5	o,o9	1,o	o,27	2,o	2oo,oo
7	o,o1	o,2	o,23	2,o	22oo,oo
6+8	o,66	8,3	1,78	13,2	169,7o

Übersicht 6: Produktbezogene Exportstruktur Asiens

Klasse	1955		1969		Zunahme in
	Mrd. $	v.H.	Mrd. $	v.H.	v.H.
o-9	9,91	1oo	22,32	1oo	125,23
o-4	8,4o	84,7	15,77	7o,7	87,74
o,1,2,4	5,36	54,1	7,o4	31,5	31,34
o+1	1,92	19,4	2,96	13,3	54,17
2+4	3,24	32,6	4,o6	18,2	25,31
3	3,o4	3o,7	8,73	39,1	187,17
5-8	1,44	14,5	6,41	28,7	345,14
5	o,11	1,1	o,34	1,5	2o9,o9
7	o,o8	o,8	o,74	3,3	825,oo
6+8	1,25	12,6	5,34	23,9	327,2o

Übersicht 7: Produktbezogene Exportstruktur Afrikas

Klasse	1955		1969		Zunahme in
	Mrd. $	v.H.	Mrd. $	v.H.	v.H.
o-9	4,43	1oo	11,32	1oo	155,53
o-4	3,6o	81,4	8,83	78,o	145,28
o,1,2,4	3,57	8o,6	5,32	46,9	49,o2
o+1	1,75	39,5	2,79	24,6	59,43
2+4	1,82	41,o	2,53	22,3	39,o1
3	o,o3	o,8	3,51	31,o	117oo,o
5-8	o,82	18,6	2,63	23,2	22o,73
5	o,o4	o,9	o,14	1,2	25o,oo
7	o,o3	o,6	o,o7	o,6	133,33
6+8	o,76	17,2	2,43	21,5	219,74

zugunsten der Halb- und Fertigwaren. Diese Prozesse liefen jedoch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten ab. In Lateinamerika war der Strukturwandel leicht unterdurchschnittlich, in Asien leicht überdurchschnittlich stark. Übersicht 7 weist dagegen für Afrika nur sehr schwache Anteilsverschiebungen aus, was auf die in den Rohstoffexporten enthaltenen Brennstoffexporte zurückgeführt werden muß: Die Expansion der afrikanischen Erdölausfuhr ließ den Anteil der Brennstoffe an den Gesamtexporten von 0,8 % (1955) auf 31 % (1969) hochschnellen.

Daß die unseren Betrachtungen zugrunde liegenden Großregionen noch sehr heterogene Einheiten sind, zeigt beispielhaft Übersicht 8. Die Aufteilung Asiens in den "Mittleren Osten" sowie "Süd- und Ostasien" führt uns auf extrem unterschiedliche produktbezogene Regionenhandelsanteile für die genannten Teilregionen. Weiterhin ermöglicht eine auf Großregionen und Produktgruppen bezogene Analyse keine Aussagen über die gerade für Entwicklungsländer so typischen "Monostrukturen". Zur Information des Lesers fügen wir daher diesem Aufsatz eine an einzelnen Ländern und Produkten orientierte Tabelle hinzu (Übersicht 9).

Übersicht 8: Regionale Herkunft wichtiger asiatischer Exportprodukte im Jahre 1964
- in v.H. des Exportwertes -

Herkunftsregion / Produkt	Mittlerer Osten	Süd- und Ostasien
Mineralische Rohstoffe und Erze[1]	12,6	90,4
NE-Metalle	11,2	88,8
Garne und Gewebe	8,5	91,5
Bekleidung	5,1	94,9
Tabak	3,9	96,1
Tee	o,3	99,7
Kautschuk	-	1oo
Kopra	-	1oo
Reis	o,3	99,7
Baumwolle	1,4	98,6
Zucker	o,5	99,5
Jute	o,3	99,7
Kaffee	2,3	97,7
Zitrusfrüchte[1]	81,8	8,2

1) Wegen Unstimmigkeiten in den Quellen ergibt die Addition der Prozentsätze nicht 1oo.

2.2.2 Produktbezogene Importstrukturen

Wir betrachten nunmehr über Länder aggregierte Matrixspalten (Übersichten 10 und 11): Die Entwicklungsländer importierten weit mehr Halb- und Fertigfabrikate (1969: 68,5 %; Übersicht 10) als Rohstoffe (1969: 27,69 %). Im Zeitraum 1955 - 1969 entwickelten sich zudem die Anteile zugunsten der Halb- und Fertigwaren.

In den Industrieländern hat sich von 1955 bis 1969 ein starker Wandel vollzogen (Übersicht 11): Waren 1955 die Rohstoffimporte (54,18 %) noch höher als die Importe von Halb- und Fertigwaren (1955: 42,49 %), so überstiegen 1969 die Halb- und Fertigwarenimporte (62,88 %) die Importe von Rohstoffen (1969: 35,58 %) ganz erheblich. Für beide Ländergruppen läßt sich somit - ganz ähnlich wie in Abschnitt 2.2.1 - ein verstärkter Import von Halb- und Fertigwaren beobachten. Hieraus folgt, daß sich der (hier nicht berechnete) Welthandelsanteil der Halb- und Fertigwaren in dem Beobachtungszeitraum 1955 - 1969 erhöht haben muß.

Übersicht 9: Hauptexportprodukte einzelner Entwicklungsländer und Anteil am Gesamtexport 1969 - in v.H. -

Land	Hauptexportprodukte (v.H.)	Gesamtanteil am Export
Äthiopien	Kaffee 58,2	58,2
Afghanistan[1)]	Obst 32,4,Karakulfelle 16,9,Baumwolle 2o,6	69,9
Argentinien	Fleisch 26,8,Getreide 12,o,Weizen 8,6	47,4
Bolivien	Zinn 49,o	49,o
Brasilien[2)]	Kaffee 41,2,Baumwolle 7,o	48,2
Burundi	Kaffee 79,5,Baumwolle 9,8	89,3
Ceylon	Tee 54,9,Gummi 22,5	77,4
Chile	Kupfer 77,7	77,7
Dahomey	Palmprodukte 33,9	33,9
Dominikanische Republik	Zucker 51,2	51,2
Ecuador	Bananen 53,4, Kaffee 14,6,Kakao 13,3	81,3
Elfenbeinküste	Kaffee 25,5,Kakao 22,3,Holz 29,7	77,5
El Salvador	Kaffee 44,2,Baumwolle 9,o	53,2
Gabun	Erdöl 34,7,Holz 25,4,Mangan 2o,8	8o,9
Guatemala[2)]	Kaffee 33,5,Baumwolle 18,4, Bananen 4,3	56,2
Haiti	Kaffee 38,2,Bauxit 16,5,Sisal 6,4	61,1
Honduras	Bananen 47,7,Kaffee 11,6	59,3
Indien	Juteerzeugnisse 14,8,Tee 8,6	23,4
Indonesien	Roherdöl und Erdölprodukte 44,9,Gummi 21,7	66,6
Iran	Erdöl 86,1	86,1
Irak	Erdöl 93,1	93,1
Kamerun	Kakao 28,2,Kaffee 2o,2,Aluminium 1o,2	58,6
Kenia	Kaffee 29,3,Tee 19,6	48,9
Kolumbien	Kaffee 29,3, Erdöl 5,7	59,6
Kongo,Dem.Rep.	Kupfer 58,9	58,9
Kongo VR	Holz 63,3	63,3
Libyen	Erdöl 99,6	99,6
Malawi	Tabak 28,8 Tee 21,7,Erdnüsse 12,8	63,3
Malaysia	Gummi 4o,2,Zinn 18,6,Nutzholz 15,4	74,2
Mali	Fisch 14,4,Erdnüsse 9,1,Baumwolle 1o,4	33,9
Marokko	Phosphat 22,4,Zitrusfrüchte 15,8,Tomaten 5,9	44,1
Mauretanien	Eisenerz 87,o	87,o
Mexiko	Baumwolle 13,7,Zucker 7,3,Kaffee 5,2,Zinn 3,5	29,7
Nicaragua	Baumwolle 29,4,Kaffee 13,2,Fleisch 13,5	56,1
Niger	Erdnüsse 59,5	59,5
Nigeria	Palmnüsse und Palmöl 17,6,Erdöl 42,2,Kakao 4,4	74,2
Pakistan	Baumwolle 8,1,Jute 21,5,Jutewaren 22,2	51,8
Panama	Bananen 59,8, Erdöl 19,9	79,7
Paraquay	Nutzholz 23,o,Fleisch 22,1,Tabak 11,o	56,1
Peru	Kupfer 3o,o,Fischmehl 23,2,Baumwolle 7,5	6o,7
Philippinen	Kokosnußprodukte 19,1,Zucker 17,4,Holz 26,4	62,9

Übersicht 9: Fortsetzung

Land	Hauptexportprodukte (v.H.)	Gesamtanteil am Export
Ruanda[2]	Kaffee 56,9,Zinn 23,1	7o,o
Sambia	Kupfer 94,5	94,5
Senegal	Erdnüsse und Erdöl 53,6	53,6
Sierra Leone	Diamanten 69,3,Eisenerz 11,1	8o,4
Somalia[2]	Bananen 25,8,Häute und Felle 5,5	31,3
Sudan	Baumwolle 6o,1	6o,1
Südjemen	Erdöl 74,2	74,2
Syrien	Baumwolle 38,6,Gerste 4,8	43,4
Tansania	Sisal 9,6,Kaffee 15,3,Baumwolle 14,1	39,o
Thailand	Reis 19,9,Gummi 18,5,Zinn 11,o,Getreide 11,3	6o,7
Togo	Kakao 35,2, Kaffee 15,3, Phosphat 27,3	82,4
Tunesien	Erdöl -roh- 24,4,Phosphat 2o,o,Wein 11,5	55,9
Uganda	Kaffee 55,8,Baumwolle 18,o,Kupfer 8,6	82,4
VAR	Baumwolle 4o,3, Reis 17,o	57,3
Venezuela	Erdöl 91,6	91,6
Zentralafrikanische Republik	Diamanten 44,8,Baumwolle 25,9,Kaffee 15,3	86,o
Zypern	Kupfer 16,1,Zitrusfrüchte 18,2	34,3
Uruguay	Wolle 33,6,Fleisch 31,o,Felle 11,9	76,5

1) Angaben von 1966.
2) Angaben von 1968.

Quelle: WILHELMS, C.; VOGELSANG, D.W.: Untersuchung über die Fragen der Diversifizierung in Entwicklungsländern; HWWA-Report Nr. 3, Hamburg 1971, S. 192.

Übersicht 10: Produktbezogene Importstrukturen der Entwicklungsländer

Warenklasse	1955		1969	
	Mill $	v.H.	Mill. $	v.H.
o-9	23 24o	1oo	52 23o	1oo
o-4	8 14o	35,15	14 47o	27,69
5-8	13 729	59,o7	35 781	68,5o

Übersicht 11: Produktbezogene Importstrukturen der Industrieländer

Warenklasse	1955		1969	
	Mill $	v.H.	Mill. $	v.H.
o-9	6o 96o	1oo	191 11o	1oo
3	6 215	1o,19	18 41o	9,63
o-4	33 o35	54,18	68 o1o	35,58
5-8	25 9o2	42,49	12o 183	62 88

2.3 Verbindung länder- und produktbezogener Export- bzw. Importstrukturen

2.3.1 Länder- und produktbezogene Exportstrukturen

Hatten wir bisher getrennt Antworten auf die Fragen gesucht, wieviel wohin oder was wieviel von einer Großregion exportiert wurde (entweder Aggregation der Matrixzeilen über die Produkte oder die Bestimmungsländer), so ist jetzt eine Kombination beider Fragestellungen vorzunehmen: Was wird in welchem Ausmaß wohin exportiert (keine vollkommene Aggregation in den Matrixzeilen mehr)? Hieraus lassen sich zunächst wieder zwei Unterfragen ableiten (vgl. die Zeilen 1 und 2 der Übersichten 12 und 13). (1) Wie hoch ist der Anteil einzelner Bestimmungsregionen an den verschiedenen Güterexporten einer Großregion. (2) Wie hoch ist der Anteil einzelner Gütergruppen an den Exporten einer Großregion in die verschiedenen Bestimmungsregionen?

Übersicht 12 zeigt, daß die Entwicklungsländer sowohl den weitaus größten Teil der Rohstoffe (1969: 74 %) als auch der Halb- und Fertigwaren (1969: 71 %) in die Industrieländer exportierten und daß sich diese Konzentration in dem Beobachtungszeitraum verstärkt hat. - Beim Export in die Industrieländer wie im intraregionalen Handel dominieren die Rohstoffe (1969: 77 % bzw. 68 %); allerdings sind für beide Bestimmungsgebiete tendenziell abnehmende Rohstoffanteile zu beobachten.

Übersicht 12: Länder- und produktbezogene Exportstrukturen der Entwicklungsländer (v.H.-Werte)

Warenklassen	Industrieländer 1955	Industrieländer 1969	Entwicklungsländer 1955	Entwicklungsländer 1969
0-4	73	74	23	18
5-8	66	71	32	25
0-4	88	77	83	68
5-8	12	23	17	2+

Zeilen 1 und 2: Anteile der Industrie- bzw. Entwicklungsländer an den Rohstoff- bzw. Halb- und Fertigwarenexporten der Entwicklungsländer.
Zeilen 3 und 4: Anteile der Rohstoffe bzw. Halb- und Fertigwaren an den Entwicklungsländerexporten in Industrie- bzw. Entwicklungsländer.

Übersicht 13: Länder- und produktbezogene Exportstrukturen der Industrieländer (v.H.-Werte)

Warenklassen	Industrieländer 1955	Industrieländer 1969	Entwicklungsländer 1955	Entwicklungsländer 1969
0-4	80	82	19	16
5-8	61	74	33	21
0-4	40	25	19	16
5-8	55	74	74	74

Zeilen 1 und 2: Anteile der Industrie- bzw. Entwicklungsländer an den Rohstoff- bzw. Halb- und Fertigwarenexporten der Industrieländer.
Zeilen 3 und 4: Anteile der Rohstoffe bzw. Halb- und Fertigwaren an den Industrieländerexporten in Industrie- bzw. Entwicklungsländer.

Im Gegensatz zu den Entwicklungsländern sind Rohstoff- und Halb- und Fertigwarenexporte der Industrieländer (Übersicht 13) in erster Linie auf intraregionalen Güteraustausch zurückzuführen (1969: 82 % bzw. 75 %). Auch hier hat sich die Konzentration verstärkt. - Der intraregionale

Handel der Industrieländer ist im wesentlichen ein Handel mit Halb- und Fertigprodukten. Noch weitaus höher ist der Halb- und Fertigwarenanteil bei den Exporten in die Entwicklungsländer.

2.3.2 Länder- und produktbezogene Importstrukturen

In Analogie zu Abschnitt 2.3.1 wird jetzt keine vollkommene Aggregation in den Matrixspalten mehr vorgenommen. Entsprechend lassen sich wieder zwei Fragen ableiten: (1) Wie hoch ist der Anteil einzelner Ursprungsregionen an den verschiedenen Güterimporte einer Großregion? (2) Wie hoch ist der Anteil einzelner Gütergruppen an den Importen einer Großregion aus den verschiedenen Ursprungsregionen? Fragen der Art (2) brauchen hier nicht behandelt zu werden, da sie in Abschnitt 2.3.1 schon beantwortet wurden; denn die Exporte der einen Region sind die Importe der anderen.

Übersicht 14: Länder- und produktbezogene Importstrukturen der Entwicklungsländer (v.H.-Werte)

Warenklassen	Industrieländer 1955	Industrieländer 1969	Entwicklungsländer 1955	Entwicklungsländer 1969
o-4	38	42	58	5o
5-8	91	84	7	8
o-4	19	16	82	71
5-8	74	81	17	29

Zeilen 1 und 2: Anteile der Industrie- bzw. Entwicklungsländer an den Rohstoff- bzw. Halb- und Fertigwarenimporten der Entwicklungsländer.
Zeilen 3 und 4: Anteile der Rohstoffe bzw. Halb- und Fertigwaren an den Entwicklungsländerimporten aus Industrie- bzw. Entwicklungsländern.

Nach Übersicht 14 stammten die Rohstoffimporte der Entwicklungsländer (1969) etwa je zur Hälfte aus Industrie- bzw. Entwicklungsländern. Völlig ungleichgewichtig war dagegen die Herkunft der Halb- und Fertigfabrikate, die zu 84 % (1969) aus den Industrieländern importiert wurden. Starke Veränderungen hat es in dem Beobachtungszeitraum nicht gegeben. Erwähnenswert ist vielleicht, daß die relative Bedeutung der Industrieländer als Halb- und Fertigwarenlieferanten leicht abgenommen hat.

Übersicht 15: Länder- und produktbezogene Importstrukturen der Industrieländer (v.H.-Werte)

Warenklasse	Industrieländer 1955	Industrieländer 1969	Entwicklungsländer 1955	Entwicklungsländer 1969
o-4	51	53	46	41
5-8	9o	91	8	7
o-4	4o	25	88	77
5-8	55	74	12	23

Zeilen 1 und 2: Anteile der Industrie- bzw. Entwicklungsländer an den Rohstoff- bzw. Halb- und Fertigwarenimporten der Industrieländer.
Zeilen 3 und 4: Anteile der Rohstoffe bzw. Halb- und Fertigwaren an den Industrieländerimporten aus Industrie- bzw. Entwicklungsländern.

Auch die Rohstoffimporte der Industrieländer waren bezüglich ihrer Herkunft ziemlich gleichgewichtig! Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß der intraregionale Handel der Industrieländer mit Rohstoffen zu einem großen Teil durch "Nahrungsmittel" und "Rohstoffe landwirtschaftlichen Ursprungs" bestritten wurde; eine Information, die der Übersicht 15 wegen der starken Aggregation nicht entnommen werden kann.

2.3.3 Gesamtüberblick

Aus den Grundfragen, was in welchem Ausmaß wohin exportiert bzw. woher importiert wird, lassen sich noch zwei Unterfragen 3. Art ableiten:

(3)(a) Wie hoch ist der Anteil des Exports der Region j in die Regionen i bezüglich des Gutes k (der Gütergruppe k) am Gesamtexport der Region j?

(3)(b) Wie hoch ist der Anteil des Imports der Region i aus der Region j bezüglich des Gutes k (der Gütergruppe k) am Gesamtimport der Region i?

Die Anteilswerte können der Übersicht 16 entnommen werden. Danach exportierten die Entwicklungsländer in erster Linie

- Rohstoffe in Industrieländer (1969: 56,4 %).

Übersicht 16: Länder- und produktbezogene Export- und Importstrukturen der Entwicklungs- und Industrieländer (v.H.-Werte): Anteile an den Gesamtexporten bzw. -importen der Entwicklungs- bzw. Industrieländer 1)

1. Entwicklungsländerexporte	1955	1969
Rohst.-I-Länder	63,5	56,4
H.u.F.-I-Länder	8,5	17,6
Rohst.-E-Länder	2o,o	13,7
H.u.F.-E-Länder	4,1	6,o

2. Industrieländerexporte	1955	1969
Rohst.-I-Länder	27,9	19,1
H.u.F.-I-Länder	38,3	56,6
Rohst.-E-Länder	5,3	3,1
H.u.F.-E-Länder	2o,5	14,3

3. Entwicklungsländerimporte	1955	1969
Rohst.-I-Länder	13,4	11,6
H.u.F.-I-Länder	53,7	57,5
Rohst.-E-Länder	2o,4	13,8
H.u.F.-E-Länder	4,1	5,5

4. Industrieländerimporte	1955	1969
Rohst.-I-Länder	27,6	18,9
H.u.F.-I-Länder	38,2	57,2
Rohst.-E-Länder	24,9	14,6
H.u.F.-E-Länder	3,4	4,4

1) Die Werte entstehen, indem man entweder die Anteile der Zeilen 1 und 2 der Übersichten 12 - 15 mit den Anteilswerten der produktbezogenen Export- bzw. Importstrukturen multipliziert, oder sie ergeben sich durch Multiplikation der Anteilswerte in den Zeilen 3 und 4 der Übersichten 12 - 15 mit den Anteilswerten der länderbezogenen Export- bzw. Importstrukturen.

Weniger bedeutend waren die Exporte von Halb- und Fertigwaren in Industrieländer (17,6 %). Die geringsten Anteile entfielen auf den intraregionalen Handel, in dem der Austausch von Rohstoffen (13,7 %) aber immer noch wesentlich größer war als der Handel mit Halb- und Fertigprodukten (6 %).

Die Exportstruktur der Industrieländer war spiegelbildlich zur Exportstruktur der Entwicklungsländer. Die Industrieländer exportierten hauptsächlich
- Halb- und Fertigprodukte in Industrieländer (1969: 56 %).

Weniger bedeutend waren die Exporte von Rohstoffen in Industrieländer (19,1 %). Am geringsten waren die Gewichte der Exporte in Entwicklungsländer: Mit einem Anteil von 14,3 % war der Fertigwarenexport allerdings erheblich umfangreicher als der Rohstoffexport (3,1 %).

Die Entwicklungsländer importierten 1) vorwiegend
- Halb- und Fertigprodukte aus Industrieländern (1969: 57,5 %).

Weitere Rangfolge: Intraregionaler Handel mit Rohstoffen (13,8 %), Rohstoffimporte aus Industrieländern (11,6 %), intraregionaler Handel mit Halb- und Fertigwaren (4,1 %).

Die Industrieländer importierten 1) vorwiegend
- Halb- und Fertigprodukte aus Industrieländern (1969: 57,2 %).

Weitere Rangfolge: Intraregionaler Rohstoffhandel (18,9 %), Rohstoffimport aus Entwicklungsländern (14,6 %), Halb- und Fertigwarenimport aus Entwicklungsländern (4,4 %).

Zuletzt seien noch zwei wichtige Veränderungen angegeben:
1. Im Export der Entwicklungsländer verdoppelte sich der Anteil der Exporte von Halb- und Fertigwaren in Industrieländer (Erhöhung von 8,5 % auf 17,6 %).
2. Der intraregionale Handel der Industrieländer mit Halb- und Fertigwaren nahm stark an Bedeutung zu: Der Anteilswert stieg von 38,2 % auf 57,2 %.

3 Erklärungshypothesen zur Außenhandelsstruktur und deren Veränderungen

3.1 Erklärungshypothesen zu Export- und Importstrukturen

Ausgangspunkt unserer Überlegungen sei die "Grundfrage" der reinen Außenwirtschaftstheorie: Warum werden Güter international ausgetauscht? Hierauf sind zunächst zwei einfache Antworten möglich /8, S. 95/:

- Erstens, weil bestimmte Güter von ausländischen Produzenten billiger angeboten werden als von inländischen und
- zweitens, weil es Güter gibt, die von Inländern zwar nachgefragt, aber von inländischen Produzenten nicht angeboten werden können.

Entsprechend diesen Antworten unterscheiden wir zwei Ursachenkomplexe zur Erklärung des internationalen Handels: Internationale Preisunterschiede und beschränkte nationale Güterverfügbarkeiten.

3.1.1 Preismodelle

(1) Eine Theorie, die die internationalen Preisunterschiede als einzige Bestimmungsfaktoren ansieht, impliziert
- die Existenz homogener Weltmärkte sowie
- die Produktionsmöglichkeiten aller Güter in allen Ländern zu einem gegebenen Zeitpunkt.

---

1) Die Zahlen zum intraregionalen Handel sind auch in der Beschreibung der Exportstrukturen enthalten. Abweichungen sind auf Abrundungsfehler zurückzuführen.

Akzeptieren wir diese beiden Voraussetzungen vorläufig als Arbeitshypothesen, so ist zu fragen, durch welche Faktoren internationale Preisunterschiede verursacht werden. Die erste unmittelbare Antwort muß lauten: Preisunterschiede beruhen auf unterschiedlichen nationalen Angebots- und Nachfragestrukturen. Setzen wir weiterhin

- vollständige Konkurrenz auf allen Märkten

voraus, so können wir gemäß der "neoklassischen Preistheorie" auch präziser sagen, internationale Preisunterschiede seien auf unterschiedliche

- Produktionsfunktionen 1),
- Faktorausstattungen und
- Bedürfnisstrukturen

von Volkswirtschaften zurückführbar.

(2) In der außenwirtschaftstheoretischen Literatur ist wohl am heftigsten die mit den Namen HECKSCHER und OHLIN [12, 25, 26] verbundene Theorie diskutiert worden, nach der internationale Kosten- und damit Preisunterschiede vornehmlich mit divergierenden Faktorausstattungen zu erklären sind. Ein Land, so wird argumentiert, wird jeweils die Güter exportieren (importieren), die - bei gegebenen Faktorpreisrelationen - in der Produktion relativ viel (wenig) von dem Produktionsfaktor benötigen, der in dem betreffenden Land relativ reichlich - im Vergleich zu anderen Ländern - vorhanden ist. Mit anderen Worten, ein beispielsweise reichlich mit Arbeit ausgestattetes Land wird auch arbeitsintensive (kapitalintensive) Produkte exportieren (importieren), weil es wegen der relativ niedrigen Lohnkosten (hohen Kapitalkosten) diese Güter (nur) relativ billig (teuer) herstellen kann.

Die Gültigkeit dieses Theorems ist offenbar an die Voraussetzung international nicht stark voneinander abweichender Produktionsfunktionen und Nachfragestrukturen 2) gebunden. Zudem muß es möglich sein, alle international handelbaren Güter nach dem Kriterium der Faktorintensität zu klassifizieren. Da diese Prämissen des "H-O-Modells" stark angegriffen wurden, wollen wir kurz auf sie eingehen. Beginnen wir mit der letzten.

(3) Wegen der Annahme vollständiger Konkurrenz war von linear-homogenen Produktionsfunktionen auszugehen. Diese Einschränkung genügt aber nicht. Denn selbst wenn wir international gleiche Produktionsfunktionen für alle Güter voraussetzen, so ist eine eindeutige Klassifikation der Güter nach Faktorintensitäten nur möglich, wenn die Substitutionselastizitäten der Produktionsfunktionen aller international gehandelten Güter einander gleich sind [23, 17]. Andernfalls gibt es zwei Schnittpunkte 3) für Isoquantenpaare verschiedener Güter und es läßt sich nicht mehr für den gesamten Bereich möglicher (positiver) Faktorkombinationen sagen, ein Gut A werde beispielsweise arbeitsintensiver produziert als ein Gut B.

Welche Bedeutung diesem Fall "umschlagender Faktorintensitäten" beigemessen wurde, zeigt die Diskussion über das sogenannte Leontief-Paradoxon. Leontief hatte festgestellt, daß die Exporte der - als "kapitalreich" angesehenen - USA relativ arbeitsintensiv waren [19]. Dieses dem H-O-Modell widersprechende Ergebnis wurde beispielsweise von HARROD [6, S. 247] als auch von ELLSWORTH [1, S. 35] u.a. auf umschlagende Faktorintensitäten zurückgeführt.

Zeigen empirische Ergebnisse von Querschnitts- oder Zeitreihenuntersuchungen eine sich verändernde Stellung einzelner Güter in der "Faktorintensitätshierarchie", so kann man diese umschla-

---

1) Die Voraussetzung der vollständigen Konkurrenz ist in Gleichgewichtssituationen nur mit linearhomogenen Produktionsfunktionen vereinbar.

2) Da eine Beziehung zwischen Faktorausstattung und Pro-Kopf-Einkommen besteht und die Nachfragestrukturen wiederum von den Bedürfnisstrukturen und den Pro-Kopf-Einkommen determiniert werden, genügt es nicht, hier von international gleichen Bedürfnisstrukturen zu sprechen.

3) Bei monoton sinkender Grenzrate der Substitution.

genden Faktorintensitäten nicht a priori auf unterschiedliche Substitutionselastizitäten zurückführen. Denn es bestehen auch die Möglichkeiten, daß sich entweder die Produktionsfunktionen im Zeitablauf (bei u.U. konstant gebliebenen Substitutionselastizitäten) verändert haben, oder daß die Produktionsfunktionen international verschieden sind. Damit kommen wir zum zweiten Kritikpunkt.

(5) Obwohl Ricardos Theorie der komparativen Kostenvorteile als Vorläufer des H-O-Modells anzusehen ist, geht Ricardo im Grunde schon von international unterschiedlichen Produktionsfunktionen aus. Hieran ändert auch sein arbeitswerttheoretischer Ansatz nichts, der ihn im Gegensatz zur neoklassischen Theorie nicht auf unterschiedliche Globalproduktivitäten, sondern auf divergierende (partielle) Arbeitsproduktivitäten führt.

(6) Ricardo erklärt die Produktivitätsunterschiede noch mit natürlichen Faktoren (z.B. Klima). In jüngerer Zeit werden diese Unterschiede stärker auf Ursachen zurückgeführt, die der Wirtschaftsprozeß selbst hervorbringt. So besteht nach LINDERS Vorstellungen ein enger Zusammenhang zwischen Produktionsfunktionen und Nachfragestruktur [20, S. 101]. Hiernach produzieren die Unternehmer aus unterschiedlichen Gründen [8, S. 120f] vorzugsweise für den heimischen Markt, d.h. sie orientieren ihr Angebot in erster Linie an der heimischen Nachfragestruktur. Durch Sammlung von Erfahrungen erwirbt jedes Land besondere Fertigkeiten bei der Produktion solcher Güter, die in dem betreffenden Land relativ stark nachgefragt werden. Die hieraus resultierende vorteilhafte Kostenstruktur befähigt damit jedes Land, gerade diese Güter auch auf dem Weltmarkt preisgünstig anzubieten.

(7) International unterschiedliche Produktionsfunktionen implizieren unterschiedliche Faktorqualitäten, nämlich
- Qualitätsunterschiede beim Realkapital und
- Qualitätsunterschiede beim Faktor Arbeit.

Wenn es richtig ist, daß Länder mit hohen Pro-Kopf-Einkommen gerade solche Güter stark nachfragen, die für eine kostengünstige Produktion technisch hochentwickelte Produktionsverfahren sowie einen hohen Anteil qualifizierter Arbeitskräfte erfordern, dann werden nach LINDERS Modell 1) Industrieländer auch vornehmlich diese Güter exportieren.

(8) Nun sind unterschiedliche Faktorqualitäten nicht nur eine Folge, sondern gerade auch eine Ursache hoher oder niedriger Pro-Kopf-Einkommen. Daher liegt es nahe, die länderweise voneinander abweichenden Ausstattungen mit bestimmten Faktorqualitäten - in Analogie zum H-O-Theorem - als eine mögliche Ursache von Kostendifferenzen und damit als Außenhandel auslösenden Faktor anzusehen. In der neueren Literatur sind solche Ansätze auch zu finden.

(9) Nach der neo-factor-proportions theory [16, 22] wird das H-O-Modell realistischer, wenn man die Hypothese homogener Faktoren aufgibt und den Faktor Arbeit in qualifizierte und unqualifizierte Arbeit aufspaltet. Wir wollen diese Weiterentwicklung der H-O-Theorie als Kritik an der Voraussetzung international gleicher Produktionsfunktionen interpretieren: Sind Unterschiede in den Produktionsfunktionen auf international unterschiedliche Faktorqualitäten zurückführbar, dann wird - ceteris paribus - ein Land, das relativ viel qualifizierte Arbeit besitzt, auch Effizienzvorteile realisieren können.

(10) Die technological gap-These [27] geht von einer unterschiedlichen Ausstattung der Länder mit technischem Wissen aus. Hieraus ergeben sich unterschiedlich effiziente Produktionsverfahren und damit auch internationale Kostendifferenzen. Man könnte allerdings einwenden, daß kosten-

---

1) LINDERS Grundgedanken sind in diesem Abschnitt nur unvollständig dargestellt. LINDER betont gerade die Heterogenität der Weltmärkte, was mit unserer ersten Arbeitshypothese unvereinbar ist. Wir werden unten hierauf noch zurückkommen.

günstige Produktionsverfahren - über Importe - jedem Land zugänglich sind. Das ist allerdings nicht immer möglich. Grundsätzlich nicht, weil etwa durch Patente bestimmte Verfahren geschützt sind und von den potentiellen Lieferländern nicht abgegeben werden, oder aber nicht in genügendem Ausmaß, weil die über die Exporterlöse limitierte Importkapazität nicht ausreicht bzw. die internationale Kapitalmobilität ungenügend ist.

Es bleibt festzuhalten, daß sowohl die neo-factor proportions theory als auch die technological gap-These eine überlegene Position der Industrieländer im Welthandel für Güter konstatieren, die mit einem relativ hohen Anteil qualifizierter Arbeit kostengünstig hergestellt werden können und/oder deren Produktionsverfahren einer technischen Weiterentwicklung zugänglich sind.

(11) Wegen der Annahme vollständiger Konkurrenz waren wir bisher von linear-homogenen Produktionsfunktionen ausgegangen. Lassen wir diese Voraussetzungen jetzt fallen, dann können wir insbesondere Produktionsfunktionen mit steigenden Skalenerträgen (Ersparnisse durch Massenproduktion) berücksichtigen. Es werden, wenn Produktionsfunktionen mit dieser Eigenschaft für einzelne Güter von Bedeutung sind, gerade solche Länder Kostenvorteile aufweisen, die für diese Güter günstige Absatzmöglichkeiten besitzen. Folgt man LINDERS Überlegungen, dann werden das wiederum vornehmlich die hochentwickelten Industriestaaten sein.

(12) Eine Integration aller bisherigen Ansätze - bei Aufrechterhaltung unserer Arbeitshypothesen - wäre ohne große Schwierigkeiten möglich, wenn alle Einwendungen gegen das H-O-Modell lediglich als Ergänzungen eines zu eng konzipierten Außenhandelsmodells aufgefaßt werden könnten. Das ist aber nicht der Fall. Denn das H-O-Modell kann in seiner jetzigen Form schwerlich Grundlage einer umfassenderen Theorie sein, wenn umschlagende Faktorintensitäten berücksichtigt werden müssen.

(13) HAITANI hat einen Ansatz entwickelt, mit dessen Hilfe wir trotz der genannten Schwierigkeiten doch noch zu einem integrierten Modell kommen können [4]. Es erweist sich als zweckmäßig, unser Modell unter Berücksichtigung von HAITANIs Grundgedanken in mehreren Schritten abzuleiten.

(a) Gäbe es keine international unterschiedlichen Produktionsfunktionen (keine unterschiedlichen Faktorqualitäten und Bedürfnisstrukturen), dann würde - wieder bei Aufrechterhaltung unserer Arbeitshypothesen - das auf der neoklassischen Preistheorie aufbauende H-O-Theorem den Außenhandel erklären können, wenn auch die neoklassischen Voraussetzungen erfüllt wären. Diese Aussage wird von HAITANI nicht bestritten, sondern er versucht auf der Grundlage empirischer Daten nachzuweisen, daß die Voraussetzungen der neoklassischen Theorie in der Weltwirtschaft nicht gegeben sein können. Es zeigt sich nämlich, daß zwar die Lohnsätze international sehr verschieden sind, nicht aber die Kapitalentlohnungen. Hieraus folgt, daß die Stückkosten bei allen Gütern (vor Aufnahme von Außenhandel) in jenen Ländern am geringsten wären, die den niedrigsten Entwicklungsstand (niedrigste Löhne) aufweisen.

Wären die Voraussetzungen dieses Modellteils (a) realistisch, dann wäre durchaus Außenhandel möglich. Der Wechselkursmechanismus oder - bei konstanten Wechselkursen - monetäre Nachfrageströme könnten dafür sorgen, daß die Länder mit relativ hohem Lohnniveau Kostenvorteile bei Gütern mit hohem Kapitalkostenanteil erhalten. Wir kämen somit zum gleichen Ergebnis wie das H-O-Modell und müßten zugeben, daß auch hier Faktorintensitäten eine Rolle spielen. Dieses Problem verschwindet jedoch, wenn wir die Modellteile (a) und (b) miteinander verbinden.

(b) Tatsächlich gibt es Produktivitätsunterschiede. Diese lassen sich mit dem LINDER-Modell, gegebenen unterschiedlichen Faktorqualitäten und economies of scale begründen. Aus unseren bisherigen Ausführungen ist bekannt, daß alle drei Komponenten tendenziell zu Kostenvorteilen hochentwickelter Länder führen.

(c) Verbindung von (a) und (b)

Betrachten wir die Länder A (hohes Pro-Kopf-Einkommen), B (mittleres Pro-Kopf-Einkommen) und C (niedriges Pro-Kopf-Einkommen). Land A besitzt für alle Güter effiziente Produktionsfunktionen und könnte somit, wären die Faktorpreise in der ganzen Welt gleich, alle Güter zu den niedrigst möglichen Kosten herstellen. Gemäß dem LINDER-Modell kann jedoch auch Land B Güter effizient produzieren, nämlich solche, die bei dem Land B entsprechenden Pro-Kopf-Einkommen relativ stark nachgefragt werden. Da die Löhne in Land B niedriger sind als in Land A, wird Land B diese Güter auch billiger anbieten können als Land A. Der Vorteil des Landes B besteht im Prinzip also unabhängig von den Faktorintensitäten dieser Güter. Ganz analog lassen sich Kostenvorteile des Landes C gegenüber den Ländern A und B konstruieren.

(14) Aus (c) folgt, daß jedes Land im wesentlichen solche Güter exportieren wird, bei denen es gegenüber höher entwickelten Ländern keine Effizienznachteile, im Vergleich mit geringer entwickelten Ländern aber Effizienzvorteile aufweist. Der Satz ist unabhängig von der Gültigkeit des LINDER-Modells, weil die Existenz oder Nichtexistenz von Effizienzunterschieden auch andere Gründe haben kann (s. Punkt (b)). Diese Feststellung ist insofern wichtig, als das in Punkt (3) als Beispiel verwendete LINDER-Modell für eine dynamische Interpretation der hier abgeleiteten Theorie nicht ausreicht:
Wachsen die Pro-Kopf-Einkommen der Länder B und C, dann wird Land B in steigendem Ausmaß Güter kostengünstig produzieren können, die bisher allein Land A auf dem Weltmarkt angeboten hatte. Ebenso wird Land C in die bisherigen Märkte des Landes B eindringen. Land A verliert zunehmend durch Land B Exportchancen, hat selbst aber nicht die Möglichkeit, sich auf Kosten eines anderen Landes neue Absatzmärkte zu verschaffen. Land A wird, wenn nicht eine starke Annäherung des Pro-Kopf-Einkommens an das Niveau des Landes B erfolgt, im Zuge seines eigenen Wachstums neue Güter hervorbringen, die ihm auch neue Exportchancen eröffnen.

(15) Dieser sich aus dem Wirtschaftswachstum in Verbindung mit dem LINDER-Modell ergebende "Verdrängungswettbewerb" wird durch einen Mechanismus verstärkt, der mit dem Begriff "Produktzyklus" (product cycle theory) umschrieben wird /31/. Je länger ein Produkt bereits auf dem Markt ist, umso größer wird die Wahrscheinlichkeit, daß das Produkt sowie die zur Herstellung erforderlichen Produktionsverfahren standardisiert sind und das Experimentierstadium verlassen haben. Damit sinken auch die Ansprüche an den Faktor "qualifizierte Arbeitskräfte", so daß immer mehr Länder in die Lage versetzt werden, dieses Gut kostengünstig zu produzieren.
Es bleibt anzumerken, daß economies of scale den unter (14) und (15) beschriebenen Prozeß hemmen.

(15a) Die hier vorgestellte "integrierte Theorie" läuft letztlich darauf hinaus, daß in einer "ersten Zone" Vorteile für Industrieländer zwischen den Produktionen in Entwicklungs- und Industrieländern bestehen. In einer "zweiten Zone" verschwinden die Effizienzunterschiede, und die Entwicklungsländer können in diesem Bereich alle Produkte - unabhängig von den Faktorintensitäten - billiger anbieten.

Eine realitätsnahe Betrachtung der Außenhandelsströme verlangt jedoch die Einfügung einer "Zwischenzone", in der nicht so eindeutig festgestellt werden kann, bei welchen Gütern die einzelnen Ländergruppen Vorteile besitzen. Denn Effizienzvorteile der Industrieländer müssen nicht prohibitiv hoch sein und können bei einzelnen Produkten durchaus von den Faktorpreisvorteilen der Entwicklungsländer überkompensiert werden. Die Wahrscheinlichkeit hierfür wächst mit steigenden Lohnkostenanteilen in der Produktion von Gütern, so daß auch die H-O-Theorie wieder zu ihrem Recht kommt, falls umschlagende Faktorintensitäten keine große Rolle spielen.

3.1.2 Verfügbarkeitsmodelle. Synthese

(16) Grundlage unserer bisherigen Ableitungen, die sich auf die Preismodelle bezogen, waren zwei Arbeitshypothesen:
- Existenz homogener Weltmärkte,
- Produktionsmöglichkeiten aller Güter in allen Ländern zu einem gegebenen Zeitpunkt.

Diese Hypothesen sollen jetzt aufgehoben werden. Beginnen wir mit der zweiten.

(17) Es ist sicherlich unrealistisch anzunehmen, alle Güter könnten zu jedem Zeitpunkt in allen Ländern hergestellt werden. Zunächst einmal schon deswegen, weil dem natürliche Faktoren (Klima, begrenzte Rohstoffvorkommen) entgegenstehen.

(18) Weiterhin ergeben sich aber auch Beschränkungen, die aus dem Wirtschaftsprozeß heraus erklärt werden können. Wir hatten oben gezeigt, daß internationale Kostendifferenzen u.a. durch unterschiedliche Ausstattung der Länder mit technischem Wissen und qualifizierter Arbeit verursacht werden. Aus diesen Bestimmungsgründen lassen sich auch Produktionsunmöglichkeiten herleiten. Dabei ist allerdings vorauszusetzen, daß Länder niedrigerer Entwicklungsstufen qualifizierte Arbeit und technisch hochentwickelte Produktionsverfahren nicht durch minder qualifizierte Arbeit bzw. technisch einfachere Verfahren substituieren können 1). Diese Substitutionsmöglichkeit mußte oben angenommen werden [10, S. 12].

Ist der Bestand an qualifizierter Arbeit nicht der limitierende Faktor, dann kann von Produktionsunmöglichkeiten einzelner Güter nur gesprochen werden, wenn die zur Produktion eines Gutes notwendige "höhere" Technologie nicht unbeschränkt verfügbar ist (z.B. Patente). Andernfalls ist davon auszugehen, daß sich jedes Land im Prinzip über Kapitalgüterimporte die notwendigen Technologien beschaffen kann.

(19) Mit der Bemerkung, von Produktionsunmöglichkeiten einzelner Güter könne nicht immer gesprochen werden, tritt ein Problem hervor, das insbesondere kleine Länder betrifft. Wegen der mangelnden Teilbarkeit der Produktionsfaktoren ist es für viele Länder unmöglich, alle Güter herzustellen, die im Inland nachgefragt werden. Auch hierdurch entsteht Außenhandel.

(20) Mit den bisherigen Theorien läßt sich schwer der sehr umfangreiche Handel von gewerblichen Produkten zwischen Industrieländern gleicher Entwicklungsstufe erklären. Denn nach den Preismodellen wird man auf geringe Kosten- und Preisunterschiede schließen und daher nur wenig Möglichkeiten zum Güteraustausch sehen. Auch die Überlegungen zum Punkt (18) helfen kaum weiter, weil hier ebenfalls Entwicklungsunterschiede die wichtigsten Außenhandel verursachenden Faktoren hervorbringen. Punkt (19) mag einen Erklärungsbeitrag liefern, jedoch wird man hiermit den Handel zwischen großen oder mittleren Industrienationen kaum erfassen können.

Einen Ausweg bietet die Aufhebung der Homogenitätsvoraussetzung. Hat man einmal erkannt, daß der Nichtpreiswettbewerb [9, S. 101] eine große Rolle spielt und weiterhin an Bedeutung gewinnt, dann ist nicht einzusehen, warum der Außenhandel hiervon ausgenommen werden sollte. Tatsächlich findet ja auch ein erheblicher Austausch ähnlicher gewerblicher Güter zwischen Industrieländern statt, der insbesondere durch die sachlichen Präferenzen der Nachfrager ermöglicht wird 2). Zeitliche (aufgrund unterschiedlicher Kapazitätsauslastung [21, S. 157 f] und

---

1) Hierunter fallen insbesondere solche Produkte, die einen hohen Forschungsaufwand erfordern.

2) Auch die technological gap-These spielt im internationalen Handel der Industrieländer eine Rolle, da ja Neuerungen nicht in allen Ländern gleichzeitig erfolgen. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß gerade auch die Einführung von Neuerungen als Bestandteil des "dynamischen Nichtpreiswettbewerbs" anzusehen ist.

räumliche Präferenzen (s. Transportkosten 1)) seien hier nur erwähnt.

(21) Fassen wir die bisher betrachteten Theorien in einem Katalog zusammen:

(5)	"Ricardo-Modell"
(13) - (15)	"Haitani-Modell"
(17)	Natürliche Verfügbarkeiten
(18)	Monopol durch technological gap und/oder qualifizierte Arbeitskräfte
(19)	Unteilbarkeit der Produktionsfaktoren
(20)	Heterogener Markt.

Für eine Erklärung des Handels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern sind m.E. als Grundpfeiler die Modelle (13) - (15) und (17) anzusehen, die allerdings ergänzungsbedürftig sind:

I. Natürliche Verfügbarkeiten

Soweit Produktionsmöglichkeiten bestimmter Güter oder deren naher Substitute auch im Importland vorhanden sind, ist zu prüfen, ob Preisunterschiede eine Rolle spielen. Sie könnten erklärt werden mit
- dem "Ricardo-Modell" und/oder
- dem "Haitani-Modell".

II. "Haitani-Modell"

Exporte der Entwicklungsländer: Da nach Modell (13) - (15) die Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern immer Faktorpreisvorteile besitzen, ist zu fragen, bei welchen Produkten das Export-Import-Verhältnis der Entwicklungsländer besonders hoch ist; es lassen sich dann die Produkte bestimmen, deren Handel durch niedrige Lohnsätze der Entwicklungsländer erklärt werden kann.
Importe der Entwicklungsländer: Bei sehr hohen Import-Export-Relationen schließen wir auf Effizienzunterschiede zugunsten der Industrieländer, die wiederum auf
- die technological gap-These,
- die neo-factor proportions theory und/oder
- economies of scale

zurückzuführen wären. In der empirischen Forschung werden wir jedoch auf große Schwierigkeiten stoßen. Einmal stellt sich die Frage der relativen Bedeutung der drei genannten Ursachen für Effizienzunterschiede. Zum anderen begründen die beiden ersten Ursachenkomplexe nicht nur Effizienzunterschiede, sondern auch
- monopolistische Verfügbarkeiten von Ländern über Güter ((18)).

Wie soll im konkreten Fall entschieden werden, ob Effizienzunterschiede oder Produktionsunmöglichkeiten vorliegen?
Eine besondere Komplikation ergibt sich aus
- der Heterogenität der Weltmärkte ((20)).

Neben den zeitlichen und räumlichen Präferenzen sind in erster Linie die sachlichen Präferenzen zu beachten. Zwar wird man einen hohen gegenseitigen Austausch bestimmter Güter zwischen Entwicklungs- und Industrieländern i.d.R. als ein Indiz für die Bedeutung sachlicher Präferenzen ansehen können; jedoch ist der Umkehrschluß m.E. unzulässig, weil sachliche Präferenzen auch einseitige Handelsströme erzeugen können. Damit ergeben sich wieder Indentifikationsschwierigkeiten im Verhältnis zu den oben genannten Faktoren.

---

1) Die Transportkosten lassen sich auch in den Preismodellen berücksichtigen. Zudem mag von Standorttheoretikern eingewendet werden, daß ein kurzer Hinweis auf räumliche Präferenzen der Bedeutung dieser Faktoren nicht gerecht wird.

III. Da hier die empirische Forschung angesprochen wurde, muß den Modellen I und II eine wichtige Ergänzung hinzugefügt werden, nämlich die Wirtschaftspolitik als ein hemmender wie fördernder Faktor des internationalen Warenaustausches.

3.1.3 Einige empirische Betrachtungen

(1) Ein hoher Rohstoffanteil der Entwicklungsländerexporte in die Industrieländer und ein hoher Halb- und Fertigwarenanteil der Importe aus Industrieländern weisen darauf hin, daß
- ein hoher Prozentsatz der Entwicklungsländerexporte mit natürlichen Verfügbarkeiten erklärt werden muß und
- die Industrieländer bei Halb- und Fertigwaren weitgehend Effizienzvorteile und/oder Verfügbarkeitsmonopole besitzen.

(2) Die zweite Schlußfolgerung läßt sich aus dem oben dargestellten Modell II ableiten. Sie bedarf aber der Modifikation, weil das Modell II eine Voraussetzung enthält, die m.E. der gegenwärtigen internen Situation der meisten Entwicklungsländer nicht gerecht wird. Implizit ist nämlich unterstellt, die Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen könnten in dem Moment die entwickelten Länder bei bestimmten Produkten vom Weltmarkt verdrängen oder wenigstens ohne wirtschaftspolitische Eingriffe erfolgreich Importsubstitution betreiben, in dem die Effizienzunterschiede verschwunden sind. Dahinter steht wiederum die Vorstellung, man könne unverzüglich die notwendigen Produktionsfaktoren in die entsprechenden Erzeugungen leiten. Das wird aber nicht ohne weiteres möglich sein, weil die erforderlichen Produktionsfaktoren nicht einfach aus anderen Sektoren transferiert werden können, sondern im Zuge des strukturellen Wachstums bereitgestellt werden müssen. Die Begrenzungen des (strukturellen) Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern werden dann wiederum die Wandlungen der Export-Import-Strukturen begrenzen. Mit anderen Worten, wir haben es hier weniger mit einem statischen Reallokationsproblem homogener Faktoren als vielmehr mit einem intersektoralen Wachstumsproblem zu tun, in dem der Zeitfaktor wie die qualitative Beschaffenheit der Produktionsfaktoren eine wichtige Rolle spielen. Daher kann auch nicht angenommen werden, die Industrieländer verfügten bei allen Importgütern der Entwicklungsländer über Effizienzvorteile.

(3) Die Existenz von Importen bestimmter Güter berechtigt uns ohnehin noch nicht, Effizienznachteile der Entwicklungsländer anzunehmen, weil auf heterogenen Märkten unabhängig von Kostenunterschieden Erzeugnisse einer Gütergruppe sowohl exportiert als auch importiert werden. Darüber hinaus ist schließlich die Großregion "Entwicklungsländer" so heterogen, daß einige Länder ein Gut exportieren, andere es dagegen vornehmlich aus Industrieländern importieren werden.

Generelle Effizienznachteile "der Entwicklungsländer" wird man hiernach nur dann vermuten können, wenn das Export-Import-Verhältnis bei einzelnen Gütern vergleichsweise niedrig ist. In einem zweiten Schritt wäre dann zu untersuchen, worauf sich die Effizienzunterschiede zurückführen lassen.

(4) Bei einer dynamischen Interpretation des Modells II ist zu berücksichtigen, daß ein beginnender Verdrängungswettbewerb zugunsten der Entwicklungsländer nicht immer in einer Richtung zu verlaufen braucht. Kostenvorteile der Entwicklungsländer müssen nicht endgültig sein, weil neue Erfindungen in den Industrieländern durchaus erneut Effizienzvorteile begründen können [18, S. 168]. Daher ist aus relativ hohen Entwicklungsländerexporten bestimmter Güter in der Gegenwart nicht sicher auf Kostenvorteile in der Zukunft zu schließen.

(5) HIRSCH [11] hat in einer Studie Export-Import-Relationen für den Handel zwischen "Industrieregionen" und "den Entwicklungsländern" mit unterschiedlichen Gütern berechnet (Übersicht 17). Wir wollen exemplarisch eine Interpretation von HIRSCHs Zahlenmaterial (dessen geringer Umfang uns hier entgegenkommt) versuchen, ohne jedoch näher auf seine eigenen

Bemerkungen einzugehen, die stark auf die Unterschiede zwischen den "Industrieregionen" abgestellt sind /11, S. 16/.

HIRSCH klassifiziert die zu unterscheidenden Gütergruppen nach dem Reifegrad (N:new, M:mature) sowie der Faktorintensität (K:capital intensive, L:labor intensive) 1), wobei er Hufbauers Indikatoren "skill ratio" (share of scientists, engineers and skilled craftsmen in the labor force) bzw. "capital per man" übernimmt. Nach unseren Überlegungen werden die Effizienzvorteile der Industrieländer mit steigendem Indikator "skill ratio" ebenfalls steigen.

(6) Eine hohe Kapitalausstattung pro Arbeitskraft bedeutet einen hohen Kapitalkostenanteil und daher relativ geringe Faktorpreisvorteile der Entwicklungsländer. Zudem besteht die Möglichkeit, daß mit steigender Kapitalintensität auch die Unteilbarkeiten von Realkapitalkomplexen vermehrt auftreten und so Länder mit kleinen nationalen Märkten benachteiligt sind 2). Diese Vermutung eines Zusammenhanges zwischen Kapitalintensität, Marktgröße und Kosten wird durch die (betriebswirtschaftliche) Theorie der Verfahrenssubstitution erhärtet, nach der die (minimalen) Stückkosten bei gegebenen Faktorpreisen nicht - wie bei nichtlinear - homogenen Produktionsfunktionen - nur eine Funktion der Produktionsmenge, sondern auch der Kapitalintensität sind. Funktionen dieser Art sind nicht mehr homothetisch, wir werden aber trotzdem noch von economies of scale sprechen können.

(7) Übersicht 17 gibt uns einige Anhaltspunkte für die mögliche Bedeutung einzelner Faktoren im Außenhandel der Entwicklungsländer:

- Geringe Kapitalintensität oder hoher Reifegrad von Produkten allein begründen hiernach noch kein für die Entwicklungsländer "günstiges" Import-Export-Verhältnis der Industrieländer.
- Fallen die beiden Merkmale zusammen (Textilien, Bekleidung), dann sind gegenüber einigen "Industrieregionen" (Nordamerika, EFTA) sogar Exportüberschüsse zu beobachten. Dieses Ergebnis stützt auch LINDERs These, weil gerade Textilien und Bekleidung Produkte umfassen, die in den Entwicklungsländern relativ stark nachgefragt werden.
- Hohe Kapitalintensität in Verbindung mit hohem Anteil qualifizierter Arbeit (chemische Produkte) garantieren noch nicht die höchsten Export-Import-Relationen der "Industrieregionen"3).
- Daß die Eigenschaft eines Gutes, noch wenig standardisiert zu sein (N goods), eher Kostenvorteile begründet als eine hohe Kapitalintensität, geht aus Übersicht 17 nicht hervor. Die Industrieländer weisen die höchsten Export-Import-Relationen bei den kapitalintensiven und wohl weitgehend als standardisiert anzusehenden Straßenfahrzeugen auf. Vermutlich liegen hier economies of scale vor; ob auf der Grundlage homothetischer oder nichthomothetischer Produktionsfunktionen sei hier offen gelassen.

(8) Wir hatten in dem beschreibenden Teil dieses Aufsatzes nicht nur die Halb- und Fertigwarenanteile der Entwicklungsländerexporte für ein Jahr betrachtet, sondern auch deren Veränderungen in der Zeit. Es konnte gezeigt werden, daß der Anteil für die Gesamtheit der Entwicklungsländer wie auch für drei Teilregionen (Lateinamerika, Asien, Afrika) angestiegen war (1955 - 1969). Um die Verbindung zwischen diesem beschreibenden Teil und dem hier mehr analytischen Abschnitt herzustellen, genügt die Bemerkung, daß die Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer in dem Zeitraum 1955 - 1969 angestiegen sind. Zusammen mit unseren theoretischen Ableitungen ist somit zu vermuten, daß ein ursächlicher positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-

---

1) Hierbei muß unterstellt werden, daß Umschläge von Faktorintensitäten keine große Rolle spielen.

2) Man kann darüber streiten, ob es sich hier um ein Problem der economies of scale handelt.

3) Möglicherweise ist die Erdölindustrie für "die Entwicklungsländer" von besonderer Bedeutung. Wenn sich diese Vermutung bestätigt, könnte man hieraus ableiten, daß die Frage des Standorts von Produktionsstätten internationaler Unternehmungen und die damit verbundenen Kapitalinfusionen in Außenhandelsmodellen stärker berücksichtigt werden müßten.

Übersicht 17: Export-Import-Relationen wichtiger "Industrieregionen" im Handel mit den Entwicklungsländern (1968 - 1971)

Regionen / Güterarten	Textilien u. Bekleidung ("L-M Goods")	Eisen u. Stahl ("K - M")	Straßenfahrzeuge ("K-M")	Chemische Produkte ("K - N")	Engeering products (" L - N") [1]
Nordamerika	0,29	5,09	93,25	6,62	8,14
Japan	9,11	22,76	∞	13,94	49,17
EWG	1,56	10,37	∞	10,56	41,45
EFTA	0,73	27,00	227	4,65	17,79

1) Machinery other than electric, instruments, photographic goods, watches

Übersicht 18: Strukturdaten des Außenhandels verschiedener Entwicklungsländer

Land [1]	Anteil d.gew.Exp.[2] a.d.Gesamtexp. (v.H.)	(1) gew.Exp. / gew.Imp.	(2) Ant.d.gew.Imp. a.d.Gesamtimp. (v.H.)	(3) Ant.d.Imp.v.Kapgütern[3] a.d.gew.I. (v.H.)	(4) Ant.d.Imp.v.Kap.-gütern a.d.Ges.Imp. (v.H.)
Argentinien	13,73	0,18	73,35	40,51	30,52
Zypern	9,98	0,06	71,55	36,38	26,04
Singapur	23,57	0,35	50,24	34,71	17,44
Hong Kong	92,52	1,21	67,66	22,20	15,02
Mexico	29,86	0,24	84,68	60,78	51,47
Chile	80,34	1,36	69,43	58,91	40,90
Panama	2,46	0,012	67,6	31,9	21,57
Libanon	60,49	0,31	62,01	33,43	20,73
Costa Rica	18,05	0,16	83,9	33,06	27,73
Zambia	98,88	3,18	75,05	52,58	39,45
Brasilien	9,80	0,14	69,73	49,09	34,23

Fortsetzung Übersicht 18:

Columbien	10,44	0,10	84,24	57,0	48,02
Ivory Coast	5,84	0,10	78,19	43,03	33,64
Malaysia Sabah	6,9	1,37	63,17	54,51	34,43
" Sarawak	4,84	0,13	29,40	38,77	11,4
" West	30,74	0,79	56,48	40,68	22,94
China (Taiwan)	69,94	0,92	65,44	55,16	36,1
Marocco	10,44	0,13	65,86	46,55	30,66
Tunesien	21,37	0,21	61,33	41,61	25,52
Volksrep.Kongo	30,69	0,21	78,7P	47,93	37,73
Phillipinen	7,87	0,081	71,87	54,22	38,96
Syrien	10,0	0,082	67,78	35,73	24,22
Sudan	0,091	0,0011	73,73	33,42	24,64
Kamerun	18,4	0,25	80,17	39,51	31,68
Indonesien	21,58	0,27	78,17	36,46	29,07
Kenia	11,78	0,081	78,11	44,54	34,79
Pakistan	56,07	0,46	81,15	51,67	41,93
Chad	0,82	0,0098	56,17	38,33	21,53
Indien	55,28	0,93	53,03	47,23	25,05
Afghanistan	8,92	0,139	41,88	19,08	7,99
Nigeria	5,45	0,092	76,01	38,74	29,44
Tanzania	13,77	0,20	78,95	41,50	32,77
Äthiopien	0,0061	0,0058	79,05	43,48	34,37

1) Die Rangfolge der Länder entspricht der Rangfolge der Pro-Kopf-Einkommen
2) "Gewerbliche Güter": Klassen 5 - 8
3) "Kapitalgüter": Klasse 7

Einkommen und Halb- und Fertigwarenanteil an den Exporten der Entwicklungsländer besteht.

Zur Überprüfung dieser These haben wir die Zeitreihenbetrachtung durch einen Querschnittsvergleich ergänzt, in dem die Pro-Kopf-Einkommen von 33 Entwicklungsländern (ohne Erdölländer) dem Anteil der Halb- und Fertigwarenexporte an den Gesamtexporten gegenübergestellt wurden (Übersicht 18, Spalte (1)). Es ergibt sich ein (Spearmanscher) Rangkorrelationskoeffizient von r = 0,2611. Aus diesem niedrigen Wert kann nun aber nicht geschlossen werden, die Querschnittsuntersuchung widerspreche der Hypothese, Pro-Kopf-Einkommen und Halb- und Fertigwarenanteil an den Entwicklungsländerexporten seien ursächlich miteinander verbunden. Es ist vielmehr anzunehmen, daß der Einfluß des Pro-Kopf-Einkommens von den Wirkungen anderer Einflußgrößen überlagert wird 1). Zu denken ist hier etwa an die länderweise unterschiedliche Verfügbarkeit und Exportfähigkeit von Rohstoffen sowie an den auch von der absoluten Ländergröße abhängigen Industrialisierungsgrad. Dies wird besonders an den Beispielen Pakistan und Indien deutlich. Beide Länder weisen außerordentlich hohe Halb- und Fertigwarenanteile am Export auf, obwohl sie in der Rangfolge der Pro-Kopf-Einkommen sehr ungünstig liegen. Nun spielen steigende Rohstoffexporte ja sicher auch in Zeitreihenbetrachtungen eine Rolle 2); aber offensichtlich waren die Veränderungen im Zeitablauf nicht stark genug, um eine positive Entwicklung des Halb- und Fertigwarenanteils zu verhindern.

(9) Neben den Exportanteilen sind ähnlich wie bei HIRSCH Export-Import-Relationen für Halb- und Fertigfabrikate berechnet worden. (Übersicht 18, Spalte (2)). Anders als HIRSCH haben wir jedoch nicht die Gruppe der Halb- und Fertigwaren, sondern die Großregionen "Entwicklungsländer" disaggregiert. Auch aus dieser Querschnittsbetrachtung ergibt sich - aus den oben genannten Gründen - kein enger Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Export-Import-Relation (Koeffizient: r = 0,2683). In dem Zeitabschnitt 1955 - 1969 ist dieser Quotient hingegen von 0,22 auf 0,33 gestiegen (zu berechnen aus den Tabellen 3 und 10).

(10) Zuletzt sei noch auf die Veränderung der Importstruktur eingegangen. Uns interessieren hier nicht so sehr die Anteile der Halb- und Fertigwarenimporte an den Gesamtimporten als vielmehr die Veränderungen innerhalb dieser Gütergruppen. Es zeigt sich, daß der Anteil der Kapitalgüterimporte an Importen von Halb- und Fertigwarenimporten tendenziell steigt [8, S. 251 f]. HESSE begründet diese Entwicklung mit der zunehmenden Importsubstitution bei solchen Produkten, die im Zuge des Wachstumsprozesses der Entwicklungsländer dort in immer größeren Mengen nachgefragt und schließlich u.U. auch kostengünstig produziert werden können. (Das ist bei Kapitalgütern, wenn überhaupt, erst sehr spät der Fall) [8, S. 241 f]. Eine auf die Industrialisierung gerichtete Wirtschaftspolitik unterstützt in der Regel diesen Prozeß durch außenwirtschaftspolitische Maßnahmen, weil durch Importsubstitution Devisen für benötigte Kapitalgüter freigesetzt werden können.

Die Querschnittsbetrachtung (Übersicht 18, Spalten (3) und (4)) läßt einen Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Kapitalgüteranteil an den Halb- und Fertigwarenimporten (oder an den Gesamtimporten) nicht hervortreten: Die Korrelationskoeffizienten betragen r = 0,016 (Spalte (4)) bzw. r = 0,072 (Spalte (3)). Das ist angesichts der unterschiedlichen Nachfragestrukturen - auch bei gleichen Pro-Kopf-Einkommen - und divergierenden politischen Maßnahmen im Bereich der Importsubstitution nicht verwunderlich.

3.2 Erklärungshypothesen zu länderbezogenen totalen und partiellen Welthandelsanteilen

(1) Wir hatten oben die totalen länderbezogenen Welthandelsanteile als Summe partieller Anteilswerte dargestellt. Daraus geht hervor, daß bei ausgeglichener Bilanz des Handels zwischen In-

---

1) Hier sind stärker differenzierende Analysen notwendig.
2) Was ja besonders von den Erdölländern demonstriert wird.

dustrie- und Entwicklungsländern die Welthandelsanteile beider Regionen gleich groß wären (= 0,5), wenn die Großregionen als Länder aufgefaßt würden 1). Andernfalls läuft der Vergleich totaler länderbezogener Welthandelsanteile (18,21 % zu 70,87 % : Differenz 52,66 %) auf eine Gegenüberstellung der intraregionalen Handelsvolumen hinaus (2,76 % zu 54,26 % : Differenz 50,50 %).

(2) Da das Volumen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs innerhalb einer Großregion entscheidend von den politischen Ländergrenzen mitbestimmt wird, sind derartige Vergleiche zeitpunktbezogener Größen wenig sinnvoll. Wir wollen uns daher auf die Betrachtung von Veränderungen beschränken und unterstellen, daß der Einfluß von Gebietsveränderungen vernachlässigbar klein war.

Soll lediglich eine Begründung dafür angegeben werden, warum der totale Welthandelsanteil der Entwicklungsländer gesunken ist, so genügt ein Vergleich des Wachstums intraregionaler Handelsströme 2). Will man dagegen auch das Ausmaß dieses Unterschieds erklären, dann muß der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in die Betrachtung einbezogen werden. Wir kommen damit auf die Frage (2)(b) von Seite zurück.

(3) Den statistischen Angaben ist zu entnehmen, daß die partiellen Welthandelsanteile der Entwicklungsländer gesunken sind (1955 - 1969), weil das Wachstum der für sie relevanten Handelsströme relativ schwach war. Zur Erklärung könnte man dem länderbezogenen Ansatz weiter folgen und fragen, wohin die Entwicklungsländer vornehmlich exportierten und dann untersuchen, wie sich die Gesamtnachfrage, die Importquote und der Anteil der Entwicklungsländer am Import dieser Hauptbestimmungsgebiete verändert hat. HESSES /8, S. 39 - 40/ Vorgehensweise ist in unserer Sache als produktbezogen zu interpretieren. Man fragt zunächst, welche Produkte die Entwicklungsländer in erster Linie exportierten, um dann zu erklären, wie sich die Gesamtnachfrage, der "Importgehalt" und die "Konkurrenzkoeffizienten" (Marktanteile i.u.S.) der Entwicklungsländer für dieses Gut entwickelt haben.

(4) In einem länder- und produktbezogenen Ansatz ist zu untersuchen
- wie sich die Nachfrage der Industrie- bzw. Entwicklungsländer nach Gütern der Entwicklungsländer verändert hat

bzw. wie stark die Nachfrage der Industrie- bzw. Entwicklungsländer nach Gütern der Industrieländer gestiegen ist. Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, daß man sich schnell einen groben Überblick verschaffen kann.

In Übersicht 19 sind die prozentualen Veränderungen der nach Rohstoffen und Halb- und Fertigwaren aufgeteilten Handelsströme angegeben. Hiernach haben sich die totalen Welthandelsanteile der Industrie- und Entwicklungsländer hauptsächlich deswegen noch weiter voneinander entfernt, weil
- sich der intraregionale Handel der Industrieländer mit Halb- und Fertigwaren außerordentlich stark erhöht hat (um 368 %),
- sich der für die Entwicklungsländer wichtigste Handelsstrom, die Rohstoffexporte in die Industrieländer, nur relativ schwach ausweitete (um 35 %)
- und schließlich innerhalb der Entwicklungsländer kein dem intraregionalen Handel der Industrieländer vergleichbarer Güteraustausch stattfand.

Der intensive intraregionale Handel der Industrieländer mit Halb- und Fertigfabrikaten läßt sich insbesondere mit dem LINDER-Modell erklären, wenn man die Hypothese homogener Märkte aufgibt und die sachlichen Präferenzen der Nachfrager sowie die damit einhergehende Produktdiffe-

---

1) Bei Vernachlässigung der "Sozialistischen Länder".
2) Genauer: Ein Vergleich der mit den Handelsanteilen gewichteten Wachstumsraten.

Übersicht 19: Wachstum länder- und produktbezogener Handelsströme

Best.-Land / Ursprung	Industrieländer		Entwicklungsländer	
	1955	1969	1955	1969
Ind.- L.	16 810 [1.]	36 280 (115 %) [2.]	3 127	6 119 (55 %)
	23 390 [1.]	109 310 (368 %)	12 430	30 200 (143 %)
Entw.-L.	15 050	27 980	47 32	7 240
	2 014	(85 %)	9 77	(53 %)
		8 380		2 965
		(316 %)		(203 %)

1.) Die erste Zahl gibt den Wert des Handels (in Mill $) mit Rohstoffen, die zweite Zahl den Wert des Handels mit Halb- und Fertigwaren an.

2.) Prozentzahlen in Klammern: Zuwachs im Zeitabschnitt 1955 - 1969.

renzierung durch die Anbieter berücksichtigt 1) [8, S. 223 ff]. Gerade hierauf hat LINDER ja auch hingewiesen [20, S. 103]. Der Handel zwischen einzelnen Industrieländern einer bestimmten Region wird dem Binnenhandel immer ähnlicher und "die adäquate Beschreibung dieses Sachverhalts ist .... weniger jene der Arbeitsteilung als der Wachstums- und Expansionskonkurrenz" [18, S. 172].

Auf diesem Hintergrund ist auch der geringe intraregionale Handel zwischen den Entwicklungsländern zu sehen. Das Ausmaß der Produktdifferenzierung ist sicherlich positiv mit dem Pro-Kopf-Einkommen korreliert und somit sind dem gegenseitigen Austausch ähnlicher Produkte zwischen Entwicklungsländern von hier aus Grenzen gesetzt. Zudem muß beachtet werden, daß sich der intraregionale Handel der Industrieländer in steigendem Maße auch auf Vorprodukte erstreckt, weil die übernationale Integration von Wirtschaftsräumen fortschreitet und die gegenseitige Abhängigkeit der Unternehmungen nicht mehr nur für nationale Volkswirtschaften gilt. In den Entwicklungsländern ist ein hoher Verflechtungsgrad der Regionen häufig noch nicht einmal auf nationaler Ebene vorhanden.

Das Problem eines nur langsam wachsenden Rohstoffexports der Entwicklungsländer wird in der Literatur eingehend behandelt. Wir wollen uns daher auf die Aufzählung einiger Standardargumente beschränken: "Substitution natürlicher Rohstoffe durch synthetische Materialien" [14, S. 139 f], geringe Einkommenselastizitäten, bessere Ausnutzung der Rohstoffe und damit eine Senkung des Rohstoffverbrauchs pro Produkteinheit sowie restriktive Maßnahmen der Industrieländer verschiedenster Art einschließlich der Binnenmarktregulierungen.

---

1) Zu empirischen Untersuchungen siehe besonders [9, 10].

Anhang

Kennziffern zur Außenhandelsstruktur

1. Welthandelsanteile (bzw. Regionenhandelsanteile)
1.1 Totale Welt- (Regionen-) handelsanteile
1.1.1 Länderbezogen

$$\frac{\sum_{k}^{n}\sum_{i}^{m} X^{i}_{i,k}}{\sum_{k}^{n}\sum_{i}^{m}\sum_{j}^{m} X^{i}_{i,k}} :$$

Anteil des Landes j oder der Region j am Weltexport (am Export einer Großregion).

1.1.2 Produktbezogen

$$\frac{\sum_{j}\sum_{i} X^{i}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{i}\sum_{j} X^{i}_{i,k}} :$$

Anteil des Produkts k am Weltexport (am Export einer Großregion).

1.2 Partielle Welt- (Regionen-) handelsanteile
1.2.1 Länderbezogen

$$\frac{\sum_{k} X^{i}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{i}\sum_{j} X^{i}_{i,k}} :$$

Anteil des Exports von Land j oder Region j in Land i oder Region i am Weltexport (am Export einer Großregion).

1.2.2 Produktbezogen

$$\frac{\sum_{i} X^{i}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{i}\sum_{j} X^{i}_{i,k}} :$$

Anteil des Exports von Land j oder Region j bez. des Gutes k am Weltexport (am Export einer Großregion).

2. Marktanteile

$$\frac{\sum_{i} X^{i}_{i,k}}{\sum_{j}\sum_{i} X^{i}_{i,k}} :$$

Anteil des Exports von Land j oder Region j bez. des Gutes k am Weltexport (Export einer Großregion) des Gutes k.

3. Exportstruktur

3.1 Länderbezogen

$$\frac{\sum_{k} X^{j}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{i} X^{j}_{i,k}}$$

Anteil des Exports von Land j oder Region j in das Land i oder Region i am Gesamtexport des Landes j oder der Region j.

3.2 Produktbezogen

$$\frac{\sum_{i} X^{j}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{i} X^{j}_{i,k}}$$

Anteil des Exports von Land j oder Region j bez. des Gutes k am Gesamtexport des Landes j oder der Region j.

4. Importstruktur

4.1 Länderbezogen

$$\frac{\sum_{k} X^{j}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{j} X^{j}_{i,k}}$$

Anteil des Imports von Land i oder Region i aus Land j am Gesamtexport des Landes i oder der Region i.

4.2 Produktbezogen

$$\frac{\sum_{j} X^{j}_{i,k}}{\sum_{k}\sum_{j} X^{j}_{i,k}}$$

Anteil des Imports des Landes i oder der Region i bez. des Gutes k am Gesamtimport des Landes i oder der Region i.

Literatur

1 DÜESBERG, P.: Determinanten der internationalen Güterströme. Berlin 1965.

2 FORD, J.F.: The Ohlin-Heckscher Theory of the Basis and Effects of Commoditiy Trade. Bombay 1965.

3 HAITANI, K.: International Differences in Capital Returns and Wage Rates. In: Kyklos, Vol. 23 (1970), S. 272 - 278.

4 HAITANI, K.: Low Wages, Productive Efficiency and Comparative Advantage. In: Kyklos, Vol. 24 (1971), S. 77 - 89.

5 OHLIN, B.: Interregional and International Trade. Harvard Economic Studies, Bd. 39. Cambridge 1933.

6 HARROD, R.F.: Factor Price Relations under Free Trade. In: Economic Journal, Vol. 68 (1958), S. 245 - 255.

7 HESSE, H.: Die Industrialisierung der Entwicklungsländer in ihren Auswirkungen auf den internationalen Handel. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14 (1963), Heft 3, S. 333 - 360.

8 HESSE, H.: Strukturwandlungen im Welthandel 1950 - 1960/61. Tübingen 1967.

9 HESSE, H.: The Significance of the Pure Theory of International Trade for Explaining Foreign Trade in the Post War Period. In: The German Economic Review, Vol. 6 (1968), S. 89 - 104.

10 HESSE, H.: Hypothesen zur Erklärung des Warenhandels zwischen Industrieländern. Diskussionsgrundlagen für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft vom 12. - 15.7.1973.

11 HIRSCH, S.: Hypotheses Regarding Trade Between Developing Countries and Industrialized Countries. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft vom 12. - 15.7.1973 in Kiel.

12 HECKSCHER, E.: The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income. In: ELLIS und METZLER (Ed.): Readings in the Theory of International Trade. London 1950, S. 272 - 300.

13 HUFBAUER, G.C.: The Impact of National Characteristics and Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactured Goods. In: Vernon and Raymond (Ed.): The Technology Factor in International Trade. New York, London 1970, S. 145 - 231.

14 INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT AN DER UNIVERSITÄT KIEL: Auswertung der Dkumentation der Welthandelskonferenz. Heft 1. Stuttgart 1966.

15 JOHNSON, M.G.: International Trade and Economic Growth. London 1958.

16 KEESING, D.: Labor Skills and International Trade: Evaluating Many Trade Flows with a Single Measuring Device. In: The Review of Economics and Statistics, Vol. 47 (1965), S. 287 - 294.

17 LANCASTER, K.: The Heckscher-Ohlin-Trade Model: A Geometric Treatment. In: Economica, Vol. 24 (1957), S. 19 - 39.

18 LEMPER, A.: Weltwirtschaftliche Kooperation - ein Problem der Arbeitsteilung? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 22 (1971), S. 155 - 188.

19 LEONTIEF, W.W.: Domestic Production and Foreign-Trade. In: Economia Internazionale, Vol. 7 (1954), S. 9 - 45.

20 LINDER, S.B.: An Essay on Trade and Transformation. New York 1961.

21 LORENZ, D.: Dynamische Theorie der internationalen Arbeitsteilung. Berlin 1967.

22 LOWINGER, Th.C.: The Neo-Factor Proportions Theory of International Trade. An Empirical Investigation. In: The American Economic Review, Vol. 61 (1971), S. 675 - 687.

23 MINHAS, B.S.: The Homohypallagic Production Function, Factor-Intensity Reversals and the Heckscher-Ohlin Theorem. In: Journal of Political Economy. Vol. 70 (1962), S. 138 - 156.

24 NAINI, A.: Grundfragen der dritten Welthandelskonferenz. MWWA-Report Nr. 9. Hamburg 1972.

25 OHLIN, B.: Interregional and International Trade. Harvard Economic Studies, Bd. 39. Cambridge 1933.

26 OHLIN, B.: Die Beziehungen zwischen internationalem Handel und internationalen Bewegungen von Kapital und Arbeit. In: Rose (Hrsg.): Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Köln, Berlin 1965, S. 31 - 69.

27 OPPENLÄNDER, K.-H.: Technische Veränderungen und internationaler Handel. In: Ifo-Studien, H. 1/2 (1969).

28 ROSE, K.: Theorie der Außenwirtschaft. Berlin, Frankfurt 1970.

29 SAMUELSON, P.A.: Der Ausgleich der Faktorpreise durch den internationalen Handel. In: Rose (Hrsg.): Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Köln, Berlin 1965, S. 69 - 90.

30 STOLPER, W.F. and SAMUELSON, P.A.: Protection and Real Wages. In: Review of Economic Studies, Vol. 9 (1941), S. 58 - 73.

31 VERNON, R.: International Investment and International Trade in the Product Cycle. In: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 80 (1966), S. 190 - 207.

32 WILHELMS, C. - VOGELSANG, D.W.: Untersuchung über die Fragen der Diversifizierung in Entwicklungsländern - HWWA-Report Nr. 3. Hamburg 1971.

Quellen zu einigen Übersichten

Quellen zu den Übersichten 1 - 8, 10 - 16 und 19:
UNCTAD: Handbook of International Trade and Development Statistics. New York 1972.
Alle Größen beruhen auf f.o.b. - Werten.

Quelle zu der Übersicht 18:
UN: Yearbook of International Trade Statistics. New York 1969.

Quelle zu der Übersicht 17:
HIRSCH, S.: A.a.O., Table 4 bis Table 6.

AUSSENHANDELSSTRUKTUR DER ENTWICKLUNGSLÄNDER: ENTWICKLUNGSTENDENZEN UND ERKLÄRUNGSHYPOTHESEN

(Korreferat)

von

Prof. Dr. Wilhelm Scheper, Kiel

1	Einleitung	84
2	Überraschend starkes Wachstum des Entwicklungsländeraußenhandels	84
3	Steigende Außenhandelsintensität bei steigendem pro Kopf-Einkommen	85
4	Die Exportwachstumsunterschiede sind exportstrukturbedingt	87
5	Zunehmende Differenzierung bei den Exportwachstumsraten	87
6	Schwierigkeiten bei der Analyse der Importstrukturen	87
7	Handelsbilanzdefizite fördern das Wachstum der Entwicklungsländer	87
8	Veränderung der Terms of Trade	88
9	Der Nettozufluß von finanziellen Ressourcen in die Entwicklungsländer in beachtlich	88
10	Ohne Berücksichtigung der Handelshemmnisse ist eine Darstellung des Entwicklungsländeraußenhandels inkomplett	88
11	Die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt zwingt zu differenzierten Betrachtungen	89
12	Begrenzte Aussagekraft der reinen Außenhandelstheorie	90
13	Die Basismodelle	90
14	Gefahr einer einseitigen Betonung der Product Cycle- und Effizienztheorien	91
15	Notwendigkeit einer produktbezogenen Betrachtung	93
16	RICARDO - Güter	93
17	HECKSCHER-OHLIN-Güter	93
18	Product Cycle-Güter	94
19	Empirische Tests	94
20	Die Chance der Entwicklungsländer liegt bei den HECKSCHER-OHLIN-Gütern	94

21	Vorteile der Importsubstitutionspolitik	95
22	Grenzen der Importsubstitutionspolitik	95
23	Der Phase der vermehrten Importsubstitutionsanstrengung muß eine Phase der vermehrten Exportexpansionsanstrengung folgen	96
24	Schwierigkeiten bei der Exportexpansion und Exportdiversifikation	96
25	Die Außenhandelspolitik der Industrieländer	97
26	Günstige Außenhandelsaspekte für die Entwicklungsländer	98
27	Das Problem "arme Länder" bleibt bestehen	98

1 Einleitung

GANS liefert mit seinem Beitrag (8) umfangreiche Diskussionsgrundlagen zur Analyse der Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer 1). Der erste Teil seines Beitrages liefert in komplizierter Form eine systematisch statistische Gesamtschau. Die zum Teil nicht ganz einfach zu lesenden Tabellen und Kommentare geben einen Einblick in die Entwicklung der hochaggregierten Welthandelsströme, zeigen strukturelle Situationen und Veränderungen bei den Exporten und Importen der Entwicklungsländer auf und liefern Zahlen zu wichtigen Einzelproblemen. Der zweite Teil des Beitrages von GANS bemüht sich, aus der Theorie diejenigen Elemente herauszufiltern, die für die Erklärung des Außenhandels der Entwicklungsländer bedeutsam sind. Auch hierbei bevorzugt GANS die komprimierte Form. Von den bekannten Ansätzen ausgehend gelangt er mit Hilfe zahlreicher Modellüberlegungen - genauer gesagt handelt es sich um Modellskizzen - zu einer Synthese, die nach seiner Ansicht die geeigneten Grundpfeiler für die Diagnose liefert. Im letzten Teil seiner Arbeit präsentiert GANS einige empirische Tests.

Das hier vorgelegte Korreferat zur Arbeit von GANS ist zum Teil zusammenfassender, zum Teil kritischer und zum Teil ergänzender Natur. Es werden zahlreiche Punkte in Kurzfassung behandelt. Insofern ist auch das Korreferat in erster Linie als Diskussionsgrundlage anzusehen. Die Punkte 2 bis 12 stellen das Gegenstück zum statistischen Teil von GANS dar. Die Punkte 13 bis 18 setzen sich kritisch und ergänzend mit den modelltheoretischen Ausführungen von GANS auseinander. Die Punkte 19 bis 24 behandeln Einflüsse und Einflußmöglichkeiten der staatlichen Wirtschaftspolitik auf den Außenhandel der Entwicklungsländer und die restlichen Punkte beschäftigen sich mit einem Ausblick auf die zukünftige Entwicklung.

2 Überraschend starkes Wachstum des Entwicklungsländeraußenhandels

Übersicht 1 in der Arbeit von GANS sollte m.E. alle diejenigen, die an die Vorteile einer vermehrten internationalen Arbeitsteilung glauben, in eine optimistische Stimmung versetzen. Von 1955 bis 1968 hat sich das Welthandelsvolumen fast verdreifacht. Der Weltaußenhandel ist somit stärker gewachsen als das Weltsozialprodukt. Allerdings gibt es bei der Expansion Unterschiede: Während das Außenhandelsvolumen der Industrieländer von 1955 bis 1969 um das Dreifache ge-

1) Dieses Korreferat bezieht sich auf die Fassung der Arbeit von GANS, die als Manuskript auf der Braunschweiger Tagung präsentiert wurde. Das mündliche Referat von GANS enthielt bereits die Korrektur einiger Punkte, die im vorliegenden Korreferat kritisiert worden waren.

stiegen ist, hat das Wachstum des Außenhandelsvolumens der Entwicklungsländer nur um etwa das Doppelte zugenommen. Diese Verdopplung hat - selbst wenn die Inflation in Rechnung gestellt wird - in den fünfziger Jahren kaum jemand für möglich gehalten. 1) Insofern kann gesagt werden, daß die Entwicklungsländer heute stärker an der weltwirtschaftlichen Verflechtung beteiligt sind als dies allgemein erwartet wurde.

3 Steigende Außenhandelsintensität bei steigendem pro Kopf-Einkommen

Tabelle I gibt die Export- und Importquoten wichtiger Länder an. 2) Sie ist nach Industrie- und Entwicklungsländern geordnet, und innerhalb dieser Gruppen wird die Rangfolge durch die Höhe der Exportquote bestimmt. Die Tabelle zeigt, daß die Außenhandelsintensität der meisten Entwicklungsländer geringer ist als die der Industrieländer und deutet darauf hin, daß unter sonst vergleichbaren Bedingungen die Außenhandelsintensität umso größer ist, je höher das pro Kopf-Einkommen ist. 3) Demnach spricht vieles für die These, daß im Wachstumsprozess eine positive Korrelation zwischen Außenhandelsintensität und pro Kopf-Einkommen besteht. Diese These wird durch die Entwicklung nach dem Kriege gestützt: Da die Wachstumsraten des Sozialprodukts der Entwicklungsländer und der Industrieländer ungefähr gleich groß gewesen sind und die Wachstumsraten des Industrieländeraußenhandels bedeutend höher lagen als die Wachstumsraten des Entwicklungsländeraußenhandels (30), ist die Außenhandelsintensität der Industrieländer schneller gestiegen als die der Entwicklungsländer. Gleichzeitig ist aber auch das pro Kopf-Einkommen in den Industrieländern schneller gestiegen als in den Entwicklungsländern. Die Ursachen für das gleichgerichtete Wachstum von Außenhandel und pro Kopf-Einkommen sind bei der Arbeitsteilung zu suchen. Höheres pro Kopf-Einkommen setzt meistens verstärkte Arbeitsteilung voraus und höhere intranationale Arbeitsteilung bringt unter marktwirtschaftlichen Bedingungen auch höhere internationale Arbeitsteilung mit sich. Im Gegensatz zu den Industrieländern ist in den Entwicklungsländern der relative Anteil derjenigen Wirtschaftszweige, die eine intensive intranationale und internationale Arbeitsteilung aufweisen, gering.

---

1) Es wurde noch 1960 mit Vorausschätzungen gearbeitet, die den traditionellen Export der Entwicklungsländer für das Jahr 1980 mit 35 Mrd. Dollar angaben und davon ausgingen, daß der benötigte Import der Entwicklungsländer 1980 im Höchstfall 60 Mrd. Dollar betrüge. Tatsächlich haben bereits jetzt sowohl die Exporte als die Importe die 55 Mrd. Grenze überschritten. Vgl. dazu (26, S. 3) und (20).

2) Die Exportquote (die Importquote) eines Landes ist definiert als Relation zwischen den Exporten und dem Sozialprodukt (den Importen und dem Sozialprodukt) dieses Landes. Sie wird üblicherweise als Indikator für die Außenhandelsintensität verwandt.

3) Ausnahmen von der Regel ergeben sich insbesondere aus der unterschiedlichen Ländergröße, d.h. von zwei Ländern mit ähnlicher Entwicklungsstufe weist meistens das kleinere Land eine höhere Außenhandelsintensität auf. Weitere Ausnahmen resultieren aus Besonderheiten bei der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen (z.B. Erdölländer) und aus Unterschieden in den Wirtschaftssystemen (höhere Außenhandelsintensität der marktwirtschaftlich orientierten Länder).

Tabelle 1: Ex- und Importquoten ausgewählter Industrie- und Entwicklungsländer für 1964

Nations	Exportquote	Importquote
Belgium-Luxembourg	0,43	0,46
Netherlands	0,42	0,51
Denmark	0,30	0,37
Ireland	0,29	0,46
Norway	0,26	0,41
New Zealand	0,25	0,22
Switzerland	0,24	0,33
Sweden	0,23	0,24
Canada	0,23	0,21
Austria	0,22	0,28
Finland	0,22	0,25
Germany, F.R.	0,20	0,18
Portugal	0,18	0,28
United Kingdom	0,16	0,21
Italy	0,15	0,18
France	0,13	0,15
Japan	0,11	0,14
United States	0,03	0,05
Iraq	0,58	0,28
Venezuela	0,46	0,19
Sudan	0,18	0,26
Bolivia	0,18	0,20
Ecuador	0,17	0,17
Uruguay	0,16	0,18
Taiwan	0,16	0,16
Guatemala	0,16	0,21
Brazil	0,15	0,13
Columbia	0,13	0,14
Chile	0,13	0,13
United Arab. Rep.	0,12	0,20
Argentinia	0,09	0,07
Mexico	0,06	0,08
Spain	0,06	0,14
Pakistan	0,05	0,12
India	0,04	0,06

Quelle: UN-Statistical Yearbook 1965

4 Die Exportwachstumsunterschiede sind exportstrukturbedingt

Das im Vergleich zu den Industrieländern langsamere Wachstum der Entwicklungsländerexporte ist in erster Linie auf die unterschiedliche Zusammensetzung der Exportströme zurückzuführen. Bei den einzelnen Warengruppen sind nämlich die Zuwachsraten des Exports recht ähnlich. So konnten sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industrieländer bei den Halb- und Fertigwaren (Position 5 - 8 CST) im Zeitraum 1955 - 1969 um den gleichen Prozentsatz, und zwar um ca. 285 %, steigern. Auch bei den Rohstoffen und den rohstoffnahen Waren (Position 0 - 4 CST) fallen im Zeitraum 1955 - 1969 die Zuwachsraten der Industrie- und Entwicklungsländer nicht sehr weit auseinander (Zuwachs der Industrieländer 110 %, Zuwachs der Entwicklungsländer 83 %). Die geringere Zuwachsrate der Gesamtexporte der Entwicklungsländer hat also in erster Linie ihre Ursache darin, daß in den Volkswirtschaften der Entwicklungsländer diejenigen Sektoren, in denen die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung besonders rasch voranschreitet, relativ schwach vertreten sind. Hierbei muß, wie in anderen Bereichen der Entwicklungspolitik, sorgfältig zwischen Niveau- und Wachstumsbetrachtung unterschieden werden. Das Ausgangsniveau der für die internationale Arbeitsteilung geeigneten Industrien war 1955 und ist auch jetzt noch sehr niedrig. Diese Feststellung führt häufig zu pessimistischen Beurteilungen. Für die Zukunft ebenso wichtig sind die Wachstumsraten. Diese sind - da sie kaum hinter denen der Industrieländer zurückbleiben - durchaus ermutigend.

5 Zunehmende Differenzierung bei den Exportwachstumsraten

GANS und andere (8, S. 3; 6, S. 27) weisen mit Recht darauf hin, daß trotz des überall bei den Entwicklungsländern geltenden Grundmusters "hoher Exportanteil an Rohstoffen und rohstoffnahen Produkten, niedriger Exportanteil an Halb- und Fertigwaren" die Unterschiede - sowohl was Teilbereiche als auch den Gesamtimport und -export angeht - von Land zu Land und auch von Großregion zu Großregion beachtlich sind. Viele Beobachtungen deuten darauf hin, daß sich die Unterschiede zugunsten der Länder vergrößern, bei denen der Exportanteil der Halb- und Fertigwaren bereits relativ groß ist. Wenn die Wachstumsraten der Halb- und Fertigwarenexporte größer sind als die Wachstumsraten der Exporte von Rohstoffen und rohstoffnahen Produkten, folgt dies sogar zwangsläufig, denn in den Ländern mit höherem Halb- und Fertigwarenanteil drücken die höheren Wachstumsraten des Halb- und Fertigwarenexports die Wachstumsrate der Gesamtexporte stärker nach oben als in Ländern mit geringem Halb- und Fertigwarenanteil.

6 Schwierigkeiten bei der Analyse der Importstrukturen

Die Arbeit von GANS liefert über die Exportstruktur der Entwicklungsländer wesentlich mehr Informationen als über die Importstruktur. Sie folgt damit den in der Literatur üblichen Gepflogenheiten. Tatsächlich ist die Kenntnis der Importstruktur allein schon wegen der intensiv betriebenen Importsubstitutions-, Importkredit- und Importrestriktionspolitik genauso wichtig wie die Kenntnis der Exportstruktur. Es ist im Hinblick auf Wachstum, Wohlstand und Einkommensverteilung der Entwicklungsländer ein großer Unterschied, ob die Devisen der Entwicklungsländer in erster Linie zum Ankauf von lebensnotwendigen Konsumgütern und beschäftigungs- und breiteneinkommensinduzierenden Kapitalgütern verwendet werden oder zum Kauf von Luxus- und Rüstungsgütern. Um hier einen Einblick zu gewinnen, muß allerdings eine sehr weitgehende Aufgliederung der Importe erfolgen (10).

7 Handelsbilanzdefizite fördern das Wachstum der Entwicklungsländer

Der Importüberschuß der Entwicklungsländer wird oft als Nachteil für die Entwicklungsländer angesehen. Diese Aussage ist in der Mehrzahl der Fälle nicht haltbar. Eine passive Handelsbi-

lanz bedeutet, daß die Entwicklungsländer mehr Güter importieren als exportieren. Bei einem Importüberschuß stehen in den Entwicklungsländern mehr Güter zur Investition und zum Konsum zur Verfügung als bei einer ausgeglichenen Handelsbilanz. So gesehen tragen Handelsbilanzdefizite der Entwicklungsländer dazu bei, Wachstum und Wohlstand der Entwicklungsländer zu fördern. Handelsbilanzdefizite der Entwicklungsländer sind letzten Endes nur möglich, weil die Industrieländer den Entwicklungsländern Kredite im weitesten Sinne des Wortes gewähren. Fortlaufende Handelsbilanzdefizite der Entwicklungsländer implizieren eine fortlaufend zunehmende Kreditgewährung der Industrieländer an die Entwicklungsländer, es sei denn, die Industrieländer verzichten auf Rückzahlung und Verzinsung der Kredite oder nehmen nicht rückzahlbare Übertragungen vor.

8 Veränderung der Terms of Trade

Eine Zerlegung der als Nominalwerte ausgewiesenen Exporte und Importe in Preis- und Mengenkomponenten ist aus verschiedenen Gründen zweckmäßig. Einmal wird sie um so dringender, je stärker Inflation und Wechselkursänderungen in den Vordergrund treten. Zum anderen führt ein auf nominale Größen beschränkter Vergleich der Importe und Exporte des Jahres 1969 mit dem Jahr 1955 zu einem für die Entwicklungsländer übertrieben pessimistischen Bild. Die Terms of Trade der Entwicklungsländer sind nämlich von 1954 bis 1962 um insgesamt 15 % gefallen, dann bis 1971 kaum merklich gestiegen und ab 1971 rasch in die Höhe gegangen (30). Dem von GANS durchgeführten Vergleich von 1955 mit 1969 liegt also ein Trend der Terms of Trade zugrunde, wie er sich keineswegs fortsetzen wird. Hätte GANS beispielsweise für seinen Vergleich die Jahre 1960 und 1971 herangezogen, so hätte er bedeutend höhere Exportzuwächse diagnostiziert. Die Umkehr der Terms of Trade-Entwicklung Mitte der 60er Jahre ist in erster Linie auf die relative Stabilisierung der Rohstoffpreise zurückzuführen, die in den letzten Jahren durch eine rasche Zunahme abgelöst worden ist.

9 Der Nettozufluß von finanziellen Ressourcen in die Entwicklungsländer ist beachtlich

Der Nettozufluß von finanziellen Ressourcen in die Entwicklungsländer hat sich im Zeitraum 1961 bis 1971 verdoppelt. Er betrug 1961 ca. 8,8 Mrd. Dollar und im Jahre 1971 ca. 17,5 Mrd. Dollar (30). Diese Zahlen erscheinen im Vergleich zum Außenhandelsvolumen der Entwicklungsländer beachtlich, im Vergleich zum Sozialprodukt der Industrieländer dagegen gering. Es kommt also sehr auf die Betrachtungsweise an. Doch darf angenommen werden, daß der Nettozufluß von finanziellen Ressourcen nicht nur starke expansive Auswirkungen auf den Entwicklungsländerimport hat, sondern indirekt auch stimulierend auf die Entwicklungsländerexporte wirkt. Etwa 40 % des Nettozuflusses stammen aus privaten Quellen, der Rest besteht aus bilateralen und multilateralen Mitteln, also aus öffentlichen Krediten und nicht rückzahlbaren öffentlichen Finanztransfers. Diese Aufteilung ist in den letzten Jahren etwa konstant geblieben.

10 Ohne Berücksichtigung der Handelshemmnisse ist eine Darstellung des Entwicklungsländeraußenhandels inkomplett

GANS berücksichtigt weder in seinem statistischen noch in seinem theoretischen Teil die tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse. Daß die Handelshemmnisse einen beachtlichen Einfluß auf die Außenhandelsstruktur haben, ist unbestritten (17). Die Quantifizierung der Einflüsse bereitet jedoch Schwierigkeiten (1; 9). Erstens verlangt bereits die Erfassung der einzelnen Handelshemmnisse (Zollarten und -sätze, Kontingente, nichttarifäre Handelshemmnisse, Wechselkursverzerrungen und Devisenbewirtschaftung) eine sehr differenzierte Betrachtung. Zweitens müssen die effektiven Protektionsgrade errechnet werden, um Rückschlüsse auf die Wettbewerbs-

verzerrungen ziehen zu können. Drittens kann man von der Analyse der Wettbewerbsverzerrungen durch Handelshemmnisse für Teilbereiche der Wirtschaft noch nicht zwingend auf die Auswirkungen auf das gesamte Außenhandelsvolumen schließen. Pauschale Aussagen führen gerade auf diesem Gebiet leicht zu falschen Bildern. Wir wollen deshalb an dieser Stelle auf eine ergänzende Darstellung verzichten und das Problem der Handelshemmnisse bei der später folgenden wirtschaftspolitischen Analyse wieder aufgreifen.

11 Die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt zwingt zu differenzierten Betrachtungen

Die weltwirtschaftliche und weltpolitische Entwicklung in den letzten Jahren war stark differenzierend. Wahrscheinlich setzt sich die Differenzierung fort. Es erscheint deshalb heute weniger sinnvoll als vor wenigen Jahren, die Welt in nur drei Blöcke, nämlich in den Block der westlichen Industrieländer, den Block der sozialistischen Länder und den Block der Entwicklungsländer zu gliedern. Eine Gliederung in etwa 10 bis 12 Weltregionen könnte erheblich dazu beitragen, die sich fortlaufend verstärkenden Regionalisierungstendenzen transparenter zu machen. Eine solche Untergliederung könnte etwa aus der Unterteilung Nordamerika, Westeuropa, Osteuropa einschließlich Sowjetunion, Rest der Industrienationen, Ölländer in Nordafrika und mittlerem Osten, Schwarzafrika, China, Südostasien ohne China, Lateinamerika und dem Rest der Welt bestehen. GANS betont die Bedeutung von Welthandelsmatrizen. Dem ist zuzustimmen. Die Aufstellung einer Welthandelsmatrix für die genannten Regionen mit einer zusätzlichen Gliederung nach 10 Produktgruppen wäre eine gute Sache. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß es Grenzen für komplette Matrixdarstellungen gibt. Zu viele Zeilen und Spalten führen zu Unübersichtlichkeit und kollidieren mit dem Ziel der einfachen Definition und Darstellung. GANS demonstriert bei seinen statistischen Darstellungen, daß aus dem Gesamtkonzept der Matrixdarstellung systemgerecht hergeleitete Relationen und Begriffe für den schnellen Leser eher verwirrend als klärend sind, z.B. die Begriffe "länderbezogene totale" und "länderbezogene partielle Welthandelsanteile" (8, S. 2). Diese und andere Begriffe bereiten dem Leser auch dann noch Schwierigkeiten, wenn er den übrigens mit einigen Notationsfehlern behafteten mathematischen Anhang von GANS gelesen hat. Insbesondere die bei GANS zu findenden Übersichten sind eine anstrengende Lektüre, selbst wenn man von einem Fehler in Übersicht 13 absieht.

Die komplette Matrixdarstellung ist um so aussagekräftiger, je heterogener die Güter innerhalb der einzelnen Gruppen sind, je mehr Transportkosten eine Rolle spielen und je bedeutsamer special relations zwischen den einzelnen Ländern sind. Von einem gewissen Punkt der Disaggregation an muß allerdings zur Partialbetrachtung übergegangen werden. Bei der Partialanalyse kann einmal produktweise und zum anderen länderweise vorgegangen werden. Produktweise vorzugehen ist am leichtesten möglich bei standardisierten Gütern, also insbesondere auf den Rohstoff- und rohstoffnahen Märkten. Hier sind auch partielle Welthandelsmodelle denkbar, wie beispielsweise auf dem Agrarsektor. Bei den Halb- und Fertigwaren ist ein Vorgehen von Produkt zu Produkt problematischer, insbesondere deshalb, weil die Produkte sich hier schwieriger derart in Klassen einteilen lassen, daß innerhalb der Klassen von Güterhomogenität gesprochen werden kann. Letzteres führt zu mangelnder Vergleichbarkeit von Land zu Land und zusammen mit anderen Merkmalen des unvollkommenen Wettbewerbs zu einer beschränkten Anwendbarkeit der herkömmlichen Gleichgewichtsmodelle. Die Analysen, die länderweise vorgehen, stellen in der Regel ein Land in den Mittelpunkt und ziehen die übrigen Länder nur insoweit in Betracht, wie diese zur Erklärung der interessierenden Außenhandelsstrukturen des ersten Landes erforderlich sind. Auf diese Weise können Unvollkommenheiten der Märkte, dynamische Anpassungsprozesse und institutionelle Besonderheiten auf dem Halb- und Fertigwarensektor besser erfaßt werden als bei einem an der herkömmlichen Gleichgewichtstheorie orientierten weltweiten Vorgehen.

12 Begrenzte Aussagekraft der reinen Außenhandelstheorie

GANS bewegt sich bei der Formulierung seiner Erklärungshypothesen fast ausschließlich auf dem Boden der reinen Außenhandelstheorie. So bleiben die monetäre Außenhandelstheorie und insbesondere die am Keynesschen Gedankengut orientierten theoretischen Ansätze außer Betracht (13, 14, 24). Die reine Außenhandelstheorie ist als ein Teil der allgemeinen Gleichgewichtstheorie (5, 22) zu verstehen und - wenn man von jüngeren Ansätzen absieht - in erster Linie eine statische Betrachtung. Solche Modelle können streng genommen die Realität nicht genau erklären. Sie können dem empirisch arbeitenden Ökonomen nur helfen, geeignete Ausgangspunkte für die Analyse der Realität zu finden, d.h. sie können helfen, die komplizierte Realität zu systematisieren, Hypothesen zu formulieren und gedankliche Inkonsistenzen zu vermeiden. Die theoretischen Modelle der reinen Außenhandelstheorie und die Realität liegen zu weit auseinander, als daß es möglich ist, Schritt für Schritt eine unrealistische Prämisse nach der anderen derart exakt abzubauen, daß am Ende ein quantitatives realistisches Modell steht, aus dem sich zwingend ein realistisches Theorem ergibt. GANS hat diese Schwierigkeiten m.E. etwas unterschätzt, denn er versucht, die einzelnen Modelle unter Beachtung ihrer Prämissen durch eine geschlossene Folge von Modellmodifikationen zu einer realistischen Synthese zu verarbeiten. Nach einer mühsamen Modellodyssee stellt er jedoch richtig fest, daß die Modelle nur Grundpfeiler zur Erklärung des Entwicklungsländeraußenhandels liefern. Wir wollen uns deshalb nachfolgend nur auf zwei Bereiche des theoretischen Teils der Arbeit von GANS beschränken, nämlich auf die Ausgangsmodelle und auf die "Grundpfeiler", die GANS daraus zur Erklärung des Entwicklungsländeraußenhandels ableitet.

13 Die Basismodelle

Die Ausgangsmodelle bei GANS lassen sich in drei Gruppen einteilen, die RICARDO-Modelle, die HECKSCHER-OHLIN-Modelle und die Product Cycle- und Effizienzmodelle. Die RICARDO-Modelle betrachten - in ihren einfachen Versionen auf dem Boden der Arbeitswertlehre stehend - die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Gutes als Funktion der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen. Das berühmte England-Portugal-Beispiel mit den Gütern Tuch und Wein macht dies ganz deutlich. Die HECKSCHER-OHLIN-Modelle erklären die Außenhandelsrichtung der Güter aus der relativen Knappheit der Faktoren Arbeit und Kapital. Das HECKSCHER-OHLIN-Theorem besagt, daß ein Land mit niedriger Kapitalintensität Güter exportiert, zu deren Herstellung viel Arbeit und wenig Kapital benötigt wird und Güter importiert, zu deren Herstellung wenig Arbeit und viel Kapital benötigt wird. Die Umkehrung für ein kapitalintensives Land gilt. Bei Gültigkeit des HECKSCHER-OHLIN-Theorems sind also in einer Volkswirtschaft, die im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften wenig kapitalintensiv ist, die Exporte weniger kapitalintensiv als die Importe. Eine Erweiterung der einfachen HECKSCHER-OHLIN-Modelle führt zu der sogenannten neo-factor proportions theory (8, S. 9), die wie auch andere Erweiterungen auf eine modifizierte Messung der Größen Arbeit und Kapital hinauslaufen 1). Die Gruppe der Product Cycle- und Effizienzmodelle ist die heterogenste. Sie liefert auch im Gegensatz zu der Gruppe der HECKSCHER-OHLIN-Modelle und der RICARDO-Modelle keine strenge Theorie im Sinne der quantitativen Gleichgewichtsanalyse. Sie umfaßt das LINDER-Modell, das HAITANI-Modell, die technological gap Modelle sowie Modelle, die den Außenhandel aus dem Phänomen der economies of scale im weitesten Sinne des Wortes erklären. Im Gegensatz zu den RICARDO- und HECKSCHER-OHLIN-Modellen sind die Product Cycle- und Effizienzmodelle dynamische Modelle.

---

1) So versucht man in jüngerer Zeit, das in den Arbeitnehmern investierte Bildungskapital dem Sachkapital zuzuschlagen und über diese Erweiterung des Kapitalbegriffs zu einer besseren Übereinstimmung der HECKSCHER-OHLIN-Theorie mit der Realität zu kommen (15, 19).

Ihre geistigen Väter gehen davon aus, daß die Standorte und Handelsströme nur als das Ergebnis einer dynamischen Entwicklung erklärt werden können und weniger mit Hilfe einer statischen Gleichgewichtsanalyse. Der Grundgedanke der Product Cycle- und Effizienzmodelle läßt sich ungefähr wie folgt skizzieren. Technischer Fortschritt ist heute zum großen Teil das Ergebnis von längerfristigen Forschungs- und Entwicklungsbemühungen und komplizierten Learning-by-doing-Prozessen innerhalb der Unternehmen und Volkswirtschaften. Der technische Fortschritt ist deshalb weitgehend unternehmens- und ortsbezogen, d.h. er läßt sich durch andere Unternehmen und andere Volkswirtschaften nur mit Zeitverzögerungen und nach Modifikationen übernehmen. Je größer die Zeitverzögerungen und je schwieriger die erforderlichen Modifikationen sind, desto länger dauert es, bis die Imitatoren den Wettbewerbsvorsprung aufholen, der dem Pionierunternehmer durch Erarbeitung des technischen Fortschritts erwachsen ist. SCHUMPETER hat diesen Zusammenhang zwischen Pionierunternehmer und Imitatoren klar herausgestellt. Seine Gedanken werden von den Product Cycle- und Effizienztheoretikern auf die Verhältnisse zwischen den Volkswirtschaften übertragen, d.h. man geht vom "temporären fortschrittsbedingten Wettbewerbsvorsprung" eines Landes gegenüber anderen Ländern aus. Der Begriff "temporärer fortschrittsbedingter Wettbewerbsvorsprung" ist dabei relativ weit auszulegen. Er umfaßt nicht nur die besseren Herstellungstechniken im Einzelunternehmen (blue prints), sondern auch die im Zuge des Entwicklungsprozesses entstandene Erfahrung der Arbeitskräfte, die bessere Einordnung des Unternehmens in die vor- und nachgelagerten Bereiche, bessere Zusammenarbeit von Unternehmensgruppen usw. In der vereinfachten und formalisierten Sprache der Produktionsfunktion besagt fortschrittsbedingter Wettbewerbsvorsprung des Landes I gegenüber dem Lande II beim Gut i, daß die mit f_{Ii} (A, K) bezeichnete Produktionsfunktion des Landes I für das Gut i die mit f_{IIi} (A, K) bezeichnete Produktionsfunktion des Landes II für das Gut i im relevanten Bereich dominiert, d.h. daß f_{Ii} (A, K) $>$ f_{IIi}(A, K). A kennzeichnet die Menge der eingesetzten Arbeit und K die Menge des eingesetzten Kapitals. Die Ungleichung besagt deshalb, daß bei gleichem Arbeits- und Kapitaleinsatz bei der Produktion des Gutes i in den Ländern I und II im Land I eine größere Produktmenge entsteht, weil die Produktion dort durch den fortschrittsbedingten Vorsprung bedingt effizienter ist. Bei Gültigkeit von f_{Ii} (A, K) $>$ f_{IIi} (A, K) ist die Produktion des Gutes i im Lande II stets teurer, wenn im Lande I und II die gleichen Faktorpreise vorliegen. Land II kann bei Gut i nur dann im Außenhandel wettbewerbsfähig sein, wenn seine Faktorentlohnung genügend geringer ist. Je größer f_{Ii} (A, K)/f_{IIi} (A, K) ist, desto größer ist der Effizienzvorsprung des Landes I gegenüber dem Land II. Für den Güteraustausch zwischen Land I und Land II kommt es allerdings nicht auf den absoluten, sondern auf den relativen Effizienzvorsprung an. Im Zwei-Länder-zwei-Güter-Fall exportiert das Land I im Fall f_{I1} (A, K)/f_{I2}(A, K) $>$ f_{II1}(A, K)/f_{II2}(A, K) das Gut 1 nach Land II und das Land II bezahlt durch Lieferung von Gut 2. Insofern hat das Effizienzmodell Ähnlichkeit mit den RICARDO-Modellen. Die relativen Produktivitätsunterschiede beeinflussen in beiden Fällen die Austauschrichtungen. Der Unterschied liegt bei den Ursachen der Produktivitätsunterschiede. Im RICARDO-Modell sind es die Unterschiede durch natürliche Ressourcen, im Effizienzmodell sind es Ressourcen, die weder natürliche Ressourcen sind noch bei der Messung der Aggregate Arbeit und Kapital gebührend Berücksichtigung finden.

14 Gefahr einer einseitigen Betonung der Product Cycle- und Effizienztheorien

GANS mißt den Product Cycle- und Effizienztheorien bei der Erklärung des Entwicklungsländeraußenhandels die größte Bedeutung bei und sieht in den RICARDO-Modellen eine ergänzende Erklärung. Die HECKSCHER-OHLIN-Theorien haben nach seiner Ansicht kaum eine Erklärungsfunktion. Diese Position stützt die Auffassung derjenigen, die die Funktionsfähigkeit des Marktes beim Allokationsprozeß in Frage stellen. Je mehr die HECKSCHER-OHLIN-Theorie verworfen wird,

- desto unwahrscheinlicher ist es, daß eine internationale Arbeitsteilung durch Verlagerung arbeitsintensiver Produktionen in die Entwicklungsländer zur Lösung der dortigen Beschäftigungs- und Einkommensprobleme beiträgt,
- desto unwahrscheinlicher ist es, daß die Entwicklungsländer langfristig aus dem Stadium des ausschließlichen Technologieimports herauskommen und auf beschäftigungsintensiven Gebieten über Learning by Doing und systematische Forschung eigene Technologien produzieren und auf diese Weise auf einigen Gebieten den Wechsel vom imitierenden Produzenten zum Pionierproduzenten im Sinne SCHUMPETERs werden,
- desto mehr Bedeutung haben Marktunvollkommenheiten, Machtstrukturen und desto weniger nützt die bürgerliche Preistheorie bei der Ausbildung unserer Studenten.

GANS zählt zahlreiche wirklichkeitsfremde Voraussetzungen auf, die bei der Ableitung des HECKSCHER-OHLIN-Theorems in der Modellanalyse gemacht werden, z.B. vollständige Konkurrenz, linear-homogene Produktionsfunktionen, gleiche Produktionsfunktionen für den gleichen Sektor in verschiedenen Ländern, ähnliche Substitutionselastizitäten zwischen Arbeit und Kapital von Branche zu Branche innerhalb eines Landes. Es entsteht der Eindruck, als ob diese Voraussetzungen notwendige Voraussetzungen sind. Tatsächlich handelt es sich nur um hinreichende Voraussetzungen, d.h. es lassen sich auch Modelle konstruieren, in denen einige dieser Voraussetzungen nicht gelten und trotzdem das HECKSCHER-OHLIN-Theorem gilt (5, S. 23 ff). GANS übersieht diesen Zusammenhang in seinem Dreisektorenmodell, wenn er sagt, "der Vorteil des Landes B besteht im Prinzip also unabhängig von den Faktorintensitäten dieser Güter" (8, S. 11). GANS meint damit anscheinend, daß bei Effizienzunterschieden zwischen den Produktionsfunktionen der verschiedenen Länder allein der relative Effizienzvorteil die Austauschrichtung bestimmt, nicht aber die relative Seltenheit der Faktoren. Diese Position ist - wie sich zeigen läßt 1) - unhaltbar. Es haben vielmehr neben der Struktur der relativen Effizienzvorteile die Gestalt der Produktions- und Nutzenfunktionen - die ja die Faktorintensitäten mitbestimmen - einen Einfluß auf die Austauschrichtung. Praktisch lassen sich beide Effekte gar nicht genau trennen. Es bleibt folgende Faustregel: Je größer der relative Effizienzunterschied ist und je kleiner die Faktorintensitätsunterschiede sind, desto mehr spricht für einen Außenhandel, der der Theorie der relativen Effizienzunterschiede folgt. Sind dagegen die relativen Effizienzunterschiede klein und die Faktorintensitätsunterschiede groß, so spricht mehr für die HECKSCHER-OHLIN-Theorie 2).

---

1) Ausgangspunkt seien gleiche Produktionsfunktionen für das Land I und das Land II, d.h. es gilt

(1) $f_{I1}(A, K)/f_{III}(A, K) = f_{I2}(A, K)/f_{II2}(A, K) = 1$

Wir nehmen an, daß das HECKSCHER-OHLIN-Theorem in der Ausgangssituation gilt und Land II relativ zum Kapital gesehen über mehr Arbeitskräfte verfügt und die Produktion des Gutes 1 arbeitsintensiver ist als die Produktion des Gutes 2. Dann liefert das Land II Mengen des Gutes 1 nach Land I und erhält dafür von Land I Mengen des Gutes 2 als Bezahlung. Wir nehmen an, daß ein kräftiger Warenaustausch stattfindet und beiden Ländern erhebliche Vorteile bringt. Dann ist es nicht einzusehen, daß ein beliebig kleiner Fortschritt, der dem Land I gegenüber dem Lande II beim Gut 1 einen relativen Effizienzvorteil verschafft, also zu

(2) $f_{I1}(A, K)/f_{III}(A, K) > f_{I2}(A, K)/f_{II2}(A, K) = 1$

führt, zu einer Umkehrung der Handelsströme führen soll.

2) Diese Zusammenhänge hatte GANS in seinem ursprünglichen Manuskript lediglich in Fußnoten angedeutet. Im Vortrag dagegen waren sowohl die Kompensationsmöglichkeiten der Effizienznachteile durch Faktorkostenvorteile wie auch die Bedeutung hoher Lohnkostenanteile für Entwicklungsländer explizit angesprochen worden.

15 Notwendigkeit einer produktbezogenen Betrachtung

Ob die RICARDO-Modelle oder die HECKSCHER-OHLIN-Modelle oder die Product Cycle- und Effizienzmodelle den besseren Ausgangspunkt für die Erklärung des Außenhandels zweier Staaten sind, hängt letztlich von der Struktur dieser Staaten ab. Da die Strukturen der außenhandeltreibenden Nationen sehr verschieden sind und außerdem der Handel nicht auf Zwei-Länderfälle begrenzt ist, gerät man bei der Suche nach einer generellen Theorie leicht in die Sackgasse. Deshalb bevorzugen neuere Ansätze die produktbezogene oder besser gesagt produktgruppenbezogene Analyse (12, S. 1 f). So bürgert sich bei den Erklärungen von Außenhandelsströmen eine Einteilung in drei Gruppen ein, nämlich in die Gruppe der RICARDO-Güter, in die Gruppe der HECKSCHER-OHLIN-Güter und in die Gruppe der Product Cycle-Güter. RICARDO-Güter sind diejenigen Güter, die am ehesten in die RICARDO-Modelle, HECKSCHER-OHLIN-Güter diejenigen, die am ehesten in die HECKSCHER-OHLIN-Modelle und Product Cycle-Güter diejenigen, die am ehesten in die Product Cycle- und Effizienz-Modelle passen. Es ist sicherlich nicht ohne gewisse Willkür möglich, alle Außenhandelsgüter in eine der drei genannten Gütergruppen einzuordnen. Die dazu notwendige Ermittlung der Faktormengen Arbeit und Kapital ist teilweise nur mit Hilfe heroischer Annahmen möglich. Außerdem gibt es Abgrenzungsprobleme. Z.B. soll man neben dem Sachkapital in den Unternehmen auch das in die Arbeiterschaft investierte Ausbildungskapital berücksichtigen oder soll man auch öffentliche Güter in die Rechnung mit einbeziehen? Schwierigkeiten bereiten auch die forward- and backward-linkages.

16 RICARDO-Güter

Als RICARDO-Güter werden Außenhandelsgüter bezeichnet, deren Austauschrichtung in starkem Maße von dem unterschiedlichen Bestand der Länder an natürlichen Ressourcen abhängt. Hierzu gehören mit Sicherheit viele Rohstoffe, insbesondere Bergbauprodukte, Erdöl, sowie zahlreiche landwirtschaftliche Produkte. Die Außenhandelsrichtung der RICARDO-Güter beruht auf einem natürlichen Wettbewerbsvorteil, den die Rohstoffländer allerdings in unterschiedlicher Weise nutzen können. Bisher herrschte vielfach eine fast ruinöse Konkurrenz unter den Rohstoffländern, d.h. der natürliche Vorteil wurde nur ungenügend genutzt.

17 HECKSCHER-OHLIN-Güter

Güter sind um so eher HECKSCHER-OHLIN-Güter, je leichter sich die Herstellungstechnik dieser Güter von einem Land in das andere transferieren läßt und je stärker die Faktoren Arbeit und Kapital die ausschlaggebenden Faktoren sind. Ein leichter Transfer ist gegeben, wenn es z.B. einem Entwicklungsland ohne Schwierigkeiten möglich ist, die Fabrik eines Industrielandes in ihrem Lande nachzubauen und diese sofort oder nach kurzer Zeit mit der gleichen technischen Effizienz (den gleichen Produktivitäten) zu betreiben. Dies setzt voraus, daß das Entwicklungsland über Faktoren gleicher Qualität verfügt oder sich solche Faktoren kurzfristig beschaffen kann. Von Industriezweig zu Industriezweig ergeben sich erhebliche Unterschiede. So sind im Bereich der Textilindustrie, der Metallverarbeitung und der Elektroindustrie Technologietransfers leicht möglich. In diesen Bereichen sind ausgereifte Techniken vorhanden und werden überdurchschnittlich viele ungelernte und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt; weiterhin ist die Vorlieferungs- und Absatzstruktur durch tatsächliche oder potentielle Fernmärkte gekennzeichnet und die Anforderung an die Infrastruktur gering. Die Erfahrung zeigt, daß in diesen Bereichen das HECKSCHER-OHLIN-Theorem gilt, d.h. es werden hier arbeitsintensive Prozesse in die Entwicklungsländer verlagert und kapitalintensive in den Industrieländern ausgebaut. Häufig vollzieht sich diese Arbeitsteilung innerhalb eines Industriesektors, in dem einige Bereiche des Sektors in Entwicklungsländer ausgelagert werden. Die Halb- und Fertigwaren, mit denen die Entwicklungsländer auf den Industrieländermärkten vordringen, lassen sich zum größten Teil den HECKSCHER-

OHLIN-Gütern zuordnen. Bei den Importen der Entwicklungsländer ist die Situation schwieriger zu beurteilen. Zwar sind hier zahlreiche kapitalintensive Güter zu finden, doch haben die meisten Importgüter Eigenschaften, die eine Zuordnung zu den Product Cycle-Gütern sinnvoll erscheinen lassen.

18 Product Cycle-Güter

RICARDO- und HECKSCHER-OHLIN-Güter würden vielleicht die Gesamtheit der Außenhandelsgüter umfassen, wenn es keinen technischen Fortschritt gäbe. Dann würde nach einiger Zeit der Effizienzvorsprung der führenden Länder durch Technologietransfer abgebaut sein. In einer Welt des technischen Fortschritts können jedoch viele Branchen der Industrieländer ihren Effizienzvorsprung gegenüber den Entwicklungsländern laufend durch Entwicklung neuer Produkte und Verfahren verteidigen, wenn diese Neuerungen für ihren Transfer in die Entwicklungsländer ebenfalls eine bestimmte Zeit brauchen. Güter, bei denen einige Länder gegenüber anderen Ländern bedeutende fortschrittsbedingte Wettbewerbsvorteile aufweisen, werden als Product Cycle-Güter bezeichnet. Zu den Product Cycle-Gütern auf der Exportseite der Industrieländer gehören in erster Linie Maschinen und kapitalintensive Ausrüstungsgüter, aber auch arbeitsintensive Produkte wie z.B. Produkte der Computerindustrie. Sie machen auf der Importseite der Entwicklungsländer einen erheblichen Anteil aus. Auf der Exportseite der Entwicklungsländer findet man kaum Product-Cycle-Güter. Im Zeitablauf werden viele Güter, die ursprünglich Product Cycle-Güter waren, zu HECKSCHER-OHLIN-Gütern, nämlich dann, wenn die Technik ausgereift und infolgedessen leichter transferierbar ist. Bei den konkurrierenden Agrargütern erscheint es angesichts der Ausmaße des technischen Fortschritts und angesichts der großen Unterschiede, in den Produktionsfunktionen in vielen Fällen sinnvoll zu sein, eine Einordnung in die Gruppe der Product Cycle-Güter vorzunehmen, obwohl die Agrargüter selbst z.T. keine wesentlichen Qualitätsänderungen aufweisen. Agrargüter, bei denen mit Sicherheit gesagt werden kann, daß sich ihr Austausch zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern der HECKSCHER-OHLIN-Theorie entsprechend vollzieht, sind m.E. nicht sehr bedeutsam. Doch bedarf es genauerer Untersuchungen in dieser Richtung.

19 Empirische Tests

Obwohl GANS den Faktorintensitäten als Bestimmungsgrund für die Außenhandelsrichtung relativ geringe Bedeutung beimißt, referiert er ausführlich die Ergebnisse von HIRSCH (12), die den soeben dargelegten Sachverhalt durch empirische Untersuchungen stützen. HIRSCH zeigt, daß sich bei den ausgereiften Gütern, also bei den Gütern, bei denen keine großen internationalen Unterschiede in der Effizienz der Produktionsverfahren angenommen werden können, die Export-Importrelationen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern von Gütergruppe zu Gütergruppe erheblich unterscheiden, bei Gütern aus kapitalintensiver (arbeitsintensiver) Produktion ist die Export-Importrelation der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern hoch (niedrig). Dies zeigt, daß sich ein Teil des Warenaustausches dem HECKSCHER-OHLIN-Theorem entsprechend vollzieht.

20 Die Chance der Entwicklungsländer liegt bei den HECKSCHER-OHLIN-Gütern

Nach Ansicht fast aller Experten müssen die meisten Entwicklungsländer in Zukunft ihr jetzt noch weitgehend durch RICARDO-Güter gekennzeichnetes Exportsortiment durch zusätzliche Halb- und Fertigwaren erweitern, wenn sie die Möglichkeiten der internationalen Arbeitsteilung voll für ihre Länder nutzen wollen. Da sie kaum über Produktionen verfügen, die gegenüber den Industrieländern einen fortschrittsbedingten Wettbewerbsvorsprung aufweisen, liegt ihre Chance in erster Linie bei den Gütern, bei denen sie aufgrund der billigen Arbeitskräfte gegenüber den

Industrieländern wettbewerbsfähig sind. Mit anderen Worten, die mit der Exportexpansion verbundene Exportmodifikation kann nur in erster Linie mit HECKSCHER-OHLIN-Gütern, nicht aber mit Product Cycle-Gütern erfolgen. Ebenso muß auf der Importseite die Importsubstitution vorwiegend durch HECKSCHER-OHLIN-Güter erfolgen.

21 Vorteile der Importsubstitutionspolitik

Die Entwicklungsländer müssen bei der Entwicklung ihres Außenhandels sowohl Exportexpansion als auch Importsubstitution betreiben. Ob dabei die Exportexpansion oder die Importsubstitution mehr gefördert werden soll, wird unterschiedlich beurteilt. In den fünfziger Jahren wurden von PREBISCH (23) und anderen die Vorteile der importsubstituierenden Industrialisierung in den Vordergrund gestellt. Die Entwicklungsländer sollen den einseitigen Austausch, Rohstoffe gegen konsumtive Fertigwaren, durch Veränderung der Importstruktur modifizieren, d.h. Fertigwaren, die im Entwicklungsland hergestellt werden können, sollen dort produziert werden und die dadurch ersparten Devisen für den Import hochwertiger, das Wachstum fördernder Güter verwendet werden (27). Der Vorteil dieser Strategien ist insbesondere in folgenden Punkten zu sehen:

- Es werden inlandsorientierte Industrien aufgebaut, die speziell auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten sind und diese deshalb besser versorgen können als Industrien in den Industrieländern.
- Inlandsorientierte Industrien haben über ihre backward and forward linkages oft positive externe Effekte auf die Volkswirtschaft, während exportorientierte Industrien oft, wegen ihres Enklavencharakters, negative externe Effekte haben sollen.
- Die Unsicherheit auf den internationalen Märkten und die übergroße Überlegenheit der etablierten Konkurrenz läßt den Entwicklungsländern nur geringe Chancen, erfolgreich außenhandelsorientierte Industrien aufzubauen.
- Die politische Vergangenheit der Entwicklungsländer und das daraus verstärkt resultierende Streben nach Unabhängigkeit führt in vielen Ländern zu einer weitergehenden positiven Beurteilung der Importsubstitution, d.h. zu einer Beurteilung, die sich nicht allein aus ökonomischen Überlegungen ableitet.

Die Mittel der Importsubstitution sind neben Außenhandelsschutz (Zölle, Kontingente, Regulierung und Zweckbindung des kommerziellen und nichtkommerziellen Kapitalimports) struktur- und ablaufpolitische Maßnahmen der inneren Wirtschaftspolitik (Investitionslenkung, verbilligte Kredite, Aufbau geeigneter Infrastrukturen, Abnahmegarantien des Staates, usw.). Sie sind in den meisten Entwicklungsländern in kräftiger Dosierung zum Einsatz gekommen und haben zum Aufbau beachtlicher einheimischer Industrien geführt. Wahrscheinlich wäre ohne eine solche Politik der industrielle und halbindustrielle Sektor der Entwicklungsländer weit weniger schnell gewachsen.

22 Grenzen der Importsubstitutionspolitik

Nachteile der Importsubstitutionspolitik sind wenig bedeutsam, solange die Entwicklungsländer die Importsubstitution auf arbeitsintensive einfache Gebrauchsgüter beschränken, die auf dem Inlandsmarkt leicht abzusetzen sind. Sie gewinnen an Bedeutung, wenn die Importsubstitution auf Güter ausgedehnt wird, bei deren Produktion erstens in starkem Maße hochwertige Kapitalgüter und Arbeitsmengen benötigt werden, zweitens große Ausstoßmengen zur Nutzung der economies of scale erforderlich sind und drittens hohe Ansprüche an die vor- und nachgelagerten Bereiche gestellt werden müssen (Sicherung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Inputs, genügende Absatzmöglichkeiten usw.). Bei solchen Gütern haben die Entwicklungsländer zum wenigsten kurz- und mittelfristig zahlreiche Mißerfolge zu verzeichnen gehabt. Die Mißerfolge äußerten sich in mangelnder Qualität der Produkte, Absatzschwierigkeiten, hohem Verbrauch

an Kapital, geringem Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems. Weiterhin trat oft die erwartete Devisenersparnis nicht ein, weil die notwendigen Investitionen und die aus dem Ausland zu beziehenden laufenden Inputs genauso viel oder gar mehr Devisen verbrauchten als der direkte Import des Fertiggutes verbraucht haben würde (7, S. 7). Von einem gewissen Punkt an geht die Importsubstitutionsstrategie fühlbar zu Lasten der Exportindustrie, weil die Mittel der Volkswirtschaft in Sektoren konzentriert werden, die nur durch starken Außenhandelsschutz am Leben gehalten werden können und infolgedessen die Mittel für den Ausbau exportintensiver Branchen nicht vorhanden sind.

23 Der Phase der vermehrten Importsubstitutionsanstrengung muß eine Phase der vermehrten Exportexpansionsanstrengung folgen

Aus den vorangegangenen Punkten ergibt sich die Notwendigkeit für die Entwicklungsländer, die Importsubstitutionspolitik kritisch zu dosieren und nach einer gewissen Anlaufphase der Exportexpansionspolitik stärkere Beachtung zu schenken (11). Diese Feststellung steht im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung der kontinentalen europäischen Industrieländer im 19. Jahrhundert, in der sich sowohl Erziehungszölle (Importsubstitutionspolitik gegenüber England) als auch Freihandel sinnvoll ergänzten. Der Einsatz der Exportexpansionspolitik bei Halb- und Fertigwaren muß spätestens dann beginnen, wenn die Entwicklungsländer bei der Produktion arbeitsintensiver Gebrauchsgüter so weit fortgeschritten sind, daß diese als HECKSCHER-OHLIN-Güter angesprochen werden können. Es scheint, als ob viele Länder diesen Punkt erreicht haben, und in den nächsten Jahren die Exportexpansion und -diversifikation größere Bedeutung haben wird als in den fünfziger und Anfang der sechziger Jahre (2). Die Bedeutung der Exportexpansion bei den Halb- und Fertigwaren ist zunächst einmal länderspezifisch zu sehen (18). Kleine Länder stoßen natürlich bei der Importsubstitution eher auf Grenzen als die großen Länder. Deshalb kommt für die kleinen Länder der Exportdiversifikation relativ größere Bedeutung zu. Sicherlich liefern die Entwicklungen von Singapur und Hongkong keine voll übertragbaren Beispiele, wohl aber wertvolle Anregungen zur Entwicklung exportorientierter Wachstumsstrategien für kleine Länder. Rohstoffreiche Länder haben es aus verschiedenen Gründen einfacher. Erstens scheint der Rohstoffboom anzuhalten und die Devisenkassen der Lieferanten zu füllen. Zweitens bietet die Rohstoffbearbeitung und zum Teil die Rohstoffverarbeitung günstige Ansatzpunkte für eine exportexpansive Industrie und drittens scheint sich die machtpolitische Position der Rohstoffländer gegenüber den anderen Ländern laufend zu verbessern. Die ungünstigste Ausgangsposition haben kleine rohstoffarme Länder, die weder die Präferenzen bedeutsamer Handelsnationen genießen, noch sonst große Bedeutung in den allgemeinen politischen Auseinandersetzungen haben.

24 Schwierigkeiten bei der Exportexpansion und Exportdiversifikation

Die Schwierigkeiten bei der Exportexpansion und -diversifikation beginnen bei der Auswahl der Exportrichtung. Neben dem Gesichtspunkt des komparativen Vorteils à la RICARDO und HECKSCHER-OHLIN spielt der Einstieg in die internationalen Märkte die Hauptrolle. Die Unvollkommenheit der internationalen Märkte, insbesondere die negativen Vorurteile bezüglich der Qualität der Produkte aus Entwicklungsländern und der Zuverlässigkeit der Lieferanten sind neben Abwehrmaßnahmen der etablierten Konkurrenz für die Exporteure aus den Entwicklungsländern erhebliche Hemmnisse. Jedoch zeigt die Erfahrung, daß die Entwicklungsländer bei einigen Produkten tiefe Einbrüche in die Märkte der Industrieländer erzielt haben und die Beurteilung von Halb- und Fertigwaren aus den Entwicklungsländern langsam positiver wird (16). Auf jeden Fall ist es für die Entwicklungsländer angesichts der aufgezeigten Schwierigkeiten zweckmäßig, eine massive temporäre Exportförderung zu betreiben. Eine solche Exportförderung kann aus Steuervergünstigungen, Ausfallbürgschaften, staatlich betriebener Werbung usw. bestehen. Besondere Be-

deutung kommt in diesem Zusammenhang den neuerdings oft verteufelten multinationalen Unternehmen zu. Die multinationalen Unternehmen können - eine richtige Politik der Entwicklungsländer vorausgesetzt - ein bedeutendes Mittel der Erreichung der gewünschten Exportexpansion sein. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Auslagerung zahlreicher arbeitsintensiver Produktionen innerhalb eines Unternehmens in die Entwicklungsländer. Natürlich hängt das Ausmaß der Exportexpansion nicht nur von den Exportanstrengungen der Entwicklungsländer ab, sondern auch vom Verhalten der Importeure. Oft wird übersehen, daß als Importeure nicht nur die Industrieländer, sondern auch andere Entwicklungsländer in Frage kommen. Gerade der Güteraustausch zwischen den Entwicklungsländern ist sowohl was das Niveau als auch was die Wachstumsraten anbelangt unbefriedigend. Solange hier kein grundlegender Wandel eintritt, werden viele kleine Staaten - insbesondere die kleinen Staaten Schwarzafrikas - wenig Chancen haben, an dem allgemeinen Fortschritt der internationalen Arbeitsteilung in gebührendem Maße teilzunehmen. Versuche, die internationale Arbeitsteilung durch Gründung von Freihandelszonen, Zollunionen und Wirtschaftsunionen zwischen diesen Gebieten zu forcieren, stecken noch in den Anfängen (21, S. 170).

25 Die Außenhandelspolitik der Industrieländer

Die Außenhandelspolitik der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern enthält zahlreiche Elemente, die die Konservierung der alten Kolonialarbeitsteilung begünstigen (26, S 12 ff; 28). Die Entwic klungsländer haben ziemlich freien Zugang zu den Rohstoffmärkten der Industrieländer, soweit es sich um komplementäre Güter handelt. Dagegen gewähren bzw. gewährten die Industrieländer ihren heimischen rohstoff- und arbeitsintensiven Industrien im allgemeinen einen überdurchschnittlich hohen effektiven Schutz vor ausländischer Konkurrenz. Hierdurch wurde bzw. wird den Entwicklungsländern der erste Schritt in Richtung einer Exportdiversifikation erschwert und infolgedessen bleiben viele Entwicklungsländer vorwiegend Rohstofflieferanten. Der effektive Schutz vor Auslandskonkurrenz in den genannten Bereichen umfaßt nicht nur Zölle und Kontingente, sondern auch zahlreiche selektiv eingeführte nichttarifäre Handelshemmnisse (z.B. Verträge zur freiwilligen Exportselbstbeschränkung der Entwicklungsländer). Zu den genannten Bereichen gehören einmal Branchen mit traditioneller Rohstoffabhängigkeit, insbesondere Teile der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Holzbearbeitung, NE-Metallindustrie und Ledererzeugung. Zum anderen sind einige arbeitsintensive Verbrauchsgüterindustrien zu nennen, wie die Textilindustrie, Bekleidungsindustrie, Lederverarbeitung, Musikinstrumente- und Spielwarenindustrie sowie die Schuhindustrie und die Elektroindustrie. Diese Bereiche, zu denen noch Teile der Landwirtschaft hinzuzuzählen sind, weisen unterdurchschnittliche Arbeitseinkommen auf und bringen - was Produktionsumstellung in Richtung profitabler Wachstumsbranchen angeht - erhebliche Schwierigkeiten mit sich. Auf jeden Fall werden diese Industrien durch Einflußnahme auf die staatliche Wirtschaftspolitik versuchen, eine protektionistische Außenhandelspolitik aufrecht zu erhalten. Da andererseits die Entwicklungsländer immer stärker Zugang zu den Märkten der Industrieländer fordern, ist mit verschärften Konfliktsituationen zu rechnen. Das Thema Exporte der Entwicklungsländer in die Industrieländer ist eines der wichtigsten Verhandlungspunkte der Welthandelskonferenzen (29, S. 52 ff). Die Entwicklungsländer haben durch Vereinbarungen über Präferenzschemata für Exporte der Entwicklungsländer in die entwickelten Länder und darin enthaltenen gänzlichen oder teilweisen Zollbefreiungen von Fertig- und Halbfertigwaren beträchtliche Erfolge erzielt (21, S. 43). Allerdings sind die Präferenzschemata wegen ihrer zahlreichen Ausnahmen und Sonderregelungen nur schwer in ihrer effektiven Auswirkung auf den Export der Entwicklungsländer zu beurteilen. Es ist wahrscheinlich, daß gerade die Ausnahmen und Sonderregelungen noch erheblichen effektiven Protektionsschutz mit sich bringen.

26 Günstige Außenhandelsaspekte für die Entwicklungsländer

Insgesamt gesehen, zeigen die jüngsten Entwicklungen, daß der wirtschaftspolitische Spielraum oder besser gesagt, die wirtschaftspolitische Sensibilität zunimmt und den Entwicklungsländern damit zunehmend eine aktive Rolle zufällt. Erstens haben einige Entwicklungsländer demonstriert, daß durch eine gezielte Exportexpansionspolitik bei den Fertig- und Halbfertigwaren sehr wohl Marktanteile in den Industrieländern zu erobern sind. Dieser Durchbruch wird, sowohl was andere Entwicklungsländer als auch was weitere Produkte anbetrifft, stimulierend wirken. Zweitens hat der Rohstoffboom der letzten Zeit nicht nur die Terms of Trade zugunsten der Entwicklungsländer verbessert. Eine vielleicht noch wichtigere Folge des Rohstoffbooms ist die zunehmende Erkenntnis, daß das Rohstoffdefizit der Industrieländer diese in eklatanter Weise von den Rohstoffländern der Dritten Welt abhängig macht. Beim Erdöl wird heute demonstriert, in welchem Umfang ein Ölkartell der wichtigsten Ölländer die Ölpreise in die Höhe treiben kann und darüber hinaus die allgemeine Machtposition der Lieferländer verbessert. Das Ölkartell bietet den Produzenten anderer Rohstoffe, insbesondere den Produzenten von NE-Metallen geradezu ein Lehrbeispiel, wie man durch koordinierte Angebotsverknappung Preiserhöhungen und weitere Forderungen durchsetzen kann. Hierbei spielt allerdings der Entwicklungsstand der kartellierten Lieferländer eine Rolle. Die Macht der Lieferländer wird nämlich im allgemeinen umso größer sein, je mehr diese in der Lage sind, Rohstoffgewinnung, Bearbeitung, Lagerung und Transport in eigene Hände zu übernehmen. Drittens haben sich die wirtschaftlichen Probleme der Industrieländer verschoben. Bis vor wenigen Jahren standen Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum bei der Politik der Industrieländer im Vordergrund. Jetzt ist die Inflation das Hauptproblem der Industrieländer. Hieraus können positive Einflüsse auf den Außenhandel mit den Entwicklungsländern resultieren. Angst vor Arbeitslosigkeit begünstigt die Einführung von Importrestriktionen, schnelles Inflationstempo dagegen zwingt zu einer kritischen Überprüfung der preiserhöhenden Importrestriktionen. So gesehen, begünstigt die Inflation heute die Liberalisierung der Importe in den Industrieländern und erleichtert damit den Entwicklungsländern den Zutritt. Die Neuordnung des Weltwährungssystems in Richtung flexiblerer Lösungen und die Ausweitung der Sonderziehungsrechte hat auf die Interessen der Entwicklungsländer mehr Rücksicht zu nehmen als seinerzeit die Konferenz in Bretton Woods. Wahrscheinlich werden die Verhandlungen zu einer besseren Kreditversorgung der Entwicklungsländer führen.

27 Das Problem "arme Länder" bleibt bestehen

Das relativ günstige Bild, das die vorstehenden Ausführungen von der zukünftigen Außenhandelssituation der Entwicklungsländer zeichnen, darf nicht mißverstanden werden. Es besagt nur, daß in Zukunft wichtige Entwicklungsländer in wichtigen Teilbereichen günstigere Aussichten haben. Es besagt nicht, daß sich die Situation für alle Entwicklungsländer in allen Bereichen verbessern wird (4). Es lassen sich leicht einige Entwicklungsländer aufzeigen, die von der neueren Entwicklung nur wenig oder gar nicht profitieren werden. Da die meisten dieser Länder zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören, wird sich der Differenzierungsprozeß innerhalb der Dritten Welt fortsetzen. Inwieweit die geschilderten Tendenzen wirksam werden, hängt in entscheidendem Maße von der Entwicklung der Nahrungsversorgung in den Entwicklungsländern ab; ein rasches Wachstum der Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern wird die skizzierte Umstrukturierung der Handelsströme der Entwicklungsländer beschleunigen, Engpässe in der Nahrungsmittelproduktion werden das gesamte Wachstum und damit auch die Ausdehnung der Exporte reduzieren. Die Unsicherheit bei der Prognose der weltweiten Nahrungsmittelversorgung bedeutet insofern gleichzeitig Unsicherheit bei der Prognose der Export- und Importentwicklung bei den Entwicklungsländern.

Literatur

1 BALASSA, B.: Effective Protection in Developing Countries. In: Bhagwati, J., Jones, R.W., u.a. (ed): Trade, Balance of Payments and Growth, Amsterdam, London 1971, S. 300 - 323.

2 BALASSA, B.: Trade Policies in Developing Countries. The American Economic Review (Papers and Procedings) Vol. 61 (1971). S. 178 ff.

3 BANERJI, R.: Major Determinants of the Share of Manufactures in Exports: A Cross-Section Analysis and Case Study on India. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 108 (1972) S. 345 - 381.

4 BERGSTEN, C.F.: The Future of International Trade. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

5 BHAGWATI, J.: The Pure Theory of International Trade: A Survey. In: Bhagwati, J. (ed): Trade, Tariffs and Growth, London 1969.

6 DIAZ-ALEJANDRO, C.: Some Characteristics of Recent Export Expansion in Latein America. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

7 DONGES, J.B.: Erfolgsbedingungen für binnenmarkt- und exportorientierte Industrialisierung in Entwicklungsländern - Ein Resumee -. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

8 GANS, O.: Zur Außenhandelsstruktur der Entwicklungsländer: Entwicklungstendenzen und Erklärungshypothesen. Diskussionsgrundlage für die 14. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V. vom 26. - 28. September 1973.

9 GRUBEL, H.G. and JOHNSON, H.G. (ed): Effective Tariff Protection. Geneva 1971.

10 HESSE, H.: Strukturwandlungen im Welthandel 1950 - 1960/61. Tübingen 1967.

11 HESSE, H.: Promotion of Manufactured Exports as Development Strategy of Semi-Industrialized Countries: The Brasilian Case. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 108 (1972), S. 235 - 256.

12 HIRSCH, S.: Hypotheses Regarding Trade between Developing Countries and Industrialized Countries. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

13 JOHNSON, H.G.: International Trade and Economic Growth. London 1958.

14 JOHNSON, H.G.: Money, Trade and Growth. London 1962.

15 KEESING, D.: Labor Skills and International Trade: Evaluating Many Trade Flows with a Single Measuring Device. The Review of Economics and Statistics, Vol. 47 (1965) S. 287 - 294.

16 KNALL, B.: Erfolgsbedingungen für Importsubstitution und Exportdiversifizierung als Entwicklungsstrategie in Süd- und Südostasien. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

17 KRÄMER, H.R.: Entwicklungstendenzen der Internationalen Handelsordnung. Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 105 (1970) S. 334 - 349.

18 LITTLE, I.; SCITOVSKY, T. and SCOTT, M.: Industry and Trade in Some Developing Countries - A Comparative Study -. London, New York, Toronto 1970.

19 LOWINGER, Th. C.: The Neo-Factor Proportions Theory of International Trade. An Empirical Investigation. The American Economic Review, Vol. 61 (1971) S. 675 - 687.

20 MILES, C.: The Market for Manufactures of Underdeveloped Countries. In: New Directions for World Trade. Proceedings of a Chatham House Conference. Bellagio (Italy), September 16 - 24, 1963, London 1964, S. 115 - 138.

21 NAINI, A.; BORRMANN, A. und DORNBUSCH, H.L.: Analyse der Themen und Ergebnisse der dritten Welthandelskonferenz. Veröffentlichung des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg. Hamburg 1972.

22 NEGISHI, T.: General Equilibrium Theory and International Trade. Amsterdam, London 1972.

23 PREBISCH, R.: The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems, New York 1950.

24 ROSE, K.: Theorie der Außenwirtschaft. 4.Auflage, München 1972.

25 SAUTTER, H.: Regionalisierungstendenzen im Welthandel zwischen 1938 und 1970. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. – 15. Juli 1973.

26 SCAPERLANDA, A.E.: The Developing Countries Export Necessities and the Adjustments Required in the Industrial Countries. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

27 TING-AN-CHEN: Conditions for Success of the Development Strategies. Import Substitution and Export Diversification in Southeast Asia. Diskussionsgrundlage für die Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft Kiel vom 12. - 15. Juli 1973.

28 UNCTAD: Restrictive Business Practises: Preliminary Report by the UNCTAD Secretariat TD/B/C.2/104, January 19, 1971.

29 WALL, D.: Opportunities for Developing Countries. In: Johnson, H.G. (ed): Trade Strategy for Rich and Poor Nations. London 1971.

30 WORLD BANK: Trend in developing countries. Washington 1973.

AGRARPOLITIK UND ENTWICKLUNGSPOLITIK DER EWG IM INTERESSENKONFLIKT

von

Dr. Dietrich Kebschull, Hamburg

1	Einleitung	101
2	Bereich möglicher Interessenkonflikte zwischen Entwicklungspolitik und Agrarpolitik	102
2.1	Interessen der Entwicklungspolitik	102
2.2	Interessen der Agrarpolitik	103
3	Analyse des Interessenkonflikts	104
3.1	Durch Marktordnungen geregelte Einfuhren	105
3.2	Rohstoffeinfuhren	107
3.3	Sonstige Agrarprodukte	109
4	Zusammenfassung und Lösungsmöglichkeiten	111

1 Einleitung

Die besondere Schwierigkeit in der Behandlung dieses Themas besteht darin, daß Interessenkonflikte zwischen zwei Teilbereichen der Wirtschaftspolitik zu untersuchen sind, die sowohl in ihrer Bedeutung als auch in ihrem Realisierungsgrad stark unterschiedlich sind. Während die gemeinsame Agrarpolitik eine der wesentlichen - wenn auch häufig kritisierten - Grundfesten der europäischen Integration bildet (KÖHLER, 15), kann man von einer Gemeinsamkeit in der Entwicklungspolitik noch keinesfalls sprechen (BILLERBECK, 3). Die privaten und öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen aller EG-Staaten erreichten 1972 zwar mit 7,2 Mrd. $ fast das Niveau der US-amerikanischen Hilfe (7,4 Mrd. $), doch eine gemeinsame Politik existiert allenfalls ansatzweise

- in Form des Europäischen Entwicklungsfonds (RÜCKERT, 28),
- in der Assoziierungs- und Präferenzpolitik gegenüber den ehemals französischen Kolonien und den Mittelmeerländern (FASBENDER, HASENPFLUG, JÄGELER, KEBSCHULL, 6) sowie
- in der generellen EG-Präferenzregelung.

Sie erfaßt somit nur einen kleinen Ausschnitt der Technischen Hilfe, der Kapitalhilfe und der Handelsförderung. Weitergehende Vorschläge zur Gemeinsamkeit mußten bisher an der starren Haltung der französischen Regierung scheitern. Denn ihr Wunsch, Entwicklungspolitik auf die assoziierten Staaten zu beschränken, steht in teilweise krassem Widerspruch zu der bisher verfolgten Politik der übrigen EG-Staaten.

Trotz des EG-immanenten Zwangs zum gemeinschaftlichen Vorgehen zeichnet sich gerade auf diesem Gebiet noch kein gangbarer Kompromiß ab. Die Entwicklungspolitik innerhalb der Gemeinschaft dürfte deshalb auch in den nächsten Jahren vorwiegend durch die Maßnahmen der einzelnen Mitgliedstaaten gekennzeichnet sein.

Eine Analyse der Interessenkonflikte zwischen dieser Art der Entwicklungspolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik muß daher zunächst einmal versuchen, bei der Differenzierung der entwicklungspolitischen Ziele in den einzelnen Mitgliedstaaten die gemeinsamen allgemein gültigen Grundlinien herauszuarbeiten, die für die EWG-Agrarpolitik von Bedeutung sein können, um sie dann den relevanten Zielen der Agrarpolitik gegenüberzustellen.

2 Bereich möglicher Interessenkonflikte zwischen Entwicklungspolitik und Agrarpolitik

2.1 Interessen der Entwicklungspolitik

Als verbindliches Oberziel der Entwicklungspolitik aller Gemeinschaftsstaaten kann die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den Ländern der Dritten Welt angesehen werden. Dabei ist es nach den Erfahrungen der ersten Entwicklungsdekade unbestritten, daß sich die Verbesserung nicht in der Verwirklichung globaler Zuwachsraten des gesamten Sozialprodukts ausdrücken kann, sondern daß vor allem Maßnahmen zur Hebung des Lebensstandards - speziell der armen Bevölkerungsschichten - eingesetzt werden müssen.

Diesem - somit leicht modifizierten - Wachstumsziel sind als wichtigste Ziele die Steigerung der Beschäftigung und die Verbesserung der Zahlungsbilanz bei möglichst stabilem Preisniveau zugeordnet. Angesichts der Unterbeschäftigung in den wichtigsten Entwicklungsländern kommt besonders dem Ziel der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze große Bedeutung zu. Nach vorliegenden - keineswegs unrealistischen - Schätzungen müßten bei etwa gleichbleibenden Bevölkerungszuwachsraten allein bis zum Ende dieses Jahrzehnts ca. 200 bis 300 Mill. neue Arbeitsplätze geschaffen werden, wenn sich die bestehende Arbeitslosigkeit nicht weiter erhöhen soll (BAREND, 2, S.11). Da innerhalb dieses Zeitraums nicht mit einem grundlegenden Wandel der Wirtschaftsstruktur zu rechnen ist, wird ein großer Teil dieser Arbeitsplätze in der Landwirtschaft - bzw. in unmittelbar mit ihr verbundenen Bereichen - zu schaffen sein. Denn der Agrarsektor bildet trotz aller Industrialisierungskonzepte nach wie vor die Basis des zukünftigen Wachstums (ROBINSON, 27; KEBSCHULL, 12, S. 31 ff). Das unterstreichen Berechnungen der FAO, nach denen zur Zeit die Hälfte bis vier Fünftel der Beschäftigten in Entwicklungsländern im Agrarbereich tätig sind (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Landwirtschaftliche Beschäftigte in v.H. der Gesamtbeschäftigten in ausgewählten Regionen

Lateinamerika	45 %
Ferner Osten	65 %
Naher Osten	70 %
Afrika	77 %
EWG	6 %
USA	5,7 %

Quelle: Production Yearbook 1970 der FAO, S. 24

Die angestrebte Verbesserung der Zahlungsbilanz soll außer mit Maßnahmen zur Substitution von Importen im Regelfall über eine Erhöhung der Güterausfuhr erreicht werden (FELS, 7). Wegen des geringen Entwicklungsstandes der Entwicklungsländer beschränkt sich die Ausfuhr industrieller

Halb- und Fertigwaren jedoch noch immer auf eine kleine Gruppe relativ fortgeschrittener Länder mit besonders günstigen Wachstumsbedingungen wie z.B. Hongkong, Taiwan, Singapur, Mexiko, Spanien, Israel, Brasilien und Süd-Korea. Das Pro-Kopf-Einkommen einiger dieser Länder bzw. ihrer fortgeschrittenen Regionen hat heute bereits ein Niveau erreicht, das es kaum noch gerechtfertigt erscheinen läßt, sie weiterhin als Entwicklungsländer zu bezeichnen. Für die überwiegende Zahl der Entwicklungsländer - speziell für die mit Sonderproblemen behafteten "least developed", "island" and "land-locked" countries - dürften sich größere zusätzliche Exportchancen innerhalb der nächsten Jahre, wenn überhaupt, bei landwirtschaftlichen Produkten bzw. auf der Basis der Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ergeben (WILHELMS, BOECK, 36).

Eine erfolgreiche Politik der Entwicklungsländer zur Steigerung des Wachstums sowie zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Zahlungsbilanzsituation erfordert weit mehr Kapital als diese Staaten selbst bereitstellen können. Nicht zuletzt, um die Lücke zwischen notwendigen Investitionen und tatsächlicher Kapitalbildung im Lande schließen zu helfen, gewähren die Industrieländer umfangreiche Kapitalhilfe und Technische Hilfe. In der Bundesrepublik liegt dabei der Anteil der Leistungen für die Verbesserung der Situation im landwirtschaftlichen Bereich mit einer Gesamthöhe von 572 Mill. DM bei 24 % (1972).

Die Erfahrungen mit dieser Form der Hilfe zeigten jedoch, daß sie allein nicht ausreicht, um die Kapitallücke zu schließen. Aus diesem Grunde wird sowohl von Vertretern der Entwicklungsländer als auch der Industrieländer seit langem das Konzept des "Aid-by-Trade" propagiert, nach dem die Staaten der Dritten Welt den größten Teil ihrer Mittel zur Finanzierung wachstumsnotwendiger Importe durch Steigerung der eigenen Exporte beschaffen sollen (UNCTAD, 34; MICHALSKI, 22; KEBSCHULL, 12, S. 127 ff).

Neben Anstrengungen der Entwicklungsländer zur Erhöhung ihrer traditionellen Ausfuhren und zur Diversifizierung ihres Angebots in horizontaler, vertikaler und/oder punktuell-lateraler Form setzt dies handelspolitische Maßnahmen der Industriestaaten zur Erleichterung derartiger Einfuhren voraus, die eine Erhöhung der Exportpreise und -mengen, vor allem aber der Exporterlöse bewirken. Die Handelshilfepolitik, deren grundsätzliche Notwendigkeit auch von den EG-Mitgliedstaaten auf keiner der bedeutenden Konferenzen im Rahmen der UN oder des GATT bestritten wird, bildet damit eines der Hauptelemente der Entwicklungspolitik.

Als Fazit bleibt festzustellen, daß die agrarische Produktion und der Export landwirtschaftlicher Produkte sowohl unter Wachstumsaspekten als auch unter Berücksichtigung der beschäftigungs-, zahlungsbilanz- und handelspolitischen Zielsetzungen der meisten Entwicklungsländer eine zentrale Rolle in der wirtschaftlichen Entwicklung spielen. Die Entwicklungshilfekonzeptionen der einzelnen EG-Länder versuchen diesem Tatbestand Rechnung zu tragen. Welcher Spielraum dabei sowohl den Entwicklungsländern als auch der Entwicklungspolitik zur Verfügung steht, ist nicht zuletzt von der Agrarpolitik der Gemeinschaft abhängig.

2.2 Interessen der Agrarpolitik

Der entscheidende Interessenunterschied zwischen der Agrarpolitik und der kurz skizzierten Entwicklungspolitik dürfte darin bestehen, daß

- die Entwicklungspolitik schon wegen ihres Abstellens auf die Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in den Entwicklungsländern stark außenbezogen ist, während
- die Agrarpolitik vorwiegend den Eigeninteressen der Gemeinschaft Rechnung zu tragen sucht und damit zwangsläufig EG-binnenmarktsbezogen ist.

Das zeigt sich deutlich in den Artikeln des EG-Vertrages, die die Zielsetzungen der Agrarpolitik präzisieren sollen. In erster Linie zu erwähnen ist hier neben dem grundsätzlichen Artikel 2, der allgemein eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft,

eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung "sowie eine größere Stabilität" vorsieht, der Artikel 39. Er zielt ab auf:

- eine Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte;
- die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen;
- die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung;
- eine Stabilisierung der Märkte;
- die Sicherstellung der Versorgung;
- und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Konflikte zwischen diesen Zielsetzungen würden bereits auftreten, wenn die Gemeinschaft völlig nach außen abgeschirmt wäre. Denn versucht man zum Beispiel vorwiegend über die Preispolitik eine Parität der landwirtschaftlichen Einkommen zu anderen Sektoren herzustellen und gleichzeitig eine Stabilisierung der Märkte - d.h. ein Gleichgewicht über Angebot und Nachfrage - zu erreichen, so führt das unter Einkommensaspekt angestrebte relativ hohe Preisniveau zwangsläufig zu Produktionssteigerungen und damit zu Überangeboten (PRIEBE, 25). Zur Beseitigung dieses im Preis hohen Überangebots gibt es folgende vier Möglichkeiten:

- die Vernichtung des nicht absetzbaren Angebots als extremste - aber immerhin nicht unübliche - Lösung;
- die Einlagerung und Reservebildung für Zeiten mit geringeren Ernten;
- den subventionierten Export in nicht-Gemeinschaftsländer und/oder
- die Vergabe als Nahrungsmittelhilfe an notleidende Entwicklungsländer.

Zusätzlich verschärft wird der innere Zielkonflikt dieser Agrarpolitik durch die denkbare Einfuhr agrarischer Produkte in die Gemeinschaft. Um ein dadurch entstehendes weiteres Überangebot und eine Verschärfung des Marktungleichgewichtes zu vermeiden, muß die EG zu Schutzmaßnahmen - wie Zöllen, zollähnlichen Abgaben, Kontingenten und Marktordnungen - greifen.

3 Analyse des Interessenkonflikts

Bei dieser Sachlage wirkt es nahezu als Binsenweisheit, wenn man feststellt, daß Interessenkonflikte zwischen einer auf agrarische Entwicklung mit möglichst hohen Exporten ausgerichteten Entwicklungspolitik und der durch vorwiegend EG-interne, gruppenorientierte Zielvorstellungen geprägten Agrarpolitik bestehen müssen. Es bedarf nicht unbedingt der Forderung des Art. 110 "zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Handelsschranken beizutragen", um zu erkennen, daß die EG-Agrarpolitik mit den Interessen einer welthandelsfreundlichen Entwicklungspolitik nur sehr schwer vereinbar ist.

Dabei ergeben sich Probleme für die Entwicklungsländer nicht nur daraus, daß sie bei der Lieferung von Gütern in die Gemeinschaft gehindert werden, sondern vor allem aus der Tatsache, daß die EG-Staaten mit ihren subventionierten Exporten in dritte Länder zusätzliche Devisenerlöse möglicher Lieferanten aus Entwicklungsländern und damit die Beschaffung des notwendigen Entwicklungskapitals verhindern (ZUREK, 39, S. 31 ff; KÖHLER, 15, S. V-26). Diese Erkenntnis dürfte selbst von Vertretern einer protektionistisch ausgerichteten Landwirtschaftspolitik kaum noch bestritten werden, wenn sie sich einmal den Subventionsaufwand der öffentlichen Hand bei derartigen Ausfuhren vor Augen führen, der z.B. im Falle von Getreide, Milch und Zucker höher ist als die entsprechenden Einnahmen aus dem Export (ZUREK, 39, S. 31).

Daß derartig extreme Auswüchse eines in sich nicht widerspruchsfreien - aber immer auf Erhaltung ausgerichteten - Systems im Interesse aller an wirtschaftlichem Wachstum interessierten Länder - und das sind sowohl die Entwicklungsländer als auch die Industrieländer einschließlich der

EG-Staaten - schnellstmöglich beseitigt werden müssen, sollte außer Frage stehen.

Ungeklärt bleibt bei solchen globalen Überlegungen allerdings, inwieweit die Schutzpolitik der EG die Entwicklungsländer mit ihren besonderen Angebotsstrukturen tatsächlich in der Ausfuhr behindert. Die Feststellung, daß fast die Hälfte der gesamten Exporterlöse aller Entwicklungsländer aus dem Export agrarischer Produkte stammt, kann wegen der unterschiedlichen Behandlung verschiedener Produktgruppen nicht genügen, um die Agrarpolitik aus entwicklungspolitischer Sicht generell zu verdammen.

3.1 Durch Marktordnungen geregelte Einfuhren

Daß sich die Hoffnungen der Entwicklungsländer auf ein starkes Wachstum der Agrarexporte in die EG bisher keinesfalls erfüllt haben, wird daraus deutlich, daß ihr Anteil an den entsprechenden EG-Importen zwischen 1963 und 1970 von 36,6 % auf 29,2 % zurückging. Da der Agraraußenhandel der EG in diesem Zeitraum mit einer Gesamtzuwachsrate von nur 32,6 % gegenüber den Drittländern ohnehin eine weit geringere Dynamik zeigte als der Außenhandel mit Drittländern insgesamt, der immerhin um 84,9 % stieg, muß diese Entwicklung Vertreter einer Exportstrategie für die Staaten der Dritten Welt besonders herausfordern.

Der schärfsten Kritik sind in diesem Zusammenhang die Marktordnungen der Gemeinschaft ausgesetzt, bei denen die landwirtschaftlichen Betriebe innerhalb der EG mit Mitteln, die eigentlich in das Gebiet der Zentralverwaltungswirtschaften gehören, vor jeder Konkurrenz rigoros abgeschirmt werden. Hier liegt die Zuwachsrate der Entwicklungsländerlieferungen (zwischen 1963 und 1970) mit 11,7 % sogar noch unter dem ohnehin bescheidenen Anstieg der Gesamtagrareinfuhren (von 32,6 %); der Anteil an den gesamten Gemeinschaftsimporten fiel damit von 31,3 % auf 19,9 % 1).

Entgegen der vielfach geäußerten Ansicht von Interessenvertretern, handelt es sich bei den durch Marktordnungen betroffenen Gütern nicht um Produkte, die in den Entwicklungsländern zumeist selbst Mangelware sind und bei denen schon deshalb kaum mit einer Beeinträchtigung der Ausfuhrmöglichkeiten zu rechnen ist. Denn die betreffenden Güter, unter denen Rind-, Kalb- und Schweinefleisch, Reis, Getreide, Zucker, Wein, Tabak, Öle und Fette, Milch- und Milcherzeugnisse die wichtigsten sind, hatten 1970 einen Anteil von rund einem Drittel an den Agrarausfuhren der Entwicklungsländer. Das waren immerhin 11,5 % der Gesamtausfuhren dieser Länder. Besonders hart betroffen von den Marktordnungen sind lateinamerikanische Länder wie Uruguay, Argentinien und Paraguay, deren Exporterlöse zum Teil zu über 50 % aus Gütern dieser Art stammen, sowie einige Mittelmeerländer. Von einer "quantite negligable" läßt sich damit keinesfalls sprechen.

Erschwerend kommt hinzu, daß sich innerhalb der letzten Jahre ein deutlicher Trend der Verdrängung von durch Marktordnungen betroffenen Importen aus Entwicklungsländern abzeichnet.

Die ohnehin begrenzten Absatzchancen werden aufgrund des wachsenden Austauschs innerhalb der Gemeinschaft zunehmend geringer. Entwicklungspolitisch ist dabei von Bedeutung, daß auch das Ausweichen auf die im Regelfalle empfehlenswerte vertikale Diversifizierung durch Weiterverarbeitung im Lande aufgrund der Marktordnungen verhindert wird, sobald sich auch nur das Anzeichen einer Bedrohung innergemeinschaftlicher Produktionen ergibt.

Die These, daß eine große Zahl der Entwicklungsländer die von den Marktordnungen betroffenen Güter vorläufig gar nicht exportieren kann und will, ist damit zwar ebenso wenig widerlegt wie das Argument, daß diese Ausfuhren wegen der allgemein geringen Elastizitäten der Nachfrage

---

1) Alle Zahlen berechnet nach Statistisches Amt der EG.

Tabelle 2: Anteil der Entwicklungsländer an der Deckung der Importnachfrage +) der EWG nach einzelnen Marktordnungsgütern in v.H. der Gesamtimporte, 1963 und 1970

	1963	1970
Schweine, Schweinefleisch u. dgl.	6,37	4,80
Getreide, -zubereitungen u. dgl.	23,57	18,53
Obst u. Gemüse, frisch o. gekühlt	30,08	18,12
Eier	5,01	0,52
Geflügel, Geflügelfleisch u. dgl.	0,49	0,98
Wein	57,08	27,15
Reis	57,74	34,49
Molkereierzeugnisse	0,19	0,01
Rinder, Rind- und Kalbfleisch	12,47	13,82
Öle und Fette	54,87	37,50
Zuckerrohr, -rüben, Zucker u. dgl.	52,31	32,01

+) Importnachfrage = innergemeinschaftlicher Handel und Drittländereinfuhren

in Bezug auf das Einkommen langfristig nur geringe Wachstumsraten versprachen. Doch dürfte kaum zu bestreiten sein, daß

- einzelne Länder bereits heute durch die Existenz der Marktordnungen erheblich in ihrer Exportfähigkeit beeinträchtigt sind und daß
- Länder, bei denen gute Chancen zur Entwicklung entsprechender Produktionen bestehen, sie angesichts der hochprotektionistischen EG-Maßnahmen gar nicht erst aufnehmen bzw. intensivieren.

Nun ist das strenge Prinzip der Marktordnungen - besonders in den letzten Jahren - durch die Assoziierungs- und Präferenzpolitik der Gemeinschaft gegenüber den afrikanischen Staaten und den Ländern des Mittelmeerraums scheinbar aufgeweicht worden. Doch sollte man bei all diesen Ausnahmeregelungen nicht übersehen, daß sie - soweit es sich, wie z.B. im Falle des hochentwickelten Neuseelands, nicht um reine Übergangsregelungen (für Butter, Käse und Hammelfleisch) handelt - nur in begrenzter Form und lediglich insoweit gewährt wurden, wie das "Marktgleichgewicht" nicht gestört wird. Außerdem werden gerade durch die Vorzugsbehandlungen ausgewählter, im unmittelbaren EG-Einzugsbereich liegender Länder die Marktzugangsschwierigkeiten für alle übrigen (speziell in Lateinamerika) um so größer.

Trotz der Vorteile, die für einzelne Länder durch die Ausnahmeregelungen zweifellos entstehen, ist das Instrument der Marktordnungen somit vom Standpunkt einer weltweiten wachstumsorientierten Entwicklungspolitik ebenso abzulehnen wie die subventionierten Exporte. Dieses Ergebnis bleibt auch von der Tatsache unberührt, daß die Hauptstoßrichtung der Marktordnungen nicht gegen die Entwicklungsländer, sondern vielmehr gegen andere hochentwickelte Staaten geht und daß bei der - äußerst unwahrscheinlichen - Lockerung der Einfuhrbestimmungen gerade für die Entwicklungsländer erhebliche Importhindernisse in Form der nichttarifären Handelshemmnisse bestehen bleiben.

3.2 Rohstoffeinfuhren

Weit größere Bedeutung als die Marktordnungsgüter haben im Exportangebot der meisten Entwicklungsländer nach wie vor industrielle und landwirtschaftliche Rohstoffe.

Ursächlich dafür ist vor allem
- der einseitige Aufbau von Monokulturen in der Kolonialzeit,
- die "komparativen Vorteile" aufgrund des Klimas und der Umweltbedingungen sowie
- die relativ späte Einsicht in die Notwendigkeit einer beschleunigten Diversifizierungspolitik.

Eine nähere Untersuchung zeigt jedoch, daß die industriellen Rohstoffe nahezu vollständig zollfrei eingeführt werden können und für agrarische tropische Rohstoffe aus den AASM nur relativ geringe Handelshemmnisse existieren.

Wenn sich hier Unterschiede in der Importbehandlung zwischen assoziierten und nicht-assoziierten Staaten ergeben, so liegt das nicht immer an der protektionistischen Grundeinstellung der Gemeinschaft, sondern zum großen Teil auch an dem Verhalten der bisher bevorzugten Staaten.

Daß beispielsweise die AASM nicht gewillt sind, ihre Vorteile gegenüber anderen Konkurrenten aus Entwicklungsländern aufzugeben, zeigte sich, als die EG-Kommission die Zölle für Rohkaffee, Kakaobohnen und Palmöl sowie einer Reihe weniger wichtiger tropischer Erzeugnisse aussetzen wollte, um so den lateinamerikanischen Staaten entgegenzukommen. Denn die Initiative der Kommission scheiterte am Widerstand der Assoziierten.

Dabei sollte die Bedeutung der Präferenzierung ohnehin nicht überbewertet werden. Denn neuere empirische Untersuchungen weisen eindeutig nach, daß die Präferenzierung bestimmter Länder durch die EG gerade im Rohstoffbereich nicht zu einer spürbaren Benachteiligung der übrigen Drittländer geführt haben (FASBENDER, HASENPFLUG, JÄGELER, KEBSCHULL, 6, S. 223). Auch wenn man diese Untersuchungsergebnisse nur sehr vorsichtig verallgemeinern kann, zeigt sich doch, daß die Preiskomponente für den Absatz auf dem Gemeinschaftsmarkt nur begrenzt entscheidend war.

Geht man von der damit durchaus geringen Einfuhrbehinderung für diese Güter aus, so läßt sich feststellen, daß die EG-Agrarpolitik für die wichtigsten Ausfuhrprodukte der Entwicklungsländer (mit Ausnahme der zuvor erwähnten lateinamerikanischen Staaten) offensichtlich wenig hemmend wirkt. Tatsächlich hat auch die Ausfuhr landwirtschaftlicher Nahrungs- und Genußmittel, zu denen z.B. Kaffee, Tee, Kakao und Gewürze gehören, zwischen 1963 und 1970 mit einem Zuwachs von 62,9 % etwa fünfmal so stark zugenommen wie die Einfuhr der durch Marktordnungen betroffenen Güter und fast doppelt so stark wie die Gesamtagrareinfuhren aus Entwicklungsländern. Dennoch fiel ihr Anteil am Weltexport in dieser Gruppe von 36,4 % auf 31,9 % zurück.

Für diese Entwicklung jedoch ausschließlich - oder überhaupt - die EG-Agrarpolitik verantwortlich machen zu wollen, wäre verfehlt. Denn die Hauptursachen der erschwerten Einfuhr bestehen in diesen Fällen in
- der geringen Einkommenselastizität der Nachfrage,
- der Verringerung der potentiellen Nachfrage durch Finanzabgaben und Steuern,
- der verbesserten Ausnutzung von Rohstoffen aufgrund des technischen Fortschritts,
- der wachsenden Konkurrenz von Substituten und Synthetika,
- der Existenz von nichttarifären - vor allem administrativen - Einfuhrhemmnissen, und nicht zuletzt in
- der geringen Marktkenntnis und dem mangelhaften Einsatz des adäquaten Absatzinstrumentariums auf den hochdifferenzierten Märkten der Gemeinschaftsländer.

All dies ist nicht Folge, sondern allenfalls Nebenerscheinung der EG-Agrarpolitik. Es zeigt deutlich, daß sich eine ausfuhrorientierte Entwicklungspolitik nicht allein mit der Landwirt-

Tabelle 3: Hauptexportprodukte ausgewählter Entwicklungsländer und Anteil am Gesamtexport 1972 in v.H.

Land	Hauptexport-produkte / Anteil am Gesamt-export in v.H.	Gesamtanteil am Export
Ägypten	Baumwolle 45,2	45,2
Äthiopien	Kaffee 47,4	47,4
Äquatorialafrika (Tschad)	Baumwolle 65,8	65,8
Algerien	Roherdöl 74,6	74,6
Bolivien 1)	Zinn 31,3	31,3
Birma	Reis 37,3; Teakholz 26,5	63,8
Burundi	Kaffee 84,7	84,7
Ceylon (Sri Lanka) 1)	Tee 58,8; Gummi 15,8	74,6
Chile 2)	Kupfer 73,0	73,0
Dominikanische Republik	Zucker 48,3	48,3
Ekuador	Bananen 38,2	38,2
Gambia	Erdnüsse 93,6	93,6
Ghana	Kakao 60,3	60,3
Haiti	Kaffee 38,9; Bauxit 16,1	55,0
Honduras	Bananen 41,6; Kaffee 13,8	55,4
Indonesien	Roherdöl 45,8; Gummi 11,6	57,4
Iran	Erdöl 86,3	86,3
Irak	Erdöl 91,5	91,5
Jamaica	Aluminium 39,9; Bauxit 22,7	62,6
Kolumbien	Kaffee 40,7	40,7
Libyen	Erdöl 99,6	99,6
Nigeria	Roherdöl 81,2	81,2
Pakistan	Jute und Jutewaren 28,4	
	Baumwolle 20,9	49,3
Panama	Bananen 54,8	54,8
Paraquay	Fleisch 34,6; Nutzholz 11,0	
	Ölsaaten 6,6	52,2
Peru	Fischmehl 24,7; Kupfer 19,7	44,4
Rwanda	Kaffee 45,4	45,4
Sierra Leone	Diamanten 61,9	61,9
Somali	Lebende Tiere 54,1; Bananen 26,2	80,3
Sudan	Baumwolle 61,2	61,2
Syrien	Baumwolle 34,0	34,0
Trinidad und Tobago	Erdöl 77,6	77,6
Tunesien	Roherdöl 25,8; Olivenöl 30,6	
	Phosphate 13,3	69,7
Uganda	Kaffee 59,3	59,3
Uruguay 1)	Fleisch 33,8; Wolle 31,4	65,2
Venezuela 1)	Erdöl 92,3	92,3
Vietnam	Gummi 28,1	28,1
Westafrika (Mauritius)	Eisenerz 79,9 (1971)	79,9
Westafrika (Togo)	Phosphate 37,3; Kakao 29,7	67,0
Yemen 1)	Erdölprodukte 75,2	75,2
Zaire 1)	Kupfer 67,1	67,1
Zambia	Kupfer 90,6	90,6

1) 1971 2) 1969

Quelle: Berechnet nach IMF: International Financial Statistics, Vol. XXVI, No. 12, Washington D.C. Dezember 1973, S. 42ff.

schaftspolitik, sondern auch mit den anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik auseinanderzusetzen hat.

Wichtig im Hinblick auf die Agrarpolitik erscheinen jedoch zwei weitere Punkte
- die Regulierung der landwirtschaftlichen Rohstoffpreise und
- die Behandlung weiterverarbeiteter Produkte.

Hinsichtlich der Preisentwicklung läßt sich ganz allgemein feststellen, daß die Entwicklungsländer für solche Rohprodukte, die langfristig unter Preisdruck stehen, seit langem Rohstoffabkommen fordern. Daß derartige Abkommen von der EG, den USA und anderen Industrieländern abgelehnt werden, hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt. Daß aber gerade die hochprotektionistische EG ihre Ablehnung und begrenzte Handlungsfähigkeit manchmal mit dem Argument zu rechtfertigen suchte, daß auf diese Weise der Preismechanismus auf dem Weltmarkt gestört wird, kann nur noch als Mischung aus Naivität und Arroganz angesehen werden.

Nach den bisherigen Erfahrungen ist ein verstärktes Eintreten der Gemeinschaft für Rohstoffabkommen wenig wahrscheinlich. Am Beispiel Zucker wird sich in Kürze zeigen, inwieweit zahlreiche anderslautende Beteuerungen wirklich einen Kurswechsel andeuten oder nach wie vor als unverbindliche Lippenbekenntnisse zu werten sind.

3.3 Sonstige Agrarprodukte

Für solche Lippenbekenntnisse spricht zumindest der Umstand, daß zwar zollfreie Einfuhren bei Gütern zugelassen werden, die nicht mit Gemeinschaftsprodukten konkurrieren, daß aber für weiterverarbeitete Produkte in der Regel hohe Zollsätze erhoben werden, da die Weiterverarbeitung bisher zum Teil in den EG-Staaten erfolgte (BALASSA, 1). Diese Art der Einfuhrpolitik behindert die notwendige vertikale Diversifizierung im landwirtschaftlichen Bereich, die eine wesentliche Basis der Industrialisierung und Arbeitsplatzbeschaffung bildet, und verringert gleichzeitig die Möglichkeiten höherer Deviseneinnahmen infolge höherer Wertschöpfung im Lande.

Unter entwicklungspolitischem Aspekt besteht kein Zweifel darüber, daß gerade der Prozeß der Weiterverarbeitung in den Erzeugerländern gefördert werden muß. Denn in diesen Produktionen haben diese Länder aufgrund ihrer Standortvorteile und des im Regelfalle niedrigen Lohnniveaus zumeist echte komparative Vorteile. Solange aber die Agrarpolitik mit der Zielsetzung der Einkommensparität den dafür notwendigen Auslagerungsprozeß verhindert, besteht ein kaum lösbarer Interessengegensatz. Er wird noch dadurch verschärft, daß Projekte des Europäischen Entwicklungsfonds und der Europäischen Investitionsbank sowie weite Bereiche der Technischen Hilfe direkt oder indirekt den Aufbau weiterverarbeitender landwirtschaftlicher Produktionen zum Ziel haben.

Die Zollsätze und Kontingentierungen sind allerdings durch die EWG-Assoziierungs- und Präferenzpolitik gesenkt und in einzelnen Fällen sogar ausgesetzt worden. Für die Gruppe der Nichtassoziierten und -präferenzierten hat das allgemeine EG-Präferenzsystem im Landwirtschaftsbereich dagegen nur begrenzte Fortschritte gebracht. Es sieht Zollsenkungen und Kontingentsaufhebungen für 150 weiterverarbeitete Produkte mit einem maximalen Einfuhrwert von 44 Mill. $ vor. Das sind bei insgesamt 2,4 Mrd. $ Agrarimporten aus Drittländern nur 2 v.H. (UNCTAD, 35).

Gegenüber der Ausgangslage ist das kaum noch als Verbesserung anzusehen. Außerdem ist nach wie vor zu kritisieren, daß
- das Verfahren der Präferenzgewährung zu unübersichtlich ist,
- der Umfang des betroffenen Einfuhrvolumens zu gering ist,
- keine Null-Zölle eingeführt werden und
- die gewährten Vergünstigungen durch eine Schutzklausel in Anlehnung an Art. 24 GATT bei "schwerwiegender Beeinträchtigung der Gemeinschaftsproduktion" ganz oder teilweise aufgehoben werden können.

Tabelle 4: Zollsätze der EWG für ausgewählte Rohstoffe und weiterverarbeitete Produkte nach der Kennedy-Runde in v.H.

Produkte	Nominal	Effektiv
Fleisch		
frisch und gefroren	17,8	44,3
Fleischprodukte	19,5	
Fisch		
frisch und gefroren	14,9	35,8
Fischprodukte	18,7	
Obst		
Frischobst	13,9	28,9
Obstkonserven	2o,6	
Gemüse		
Frischgemüse	9,9	22,7
Gemüsekonserven	14,8	
Kakao		
Kakaobohnen	3,2	
Kakaopulver und -butter	18,2	126,6
Schokolade	18,o	19,3
Erdnußöl		
Erdnüsse	o	
Erdnußöl, roh und Ölkuchen	7,5	92,5
Erdnußöl, verarbeitet	15,o	179,7
Kokosnüsse		
Kokosnüsse	o	
Kokosnußöl, roh und Ölkuchen	1o,o	85,4
Kokosnußöl, verarbeitet	15,o	186,3
Kautschuk		
Naturkautschuk	o	
Kautschukprodukte	7,9	16,3
Holz		
Stämme	1,o	
einfach verarbeitet	1,6	4,o
Sperrholz	11,3	19,6
Holzwaren	8,7	16,3
Wolle		
roh	o	
Garn	5,7	17,5
Webstoffe	16,5	38,1
Wollbekleidung	15,4	19,2
Baumwolle		
roh	o	
Garn und Fäden	1o,o	32,9
Webstoffe	12,o	19,1
Baumwollbekleidung	14,o	2o,8
Jute		
roh	o	
Webstoffe	19,6	53,3
Säcke und Beutel	15,5	14,o

Quelle: BALASSA, 1, und eigene Berechnungen

Verbesserungen des Systems innerhalb der nächsten Jahre dürften nur insoweit auszuschließen sein, wie dabei lediglich der Widerstand der bisher stärker begünstigten assoziierten Länder gegen eine Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer abgebaut werden muß. Alle Zugeständnisse werden aber darüber hinaus immer durch die beiden Ziele der EG - Einkommensparität und Vermeidung von Marktstörungen - begrenzt. Sie engen den Spielraum jeder entwicklungsländerbezogenen Handelspolitik ein.

4 Zusammenfassung und Lösungsmöglichkeiten

Faßt man das Ergebnis der bisherigen Betrachtung zusammen, so bestehen folgende wichtige Interessenkonflikte:

- die Länder der Gemeinschaft behindern durch ihre subventionierten Agrarausfuhren die Exportbemühungen der Entwicklungsländer auf Drittmärkten;
- die Marktordnungen treffen unmittelbar vor allem Länder Lateinamerikas und Mittelmeerländer, bei denen die von Marktordnungen betroffenen Waren einen großen Teil des gesamten Exports ausmachen. Die These, daß die Entwicklungsländer von den Marktordnungen kaum betroffen sind, ist insofern nicht haltbar. Außerdem läßt sich vermuten, daß die strengen Regeln potentielle Anbieter von der Aufnahme bzw. Intensivierung der Erzeugung entsprechender Güter abhalten. Die Präferenzgewährungen an die assoziierten Staaten Afrikas und des Mittelmeerraums mildern den Konflikt kaum und behindern gleichzeitig nicht begünstigte Drittländer zusätzlich;
- die Einfuhrbehinderungen bei agrarischen Rohstoffen sind demgegenüber gering. Eine Diskriminierung von Drittländern entsteht hier z.T. durch das Verhalten der Assoziierten. Der Rückgang des Anteils am Weltexport läßt sich nicht in erster Linie auf die EG-Agrarpolitik zurückführen. Interessenkonflikte bestehen dagegen bei der Rohstoffpreisregulierung und bei der starken Belastung weiterverarbeiteter Güter, die dem wichtigen Diversifizierungsziel entgegensteht und teilweise auch mit den Maßnahmen der Projekthilfe und der Technischen Hilfe unvereinbar ist.

Bei diesem doch relativ großen Umfang von Interessenkollisionen stellt sich die Frage, wie Entwicklungspolitik und Agrarpolitik weiterhin nebeneinander bestehen können. Dabei ist zunächst eines klarzustellen: Es wäre völlig weltfremd, der Agrarpolitik den Weg zum Freihandel zu empfehlen. Denn nach allen Erfahrungen erscheint diese Lösungsmöglichkeit politisch völlig utopisch.

Geht man daher realistischerweise davon aus, daß die EG-Agrarpolitik in ihren Grundzügen in absehbarer Zeit unverändert bleibt und die Entwicklungspolitik - auch bei einer möglichen stärkeren Gemeinsamkeit - ihre traditionelle Ausrichtung beibehält, so können die bestehenden Schwierigkeiten für die Entwicklungsländer nur teilweise beseitigt werden. Im Bereich der Güter, die durch Marktordnungen geregelt sind, ist mit einer durchschlagenden Verbesserung der Situation kaum zu rechnen. Chancen bestehen dagegen bei allen anderen Gütern, deren Einfuhr nicht mengenmäßig begrenzt ist.

Dabei müssen die Entwicklungsländer durchaus - wie bisher - den Abschluß von Rohstoffabkommen und die Gewährung verbesserter Präferenzen fordern. Besonders für weiterverarbeitete Güter ist ein stärkerer Abbau der Zölle unerläßlich. Verhandlungen über diesen Punkt dürfen in der gerade angelaufenen GATT-Runde nicht vernachlässigt werden.

Allerdings sollte die Wirkung einer Zollsenkung nicht überschätzt werden; denn durch die Präferenzmarge, deren Weitergabe im Endpreis keinesfalls gesichert ist, wird ein wesentlich höherer Absatz und damit eine fühlbare Erlössteigerung nicht zwangsläufig gesichert. Um die relativ geringe Nachfrage zu steigern und die Nachfrageelastizität zu beeinflussen, müssen zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.

Sie könnten auf Seiten der Industrieländer im Abbau der Steuern und nichttarifären Hemmnisse bei einzelnen Produkten bestehen, die einen höheren Absatz hemmen. Und sie müßten auf Seiten der Entwicklungsländer darauf gerichtet sein, sich stärker als bisher den Gegebenheiten der Industrieländermärkte anzupassen. Das heißt, daß die bisherigen Absatzbemühungen mit gezielter Marktforschung, regelmäßiger Werbung, verbrauchsgerechter Produktgestaltung (WILHELMS, BOECK, 36) und Einsatz des kosten- und ertragsgünstigsten Distributionssystems gekoppelt werden (KEBSCHULL, BORRMANN, JÄGELER, SCHAMS, STEUBER, 13).

Nur wenn es auf diese Weise gelingt, die qualitativen und quantitativen Bedarfsvorstellungen der Nachfrager zu treffen, ist ein zusätzlicher Absatz von Agrarprodukten möglich. Das gilt in gleicher Weise für den notwendigen Aufbau weiterverarbeitender Produktionen (trotz der innerhalb der EG bestehenden Schwierigkeiten).

Die in diesem Zusammenhang durchzuführenden Maßnahmen sollten gleichermaßen von und für alle Entwicklungsländer ergriffen werden. Eine Begrenzung der EG-Entwicklungspolitik auf die Gruppe der assoziierten und präferenzierten Länder würde zusätzliche Schwierigkeiten und Benachteiligungen schaffen, die von vornherein vermieden werden sollten. Entwicklungspolitik kann sich zwar an den gleichartigen Zielen gleichartiger Entwicklungsländer orientieren, sie darf dabei aber nicht die Gesamtheit dieser Staaten vergessen und ihre Maßnahmen möglicherweise auf eine kleine Ländergruppe begrenzen.

Bei den Konflikten zwischen Agrar- und Entwicklungspolitik der Gemeinschaft erscheint eine Fortsetzung der bisherigen Entwicklungspolitik nur unter dieser Voraussetzung sinnvoll. Gelingt es ihr nicht, diesen vorhandenen Kompromißspielraum auszufüllen, so muß zwangsläufig die eine oder andere Politik grundlegend geändert werden.

Literatur

1 BALASSA, B.: The effects of the Kennedy Round on the exports of processed goods from developing areas. In: UNCTAD, Trends and Problems in World Trade and Development, 15th February 1968, TD/69.

2 BAREND, A.: Arbeitslosigkeit und Armut - welche Gegenmaßnahmen sind geeignet? In: Finanzierung und Entwicklung, H. 1, März 1972.

3 BILLERBECK, K.: Europäisierung der Entwicklungshilfe, Band I, II, III, Berlin 1972.

4 FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations): Production Yearbook, Rome 1971.

5 FAO: The State of Food and Agriculture, Rome 1971.

6 FASBENDER, K.; HASENPFLUG, H.; JÄGELER, F.-J.; KEBSCHULL, D.: Die Auswirkungen der Assoziierungs- und Präferenzabkommen der EWG auf die Struktur des Welthandels (bisher unveröffentl. Untersuchung, abgeschlossen Juni 1973).

7 FELS, G.: Die Exportnotwendigkeiten der Entwicklungsländer und der Anpassungsprozeß in den Industrieländern, Vortrag auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - und des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, 12. - 15. Juli 1973, Veröffentlichung in Vorbereitung.

8 HASENPFLUG, H.; JÄGELER, F.-J.: Grundfragen der Welthandelspolitik vor einer neuen GATT-Runde, Veröffentlichung durch die Deutsche CEPES-Gruppe in Vorbereitung.

9 HAUSER, H.: Europas Agrarpolitik muß auf jeden Fall geändert werden. In: Frankfurter Rundschau vom 3. Aug. 1973.

10 IMF (International Monetary Fund): International Financial Statistics, Washington D.C..

11 KEBSCHULL, D.: Agrarprobleme und internationale Entwicklung. In: Offene Welt, in Vorbereitung.

12 KEBSCHULL, D. unter Mitarb.v. FASBENDER, K. und NAINI, A.: Entwicklungspolitik - Eine Einführung. Düsseldorf 1971.

13 KEBSCHULL, D.; BORRMANN, A.; JÄGELER, F.-J.; SCHAMS, M.R.; STEUBER, U.: Vermarktungs- und Verteilungssysteme für Rohstoffe - Eine Untersuchung möglicher Ansatzpunkte zur Rationalisierung bei Kakao, Baumwolle, Kautschuk und Zinn. Hamburg 1973.

14 KLEMM, H.; MARLIN, P.v.: Die EWG-Marktordnungen für Agrarprodukte und die Entwicklungsländer. München 1965.

15 KÖHLER, K.: Europäische Agrarpolitik - unbewältigte Vergangenheit und ungeklärte Zukunft. In: Wirtschaftspolitische Perspektiven der erweiterten europäischen Gemeinschaft. Hrsg. von H.E. Scharrer, Veröffentlichung in Vorbereitung.

16 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Die europäische Entwicklungshilfe, o.O., o.J..

17 DIES.: Memorandum der Kommission über eine gemeinschaftliche Politik der Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, Zusammenfassung (27. Juli 1971), Brüssel 1971.

18 KROHN, H.B.: Agrarhilfe an Entwicklungsländer oder Agrarschutz der EWG? In: Landwirte vor Alternativen. Archiv der DLG, Bd. 50, Frankfurt/M. 1972.

19 MATZKE, O.: Ein Konzept gegen den Weltagrarprotektionismus. In: Neue Zürcher Zeitung vom 29.8.1972.

20 DERS.: Plündern die Reichen die Armen aus? Münster 1971.

21 MATZKE, O.; PRIEBE, H.: Entwicklungspolitik ohne Illusionen - Mobilisierung der Eigenkräfte. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1973.

22 MICHALSKI, W.: Export und Wirtschaftswachstum. Hamburg 1970.

23 NAINI, A.; BORRMANN, A.; DORNBUSCH, H.L.: Analyse der Themen und Ergebnisse der Dritten Welthandelskonferenz. Hamburg 1972.

24 PRIEBE, H.: Landwirtschaft in der Welt von morgen. Düsseldorf/Wien 1970.

25 DERS.: Überfällige Neuorientierung der EWG-Agrarpolitik. In: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Nr. 6, 1973.

26 DERS.: Zur Wandlung der agrarpolitischen Problemstellungen. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Tübingen 1971.

27 ROBINSON, R.: Industrialisation in Developing Countries. Cambridge 1965.

28 RÜCKERT, R.: Die europäischen Entwicklungsfonds. Arbeitsweise und Entwicklungsbeitrag. Diss., Köln 1971.

29 SAUTTER, H.: Konsequenzen der Agrarpolitik europäischer Industrieländer für Argentinien. In: Weltwirtschaftliche Studien, hrsg. vom Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, Göttingen 1970.

30 STATISTISCHES AMT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: Außenhandel, Monatsstatistik.

31 TULLOCH, P.: Ein dreifaches Übel. In: Die Welt vom 6.12.1972.

32 UN: UN-Monthly Bulletin of Statistics. New York (laufende Ausgaben).

33 UNCTAD: Handbook of International Trade and Development Statistics, New York.

34 UNCTAD: Mobilization of Resources for Development. 1960 - 1970, TD/B/C.3/95.

35 UNCTAD: Review of the Schemes of Generalized Preferences of Developed Market Economy Countries. Operation and Effects of Generalized Preferences Granted by the EEC, United Kingdom, Japan, TD/B/C.5/3;6;7.

36 WILHELMS, C.; BOECK, K.: Market and Marketing in the Federal Republic of Germany - A Manual for Exporters from Developing Countries. Hamburg 1971.

37 WILHELMS, C.; VOGELSANG, D.W.: Untersuchungen über Fragen der Diversifizierung in Entwicklungsländern. HWWA-Report Nr. 3, Hamburg, Juli 1971.

38 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE GESELLSCHAFT VON 1947 (Hrsg.): Grundfragen der Weltagrarentwicklung. Teil einer internationalen Entwicklungsstrategie, Problemstellung, Dokumentation, Materialien. In: Offene Welt Nr. 102/1972, Opladen 1972.

39 ZUREK, E.: Die wirtschafts- und agrarpolitische Bedeutung des Außenhandels mit landwirtschaftlichen Überschußgütern - Kompromisse, Kosten, Konsequenzen. Forschungsstelle der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn Nr. 215, Bonn 1971.

AGRARPOLITIK UND ENTWICKLUNGSPOLITIK DER EWG IM INTERESSENKONFLIKT (Korreferat)

von

Dr. A. Henze, und Prof. Dr. G. Schmitt, Göttingen

---

1. Diesem Korreferat zu der Abhandlung von KEBSCHULL über "Agrar- und Entwicklungspolitik der EWG im Interessenkonflikt" sei die Bemerkung vorausgeschickt, daß die Verfasser in vielen und vielleicht den wesentlichsten Punkten dem Referenten zustimmen. Wenn wir dennoch im Verlauf dieses Korreferats einige von dem Referenten vorgetragene Thesen über die spezifischen Rückwirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Exporte der Entwicklungsländer an Agrarprodukten - und damit auf deren davon abhängige Chance wirtschaftlicher Entwicklung - sowie die von ihm geschilderten handelsverlagernden Effekte des Gemeinsamen Agrarmarktes aufgreifen, so geschieht dies vor allem in der Absicht, die Überlegungen des Autors zu vertiefen und so zu einer etwas differenzierteren Betrachtung beizutragen. Diese allein kann u.E. den so vielgestaltigen und komplexen Zusammenhängen zwischen dem gemeinsamen und dem Weltagrarmarkt gerecht werden. Erschwert wird uns freilich diese Aufgabe dadurch, daß der Autor seine Thesen nicht in jedem Falle konsistent vertritt und somit teilweise zu widersprüchlichen Aussagen gelangt.

2. Herr KEBSCHULL zeichnet in seiner Ausarbeitung anhand von wenigen Daten ein Bild des strukturellen Wandels des Welthandels mit Agrarprodukten 1) zwischen 1963 und 1970, also ungefähr seit der Bildung des Gemeinsamen Agrarmarktes und der diesen konstituierenden Agrarmarktordnung der EWG: Danach sind der gesamte Außenhandel mit Drittländern um 84,9 %, die Agrarexporte der Drittländer lediglich um 32,6 %, diejenigen der Entwicklungsländer nur um 27,2 % gestiegen. Deren Exporte an "Marktordnungsgütern" nahmen lediglich um 11,7 % zu. Entsprechend sank der Anteil der Drittländer an den Agrareinfuhren der Gemeinschaft von 79,1 auf 65,7 %, der Anteil der Entwicklungsländer von 36,6 auf 29,2 % und bei Marktordnungsprodukten sogar von 31,3 auf 19,9 %.

3. Eine konsistente Begründung für die geschilderten Veränderungen in der Struktur der Einfuhren der EWG nach Herkunftsregionen und Produktgruppen gibt u.E. der Referent jedoch nicht. Infolgedessen bleibt weitgehend offen, ob und inwieweit

(a) der abnehmende Anteil der Agrareinfuhren an den Einfuhren aller Güter aus Drittländern durch die EWG,
(b) der abnehmende Anteil der Drittländer an den Einfuhren von Agrarprodukten durch die Mitgliedsländer,
(c) der rückläufige Anteil der Entwicklungsländer an den Importen von Agrarprodukten aus allen Drittländern durch die Gemeinschaft und schließlich

---

1) Leider gibt der Verfasser nicht an, welche Produkte und Produktgruppen (nach Maßgabe des SITC) von ihm unter "Agrarprodukten" erfaßt werden, so daß eine genauere Diskussion dieser Daten unterbleiben muß.

(d) der besonders stark absinkende Anteil der Entwicklungsländer an den Importen von landwirtschaftlichen "Marktordnungsgütern" aus allen Drittländern durch die EWG

auf die Gemeinsame Agrarpolitik, insbesondere auf die Einfuhrrestriktionen und Exporterstattungen im Rahmen der Marktordnungen, zurückzuführen sind. Mit diesen Fragen wollen wir uns zunächst näher auseinandersetzen und sodann einige Bemerkungen zu möglichen Auswirkungen eines reduzierten Außenhandelsschutzes der Gemeinschaft auf die Entwicklungsländer anbringen, um abschließend die Probleme von Weltwarenabkommen kurz zu streifen.

4. Die relativ geringe Zunahme des Agraraußenhandels der Gemeinschaft gegenüber derjenigen des gesamten Außenhandels - um auf den Punkt (a) zurückzukommen - erklärt sich in erster Linie aus der abnehmenden Bedeutung des Agrarsektors in einer wirtschaftlich expandierenden Volks- und Weltwirtschaft (s. hierzu u.a. 8, S. 40 ff). Sie ist also kein Spezifikum der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und gilt damit für die Außenhandelsstruktur aller wachsenden Volkswirtschaften, wo allein schon die höhere Einkommenselastizität der Nachfrage nach nichtlandwirtschaftlichen Gütern ein größeres Wachstum des internationalen Austausches industrieller Produkte als von Agrarprodukten zur Folge hat. Die Handelspolitik im Bereich landwirtschaftlicher Güter vermag diese allgemeine Gesetzmäßigkeit nur unwesentlich zu beeinflussen.

5. Zu Punkt (b), der relativ starken Zunahme des Agrarbinnenhandels der EWG, verglichen mit der Zunahme der Agrareinfuhren aus Drittländern, sind folgende Bemerkungen zu machen: Betrachtet man in diesem Zusammenhang Übersicht 1, die die weltweiten Wachstumsraten der intraregionalen und der interregionalen Agrarexporte aufzeigt, so ist festzustellen, daß in der Zeit von 1962/64 bis 1967/69 der intraregionale Agrarhandel nicht nur in der EWG, sondern weltweit höhere Zuwachsraten aufweist als der interregionale Agrarhandel, d.h. der Agrarhandel der verschiedenen Regionen mit dem Rest der Welt. Dabei ist das Verhältnis der Wachstumsrate des intraregionalen Handels zum interregionalen Austausch von Agrarprodukten in Südamerika und in den "sonstigen entwickelten Ländern" größer als dasjenige der EWG, während es in den übrigen Regionen, mit Ausnahme der Zentralverwaltungswirtschaften Süd- und Ostasiens, nur geringfügig kleiner ist. Die Zahlen deuten darauf hin, daß die Regionalisierung des Agrarhandels nicht allein handelspolitischen Ursprungs ist, sondern auch in einer Reihe rein ökonomischer Faktoren begründet liegt 1). Sicherlich besitzt der handelspolitische Aspekt bei der Regionalisierung des EWG-Agrarhandels ein relativ großes Gewicht.

Was die handelspolitisch bedingte Regionalisierung des EWG-Agrarhandels betrifft, sollte zunächst nicht übersehen werden, daß durch den Abbau des Agrarschutzes innerhalb der EWG die intraregionale Arbeitsteilung zugenommen hat (8, 9). Mit anderen Worten: Durch die Bildung des Gemeinsamen Agrarmarktes in der EWG ist zusätzlicher Binnenhandel entstanden mit der notwendigen Folge, daß c.p. dieser stärker steigen mußte als der Handel mit Drittländern.

Zwar bewirkt die durch die Beseitigung des Binnenschutzes entstandene relative Begünstigung des Binnenhandels, daß dieser auch auf Kosten des Handels mit Drittländern ansteigt. Indirekt verstärkt diese Begünstigung aber auch den Handel der Drittländer untereinander, weil bisherige Exporte und Importe der EWG-Länder in bzw. aus Drittländern von anderen Drittländern übernommen werden können; dadurch wird allerdings der Ausfall des Handels der Drittländer mit der EWG nicht vollkommen kompensiert. Somit entsteht für die Drittländer c.p. zwar ein handelsmindernder Effekt, über dessen Ausmaß der "Regionalisierungsgrad" des EWG-Agrarhandels allein aber noch nichts aussagt 2).

---

1) Vgl. dazu im einzelnen: 5, S. 43 ff.

2) Die hier verkürzt vorgetragenen Überlegungen über die handelsschaffenden bzw. -umlenkenden Effekte eines Gemeinsamen Marktes beruhen auf bestimmten Prämissen, die hier nicht diskutiert und in ihrer Gültigkeit untersucht werden können. Hierzu muß auf die inzwischen sehr umfangreiche Literatur verwiesen werden (vgl. hierzu u.a. 10).

Übersicht 1: Entwicklung des intra- und interregionalen Handels mit Agrarprodukten, 1962/64 bis 1967/69

Ländergruppen	Agrarexporte insges.		Jährliche Zuwachsraten 1962/64 bis 1967/69 in %		
	ø 1962/64	ø 1967/69	der Gesamtexporte	der intraregionalen Exporte	der interregionalen Exporte
	in Mrd. US-Dollar				
Entwickelte Länder					
davon Nordamerika	8,96	10,39	3,0	5,1	2,5
EWG	5,32	8,49	9,8	14,0	5,0
übriges Westeuropa	6,13	7,67	4,6	4,7	4,5
Sonstige	4,18	4,66	2,2	5,7	2,0
Entwicklungsländer					
davon Afrika	3,76	4,26	2,5	5,4	2,3
Latein-Amerika	5,54	6,61	3,6	9,5	3,1
West-Asien	0,53	0,71	6,0	7,6	5,6
Süd- und Ost-Asien	4,86	5,23	1,5	0,5	2,2
Sonstige	0,51	0,58	2,8	4,3	2,7
Zentralverwaltungswirtschaften					
davon Asien	0,78	1,06	6,4	-	6,4
UdSSR und Ost-Europa	3,63	4,94	6,4	2,5	10,0
Insgesamt	44,20	54,58	4,3	6,9	3,4

Quelle: UNCTAD Handbook of International Trade and Development Statistics, 1972.

Eine handelspolitisch verursachte Regionalisierung des Außenhandels ließe sich nur dann verhindern, wenn die Handelshemmnisse nicht nur regional, sondern weltweit in gleichem Maße verringert oder beseitigt würden, wozu die Bereitschaft offensichtlich fehlt. Doch sollte der regionale Freihandel aus weltwirtschaftlicher Sicht nicht immer nur negativ beurteilt werden, vor allem dann nicht, wenn mit der Beseitigung des Binnenschutzes eine Verringerung des Außenschutzes einhergeht, was bei der EWG für Industriegüter, Rohstoffe und Genußmittel, wenn auch nicht für Nahrungsmittel, zutrifft 1). Denn bei gleichzeitiger Verringerung des Außenhandelsschutzes gegenüber Drittländern entsteht interregional nicht nur ein handelsumlenkender, sondern auch ein handelsschaffender Effekt. Insoweit erscheint die regionale Integration sogar als ein geeignetes Mittel, um dem weltweiten Freihandel näherzukommen, nicht aber, wenn sie zu einer Erhöhung des Außenhandelsschutzes gegenüber Drittländern führt 2).

6. Wenden wir uns nunmehr dem Problem (c) des relativ geringen Zuwachses der Importe von Agrarprodukten aus den Entwicklungsländern, verglichen mit der Zunahme der Agrareinfuhren aus allen Drittländern in die Gemeinschaft, zu. Diese Strukturverschiebung allein mit den Auswirkungen der Agrarmarktordnungen erklären zu wollen, wäre nur dann gerechtfertigt, wenn die Entwicklungsländer über einen höheren Anteil von den Marktordnungen unterliegenden Produkten an den Gesamtagrarimporten der Gemeinschaft zum Ausgangszeitpunkt verfügten als die Gesamtheit der Drittländer. Wie die Übersicht 2 jedoch andeutet, liegen die Verhältnisse gerade umgekehrt. Danach belief sich im Durchschnitt der Jahre 1967/69 der Anteil der Entwicklungsländer an den Exporten der Welt bei den Marktordnungsprodukten Getreide, Fleisch, Eier, Wein und bei Molkereiprodukten zwischen einem % (Molkereiprodukte) und 21 % (Futtergetreide), während er bei Fetten, Ölen und Ölsaaten 29 und bei Reis 45 % erreichte. Lediglich bei Zucker betrug ihr Anteil 74 %. Dagegen war und ist der Anteil der Entwicklungsländer an Agrarprodukten, die keiner Marktordnung und keinen diese konstitutierenden Abschöpfungen bei der Einfuhr unterliegen, wesentlich höher; er erreicht bei den meisten Rohstoffen, Genußmitteln und Südfrüchten Anteile von 56, 95 und 37 %. Der geringe Zuwachs der Agrarexporte von Entwicklungsländern, den diese im Vergleich zu den Agrarexporten der übrigen Drittländer erzielten, kann also nicht dem Agrarprotektionismus der Gemeinschaft allein angelastet werden, sondern er ist auf jene, teilweise von KEBSCHULL selbst genannten Faktoren der Import-Nachfrageentwicklung in der Gemeinschaft, aber auch auf solche der unzureichenden Zunahme des Exportangebots der Entwicklungsländer, besonders an substitutiven Agrarprodukten, (Übersichten 3 und 4) zurückzuführen. So ist es auch zu erklären, daß selbst die den Entwicklungsländern von der EWG für deren Agrarexporte eingeräumten Präferenzen die geschilderte strukturelle Verschiebung nicht haben verhindern können. Daraus ist sodann auch der Schluß zu ziehen, daß ein Abbau des gemeinsamen Außenschutzes für Agrarprodukte kaum dazu beigetragen hätte, den relativen Anteil der Entwicklungsländer an den Agrareinfuhren der EWG zu erhöhen. Die gegenteilige Annahme scheint aufgrund des bisher Gesagten eher gerechtfertigt.

7. Aus diesen Überlegungen heraus finden wir schließlich auch den Zugang zu dem letzten im Zusammenhang mit den strukturellen Wandlungen der Agrareinfuhren der Gemeinschaft bestehenden Problem (d) des starken Zurückbleibens des Anteils der Entwicklungsländer an den Einfuhren

---

1) So wurde der Außenhandelsschutz der EWG gegenüber Drittländern bei Industrieprodukten über die Vereinbarungen der 2. GATT-Runde hinaus gesenkt. International gesehen liegt er bei Industrieprodukten auf einem relativ niedrigen Niveau (1, 2).

2) Langfristig scheinen mehr Gründe dafür zu sprechen, daß der regionale Freihandel den weltweiten Güteraustausch begünstigt. Nicht zuletzt dürfte sich auch das Ziel der Sicherstellung der Versorgung, das zumindest langfristig den Außenhandelsschutz wesentlich beeinflußt, innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft - aufgrund der Vielfalt ihrer Ressourcen - mit einem vergleichsweise niedrigen Außenhandelsschutz verwirklichen lassen (7).

Übersicht 2: Struktur der Agrarexporte nach Produkten und Ursprungsregionen, 1967/69

Gegenstand	Wert der Exporte in Mill.US-Dollar	Anteil am Weltexport in %		
		Entwickelte Länder	Entwicklungsländer	Zentralverwaltungswirtsch.
Exportgüter der Industrieländer	10 525	76	11	13
Weizen u.Weizenmehl	3 364	79	5	16
Futtergetreide[1]	2 043	72	21	7
Fleisch u. Fleischprodukte	3 609	71	16	13
Molkereiprodukte[2]	1 268	95	1	3
Eier	241	60	7	33
Substitutive Exportgüter	10 970	50	40	10
Reis	1 152	40	45	15
Zucker	1 992	17	74	9
Zitrusfrüchte	649	61	37	2
Fette, Öle, Ölsaaten	4 128	59	29	12
Tabak (unverarbeit.)	1 181	74	21	5
Wein	721	67	16	17
Futtermittel	1 147	49	48	3
Tropische Produkte	4 183	4	95	1
Kaffee	2 399	3	97	-
Kakao	656	1	99	-
Tee	633	9	84	7
Bananen	495	4	95	1
Landwirtsch. Rohstoffe	5 452	36	56	8
Wolle	1 591	83	13	4
Baumwolle	2 270	26	57	17
Jute	180	5	95	-
Faserstoffe	83	3	97	-
Kautschuk	1 328	2	98	-

1) Ohne Sorghum und Hirse
2) Ohne Butter, Milch und Sahne

Quelle: FAO, Commodity Review and Outlook 1972/73, Rom 1973, S. 38.

Übersicht 3: Volumenindices der Importe an Agrarprodukten Westeuropa, 1967 bis 1971 (1957/59 = 100)

	Anteil in %	1967	1968	1969	1970	1971
Agrarprodukte insgesamt	100	126	128	134	139	141
Nahrungs- und Futtermittel	64	138	140	147	154	160
Getreide	15	133	128	131	141	147
Obst	8	144	143	150	150	156
Öle und Ölsaaten	10	138	141	146	162	173
Fleisch	11	154	158	170	170	174
Molkereiprodukte	6	117	124	127	137	137
Getränke und Tabak	20	127	131	135	141	143
Kaffee	8	159	173	182	186	189
Tabak	5	138	132	141	143	154
Landwirtschaftliche Rohstoffe	16	95	99	102	101	95
Wolle	6	87	94	99	99	91
Baumwolle	5	94	92	94	88	83
Kautschuk	3	117	125	140	141	141

Quelle: FAO, The state of food and agriculture. Rom 1972, S. 47.

aller den gemeinsamen Marktordnungen unterliegenden Agrarprodukten. KEBSCHULL weist in diesem Zusammenhang auf einzelne Länder Südamerikas hin, deren Agrarexporte stark von "Marktordnungsgütern" bestimmt werden und die von den Marktordnungen "besonders hart betroffen sind". Das Bild ist durch den Hinweis auf die zuckerexportierenden Länder zu ergänzen, insbesondere soweit diese keine Präferenzbehandlung durch die Gemeinschaft erfahren haben bzw. werden. Obwohl KEBSCHULL an anderer Stelle zu dem Ergebnis kommt, daß "die EG-Agrarpolitik für die wichtigsten Ausfuhrprodukte der Entwicklungsländer (mit Ausnahme der ... erwähnten lateinamerikanischen Staaten) offensichtlich wenig hemmend wirkt", bleibt dennoch zu fragen, warum die Exporte der Entwicklungsländer an "Marktordnungsgütern" so wenig gestiegen sind im Vergleich zu den entsprechenden Exporten durch alle Drittländer - also besonders der entwickelten Volkswirtschaften. Zur Erklärung dieses Struktureffektes bieten sich vor allem folgende Hypothesen an, nämlich erstens ein relativ hoher Anteil dieser Länder an Marktordnungsprodukten, die einer geringen Zunahme oder gar Abnahme der Importe der Gemeinschaft infolge rasch wachsender Selbstversorgungsquote ausgesetzt sind: dies dürfte vor allem für Zucker gelten 1), für die anderen Marktordnungsprodukte (Fleisch, Molkereiprodukte, Weizen und Futtergetreide, Tabak, Wein, Öle, Fette und Ölsaaten) aber kaum zutreffen. Hier ist vor allem zweitens auf die geringe Wettbewerbskraft der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern zu verweisen, die u.a. in ihrer geringen Exportfähigkeit angesichts der durch das Bevölkerungswachstum bedingten starken Zunahme der Binnennachfrage bei relativ geringen Produktionszunahmen - im Gegensatz zu den Industrieländern mit großen biologisch-technischen Fortschritten (Sojabohnen, Hybridmais) - begründet ist (5, 6, 12). Hierin sind insbesondere die Ursachen für die Verluste von Marktanteilen

1) Zuckerexporte der Entwicklungsländer 1966/70 (1961/65) 12,89 (12,16) Mill. t, der Industrieländer (ohne Ostblock) 4,24 (3,23) Mill. t, Importe Westeuropas 4,68 (4,63) Mill. t.

Übersicht 4: Die Veränderungen in der Struktur des Welthandels insgesamt und mit Agrarprodukten nach Herkunftsregionen, 1962/64 bis 1967/69, in % p.a.

Exporte nach von	Industrie-Länder	Entwicklungs-Länder	Zentralverwaltungswirtsch.	Welt insgesamt
	gesamter Welthandel in % p. a.			
Industrieländer	10,7	7,7	11,2	10,1
Entwicklungsländer	7,5	6,1	6,2	7,1
Zentralverwaltungswirtsch.	12,2	8,5	5,9	7,6
Welt insgesamt	10,1	7,4	7,2	9,2
	Agrarprodukte in % p. a.			
Industrieländer	5,4	4,8	-2,2	4,8
Entwicklungsländer	2,2	3,8	4,3	2,7
Zentralverwaltungswirtsch.	10,0	9,8	1,4	6,4
Welt insgesamt	4,7	4,8	1,3	4,3

Quelle: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics 1972.

durch die Entwicklungsländer zu sehen, wobei es sich, was besonders zu betonen ist, meist um diejenigen Märkte mit den größten Zuwachsraten auch der Importnachfrage (Fleisch, Futtergetreide, Ölsaaten) handelt. Zum Ausdruck kommt diese strukturelle Verschiebung auch in der Tatsache, daß die Entwicklungsländer in zunehmendem Maße derartige Produkte aus den Industrieländern selbst importieren (Übersicht 4).

8. Faßt man die bisherigen Überlegungen zusammen, so ist festzuhalten, daß der relativ geringe Zuwachs der Exporte der Entwicklungsländer an Agrarprodukten in die Gemeinschaft seine Ursache überwiegend in der geringen Flexibilität der Agrarproduktion dieser Länder hat und sehr viel weniger - was der Autor auch nicht verkennt - in den spezifischen Auswirkungen der EWG-Agrarpolitik. Erst dann, wenn die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern sich der Struktur und Entwicklung der Importnachfrage der Gemeinschaft in dem Maße angepaßt hätte, wie dies für die industrialisierten Drittländer gelten kann, könnte von direkten und beträchtlichen Auswirkungen der EWG-Agrarpolitik auf diese Ländergruppe gesprochen werden. Die Annahme von KEBSCHULL, daß "Länder, bei denen gute Chancen zur Entwicklung entsprechender Produktionen bestehen, diese angesichts der hochprotektionistischen EG-Maßnahmen gar nicht erst aufnehmen bzw. intensivieren", ist zumindest eine nicht falsifizierbare Spekulation. Dagegen wäre anzuführen, daß die Entwicklungsländer ja auch dort Marktanteile an Industrieländer (Übersicht 5) verloren haben, wo sie seit längerem bereits als Anbieter auf dem Weltmarkt existent waren (Fleisch, Getreide). Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei einem aus diesen Überlegungen möglicherweise ableitbaren Plädoyer für die Agrarpolitik der EWG mit der Feststellung begegnet, daß das hohe Ausmaß des Agraraußenschutzes, insbesondere die nicht marktkonforme Handhabung der Abschöpfungen, und die Subventionierung des Agrarexports selbstverständlich nicht ihre Rechtfertigung aus den relativ geringen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer ableiten können. Um so ungünstiger sind die handelseinschränkenden Wirkungen auf den gesamten Welthandel mit Agrarprodukten zu beurteilen,

Übersicht 5: Hypothetische Marktgewinne und -verluste 1) der Entwicklungsländer beim Export von Agrarprodukten 1967/69 gegenüber 1962/64 in Mill. US-Dollar

Produktmarkt	Exporte der Entwicklungsländer insgesamt					
	1962/64		1967/69		Gewinne (+) bzw. Verluste (-) in Mill.US-Doll.	
	in Mill. US-Dollar	Anteil am Weltexport	in Mill. US-Dollar	Anteil am Weltexport	insgesamt	davon beim Export in Industrieländer 2)
Weizen und Weizenmehl	234	7,0	178	5,3	- 57	- 84
Futtergetreide	296	17,6	429	21,0	+ 69	+ 43
Reis	540	63,5	515	44,8	-217	- 58
Fleisch	412	17,6	579	16,0	- 56	- 68
Zucker	1420	66,2	1466	73,6	+147	+136
Zitrusfrüchte	122	24,1	293	36,8	+ 83	+ 75
Fette, Öle, Ölsaaten	1306	34,5	1189	28,7	-235	-271
Ölkuchen	243	48,6	295	39,5	- 68	- 75
Kaffee	2018	97,4	2338	97,5	+ 2	- 26
Bananen	284	91,2	471	95,1	+ 20	+ 11
Wolle	254	13,4	206	12,9	- 7	- 19
Kautschuk	1203	95,1	1296	97,5	+ 33	- 86
Gesamter Agrarexport	15219	34,4	17382	31,8	- 1397	- 1350
Gesamter Export	31723	20,3	44740	18,6	- 4385	- 2836

1) Geschätzt aufgrund der Verluste (Gewinne) an Marktanteilen 1967/69 gegenüber 1962/64.
2) Einschließlich Zentralverwaltungswirtschaften (Economic Classes I und III).

Quelle: FAO, Commodity Review and Outlook, 1972/73, Rom 1973, S. 43.

auch wenn diese vor allem "nur" die Landwirtschaft der entwickelten Volkswirtschaften betreffen.

9. In diesem Zusammenhang bleibt noch zu prüfen, ob und in welcher Weise ein Abbau des Agrarprotektionismus (Außenhandelsschutz) der EWG (a) den Weltagrarhandel und (b) insbesondere die Bemühungen der unterentwickelten Länder um eine Lösung ihrer Entwicklungsprobleme durch erhöhte Erlöse aus ihren Agrarexporten erleichtern würde:

(a) Der Effekt eines reduzierten Außenhandelsschutzes auf den Weltmarkt für Agrarprodukte hängt ab von (1) dem Ausmaß der Minderung des Protektionsgrades, (2) der Preiselastizität des Angebots in den Import- und Exportländern und (3) derjenigen der Nachfrage in den Import- und Exportländern. Für die Gemeinschaft muß von sehr niedrigen Angebotselastizitäten für pflanzliche Produkte ausgegangen werden. Bei den tierischen Veredlungsprodukten (unter der Annahme eines der Inzidenz Rechnung tragenden Preisverhältnisses) ist kaum eine Einschränkung, möglicherweise sogar eine Ausdehnung des inländischen Angebots zu erwarten. Als Folge der Preissenkung würde lediglich eine einmalige Zunahme der Nachfrage nach Agrarprodukten eintreten. Insoweit kann hier gesagt werden, daß sich der Mengeneffekt eines Abbaus des Außenhandelsschutzes auf die Importnachfrage der Gemeinschaft vor allem auf pflanzliche Produkte beschränken, dieser - sofern der Außenhandelsschutz nicht drastisch gesenkt würde - sehr gering sein und überdies kaum die Entwicklungsländer als Exportländer begünstigen würde (vgl. oben unter 7.). Wiederum würde Zucker hier die Ausnahme darstellen(1).

(b) Ob und inwieweit eine Reduzierung des Agraraußenschutzes der EWG zur Verbesserung der Handelsbilanz und damit zur Lösung der ökonomischen Probleme der Entwicklungsländer beitragen kann, hängt jedoch nicht nur von den Auswirkungen eines verminderten Außenschutzes auf den Agrarexport dieser Länder ab. Wie aus Übersicht 6 hervorgeht, werden von diesen Ländern Agrarprodukte auch in relativ, allerdings länderweise unterschiedlich starkem Maße importiert. Der mit dem Abbau des Außenschutzes verbundene Anstieg der Weltmarktpreise würde auch eine Verteuerung der Nahrungsmittelimporte (und damit einen Anstieg des inländischen Preisniveaus) der Entwicklungsländer zur Folge haben und einen Anstieg der Devisenausgaben bei den Ländern bewirken, deren Importnachfrage preisunelastisch reagiert. Da bei einer Reduzierung des Agraraußenschutzes der EWG die Weltmarktpreise vor allem der Marktordnungsprodukte ansteigen würden, also der Agrarprodukte, die einen relativ geringen Anteil am Agrarexport und einen relativ hohen Anteil am Agrarimport der meisten Entwicklungsländer ausmachen, dürften sich die terms of trade der von diesen Ländern importierten gegenüber den von ihnen exportierten Agrarprodukten sogar zuungunsten vieler Entwicklungsländer ändern.

Eine für die Entwicklungsländer günstigere Veränderung der terms of trade würde sich dann ergeben, wenn der Außenhandelsschutz der EWG nur oder bevorzugt bei den Agrarprodukten gesenkt würde, die allein oder in relativ starkem Maße von den Entwicklungsländern exportiert (Zucker) und nicht oder nur relativ wenig von ihnen importiert werden (tropische Nahrungsmittel und Rohstoffe landwirtschaftlichen Ursprungs). Bei den zuletzt genannten Produkten ist der Außenhandelsschutz der EWG allerdings relativ niedrig. Sie werden - vor allem, soweit es sich um Genußmittel handelt - wesentlich stärker durch Verbrauchssteuern belastet.

---

1) Es ist zu betonen, daß wir hier lediglich von den Auswirkungen eines regional auf die EWG begrenzten Abbaus des Außenhandelsschutzes auf die Agrarexporte der Entwicklungsländer sprechen, nicht jedoch von einem weltweiten Abbau des Agrarprotektionismus. Von ihm würden die Entwicklungsländer wahrscheinlich stärker begünstigt werden. Dies zeigt auch eine von der FAO vorgelegte Studie (3, 4), gegen deren Ergebnisse freilich eine Reihe von methodischen und sachlichen Einwänden zu erheben ist.

Übersicht 6: Agraraus- und Agrareinfuhren 1) verschiedener Regionen 2), 1960 bis 1970, in Mill. US-Dollar 3)

		1960	1962	1964	1966	1968	1970 4)
Entwickelte Länder	Export	16 679	18 351	22 842	24 882	25 206	31 083
	Import	25 455	27 408	31 206	35 644	35 735	42 964
	Differenz	- 8 776	- 9 057	- 8 364	-10 762	-10 529	-11 881
Entwicklungsländer	Export	13 315	13 448	15 364	15 814	15 599	18 748
	Import	5 374	6 521	7 799	8 657	8 674	9 498
	Differenz	7 941	6 927	7 565	7 157	6 925	9 250
davon: Afrika	Export	2 697	2 671	3 182	3 186	3 274	3 792
	Import	1 046	1 050	1 115	1 301	1 205	1 398
	Differenz	1 651	1 621	2 067	1 885	2 069	2 394
Latein-Amerika	Export	4 959	5 144	6 017	6 449	6 294	7 990
	Import	1 195	1 536	1 869	1 907	2 050	2 285
	Differenz	3 764	3 608	4 148	4 542	4 244	5 705
Naher Osten	Export	1 202	1 262	1 406	1 560	1 619	1 756
	Import	770	1 019	1 273	1 366	1 320	1 394
	Differenz	432	243	133	194	299	362
Asien und Ferner Osten	Export	4 358	4 282	4 628	4 495	4 277	5 052
	Import	2 325	2 850	3 452	3 962	3 958	4 264
	Differenz	2 033	1 432	1 176	533	319	788
Sonstige Entwicklungs-länder	Export	100	90	131	125	135	158
	Import	39	66	90	122	143	157
	Differenz	61	24	41	3	- 8	1

1) Umfaßt: SITC 0, 1, 21, 22, 231.1, Ex 26, 29 und 4. - 2) Ohne Zentralverwaltungswirtschaften.
3) Umrechnung in US-Dollar nach Maßgabe der in der FAO Trade Yearbooks veröffentlichten Wechselkurse.
4) Vorläufig. - Quelle: FAO, Commodity Review and Outlook, 1971 - 1972, Rom 1972, S. 22 f.

Doch dürfte auch deren Abbau keine wesentliche Exportsteigerung mit sich bringen, da diese Produkte relativ preisunelastisch nachgefragt werden.

10. Aufgrund unserer stärker differenzierenden und analysierenden Betrachtungsweise kommen wir in weitgehender Übereinstimmung mit KEBSCHULL zu dem Ergebnis, daß "die EG-Agrarpolitik für die wichtigsten Ausfuhrprodukte der Entwicklungsländer ... offensichtlich wenig hemmend wirkt". Wir fügen hinzu, daß die unzureichende Produktionsflexibilität innerhalb der Entwicklungsländer sogar dazu geführt hat, daß diese die potentiellen Exportmöglichkeiten weitgehend nicht wahrnehmen konnten und deshalb bedeutende Marktanteile verloren haben (vgl. hierzu Übersicht 5). Wir beurteilen darüber hinaus die Annahmen des Autors, von dem "Abbau von Steuern und nichttarifären Hemmnissen bei einzelnen Produkten" deutliche Erleichterungen für die Exporte der Entwicklungsländer zu erwarten, mit Skepsis. Die gleiche Skepsis möchten wir den Erwartungen entgegenbringen, die der Autor an den Abschluß von internationalen Warenabkommen knüpft - ohne daß er hier allerdings genauere Überlegungen angestellt hat. Warenabkommen können nach allen Erfahrungen nur einen sehr bescheidenen Beitrag zur Lösung der bestehenden Welthandelsprobleme leisten, insbesondere dann, wenn sie nicht begleitet sind von unumgänglichen Anpassungen in der Produktion in den jeweiligen Lieferländern 1). Eine verstärkte Förderung der Entwicklungsländer muß vor allem von Maßnahmen außerhalb des Bereichs der Agrarhandelspolitik ausgehen, insbesondere von den Bemühungen dieser Länder selbst, ihre Agrarproduktion anpassungsfähiger zu gestalten. Dazu zählt auch die Notwendigkeit, das Bevölkerungswachstum einzuschränken.

---

1) So kommt die Expertengruppe der OECD zu dem Urteil, daß "experience to date with international agreements suggests that they can play a useful role in promoting short term stability. A danger exists, however, that they can be used to inhibit long term adjustments required to bring overall agricultural resource use into line with market requirements and to promote appropriate international balance of resource use" (11, S. 85).

Literatur

1) BALASSA, B.: The Effects of the Kennedy Round on the exports of processed goods from developing areas. In: UNCTAD, Trends and problems in world trade and development. 1968 (TD/69).

2) COPPENS, H.A.J.: The European Community and the developing countries seen in global perspective. In: Ph.P. EVERTS, The European Community in the world. The external relations of the enlarged European Community. Rotterdam 1972, S. 137 - 182.

3) FAO: A world price equilibrium model (Committee on Commodity Problems). Rom 1971.

4) FAO: International agricultural adjustment. Rom 1973.

5) FAO: Commodity Review and Outlook 1972/73. Rom 1973.

6) FAO: The state of food and agriculture 1972. Rom 1972.

7) HENZE, A.: Die Sicherstellung der nationalen Güterversorgung (Sonderheft 48 der "Agrarwirtschaft"). Hannover 1972.

8) HESSE, H.: Strukturwandlungen im Welthandel 1950 - 1960/61. Tübingen 1967.

9) KNOX, F.: The Common Market and world agriculture. Trade patterns in temperate-zone foodstuffs. New York, Washington und London 1972.

10) KRÄMER, H.R.: Probleme der Regionalisierung des internationalen Handels (Referat auf der Arbeitstagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel). Kiel 1973.

11) LIPSEY, R.G.: The theory of custom unions: a general equilibrium analysis. London 1970.

12) OECD: Agriculture and economic growth: report by a group of experts (M. Bandini, A. Hanau, S. Kuznets, A. Lindbeck, L. Malassis, B. Reddaway). Paris 1965.

13) WILBRANDT, H.: Agrarfragen im Rahmen der Entwicklungsförderung durch Hebung der Einfuhr aus den Entwicklungsländern. In: Förderung der Entwicklungshilfe durch Hebung der Einfuhr aus den Entwicklungsländern. (Heft 9 der Beihefte der Konjunkturpolitik). Berlin 1962, S. 29 - 68.

TENDENZEN IN DEN AUSSENHANDELSBEZIEHUNGEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN AUF DEM AGRARSEKTOR

von

Dr. Franz Josef Specks, Bonn

1	Bemühungen um Ausdehnung des Agrarhandels mit Entwicklungsländern	127
2	Tendenzen und Probleme im Agraraußenhandel mit den Entwicklungsländern	128
2.1	Verzicht auf Gegenseitigkeit	128
2.2	Zollpräferenzen für verarbeitete Agrarerzeugnisse	128
2.3	Konkurrierende Agrarerzeugnisse des Mittelmeerraumes	129
2.4	Stabilisierung der Exporterlöse bei Rohstoffen	130
2.5	Interessenkonflikt bei Zucker	131
3	Ausblick	132

1 Bemühungen um Ausdehnung des Agrarhandels mit Entwicklungsländern

Die Handelsbeziehungen auf dem Agrarsektor zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Entwicklungsländern sind seit Jahren rege. So hat sich die Einfuhr an Agrarerzeugnissen aus diesen Ländern von 1,27 Mrd. $ im Jahre 1963 auf 1,86 Mrd. $ 1971 1) kontinuierlich erhöht. Der Anteil dieser Einfuhren an der gesamten deutschen Agrareinfuhr aus Drittländern liegt bei 40 %.

Die deutschen Ausfuhren an Agrarerzeugnissen in Entwicklungsländer sind im Vergleich zur Einfuhr verhältnismäßig gering. Sie zeigen allerdings eine beachtliche Zuwachsrate von 41,5 Mill. $ 1963 auf 158 Mill. $ 1971. In diesen Zahlen ist die Nahrungsmittelhilfe zur Linderung akuter Nahrungsmittelnotstände in den Entwicklungsländern enthalten. Die Bundesregierung leistet diese Hilfe aus humanitären Gründen und aus ihrer Mitverantwortung für die Ernährung der Bevölkerung in der Dritten Welt.

Die Außenhandelspolitik der Bundesregierung ist eingebettet in die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaften. Im Rahmen dieser Politik wird von deutscher Seite stets auf eine liberale Gestaltung dieser gemeinsamen Handelspolitik gedrängt. Dabei werden alle Bestrebungen unterstützt, die auf eine Ausdehnung des Agrarhandels mit den Entwicklungsländern zielen,

1) Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Außenhandel, Monatsstatistiken.

damit die wirtschaftliche Basis dieser Länder nachhaltig verbessert werden kann. An einem möglichst freizügigen Handel ist unserm Land auch aus eigenem Interesse gelegen. Die Agrarerzeugung in den Entwicklungsländern liefert Produkte, die wir benötigen und die zu einem großen Teil in keiner Konkurrenz zur heimischen Erzeugung stehen. Konkurrenzprobleme gibt es bei einigen landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, teilweise auf dem Sektor Obst und Gemüse und bei Zucker. Diese bestehen jedoch gleichermaßen gegenüber den Agrarexporten aus industriellen Drittländern, deren Exportfähigkeit ungleich größer ist. Die Europäischen Gemeinschaften sind daher bestrebt, die Stellung der Entwicklungsländer auf den Märkten der Gemeinschaft gegenüber den industriellen Drittländern zu stärken.

In diesem und in den kommenden Jahren werden eine Reihe von internationalen Verhandlungen geführt, die die Außenhandelsbeziehungen sowohl zwischen den Industrieländern als auch zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern nachhaltig beeinflussen werden.

Da sind zunächst die bevorstehenden Handelsverhandlungen im GATT zu nennen, deren Ziel die allgemeine Ausdehnung des Welthandels ist. Der Agrarsektor ist voll einbezogen. Es werden aber die Besonderheiten des Agrarsektors anerkannt.

Hinzu treten für die Europäischen Gemeinschaften
- die Aufnahme von Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zu den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Commonwealth-Ländern sowie die
- Vertiefung der Beziehungen zu den Mittelmeerländern.

Von diesen teilweise zeitlich parallel laufenden Bemühungen erhoffen sich die jeweils beteiligten Entwicklungsländer eine Verbreiterung ihres Handels insbesondere auf dem Agrarsektor. Da viele dieser Länder Agrarländer sind, sind für sie die Ergebnisse auf dem Agrarsektor entscheidendes Kriterium für den Erfolg.

2 Tendenzen und Probleme im Agraraußenhandel mit den Entwicklungsländern

2.1 Verzicht auf Gegenseitigkeit

In Handelsverhandlungen ist es üblich, vom Grundsatz der Gegenseitigkeit auszugehen. Ohne angemessene Gegenleistung gibt es keinen Abschluß. Gegenüber den Entwicklungsländern zeichnet sich zunehmend die Bereitschaft der Industrieländer ab, auf die strikte Anwendung der Reziprozität der Zugeständnisse zu verzichten. Dies geschieht in der Erkenntnis: Das wirtschaftliche Kräfteverhältnis zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern ist derartig ungleich, daß nicht die Gegenseitigkeit, sondern der Grundsatz der Angemessenheit Anwendung finden muß.

In der Deklaration von Tokio über die künftigen GATT-Verhandlungen ist dieser Grundsatz anerkannt. Sie spricht von besonderen und günstigeren Bedingungen der Entwicklungsländer für den Marktzugang in den Industrieländern. Darüber hinaus werden noch zusätzliche Vergünstigungen für die am wenigsten entwickelten Länder vorgesehen.

Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften sieht in ihren Vorschlägen zur Vorbereitung der Verhandlungen mit den AASM und den Ländern des Protokolls Nr. 22 zum Beitrittsvertrag, die gegenwärtig in den Gremien des Ministerrats diskutiert werden, den Verzicht auf Gegenseitigkeit vor. Deutscherseits wird dieser Grundsatz befürwortet. Schwierigkeiten werden von Frankreich erwartet. Möglicherweise ist dies aber eine taktische Position.

2.2 Zollpräferenzen für verarbeitete Agrarerzeugnisse

Die erste praktische Anwendung des Verzichts von Gegenleistungen besteht im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen. Auf Grund der Resolution Nr. 21 der 2. Welthandelskonferenz in

New Delhi 1968 haben die Europäischen Gemeinschaften seit dem 1.7.1971, gefolgt von den meisten Industriestaaten außer USA und Kanada, ein Allgemeines Zollpräferenzsystem gegenüber den Entwicklungsländern eingeführt. Dieses System gilt weltweit gegenüber 91 dieser Länder. Hier wurde eine Ausnahme von der GATT-Regel der Meistbegünstigung gemacht. Vorzugszölle der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern sollen helfen, die Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer zu verbessern und ihre Exporterlöse zu vermehren.

In dieses Allgemeine Zollpräferenzsystem sind die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse nur fallweise einbezogen. Das bisherige Angebot der Gemeinschaft an Zollpräferenzen bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen ist recht bescheiden. Es umfaßt gegenwärtig nur etwa 10 % des Handelsvolumens an landwirtschaftlichen Verarbeitungswaren.

Es gehen daher die Bestrebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften dahin, ab 1. Januar 1974 die Zollpräferenzen für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse beträchtlich zu erweitern.

Für die Europäischen Gemeinschaften bestehen hier jedoch große Schwierigkeiten. Sie müssen gewisse Rücksichten auf die Interessen der eigenen Landwirtschaft bei konkurrierenden Erzeugnissen nehmen, insbesondere bei Obst und Gemüse und Zitrusfrüchten. Hier sind besonders die Widerstände Italiens zu überwinden. Sodann stehen die vielfachen Bindungen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund bestehender Assoziationsverträge mit einer Reihe von Entwicklungsländern der Ausdehnung der Allgemeinen Zollpräferenzen entgegen. Diejenigen Entwicklungsländer, die besonders regionale Präferenzen gegenüber den Europäischen Gemeinschaften genießen, achten sehr darauf, daß sie diese besonderen Wettbewerbsvorteile nicht durch weltweit zu gewährende Zollpräferenzen verlieren. Hier stellt sich deutlich das Problem der Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander um Vorteile auf den Märkten der Europäischen Gemeinschaften. Bei Minderung solcher Vorteile verlangen die betroffenen Länder häufig Kompensationen.

Die Diskussion innerhalb der Europäischen Gemeinschaften über die von der Kommission vorgeschlagene Ausdehnung der Allgemeinen Zollpräferenzen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ist noch nicht abgeschlossen. Wir hoffen jedoch auf eine beachtliche Ausdehnung einmal durch Erhöhung der Zollkonzessionen bei den bereits diesem System unterliegenden Erzeugnissen sowie besonders durch Einbeziehung weiterer landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse.

2.3 Konkurrierende Agrarerzeugnisse des Mittelmeerraumes

Die Europäischen Gemeinschaften haben aus allgemein-politischen und wirtschaftlichen Gründen ein großes Interesse an einer positiven Entwicklung in den ihr nicht angehörenden Anrainer-Staaten des Mittelmeers. Sie suchen daher zu den Mittelmeerländern besonders enge wirtschaftliche Beziehungen. Die schwierigsten Fragen, die hierbei auftreten, betreffen den Agrarsektor, weil diese Länder in beträchtlichem Umfang Agrarerzeugnisse in die europäischen Länder exportieren. Es handelt sich im wesentlichen um Zitrusfrüchte, Obst und Gemüse sowie deren Verarbeitungserzeugnisse, Wein sowie Fisch und Fischerzeugnisse.

Innerhalb der Gemeinschaft stoßen die genannten Produkte auf die Konkurrenz der in Italien und Frankreich produzierten Waren. In langen internen Verhandlungen haben daher die Europäischen Gemeinschaften einen Kompromiß zwischen den italienisch/französischen Forderungen zum Schutz ihrer Erzeuger und den Erfordernissen eines möglichst hohen Imports von Agrarerzeugnissen aus den Mittelmeerländern gefunden. Die Europäischen Gemeinschaften haben den Mittelmeerländern vor einigen Monaten ein Verhandlungsangebot unterbreitet, das erhebliche Zollsenkungen bei wichtigen Erzeugnissen, vor allem bei Zitrusfrüchten, vorsieht. Italien erhält als Ausgleich für die Verminderung seiner Präferenzen eine Erhöhung der Vermarktungsprämie für die in die Mitgliedstaaten der EG gelieferten Orangen.

Den Mittelmeerländern ist dieses Angebot nicht ausreichend. Sie versuchen daher in den Verhandlungen eine Verbesserung zu erreichen. Erst in der Schlußphase der Verhandlungen dürfte es hierüber zu einer Entscheidung kommen. Deutscherseits würden wir eine Ausdehnung des Angebots begrüßen.

2.4 Stabilisierung der Exporterlöse bei Rohstoffen

Abgesehen von Zucker und Tabak bestehen bei tropischen Erzeugnissen und Rohstoffen keine größeren Konkurrenzverhältnisse zwischen den Entwicklungsländern und den europäischen Gebieten. Diese Produkte werden in Europa nicht oder kaum erzeugt, aber benötigt. Daher sind Zölle und Abschöpfungen entweder Null oder sehr niedrig.

Das Hauptproblem in diesem Marktbereich sind die starken Preisschwankungen. Dies hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Exporterlöse der betreffenden Entwicklungsländer mit allen Folgen für deren wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramme.

Diese Tatsache ist seit vielen Jahren der wichtigste Antrieb für den Abschluß von internationalen Rohstoffabkommen. Vermeidung großer Preisausschläge sowie bessere Marktübersicht auf den Rohstoffmärkten sind wesentliche Ziele dieser Abkommen. Auch in der Orientierung der Europäischen Gemeinschaften für die GATT-Verhandlungen ist der Abschluß von Rohstoffabkommen bei geeigneten Erzeugnissen vorgesehen.

Die Frage nach dem Erfolg dieser Abkommen wird von uns zurückhaltend beantwortet. Die Erfahrung zeigt, daß Rohstoffabkommen befriedigend arbeiten, wenn die Preise auf den Weltmärkten relativ stabil sind. Für diesen Fall aber brauchen wir keine Abkommen. Bei großen Schwankungen, insbesondere bei stark fallenden Preisen, d.h. bei großem Angebotsdruck, halten sich einzelne Exportländer nicht an ihre Verpflichtungen. Dies führt dann zu zeitweiser Funktionsunfähigkeit einzelner Abkommen. Es sind Gründe allgemein-politischer Art, die deutscherseits die Teilnahme an diesen Abkommen nahelegen.

Seit einiger Zeit ist eine neue Art der Erlösstabilisierung in der Diskussion. Die Argumentation der Entwicklungsländer geht dahin, daß zu wenig Rohstoffabkommen existieren und daß die Vorteile dieser Abkommen für die Entwicklungsländer zu gering ausfallen. Sie fordern daher seit längerem eine stärkere Sicherung der Devisenerlöse aus Rohstoffexporten zur Gewährleistung eines stetigen Entwicklungsprozesses.

Besonders nachdrücklich wird dies von den AASM und den im Protokoll Nr. 22 zum Beitrittsvertrag genannten Ländern des Commonwealth in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften verlangt.

Um diesem Verlangen der Entwicklungsländer entgegenzukommen, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet, der eine Stabilisierung der Exporterlöse durch Ausgleichszahlungen bei Kaffee, Kakao, Erdnüssen, Erdnußöl, Baumwolle, Bananen, Zucker und Kupfer vorsieht. Die kalkulatorische Basis des Stabilisierungsvorschlages bildet eine Referenzsumme für jedes Land. Diese errechnet sich aus den durchschnittlichen Weltmarktpreisen des jeweiligen Erzeugnisses in den zurückliegenden 5 Jahren und den in die Gemeinschaft exportierten Mengen pro Jahr. Fällt die tatsächliche Erlössumme bei Einfuhren in die Gemeinschaft unter diese Referenzsumme, so entsteht für das betreffende Lieferland automatisch ein Anspruch auf Ausgleich in Höhe der Differenz. Dieser kann in Form von Krediten oder Beihilfen befriedigt werden.

Über diesen Vorschlag der Kommission gibt es große Meinungsverschiedenheiten. Man muß sich fragen, ob der Vorschlag im langfristigen Interesse der betroffenen Entwicklungsländer selbst liegt. Seine Anwendung würde dazu führen, daß bestimmte Länder bevorzugt, andere diskriminiert werden. Er begünstigt eine Spaltung der Rohstoffmärkte. Es besteht die Gefahr der künstlichen Auf-

blähung der Produktion über die Marktnachfrage hinaus und damit der Ruf nach immer stärkeren marktordnungsmäßigen Regelungen mit unübersehbaren finanziellen Folgen. Außerdem fragt es sich, ob der Warenkatalog richtig gewählt ist, zumal es für einige Produkte bereits Rohstoffabkommen gibt (Kakao, Kaffee, Baumwolle) oder Sonderregelungen zweckmäßiger wären (z.B. Zucker, Bananen).

Sicher ist jedoch, daß eine Lösung dieser Fragen gefunden werden muß. Die Entwicklungsländer werden hierauf nicht verzichten, nachdem der Vorschlag einmal in der Welt ist. Es sollten Lösungen gefunden werden, die wettbewerbspolitisch neutraler bleiben und eine Spaltung der Rohstoffmärkte vermeiden. Außerdem müßte auf jede Automatik bei einzelnen Waren verzichtet werden. Es sollte vielmehr von der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Landes ausgegangen werden. Globale Strukturbeihilfen in besonders benachteiligten Entwicklungsländern wären bei starken Erlösminderungen aus Rohstoffverkäufen auf lange Sicht auch im Interesse der betroffenen Länder wirksamer.

2.5 Interessenkonflikt bei Zucker

Zucker ist das Erzeugnis, bei dem die Interessen der Erzeuger und der Zuckerwirtschaft innerhalb der Gemeinschaft mit den Exporterfordernissen einer Reihe von Entwicklungsländern am meisten in Konflikt geraten. Die Zuckererzeugung innerhalb der erweiterten Europäischen Gemeinschaften deckt in etwa den Verbrauch. Andererseits ist eine Reihe von Entwicklungsländern auf den Export von Zucker angewiesen.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt wird im Rahmen der Vereinten Nationen über die Neufassung des Internationalen Zuckerabkommens beraten. In den Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaften mit den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Ländern des Commonwealth müssen die im Beitrittsvertrag hinsichtlich Zucker übernommenen Verpflichtungen konkretisiert werden. Sodann gilt die jetzige EWG-Zucker-Marktordnung nur noch bis Ende des Wirtschaftsjahres 1974/75. Auf Grund dieser Situation ergibt sich für die Europäischen Gemeinschaften die Notwendigkeit, ihre interne Zuckerpolitik neu zu bestimmen und dabei zu entscheiden, welche Politik sie bei Zucker gegenüber den Entwicklungsländern eingehen wollen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat hierzu dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet, der u.a. folgendes vorsieht:

- Begrenzung der internen Produktion auf eine Menge, die etwa 600 000 t unterhalb des Verbrauchs in der erweiterten Gemeinschaft liegt
- Übernahme von 1,4 Mill. t Zucker aus den AASM und den im Protokoll Nr. 22 zum Beitrittsvertrag genannten Commonwealth-Ländern zu angemessenen Abnahmepreisen
- Beteiligung am Internationalen Zuckerabkommen als Netto-Importeur (d.h. bei einer Einfuhr der genannten 1,4 Mill. t eine Ausfuhrquote von 800 000 t).

Über diesen Vorschlag wird gegenwärtig im EG-Ministerrat verhandelt. Es ist nicht zu erwarten, daß dieser Vorschlag in der vorliegenden Form angenommen wird. Eine Reihe von Delegationen hat sich bereits negativ zum wesentlichen Inhalt des Vorschlages ausgesprochen.

Die größte Schwierigkeit liegt in der Ungewißheit über die künftige Entwicklung der Versorgungslage bei Zucker in der Welt. Die letzten drei Jahre haben gezeigt, daß die Zunahme der Erzeugung in den Entwicklungsländern nicht in dem Umfang erfolgte, wie es erwartet worden ist. Abgesehen von ordnungspolitischen Bedenken, die gegen ein absolutes Produktionsverbot in der Gemeinschaft über eine bestimmte Grenze hinaus bestehen, wäre der Kommissionsvorschlag nur dann vertretbar, wenn in den nächsten Jahren seitens der Entwicklungsländer in ausreichendem Maße Zucker angeboten werden könnte. Dies kann niemand mit Sicherheit vorhersagen. Aus diesem Grund verlangt besonders Frankreich, gefolgt von Belgien und Irland, eine beträchtliche Ausweitung der internen Produktionsquoten und lehnt einen Beitritt zum Zuckerabkommen unter den von

der Kommission vorgeschlagenen Bedingungen ab. Die Bundesregierung befürwortet mit Rücksicht auf die Entwicklungsländer einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften als Nettoimporteur, ohne daß heute schon etwas über die Höhe der Quote gesagt werden könnte. Welchen politischen Kompromiß der Ministerrat hinsichtlich Quoten und Beitritt zum Internationalen Zuckerabkommen finden wird, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar.

Dagegen läßt sich absehen, daß die Europäischen Gemeinschaften 1,4 Mill. t Zucker aus den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Commonwealth-Ländern zu garantierten Preisen abnehmen werden. Da gerade für eine Reihe dieser Länder Zucker das tragende Exportprodukt darstellt, wird hiermit ein beachtlicher Beitrag zur Förderung der Entwicklung dieser Länder geleistet.

3 Ausblick

Charakteristisch für unsere Außenhandelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern auf dem Agrarsektor ist das Bemühen um eine Synthese zwischen der für den Bestand des gemeinsamen Agrarmarktes notwendigen Gemeinschaftspräferenz und den Exportbedürfnissen der Entwicklungsländer. Es besteht die berechtigte Hoffnung, daß im Rahmen der verschiedenen parallel laufenden Verhandlungen auch in Zukunft Kompromißlösungen gefunden werden, die diesem Ziel entsprechen.

Die zügige Kaufkraftentwicklung in der Gemeinschaft hat den Entwicklungsländern die Möglichkeit eröffnet, ihre Agrareinfuhren beträchtlich zu steigern. Eine harmonische Wirtschaftsentwicklung innerhalb der Gemeinschaft trägt daher neben der besonderen Gestaltung der Handelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern in bedeutendem Maße dazu bei, die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern zu verbessern.

THE IMPACT OF THE AGRICULTURAL POLICY OF THE UNITED STATES ON DEVELOPING COUNTRIES

von

Prof. Dr. Egbert de Vries, Pittsburgh

1	Historical Roots	133
2	Internal Dynamics Since World War II	134
3	External Dynamics After World War II	134
4	Impact on USA Policy	134
5	Consequences of Food Assistance	136
6	The Nixon Administration's Agricultural Policies	136
7	Consequences of the Bad Harvests, 1972	137
8	Prospects for USA Agricultural Policy	137
9	Impact on the Developing Countries	138
10	General Comments	139
11	Post-Scriptum	140

1 Historical Roots

In comparison to nearly all other sectors of American economic and social enterprise, agriculture has enjoyed specific attention from the Federal Government. President Lincoln, already during the Civil War, endeared the Federal Government (and the Republican Party) to the farming communities through the Landgrant Act of 1863. It brought some order in the land development patterns and led to the establishment of land grant colleges and the extension service through the county agent. The Government subsidized development in various ways, including research.

It took a long time before average yields per hectare rose spectacularly, but the government's activities, including irrigation and soilconservation prevented the destruction of large areas of farm land. Important were the successes with wheat, cotton, sorghum, soybean, citrus fruits. In general, policies were aimed at increased and improved production, sustaining exports to Western Europe.

The world depression of the thirties coincided with severe droughts in the Mid-West but temporarily slowed down the flight from the land. The Roosevelt administration changed the promotional activities into protective (parity prices) and regulatory (avoidance of market gluts) services. The stated objective was to save the American family farm as a social system.

During World War II the war industries attracted many rural laborers and this promoted mechanization. Roosevelt, followed by Truman, launched the idea that the USA was called by history to

"feed the hungry world". This was especially directed towards victims of the war in Europe, North Africa, and China. Suddenly, the promotional foundations of the policies were lifted towards international social policy.

It should be noted that the "developing countries" were not yet discovered as an object of policy, with the exception of the treatment of vegetable fats and oils, where the tropical countries were a serious competitor. In such cases, the farmer became protected by import duties. The case of cane sugar is very interesting, because it promised protection (guaranteed quotas for domestic and foreign producers at guaranteed prices). Although perhaps initially geared to the joint-enterprise in sugar on Cuba, its consequences for the world sugar markets were wide-spread.

2 Internal Dynamics Since World War II

The war effort greatly accelerated the flow of - white and black - rural people to the industrial centers. This promoted the already existing trends towards mechanization in agriculture and concentration of farm units into larger entities. There was little in the domestic agricultural policy to channel or cushion these trends (like higher support price for the small farmer, or regional differences in support price).

With rapid increase in consumers income, Engel's law made itself felt.

Consumption of carbohydrates per capita hardly rose, a trend underlined by dietary advise. Protective foods - meat, milk, fruit, vegetables - came into the limelight and these were suddenly geared towards wide national markets, rather than local foodmarkets. This brought about regional specialization and intensified the conflict between the family farm and the agricultural enterprise. Carbohydrates (wheat, corn, oilseeds) and fibers (cotton) plagued by low income elasticity of national demand, remained the suppliers of the international markets.

3 External Dynamics After World War II

The war had interrupted (Argentine) or destroyed (South East Asia) some traditional competitive producers. As mentioned, the war-devastated countries needed North American food, fodder and fibers, often on non-commercial terms (UNRRA, Marshall Plan). This made international trade in food a governmental affair. If this was temporary, events in the developing world changed the scene more permanently:

(a) A combination of more rapid population increase and rising per capita income means a very high propensity to increase demand for food - easily 3 - 4 % per annum in many instances.
(b) Even with commendable efforts to increase food production, developing continents could not keep up with demand.
(c) National and international agencies "discovered" a high degree of malnutrition and hunger; catastrophes could no longer go unnoticed by the world at large.

Since 1955, the developing nations as a whole have to import increasing volumes of grain, milk and other products, which also can be produced or even better produced in the highly developed industrialized countries.

4 Impact on USA Policy

The first hard hitting factor was widespread famine in India in 1953 - 54. Food help resulted out of three forces - firstly humanitarian impulses (feed the hungry) - secondly, commercial (India needs exactly what we do not need so much at home, and Europe is back on its feet) - thirdly, political (food is an agent in the Cold War, certainly in Madras and Calcutta in 1953/54).

This was sacralized in the famous Eisenhower doctrine - "food for peace". This also stimulated multilateral efforts (World Food Program) and at a later stage the E.E.C. contributions to food programs. The triple motivation gave an excellent opportunity for domestic forces of various kinds to press for more or less, or influence the choice of commodities, or the directions of the flow. An important humanitarian contribution is based on the policy to give and transport at low cost or for free, food to be distributed through voluntary agencies (CARE, Church World Service, Catholic Relief). This relieved the Government of enormous administrative and political liabilities.

At the same time, "food for peace" for large groups in the farm belt had "surplus disposal" as its major aim and operational directive. The pressure in that direction would be directly proportionate to the existence of burdensome surpluses. And, of course, the program tended to serve "friendly" governments rather than "unfriendly" ones. In a sense, these motivations reinforced rather then contradicted each other. They gave leeway to changing governmental policies.

Quantitatively, over time this led to a gradual decrease of amounts (or value) of exports under these programs, as indicated in the following table I. As a percentage of total agricultural exports it dropped from 26 % to 13 %. It is interesting to note that sales in foreign currency dropped drastically, concessional dollar credit sales increased greatly and donations remained stable.

Table 1: UNITED STATES: AGRICULTURAL EXPORTS, CONCESSIONAL AND COMMERCIAL

	1961-65 average	1967	1968	1969	1970	1971
	Million U.S. Dollars					
Concessional Exports						
Public Law 480						
Foreign currency sales	1,035	736	540	337	276	171
Dollar credit sales	69	194	384	428	490	509
Donations	253	287	251	256	255	291
Barter	83	13	3	--	--	--
TOTAL EXPORTS UNDER PL 480	1,440	1,230	1,178	1,051	1,033	1,057
Mutual Security/Aid	55	33	11	--	--	--
TOTAL CONCESSIONAL	1,495	1,263	1,189	1,051	1,033	1,057
Commercial Exports	4,148	5,117	5,039	4,885	6,226	6,638
TOTAL AGRICULTURAL EXPORTS	5,644	6,380	6,228	5,936	7,259	7,695
	Percent					
Concessional as percentage of total	26	20	19	18	14	13

SOURCE: FAO.

Qualitatively, the mixture of motivation is a mixed blessing. If it led to dependence upon USA food help, there might either be complacency about domestic production or a feeling of frustration and resentment about such dependency - to wit the attitude of the Government of India over the last five years. These ambivalent attitudes may change abruptly, causing misunderstanding again in the American press or among the humanitarian-minded public. Most likely, the commercial interests and the politicians are least ruffled by changing sentiments abroad.

5 Consequences of Food Assistance

Domestically, they are a corollary to national policy as well as foreign trade policy. These are remarkably interwoven in the hierarchy of the Department of Agriculture and domestic group interests. For some products, notably the carbohydrates and cotton, subsidized exports are an important stabilizer of stocks and prices. They help the Government, the Commodity Credit Corporation and private industry to finance and regulate agricultural production and marketing. For other products (meat, poultry) these policies seem to have little political impact 1), perhaps because stability in fodder prices is everybody's interest.

Abroad, the USA Government shows a "fatherly" interest that irregularities in food distribution do not disrupt the benign "climate" at home. It has shown little interest in good, indifferent, or bad effects on agricultural production and marketing in the receiving countries of various alternatives in treating concessional food imports. This aspect will be treated in more detail below.

Internationally, subsidized exports are technically "dumping" and from the beginning Australia and other commercial exporters have insisted on "consultations", as required under GATT. Generally they are organized in Washington under the auspices of the Food and Agriculture Organization. Already in 1953/54, Dr. Mordechai Ezekiel and I tried to "rationalize" the subsidized food exports as developmental aid. Obviously, the transaction and the use of the food would have to meet specific criteria. Essentially, they should not interfere with "normal trade-channels", of donor, recipient and third countries. More recently, the term "food for work" has become the connotation for developmental surplusdisposal deals. Aside from these, emergency-relief grants or transactions also have generally been recognized as being legitimate and "not harmful to normal international trade channels".

6 The Nixon Administration's Agricultural Policies

No administration has been able to extricate itself from the heavy financial burdens of agricultural policies claimed to be as high as $ 4 billion annually. This is the logical result of a special set of circumstances:

(a) as years went by, new weapons were added to the arsenal of governmental agencies to pursue the widely diversified domestic and international goals,
(b) farmers, or groups of farmers (dairy farmers for instance) maintain well-organized lobbies in Washington,
(c) many members of the House of Representatives depend for re-election on rural votes - the "green front" is bipartisan,
(d) as a result, many measures, introduced as "emergency" and "temporary" became long-lived.

---

1) The rapidly rising prices of meat and related products in early 1973 suddenly made them politically a liability of the administration.

But gradually, other political issues have become more important. The Nixon administration wished to leave more to private initiative (read powerful agricultural big business and cooperatives), with the "social pieces of poverty" being picked up by the States and local government. In this line of thinking, the maintenance of sub-efficient farming for social or even political reasons became less compelling. This had already been expressed by the Secretary of Agriculture, Ezra Benson. As from the mid-fifties, the administration started to become critical of its own activities, although private interests tended to keep them in force.

At one point, of course, private big agricultural and processing business and the administration see eye to eye - the sale of American products at commercial rates in convertible currency. It found these markets in Europe, in Japan, in Soviet Russia, but also - more or less as a surprise - in developing countries.

And indeed, these exports have risen rapidly, in many directions and for many products, over the last 10 or 15 years. It is in this direction, that the Nixon administration wants to score with the farming community. The occasional or persistent diatribes against the Common Market for protective measures are easily explained on the domestic scene.

The developing countries have, so far, not suffered too much from the debate. In many cases, a mixture of "hard" and "soft" selling made the deal palatable or desirable for a developing country. Thus, the "food for peace and for work" program could be defended as export promotional beyond its immediate scope.

Of course, this has made USA agriculture trade policy an important factor in domestic agricultural policy. It also has made trade in agricultural products highly vulnerable to political influences (including regional interests), and governmental managerial manoeuvres. For instance, a notable drop in wheat prices in February 1973 could to a large extent be attributed to unannounced but very effective sales from government held stocks or refusal to refinance stocks in private hands.

Therefore, the policy of leaving decisions on production more in private hands (without production quota) does not mean less interest in agricultural policies. Primarily, the means and methods have changed.

7 Consequences of the Bad Harvests, 1972

A large sale to the USSR, suffering from a major crop failure in 1972, seemed to offer many advantages. It would defuse the military threat, especially in the Middle East and Vietnam, it would pave the way for an ongoing barter of food for fuel. It also would relieve the Government of "surplus-stock" of wheat and endear the Government to private industry in agriculture and a long range of industries, related to agriculture.

When the deal was made, few people foresaw the worldwide implications of the crop failures, coinciding in a large number of countries.

In Asia, contrary to expectations of the "green revolution" a serious rice shortage developed in the second half of 1972. As rice and wheat prices are closely correlated in countries where food-handling and processing are simple, all prices rose by 50 - 70 % or more.

8 Prospects for USA Agricultural Policy

The Administration is torn by two conflicting trends. It wants to keep the cost of living down, but has excluded "primary products" from price controls throughout Phases I, II and III. Therefore it makes every effort to picture a near future with prices decreasing, even during 1973.

On the other hand, it considers the high prices a vindication of its policy to reduce subsidies to agriculture and quotes with pleasure the 1971 - 73 increase in sales for domestic consumption and export.

Obviously, two different objectives clash. If - as may be expected - it takes a few years to create a substantial surplus on world markets, commercial demand will remain high, at least in dollars, even from the side of developing nations. At the same time, the American public expects - and the government cannot deny - a plentiful supply of agricultural products at low prices. Even with the hassle about meat prices in 1973, these are relatively low at least in comparison to Europe and other importing countries.

9 Impact on the Developing Countries

The value of concessional exports of the USA's agricultural products amounted to roughly $ 1.5 billion annually in 1961 - 65 and $ 1.0 billion in later years. The importance of the "concession" in the form of grants and sales for "frozen accounts" of local, inconvertible currency would vary from year to year and country by country. These transactions undoubtedly have cushioned the impact of natural catastrophes (drought, floods, earthquakes) to a considerable extent. Also, distributing food to "vulnerable groups" through UNICEF and many non-government agencies has alleviated human suffering and has contributed to the general well-being.

The internationally accepted theory, supporting these actions has always been that the food would not interfere with "normal market channels", both nationally and internationally. Only the latter one, however, was covered by the implicit or explicit arrangements with competing exporters, mainly Australia, Canada and New Zealand.

However, considerable arguments have arisen about the indirect obstacles to trade between "developing countries" and to domestic trade in the receiving country. There are some focal points on the first issue, centered around rice in South and South East Asia and wheat in South America. Would Burma and Thailand have had a better market in India or Indonesia, if there had been less concessional sales to the importing countries? Would Taiwan have converted to wheat (bread consumption), whilst exporting rice - earlier and even more decisively, if the concessional sales to Asian countries had not kept rice prices down in crucial years? Similarly, would Argentina have sold more wheat to its customers, or would it have produced more, if market prices had not been influenced by concessional sales or export subsidaries? Most likely, the answer is affirmative. But USA agricultural policy as we saw - has important domestic roots and the competition in the world market would most likely have been less controlled (if there had been no government interference) 1). Perhaps the policy of financing stocks was the most influential single tool of controlling world markets.

The impact on internal trade in food and on governmental policies by a developing country has largely centered on India and some other Asian countries. Concessional sales brought in the ports of entry inexpensive food. This greatly widened the options for a domestic agricultural policy. Would the domestic sale be left to domestic competing commercial interests (Indonesia) or would the imported food be distributed to preferred customers (governmental officials, army, etc. - again Indonesia), or would the additional supply be used to bring food prices down in the large metropolitan coastal cities (India). In general, the "donors" were not overly concerned.

The consequences, of course, depend upon circumstances. In the mid-fifties, the government of

1) This applies a fortiori to the concessional sales by the Common Market Countries to developing countries, or by concessional Japanese rice exports.

India was not convinced that the average Indian peasant would react to higher prices by increased production. Rather, there was a belief in a fixed-target-monetary income and a backward sloping supply curve 1). In pre-war Indonesia we had met with a positive response of rice growers to price support or stabilization, provided there were goods or services available to be sold to the peasant after the harvest. This "normal" economic reaction of small farmers is at present generally accepted by agricultural economists and governments.

During some periods, the large imports of food-grains into Indian ports have resulted in low or even negative price differentials between the big coastal cities and supply-areas in the interior and must have had a deterring effect on domestic supply. I would also venture to hypothesize that farmers and merchants have a long memory of what they call "vascillating governmental policies", "broken promises" (or thwarted expectations of a big profit). When restrictions are lifted - like in the case of lowering export levies on rice in Thailand - it takes time to regain confidence in the operation of a "free market".

Thus sales at concessional prices to countries in need of food imports may have had an ambivalent effect - it relieved suffering, brought prices down from an emergency level, but might have stalled the much needed national effort to produce more food for domestic use or regional exports.

One of the more distressing happenings has been the "drying up" of burdensome milksurplusses in North America and Western Europe. Milk distribution schemes of various agencies and governments heavily depended on inexpensive sources of supply of dried milk powder.

I must admit that generalizations are dangerous and case studies may lead to conflicting testimony. However, it seems that the lessons are clear - the handling of such emergencies requires unusual skill on the side of importing countries. It also requires a concerted, coordinated medium term international policy, rather than a series of emergency actions.

One of the elements in such a policy would have been part of a variety of FAO proposals to institute a worldwide or a set of interrelated regional food supply programs. The lack of such consultative arrangements and the vague lines of distinctions between "relief" and "economic assistance for development" may have been one of the root causes of the serious disagreements between the governments of India and the USA in the last two years. What one party considered a well meant effort to assist, was considered by the other an intrusion into a coherent promising national policy.

10 General Comments

What would be needed to avoid disturbing effects or side effects, is a world-agricultural policy in which the USA (with Canada and Australia) would play a dominant role as the major supplier of carbohydrates on the world market. This policy would have to be integrated with meat, dairy products, of which there is a long-term world shortage.

It would have to be integrated or at least related to the agricultural policies of the European Nine. It would have to include plans for structural changes in America's agriculture, by regionalizing the integrated measures.

It would have to synchronize its exports policies to the developing world (flexible mixtures between commercial and concessional) to liberal importation policies from the developing continents, in close consultation with parallel policies in the European Economic Community.

---

1) Private communication, by the former Minister of Agriculture, the Rt.Hon. P. Munshi, to the author.

This may seem to be a Fata Morgana, but there must soon be a serious comparison, even if this were a temporary confrontation, between American and European approaches.

Much is at stake, not only in the North Atlantic zone but also in the developing nations.

Finally, but this still may be further off, it would be highly desirable to survey periodically the world export and in participation for basic products like food grains, rice, fodder grains, as a whole and draft supply demand projections, linked to productivity, import needs and export availabilities. Internationally held stocks, long a dream of agricultural planners, might be indispensable 1).

Developmental change, if it is to become persistent and positive, must combine dynamism, flexibility and stability. Farmers everywhere respond more rationally if they can trust Governments to have a persistent longterm policy.

11 Post-Scriptum

Since this discussion paper was written in the Spring of 1973, much has happened.

A threatening shortage of a variety of basic food became apparent. The warnings by the Food and Agriculture Organization at first might not have been taken seriously, but more recently the interrelationship of diverse food and fodder supplies, on a global scale has proven to be very close.

For instance, the decline in Peruvian-Ecuadorian fisheries and fish meal production aggravated the soybean situation. And high prices for soybean meal caused farmers to use more cereals, and even wheat as cattlefodder.

Exporting countries, one by one, put restrictions on the export of vital commodities, aggravating the situation. When the United States in June started with soybean and soybean cakes, it had on very short notice to expand the list to 44 items. Such is the substitutibility of products.

Europe and Japan were hardest hit by the shortage of protein for fodder. For the developing countries protein, both vegetable and animal, is too scarce and expensive to be imported except as food for vulnerable groups. Concessional deals were abruptly curtailed. It was reported that India had to sacrifice half of its hard currency reserves in order to import wheat and other foodstuffs.

At the moment of writing, wheat prices are over $ 4.50 per bushel, tripled in about a year. And corn (maize) doing over $ 3.00, with soybeans at $ 10.00 per bushel likewise were three to four times as expensive as early 1972. There is little or no indication of planning on a national or international scale to allocate world-wide scarce resources on a rational basis, or stabilize prices, or finance the necessary imports into low-income countries with international funding.

In Asia, where Governments often were caught by disappointing crop results, an effort to improve agricultural production statistics (especially yields) has been strongly advocated. This need would apply almost world wide, even in socalled developed countries. In order to implement a world-food distribution network, FAO would need an immediate warning system, similar to WHO system on contagious diseases. Sometimes, Governments know that serious trouble is coming, but international suspicion and national pride make them reluctant to release the facts. "There is no

---

1) This idea coincides with the recent report of dr A.H.Boerma, director general of FAO, to ECOSOC although the present FAO proposals stress the national responsibility to hold minimum stocks.

(famine) (hunger) (food shortage) (etc.) in this country" - it is below our dignity.

It is my suspicion that since mid 1972 the various production estimates of the USDA have been "on the optimistic side". This may have been an effort to dampen price increases, but also it would fit nicely in overall national and international policies for the USA. Of course, when the shortages appear on the surface, reactions by traders, processors and consumers are very pronounced. Unfortunately, such deceptive forecasts are not conducive to a rational even medium term production policy.

The August, 1973 "farm bill" goes a long way in acknowledging that the period of burdensome surpluses and low prices is over, at least in medium term perspective.

The new "floor prices" on wheat, soybean and cotton mark the end of that period.

Hopefully, this also may mean that farmers in many parts of the world have a chance to improve their income relative to that of wage earners. The fact that there is little hope that international cooperation will mobilize the required tonnage of food products to bring nutritional standards in the developing countries to a more acceptable level, means that "as a group", the LDCs must produce their own food, including the proteins. This is an enormous challenge. It means doubling the recent rate of growth over a 10 - 20 year period. In the meantime, the DCs could intensify their efforts to act together for emergency cases (like the drought in Sahelian Africa) and for supplementary food for vulnerable groups. This also is a great challenge. It means, most likely, doubling the present effort of food aid. Obviously, a prerequisite for such an achievement is the closest cooperation among the DCs and a major shift in national (or community) food export policies.

Last but not least, to make the combined tasks bearable for mankind as a whole, there must be an adjustment downward of the rate of population increase in the LDCs from the present average of 2.5 % per annum to 1.0 - 1.5 % - the sustainable rate of increase is directly correlated to the rate of increase in food production.

It is no small set of requirements, and it involves a change from short term tactical national or "Community" moves to long term strategic global approaches.

"THE IMPACT OF THE AGRICULTURAL POLICY OF THE UNITED STATES ON DEVELOPING COUNTRIES" (Korreferat) 1)

von

Dr. Jürgen Müller, Berlin

Im Vortrag von Prof. DE VRIES sind zwei Hauptpunkte enthalten: Die Hilfsmaßnahmen der US-Regierung in der Art des PL. 480 oder "Food for Peace" Programmes und deren Vor- und Nachteile 2).

Beim "Food for Peace" Programm weist er besonders auf die innenpolitischen Entstehungsgründe hin. Die damit verbundene Exportpolitik beruhte nicht so sehr auf den Friedensmotiven der USA, sondern war eine angenehme Art, die durch gewisse landwirtschaftliche Unterstützungsprogramme entstandenen Überschüsse mit humanitärem Echo loszuwerden. Es stellte eine politische Preisdiskriminierung dar, auf die ich später noch näher eingehen möchte. Laut DE VRIES beruht diese Politik also auf innenpolitischer Notwendigkeit - die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer waren sekundär. Ich akzeptiere diese These, finde aber, daß DE VRIES sie nicht genügend absichert.

In Bezug auf die Vor- und Nachteile solcher Hilfsprogramme schildert der Autor besonders die menschliche Seite des "Food for Peace" Programmes, welches echte Nahrungsmittelverknappungen überbrücken half. Dabei trat die Debatte über mögliche negative Angebotsauswirkungen bei Produzenten in den Entwicklungsländern etwas in den Hintergrund. Allerdings war gerade zu Anfang des PL. 480 Programmes die Meinung sehr verbreitet, daß solche Produzenten nicht, nur wenig oder gar negativ auf Preisänderungen reagieren 3). Die Geberländer (auch die EG) machten

---

1) Herrn Prof. G. LORENZL und F.M. SCHERER danke ich für Kommentare zu diesem Korreferat. Für etwaige Fehler, die ihnen entgangen sind, liegt die Verantwortung natürlich beim Autor.

2) Obwohl insgesamt drei Versionen des DE VRIES schen Vortrages bestehen, möchte ich mich nur mit einer befassen. Neben dem Erstentwurf, nach dem ich dieses Korreferat vorbereitete, dem Zweitentwurf, der sich etwas mehr mit der derzeitigen Weltmarktlage und ihren Konsequenzen befaßt, ging Prof. DE VRIES in seinem heutigen Referat fast ausschließlich auf die augenblickliche Marktlage ein. Der Einfluß der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer, unser heutiges Thema, wurde besonders in den ersten zwei Entwürfen erwähnt, denen ich mich in diesem Beitrag widmen will.

3) Die Arbeiten von Ray KRISHNA, "Farm Supply Response in India - Pakistan: A Case Study of the Punjab Region"; E.J.Sept. 1963; T.W. SCHULTZ, Transforming Traditional Agriculture, New Haven, 1964; M.J. BATEMAN, "Agricultural and Regional Supply Functions for Ghanaian Cocoa, 1946-62", JFE, May 1965; J.R. BEHRMAN, "Supply Response in Underdeveloped Agriculture: A Case Study of 4 Major Annual Crops in Thailand, 1937-63", in C.R. WHARTON, ed., Subsistence Agriculture and Economic Development, welche das Bild korrigierten, sind alle erst viel später erschienen, und sind wohl auch nicht gleich zu den politischen Entscheidungsinstanzen durchgedrungen.

sich (vielleicht deshalb ?) auch wenig Gedanken über die Preisauswirkungen der Hilfsprogramme, die, wie DE VRIES andeutet, oft deren Nutzen aufwiegen können. Deshalb seien Koordinierungsprogramme, wie z.B. von der FAO vorgeschlagen, zwischen den USA und EG, usw. notwendig, um negative Auswirkungen in Zukunft auf ein Minimum zu bringen. Soweit Professor DE VRIES!

Obwohl ich mit den meisten Argumenten von Prof. DE VRIES übereinstimme, vermisse ich in dem Vortrag Substanz. Außerdem wurden wichtige Einflüsse der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer nicht erwähnt.

Ich möchte deshalb in der mir noch verbleibenden Zeit den Zusammenhang mit der Innenpolitik noch etwas mehr herausstellen, außerdem auf die Frage der Preisdiskriminierung eingehen und zum Schluß besonders die Rolle des rein kommerziellen Handels erwähnen.

Innenpolitisch stand die USA in den sechziger Jahren vor folgendem Dilemma. Ein Hauptziel der Agrarpolitik, die Erhöhung des ländlichen Einkommens durch höhere Inlandpreise hatte nicht den gewünschten Erfolg gebracht, aber zu einer wesentlichen Überschußproduktion geführt. Die hohen Inlandpreise machten die US Agrarprodukte nach außen hin nicht konkurrenzfähiger, führten aber zu einer enormen Überproduktion, da keine effektive Anbaukontrolle bestand. Die wirksamere Methode der Einkommensverbesserung über direkte Subventionen war aber politisch und ideologisch nicht durchführbar. Erst die Agrargesetze von 1965 und besonders 1970 brachten hier die nötige Reform, besonders auch wegen der steigenden Kosten des alten Programmes.

In dieser politischen Situation war natürlich der Abbau der Überschüsse ein Projekt, an dem Liberale und Konservative zusammenarbeiten konnten. Da die Inlandpreise so hoch waren, daß man nur mit Exportsubventionen oder Verschenkungsprogrammen auf den Weltmarkt ausweichen konnte, zu hohe Exportsubventionen aber den Vorwurf des Dumping von anderen Exporteuren erbracht hätte, war PL. 480 eine logische Alternative. Kleinere Überschüsse bedeuteten gleichzeitig geringere Kosten und dadurch weniger politischen Druck auf die Agrarlobby. So sagte Harold D. COOLEY, Vorsitzender des Agrarausschusses des US Kongresses, in einer Anweisung an das Außenministerium: "Wir sind hauptsächlich an einer Verminderung des Überschusses interessiert - ganz gleich wie und unter welcher gesetzlichen Handhabe. Wir möchten, daß zuerst für Dollars verkauft wird, dann für Auslandwährung und danach als Geschenk" 1). Das charakterisiert, vielleicht etwas übertrieben, die Interessen der Agrarlobby. Andererseits waren es die Liberalen, die ernsthaft eine bessere Versorgung der Dritten Welt anstrebten. Sie machten mit etwas Sentiment dem US Durchschnittssteuerzahler dann dieses Hilfsprogramm schmackhaft, da er das notwendige Weltverständnis, welches über seinen lokalen Wahlkreis hinaus reichte, oft nicht aufbrachte.

Zudem konnte man mit verschiedenen Kombinationen von konzessionären und kommerziellem Handel (sprich Preisdiskriminierung) günstiger als andere, z.T. unterentwickelte Anbieter, auftreten 2).

So wird der konzessionäre Handel, wenn man die Commodity Credit Corporation Zahlen benutzt, weit überbewertet. T.W. SCHULTZ hat schon 1960 festgestellt, daß "die Kosten für PL. 480 Produkte, gemessen am verlorenen Grenzbetrag für weniger Verkauf im Ausland gleich Null sein werden, wenn wir die existierenden Agrarprogramme und Produktionen als konstant betrachten" 3).

---

1) (Eigene Übersetzung) zitiert in T.W. SCHULTZ, "Value of US Farm Surplus to Underdeveloped Countries", JFE, Dez. 1960, S. 1025.

2) Allerdings versuchten die USA durch Verhandlungen mit anderen Exporteuren, den Eindruck des "Dumping" zu vermeiden. Siehe z.B. R.O. OLSON, "Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies", JFE, Dez. 1960, S. 1043-44.

3) (Eigene Übersetzung) T.W. SCHULTZ, op.cit. S. 1023. - Siehe auch L.V. MAYER, "Estimated Net Costs of PL. 480 Food Aid with Three Alternative US Farm Programs", AJAE, Feb. 1972, S. 41 ff.; und L.G. TWEETEN, "A Proposed Allocative Mechanism for US Food Aid", JFE, Nov. 1966, S. 803-10.

Die von DE VRIES erwähnten Zahlen auf Tabelle 1 führen daher zu einer gewissen Überbewertung der PL. 480 Leistungen. Auch das Verhältnis von konzessionärem zu kommerziellen Handel muß korrigiert werden, da PL. 480 Produkte hauptsächlich an Entwicklungsländer gingen, die von DE VRIES benutzten Zahlen aber alle Agrarexporte (also auch zu den Industrieländern) einbeziehen. Allerdings wird, wie DE VRIES feststellt, in jedem Fall der konzessionäre Anteil rückläufig sein. Erstens sind, zum Teil durch direkte Einkommensunterstützung bei gleichzeitigem Rückgang des Unterstützungspreises, die Überschüsse abgebaut worden, zweitens hat sich durch das Ansteigen der Weltmarktpreise, vor allem in letzter Zeit, das Gewicht immer mehr auf den kommerziellen Handel verlagert.

Viel wichtiger als der konzessionäre Handel ist für die Entwicklungsländer - vor allem langfristig - der kommerzielle Handel und der Exportmarkt. Dieser wird für die Finanzierung des internationalen Transfers von Kapital und Technologie als Träger des fortdauernden ökonomischen Wachstums der Entwicklungsländer immer wichtiger. Vor allem ist diese Finanzierung unabhängiger von den Launen der Regierungen und Parlamente in den Industrieländern. Gerade deshalb sollten die Handels- und Anpassungsvorschläge, vorgetragen von den Ländern der Dritten Welt, z.B. durch UNCTAD, eine wesentlich größere Unterstützung finden als reine Entwicklungshilfeprojekte, da solche Beihilfen vom Budget der Industrieländer abhängen und Kredite durch die Rückzahlungskapazität der Entwicklungsländer begrenzt sind.

Von den USA ist in dieser Richtung wenig zu hören. Obwohl in Agrarprodukten, in denen die USA Netexporteure sind, die Welt- und Inlandpreise jetzt angeglichen sind, ist bei Importprodukten, bei denen die Inlandproduktion in Konkurrenzdruck gerät, keine solche Liberalisierung festzustellen. Diese Züge einer merkantilistischen Handelspolitik sind typisch für die USA.

Zwar stellt das erst kürzlich verhängte (seit 6.9.73 inoperative) Embargo für Sojaprodukte einen Extremfall dar, aber auch bei anderen Produkten ist die Haltung der USA ähnlich. Charakteristisch sind hier z.B. die gestaffelten Zölle der USA, aber auch anderer Industrieländer, die mit höherem Verarbeitungsgrad der Ware steigen. Sie führen zu einer Diskriminierung gegen Weiterverarbeitung von Rohprodukten und zusätzliche Wertschöpfung in Entwicklungsländern.

Selbst bei Produkten, bei denen keine interne Marktgefährdung möglich ist, verhindern Quoten eine Erhöhung des möglichen Exports durch Entwicklungsländer. Ein solches Beispiel ist die Fleischeinfuhr, die für Entwicklungsländer mit steigendem Futtergetreideüberschuß interessant wäre. Obwohl der Großteil der Fleischeinfuhren der USA zur Weiterverarbeitung bestimmt ist, um den Bedarf an Schlachtkühen zu decken, und die US-Qualitätsfleischproduktion nicht durch solche Einfuhren gefährdet ist, verhindern Quoten eine Ausweitung des Marktes 1).

Interessant ist die Zuckerpolitik der USA. WIPF schätzte den effektiven Schutzzoll bei Zucker 1958 auf über 200 % 2). Je nach Weltpreislage schwankte diese Zahl um 75 % (1963) und 660 % im Jahre 1968. Heute, bei relativ hohen Weltmarktpreisen, dürfte diese Zahl wesentlich niedriger sein. Der einerseits hohen protektionistischen Zuckerpolitik im Inland steht eine Quotenpolitik für ausländische Zulieferer gegenüber, die zwar Entwicklungshilfe-ähnlichen Charakter trägt, aber letzten Endes nur zum Verteilen von politischem Einfluß benutzt wurde. HOUTHAKKER sagt darüber treffend: "Die Entwicklungshilfeaspekte der Zuckerquoten sind in Wirklichkeit ein Fall der Einkommensverteilung von armen Leuten in reichen Ländern auf reiche Leute in armen Ländern" 3).

---

1) H.S. HOUTHAKKER, "Domestic Farm Policy and International Trade", AJAE, Dez. 1971.

2) Larry J. WIPF, "Nontariff Distortions and Effective Protection", AJAE, Aug. 1971, S.426-27.

3) (Eigene Übersetzung) H.S. HOUTHAKKER, op. cit., S. 762.

Auch bei Baumwolle sind die Zustände nicht viel besser. Das freiwillige Textilabkommen ist bekannt und seine Konsequenzen sind z.B. von ISARD im Detail geschildert 1). Die Hochpreispolitik für Baumwolle bis 1958 führte zu absurden Resultaten. So verkaufte die USA die Baumwolle billiger an die ausländische Textilkonkurrenz, als an die eigene Industrie, die dadurch natürlich nicht wettbewerbsfähiger wurde. Allerdings ist man von der Hochpreispolitik 1968 abgewichen und hat Direktzahlungen an Produzenten eingeführt. Trotzdem ist die effektive Schutzzollrate von 57 % 1958, 95 % 1963 auf über 100 % 1968 gestiegen.

Diese Fälle möchte ich nur anführen, um die merkantilistischen Aspekte der US Agrarpolitik offenzulegen. (Etwas Ähnliches gilt übrigens auch für die EG). Es wurde nie eine Politik angestrebt, welche die negativen Auswirkungen auf die Handelspolitik der Entwicklungsländer minimiert.

Zusammenfassend möchte ich daher die Hauptprämissen von Prof. DE VRIES noch verstärken.

Von Seiten der Agrarpolitik hat man nie das Wohl der Entwicklungsländer im Auge gehabt - sondern hauptsächlich das Wohl der eigenen Landwirtschaft, besonders aufgrund des stark von "grünen Lokalinteressen" dominierten Kongresses. Ich habe versucht, diesen innenpolitischen Zusammenhang aufzuzeigen.

Gleichzeitig erlaubte das Hilfsprogramm PL. 480, im Gegensatz zu anderen Anbietern, eine politisch getarnte Preisdiskriminierung durchzuführen - die man bei anderen glatt als "Dumping" bezeichnet hätte.

Im kommerziellen Handel, den DE VRIES leider nicht anspricht, habe ich an einigen Beispielen aufgezeigt, daß auch hier eine merkantilistische Politik dominiert.

Deshalb ist vor dem DE VRIES schen Vorschlag, unter der Leitung der USA eine Weltagrarkoordination zusammen mit der EG durchzuführen, aus der Sicht der Entwicklungsländer nur zu warnen. Zwar tut eine Koordinierung der Welternährung Not, aber die Auswirkungen der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer zeigen, daß gerade aufgrund innenpolitischer Domination, das Interesse der Entwicklungsländer nicht im Vordergrund steht.

---

1) Peter ISARD, "Employment Impacts of Textile Imports and Investment: A Vintage Capital Model", AER, Juni 1973, S. 402 - 17.

AUSWIRKUNGEN UND KONZEPTIONEN SOWJETISCHER AGRARPOLITIK FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

von

Prof. Dr. Karl-Eugen Wädekin, Giessen

1	Auswirkungen der sowjetischen Außenhandelspolitik	147
1.1	Der Außenhandel mit Entwicklungsländern	148
1.1.1	Baumwolle	151
1.1.2	Reis und Tee	154
2	Konzeptionen für Bodenreform und Sozialisierung	156
2.1	Sowjetische Kollektivierung als Modell?	156
2.2	Zunehmend pragmatisches Herangehen	159
2.3	Die Strategie auf lange Sicht	161

1 Auswirkungen der sowjetischen Außenhandelspolitik

In der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern, darunter Nahrungsmitteln, wird vom "sozialistischen Weltsystem" - d.h. der Sowjetunion zusammen mit den ihr eng verbundenen Staaten - grundsätzlich der Autarkie der Vorzug gegeben. Deshalb dient in sowjetischer Sicht internationaler Austausch vornehmlich zur Füllung von Versorgungslücken, die sich anders nicht oder nur sehr schwer überwinden lassen, nicht zuletzt weil man Abhängigkeit von kapitalistischen Märkten vermeiden will. Außerdem vermag auf sehr vielen Gebieten, in der Agrarproduktion auf fast allen, der Binnenmarkt die eigene Erzeugung voll aufzunehmen, oft genügt diese noch nicht einmal. Deshalb sind Exporte in erster Linie dadurch motiviert, daß man sich internationale Kaufkraft zum Erwerb der fehlenden Güter verschaffen will.

Zu solchen "Gütern" gehört auch politischer Einfluß in Staaten der Dritten Welt - oder: Verminderung oder Ausschaltung westlichen Einflusses in solchen Staaten. Hier bedeutet sowjetischer Export zum Teil ein Opfer, denn er bringt in diese Länder vorwiegend Investitionsgüter, die im eigenen Bereich ebenfalls dringend gebraucht werden, und er trägt nur selten Austauschgüter von gleicher Dringlichkeit des ökonomischen Bedarfs oder konvertibles Geld ein, mit dem man solche Güter anderwärts kaufen könnte. Um nicht-ökonomischer Ziele willen werden Waren hereingenommen, die für die Sowjetunion von sekundärer Bedeutung sind, deren Export aber für die Partner lebenswichtig ist. Hinzu kommt, daß auch bei sowjetischer Wirtschaftshilfe die Bedingungen, obwohl härter als die der westlichen Wirtschaftshilfe, einen Teilverzicht auf äquivalente Gegenleistungen bedeuten 1).

1) Zu Motivation, Bedingungen und Umfang sowjetischer Wirtschaftshilfe und deren Entfaltung seit Mitte der 1950er Jahre vgl. neuerdings TANSKY, 21, und YASUHIRA, 25, passim.

1.1 Der Außenhandel mit Entwicklungsländern

Allerdings nimmt etwa seit der Zeit, als sowjetische Wirtschaftshilfe begann (erste Beiträge an die Technische Hilfe der UNO 1954, Abkommen mit Afghanistan 1954, mit Indien 1955), auch die Dringlichkeit des Bedarfs an den von Entwicklungsländern erhältlichen, großenteils nicht-industriellen Gütern ständig zu und hat gegenwärtig einen beträchtlichen Grad erreicht. Grund dafür ist die von der sowjetischen Führung anerkannte Notwendigkeit, der eigenen Bevölkerung mehr Konsumgüter - darunter auch Nahrungsmittel eines gehobenen Bedarfs - zu bieten. Freilich haben die Entwicklungsländer wenig von jenen Nahrungsgütern anzubieten, die Moskau vordringlich braucht, nämlich tierische Veredlungsprodukte oder Futtermittel zur Steigerung der Veredlungsproduktion 1). Und andererseits ist die Sowjetunion wegen der Knappheit an Grundnahrungsmitteln und Veredlungsprodukten im eigenen Land bis auf weiteres nicht in der Lage, den Entwicklungsländern in nennenswertem Umfang Nahrungshilfe zu leisten.

Das im Westen akute Problem Nahrungshilfe contra Hilfe zur Steigerung der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern selbst stellt sich für Moskau gar nicht 2) und scheidet daher auch aus unseren Überlegungen aus.

Im Außenhandel der Sowjetunion spielen die ihr eng verbundenen, sogenannten sozialistischen Länder die dominierende Rolle, den anderen fällt heute nur rund ein Drittel des Umsatzes zu, davon wiederum etwas mehr als ein Drittel den Entwicklungsländern. (In der nachstehenden Tabelle 1 bleiben Unterschiede der Zahlen sowjetischer Außenhandelsstatistik zu denen der Partnerländer unberücksichtigt.)

Immerhin haben die Entwicklungsländer ihren Anteil kontinuierlich gesteigert, schneller als die anderen nicht-sozialistischen Länder, was überwiegend den wachsenden Anteil der nicht-sozialistischen Gesamtgruppe (die seit 1970 in der sowjetischen Außenhandelsstatistik nicht mehr unter "kapitalistisch" zusammengefaßt wird) bewirkte.

Als Außenhandelspartner der Sowjetunion spielen zwei Entwicklungsländer eine überragende Rolle: Ägypten und Indien. Auf sie entfielen bis 1966 mehr, danach etwas weniger als ein Drittel des gesamten Außenhandelsumsatzes mit Entwicklungsländern. Dabei hatte in den 1960er Jahren Indien das Übergewicht, davor und wieder danach Ägypten. (Die einschlägigen Zahlen in Vnešnjaja, 23, 1918 - 66, S. 64 - 69; S. 12; 1971, S. 12, 14.) Außer den in ihren Lieferungen vorherrschenden Agrarprodukten (s. unten) exportierten beide Länder in gewissem Umfang auch Textilien in die Sowjetunion, also industrielle Verarbeitungserzeugnisse ihrer Landwirtschaft für den sowjetischen Privatkonsumenten (s. auch TANSKY, 21, S. 773).

Von allen anderen Entwicklungsländern hatte keines einen Anteil am sowjetischen Außenhandel mit diesen, der über zehn Prozent des Gesamtumsatzes mit Entwicklungsländern hinausging. In den letzten Jahren kamen dem Umfang nach an zweiter Stelle Iran (Hauptartikel: Erdgas), Algerien (überwiegend Wein) und an der dritten Stelle die Türkei (mit Nüssen, Dörrobst, Tabak und - zeitweise - Rindvieh). Mit Ausnahme des iranischen Erdgases spielt also auch bei ihnen die Bodenproduktion die Hauptrolle in den Exporten in die Sowjetunion.

---

1) Von Argentinien - kaum ein eigentliches Entwicklungsland - soll hier abgesehen werden. Die sowjetischen Agrarimporte von dort im Wert von jährlich 25 - 30 Mill. Rubel (1968 - 1971) sind nicht bedeutend, s. Vnešnjaja, 23, 1969, S. 279, und 1971, S. 300.

2) Gelegentliche Ausnahmen, etwa jüngst die Lieferung von 200 000 t Getreide an Bangla Desh, oder das Angebot, 2 Mill. t an Indien zu liefern, ändern daran nichts, zumal diese auf dem Hintergrund viel größerer und anhaltender sowjetischer Getreidebezüge aus dem Westen zu sehen, also in Wirklichkeit eine monetäre Hilfe sind.

Tabelle 1: Gesamtumsatz im Außenhandel +) der Sowjetunion mit Entwicklungsländern 1946 - 1971 (in Rubel-Geldwert)

Jahr	Nichtsoz. Länder in % des Gesamt-außenhandels	Davon: Entwicklungsländer				
		in Mill. Rbl.	in % d. Umsatzes insgesamt	in % d. Umsatzes mit nichtsoz. Ländern	darin in Mill. Rbl. Exporte	darin in Mill. Rbl. Importe
Insges. 1946-54	23,3	1350,2	4,5	19,3	483,7	866,5
1955-60	25,1	3924,8	8,3	33,2	1801,3	2123,5
1961-65	29,9	7028,9	11,0	36,6	4114,1	2914,6
1966-70	33,7	11310,0	12,4	36,8	6916,5	4393,5
1971	34,6	3095,8	13,1	37,8	1825,1	1270,7

+) Nicht inbegriffen sind in den Zahlen der sowjetischen Außenhandelsstatistik Transitwaren, persönliche Geschenksendungen, Lieferungen im Rahmen unentgeltlicher Hilfe zwischen Staaten (also auch nicht UNRRA-Lieferungen nach dem Zweiten Weltkrieg oder Militärhilfe für Nordvietnam) sowie Lieferungen an den Technischen Hilfsfonds der Vereinten Nationen in Form sowjetischer Beiträge. Dagegen sind Re-Exporte auf der Import- wie der Exportseite berücksichtigt und auch Käufe sowjetischer Außenhandelsorganisationen im Ausland, die von dort ohne den Umweg über sowjetisches Territorium in andere Länder verbracht werden. (Vgl. Vnešnjaja, 23, 1971, S. 5).

Quellen: Vnešnjaja, 23, 1918-1966, S. 62-63; 1968, S. 10; 1969, S. 10; 1971, S.10, 16.

Während landwirtschaftlicher Export der Sowjetunion in Entwicklungsländer keine wesentliche Rolle spielt und deshalb hier außer Betracht bleibt, ist die sowjetische Importpolitik bei Nahrungsgütern aus Entwicklungsländern im Hinblick auf unsere Fragestellung von Bedeutung. Sie hilft Versorgungslücken im eigenen Lande füllen und schafft Kaufkraft der Entwicklungsländer, wenn auch selten frei konvertible. Aber folgendes ist zu beachten: Unter den gegebenen Knappheiten im eigenen Lande war und ist die sowjetische Agrarpolitik hinsichtlich des Produktionsvolumens durchweg auf Steigerung gerichtet; und zwar bei allen Erzeugnissen, die sich unter den Klimabedingungen der Sowjetunion produzieren lassen. Produktionssteigerung hat den Vorrang vor Gesichtspunkten komparativer Kostenvorteile im internationalen Maßstab. 1). Lediglich im Rahmen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW, im Westen auch Comecon genannt) wird eine komparative Standortverteilung der Agrarproduktion unter den diesem angeschlossenen Ländern angestrebt, die aber vorerst nur geringe praktische Bedeutung erlangt hat (s. hierzu JAEHNE, 6, S. 274 ff). Sie dürfte in Zukunft wichtiger werden, aber in erster Linie für die kleineren RGW-Länder. Ob über diesen Rahmen hinaus künftig der Außenhandel zur Nutzung von Standortvorteilen der Landwirtschaft auch im Verhältnis zu nicht-sozialistischen Ländern eingesetzt werden wird, läßt sich nicht absehen. Ausnahmen sind schon heute etwa die transpazifischen Nahrungsgüterimporte in die sowjetische Fernost-Region, deren Versorgung aus anderen Landesteilen über den Schienenweg nicht nur überhohe Kosten verursacht, sondern auch auf Engpässe der Transportkapazitäten stößt.

1) Siehe aber jüngst A.K. IL'ICEV, in: Vestnik moskovskogo universiteta, serija VI: ékonomika, 2/1974, S. 35-43. Doch bleibt abzuwarten, ob diese vereinzelte Stimme einen Wandel der sowjetischen Auffassung ankündigt.

Unter diesen Umständen spielt der sowjetische Agrar-Außenhandel für Entwicklungsländer nur dort eine nennenswerte Rolle, wo es sich um Produkte handelt, die sich in der Sowjetunion aus Gründen des Klimas nicht oder nur schlecht erzeugen lassen. Deshalb kann es nicht überraschen, daß unter den sowjetischen Importen landwirtschaftlicher Erzeugnisse Naturkautschuk sowie, als Gruppe zusammengenommen, Kaffee, Kakao und Tee an Wert den sonstigen landwirtschaftlichen Importen, die keine typischen und ausschließlichen Erzeugnisse von Entwicklungsländern sind, wie etwa Wolle, Zucker, Tabak, Obst und Gemüse, Wein ja sogar - von Ausnahmejahren abgesehen - Getreide nicht entscheidend nachstehen. (Vgl. Vnešnjaja, 23, 1969, S. 34 und 1971, S. 36). In der nachstehenden Tabelle 2 sind deren Importanteile aufgezeigt; die Anteile von Reis als typischem Entwicklungsländer-Produkt und von Baumwolle, auf die noch ausführlicher zurückzukommen ist, sind ergänzend hinzugefügt.

Tabelle 2: Anteil der hauptsächlich von der Sowjetunion importierten Agrarerzeugnisse von Entwicklungsländern, 1946, 1950, 1955, 1960, 1965 und 1968 - 1971 (in Prozent des Rubel-Gesamtwerts der sowjetischen Importe)

Jahr	Natur-kautschuk	Baumwoll-faser	Kaffee, Kakao, Tee	Reis
1946	0,2	-	0,7	0,3
1950	3,1	2,8	1,2	0,5
1955	0,9	0,7	0,9	2,1
1960	2,8	3,2	1,4	1,2
1965	1,7	2,0	1,5	0,4
1968	1,2	1,3	1,4	0,5
1969	1,4	1,4	1,7	0,6
1970	1,2	2,1	1,4	0,4
1971	0,8	2,0	1,4	0,4

Quellen: Vnešnjaja, 23, 1918-1966, S. 96 f und (für 1965) S. 62 f, 106 - 113; 1969, S. 34; 1971, S. 36.

Die ersichtlichen geringen Anteile gewinnen in unserem Zusammenhang größere Bedeutung, wenn man sie auf die Importe allein aus Entwicklungsländern bezieht. Das ist allerdings nicht als Prozentanteil an solchen Importen möglich, weil diese Produkte nicht ausschließlich aus Entwicklungsländern zu stammen brauchen, ohne daß bei den sonstigen kleinen Mengen die statistische Feststellung lückenlos möglich wäre. Aber diese Güter kommen doch so weit überwiegend aus Entwicklungsländern, daß es sinnvoll ist, sie in Relation zu deren Exporten in die Sowjetunion zu setzen.

Unverkennbar ist das große Anteilsgewicht dieser Warengruppe, aber auch sein Rückgang im letzten Jahrzehnt. Allein die Gruppe Kaffee, Kakao, Tee hat ihren Import fast ständig steigern und dadurch ihren Anteil annähernd konstant halten können - ein deutliches Symptom der zunehmenden Berücksichtigung der Konsumwünsche der sowjetischen Bevölkerung (aber auch der wachsenden Zahl ausländischer Besucher mit solchen Konsumgewohnheiten). Auch bei Bananen sind vermehrte Importe wahrscheinlich, weniger bei Zitrusfrüchten, die auch in der Sowjetunion gedeihen.

Lieferanten von Naturkautschuk sind fast ausschließlich Malaysia (aus dem sonst nur noch Zinn bezogen wird) und Indonesien; Baumwolle kommt hauptsächlich aus Ägypten (dessen weit vorherrschenden Ausfuhrartikel für die UdSSR sie darstellt), in zweiter Linie aus Syrien; Reis kommt

Tabelle 3: Naturkautschuk-, Baumwolle-, Kaffee-, Kakao-, Tee- und Reisimporte in Relation zum Gesamtwert der sowjetischen Importe aus Entwicklungsländern (diese = 100)

Jahr	Naturkautschuk	Baumwollfaser	Kaffee, Kakao, Tee	Reis	Die vier Warengruppen zusammen
1946	3,2	-	8,5	4,1	16
1950	48,5	37,8+)	18,4	8,0	112
1955	13,7	10,3	13,7	32,5	70
1960	29,8	33,6	15,2	12,2	91
1965	16,8	19,8	14,8	4,1	55
1968	13,5	13,8	15,0	5,5	48
1969	12,8	13,6	16,4	5,3	48
1970	11,1	19,6	12,6	3,9	47
1971	6,9	17,9	12,4	3,2	40

+) 4,7 Mill. Rbl. Baumwollimporte aus USA abgezogen, vgl. Vnešnjaja, 23, 1918 - 1966, S. 226.

Quellen: Vnešnjaja, 23, 1918-66, S. 106 - 113; 1969, S. 41 - 45; 1971, S. 44 - 47.

überwiegend aus Nord-Korea und Ägypten (früher aus Burma), Tee größtenteils aus Indien (bis 1958 China); Kaffeelieferanten sind in erster Linie Brasilien und Indien, mit geringeren Anteilen Columbien, Costarica, Indonesien, Nord-Jemen, Äthiopien und Uganda; Kakaobohnen liefern Ghana, Nigeria, Brasilien und Ecuador. Für die genannten Länder bedeuten diese Produkte zugleich den weitaus größten Teil ihrer Exporte in die Sowjetunion, ausgenommen Nord-Korea, Brasilien und Indien. Aber auch bei Brasilien und Indien stellt mit einigen weiteren ihrer Erzeugnisse die Landwirtschaft den Großteil der Exporte in die Sowjetunion. Für die Gruppe dieser Länder, außer Nord-Korea, geht das Anteilsgewicht der Warengruppe in Tabelle 3 weit über die dort ersichtlichen Prozentsätze hinaus, ist es der entscheidende Faktor ihres Warenverkehrs mit der UdSSR.

1.1.1 Baumwolle

Baumwolle, das dem Wert nach wichtigste landwirtschaftliche Erzeugnis, das die Sowjetunion aus Entwicklungsländern bezieht, bietet ein bedeutsames Beispiel der sowjetischen Außenhandelspolitik in diesem Bereich, nicht zuletzt deshalb aufschlußreich, weil Baumwolle auch in der Sowjetunion selbst in großen Mengen erzeugt wird und diese in der gesamten Nachkriegszeit Netto-Exporteur von Baumwolle war.

In den Jahren 1946-1954 waren die absoluten Mengen importierter Baumwolle gering, im neunjährigen Durchschnitt 36 000 t (nur einmal, 1948, mehr als 100 Tsd. t). Die sowjetischen Exporte von Baumwollfaser waren weit größer, so daß der Saldo des Netto-Exports sich auf durchschnittlich 192 Tsd. t pro Jahr belief. Allerdings waren die Exporte in die Länder des RGW noch etwas umfangreicher, und in der Statistik nicht aufgeführte Lieferungen an andere sozialistische Staaten kamen noch hinzu.

Nach 1956, also nach dem Beginn sowjetischer Wirtschaftshilfe-Politik, nahmen die Baumwollimporte sprunghaft zu, so daß sich für die sechs Jahre 1955-1960 eine durchschnittliche jährliche Einfuhr von 118 Tsd. t ergab. Zugleich verminderte sich der Exportsaldo nach dem Rekord des

Tabelle 4: Baumwollfaser in Außenhandel und Inlandsproduktion der Sowjetunion 1946 - 1971 (in Tsd. t)

Jahr	Import	Export	Exportsaldo	Export in RGW-Länder	Inlandsproduktion
1946	-	101,8	101,8	92,2	...
1947	-	138,4	138,4	104,7	...
1948	106,1	184,3	78,2	150,1	...
1949	85,3	191,6	106,3	175,5	...
1950	45,0	215,8	170,8	213,7	953
1951	4,1	235,2	231,1	224,9	...
1952	34,4	253,1	218,7	252,1	1352
1953	20,3	269,8	249,5	250,8	1320
1954	15,9	347,6	331,7	276,4	...
Insg. 1946-54	311,1	1937,6	1726,5	1740,4	...
1955	19,9	336,9	317,0	254,2	1487
1956	51,4	309,5	258,1	250,3	1348
1957	108,8	318,7	209,9	264,2	1430
1958	142,1	310,9	168,8	268,5	1460
1959	190,3	344,5	154,2	268,0	1467
1960	193,1	390,9	197,8	300,4	1546
Insg. 1955-60	705,6	2011,4	1305,8	1605,6	8738
1961	141,6	382,6	241,0	300,1	1532
1962	150,2	343,6	193,4	276,2	1492
1963	225,6	321,5	95,9	256,2	1455
1964	144,9	393,6	248,7	320,6	1762
1965	182,9	457,7	275,8	330,3	1835
Insg. 1961-65	845,2	1899,0	1053,8	1483,4	8076
1966	172,7	507,8	335,1	340,6	1915
1967	144,5	534,4	389,9	312,7	2033
1968	136,8	554,4	417,6	339,5	2036
1969	170,5	452,3	281,8	287,0	1921
1970	257,7	516,5	258,8	371,8	2129
Insg. 1966-70	882,2	2565,4	1683,2	1651,6	10034
1971	242,7	546,8	304,1	423,7	2361

Quellen: Außenhandelszahlen: Vnešnjaja, 23, 1918-66, S. 88-91, 106-109, 135 f; 1969, S. 30, 42; 1968, S. 31, 43, 79; 1971, S. 32, 45.
Produktion von Baumwollfaser: Narodnoe, 11, 1958, S. 273; 1962, S. 191; 1964, S. 206; 1965, S. 222; 1969, S. 248; 1970, S. 238; 1922-72, S. 198.

Jahres 1954 (332 Tsd. t) wieder und betrug im Jahresdurchschnitt 218 Tsd. t . Dabei stiegen die Lieferungen an RGW-Länder auf jahresdurchschnittlich 268 Tsd. t, wozu noch die unbekannten Mengen an andere verbündete Länder gelieferter Baumwolle kommen. Die Sowjetunion blieb also weiter Netto-Exporteur, aber sie lieferte weiterhin an die anderen sozialistischen Länder mehr, als ihr eigener Exportsaldo ausmachte.

Ähnlich war das Bild im Jahrfünft 1961 - 1965: Importe im Durchschnitt jährlich 169 Tsd. t, Exportsaldo 211 Tsd. t, aber Exporte in die RGW-Länder 297 Tsd. t pro Jahr. 1966 - 1970 wich es etwas ab: 176 Tsd. t Importe, 336 Tsd. t Exportsaldo und nur 330 Tsd. t jährlich an RGW-Länder. Das war eine Folge der abweichenden Relationen 1967 und 1968, aber schon das Jahr 1969 brachte wieder einen Exportsaldo, der geringer war als der Export in die RGW-Länder.

Es trifft also nicht zu, daß - wie manchmal behauptet worden ist - die Sowjetunion mit der aus Entwicklungsländern, vor allem Ägypten, bezogenen Baumwolle diesen auf dem freien Weltmarkt Konkurrenz gemacht habe. Diese Feststellung schließt sowjetische Verkäufe ägyptischer Baumwolle auf dem Weltmarkt nicht aus, doch waren diese offensichtlich nur eine Frage der technischen Abwicklung eines Gesamtexportes an Baumwolle, den sie auch mit eigener Erzeugung hätte bestreiten können. Und Moskau hat, von atypischen Einzeljahren abgesehen, stets mehr als seinen Exportsaldo in sozialistische Länder gelenkt, also in einen Markt, auf dem ohnehin nicht mit konvertibler Währung bezahlt zu werden pflegt. Auch das Argument, die RGW-Länder seien, da nur in diese der Vertrag mit Ägypten Re-Exporte zuließ, "die Schleusen zur Re-Exportierung ägyptischer Baumwolle nach dem Westen" geworden (so MÜLLER, 9, S. 132), steht auf schwachen Füßen, auch wenn in einem technischen Sinne Re-Exporte stattgefunden haben. Denn pro Kopf der Bevölkerung der RGW-Länder, die alle über baumwollverarbeitende Industrien verfügen, sind deren Baumwolleinfuhren aus der Sowjetunion mit 3 kg im Jahr so gering, daß davon erhebliche Mengen nur re-exportiert werden konnten, wenn von anderwärts beträchtliche Mengen zusätzlich eingeführt wurden.

Mehr noch, seit die Sowjetunion Entwicklungshilfe betreibt, sind ihre Baumwollexporte bis 1965 per Saldo unter dem Stand des Jahrfünfts 1951 - 1955 (270 Tsd. t pro Jahr) geblieben; dem danach folgenden Anstieg ging eine Zunahme der Importe parallel, und auch die Exporte in RGW-Länder nahmen zu. Weiter läßt sich für die meisten in Frage kommenden Jahre feststellen, daß eine Erhöhung oder Verminderung des Exportsaldos mit einer Steigerung oder einem Rückgang der eigenen Baumwollernte korrelierte (so in den Jahren 1956, 1960 - 1969, 1971), während das für die Importmengen nicht gesagt werden kann, außer in den Jahren stagnierender Eigenproduktion bei wachsender Inlandsnachfrage (1955 - 1959). Es dürften also primär binnenwirtschaftliche Ursachen gewesen sein, die Exportanstrengungen auslösten. Auch die Rekordausfuhr des Jahres 1968, die per Saldo über die Ausfuhr in die RGW-Länder hinausging (dazu Nord-Korea mit 13 200 t) (Vnešnjaja, 23, 1969, S. 83) dürfte eher mit der seit 1963 um 40 % gestiegenen Eigenproduktion zu erklären sein.

Baumwollexporte in andere als die RGW-Länder gab es bis einschließlich 1953 nicht in nennenswertem Umfang, und sie dürften größtenteils in sonstige sozialistische Staaten gegangen sein. Ein weiteres Jahrzehnt hindurch hielten sie sich in der Größenordnung von weniger als 100 000 t pro Jahr, seitdem zwischen 100 000 und 200 000 t (Ausnahme 1968: 215 000 t). Dabei dürfte ein Teil der Zunahme auf Lieferungen in andere sozialistische Staaten (nun einschließlich Kuba, aber nicht mehr China) entfallen. Den freien Weltmarkt können diese Mengen nicht wesentlich beeinflußt haben.

Nur wenig anders steht es mit Baumwollgeweben. Ihre jährliche Netto-Ausfuhr hat nach 1954 (ausgenommen 1959 und 1960) über einer Menge von 100 Mill. laufenden Metern gelegen, nach 1966 konstant zwischen 100 und 200 Mill. (Vnešnjaja, 23, 1918 - 1966, S. 138 f, 158 f; 1969, S. 88, 110; 1971, S. 88 f, 110). Die Aufgliederung nach Bestimmungsländern in der

sowjetischen Außenhandelsstatistik weist allerdings nur die Hälfte bis zwei Drittel der genannten Mengen nach. Von ihnen wurde nur ein geringer Teil an westliche Länder geliefert, das meiste an Entwicklungsländer. Von einer sowjetischen Weltmarktkonkurrenz gegenüber der Landwirtschaft der Entwicklungsländer kann man hier nur mit großem Vorbehalt sprechen, eher von einer gegenüber der Textilindustrie des Westens und deren Anfängen in Entwicklungsländern, aber auch dann von einer auf relativ geringe Mengen begrenzten.

Zur Frage der Baumwolle ist noch auf folgendes hinzuweisen: Die im sowjetischen Inland zur Verfügung stehende Menge von Baumwollfaser (Eigenproduktion minus Exportsaldo) hat sich bis 1971 im Vergleich zu 1952 nahezu verdoppelt. Das ist eine bedeutende Verbrauchszunahme. Von den Importen und Exporten wird sie nur marginal beeinflußt, auch der Netto-Export von Baumwollgeweben macht nur 2 - 3 % der Eigenproduktion (s. diese in Narodnoe, 11, 1971, S. 199) davon aus.

1.1.2 Reis und Tee

Ähnlich wie Baumwolle sind auch Reis und Tee subtropische Produkte, für die es - anders als bei Kaffee und Kakao - in der Sowjetunion selber geeignete Standorte gibt, so daß zwischen Steigerung der Eigenerzeugung und Importen ein Konkurrenzverhältnis besteht. Von einer Konkurrenz auf den Weltmärkten kann man dagegen nicht sprechen, denn bei Reis sind - offenbar wegen Geringfügigkeit - Exportmengen in der sowjetischen Außenhandelsstatistik nicht angegeben, und bei Tee hat stets der Import den Export deutlich überwogen. Aber auch bei diesen beiden Produkten ist klar zu erkennen, daß Moskau die Bedarfsdeckung aus Importen in engen Grenzen halten und den zunehmenden Verbrauch im wesentlichen aus eigener Mehrproduktion decken will. Und dessen Zunahme ist sehr erheblich: Eigenproduktion und Importe, zusammengenommen, haben sich bei Reis seit Anfang der 1950er Jahre versiebenfacht (1,6 Mill. t im Jahr 1972), seit der zweiten Hälfte jenes Jahrzehnts mehr als verdoppelt, und bei Tee hat die Summe von Eigenerzeugung und Netto-Importen sich seit den frühen fünfziger Jahren verdreifacht. Bei Reis - in geringerem Maße bei Tee - mag dazu nicht nur der steigende Lebensstandard beigetragen haben, sondern auch der überdurchschnittlich schnelle Bevölkerungszuwachs in den nicht-slawischen, asiatischen Landesteilen, wo Reis Volksnahrungsmittel ist.

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild 1): Die Reisimporte, bis 1952 unter 100 Tsd. t jährlich, sind danach sehr rasch gestiegen und schwankten 1955 - 1960 um 500 Tsd. t. 1961 wurden sie fast völlig eingestellt, danach beliefen sie sich bis 1971 auf Jahresmengen um 250 - 350 Tsd. t, während die Inlandsproduktion sprunghaft zunahm, von 205 Tsd. t im Drei-Jahr-Durchschnitt 1958 - 1960 auf 1,43 Mill. t im Jahr 1971. Die sowjetische Jahresproduktion von Tee, die bis Mitte der fünfziger Jahre um oder unter 100 Tsd. t betragen zu haben scheint (die einzige verfügbare Zahl ist für 1950: 84 900 t), hat sich seitdem ungefähr verdreifacht (1971: 280 Tsd. t), und zwar in recht kontinuierlicher Zunahme seit spätestens 1957. Die Zunahme der Tee-Importe ist ebenfalls ausgeprägt, allerdings unter starken Schwankungen. Sie lagen 1948 - 1955 um 10 000 t jährlich und stiegen dann auf 20 000 - 30 000 t; das Jahr 1971 brachte mit 42 600 t einen Einfuhrrekord. Bei Tee standen den Importen stets auch Exporte gegenüber, die großenteils in sozialistische Länder gingen (allen voran die Äußere Mongolei und Polen), aber auch in westliche Länder wie Belgien, Großbritannien sowie in jüngerer Zeit in Entwicklungsländer wie Marokko und Afghanistan. Doch handelt es sich um relativ geringe Mengen: der Export im ganzen

---

1) Die Zahlenangaben der nachstehenden beiden Absätze für Reis und (eingeklammerte Zahlen) für Tee aus Sel'skoe, 18, S. 203 (257); Sel'skoe, 19, S. 189 (239); Narodnoe, 11, 1962, S. 234 f (298); 1969, S. 330 (353); 1922 - 72, S. 222 (250). - Für Importe und Exporte (Zahlen für Tee ebenfalls in Klammern) Vnešnjaja, 23, S. 110 - 113 (88 - 91, 110 - 113, 136 f); 1969, S. 45 (31, 44, 85); 1971, S. 47 (33, 46, 86).

beläuft sich erst seit 1965 auf etwas über 10 000 t jährlich. In allen Jahren seit dem Zweiten Weltkrieg (ausgenommen 1946) war die Sowjetunion Netto-Importeur von Tee. Aber anders als bei Reis, wo bis 1960 und noch einmal 1962 die Importe größer als die Eigenproduktion waren, machten sie bei Tee stets nur einen Bruchteil davon aus, im Importsaldo nie mehr als 18 %, meistens weniger als 10 %.

Die Tatsache, daß die Sowjetunion landwirtschaftliche Erzeugnisse subtropischer Zonen, die auch innerhalb ihrer Grenzen gedeihen, in steigendem Maße selbst erzeugt und den Import aus Entwicklungsländern nur sehr begrenzt ausweitet, muß noch unter einem anderen Aspekt gesehen werden. Baumwolle und Reis sind arbeitsintensive Kulturen, die Steigerung ihrer Produktion bedeutet zusätzliche landwirtschaftliche Arbeitsplätze in Landesteilen, die mit ähnlichen sozioökonomischen Problemen zu schaffen haben wie die Entwicklungsländer: Sowjet-Mittelasien und Teile Transkaukasiens. Man weiß heute in Moskau und leugnet es im ernsthafteren Fachschrifttum auch nicht mehr, daß der industrielle Aufbau in diesen Gebieten allein nicht genügend Arbeitsplätze in der erforderlichen kurzen Zeit zu schaffen vermag. Vor allem die Ausdehnung des Bewässerungsbaus - und das heißt vor allem: mehr Baumwoll- und Reisfelder - dient der Entschärfung dieser für Entwicklungsländer typischen Situation 1). Anders als die Industriestaaten des Westens ist eben die Sowjetunion im ganzen noch nicht hochindustrialisiert, insbesondere regional hat sie starke Entwicklungsrückstände 2), die eine landwirtschaftliche Spezialisierung im Hinblick und mit Rücksicht auf Entwicklungsländer erschweren. Eine helfende Importpolitik Moskaus erscheint eher bei Konsumgütern (einschließlich verarbeitete Agrarprodukte) der Leichtindustrie und des Kleingewerbes als aussichtsreich. Obzwar mit gewissen Einschränkungen - wegen der geringen Elastizität der Nachfrage und der ungenügenden Wachstumswirkung auf die Gesamtwirtschaft eines Landes - wird neuerdings auch von sowjetischer Seite den Entwicklungsländern der Ausbau einer arbeitsintensiven Industrie mit mittelgroßen, technisch weniger anspruchsvollen Betrieben empfohlen, die nicht-dauerhafte Konsumgüter erzeugt (so SUDAREV, 20, S. 73).

Diese Konkurrenz innersowjetischer legitimer Entwicklungsinteressen mit denen eigentlicher Entwicklungsländer im Agrarsektor wäre um vieles schärfer, wenn nicht der sowjetische - und dazu der sonstige osteuropäische - Markt für landwirtschaftliche Produkte der Subtropen noch über große Nachfragereserven verfügte. Etwas anderes ist es, ob nicht die weltweite Verknappung von Nahrungsgütern und anderen landwirtschaftlichen Rohstoffen den Weltagrarmarkt auch in den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den Entwicklungsländern grundlegend verändern wird. Dieser Frage soll hier nicht nachgegangen werden. Aber zumindest im Hinblick auf Reis darf festgestellt werden, daß die enorme Steigerung seiner Produktion in der Sowjetunion bis auf weiteres kaum eine Einengung der Absatzmöglichkeiten der Entwicklungsländer bedeutet.

---

1) Die nähere Darlegung der Situation in den südöstlichen, nicht-slawischen Landesteilen der UdSSR und die Begründung für ihre Charakterisierung als Entwicklungsregionen würde einen Aufsatz für sich erfordern. Es seien nur als Stichworte genannt: hohe Geburtenraten, hoher Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die zum Teil noch absolut zunimmt, Zurückbleiben der wirtschaftlichen Pro-Kopf-Wachstumsraten hinter denen der entwickelten Landesteile, geringe Möglichkeit und auch geringe Bereitschaft zur Abwanderung in industrielle Ballungs- oder Aufbaugebiete im Norden, die nicht nur mit ethnischen Besonderheiten und traditionellem Verhalten der Bevölkerung zu erklären ist, sondern auch mit sehr handfesten materiellen, spezifisch sowjetisch geprägten Bedingungen zusammenhängt. Vgl. u.a. NOVE/NEWTH, 12, und WAGENER, 24.

2) Auch ein Vergleich mit den Problemen des US-amerikanischen "Alten Südens" oder des italienischen "Mezzogiorno" ist nur in Teilaspekten sinnvoll.

2 Konzeptionen für Bodenreform und Sozialisierung

Die publizierten sowjetischen Vorstellungen von der anzustrebenden Agrarstruktur in Entwicklungsländern bleiben heute noch sehr im allgemeinen, treten in der einschlägigen Literatur auch stark zurück hinter Fragen der Industrialisierung, der Klassensituation und des Klassenkampfes, der außenwirtschaftlichen Verflechtung, der politischen Ausrichtung. Fast stereotyp kehrt die Forderung nach einer Bodenbesitzreform wieder, bei der keineswegs verhohlen wird, daß sie nicht zuletzt dazu dienen soll, "Feudalismus" und "Kapitalismus" im jeweiligen Land wirtschaftlich und sozial den Boden zu entziehen.

Vorauszuschicken ist dabei, daß im Hinblick auf Entwicklungsländer dem staatseigenen Wirtschaftssektor - im Falle der Landwirtschaft den Staatsgütern - besondere Bedeutung beigemessen wird. Es ist unter sowjetischen Experten und Theoretikern zum "Axiom geworden, daß eine Entwicklung auf dem Wege sozialistischer Orientierung unmöglich ist ohne die Entwicklung und quantitative Vervollkommnung des Staatssektors und die systematische Hebung seiner allgemeinwirtschaftlichen und politischen Rolle" (TJUL'PANOV, 22, S. 10). Entsprechend werden im Rahmen sowjetischer Entwicklungshilfe mit Vorliebe Staatsgüter aufgebaut, die einerseits als Muster- und Zuchtbetriebe, andererseits zur Verstärkung des staatlichen Einflusses in der Wirtschaft dienen sollen. Solche doppelte Funktion deckt sich mit der der Staatsgüter (Sowchose) in der Sowjetunion sowohl vor als auch noch lange Zeit nach der Kollektivierung. Sie kommt außerdem den Vorstellungen und Intentionen vieler politischer Führer in Entwicklungsländern entgegen, ist - wenigstens scheinbar - politisch und ideologisch weitgehend neutral und läßt die bestehenden sozio-ökonomischen Strukturen unberührt. Das gleiche gilt für Maschinen-Ausleih-Stationen, die ebenfalls verschiedentlich eingerichtet worden sind 1). Doch sind das Randerscheinungen; agrarpolitisch zentral sind die Forderung nach Bodenbesitzreform und die Frage, ob eine spätere Kollektivierung der Landwirtschaft anvisiert wird.

Die mehr propagandistisch getönten Verlautbarungen aus der Sowjetunion verkünden heute wie einst, daß der zukunftverheißende Weg für die Entwicklungsländer der zum Sozialismus sei, daß die Sowjetunion und in ihr besonders die asiatischen Landesteile, deren sozio-ökonomische Probleme einst denen der heutigen Entwicklungsländer vergleichbar gewesen seien, ein Beispiel erfolgreicher Entwicklung auf nicht-kapitalistischem Wege abgeben. Anstatt die unzähligen Belege dafür anzuführen, sei nur auf die vom 16. bis 19. Oktober 1972 in Taschkent durchgeführte internationale Konferenz über "Die Erfahrungen der sozialistischen Wandlungen in der UdSSR und ihre internationale Bedeutung" verwiesen, der Generalsekretär Breshnew persönlich eine Grußbotschaft zusandte. Darin hieß es u.a.:"Am Beispiel der Republiken des sowjetischen Orients kann man sehen, wie der Sozialismus das national-koloniale Joch, die Ausbeutung, Rechtlosigkeit und Armut beseitigt, die Völker auf die Straße des gesellschaftlichen Fortschritts führt." (Sel'skaja žizn', 17.10.1972, S. 1.) Und im Bericht der Monatsschrift des sowjetischen Landwirtschaftsministeriums wurde speziell auf die "Bedeutung der Erfahrung der agrarischen Wandlungen in der UdSSR für die Entwicklungsländer" hingewiesen, die auf der Konferenz wiederum betont worden sei (POPOV, 15, S. 120).

2.1 Sowjetische Kollektivierung als Modell?

Es liegt nahe, solche Erklärungen in dem Sinne zu deuten, daß damit auch dem Kolchos-System Modellcharakter für die Landwirtschaft der Entwicklungsländer zugesprochen werde, denn dieses ist ja unlösbar mit der Politik der "agrarischen Wandlungen" in der Sowjetunion verknüpft. Trotz gelegentlichen Kritiken an der Art der Durchführung - die in den letzten Jahren aber nahezu

---

1) Vgl. MÜLLER, 9, S. 34 f; dort auch Nennung verschiedener solcher Objekte, S. 106 f, 109, 150, 228, 264. - Über mit sowjetischer Hilfe errichtete Staatsgüter in Indien siehe jüngst Sel'skaja žizn', 4.10.1973, S. 3.

gänzlich wieder aus dem sowjetischen Schrifttum verschwunden sind - wird die Stalinsche Kollektivierung auch nach wie vor bejaht. In Wirklichkeit aber wird das so konkret für die Entwicklungsländer nicht propagiert, wenigstens nicht mehr in jüngerer Zeit. Die Frage, ob Kollektivierung nach sowjetischem Beispiel in der Sache ein brauchbares Modell für Entwicklungsländer sei, bedarf daher hier keiner ausführlichen Erörterung, zumal sie schon öfters ventiliert worden ist (vgl. u.a. SCHILLER und WALTERS, 17). Doch seien von den Gründen, die dagegen sprechen, stichwortartig die wichtigsten angeführt, sowohl um das Eigenverständnis zu klären, als auch um die offensichtliche Zurückhaltung vieler sowjetischer Entwicklungsstrategen gegenüber diesem Gedanken verständlich zu machen.

1. Zur Freisetzung von Arbeitskräften für die Industrie ist Kollektivierung nicht notwendig; der Überbesatz der Landwirtschaft mit Arbeitskräften war in der Sowjetunion und ist heute in den meisten Entwicklungsländern derart, daß ungeschulte Kräfte aus der Landwirtschaft - und um diese müßte es sich in der Regel handeln - ohnehin ausreichend zur Verfügung stehen. Zudem wären für auf solche Weise beschleunigt freigesetzte Kräfte die Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft gar nicht vorhanden 1). Diese Erkenntnis wurde einst in der sowjetischen Verordnung "Über die Kollektivwirtschaften" (16. März 1927) klar ausgesprochen, und die Kolchosordnung, wie sie später entstand, war mehr als Instrument der Regulierung und Bremsung der Landflucht, denn als eines zu ihrer Auslösung konstruiert; daß sie faktisch die Abwanderung zur Landflucht steigerte, war nicht beabsichtigt.

2. Kapitalabschöpfung zugunsten der Industrie, obwohl beabsichtigt, ist auch bei der sowjetischen Kollektivierung nur in begrenztem Umfang möglich gewesen, weil zugleich die Produktivität der Landwirtschaft stark zurückging 2). Mehr noch: Die Zuwachsraten der industriellen Produktion gingen gerade in den Jahren der Kollektivierung und Hungersnot stark zurück, nach sowjetischen Berechnungen von 30 % (1931) auf 15 % (1932) und 5 % (1933) (PERVUŠIN, 14, S. 20). Auf dem im Vergleich zur Sowjetunion des Jahres 1928 ungleich niedrigeren Niveau ländlicher Pro-Kopf-Einkommen in den meisten Entwicklungsländern ist solche Kapitalabschöpfung noch weniger aussichtsreich. Zudem hatte die sowjetische Industrialisierung schon vor 1914 ein gewisses Niveau erreicht, was den Vergleich mit heutigen Entwicklungsländern in Asien und Afrika und deren Kapitalbedürfnissen schief macht.

3. Erzwungene Kollektivierung - und um solche handelte es sich im historischen Fall - setzt einen bis ins Dorf hinunter funktionsfähigen Machtapparat der Kollektivierer und den Willen, ihn rücksichtslos einzusetzen, voraus. In der Sowjetunion war beides gegeben, und dennoch brachte die Kollektivierung das politische System an den Rand des Zusammenbruchs. In den Entwicklungsländern besteht weder ein vergleichbarer Machtapparat, noch die Wahrscheinlichkeit seines hemmungslosen Einsatzes gegenüber der großen ländlichen Bevölkerungsmehrheit.

---

1) In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, daß zwar die sowjetischen Autoren die Schwere des Problems der raschen Bevölkerungszunahme heute durchaus sehen, daß eine Politik der Geburtenbeschränkung aber nach wie vor tabu ist. Das kam erst jüngst auf der Zweiten asiatischen Konferenz über Bevölkerungsprobleme in Tokio, 1. - 13. November 1972, wieder zum Ausdruck. Dort enthielt sich die sowjetische Delegation bei der Abstimmung über die sonst von ihr bejahte Deklaration der Konferenz der Stimme, weil diese auch die Wichtigkeit von Geburtenkontrolle und Familienplanung durch die Regierungen betonte (BURLIN, 1, S. 96).

2) Ein Versuch, den tatsächlichen Beitrag der sowjetischen Landwirtschaft zur Industrialisierung per Saldo zu quantifizieren, ist - entgegen der Meinung Th. BERGMANNS - in jüngerer Zeit gemacht worden und hat zu einem negativen, allerdings nicht unwidersprochen gebliebenen Ergebnis geführt (MILLAR und NOVE, 8, passim).

Solcher Einsatz könnte in der heutigen weltpolitischen Konstellation zu Krisensituationen führen, die Ost wie West nicht wünschen.

4. Soll Kollektivierung nicht nur die kleinbäuerliche Struktur zerschlagen, sondern auch die dringend erforderliche Steigerung der landwirtschaftlichen Produktionsleistung zusammen mit Einkommenssteigerungen für die Kollektivbauern herbeiführen, so bedarf sie angesichts der Millionenmassen von Kleinbauern in Entwicklungsländern eines ungeheuren Kapitaleinsatzes, zu dem weder diese Länder, noch sowjetische Entwicklungshilfe auch nur annähernd imstande sind. Der Kapitaleinsatz muß umso größer sein, je geringer die Reserven an ungenutztem Land und die durchschnittlichen Größen der bisherigen bäuerlichen Betriebe sind 1). In der Sowjetunion waren 1928 immerhin noch erhebliche Reserven an Ödland und Brache vorhanden: Die offizielle Statistik weist 113 Mill. ha und vier Jahre später, 1932, eine Erweiterung um fast ein Fünftel (134,4 Mill. ha) aus. Entgegen der Meinung von Th. BERGMANN war Flächenausdehnung auch geplant, die Intensität der Bodennutzung und damit die Produktivität wurde - bei stagnierender Bruttoproduktion - allerdings bedeutend geringer. Wird aber, zur Vermeidung materieller Verluste, Kollektivierung nicht so schnell durchgeführt wie einst in der Sowjetunion, so leistet sie auch in geringerem Grade den Dienst rascher Zerschlagung traditioneller Strukturen.

Gegen diese Argumente scheint zu sprechen, daß die - zumindest im ersten Stadium - der sowjetischen recht ähnliche chinesische Kollektivierung mit Erfolg und in ihrem weiteren Verlauf noch radikaler durchgeführt worden ist. Leider ist die rotchinesische Agrarpolitik im Rahmen dieser Tagung nicht als Thema vorgesehen. Sie würde eine gesonderte Betrachtung erfordern, für die der Verfasser sich nicht kompetent fühlt und für die im gesetzten Rahmen auch der Platz nicht ausreicht. Aber soviel sei bemerkt: In China war eine radikale soziale und politische Umwälzung vorausgegangen, dazu ein erfolgreicher militärischer Kampf im Innern und in Korea, Machtapparat und Wille zu seinem Einsatz waren somit vorhanden. Die Aussichten, daß sich eine ähnliche Situation in einem der größeren Entwicklungsländer in absehbarer Zukunft entwickelt, wird von sowjetischen Entwicklungsstrategen und Politikern mit Recht skeptisch beurteilt 2), - gerade hierin liegt ja der wichtigste Kontroverspunkt zwischen Moskau und Peking im Hinblick auf die Entwicklungsländer.

Es fragt sich allerdings, ob dieser Kontroverspunkt einer des Grundsatzes und nicht vielmehr einer der Einschätzung realer Verwirklichungsmöglichkeiten zur gegebenen Zeit und der unterschiedlichen weltpolitischen Risikobereitschaft der beiden Großmächte ist. Auf lange Sicht nämlich wird die radikale Kollektivierung der Landwirtschaft unseres Wissens in keiner sowjetischen Verlautbarung ausdrücklich abgelehnt; sie wird nur nicht für tunlich erachtet. Keinesfalls sollte übersehen werden, daß die heute von sowjetischer Seite den Entwicklungsländern empfohlene Agrarstrukturpolitik durchaus den Stufen entspricht, die in der Sowjetunion der Kollektivierung vorausgingen: radikale Enteignung des Großgrundbesitzes, einschließlich des großbäuerlichen; eine Phase gemischtwirtschaftlichen Systems, das es in der Sowjetunion von 1921 bis 1927 unter dem Namen NÖP (Neue Ökonomische Politik) gegeben hat; richtungweisender Charakter des sog. Leninschen Kooperativplans (vor allem in Lenins letzter Schrift, "Über das Genossenschafts-

---

1) Wollte man, wie in der Sowjetunion und Osteuropa geschehen, die Kollektivbauern für einen Teil ihres Lebensunterhalts und Geldeinkommens auf verbleibende private Hoflandparzellen von bis zu 0,5 ha, auf Bewässerungsland bis zu 0,25 ha, verweisen, so würde bei der großen Zahl der Mitgliedshaushalte ein prozentual großer Teil des eingebrachten Landes dafür bereitgestellt werden müssen, zumal eine solche Regelung per Haushalt die Aufteilung bisheriger Großfamilien stimuliert.

2) Vgl. die interessante und differenzierte Globalanalyse aus jüngster Zeit von Ju. OSTROVIT'JANOV und A. STERBALOVA, 13.

wesen"). Der wesentliche Unterschied zur sowjetischen Frühzeit besteht im Verzicht auf die Nationalisierung des Bodens. Doch dieser Verzicht - wenigstens in formaljuristischer Hinsicht - war schon Teil des sowjetischen Konzepts für die osteuropäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg, ohne daß er die spätere Vollkollektivierung und faktische Nationalisierung des Bodens ausgeschlossen hätte. Im übrigen verteilten die Bolschewiken nach der Oktoberrevolution den enteigneten Großgrundbesitz (abgesehen von einem für staatseigene Modell-, Versuchs- und Zuchtbetriebe zurückbehaltenen Teil) zunächst in einer Weise an die Kleinbauern, die den Boden trotz juristischer Nationalisierung faktisch zu Privatbesitz gab bzw. ihn den bereits existierenden Bauernstellen beließ.

Der NÖP war eine für März 1971 geplante wissenschaftliche Konferenz gewidmet, und zu den auf ihr zu behandelnden Themen gehörte auch "Die Bedeutung der Leninschen Lehre von der NÖP für die Schaffung einer nationalen Wirtschaft in den Ländern, die das koloniale Joch abgeworfen haben" 1). Über Lenins Kooperativplan wußte ein Autor der bereits angeführten sowjetischen Landwirtschaftszeitschrift unlängst zu sagen:

> "Am Beispiel der sozialistischen Länder überzeugen sich die Volksmassen in der ganzen Welt immer mehr davon, daß nur die Vergenossenschaftung der Landwirtschaft, verwirklicht auf der Grundlage des Leninschen Kooperativplans, eine beschleunigte Entfaltung der landwirtschaftlichen Produktion gewährleistet. [...] Die Kommunistischen und Arbeiterparteien messen der Entfaltung der Kooperation, die zu wachsender politischer Bewußtheit und Aktivität der bäuerlichen Massen beiträgt, große Bedeutung bei. [...] Zugleich erläutern die Kommunisten der Bauernschaft, daß lediglich durch Vergenossenschaftung und ohne grundlegende revolutionäre Veränderungen und Beseitigung des Kapitalismus die Lösung der Agrarfrage und die Befreiung vom Joch der Monopole und der Gutsbesitzer nicht erreicht werden kann. [...] Sie rufen die werktätige Bauernschaft auf, kühn und entschieden den Weg sozialistischer Veränderung der Landwirtschaft zu betreten." (ŠARAPOV, 16, S. 111 f).

In alledem ist keine Verleugnung des sowjetischen Beispiels der Jahre 1917 - 1928 zu erkennen. Ob man dann ab 1928 die Kollektivierung wirklich so schnell und mit solchen Gewaltmethoden hätte durchführen sollen - heute wird von vorgekommenen "Übertreibungen" (russ. peregib, ein Formelwort) gesprochen -, darüber tauchen im sowjetischen Schrifttum gelegentlich verklausulierte Zweifel auf. Die abgestufte "Vergenossenschaftung" bis hin zur Vollkollektivierung ist ja auch im nicht-sowjetischen Osteuropa zur Geltung gekommen, und das, obwohl es hier am Machtapparat, zuzüglich seiner Deckung durch sowjetische Truppen in diesen Ländern, nicht gefehlt hat. Die angewandten Vorformen hatten Vorläufer in der sowjetischen Frühzeit: in den "Genossenschaften zur gemeinsamen Bearbeitung des Bodens" (T.O.Z.), welcher aber in Einzelbesitz blieb, und Maschinen-Ausleih-Stationen. Es ist nicht abwegig zu folgern, wie es auch Kurt MÜLLER (9, S. 44 f) tut, daß Moskau unter den politisch prekären Verhältnissen in Entwicklungsländern die Erreichung des Fernziels Kollektivierung lediglich auf eine fernere Zukunft vertagt, also eine stärkere Dehnung des skizzierten Stufenweges ins Auge faßt. Aber soweit der Verfasser sehen kann, (und auch nach dem Urteil von MÜLLER, 9, S. 34) wird heute im sowjetischen Schrifttum nirgends das Kolchosmodell als solches zur Nachahmung empfohlen.

2.2 Zunehmend pragmatisches Herangehen

Immerhin ließ es aufhorchen, als 1973 aus dem Süden des kommunistisch regierten indischen Teilstaats Kerala mit offensichtlicher Befriedigung nicht nur die Schaffung des "ersten indischen

---

1) Zeitschriften-Revue, 26, Nr. 43, S. 85. Siehe auch ebenda, Nr. 44, S. 212 f, die Herausstellung der NÖP im Aufsatz des Entwicklungsexperten R. ULJANOVSKIJ, in: Neue Zeit, Moskau, Nr. 1 und 2, 1971.

Kolchos" gemeldet, sondern dies auch mit dem Hinweis verbunden wurde, daß sowjetische Fachleute dabei mitwirkten und daß "das russische Wort Kolchos immer häufiger in den Spalten der Zentral- und Provinzpresse Indiens zu erscheinen begonnen hat". (Sel'skaja žizn', 26.5. 1973, S. 3). Allerdings handelte es sich hier nicht um Kollektivierung bestehender Bauernwirtschaften, sondern um eine Neugründung auf früherem Ödland für landlose und landarme Bauern. Doch besagen die abschließenden Sätze des sowjetischen Berichts, daß es möglichst kein isolierter Fall bleiben soll: "Die Regierung von Kerala betrachtet die Schaffung der Genossenschaft nicht nur als Experiment. Unter Nutzung der reichen Erfahrung der Sowjetunion hat sie diesen Schritt getan, um die breiten Möglichkeiten zu demonstrieren, welche die neue, fortschrittlichere Form des Wirtschaftens zur größtmöglichen Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion birgt."

Andererseits hat aufgrund der Auswertung umfangreichen sowjetischen Schrifttums S. CLARKSON feststellen zu können geglaubt, daß sowjetische Studien über Entwicklungsprobleme Indiens zunehmend differenzierter und realitätsnaher geworden sind und Problemen wie Kastenwesen, Überwindung feudaler Strukturen und der Subsistenzwirtschaft auf dem Lande durch Entfaltung einer kapitalistisch geführten Landwirtschaft, Überbevölkerung und Arbeitskräfteüberschuß u.ä. größere Bedeutung beimessen. Natürlich halten sie zugleich an gewissen topoi fest. Aber "das sowjetische Modell ist weder ein Aufruf zu Waffen revolutionärer Art, noch eine übersimplifizierte Industrialisierungsformel." (CLARKSON, 2, S. 143 und 148.)

CLARKSONs Eindruck braucht nicht falsch zu sein, aber zu bedenken bleibt, daß Moskau seine engen Beziehungen zu Indien kaum durch Veröffentlichungen anderer Art aufs Spiel zu setzen gewillt sein dürfte, und daß nicht, wie vor zwanzig Jahren, in Moskau publizierte Meinungen unbedingt die verbindliche politische "Linie" widerspiegeln. Es könnte sein, daß in den Beziehungen zu wichtigen Entwicklungsländern die sowjetische Führung bewußt auf eine explizite Klarstellung ihrer "Linie" verzichtet, entweder weil diese auch in Moskau umstritten ist, oder weil man sie vorerst nicht bekanntmachen will. Aber mit deutlicher Sympathie wird immer wieder darüber berichtet, wenn ein Entwicklungsland eine einschneidende Agrarreform in Angriff nimmt und dabei in staatliche Hand gelangendes Land zum Aufbau von Produktionsgenossenschaften bisher landloser und landarmer Bauern verwenden will, wie jüngst im Falle von Bangla Desh. (Sel'skaja žizn', 27.2.1972, S. 3.)

In den 1960er Jahren begann eine Revision der bis dahin zu schematischen und grobschlächtig dogmatischen Konzeption für die Landwirtschaft der Entwicklungsländer. Nun wurde eine radikale Bodenbesitzreform nicht mehr als erster und allein entscheidender Schritt zur Besserung der Agrarverhältnisse postuliert. Das ist von verschiedenen westlichen Beobachtern festgestellt worden, am ausführlichsten und quellenmäßig fundiertesten wohl von Kurt MÜLLER (MÜLLER, 9, S. 19 ff; siehe auch F. KRIDL VALKENIER in: Duncan, 5, S. 302 - 304). Insbesondere wird der Hinweis auf den Vorbildcharakter der Entwicklung Sowjet-Mittelasiens weniger kategorisch vorgebracht. Gerade hierbei wird nun gewarnt, daß das Überspringen der kapitalistischen Epoche mit Hilfe des Proletariats der sozialistischen Länder, der sogenannte nicht-kapitalistische Weg, nicht in jedem Falle möglich sei, unter anderem weil zu Hilfe in dem dafür erforderlichen Umfang die Mittel dieser Länder nicht ausreichen würden. Bei Mittelasien kommt der besondere Umstand hinzu, daß Kapitaltransfers aus Industrieregionen im Rahmen eines gemeinsamen Staates mit revolutionärer Führung und zentraler Planung erfolgen konnten (was mit Recht von WAGENER, 24, S. 173 f und passim, hervorgehoben wird). In einer neuen, für einen breiteren Leserkreis außerhalb der Sowjetunion bestimmten, aber von kompetenten Fachleuten herausgegebenen Schrift (L'Asie, 7, S. 288 und 290 f) heißt es dazu:

> "Es kann noch nicht die Rede sein von einer totalen Sozialisierung aller Produktionsmittel und der Unterdrückung jeder Ausbeutung des Menschen durch den Menschen, von einer radikalen

Lösung der Agrar- und Bauernfrage durch umfassende Vergenossenschaftung der Produktion auf dem Lande ⌈... ...⌋.

Die Hilfe des sozialistischen Staates gleicht in gewissem Ausmaß aus, daß die objektiv notwendigen Voraussetzungen für den Sozialismus noch nicht genügend gegeben sind. Ein solcher Weg zum sozialistischen Aufbau in der Form einer nicht-kapitalistischen Entwicklung ist, zum Beispiel, von den Sowjetrepubliken Zentralasiens gegangen worden, aber diese haben ihn im Rahmen eines Staates der Diktatur des Proletariats durchschritten.

Das Band der auf dem nicht-kapitalistischen Entwicklungsweg befindlichen afro-asiatischen Länder mit dem sozialistischen Lager ist nicht so direkt, gerade und umfassend. ⌈...⌋ Es ist natürlich, daß die sozialistischen Länder ökonomisch nicht in der Lage sind, die Last der gesamten Hilfe auf sich zu nehmen, die nötig ist zum Wirtschaftsaufbau von Dutzenden von Ländern, die sich von der kolonialen oder halbkolonialen Abhängigkeit befreit haben. Das Werk des Wirtschaftsaufbaus ist vor allem eines der interessierten Völker selbst."

In einer Ostberliner Veröffentlichung von 1967 (Der Zerfall, 3, S. 110) werden die heute als gültig betrachteten Grundforderungen für die Durchführung von Agrarreformen in den Entwicklungsländern in folgenden Punkten zusammengefaßt:

"Der konkrete Weg zur Lösung der Agrar- und Bauernfrage ⌈...⌋ ist verbunden mit der
- Entmachtung der ausländischen Besitzer (z.B. Plantagenbesitzer);
- Enteignung der Grundbesitzer und ⌈...⌋ Aufhebung der halbfeudalen Ausbeutungsmethoden;
- Übergabe des Bodens an landarme und landlose Bauern und der materiellen Sicherstellung der Pächter;
- Umwandlung des vorhandenen Gemeineigentums ⌈vorerst nur dieses, vgl. das obige Beispiel auf Ödland in Kerala ⌋ an Land in Produktionsgenossenschaften;
- Hebung des Bildungsniveaus der Arbeiter;
- Beseitigung archaischer Produktionsmethoden durch Einführung der modernen Agrartechnik und Einrichtung staatlicher Muster- und Demonstrationsgüter;
- umfangreichen finanziellen u.a. materiellen staatlichen Hilfe und Unterstützung für die sich herausbildenden neuen Produktionsverhältnisse auf dem Lande durch Entwicklung des Genossenschaftswesens."

2.3 Die Strategie auf lange Sicht

Das gibt in nuce wieder, was man verstreut auch im sowjetischen Schrifttum zu dieser Frage finden kann. Es gibt also in den Grundlinien durchaus eine bestimmte Moskauer und osteuropäische Vorstellung von der wünschenswerten und nach Möglichkeit zu empfehlenden Agrar-Strukturpolitik. Die oben skizzierte Stufenentwicklung fügt sich nahtlos darin ein und führt zum Teil schon darüber hinaus. Sie weicht durchaus nicht von den wesentlichen, bis 1928 in der Sowjetunion und nach 1945 in den anderen osteuropäischen Ländern befolgten Entwicklungslinie ab, die zur eigentlichen Kollektivierung führte.

Dieses Konzept befindet sich im vollen Einklang mit Lenins frühen Schriften, etwa mit seinem "Agrarprogramm der Sozialdemokratie in der ersten russischen Revolution". In ihm wollte er durch die Nationalisierung des Bodens "ideale" Bedingungen - nämlich der vollkommenen Konkurrenz, frei von feudalistischen Überresten und von großkapitalistischer Besitzkonzentration - für eine kapitalistische Entwicklung der Kleinbauernschaft schaffen. Dies freilich unter der - damals wie heute entscheidenden - Bedingung eines beherrschenden Einflusses des Proletariats (repräsentiert durch die Kommunisten) im Rahmen solcher "bürgerlich-demokratischer" Revolution. Was er noch 1918 in seiner Auseinandersetzung mit KAUTSKY ("Die Proletarische Revolution und der Renegat

KAUTSKY") schrieb, könnte Wort für Wort als Anweisung für heutige sowjetische Entwicklungsländer-Politik gelesen werden (Hervorhebungen im Originaltext):

> "Zuerst zusammen mit der gesamten Bauernschaft gegen die Monarchie, gegen die Gutsbesitzer, gegen das Mittelalter (und insoweit bleibt die Revolution eine bürgerliche, bürgerlich-demokratische Revolution). Dann zusammen mit der ärmsten Bauernschaft, zusammen mit dem Halbproletariat, zusammen mit allen Ausgebeuteten gegen den Kapitalismus, einschließlich der Dorfreichen, der Kulaken, der Spekulanten, und insofern wird die Revolution zu einer sozialistischen Revolution."

Die heutigen Bolschewiken können sich mit ihrer agrarpolitischen Konzeption zu Recht auf Lenin berufen, und das gilt auch für dessen Schriften vom Anfang der 1920er Jahre zu den Fragen der revolutionären Taktik in Kolonialländern.

Lenin hatte nicht von Anfang damit gerechnet, daß der "bürgerlich-demokratischen" Revolution in Rußland (Februar 1917) so schnell die Oktoberrevolution folgen würde, seine klassenkampfstrategischen und revolutionstaktischen Gedanken waren auf einen längeren Zwischenzeitraum abgestellt. Später rechnete er für die vor-kapitalistischen Länder Asiens und Afrikas auch nicht auf eine derart dichte Abfolge, und ebenso stellt die heutige sowjetische Konzeption auf eine "längere Übergangszeit" ab (TJUL'PANOV, 22, S. 13). Hinzu kommt nun, daß aufgrund der im letzten halben Jahrhundert eingetretenen Entwicklung und der genaueren Kenntnis der heutigen Entwicklungsländer die Schwierigkeiten der Anwendung des Konzepts realistischer gesehen werden als im ersten Jahrzehnt intensiver sowjetischer Bemühungen um die Dritte Welt. Offensichtlich verzichtet wurde auf die Stalinsche Form der Kollektivierung und die Einheitlichkeit der Durchführung des Programms, wie schon im noch bäuerlichen Polen von heute, das deswegen keineswegs eine spätere Vollsozialisierung der Landwirtschaft aufgegeben hat.

Der wichtigste Teil des Verzichts im Moskauer Konzept von heute ist nicht der auf Stalins Kollektivierungsmodell - dessen Problematik ist man sich längst bewußt, ohne es klar auszusprechen - , sondern der auf eine rasch zu verwirklichende Schablone für alle Entwicklungsländer und der, daß man bereits bestehende, traditionelle Genossenschaftsformen und Gemeineigentum an Grund und Boden zur Kenntnis genommen hat und sie - nicht die Sippen- und Stammesstrukturen - nutzen, in einem längerfristigen Prozeß umwandeln, nicht aber um eines sowjetischen Schemas willen zuerst zerstören will. (Vgl. DESFOSSES COHN, 4, S. 269 - 272; TJUL'PANOV, 22, S. 12, sowie MÜLLER, 9, S. 37 f). Hier zeichnen sich Möglichkeiten wirksamerer Anwendung des sozialistischen Grundmusters, aber auch einer Vielfalt ab, die westlichen Vorstellungen nicht diametral zuwiderzulaufen braucht. Sie könnte dazu beitragen, daß Staaten solcher Agrarreformen nicht zu Kopien und Satelliten der Sowjetunion zu werden brauchen.

Literatur

1 BURLIN, V.: "Konferencija po voprosam narodonaselenija aziatskich stran i stran Dal'nego Vostoka", Ekonomika Sovetskoj Ukrainy, 3/1973, S. 95 - 96.

2 CLARKSON, Stephen: "Le modèle soviétique de développement pour l'Inde", Revue de l'Est, 3/1972, S. 131 - 149.

3 Der Zerfall des Kolonialsystems und der Aufschwung der nationalen Befreiungsbewegung, (Ost-)Berlin 1967.

4 DESFOSSES COHN, Helen: "Politische Perspektiven der sowjetischen Entwicklungshilfepolitik", Osteuropa, 4/1973, S. 262 - 275.

5 DUNCAN, Raymond W.Hrsg.: Soviet Policy in Developing Countries. Waltham, Mass. / Toronto / London 1970.

6 JAEHNE, Günther: Landwirtschaft und landwirtschaftliche Zusammenarbeit im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON). Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des europäischen Ostens, Band 41, Wiesbaden 1968.

7 L'Asie et l'Afrique: Changements radicaux. Académie des Sciences de l'U.R.S.S.: Institut des peuples de l'Asie, Institut de l'Afrique (Rédacteurs: V. Pavlov, I. Redko, R. Oulianovski). Moskau 1972.

8 MILLAR, J.A.: "Soviet Rapid Development and the Agriculturall Surplus Thesis", Soviet Studies, XXII/1 (Juli 1970), S. 77 - 93; dazu die Einwände von A. NOVE und die Erwiderung von MILLAR in Soviet Studies, XXII/3 (Januar 1971), S. 394 - 401; und XXIII/2 (Oktober 1971), S. 302 - 308.

9 MÜLLER, Kurt: Die Entwicklungshilfe Osteuropas - Konzeptionen und Schwerpunkte. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Band 73, Hannover 1970.

10 DERS.: Über Kalkutta nach Paris? Strategie und Aktivität des Ostblocks in den Entwicklungsländern. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung. A. Sozialwissenschaftliche Schriften. Hannover 1964.

11 Narodnoe chozjajstvo SSSR v .... g. Moskau (verschiedene Jahresbände).

12 NOVE, Alec and J.A. NEWTH: The Soviet Middle East - A Model for Development? London 1967.

13 OSTROVIT'JANOV, Jurij, and Antonina STERBALOVA: "Social'nyi 'genotip' Vostoka i perspektivy nacional'nych gosudarstv", Novyj mir, 12/1972, S. 197 - 220 (auszugsweise deutsch: "Moskau und die Länder der 'asiatischen Produktionsweise' ", Osteuropa, 5/1973, S. A 301 - A 311).

14 PERVUŠIN, S.P.: "Proizvodstvo i potreblenie na novom étape", V.G. Venžer, Ja. B. Kvaša (u.a.), Hrsg., Proizvodstvo, nakoplenie, potreblenie, Moskau 1965, S. 3 - 41.

15 POPOV, V.: "Meždunarodnaja naučnaja konferencija v Taskente", Ekonomika sel'skogo chozjajstva, 2/1973, S. 120 - 123.

16 ŠARAPOV, G.: "Leninskij kooperativnyi plan i ego meždunarodnoe značenie", Ekonomika sel'skogo chozjajstva, 12/1972, S. 107 - 112.

17 SCHILLER, Otto: "The Agrarian Question: Communist Experience and Its Implication for Developing Countries", W.A.D. Jackson, Hrsg., Agrarian Policies and Problems in Communist and Non-Communist Countries, Seattle/London 1971, S.231 - 244; dazu Harry E. WALTERS, "Comment", ebenda, S. 245 - 249.

18 Sel'skoe chozjajstvo SSSR.: Statističeskij sbornik. Moskau 1960.

19 Sel'skoe chozjajstvo SSSR.: Statističeskij sbornik. Moskau 1971.

20 SUDAREV, S.: "Nekotorye voprosy strategii ėkonomičeskogo rosta razvivajuščichsja stran", Ėkonomičeskie nauki, 11/1972, S. 69 - 78.

21 TANSKY, Leo: "Soviet Foreign Aid: Scope, Direction, and Trends", Soviet Economic Prospects for the Seventies, A compendium of papers submitted to the Joint Economic Committee, Congress of the United States, 93rd Congress, 1st session, Washington 1973, S. 766 - 776.

22 TJUL'PANOV, S.I.: "Strany socialističeskoj orientacii protiv neokolonializma (nekotorye aspekty strategii)", Vestnik leningradskogo universiteta, ėkonomika, filosofija, pravo, 2/1973, S. 5 - 21 (hier S. 10, s. auch S. 20).

23 Vnešnjaja torgovlja SSSR za ... god. Moskau (verschiedene Jahresbände).

24 WAGENER, Hans-Jürgen: Wirtschaftswachstum in unterentwickelten Gebieten - Ansätze zu einer Regionalanalyse der Sowjetunion. Berlin 1972.

25 YASUHIRA, Tetsuji: "Sowjetische Wirtschaftshilfe für Entwicklungsländer", Osteuropa, 4/1974, S. 279 - 295.

26 "Zeitschriften-Revue", Vierteljahresberichte - Probleme der Entwicklungsländer (Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung), Hannover, Nr. 43 (März 1971), 44 (Juni 1971), 45 (September 1971), 51 (März 1973).

AUSWIRKUNGEN UND KONZEPTION OSTEUROPÄISCHER AGRARPOLITIK FÜR DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER (Korreferat)

von

Prof. Dr. Eberhard Schinke , Giessen

1	Die Konzeption für die Agrarpolitik in den Entwicklungsländern	165
2	Die Entwicklungshilfe	167
2.1	Kapitalhilfe	167
2.2	Bildungshilfe	168
3	Die Importe aus Entwicklungsländern	169

1 Die Konzeption für die Agrarpolitik in den Entwicklungsländern

In ihrer Konzeption für die Agrarpolitik der Entwicklungsländer unterscheiden sich die osteuropäischen Länder kaum voneinander. Sie stimmen hierbei mit der von der Sowjetunion vertretenen Linie überein, wie sie im Beitrag von Karl-Eugen WÄDEKIN dargelegt und erläutert wurde. Für sie alle verbindlich ist der auf der "Beratung der kommunistischen und Arbeiterparteien" 1969 in Moskau beschlossene Grundsatz: "Über große revolutionäre Potenzen verfügt die werktätige Bauernschaft. Sie nimmt aktiv am Kampf gegen den Imperialismus, für die nationale Befreiung der Völker und für die Festigung der Unabhängigkeit der jungen Staaten teil. Die Kommunisten aktivieren ihre Tätigkeit unter den Bauernmassen und tragen in sie die proletarische Ideologie hinein" (2, S. 3). Der Gleichklang beschränkt sich nicht auf Prinzipien, sondern findet sich auch in der Einschätzung taktischen Vorgehens, wofür hier nur beispielhaft eine Stimme aus der DDR angeführt sei: "In Anwendung der Lehren der NÖP 1) auf die konkreten Bedingungen der afrikanischen Länder kann es nicht die Aufgabe sein, die mittelbäuerlichen Elemente sofort zu liquidieren. Es kommt vielmehr darauf an, ihre Initiative, ihre ökonomischen Interessen zur Lösung einer Reihe von ökonomischen Problemen zu nutzen. Gleichzeitig muß jedoch gesichert werden, daß der Weg der kleinen Waren- und elementaren kapitalistischen Produktion nicht zum Hauptweg der Entwicklung im traditionellen Agrarsektor wird. Das heißt, die hauptsächliche, den Entwicklungsweg bestimmende Variante der Überwindung der traditionellen Strukturen muß der genossenschaftliche Weg sein. "... In dem Maße, wie sich die Genossenschaften gefestigt haben und die politischen Positionen der revolutionär-demokratischen Kräfte im Dorf gestärkt

1) Neue Ökonomische Politik, eine Periode wirtschaftlicher Liberalisierung in der Sowjetunion 1921 - 1927.

sind, eröffnet sich die Perspektive, die potentiellen Agrarbourgeois schrittweise an die Genossenschaften heranzuführen"(ERNST, 4, S. 513).

Die ab Mitte der sechziger Jahre zu datierende Neuorientierung der sowjetischen Entwicklungsländerpolitik, die generell agrarpolitischen Fragen einen höheren Rang einräumt und zum anderen ein differenziertes Herangehen an die in den einzelnen Ländern unterschiedlich gelagerten Probleme erlaubt, wurde von den anderen osteuropäischen Ländern gleichfalls mitvollzogen. Insbesondere die wirtschaftlich potenteren und mithin als Geberländer am ehesten in Frage kommenden unter ihnen sehen sich seitdem in die Lage versetzt, ihre in Entwicklungsgang und Entwicklungsstand von der sowjetischen doch sehr verschiedene Landwirtschaft wesentlich unbefangener als Demonstrationsobjekt einzusetzen und nicht zuletzt auch auf die hundertjährige Tradition ihres Genossenschaftswesens hinzuweisen. Dabei wird man nicht müde, die Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft bzw. den Kolchos als die konsequente Fortentwicklung und letztendliche Verwirklichung der Ideen Raiffeisens und Schulze-Delitzschs zu preisen.

In einer vergleichsweise günstigen Lage befinden sich dabei die polnischen Agrarpolitiker. In Polen als einzigem europäischen Mitgliedsland des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON) herrscht in der Landwirtschaft nicht nur noch immer die einzelbäuerliche Wirtschaftsweise vor, hier gibt es auch ein breit und vielschichtig ausgebautes Genossenschaftswesen, das trotz aller vorhandenen staatlichen Lenkung und Kontrolle eine im Vergleich etwa mit der Sowjetunion oder der DDR undenkbare Autonomie besitzt und das durchaus nicht allein als Erfüllungsgehilfe zentraler Planung, sondern sehr wohl auch als echtes Selbsthilfeorgan seiner Mitglieder anzusehen ist. Diese Sonderstellung Polens brachte es mit sich, daß die polnischen Experten weit früher als ihre Kollegen in den übrigen osteuropäischen Ländern mit einer differenzierten Fragestellung an die Probleme der Entwicklungsländer gehen und nach pragmatischen Lösungswegen suchen konnten (vgl. SCHREIBER, 11). Daß die polnische Führung das Ziel einer späteren Sozialisierung der Landwirtschaft nicht aufgegeben hat, ist in diesem Zusammenhang von zweitrangiger Bedeutung, und die Frage nach dem endgültigen Wohin von Bauer und Genossenschaft in Polen kann damit beantwortet werden, daß auch in einem kommunistisch regierten Land für eine immerhin geraume und heute noch nicht absehbare Zeit individualistische Wirtschaftsweise möglich sei. Für die Diskussion mit Partnern aus den Entwicklungsländern heißt das: Das von Osteuropa angebotene Modell sozialistischer Ordnung scheint zumindest in dem wichtigen Agrarbereich flexibel und nicht unbedingt auf Verstaatlichung oder Kollektivierung festgelegt.

Hier liegt ein wichtiger Ansatzpunkt für das von Karl-Eugen WÄDEKIN in seinem Schlußsatz zutreffend hervorgehobene Bemühen um Vielfalt in der agrarpolitischen Konzeption Osteuropas gegenüber den Entwicklungsländern, eine Vielfalt, die sich vor allem darin ausdrückt, daß im Gegensatz zu den ersten Jahren östlicher Entwicklungshilfe mit großer Sorgfalt eine den Gegebenheiten des jeweiligen Landes möglichst genau entsprechende Variante agrarpolitischer Entwicklung gesucht und vorgeschlagen wird.

Ausnahmslos in allen Varianten wird der Schaffung und Stärkung von Genossenschaften zentrale Bedeutung beigemessen (SCHADE, 9). Dabei denkt man aber nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend an einen bestimmten Typ Genossenschaft, sondern versteht unter diesem Begriff einfachste Kooperationsformen wie Nachbarschaftshilfe und gemeinsame Geräte- und Maschinennutzung ebenso wie kolchosartige Produktivgenossenschaften. Der westliche Leser sieht sich daher mitunter einer gewissen Sprachverwirrung gegenüber, weil er in östlichen Publikationen und Verlautbarungen als Genossenschaft (bzw. in den slawischen Sprachen als Kooperativ) sowohl Organisationsformen bezeichnet sieht, die nach westlicher Definition als solche zu gelten haben, als auch den Kolchos sowjetischen Typs.

Wie aus den eingangs zitierten Texten hervorgeht und wie Karl-Eugen WÄDEKIN ausführlich dargelegt hat, wird die Bildung und der Ausbau einfacher Kooperationsformen nicht unter dem

Aspekt gesehen, hierdurch langfristig ein grundsätzlich vom sowjetischen Modell abweichendes Genossenschaftswesen zu schaffen oder gar die individuelle Landbewirtschaftung auf Dauer zu stabilisieren. Diesen Formen kommt vielmehr nur ein Übergangscharakter zu der endgültig angestrebten Stufe der "Vollsozialisierung" zu. Diese Zielsetzung tritt aber gegenwärtig aus sogenannten taktischen Erwägungen stark in den Hintergrund.

Gleiches gilt für ein anderes Prinzip osteuropäischer Entwicklungshilfe, das ebenfalls im Agrarbereich zur Zeit untergeordnete Bedeutung hat, den Vorrang des staatlichen Sektors der Wirtschaft. Dieses Prinzip bleibt als solches selbstverständlich auch für den landwirtschaftlichen Bereich unangetastet, denn "die sozialistischen Staaten sind der Meinung, daß die Stärkung des staatlichen Sektors die optimale Mobilisierung der Ressourcen zur Überwindung der Rückständigkeit, die Schaffung einer modernen Wirtschaft und die Steigerung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten gewährleistet" (ZEVIN, 14, S. 43).

Der zeitweilige und teilweise Verzicht auf Durchsetzung dieses aus kommunistischer Sicht grundsätzlich wichtigen Prinzips fällt im Agrarbereich nicht so schwer, da es hier durch die Vorrangstellung einer Förderung des Genossenschaftswesens nicht nur nicht beeinträchtigt, sondern in gewisser Weise sogar substituiert wird. Das erklärt sich daraus, daß nach Auffassung der östlichen Wirtschaftstheorie (und auch in der Praxis der meisten kommunistisch regierten Staaten) kein allzu tiefgreifender Unterschied zwischen staatlichen und genossenschaftlichen Unternehmen besteht. Beide gelten vielmehr als gesellschaftliche Unternehmen und werden gemeinsam und als große Einheit den privaten oder individuellen Unternehmen gegenübergestellt. Realistisch ist diese Einschätzung freilich nur unter der Prämisse, daß man mit genossenschaftlichen Unternehmen eben jenen in der Sowjetunion entstandenen und bestehenden Typ meint und daß Wille und Möglichkeit zur zentralen Steuerung der Wirtschaft vorhanden sind, die gleichermaßen staatliche wie genossenschaftliche Unternehmen erfaßt. Genau das ist aber eines der langfristigen Ziele osteuropäischer Entwicklungspolitik. Man wird also kaum damit rechnen dürfen, daß bei aller Differenziertheit und Vielfalt östlicher Entwicklungshilfe von dieser Seite etwa der Forderung Gerhard WEISSERS entsprochen würde, nach der Genossenschaften nicht "zu Instrumenten einer hoheitlichen Ordnung des Marktes und überhaupt des Wirtschaftsprozesses gemacht werden" sollten (WEISSER, 12, S. 365). Otto SCHILLERS Mahnung, "die Erfahrungen, die in den kommunistischen Ländern mit den verschiedenen Gemeinschaftsformen gemacht worden sind, unbeeinflußt von ideologischen Wertvorstellungen einwandfrei zu analysieren und daraus die notwendigen Lehren für die agrarpolitische Arbeit in den Entwicklungsländern zu ziehen" (SCHILLER, 10, S. 245), hat heute nicht weniger Berechtigung und Bedeutung als vor sechs Jahren.

2 Entwicklungshilfe

2.1 Kapitalhilfe

Was die konkreten Auswirkungen osteuropäischer Agrarpolitik und agrarischer Entwicklungshilfe anlangt, so muß auch hier zunächst eine Feststellung für alle osteuropäischen Länder unterstrichen werden, die Karl-Eugen WÄDEKIN bereits für die Sowjetunion getroffen hat: Die Rolle der Landwirtschaft im Rahmen osteuropäischer Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik ist relativ und absolut gering. Die letzte mir bekannte Übersicht, die alle hier besprochenen Länder umfaßt, bezieht sich auf das Jahr 1969 und nennt für sämtliche bis dahin gebauten, im Bau befindlichen und "zum Bau vorgemerkten" Objekte die Zahl von 2 424 für alle Bereiche der Entwicklungshilfe. Davon entfielen 147 auf die Landwirtschaft. Hinzuzählen kann man einen Teil der insgesamt 130 Objekte im Bildungsbereich (7, S. 16, zitiert nach ZEVIN, 14, S. 39). Diese Zahl bleibt auch dann bescheiden, wenn man berücksichtigt, daß sich die osteuropäische Hilfe auf einen relativ eng begrenzten Kreis von Ländern konzentriert.

Diese untergeordnete Stellung landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe ist aus zwei Gründen nicht ohne weiteres verständlich. Einmal sind die Empfängerländer ausnahmslos Agrarländer, und die Landwirtschaft spielt in ihrer Volkswirtschaft und für ihre weitere Entwicklung eine ausschlaggebende Rolle. Zum anderen sind aber auch die osteuropäischen Geberländer zum größten Teil in einer ähnlichen Situation bzw. haben dieses Stadium noch nicht lange hinter sich gelassen. Aber die osteuropäische Kapitalhilfe war lange Zeit einseitig auf industrielle Vorhaben und hierbei wiederum auf Projekte im Bereich der Schwerindustrie ausgerichtet, und es bedeutete schon ein für marxistische Wirtschaftspolitiker nicht einfaches Umdenken, wenn 1967 von sowjetischer Seite die Äußerung kam, die Behauptung, daß die Priorität der Landwirtschaft die Entwicklungsländer degradiere, sei eine Vereinfachung (vgl. MÜLLER, 8, S. 39).

Die seitdem zu beobachtende Schwerpunktverlagerung geht nicht nur zugunsten der Landwirtschaft, sondern in mindestens gleichem Umfang auch in Richtung Verarbeitungsindustrie und Infrastruktur, zielt also auf Bereiche, die indirekt in weit stärkerem Maße als landwirtschaftsfördernd angesehen werden können als Schwer- und Grundstoffindustrie. Allerdings geht diese Entwicklung langsam vonstatten und ist zahlenmäßig noch schwer zu belegen.

2.2 Bildungshilfe

Einen etwas größeren Raum als bei der Kapitalhilfe nimmt die Landwirtschaft bei der Ausbildung junger Fachleute aus Entwicklungsländern in Osteuropa ein. Die Gesamtzahl der Studenten aus der Dritten Welt wuchs schnell. Waren es 1960 noch weniger als 8 000, so betrug ihre Zahl 1962 bereits 15 500 (1, S. 304 f) und 1967 19 400 (3, S. 86, zitiert nach ZEVIN, 14, S. 53). Von diesen 19 400 Studenten waren 1 300 oder 8,3 % an landwirtschaftlichen Hochschulen und Fakultäten immatrikuliert. Hiervon entfielen etwa 50 % auf die Sowjetunion, größere Gruppen studierten auch in der ČSSR und in der DDR, die kleinsten Zahlen verzeichneten Bulgarien und Rumänien. Nicht erfaßt sind dabei Studenten von Förder- und Vorbereitungskursen, die erst später mit dem Fachstudium beginnen sollten. Ihre Zahl war 1967 in der DDR etwa ebenso hoch wie die der ordentlichen Studierenden aus Entwicklungsländern (13, S. 59).

Eine besondere Rolle spielen die speziell für Studenten aus Entwicklungsländern geschaffenen Ausbildungsstätten, deren älteste und bekannteste die Lumumba-Universität in Moskau ist. Hier absolvierten - nach anfänglichen Schwierigkeiten - seit der Gründung im Jahre 1960 bis einschließlich 1972 391 Studenten aus Entwicklungsländern die landwirtschaftliche Fakultät. Davon kamen 132 aus Lateinamerika, 99 aus arabischen Ländern, 111 aus Schwarzafrika und 57 aus Südostasien (KUGENEV, 5, S. 78). Diese Hochschule bildet gleichzeitig auch sowjetische Studenten aus, die speziell für Aufgaben in den Entwicklungsländern vorbereitet werden und von denen der größte Teil nach Abschluß ihres Studiums für einige Zeit nach dort entsandt wird. Diese Spezialisten werden vielfach in von osteuropäischen Staaten in den Entwicklungsländern gegründeten bzw. geförderten Ausbildungseinrichtungen eingesetzt, wie etwa in der mit sowjetischer Hilfe in Conakry errichteten Polytechnischen Lehranstalt, die eine landwirtschaftliche Fakultät besitzt, oder in dem Ausbildungszentrum für Agrartechniker in Uganda.

Die Studenten durchlaufen in allen osteuropäischen Ländern den regulären Studiengang, wie er auch für Einheimische gilt. Eine auf ihre Heimatländer zugeschnittene Spezialisierung erfahren sie vorzugsweise nur an Orten, wo es besondere Schwerpunkte für tropische Landwirtschaft gibt, wie z.B. in Leipzig oder Taschkent. Neben dieser zahlenmäßig größeren Gruppe gibt es vornehmlich in den naturwissenschaftlichen Disziplinen der Agrarwissenschaften graduierte Studenten, die sich einer Spezialausbildung unterziehen und zumeist an einer Dissertation (Kandidatenarbeit) schreiben. Sie kommen in erster Linie aus Ländern, die bereits selbst über funktionsfähige landwirtschaftliche Hochschulen verfügen, wie z.B. Ägypten.

Die Studierenden aus Entwicklungsländern sehen sich in den osteuropäischen Ländern den gleichen

und bisher nur teilweise abgebauten Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit gegenüber wie alle anderen Ausländer. Besonders eng sind diese Grenzen noch heute in der Sowjetunion gezogen. Die Konsequenz ist, daß der ausländische Landwirtschaftsstudent zwar sehr viel von der Agrarwirtschaft seines Gastlandes hört, aber nur äußerst wenig selbst sieht. Die Ausbildung konzentriert sich ausschließlich auf die Gegebenheiten des landwirtschaftlichen Großbetriebes (gemessen in den Dimensionen des jeweiligen Gastlandes) und ignoriert völlig Fragen des kleinen bäuerlichen Betriebes. Hier bildet nur das Lehrprogramm in Polen eine gewisse Ausnahme. Das ist für die Absolventen der wirtschaftswissenschaftlichen und der produktionstechnischen Richtungen gleichermaßen von Nachteil, sehen sie sich doch in theoretischer wie praktischer Arbeit in ihren Heimatländern vor zumeist ganz andere Fragen gestellt. Erschwert wird dies noch dadurch, daß der junge Agrarökonom unter der Prämisse zentraler Planwirtschaft ausgebildet wird, d.h., er erfährt zwar viel über Arbeitskräfteplanung und Lohnberechnung, nichts jedoch über die Gesetze der Preisbildung am freien Markt oder über Absatzförderung.

Dadurch wird der Effekt des zahlenmäßig ohnehin beschränkten Beitrages der osteuropäischen Länder zur Bildung einer landwirtschaftlichen Führungsschicht in den Entwicklungsländern gemindert. Eine Änderung ist allerdings aus den Gegebenheiten des osteuropäischen Wirtschafts- und Bildungssystems heraus nur schwer und kaum umfassend zu erwarten.

Gleichwohl kann man davon ausgehen, daß ein Teil der in Osteuropa ausgebildeten Agrarfachleute aus Entwicklungsländern stark von den im Gastland vertretenen Konzeptionen über die in den Entwicklungsländern zu verfolgende Agrarpolitik beeinflußt ist und nach der Rückkehr in seine Heimat auch in diesem Sinne Einfluß zu nehmen sucht. Mit der zunehmenden Differenziertheit der agrarpolitischen Vorstellungen sind auch die Chancen gewachsen, auf diesem Wege Ideengut in die Entwicklungsländer zu exportieren. Das ist vor allem in den Ländern von aktueller Bedeutung, wo kommunistische Parteien in dem selben Sinne wirken.

3 Importe aus Entwicklungsländern

Der Außenhandel der osteuropäischen Staaten mit den Entwicklungsländern ist bekanntlich nicht sonderlich stark entwickelt, und von letzteren wird häufig Klage darüber geführt, daß Osteuropa nur wenig zur Nachfrage nach ihren typischen Exportprodukten beitrage. Von osteuropäischer Seite wird immer wieder die Versicherung abgegeben, daß sich dies ändern werde. So erklärte beispielsweise der Leiter der Abteilung Landwirtschaft im Ungarischen Nationalen Planungsamt am 14. Juli 1971: "The economic growth and present level of development in the socialist countries make it possible for them to considerably increase their agricultural imports from the developing countries first of all in those products which either cannot be produced at all in these countries, or their production - due mainly to unfavourable climatic conditions - is not profitable. Such are the tropical fruits and the protein of plant and animal origin" (MÁDAS, 6, S. 240).

Nun steigt zwar tatsächlich der Import der osteuropäischen Länder aus den Entwicklungsländern kontinuierlich an, sein Wachstum hält aber gerade in den am weitesten entwickelten osteuropäischen Staaten nicht mit dem Wachstum der Gesamtimporte Schritt. Der Anteil der Entwicklungsländer verringert sich vielmehr von Jahr zu Jahr. Eine umgekehrte Entwicklung zeigt sich lediglich bei der Sowjetunion und bei Bulgarien, während Rumänien den Prozentsatz seiner Importe aus Entwicklungsländern in den letzten sieben Jahren etwa gleich hielt.

Die Zahlen über die Importe der DDR sind in diesem Zusammenhang nicht voll vergleichbar mit denen der anderen Länder, da die über den Interzonenhandel getätigten Einfuhren nicht erfaßt sind. Der extreme Standort, den die Sowjetunion in dieser Gegenüberstellung einnimmt, erklärt sich zum Teil aus der Tatsache, daß dort der Außenhandel, gemessen an anderen volkswirtschaftlichen Daten, einen wesentlich geringeren Rang einnimmt als im ganzen restlichen Osteuropa.

Übersicht: Importe der osteuropäischen Länder aus Entwicklungsländern (in Millionen Landeswährung und in Prozent der Gesamtimporte)

	1960		1965		1971	
DDR	401,1	= 4,35 %	524,3	= 4,44 %	779,5	= 3,74 %
Ungarn	.	.	1 116,8	= 6,26 %	2 043,7	= 5,82 %
ČSSR	1 279,0	= 9,78 %	1 507,0	= 7,83 %	1 653,0	= 5,73 %
Polen	85,0	= 3,18 %	407,0	= 6,81 %	861,0	= 5,33 %
Bulgarien	19,7	= 2,66 %	63,3	= 4,59 %	150,1	= 6,05 %
Rumänien	125,5	= 3,23 %	345,1	= 5,34 %	661,4	= 5,24 %
UdSSR	481,1	= 9,50 %	743,1	= 10,12 %	1 270,7	= 11,31 %

Quellen: Statistisches Jahrbuch der DDR 1972, S. 302 f; Statistical Yearbook 1971 (Budapest), S. 264; Statisztikai évkönyv 1970, S. 285; Statistická ročenka ČSSR 1972, S. 422; May rocznik statystyczny 1972, S. 238; Statističeski godišnik na NR Bŭlgarija 1972, S. 326; Aruarul statistic al RS România 1972, S. 417 ff; Vnešnjaja torgovlja SSSR 1918 - 1966, S. 63; Vnešnjaja torgovlja SSSR za 1971 g., S. 10.

Absolut geringere Einfuhren tropischer Produkte je Kopf schlagen sich deshalb hier in viel höheren Prozentsätzen der Außenhandelsstatistik nieder als bei den übrigen Ländern.

In den Zuwachsraten der sowjetischen Importe dürfte weniger ein dringender Bedarf als vielmehr eine Wirkung umfangreicher sowjetischer Lieferungen in umgekehrter Richtung zum Ausdruck kommen. Ein solcher Bedarf besteht in weit höherem Maße (wenn auch nicht in absolut höheren Quantitäten) bei den anderen osteuropäischen Ländern, und hier wiederum in erster Linie bei den drei am weitesten westlich gelegenen DDR, ČSSR und Ungarn. Die Möglichkeit des Bezuges solcher Produkte aus der Sowjetunion, wo sie zum Teil von den natürlichen Voraussetzungen her erzeugt werden können, besteht zur Zeit außer bei Tee praktisch nicht. Auch liegt das Schwergewicht dieses Bedarfs nicht bei Genußmitteln, sondern bei Futterstoffen, ohne die die intensive Tierhaltung in diesen Ländern nicht mehr auskommen kann. Es deutet vieles darauf hin, daß in Zukunft ein höherer Anteil der weiterhin knappen Devisen hierfür eingesetzt werden wird.

Man wird aber nicht damit rechnen können, daß das zu Futtermittelimporten in der Größenordnung führt, wie sie in den westeuropäischen Ländern üblich sind. Die Devisenknappheit verstärkt das ohnehin in allen diesen Ländern vorhandene Autarkiestreben, das sich in diesem Bereich in dem Bemühen um vollständige Ausschöpfung aller eigenen Futterquellen äußert. Diese zurückhaltende Einfuhrpolitik, verbunden mit einer entsprechenden Haltung beim Import von Kaffee, Kakao, Südfrüchten und anderen tropischen Erzeugnissen für den direkten menschlichen Verzehr, ist die Ursache für die sinkende Tendenz der Quoten der Entwicklungsländer an den Einfuhren Osteuropas. Die erwartete Ausweitung der Futtermittelimporte dürfte nicht ausreichen, um diese Tendenz umzukehren.

Literatur

1 Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung 1964, 18, S. 304 f.

2 Die Aufgaben des Kampfes gegen den Imperialismus in der gegenwärtigen Etappe und die Aktionseinheit der kommunistischen und Arbeiterparteien aller antiimperialistischen Kräfte. Zitiert nach "Neues Deutschland" 24, 1969, 166 (18. Juni 1969), S. 3.

3 Diplomatija i kadry, Moskau 1968.

4 ERNST, K.: Die Agrar- und Bauernfrage im Kampf um den sozialen Fortschritt in West- und Zentralafrika. Wissenschaftliche Zeitschrift der Karl Marx-Universität Leipzig, 21, 1971, 6, S. 499 - 513.

5 KUGENEV, P.V.: Podgotovka specialistov sel'skogo chozjajstva dlja razvivajuščichsja stran. Životnovodstvo 32 (1972), 12, S. 76 - 81.

6 MADÁS, A.: Possibilities of long-term development in agriculture. In: Report on the Seminar on Management of Large-Scale Farming Operations, FAO AGS TF/INT 37, Rom 1971, S. 238 - 243.

7 Mirovoj socialism i razvivajuščiesja strany, Moskau 1969.

8 MÜLLER, K.: Die Entwicklungshilfe Osteuropas. (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich Ebert-Stiftung, Bd. 73), Hannover 1970.

9 SCHADE, F.G.: Genossenschaften und Landwirtschaft in Entwicklungsländern aus der Sicht der DDR-Literatur. Vierteljahresberichte, Probleme der Entwicklungsländer 43, März 1971, S. 67 - 80.

10 SCHILLER, O.: Die Lehren der kommunistischen Agrarpolitik für die Entwicklungsländer. Vierteljahresberichte (Forschungsinstitut der Friedrich Ebert-Stiftung) 1968, S. 237 - 245.

11 SCHREIBER, J.: Die Stellung der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß der "Dritten Welt" in der Sicht polnischer Ökonomen. Vierteljahresberichte, Probleme der Entwicklungsländer 44, Juni 1971, S. 193 - 204.

12 WEISSER, G.: Genossenschaftspolitik in Entwicklungsländern. Vierteljahresberichte (Forschungsinstitut der Friedrich Ebert-Stiftung) 1967, S. 361 - 374.

13 Wirtschaft und Berufserziehung, 19, 1967, 3, S. 59.

14 ZEVIN, L.S.: Novye tendencii v ėkonomičeskom sotrudničestve socialističeskich i razvivajuščichsja stran, Moskau 1970.

AGRARREFORMEN UND IHRE FUNKTIONEN IM ENTWICKLUNGSPROZESS

von

Prof. Dr. Th. Bergmann, Hohenheim

1	Einleitung	173
2	Agrarreform als ständige Aufgabe und Prozeß	174
3	Ziele, Methoden und Tempo der Anpassungsprozesse	176
4	Effekte und Wirkungsgrenzen	179
5	Ersatzmaßnahmen für Agrarreformen	181
6	Beurteilungskriterien	183
7	Evaluierung einiger Agrarreformen	184
7.1	Schweden - radikale Vereinödung	184
7.2	Sowjetunion - Kollektivierung	184
7.3	Japan - Übergang von Pacht zu Eigentum	186
7.4	China - Agrarrevolution in Etappen	187
7.5	Indien - Versuch eines gradualistischen Zugangs	187
8	Beurteilung von Agrarreformen im internationalen Vergleich	189
9	Zusammenfassende Thesen	193

---

1 Einleitung

Das Interesse der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler der Landwirtschaft schwankt - über eine längere Zeit betrachtet - zwischen zwei Polen. Manchmal stehen die technischen Entwicklungen und ihre produktionsfördernden Wirkungen, die eventuell durch ökonomische Anreize oder Hebel zu verstärken sind, im Vordergrund. Zu anderen Zeiten wird man mehr der inneren strukturellen, sozialökonomischen, politischen, sozialen, sozialpsychologischen Hemmungen gewahr, die der notwendigen Steigerung der Agrarproduktion im Wege stehen. Vielleicht wird die Wissenschaftsgeschichte eines nicht allzufernen Tages unseren gegenwärtigen Zeitabschnitt so kennzeichnen, daß sich in diesem die Ökonomie wieder zur politischen oder Nationalökonomie im klassischen Verstand und nach einer Phase intensiver Bearbeitung der quantitativen zu qualitativen Fragestellungen gewandt und gewandelt hat.

Eine Reihe Faktoren tragen zu diesem Wandel bei und haben vielleicht auch die Wahl des Tagungsthemas und seiner Unterthemen mit beeinflußt.

1. Die Ernährung für sehr große Teile der Menschheit bleibt ein ungelöstes Problem, wird in kritischen Situationen sehr brennend. Nach gewissen Hoffnungen auf den Erfolg der "grünen Revolution" wird das zu langsame Wachstum der Agrarproduktion in manchen Entwicklungsländern wieder deutlich. "Im Wettlauf mit dem Bevölkerungswachstum bleibt die Agrarproduktion zurück".
2. Die technische Entwicklungshilfe erweist nur sehr begrenzte Wirksamkeit.
3. Der Abstand zwischen entwickelten und Entwicklungsländern in Ernährungs- und Lebensstandard wird größer - oder wird uns bewußter. Die ökonomischen Bedingungen der Entwicklungsländer begrenzen die Ausdehnung des Weltmarktes, d.h. die Absatzmöglichkeiten der entwickelten Länder. Die inneren Entwicklungsfaktoren führen nicht zur Heilung, sondern zur Verschärfung der Mängel ("Mechanismus zirkulärer Verursachung eines kumulativen Prozesses", MYRDAL, 29).
4. Die Erkenntnis gewisser Fehlentwicklungen hochentwickelter Industrieländer hat das allgemeine Problembewußtsein geschärft.
5. Eine kritische junge Generation engagierter Forscher ruft uns die Probleme ins Bewußtsein und versucht ihre Hintergründe zu analysieren.

Auf den bisherigen Tagungen der Gesellschaft haben Agrarreformfragen nur seltener eine Rolle gespielt, so in den Beiträgen von PLANCK (33), HEIDHUES (18) und BLANCKENBURG (6).

Dieser Beitrag wird unter dem Zwang der vielgestaltigen Unterschiede die monographische Beschreibung einiger prototypischer Agrarreformen mit einem internationalen, systemübergreifenden Vergleich verbinden, obwohl die Mängel beider Zugänge offensichtlich sind.

2 Agrarreform als ständige Aufgabe und Prozeß

Die Vereinigten Nationen haben Landreform definiert als "ein integriertes Programm mit dem Ziel, die Hindernisse für ökonomische und soziale Entwicklung zu beseitigen, die sich aus Mängeln in der Agrarstruktur ergeben". (41) 1970 hat die UNO den Terminus Strukturreform als besser vorgeschlagen. KUHNEN sieht in Agrarreformen, historisch betrachtet, in erster Linie politische Umwälzungen; in zweiter Linie betreffen sie soziale Fragen, während die wirtschaftlichen Probleme (Produktionssteigerung) erst durch die Gegebenheiten unserer Zeit in den Mittelpunkt des Interesses gerückt seien (26, S. 330) 1). Da Definitionen funktional sein sollen, wird für diesen Tagungsbeitrag Agrarreform definiert als Maßnahmen, die Eigentum und/oder Verfügung und Nutzung des Bodens grundlegend (radikal) zugunsten der effektiven Agrarproduzenten verändern und als Folge die Grundrente umverteilen.

Für ein tieferes Verständnis der Problematik sind einige geschichtliche Betrachtungen vorauszuschicken. - In der geschriebenen und verfaßten Geschichte der Menschheit gibt es immer wieder Agrarreformen, Umverteilung des Bodens, Abschaffung oder Streichung von Schulden und Zinsen, Kampf um solche Veränderungen, Enteignungen von Produzenten oder von Grundbesitzern. Erstmals sind sie wohl in der Bibel, 3. Buch Moses, in Gesetzesform gefaßt. Solche Reformen kommen in allen Gesellschaftssystemen, in allen Stufen sozio-ökonomischer Entwicklung, in Agrar-, Entwicklungs-, Industrieländern, in allen Klimazonen der Erde vor. Als wesentlichste Faktoren, die eine Veränderung der Agrarstruktur erfordern oder erzwingen, sind zu nennen:

Bevölkerungsdichte und Bevölkerungswachstum,

landwirtschaftliche Produktionsmittel und technischer Fortschritt,

Bodenproduktivität,

---

1) Für weitere Definitionen siehe ferner KUHNEN (26), JACOBY (23), TUMA (36), WARRINER (37) u.a..

menschliche Arbeitsproduktivität,

gesellschaftliche Funktion des Agrarsektors,

Veränderung der Funktionen des Bodens infolge neuer sozialer Bedürfnisse und Ansprüche an den Boden,

Entwicklungsstadium der Gesellschaft und Angebot außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze,

Veränderungen des Gesellschaftssystems,

Veränderungen der Wertvorstellungen der Bodenberechtigten.

Diese Faktoren wirken keineswegs alle in einer Richtung; vielmehr kann man die technischen, ökonomischen, sozio-politischen Determinanten und die sozialen Gruppen als verschieden gerichtete Vektoren eines Parallelogramms der Kräfte verstehen. So sieht die Nationalökonomin E. BOSERUP (7) das Bevölkerungswachstum als Faktor, der zu intensivierter Bodennutzung führt und bis zu einer gewissen Grenze die Bodenproduktivität steigert 1). Bevölkerungszunahme bei konstantem Bodenangebot führt zur Verkleinerung der Fläche je Familie oder je Arbeitskraft. In der gleichen Richtung kann erhöhte Bodenfruchtbarkeit infolge industrieller Düngemittel, verbesserten Saatgutes etc. (biologisch-technischer Fortschritt) wirken. Mechanisch-technischer Fortschritt, erhöhte Arbeitsproduktivität, Angebot industrieller Arbeitsplätze drängen umgekehrt zur Vergrößerung der je Arbeitskraft erforderlichen Fläche, wenn die Produktionsfaktoren ökonomisch rational genutzt werden sollen. Aber aus der besonderen Bedeutung des Bodens als unvermehrbarer Produktionsfaktor, als unentbehrlicher, fast unentbehrlicher oder jedenfalls noch immer billigster Standort der Agrarproduktion und aller anderen menschlichen Lebensäußerungen ergab sich, daß das Verfügungsrecht über diesen Boden zu einer Schlüsselfrage der gesellschaftlichen Machtverteilung wurde. Grundeigentum verlieh wirtschaftliche Macht, sozialen Status, politische und militärische Macht und Einfluß. Daraus entsprangen in agrarischen Gesellschaften Wertvorstellungen, die sich nur sehr allmählich verändern, die daher einer schnellen Anpassung der Agrarstruktur an neue Faktoren entgegenwirken.

Aber auch in hochindustrialisierten Ländern mit hoher Flächenproduktivität und verbesserter Transporttechnologie steigt der Wert des Bodens ständig. Zwar sinkt die Bedeutung des Bodens als agrarischer Produktionsstandort; aber diese relative Wertminderung wird von dem steigenden Wert für alle anderen, nichtlandwirtschaftlichen Funktionen überlagert.

Jede gegebene Agrarstruktur erscheint so als das Ergebnis eines ständigen Anpassungsprozesses von Mensch, Boden und Technik in immer neuen Faktorenkombinationen und Relationen 2). Daraus ergibt sich, daß in einer sozial mobilen Gesellschaft, die also auch keiner ökonomischen Stagnation unterliegt, weitere Veränderungen der Agrarstruktur zu erwarten sind.

Ein wenig historische Erinnerung lehrt, daß die gegenwärtige Verteilung des Grundeigentums nicht sehr alt und nicht ohne radikale Enteignungen entstanden ist. Ob wir ENGELS (14) oder HOFSTEE (20) folgen, - es bleibt eine dynamische Sicht des Eigentumsproblems. HOFSTEE sieht die gegenwärtige Vorstellung des Privateigentums am Boden und des freien Verfügungsrechtes des Eigentümers als eine sehr junge und schon heute in dichtbesiedelten, hochindustriali-

---

1) MALTHUS dagegen hatte eine mehr statische Vorstellung des Verhältnisses zwischen Bevölkerungswachstum und Bodenproduktion.

2) Siehe dazu die Typologie von HERLEMANN (19).

sierten Ländern überholte und teilweise ausgehöhlte Wertvorstellung an 1). Es müssen daher in jeder Gesellschaftsformation gesetzliche, agrarpolitische Maßnahmen zur Anpassung der Agrarstruktur an die gesellschaftlichen Bedürfnisse geplant und vorgenommen werden. Je mehr eine Gesellschaft fähig ist, ihre agrarsozialen Institutionen an veränderte Anforderungen anzupassen, umso weniger sind Agrarrevolutionen notwendig. Aufgestauter Bedarf an Reformen andererseits erzwingt am Ende immer radikaler und revolutionärer erscheinende Anpassungsmaßnahmen.

3 Ziele, Methoden und Tempo der Anpassungsprozesse

Zielsetzungen und Methoden von Agrarreformen können nicht global abgehandelt werden, da sie natürlich von den vorgefundenen Agrarsystemen 2) und von den sie umgebenden Gesellschaftssystemen und Entwicklungsstufen mitgeformt werden. Eine etwas vereinfachte Systematik würde als für die Agrarreformen relevante Agrarsysteme(strukturen) folgende herausstellen:

1. Nomadismus und Stammeseigentum (häufig in Afrika, bei Ureinwohnern Australiens, Neuguineas, Nord- und Lateinamerikas)
2. Feudale und ihnen ähnliche Agrarsysteme (Latifundien Lateinamerikas, feudaler Großgrundbesitz in Europa und benachbarten Zonen Nordafrikas und Kleinasiens, orientalischer "Feudalismus" Süd- und Südostasiens, Teilpacht)
3. Plantagenwirtschaft
4. Kleinbäuerliche Agrarstruktur
5. Kollektivierte Landwirtschaft 3).

Das Verlangen nach grundlegenden Strukturveränderungen kommt auf und verstärkt sich, wenn die Anpassung ausgeblieben ist oder verhindert wurde, wenn erforderliche Entwicklungen gestört oder unterbrochen wurden. Es wird umso stärker, je mehr Faktoren der Veränderung wirksam sind. Wesentliche Formen des Strukturwandels können sein: Agrarstrukturanpassung, Agrarreform, Agrarrevolution.

Diese drei Hauptformen stellen nicht sich ausschließende Begriffe dar. Eher unterscheiden sie sich durch Grad der Radikalität und Tempo der Durchführung. Die Agrarstrukturanpassung (etwa in Schweden oder in der BRD heute) begnügt sich mit kleinen Schritten, Veränderungen vorwiegend im Takt des Generationswechsels, Entschädigung zum Verkehrswert, Minimum an gesetzlichem Zwang. Agrarreformen (wie die in Schweden um 1800, Ostdeutschland 1807, Enclosures in Großbritannien) sehen gesetzlichen Zwang vor, häufig Enteignung der unterbäuerlichen Schichten 4), Landverteilung mit dem Ziel, lebensfähige bäuerliche Betriebe zu schaffen. Das Verfügungsrecht

---

1) ENGELS (14) geht davon aus, daß in früheren Gesellschaftsepochen der Boden Gemeineigentum war. Als diese Form zur Produktionsfessel wurde, wurde es in Privateigentum umgewandelt. Aus der durch diese Umwandlung begünstigten Entfaltung der Produktivkräfte ergebe sich später erneut die Forderung, es in Gemeineigentum höherer Qualität zu überführen. HOFSTEE (20) faßt zusammen: "Private property in land has weakened as a system and it does not work efficiently in densely populated, industrialized countries. It tends to become a cultural lag, and to an important extent it is already disfunctional." (S. 24).

2) Hier wäre an die Systematik von PLANCK und RÖHM (33) anzuknüpfen.

3) Diese Systematik kann keinesfalls beanspruchen, alle reformbedürftigen Agrarstrukturen zu erfassen.

4) Siehe auch KNAPP (25) und BERGMANN (2). Die nichtspannfähigen Kleinbauern in Ostdeutschland, die Häusler und Heuerlinge in Schweden wurden zur Ab- und Auswanderung gezwungen, ebenso die Kleinbauern in England und Irland.

Übersicht 1: Agrarsysteme und ihre Reformbedürftigkeit

Vorherrschendes Agrarsystem 1)	Entwicklungsstufe	Wirtschaftssystem	Bevölkerungsdichte	Notwendigkeit von Agrarreformen	denkbare nächste Entwicklungsstufen der Agrarstruktur
1. Nomadismus	praeagrarisch	?	sehr niedrig	gering	Seßhaftmachung
2. Sippenlandwirtschaft	praeagrarisch	privatwirtschaftl.	niedrig	gering	Individualisierung des Grundeigentums
3. Feudalismus	agrarisch	privatwirtschaftl.	niedrig-mittel	dringend	Aufsplitterung in eigenbewirtschaftete Kleinbetriebe/Fortführung in Genossenschaftsform
a) Latifundismus	agrarisch	privatwirtschaftl.	niedrig-mittel	dringend	
b) orientalischer Feudalismus	agrarisch	privatwirtschaftl.	mittel	dringend	
c) "Feudalismus" in Bewässerungslandwsch.	agrarisch	privatwirtschaftl.	mittel-stark	dringend	Abschaffung der Pacht, Kleinbetriebe/Genossenschaften
4. Industrielle Landwirtschaft					
a) Kleinbauern	agrarisch	privatwirtschaftl./ planwirtschaftl. 2)	mittel-stark	stark	Großbetrieb freiwillige Kooperation
b) Bäuerliche Familienbetriebe	industriell	privatwirtschaftl.	mittel-stark	gering (?)	Abstockung zu Nebenerwerb
c) Kapitalistische Großbetriebe	industriell	privatwirtschaftl.	gering-stark	noch unnötig	?
5. Sozialistische Landwirtschaft					
a) mit Kollektivierung	schnelle Industrialisierung 3) agrarisch/industr.	planwirtschaftl.	gering-stark	abgeschlossen	Kolchos-Demokratie freiwillige Kooperation
b) ohne Kollektivierung	langsame Industrialisierung agrarisch/industr.	planwirtschaftl.	gering-mittel	notwendig	Staatsfarm (?)

1) Vereinfacht nach PLANCK-RÖHM (33); 2) Siehe 5 b; 3) Gilt nicht für China.

der Agrarreformbegünstigten wird auf volle, möglichst intensive Nutzung beschränkt, während Verkauf verhindert werden soll. Agrarrevolutionen schließlich bewirken eine radikale Transformation der tradierten Agrarstruktur, Neuverteilung des Grundbesitzes, Aufhebung aller unproduktiven Zahlungen für alte Schulden oder für Entschädigungen. Agrarrevolutionen können sehr wohl in Stufen von Reformen durchgeführt werden, wie etwa in China oder bei der Kollektivierung in der ČSSR und der DDR. Der Unterschied zur Agrarreform liegt also nicht immer im Tempo, vielmehr in den ersten, unwiderruflichen Schritten, die jede Reversibilität der Reform, ja jeden sozialen und politischen Widerstand der Enteigneten von vornherein ausschließen (Brechung der politischen Macht der Grundbesitzer, Verbot des Aufenthaltes im Dorf, sofortige Landverteilung, u.a.) 1).

Das Tempo von Agrarreformen ist von grundlegender Bedeutung. Je schneller sie durchgeführt werden, umso weniger haben die Betroffenen - Begünstigte wie Geschädigte - Zeit zur psychologischen Anpassung an den neuen Status bzw. zum Widerstand; umso größer sind also die Schmerzen der Umstellung; umso kürzer ist aber auch das Intervall eventueller Produktionsstörung. Mit der Transformationsphase werden auch die Schmerzen komprimiert und stärker spürbar. Umgekehrt erlauben Dehnung des Zeitablaufs der Folgemaßnahmen und die Transformation über Zwischenstufen den Bauern, sich besser umzustellen und neuen Status und neue Funktionen sozialpsychologisch zu verarbeiten. Aktive demokratische Mitwirkung vermeidet die Entfremdung der Bauern.

Agrarreformen können mit sehr vielfältigen Zielsetzungen eingeleitet werden, wobei sich Interessen- und Zielkonflikte ergeben können. Die Zielvorstellungen hängen - siehe oben - stark von der Ausgangslage, dem Entwicklungsstadium, dem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ab. Folgende Hauptzielbündel lassen sich formulieren:

Politische Ziele:

Entmachtung der Grundbesitzer, Befriedung rebellierender Kleinbauern, Pächter, Landloser, Dorfproletarier, Demokratisierung der Gesellschaft, präventive Sicherung der Gesellschaft vor "dem Kommunismus" 2).

Wirtschaftliche Ziele:

Neuverteilung des Bodens (land to the tiller) 3), Aufteilung von Großbetrieben, Aufhebung der Pachtverhältnisse, Pächterschutz, Pachtsenkung, Neuverteilung der Grundrente als wichtigen Teil des Sozialprodukts, Mobilisierung des agrarischen Produktionspotentials, Intensivierung der Agrarproduktion, Neulandgewinnung, Abschaffung aller unproduktiven Zahlungen, Rationalisierung der Marktbeziehungen, Beschleunigung des Marktbeitrages, Erhöhung des Faktorbeitrages der Landwirtschaft, Diversifizierung der Produktion.

Soziale und psychologische Ziele:

Soziale Nivellierung der Landbevölkerung, gleichmäßigere Beschäftigung der dörflichen Arbeitskräfte, Mobilisierung der kulturellen und politischen Energien des ländlichen Proletariats und der Kleinbauernschaft 4).

---

1) Dazu siehe BERGMANN (4).

2) Siehe DAMASCHKE, der große Vorkämpfer einer radikalen Bodenreform in Deutschland (9).

3) Das kann mit und ohne Verstaatlichung des Grundeigentums geschehen. Verstaatlichung bedeutet entweder Verzicht auf oder staatliche Aneignung der Grundrente.

4) Über weitere Teilziele siehe besonders KUHNEN (26).

Die Einordnung der Teilziele ist beinahe willkürlich. Die wirtschaftlichen Ziele z.B. haben politische und soziale Aspekte und Wirkungen. Das gleiche gilt für die anderen Zielkategorien. Zwischen allen bestehen zudem Interaktionen und Interdependenzen, manchmal auch Zielkonflikte. Solche entstehen vor allem zwischen Landverteilung und Erhöhung der Agrarproduktion, zwischen Neuverteilung der Grundrente, erhöhtem Faktorbeitrag und politischer Mobilisierung der Kleinbauern, wirtschaftlich "optimaler" Betriebsgröße und sozialer Gerechtigkeit.

Wo infolge nomadischer oder aus anderen Gründen extensiver Nutzung noch Stammeseigentum am Boden besteht, schlagen Agrarreformexperten häufig Individualisierung des Bodens, Schaffung eines Katasters, persönliches Grundeigentum als Grundlage für produktionssteigernden Kredit vor. Manche Fachleute schlagen demgegenüber vor, die Gefahren der Individualisierung und Kommerzialisierung des Bodens durch Anknüpfen an naturgenossenschaftliche Bindungen und sofortigen Übergang zu genossenschaftlicher Landnutzung zu umgehen (z.B. NYERERE, 31; TRAPPE, 35).

Für dualistische Agrarstrukturen kommen verschiedene Agrarreformmaßnahmen in Frage: Zerschlagung des Großgrundbesitzes, Aufhebung aller unproduktiven Zahlungen, Beendigung von Pacht und Teilpacht, Übergang zur Eigentümerbewirtschaftung, Weiterführung der Großbetriebe durch den Staat oder durch Genossenschaften der bisherigen Landarbeiter.

Für Plantagenwirtschaft, die in Entwicklungsländern häufig zur Monokultur und damit zu einseitiger Abhängigkeit führte, kommen als Reformmaßnahmen in Betracht: Enteignung, Verstaatlichung, Vergenossenschaftlichung, Diversifizierung (unter Berücksichtigung der ökologischen Gegebenheiten).

Bei kleinbäuerlicher Agrarstruktur sind als Reformen denkbar: äußere Rationalisierung (Flurbereinigung, Aufstockung, Aussiedlung), innere Rationalisierung (Modernisierung der Gebäude und festen Einrichtungen, Betriebsvereinfachung), Kooperation in der Produktion durch Bildung von Betriebszweig- oder Betriebsgemeinschaften, schließlich Abstockung zum Nebenerwerb und Betriebsaufgabe.

In der kollektivierten Landwirtschaft der meisten (nicht aller) sozialistischen Länder, sind nach der Schaffung von Großbetrieben strukturelle Reformen denkbar u.a. durch Verminderung staatlicher Direktiven, Herstellung genossenschaftlicher Demokratie, Bildung repräsentativer Organisationen der Kollektivbauern, Verkleinerung der Arbeitsgruppen, Erhöhung der individuellen Verantwortung, Förderung der privatwirtschaftlichen Komponenten, Verdrängung dieser, Übergang zu Staatsgütern, Fortschritt zu zwischenbetrieblicher Kooperation.

Zu den grundlegenden Maßnahmen müssen flankierende Maßnahmen hinzukommen, wenn verhindert werden soll, daß die bisherigen wirtschaftlichen Herren des Dorfes nach der Agrarreform ihre Machtposition erneut festigen und den unproduktiven Drain fortsetzen. Als intrasektorale Ergänzungsmaßnahmen wären zu nennen: Bodenmeliorationen, Be- und Entwässerung, Beschaffung von Saatgut, Zucht- und Zugtiere, Beratung, Aufbau von Förderungs- und Vermarktungsinstitutionen, Bildung von Genossenschaften, u.U. Zwangsgenossenschaften der individuellen Begünstigten (wie in Süditalien, Tunesien und Ägypten). Als intersektorale Maßnahmen kommen vor allem in Betracht: Produktion und Bereitstellung erzeugungssteigernder Produktionsmittel, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für die in der Landwirtschaft Überzähligen.

4 Effekte und Wirkungsgrenzen

Die wichtigsten möglichen Effekte von Agrarreformen ergeben sich aus der obigen Aufzählung der Ziele. Als nachteilige Wirkungen wären denkbar Absinken der Marktlieferungen, Verminderung der Produktion. Dafür sind folgende Ursachen zu nennen:

Finanzschwäche, Fehlen von Betriebskapital und Produktionsmitteln bei den neuen Betriebsleitern;

mangelnde Kenntnisse und Erfahrungen mit den (neuen) natürlichen Verhältnissen;

mangelnde Betriebsleiterfähigkeiten 1);

erhöhter Eigenverbrauch bisher unterernährter Landproletarier;

Widerstand gegen staatliche Eingriffe, Lieferverpflichtungen, Produktionsdirektiven, Besteuerung, zu radikale Transformation;

Angst vor Inflation.

Als positive Wirkungen kommen in Frage:
Zerstörung der alten wirtschaftlichen und politischen Machtstrukturen im Dorfe und in der Gesellschaft, Umverteilung des Überschusses des Agrarsektors, intensivere Nutzung bisheriger Latifundien, politische, kulturelle und physische Mobilisierung der Kleinbauern, Teilpächter und ähnlicher, bisher gehemmter Gruppen, Durchführung von arbeitsintensiven Gemeinschaftsaufgaben (Wasserversorgung, Meliorationen, Straßenbau, Schulen), schnellere Adoption produktionstechnischer Neuerungen, Befähigung und Bereitschaft zur Investition 2).

Meine Beurteilung der Wirkungen geht von der Annahme aus, es bestehe ein Zusammenhang zwischen Agrarstruktur und Agrarproduktion; absolute oder relative Stagnation der Produktion in vielen Entwicklungsländern werde zumindest großenteils von einer veralteten, überholten Struktur bedingt. Diese Vorstellung erscheint dem Beobachter z.B. der indischen oder pakistanischen Nicht-Entwicklung durchaus wahrscheinlich, obwohl sie empirisch-quantitativ nicht zu verifizieren ist; sie wird aber keineswegs von allen Ökonomen akzeptiert. LEWIS (28) z.B. ist vielmehr überzeugt, daß "der gegenwärtige institutionelle Rahmen in den meisten (nicht allen) Entwicklungsländern ... völlig ausreichend (ist) für einen enormen Produktivitätsfortschritt durch Einführung verbesserter Technologie" (S. 136).

G. MYRDAL (30) dagegen hält radikale Agrarreformen in zahlreichen Entwicklungsländern für unerläßlich, wenn die latenten Potentiale entfesselt werden sollen. Er unterstreicht gleichzeitig die großen politischen Widerstände, die ihn an der Durchführbarkeit zweifeln lassen. Soziologen wiederum stellen sich die Frage, ob und inwieweit Eingriffe in tradierte Sozialstrukturen den Experten, zumal ausländischen, erlaubt seien. BLANCKENBURG (5) ist bedenklich; zwar sieht auch er die Rückwirkungen wirtschaftlicher Modernisierung im Sozialgefüge, möchte aber die Wirtschaftsentwicklung so geplant sehen, "daß stärkere und plötzliche Störungen der Sozialordnung vermieden werden" (S. 1). BEHRENDT (1) und JACOBY (23) sehen demgegenüber solche Eingriffe für unvermeidlich und unerläßlich an 3).

Die Befürworter von Agrarreformen behaupten nicht, diese seien Allheilmittel und könnten alle Mängel der Agrargesellschaften in Entwicklungsländern lösen. In relativ dicht besiedelten Ländern oder Regionen würde selbst eine völlig gerechte Verteilung allen Grundbesitzes den Landhunger nicht beseitigen und allen landbewirtschaftenden Familien genügend Boden für die eigene

---

1) Gegenüber dieser Erklärung bin ich sehr skeptisch. Siehe dazu auch KUHNEN (27).

2) So auch KUHNEN (26), JACOBY (23) u.a..

3) Ähnlich auch DORNER (11, S. 265) und KHALATBARI (24).

Ernährung geben, sofern die anderen Produktionsfaktoren unverändert blieben 1). Ebensowenig kann Landverteilung die gegenwärtige Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit der ländlichen Bevölkerung beseitigen 2). Ohne Aufbau von Industrien in großen, dichtbevölkerten Ländern (z.B. Pakistan, Indien, Bangla Desh, Indonesien, China) können der Landwirtschaft keine industriellen Produktionsfaktoren und keine Arbeitsplätze für die Un- und Unterbeschäftigten zur Verfügung gestellt werden. Agrarreform wird daher von ihren Befürwortern nur als Teilprozeß eines gesamtgesellschaftlichen Wandels gesehen. In diesem fällt ihr allerdings eine Schlüsselrolle zu, da sie es einer aktiven Regierung ermöglicht, einen hohen Faktorbeitrag der Landwirtschaft zu mobilisieren. Industrieentwicklung muß von Familienplanung begleitet sein, um auch von dieser Seite her den Bevölkerungsdruck mit seinen Folgen allmählich aufzuheben (Betriebsverkleinerung, Flurzersplitterung, hohe Pachten, niedrige Vermarktungsquoten, Subsistenzproduktion).

Die agrarpolitischen Aspekte können nur angedeutet werden. - Agrarreformen sind primär politische Umwälzungen alter Machtverhältnisse. Sie können von oben oder von unten initiiert sein. Sie werden von Regierungen betrieben, wenn bei den Massen der ländlichen Bevölkerung der dringende Wunsch danach, Unruhe, Druck besteht, oder wenn man diesen Bevölkerungsteil politisch gewinnen will. Je mehr die Nutznießer aktiv an der Durchführung teilnehmen, umso schneller kann sie abgeschlossen werden und umso größer ist der sozialpsychologische Effekt, der sich auf die Langzeitwirkungen positiv niederschlägt. Da die alten Sozialstrukturen ge- oder zerstört werden, sind neue soziale und politische Organisationen der Bauern notwendig, die deren verbleibende Funktionen übernehmen, Bauernverbände, Genossenschaften usw. Diese sind neue politische Machtzentren im Dorf. "Die Bildung dieser Interessengruppen könnte wohl das wichtigste Ergebnis vieler Agrarreformbewegungen sein. Kurz, eine Reform verwirklicht sich erst, wenn sie zu etwas organisiertem wird" (HUNTINGTON, 21). Meist ist neben und unabhängig von den Landwirtschaftsverwaltungen eine neue Agrarreformverwaltung notwendig, wenn eine wirkliche Reform beabsichtigt ist. Die traditionelle Administration ist meist fachlich und politisch für die neue Aufgabe nicht geeignet.

5 Ersatzmaßnahmen für Agrarreformen

Soziale Veränderungen tiefgreifender Art verursachen, zumindest nach Auffassung mancher Ökonomen, vorübergehende Störungen in den Investitionen, in der Produktion und in der Marktbelieferung. Daher schlagen sie substituierende Maßnahmen vor. Als solche kommen in Frage:

1. Gradualistisches Vorgehen
2. Besteuerung
3. Neulandgewinnung und Besiedlung mit Landlosen
4. Freiwillige Landschenkung
5. Grüne Revolution.

---

1) Würde z.B. die gesamte Nutzfläche Indiens - im Jahre 1968/69 etwa 137,6 Millionen ha - gleichmäßig auf die 50,8 Millionen Landbewirtschafter aufgeteilt, so erhielte jede Familie 2,7 ha. Ohne zusätzliche produktionssteigernde Produktionsmittel (Wasser, Dünger, verbessertes Saatgut) würde diese Fläche nicht ausreichen, um bei der gegenwärtigen Flächenproduktivität die Familien zu ernähren und ganzjährig zu beschäftigen; geschweige denn einen wesentlichen Marktbeitrag zu leisten.

2) Beschäftigungsmangel für die Landbevölkerung kann also nicht Folge einer kapitalintensiven, Arbeitskräfte substituierenden, hochgezüchteten Technologie sein. Denn er existiert bereits in der vortechnischen Entwicklungsphase, bevor mechanisch-technischer Fortschritt eingeführt wird.

Zu 1: Gradualistische Reform bedeutet nicht nur kleine Schritte, sondern auch die erklärte Absicht, nur kleine Schritte zu unternehmen, um den Übergang zu erleichtern, die Opposition zu mildern und die Mitarbeit der bisher privilegierten Landlords und Großgrundbesitzer zu initiieren. Es wird angenommen, daß die Förderung freiwilliger Kooperation der ökonomisch und politisch Mächtigen im Dorfe eine Verminderung der sozialen Unruhe und eine Beschleunigung des sozialen Wandels bedeute. - Der Effekt der gradualistischen Reform der indischen Grundbesitzverfassung war völlig verschieden von dem beabsichtigten. Die Landlords und Steuerpächter residieren weiter in "ihren" Dörfern und halten ihre persönlichen Bindungen, sozialen Beziehungen, Machtposition und Status aufrecht. Anstatt daß sie als normale Mitglieder in die Primärgenossenschaften integriert werden, bieten sie ihre Erfahrung und ihre freie Zeit für die Führungsaufgaben an und beherrschen in vielen Fällen diese Institutionen durch die faktische Macht der sozialökonomischen Tatsachen 1).

Zu 2: Scharfe Besteuerung des Grundbesitzes soll ökonomischen Druck auf die Eigentümer ausüben und sie dazu motivieren, das Land intensiv zu nutzen, die Produktivität und Produktion zu steigern. So sollen unproduktive Landlords durch Fiskalmaßnahmen dazu erzogen werden, gute und effiziente Produzenten zu werden oder ihr Land abzugeben. - Landbesteuerung als eine fiskalische Maßnahme muß durch Regierungsdepartements und Legislativen gehen und von der Verwaltung durchgeführt werden. Aber auf all diesen Ebenen wird der politische Einfluß der Landlords benutzt, und eine politisch schwache Regierung kann keine effektive Besteuerung der wohlhabenden Gruppen durchsetzen.

Zu 3: Neulandgewinnung ist nützlich, aber in vielen Ländern ist das verfügbare Land begrenzt. Diese Maßnahme erfordert große Investitionen und die Ausrüstung der Arbeitskräfte mit Lebensmitteln, Saatgut, Düngemitteln und Arbeitsgeräten. Meist handelt es sich um marginale Böden, marginale klimatische oder Marktbedingungen. Ein Vergleich der Produktionsleistung der Neusiedler derartiger Reformmaßnahmen mit der in altbesiedelten Regionen ist also verzerrt. Ohne große Finanzhilfen besteht die Gefahr, daß agrarische Slums entstehen. Politisch trägt diese Maßnahme zur Erhaltung des Status quo bei im Gegensatz zur Veränderung der Machtstrukturen nach einer Verteilung von Großgrundbesitz. Das gleiche gilt für die Aufteilung von Staatsland als Ersatz für Privatland.

Zu 4: Als private Initiative zu freiwilliger Landabgabe - unabhängig von aller staatlichen Verwaltung oder gesetzlichem Druck - versteht sich die indische Landschenkungsbewegung. Sie entstand unter dem Druck der regionalen Agrarrevolution in Telengana (Südindien, Bundesstaat Andhra Pradesh) im Jahre 1951 und konnte Landschenkungen nur sammeln, solange die Grundbesitzer diese Revolution fürchteten. Ihr Führer Vinoba Bhave hatte sich das Ziel gesetzt, bis Ende 1957 20 Mill. ha von schenkenden Grundbesitzern an Landlose zu übertragen. In den 20 Jahren bis 1970 schenkten 569.000 Grundbesitzer 1.686.000 ha, im Durchschnitt knapp 3 ha. Davon waren 492.000 ha verteilt worden, = 29 % aller Schenkungen. 44,5 % aller Donationen waren unfruchtbares Ödland. 461.681 Landbewirtschafter erhielten aus diesem Bodenfonds durchschnittlich 1 ha. - Verglichen mit den gesamtindischen Größenordnungen sind das alles unbedeutende Zahlen; sie beeinflussen Landnutzung, Grundbesitzverteilung und Armut nur marginal, von dem Anspruch, durch Überzeugung und Liebe - statt durch Gesetze, Zwang und Druck - die radikalste soziale Revolution herbeizuführen, ganz zu schweigen 2).

---

1) Siehe dazu als neuestes Beispiel den Bericht der Sondergruppe über agrarische Beziehungen unter Vorsitz von P.S. APPU, ausführlich zitiert in "Economic and political weekly", Bombay, Vol. VIII, No. 20, 19.5.1973.

2) Für weiteres Material über die Landschenkungsbewegung siehe BERGMANN (3).

Zu 5: Die grüne Revolution, der Einsatz von Hochleistungssaatgut, wurde offensichtlich von einigen ihrer Befürworter als eine so grundlegende Förderung der Agrarproduktion einiger Entwicklungsländer angesehen, daß sie alle strukturellen Reformmaßnahmen ersetzen könnte. Schon vor den Rückschlägen in Pakistan und Indien haben jedoch zahlreiche Agrarökonomen vor einer Überbewertung der Erfolge gewarnt 1). So sehr ich mich über einen endgültigen Durchbruch in der Agrarproduktion Südasiens freuen würde, so bin ich doch skeptisch über die Erfolgsberichte; grüne Revolution - verstanden als biologisch-technischer Fortschritt - sehe ich nicht als Gegensatz oder Substitut für Strukturreformen, sondern als mit diesen interdependent an.

6 Beurteilungskriterien

Agrarreformen sind komplexe ökonomische, soziale und politische Maßnahmen mit sozial und zeitlich weitreichenden Wirkungen qualitativer und quantitativer Art. Im einzelnen Fall - in den Grenzen eines Landes - sind, wie oben gesagt, sehr unterschiedliche Zielsetzungen denkbar, die von Wirtschaftssystem, Entwicklungsstufe und anderen (historischen, sozio-kulturellen) Gegebenheiten abhängig sind. In Japan stand 1946 die Abschaffung der Pacht, die politische Entmachtung der Großgrundbesitzer und die Befriedung der Pächter und Kleinbauern im Vordergrund. In der Sowjetunion ging es 1917 in der ersten Phase um die gleichen Ziele, in der zweiten Phase aber um den Faktorbeitrag des Agrarsektors für die schnelle Industrialisierung, um den schnellen economic take-off. Während in Japan Industrien bereits vorhanden waren, weitgehend intern die benötigten Kapitalien bilden konnten und bald Produktionsmittel liefern wollten, konnten diese in der Sowjetunion nur durch die Vorleistungen der Landwirtschaft geschaffen werden. Desinvestitionen in der Landwirtschaft waren also geplant: diese sollte für einen längeren Zeitraum mit einem Minimum an Inputs auskommen und dennoch die Grundernährung einer wachsenden städtisch-industriellen Bevölkerung sicherstellen 2). In Indien standen soziale Gerechtigkeit, Abschaffung unproduktiver Zwischenschichten (intermediaries) und schnelle Produktionserhöhung im Vordergrund der Reformziele. - Die jeweiligen Zielsetzungen der Wirtschafts-, Agrar- und Gesellschaftspolitik sind bei der Gesamtbeurteilung zu berücksichtigen.

In Japan wurde nach der Agrarreform die Flächenproduktivität wesentlich erhöht, bei Knappheit an Boden und Devisen für Agrarimporte ein ökonomisch rationales Ziel. Inputs waren dagegen bald reichlich vorhanden, so daß Kapitalproduktivität oder sparsamer Einsatz von Maschinenkapital nicht erwünscht war, da dieses nicht knapp war. In der Sowjetunion war und ist Boden genügend vorhanden, Maschinen und Düngemittel waren dagegen knappe Ressourcen. Kapitalproduktivität war daher in dieser Phase vorrangig gegenüber Arbeits- und Flächenproduktivität.

Aus diesen wenigen Beispielen ist zu schließen, daß jeder einzelne quantitative Erfolgsindikator nur über einen Teilaspekt einer agrarpolitischen Maßnahme aussagt. Hinzu kommt, daß viele Indikatoren systemspezifisch sind oder in verschiedenen Wirtschaftssystemen verschiedenes aussagen. Ferner wären ökologische und demographische Bedingungen zu berücksichtigen. Ein quantitativer Intersystem-Vergleich ist also sehr problematisch. Aber auch eine Evaluierung einer Agrarreform innerhalb eines Landes ist problematisch, da ein Vergleich mit einer Entwicklung unter sonst gleichen Bedingungen, aber ohne Agrarreform nicht möglich ist. Besonders schwierig wird aber

---

1) Über die grüne Revolution, die hier nicht näher behandelt werden kann, liegt umfangreiche Literatur vor. Siehe u.a. BYRES (8) und dessen Literaturverzeichnis. Der Generalsekretär der UN erklärte im Dezember 1969: "Die Aussichten der Grünen Revolution haben eine sinnvolle Landreform noch dringlicher werden lassen." (nach JACOBY, 23, S. 66).

2) OWEN (32) spricht von einem "double developmental squeeze", der in allen Entwicklungsgesellschaften vorkomme, seien sie sozialistisch oder kapitalistisch.

die Abgrenzung und Quantifizierung der langfristigen und makro-ökonomischen Wirkungen. Hier wäre weitere Forschungsarbeit, sowohl über die Methodik, als auch über Einzelfälle dringend erforderlich.

7 Evaluierung einiger Agrarreformen

7.1 Schweden - radikale Vereinödung

Die schwedische Agrarreform wurde von etwa 1785 bis 1850 durchgeführt. Ihre Ziele waren

1. Optimale Gestaltung und Arrondierung aller lebensfähigen Betriebe
2. Aussiedlung und Beseitigung der Dorfsiedlung
3. Enteignung und Abwanderung des Landproletariats
4. Intensive Nutzung der bisher dorffernen Schläge.

Die Agrarreform war erfolgreich und wurde nach anfänglichem, erbittertem Widerstand von den Landwirten akzeptiert. Mit geringen regionalen Ausnahmen wurden Einödshöfe zur dominierenden Siedlungsform. Die Voraussetzungen für intensive Bodennutzung, moderne Weidewirtschaft, rationale Nutzung der Maschinen, hohe Arbeitsproduktivität wurden für eine lange Periode - bis etwa 1950 - geschaffen. Die Masse der Kätner und Hintersassen verlor ihre kleinen Flächen, wurde aus den Dörfern verdrängt und bis zum späteren Beginn der Industrialisierung zur Emigration gezwungen. Für die verbleibenden Landwirte gab es kein Problem von Entschädigungen oder anderen unproduktiven Zahlungen. - Heute erzeugen etwa 6 v.H. aller Erwerbstätigen genügend Lebensmittel für die Bevölkerung und dazu unerwünschte Überschüsse bei einigen Produkten. - Zielvorstellung der neuen Agrarpolitik ist: Übergang zum Zweifamilienbetrieb, evtl. zu Gemeinschaftsbetrieben, weitere Abwanderung aus der Landwirtschaft, Senkung der Agrarproduktion bis zu 80 %iger Selbstversorgung.

7.2 Sowjetunion - Kollektivierung

Rußland hat im Laufe von 70 Jahren vier Agrarreformen erlebt. Die erste Agrarreform von 1861 hob die Leibeigenschaft auf und zwang die Bauern, ihre stark beschnittenen Bodenanteile von den bisherigen Herren freizukaufen. Die zweite (Stolypinsche) Agrarreform brachte vor allem die Auflösung der Allmenden (Mir). Die Unzufriedenheit und Not der Bauern blieb bestehen. Im November 1917 wurde aller Grund und Boden entschädigungslos verstaatlicht und unentgeltlich an die Bauern verteilt, die zum Teil bereits vor diesem Gesetz die Güter aufgeteilt und vom Boden Besitz ergriffen hatten. Damit entfielen alle unproduktiven Einkommensübertragungen der Bauern an die ehemaligen Grundeigentümer. Um den Faktorbeitrag des Agrarsektors zur Gesamtentwicklung abzuziehen, der in dieser Periode der Neuen Ökonomischen Politik niedrig blieb, wurden indirekte Methoden angewandt.

Die vierte und radikalste Transformation der Agrar- und Sozialstruktur geschah von 1929 bis 1933. Fast 25 Millionen selbständige, überwiegend klein- und mittelbäuerliche Betriebe und ihre Haushaltsmitglieder wurden in diesen vier Jahren zu 236.000 Kollektivwirtschaften zusammengefaßt. Es war in der Geschichte der erste umfassende Versuch geplanten sozialen Wandels, völliger sozialer Transformation von Landwirtschaft und Agrarbevölkerung in einem überwiegend agrarischen Lande und in atemberaubendem Tempo, in einem minimalen Zeitraum durchgeführt. Folgende ökonomisch-rationale Motive können für diese bis dahin radikalste soziale Veränderung der Agrarstruktur genannt werden:

1. Organisation der amorphen Bauernmassen, Nutzung der economies of scale des Großbetriebes ohne dessen Nachteile in der Landwirtschaft, weil die Genossenschaften das Eigeninteresse der Mitglieder ansprechen

2. Forcierung des Getreideanbaus und -aufkaufs (Sicherung der Grundnahrung zu niedrigen Preisen) (Produktionsbeitrag), weitgehende Ablieferungskontrolle
3. Abwanderung der Arbeitskräfte in die Industrie (Faktorbeitrag I)
4. Rationierung und volkswirtschaftlich optimale Nutzung der Landmaschinen via Maschinen-Traktor-Stationen
5. Vereinfachte Planung und Beratung, optimaler Einsatz der knappen Fachleute
6. Minimum direkter und indirekter Investitionen für die Landwirtschaft (Produktion landwirtschaftlicher Produktionsmittel), eher Desinvestition - Schwergewicht des Aufbaus bei industriellen Grundstoffen und Investitionsgütern, bei technischer, sozialer, kultureller Infrastruktur
7. Finanzierung des gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Aufbaus aus der Landwirtschaft (Faktorbeitrag II).

Sozial bewirkte die Kollektivierung eine weitgehende Nivellierung der agrarischen Bevölkerung und erleichterte die Abwanderung. Politisch wurde sie abgesichert und die Rückkehr zur alten Ordnung unmöglich gemacht durch das dörfliche Aufenthaltsverbot für enteignete Grundbesitzer. Ein intrasektoraler Beschäftigungseffekt war nicht erwünscht und ergab sich nicht. Weder Flächenausdehnung noch Intensität der Agrarproduktion wurden erhöht, da wegen der niedrigen Priorität für den Agrarsektor und die diesem vorgelagerten Produktionsmittelindustrien keine Investitionen geplant wurden, eher Desinvestitionen. Erstrebt und erreicht wurde makroökonomisch eine Aufrechterhaltung des Produktionsniveaus - mäßiger Produktionsbeitrag - und etwas erhöhte Vermarktung - erhöhter Marktbeitrag - bei beträchtlicher Abwanderung - hoher Faktorbeitrag - und ohne Gegenleistungen der anderen Sektoren. Erst in den späten 50er und 60er Jahren wurden die Produktionsmittelindustrien für den Agrarsektor so gefördert, daß Produktivität und Produktion wesentlich gesteigert werden konnten. Die Produktivität des Kapitals ist hoch, die der Arbeit niedriger, die des Bodens am niedrigsten - wenn eine solche vage Aussage gestattet ist.

Eine private Hofwirtschaft bleibt als privatwirtschaftliches Element erhalten. Sie erfüllt Komplementärfunktionen zur kollektiven Hauptwirtschaft, mit der sie eine Symbiose eingeht. Aber sie konkurriert auch mit dem Hauptbetrieb um die Produktionsfaktoren. Sie ist also nicht zufälliges Relikt eines früheren Wirtschaftssystems, sondern übernimmt nach der Transformation wichtige mikro- und makro-ökonomische und soziale Aufgaben für eine sehr lange Übergangszeit.

Ohne Zweifel hat die schnelle Transformation in der Kollektivierungskampagne soziale Kosten verursacht und vorübergehend eine Produktionsdepression verursacht. Ob aber das langfristige Zurückbleiben des Agrarsektors gegenüber der Entwicklung in hochindustrialisierten, kapitalistischen Ländern allein auf die Kollektivierung als soziale Transformationsmaßnahme zurückzuführen ist, kann bezweifelt werden. Zumindest teilweise kommen andere Ursachen in Betracht: Niedrige Priorität in der Allokation von Investitionsmitteln, hoher Faktorbeitrag, Folgen des schnellen Übergangs von der Agrar- zur Industriegesellschaft. Der Anteil der Investitionen wird erst sehr spät erhöht.

Versuche, die makroökonomischen Fakten und Entwicklungen zu quantifizieren, sind nicht bekannt. Es bleibt also dem Forscher überlassen, wie er die Anteile der möglichen Ursachen einschätzen will. Dabei dürfte die politische Präferenz die Aussage wesentlich beeinflussen.

DANDEKAR (10) hat den ökonomischen Sinn der sowjetischen Agrarreform vom Standpunkt der Entwicklungsländer richtig gedeutet:

> "Organisation des Agrarsektors in großen Einheiten hinsichtlich Boden und Zahl der Menschen, feudal in der Theorie, modern in der Technik und ausgerichtet auf eine sozialistische Zielsetzung" (S. 78).

Die Landwirtschaft liefert dann Menschen und billige Nahrungsmittel für die Industrialisierung.

Das sowjetische Modell wurde nach 1945 auf die meisten, nicht auf alle, sozialistischen Länder übertragen, später allerdings modifiziert nach den natürlichen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Gegebenheiten. Die Abwandlung des Modells kann gesehen werden a) in der Einhaltung mehrerer Stufen beim Übergang zum Kollektiveigentum, b) in der Dehnung des Zeitraums, die eine bessere psychologische Anpassung an den veränderten Status erlaubt, c) im Umfang und Anteil der individuellen Hofwirtschaft am Einkommen, d) in der Integration der Kollektivbauern in die allgemeine Sozialversicherung. Das Modell wurde, z.T. unter dem Druck der Bauern, wieder aufgegeben in Jugoslawien 1951 und in Polen 1956. In Kuba wurden bisher praktisch keine Kollektivierungsversuche unternommen.

7.3 Japan - Übergang von Pacht zu Eigentum

Die im wesentlichen feudale oder halbfeudale Agrarstruktur wurde nach 1945 auf Geheiß der amerikanischen Militärregierung grundlegend reformiert.

Die Höchstgrenze von verpachtetem Grundbesitz beträgt seit 1946 pro Familie 1 cho 1), in Hokkaido 4 cho. Besitz über 3 cho bzw. 12 cho in Hokkaido, der nicht ordnungsgemäß bewirtschaftet ist, wurde von der Regierung aufgekauft. Alles Pachtland von abwesenden und alles Land über 1 cho von im Dorf ansässigen Grundbesitzern wurde aufgekauft und an Pächter verkauft. Für die Entschädigung wurde der Wert bei tiefliegenden (bewässerungsfähigen) Reisfeldern auf das 40-fache und bei hochliegendem Land auf das 48-fache des Rentenwertes festgesetzt. Die bisherigen Eigentümer erhielten Obligationen, die mit 3,65 Prozent verzinst und in 22 Jahresraten ausbezahlt werden. Die bisherigen Pächter zahlen 3,2 Prozent und sollen in 24 Jahresraten ihre Schuld abtragen. Jede Übertragung von Grund und Boden wurde unter strenge Kontrolle gestellt. Weitere Bestimmungen sehen eine untere Grenze von 0,3 cho vor. Wer weniger besitzt, darf keinen landwirtschaftlichen Boden erwerben. Der weiteren Zersplitterung der Flächen und Betriebe sollte damit Halt geboten werden. Nur Landwirte dürfen Boden erwerben und nur bis zu 3 cho. Tüchtige Betriebsleiter dürfen mehr als 3 cho besitzen.

In drei Jahren - vom 31. März 1947 bis 2. Juli 1950 - erwarb die Regierung 1.742.000 cho; aus öffentlichem Eigentum wurden 191.000 cho mobilisiert. Von den 1.742.000 cho waren 1.705.000 Pachtland, davon 630.000 Eigentum abwesender Landlords, 1.075.000 cho gehörten ansässigen Grundbesitzern. Die Regierung erwarb das Land von insgesamt 1.760.000 Personen, von denen im Durchschnitt jeder 1 cho abgab. 67 Prozent der Landlieferer gaben weniger als 0,5 cho ab; nur 6 Prozent hatten über 3 cho abzugeben. - 4.748.000 = 77 % aller Farmhaushalte bekamen durch die Bodenreform Land bzw. Eigentumsrechte an bisher gepachtetem Land.

Grundlegende Veränderungen von Pacht und Eigentum waren Ergebnis der Agrarreform. Noch 1941 bewirtschafteten nur 656.000 Landwirte überwiegend eigenes Land, während zwei Drittel aller Bauern zupachteten oder ganz auf Pachtland arbeiteten. 1960 dagegen bewirtschafteten drei Viertel aller Betriebe - 4,5 Millionen - über 90 Prozent Eigenland, 1 Million 50 - 90 Prozent Eigenland und nur 178.000 besaßen weniger als 10 Prozent des von ihnen genutzten Landes. Demnach wurde das Pachtproblem gelöst. Die Zahl der reinen Pachtbetriebe ging von 1,6 Millionen auf 180.000 zurück. Die verpachteten Flächen sanken von 46 Prozent der LN 1946 auf 9 Prozent im Jahre 1955 und 6,7 Prozent 1960. Die Pacht wurde sicherer, und die offiziellen Pachtpreise wurden auf einem niedrigen Niveau gehalten.

Die Entschädigungszahlungen der Bodenreform-Begünstigten wurden durch die folgende schnelle Inflation faktisch annulliert. Das Prinzip der Entschädigung war beibehalten, aber durch die ökonomische Entwicklung aufgehoben 2), so daß der Umverteilungseffekt bei der Grundrente sehr

---

1) 1 cho = 0,99 ha.

2) 1966 wurde eine Nachentschädigung vom Parlament bewilligt.

stark war und der intensivere Kapitaleinsatz der Bauern möglich wurde. Zuerst wurde ein begrenzter Beschäftigungs- und Siedlungseffekt (vor allem auf Hokkaido) erzielt; später jedoch begann erneut die starke Abwanderung aus der Landwirtschaft und der Übergang zum Nebenerwerbsbetrieb. Dank schnellem Wiederaufbau der Industrie und Neuaufbau von Dünger- und Traktorenfabriken begann sehr bald ein starker Zufluß von produktionssteigernden Inputs. Eine eventuelle Ertrags- oder Lieferdepression wurde so überspielt. Die Genossenschaften wurden ausgebaut und erfüllten ihre Funktion als sozialtechnische Hilfsinstitutionen.

Ende der 60er Jahre begannen sich einige langfristige, negative Wirkungen der erfolgreichen Agrarreform zu zeigen: a) Immobilität des Bodenmarktes, b) langsame und begrenzte Aufstockung, c) illegale Pachtabkommen und Pachtpreise.

7.4 China - Agrarrevolution in Etappen

Die chinesische Agrarreform ähnelt zwar grundsätzlich und in der neuen Betriebsform der in der Sowjetunion durchgeführten. Folgende Unterschiede sind jedoch hervorzuheben.

1. Der Boden wird nicht nationalisiert.
2. Die Bildung der Volkskommunen geschieht in mehreren Etappen nach einem langen Prozeß schrittweiser Reformen, begonnen während des langen Marsches, also bereits vor dem endgültigen Sieg der Kommunisten. Dadurch wird die psychologische Anpassung der Bauern erleichtert.
3. Die Volkskommunen haben vielseitigere Aufgaben als die Kollektivwirtschaften; jedoch bleibt auch in ihnen ein Privatsektor in der Produktion erhalten, und der Konsum ist nicht egalitär.
4. Wegen des überwiegenden Gewichts des Agrarsektors erhält er in der Planung und der Allokation der Investitionen eine hohe Priorität. Mit politischem Fingerspitzengefühl wird von den Wirtschaftsplanern ein niedriger Faktorbeitrag gefordert, der der niedrigen Produktivität entspricht.
5. Die Ertragsdepression ist nach englischen Berechnungen (HEALEY, 17) gering. Die Produktion steigt seither im ganzen regelmäßig, und die Zunahmerate übertrifft die des Bevölkerungswachstums. Die Erträge sind höher als in vergleichbaren agrarischen Entwicklungsländern, aber niedriger als in hochentwickelten Industrieländern (Japan). Weitere Intensivierung der Flächenproduktion setzt u.a. beschleunigte Industrieproduktion voraus. Flächenausdehnung läßt sich nicht in den alten, dichtbesiedelten Kerngebieten durchführen, sondern nur in den ökologisch marginalen Grenzgebieten. Sie wird daher nicht von Volkskommunen, sondern meist in der Form (halbmilitärischer) Staatsgüter betrieben.

7.5 Indien - Versuch eines gradualistischen Zugangs

Nach der Unabhängigkeit wurden von den Länderregierungen der (nunmehr 18) Bundesstaaten Agrarreformgesetze mit unterschiedlichsten Bestimmungen angenommen. Hauptziele waren:

Abschaffung der Steuerpacht und der Intermediaries und bessere Sicherheit der Pächter;

Aufhebung der Teilpacht;

Senkung der Pachtlasten;

verbesserte Lebensbedingungen für landlose Arbeiter;

genossenschaftliche Organisation der Landwirtschaft mit dem Endziel genossenschaftlicher Verwaltung der Dörfer;

gleichmäßigere Bodenverteilung durch Höchstgrenze für Grundbesitz. -

Ausnahmen von dieser Höchstgrenze sind vorgesehen für modern und intensiv geleitete Großbetriebe in Eigenbewirtschaftung.

Steuerpacht und ähnliche Titel wurden mit Entschädigung abgelöst 1).

Von den Zamindars bisher selbst bewirtschaftete Flächen werden ihr Eigentum. (Selbstbewirtschaftung bedeutet in Indien heute: Anwesenheit des Eigentümers im Dorf während der Erntezeit.) - Teilpacht wurde gesetzlich verboten. Eine unbekannte Zahl von Pächtern wurde entlassen, wenn moderne Maschinen angeschafft wurden. Andere Teilpächter wurden zu Arbeitern mit Naturallohn. Pächter wurden in manchen Gebieten gegen Zahlung der kapitalisierten Pacht zu Kleinbauern. Häufig bleibt jedoch die Teilpacht erhalten, auch in den Bundesstaaten mit zeitweise kommunistisch geführten Landesregierungen (Kerala, West Bengal).

Entschädigung bedeutet die Mobilisierung und den Transfer von Kapital an Schichten, die bisher nicht investitionsfreudig sind, sondern mehr zum Luxuskonsum neigen. Dadurch wird die Kapitalbildung in der Landwirtschaft zusätzlich erschwert. Die staatliche Verwaltung wird von den neuen Bauern-Eigentümern als Schuldeneintreiber der früheren Landlords angesehen. Der doppelte Impuls einer gründlichen Landreform - ökonomisch: Streichung der alten Schulden, psychologisch: neues Gefühl der wirtschaftlichen und sozialen Freiheit - konnte sich bei dem gradualistischen Vorgehen nicht entwickeln.

Ein Ziel der Agrarreform war, zur Kapitalinvestition anzureizen und moderne, kapitalintensive Musterbetriebe zu fördern, die als Beispiel wirken sollten. Abhängigkeiten und unproduktive Zahlungen sollen allmählich abgeschafft, die Rechtstitel der Pächter verbessert werden. Es gibt viele, allgemein bekannte Möglichkeiten, die sehr großzügigen Gesetze zu umgehen. - Es ist schwer abzuwägen, ob Reform oder Stagnation überwiegen.

Die Höchstgrenze des zulässigen Grundbesitzes schwankte sehr stark, je nach Bundesland. Sie wurde nach der Bodenfruchtbarkeit festgelegt, die wesentlich von den Bewässerungsmöglichkeiten abhängt. Die Extreme sind 18 bis 324 acres; einige Länder haben niedrigere Höchstgrenzen für Neuerwerb als für ererbten Boden. Der faktische Besitz erreicht ein Vielfaches der Höchstgrenze.

Eine endgültige Bewertung und genaue Zahlen über die Durchführung der Agrarreform fehlen. Der 3. Fünfjahresplan (43) stellt fest, daß die durch Landreform mobilisierte Fläche wesentlich kleiner war als erwartet:

> "In den allerletzten Jahren hat die Landübertragung die Ziele der Gesetzgebung zerstört, die das Landeigentum beschränken wollte, und ihren Einfluß auf die Dorfwirtschaft auf ein Minimum reduziert."

Offensichtlich haben viele Landbesitzer die Ausnahmen bis zum letzten genutzt.

Im 4. Fünfjahresplan (40) werden folgende Zahlen genannt. 20 Millionen Pächter wurden vom Steuerpachtsystem befreit und in direkte Beziehung zum Staat gebracht. 3 Millionen Pächter und Teilpächter haben Eigentum an mehr als 2,8 Millionen ha erworben. Über 0,9 Millionen ha Boden, der die Höchstgrenze des Eigentums überschritt, wurde als Agrarreformland erklärt oder von der Regierung übernommen. Aber 23,6 % aller landbewirtschaftenden Haushalte wurden noch immer als Pächter eingestuft.

---

1) Die Gesamtsumme der Entschädigungen beträgt 6,6 Mrd.Rs. (1 Rupee = 0,84 DM; 6,6 Mrd.Rs. = 5,5 Mrd. DM). Seit Sommer 1966: 1 Rupee = 0,53 DM, seit Mitte 1973: 1 Rupee = 0,33 DM.

Die Agrarpolitik erstrebte gradualistische Reformen, um Störungen in der Produktion und im sozialen Gefüge zu minimieren. So blieben die alten sozial-ökonomischen Strukturen des Dorfes erhalten. Eine soziale Nivellierung und damit Brechung der ökonomischen und politischen Vormachtstellung der großen Grundbesitzer wurde nicht erreicht. Da das Gesamtprodukt des Agrarsektors nicht umverteilt wurde, stand den Landbewirtschaftern in ihrer großen Masse kein neues Betriebskapital zur Intensivierung der Produktion zur Verfügung und konnte der Staat keinen erhöhten Faktorbeitrag erheben. Da die Nutzungsintensität weitgehend gleich blieb oder sich nur langsam erhöhte, wurde kein Beschäftigungseffekt erzielt, sondern ländliche Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung blieben unverändert. Wegen langsamer Industrialisierung konnten produktionssteigernde Inputs nur sehr begrenzt eingesetzt werden. Langfristig steigt die Agrarproduktion langsam, wenn auch auf weite Strecken im Wettlauf mit dem Bevölkerungswachstum.

Die "grüne Revolution" hatte eine geographisch, ackerbaulich und sozial sehr begrenzte Wirkung. Der produktionssteigernde Effekt war jedenfalls nicht so groß, daß er die Depressionswirkung von Naturkatastrophen ganz ausschalten konnte. Die alten ländlichen Machtstrukturen verhindern eine schnelle Entwicklung neuer sozial-technischer Institutionen und eine Modernisierung der Vermarktungskanäle.

8 Beurteilung von Agrarreformen im internationalen Vergleich

Einer quantitativen und qualitativen Evaluierung von Agrarreformen stehen viele Hindernisse entgegen, besonders in Entwicklungsländern.

1. Unterlagen über den alten Zustand und über die Veränderungen fehlen oder sind mangelhaft.
2. Aus politischen Gründen sind die Unterlagen nicht zugänglich oder werden sie geschönt.
3. Nur ein Teil der Wirkungen ist statistisch erfaßbar (enteignete Flächen, Betriebe, verteilte Fläche, Zahl der Landempfänger oder Siedler, Anteil der Pachtfläche oder Pachtbetriebe). Bodenqualität u.a. ist seltener bekannt. Bei anderen materiellen Wirkungen (Beschäftigung, Entwicklung von Produktion und Vermarktung, Flächenproduktivität) wirken landwirtschaftsexterne Faktoren und wirtschaftspolitische Entscheidungen mit, deren Wirkung nicht zu isolieren ist. Die Veränderung der sozialen Beziehungen und der Machtverhältnisse ist quantitativ und in ihren langfristigen ökonomischen Effekten noch nicht zu ermessen oder in mathematischen Modellen darzustellen. Dennoch sind sie durchaus real. JACOBY (23, S. 83) schlägt daher vor, diese in Begriffen der institutionellen Ökonomie zu interpretieren. DORNER (11, S. 17) fordert, die politischen Ziele und Methoden als Variable in die Analyse aufzunehmen, statt gewisse Ziele bewertungslos zu akzeptieren, die in üblichen ökonomischen Theorien implizit enthalten seien.
4. Der Beurteilungszeitraum kann bedeutsam sein, weil kurzfristige Phänomene wenig über langfristige Wirkungen von Agrarreformen aussagen. So ist kurzfristig Ertrags- oder Lieferdepression denkbar, die aber langfristig mit relativ geringen Kapital-Inputs ausgeglichen wird (z.B. DDR und ČSSR).

Neben den möglicherweise quantifizierbaren mikro- und makroökonomischen Wirkungen und Entwicklungen bleibt ein bedeutender politisch-sozialer Rest von Effekten, der viel schwerer zu ermessen ist. Wissenschaftliche Arbeiten auf diesem Gebiet wären sehr erwünscht, um den meßbaren Bereich zu erweitern, sind aber nicht bekannt geworden. Selbst wenn solche Arbeiten erfolgreich durchgeführt würden, bleibt die Bewertung der politischen Wirkungen von den politischen Präferenzen des Beobachters abhängig und von dem Gewicht, das er in aktuellen Zielkonflikten den Teilzielen beimißt. In einer normativen Wissenschaftsdisziplin, wie der Agrarpolitik, gehen die Zielvorstellungen der Forscher in ihre Beurteilung noch stärker ein als in anderen Wissenschaften.

Zu den umstrittenen Ergebnissen von Agrarreformen gehören z.B.
1. Nutzen der Aufteilung "intensiv bewirtschafteter" Großbetriebe, relative Vorzüglichkeit

der Betriebsgrößen, Möglichkeiten und Begrenzung von economies of scale;
2. Notwendigkeit und Möglichkeit von Produktionssteigerung durch Agrarreform allein;
3. Lösungsmöglichkeiten oder Prioritierung im Zielkonflikt zwischen Befriedigung von Wünschen der landhungrigen Dorfbevölkerung und der lebensmittelhungrigen Stadtbevölkerung.

Gerade bei der Bewertung der Produktionsleistungen und ihrer Veränderungen durch die Agrarreform zeigt sich die unvermeidliche Voreingenommenheit der Statistiken, die das zu beweisende nachweisen sollen und wollen. DOVRING (13) weist in einer genau quantifizierten Analyse frühere Urteile über Produktionsdepression als Folge der mexikanischen Agrarreform als falsch nach und schließt:

> "Die Landreform hat keineswegs die Wirtschaftsentwicklung Mexikos beeinträchtigt. Ihre sozialen Gewinne gingen nicht auf Kosten des wirtschaftlichen Fortschritts." (S. 22)

Ob tatsächlich bei der Aufteilung von Großbetrieben Produktionsverluste entstehen, hängt u.a. ab von der bisherigen Nutzungsintensität, der Zuführung von Produktionsmitteln, der neuen Betriebsorganisation, der staatlichen Beratungshilfe.

Gibt man nun einer schnellen Kapitalbildung und einem hohen Faktorbeitrag der Landwirtschaft den Vorrang, so war in der Sowjetunion die Kollektivierung erfolgreicher als die spontane Landverteilung 1917, die durch das Gesetz nur sanktioniert wurde. Würde man dagegen der beschleunigten Belieferung der städtischen Märkte größere Bedeutung beimessen, so war die Periode der Neuen Ökonomischen Politik (1921 - 28) erfolgreicher als die dann folgende Kollektivierung. D.h. der Erfolg von Agrarreformen könnte am ehesten nach ihren Teilwirkungen beurteilt werden - keine befriedigende Antwort für den Politiker, der nicht Teilantworten, sondern eine einfache, eindeutige, globale Aussage sucht.

Fragt man nach dem intrasektoralen Beschäftigungseffekt, so war dieser kurzfristig, aber positiv in Japan (weil gleichzeitig Ödland kultiviert und besiedelt wurde), positiv in Ägypten, Venezuela, Iran, negativ in Schweden, der Sowjetunion, trat jedoch nicht auf in China und Indien. Das Ausmaß der vorherigen Unterbeschäftigung, Verfügbarkeit kulturfähigen Ödlands, Angebot alternativer Beschäftigung und ähnliche Faktoren spielen eine Rolle. Dementsprechend dürfte eine Korrelation zwischen intrasektoraler und intersektoraler Wirkung auf die Beschäftigung bestehen.

Entschädigungszahlungen vermindern den Umverteilungseffekt und hindern die Produktionssteigerung durch neue Investitionen. Der Kapitalabfluß ist besonders schwerwiegend bei Subsistenzproduktion oder nur geringem Überschuß über den Eigenkonsum, der ja allein für die Kapitalbildung verfügbar wäre. - Hier besteht auch eine enge Beziehung zum politisch-sozialen Effekt 1).

Der Umverteilungseffekt war sehr gering in Schweden, Indien und Japan, (aufgrund unterschiedlicher Faktorenkonstellation), mäßig in China, sehr groß in der Sowjetunion. Schweden war noch vorindustriell und bedurfte keines intersektoralen Kapitaltransfers; Japan hatte dieses Bedürfnis schon nicht mehr. Die Sowjetunion betrachtete dagegen den Faktorbeitrag der Landwirtschaft als unerläßlich wegen der Kapitalschwäche der Industrie, wegen des Tempos der Industrialisierung und des praktischen Fehlens von Auslandskapital 2). China mit einem anderen Entwicklungsmodell betreibt den Industrieaufbau langsamer, braucht daher nur einen relativ geringen Faktorbeitrag. Um die Agrarproduktion stärker zu fördern, wird ihr wenig abgefordert.

Die Intensivierung der Erzeugung wurde stark gefördert durch die Agrarreform in Schweden (langfristig), in Japan (dank gleichzeitigem Ausbau der die Landwirtschaft belieferden Industrien),

---

1) Zu dieser Frage siehe insbesondere GUTELMAN (16).

2) Siehe dazu auch PREOBRAZHENSKY (34) und sein Gesetz.

Übersicht 2: Merkmale und Wirkungen einiger Agrarreformen

Merkmale	Schweden	Sowjetunion	Japan	China	Indien
1. Wirtschaftssystem	kapitalistisch	sozialistisch	kapitalistisch	sozialistisch	kapitalistisch
2. Entwicklungsphase	vorindustriell	vorindustriell	industriell	vorindustriell	vorindustriell
3. Besiedlungsdichte	gering	gering	hoch	hoch	hoch
4. Zeitpunkt der Agrarreform	1790 - 1850	(1861, 1917, 1906) 1929 - 1933	1946 - 1950	1928 - 1958	1947 -
5. Initiator	Regierung	Bauern/Regierung	Militärregierung	Rote Armee/Regierung	Regierung
6. Bodeneigentum nach Reform	bäuerlich Einödshöfe	staatlich	bäuerlich	bäuerlich	Großgrundbesitz/ bäuerlich
7. Neue Agrarstruktur	Familienbetriebe	Kolchosen und Sovchosen	Familienbetriebe	Volkskommunen	Selbstbewirtschaftung 1)
8. Neue Sozialstruktur	nur "lebensfähige" Betriebe	Nivellierung	Nivellierung	Nivellierung	unverändert
9. Übergangsstufen	keine	Landverteilung	keine	mehrere Stufen	Gradualismus
10. Entschädigung	entfällt	keine	gewährt, aber entwertet	keine	volle

	Schweden	Sowjetunion	Japan	China	Indien
Ökonomische Wirkungen					
1. Ödlandkultivierung/ Neusiedlung	wesentlich	nicht mit Kollektivierung	nur auf Hokkaido	nicht mit Kollektivierung	angestrebt
2. Beschäftigung	negativ	nicht in Landwirtsch.	nur vorübergehend	erwünscht	keine Effekte
3. Abwanderung	beträchtlich	stark	bald wieder einsetzend	keine	langsam fortgesetzt
4. Zufluß von Produktionsmitteln	später	anfangs - keine oder wenig	stark	wenig, besonders Dünger	sehr wenig
5. Produktivität					
Boden	erhöht	niedrig	erhöht	erhöht	niedrig
AK	erhöht	relativ gering	erhöht	mäßig	niedrig
Kapital	mäßig	hoch	mäßig	hoch	niedrig
6. Produktionsentwicklung	schnell	anfangs - sehr langsam	schnell	langsam	sehr langsam
7. Vermarktung	beschleunigt	beschleunigt	beschleunigt	beschleunigt	unverändert
intrasektoral	unwesentlich	stark	wesentlich	stark	sehr gering
8. Umverteilung					
intersektoral	keine	stark	gering	schwach	sehr gering
9. Finanzfluß von Agrar- zu anderen Sektoren	gering	stark	gering	mäßig	sehr gering
10. Produktionsförderung	stark	anfangs gering	stark	stark	gering
11. Hilfswirtschaftliche Genossenschaften	stark	entfällt	stark	entfällt	gefördert, aber schwach

1) Als Zielvorstellung

fast gar nicht in der Sowjetunion, mäßig in China und in Indien. Entscheidend für die erzielbare Flächenproduktivität ist die Ausgangslage (hohe Produktivität z.B. in China) und Ausmaß, Tempo und Richtung der Industrieentwicklung.

Der politisch-soziale Effekt kann gleichfalls kurz- und langfristig unterschiedlich sein. In Schweden waren die Bauern zuerst verbittert, nachher aber auf über 100 Jahre zufrieden und mit einer so lange anpassungsfähigen Agrarstruktur ausgestattet. In Japan waren die zu Eigentümern gewordenen Pächter sofort befriedigt; die gefährlichste soziale Unruhe des Dorfes (Pächterstreiks) war gebannt. In der Sowjetunion und schwächer in China erfüllte die Landverteilung und die Abschaffung der feudalen Lasten die Wünsche der Bauern und zerstörte die Grundlage dörflichen Widerstandes gegen die Revolution, den Großgrundbesitz, während die schnelle Kollektivierung erbitterten Widerstand hervorrief, der zu schweren innenpolitischen Krisen führte.

9 Zusammenfassende Thesen

1. Agrarreform ist ein Teil des sozialen Wandels und daher mit der wirtschaftlichen Entwicklung, der technischen Modernisierung und dem kulturellen Aufstieg verknüpft. Sie ist eine ständige Begleiterscheinung der menschlichen Geschichte und wird u.a. durch landwirtschaftsexterne Faktoren erzwungen.
2. Agrarreform ist nur ein Teilprozeß der Transformation der gesamten Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur und kann im allgemeinen nur zusammen mit dem Industrieaufbau wirksam sein. Industrien liefern die produktionssteigernden Inputs, bieten den in der Landwirtschaft Un- oder Unterbeschäftigten alternative Beschäftigung und helfen damit, den Überbesatz an Arbeitskräften abzubauen.
3. Der mechanisch-technische Fortschritt ist besonders wichtig für die Erhöhung von Produktion und Produktivität, als materieller und psychologischer Motor. Negative Nebenwirkungen sind durch geplanten Einsatz und neue, überbetriebliche Nutzungsformen zu minimieren. Mechanisch- und biologisch-technischer Fortschritt sind nicht Alternativen, sondern ergänzen sich und erhöhen ihre Wirkung gegenseitig.
4. Mögliche negative Wirkungen von Agrarreformen, wie Liefer- (und/oder Ertrags-)depression können durch schnellen Zufluß neuer Inputs minimiert werden.
5. Positive Wirkungen sind: Abschaffung unproduktiver feudaler Lasten, rationelle Agrarstruktur, Verbesserung der Finanzierung der Betriebe, Mobilisierung des Faktorbeitrags, Beseitigung von Stagnation verursachenden Sozial- und Machtstrukturen in agrarischen Gesellschaften und Entwicklungsländern.
6. Entschädigung enteigneter Grundbesitzer ist weniger eine rechtliche oder moralische, eher eine ökonomische und sozialpsychologische Frage. Sie verlängert den unproduktiven Abfluß von Kapital aus der Landwirtschaft, verhindert deren Kapitalbildung und Faktorbeitrag.
7. Die meisten Agrarreformen bedürfen für die volle Verwirklichung einer beträchtlichen Zeitspanne. Wird diese zusammengedrängt, so erschwert das den Widerstand der Enteigneten und die Rückgängigmachung der Reform. Aber auch die Anpassung der Landbewirtschafter an die neuen Strukturen wird schwieriger, und die flankierenden Maßnahmen bleiben zurück.
8. Agrarreform und Agrarrevolution sind kein dichotomisches Begriffspaar, schließen sich nicht gegenseitig aus. Schnelle, radikale Reformen können revolutionäre Maßnahmen zu ihrer Sicherung erfordern, während die revolutionäre Transformation in Reformschritten durchgeführt werden bzw. aus solchen bestehen muß.
9. Auch grüne Revolution - Einführung des biologisch-technischen Fortschritts - ist nicht kontradiktorisch zur Agrarreform oder -revolution, sondern ist mit dieser interdependent. In wichtigen Agrarländern (z.B. Indien) bleibt die Wirkung des technischen Fortschrittes sehr begrenzt ohne Wandel der sozialökonomischen Strukturen. Andererseits wird der erfolgreiche soziale Wandel der Landwirtschaft durch den Einsatz aller verfügbaren Instrumente des technischen Fortschritts erleichtert, mit denen erst ein optimaler materieller und psychologischer Effekt zu erzielen ist.

Literatur

1 BEHRENDT, R.F.: Soziale Strategie für Entwicklungsländer. Frankfurt/M., 1965.

2 BERGMANN, Th.: Wandlungen der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur in Schweden - Tendenzen und agrarpolitische Maßnahmen. Berlin, Bonn, 1956.

3 DERS.: The bhoodan and gramdan movement: Gandhian leadership in the post-gandhian era. "Asienforum", 1974, 3.

4 DERS.: Studienmaterialien zur Agrarpolitik und Agrarwirtschaft sozialistischer Länder. Offenbach, 1973.

5 BLANCKENBURG, P.v.: Notwendigkeit und Berechtigung bewußter Sozialgestaltung in den Anfangsstadien wirtschaftlicher Entwicklung. "Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart", S. 53 - 68, Hannover, 1964.

6 DERS.: Die soziologische Analyse agrarökonomischer Phänomene in Entwicklungsländern. "Landentwicklung - soziologische und ökonomische Aspekte", S. 43 - 56, München, Basel, Wien, 1966.

7 BOSERUP, E.: The conditions of agricultural growth. The economics of agrarian change under population pressure. London, 1965.

8 BYRES, T.: The dialectics of the green revolution. "South Asian Review", Vol. 5, No. 2, January 1972, pp. 99 - 116.

9 DAMASCHKE, A.: Die Bodenreform, Jena, 1911.

10 DANDEKAR, V.M.: Economic theory and agrarian reform. Oxford economic papers, 14. 1962, S. 69 - 79.

11 DORNER, P. (ed.): Land reform in Latin America - issues and cases. Madison, Wisconsin, 1971.

12 DERS.: Land reform and economic development. Harmondsworth, Middlesex, 1972.

13 DOVRING, F.: Land reform and productivity: The Mexican case, analysis of census data. Land Tenure Centre, No. 63, Wisconsin, Illinois, 1969 (vervielf.).

14 ENGELS, F.: Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft. Berlin, 1948.

15 GALESKI, B.: Social organization and rural social change. "Sociologia Ruralis", VIII, 1968, S. 256 - 288.

16 GUTELMAN, M.: Le financement de la réforme agraire comme rapport de classes. "Etudes rurales", 48, octobre - décembre 1972, pp. 7 - 38.

17 HEALEY, D.T.: Chinese real output 1950 - 1970. "Bulletin Institute of Development Studies", Vol. 4, 2/3, June 1972, pp. 49 - 59.

18 HEIDHUES, Th.: Zur Theorie der landwirtschaftlichen Entwicklung. "Die Landwirtschaft in der land- und volkswirtschaftlichen Entwicklung", München, Basel, Wien, 1968, S. 9 - 40.

19 HERLEMANN, H.-H.: Technisierungsstufen der Landwirtschaft. "Berichte über Landwirtschaft", XXXII, 1954, S. 335 - 342.

20 HOFSTEE, E.W.: Land ownership in densely populated and industrialized countries. "Sociologia Ruralis", XII, 1972, S. 6 - 26.

21 HUNTINGTON, S.P.: Political dimensions of land reform. "AID Spring review of land reform", second edition, Vol. XI. Washington, D.C., 1970.

22 JACOBY, E.H.: Evaluation of agrarian structures and agrarian reform programs. Rom, 1966.

23 JACOBY, E.H. and Ch.F. JACOBY: Man and land - the fundamental issue in development. London, 1971.

24 KHALATBARI, P.: Ökonomische Unterentwicklung - Mechanismus, Probleme, Ausweg. Frankfurt/M., 1972.

25 KNAPP, G.F.: Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Teilen Preußens. Leipzig, 1887.

26 KUHNEN, F.: Agrarreformen. "Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in Entwicklungsländern", herausgegeben von Blanckenburg, P.v. und H.-D. Cremer. Stuttgart, 1967, Bd. I, S. 327 - 370.

27 DERS.: Land tenure and agrarian reform with particular reference to social and employment aspects. "Report on the Asian regional seminar on the contribution of rural institutions to rural development, particularly employment", New Delhi, 3 - 16 November 1971. Geneva, ILO, 1972 (stenciled).

28 LEWIS, W.A.: The theory of economic growth. London, 1955.

29 MYRDAL, G.: Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart, 1959.

30 DERS.: Asian drama - an inquiry into the poverty of nations. I - III. New York, 1968.

31 NYERERE, J.: Freedom and socialism. Oxford, 1968.

32 OWEN, Wyn.F.: The double developmental squeeze on agriculture. "American Economics Review", 56 (1966), S. 43 - 70.

33 PLANCK, U.: Parallelen und Unterschiede der Ausgangslage landwirtschaftlicher Entwicklung. "Die Landwirtschaft in der land- und volkswirtschaftlichen Entwicklung", München, Basel, Wien, 1968, S. 83 - 106.

34 PREOBRAZHENSKY, E.: The new economics. Oxford, 1965 (Übersetzung der 1. russischen Ausgabe, Moskau, 1926).

35 TRAPPE, P.: Warum Genossenschaften in Entwicklungsländern? Neuwied und Berlin, 1966.

36 TUMA, E.H.: Twenty-six centuries of agrarian reform. Berkeley and Los Angeles, 1965.

37 WARRINER, D.: Land reform in principle and practice. Oxford, 1969.

38 AID Spring review of land reform. Second edition, I - XI, Washington, D.C., 1970.

39 Changes in agriculture in the developing countries. US Department of agriculture. Washington, D.C.

40 Fourth five year plan - a draft outline. Planning Commission. New Delhi, 1966.

41 Land reform. Defects in agrarian structure as obstacles to economic development. (UN), New York, 1951.

42 Report of the special committee on agrarian reform. FAO, Rom, 1971 (vervielfältigt).

43 Third five year plan. Planning Commission. New Delhi, o.J. (1961?).

AGRARREFORM UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

(Korreferat)

von

Prof. Dr. P. von Blanckenburg, Berlin

1	Betrachtungsschwerpunkte	197
2	Die Wandlungsfähigkeit des sozialinstitutionellen Gefüges	198
3	Anforderungen an die Agrarverfassung	198
4	Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung	200

1 Betrachtungsschwerpunkte

Theodor BERGMANN hat sein sonst wohlabgewogenes Referat vergleichsweise stark auf die Bodenbesitzreform und hier wieder auf die Umverteilung von Land sowie auf die Probleme der Redistribution von Macht und Einkommen ausgerichtet. Der andere Aspekt der Agrarreform, nämlich die die Bodenbesitzreform ergänzende Bodenbewirtschaftungsreform - diese auf Otto SCHILLER (9) zurückgehende definitorische Unterscheidung halte ich nach wie vor fruchtbar - ist demgegenüber mehr zurückgetreten. Auch die heute viel diskutierte Frage nach der Beziehung zwischen Bodenbesitzreform und wirtschaftlichem Wachstum ist nicht allzu eingehend erörtert worden. Das hinter BERGMANN's Betrachtung stehende Konzept ist Teil einer bedeutenden wissenschaftlichen und politischen Diskussion, die gegenwärtig über die Weiterentwicklung unserer Welt geführt wird. Sie gilt dem Streben nach mehr sozialer Gerechtigkeit, konsequenterer Verwirklichung gesellschaftlicher Egalität und nach Abbau der bestehenden Machtgefälle. Besonders die in den letzten Jahrzehnten in den sozialistischen Ländern durchgeführten Agrarreformen und die Reformansätze in Lateinamerika, das von allen Entwicklungsregionen die stärksten agrarverfassungsbedingten Ungleichheiten aufweist, sind unter diesem Gesichtspunkt interessante Diskussionsgegenstände.

Demgegenüber ist der Zusammenhang zwischen Agrarreform und wirtschaftlicher Entwicklung, der in eine andere große Thematik gehört, für BERGMANN von geringerem Interesse. Das ist umso bemerkenswerter, als nach meinem Eindruck die wissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre zu einer gewissen Ernüchterung hinsichtlich dessen geführt hat, was Agrarreform zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann. Die immer wieder aufgestellte These, die nahezu ein Glaubenssatz von Agrarverfassungsfachleuten und Soziologen war und von vielen Ökonomen übernommen wurde, daß Agrarreform eine Voraussetzung einer dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungsländern sei, hat einer differenzierteren Betrachtung Platz gemacht. Die Reformen

der fünfziger und sechziger Jahre in Entwicklungsländern liegen lange genug zurück, um ihre Auswirkungen abschätzen zu können, und die Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich der Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum sind besser geworden.

Ich will mich in meinem Korreferat auf diesen Fragenkomplex konzentrieren. Zumindest seit dem ersten UN-Bericht "Land-Reform. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development", der 1951 erschien, werden allgemein Mängel der Agrarverfassung in Entwicklungsländern als ein Hauptgrund der Unterentwicklung angesehen 1). So wie man in jenem Bericht die hohe Arbeitsproduktivität der europäischen, nordamerikanischen und ozeanischen Länder der wesentlich niedrigeren Produktivität von Ländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas gegenüberstellte und dann bestimmte Agrarverfassungsmerkmale wie Pachtausprägung, Betriebsgrößen, Eigentumsverhältnisse verglich, so sind seither viele Vergleiche, und zwar auch unter Entwicklungsländern angestellt worden, die jeweils ähnliche Beziehungen zwischen Strukturmerkmalen und Leistungsniveau aufzeigten. Freilich blieben sie vielfach unter dem Gesichtspunkt des Kausalitätsnachweises unbefriedigend, besonders soweit auf den Zusammenhang zwischen einzelnen Bestandteilen der Agrarverfassung, z.B. den quantitativen Aspekten der Eigentumsverteilung und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand abgehoben wurde.

2 Die Wandlungsfähigkeit des sozialinstitutionellen Gefüges

Festzuhalten ist, daß die sozialen Institutionen, von denen die Agrarverfassung ein Teil ist, sich langsamer zu verändern pflegen als andere Bestandteile des sozialökonomischen Gesamtsystems. Die sozialen Institutionen, von Menschen gemachte Regeln der Interaktion zwischen Individuen und Gruppen, hatten vor Einsetzen der neuen Entwicklung meist ganz anderen Zwecken gedient als dem wirtschaftlichen Wachstum oder dem Einlaß für neue Technologien. Es ist aber zu betonen, daß soziale Institutionen wandlungsfähig sind und daß es keineswegs immer der legislativen Maßnahme bedarf, sie zu verändern. So wie die Sozialverfassung die wirtschaftliche Entwicklung hemmen oder fördern kann, so können auch von der technologischen und wirtschaftlichen Entwicklung unterschiedliche Impulse auf die Sozialverfassung ausgehen. Wo das Wachstum gering ist, bleibt meist auch die Sozialverfassung rigide. Wo aber der Landwirtschaft eine neue Technologie oder neue Absatzmärkte angeboten werden, kommt auch Bewegung in den sozialinstitutionellen Bereich. Das scheint mir auch in einem von der Wissenschaft bisher nicht richtig rezipierten Maß im Zusammenhang mit der sogenannten Grünen Revolution zuzutreffen. Daß dabei eintretende soziologische Veränderungen nicht optimal im Sinne der vorherrschenden politischen Leitlinien und der längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung verlaufen müssen, liegt auf der Hand. Reformerische Eingriffe können also nach wie vor angezeigt sein.

3 Anforderungen an die Agrarverfassung

Steht nun die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Agrarverfassung und Agrarreform auf der einen Seite und wirtschaftlicher Entwicklung auf der anderen zur Diskussion, so mag ein geeigneter Ansatz sein, nach den Anforderungen zu fragen, die im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung an die Agrarverfassung gestellt werden. Angesichts der knappen zur Verfügung stehenden Zeit muß ich mich dabei auf einige Thesen beschränken.

Zunächst ist festzuhalten, daß auch da, wo es primär um Förderung der wirtschaftlichen Entwick-

---

1) D. WARRINER (12, S. 30 ff) hat in einem ideengeschichtlichen Überblick die Entstehung dieser Gedanken bis zu Adam SMITH's Darlegung im "Wealth of Nations" zurückgeführt, daß Großgrundbesitz und sklavische Dienstverhältnisse "discouragements to the progress of opulence" seien.

lung geht, die politische Komponente von großer Bedeutung sein kann. Wo eine Oligarchie von Großgrundbesitzern ihre politische Schlüsselstellung primär für die Wahrung ihrer Privilegien einsetzt, ohne nennenswert zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt beizutragen - der lateinamerikanische Fall -, oder wo von der Dorfebene aus Großbauern die lokale und regionale Politik bestimmen und einer vermehrten Partizipation der unteren Schichten im Wege stehen - der Fall vieler asiatischer Länder -, kann die Umverteilung von Bodenbesitz zur Herstellung größerer sozialer Mobilität, Verwirklichung von mehr sozialer Gerechtigkeit und Entfaltung des bäuerlichen Potentials sinnvoll sein 1).

Als wichtige, für eine dynamische landwirtschaftliche Entwicklung wünschenswerte Eigenschaften der Agrarverfassung sind die folgenden anzusprechen (s. auch von BLANCKENBURG, 1, S. 405 f und FAO, 3, S. 5).

a) Zur Frage der wünschenswerten maximalen und minimalen Betriebsgrößen können angesichts der enormen Strukturunterschiede in der Gesamtheit der Entwicklungsländer keine quantitativen Angaben gemacht werden. Gegenüber einer Polarisierung der Betriebsgrößen nach sehr großen oder sehr kleinen Betrieben, wie wir sie typisch im Latifundium-Minifundium-Komplex Südamerikas vor uns haben, verdient eine kontinuierliche Zusammensetzung nach kleinen, mittleren und größeren Betrieben sicher den Vorzug. Sie erlaubt eher die gesellschaftlich erwünschte vertikale Mobilität und auch eine wirtschaftliche Arbeitsteilung. Die Mindestbetriebsgröße ist wirtschaftlich interessanter als die maximale Betriebsgröße. Sie soll so beschaffen sein, daß sie - unter der Voraussetzung des nicht voll funktionierenden Arbeitsmarktes - einer Familie bei den gegenwärtigen und den in den nächsten Jahren zu erwartenden Einkommensansprüchen eine wirtschaftliche Existenz bietet. Sie soll eine Sparleistung ermöglichen und weiterhin den angemessenen Einsatz technischer Hilfsmittel gestatten, um auch die Kleinbauern am technischen Fortschritt teilhaben zu lassen. Für die Bemessung der maximalen Betriebsgröße ist u.a. in Rechnung zu stellen, daß in großen Betrieben der Preis des Faktors Arbeit höher ist, so daß die Betriebe zu höherer Kapitalintensität tendieren. Dies ist unter den Bedingungen vieler Länder gesamtwirtschaftlich problematisch. In dichtbesiedelten Ländern wird die jeweilige optimale Betriebsgröße niedriger liegen als in dünnbesiedelten Ländern ähnlicher Entwicklungsstufe, da sowohl die Bodenproduktivität wie auch die Beschäftigungsintensität in kleineren Betrieben höher als in größeren zu sein pflegen.

b) Eine der wichtigsten Forderungen ist die nach Besitzsicherheit. Eine zu große Verbreitung der Pacht und besonders des Teilbaues haben sich in Zeiten dynamischen Wandels als störend erwiesen, vor allem soweit sie mit sehr kurzer Vertragsdauer verbunden sind. Sie wirken der innerbetrieblichen Kapitalbildung und einer vermehrten Investitionstätigkeit entgegen und fördern u.U. sogar den Raubbau am Boden. An dieser Stelle liegt übrigens der am schwersten wiegende Mangel der schwarzafrikanischen Bodenrechtssysteme, die auf dem Gemeineigentum an Land aufbauten und sich in der gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung nun im Übergang zu individuellen Eigentumsrechten befinden. Je mehr die Landwirte damit rechnen, daß ihnen der volle Ertrag ihrer Anstrengungen selbst zugute kommen wird, desto eher sind sie zu Investitionen und zur Erhöhung des Produktionspotentials bereit.

c) In diesem Zusammenhang ist die Alternative bäuerlicher Individualbesitz - kollektiver Großbetrieb von Bedeutung. Wer auch immer heute hierzu Stellung nimmt, steht unter Ideologieverdacht. Mir scheint aber, daß außerhalb der sozialistischen Planwirtschaftssysteme, die konsequent nur in wenigen Entwicklungsländern verwirklicht worden sind, der empirische Befund in Entwick-

---

1) Die Problematik der Entmachtung des Großgrundbesitzes oder auch der Depossedierung bäuerlicher Gruppen mit dem vorrangigen Ziel der Durchsetzung eines neuen politischen Systems soll hier nicht diskutiert werden.

lungsländern bisher eindeutig für den bäuerlichen Betrieb spricht. Wo in Afrika oder im nichtkommunistischen Asien eine Zusammenlegung bäuerlicher Wirtschaften zu Kollektivgroßbetrieben versucht worden ist, haben sich mehr oder weniger deutliche Fehlschläge ergeben. Wie Doreen WARRINER (12, S. 434 f) gesagt hat: "... the weight of evidence is in favour of granting ownership to individual landholders or rights to individual land use within a group holding ownership... There is a case for cooperative and collective farming in certain defined conditions; but it cannot be universalized. The advantages of ownership are that it provides what people generally want, that is, security, and what agriculture needs, the incentive mainspring". Der "Besitzinstinkt" der Bauern, der schon KAUTSKY zu schaffen machte, und das Streben nach Verfügungsberechtigung über das, was man erwirtschaftet hat, sind ganz wesentliche Elemente bäuerlicher Haltungen auch in Entwicklungsländern, und es wäre kurzsichtig, zugunsten sogenannter höherer Formen auf ihre Nutzbarmachung im Entwicklungsprozeß zu verzichten.

d) Nicht nur zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit, sondern auch zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung muß eine möglichst weitgehende Partizipation von Bauern und Landarbeitern in der wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Modernisierung sichergestellt werden. Ihre Bereitschaft zur Arbeit, ihr Interesse für die Landbewirtschaftung, ihre Kreativität, ihre Lernbereitschaft beeinflussen die Dynamik der Entwicklung in beträchtlichem Maße. Kleinbauern, Pächter und Landarbeiter sind besonders in überbevölkerten Ländern in einer schlechten Verhandlungsposition gegenüber den größeren Landeigentümern und werden daher über ungünstige Marktbedingungen, hohe Pachtzinsforderungen oder niedrige Löhne leicht ausgebeutet. Wo Pachtzinsüberwachungen, Mindestlohnregelungen, Genossenschaften, Beratungsdienste und andere Förderungsinstitutionen zu ihrem Schutz oder ihrer Unterstützung eingesetzt werden können, kann die geforderte Teilnahme am Entwicklungsprozeß günstig beeinflußt werden. Je durchlässiger die sozialen Schichtgrenzen für vertikale Mobilitätsbewegungen gehalten werden können, desto eher kann sich das Leistungsprinzip durchsetzen und wird die Bildung neuer Führungsgruppen erleichtert.

4 Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung

Beim Versuch einer Aussage über die Auswirkungen der Agrarreform auf die wirtschaftliche Entwicklung steht man vor erheblichen Daten- und methodischen Problemen (s. auch HEIMPEL, 5). Es sind mir keine Gesamtevaluierungen von Agrarreformen bekannt, die die kurzfristigen wie die langfristigen Effekte ermitteln, daneben sowohl die ökonomischen wie die soziologischen und die politischen Auswirkungen erfassen und schließlich außer der Ertragsseite auch die Aufwandsseite quantitativ behandeln. Besonders die Kostenfrage wird bemerkenswert selten abgehandelt. Neben dem Datenbeschaffungsproblem treten diffizile methodische Fragen auf. Je mehr z.B. die Bodenbesitzreform durch eine Bodenbewirtschaftungsreform ergänzt wird, desto schwieriger wird die Zurechnung der Kosten und der Erträge 1).

Geliefert werden am ehesten Übersichten über erzielte Strukturveränderungen (Übergang von Pacht zu Eigentum, Zahl der durch eine Bodenbesitzreform Enteigneten und der begünstigten Bauern, Betriebsgrößenveränderungen, Entstehung von Genossenschaften u.ä.). Aussagen über

1) Z.B. geht die 1966 ausgeführte Studie einer Gruppe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Berlin, über die taiwanesische Agrarreform (4), die einen interessanten Schritt in Richtung einer Gesamtevaluierung darstellt, weit über die Bodenbesitzreform hinaus. Sie umfaßt auch alle Maßnahmen der Bodenbewirtschaftungsreform und landwirtschaftlichen Förderungspolitik, von denen ein erheblicher Teil auch ohne die Bodenbesitzreform durchgeführt worden wäre.

die wichtigsten wirtschaftlichen Effekte von Reformen im Bereich der Produktion, der Beschäftigung, der Kapitalbildung und der Einkommensverteilung tragen meist nur qualitativen Charakter. Solche Daten erlauben nur hypothetische Äußerungen über die relative Vorzüglichkeit einzelner Reformmaßnahmen und geben sehr begrenzten Aufschluß über die Effizienz der Gesamtreform. Damit sind der Möglichkeit der ex ante-Evaluierung und des Entwurfs alternativer Strategien enge Grenzen gesetzt. Eine solche Alternative könnte einmal innerhalb des Gesamtkomplexes der Agrarreform gesucht werden, z.B. zwischen Pachtreform und Umverteilung des Bodeneigentums. Es könnte aber dort, wo die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung das Hauptziel ist, anstelle der Bodenbesitzreform auch eine allgemeine Bewirtschaftungsreform ins Auge gefaßt werden, wenn die politischen oder wirtschaftlichen Kosten der Besitzreform zu hoch sind.

Es gibt eine Reihe von Agrarreformen in Entwicklungsländern, die mit Landumverteilung verbunden waren und bei denen trotz der unsicheren Beurteilungsgrundlage eine positive Gesamtbilanz, und zwar sowohl auf der Betriebsebene wie auf der nationalen Ebene konstatiert werden kann (s. zum folgenden besonders 12). Neben der Volksrepublik China gehört in Asien eindeutig Taiwan in diese Gruppe, nicht ganz so eindeutig der Iran. Im Nahen Osten muß Ägypten erwähnt werden, in Lateinamerika mit Vorbehalt Mexiko. Berücksichtigt man, daß mindestens in 25 lateinamerikanischen, nah- und fernöstlichen Ländern Reformen mit Landverteilung ausgeführt wurden, so ist diese Liste nicht eben eindrucksvoll. In einzelnen Bereichen der Agrarreform sind auch in anderen Ländern Erfolge erzielt worden, s. z.B. in Indien durch die Neuordnung des Pachtwesens (Ausschaltung des Zwischenpächtersystems), in nahöstlichen Ländern mit der Abschaffung des Renten-Feudalismus - Maßnahmen, die sich zumindest im Bereich der Kapitalbildung förderlich ausgewirkt haben.

Spricht man die verschiedenen möglichen Effekte der Agrarreform an, so scheint der Befund am ehesten hinsichtlich der Beschäftigungszunahme und der Kapitalbildung positiv zu sein. Ein positiver Produktionseffekt ist sehr viel seltener aufzufinden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, daß infolge eines erhöhten Eigenkonsums, der nach der Landumverteilung oft bei den Begünstigten auftritt, die an den Markt gebrachten Produktionsmengen anfangs vielfach rückläufig tendierten. Ein höherer Nahrungsverbrauch der Reformbauern ist angesichts ihres niedrigen Ernährungsstandes aber sicher oft gerechtfertigt. Der Einkommens-Umverteilungseffekt ist vor allem unmittelbar nach der Landverteilung spürbar. Ob er dauerhaft ist, hängt mit der Produktionsentwicklung in den Reformbetrieben zusammen, ist aber im übrigen in hohem Maße von den ergänzenden Förderungsmaßnahmen abhängig.

Mag diese Übersicht unvollständig und auf einer unsicheren Materialbasis begründet sein, so zeichnet sich doch ab, daß die Wirkungsmöglichkeiten der Agrarreform im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung begrenzt sind. WARRINER, die eines der fundiertesten neuen Bücher über Agrarreform in Entwicklungsländern vorgelegt hat, ist zu folgendem Schluß gekommen: " ... one certain conclusion emerges: agrarian reforms really do liberate... But no conclusion emerges which would suggest that agrarian reform is a condition of development" (12, S. 373). An anderer Stelle (S. 382) fragt sie noch einmal, ob angesichts des Ergebnisses der empirischen Überprüfung der Anspruch aufrechterhalten werden könne, daß die Strukturreform eine Bedingung des Wachstums sei. Ihre Antwort ist, diese könne nur als eine solche Voraussetzung angesehen werden, wenn alle anderen Maßnahmen der Förderung und wirtschaftlichen Entwicklung ohne die Reform nicht durchgeführt würden.

Angesichts dieses Ergebnisses muß am Schluß noch einmal die Frage nach Alternativstrategien mit dem Ziel der Förderung der unterprivilegierten Gruppen und der Produktivitätserhöhung gestellt werden. Anstelle einer tiefgreifenden Landumverteilung können je nach den Strukturbedingungen und der wirtschaftspolitischen Gesamtaufgabe die Durchsetzung einer maximalen Eigentums- und Betriebsgröße, eine Pachtreform oder eine Steuerreform, die auf progressive Staffelung der Steuer-

sätze ausgerichtet ist, erwogen werden. Jede dieser Möglichkeiten hat ihr wirtschafts- und sozialpolitisches Pro und Contra, und oft wird die Entscheidung von der politischen Durchsetzbarkeit abhängen.

Es muß weiter mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß viele Reformen, und gerade die, die von den politischen Voraussetzungen her schlagkräftig hätten durchgeführt werden können, ihre Ziele nicht erreicht haben, weil die Aufgaben im Bereich der Bewirtschaftungsreform unterschätzt worden sind und nicht genügend Mittel und Personal dafür bereit gestellt wurden. Je radikaler die Reformvorhaben sind, desto höhere zusätzliche Aufwendungen im Bereich der Beratung der Reformbauern, in ihrer Versorgung mit Krediten und Produktionsmitteln, ggf. in der Schaffung neuer Vermarktungsinstitutionen sind erforderlich. Dies verlangt nicht zuletzt eine Verwaltung, die qualitativ und nach dem Grad ihrer Integrität leistungsfähiger ist, als es gerade im ländlichen Bereich der Entwicklungsländer heute meistens der Fall ist.

Literatur

1 BLANCKENBURG, P. von: Die Aktivierung der bäuerlichen Landwirtschaft. In: von Blanckenburg, P. und Cremer, H.D. (Hrsg.): Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern, Bd. 1, Stuttgart 1967.

2 DORNER, P.: Land Reform and Economic Development. Penguin 1972.

3 FAO: Report of the Special Committee on Agrarian Reform. Rome 1971.

4 HEIMPEL, C.: Agrarreform und wirtschaftliche Entwicklung in Taiwan. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Berlin 1967.

5 - : Kriterien der wirtschaftlichen Beurteilung von Agrarreformen in Entwicklungsländern mit Großgrundbesitzverfassung. Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, 7 (1) 1968.

6 JACOBY, E.H. (in collaboration with JACOBY, C.F.): Man and Land. The Fundamental Issue in Development. London 1971.

7 KUHNEN, F.: Agrarreformen. In: von Blanckenburg, P. und Cremer, H.D. (Hrsg.): Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern. Bd. 1, Stuttgart, 1967.

8 MYRDAL, G.: Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations. Vol. II. Penguin, 1968.

9 SCHILLER, O.: Das Agrarproblem der übervölkerten Gebiete Asiens. Berichte über Landwirtschaft, 32 (2), 1954.

10 THORBECKE, E.: Agrarian Reforms as a Conditioning Influence in Economic Growth. In: Agrarian Reform and Economic Growth in Developing Countries. Papers from a Seminar on Research Prospectives and Problems. U.S.D.A., Washington, D.C., March 1962.

11 UN: Land Reform. Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development. New York 1951.

12 WARRINER, D.: Land Reform in Principle and Practice. Oxford 1969.

ÖKONOMIE UND TECHNISCHER FORTSCHRITT IN DER LANDWIRTSCHAFT DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

von

Prof. Dr. H. Ruthenberg, Hohenheim

1	Der technische Fortschritt in Entwicklungsländern	205
1.1	Verhaltensweisen der Entscheidungsträger	205
1.2	Die Bedeutung technischer Fortschritte	206
1.3	Die Herkunft des technischen Fortschritts	208
1.4	Produktionsfunktionen der Investition in den technischen Fortschritt	209
2	Das Allokationsproblem	210
2.1	Fehlallokationen durch die Preispolitik	210
2.2	Fehlallokationen durch Entwicklungshilfe	210
2.3	Fehlallokationen durch die Administration	211
2.4	Fehlallokationen durch Agrarstrukturveränderung	211
3	Folgerungen für die Agrarökonomie	212
3.1	Die anderen Aufgaben der landwirtschaftlichen Betriebslehre	212
3.2	Die wachsende Relevanz der Projektlehre	213
3.3	Die Anpassung der Kriterien und Methoden an die veränderte Aufgabe	214
4	Schluß	214

1 Der technische Fortschritt in Entwicklungsländern

1.1 Verhaltensweisen der Entscheidungsträger

Die Untersuchungen der ökonomischen Anthropologie deuten darauf hin, daß Entscheidungen der Landwirte in den Entwicklungsländern, und damit auch die der zahlreichen Kleinbauern, nicht zufällig oder schlechthin traditionell erfolgen, daß alles, was vorliegt, seinen Grund hat, daß Unterschiede in der Landbewirtschaftung das Ergebnis unterschiedlicher Rahmenbedingungen und unterschiedlicher Wertschätzung von Anstrengung und Muße, Konsumgütern und Sparen sind 1).

1) Vgl. FOSTER, 14, S. 300 ff; DYSON und HUDSON, 12, S. 76 - 89; HERSKOVITS, 21, S. 512; siehe auch von BLANCKENBURG, 3, S. 43 - 56.

Sie bestätigen, was bereits der Gouverneur des einstigen Deutsch-Ostafrikas, Freiherr von Rechenberg, in der Debatte mit den dortigen Pflanzern formulierte: "Der Bauer ist ein wirtschaftlicher Mensch, der auf die Anregungen des Marktes und der landwirtschaftlichen Verwaltung aufgrund einer intelligenten Einsicht in seine Interessenlage reagiert." (ILIFFE, 24, S. 55).

HOPPER geht einen wesentlichen Schritt weiter und stellt die Hypothese des "optimizing peasant" auf: 1)

> "Es kann als wahrscheinlich angenommen werden, daß die Landwirte in einer technologisch stagnierenden Landwirtschaft intuitive Vorstellungen von ihren Substitutionsmöglichkeiten und der Produktionselastizität ihres Betriebes haben. Kenntnisse dieser Art sind eingebettet in dem von Generation zu Generation weitergegebenen Brauchtum. Sie beruhen auf einer Verfeinerung der Techniken durch Beobachtungen und Experimente, die im Laufe der Zeit von den Landwirten gemacht werden. Es überrascht folglich nicht, daß man wenig Fehler in dem Einsatz der Produktionsfaktoren findet und daß die Effizienz im Rahmen der traditionellen Techniken hoch ist." (23, S. 624).

Die Problematik dieser Hypothese liegt darin, daß es eine technologisch stagnierende Landwirtschaft nicht gibt, daß auch traditionelle (sprich: vortechnische) Bodennutzungssysteme "unterwegs" sind, z.B. aufgrund des Bevölkerungszuwachses, daß mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung im Anpassungsprozeß an ein gedanklich vorstellbares "Fließgleichgewicht" zu rechnen ist, daß sich also die HOPPER'sche Hypothese kaum prüfen läßt.

Es kann jedoch als gesicherte Erfahrung einiger Jahrzehnte landwirtschaftlicher Entwicklungspolitik in den Tropen und Subtropen und einer großen Zahl von empirischen Untersuchungen gelten, daß die Landwirte höhere Einkommen anstreben, daß die Vorstellung des "target workers" nur in jeweils eng begrenzten zeitlichen Etappen gilt, daß Innovationen aufgegriffen werden, soweit die Veränderungen im Rahmen des Entscheidungsspielraumes der einzelnen Entscheidungsträger liegen und soweit andere Konsequenzen einigermaßen überschaubar und nicht wesentlich negativ sind 2). Sicherlich gibt es erhebliche kulturell bedingte, von Wachstumsphasen abhängige Unterschiede. Chinesische Bauern auf Taiwan werden selbst bei einem Aufwands-Ertragsverhältnis von 1:1,2 Mineraldünger einsetzen, während in Zentralafrika ein Verhältnis von 1:3 erreicht werden muß; aber diese, in der Entwicklungspraxis sicherlich wichtigen Unterschiede ändern wenig daran, daß ein Erwerbsstreben entwickelt wird, sobald sich lohnende Chancen bieten und erkannt werden.

1.2 Die Bedeutung technischer Fortschritte

Folglich liegt das hauptsächliche Problem landwirtschaftlicher Entwicklung nicht so sehr darin, die Landwirte zu einer grundsätzlich neuen Zielstruktur zu bringen, als vielmehr die Rahmenbe-

---

1) HOPPER präzisiert hier die Hypothese, die SCHULTZ, 43, S. 28 ff, formulierte und die ein erhebliches Echo in der agrarökonomischen Literatur über die Entwicklungsländer fand. Vgl. u.a. HAYAMI und RUTTAN, 20, S. 34 ff; RUTHENBERG, 36, S. 329 ff.

2) Die BOEKE'sche These (4, S. 40) einer inversen Angebotselastizität tropischer Kleinbauern wird durch keine der zahlreichen empirischen Untersuchungen zu diesem Thema bestätigt. (Vgl. KRISHNA, 27, S. 497 ff; MELLOR, 30, S. 196 ff; BEHRMANN, 2). Eine anschauliche Darstellung des Überganges vom "target worker" zum elastischen Anbieter bringen FISK und SHAND, 13, S. 257 ff. Besonders interessant ist die Interpretation des umfangreichen empirischen Materials der Anthropologie durch G.M. FOSTER, 14, S. 300 ff.

dingungen zu ändern 1). Nun zeigt sich, daß Rahmenänderungen, wie z.B. die Ausstattung mit zusätzlichem Kapital oder die Durchführung von institutionellen Reformen, wenig abwerfen, soweit mit hergebrachten Produktionsfunktionen gewirtschaftet wird. Sicherlich kann im Hinblick auf Produktion und Kapitalbildung einiges durch Änderung der Institution, durch Arbeitspflicht und Sparzwang erreicht werden, also ohne technische Fortschritte 2). Die Agrarpolitik der meisten kommunistischen Länder legte das Schwergewicht auf die Kapitalbildung und die Ausschöpfung brachliegender Ressourcen an Arbeit und weniger auf biologisch-technische Fortschritte, die sich in der Landwirtschaft als so bedeutungsvoll erweisen 3). Die historischen Abläufe zeigen, daß eine fortschreitende Industrialisierung im Rahmen einer solchen Agrarpolitik erreicht werden kann, aber das Aufwands-Ertragsverhältnis bleibt ungünstig.

Der wirtschaftlich zweckmäßigere Weg liegt darin,
1. die technischen Koeffizienten zu ändern,
2. diese Änderung bekannt zu machen und
3. die ländlichen Institutionen an die veränderte Technologie anzupassen.

Dort, wo wirtschaftliche Entwicklung eingetreten ist, also in den Industrieländern, läßt sich ein erheblicher Teil des erzielten Mehreinkommens durch den zusätzlichen oder vollständigeren Einsatz von Arbeit, Boden und Kapital nicht erklären 4). Die Produktion erhöht sich überproportional zum Einsatz der Produktionsfaktoren. Es bleibt ein "Rest", der unter dem Sammelbegriff "technischer Fortschritt" zusammengefaßt wird, und es liegt nahe anzunehmen, den überwiegenden Teil dieses "unerklärten Restes", der letztlich alle qualitativen Verbesserungen im Wachstumsprozeß enthält, auf die Entwicklung und Anwendung spezifischer technischer Innovationen zurückzuführen, wobei in der Landwirtschaft diejenigen Neuerungen besondere Bedeutung haben, die relativ wenig zusätzliches Kapital erfordern 5). In den meisten Ländern hat dieser Faktor so großes Gewicht, daß er als entscheidende Variable für den Erfolg wirtschaftlicher Entwicklungsbemühungen angesehen werden kann 6). Die Tatsache, daß externe Kosten, die mittlerweile als Umweltschäden erkannt werden, in diesen Rechnungen bislang vernachlässigt wurden, dürfte wenig an der Gesamtaussage ändern. Der technische Fortschritt wirft offensichtlich so viel ab, daß er weit mehr als die Mittel generiert, die zur Beseitigung eventuell auftretender Schäden erforderlich sind.

---

1) Den Übergang vom Denken in begrenzten Kapazitäten, das für Bauern üblich ist, zum Erwerbsstreben hat G.M. FOSTER, 14, S. 320 ff, überzeugend dargestellt. Zugleich mit dieser Feststellung entfällt die Frage, ob eine Rechtfertigung für die Änderung von Zielstrukturen vertretbar ist (vgl. RUTHENBERG, 38).

2) Dabei wird der technische Fortschritt BOMBACH folgend definiert: Er umfaßt alle Faktoren außer der in Stunden gemessenen Arbeit und des durch irgendeinen Mengenindex zum Ausdruck gebrachten Realkapitaleinsatzes, der einen Einfluß auf die Höhe der Ausbringung hat (5, S. 184). Einen zusammenfassenden Überblick bringt SCHRADER, 42, S. 60 ff.

3) Vgl. HOFMANN, 22; DOBB, 9; KONROD, 26; JASNY, 25.

4) Hinsichtlich der Problematik des angewandten Zurechnungsverfahrens siehe WALTER, 48, S.118.

5) HANAU und RUSTEMEYER verweisen auf Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung, die nicht auf Verschiebungen der Produktionsfunktion beruhen, die allerdings von untergeordneter Bedeutung sein dürften (17, S. 5). Siehe dazu SCHRADER, 42, S. 58/59.

6) Die Untersuchungen zur wirtschaftlichen Entwicklung Japans und Taiwans zeigen dies mit besonderer Deutlichkeit (Japan: DORE, 10; LOOKWOOD, 28; OHKAWA, 32; RANIS, 34; SMITH, 46; HAYAMI und RUTTAN, 20; - Taiwan: WANG, 49). Spezifisch ist auf NELSONS Aufsatz über Japan zu verweisen (31).

Im Gegensatz dazu deuten Untersuchungen aus Lateinamerika, den Philippinen und Indien, also aus den Entwicklungsländern, darauf hin, daß nur ein kleiner "unerklärter Rest" bleibt, daß der Beitrag des technischen Fortschritts (MALENBAUM nennt ihn "qualitativer Faktor", 29, S. 83) ungleich geringer war als in entsprechenden Wachstumsstadien Japans, Taiwans, Westeuropas oder der USA 1). Sie deuten ferner darauf hin, daß die Bedeutung des technischen Fortschritts im Laufe der Zeit abgenommen hat. Diese Aussagen beziehen sich auf die Gesamtwirtschaft. Sie dürften auch für weite und überwiegende Teile der Landwirtschaft zutreffen. Einige spektakuläre technische Fortschritte, die als "Grüne Revolution" bezeichnet werden, haben zwar regional erstaunliche Wirkung gebracht, aber insgesamt noch keineswegs die mögliche Bedeutung erlangt. Der landbautechnische Fortschritt hat in den meisten Entwicklungsländern noch nicht die Rolle gespielt wie bei uns, und dies ist wahrscheinlich ein wichtiger Grund für den unzureichenden Entwicklungserfolg.

Für die Agrarökonomie in den Entwicklungsländern ergibt sich hieraus zweierlei:

- Die Erfahrungen der Erfolgsländer legen es nahe anzunehmen, daß Agrarökonomie, wenn sie wachstumsmäßig relevant sein will, dem Phänomen des technischen Fortschritts besondere Aufmerksamkeit schenken muß. Ressourcenallokation aufgrund vorrangiger sozialer Ziele, wie z.B. Einkommensverteilung oder Beschäftigung, kann zu schweren Effizienzeinbußen führen, wenn nicht die Wechselbeziehungen zur Entwicklung und Ausbreitung technischer Fortschritte berücksichtigt werden.
- Der bislang relativ geringe Effekt des technischen Fortschritts in der Landwirtschaft der meisten Entwicklungsländer deutet darauf hin, daß die Verhältnisse für die Entwicklung und Anwendung technischer Fortschritte nicht günstig waren, daß also Möglichkeiten der Einkommenssteigerung, die dieser Faktor bietet, nicht oder schlecht genutzt wurden, daß Änderungen in der Entwicklungspolitik erforderlich sind.

1.3 Die Herkunft des technischen Fortschritts

Der technische Fortschritt fällt nicht vom Himmel, er wird produziert. Teils ergibt er sich "autonom" als Ergebnis von "trial and error" wirtschaftender Menschen, sozusagen als Ertrag der Zeit. Wichtiger als der autonome technische Fortschritt ist mittlerweile der induzierte geworden. Er resultiert, so lautet die Hypothese, die vor allem HAYAMI und RUTTAN formuliert und begründet haben, aus der Investition von Kapital, Personal und politischer Anstrengung in

- landwirtschaftlich relevante Forschung, incl. der zugehörigen Grundlagenforschung.
- der Information über den technischen Fortschritt, z.B. durch Ausbildung und Beratung.
- die Anpassung der ländlichen Institutionen (Absatz, Zulieferung, Agrarverfassung, Steuergesetzgebung etc.).

Der "unerklärte Rest" wird damit als Funktion bestimmter entwicklungspolitischer Maßnahmen angesehen. Setzt man diesen "Rest" in Beziehung zur Investition in Forschung und Ausbildung, so ergibt sich, z.B. in Japan, ein sehr hoher Ertrag (vgl. z.B. YAMADA, 52, S. 374, und TANG, 47). Damit wird allerdings nicht erklärt, sondern zugerechnet. Der "Rest" ist sicherlich nicht nur eine Funktion der Investition in Forschung und Ausbildung, sondern vieler anderer wirtschaftlicher und politischer Inputs, wie z.B. gesetzgeberische Maßnahmen und Schaffung eines für die Innovation günstigen Wirtschaftsklimas. Aufschlußreicher sind deshalb Einzelunter-

---

1) Besonders aufschlußreich sind die Untersuchungen von BRUTON über Lateinamerika (7, S. 1099 ff). Siehe auch WILLIAMSON über die Philippinen (51, S. 93 ff).

suchungen über Aufwand und Ertrag in die Innovation, wie sie GRILICHES (16) in seinen beispielhaften Studien über den Hybridmais und Sorghum vorgelegt hat 1).

Wesentlich an diesen Untersuchungen ist, daß sie den technischen Fortschritt auf Investitionen und Maßnahmen in der Entwicklungspolitik zurückführen. Der Umfang und die Art der Aktivität in diesem Bereich wird offensichtlich durch wirtschaftliche Anreiz- und Druckmechanismen "induziert". HAYAMI und RUTTAN sprechen deshalb vom induzierten technischen Fortschritt, dessen Ökonomik ein weites, sehr wichtiges und nahezu leeres Feld für die Agrarökonomie darstellt.

1.4 Produktionsfunktionen der Investition in den technischen Fortschritt

Im Einzelfall läßt sich die Investition in den technischen Fortschritt, d.h. der Aufwand für eine Forschungsstation, ein Beratungsprojekt oder eine Agrarreform größenordnungsmäßig in Relation zu den Wirkungen und damit auch zu den projektinduzierten Mehrerträgen setzen. Es gibt folglich Produktionsfunktionen für den Input in technischen Fortschritt, analog zu Produktionsfunktionen der Arbeit und des Kapitals. Das Konzept der Produktionsfunktion halte ich auch in diesem Bereich für nützlich, denn es erleichtert die Ableitung einer Reihe von prüfungswürdigen Hypothesen:

1. Die Investition in die Entwicklung und Einführung technischer Fortschritte ist in Entwicklungsländern gesamtwirtschaftlich sehr lohnend.
   Aus der Sicht des Landwirts werden die Produktionsfunktionen durch den technischen Fortschritt fortlaufend verändert, so daß das Ertragsgesetz bei manchen Kulturen oder für die Landwirtschaft der industrialisierten Länder historisch offenbar nicht wirksam geworden ist 2). Zu prüfen ist, ob diese Aussage angesichts der sichtbar werdenden Begrenzungen durch das Ziel der Umwelterhaltung noch gilt. Ferner ist zu prüfen, ob der technische Fortschritt selbst dem Ertragsgesetz unterliegt, d.h. ob das Aufwands-Ertragsverhältnis der Investition in den technischen Fortschritt im Zeitablauf immer ungünstiger wird, ob wir also doch, in dieser indirekten Form, dem Ertragsgesetz unterliegen oder nicht.

2. Das Aufwands-Ertragsverhältnis der Investition in die Produktion technischer Fortschritte schwankt in weiten Grenzen.
   Zahlreichen Forschungen und Beratungsprojekten ohne Erfolg stehen andere, sehr erfolgreiche gegenüber. Wir können nicht, wie bei vielen betrieblichen Investitionen, mit weitgehend technisch fixierten Aufwands-Ertragsrelationen rechnen. Der Ertrag einer Investition in die Produktion technischer Fortschritte ist in hohem Maße eine Funktion der Angemessenheit der Konzeptionen und Organisationsformen, wobei die Angemessenheit vor allem von richtigen Erwartungen hinsichtlich der Verhaltensweisen des Personals im öffentlichen Dienst abzuhängen scheint. Diese, jeweils angemessenen, Konzeptionen und Organisationsformen gilt es zu finden.

3. Die Wirtschaftlichkeit der Investition in die Innovation hängt in hohem Maße von zweckmäßigen Inputkombinationen und zeitlichen Sequenzen ab.
   Grundlagenforschung und angewandte Forschung, Inlandsforschung und Neuerungsimport bedürfen der sinnvollen Abstimmung und so auch Forschung und Beratung bzw. Input in die Veränderung der Produktionsfunktion und Input in Anpassungen der Institutionen. Die hauptsäch-

---

1) Siehe auch PETERSON, 33, über Geflügel in den USA und ARDITO-BARLETTA (1) über Getreide in Mexiko. Es handelt sich um nichtveröffentlichte Arbeiten, die SCHULTZ, 44, S. 243/244, zitiert.

2) SCHRADER, 42, S. 166; RUTTAN, 39, S. 64 ff.

lichen Elemente der Investition in die Innovation sind eng aufeinander angewiesen. Der Bereich elastischer Substitution des einen Elementes durch das andere ist offenbar klein.

2 Das Allokationsproblem

Sowohl die makroökonomischen Untersuchungen über die Höhe des "unerklärten Restes" als auch einzelne Untersuchungen, Beobachtungen und Erfahrungen im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung zeigen, daß die besondere Allokationsproblematik des technischen Fortschritts weder von den Entscheidungsträgern der Entwicklungsländer selbst noch von den Hilfegebern in angemessener Weise gesehen werden. Der Mitteleinsatz entspricht nicht den gesetzten Entwicklungszielen. Sicherlich wird zu wenig in die Veränderung der Produktionsfunktionen investiert, aber das ist nicht mehr das zentrale Problem. Die Mittel, die in Agrarforschung, Beratung, Kleinkredit und Reform ländlicher Institutionen investiert werden, sind mittlerweile erheblich. Weit schwerer wiegt, daß die Kombination dieser Investitionen selten angemessen aufeinander abgestimmt ist, daß die zugrunde liegenden Konzeptionen nicht zweckmäßig sind und daß sich deshalb Bemühungen zur Entwicklung der Landwirtschaft allzu oft als "Faß ohne Boden" erweisen. Dies läßt sich an Hand einiger Beispiele, denen ich allgemeine Bedeutung zumesse, darstellen:

2.1 Fehlallokationen durch die Preispolitik

Es ist das Verdienst von HAYAMI und RUTTAN (20), auf die Bedeutung der Preise als Lenkungsmechanismen für die Investition in technische Fortschritte hingewiesen zu haben. In den Entwicklungsländern liegt es nahe, die Preise für Grundnahrungsmittel im Interesse der preiswerten Versorgung der wachsenden Zahl städtischer Arbeitnehmer niedrig zu halten. Preise beeinflussen jedoch nicht nur die Allokation der Resourcen in den Betrieben, sondern auch im Forschungsbereich mit der Folge, daß gerade dort weniger oder mit falscher Fragestellung geforscht wird, wo man aus gesamtwirtschaftlichem Interesse im besonderen Maße auf technischen Fortschritt angewiesen ist.

Ein Beispiel aus Indien:

Indien verfügt seit mehreren Jahrzehnten über ein umfangreiches System landwirtschaftlicher Forschungsstationen, in denen Agrarwissenschaftler vorzüglicher Qualifikation arbeiten. Der Effekt dieser Arbeit blieb gering. Es wurde relativ wenig Züchtungsarbeit mit Hochleistungssorten durchgeführt, weil man sich bemühte, den Landwirten Sorten anzubieten, die unter den Produktionsverhältnissen der meisten indischen Landwirte, also auf verarmten Böden, bei geringer Düngung, unsicherem Niederschlag, herkömmlicher Bodenbearbeitung und ungünstigen Preisverhältnissen relativ gute Erträge liefern. Diese Forschungspolitik übersah die Möglichkeiten für eine Änderung der Randbedingungen, falls Hochleistungssorten verfügbar werden. Anregungen von außen, von den Forschungsstationen der Ford- und Rockefeller-Stiftungen in Mexiko und den Philippinen waren erforderlich, um die indische Agrarforschung zu einem relevanten Richtungswechsel zu veranlassen. (SCHULTZ, 45, S. 177; HAYAMI und RUTTAN, 20, S. 197; MELLOR, 30, S. 279).

2.2 Fehlallokationen durch Entwicklungshilfe

Die Entwicklung landbautechnischer Fortschritte erfordert Fachpersonal. Eine Reihe von Entwicklungsländern ist auf Personal von Industrieländern angewiesen bzw. müssen dort die Ausbildung ihres wissenschaftlichen Nachwuchses betreiben. "Vorurteile" sind unerläßlicher Bestandteil des Forschungsprozesses. Forschungspersonal aus Industrieländern bringt "Vorurteile" in die Arbeit in den Tropen und Subtropen mit. Gelegentlich handelt es sich um nützliche "Vorurteile", oft um unzweckmäßige, die zu Allokationsfehlern führen. In den Ländern Westeuropas dagegen, in den

USA oder in Japan war das Forschungspersonal autochthon und arbeitete zugleich, gelenkt durch Preisrelationen, die Knappheiten widerspiegelten, mit den "Vorurteilen", die im großen Ganzen der Situation entsprachen.

Ein Beispiel aus dem Afrika südlich der Sahara:

Ein zentrales Problem der landwirtschaftlichen Entwicklung im Afrika südlich der Sahara ist der Übergang vom Wanderfeldbau (shifting cultivation) zu leistungsfähigen Formen permanenten Ackerbaues. Die Entscheidungsträger in Verwaltung afrikanischer Gebiete und Forschung kommen größtenteils aus Europa bzw. haben dort ihre Ausbildung erhalten. Beeinflußt durch die Erfahrungen Nordwesteuropas - und einiger afrikanischer Höhenlagen mit Feldgrassystemen - bemühte man sich seit mehreren Jahrzehnten um die Entwicklung und Einführung von Feldgrassystemen, ohne bislang zu nennenswerten Anwendungen in der Praxis zu kommen (vgl. RUTHENBERG, 37, S. 95 ff). Neuere Entwicklungen mit bewässertem Reis in Afrika, die auf Anregungen aus Asien beruhen, versprechen dagegen guten Erfolg. Es ist bemerkenswert, daß Japan in seinen Kolonialgebieten, z.B. auf Taiwan, von Anfang an den bewässerten Reis entwickelte und damit ein, der Situation angemessenes Vorurteil mitbrachte.

2.3 Fehlallokationen durch die Administration

In den Entwicklungsländern herrscht kleinbetriebliche Landwirtschaft vor und es gibt eine Reihe von grundsätzlichen Überlegungen und praktischen Erfahrungen, die es nahelegen anzunehmen, daß eine kleinbetriebliche Landwirtschaft im Stadium anfänglicher und mittlerer Industrialisierung - vor allem, solange Beschäftigungsprobleme und Kapitalmangel vorliegen - gesamtwirtschaftlich vorteilhaft sind und daß Kleinbetriebe durchaus in der Lage sind, den technischen Fortschritt zu nutzen. Eine Agrarverfassung mit einer großen Zahl kleiner Produzenten ist jedoch schlecht geeignet, die Entwicklung und Ausbreitung technischer Fortschritte und die dazugehörigen institutionellen Anpassungen aus eigener Initiative zu tragen.

Im Rahmen einer kleinbetrieblichen Landwirtschaft hängt die Entwicklung und Ausbreitung technischer Fortschritte in hohem Maße von den Entscheidungen staatlicher Administratoren ab, die aufgrund politisch-administrativer Kriterien zu entscheiden pflegen. Selektionsmechanismen, d. h. Mechanismen zur Belohnung tüchtiger Administratoren, sei es materiell oder durch Statuserhöhung, sind meist schwach entwickelt. Das Ergebnis sind schwere Fehler im Ressourceneinsatz.

Ein Beispiel aus Indien:

Das Indien der 50er und beginnenden 60er Jahre investierte in erheblichem Umfang in die landwirtschaftliche Beratung, obwohl die Art der verfügbaren Innovationen unter den herrschenden Randbedingungen, insbesondere den Preisverhältnissen nicht lohnend genug waren, um die Adoptionen von technischen Innovationen in größerem Umfang zu erreichen. Die Produktionssteigerung in Distrikten mit intensiven Beratungsprogrammen war nicht größer als in anderen Distrikten. In jedem Falle traten Produktionssteigerungen ein, als Mitte der 60er Jahre Hochleistungssorten verfügbar wurden und höhere Erzeugerpreise gezahlt wurden, und zwar in ungefähr gleichem Umfang, unabhängig vom Vorhandensein eines intensiven Beratungsprogramms. Höhere und zweckmäßiger eingesetzte Investitionen in die angewandte Agrarforschung wären effektiver gewesen als die Präferenz zur Beeinflussung der Landwirte durch Beratung oder gar Community Development (BROWN, 6).

2.4 Fehlallokationen durch Agrarstrukturveränderung

Investition in die Entwicklung und Ausbreitung technischer Fortschritte liefern in der Regel Kollektivgüter 1). Die Ergebnisse landwirtschaftlicher Forschungsstationen stehen jedem interessier-

ten Landwirt zur Verfügung. Die Dienstleistungen der Beratung kann jedermann nutzen. Alle Viehhalter genießen die Vorteile einer neuen Veterinärgesetzgebung, die aufgrund technischer Fortschritte im Bereich der Viehhaltung zweckmäßig wurde. Wesentlich für die Induzierung landbaulicher Fortschritte sind deshalb Mechanismen, die Investitionen in Kollektivgüter dieser Art auslösen.

Die meisten heutigen Industrieländer besaßen in der kritischen Phase anfänglicher wirtschaftlicher Entwicklung einflußreiche agrare Lobbies, deren Mitglieder am technischen Fortschritt materiell interessiert waren, die ihn zum Teil selbst förderten und die in der Lage waren, die Verteilung öffentlicher Mittel so zu beeinflussen, daß 1. relativ viel in die Entwicklung landbaulicher Fortschritte investiert wurde und daß 2. diese Investition relativ effizient stattfand.

Zu verweisen ist

- auf die Großbetriebslandwirte Ostdeutschlands (siehe z.B. GLEITZE, 15)
- auf die Organisationen der kommerziellen Landwirte in den USA, Australien und Südafrika
- auf die Landwirtschaftsvereinigungen im Japan der Jahrhundertwende (DORE, 10, S. 47 ff; SMITH, 46; HAYAMI und RUTTAN, 20, S. 156 ff).

In den heutigen Entwicklungsländern sind Lobbies dieser Art selten und, soweit sie bestanden, hat ihre Effektivität im Zuge der politischen Veränderungen erheblich gelitten.

Ein Beispiel aus Ostafrika:

In der Kolonialzeit bestand in Ostafrika ein umfangreicher und ungewöhnlich dynamischer Großbetriebssektor. Das Interesse dieses Sektors an der Agrarforschung und das Interesse der Kolonialverwaltung (deutscher und britischer Herkunft) an Steuereinkünften aus den dortigen Gebieten führte zur Einrichtung einer Reihe von Forschungsstationen, die mit bemerkenswertem Erfolg arbeiteten und deren Erfolg in hohem Maße auf die Anregungen der Großbetriebslandwirtschaft zurückgingen. Mit der politischen Unabhängigkeit ist der Großbetriebssektor reduziert worden, bzw. er hat an unternehmerischer Dynamik verloren (RUTHENBERG, 35, S. 134). Die Länder erweisen sich als zu klein, um Agrarforschung angemessen zu konzipieren und zu betreiben. Die Effektivität der Forschung wurde schwer beeinträchtigt. Die Wiederherstellung des früheren Zustandes ist weder möglich noch wünschenswert. Wichtig ist es vielmehr, das Problem zu sehen und nach institutionellen Regelungen zu suchen, mit deren Hilfe die Aufgabe mit annehmbarer Dynamik bewältigt wird.

3 Folgerungen für die Agrarökonomie

Die Tatsache, daß im Zuge der Entwicklung und Einführung technischer Fortschritte schwerwiegende Allokationsfehler gemacht werden, gemessen an der Ziel-Mittelstruktur der jeweiligen Länder, zeigt an, daß hier ein Feld für die Agrarökonomie vorliegt, in dem sie hohe Erträge abwerfen kann. Dazu gehört allerdings eine entsprechende Ausrichtung der Ausbildung und Forschung.

3.1 Die anderen Aufgaben der landwirtschaftlichen Betriebslehre

In Deutschland entwickelte sich die landwirtschaftliche Betriebslehre aus den betriebswirtschaftlichen Fragestellungen ostdeutscher Großbetriebe zu einem Instrument, das dem Landwirt zur er-

---

1) Sobald sie (die Kollektivgüter) da sind, kann keiner von ihnen ausgeschlossen werden, sich ihrer zu erfreuen. Man genießt sie, zieht aus ihnen Nutzen, ohne sie zu erwerben. Sie fallen einem zu (DORFMAN, 11, S. 4 - 5).

folgreicheren Gestaltung seiner Produktion verhilft. In den Industrieländern ist diese Aufgabe nach wie vor von einiger Relevanz. In der Landwirtschaft der Entwicklungsländer liegen die Verhältnisse anders, vor allem dort, wo kleinbäuerliche Strukturen vorherrschen. Es handelt sich um eine große Zahl kleiner Betriebe mit erheblichen Variationen in den Produktionsverhältnissen und den daraus resultierenden Erscheinungsformen der Bodennutzung und Viehhaltung. Optimallösungen gelten jeweils nur für wenige Hektare. Der Aufwand für eine angemessene Erfassung des oft sehr komplexen Zusammenhanges von Betrieb, Haushalt und sozio-politischer Umwelt ist dagegen groß. Mit fortschreitender Entwicklung besteht die Tendenz zu einer zunehmenden Ereignisdichte, d.h. die technischen Koeffizienten, die Verhaltensweisen und die sozio-politischen Verhältnisse ändern sich immer rascher. Eine Betriebslehre, die sich an den Einzellandwirt wendet, wirft unter Verhältnissen dieser Art nicht viel ab (vgl. RUTTAN, 40).

In den Entwicklungsländern liegt deshalb die Aufgabe der landwirtschaftlichen Betriebslehre nicht so sehr in der Dienstleistung für den Landwirt, sondern bei Handreichungen für den agrarpolitischen Entscheidungsträger. Diese müssen abschätzen, welche Wirkungen im Betrieb von ihren agrarpolitischen Entscheidungen, von der Konzeption eines Beratungs- oder Bewässerungsprojektes ausgehen, und dazu gehört die Kenntnis der Zusammenhänge im Systemgefüge von Betrieb, Haushalt und Dorf (vgl. COLLINSON, 8).

3.2 Die wachsende Relevanz der Projektlehre

Zugleich gewinnt eine Arbeitsrichtung an Bedeutung, die als "Projektlehre" bezeichnet werden kann und die nach der zweckmäßigen Organisation öffentlich durchgeführter Entwicklungsprojekte aufgrund öffentlich gesetzter Kriterien fragt 1).

Landwirtschaftliche Entwicklung ist dort, wo Kleinbetriebe vorherrschen, auf Mittler zwischen Produzent und Markt, auf eine funktionsfähige "rural service structure" (Administration, Forschung, Beratung, Kredit, Zulieferung, Absatz, Bewässerung) angewiesen. In diesem Bereich werden umfangreiche Investitionen getätigt, die überwiegend den Charakter von "Projekten" haben. Die große Verschwendung erfolgt ganz offensichtlich hier, im Bereich öffentlicher Ausgaben zur Förderung der Landwirtschaft, nicht so sehr bei den Landwirten selbst. In diesem Bereich sind auch die meisten Agrarökonomen tätig und hier wirft die Anwendung ökonomischer Prinzipien hohe Erträge ab. Das gilt z.B. für die Ökonomie des Technologietransfers (Forschung) und Informationstransfers (Ausbildung und Beratung). Ein weites, wichtiges Feld ist die Ökonomie landwirtschaftlicher Dienstleistungen, die in engem Zusammenhang zur Einführung technischer Fortschritte stehen: Landwirtschaftsämter, Veterinärämter, Bewässerungsverwaltungen, Kreditorganisationen etc. Überwiegend handelt es sich um die Ökonomie von Kollektivgütern, die, einmal erstellt, von allen genutzt werden können. Oft ist es schwierig, "wahre" Aussagen zu machen. Modelle über den Systemzusammenhang dieser Projekte sind vorerst noch wenig aussagefähig. Viel empirische Untersuchungen werden gebraucht. Oft bleibt wenig anderes übrig, als Fallstudien durchzuführen, von denen wir wissen, daß sie durch Ort und Zeit speziellen Charakter haben, also Handlungsanweisungen aus verallgemeinerten Beobachtungen abzuleiten, kurzum "Fälle, die im historischen

---

1) So wichtig Sektoral- und Regionalplanung auch sein mag, so bleibt sie doch eine frustrierende Übung angesichts der Problematik von Daten höheren Aggregationsgrades, die unsicher sind und die raschen, schwer abschätzbaren Veränderungen unterliegen. Ein Zusammenhang zwischen Planung und Realisierung ist praktisch nicht erkennbar. Projekte dagegen sind kleinere Planungseinheiten. Die Datenbasis ist spezifischer und verläßlicher. Der "feed-back" von Informationen läßt sich leichter organisieren. Für sektorale und regionale Planungen werden nur wenige Agrarökonomen gebraucht, für Projekte dagegen viele. Die Projektökonomie ist deshalb ein Bereich in der Ausbildung und Forschung, der wachsende Aufmerksamkeit verdient.

Ablauf durchgeführt wurden und zu meßbaren Ergebnissen führten, als entwicklungspolitisches Analogon zum naturwissenschaftlichen Experiment zu betrachten". Agrarökonomie dieser Art ist weitgehend eine Kunstlehre. Dafür aber befaßt sie sich mit relevanten Fragen. Und wo immer ein Konflikt zwischen Wahrheit und Relevanz besteht, sollte - so POPPER - der Relevanz der Fragestellung der Vorzug gegeben werden.

3.3 Die Anpassung der Kriterien und Methoden an die veränderte Aufgabe

Die anderen Aufgaben, die auf den Agrarökonomen zukommen, machen es ratsam, die Gewichte bei der Ausbildung und Forschung anders zu verteilen als bisher. Es genügt offensichtlich nicht mehr, von dem Vorhandensein eines zu maximierenden Nettoertragskriteriums auszugehen, sei es Gewinn oder Familieneinkommen. Der Agrarökonom muß vielmehr Zielanalyse betreiben und mit einer Situation rechnen, in der die Zielkonstellation "mehrdimensional, konfliktgeladen, nicht artikuliert und im Zeitablauf veränderlich ist" (WEISS, 50, S. 6). Es muß die Projekte planen und beurteilen unter Berücksichtigung aller Beteiligten, also nach einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kriterien.

Rechnungen mit dem Ziel der Nettoertragsmaximierung sind nützlich, aber selten wichtig. Meistens handelt es sich um Kostenminimierungsaufgaben oder Leistungsmaximierung mit gegebenen Mitteln. In der Regel geht es um die Frage, ob bestimmte Schwellenwerte hinsichtlich der verschiedenen Ziele verschiedener Entscheidungsträger erreicht werden. Es gilt, den gesamten Systemzusammenhang zu überschauen. Ökonomie, isoliert von den technischen, organisatorischen und sozio-politischen Wechselbeziehungen, zeigt offenbar rasch sinkende und manchmal sogar negative Grenzerträge. Weitaus wichtiges als die genaue Berücksichtigung aller ökonomischen Aspekte ist es, die Einwirkungen der nichtökonomischen Faktoren einigermaßen einordnen und in ihren Wirkungen abschätzen zu können. Allerdings ist wenig damit gewonnen, alle Faktoren, die jeweils im Systemzusammenhang stehen, einzubeziehen. Die Aufgabe für den Agrarökonomen besteht vielmehr darin, mit jeweils zweckmäßigen Teilsystemen zu arbeiten, wobei das Teilsystem umso größer sein darf, je verläßlicher die Datenbasis ist, d.h. in den Entwicklungsländern ist es vorerst noch ratsam, mit kleineren Teilsystemen zu arbeiten als in Industrieländern. Wichtig wird damit die Frage nach der optimalen Komplexität des Systemzusammenhanges, der als Entscheidungseinheit behandelt werden soll.

4 Schluß

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, daß die zentrale Bedeutung des landbautechnischen Fortschritts für wirtschaftliche Entwicklung und die daraus resultierenden Anforderungen an das Projektpersonal, landwirtschaftliche Administration und politische Entscheidungsträger zu weitgehenden Folgerungen hinsichtlich der Arbeit der Agrarökonomen führt. Die Entwicklung und Einführung technischer Fortschritte, unterstützt durch die Anpassung der ländlichen Institutionen an die veränderte Situation, erfordert Maßnahmen und Projekte, die von der öffentlichen Hand durchgeführt werden müssen. Die Verschwendung in diesem Bereich ist groß. Die Anwendung ökonomischer Prinzipien kann hier hohe Erträge liefern und für diese Aufgabe gilt es, Agrarökonomen auszubilden und Forschung zu betreiben.

Literatur

1 ARDITO-BARLETTA, N.: Costs and Social Returns of Agricultural Research in Mexico. Dissertation, Chicago, o.J., zitiert bei Schultz, 1971, S. 244.

2 BEHRMANN, J.R.: Supply Response in Underdeveloped Agriculture: A Case Study of Four Major Annual Crops in Thailand, 1937 - 1963. Amsterdam, 1968.

3 BLANCKENBURG, P. von: Die soziologische Analyse agrarökonomischer Phänomene in Entwicklungsländern. In: Schriften der Gesellschaft f. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 3, München, 1966, S. 43 - 56.

4 BOEKE, H.H.: Economics and Economic Policy of Dual Societies. New York, 1953, S. 40.

5 BOMBACH, G.: Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N.F., Bd. 15, 1959, S. 184.

6 BROWN, D.D.: Agricultural Development in India s Districts. Cambridge, Mass., 1971.

7 BRUTON, H.J.: Productivity Growth in Latin America. In: American Economic Revue. Vol. 57, No. 2, 1967, S. 1099 ff.

8 COLLINSON, M.P.: Farm Management in Peasant Agriculture. A Handbook for Rural Development Planning in Africa. New York, 1972.

9 DOBB, M.: Soviet Economic Development Since 1967. New York, 1948.

10 DORE, R.P.: Agricultural Improvement in Japan 1870 - 1900. In: Economic Development and Rural Change, Vol. IX, No. 1, Part II, 1960, S. 47 ff.

11 DORFMAN, R. (ed.): Measuring Benefits of Government Investments. Washington, 1965, S. 4 - 5.

12 DYSON, R. and HUDSON, N.: Subsistence Herding in Uganda. Scient. Am., 220, No. 2, 1969, S. 76 - 89.

13 FISK, E.K. and SHAND, R.T.: The Early Stages of Development in a Primitive Economy: The Evolution from Subsistence to Trade and Specialisation. In: Subsistence Agriculture and Economic Development. Ed. by Clifton R. Wharton, Jr., Chicago, 1969, S. 257 ff.

14 FOSTER, G.M.: Peasant Society and the Image of Limited Good. In: Peasant Society. Potter, J.M., Diaz, M.N. and Foster, G.M., Editors, Boston, 1967, S. 300 ff.

15 GLEITZE, B.: Die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands im Industrie-Zeitalter. In: Das östliche Deutschland, Würzburg, 1959.

16 GRILICHES, Z.: Research Costs and Social Returns: Hybrid Corn and Related Innovations. In: The Journal of Political Economy, Vol. LXVI, No. 5, October, 1958.

17 HANAU, A. und RUSTEMEYER, F.C.: Der Produktionsbegriff - Definition, Messung und Anwendung. In: Agrarwirtschaft, Bd. 14, Nr. 1, 1965, S. 5.

18 HAYAMI, Y.: Resource Endowments and Technological Change in Agriculture: US and Japanese Experiences in International Perspective. In: American Journal of Agr. Economics, Dec. 1969.

19 HAYAMI, Y. and RUTTAN, V.W.: Factor Prices and Technical Change in Agricultural Development: The United States and Japan 1880 - 1960. In: Journal of Pol. Econ., Sept./ Oct. 1970.

20 HAYAMI, Y. and RUTTAN, V.W.: Agricultural Development: An International Perspective. Baltimore, 1971.

21 HERSKOVITS, M.J.: The Economic Life of Primitive People. New York, 1964, S. 512.

22 HOFMANN, W.: Die Arbeitsverfassung der Sowjetunion. Berlin, 1956.

23 HOPPER, D.W.: Allocation Efficiency in Traditional Indian Agriculture. In: Journal of Farm Economics, Vol. 47, No. 3, 1965, S. 624.

24 ILIFFE, J.: Tanganyika under German Rule, 1905 - 1912. Cambridge, Mass., 1969, S. 55.

25 JASNY, N.: The Socialized Agriculture of the UDSSR. Stanf. Univers. Press, 1949.

26 KONROD, J.A.: Die sozialistische Reproduktion. Berlin, 1957.

27 KRISHNA, R.: Agricultural Price Policy and Economic Development. In: Agric. Development and Econ. Growth. E.H.M. Southworth and B.F. Johnston, Cornell Univers. Press, Ithaca, 1967, S. 497 - 547.

28 LOOKWOOD, W.W.: The Economic Development of Japan. Princeton, 1954.

29 MALENBAUM, W.: A Note on the Poor Nation Situation. In: Nutrition, National Development and Planning. A. Berg, N.S. Scrimshaw and D.L. Call, Ed., Cambridge, Mass., 1973, S. 83.

30 MELLOR, J.W.: The Economics of Agricultural Development. Cornell Univers. Press, Ithaca, 1966, S. 196 ff.

31 NELSON, R.R.: Growth Models and the Escape from Low-Level-Equilibrium Trap: The Case of Japan. In: Econ. Development and Cultural Change, Vol. VIII, No. 4, Part I, July 1960.

32 OHKAWA, K.: The Growth Rate of the Japanese Economy since 1878. Tokyo, 1957.

33 PETERSON, W.: Returns to Poultry Research in the United States. Dissertation, Chicago, 1966, zitiert bei Schultz, 1971, S. 244.

34 RANIS, G.: The Financing of the Japanese Economic Development. In: The Economic History Review, Vol. XI, No. 3, 1967.

35 RUTHENBERG, H.: African Agricultural Production Development Policy in Kenya, 1952 - 1965. Berlin, 1966, S. 134.

36 DERS. (ed.): Smallholder Farming and Smallholder Development in Tanzania. München, 1968, S. 329 ff.

37 DERS.: Farming Systems in the Tropics. Oxford, 1971, S. 95 ff.

38 DERS.: Der Sinn wirtschaftlicher Entwicklung. In: Stimmen der Zeit, Bd. 191, Heft 2, 1973.

39 RUTTAN, V.W.: The Contribution of Technological Change to Farm Output 1950 - 75. In: Rev. Econ. Statist., Vol. 38, 1956, S. 64 - 69.

40 DERS.: Issues in the Evolution of Production Economics. In: Journal of Farm Economics, Vol. XLIX, 1967.

41 RUTTAN, V.W. and HAYAMI, Y.: Strategies for Agricultural Development. In: Food Research Institute Studies in Agr., Econ., Trade and Development, Vol. XI, No. 2, 1972, S. 129 ff.

42 SCHRADER, H.: Produktionsfunktionen des Agrarsektors. Meisenheim, 1973.

43 SCHULTZ, Th.: Transforming Traditional Agriculture. New Haven, 1964, S. 28 ff.

44 DERS.: Investment in Human Capital. New York, 1971, S. 243 - 244.

45 DERS.: The Allocation of Resources to Research. In: Resource Allocation in Research. W.L. Fishel ed., Minneapolis, 1971.

46 SMITH, Th.C.: Political Change and Industrial Development in Japan. Stanford, 1955.

47 TANG, A.M.: Research and Education in Japanese Agricultural Development, 1880 - 1938. In: The Economic Studies, Quarterly, Bd. 13, 1963, S. 27 - 42 und 91 - 100.

48 WALTER, H.: Der technische Fortschritt in der neueren ökonomischen Theorie. Berlin, 1969, S. 118.

49 WANG, You-tsao; NAGEL, F. und RUTHENBERG, H.: Technischer Fortschritt und landwirtschaftliche Entwicklung auf Taiwan, 1946 - 1965. Sonderheft 7, Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, Frankfurt, 1969.

50 WEISS, D.: Infrastrukturplanung. Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Berlin, 1971, S. 6.

51 WILLIAMSON, J.G.: Dimensions of Postwar Philippine Economic Progress. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. 83, No. 1, 1969, S. 93 ff.

52 YAMADA, S.: Changes in Output and in Conventional and Non-conventional Inputs in Japanese Agriculture since 1880. In: Food Research Institute Studies, Vol. VII, No. 3, 1967, S. 371 - 413.

AGRARBINNENMARKTPROBLEME IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN: DIE LEBENDVIEH- UND FLEISCHVERMARKTUNG IN TANSANIA

von

D. Speidel, Hohenheim

1	Einführung	219
2	Vermarktungseinrichtungen	220
3	Transporteinrichtungen	221
4	Vermarktungsträger	222
5	Preispolitik	224
6	Nichtverkaufsorientierte Funktionen des Rindes	228
7	Schlußfolgerungen	229

1 Einführung

Der Wirtschaftsbereich "Landwirtschaft" 1) stellt den bedeutendsten Wirtschaftsbereich der Volkswirtschaft von Tansania dar. Sein Anteil am Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten betrug 1970 insgesamt 40,1 %. Dieser Anteil weist zwar in den letzten Jahren eine abnehmende Tendenz auf - 1964 betrug er noch 49,3 % -, doch ist sein Anteil noch dreimal höher als der des nächst wichtigsten Wirtschaftsbereiches "Öffentliche Verwaltung und Sonstige Dienstleistungen" (U. Rep. of Tan., 19, S. 7). Um die Bedeutung des Wirtschaftsbereiches "Landwirtschaft" 1) für Tansania zu unterstreichen, sollen die entsprechenden Vergleichszahlen für die BR Deutschland herangezogen werden. Sie betrugen 1964 5,7 und 1970 nur noch 3,8 %.

Von besonderer Bedeutung ist die unterschiedliche Gewichtung der pflanzlichen und tierischen Erzeugung und ihres jeweiligen Markt- und Subsistenzanteils innerhalb des Wirtschaftsbereiches "Landwirtschaft" 1). 1968/69 war die pflanzliche Erzeugung zu 79,2 % am Bruttoinlandsprodukt dieses Wirtschaftsbereiches beteiligt, während auf die tierische Erzeugung nur 16,6 % entfielen. Die pflanzliche Erzeugung verteilte sich zu 51,4 % auf den Subsistenz- und zu 48,6 % auf den Marktbereich. In der tierischen Erzeugung entfielen dagegen 71,7 % auf den Subsistenz- und nur 28,3 % auf den Marktbereich; d.h. der Marktverkauf tierischer Erzeugnisse war nur zu 4,7 % am Bruttoinlandsprodukt des Wirtschaftsbereiches "Landwirtschaft" beteiligt (U.Rep.of Tan., 17, S.199).

1) Einschließlich Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei.

Der Marktverkauf von tierischen Erzeugnissen, d.h. vor allem von Rindern, Schafen und Ziegen, hat bis heute nur eine relativ geringe Bedeutung im Wirtschaftsleben der Landwirte von Tansania. Der hohe Subsistenzanteil verdeutlicht jedoch auch das Potential, das sich für eine am Markt orientierte tierische Erzeugung erschließen lassen könnte. Auf die Probleme, die sich in diesem Falle speziell bei Rindern ergeben, soll im folgenden näher eingegangen werden.

2 Vermarktungseinrichtungen

Die ersten Bemühungen, ein funktionsfähiges Vermarktungswesen in Tansania - dem damaligen Deutsch-Ostafrika - zu schaffen, wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts unternommen. Sie ergaben sich vor allem aus der Notwendigkeit, die Bewohner der sich entwickelnden Städte und die Arbeiter auf den Plantagen mit Fleisch zu versorgen. In diesem Anfangsstadium waren sowohl der Aufbau von Vermarktungseinrichtungen als auch die Einführung einer von den Marktpartnern anerkannten Landeswährung die vordringlichsten Probleme. Durch den Ausbruch des Ersten Weltkrieges wurden diese Bemühungen zunächst unterbrochen. 1921 begann die britische Verwaltung das Vermarktungswesen neu zu ordnen.

Wichtige Maßnahmen waren die Einrichtung von Viehrouten und die Kontrolle des Viehtransportes durch "movement permits". Ihnen lag das Bestreben zugrunde, die Verbreitung von Viehkrankheiten und -seuchen zu verhindern. Insbesondere waren die Maßnahmen zur Kontrolle der Rinderpest und der Maul- und Klauenseuche gedacht. Als weitere wichtige Maßnahme ist der Bau von ländlichen Lebendviehauktionsmärkten anzusehen. Während unter der deutschen Verwaltung beim Viehkauf das freie Aushandeln der Preise üblich war, favorisierte die britische Verwaltung das Auktionieren der Tiere. Bis 1926 hatte sich dieses neue System auf den Lebendviehmärkten durchgesetzt. Somit ergaben sich dort neben den Möglichkeiten zu verstärkten Veterinärkontrollen und dem Einzug von Steuern und Gebühren auch die Möglichkeiten der Preisnotierung und der Erhöhung der Markttransparenz durch Marktberichterstattung. Von der letzteren Möglichkeit wurde jedoch erst nach 1929 Gebrauch gemacht.

In den ländlichen Erzeugergebieten, von denen vor allem Sukumaland, Masailand und Gogoland von Bedeutung sind, stellen die ländlichen Lebendviehauktionsmärkte auch heute noch die einzig existenten Vermarktungseinrichtungen dar. Der Versuch, Verarbeitungsindustrien in den Erzeugergebieten zu errichten, ist bisher gescheitert. So wurde 1929 in Mwanza/Sukumaland die "Meat Rations Ltd." zur Herstellung von Fleischkonserven gegründet. 1939 mußte die Firma ihre Arbeit jedoch einstellen, und die Fabrikanlagen wurden abgebrochen. Ein weiterer Versuch wurde 1952 in Arusha/Masailand unternommen. Die Firma "Tanganyika Packers Ltd." 1) errichtete ein Schlachthaus mit Anlagen zur Gefrierfleischherstellung. Das Gefrierfleisch war für den Absatzmarkt auf den Sisalplantagen gedacht. Anfang der 60er Jahre mußte dieses Unternehmen jedoch auch geschlossen werden, da die Nachfrage nach Fleisch auf den Plantagen stark zurückging. Dies lag einerseits darin begründet, daß der Verfall der Weltmarktpreise für Sisal die Entlassung von Arbeitskräften bedingte, als auch in der staatlich verordneten ausschließlichen Geldentlohnung der Arbeitskräfte. Während vor dieser Maßnahme ein Teil der Naturalentlohnung in Gefrierfleisch bestand, wurde es nunmehr von den Arbeitskräften selbst nicht mehr nachgefragt.

Die bisher negativen Erfahrungen mit Fleischverarbeitungsindustrien in den Erzeugergebieten, die auch in anderen afrikanischen Staaten, wie z.B. in Ghana mit "Bolgatanga", in Uganda mit

---

1) "Tanganyika Packers Ltd." wurde von der Regierung von Tanganyika und "Liebig's Extract of Meat Company Ltd." London, gegründet. Die Aktienmehrheit hat die Regierung (51 %) inne. Management der Firma und der Verkauf ihrer Produkte erfolgt durch "Liebig's Extract of Meat Company, Ltd.".

"Soroti" und im Sudan mit "Kosti" gemacht wurden, müssen bei neuen Investitionsplanungen der Infrastruktur berücksichtigt werden.

Die infrastrukturellen Vermarktungseinrichtungen der Nachfragegebiete sind daher heute noch auf die Bedürfnisse der Lebendviehvermarktung ausgerichtet. Diese umfassen die städtischen Auktionsmärkte, die Schlachthäuser und die Verwertungsindustrie für Häute und Felle und Schlachtabfälle. In Dar es Salaam, dem größten städtischen Nachfragegebiet, wurde außerdem 1950 eine auch heute noch operierende Fleischverarbeitungsindustrie zur Herstellung von Corned Beef gegründet.

Der derzeitige Zustand der Vermarktungseinrichtungen, in diesem Falle der ländlichen Lebendviehmärkte, läßt sich aus einer Untersuchung im Jahre 1968 ableiten. Von insgesamt 216 Viehmärkten waren nur 33 (15,3 %) nicht reparaturbedürftig. Bei 70 (32,4 %) Märkten waren geringe und bei 25 (11,6 %) Märkten erhebliche Reparaturen auszuführen. 88 (40,7 %) Märkte benötigten eine vollständige Neukonstruktion (Min. of Agr. F. and Coop., 8, S. 7 - 8). Die Auswirkungen, die sich für die Vermarktung von Lebendvieh in einzelnen Distrikten dadurch ergeben können, kommen im Falle des Shinyanga Distrikts besonders zum Ausdruck. Von insgesamt drei Lebendviehmärkten standen den Viehhaltern mit einem geschätzten Rinderbestand von 1,2 Mill. Tieren nur ein Markt zum Verkauf zur Verfügung.

Der Mangel an infrastrukturellen Vermarktungseinrichtungen behindert daher die Entwicklung eines verstärkten Handels zwischen den Produktions- und Nachfragegebieten. Schlechte Organisation und Verwaltung bestehender Einrichtungen erhöhen das Risiko des Handels. Insbesondere die Erhebung von hohen Marktgebühren und anderen Steuern veranlassen die Produzenten die Märkte zu meiden.

3 Transporteinrichtungen

Die räumliche Trennung von Produktions- und Nachfragegebieten, die besonders ausgeprägt im Falle von Sukumaland als Produktionsgebiet und Dar es Salaam als Nachfragegebiet in Erscheinung tritt, bedingt den Transport von Lebendvieh über weite Entfernungen; im aufgeführten Beispiel bis zu 1200 km. Die Rinder werden zunächst von ihren Weidestandorten zum Viehmarkt und anschließend weiter zur nächstgelegenen Bahnverladestation getrieben. Von dort werden sie per Bahn nach Dar es Salaam transportiert. Nur aus den südlichen Produktionsgebieten Tansanias, d.h. von Iringa aus, wurde in Ermangelung einer Eisenbahnlinie der Lastwagentransport durchgeführt.

Der Transport von Rindern über diese Entfernungen ist mit einer Vielzahl von Problemen verbunden. Bereits bei der Planung der Viehmärkte müssen diese bei der Ortswahl berücksichtigt werden. Dabei sollten insbesondere folgende Punkte beachtet werden:

- Ganzjähriger Zugang zum Markt über eine Allwetterstraße,
- Verfügbarkeit von Futter und Wasser auf dem Weg zum und am Markt und
- Berücksichtigung der Verbreitungsgebiete von Tierkrankheiten bzw. deren Überträger, z.B. Tsetsefliegen und Zecken.

Der Transport der auf dem Markt aufgekauften Rinder erfolgt über Viehrouten (stock routes) zur nächstgelegenen Bahnstation. Die Anlage von Raststationen entlang dieser Viehrouten und ihre Ausstattung mit Tränk- und Weidemöglichkeiten sind mitentscheidend für die Höhe der Transportverluste. Die in der Nähe der Verladestationen eingerichteten Auffangstationen (holding grounds) müssen sowohl mit genügend Tränk- und Weidemöglichkeiten als auch Veterinärkontrolleinrichtungen, wie z.B. Zeckenbädern und Impfständen, ausgestattet sein, um Rinder über einen längeren Zeitraum aufnehmen zu können. Dies ist insbesondere deshalb nötig, da alle Rinder vor dem Bahntransport gegen Maul- und Klauenseuche geimpft werden müssen und nur dann ein "movement permit" erhalten, wenn der Bestand seuchenfrei ist. Dadurch ergibt sich zwangsläufig eine Aufent-

haltsdauer von etwa 14 Tagen vor dem Transport. Die oft mangelhafte Ausstattung der Auffangstationen hat sich 1969, einem Jahr mit besonders häufigen Maul- und Klauenseuchenausbrüchen, in sehr hohen Totverlusten im Rinderhandel niedergeschlagen.

Die Ursachen für quantitative und qualitative Verluste beim Bahntransport sind vor allem in der unsachgemäßen Beladung der Waggons und der langen Transportdauer ohne Futter und Wasser zu sehen. Von Shinyanga/Sukumaland nach Dar es Salaam beträgt die Transportdauer durchschnittlich 48 Stunden. Verspätungen können die Transportdauer jedoch auch bis auf 60 Stunden ausdehnen. Da die Rinder dichtgedrängt und nicht nach Geschlecht und Gewicht getrennt in den Waggons stehen, und während des Transportes weder getränkt noch gefüttert werden, ergeben sich zum Teil erhebliche Verluste.

Mit welch extrem hohen Risiken der Lebendviehhandel unter diesen Bedingungen verbunden sein kann, verdeutlichen die Totverluste, die in einer Gruppe von 43 Rindern beim Transport nach Dar es Salaam auftraten. Die Tiere wurden vom 8. bis 9.7.1969 auf dem Lalago Markt in Sukumaland (Maswa Distrikt) gekauft. Bis zum 27.8.1969, d.h. während der Zeit bis zum Bahntransport, starben 23 Rinder. Während des Bahntransportes vom 27. bis 29.8.1969 starben weitere sechs Tiere. Zwischen dem 29.8. und dem 4.9.1969, dem Tag der Schlachtung durch "Tanganyika Packers, Ltd.", starben nochmals sieben Rinder. Insgesamt ergaben sich somit Totverluste von 83,7 %, d.h. nur sieben von 43 gekauften Rindern gelangten zur Schlachtung (UNDP Liv. Dev. Proj., 15). Allerdings stellt diese Gruppe einen Extremfall dar; immerhin betrugen aber die durchschnittlichen Totverluste im Rinderhandel von "Tanganyika Packers, Ltd." 1969 23,5 %. Das Jahr 1969 wies wegen der bereits erwähnten häufigen Maul- und Klauenseuchenausbrüche jedoch eine sehr hohe durchschnittliche Verlustrate auf. Als mehrjähriger Durchschnitt können die Totverluste des Jahres 1968 mit 9 % angenommen werden (Tan. P. Ltd., 11, App. B).

Die Gewichtsverluste, die während des Bahntransportes auftreten, sind ebenfalls beträchtlich. Versuche auf der Strecke von Shinyanga nach Dar es Salaam ergaben einen Lebendgewichtsverlust von 9 %. Die Anordnung des Transportversuches sah vor, daß die Tiere jeweils nüchtern gewogen wurden und die Tiere nach dem Transport nochmals Zugang zu Wasser und Futter hatten, um Nüchterungs- und Dehydrationsverluste möglichst auszuschließen. Vergleichbare Gewichtsverluste wurden bei Transportversuchen in Südafrika erzielt.

Der derzeitige Zustand der Transporteinrichtungen ist unbefriedigend. Hohe Tot- und Gewichtsverluste ergeben sich durch schlechte Organisation, fehlenden Tränk- und Fütterungsmöglichkeiten während des Transportes und ungenügende Veterinärmaßnahmen.

4 Vermarktungsträger

Die Frage der Wahl des Vermarktungsträgers im Lebendvieh- und Fleischhandel ist insbesondere in den letzten Jahren von dem Versuch geprägt, den privaten Handel durch Genossenschaften oder staatliche Organisationen zu ersetzen.

Ab Mitte der 50er Jahre wurden noch unter der britischen Verwaltung die ersten Bemühungen unternommen, in Sukumaland eine genossenschaftliche Rindervermarktung zu organisieren. Im Jahre 1958 wurden diese Versuche jedoch vorerst aufgegeben, da aufgrund steigender Rinderpreise den Produzenten die Notwendigkeit der genossenschaftlichen Vermarktung nicht ersichtlich war und hinter den Initiatoren der Bewegung weniger Erzeuger als vielmehr Viehhändler vermutet wurden. In den Jahren 1960 und 1961 wurden dann jedoch insgesamt 10 Genossenschaften mit der Zielsetzung der genossenschaftlichen Lebendviehvermarktung gegründet (LANG, 5, S. 49). Auch in Gogoland wurden Ansätze zu einer genossenschaftlichen Viehvermarktung durch die "Dodoma Central Region Co-operative Union" unternommen.

Die Vermarktung von Agrarprodukten durch Genossenschaften wurde jedoch erst nach der Unabhängigkeit Tanganyikas im Dezember 1961 zu einer der wichtigsten Zielvorstellungen der neuen Regierung. In einer Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums von 1962 wird dazu folgendes ausgeführt: "In Tanganyika it is the declared policy that cattle marketing should be carried out through cattle selling Co-operatives" (Min. of Agr. F. and Coop., 7, S. 2). Die Projektionen des ersten Fünf-Jahres-Planes sahen deshalb auch vor, daß bis 1970 insgesamt 75 % der Rinderverkäufe durch Genossenschaften erfolgen sollten (U. Rep. of Tan., 16, Vol. II).

Die gesetzliche Grundlage zur angestrebten genossenschaftlichen Vermarktung von Lebendvieh und anderen wichtigen Grundnahrungsmitteln, wie vor allem Mais, wurde durch den 1962 vom Parlament verabschiedeten "Agricultural Products (Control and Marketing) Act" gelegt. Auf der Basis dieses Gesetzes wurde 1963 das "National Agricultural Products Board" (NAPB) gegründet. Seine Zielsetzung war das "single channel marketing" auch für Grundnahrungsmittel wie Mais, Weizen und Reis einzuführen, das schon bei anderen landwirtschaftlichen Exportkulturen praktiziert wurde. Daher wurden nur Genossenschaften als Aufkäufer dieser Produkte lizensiert. Obwohl es der "Agricultural Products (Control and Marketing) Act" vorsah, wurde Lebendvieh jedoch nicht in die Reihe der "controlled products" aufgenommen. Die genossenschaftliche Viehvermarktung mußte daher im Gegensatz zu der genossenschaftlichen Vermarktung der "controlled products" in Konkurrenz mit dem privaten Lebendviehhandel operieren.

Im Rahmen der Planung der genossenschaftlichen Viehvermarktung wechselte die Schlachtfabrik "Tanganyika Packers Ltd." zu einem neuen System des Rindereinkaufs über. Während seit der Gründung im Jahre 1950 angestellte Viehaufkäufer Rinder im Namen und auf Rechnung der Schlachtfabrik in den Produktionsgebieten kauften, wurden ab 1962 die Rinder zu festgesetzten Preisen pro kg Schlachtgewicht in Dar es Salaam gekauft. Die Änderung der Einkaufspolitik sollte die Genossenschaften in die Lage versetzen, Vieh auf der Basis eines von den festgesetzten Schlachtgewichtspreisen abgeleiteten festgesetzten Preises pro kg Lebendgewicht über die Waage zu kaufen. Als weitere wichtige Änderung ergab sich für die Genossenschaften die Möglichkeit, die Organisation und Verwaltung der bestehenden Viehauktionsmärkte zu übernehmen.

Der Versuch, die genossenschaftliche Viehvermarktung unter Wettbewerbsbedingungen mit dem etablierten privaten Viehhandel einzuführen, muß heute als gescheitert angesehen werden. Die "Dodoma Central Region Co-operative Union" kaufte 1965 nur wenige Monate Rinder über die Waage. Die Käufe mußten eingestellt werden, da die Produzenten auf den Auktionsmärkten höhere Preise erzielten. Dieselbe Erfahrung ergab sich für die in der "Nyanza Cattle Farmers Co-operative Union" (NCFU) zusammengeschlossenen Genossenschaften in Sukumaland (UNDP Liv. Dev. Proj., 14). Da der NCFU jedoch Einnahmen aus den von ihr erhobenen Marktgebühren zuflossen, konnte sie ihre Verluste im Rinderhandel ausgleichen. Ende 1968 mußte der Kauf zu festgesetzten Preisen pro kg Lebendgewicht über die Waage jedoch aufgegeben werden. Im April 1969 übernahmen die zuständigen District Councils 1) wiederum die Organisation und Verwaltung der Viehmärkte, so daß die Marktgebühren als Einnahmequelle der NCFU wegfielen. Obwohl die NCFU zu Beginn des Jahres 1969 nochmals den Versuch unternahm, Rinder - diesmal durch die Auktion - zu kaufen, mußte sie Ende des Jahres ihre Handelstätigkeit wegen fehlender Liquidität einstellen. Das Scheitern der Genossenschaften ist außer auf ihre Preispolitik, auch auf mangelnde Erfahrung im Lebendviehhandel, hohe Fixkostenbelastung und Mismanagement zurückzuführen.

Die Schwierigkeiten in der genossenschaftlichen Viehvermarktung führten 1968, unterstützt von Vorschlägen des "East African Livestock Survey", zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes, der

---

1) Die District Councils sind Organe der Inneren Verwaltung; vergleichbar den Landratsämtern in der BR Deutschland.

die Gründung einer "National Livestock Commission" vorsah. Die "National Livestock Commission" sollte, vergleichbar mit den bestehenden Boards, mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet werden, um alle Bereiche der Viehwirtschaft, d.h. Produktion, Vermarktung, Verarbeitung, Lagerhaltung, Verteilung, Import und Export neu zu ordnen. Die Gesetzesvorlage wurde vom Parlament jedoch abgelehnt, nicht zuletzt aufgrund der bisherigen negativen Erfahrungen mit anderen vergleichbaren Organisationen.

Der zweite Fünf-Jahres-Plan Tansanias sieht die Gründung einer "Livestock Marketing Section" im Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Genossenschaften vor (U. Rep. of Tan., 17, S. 52). Aufgabe dieser Section sollte sein, vor allem die Viehauktionsmärkte von den District Councils zu übernehmen und ihre ordnungsgemäße Organisation und Verwaltung zu gewährleisten. Außerdem sollte ihr die Aufgabe zufallen, ein Mindestpreissystem für Lebendvieh auszuarbeiten und an den Märkten einzuführen (Min. of Agr. F. and Coop., 9, S. 9 - 12). Die "Livestock Marketing Section" war bis Mitte 1971 jedoch nicht arbeitsfähig, da die Übernahme der Viehmärkte eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen (Market Ordinance, 1928) voraussetzt.

Obwohl die genossenschaftliche Vermarktung von Lebendvieh auch im zweiten Fünf-Jahres-Plan ausdrücklich erwähnt wird, sind seit 1969 die District Councils in allen wichtigen Produktionsgebieten im Rinderhandel auf Empfehlung der Regierung tätig geworden. Finanzielle Verluste, die sich aufgrund dieser Handelstätigkeit außer für den "Nzega District Council" für alle anderen District Councils im Jahre 1969 ergaben, haben dazu geführt, daß durch Entzug der Lizenzen für die privaten Händler ihnen ein Monopol in der Versorgung des Nachfragegebietes Dar es Salaam eingeräumt wurde.

Der Fleischhandel wurde bis Ende 1970 durch private Händler ausgeübt. Im November 1970 wurde dieser zuerst in Moshi ebenfalls vom District Council übernommen. Das auslösende Moment waren Preiserhöhungen, die der private Handel wegen steigender Schlachtviehpreise vornahm und die das Büro des Regional Commissioner nicht genehmigt hatte. Die Übernahme des Fleischhandels in den übrigen Städten erfolgte bis Mitte 1971. Da die District- bzw. Town Councils 1) Verwaltungsorganisationen darstellen, wurden von ihnen zur Übernahme ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten sogenannte Development Corporations gegründet.

In den wichtigsten Erzeuger- und Nachfragegebieten Tansanias sind daher seit Mitte 1971 im Lebendvieh- und Fleischhandel nur noch staatliche Organisationen tätig. Der Wechsel vom privaten Handel zu staatlichen Organisationen als alternativem Vermarktungsträger hat zu Störungen im Marktablauf geführt, die sowohl Verbraucher als auch Produzenten betrafen. Die Entscheidung zum Wechsel des Vermarktungsträgers ist in politischen und nicht in wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu sehen; denn es kann damit gerechnet werden, daß steigende Vermarktungskosten aus diesen Maßnahmen resultieren. Diese Entwicklung hat sich ebenfalls bei Mais, einem relativ leicht zu handhabenden Produkt, nach der Übernahme der Vermarktung durch das NAPB gezeigt; d.h. die Vermarktungskosten haben sich fast verdoppelt (KRIESEL, 4, S. 30).

5 Preispolitik

1943 wurde von der britischen Verwaltung die sogenannte Livestock Control gegründet. Die Aktivitäten dieser Organisation beinhalteten den Anfang der staatlichen Einflußnahme auf die Preise für Lebendvieh in Tanganyika. Die Maßnahmen sahen vor, daß beim Verkauf von Schlachtrindern auf den städtischen Lebendviehmärkten (secondary oder resale markets) gewisse Höchstpreise pro Stück nicht überschritten werden durften. Außerdem war vorgesehen, daß eine festgesetzte Anzahl von Rindern aus definierten Produktionsgebieten an bestimmte Aufkauforganisationen gelie-

1) Stadtverwaltung.

fert werden mußten. Die Durchführung dieser Maßnahmen erschienen der britischen Verwaltung deshalb notwendig, weil, bedingt durch die starke Nachfrage nach Vieh infolge des 2. Weltkrieges, die Viehpreise auf den ländlichen Lebendviehmärkten von durchschnittlich 30 Shs/Rind im Jahre 1938 auf durchschnittlich 45 Shs/Rind im Jahre 1943 angestiegen waren. Die "Livestock Control" wurde nach Beendigung des Krieges im Jahre 1946 wieder aufgelöst.

Während bis 1946 die Preisbildung für Lebendvieh entweder durch die Auktion auf den Viehmärkten oder durch freies Aushandeln mit den Erzeugern direkt erfolgte, sollte nach 1946 der Viehverkauf über die Waage zu staatlich festgesetzten Preisen je kg Lebendgewicht eingeführt werden. Eine Preisdifferenzierung erfolgte durch unterschiedlich festgesetzte Preise. Diese waren folgendermaßen abgestuft: 14, 12, 10, 7 und 5 Shs je 100 lb Lebendgewicht. Die Zuordnung der Rinder zu den jeweiligen Preisgruppen erfolgte nach dem Geschlecht, der Qualität der Haut und dem allgemeinen Zustand des Tieres. Im Jahre 1946 wurde dieses System versuchsweise in Dodoma eingeführt. Obwohl anfangs diese Art des Viehverkaufs sowohl bei Käufern als auch Verkäufern Anklang fand, kehrte man 1949 wieder zum Verkauf in der Auktion zurück. Die festgesetzte Preisdifferenzierung erwies sich als ungeeignet, um die Qualitätsunterschiede richtig zu bewerten. Vor allem die Erzeuger versprachen sich durch die Auktion, d.h. der Preisbildung unter Konkurrenz, höhere Preise.

Im Januar 1949 wurde auf der Rechtsgrundlage der "Livestock Control Ordinance" das "Livestock Board" geschaffen. Der Grund zur Errichtung des "Livestock Boards" war insbesondere darin zu sehen, daß eine andere staatliche Organisation, nachdem die "Livestock Control" 1946 aufgelöst worden war, die Probleme lösen sollte, die sich aus der zunehmenden Überweidung ergaben. Als Ansatzpunkt zur Lösung dieses Problems war insbesondere eine besser organisierte Viehvermarktung gedacht, die das "Livestock Board" überwachen sollte. Die Auswirkungen der Arbeit des Boards - es löste sich Mitte der 50er Jahre auf - sind schwer zu beurteilen, da sie hauptsächlich in Empfehlungen an das Landwirtschaftsministerium bestanden. Die wohl wichtigste Auswirkung der "Livestock Control Ordinance" und der Arbeit des "Livestock Boards" ist darin zu sehen, daß untersagt wurde, Lebendvieh außerhalb der offiziellen Lebendviehmärkte zu kaufen oder zu verkaufen. Dadurch wurden die Möglichkeiten des Kaufes direkt beim Erzeuger und des freien Aushandelns der Preise, welche von der ehemals deutschen Verwaltung gefördert worden waren und sich bis dahin erhalten hatten, weitgehend aufgehoben.

Die Errichtung der Schlachtfabrik "Tanganyika Packers Ltd." 1950 in Dar es Salaam und ihres Schlachthauses 1952 in Arusha und die verfolgte Preispolitik waren und sind auch heute noch von besonderer Bedeutung für die Rinderhaltung Tanganyikas bzw. Tansanias. Insbesondere der Bau der Schlachtfabrik ist im Zusammenhang mit der zwangsweisen Verkaufsaktion (compulsory destocking campagne) 1) von Rindern zwischen Anfang der 50er Jahre bis 1958 zu sehen. Für die Rinder, die durch diese Aktion zwangsweise auf den Markt kamen und vom inländischen Fleischmarkt nicht absorbiert wurden, eröffnete "Tanganyika Packers Ltd." einen Exportmarkt durch die Herstellung von Corned Beef. Bis 1958 kaufte eine firmeneigene Käuferorganisation Vieh in den Produktionsgebieten auf der Basis des geschätzten Lebendgewichts und eines Preises von 25 bis 30 Shs/100 lb Lebendgewicht. "Tanganyika Packers Ltd." fungierte bis zu diesem Zeitpunkt als Residualkäufer für die Angebotsmenge an Rindern, die vom Binnenfleischmarkt nicht nachgefragt wurde. Diese Preispolitik, die auch keine saisonale Veränderung der Einkaufspreise vorsah, beinhaltete die Ausnützung der Verarbeitungskapazität der Schlachtfabrik nur für

---

1) Die "compulsory destocking campagne" wurde von der Regierung zur Verminderung des Rinderbestandes durchgeführt, um die Überweidung und ihre negativen Auswirkungen, wie z.B. Erosion, unter Kontrolle zu bringen. Im Rahmen dieser Aktion mußten die Rinderhalter eine gewisse Anzahl ihrer Rinder zwangsweise verkaufen.

etwa die Hälfte des Jahres und den Einkauf von Rindern minderer Qualität. 1958 wurde diese Preispolitik mit dem Auslaufen der "compulsory destocking campagne" aufgegeben. Die Einkaufspreise wurden stärker nach Qualität und Zeit differenziert, so daß sowohl die Fabrikkapazität fast ganzjährig genutzt werden konnte als auch Rinder besserer Qualität bzw. höheren Gewichtes eingekauft werden konnten. So beliefen sich 1958 die durchschnittlichen jährlichen Lebendgewichte der von "Tanganyika Packers Ltd." aufgekauften Schlachtrinder zwischen 171,6 und 208,8 kg (378 bis 460 lb). Nach 1958 stieg das durchschnittliche jährliche Lebendgewicht aller aufgekauften Rinder von 202,5 kg (446 lb) im Jahre 1958 auf 252,4 kg (556 lb) im Jahre 1962 an. Die Änderung der Preispolitik bewirkte damit, daß "Tanganyika Packers Ltd." mit den Nachfragern des Binnenfleischmarktes in Konkurrenz um den Kauf der Rinder besserer Qualität, d.h. höheren Gewichtes, trat.

Von 1962 an kaufte "Tanganyika Packers Ltd." hauptsächlich auf der Basis eines festgesetzten Preises je kg Schlachtgewicht. Die firmeneigene Aufkauforganisation für Rinder wurde, wie bereits erwähnt, aufgelöst, um den Genossenschaften die Möglichkeit zu geben, die Rinder nach dem System des "single channel marketing" durchzuführen. Es muß jedoch auch hinzugefügt werden, daß die Kostenbelastung für "Tanganyika Packers Ltd." durch ihre firmeneigene Aufkauforganisation sehr hoch war, so daß die Umstellung auf einen Einkauf von Schlachtkörpern in Dar es Salaam nicht ungelegen kam. Die Kostenbelastung betrug etwa 1.600.000 Shs je Jahr und entsprach für 1959 bis 1961 einer Belastung von fast 25 Shs/Rind. "Tanganyika Packers Ltd." griff daher auch nicht auf ihre eigene Organisation zurück, als die Genossenschaften die Anlieferung der Rinder zur Schlachtfabrik in Dar es Salaam nicht gewährleisten konnten, sondern überließ diese Aufgabe dem privaten Lebendviehhandel.

Die Bedeutung der Preispolitik von "Tanganyika Packers Ltd." für die Rindfleischproduktion in Tansania erlangte seit dem 1.1.1968 ein noch stärkeres Gewicht, weil die Frischfleischversorgung von Dar es Salaam seit diesem Zeitpunkt ebenfalls durch diese Organisation erfolgte. Bis zum 1.1.1971 wurden von "Tanganyika Packers Ltd." nur Preise je kg Schlachtgewicht für einheimische Rinder aus dem traditionellen Viehhaltungssektor 1), die ein durchschnittliches Gruppenlebendgewicht von mehr als 225 kg je Rind aufwiesen, festgesetzt. Insgesamt wurden acht Preisklassen unterschieden. Fünf Preisklassen ergaben sich aus der Zuordnung der Schlachtkörper zu einer bestimmten Gewichtsgruppe und der Bedingung, daß das Fleisch für den menschlichen Verzehr durch die Veterinärbehörde freigegeben wurde. Die restlichen Preisklassen bezogen sich auf Schlachtkörper die entweder nur zur Herstellung von "Three Bulls", einer Corned Beef Handelsmarke geringerer Qualität, zur Herstellung von Katzen- und Hundefutter oder zur Herstellung von Tiermehl bzw. Dünger verwendet werden konnten. Die Preise wurden ganzjährig festgesetzt (T. Pack. Ltd., 11). Seit dem 1.1.1971 wurden Rinder von "Tanganyika Packers Ltd." jedoch nach der Zuordnung ihrer Schlachtkörper zu fünf verschiedenen Handelsklassen aufgekauft. Diese Neuerung ergab zum ersten Mal die Möglichkeit, eine preisliche Differenzierung nach Qualitätsmerkmalen unabhängig von der Herkunft der Rinder durchzuführen. Die festgesetzten Preise je kg Schlachtgewicht für die ersten drei Handelsklassen "First Grade", "Good Average Quality" und "Fair Average Quality" wurden deutlich von denen für "Local Average Quality" und "Reject Grade" abgesetzt (T. Pack. Ltd., 12). Die Auswirkungen auf die Produktionsentscheidungen der Viehhalter im traditionellen Sektor können bisher noch nicht beurteilt werden. Persönliche Beobachtungen auf den Viehmärkten des Masai Distrikts lassen jedoch den Schluß zu, daß selbst die Masai als traditionelle Viehhalter auf die von den Viehhändlern genutzten Möglichkeiten, höhere

---

1) Als einheimisches Rind wird das "Tanganyika Shorthorn Zebu" bezeichnet. Der traditionelle Viehhaltungssektor umfaßt den Bereich der Viehhaltung, der nicht der kommerzialisierten Rinderhaltung - zumeist auf Ranchbetrieben - zugeordnet werden kann.

Preise für Rinder aus dem traditionellen Viehhaltungssektor, die den ersten drei Handelsklassen zugeordnet werden könnten, zu zahlen, preisbewußt reagierten und die entsprechenden Rinder zum Kauf anboten.

Es muß jedoch betont werden, daß die Preispolitik von "Tanganyika Packers Ltd.", d.h. die Zahlung festgesetzter Preise je kg Schlachtgewicht, angeliefert in Dar es Salaam, nur eine Preisgarantie für den Lebendviehhandel darstellt. Die dem Handel entstehenden Risiken beim Kauf von Lebendvieh in den Produktionsgebieten und dem Verkauf von Schlachtkörpern in Dar es Salaam werden auf die Erzeuger abgewälzt. Dadurch entstehen für den Erzeuger neben den Unsicherheiten in der Rindfleischproduktion durch Futter- und Wassermangel und Viehkrankheiten erhebliche Preisrisiken. Auch unter diesen Gesichtspunkten muß daher die mangelnde Bereitschaft der Landwirte, die Tierhaltung als Produktionszweig zur Erzielung von Einkommen anzusehen, verstanden werden.

Der Einfluß des Staates auf die Preise der Fleischhandelsstufe ist hauptsächlich auf die Festsetzung der Fleischeinzelhandelspreise ausgerichtet, da ein Fleischgroßhandel bisher kaum besteht. Nur für Dar es Salaam wurden im Rahmen der Versorgung der Stadt mit Rindfleisch 1) durch "Tanganyika Packers Ltd." vom 1.1.1968 an Großhandelspreise festgelegt, zu denen Rindfleisch an den Fleischeinzelhandel abgegeben wurde. Die Preisfestsetzung beruhte auf der rechtlichen Grundlage der "Price Control Ordinance" und der "Maximum Price (Meat) (Beef) Order, 1967" (U. Rep. of Tan., 18, S. 121). Die Großhandelspreise für Qualitätsrindfleisch, d.h. Rindfleisch von der Staatsranch Kongwa, waren davon ausgenommen.

Die "Maximum Price (Meat) (Beef) Order" setzte ebenfalls die Fleischeinzelhandelspreise des von "Tanganyika Packers Ltd." bezogenen Rindfleisches fest. Die Einzelhandelspreise für Schaf- und Ziegenfleisch und Rindfleisch von Kongwa waren davon nicht betroffen. Auf der bereits erwähnten rechtlichen Grundlage wurden 1970 auch die Rindfleischeinzelhandelspreise in Morogoro und Kilosa festgesetzt. In allen übrigen Städten sowie in den ländlichen Gebieten werden die Rindfleischpreise durch das Büro des Regional Commissioners vorgeschrieben.

Die Einführung von Handelsklassen für Schlachtkörper von Rindern beim Kauf durch "Tanganyika Packers Ltd." am 1.1.1971 bewirkte, daß Qualitätsrindfleisch nicht mehr durch seine Herkunft von der Staatsranch Kongwa bestimmt wurde. Im Zuge dieser Neuerung wurden im März 1971 auch die Fleischeinzelhandelspreise für Qualitätsrindfleisch in Dar es Salaam festgesetzt. Die bereits fixierten Einzelhandelspreise für Fleisch von Rindern aus dem traditionellen Viehhaltungssektor wurden für die neue Handelsklasse "Local Average Quality" (LAQ) mit Ausnahme für Filet, das von 6,60 auf 8,80 Shs/kg erhöht wurde, übernommen. Verschiedene Versuche, die Rindfleischpreise seitdem anzuheben, sind wegen starker öffentlicher und politischer Opposition gescheitert. Die beiden wichtigsten Rindfleischeinzelhandelspreise "LAQ-Fleisch mit Knochen" und "LAQ-Fleisch ohne Knochen" von 2,85 Shs/kg bzw. 4,95 Shs/kg wurden somit seit Januar 1968 nicht verändert.

Die staatliche Preispolitik ist schwerpunktmäßig auf die Kontrolle der Fleischpreise in den Nachfragegebieten ausgerichtet. Eine Preisgarantie für die Produzenten von Rindfleisch in den Erzeugergebieten besteht nicht. Die Niedrigpreispolitik auf dem LAQ-Binnenfleischmarkt und die Priorität der Versorgung des Binnenfleischmarktes vor Exporten von z.B. Corned Beef, berücksichtigt mehr die Interessen der Verbraucher als die der Produzenten. Sie steht damit im Gegensatz zur Preispolitik für Mais, dem wichtigsten Nahrungsmittel der städtischen Bevölkerung, da die Einkaufspreise des N.A.P.B. zumeist über den vergleichbaren fob-Exportpreisen lagen (KRIESEL, 4, S. 110).

---

1) Von Rindern aus dem traditionellen Viehhaltungssektor.

6 Nichtverkaufsorientierte Funktionen des Rindes

Die Entwicklung einer marktorientierten Viehhaltung, die bisher durch Mängel im Vermarktungswesen verhindert wurde, ist jedoch auch davon abhängig, ob Landwirte ihre Einkommenserwartungen durch eine kommerzialisierte tierische Produktion realisieren wollen. Als Auswirkungen der arbeitsteiligen Wirtschaft und verbesserter Kommunikation sind in allen traditionellen Gesellschaften Motivationen zur Steigerung der verfügbaren Einkommen wirksam geworden, die z.B. im Erwerb eines Radios, Fahrrades, Wellblechdaches usw. begründet sind. Daß die dadurch entstandenen Bedürfnisse zumeist zu einer Kommerzialisierung der pflanzlichen Produktion, insbesondere des Anbaus von bezeichnenderweise so benannter "cash crops" führte, liegt in einer Reihe von "nichtverkaufsorientierter" Funktionen begründet, die vor allem dem Rind zukommen.

Die Bedeutung des Rindes in seiner Funktion als Opfertier wird zumeist mit seiner sakralen Verehrung in früheren Kulturen, wie z.B. in Ägypten, Mesopotamien, Persien, Kreta, Indien und Griechenland, in Beziehung gebracht (DESMONDE, 2, S. 102). Dieser Zusammenhang wird insbesondere für die nilo-hamitischen Viehzüchterstämme Ostafrikas angeführt. Als Opfertiere werden Rinder auch heute noch vor allem im Rahmen der Ahnenverehrung, der Beschneidungsriten, des Totem-Kultes und anderer magisch-kultischer Opferhandlungen verwandt.

In der Rechtsprechung kommt Rindern die Funktion des Bußgeldes zu. Als bekannteste Form kann das Wergeld (Blutgeld) bezeichnet werden. So konnte in der Rechtsprechung der Sukumas eine Blutschuld nur beglichen werden, d.h. die Blutrache aufgehoben werden, wenn an die Familie des Getöteten eine Anzahl von Rindern gezahlt wurde (CORY, 1, S. 10). Als weitere Beispiele für Straftaten, die mit einer Bußgeldzahlung von Vieh verbunden waren, können Diebstahl, tätliche Beleidigung und Abbrennen der Weide in der Trockenzeit angeführt werden.

Eine weitere wichtige Funktion kommt Rindern durch die Institution der Viehleihe zu. Die Viehleihe beinhaltet die Übertragung von Nutzungsrechten an Vieh vom Besitzer an den Leihenden. Als Vorteile ergeben sich für den Leihenden der Milchertrag der Kühe zur Verbesserung seiner Ernährung, ein Anteil des Fleisches, sollte das Tier verenden, und ein Anteil an den während des Leihverhältnisses geborenen Kälbern. Dem Besitzer erlaubt die Viehleihe insbesondere das Risiko der Viehhaltung zu vermindern, da es unwahrscheinlich ist, daß alle Standorte seiner ausgeliehenen Rinder gleichzeitig von Wasser- und Futtermangel und Tierkrankheiten betroffen werden. Die Viehleihe bewirkt auch starke soziale, d.h. zwischenmenschliche Beziehungen zwischen den beiden Parteien. Bei den Gogos in Zentraltansania entstehen keine sozialen Ungleichgewichte als Folge der Viehleihe, da diese vor allem als Verteilungsmechanismus mit gegenseitigem Nutzen verstanden wird und zu zwischenmenschlichen Bindungen führt, die stärker als Blutsbande sein können (RIGBY, 10, S. 50 ff).

Eine besondere Bedeutung muß dem Rind bei der Bezahlung des Brautpreises zugemessen werden. Der Brautpreis, der von dem Bräutigam oder seiner Familie an den Brautvater zu entrichten ist, erfüllt zwei wichtige Aufgaben: Erstens dient er als Kompensation der Arbeitskraft, die dem Haushalt des Brautvaters verloren geht und zweitens erwirbt der Bräutigam bzw. seine Familie einen rechtlichen Anspruch auf die Kinder, die aus der Ehe hervorgehen. Da die Bezahlung des Brautpreises mit der Übergabe von Besitztiteln verbunden ist, wurden alle damit zusammenhängenden Fragen, wie z.B. die Festsetzung der Höhe des Brautpreises, Zahlungsmodalitäten und Rückzahlungsverpflichtungen im Falle der Scheidung, bei den Sukumas gesetzlich geregelt. Da zur Bezahlung des Brautpreises auch Familienangehörige herangezogen werden, ergeben sich für diese auch Ansprüche an Rindern, die einmal als Brautpreis für Töchter aus der geplanten Ehe gezahlt werden. Dadurch entstehen eine Vielzahl von gegenseitigen Ansprüchen und Verpflichtungen innerhalb und zwischen sozialen Gruppen, die die Entscheidungsbefugnis des Einzelnen, z.B. zum Verkauf, einschränken. In Sukumaland kann die Mehrzahl der Transaktionen von Rindern

direkt oder indirekt mit ihrer Funktion im Rahmen des Brautpreises in bezug gebracht werden (Mc CULLOCH, 6, S. 324).

Die bisher erwähnten Funktionen des Rindes basieren insbesondere auf von Traditionen geprägten oder beeinflußten Verhaltensweisen und Wertvorstellungen und können in dem Begriff des "cattle complex" (HERSKOVITS, 3, S. 633 ff) zusammengefaßt werden, der als charakteristisches Merkmal der Kulturen Ostafrikas bezeichnet wurde. Während davon ausgegangen werden kann, daß diese Funktionen im Rahmen des gesamten sozialen Wandels von abnehmender Bedeutung sind, muß Rindern heute die Funktion der Kapitalanlage in zunehmendem Maße zugeschrieben werden. In Rindern werden Einkommen angelegt, die durch Verkauf von pflanzlichen Erzeugnissen, insbesondere "cash crops", erzielt und nicht für anstehende Barausgaben benötigt werden; Rinder können in diesem Zusammenhang als "walking bank" bezeichnet werden. Die Bedeutung des Rindes als Kapitalanlage ergibt sich für den Landwirt vor allem daraus, daß die Rinderpreise langfristig steigen und beim Verkauf ein Wertzuwachs realisiert werden kann. In Tansania betrugen die durchschnittlichen Schlachtrinderpreise in den Jahren 1948 - 49 73,95 Shs/Stück. Bis 1968 - 69 stiegen sie auf 234,41 Shs/Stück. Die Haltung von Rindern als Kapitalanlage wird durch das bestehende Bodenrecht begünstigt, da kein persönlicher Besitz oder persönliches Nutzungsrecht an Weiden besteht und bisher kein Regulativ vorhanden ist, um die Anzahl der Rinder im Individualbesitz auf den Gemeinschaftsweiden zu begrenzen. In Sukumaland ist deshalb zu beobachten, daß Rinder nicht zur Erzielung von Einkommen gehalten werden, sondern um bereits vorhandene monetäre Einkünfte, z.B. aus dem Baumwollanbau, in Form von Rindern zu investieren.

Abschließend sei noch auf die Funktion des Rindes zur Sicherung der Ernährungsgrundlage bei den viehhaltenden Stämmen hingewiesen, die keinen oder nur einen marginalen Ackerbau betreiben. Das Bestreben zur Akkumulation von Rindern muß unter diesen Umständen insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Risikoverminderung bei der Sicherung der Nahrungsgrundlage gesehen werden.

Die erwähnten "nichtverkaufsorientierten" Funktionen des Rindes sind, vor allem unter den Bedingungen eines mangelhaft entwickelten Vermarktungswesens, entscheidende Hemmnisse im Bemühen, eine marktorientierte Rinderhaltung einzuführen.

7 Schlußfolgerungen

Die Einführung einer kommerziellen Rindfleischproduktion im traditionellen Viehhaltungssektor ist bisher ohne Erfolg geblieben. Trotz bestehender Absatzmöglichkeiten in den Nachfragegebieten, hat sich keine marktorientierte Erzeugung in den Produktionsgebieten entwickelt. Die Vermarktungsrate hat sich daher tendenziell in den letzten drei Jahrzehnten nicht verändert und beträgt durchschnittlich etwa 3 %. Die zu verzeichnende Zunahme der Rinderverkäufe ergab sich aus der Vergrößerung der Bestände.

Die Bemühungen, eine marktorientierte Viehhaltung einzuführen, müssen vor allem in einer Verminderung des Risikos, mit der eine kommerzielle Produktion bisher verbunden ist, resultieren. Dies erfordert u.a. eine Neuorientierung der Preispolitik und ihre verstärkte Ausrichtung nach ökonomischen Kriterien. Insbesondere die Einführung einer Erzeugerpreisgarantie für Lebendvieh zur Absicherung des Preisrisikos ist notwendig. Weitere Ansatzpunkte ergeben sich vor allem im Bereich der Organisation und Verwaltung der infrastrukturellen Vermarktungs- und Transporteinrichtungen und des Vermarktungsträgers.

Die Maßnahmen müssen insbesondere darauf gerichtet sein, das Marktgeschehen für den Erzeuger transparent zu gestalten. Nur unter dieser Voraussetzung können Marktdaten in die individuellen Produktionsentscheidungen der Erzeuger eingehen, und die kommerzielle Rindfleischerzeugung zur Realisierung von Einkommenserwartungen bei der Produktionsplanung mit berücksichtigt werden, d.h. als Alternative zu bisherigen "cash crops" gesehen werden.

Unter diesen Voraussetzungen und dem Abbau der "nichtverkaufsorientierten" Funktionen des Rindes oder ihrer Übertragung auf andere Einrichtungen, kann eine stärkere Gewichtung der marktorientierten tierischen Erzeugung innerhalb des Wirtschaftsbereiches Landwirtschaft 1) erwartet werden.

---

1) Einschließlich Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei.

Wechselkurs (New York, 31.3.1973)

1 US $	=	6,90 Shs
1 Shs	=	0,145 US $
1 US $	=	2,30 DM
1 DM	=	3 Shs
1 Shs	=	0,33 DM

Literatur

1 CORY, H.: The Indigenous Political System of the Sukuma and Proposals for Political Reform. Nairobi 1954.

2 DESMONDE, W.H.: Magie, Myth and Money. New York 1962.

3 HERSKOVITS, M.J.: The Cattle Complex in East Africa. American Anthropoligist, Vol. 28, S. 633 ff.

4 KRIESEL, C. et al.: Agricultural Marketing in Tanzania. Michigan State University 1970.

5 LANG, G.O. et al.: Sukumaland Cooperatives as Mechanismus of Change. In: Brokensha, D. (ed.), The Antropoligy of Development in Sub-Saharan Africa, Society of Applied Antropology 1969.

6 Mc CULLOCH, B. et al.: A Study of East Coast Fever, Drought And Social Obligations, In Relation to the need for the Economic Development of the Livestock Industry in Sukumaland, Tanzania. In: Bull. epizoot. Dis. Afr. (1968), 16, S. 303 ff.

7 Ministry of Agriculture, Food and Co-Operatives: An Outline for a Policy for Meat Marketing, Tanganyika. Dar es Salaam 1962, mimeo.

8 DASS.: Livestock Marketing. Dar es Salaam 1968, mimeo.

9 DASS.: Plans to Improve Livestock Marketing. Dar es Salaam 1970, mimeo.

10 RIGBY, P.: Cattle and Kinship Among the Gogo. Ithaca und London 1969.

11 TANGANYIKA PACKERS LTD.: Cattle Prices and Conditions of Purchase. Dar es Salaam 1969.

12 DIES.: Cattle Prices and Conditions of Purchase. Dar es Salaam 1970.

13 DIES.: Cattle Supplies and Marketing and Certain Other Aspects. Dar es Salaam 1970, mimeo.

14 UNDP/LIVESTOCK DEVELOPMENT PROJEKT NO. 279: The Nyanza Cattle Farmers Co-operative Union. Dar es Salaam 1969, mimeo.

15 DASS.: Cattle Weighing Scheme - July 1969. Dar es Salaam 1969, mimeo.

16 UNITED REPUBLIC OF TANZANIA: Tanganyika First Five-Year Plan for Economic and Social Development. Dar es Salaam 1964.

17 DIES.: Tanzania Second Five-Year Plan for Economic and Social Development, Vol. I. Dar es Salaam 1969.

18 DIES.: Government Notice No. 54. Dar es Salaam 1970.

19 DIES.: The Economic Survey 1970 - 71. Dar es Salaam 1971.

ZUR VERBESSERUNG DER VERMARKTUNGSSYSTEME FÜR NAHRUNGSMITTEL IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN (Korreferat)

von

H. J. Mittendorf, FAO, Rom

1	Einleitung	233
2	Bemerkungen zum Referat von Herm Speidel	234
2.1	Notwendige Anreize zur kontinuierlichen Leistungssteigerung	234
2.2	Staatliche Förderungsmaßnahmen	236
3	Förderung der Integration des Einzel- und Großhandels	237
3.1	Verstädterung	237
3.2	Einzelhandel	239
3.3	Großhandel	241
3.4	Förderungsmaßnahmen	242
4	Förderung des fortschrittlichen Unternehmers	243
4.1	Derzeitige Lage	243
4.2	Mögliche Förderungsmaßnahmen	243
5	Exportförderung	244
5.1	Änderung der Agrarpolitik in Industrieländern zur Erhöhung der Einfuhren aus Entwicklungsländern	244
5.2	Technische Förderungsmaßnahmen	247

1 Einleitung

Die Bedeutung des landwirtschaftlichen Absatzsystems für die Agrarentwicklung wie für die Volkswirtschaft im weiteren Sinne ist in den letzten 20 Jahren des öfteren herausgestellt worden, sodaß diese Gesichtspunkte hier nur zusammengefaßt behandelt werden sollen. Das Absatzsystem hat nicht nur die Aufgabe, die landwirtschaftliche Produktion entsprechend der Verbrauchernachfrage zu lenken, die nötigen Betriebsmittel zu niedrigsten Kosten und zur rechten Zeit der Landwirtschaft zur Verfügung zu stellen, sowie die Vermarktung zu den niedrigsten Kosten im Einklang mit den Wünschen von Käufern und Verkäufern zu organisieren, sondern auch durch ihre Dienstleistungen wie Beratung, Kredit und Förderungsmaßnahmen einen entscheidenden und beschleunigenden Einfluß auf die Entwicklung und Rationalisierung der Landwirtschaft ausüben.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Absatzsysteme in Entwicklungsländern sind wiederholt dargestellt worden 1), dabei handelt es sich z.B. um Ausbau der Infrastruktur (Transport, Lagerhaltung, Markteinrichtungen, Verarbeitungsbetriebe), Standardisierung, Nachrichten und Marktinformationswesen, Marktvorschau, Marketingberatungswesen- und Ausbildung, Stärkung des Bauern am Markt durch Aufbau von Genossenschaften, Sammelmärkte, Preisstabilisierungsmaßnahmen und Marketing Boards (MITTENDORF, 24).

2 Bemerkungen zum Referat von Herrn SPEIDEL

Die von Herrn SPEIDEL gewählte Fallstudie über das Vermarktungssystem für Schlachtvieh und Fleisch in Tanzania bietet viele Anregungen, die Probleme des Aufbaus effizienter Vermarktungssysteme in Entwicklungsländern etwas eingehender zu erläutern. Zudem betrifft sie ein Produkt, nämlich Fleisch, dessen Nachfrage am Weltmarkt ständig steigt und das Tanzania wachsende Absatzchancen bietet. Herrn SPEIDELs Studie schließt im wesentlichen mit dem Jahre 1971 ab. Seitdem sind weitere Änderungen in der staatlichen Marktpolitik eingetreten, z.B. die Verstaatlichung der privaten Fleischerläden und später deren teilweise Rückgabe an die früheren Besitzer, Änderungen von Preisen, Änderungen der Aufkaufpolitik von Tanganyika Packers Limited: In Zukunft ist der Aufbau einer neuen staatlichen Viehhandelsorganisation, der Livestock Marketing Company, vorgesehen (LAMADE, 13, und The United Republic of Tanzania, Ministry of Agriculture, 30). Dabei erhebt sich die Frage, inwieweit die häufigen Änderungen in der Marktpolitik einem kontinuierlichen Ausbau des Vermarktungssystems förderlich waren.

Ohne auf Einzelheiten einzugehen, möchte ich meine Bemerkungen zu dem Referat von Herrn SPEIDEL auf zwei grundsätzliche Gesichtspunkte begrenzen: 1. auf die Anreize, die ein Vermarktungssystem bieten sollte, Leistungen zu steigern und 2. auf die Förderungsmaßnahmen, die die Regierung treffen sollte, um die Effizienz fortlaufend zu heben.

2.1 Notwendige Anreize zur kontinuierlichen Leistungssteigerung

In sehr vielen Entwicklungsländern dient des Vermarktungssystem nicht nur dem rationellen Absatz von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, sondern auch der Durchsetzung politischer Ziele, wobei die ökonomische Vermarktungseffizienz erst in zweiter Linie Berücksichtigung findet. Wenn man politische Zielleistungen als berechtigt anerkennen muß, so läßt sich häufig beobachten, daß die Politiker wirtschaftliche Auswirkungen bestimmter Maßnahmen nicht klar übersehen, vor allem dann, wenn jene von keiner wissenschaftlichen unabhängigen Marktforschungsinstanz beraten werden können. Daher liegt es nahe, daß Nutzen/Kostenbetrachtungen alternativer Maßnahmen kaum in Betracht gezogen werden können. Im Falle von Tanzania, wo das Wettbewerbsprinzip auf den Märkten zeitweise und auf bestimmten Handelsstufen durch ein "single marketing channel system" weitgehend ersetzt wurde, erhebt sich die grundsätzliche Frage, welche Maßnahmen vorgesehen waren, maximale Leistungen auf den einzelnen Vermarktungsstufen zu erzielen.

(a) Auf der Export- und Einzelhandelsstufe.
Neue Märkte haben sich in den letzten Jahren für Rindfleisch in den Ölexportländern Nordafrikas und des Nahen Ostens sowie in Teilen Afrikas entwickelt, auf denen Frischfleisch und Gefrierfleisch (Teilstücke und Verarbeitungsfleisch) zu wesentlich günstigeren Preisen verkauft werden können, als das über die Verwertung von Corned beef vermutlich möglich ist. In diesem Zusammenhang sei an die Exporterfolge anderer Fleischexportländer hingewiesen wie z.B. Kenia, Äthiopien,

1) Siehe z.B. die von der FAO herausgegebenen Marketing Guides und Berichte über Fachtagungen, die von der FAO in den letzten Jahren über mehrere Spezialthemen der Vermarktung abgehalten wurden.

Australien, Neuseeland, die durch den Ausbau der Flugverbindungen erleichtert wurden. Es ist nun zu fragen, ob das gegenwärtige Exportmonopol dem für den Export verantwortlichen Personal einen genügenden Anreiz bietet, um maximale Erlöse durch eine auf die einzelnen Märkte und Produkte differenzierte Strategie zu erzielen. Zwar weist LAMADE (13) darauf hin, daß die Viehpreise der Tanganyika Packers Limited, des größten örtlichen Käufers, in den Jahren von 1969 bis Oktober 1972 um 100 v.H. erhöht wurden, aber andererseits ist bekannt, daß die Preise des Nachbarlandes Kenya höher sind vermutlich aufgrund der besseren Exporterlöse.

(b) Die kürzliche Verstaatlichung des Fleischeinzelhandels hat zu einer Verschlechterung der Dienstleistungen geführt. Haben die Angestellten verstaatlichter Einzelhandelsgeschäfte einen ausreichenden Anreiz, ihre Leistungen zu erhöhen? Offenbar wird das von einer Reihe von Leuten in Tanzania verneint, da mehrere Stadtverwaltungen die übernommenen Fleischerläden an ihre früheren Besitzer wieder zurückgegeben haben (LAMADE, 13).

(c) Herr SPEIDEL hat auf die hohen Kosten des Viehtransportes hingewiesen. Es bieten sich eine Reihe von Möglichkeiten zur Kostensenkung an:

- Reduzierung der Transportzeit durch bessere Organisation, z.B. beschleunigte Abfertigung der Rinderzüge, was zu einer beträchtlichen Senkung der Verluste führen dürfte;
- durch Fütterung und Tränken während der Transporte;
- durch bessere Zusammenstellung der Tiergruppen und Vermeidung des Transportes von schwachen und kranken Tieren;
- durch Übertragung der Transportorganisation auf Tanganyika Packers, die als Hauptabnehmer den Transport am besten organisieren und dabei auch das Transportrisiko reduzieren könnte; nach LAMADE (13) hat Tanganyika Packers die Transportorganisation im letzten Jahr übernommen.

Es besteht kein Grund anzunehmen, daß die Transportkosten einschließlich Verlusten höher sein sollten als unter ähnlichen Verhältnissen anderswo. Aufgrund der Untersuchungen unter vergleichbaren Bedingungen kann geschlossen werden, daß die Totalverluste unter 1 % und die Substanzverluste unter 2 % gehalten werden können (MITTENDORF und WILSON, 27).

(d) Dem Aufbau von Genossenschaften kommt in der politischen Zielsetzung eine große Bedeutung zu; die Leistungsfähigkeit der Genossenschaften ließ jedoch viel zu wünschen übrig. Tanzania, wie viele andere Entwicklungsländer, mußte die Erfahrung machen, daß ein überstürzter Aufbau von Genossenschaften bei ungenügender Beachtung des Management zu Verlusten führen kann. Das trifft vor allem auf den Vieh- und Fleischhandel zu, bei dem sich die Marktlage schnell ändert und das Produkt Schlachtvieh und Fleisch qualitätsmäßig schwer identifizierbar und begrenzt wirtschaftlich lagerfähig ist, sodaß besonders hohe Anforderungen an die Marktkenntnisse gestellt werden. Erfahrungsgemäß sind Genossenschaften, die auf einem Wettbewerbsmarkt zu operieren haben, häufig nicht in der Lage, tüchtige Viehmarktspezialisten anzustellen. Welche Anreize bestehen für den Genossenschaftsleiter, seine Leistungen zu erhöhen und Neuerungen einzuführen, die zu besseren Leistungen und kostengünstigeren Absatzwegen für die Genossen führen?

(e) Im Referat wurde auf die Notwendigkeit des Wiederaufbaues der ländlichen Viehmärkte hingewiesen. Dabei spielt die Gebührenpolitik eine wichtige Rolle. Die Gebühren sollten einerseits zur Kostendeckung der Marktveranstaltung beitragen, andererseits jedoch keine Maßnahmen der Steuererhebung darstellen, da sie dann zur Umgehung der Märkte Anlaß geben, was gesamtwirtschaftlich zu einer Kostensteigerung führen kann.

(f) Herr SPEIDEL hat mit Recht auf die Neuorientierung in der Preispolitik hingewiesen. Hier erheben sich einige grundsätzliche Fragen, die auch für andere Länder zutreffen.

(i) Ist die staatliche Preiskontrolle auf der Einzelhandelsstufe gerechtfertigt? Oder sollte die staatliche Preispolitik nicht vielmehr darin bestehen, daß sich die inländischen

Rindfleischpreise der Marktlage entsprechend anpassen und die einheimische Rindfleischnachfrage stärker durch Geflügelfleisch, Schweinefleisch und Fisch substituiert wird? Ist der Aufwand, den die staatliche Kontrolle der Preise erfordert, durch den Nutzen gerechtfertigt, vor allem in Anbetracht der begrenzt verfügbaren Verwaltungsleute? LAMADE weist auf eine Reihe weiterer Konflikte der Preiskontrolle hin (13).

(ii) Sehr wenig ist über die Transparenz der Preisbildung auf der Erzeugerstufe bekannt. Zweifellos haben die von der britischen Kolonialmacht eingeführten Auktionsmärkte viel zu besserem Wettbewerb und erhöhter Markttransparenz beigetragen. Wie weit jedoch die von Tanganyika Packers verdoppelten Preise tatsächlich an die Erzeuger weitergegeben worden sind oder teilweise vom Aufkaufhandel zurückbehalten wurden, ist noch unbekannt. LAMADE (13) berichtet aber von Preisabsprachen der Viehhändler untereinander. Andererseits läßt die geringe Wettbewerbsfähigkeit der Genossenschaften und der District Councils in früheren Jahren darauf schließen, daß die Effizienz der Viehhändler besser war als die der erstgenannten Marktträger.

(iii) Wenig Angaben werden in den genannten Untersuchungen (SPEIDEL, 13 und 30) über die saisonale und regionale Preisdifferenzierung gemacht, die notwendig sind für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Aufzucht und Mast, die auch in Tanzania gefördert werden soll.

(g) Außer der Preispolitik für Schlachtrinder und Rindfleisch dürften noch andere Maßnahmen zu treffen sein, um die Vermarktungsrate von 3 % 1) zu heben:

- aktive Förderung des Verkaufs von schlachtreifen Tieren, eine wesentliche Funktion des Aufkaufhandels,
- Förderung des Verkaufs von Verbrauchs- und Gebrauchsgütern, um neue Bedürfnisse bei den Erzeugern zu wecken,
- Förderung des Verkaufs von Betriebsmitteln (z.B. Futter zur Senkung der Kälbersterblichkeit, Investitionen in Wasserplätzen),
- Aufbau ländlicher Banken, um den Geldfluß zu rationalisieren und den Bauern Anreiz zu geben, Ersparnisse aus dem Rinderverkauf auf Banken zu deponieren.

Ich glaube, daß bei sorgfältiger Untersuchung der bestehenden oder nichtbestehenden Anreize auf den verschiedenen Stufen des Absatzsystems viele Vorschläge gemacht werden könnten, um die Leistungen des bisherigen Systems wesentlich zu heben, ohne grundlegende Änderungen vorzunehmen. Wird der Wettbewerb ausgeschaltet, so muß neben den Anreizen auch noch ein eingehendes Kontrollsystem, das nicht nur das bestehende sondern auch zukünftige Verbesserungen im Absatzsystem berücksichtigt, eingeführt werden.

2.2 Staatliche Förderungsmaßnahmen

Die Analyse des Vermarktungssystems für Schlachtrinder und Fleisch in Tanzania zeigt, daß die Steigerung der Effizienz in erster Linie eine Frage der Organisation und des Managements und nur sekundär eine Frage von Kapitalzufuhr ist (zur Reparatur der Märkte), das jedoch bei leistungsfähigem Absatzsystem auch örtlich aufgebracht werden könnte.

Die Verbesserung der Effizienz ließe sich durch eine Reihe von Maßnahmen erreichen, wie z.B. Schulung, laufende Analyse und Überwachung der Effizienz, Verbesserung der Preispolitik und bessere Koordinierung der staatlichen Maßnahmen. Je stärker die Regierung an einer direkten

---

1) Die 3 % beziehen sich lediglich auf die Verkäufe an Tanganyika Packer, der gesamte Abgang (take-off) wird auf 9 - 10 % geschätzt (LAMADE, 13).

Marktintervention interessiert ist, desto mehr hängt der Erfolg von genauen und up-to-date Marktdaten ab. Deren Beschaffung wird aber noch viel Aufwand erfordern.

Die Schulung auf dem Gebiete des Absatzwesens ist in den meisten Entwicklungsländern nur schwach oder kaum entwickelt und entspricht dann in den wenigsten Fällen den praktischen Anforderungen. Die Schulung sollte nicht nur auf dem Niveau der Universität intensiviert werden (FAO, 7), sondern auch auf mittlerer und unterer technischer Stufe, wo bisher in den wenigsten Entwicklungsländern etwas getan wird. Die Schulung von Genossenschaftsleitern und unteren Angestellten staatlicher Handelsbetriebe, wie sie von dem FAO Marketing Development Project in Tanzania eingeführt wurde, ist ein positives Beispiel 1). Kürzere Seminare, auf denen erfolgreiche Praktiker über ihre Fortschritte beim marketing berichten, dürften wesentlich zur Leistungssteigerung beitragen.

Ein Absatzsystem, das nicht durch den Wettbewerb zur Leistungssteigerung stimuliert werden kann, sollte einer Kontrolle und Analyse in regelmäßigen Abständen unterzogen werden, um zu prüfen, wo Verbesserungen durchgeführt werden können. Das sollte möglichst von objektiven, außenstehenden Fachleuten vorgenommen werden.

In Ländern wie Tanzania, in denen der Staat einen größeren Einfluß auf die Vermarktung nimmt, kommt der Koordination der staatlichen Maßnahmen eine ganz entscheidende Bedeutung zu. Um die Erzeugung und Vermarktung stärker vertikal zu integrieren, hat die Regierung in Tanzania kürzlich beschlossen, die staatlichen Verwaltungsaufgaben nach Produktgruppen zu gliedern.

Die geschichtliche Entwicklung des tanzanischen Vermarktungssystems zeigt, wie oft sich die staatlichen Zielsetzungen geändert haben, ohne bei Entscheidungen auf eine objektive und fachliche Beratung zurückgreifen zu können. Daher muß gerade in Anbetracht der vielen konkurrierenden Ideen über die Verbesserung der Vermarktung dem Aufbau von Marktforschungsinstituten in Entwicklungsländern, wie z.B. dem FAO-Bureau for Marketing Development in Dar-es-Salaam, die durch angewandte Forschung und Spezialausbildung wesentlich zur planmäßigen Weiterentwicklung der Vermarktungssysteme beitragen können, eine hohe Priorität beigemessen werden.

3 Förderung der Integration des Einzel- und Großhandels

Ich möchte in meinen ergänzenden Ausführungen über die Verbesserung der Binnenvermarktung auf zwei Aspekte näher eingehen, die meines Erachtens bisher in der wissenschaftlichen Diskussion zu kurz gekommen sind, nämlich auf den Aufbau von Absatzsystemen für Großstädte und auf die Förderung eines fortschrittsbewußten Unternehmers in der Vermarktung. Zum Schluß werde ich noch kurz auf Förderungsmaßnahmen des Exportes eingehen.

3.1 Verstädterung

Die jährlichen Zuwachsraten der städtischen Bevölkerung in den Entwicklungsländern sind doppelt so hoch wie die in den entwickelten Ländern 2), was besondere Anforderungen an die schnelle Ausdehnung der Absatzsysteme für Nahrungsmittel stellt. Besonders stark ist das Bevölkerungswachstum in den Großstädten mit mehr als einer Million Einwohnern, die jährlich zwischen 5 und 9 v.H. in einzelnen Fällen sogar um 10 v. H. wachsen (siehe Übersicht 1).

---

1) Vgl. hierzu CARTER (3), der einen Plan zur Ausbildung auf dem Gebiete der Vermarktung für Tanzania ausgearbeitet hat.

2) 4,6 v.H. pro Jahr in Entwicklungsländern, gegenüber 1,9 v.H. in entwickelten Ländern in der Dekade 1970 - 80 (UN, 29).

Übersicht 1: Growth of Large Cities and Present Situation of Wholesale Markets in Developing Countries

Region and City	Population in Mil. 1950	1970	1985 a/	Wholesale Market Status b/
Latin America				
Argentina				
Buenos Aires	4.5	8.4	11.7	o.p.
Brazil				
Sao Paulo	2.4	7.9	16.7	n
Rio de Janeiro	2.9	6.8	11.4	n
Recife	0.7	1.6	2.9	n
Belo Horizonte	0.4	1.4	3.5	n
Porto Alegre	0.4	1.4	3.0	n
Salvador	0.4	1.0	1.9	n
Brasilia	0	0.5	1.3	n
Chile				
Santiago	1.4	2.8	4.1	o
Colombia				
Bogota	0.7	2.6	6 4	n
Modellin	0.3	1.0	2.1	n
Cali	0.2	0.9	2.0	o.p.
Barranquilla	0.3	0.7	1.2	o.p.
Cuba				
Havana	1.2	2.0	2.8	...
Ecuador				
Quito	0.2	0.5	1.0	o.p.
Guayaquil	0.3	0.8	1.7	o.p.
Guatemala				
Guatemala City	0.3	0.8	1.6	o.p.
Mexico				
Mexico City	2.9	8.3	18.0	n
Guadalajara	0.4	1.1	2.5	...
Peru				
Lima	0.6	2.8	6.1	o.p.
Uruguay				
Montevideo	0.8	1.4	1.8	o
Venezuela				
Caracas	0.7	2.2	4.5	n
Maracaibo	0.2	0.7	1.3	n
Africa				
Algeria				
Algiers	0.5	1.1	2.0	o.p.
Kenya				
Nairobi	0.1	0.6	1.7	n
Morocco				
Casablanca	0.6	1.5	3.0	...
Nigeria				
Lagos	0.3	1.4	4.0	o
Ibadan	0.4	0.7	1.1	o
Zaire				
Kinshasa	0.2	1.1	3.3	o
Near East				
Iran				
Teheran	1.0	3.3	8.0	p
Esfahan	0.2	0.5	1.1	...
Mashdad	0.2	0.5	1.1	...
Iraq				
Baghdad	0.4	2.0	5.0	p
Kuwait				
Kuwait City	0.1	0.4	1.5	...
Lebanon				
Beirut	0.3	0.6	1.1	o.p
Syria				
Damascus	0.3	0.8	2.0	...
Aleppo	0.4	0.6	1.0	...
Turkey				
Istanbul	1.0	2.0	3.1	p
Ankara	0.3	1.2	3.0	p
Asia				
Burma				
Rangoon	0.7	1.4	2.5	o
China				
Shanghai	5.8	10.0	14.3	...
Peking	2.5	7.0	12.0	...
Tientsin	1.9	4.0	5.8	...
Shenyang	1.6	3.5	5.0	...
Wu-han	1.3	3.0	4.4	...
Canton	1.5	3.0	4.4	...
Chungking	1.3	2.9	4.2	...
Lüta		2.5	4.5	...
Nanking	1.2	2.3	3.4	...
Harbin	0.8	2.2	3.6	...
Sian	0.5	2.1	5.2	...
Taiyuan	0.5	1.5	2.6	...
Cheng-tu	0.6	1.5	2.2	...
Tsingtao	0.7	1.5	2.2	...
Fushun	0.5	1.5	2.8	...
Taipei (Taiwan)	0.5	1.4	2.2	...
Chang-chun	0.7	1.3	1.9	...
Kunming	0.5	1.2	1.8	...
An-shan	0.4	1.2	2.3	...
Tsinan	0.5	1.2	1.9	...
Ceylon				
Colombo	0.7	1.3	2.0	o
Hong Kong				
Hong Kong	1.6	3.8	5.7	n
India				
Calcutta	4.1	6.9	12.0	o
Bombay	2.7	5.8	12.1	o
Delhi	1.3	3.5	8.5	n
Madras	1.4	2.4	4.4	o
Hyderabad	1.0	1.8	3.0	o
Ahmedabad	0.8	1.7	3.6	o
Bangalore	0.7	1.6	3.4	o
Kanpur	0.7	1.2	2.3	o
Poona	0.6	1.1	2.1	o
Nagpur	0.4	1.1	2.5	o
Indonesia				
Djakarta	1.9	4.0	7.7	o
Bandung	0.5	1.6	4.1	o
Surabaja	0.7	1.4	2.7	o
Korea				
Seoul	1.3	4.6	10.3	p
Pusan	0.5	1.8	3.6	p
Taegu	0.3	1.0	2.0	...
Pakistan				
Karachi	1.0	3.5	9.1	p
Lahore	0.8	2.0	3.7	o
Dacca	0.4	1.2	3.0	o
Philippines				
Manila	1.5	3.2	6.1	n
Singapore				
Singapore	0.6	1.7	2.6	o
Thailand				
Bangkok	1.0	3.1	7.0	o
VietNam				
Hanoi	0.2	1.3	3.0	o
Saigon	1.0	1.7	2.6	o

a) Forecast

b) Present status of wholesale market: 0 = obsolete; p = new market being planned; n = new market being built; ... no information available

Quelle: UN The World s Million-Cities, 1950 - 85, 20 March 1972, ergänzt vom Verfasser.

Die Verstädterung ist besonders weit in Südamerika vorangeschritten, wo eine Reihe von Städten wie Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro und Mexico City in nächster Zukunft mehr als 10 Millionen Einwohner haben werden und ca. 20 Städte mehr als 1 Million Einwohner haben dürften. Der rationellen Versorgung der großen Ballungsräume mit preiswerten Nahrungsmitteln, vor allem der Versorgung der großen Masse der niedrigen Einkommensempfänger, kommt bereits jetzt und noch mehr in naher Zukunft eine große Bedeutung zu. Die Entwicklungsmaßnahmen sollten vordringlich auf zwei Ebenen, nämlich auf der Einzel- und Großhandelsstufe getroffen werden.

3.2 Einzelhandel

Die Entwicklung der Absatzsysteme in Industrieländern in den letzten zwei Dekaden hat gezeigt, daß ein entscheidender Einfluß auf die Rationalisierung der Absatzketten vom Einzelhandel ausgegangen ist, und dieser Einfluß hat sich dann auf die vorgelagerten Handels- und Bearbeitungsbetriebe sehr günstig ausgewirkt. Die Konzentrierung des Einzelhandels hat zu neuen Kooperationsformen und zu einer starken horizontalen und vertikalen Integration geführt, die erhebliche Kosteneinsparungen bei steigendem Sortiment sowohl im Einzelhandel als auch im Großhandel bewirkt (MITTENDORF, 23). Die Konzentration der Nachfrage nach Lebensmitteln hat eine entsprechende Konzentration in der be- und verarbeitenden Industrie wie in der Sammlung von landwirtschaftlichen Produkten gefördert.

Die sich stark ausdehnenden Ballungsräume in den Entwicklungsländern erfordern zwar große Anstrengungen, das Absatzsystem zügig zu erweitern und zu verlängern, bieten andererseits jedoch durch die räumliche Konzentration große Ansatzmöglichkeiten zur Rationalisierung durch Steigerung der Betriebsgrößen.

Dieses Thema ist kürzlich auf einer FAO-Tagung in Südamerika eingehend behandelt worden (FAO, 6). Ziel der Diskussionen war, Strategien für die Verbesserung der Vermarktungssysteme für Nahrungsmittel in Großstädten, die sich auf unterschiedlicher Entwicklungsstufe befinden, zu formulieren. Als Vorbereitung der Konferenz wurde eine Untersuchung über die Struktur des Lebensmittelhandels in südamerikanischen Städten durchgeführt, die in Übersicht 2 wiedergegeben ist. Ohne auf die Methode der Erhebung und gewisse Einschränkungen in der Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Städten einzugehen, vermittelt die Übersicht einen Überblick über den unterschiedlichen Integrationsgrad der Vermarktungsstufen in südamerikanischen Großstädten. Der Aufbau von integrierten und assoziierten Handelsketten (Einzelhandelsgenossenschaften und freiwillige Handelsketten) hat fast in allen Großstädten begonnen, ist jedoch in Mexico City am weitesten vorangeschritten, wo schätzungsweise die Hälfte der Nahrungsmittel über integrierte Absatzformen verkauft wird. Sicher beeinflußt der Entwicklungsstand eines Landes die Möglichkeit, moderne Absatzmethoden anzuwenden. In La Paz in Bolivien, mit beispielsweise relativ niedriger Entwicklungsstufe, herrschen noch kleine Läden und traditionelle Einzelhandelsmärkte vor, während der Verkauf über Selbstbedienungsläden gerade erst begonnen hat. Zweifellos sind hierfür die niedrigen Arbeitslöhne und mangelhaft entwickeltes Unternehmertum verantwortlich. Andererseits sind aber auch Städte mit relativ hohem Einkommen wie Buenos Aires und Caracas sehr weit hinter der Entwicklung in Mexico City zurück geblieben, deren Bewohner ein wesentlich niedrigeres Durchschnittseinkommen haben dürften als die der erstgenannten Städte. Die Entwicklung in Mexico City zeigt, daß moderne Handelsformen bei mittlerem Einkommensniveau leistungsmäßig dem traditionellen Nahrungsmittelhandel überlegen sind; weiterhin zeigt sich, daß bei allgemein stabiler Wirtschaftspolitik und Zugang zu technischem Wissen (Nähe der USA), die Modernisierung des Handels sehr schnell vorangetrieben werden kann.

Im Hinblick auf die Entwicklungsstufen, die die Absatzsysteme durchlaufen, lassen sich aufgrund der Erfahrung in Südamerika folgende Beobachtungen machen:

- integrierte Handelsketten beginnen in Wohngebieten mit hohem Einkommen und dringen nach

Übersicht 2: Structure of Food Retailing 1) and Estimated Consumer Income and Food Expenditure: Selected Cities of Latin America

City	Year	Type of retail outlets					Estimated income per caput US$	Estimated consumer expenditure on food in relation to consumer income
		Groceries	Specialized meat, fruit & vegetable stores, bakeries, etc.	Public retail markets & street fairs	Super-markets & self-service stores	TOTAL		
Mexico City	1972	19	17	10	54	100	...	...
Buenos Aires	1970	35	43	11	11	100	700	40
Caracas	1972	35	9	34	20	100	1100	27
Rio de Janeiro	1971	21	33	17	29	100	about 350	33
Bogota	1970	38	21	26	15	100	320-260	39
Cali	1969	55	12	20	13	100	300	42
Recife	1967	24	2	59	15	100	330-360	54
La Paz	1967	49	4	47	..	100	250-300	53

1) Estimated share of various types of retail outlets in percentage of total food sales

Quelle: Report on FAO Technical Conference on the Development of Food Marketing Systems for Large Urban Areas in Latin America, Buenos Aires, May 1973.

ihrem Aufbau bei kleinerem Sortiment und Ladengrößen auch in ärmere Wohngebiete vor;
- warenmäßig beginnt man mit nichtverderblichen Nahrungsmitteln, während die verderblichen (vor allem Obst und Gemüse) erst auf einer späteren Entwicklungsstufe in das Sortiment aufgenommen werden;
- Im Hinblick auf Geschäftsgröße und -typ läßt sich z.Zt. folgendes sagen:
  Hypermarkets mit mehr als 2500 m^2 Verkaufsfläche, die Nahrungsmittel und Verbrauchsgüter verkaufen, sind attraktive Einkaufsplätze für den Wochenendeinkauf;
  der kleinere Supermarket Typ (400 - 800 m^2) ist sehr wettbewerbsfähig, sofern die richtigen Standorte gewählt werden;
  Supermärkte mit weniger als 400 m^2 Verkaufsfläche ist der gängige Typ des unabhängigen Einzelhandels, der sich erst zur Kooperation entschließt, nachdem die Filialgeschäfte einen größeren Marktanteil, sagen wir 15 - 30 % erreicht haben.

Die Untersuchungen über die Nahrungsmittelverteilung in Großstädten Südamerikas haben weiter gezeigt, daß eine große Reihe von Hemmnissen bestehen, die die Rationalisierung erschweren (FAO, 6), z.B.:

- mangelnder Zugang von Supermarktunternehmen zu mittel- und langfristigen Krediten;
- unfairer Wettbewerb des traditionellen Einzelhandels, der keine kostendeckende Gebühren in kommunalen Einzelhandelsmärkten 1) zahlt, und außerdem Preis- und Steuerkontrollen leicht entgeht;
- mangelnde staatliche technische Förderung, so daß die Unternehmer gezwungen sind, sich das Fachwissen individuell zu erarbeiten und die Schulung der Mitarbeiter zu organisieren. Das führt zu höheren Kosten als wenn die Organisation der Schulungskurse gemeinsam getragen würde.
- veraltete und überfüllte Großmärkte, die einen reibungslosen und schnellen Großeinkauf nicht zulassen;
- nicht standardisierte Waren, insbesonders bei verderblichen Lebensmitteln, wie Obst, Gemüse und Fleisch, bei denen eine schnelle Verteilung erforderlich ist.

3.3 Großhandel

Zwar verlieren die Großmärkte in den Städten relativ an Bedeutung zugunsten von Großeinkaufsbureaus, sobald sich Einzelhandel und Großhandel integrieren, dennoch kommt in Entwicklungsländern dem Aufbau von neuen Großmärkten eine besondere Bedeutung zu. Da die jetzigen Märkte äußerst veraltet und überfüllt sind und oft ein großes Verkehrshindernis in der Innenstadt darstellen, ist eine Verlegung an den Stadtrand unvermeidlich. Dabei ergeben sich eine ganze Reihe von marktwirtschaftlichen Fragen und Alternativen, die es zu untersuchen gilt: Im Hinblick auf die Entwicklung von integrierten Handelsketten erhebt sich die Frage nach der optimalen Größe der zukünftigen Großmärkte, ferner ob der Bau eines größeren Zentralmarktes oder eines mittelgroßen Marktes mit einer Reihe von peripheren, kleineren Märkten am zweckmäßigsten ist. Auch andere Absatzmethoden wie Auktionen müssen in Erwägung gezogen werden (MITTENDORF, 22). Wegen der Interdependenz der einzelnen Marktglieder können die Alternativen nur im Rahmen des gesamten Absatzsystems analysiert werden, wobei die nötigen Entwicklungsstufen eingehend zu berücksichtigen sind.

---

1) Die Gebühren in den staatlichen Märkten werden häufig nicht der Inflationsrate entsprechend erhöht und decken daher nicht mehr die entstehenden Kosten.

3.4 Förderungsmaßnahmen

Außer der Beseitigung der Hemmnisse, die oben angeführt wurden, kann die Entwicklung durch angewandte Forschung und Ausbildung gefördert werden. Jede Stadt sollte einen Entwicklungsplan für den Aufbau von Absatzsystemen haben, in dem die Entwicklungsziele konkret dargestellt sind, wie es kürzlich LINK (18) für Buenos Aires aufgezeigt hat (siehe Übersicht 3). Entsprechende Pläne mit konkreten Vorstellungen über den Großmarkt und die zu fördernden Handelstypen sollten für die Großhandelsstufe aufgestellt werden. Die Erstellung der Entwicklungspläne muß durch Schulungs- und Beratungstätigkeit gefördert werden, wie es kürzlich in Caracas (Venezuela) und Bogotá (Kolumbien) (CORABASTOS) begonnen wurde (FAO, 6). In diesem Zusammenhang möchte ich auf die erfolgreiche Tätigkeit des Instituts für Selbstbedienung, Köln, im deutschen Sprachbereich hinweisen, das durch die gezielten Forschungs- und Schulungsprogramme sehr viel zur Rationalisierung des Lebensmittelhandels beigetragen hat. Zur Finanzierung des Aufbaus neuer Geschäfte müssen die Unternehmen Zugang zu mittelfristigen und langfristigen Krediten erhalten. Außerdem sollten Möglichkeiten geschaffen werden, Bauland für die Gründung neuer Geschäfte zu angemessenen Bedingungen zur Verfügung zu stellen.

Die Maßnahmen auf der Einzelhandels- und Großhandelsstufe müssten durch entsprechende Maßnahmen auf der Erfassungsstufe und Erzeugungsstufe hauptsächlich im Hinblick auf die Konzentrierung des Angebots und Standardisierung der Waren ergänzt werden.

Übersicht 3: Vorgeschlagene Ziele zur Entwicklung des Vermarktungssystems für Nahrungsmittel für Buenos Aires, Argentinien

Handelsform	Marktanteil verschiedener Unternehmenstypen an der gesamten Nahrungsmittelvermarktung, in v.H.	
	1973	1990 Ziel [a]
Moderner Sektor		
Handelsketten [b]	3	30
Konsumgenoss.	0.2	2
Freiwillige Handelsketten und Einzelhandelsgenossenschaften	...	41
Unabhängige Selbstbed. Geschäfte	7	2
Insgesamt	10	75
Traditioneller Sektor		
Einzelgeschäfte	90	25
Gesamt	100	100

a) Dies stellt keine Projektion, sondern ein Ziel dar, das zu erreichen man sich vornehmen sollte.
b) Mit mehr als 10 Filialen.

Quelle: D. LINK, La Modernización de la Distribución de Alimentos èn Argentina, FAO 1973 (in Vorbereitung).

4 Förderung des fortschrittlichen Unternehmers

4.1 Derzeitige Lage

Bei der Analyse der Vermarktungssysteme in Entwicklungsländern kommt man häufig zu dem Schluß, daß der begrenzende Faktor der Mangel an Unternehmerinitiative ist. Maßnahmen, die zur Förderung eines auf Wachstum ausgerichteten und kostenbewußten Handelsunternehmers führen, sollten daher eine hohe Priorität in der allgemeinen Förderungspolitik erhalten. Leider konzentriert sich die Diskussion häufig auf Fragen der Eigentumsform - privatwirtschaftlich, genossenschaftlich oder staatlich - und erst in zweiter Linie wird an Effizienz gedacht. Viele staatliche und genossenschaftliche Unternehmen sind in den Entwicklungsländern während der letzten zwei Dekaden aufgebaut worden. Eine Reihe dieser staatlich geförderten Betriebe hat gute Fortschritte gemacht, wie die Molkereigenossenschaft ANUL in Indien, die Bequaa Eiervermarktungsgenossenschaft in Libanon und die Konsumgenossenschaft UNICOOP in Chile, wenn auch häufig über das Ausmaß von Kreditbegünstigungen geschwiegen wird (FENN, 9). Andererseits sind die Mängel staatlicher und genossenschaftlicher Unternehmensformen offensichtlich: politische Beeinflussung der Unternehmensleitung, geringes Kostenbewußtsein, mangelnde Initiative, Neuerungen einzuführen oder neue Märkte zu erschließen und häufiger Wechsel des Personals bei staatlichen Handelsorganisationen.

Trotz der Förderung genossenschaftlicher und staatlicher Unternehmen, die z.T. auch allgemeinen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen dienen, wird der überwiegende Teil des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten von privaten Händlern durchgeführt. Da dies die offizielle Regierungspolitik in der Mehrheit der Länder ist, sollte versucht werden, die höchste Effizienz dieser Betriebe zu erzielen.

Als Hemmnisse für eine beschleunigte Entwicklung der privaten Unternehmen wären hauptsächlich zu nennen:

(i) Mangelhafte Stabilität der Regierungspolitik. Es wechseln nicht nur Regierungen häufig, sondern auch deren Ziele, wodurch die Risiken der Handelsunternehmen erheblich erhöht und die notwendigen Investitionen stark beeinträchtigt werden. Je kapitalintensiver Einzel- und Großhandel werden, desto empfindlicher reagiert dieser bezüglich Investitionen auf die Handelspolitik. Die Entwicklung der Handelsbetriebe wird darüberhinaus erschwert durch die hohen Inflationsraten, die eine gesunde Kapitalbildung beeinträchtigen, da die Nahrungsmittelpreise, wie auch die Handelsspannen, beide als politisch empfindliche Größen, niedrig gehalten werden, während die Handelskosten steigen.

(ii) Die fehlenden Marktförderungsmaßnahmen wie Preis- und Marktinformationen, Marktvorausschauen, Standardisierung, Marketingberatung und -ausbildung sind weitere Hemmnisse für eine reibungslose, privatwirtschaftliche Entwicklung der Vermarktung.

Es herrscht der Eindruck, daß in der Marktforschung den Fragen des Wettbewerbes wesentlich mehr Bedeutung eingeräumt sind (siehe z.B. JONES, 11) als etwa der Entwicklung von systematischen Programmen der Förderung von Handelsunternehmen und Absatzmethoden sowie der Integration der Handelsketten. Das dürfte sich sehr stark aus der Betrachtungsweise der entwickelten Länder ergeben, in denen Unternehmerinitiative reichlicher vorhanden ist als in Entwicklungsländern.

4.2 Mögliche Förderungsmaßnahmen

Die richtige Dosierung von Anreizen in einem Vermarktungssystem ist von entscheidender Bedeutung und nur wenn diese stark genug und von anhaltender Dauer sind, kann man eine Reaktion des Handels erwarten. Dieser Umstand ist sehr deutlich bei einer Analyse verschiedener Absatz-

systeme für Düngemittel in Entwicklungsländern erkennbar (MITTENDORF, 25). Es zeigt sich im Nahen Osten wie in Afrika, daß hohe Zuwachs- und Verbrauchsraten von Düngemitteln in Kenya, Libanon und im Iran gerade bei Absatzsystemen erreicht werden, die durch finanzielle Anreize und Fachinformationen wesentlich dazu beigetragen haben, den Düngemittelverbrauch zu steigern, während bei mangelnden Anreizen und bürokratischer Handhabung, z.B. in West-Afrika, bisher ein sehr geringer Erfolg erzielt wurde.

Eine wesentliche Förderung der Entwicklung effizienter Absatzsysteme könnte erfolgen, wenn die Handelsunternehmer bessere Ausbildungsmöglichkeiten hätten. Marketing Managers sollten in einer Reihe von Fachgebieten, wie Buchführung, Nahrungsmittelverarbeitung, Kühltechnik, Führung von Großhandels- und Einzelhandelsgeschäften im Marketing und Warenkunde ausgebildet werden (FAO, 8). Derartige Programme sollten für Führungskräfte, für Techniker wie Vorarbeiter systematisch und auf fortlaufender Basis entwickelt werden. Als positives Beispiel kann das CORABASTOS Programm (FAO, 6) in Bogotá genannt werden, das sich als Ziel gesetzt hat, Einzel- und Großhändler in Bogotá durch Förderung von Handelsketten und den Aufbau größerer Geschäfte in ihrer Effizienz zu steigern.

Fallstudien, wie sie von ABBOTT (1) vorgeschlagen und vom Iran Management Centre in Teheran benutzt werden, könnten den Ausbildungseffekt wesentlich verbessern und auch Zielsetzungen von Handels- und Verarbeitungsunternehmen für ihr Wachstum konkretisieren. Das erfordert neben den Angaben der Marktbedingungen eingehende betriebswirtschaftliche Daten, in welchem Grade z.B. die Betriebe wachsen könnten und welche Umstrukturierungen innerhalb des Betriebes im Rahmen des Wachstums notwendig wären. Gerade die stufenmäßige Entwicklung ist sehr zu betonen.

5 Exportförderung

Exportförderung soll hier unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: (a) die Änderung der Agrarpolitik in den Industrieländern mit dem Ziel, Importe aus Entwicklungsländern zu erhöhen und (b) Maßnahmen zur technischen Förderung der Exporte aus Entwicklungsländern.

5.1 Änderung der Agrarpolitik der Industrieländer

Zwei Annahmen wurden kürzlich von der FAO (5) zur Vorschätzung der Handelsströme von Agrarprodukten bis 1980 untersucht:

(i) Annahme I setzt voraus, daß die Agrarpolitik der Hocheinkommensländer im wesentlichen die gleiche bleibt wie 1972/1973.

(ii) Annahme II basiert auf Annahme I, setzt aber bestimmte Änderungen in der Agrarpolitik voraus, mit dem Ziel, Einfuhren aus Entwicklungsländern möglichst zu beschleunigen (siehe Übersicht 4).

Folgende Annahmen wurden für Annahme II zugrunde gelegt:
Preise: Das Niveau von 1970, wobei sich die Verfasser über die Unsicherheit einer Preisvorhersage für 1980 bewußt sind.

Für die einzelnen Warenmärkte wurden folgende Annahmen gemacht:

Brot- und Futtergetreide: Für Weizen wurden keine Änderungen vorgesehen, da sehr wenige Entwicklungsländer regelmäßige Weizenexporteure sind. Bei Futtergetreide, Mais und Sorghum sind Beschränkungen der Produktion in Industrieländern und/oder Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs angenommen worden.
Reis: Zur Förderung des Exportes von Reis aus Entwicklungsländern sollten die Exporte und die Produktion einiger Industrieländer, wie z.B. Japan und Italien, gesenkt werden.
Fleisch: Die Änderungsvorschläge beziehen sich vorwiegend auf Einfuhrerleichterungen in

entwickelten Ländern, wie sie in Anbetracht der knappen Versorgungslage im letzten Jahr bereits in Europa für Rindfleisch getroffen wurden. Andere Förderungsmaßnahmen betreffen langfristige Handelsabkommen, größere Importe in die zentralverwalteten Länder Osteuropas, Harmonisierung der Veterinärbestimmungen, Zollvergünstigungen für Fleisch und Fleischwaren aus Entwicklungsländern.

Ölsaaten, Öle, Fette und Ölkuchen: Obwohl man ohne Änderung der Agrarpolitik mit steigenden Exporterlösen aus Entwicklungsländern rechnen könnte, würden eine vollständige Abschaffung von Einfuhrzöllen, größere Käufe der osteuropäischen Länder und Einschränkung der Eigenproduktion in Industrieländern zu höheren Exporterlösen der Entwicklungsländer führen.

Zucker: Steigende Einfuhren könnten bei Beschränkung der geschützten und teuren Zuckerproduktion in Industrieländern erzielt werden.

Citrusfrüchte: Die größten Steigerungen der Importe würden in den zentralgeplanten Ländern Osteuropas bestehen, wo der Verbrauch noch sehr gering ist.

Baumwolle und Baumwollwaren: Der zu erwartende Rückgang der Baumwollimporte in Industrieländern infolge der starken Konkurrenz von synthetischen Fasern könnte z.T. ausgeglichen werden durch steigende Ausfuhren von Baumwollwaren, was eine Verlagerung der Verarbeitungskapazitäten für Baumwolle in Entwicklungsländer bedeutet. Dasselbe trifft im wesentlichen auch für andere Fasern zu.

Kaffee: Reduzierung oder Abschaffung von Einfuhrzöllen und Verkaufssteuern.

Die Differenz zwischen Vorschätzung I und II ist die Schätzung der FAO über den möglichen Erfolg, den bestimmte vorgeschlagene Änderungen in der Agrarpolitik der Industrieländer auf Importe haben können. Die Einfuhrförderungsmaßnahmen, die geprüft wurden, fallen unter zwei Kategorien:

(i) Steigerung des Verbrauchs von Erzeugnissen aus Entwicklungsländern in entwickelten Ländern und
(ii) Einschränkung der landwirtschaftlichen Produktion in industrialisierten Ländern.

Aufgrund der agrarpolitischen Maßnahmen unter Annahme II ergibt sich, daß die Einkünfte der Entwicklungsländer 1980 etwa 3.3 Milliarden US-Dollar höher sein könnten, wobei 31 % von der USSR und Osteuropa getragen würden 1). Der größere Export aus Entwicklungsländern würde sich unter diesen Annahmen hauptsächlich aus Futtergetreide, Reis, Zucker, Rind- und Hammelfleisch, Fetten, Ölen und Ölkuchen, Citrusfrüchten, Bananen und Forstprodukten zusammensetzen. Auch wenn die Vorschätzung nur grobe Anhaltspunkte gibt, so zeigt sie doch die ungefähre Größenordnung einer möglichen Exportausdehnung der Entwicklungsländer bei den gemachten Annahmen.

Den Nutzen, den die Entwicklungsländer durch die mögliche Exportsteigerung haben könnten, sollte nicht unterschätzt werden. Die jährliche Zuwachsrate des Exportes der Entwicklungsländer würde durch die vorgeschlagenen Anpassungsmaßnahmen in den Industrieländern von 3,0 auf 4,4 % 2) gehoben werden können. Die möglichen 3.3 Milliarden Dollar Mehreinnahmen aus Exporten würde den Entwicklungsländern helfen, ihr Außenhandelsdefizit, das von der UNCTAD unter bestimmten Annahmen für 1980 auf US-Dollar 8 Milliarden geschätzt wird, wesentlich zu reduzieren und dadurch das geplante Wachstum der Entwicklungsländer zu fördern. Die möglichen größeren Exportzunahmen dürften wesentlich zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern beitragen, die in der Größenordnung von 3 - 4 Mill. Mannarbeitsjahren geschätzt werden können

---

1) Bei etwa 24 Milliarden Dollar landwirtschaftlicher Gesamtexporte der Entwicklungsländer im Jahre 1980 bei Annahme I.

2) Unter der Annahme von konstanten 1970er Preisen.

Übersicht 4: Volume of Developing Countries Total Exports, Past Trends 1962 - 64, 1969 - 71 and 1980 Forecast

	Actual			Forecast	
	1962-64	1967-69	1969-71	1980 I	1980 II
	million metric tons				
Competing					
Wheat and coarse grains 1/	10.41	12.72	13.13	20.00	24.50
Rice	4.71	3.25	3.34	4.00	4.86
Meat 2/	0.79	0.84	0.93	1.57	2.23
Fats and oils 3/	3.66	3.92	4.07	7.07	7.72
Sugar 4/	12.22	13.31	14.66	16.00	17.80
Citrus fruit 5/	1.01	1.78	2.47	3.69	4.86
Tobacco, unmanufactured	0.38	0.44	0.48	0.70	0.81
Wine 6/	13.70	10.20	9.00	9.10	9.10
Oilcakes and meal	6.29	8.16	8.90	16.00	17.20
Wool, raw 9/	0.15	0.16	0.14	0.10	0.14
Wool manufactures 10/	0.07	0.08	0.10	0.11	0.14
Cotton, raw	2.05	2.36	2.62	2.20	2.48
Cotton manufactures 10/	0.52	0.77	0.90	1.13	1.58
Non-competing					
Coffee	2.91	3.32	3.33	3.95	4.12
Cocoa	1.12	1.18	1.25	1.77	1.98
Tea	0.59	0.58	0.61	0.70	0.81
Bananas	3.70	5.33	5.64	7.23	7.93
Hard fibres, raw 7/	0.85	0.73	0.71	0.52	0.52
Hard fibres, manufactures 7/	0.12	0.13	0.15	0.25	0.25
Jute, raw	0.95	0.96	0.91	0.70	0.70
Jute manufactures	1.13	1.06	1.03	1.15	1.20
Rubber, natural	2.05	2.67	2.90	4.20	4.66
Forestry products					
Raw wood 8/	16.31	28.81	37.50	65.00	45.00
Processed wood 8/	4.12	6.83	8.03	20.00	29.00
Board and pulp products	0.24	0.51	0.59	0.95	1.02

1) Including trade in flour expressed in grain equivalent.

2) Including beef and veal, mutton and lamp, pigmeat, poultry meat, meat dried, salted or smoked and meat preparations all expressed in product weight.

3) Including the oil equivalent of oilseeds in "oils and fats", and the cake equivalent of oilseeds in "oilcakes and meal".

4) Raw basis
5) Including oranges, tangerines, lemons, limes and grapefruit
6) Million hectolitres
7) Including sisal, henequen, abaca and coir, raw and yarn.
8) Million m^3
9) Clean basis
10) Raw fibre equivalent.

Quelle: FAO, 5.

gegenüber etwa 5 Mill. neuen Arbeitsplätzen, die in dieser Dekade jährlich in Entwicklungsländern in der Landwirtschaft insgesamt zu schaffen sind (FAO, 5). Andererseits könnten die Mehreinfuhren in den Industrieländern bei allmählicher und kontinuierlicher Anpassung der Agrarpolitik ohne größere Schwierigkeiten aufgenommen werden, da wie im Falle der EG die zusätzlichen Importe von konkurrierenden Produkten nur einen kleinen Teil der Eigenproduktion darstellen würde.

5.2 Technische Förderungsmaßnahmen

Die Steigerung der Ausfuhr erfordert erhöhte Investitionen in Markteinrichtungen wie Lagerhallen im Lande wie auch in Häfen, Kühllagerräume, Transport- und Verarbeitungsanlagen. Außerdem wird Personal benötigt, das in der Lage ist, die möglichen Exportmärkte zügig und zuverlässig zu beliefern. Das ist wiederum eine Frage der Schulung, der praktischen Beratung und finanzieller Anreize. Daß diese Voraussetzungen geschaffen werden können, zeigen die Erfolge in den letzten Jahren auf dem Gebiete der Exporte von Obst und Gemüse in Zentralamerika und in afrikanischen Ländern, die ganz besonders hohe Anforderungen an das Organisationstalent gestellt haben, sowie die Steigerungen des Cassavaexportes, der inzwischen auf mehr als 1.5 Mill. Tonnen gestiegen ist.

Übersicht 5: Value of Developing Countries Total Exports by Main Commodity Groups 1) Covered in the Study

	1962-64	1967-69	1969-71	1980 Forecast I	1980 Ad. margin	1980 Forecast II	Rates of growth: 1962-64 to 1967-69	Rates of growth: 1962-64 to 1969-71	Rates of growth: 1969-71 to 1980 I	Rates of growth: 1969-71 to 1980 II
	U.S. $ billion						percent per year compound			
At 1970 constant prices										
Basic foodstuffs and feed	5.0	5.4	5.9	8.6	1.4	10.0	1.6	2.2	3.8	5.5
Tropical products	4.1	4.6	4.7	5.8	0.5	6.3	2.5	2.1	2.1	2.9
Agr. raw materials	4.2	5.1	5.5	6.2	1.2	7.4	3.6	3.8	1.2	3.0
Forestry products	0.7	1.2	1.5	3.0	0.2	3.2	11.7	11.4	7.3	8.1
Total	14.0	16.3	17.6	23.6	3.3	26.9	3.0	3.3	3.0	4.4
Share of world exports (%)	35.3	34.8	34.4	36.3	70.5	38.6				
At current prices										
Basic foodstuffs and feed	4.9	5.3	5.9	10.5	2.0	12.5	1.4	2.6	6.0	7.9
Tropical products	3.5	4.1	4.7	6.9	0.7	7.6	3.5	4.4	3.9	4.9
Agr. raw materials	4.4	5.0	5.5	6.1	1.3	7.4	2.5	3.2	1.0	3.0
Forestry products	0.6	1.2	1.5	3.3	0.5	3.8	12.3	12.6	8.4	9.8
Total	13.4	15.6	17.6	26.8	4.5	31.3	2.9	3.9	4.3	6.0
Share of world exports (%)	36.3	34.9	34.4	36.5	63.4	38.9				

1) Basic foodstuffs and feed include wheat, rice, coarse grains, meat, fats and oils, sugar, citrus fruit, wine, oilcakes and meal.
Tropical products include coffee, cocoa, tea and bananas.
Agr. raw materials include wool, cotton, sisal, henequen, abaca, coir, jute, raw and their manufactures, rubber and tobacco unmanufactured.
Forestry products include raw wood, processed wood, boards and pulp products.

Quelle: FAO, 5

Literatur

1 ABBOTT, J.C.: Case Studies of Advances in Marketing in Tropical Countries, FAO Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, July-August 1970, Vol. 19.

2 ALEXANDER, M.: Investment Policies for Projects in Agricultural Marketing, Inter-American Development Bank, Washington DC, February 1973.

3 CARTER, M.: Marketing Training Survey - Tanzania, unpublished document, FAO, 1972.

4 CREUPELANDT, H.: Fertilizer Marketing in Developing Countries, paper submitted to the FAO/DANIDA Regional Seminar on Planning and Organization of Fertilizer Use Development, Nairobi, 1-16 December 1972.

5 FAO International Agricultural Adjustment, C 73/15, August 1973.

6 FAO Report on Technical Conference on the Development of Food Marketing Systems in Large Urban Areas in Latin America, Buenos Aires, 8-17 May 1973.

7 FAO Teaching in Agricultural Marketing at University Level, Report on the ad hoc Expert Consultation on Teaching in Agricultural Marketing, held in Rome, Italy, December 1971.

8 FAO Training in Agricultural Marketing, Report on the International Expert Meeting on Agricultural Marketing Training, held in Berlin 1968, Rome 1968.

9 FENN, M.G.: The Entrepreneur in Agricultural Marketing Development, FAO Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. 21, 1972.

10 GSÄNGER, Hans G.; Berlin-Dahlem: System Theory, Simulation and Planning of Market Development: Critical Remarks on the Market Research Project of the Latin American Market Planning Center of the Michigan State University, Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Jg. 11, H 3/4.

11 JONES, William O.: Marketing Staple Food Crops in Tropical Africa, Cornell University Press, Ithaca and London, 1972.

12 KÜHN, Alois: Absatzprobleme landwirtschaftlicher Produkte in Westpakistan. Institut für Ausländische Landwirtschaft der Georg-August-Universität Göttingen, 1971.

13 LAMADE, W.: State and Problems of Marketing and Princing in the Cattle and Beef Sector of Tanzania, a situation report of the FAO Marketing Development Bureau, February 1973.

14 Latin American Studies Center, Michigan State University, Research Report No. 2, Market Processes in the Recife Area of Northeast Brazil, 1969.

15 Latin American Studies Center, Michigan State University, Research Report No. 3, Market Processes in La Paz, Bolivia, 1969.

16 Latin American Studies Center, Michigan State University, Research Report No. 4, Food Marketing in the Economic Development of Puerto Rico, 1970.

17 Latin American Studies Center, Michigan State University, Research Report No. 5, Market Coordination in the Development of the Cauca Valley Region - Colombia, 1970.

18 LINK, D.: La Modernizacion de la Distribucion de Alimentos en Argentina, FAO (in Vorbereitung), 1973.

19 LORENZL, Günter.; Berlin-Dahlem: Vermarktung und Agrarentwicklung (Marketing and Agricultural Development), Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Jg. 11, H 3/4.

20 MITTENDORF, H.J.: Credit Requirements for Fertilizer Marketing, Paper submitted to the FAO Seminar on Agricultural Credit for Selected Countries in the Near East, Rome 1973.

21 DERS.: Planning and Operation of Wholesale Markets in Development Countries, Paper submitted to the 8th International Congress on Wholesale Markets, Madrid 1973.

22 DERS.: Planning of Urban Wholesale Markets for Perishable Food, with Particular Reference to Developing Countries, FAO 1972.

23 DERS.: Present Situation and Future Trends in Food Marketing in Western European Countries, Paper submitted to the FAO Technical Conference on the Development of Food Marketing Systems in Large Urban Areas, Buenos Aires, May 1973.

24 DERS.: Schwerpunkte in der Verbesserung von Vermarktungssystemen, Agrarwirtschaft, H. 7, 1972.

25 DERS.: Scope for Improving Marketing and Credit Systems for Fertilizers in African Countries, Paper submitted to the FAO/DANIDA Regional Seminar on Planning and Organization of Fertilizer Use Development, Nairobi 1972.

26 MITTENDORF, H.J. and OZERAI, I.: Training in Marketing of Livestock and Meat, Paper submitted to the FAO Regional Seminar on the Development of Meat Production, Hygiene and Technology and Marketing, with particular reference to Educational Requirements in Latin American Countries, Buenos Aires, 1973.

27 MITTENDORF, H.J. and WILSON, S.G.: Livestock and Meat Marketing in Africa, FAO March 1961.

28 SCHUBERT, Bernd; Berlin-Dahlem: The Evaluation of Agricultural Marketing Systems in Developing Countries, Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Vol. 11, No. 3/4.

29 UN: The World s Million-Cities, 1950 - 85, ESA/P/WP.45, New York, 1972.

30 United Republic of Tanzania, Ministry of Agriculture and Cooperatives in association with the Tanzania Rural Development Bank, Phase II Livestock Development Project, November 1971:

Vol. I Sector Review and Project Description
Vol. II Production Sub-Projects
Vol.III Disease Control Sub-Projects
Vol.IV Livestock Marketing and Processing Sub-Projects.

31 WISH, John R. and HARRISON, Kelly M.: Marketing - one Answer to Poverty, Food Marketing and Economic Development in Puerto Rico, 1950 - 65, Oregon 1969.

ZIELE UND AUFGABEN DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNGSHILFE

von

Prof. Dr. Hermann Priebe , Frankfurt

1	Einführung: Übergeordnete Entwicklungsziele	251
2	Stellung und Funktionen der Landwirtschaft in Entwicklungsländern	253
3	Interne Strukturprobleme und Dualismen	255
4	Situation ohne Beispiel	257
5	Entwicklung von der ländlichen Basis her	258
6	Besondere Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe	260
7	Integrierte Gesamtentwicklung	262

---

1 Einführung: Übergeordnete Entwicklungsziele

Grundsatzfragen der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe, denen diese Tagung gilt, sind Teilfragen der Entwicklungspolitik, die sich heute einer weltweiten kritischen Diskussion stellen muß. Mögen die Ansätze der Kritik - dem Standort entsprechend - sehr verschieden sein und demgemäß bei Ökonomen, verantwortlichen Politikern oder radikalen Gesellschaftskritikern zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen führen, so besteht doch weitgehende Übereinstimmung, daß die ersten großen Hoffnungen auf Beteiligung der Entwicklungsländer am weltwirtschaftlichen Wachstum und auf überzeugende gesellschaftliche Veränderungen kaum irgendwo in Erfüllung gegangen sind. Im Gegenteil, wirtschaftliche Dualismen und soziale Unterschiede nehmen in vielen Ländern zu, und überall werden Zweifel laut, ob die bisherigen Ansätze und Methoden der Entwicklungshilfe ausreichend oder überhaupt richtig waren.

Die Urteilsbildung zu diesen aktuellen Problemen muß bei einer Rückbesinnung auf übergeordnete Ziele der Entwicklungspolitik beginnen, bei der Frage, welche Übereinstimmung in den Zielsetzungen auch bei unterschiedlichen politischen Standorten, wirtschaftlichen Interessen und fachlichen Aspekten möglich ist. Von einer solchen Basis aus könnten die Ursachen auseinandergehender Auffassungen nicht allein in verschiedenen Weltanschauungen, sondern auch in objektiven Tatbeständen erkennbar werden und demgemäß einer exakten wissenschaftlichen Analyse zugänglich sein.

Schriften bekannter Autoren wie Richard BEHRENDT, René DUMONT, Colin CLARK, oder Äußerungen von Expertengremien wie etwa der PEARSON-Bericht, können hierfür ebenso die Ansatzpunkte bilden wie die offiziellen Stellungnahmen der Vereinten Nationen oder der Deutschen Bundesregierung für die Zweite Entwicklungsdekade.

Im UN-Strategie-Dokument von 1970 wird die Verbesserung der Lebensbedingungen für alle Menschen als "Endziel der Entwicklung" bezeichnet, unter Berufung darauf spricht die Bundesregierung in ihrer entwicklungspolitischen Konzeption von 1971 von der entsprechenden "Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts". Alle Unterziele und sektoralen Teilziele, wie Beschäftigung und Wachstum oder Verbesserungen im Erziehungs-, Gesundheits-, Ernährungs- und Wohnungswesen, werden davon abgeleitet und ausdrücklich auf die Forderung nach Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte und gerechtere Verteilung der Einkommen und Güter bezogen.

In diesem Sinne darf wohl eine gemeinsame Basis festgehalten werden, in dem Grundziel, alle Bevölkerungsgruppen am Entwicklungsprozeß zu beteiligen, in einen "dynamischen Kulturwandel" einzubeziehen, wie ihn Richard BEHRENDT als umfassenden Wandel der Denk- und Verhaltensweisen, der gesellschaftlichen Beziehungen, der Produktions- und Wirtschaftsmethoden, definiert hat. Die ersten Meinungsverschiedenheiten mögen hier bei einzelnen Begriffsinhalten beginnen und gewiß bei den Konsequenzen für konkrete Maßnahmen und Strategien.

Wir geraten damit in die bekannte Zieldiskussion der Nationalökonomie, die niemals ganz abgeschlossen sein wird. Immer und überall ist es unsere Aufgabe, soziale, wirtschaftliche und politische Ziele aufeinander abzustimmen, Zielordnungen zu bilden, wirtschafts- und sozialpolitische Strategien zu entwickeln. Immer werden die Prioritäten andere sein, die verschiedene Menschen, soziale Gruppen und Völker den Zielen geben, immer wieder ändern sich dafür die Voraussetzungen mit den technischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten, der kulturellen und geistigen Entwicklung, den politischen Kräfteverhältnissen, man könnte sagen: in jeder historischen Situation. Immer stehen wir Wissenschaftler vor der Aufgabe, die Vielfalt der Probleme in Denkmodellen und Systemen zu erfassen und neu einzuordnen, einige Grundmuster erkennbar und die jeweiligen Zusammenhänge überschaubar zu machen.

Das ist ein vielfältiges Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, und wir könnten hier in eine hochinteressante theoretische Diskussion eintreten. Sie müßte zweierlei einschließen: Erstens die Wertproblematik, welche die Nationalökonomie stets intensiv beschäftigt hat, etwa in der Diskussion der Arbeitswerttheorie oder auch der Nutzentheorie. Zweitens eröffnet sich mit der Definition und Meßbarkeit der Zielvariablen und Indikatoren ein weiteres Problemgebiet, in dem wir angesichts der heutigen Diskussion über Wachstum, Sozialordnung und Umwelt erneut auf schwankenden Boden geraten sind.

Von hier aus wäre leicht erkennbar, wie schon die Agrarpolitik entwickelter Länder mit ihren Betriebsmodellen und Strukturprognosen in die Enge geraten ist, die auf Grund weniger Kriterien, wie Rentabilität und Einkommen, beurteilt werden, Kriterien, die nicht einmal einwandfrei zu messen sind. Um wieviel komplizierter sind die Probleme in Entwicklungsländern, wieviel unsicherer unsere Aussagen über die dortigen Ziele und Aufgaben.

Diese gesamte Problematik auch nur in ihren Grundzügen zu erörtern, wäre hier kaum möglich. Wir sehen uns gezwungen, bewußt eine Einschränkung des Themas vorzunehmen, in erster Linie nach der Stellung des Agrarsektors im Wachstumsprozeß der Entwicklungsländer zu fragen und dabei von der aktuellen Problematik auszugehen, wie sie aus der entwicklungspolitischen Diskussion von heute hervorgeht.

Wir erkennen hier wesentliche Auffassungsunterschiede bei den Teilzielen auf verschiedenen Gebieten und den Aufgaben, die sich daraus sektoral und regional für die Entwicklungspolitik

ergeben. Dabei mag es sich zunächst darum handeln, daß verschiedene Entwicklungswege verfolgt oder aufgrund unterschiedlicher Abschätzung der Zukunftsmöglichkeiten Alternativen entwickelt werden. Doch die eigentliche Problematik liegt darüber hinaus bei Zielen und Aufgaben, die miteinander konkurrieren, im Konflikt zueinander stehen oder sich von den Realitäten entfernen, weil sie nicht

- aufeinander abgestimmt sind,
- auf die übergeordneten Ziele ausgerichtet sind,
- von den speziellen Voraussetzungen der Länder ausgehen.

2 Stellung und Funktionen der Landwirtschaft in Entwicklungsländern

Unsere weitere Zieldiskussion muß nun zunächst von der besonderen Stellung der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft der Entwicklungsländer und ihren Funktionen im wirtschaftlichen Wachstum ausgehen.

Bereits aus den Indikatoren der Erwerbsstruktur und Wertschöpfung ergibt sich die große Bedeutung der Landwirtschaft in allen Entwicklungsländern. Hohe Anteile der Landwirtschaft an Erwerbspersonen und am Sozialprodukt sind bekanntlich Kriterien für den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft und können insofern auch zur Definition des Begriffes Entwicklungsland herangezogen werden.

Auch die Verbrauchsstruktur ist zu beachten. Die Anteile der Nahrungsmittel an den Verbraucherausgaben korrespondieren im allgemeinen mit den Pro-Kopf-Einkommen, allerdings ohne daß daraus genaue Aussagen über die Versorgung der Bevölkerung abzuleiten wären. Bei geringen Pro-Kopf-Einkommen weisen hohe Nahrungsquoten gewöhnlich auf eine quantitativ und qualitativ zu geringe Ernährung hin und deuten an, welche Bedeutung einer Förderung der Landwirtschaft zukommt.

Die bekannten Funktionen der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß der Wirtschaft seien als Grundlage der nachfolgenden Überlegungen in kurzer Zusammenfassung wiedergegeben:

1. Die Versorgungsleistung durch wachsende Nahrungsmittelproduktion ist sowohl zur Verbesserung der Selbstversorgung der ländlichen Bevölkerung als auch zur Erweiterung der landwirtschaftlichen Marktleistung von Bedeutung. Letztere kann dem Export wie dem Verbrauch auf dem Binnenmarkt dienen und ist eine Voraussetzung dafür, daß mehr Menschen in den arbeitsteiligen Bereich der Wirtschaft übergehen können.

2. Bei den Faktorbeiträgen der Landwirtschaft zur Entwicklung der außerlandwirtschaftlichen Sektoren steht die Abgabe von Arbeitskräften gerade in den ersten Phasen der Industrialisierung mit der Kapitalbildung in enger Verbindung. Die Landwirtschaft leistet indirekte Kapitalbeiträge für die Entwicklung indem sie die Kosten der Aufzucht trägt, teilweise auch der Ausbildung, den Abwandernden Erbteile mitgibt und ihnen im familiären Bereich solange ein, wenn auch bescheidenes, Maß an sozialer Sicherheit bietet, bis die Mittel dafür von der wachsenden Volkswirtschaft aufgebracht werden können.

3. Weitere Beiträge zur Kapitalbildung werden von der ländlichen Bevölkerung beim Ausbau der Infrastruktur erbracht, seien es Arbeitsleistungen bei Bewässerungsanlagen, Bodenmeliorationen, Wegebauten, der Errichtung öffentlicher Gebäude und ähnlichen Aufgaben. Darüber hinaus muß die für das wirtschaftliche Wachstum erforderliche Sparquote umso mehr von der ländlichen Bevölkerung aufgebracht werden, je höher deren Anteil an der Gesamtbevölkerung noch ist. Dabei bleibt zunächst offen, ob das über Sparen, Steuern oder eine entsprechende Preispolitik geschieht.

4. Für die Erweiterung des inneren Absatzmarktes ist die Nachfrage der zahlenmäßig starken ländlichen Bevölkerung nach persönlichen Verbrauchsgütern von Bedeutung, mit zunehmender Steige-

rung der landwirtschaftlichen Produktion auch die Nachfrage nach Produktionsmitteln. In gewissen Grenzen besteht zwischen beiden ein Konkurrenzverhältnis, das heißt, der persönliche Verbrauch kann zu Lasten der Produktionsmittelverwendung ausgedehnt werden und umgekehrt. Auf jeden Fall sind die Nachfrageeffekte für das wirtschaftliche Wachstum auf beiden Gebieten umso günstiger, je mehr die Kaufkraft der ländlichen Bevölkerung durch eine Produktionssteigerung über vermehrten Arbeitseinsatz gebildet werden kann.

5. Ein zunehmendes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft scheint ihrem Faktorbeitrag in der Abgabe von Arbeitskräften auf den ersten Blick zu widersprechen und wird daher oft auch garnicht erwähnt. Doch das entspricht mehr den Bedingungen wirtschaftlich höher entwickelter Volkswirtschaften. In Entwicklungsländern ist insbesondere bei Wachstumsraten der Bevölkerung über 2 % stets die Bedeutung zusätzlicher Beschäftigung innerhalb der Landwirtschaft größer als die Abgabe von Arbeitskräften an andere Sektoren. Die quantitativen Größenordnungen auf beiden Gebieten werden uns noch beschäftigen.

Aus dem wechselseitigen Zusammenwirken der verschiedenen Leistungen gehen wirtschaftliche Kreislaufeffekte hervor. Dabei ist das volkswirtschaftliche Wachstum umso nachhaltiger, je stärker der Integrationsprozeß von innen her ist, beginnend im engeren Bereich der ländlichen Region, dann ausstrahlend in den größeren nationalen Raum hinein, schließlich über die Grenzen hinaus. Je intensiver sich der innere Kreislauf einer Volkswirtschaft gestaltet, desto kräftiger kann sich auch die Außenwirtschaft entwickeln.

Aus diesen Feststellungen lassen sich einige wichtige Konsequenzen für die Entwicklungspolitik ableiten, die uns dann auch eine Beurteilung der Einzelziele und Ansätze der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe ermöglichen.

Allem voran muß erkannt werden, daß der Agrarsektor die wirtschaftliche Entwicklung tragen oder wenigstens in dem Maße mittragen muß, wie die Agrarbevölkerung überwiegt. Das heißt, in diesem Stadium muß die Landwirtschaft zur Kapitalbildung beitragen - und nicht umgekehrt -, außerdem zwar Arbeitskräfte abgeben, aber mehr noch Beschäftigung bieten. Dabei können ihre Leistungen und Faktorbeiträge umso größer sein, je mehr es gelingt, das Eigenpotential der ländlichen Arbeitskräfte zu mobilisieren und eine breite Entwicklung von der ländlichen Basis her einzuleiten.

Insofern besteht weitgehende Übereinstimmung in den wirtschaftlichen Erfordernissen und den anfangs erwähnten übergeordneten Zielsetzungen der Entwicklungspolitik. Es gibt daher auch keine grundsätzlichen Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen, wie sie so oft berufen werden. Erst bei verschiedenen agrarpolitischen Ansätzen und Strategien bei der Frage, wie die ländliche Bevölkerung an der Entwicklung beteiligt werden kann, können Konflikte auftreten. Das gilt vor allem für die Gegensätze zwischen einzelwirtschaftlichen Interessen und volkswirtschaftlichen Erfordernissen.

Alle Konflikte sind umso eher zu vermeiden, je mehr die wechselseitige Abhängigkeit der Sektoren im Entwicklungsprozeß beachtet wird. Zwar läßt sich ein bestimmter Sektor nach den jeweiligen Standortbedingungen und Ressourcen bevorzugen, aber doch nur in Grenzen. Weder gilt das Theorem der komparativen Kosten unbegrenzt, es vermag über die absoluten Mengen und relativen Anteile eines zweckmäßigen Güteraustausches nichts auszusagen, zumal sich die Grenzkosten der Produktion und die Grenznutzen des Austausches mit den produzierten und gehandelten Mengen verändern. Noch gibt es für die Entwicklung ganzer Volkswirtschaften echte Alternativen, wie man sie früher etwa in der Antithese zwischen Industriestaat und Agrarstaat diskutierte. Beide kennzeichnen praktisch nur Entwicklungsstufen der Gesamtwirtschaft.

Der jeweils erwünschte Beitrag der Landwirtschaft zum wirtschaftlichen Wachstum ist demnach sowohl quantitativ als auch qualitativ vom Entwicklungsstand der Volkswirtschaft abhängig. Außerdem ist das Wachstum der Bevölkerung dafür maßgebend. Praktisch muß heute in den meisten Ent-

wicklungsländern bei Wachstumsraten der Bevölkerung von 2 - 3 % eine jährliche Zuwachsrate der Agrarproduktion von mindestens 4 % angestrebt werden. Bei geringeren Zuwachsraten ist es weder möglich, den wachsenden Binnenmarkt ausreichend mit Nahrungsmitteln zu versorgen, noch die ärmsten Gruppen der ländlichen Bevölkerung an der Entwicklung zu beteiligen, sei es auch nur durch Verbesserung ihrer eigenen Ernährung.

3 Interne Strukturprobleme und Dualismen

Bei der Frage, wie die Entwicklung der Landwirtschaft im Sinne dieser allgemeinen Zielsetzungen gefördert werden könnte, stoßen wir zunächst auf die internen Strukturprobleme der Entwicklungsländer, die durch erhebliche Dualismen gekennzeichnet sind, durch Phänomene, für die es in diesem Ausmaß in unserer eigenen Entwicklung keine Parallele gibt.

In Europa war die Situation bei Beginn der Industrialisierung völlig anders: Geldwirtschaft, Handwerk und Gewerbe, Allgemeinbildung und ein aktives Bürgertum der Freien Städte gab es lange vorher, und die Entwicklung konnte in allen Bereichen schrittweise weitergehen. Dagegen bestehen in Entwicklungsländern heute nebeneinander Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, die zu ganz verschiedenen historischen Entwicklungsstufen gehören.

Hauptkennzeichen aller Entwicklungsländer ist ein ausgedehnter Bereich der Naturalwirtschaft, der im allgemeinen zu wenig Beachtung findet. Jedenfalls hat die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung dort ihre Existenzgrundlagen, man könnte sie geradezu als die eigentliche Bevölkerung der Länder bezeichnen. Trotz aller Einflüsse von außen haben die traditionellen Wirtschafts- und Sozialordnungen eine erstaunliche Behauptungsfähigkeit erwiesen. Das gilt sowohl für die sozialen Bindungen in Großfamilien und Dorfgemeinschaften, als auch für das wirtschaftliche Prinzip vorwiegender Selbstversorgung.

Daneben beschränken sich die Ansätze arbeitsteiliger Wirtschaft auf wenige Großstädte und Industriereviere. Diese sind noch keine echten Zentren der Wirtschaft ihrer Umgebung, sondern mehr Ableger der modernen Wirtschaft in Europa und Nordamerika und haben dorthin teilweise engere wirtschaftliche Verbindungen als in ihre traditionelle ländliche Umwelt.

Diese wirtschaftlichen und sozialen Dualismen unterscheiden sich grundlegend von den Einkommensunterschieden innerhalb arbeitsteiliger Wirtschaften, die sich mit zunehmendem Massenwohlstand verringern. In den Entwicklungsländern ist eher das entgegengesetzte Phänomen zu beobachten: eine weitere Verschärfung der Dualismen mit zunehmender Entwicklung. Wir haben es hier mit der typischen Abwärtsspirale zu tun, wie Myrdal sie analysiert hat. Da die Masse der Bevölkerung in die arbeitsteilige Geldwirtschaft noch gar nicht einbezogen ist, kann man weder erwarten, daß neue politische Ordnungen noch etwa marktwirtschaftliche Prinzipien von selbst zu befriedigenden Lösungen führen. So gibt es in aller Welt Beispiele dafür, daß die spill-over-Effekte des Wachstums weniger zur wirtschaftlichen Erschließung der ländlichen Gebiete als zur Schwächung der traditionellen Wirtschaft führen, ohne der Bevölkerung dafür neue Alternativen zu bieten.

Vordergründig werden die Dualismen oft als Stadt-Land-Probleme angesehen, als Entwicklungsrückstände des Landes, die uns zur Verstärkung der Initiativen und Investitionshilfen in der Landwirtschaft veranlassen. Doch in Wirklichkeit sind die Probleme sehr viel komplizierter. Denn teilweise geht die Scheidelinie zwischen traditioneller und moderner Wirtschaft mitten durch den Agrarbereich. Wir finden hier nebeneinander

- landwirtschaftliche Betriebe mit vorwiegender Marktproduktion und weitgehender Eingliederung in die arbeitsteilige Wirtschaft,
- den traditionellen Bereich der vorwiegenden Naturalwirtschaft mit weitgehender Selbstversorgung.

Die übliche globale Betrachtungsweise der Statistik nach den drei Sektoren Landwirtschaft, Industrie und Dienstleistungen täuscht über die unterschiedliche Situation innerhalb des Agrarsektors hinweg und führt zu unrealen Durchschnittswerten, in denen die wirklichen Probleme verschleiert oder sogar verfälscht werden. Leider bestehen bisher auch nur in wenigen Ländern die statistischen Voraussetzungen dafür, um den traditionellen Bereich von der modernen, arbeitsteiligen Landwirtschaft abzugrenzen.

Bei näherer Betrachtung müßte man hier sogar verschiedene Formen des Dualismus in der Landwirtschaft unterscheiden. Einerseits handelt es sich um moderne Wirtschaftsformen, die von außen in die Entwicklungsländer verpflanzt wurden. Das gilt vor allem für Betriebe aus der Kolonialperiode, teilweise auch für Ergebnisse der Entwicklungshilfe. Andererseits ist in vielen Ländern eine zunehmende Polarisierung innerhalb der Landwirtschaft zu beobachten, weil einige wenige Landwirte in der Lage sind, Vorteile der "Grünen Revolution" oder Leistungen der Entwicklungshilfe für sich auszunutzen, während die Masse der ländlichen Bevölkerung wenig Chancen hat, Anschluß an die wirtschaftlichen Neuerungen und an den Markt zu finden.

Umso schwieriger ist die Abgrenzung des traditionellen Bereiches. Und gewiß ist auch der übliche Einwand nicht falsch, daß die Übergangsschwelle zwischen beiden Bereichen fließend und kaum festzustellen ist, weil es keine ausschließliche Selbstversorgerwirtschaft gibt und auch in entlegensten Gebieten Ansätze der Geldwirtschaft bestehen. Entscheidend ist jedoch das Schwergewicht. Auch auf anderen Gebieten stehen wir vor der Aufgabe, zu systematisieren und fließende Übergänge statistisch abzugrenzen. Fragt man, wo hier die Grenze zwischen dem Subsistenzbereich und dem arbeitsteiligen Sektor gezogen werden könnte, so wäre die Antwort etwa, daß bei einem Marktanteil der Produktion von 10 - 20 % oder vielleicht bis zu 30 % noch von traditionellen Selbstversorgern zu sprechen wäre. Zum mindesten sollte man beide Bereiche wenigstens in ihrem unterschiedlichen Schwergewicht abschätzen und bei allen entwicklungspolitischen Fragen gesondert behandeln.

Bei konsequenter Beachtung der unterschiedlichen Bereiche werden wir auf verschiedene Zielebenen geführt, von denen aus zwei Strategien mit unterschiedlichen Ausgangspunkten erkennbar werden:

- eine Strategie für die Entwicklung von unten, für breite Ansätze von der traditionellen Basis her, bei der es sich um die ersten Schritte eines Entwicklungsprozesses auf regionaler Ebene handelt,
- eine Strategie für die Entwicklung von oben, für einzelne Ansätze technischer und organisatorischer Neuerungen, die vorrangig darauf abzielen, die Agrarproduktion zu steigern.

Auf den ersten Blick steht die gleiche Zielsetzung der besseren Versorgung mit Agrarprodukten in beiden Fällen im Vordergrund. Und wer seine Betrachtung auf leicht "operationale" Projekte beschränkt, auf schnelle Erfolgsmeldungen Wert legt und Kapitalsubventionen aus der Entwicklungshilfe einkalkulieren kann, mag Ansätzen von oben den Vorzug geben und sich für die Errichtung einzelner moderner Betriebe einsetzen.

Doch hier muß die Konfliktsituation klar erkannt werden. Wenn die Landwirtschaft zugleich ihre Funktionen in der langfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erfüllen und daher größtmögliche Beiträge zur Beschäftigung, Kapitalbildung und zum inneren Wachstum der Volkswirtschaft leisten soll, muß eine Entwicklung von unten durch möglichst breite Ansätze im traditionellen ländlichen Bereich angestrebt werden. Nur auf diese Weise ist auch eine Verbesserung der Einkommensverteilung zu erreichen, die der bedrohlichen Verschärfung der sozialen Spannung in der Dritten Welt entgegenwirkt. Insofern geht es einfach und zugespitzt ausgedrückt nicht nur um die übliche Frage der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe, was und wieviel produziert werden kann, sondern wer produziert.

Der Einwand, daß die traditionelle ländliche Wirtschaft auf längere Sicht nur ein Übergangsstadium sein kann, so daß jede Strategie letzten Endes ihrem Abbau und Übergang in eine moderne Wirtschafts- und Sozialstruktur dient, ist gewiß richtig. Doch diese Umwandlung ist ein Zeitproblem. Und hier ist das Ausmaß des traditionellen Bereiches für unsere Entscheidungen maßgebend.

4 Situation ohne Beispiel

In den meisten Entwicklungsländern handelt es sich um die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung. Bei Anteilen von 50 - 80 % und Wachstumsraten von 2 - 3 % kommt es in 15 - 20 Jahren zu einer absoluten Verdoppelung der traditionellen Bevölkerung, selbst ohne daß man die in diesem Bereich vermutlich überdurchschnittlichen Wachstumsraten berücksichtigt. Zwar ist auch mit Wanderungsbewegungen zu rechnen. Doch sind sie von der Entwicklung der übrigen Wirtschaft abhängig.

Schon ein bescheidenes Modell der wichtigsten volkswirtschaftlichen Rahmendaten ermöglicht den quantitativen Nachweis, daß sowohl der Entwicklung einer modernen Landwirtschaft als auch der Abwanderung enge Grenzen gesetzt sind und jedenfalls keine Aussichten bestehen, den traditionellen Bereich in absehbarer Zeit aufzulösen und der dortigen Bevölkerung neue Erwerbsquellen in der modernen Wirtschaft zu bieten.

Die Entwicklung der Landwirtschaft selbst wird von der Nachfrage für ihre Erzeugnisse bestimmt. Wo erst 25 % oder 40 % der Gesamtbevölkerung über den Markt ernährt werden, bestehen für die übrigen 60 - 75 % nur begrenzte Möglichkeiten, ihr Einkommen über die Steigerung von Produktion und Absatz anzuheben. Auch Exporte vermögen daran - aufs Ganze gesehen - nichts zu ändern. Nirgends kann die Mehrzahl der traditionellen Selbstversorger zu modernen Landwirten werden.

Infolgedessen sind Beschäftigung und neue Erwerbsquellen für die Masse nur außerhalb der Landwirtschaft möglich. Doch auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze ist begrenzt und die Absorptionsfähigkeit der Wirtschaft umso geringer, je kleiner der moderne Sektor noch ist. Nach Angaben der UN nahm die Beschäftigung in der Industrie von 1965 bis 1969 im Durchschnitt aller Entwicklungsländer jährlich um 2,4 % zu. Bei einem - relativ hoch geschätzten - Anteil von 20 % an den Erwerbspersonen hätte die Industrie also jährlich neue Arbeitsplätze für 0,5 % der Erwerbspersonen geboten. Und selbst wenn man mindestens die gleiche Zuwachsrate im Dienstleistungsbereich annimmt, ist das Ergebnis bestürzend: Bei einer von der UN geschätzten jährlichen Zunahme der potentiellen Erwerbspersonen um 2,4 % können kaum der Hälfte aller Beschäftigungssuchenden neue Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft geboten werden.

Es ist daher eine gefährliche Illusion, die Entwicklungsländer könnten die wirtschaftliche Entwicklung in kürzerer Zeit nachvollziehen als die heute hochentwickelten Länder. Gewiß braucht die Dritte Welt den Motor und die Elektrizität nicht noch einmal zu erfinden, viele Neuerungen kann sie auch ohne großen Zeit- und Kapitalaufwand übernehmen. Doch der Beschäftigungseffekt der modernen Technik ist weit geringer als in der Frühphase der eigenen Entwicklung, und durch das allgemeine Anspruchsniveau wird die erwünschte, schrittweise Übernahme des technischen Fortschritts erschwert. Entscheidend ist hier aber die mehr als doppelte Bevölkerungszunahme als in der europäischen Industrialisierungsphase. In Deutschland lag die durchschnittliche Wachstumsrate der Bevölkerung in 150 Jahren bei 1 %, die der außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze bei 1,7 %. Dabei erforderte die strukturelle Umschichtung von 80 % ländlicher Selbstversorger zu einer Industriegesellschaft mit 45 % der Erwerbspersonen in der Industrie und weniger als 10 % in der Landwirtschaft eben einen Zeitraum von einundeinhalb Jahrhunderten.

Allein dieser einfache Vergleich deutet darauf hin, daß die Situation der Entwicklungsländer

ohne jedes Beispiel ist. Auch eine zielbewußte Bevölkerungspolitik und Familienplanung könnte daran wenig ändern. Denn die Jugendlichen, die nach 1990 Arbeit und Verdienst suchen, sind heute bereits geboren. Infolgedessen wird in den meisten Entwicklungsländern die gleiche Problematik noch im Jahre 2000 bestehen, daß die Masse der traditionellen Bevölkerung in der Landwirtschaft Beschäftigung finden und sich dort weitgehend durch Selbstversorgung ernähren muß.

Hier ist keine sinnvolle Alternative erkennbar, wenn wir der Zunahme existenzloser Massen entgegenwirken wollen, die ihre materiellen Grundlagen und sozialen Bindungen verlieren und sich in wachsenden Elendsquartieren sammeln. Das ist, bewußt kurz und hart gesagt, die Realität der Entwicklungspolitik, ihr Kernproblem für die nächsten Jahrzehnte.

Die Konsequenz für die Zielsetzung der landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik kann nur heißen: nicht Auflösung, sondern zunächst Stärkung der traditionellen Wirtschafts- und Sozialstruktur. Das mag für viele enttäuschend sein. Aber es gilt mindestens für eine längere Übergangsperiode.

5 Entwicklung von der ländlichen Basis her

Selbstverständlich soll das nicht heißen, auf der Stufe der traditionellen Struktur stehen zu bleiben, sondern mehr, mit allen Neuerungen davon auszugehen. Gewiß sollen dadurch nicht neue entwicklungspolitische Konflikte entstehen und Wachstumshemmungen geschaffen werden. Stärkung der bestehenden Struktur soll hier bedeuten, den Auflösungstendenzen so lange entgegenzuwirken, bis die Bevölkerung bessere Alternativen in anderen Bereichen finden kann. In diesem Sinne wird die Verbesserung der Ernährungs- und Lebensverhältnisse im traditionellen Bereich auf absehbare Zeit zu einer zentralen Aufgabe der Entwicklungspolitik, die besondere Strategien erfordert.

Dabei bestehen in den langfristigen Zielsetzungen keine Gegensätze: In der großen Richtung geht es darum, Eigenkräfte zu mobilisieren und Entwicklungsprozesse auszulösen, die schließlich bis zum Take-off einer selbsttragenden Weiterentwicklung führen. Infolgedessen lösen sich die scheinbaren Ziel-Mittel-Konflikte bei nüchterner Betrachtung der besonderen ökonomischen Voraussetzungen in den Entwicklungsländern weitgehend auf, die gerade für eine Breitenentwicklung von der ländlichen Basis aus nicht ungünstig sind.

Die grundlegenden Unterschiede in den wirtschaftlichen Grundbedingungen hochentwickelter Industrieländer und Entwicklungsländer, wie sie in Ressourcen, Faktorpreisen, der Erwerbsstruktur, Marktstruktur usw. bestehen, sind gewiß nicht unbekannt, sie werden aber in der Entwicklungshilfe nicht immer genügend berücksichtigt. Das gilt insbesondere für die tendenziell entgegengesetzte Stellung von Arbeit und Kapital:

- Arbeitskräfte sind in Entwicklungsländern reichlich vorhanden und billig, bei ihrem Einsatz kann teilweise mit opportunity costs von nahezu Null gerechnet werden.
- Kapital dagegen ist dort knapp und teuer, durch die Entwicklungshilfe wird das teilweise überdeckt, so daß gerade dadurch die Gefahr der Förderung von Projekten besteht, die der echten volkswirtschaftlichen Kostensituation nicht entsprechen.

Auch Know-how ist ein besonderer Engpaßfaktor, so daß jede Entwicklungsstrategie zusätzlich auf das Ziel ausgerichtet werden sollte, breiten Bevölkerungsschichten neue Erfahrungen zu vermitteln und sie zum eigenen Denken anzuregen.

Schließlich ist die Enge des inneren Marktes der begrenzende Faktor für die Entwicklung von Landwirtschaft und Gewerbe. Beide sind an der Ausweitung des Marktes interessiert.

Diesen volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen kann eine Strategie für die Breitenentwicklung von der ländlichen Basis her am besten angepaßt werden. Darin stimmen wirtschaftliche und sozia-

le Erfordernisse voll überein:

- Wirtschaftlich entspricht die Mobilisierung der ländlichen Arbeitskräftereserven dem Hauptziel der Entwicklungspolitik, das Eigenpotential für das Wachstum zu nutzen,
- gesellschaftspolitisch ist nur auf diese Weise eine Auslösung von Lernprozessen und nachhaltige Verbesserung der Einkommensverteilung möglich, die auch der traditionellen Bevölkerung das Gefühl gibt, an der Entwicklung beteiligt zu sein.

Für die Organisation der landwirtschaftlichen Produktion ergibt sich aus den volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Konsequenz,

- arbeitsintensive Techniken und Wirtschaftsmethoden zu bevorzugen,
- Kapital nicht zur Substitution sondern komplementär, zur Leistungsverbesserung der vorhandenen Arbeitskräfte, einzusetzen.

Unsere Aufgabe ist es, die dafür geeigneten Neuerungen und agrartechnischen Fortschritte ausfindig zu machen und in diesem Sinne die Überlegungen von RUTHENBERG in qualitativer Hinsicht weiterzuführen. Mag die häufige Forderung nach einer "intermediate technology" leicht mißverständlich sein, vielleicht auch bisweilen zu dogmatisch erscheinen, so trifft sein Begriff der situationsgerechten Agrartechnik zweifellos das Wesentliche.

Hier wären auch durchaus ermutigende Beispiele für die Wachstumskräfte der traditionellen ländlichen Wirtschaften zu erwähnen. Sie zeigen, daß dort mit wenig Kapital- und Sachaufwand erhebliche Produktionssteigerungen möglich sind, die sich in der gesamten Wirtschaft günstig auswirken. Wir dürfen dabei getrost auch an unsere europäischen Erfahrungen anknüpfen: Immerhin wurde in Deutschland im ersten Jahrhundert der Industrialisierung die Nahrungsmittelproduktion allein bei traditioneller Verwendung menschlicher und tierischer Energie auf rund das Vierfache gesteigert. Zusätzlich konnten Arbeitskräfte abgegeben, Infrastrukturen ausgebaut und der gesamte ländliche Bereich an der Entwicklung beteiligt werden. Das heißt mindestens, daß die Auflösung der traditionellen Sozialstruktur weniger eine Voraussetzung des wirtschaftlichen Wachstums ist, sondern mehr ein komplementärer Vorgang der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Und so sollten die Zusammenhänge auch für die Entwicklungsländer gesehen werden.

Hier stellen sich der Forschung wesentliche Aufgaben, die eine Zusammenarbeit der Wissenschaft mit den Praktikern der Entwicklungshilfe erfordern. Unsere Kenntnisse über die Vorgänge im Bereich der Naturalwirtschaften sind viel zu gering. Wer mit Neuerungen Erfolg haben will, muß zuvor wissen, was bisher produziert wird und mit welchen Mitteln, wie die Arbeitsteilung zwischen den Familienmitgliedern aussieht, was die Einzelnen verbrauchen, welche Zwischenvorgänge bei der Vorratshaltung und Verarbeitung zu beachten sind. Von daher könnte man bereits beim Neueinsatz einzelner Produktionsmittel wie Kunstdünger oder Saatgut Alternativen für eine breite Beteiligung der ländlichen Bevölkerung oder den konzentrierten Einsatz auf begrenzter Fläche erkennen, die zu Weichenstellungen für die gesamte Entwicklung werden.

Ziel aller Projekte kann nicht die Maximierung bestimmter Faktoreinkommen, sondern nur die Optimierung der Gesamteinkommen ländlicher Familien sein. Dabei steht das Ziel der Existenzsicherung in den ersten Stadien der Entwicklung vor der Gewinnmaximierung. Betriebswirtschaftliche Modelle sind auf die Faktorproduktivität der Arbeitskräfte zu beziehen, jedoch nicht die einzelner Arbeitskräfte, sondern im Sinne des gesamtwirtschaftlichen Wachstums geht es um die Maximierung des Einkommens der Masse aller verfügbaren Arbeitskräfte.

Dagegen widerspricht die Übertragung hochentwickelter Landtechnik in die Entwicklungsländer den ökonomischen Gegebenheiten und Forderungen weitgehend. Leider gibt es dafür trotzdem in aller Welt genügend Beispiele, die der Kritik an der Entwicklungshilfe reichlich Nahrung geben. Von unseren bisherigen Überlegungen aus sind die Gefahren einer falschen Agrartechnik,

die dem volkswirtschaftlichen Entwicklungsstand nicht entspricht, deutlich zu erkennen:

1. Moderne, hochmechanisierte Betriebe werden durch falsche Wechselkurse und durch Kapitalsubventionen begünstigt - hier Entwicklungshilfe genannt -, sie täuschen über die echten volkswirtschaftlichen Kostenverhältnisse hinweg, sind in Wirklichkeit unrentabel und also keine Beispiele für die Entwicklung.

2. Eine schnelle Produktionssteigerung wird oft nur mit Hilfe von Importgütern und Devisen erreicht; dabei bleibt der volkswirtschaftliche Effekt umso geringer, je weniger die Eigenkräfte ausgenutzt werden, je schwächer die internen wirtschaftlichen Kreislaufeffekte bleiben.

3. Oft wird auch den breiten Massen der ländlichen Bevölkerung der Marktzuwachs weggenommen und damit die Einkommensverteilung noch weiter verschlechtert.

4. Eine Beispielswirkung für den ländlichen Raum kann auch darum nicht eintreten, weil der Spannungsbogen von den traditionellen Erfahrungen zur modernen Technik zu groß und der Sprung vom Grabstock oder Hakenpflug zum Traktor nur wenigen Auserwählten möglich wird.

Aufs Ganze gesehen führt die punktuelle Bildung moderner Agrarbetriebe zur Vergrößerung der Dualismen innerhalb der Landwirtschaft und zu einem Resignationseffekt in der traditionellen Bevölkerung, ihre Initiative wird gelähmt, die soziale Lage für die Mehrzahl mindestens relativ verschlechtert. So können landwirtschaftliche Großmaschinen in Entwicklungsländern als eine Art sozialpolitischer Sprengbomben wirken. Das bekannte Wort von Ivan ILLICH kennzeichnet die Situation: "Die Pflüge der Reichen können ebenso viel Schaden anrichten wie ihre Schwerter".

Wirtschaftlich betrachtet bedeutet vorzeitige Hochmechanisierung weitgehenden Verzicht auf Einsatz des eigenen Kräftepotentials der Entwicklungsländer. Und vielfach sind die Verluste an Produktion durch zu frühe Auflösung der Naturalwirtschaft größer als der Zuwachs in den modernen Betrieben. Eine traurige Bilanz, wenn die Entwicklungshilfe kaum dazu ausreicht, um diese Verluste auszugleichen. Trotz alledem sind hier unter Agrarexperten gegenüber der Aufgabe einer Entwicklung von der ländlichen Basis her manche Zweifel zu überwinden.

China scheint bisher eines der wenigen Länder der Erde zu sein, in denen das Problem nicht nur richtig erkannt, sondern auch konsequent in dem Bemühen angegangen wird, die Eigenkräfte der arbeitsintensiven ländlichen Wirtschaften planmäßig in den Dienst der Gesamtentwicklung zu stellen. Allerdings hat das chinesische Beispiel seinen besonderen geistigen und politischen Standort und ist nicht überall nachzuvollziehen. Unsere Frage lautet, wie die entsprechende Aufgabe der Nutzung des ländlichen Eigenpotentials unter anderen politischen Voraussetzungen möglich wird.

Die Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe sind ungleich schwieriger und komplexer als auf anderen Gebieten. Doch besteht hier für die Agrarwissenschaften die große Chance, der Entwicklungspolitik den ganzen Bereich der bisherigen Naturalwirtschaft neu zu erschließen, der sonst in den Wirtschaftswissenschaften bisher nirgends genug Beachtung gefunden hat.

6 Besondere Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe

Die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion von der traditionellen Basis her erfordert ein Bündel kleiner Verbesserungen, die zur Hebung der Bodenfruchtbarkeit und der Erträge führen und eine Verbreiterung des Produktionsprogrammes ermöglichen. Die Ansätze dafür können, den Standortbedingungen entsprechend, sehr verschieden sein.

Hauptaufgabe der Entwicklungshilfe ist die Unterstützung der Landwirte durch ein Netz von Dienstleistungen. Im Gegensatz zur Agrarproduktion sind in diesem Bereich moderne Techniken und modernes Management von großer Bedeutung.

Eine Vorprüfung sollte der Agrarverfassung und Bodenordnung gelten. Der einzelne Landwirt muß die Sicherheit haben, an den Erfolgen seiner Bemühungen angemessen beteiligt zu werden. In diesem Sinne verlangen alte Feudalrechte ebenso wie kollektive Besitzverhältnisse der Stämme nach neuen Rechtsordnungen, sobald die Intensivierung der Landwirtschaft beginnt.

Öffentliche und private Dienstleistungen betreffen den Gesamtbereich zwischen Erzeuger und Endverbraucher mit dem Ziel, den traditionellen Kleinlandwirten den Anschluß an den Markt und den Übergang in die Geldwirtschaft zu ermöglichen. Dabei dürfte der Schlüssel zum Erfolg in der Kombination von individueller Arbeit in der landwirtschaftlichen Produktion mit einem Überbau in Genossenschaften, Kredit- und Marktorganisationen oder Handels- und Verarbeitungsbetrieben liegen. Darüber hinaus kann auch der Aufbau geeigneter Institutionen im Gesundheits- und Bildungswesen ein wichtiges Aufgabengebiet der Entwicklungshilfe sein.

Dem Genossenschaftswesen kann hier eine Schlüsselfunktion zukommen, wenn seine Dienstleistungsfunktion richtig erkannt und ausgebaut wird. Leider gibt es hier viele Fehlansätze durch den Mißbrauch der Genossenschaften als Herrschaftsinstrumente bestimmter wirtschaftlicher oder politischer Gruppen. Der Entwicklungshilfe der westlichen Welt ist der Vorwurf nicht zu ersparen, daß solche Fehlentwicklungen durch Unterstützung sogenannter Produktionsgenossenschaften teilweise noch gefördert werden.

Um eine breite Entwicklung einzuleiten, ist die Organisation der Vermarktung besonders wichtig. Die Sicherheit des Absatzes auch kleinster Mengen ist entscheidender als die Preishöhe. Um Enttäuschungen zu vermeiden, sind Vorleistungen der öffentlichen Hand erforderlich, damit auch in entlegenen Gebieten der Absatz zunächst geringer Mengen gewährleistet wird. Der private Handel ist bekanntlich gerade auf diesem Gebiet in vielen Entwicklungsländern recht problematisch.

Auch die Kreditversorgung der traditionellen Landwirtschaft ist größtenteils unbefriedigend. Voraussetzung einer Breitenentwicklung von der Basis her sind Kleinkredite. Ihre Probleme sind bekannt: fehlende Besicherung, relativ hohe Kreditkosten, Schwierigkeiten in der Verwendungs- und Kreditkontrolle. Diese Aufgaben sind ohne die Schaffung besonderer Institutionen nicht zu lösen. In den meisten Entwicklungsländern ist das Bankwesen noch wie ein Dach ohne Unterbau und die Geldwirtschaft bei schwachem Geldkreislauf innerhalb des Landes mehr nach außen orientiert. Allenfalls größere Betriebe mit hohem Kreditvolumen finden Zugang zum Kapitalmarkt, womöglich sogar durch Entwicklungshilfe subventionierte Kredite, während die Kleinbauern auf ausbeuterische Geldverleiher angewiesen bleiben. Die Folge ist, daß die Dualismen und Einkommensunterschiede weiter wachsen. Eine echte binnenwirtschaftliche Integration setzt voraus, daß die bisherige Selbstversorger über Kleinkredite und Kleinverkäufe Anschluß an die Geldwirtschaft finden und dadurch zur Bildung innerer Wirtschaftskreisläufe und Aufbringung weiterer Investitionsmittel beitragen.

Im weiten Feld dieser Aufgaben kommt dem Beratungswesen die größte Bedeutung zu. Der Berater ist die Schlüsselfigur zwischen den Bauern und den verschiedenen Institutionen und muß die Initialzündung für ihr Zusammenwirken geben. Dabei geht es praktisch darum, einen Lernprozeß für die Masse der ländlichen Bevölkerung einzuleiten und mit einer Fülle flankierender Maßnahmen zu unterstützen.

Für das Selbstverständnis der Entwicklungshilfe ist die Einsicht wichtig, daß keinem Volk der mühevolle Weg kleiner Schritte bei seiner Entwicklung zu ersparen ist. Die Entwicklungshilfe behält daher stets marginale Bedeutung: Sie kann keine neue Wirtschaft schaffen, sondern dafür nur die Wege weisen und Initiativen wecken.

7 Integrierte Gesamtentwicklung

Darüber hinaus können die Ziele und Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe nicht isoliert, sondern nur als Teile integrierter regionaler Gesamtprogramme verwirklicht werden. Die Planung sollte dafür an der ländlichen Basis ansetzen und schrittweise in weitere Bereiche übergehen.

In einer Bestandsaufnahme der Region sind die gegebenen Voraussetzungen zu ermitteln. Das gilt für Bevölkerung, Sozialstrukturen, wirtschaftliche Ressourcen, natürliche Standortbedingungen und Infrastruktur.

Die landwirtschaftliche Produktion und die unter verschiedenen Voraussetzungen bestehenden Entwicklungsmöglichkeiten sind dann Ausgangspunkte der weiteren Planung. Um dafür einen Überblick über die Situation in der Naturalwirtschaft zu gewinnen, werden in vielen Fällen Voruntersuchungen erforderlich sein.

Komplementäre Dienstleistungen wurden als wichtige Voraussetzungen einer breiteren Entwicklung bereits erwähnt.

Gewerbliche Betriebe sollten zunächst für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse errichtet werden, außerdem der Versorgung der Landwirtschaft mit Produktionsmitteln und der regionalen Bevölkerung mit einfachen Verbrauchsgütern dienen. Auch hier sind einfache technische Verfahren zu bevorzugen, die bei relativ geringem Kapitaleinsatz Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

Die räumliche Zuordnung erfordert frühzeitige Standortentscheidungen für Entwicklungszonen und Entwicklungsschwerpunkte sowie die zukünftigen zentralen Orte. Darauf sind auch die Investitionen in der Infrastruktur, im Verkehr, Bildungs- und Gesundheitswesen, auszurichten. Durch die ersten Ansätze auf diesen Gebieten werden oft Daten für die langfristige regionale Entwicklung gesetzt.

Alle Einzelziele sind im volkswirtschaftlichen Gesamtrahmen zu überprüfen. Das gilt insbesondere für Absatz- und Beschäftigungsmöglichkeiten, verfügbare Mittel, Einkommensentwicklung u.ä. . Gerade Strategien für eine breite Entwicklung von der ländlichen Basis her erfordern den Einsatz moderner ökonomischer Planungsmethoden, um zu erkennen, ob sich die vielen Schritte auf den einzelnen Gebieten mit ihren vielseitigen Wechselbeziehungen richtig in den Gesamtzusammenhang der Wirtschaft einfügen lassen.

In der Praxis werden diese langfristigen Planungen häufig durch kurzfristige Forderungen überlagert, die durch wirtschaftliche Engpässe entstehen. Ohnehin muß jede Regierung in ihren Vier- oder Fünfjahresplänen Ziele definieren und Prioritäten setzen, die baldige Erfolge versprechen. Infolgedessen wird die Kombination der kurz- bis mittelfristigen entwicklungspolitischen Aufgaben mit den Zielen und Strategien einer langfristigen Eigenentwicklung immer eine besondere Aufgabe sein.

Dennoch sind die entstehenden Konflikte nicht grundsätzlicher Art. Unsere Aufgabe ist vielmehr, die kurzfristigen Erfordernisse möglichst in die langfristigen Planungen einzufügen oder mindestens den Konflikt bewußt zu machen, den Preis, der für Projekte gezahlt werden muß, die im Widerspruch zu einer ausgewogenen Eigenentwicklung stehen. Dabei sei zugegeben, daß in besonderen Notfällen, wenn es ums Überleben geht, jeder kurzfristige Mitteleinsatz auch langfristig richtig sein kann.

Wir haben dennoch überall in der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe einen weiten Weg vor uns, der nur in kleinen Schritten zu bewältigen sein wird. Echte Alternativen dazu gibt es nirgends. Jedes zu schnelle Ausbrechen aus der traditionellen Welt in die moderne Agrartechnik ist für die Völker der Dritten Welt keine echte Hilfe. Nur eine breite Entwicklung von unten vermag den in aller Welt drohenden sozialen Erosionen entgegenzuwirken.

DIE ROLLE DER WELTBANK BEI DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

von

Dr. W. A. Wapenhans, Weltbank, Washington, D.C.

1	Vorbemerkungen	263
1.1	Zur Priorität der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß	263
1.2	Der erweiterte Entwicklungsauftrag der Landwirtschaft	265
2	Die landwirtschaftliche Entwicklungsarbeit der Weltbank im Überblick	266
2.1	Die Finanzierung landwirtschaftlicher Entwicklung	266
2.2	Institutionelle Aspekte	267
3	Erfahrungen und Erkenntnisse	270
3.1	Agrarprotektionismus und Entwicklungspriorität	270
3.2	Konsistenz der Wirtschafts- und Agrarpolitik	271
3.3	Sozialstrukturen und Breitenwirkung	272
3.4	Institutionelle Begrenzungen der Projektkonzeption	274
3.5	Partnerschaft in der ländlichen Entwicklung	274

1 Vorbemerkungen

1.1 Zur Priorität der Landwirtschaft im Entwicklungsprozeß

Vor 175 Jahren erregte Malthus mit seinem "Essay on Population" (1798) allgemeines Aufsehen. Darwins Erkenntnisse verstärkten die Wirkung des Malthusianischen Pessimismus. Trotz aller Entkräftungsversuche von H.C. Carey, Henry George, Friedrich List, Friedrich Engels und anderen hielt sich die Malthusianische Hypothese hartnäckig. Anfang dieses Jahrhunderts wies Delbrück, damals Rektor der Landwirtschaftlichen Hochschule zu Berlin, dann nach, daß sich zwar die Bevölkerung auf dem Gebiet des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert verdoppelt, die landwirtschaftliche Produktion im Pflanzenbau im gleichen Zeitraum hingegen vervierfacht habe (DAMASCHKE, 5, S. 369). Mit dem rasanten industriellen und technologischen Fortschritt, der die erste Hälfte dieses Jahrhunderts kennzeichnete, verbreitete sich schnell ein allgemeiner Optimismus, der bald die Malthusianische Prognose verdrängte.

Erst um die Mitte des 20. Jahrhunderts und insbesondere in der Mitte der sechziger Jahre wird die Sorge um die Lebensgrundlage der Weltbevölkerung erneut in den Vordergrund gerückt. Im Bericht des US President's Science Advisory Committee von 1967 (AID, 1, Food vs. People)

wird von der langfristigen Krise rapiden Bevölkerungswachstums und nachlassenden Anstiegs landwirtschaftlicher Produktion gesprochen 1).

Diese Aussagen wurden zum Teil gegen den Hintergrund der Krisenjahre 1965 - 1967 auf dem indischen Subkontinent gemacht, waren jedoch nicht ohne ernsthafte statistische Analysen über die langfristige Entwicklung von Bevölkerungswachstum und landwirtschaftlichem Fortschritt zustande gekommen.

Der erfolgreiche Durchbruch neuer Weizen- und Reiszüchtungen, die Einführung von Hybriden-Mais und Sorghum, die mit der Fertigstellung großräumiger Bewässerungsanlagen und einer agrarfreundlicheren Wirtschaftspolitik in vielen Entwicklungsländern zusammentrafen, ließen die Krisenjahre sehr bald in Vergessenheit geraten. Das Schlagwort von der "Grünen Revolution" entließ die Wirtschaftspolitiker aus der unmittelbaren Sorge um die landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen und ermöglichte die erneute Zuwendung von Ressourcen zum Industrialisierungsprozeß als dem vermeintlich zentralen Träger echter wirtschaftlicher Entwicklung in den meisten Entwicklungsländern. Doch diesmal war die Entlassung aus der Sorge um die Ernährungsgrundlage von kurzer Dauer. Russische Getreideankäufe in großem Ausmaße, die Rückschläge in der landwirtschaftlichen Produktion in weiten Teilen Asiens als Resultat nur milden Ausbleibens der Monsunregen im Jahre 1972/73, die anhaltende Trockenheit in der Sahel-Zone Westafrikas, die die Vereinten Nationen dazu veranlaßte, sie zum Katastrophengebiet zu erklären, und in der ausgedehnte Hungersnöte bislang nur durch entschlossene Hilfsmaßnahmen industrialisierter Länder verhindert werden konnten, die sich ständig vergrößernde Lücke in der Rindfleischversorgung in vielen Teilen der Welt - all dies sind Anzeichen dafür, daß die grüne Revolution in der Tat noch nicht stattgefunden hat. Damit soll keineswegs die Leistung jener geschmälert werden, die sich verdient gemacht haben um den Fortschritt in der landwirtschaftlichen Technologie. Festzustellen bleibt jedoch, daß trotz erstaunlicher technologischer Fortschritte im Ganzen gesehen der weltweite Produktionsanstieg kaum Schritt gehalten hat mit dem Bevölkerungswachstum. Für Lateinamerika und Afrika ist für die sechziger Jahre sogar ein Rückgang der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Erzeugung zu verzeichnen (WORLD BANK, 24, S. 4). Gegenüber einer erreichten durchschnittlichen Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Produktion von etwa 2,6 % pro Jahr wird jedoch für den Zeitraum bis 1985 ein durchschnittlicher Produktionsanstieg von etwa 4,3 % pro Jahr erforderlich sein, um der Nachfrage, die sich aus steigenden Einkommen, aber insbesondere aus dem Bevölkerungswachstum ergibt, gerecht zu werden (FAO, 7, S. 39).

Mit der nötigen Zuordnung von Ressourcen, der sachgerechten Anwendung erprobter Produktionsverfahren und einer entsprechenden Priorität in der Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer ist ein solcher Produktionsanstieg über die nächsten zehn bis zwanzig Jahre sicherlich zu erreichen. Aber die Ressourcen für den landwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß sind nicht unerschöpflich. MEADOWS (16, S. 60) warnt uns, daß selbst bei einer Vervierfachung gegenwärtiger Produktivität der gesamten landwirtschaftlich nutzbaren Fläche von etwa 3,2 Mrd. Hektar und einem Bevölkerungswachstum von rund 2 % pro Jahr die Grenzen der Ernährungsgrundlage für die Weltbevölkerung in spätestens 100 Jahren erreicht sein werden. Dazu bedarf es der Nutzbarmachung von weiteren 1,6 Mrd Hektar und der Intensivierung der Produktion auf der bereits entwickelten Fläche von 1,6 Mrd Hektar. Die hierfür benötigten Investitionen sind von einer Größenordnung, die alles, was bisher für die landwirtschaftliche Entwicklung getan wurde, weit in den Schatten

---

1) Professor EHRLICH von der Stanford University erklärte im Dezember 1967: "Die Schlacht, die Weltbevölkerung zu ernähren, ist bereits verloren. Anders als in militärischen Schlachten ist es möglich, den Ausgang des Bevölkerungs-Ernährungskonfliktes zu erkennen, während die Armeen noch im Felde stehen. Irgendwann zwischen 1970 und 1985 wird die Welt von ausgedehnten Hungersnöten heimgesucht werden - Hunderte von Millionen von Menschen werden Hungers sterben" (EHRLICH, 6).

stellt. Selbst wenn wir nur etwa US $ 1,500 pro Hektar für die Urbarmachung neuen Landes und US $ 500 pro Hektar für die Verbesserung existierender Nutzflächen ansetzen, so müssen wir mit Kapitalaufwendungen von über US $ 3000 Mrd - oder im Durchschnitt US $ 30 - 35 Mrd pro Jahr - rechnen. Diese Ansätze schließen nicht die für zugelieferte Produktionsmittel, Verarbeitung und Verteilung anfälligen Investitionen ein, die im Zuge zunehmender Arbeitsteilung und Urbanisierung sicherlich nachhaltig steigen werden.

Mit Recht wird man einwenden, daß diese Zahlen wissenschaftlich nicht abgesichert sind. BOMBACH (2, S. 9) weist insbesondere darauf hin, daß die Meadowsschen Planspiele die zum Überleben erforderlichen Substitutionsmöglichkeiten weitgehend unterschätzen. Darüber hinaus wird die wohlbekannte Kritik, daß es der Wirtschaftswissenschaft noch immer nicht gelungen ist, zuverlässige Koeffizienten technologischen Fortschritts in ihre Überlegungen einzubauen, erneut zu vernehmen sein. Und dann gibt es natürlich jene, die solche Überlegungen ablehnen, weil die statistischen Grundlagen so unzuverlässig seien, daß sie derartige Betrachtungen nicht zulassen. So berechtigt diese Einwände auch sein mögen, und wie groß auch immer die statistischen Fehlerquellen sind, so bleibt doch zu verzeichnen, daß allein für die Steigerung der Produktion Kapitalaufwendungen nötig sein werden, wie sie bislang noch nicht in den Planungsüberlegungen weder der entwickelten noch der zu entwickelnden Länder zu finden sind. Dabei geht es aber in der landwirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr um die Produktionssteigerung allein.

1.2 Der erweiterte Entwicklungsauftrag der Landwirtschaft

Als weitere Dimension landwirtschaftlicher Entwicklungsnotwendigkeiten treten stärker in den Vordergrund die Probleme ländlicher Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung bestehender und zunehmender Einkommen, und die Notwendigkeit, mit der Ausdehnung der Kulturlandschaft und steigender Produktivität, die die Anwendung moderner Produktionsmethoden zur Voraussetzung hat, die potentiell negativen Einflüsse auf die Umwelt nicht aus dem Auge zu verlieren.

Soziale Gerechtigkeit und die Notwendigkeit größerer Produktionssteigerung werden uns immer öfter als kurz- und mittelfristige Konfliktfragen entgegentreten. Zunehmend werden nicht nur altruistische Motivationen, sondern tagespolitische Gegebenheiten der gerechteren Verteilung des Sozialproduktes den Vorrang geben müssen (Mc NAMARA, 14, S. 15) - auch wenn sich daraus ergeben sollte, daß die zur Entwicklung verfügbaren Mittel geringere wirtschaftliche Zuwachsraten erbringen. Und diese Konfliktsituation wird sich in stärkstem Maße dort zeigen, wo die Mehrzahl der Bevölkerung der Entwicklungsländer lebt, nämlich in den ländlichen Gebieten.

Der Vorrang der Industrialisierung in den orthodoxen Entwicklungsstrategien hat nicht zu dem erhofften Abzug von Arbeitskräften aus den ländlichen Gebieten geführt, wenn man von einigen Ausnahmen absieht, denen gewöhnlich besondere Umstände zugrunde lagen. Gegen Ende dieses Jahrhunderts werden wenigstens 3,5 Mrd Menschen in den ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer leben - oder etwa soviel wie die Gesamtbevölkerung der Erde in der Gegenwart (WARD and DUBOS, 21, S. 151). Wo wir in der Vergangenheit von der Steigerung landwirtschaftlicher Produktion gesprochen haben, werden wir in Zukunft von ländlicher Entwicklung reden müssen. Wo die Maximierung landwirtschaftlicher Produktion uns klar meßbare Zielgrößen gegeben hat, werden in Zukunft qualitative Aussagen über die Wohlfahrt ländlicher Bevölkerungsgruppen zusätzliche Entscheidungsvariable in die Entwicklungspolitik einführen. Immer öfter werden wir zwischen dem Tempo wirtschaftlichen Wachstums und seiner sozialen Qualität zu wählen haben 1).

---

1) Konventionelle Formen der Messung wirtschaftlichen Wachstums sind erneut Gegenstand wissenschaftlicher Diskussion. Bereits 1963 hat der Verfasser auf die Fragwürdigkeit der Anwendung von Nominalpreisen zur Bestimmung von Wachstumsraten hingewiesen (WAPENHANS, 22, S. 319).

Nachdem die Menschheit die Kolonialisierung unseres Planeten in absehbarer Zukunft zum Abschluß bringen wird, müssen wir nunmehr lernen, die uns zur Verfügung stehenden Ressourcen intelligenter und rationeller zu verwalten. Allzuoft begegnen wir als Folge agrarwirtschaftlicher Interventionen zunehmender Versalzung und Vermarschung von Böden, der Ausbreitung von Krankheitsträgern wie der Bilharzia, zunehmender Versteppung als Folge des Überbesatzes mit nomadisierenden Viehherden, Klimaveränderungen und Erosionserscheinungen im Gefolge großräumiger Dschungelrodungen, um nur einige Beispiele zu nennen. Gerade das Gebiet des Umweltschutzes ist in vieler Hinsicht noch Neuland. Dennoch werden zukünftig landwirtschaftliche Entwicklungsstrategien und auch die vorbereitenden Planungen für Einzelprodukte Faktoren der Umweltveränderung sehr viel direkter berücksichtigen müssen, als dies bislang geschehen ist. Natürlich wird auch das wiederum in vielen Fällen zusätzliche Kapitalaufwendungen erfordern - in einer Situation, in der die methodischen Fragen der volkswirtschaftlichen Bewertung solcher Investitionen noch weitgehend ungelöst sind.

Der technologischen, institutionellen, privatwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise agrarwirtschaftlicher Entwicklungsinvestitionen sind soziale und ökologische Dimensionen hinzugefügt worden. Mit der Notwendigkeit, Produktionssteigerungen, soziale Gerechtigkeit und ökologische Bedürfnisse in ein ausgewogenes Prioritätenverhältnis zu bringen, werden auch gesellschaftliche Zeitpräferenzen stärker in den Fokus entwicklungspolitischer Überlegungen gerückt. Die Wahl zwischen entwicklungspolitischen Zielen wird weniger rechenbar und zunehmend qualitativer Natur sein und über größere Zeiträume hinweggreifen müssen. Gleichzeitig wird es notwendig werden, regionale und globale Übereinstimmungen herbeizuführen, wie sie bislang in der Entwicklungspolitik nicht zu finden sind. "Indem wir eintreten in die globale Phase menschlicher Evolution, wird es augenscheinlich, daß jedermann zwei Nationalitäten hat: die seines Landes und die des Planeten Erde" (WARD, B. and DUBOS, R., 21, S. XVIII).

2 Die landwirtschaftliche Entwicklungsarbeit der Weltbank im Überblick

2.1 Die Finanzierung landwirtschaftlicher Entwicklung

Als die Weltbank 1) vor nahezu 25 Jahren ihre erste landwirtschaftliche Anleihe für die Einfuhr von Landmaschinen vergab, war wohl in noch keinem der damaligen Entwicklungspläne - soweit solche überhaupt vorlagen - von einem Vorrang der Landwirtschaft die Rede. Die ersten Fünfjahrespläne der Entwicklungsländer - insbesondere in solchen Ländern, die unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg ihre Unabhängigkeit erkämpft hatten - legten das Schwergewicht auf den Industrialisierungsprozeß. Entlassen aus der Vorherrschaft der Kolonialmächte, wurde Entwicklung oft gleichgesetzt mit Industrialisierung. Dabei wurde der Vorrang oft der Schwerindustrie gegeben. Die Finanzierung solcher Entwicklungsstrategien erforderte wirtschaftspolitische Maßnahmen, die eine Überführung von Ressourcen aus dem Agrarsektor in andere wirtschaftliche Sektoren in großem Umfang möglich machten. Nicht nur unzureichende öffentliche Investitionen und das Fehlen von mittel- und langfristigen Kredithilfen für den Agrarsektor, sondern insbesondere die Benachteiligung durch interne negative Terms of Trade verstärkt durch Wechselkursverzerrungen führten zu einer Dekapitalisierung oder zumindest einer völlig unzureichenden Investitionsrate in der Land-

1) Für Zwecke dieses Beitrages schließt Bezugnahme auf landwirtschaftliche Tätigkeit der Weltbank die Tätigkeit der IDA (International Development Association) ein, die, 1960 ins Leben gerufen, 1961 ihre erste Anleihetätigkeit im Agrarsektor aufnahm. Oftmals als "soft window" der Weltbank bezeichnet, sind Bewertungskriterien und Projektausführung denselben Bedingungen unterworfen, wie sie für Weltbankprojekte Anwendung finden. Für Einzelheiten siehe WAPENHANS, W., 23, S. 138 - 145, insbesondere S. 140.

wirtschaft (z.B. LIEFTINCK, 11, S. 219). Auch die Weltbankanleihen folgten diesem Trend in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit.

Hinzu kam, daß der Begriff des landwirtschaftlichen Entwicklungsprojektes, so wie wir ihn heute verstehen, zu jener Zeit noch keinen operativ anwendbaren Inhalt hatte. Landwirtschaftliche Entwicklung in den Tropen und Subtropen war bis nach dem zweiten Weltkrieg gemeinhin eine vorwiegend privatwirtschaftliche Aufgabe gewesen. Natürlich hatten überseeische Kolonialmächte öffentliche Mittel, insbesondere für die Erstellung von Infrastrukturen, zum Einsatz gebracht. Aber die eigentlichen Träger landwirtschaftlicher Entwicklung waren weitgehend überseeische Privatinteressen gewesen, oftmals ausgestattet mit quasi-souveränen Vollmachten und im wesentlichen ausgerichtet auf die Erfordernisse der Metropolländer. Die Kolonialperiode hat vielen Entwicklungsländern Produktionsstrukturen aufgeprägt, die bis in die Gegenwart hinein erkennbar sind.

Mit dem Abbau des Kolonialsystems entstand vielfach zunächst ein Vakuum sowohl in der Zielsetzung für die zukünftige Agrarentwicklung und in deren Planung als auch in der Ausführung von landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten. Erst allmählich entstanden administrative Strukturen, die solche Funktionen wieder aufnehmen konnten. Diese waren jedoch im wesentlichen auf laufende Programme und auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen ausgerichtet. Daraus erklärt sich auch, daß die Weltbank in den ersten 15 Jahren ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit (1948 - 1963) lediglich 71 landwirtschaftliche Projekte mit einem Anleihevolumen von US $ 623 Mio finanziert hat, die weitgehend die Erstellung von Bewässerungssystemen zum Ziele hatten.

Anfang der sechziger Jahre, und nachhaltig beeinflußt durch die Gründung der IDA, ändert sich das Bild nicht nur hinsichtlich des Vorranges der Landwirtschaft in der Ausleihepolitik der Weltbank, sondern auch in der Art der Projekte, die nunmehr Unterstützung fanden, und deren Zielsetzung. In den folgenden fünf Jahren (1964 - 1968) finanzierte die Bank weitere 46 landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte mit einem Ausleihevolumen von US $ 585 Mio. Dem Fünfjahresprogramm 1969 - 1973 folgend, wurde das Schwergewicht noch nachhaltiger auf den Agrarsektor verlagert. In diesen fünf Jahren erreichte die landwirtschaftliche Ausleihetätigkeit US $ 2,6 Mrd für 183 landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte. Damit wurde in den letzten fünf Jahren doppelt soviel für die landwirtschaftliche Entwicklung getan als in den gesamten 20 vorausgegangenen Jahren. Im Haushaltsjahr 1973 allein erreichte der Agrarsektor zum ersten Mal in der Geschichte der Weltbank das größte Ausleihevolumen von allen Sektoren, die Unterstützung durch die Weltbank fanden. Ein Drittel aller Operationen des Haushaltsjahres mit einem Ausleihevolumen von US $ 938 Mio sind zur direkten Unterstützung des Agrarsektors zur Verfügung gestellt worden. Aus den beigefügten Tabellen 1 und 2 sind weitere Einzelheiten über den Anstieg und die Verteilung landwirtschaftlicher Anleihen nach Regionen, Sachbereichen und Umfang pro landwirtschaftlichem Betrieb zu entnehmen.

2.2 Institutionelle Aspekte

Diesem Anstieg landwirtschaftlicher Ausleihetätigkeit waren langfristige Vorarbeiten seitens der Weltbank vorausgegangen. In dem Maße, in dem die Weltbank ihre volkswirtschaftlichen Untersuchungen in Mitgliedsländern intensivierte, setzte sich auch die Erkenntnis des relativen Vorranges der Landwirtschaft - oder zumindest ihrer potentiell gefährlichen Vernachlässigung - im Stab der Bank selbst durch. Die Befürchtung, daß ehemalige Kolonialländer einer auf die ehemaligen Metropolländer ausgerichteten Agrarpolitik über die Unabhängigkeit hinaus im wesentlichen folgen würden, wurde immer vernehmlicher. Insbesondere die von der Bank organisierten "General Survey"-Missionen trugen dazu bei, auch die Regierungen zunehmend auf diese Problemstellung aufmerksam zu machen. Hinzu kam eine rege Tätigkeit von Experten-Missionen,

die sowohl auf dem Gebiet der Projekt-Identifizierung als auch der Projektvorbereitung tätig wurden. Die relativ zunehmende Priorität der Landwirtschaft einerseits und die Schwäche oder das Fehlen institutioneller Planungsstrukturen in vielen Entwicklungsländern andererseits, führte sehr bald zu der Erkenntnis, daß gerade im Agrarbereich nachhaltige technische Hilfe geleistet werden müsse, wenn umfangreiche langfristige Mittel auf diesem Gebiet sachgerecht zur Anwendung kommen sollten.

Anfang der sechziger Jahre begann der nachhaltige Aufbau einer landwirtschaftlichen Expertenkapazität innerhalb der Weltbank. In den Jahren 1960 - 1970 wuchs die Stärke des von der Bank direkt beschäftigten Agrarexpertenstabes von weniger als zehn auf über einhundert Fachleute an. Hinzu kam 1964 der Abschluß eines formalen Kooperationsprogrammes mit der FAO, unter dem die FAO einen eigens für Weltbankaufgaben einzusetzenden Expertenstab zur Verfügung stellt. Vordringlichste Aufgabe dieses Programmes ist es, Mitgliedsländern der Weltbank bei der vorbereitenden Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte behilflich zu sein. Dieses Programm wird zu 75 % der Kosten von der Weltbank finanziert und stellt als solches subventionierte technische Hilfe dar. Gleichzeitig wurden in stärkerem Maße Konsulenten für die Projektvorbereitung sowohl als auch für Sonderaufgaben in der Bewertungsarbeit der Bank selbst eingesetzt. Die Einrichtung von permanenten Regionalmissionen der Bank mit landwirtschaftlichen Expertenstäben in Ost- und Westafrika bildete eine weitere Komponente der technischen Hilfe für die Projektvorbereitung.

Darüber hinaus stellte sich bald heraus, daß auch das Management von landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten sehr viel mehr Aufmerksamkeit erforderte, um termingerechte Fertigstellung und planmäßige Entwicklung der Produktionsprozesse zu gewährleisten. Da die Weltbank sich nicht unmittelbar am Management der von ihr finanzierten landwirtschaftlichen Projekte beteiligt, wurden drei verschiedene Formen der technischen Hilfe für Management entwickelt, unter denen die Bank ihren Klienten auch auf diesem Gebiet behilflich sein kann. Mitte der sechziger Jahre wurde der Agricultural Development Service (ADS) in Nairobi gegründet. Der ADS besteht aus einer Gruppe erfahrener Manager, die gegen Vergütung der Kosten unseren Mitgliedsländern, insbesondere im ostafrikanischen Raum, zur Verfügung stehen. Weiterhin schließen Weltbankanleihen oftmals die Fremdwährungskosten für auswärtiges Managementpersonal für die Initialphase eines Projektes ein, so daß Anleihenehmer direkt erfahrene Manager unter Vertrag nehmen können. In einer Reihe von Fällen wurde jedoch die Erfahrung gemacht, daß bewährtes Managementpersonal nicht bereit war, mit den zuständigen Regierungsstellen mittel- oder langfristige Arbeitsverträge ohne eine Rückversicherung seitens der Bank abzuschließen. In einer begrenzten Anzahl von Fällen wurde deshalb Managementpersonal von der Bank selbst unter Vertrag genommen und unter Secondment - Arrangements den Projektleitungen zur Verfügung gestellt. In jedem Falle ist jedoch das Managementpersonal ausschließlich dem Anleihenehmer - oder besser gesagt: dem Projekteigentümer - gegenüber verantwortlich.

Mit der Steigerung der landwirtschaftlichen Anleihetätigkeit der Bank ergab sich die Notwendigkeit, nicht nur das Ressourcenpotential, technische Pläne und alle Aspekte der Finanzierung von Agrarprojekten zu untersuchen, sondern insbesondere auch die institutionellen Strukturen und die Agrarpolitik der Anleihenehmer zu analysieren. Letztere sind von größter Wichtigkeit für den Erfolg oder Mißerfolg landwirtschaftlicher Entwicklungsinvestitionen. Dies führte zur Einrichtung von detailierten Sektorenanalysen, aus denen Folgerungen für den Ansatz der Bank, darüber hinaus aber auch für die Entwicklungsplanung einzelner Länder selbst, gezogen werden konnten. Diese Sektorenarbeit konzentrierte sich zunächst auf jene Länder, für die die Bank aktive und umfangreiche landwirtschaftliche Operationsprogramme geplant hatte. Sie führte gleichzeitig zu einer Verbesserung der Festsetzung von Prioritäten, zu einer Untermauerung der volkswirtschaftlichen Arbeit der Bank durch die geringere Aggregation der Betrachtungsweise, und schließlich damit auch zu einer Überprüfung und, soweit angebracht, zu einer Revision der bankeigenen Programme.

Die Diversifizierung in der Projektfinanzierung, die insbesondere aus der beigefügten Tabelle 1 zu entnehmen ist, kann zum Teil auf die zunehmende Intensität der Sektorenanalyse zurückgeführt werden, insbesondere in den letzten fünf Jahren.

Diese kurze Übersicht über die Arbeit der Weltbank auf dem Agrarsektor wäre unvollständig, wenn nicht die Rolle der Bank in der Beilegung des Indus-Disputes, der aus der Teilung Indiens 1947 resultierte, zumindest erwähnt würde. Über neun Jahre hinweg hat die Bank als Mediator das Gespräch zunächst über die Entwicklung und später die Teilung der Indus-Wasser im Gange gehalten, bis im September 1960 die Indus-Water Treaty unterschrieben wurde 1). Als Administrator des Indus Basin Development Funds 2) bestellt, hat die Weltbank dann die Durchführung der für die Teilung der Indus-Wasser notwendigen Bauvorhaben in Pakistan in den sechziger Jahren geleitet.

Die Indus Water Treaty und das internationale Abkommen zur Gründung des Indus Funds befaßten sich ausschließlich mit den Folgen der Teilung der Indus Wasser und hatten technische Lösungen zum Inhalt, die eine Benachteiligung Pakistans gegenüber dem zu der Zeit bestehenden Entwicklungsstand durch die Umleitung der drei östlichen Flüsse nach Indien verhindern sollten. Sie schlossen nicht die langfristige Entwicklung der Pakistan verbleibenden Land- und Wasserressourcen ein. Im Einvernehmen mit der pakistanischen Regierung hat die Bank als Administrator des Indus Funds dann in den Jahren 1963 - 1967 eine umfassende Planungsstudie über die Entwicklung der Wasserressourcen für die Landwirtschaft und die Energieversorgung Pakistans unternommen. Es ist wohl die umfassendste sektorale Planungsstudie, die je zur Durchführung gekommen ist. Sie führte zu Empfehlungen für die weitere Entwicklung der physischen Ressourcen des Indusbeckens in Pakistan bis zum Ende des 20. Jahrhunderts. Zentral für die integrierte Entwicklung der Wasser- und Energieressourcen - letztere sind besonders von Bedeutung für die Nutzung von Grundwasser und die Absenkung des Grundwasserstandes - über ein Gebiet von rund 14 Mio Hektar, war die Erstellung des Tarbela-Dammes am Indus-Fluß selbst (LIEFTINCK, P. u.a., 11). Der Bau des Tarbela-Dammes ist mittlerweile weit vorangeschritten und auch die anderen Komponenten des Planes haben im Grunde ihre Gültigkeit behalten. Die politischen Wirren der letzten Jahre und die Flutkatastrophe der letzten Wochen haben allerdings dem zeitlichen Rahmen und auch mancher Priorität einen Stoß versetzt.

Ich habe eingangs bereits darauf hingewiesen, daß das, was gemeinhin als "Grüne Revolution" bezeichnet wird, uns noch keineswegs aus der Sorge um die zukünftige Ernährungsgrundlage der Weltbevölkerung entlassen hat. Die Erfolge mexikanischer Weizensorten und philippinischer Reissorten, die zur Prägung dieses Schlagwortes geführt haben, benötigen verläßliche Bewässerungssysteme zusammen mit verbesserten Kulturmaßnahmen und reichlicheren Düngergaben. Sie sind das Resultat langfristiger und gezielter Forschungsvorhaben, die über viele Jahre hinweg von privaten Stiftungen wie der Rockefeller und der Ford Foundation finanziert worden waren. Ausgaben für die landwirtschaftliche Forschung in den gemäßigten Zonen haben auch in der Vergangenheit ein Vielfaches dessen ausgemacht, was für die Forschung in den tropischen und subtropischen Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt wurde. Hinzu kommt, daß die Agrarforschung in den Tropen in der Vergangenheit vorwiegend auf Exportprodukte wie Naturgummi, Ölpalmen, Baumwolle und dergleichen ausgerichtet war und in viel geringerem Maße auf einheimische Bedürfnisse und die Ernährungsgrundlage der Entwicklungsländer selbst. Aus diesen

---

1) Der geschichtliche Hintergrund, der zur Rolle der Weltbank als Indus-Treaty Mediator geführt hat, ist in anschaulicher Weise von James MORRIS dargestellt worden (18, insb. S. 199 ff).

2) Gleichzeitig mit der Indus Treaty wurde ein internationales Abkommen unterzeichnet, das die Erstellung und Finanzierung des Indus Basin Development Fund zum Gegenstand hatte. Auch die Bundesrepublik ist Signator dieses Abkommens.

Überlegungen heraus begann die Weltbank 1970 mit vorbereitenden Arbeiten zur Gründung einer konsultativen Gruppe für internationale Agrarforschung. In enger Zusammenarbeit mit der FAO, dem UNDP und den Stiftungen wurde die konsultative Gruppe gegründet und hielt ihre erste Konferenz 1971 in Washington (McNAMARA, R.S., 15, S. 66). Ziel dieser Gruppe, der auch die Bundesrepublik Deutschland angehört, ist es, Mittel für den Ausbau bestehender und die Erstellung neuer internationaler Forschungszentren zur Verfügung zu stellen 1). Die technische und wissenschaftliche Beratung der konsultativen Gruppe wird durch ein Technical Advisory Committee (TAC) gewährleistet, für das die FAO die Sekretariatsverpflichtungen übernommen hat.

Damit möchte ich diesen notwendigerweise kurzen und unvollständigen Überblick über das, was die Weltbank auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Entwicklung in den ersten 25 Jahren ihres Bestehens getan hat, abschließen 2). Aus diesem Überblick geht wohl hervor, daß das Schwergewicht in den ersten Jahrzehnten auf der Entwicklung der physischen Ressourcen lag. Dennoch wurden darüber der institutionelle Rahmen und die wirtschafts- und agrarpolitischen Akzente nicht außer acht gelassen. Die sozio-ökonomischen Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung als Ganzes sind erst in den letzten fünf Jahren stärker in den Vordergrund gerückt. Auf viele der sich daraus ergebenden Fragen haben wir bislang keine Antworten.

3 Erfahrungen und Erkenntnisse

3.1 Agrarprotektionismus und Entwicklungspriorität

Die niedrigen Wachstumsraten landwirtschaftlicher Produktion in den meisten Entwicklungsländern sind bereits erwähnt worden. Ich habe auch bereits darauf hingewiesen, daß Entwicklungsländer selbst häufig der Landwirtschaft eine nachgeordnete Priorität eingeräumt haben. Die Haltung der Länder in dieser Frage verdient jedoch eine etwas gründlichere Betrachtung. V.W. RUTTAN hat erst kürzlich wieder betont (19, S. 31), daß der landwirtschaftliche Protektionismus der entwickelten Länder wesentlich zum Disequilibrium in der Weltlandwirtschaft beiträgt. Die resultierenden Verzerrungen in Faktor- und Produktpreisen wirken sich oft negativ auf volkswirtschaftliche Ertragsraten in der Landwirtschaft aus. Damit wird dieser Bereich der Entwicklungswirtschaft sowohl in den Augen der Planer als auch der Entscheidungsträger als förderungswürdiges Wachstumssegment weniger attraktiv. Die Agrarpolitik vieler Entwicklungsländer ist denn auch häufig durch eine eigentümliche Mischung von Elementen der Entwicklungs- und der Kompensationspolitik gekennzeichnet, ohne daß eine klare Zielsetzung erkennbar ist, es sei denn, daß man der Landwirtschaft die universale Wohlfahrtsfunktion der Arretierung großer Bevölkerungsmassen auf dem Lande zumißt.

---

1) Seit der Gründung der konsultativen Gruppe wurde bereits ein neues Forschungszentrum gegründet (International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics - ICRISA - mit Sitz in Indien), während die vorbereitenden Arbeiten für ein weiteres Zentrum in Kenia weit vorangeschritten sind. Darüber hinaus wurden Forschungsprogramme bestehender Institute finanziert.

2) Die räumliche Begrenzung dieses Beitrages macht es dem Verfasser nicht möglich, hier auf die Tätigkeit der Bank einzugehen, die in indirekter Weise der landwirtschaftlichen Entwicklung dienen, wie ländlicher Straßenbau, Energieversorgung, landw. Ausbildungswesen etc. Für eine Übersicht hierüber bis einschließlich 1971 wird auf das Sector Working Paper (World Bank, 24) verwiesen. Darüber hinaus kann hier nicht auf die Arbeit des von der Weltbank unterhaltenen Economic Development Institutes eingegangen werden, an dem jährlich zahlreiche Fachleute aus Entwicklungsländern Verfahren der landwirtschaftlichen Projekt- und Sektoranalyse studieren.

In den fünfziger und sechziger Jahren wurden diese Tendenzen noch durch die Ausfuhr des landwirtschaftlichen Überschußproblems der entwickelten Länder verstärkt (HEADY, 9, S. 639). Die Alternativen der billigen Einfuhr von Agrargütern oder der Ausfuhr solcher Güter angesichts niedriger internationaler Preise, ließen die Zuordnung von Ressourcen zum landwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß als wachstumspolitisch fragwürdig erscheinen. Hinzu kam, daß eine Politik der niedrigen Agrarpreise dem Drang der Entwicklungsländer zur Industrialisierung entgegenkam.

Bekannte Methoden der Projektevaluierung sind jedoch implizit wachstumsorientiert. Welche Methode man auch wählt, alle haben die Messung und Aggregation von Nutzen und Kosten durch die Applikation von adjustierten Preisen zum Gegenstand.

Durch unterschiedliche Diskontraten versucht man, gesellschaftlicher Zeitpräferenz gerecht zu werden. Um Transferverzerrungen im Rahmen der partiellen Analyse weitgehend zu neutralisieren, werden sogenannte Schattenpreise in die Kalkulation eingeführt (TINBERGEN, 20, S. 85 - 86). Für Agrargüter werden solche Preise bisher im wesentlichen von internationalen Preisen abgeleitet (GITTINGER, 8, S. 39). LITTLE und MIRRLESS (12) haben uns in dieser Hinsicht mit dem Vorschlag der Disaggregation der "Tradables" und der "Nontradables" auch nicht viel weiter geholfen, nur kann man zu ihrer Verteidigung wohl sagen, daß sie sich im wesentlichen mit der Evaluierung von industriellen Projekten befaßt haben. Der Agrarprotektionismus der entwickelten Länder hat somit über die Erhaltung eines niedrigen internationalen Preisniveaus direkten, wenn auch nicht unmittelbar augenscheinlichen Einfluß genommen auf den Umfang und die Orientierung landwirtschaftlicher Entwicklungsinvestitionen in den Entwicklungsländern. Auch die Projektevaluierungsarbeit der Weltbank unterliegt diesen Zwangsläufigkeiten und damit schließlich auch der Umfang und die Orientierung ihres landwirtschaftlichen Investitionsvolumens.

3.2 Konsistenz der Wirtschafts- und Agrarpolitik

Die Einführung von Schattenpreisen wirft jedoch weitere Fragen auf, die insbesondere die Konsistenz interner Agrar- und Wirtschaftspolitik betreffen. Was wir für analytische Zwecke als "reale" Werte betrachten, ist für den Nutznießer einer Entwicklungsinvestition irrelevant. Für ihn setzen die "nominalen" Preise die entscheidenden Signale für sein wirtschaftliches Verhalten. Da der Erfolg landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte letztlich jedoch von der positiven Reaktion Einzelner auf die Zuordnung weiterer Ressourcen und damit einer erweiterten Verfügbarkeit der Faktorkombination abhängt, ist es von überragender Wichtigkeit, daß die agrarpolitischen, wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Signale in die gleiche Richtung weisen und darüber hinaus richtig gedeutet werden. Leider ist damit jedoch in den wenigsten Fällen zu rechnen. Ich möchte diese Zusammenhänge an einem Beispiel demonstrieren, das der Wirklichkeit entnommen ist. Nehmen wir an, daß die komparativen Vorteile eines Landes in der Baumwollproduktion unter Bewässerung und in der Rindfleischproduktion unter extensiven Weidebedingungen liegen. Umfangreiche Bewässerungsinvestitionen wurden vorgenommen, um die Baumwollerzeugung zu fördern. Gleichzeitig wurde der Futtergetreidebau gefördert, um die Zufütterung für die Fertigmast von Rindern zu sichern. Bevor diese Maßnahmen sich voll auswirken konnten, kam man zu dem Schluß, daß es sozialpolitisch wünschenswert sei, Kleinbauern in Notstandsgebieten zu unterstützen. Als Form für diese Unterstützung wurde eine nachhaltige Erhöhung des Maispreises gewählt, da Mais die wesentlichste Produktion in den unterstützungsbedürftigen Gebieten darstellte.

Durch diese Maßnahmen wurden bestehende Preisrelationen nachhaltig verschoben. Nunmehr wurde Mais in den Bewässerungsgebieten mit sehr viel weniger Arbeitsaufwand und größerem Kapitaleinsatz angebaut. Die Maispreiserhöhung kam somit in erster Linie den wohlhabenderen Bauern zugute; gleichzeitig aber wurden die Ausfuhrerlöse aus der Baumwollerzeugung rückläufig. Desweiteren führte die Erhöhung der Maispreise zu einer allgemeinen Anhebung der Futtergetreidepreise, die ihrerseits die Rindermast verteuerte. Darauf wurde zunächst mit einer Verringerung

der Rinderherden reagiert, die wiederum das Exportangebot herabsetzte. Schließlich entstand eine Maisüberschußproduktion, die nur unter finanziellen Verlusten für den Fiskus exportiert werden konnte. Damit wurden letztlich ausländische Konkurrenten, deren Produktion auf Mais basierte, von einem Entwicklungsland subventioniert.

Auch finanz- und steuerpolitische Maßnahmen können ähnlich widersprüchliche Resultate erzeugen (McKINNON, 13, S. 133). So ist es z.B. nicht selten, daß an Stelle einer sinngerechten Bodenbesteuerung eine ad-valorem Steuer auf Agrarexporte gelegt wird, die exportbezogene Agrarpreise intern drückt und somit kaum Anreize zu intensiverer Bodennutzung bietet.

Eine solche Form der Besteuerung ist einfach zu verwalten, aber sie kann und hat dazu geführt, daß das Ausfuhrangebot von Agrarprodukten quantitativ und qualitativ rückläufig wurde. Die Projektevaluierung muß natürlich solche Gesichtspunkte mit in Erwägung ziehen, denn das bestgeplante Projekt muß scheitern, wenn der wirtschaftspolitische Rahmen nicht die richtigen Signale setzt. Es wird jedoch immer eine Frage des Urteilsvermögens in der jeweils spezifischen Situation bleiben, inwieweit Resultate diesbezüglicher Analysen in Zusammenhang mit der Projektevaluierung zu einer Verbesserung wirtschaftspolitischer Maßnahmen führen werden, da hier zweifelsohne einer der sensibelsten Punkte im Entwicklungsgeschäft überhaupt - nämlich der der souveränen Gestaltung interner Politik - angeschnitten wird. Dennoch, wenn man von entwickelten Ländern eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und einen Abbau des Agrarprotektionismus erwartet, so darf man nicht verwundert sein, wenn eine entwicklungsfremde Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer zunehmend Gegenstand der Analyse und konstruktiven Kritik wird. Darauf werden natürlich jene Länder, in denen machtvolle Interessengruppen an der Beibehaltung des status quo am meisten interessiert sind, am empfindlichsten reagieren.

3.3 Sozialstrukturen und Breitenwirkung

Auch die Weltbank ist nicht verschont geblieben von Kritik, die ihr vorwirft, die sogenannten "second generation"-Probleme mit heraufbeschworen zu haben. Die Kritik zielt in erster Linie darauf ab, daß die Transferierung von verbesserter Technologie im Zusammenhang mit gezielten Entwicklungsinvestitionen zwar für einige wenige nachhaltige Verbesserungen gebracht hat, im wesentlichen aber ohne große Breitenwirkung geblieben ist. Die Finanzierung landwirtschaftlicher Mechanisierung durch Kreditprogramme liefert für diese Art der Diskussion ein typisches Beispiel. Dabei ist unter Mechanisierung nicht nur der Schlepper, sondern ebenso der Tiefbrunnen und andere Mechanisierungsformen zu verstehen. Ein gesteigerter Mechanisierungsgrad ist für die Erzielung höherer Anbauintensitäten und die Anwendung verbesserter Sorten oftmals unumgänglich. Dennoch sollte die Einführung der Mechanisierung verbunden sein mit Maßnahmen, die die unbesonnenen Substitutionen von manueller Arbeit durch Kapital verhindern und damit eine Verschlechterung der Einkommensverteilung vermeiden. Beides ist versucht worden. Drei Ansatzpunkte waren dabei von besonderer Bedeutung: 1. die Preisgestaltung für Elemente der Mechanisierung; 2. die Orientierung bzw. Reorientierung der Agrarkreditpolitik; und 3. die Einführung neuer Unternehmensformen. Wechselkursverzerrungen können dazu führen, daß eingeführte Landmaschinen für den Bauern in einem Entwicklungsland relativ billig sind. Ausgleichende Maßnahmen wie Einfuhr- oder Kraftfahrzeugsteuern stoßen gewöhnlich auf starken Widerstand von einflußreichen Grundbesitzern. Das Ergebnis ist dann in der Regel eine Überkapitalisierung des Klein- und Mittelbetriebes und eine Reduzierung der Arbeitsplätze auf dem Großbetrieb. Diese Tendenz wird weiter unterstützt durch eine Politik der niedrigen Zinssätze aber hoher Kreditsicherheiten, die wiederum den Mittel- und Großbetrieb zu einer kapitalintensiven Betriebsweise einladen. Dabei werden Agrarkreditsubventionen in der Regel damit gerechtfertigt, daß die notleidende Landbevölkerung - insbesondere der Kleinbauer - höhere Belastungen nicht tragen könne. In Wahrheit kommt jedoch der wohlhabende Bauer in den Genuß subventionierter Kredite, während der Kleinbauer auf den privaten Geldverleiher angewiesen bleibt, der ein Vielfaches dessen an Zinsen verlangt, was

angemessen und im institutionellen Kreditsystem eines Landes üblich ist. Es ist noch nicht einmal auszuschließen, daß subventionierte Agrarkredite teilweise zu horrenden Sätzen weiterverliehen werden an jene, die den hohen Anforderungen für Kreditsicherheiten nicht gerecht werden können. Auch Kreditmaturitäten sind in der Regel nicht abgestimmt auf die Produktivität und Lebensdauer der zusätzlichen Investition, sondern werden oftmals durch administrativen Beschluß für die Agrarkreditinstitute festgesetzt. Auch der Versuch, Unternehmensformen einzuführen, die eine gemeinschaftliche Nutzung von Traktoren oder auch Tiefbrunnen möglich machen, stoßen oft auf härteste Widerstände seitens etablierter Grundbesitzer, die ihre Handlungsfreiheit in keinster Weise eingeschränkt sehen möchten.

Wenn man jedoch einer Erhöhung der Traktorpreise über angemessene Fiskalmaßnahmen sowie einer Erhöhung der Zinssätze im Interesse des Kleinbauern das Wort redet, so wird man mangelnden Verständnisses für die Notlage der Landwirtschaft bezichtigt; wenn man eine Herabsetzung der Kreditsicherheiten mit dem gleichen Ziele verlangt, so wird man ungläubig als unseriöser Bankier abgetan; wenn man gar die Einführung von privaten oder gemeinschaftlichen Dienstleistungskleinbetrieben für die verschiedensten Formen der Mechanisierung vorschlägt, um Landlosen neue Existenzmöglichkeiten zu eröffnen, so wird man entweder als Neoliberaler belächelt oder als Sozialist verdächtigt.

Und das alles mit einigem Recht, denn diese Konzeptionen passen oft nicht in die zur Zeit herrschende Soziallandschaft, die gekennzeichnet ist durch durchgehende Machtstrukturen im Dorf, in der Kreditgenossenschaft, im Vermarktungswesen, ja selbst im Parlament und in der Exekutive. Es ist nicht die Schuld gezielter Entwicklungsinvestitionen ausländischer Geber oder der begrenzten Erfolge der sogenannten Grünen Revolution, daß bestehende wirtschaftliche Machtstrukturen der Verteilung des unzureichenden Agrarkredites an die Wohlhabenden Vorschub leisten, daß Bodenreformgesetzgebungen, die in den meisten Ländern vorliegen, nicht ausgeführt oder umgangen werden, daß traditionelle Pachtsysteme unzureichende Existenzsicherheiten bieten (siehe auch BORLAUG und ARESVIK, 3, S. 401). Es ist vielmehr das vielleicht größte Verdienst dieser begrenzten Erfolge, daß sie zu einer viel schärferen Akzentuierung dieser wirtschaftlichen Machtstrukturen und der daraus resultierenden sozialen Ungleichheiten geführt haben, denn jetzt können sie nicht mehr übersehen und ohne politische Kosten vernachlässigt werden.

Weitere Beispiele ließen sich für die Inkonsistenz bestehender Agrar- und Wirtschaftspolitik und der hemmenden Wirkungen überkommener Sozialstrukturen anführen. In dem Versuch, einen besseren wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmen für die Entwicklung ländlicher Gebiete zu schaffen, darf nicht außer acht gelassen werden, daß wir es mit der doppelten Zielsetzung einer Verbesserung der Sozialstruktur und der rapiden Erhöhung der Produktivität und der Produktion der Landwirtschaft zu tun haben. Ich habe bereits eingangs darauf hingewiesen, daß dieser Dualismus der Ziele zu kurz- und mittelfristigen Konfliktsituationen führen kann, in der die Prioritäten in zunehmendem Maße durch politische Realitäten und nicht durch die Planungsspiele wohlmotivierter Entwicklungstechnokraten gesetzt werden. In dem Maße jedoch, in dem sich das internationale Preisniveau für Agrargüter irreversibel anheben wird 1), werden auch wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen eher zu harmonisieren sein. "Hat der Bauer Geld, hat's die ganze Welt"; dieses Sprichwort wird sich inbesondere in den Entwicklungsländern bewahrheiten, in denen die ländlichen Gebiete die größten unerschlossenen Märkte für die einheimische Industrialisierung bieten. Landwirtschaftliche Stagnation hat sich immer wieder als die

---

1) Hierzu ist wieder BOMBACH (2, S. 10) anzuführen, der zur Auslösung der Substitutionsprozesse auf vorausgehende Verknappung mit steigenden Preisen hinweist. Zumindest in begrenztem Rahmen sind diese Prozesse bereits in der Erzeugung synthetischer Beimischungen für Futtermittel etc. angelaufen.

wesentlichste Bremse für den gesamten Wachstumsprozeß erwiesen (CRAWFORD, 4, S. 104). Und wenn MIKESELL (17, S. 145) von der Wiederentdeckung der Landwirtschaft durch die Entwicklungsplaner spricht, so ist das nur symptomatisch dafür, daß sich diese Erkenntnis mehr und mehr durchsetzt.

3.4 Institutionelle Begrenzungen der Projektkonzeption

Aber auch wenn die wirtschafts- und agrarpolitischen Voraussetzungen für eine gesunde Entwicklung gegeben sind, so bleiben noch wesentliche Aspekte zu berücksichtigen, die für den Erfolg einer landwirtschaftlichen Entwicklungsinvestition genau so entscheidend sein können. Unsere Erfahrungen haben gelehrt, daß es in der Regel nicht genug ist, ein oder zwei Entwicklungsfaktoren zu verändern. Bewässerungseinrichtungen allein führen selten zum erwünschten Erfolg, wenn nicht gleichzeitig Versorgungs- und Vermarktungssysteme verbessert werden und zielgerechte Agrarkreditprogramme betriebliche Verbesserungen ermöglichen. Von der Weltbank unterstützte Landwirtschaftsprojekte sind deshalb im Laufe der Zeit umfassender und weitergehend horizontal und vertikal integriert formuliert worden. Die Begrenzungen, die sich hier auftun, sind in erster Linie institutioneller Natur. Je umfassender und je weiter integriert ein Projektkonzept ist, umso dringlicher wird die Koordination von projektbedingten Aktivitäten verschiedenster amtlicher Stellen. Aber gerade eine solche Koordination ist oft außerordentlich schwer zu erreichen. Das Konzept des integrierten landwirtschaftlichen Entwicklungsprojektes paßt gewöhnlich nicht in die administrative Struktur eines Landes. Zuständigkeiten sind über eine Reihe von Ministerien verstreut und Prioritäten sind aufeinander abgestellt. Der oft gewählte Ausweg eines neuen parafiskalischen Gebildes ist von HIRSCHMAN (10, S. 153 ff) mit Recht als ein Hybrid bezeichnet worden, dem oft vorgeworfen wird, lediglich ein "smoke screen" für Hörigkeit gegenüber dem "internationalen Establishment" zu sein. Daß derartige Vorwürfe lediglich tendenziös sind, bedarf sicher keiner weiteren Begründung. Dennoch bleibt zu bedenken, daß das projektbezogene Aneinanderreihen von neuen administrativen Strukturen schließlich zur Aushöhlung der bestehenden Verwaltung führen muß und deshalb natürlich von derselben bekämpft wird. Es ist deshalb ratsam, vorsichtig mit der Einführung von neuen Projektbehörden umzugehen und sie nur dann zu empfehlen, wenn alle anderen Formen der Koordination keine Aussicht auf Erfolg versprechen.

Das integrierte landwirtschaftliche Entwicklungsprojekt in der zuvor beschriebenen Art ist darüber hinaus kapital- und personalaufwendig. Es konzentriert knappe Ressourcen auf einen begrenzten Raum und auf eine begrenzte Gruppe von Nutznießern. Damit fehlt ihm die Breitenwirkung, wenn es nicht wiederholbar ist. Selbst wenn das notwendige Kapital aufgebracht werden könnte, so ist es immer noch eine Frage, die bisher wenig Beachtung gefunden hat, ob die Konzentration des einheimischen technischen Personals in dem notwendigen Umfang gerechtfertigt ist. Unsere Projektbewertungsmethoden sagen bislang wenig oder gar nichts aus über die negativen Effekte einer Umgruppierung solchen Personals im Lande selbst. Dabei bestehen natürlich auswärtige Geber auf eine ausreichende Personalbesetzung ihres jeweiligen Projektes. Viele Entwicklungshilfeträger verlangen die Abstellung von "Counterpart"-Personal nicht nur für Kapitalprojekte, sondern noch häufiger für technische Hilfe, Projektplanungsarbeiten und dergleichen mehr. Solches Personal kann aber nur von den regierungseigenen Programmen abgezogen werden, die nicht Gegenstand auswärtiger Hilfe sind. Ein unkoordiniertes Nebeneinander wohlmotivierter Geber kann damit Entwicklungsländer vor nahezu unlösbare Personalprobleme stellen, von denen gewöhnlich nicht gesprochen wird oder die nur unzureichend berücksichtigt werden.

3.5 Partnerschaft in der ländlichen Entwicklung

In dem Maße, in dem wir über die landwirtschaftliche Entwicklung hinaus zur Entwicklung ländlicher Räume in ihrer Ganzheit kommen müssen, werden die oben angedeuteten Probleme sich noch vervielfachen. Entwicklung, die abzielt auf den Klein- und Kleinstbauern und deren Lebens-

raum in all seinen wirtschaftlichen und sozialen Manifestationen, verlangt einen größeren Personaleinsatz zur Übertragung von Technologie, für alle Bereiche der Verteilungs- und Vermarktungssysteme, und für alle Formen der Entwicklungsfinanzierung einschließlich der Verwaltung von Kleinstkrediten. Gerade für diese Form der Entwicklung werden wir neue Strukturen, insbesondere die der dezentralisierten Koordination, finden müssen. Bislang stehen die Antworten auf diese Fragen noch weitgehend aus. In erster Linie kommt es natürlich auch hier wieder auf den politischen Willen der Entwicklungsländer selbst an. Harte fiskalpolitische Entscheidungen werden zu treffen sein, um einer solchen Entwicklung die nötige finanzielle Basis zu geben. Situationsgerechte Produktions- und Verarbeitungstechnologien werden zu entwickeln sein. Insbesondere aber wird es darauf ankommen, ob es den Regierungen gelingt, die ländliche Bevölkerung auf breitester Front zur Selbsthilfe zu motivieren.

Gerade auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung müssen die Entwicklungsländer ihre eigenen Formen und Strukturen finden und die gefundenen Lösungen als ihre eigenen akzeptieren können. Auswärtige Unterstützung in Form von technischer Hilfe einschließlich problembezogener Forschung, Trainingsprogramme, Managementpersonal und natürlich langfristige Finanzierung können dabei von unschätzbarem Wert sein. Diese Unterstützungen sollten zielgerecht und mit der nötigen Sensitivität gegeben werden. Ich habe es immer als bedrückend empfunden, wenn mir auf meinen Reisen ein Projekt als "Weltbankprojekt" vorgeführt wurde. Es darf in dem Sinne keine Weltbankprojekte geben, sondern nur Entwicklungsprojekte der Länder selbst, die als unterstützungswürdig akzeptiert werden. Als internationales Entwicklungsinstrument ist es natürlich Aufgabe der Weltbank, immer da zu helfen, wo es am nötigsten ist. Trotz der Begrenztheit der der Bank zur Verfügung stehenden Kapitalmittel und der durch die Verfassung gesetzten Limitationen kann das Institut auf beachtliche Erfolge zurückblicken. In ihrer Arbeit hat die Bank Entwicklungsfinanzierung nicht als eine Wohlfahrtsbeziehung, sondern als eine Partnerschaft aufgefaßt, unter der sich ein konstruktiver und objektiver Dialog entwickeln konnte. Daß es dabei oftmals zu hartem Ringen um essentielle Aspekte der Entwicklungsstrategie eines Landes kommen kann, ist genau so selbstverständlich wie die Tatsache, daß nicht alle vorgetragenen Investitionswünsche akzeptiert werden können. In solchen Situationen muß sich die Tragfähigkeit des Partnerschaftsverhältnisses erweisen. Es wird um so belastungsfähiger sein, je objektiver die Arbeit des Instituts ausgerichtet ist. Wenn die Weltbank heute einen Ruf genießt, der über das hinausgeht, was das rein quantitative Ausleihevolumen erwarten lassen würde, so ist das sicherlich dieser Objektivität zu verdanken.

Tabelle 1: Weltbank und IDA Anleihen zur Förderung der Landwirtschaft: Regionale und subsektorale Verteilung (in Mill. US $)

	Bewässerung		Viehhaltung		Landw. Kredit		Landw. Industrien		Allgemeine Landwirtschaft 1)		An
1948 – 63	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl de. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Pr
Ostafrika	3	48,0							4	12,1	
Westafrika											
Asien	22	322,0	1	1,0					2	13,6	
Europa, Mittl. Osten u. Nordafrika	8	116,7							3	6,4	
Lateinamerika u. Karibische Länder	4	45,5	1	7,0	3	15,0	2	,8	14	26,8	
Insgesamt	37	532,2	2	8,0	3	15,0	2	,8	23	58,9	
in %	52,1	85,4	2,8	1,2	4,2	2,4	2,8	0,1	32,4	9,4	
1964 – 69											
Ostafrika					2	8,6			5	18,0	
Westafrika									1	18,0	
Asien	8	174,9			3	42,0			2	33,2	
Europa, Mittl. Osten u. Nordafrika	1	15,3		3,4	5	45,4				1,3	
Lateinamerika u. Karibische Länder	4	59,5	9	101,8	3	43,0			1	5,0	
Insgesamt	13	249,7	9	105,2	13	139,0			9	75,5	
in %	28,3	42,7	19,6	18,0	28,2	23,8			19,6	12,9	
1969 – 73											
Ostafrika	4	79,3	10	51,3	1	6,0	1	6,3	9	71,9	
Westafrika	2	11,4	2	6,4	3	14,8			20	109,1	
Asien	18	339,0	3	18,1	11	274,9	4	33,0	15	273,1	
Europa, Mittl. Osten u. Nordafrika	12	361,9	5	79,5	6	87,5	3	96,0			
Lateinamerika u. Karibische Länder	3	23,0	19	348,6	3	29,7	2	84,0	3	26,8	
Insgesamt	39	814,6	39	503,9	24	412,9	10	219,3	47	480,9	
in %	21,3	31,3	21,3	19,4	13,1	15,9	5,5	8,4	25,7	18,5	
1948 – 73											
Ostafrika	7	127,3	10	51,3	3	14,6	1	6,3	18	102,0	
Westafrika	2	11,4	2	6,4	3	14,8			21	127,1	
Asien	48	835,9	4	19,1	14	316,9	4	33,0	19	319,9	
Europa, Mittl. Osten u. Nordafrika	21	493,9	5	82,9	11	132,9	3	96,0	3	7,7	
Lateinamerika u. Karibische Länder	11	128,0	29	457,4	9	87,7	4	84,8	18	58,6	
Insgesamt	89	1.596,5	50	617,1	40	566,9	12	220,1	79	615,3	
in %	29,7	41,9	16,7	16,2	13,3	14,9	4,0	5,8	26,3	16,2	

1) Einschließlich Siedlung, Bodenverbesserung, Klein- und Großplantagen etc.

Forstwesen		Fischereiwesen		Mechanisierung		Ländliche Entwicklung		Agrarforschung		Insgesamt		% der Gesamtanleihen
zahl d. ojekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	
										7	60,1	9,6
										25	336,6	54,0
2	6,2			2	2,0					15	131,3	21,1
										24	95,1	15,3
2	6,2			2	2,0					71	623,1	100
2,8	0,9			2,8	0,3					100	100	
										7	26,6	4,5
										1	18,0	3,1
		2	13,7							15	263,8	45,1
					2,0					6	67,4	11,5
										17	209,3	35,8
		2	13,7		2,0					46	585,1	100
		4,3	2,3		0,3					100	100	
2	7,9			2	16,3	5	33,5			34	272,5	10,4
		1	1,3			2	6,5			30	149,5	5,8
1	8,5	2	15,1			2	6,5			56	968,2	37,3
1	20,0	2	5,5					1	12,7	30	663,1	25,5
		2	8,7			1	25,0			33	545,8	21,0
4	36,4	7	30,6	2	16,3	10	71,5	1	12,7	183	2.599,1	100
2,2	1,4	3,8	1,2	1,1	0,6	5,4	2,7	0,5	0,5	100	100	
2	7,9			2	16,3	5	33,5			48	359,2	9,4
		1	1,3			2	6,5			31	167,5	4,4
1	8,5	4	28,6			2	6,5			96	1.568,6	41,2
3	26,2	2	5,5	2	4,0			1	12,7	51	861,8	22,6
		2	8,7			1	25,0			74	850,2	22,3
6	42,6	9	44,3	4	20,3	10	71,5	1	12,7	300	3.807,3	100
2,0	1,1	3,0	1,2	1,3	0,5	3,3	1,9	0,3	0,3	100	100	

Tabelle 2: Verteilung der Projektkosten und Anzahl der geförderten Betriebe nach Umfang der Projektinvestition pro Einzelbetrieb [1)]

A. Aufteilung der Projektinvestitionen

(20 %-Gruppierung nach Höhe der Investition pro Betrieb) (U.S. $ Mill.)	Projektinvestition pro Betrieb: Durchschnittsbetrag in US $	Projektinvestition pro Betrieb: Höchst- u. Mindestbetrag in US $	Zahl der geförderten Betriebe	Zahl der Projekte
1.047,0	40.334	27.217 – 219.375	25.958	24
992,7	14.905	10.825 – 26.000	66.600	20
1.004,7	6.041	2.828 – 10.508	166.305	32
988,8	1.724	1.250 – 2.650	573.700	24
962,7	284	17 – 1.246	3.379.950	39
Alle Projekte: 4.995,9	1.186	17 – 219.375	4.212.513	139

B. Aufteilung der geförderten Betriebe

(20 %-Gruppierung nach Höhe der Investition pro Betrieb)	Projektinvestition pro Betrieb: Durchschnittsbetrag in US $	Projektinvestition pro Betrieb: Höchst- u. Mindestbetrag in US $	Gesamtprojektinvestitionen in Mill. US $	Zahl der Projekte
832.563	4.850	1.250 – 219.375	4.037,9	100
908.950	785	379 – 1.246	713,6	23
820.000	189	112 – 278	154,8	10
882.000	85	72 – 99	74,7	3
769.000	19	17 – 47	14,9	3
Alle Projekte: 4.212.513	1.186	17 – 219.375	4.995,9	139

1) Für 139 Projekte, für die das Konzept einzelbetrieblicher Förderung anwendbar ist. Durchschnitts-, Mindest- und Höchstwerte für die Projekte, die im Zeitraum 1969-73 finanziert wurden.

Literatur

1 AID: Food vs. People, US Agency for International Development, Department of State, Washington, DC, 1967.

2 BOMBACH, Gottfried: Planspiele zum Überleben; Mitteilungen der List Gesellschaft; Fasc. 8, Nr. 1, April 1973.

3 BORLAUG, Norman E. und ARESVIK, Oddvar H.: The Green Revolution - An Approach to Agricultural Development and some of its Implications; in International Journal of Agrarian Affairs, Vo. V, Nr. 6, London 1973.

4 CRAWFORD, Sir John: The Role of International Assistance in Agricultural Development in Asia; in Regional Seminar on Agriculture, Papers and Proceedings, Sydney, Australia 1969.

5 DAMASCHKE, Adolf: Geschichte der Nationalökonomie; 13. Aufl., 1. Bd., Jena 1922.

6 EHRLICH, Paul: Paying the Piper; in: The New Scientist, December 1967.

7 FAO: Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development; Vol. I, Rome 1970.

8 GITTINGER, J. Price: Economic Analysis of Agricultural Projects; Baltimore and London, 1972.

9 HEADY, Earl O.: Agricultural Policies under Economic Development, Iowa State University Press, Ames. Iowa, 1962.

10 HIRSCHMAN, Albert O.: Development Projects Observed; Washington 1967.

11 LIEFTINCK, P.; SADOVE, R.; CREYKE, T. u.a.: Water and Power Resources in West Pakistan; Vol. I, Baltimore 1968.

12 LITTLE, I.M.D. and MIRRLEES, James: Manual of Industrial Project Analysis; Paris 1969.

13 McKINNON, Ronald, I.: Money and Capital in Economic Development; The Brookings Institution, Washington, D.C. 1973.

14 McNAMARA, R.S.: Address to the Board of Governors; World Bank, Washington, D.C., Sept. 25, 1972.

15 DERS.: One Hundred Countries; Two Billion People. The Dimensions of Development, New York 1973.

16 MEADOWS, D.u.a.: The Limits to Growth, New York 1972.

17 MIKESELL, Raymound F.: The Economics of Foreign Aid; Oxford, 1968.

18 MORRIS, James: The Road to Huddersfield: A Journey to Five Continents; New York, 1965.

19 RUTTAN, Vernon, W.: Induced Technical and Institutional Change and the Future of Agriculture; in Theme Papers, 15th International Conference of Agricultural Economists, Sao Paulo, Brazil, 1973.

20 TINBERGEN, Jan: The Design of Development; Baltimore 1958.

21 WARD, B. and DUBOS, R.: Only One Earth; New York 1972.

22 WAPENHANS, W.: Landwirtschaft und Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern; in Festschrift für Walter Heinrich, Graz, 1963.

23 WAPENHANS, W.: Some Remarks on the Criteria in the International Finance of Agricultural Development; in Policies, Planning and Management for Agricultural Development, Proceedings of the 14th International Conference of Agricultural Economists, Oxford, 1971.

24 WORLD BANK: Agriculture; Sector Working Paper; June 1972, Washington, D.C.

ERFAHRUNGEN MIT DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNGSHILFE AUS DER SICHT DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT

von

Ministerialrat Dr. W. Treitz, BMZ, Bonn

1	Die Agrarhilfe - Ein Beitrag zur Sicherung der Welternährung?	281
2	Organisation Instrumentarium der deutschen Agrarhilfe	282
3	Grundsätze der deutschen Entwicklungshilfe	283
4	Finanzielle Leistungen	283
5	Kapitalhilfe	284
6	Die technische Hilfe	285
7	Die Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel	287
8	Förderung der Internationalen Agrarforschung	288

"Entwicklungspolitik ohne Illusionen", so hat mein Vorredner Professor PRIEBE eine kürzlich erschienene Publikation benannt. Dieser Titel könnte den Umkehrschluß zulassen, daß in der Vergangenheit eine Entwicklungspolitik verfolgt wurde, die Selbsttäuschungen unterlag, die Wunschbildern nachjagte, Luftschlösser verwirklichen wollte und deren Leitbilder sich nicht an den Realitäten dieser Welt orientierten.

1 Die Agrarhilfe - Ein Beitrag zur Sicherung der Welternährung?

Zweifelsohne haben sich die ersten großen Hoffnungen der Entwicklungshilfe nicht erfüllt, wenngleich es genauso falsch wäre - und ich glaube auch so meinen Vorredner interpretieren zu können - daß er mit seiner Forderung nach neuen Wegen, nach der Überprüfung gängiger Vorstellungen und dem Festlegen neuer Leitlinien keineswegs die gesamten Entwicklungshilfemaßnahmen der Vergangenheit in Frage stellt.

Im Gegenteil, gerade im Agrarbereich sind die größten Erfolge der Entwicklungshilfe zu verzeich-

nen. Die "Grüne Revolution" 1), an deren Zustandekommen, wenn auch in bescheidenem Maße, die deutsche Agrarhilfe ihren Anteil hat, hat gezeigt, daß dem Hunger in der Welt begegnet werden kann, angemessene Versorgung mit den erforderlichen Produktionsmitteln vorausgesetzt. Die Erfolge der "Grünen Revolution" haben, wenngleich sich gegenwärtig auch wieder stärker die Gegenstimmen mehren, an die Stelle des Malthusschem Pessimismus einem vorsichtigen Optimismus Platz gemacht. So gesehen kann der Produktionsrückgang bei Getreide im Jahre 1972 als Abweichung vom ansteigenden Trend interpretiert werden 2). In diesem Zusammenhang sollen auch die vielfältigen negativen Begleiterscheinungen der "Grünen Revolution", die inzwischen in einer umfangreichen Literatur ihren Niederschlag gefunden haben, nicht verschwiegen werden. Doch sind die Ursachen hierfür vorwiegend im Bereich der Währungs-, Zoll- und Kreditpolitik zu suchen und sollten durch adaequate wirtschaftspolitische Maßnahmen korrigiert werden. Den Pflanzenzüchter, den landwirtschaftlichen Berater oder den Agrartechniker für diese negativen Auswirkungen verantwortlich zu machen, hieße den "falschen Hund zu prügeln".

Wenngleich hier keineswegs die gesamten Entwicklungshilfeanstrengungen des letzten Jahrzehnts in Frage gestellt werden sollen - in den vorangegangenen Ausführungen sind bewußt erzielte Erfolge aufgezeigt worden - so bin ich jedoch mit meinem Vorredner einig, daß jede Arbeit, jede Aktivität, in ganz besonderem Maße aber die Entwicklungspolitik, die wie kaum eine andere Disziplin selbst in den Grundlagen noch eine "terra incognita" ist, einer ständigen Überprüfung bedarf. Es müssen Grundsätze, ja Konzeptionen laufend durchdacht und in Frage gestellt werden, es muß ständig nach neuen Inhalten der Zusammenarbeit zwischen Industrieländern und den Ländern der Dritten Welt gerungen werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit - positiver oder negativer Art - sollen dabei mithelfen, neue Formen der Kooperation zu entwickeln.

Lassen Sie mich des besseren Verständnisses der nachfolgenden Ausführungen wegen aber zuvor noch einige Bemerkungen über Organisation und Zuständigkeit der deutschen Entwicklungshilfe und damit auch der deutschen Agrarhilfe, sowie über deren Instrumente und Grundsätze machen.

2 Organisation und Instrumentarium der deutschen Agrarhilfe

Aufgaben und Organisation der Verwaltung auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe sind in klarer Form im Bundeshaushaltsplan 1973 beschrieben. Hier heißt es: "Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit nimmt die Aufgaben wahr, die sich für den Bund auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe ergeben. Dem Ministerium untersteht die Bundesstelle für Entwicklungshilfe (BfE), der Durchführungsaufgaben im Rahmen der Technischen Hilfe und der multilateralen Hilfe übertragen werden. Auf dem Gebiet der Technischen Hilfe ist die Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI) als Mandatar des Bundes tätig. Die Abwicklung der Kapitalhilfe erfolgt im wesentlichen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW)."

---

1) Der inzwischen in die internationale Terminologie eingegangene Ausdruck "Grüne Revolution" ist mehr als fragwürdig. Die Einführung hochertragreicher Weizen- und Reissorten in die Landwirtschaften zahlreicher Entwicklungsländer ist kein isolierter oder auf wenige Jahre begrenzter Vorgang. Es ist vielmehr ein kontinuierlicher Prozeß, der erst im Verbund vielfältiger landwirtschaftlicher Maßnahmen zu einer spürbaren Produktionssteigerung und damit der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den Entwicklungsländern führt. In diesem Sinne wird er in den nachfolgenden Ausführungen verstanden.

2) Haldore HANSON, Director General of CIMMYT (International Center for Maize and Wheat Improvement, Mexico). Statement to the Consultative Group on International Agricultural Research at the World Bank, Washington 30.7.1973.

Das der Administration an die Hand gegebene Instrumentarium der deutschen Entwicklungshilfe ist sehr umfangreich und breit gefächert, wesentlich breiter als beispielsweise der Weltbank. Es reicht von der Bereitstellung von Mitteln für die berufliche Aus-, Fort- und Weiterbildung über die Sozialstrukturhilfe, die Entsendung von Sachverständigen, die Lieferung von Produktionsmitteln bis zur Gewährung von Krediten zu günstigen Bedingungen. Darüber hinaus können Beteiligungen an nationalen und internationalen Entwicklungshilfeorganisationen, Beiträge für die Haushalte internationaler Organisationen und eine Reihe sonstiger Maßnahmen, die aufzuzählen den Rahmen dieses Referates sprengen würde, finanziert werden. Insgesamt sind im Einzelplan 23 des Bundeshaushaltsplanes, der vom BMZ verwaltet wird, für die verschiedenen bilateralen und multilateralen Leistungen ca. 40 Ausgabetitel ausgebracht. In den nachfolgenden Ausführungen werde ich mich im wesentlichen auf die Erfahrungen bei den für die bilaterale Agrarhilfe besonders wichtigen Instrumente beschränken. Dies sind die Kapitalhilfe, die Technische Hilfe und die Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel, in geringerem Umfang weiterhin die Unterstützung von Vorhaben der Kirchen, die Lieferung von Ernährungsgütern und sonstige Zuwendungen.

3 Grundsätze der deutschen Entwicklungshilfe

Was die Grundsätze der deutschen Entwicklungshilfe anbetrifft, so sind diese in der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesrepublik Deutschland für die zweite Entwicklungsdekade festgelegt, die die Bundesregierung am 11. Februar 1971 verabschiedet hat. Die in dieser Konzeption festgelegten Ziele, Kriterien und Formen der deutschen Entwicklungshilfe haben inzwischen eine Fortschreibung erfahren. Die Neufassung der entwicklungspolitischen Konzeption vom 11.7.1973 ist zwischenzeitlich der Öffentlichkeit vorgelegt worden. Die Konzeption der Bundesrepublik legt folgende Schwerpunktbereiche, die auch in der fortgeschriebenen Fassung enthalten sind, für die deutschen Hilfsmaßnahmen fest:

a) die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung,
b) die Schaffung eines arbeits- und umweltorientierten Bildungssystems,
c) die Strukturverbesserung in ländlichen Regionen,
d) die Ausweitung und Diversifizierung des gewerblichen Sektors,
e) die Stärkung der Planungs- und Organisationsfähigkeit der Entwicklungsländer und
f) die unmittelbare Hilfe zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in den Entwicklungsländern.

Dem Agrarsektor kommt zur Lösung dieser genannten Aufgaben - direkt oder indirekt - eine ganz besondere Bedeutung zu. Infolgedessen wird der Agrarhilfe in der Konzeption Priorität eingeräumt. Diese Vorrangstellung ist in der Neufassung vom 11.7.1973 eindeutig bestätigt worden.

Welche Erfahrungen sind nach mehr als fünfzehnjähriger landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe zu verzeichnen? Lassen Sie mich mit einigen statistischen Angaben beginnen.

4 Finanzielle Leistungen

Kumulativ hat die Bundesregierung in der Zeit von 1950 bis 1972 27,6 Mrd. DM an öffentlichen Mitteln bereitgestellt. Davon entfallen 4,3 Mrd. DM auf die Agrarhilfe, was einem Anteil von 16 % entspricht. Der Anteil der Agrarhilfe an den Gesamtleistungen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Er lag im Jahre 1970 bei 19 %, im Jahre 1971 bei 21 % und im Jahre 1972 bei 22 %. Von den insgesamt 4,3 Mrd. DM, die bis 1972 zur Förderung des landwirtschaftlichen Sektors von der Bundesregierung verausgabt wurden, entfallen 3,2 Mrd. DM auf die bilaterale und 1,1 Mrd. DM auf die multilaterale Hilfe.

Im Bereich der Kapitalhilfe wurden bis 1972 etwa 1,6 Mrd. DM, vorwiegend für Investitionen im Agrarsektor aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt. Dies entspricht etwa 13 % des gesamten Kreditvolumens der deutschen Finanzhilfe. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren auf über 20 %

angestiegen. Bei steigendem Gesamtvolumen ist damit eine überproportionale Erhöhung der Finanzhilfe für den Agrarsektor zu verzeichnen. Der in den letzten Jahren erreichte Anteil entspricht in etwa dem der Weltbank, wenngleich das Gesamtvolumen natürlich wesentlich geringer ist.

Für Maßnahmen der Technischen Hilfe und der Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel wurden bis 1972 insgesamt 738 Mill. DM verausgabt. Dies entspricht einem Anteil von 39 % des Gesamtvolumens dieser beiden Ausgabetitel. Trotz relativ hohem Anteil der Agrarhilfe bereits in den Anfangsjahren der Entwicklungshilfe bei diesen Hilfsformen sind auch hier in den letzten überproportionale Steigerungsraten zu verzeichnen, so daß in den letzten Jahren sich die Prozentsätze bei 43 - 44 % bewegten.

Für landwirtschaftliche Maßnahmen der Kirchen wurden 71 Mill. DM, für die Lieferung von Ernährungsgütern 24 Mill. DM, für den Indus-Becken-Entwicklungsfonds und für das Weltgetreideabkommen 198 Mill. DM kumulativ bis 1972 aus öffentlichen Mitteln bereitgestellt.

Zusammenfassend ist zu der quantitativen Betrachtung festzustellen, daß die Bundesregierung den Agrarsektor bereits in den Anfangsjahren ihrer Entwicklungshilfe vorrangig berücksichtigt hat und daß sich der Anteil der Agrarhilfe an den Gesamtleistungen in den letzten Jahren sowohl absolut wie prozentual weiter erhöht hat. Man kann daher behaupten, daß das Gewicht, das dem Agrarsektor für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder der Dritten Welt zukommt, sich in den Anteilen der Agrarhilfe an den Gesamtleistungen widerspiegelt.

Ich darf nun die Erfahrungen, die bei den wichtigsten Hilfsformen: Kapitalhilfe, Technische Hilfe und Produktionsmittelhilfe gemacht wurden, im einzelnen erläutern.

5 Kapitalhilfe

Die Kapitalhilfe der Bundesregierung hat vorwiegend die Förderung der Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern zum Ziel. Dies erfolgt durch die Gewährung von Darlehen zu günstigen Konditionen. Diese Darlehen dienen der direkten Finanzierung von Einzelvorhaben, der Finanzierung von Vorhaben über Entwicklungsbanken und ähnliche Institutionen, der Bezahlung von Kapitalanlagegütern und Warenlieferungen.

Bei der Kapitalhilfe hat sich eine laufende Aufweichung der Konditionen, eine sehr begrüßenswerte Verbesserung zugunsten der Entwicklungsländer, ergeben. Anfang der 60iger Jahre waren die Kreditkonditionen zwar günstiger als die kommerzieller Kredite, jedoch an diesen Konditionen orientiert. Die Anfangskonditionen waren 15 Jahre Laufzeit, 5 Freijahre und 5,5 % Zinssatz. Inzwischen liegen sie in Normalfällen bei 30 Jahren Laufzeit, 10 Freijahren und 2 %. Für die am wenigsten entwickelten Länder ist das sogenannte "Grantelement" mit 50 Jahren Laufzeit, 10 Freijahren und 0,75 % Zinsfuß noch sehr viel stärker ausgeprägt. Diese Aufweichung der Konditionen hat wesentlich dazu beigetragen, daß in einem sehr starken Maße infrastrukturelle Vorhaben verwirklicht wurden, die zu einem ganz erheblichen Ausmaß zur Entwicklung der ländlichen Regionen und zur Förderung der Landwirtschaft beitrugen. Obgleich quantitativ nicht festlegbar, so steht doch fest, daß nicht nur die nach ökonomischen Prinzipien für den Markt produzierenden Betriebe, um mit PRIEBE zu sprechen, sondern in ganz erheblichem Ausmaß auch die Subsistenzwirtschaften von diesen Investitionen profitierten, daß ihnen Märkte erschlossen und damit Geldeinkommen ermöglicht wurde.

Die Aufhebung der Lieferbindung durch die Bundesregierung ist seitens der Entwicklungsländer naturgemäß sehr begrüßt worden. Sie hat insbesondere zu einer Entlastung der Zahlungsbilanzen beigetragen und auch volkswirtschaftlich sinnvollere Vorhaben ermöglicht. Gegenwärtig sind nur einige, für die Agrarhilfe unwichtige Positionen von der Lieferbindung ausgenommen.

Neben Konditionen und Lieferbindung ist die Frage der Finanzierung von Landeswährungskosten von besonderer entwicklungspolitischer Bedeutung. Wie alle Geberländer hat die Bundesregierung lange Zeit das Prinzip der Devisenfinanzierung vertreten. Dahinter stand die Überlegung, daß in vielen Entwicklungsländern die Realisierung entwicklungspolitisch wichtiger Projekte aus Devisenmangel scheitert und der Grundsatz, daß seitens der Entwicklungsländer das Eigeninteresse durch einen entsprechenden Anteil von Eigenleistung - sprich Landeswährung - zum Ausdruck kommen soll. Diese an sich richtigen Überlegungen haben jedoch auch negativ selektierend gewirkt. Im Gegensatz zu industriellen und infrastrukturellen Vorhaben ist der Devisenanteil von Agrarprojekten meist sehr gering. Für die Entwicklungsländer gestaltete sich daher die Finanzierung von industriellen und infrastrukturellen Vorhaben durch die Gewährung von Kapitalhilfekrediten meist einfacher. Ihre Realisierung kam auch oft psychologisch den Wünschen und Vorstellungen ihrer Führungskräfte entgegen. Naturgemäß wurden dadurch weniger Anträge auf Finanzierung von Agrarvorhaben gestellt. Wenn man dennoch auf den oben genannten hohen Anteil kommt, so ist dies auf sehr hohe Kredite bei einzelnen Bewässerungsvorhaben und die Einbeziehung von Primärverarbeitungsanlagen zurückzuführen.

Analysiert man die von der Bundesrepublik finanzierten Agrarvorhaben nach der Projektart, so ergibt sich, daß der Hauptanteil auf Bewässerungsvorhaben, ländliche Wasserversorgung, Brunnenbau uns sonstigen Wasserbau entfällt. Nach Angaben der Kreditanstalt sind dies rund 70 % der gesamten Darlehensabschlüsse im Agrarsektor. Knapp 20 % dieser Darlehen sind für Vorhaben der Primärverarbeitung gewährt worden. Der Rest entfällt auf Entwicklungsbanken, Agrarkredite und Vermarktungseinrichtungen. In diesem Zusammenhang darf ich auf die Schwierigkeit der sektoralen Zurechnung hinweisen, die von ROTENHAN in einem Artikel der Zeitschrift "Landwirt im Ausland" (6. Jg. 1972, Heft 3, S. 52 f) näher erläutert hat.

Nichtsdestoweniger dürfte es interessant sein, die prozentuale Verteilung auf Projektarten mit der der Weltbank zu vergleichen. Auch bei der Weltbank ist der Anteil der Bewässerungs- und Wasserbauvorhaben sehr hoch. Er ist aber von fast 60 % in den Jahren 1948 - 1963 kontinuierlich gefallen, während andere Projektarten, insbesondere der Agrarkredit und die Förderung von viehwirtschaftlichen Vorhaben erheblich an Bedeutung zunahmen. Interessant ist auch, daß im Gegensatz zur Bundesrepublik der Anteil von Vorhaben der Vermarktung und Bearbeitung bei der Weltbank sehr gering ist. Dies kann aber auch auf statistische Zurechnungen zurückzuführen sein.

Hinsichtlich der regionalen Gliederung ergibt sich, daß etwa 25 % der Gesamtdarlehen für Agrarvorhaben auf Europa, 17 % auf Asien, 29 % auf den Maghreb plus Ägypten und Sudan und 12 % auf Afrika entfallen.

Zusammenfassend möchte ich sagen, daß trotz des erheblichen Kreditvolumens unsere Erfahrungen auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Kapitalhilfe sehr begrenzt sind. Das liegt einmal an der Langfristigkeit der Maßnahmen, die im Vergleich zur Technischen Hilfe erst spät eine Bewertung zulassen, es liegt auch an dem im Vergleich zu den anderen Instrumenten anderen Verfahren der Durchführung.

Wir werden uns aber in Zukunft in sehr viel stärkerem Maße fragen müssen, welche sektoralen, subsektoralen und regionalen Prioritäten bei der Kapitalhilfe gesetzt werden müssen, ferner unsere Grundsätze überdenken müssen und wie der Verbund mit anderen Hilfsmaßnahmen und anderen Gebern hergestellt werden kann.

6 Die Technische Hilfe

Nun zur Technischen Hilfe, deren Durchführung der BfE,wie ich eingangs erwähnte, obliegt und wo sich die Erfahrungen des Vertreters des BMZ mit denen des Vertreters der BfE weitgehend decken dürften. Ich möchte mich daher nur auf grundsätzliche Probleme beschränken.

Mit fast 250 Vorhaben und etwa 650 Fachkräften tritt die Agrarhilfe im Bereich der Technischen Hilfe und der Produktionsmittelhilfe optisch stärker in Erscheinung als die wesentlich anonymere Kapitalhilfe. Sie ist auch in sehr viel stärkerem Maße heterogen. Es ist sehr schwierig die einzelnen Vorhaben in Kategorien einzuteilen, da sie meist eine Vielzahl von Aktivitäten einschließen. In sehr grober Form lassen sich die gegenwärtig laufenden Agrarprojekte wie folgt einteilen:

a) Vorhaben der landwirtschaftlichen Forschung, Ausbildung und Beratung,
b) Vorhaben der pflanzlichen Erzeugung, einschließlich Pflanzen- und Vorratsschutz, Wasserwirtschaft,
c) Vorhaben der tierischen Erzeugung, einschließlich der Veterinärmedizin,
d) Landtechnische Vorhaben,
e) Vorhaben zur Förderung und Verbesserung von Institutionen im Agrarsektor, einschließlich des Agrarkreditsystems,
f) Vorhaben der Verbesserung der Lagerung, Verarbietung und Vermarktung,
g) Forstvorhaben,
h) Fischereivorhaben,
i) Regional- und sonstige Vorhaben.

Bereits aus dieser Aufteilung ist ersichtlich, wie weit gefächert die Technische Hilfe im Agrarsektor ist. Jedes dieser Vorhaben ist - wenn ich es einmal so ausdrücken darf - maßgeschneidert. Es ist ein Unikum, das sich nicht wiederholt. So unwahrscheinlich es klingen mag, aber hieraus dürften ein Großteil der Schwierigkeiten im Bereich der Technischen Hilfe resultieren.

Lassen Sie mich dies näher erläutern:

Maßgeschneiderte Vorhaben bedürfen einer sehr sorgfältigen Vorbereitung durch die Verwaltung. Es ist kein Geheimnis, wenn ich Ihnen sage, daß das notwendige Personal für eine detaillierte Planung, bei der jeder Schritt sorgfältig festgelegt und bewertet wird, nicht vorhanden ist. Zum Teil fehlt auch der erforderliche Fachverstand für die Konzipierung von Spezialvorhaben. Aus diesen und vielen anderen Gründen ist die Verwaltung auf Gutachter angewiesen. Die Verwaltung ist von ihrer Struktur her gutachtergläubig. Mag dies im Inland schon gewisse Nachteile haben, so können die Folgen in der Entwicklungshilfe verheerend sein, wie die Erfahrung lehrt. Die Gründe für mangelhafte, unvollständige oder gar falsche Gutachtertätigkeit sind mannigfaltig, wobei die Schuld nicht nur den Gutachtern angelastet werden soll und darf:

a) Gutachteraufträge waren vielfach zu allgemein und wenig präzise gefaßt. Die Ergebnisse dieser Gutachten sind naturgemäß wenig operativ ausgefallen, was sich dann bis in den Projektablauf nachteilig auswirkte.

b) Die Gutachter waren fachlich zwar für Aufgaben im Inland qualifiziert, nicht dagegen für Fragen der völlig anders gelagerten Verhältnisse der Entwicklungsländer.

c) Die grundsätzlich verschiedenen sozio-ökonomischen Strukturen der Entwicklungsländer wurden von Spezialisten bestimmter Fachgebiete nicht berücksichtigt. Mitunter waren die Empfehlungen wirtschafts- und entwicklungspolitisch nicht vertretbar.

d) Die Gutachter nahmen häufig auf die Verwaltungsstrukturen der Entwicklungsländer und des Geberlandes keine Rücksicht.

Diese Liste ließe sich fortsetzen.

Im Durchführungsbereich ergaben sich bei maßgeschneiderten Vorhaben besondere Schwierigkeiten bei der Personalfindung und der Materialbeschaffung. Spezialisten in bestimmten Fachrichtungen sind niemals kurzfristig verfügbar. Die Folge war in der Vergangenheit häufig verspätetes Anlaufen von Vorhaben oder mangelhaftes Ineinandergreifen der Tätigkeiten verschiedener Sachverstän-

digen. Sinngemäß gilt dies auch für Maschinen- und Materiallieferungen, die einen hohen Verwaltungsaufwand bei BfE und GAWI hervorrufen. Es ist beabsichtigt, anläßlich der vom Agrarreferat des BMZ unter Mitwirkung von BfE und GAWI veranstalteten Projektleitertagung die Frage einer Standardisierung bestimmter Projektelemente zu erörtern.

Eine weitere, sehr große Schwierigkeit war in der Vergangenheit generell die Rekrutierung von Personal, was uns bestimmt auch noch in Zukunft erhebliche Kopfzerbrechen bereiten wird. War in der Vergangenheit der Diplomlandwirt oder Agraringenieur mit breiter Ausrichtung gesucht und gefragt, so zeigt sich zunehmend ein Bedarf an Fachkräften mit Management- und Organisationskenntnissen auf der einen und von hochspezialisierten Wissenschaftlern auf der anderen Seite ab. Diese Entwicklung hat in Verbindung mit dem vorhergenannten Problem der "Einmaligkeit" unserer Vorhaben bei einer Reihe von Projekten ernste Personalschwierigkeiten hervorgerufen. Zusammen mit den Universitäten und anderen Ausbildungsstätten in Verbindung mit Fragen der Projektstandardisierung werden Wege und Möglichkeiten gesucht werden müssen, wie diese Engpässe für die Zukunft zu vermeiden sind.

Als besonders wirkungsvoll hat sich bei der Technischen Hilfe die Einrichtung von "Leitstellen" bei einer Reihe von Vorhaben entwickelt. Es handelt sich dabei um die Beratung und Betreuung von Vorhaben der Technischen Hilfe durch Forschungsanstalten und ähnliche Institutionen. Die Beratung beginnt im Idealfall bereits in der Vorbereitungsphase und erstreckt sich auf die Konzeption des Vorhabens, die Personalausstattung, die Zusammenstellung der Material- und Beschaffungslisten und anderen Durchführungsaufgaben. Die Betreuung erfolgt durch die Beurlaubung und Abstellung von Langzeit- und Kurzzeitexperten, die Versorgung der Projektmitarbeiter mit Informationsmaterial, wissenschaftlichen Publikationen aller Art und die Beantwortung von Einzelanfragen. Durch eine Nachbetreuung können derartige Vorhaben geräuschlos nach Projektbeendigung in die Gesamtverantwortung des Entwicklungslandes übergehen. Diese Form der Betreuung sollte in Zukunft verstärkte Bedeutung erlangen.

Damit wird auch ein weiteres Problem angesprochen, vor dem die Administration, insbesondere im Agrarbereich, zunehmend steht. Aus verschiedenen Gründen sind die Laufzeiten der Vorhaben zu kurz veranschlagt. Selbst bei Zugrundelegung angemessener Laufzeiten, im Agrarsektor meist 5 - 10 Jahre, sind viele Entwicklungsländer nicht willens oder in der Lage, die Verantwortlichkeit des Vorhabens nach dieser Zeit zu übernehmen. Hier ist eine sorgfältigere Planung der Vorhaben erforderlich, um die Regierungen der Entwicklungsländer zu veranlassen, rechtzeitig sich auf eine Übernahme der Vorhaben einzustellen.

Bisher sind nur für wenige Vorhaben Operationspläne erstellt worden. Es erscheint aber so, daß derartige Pläne, die in mehr detaillierterer Form als die allgemeiner gehaltenen Projektabkommen die Zusammenarbeit von Gebern und Nehmern abstecken, die Durchführung und rechtzeitige Übergabe der Vorhaben erleichtern.

Bei den von der Bundesrepublik finanzierten Regionalvorhaben wird sich die Frage nach einer Übergabe stellen, ob die für diese Projekte geschaffenen Sonderbehörden in der Lage sein werden, die Arbeiten nach Abschluß der deutschen Leistungen fortzusetzen, d.h. ob sie auf Dauer personell und finanziell abgesichert sind.

7 Die Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel

Damit möchte ich zum Instrument der Lieferung landwirtschaftlicher Produktionsmittel kommen. Dieses Instrument kann als Brücke zwischen Kapitalhilfe und Technischer Hilfe definiert werden. Die Bedeutung des Produktionsmitteleinsatzes ist gerade am Beispiel der "Grünen Revolution" deutlich geworden. Die Produktionsmittellieferungen haben sich - im Gegensatz zu der Bewirtschaftung des entsprechenden Haushaltstitels - fachlich meist als problemlos erwiesen, wenn man

von Ausnahmen absieht. In den Fällen, wo die Lieferungen durch das Personal bestehender TH-Vorhaben abgewickelt werden, haften die Sachverständigen für den fachlich und entwicklungspolitisch einwandfreien Einsatz der Mittel. Derartige Lieferungen haben in vielen Fällen die Maßnahmen der Technischen Hilfe abgerundet, sinnvoll ergänzt oder zur Beseitigung von Engpässen beigetragen. Das gleiche gilt für Lieferungen, die durch FAO-Personal abgewickelt wurden. Produktionsmittellieferungen, die nicht in Anlehnung an schon bestehende Vorhaben durchgeführt wurden, sind meist durch die gleichzeitige Entsendung von Fachpersonal durchgeführt worden. Es wird aber zu überlegen sein, ob sich hier auch andere Kooperationsformen anbieten können.

Den Hauptanteil bei den Lieferungen nahmen Düngemittel (rd. 50 %), gefolgt von Maschinen und Geräten (rd. 30 %) und in weitem Abstand von Pflanzenschutzmitteln (10 %) ein. Die Lieferung von Zuchtvieh in die Tropen und Subtropen hat sich als schwierig und problematisch erwiesen. Es gibt dafür viele Gründe, angefangen von der Grundfrage, ob eine Tierhaltung auf europäischen Rassen aufgebaut werden kann, bis zu Fragen der Fütterung und Haltungsform. Aus diesen Gründen hat der Tierexport bisher keine größere Bedeutung erlangt.

Noch ein Wort über Gegenwertmittelentstehung und -verwendung. In der Regel werden die Produktionsmittel nicht geschenkweise geliefert, sondern an die Landwirte gegen Landeswährung verkauft. Die hierbei entstehenden Gegenwertmittel werden dann in gegenseitigem Einvernehmen mit dem Entwicklungsland für entwicklungspolitisch wichtige Vorhaben verwandt. Es entsteht so ein Multiplikatoreffekt, der aus der bisherigen Erfahrung als sehr positiv zu beurteilen ist. Zusammenfassend darf gesagt werden, daß aufgrund der Erfahrungen die Produktionsmittelhilfe sich als schnelle und anpassungsfähige Hilfsform erwiesen hat,die Kapital- und Technische Hilfsvorhaben ergänzte oder abrundete und insbesondere auch den Kleinlandwirten zugute kam.

8 Förderung der internationalen Agrarforschung

Bevor ich zum Schluß komme, erlauben Sie mir noch ein Wort zur Förderung der Internationalen Agrarforschung. Seit 1971 arbeitet die Bundesregierung in einer entsprechenden Beratungsgruppe der Weltbank aktiv mit. Erstmals sind in diesem Jahre finanzielle Zuwendungen an drei Forschungsinstitute, das CIMMYT in Mexico, das IITA in Nigeria und das ICRISAT in Indien erfolgt. Es wäre wünschenswert, wenn die deutsche Agrarwissenschaft über das gezeigte Interesse hinaus die Arbeiten der Bundesregierung in dieser Beratungsgruppe stärker als bisher unterstützen würde. Dies gilt insbesondere für die Benennung geeigneter Wissenschaftler für die in Frage kommenden Forschungsinstitute.

Damit möchte ich meine Ausführungen über die Erfahrungen mit der Agrarhilfe aus der Sicht des BMZ abschließen. Bei all den imponierenden Zahlen und Leistungen sollte nicht vergessen werden, daß die Entwicklungshilfe immer nur marginalen Charakter gehabt hat und haben wird. Entwicklung muß letztlich von den Ländern der Dritten Welt selbst ausgehen. Unsere Anstrengungen können und werden nur dazu beitragen, die Eigenanstrengungen dieser Länder nach besten Kräften zu unterstützen.

BILATERALE KOOPERATION IM AGRARBEREICH
ERFAHRUNGEN AUS DEM BEREICH DER PRAXIS

von

Dr. K.J. Lampe, Frankfurt

1	Einführung	289
2	Regionale Schwerpunktbildung	290
3	Fachliche Schwerpunktbildung	291
4	Organisatorische Umgestaltung des Durchführungsbereiches	292
5	Anpassung von Forschung und Lehre	294

---

1 Einführung

Überschaut man die etwa 15-jährige Geschichte angewandter Entwicklungspolitik, so wird das Bemühen um eine wirtschaftliche und soziale Entwicklungsförderung in der Dritten Welt eingerahmt von einer Serie von Nebenzielen recht bunter Art.

Entwicklungshilfe - ein von sehr viel Arroganz geprägter Begriff - hat als Exportpromotor, als Mittel der Wiedervereinigungspolitik, als Vehikel für Ideologieexport verschiedene Wandlungen durchlaufen.

Trotz all dieser vielfältigen Verwendungsweisen ist ihr Ruf auch heute noch denkbar schlecht. Vielleicht ist die Erklärung einfach. Ein Instrument, das, wie im vorliegenden Fall je nach Augenblickslage als universelles, politisches Instrument verwendet wird, muß bei allen Betroffenen auf die Dauer Mißtrauen erregen und schließlich zu allgemeiner Unsicherheit führen. In diesem Stadium befinden wir uns heute auf weiten Gebieten angewandter Entwicklungspolitik auch im Agrarbereich. So ist es auch kaum verwunderlich, wenn gerade jetzt als Ausdruck besonders wohlverstandener Partnerschaft sich ein hektisches Interesse auszubreiten beginnt, Verantwortung auf die Länder der Dritten Welt zu verlagern.

In Wirklichkeit ist damit nicht zuletzt ausgesprochen oder verschwiegen die Erkenntnis eigener Unfähigkeit verbunden. Lassen Sie mich, um diesen Umstand zu verdeutlichen, einige Fragen stellen:

1. Wo ist der praxisorientierte Ziel- und Maßnahmenkatalog entwicklungspolitischer Vorstellungen für den ländlichen Raum in der Dritten Welt?

2. Auf welchen Schwerpunkten sektoraler und regionaler Art hat die Bundesrepublik in den letzten 10 Jahren ihre entwicklungspolitische Strategie aufgebaut und realisiert?

3. Welche fachlichen und organisatorischen Strukturen hat die Bundesrepublik in den letzten 10 Jahren entwickelt, um einen flexiblen, rationellen, leicht überschaubaren und leistungsfähigen Durchführungsapparat aufzubauen? Würde die BRD einem sogenannten Entwicklungsland ihre Hilfe zuteil werden lassen, wenn es über eine analoge Organisationsstruktur verfügen würde?

4. Was hat die deutsche Wissenschaft in den letzten 10 Jahren getan, um eine sachgerechte Aus- und Fortbildung von Agrarfachkräften für eine Arbeit in der Dritten Welt sicherzustellen, die in der Lage sind, praxisorientiert und interdisziplinär in ländlichen Räumen der Dritten Welt zu arbeiten?

5. Wo sind die hochqualifizierten Spezialisten, die als Pflanzen- oder Tierzüchter, als Biologen oder Ökonomen internationales Ansehen genießen und bereit sind, an der Lösung der Aufgaben unseres Jahrhunderts mitzuhelfen, die nicht darin bestehen, zum Mond zu fliegen, sondern zunächst im wahrsten Sinne des Wortes auf dem Boden zu bleiben?

6. Wie soll die deutsche Agrarwissenschaft in Zukunft an Problemlösungen der Dritten Welt arbeiten können, wenn es ihr bis heute noch nicht einmal gelungen ist, in der BRD ein Zentrum zu schaffen, in dem Forschung und Lehre dieser Fachgebiete eine echte Basis haben?

7. Was ist von Wissenschaft und Verwaltung eines Landes wie unserem mit einer alten bäuerlichen Tradition und entsprechendem Erfahrungshintergrund zu erwarten, wenn es der Rede des Weltbankpräsidenten R.S. McNAMARA am 24. September 1973 in Nairobi bedurfte, um die wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung des bäuerlichen Betriebes für die Entwicklung in der Dritten Welt auch für die BRD wieder zu entdecken? Hätte die Initiative nicht von hier ausgehen können und müssen, statt ausgerechnet von dem Vertreter eines Landes, in dem der landwirtschaftliche Industriebetrieb zu Hause ist?

Vor dem Hintergrund dieses nur kurz gehaltenen Fragenkataloges kann über das Erfahrungspotential des Durchführungsbereiches bei allem Optimismus nicht sehr viel ermutigendes berichtet werden. Und dies darf nicht verwundern, wenn man bedenkt, daß unsere Projektarbeit draußen kaum besser sein kann als der Apparat, der sie kreiert und steuert. Trotz dieser Skepsis, die nötig ist, lassen sich aus einer größeren Zahl von Aktivitäten im bilateralen TH-Bereich Erfahrungen ableiten, die zweifellos genügend Ansatzpunkte für eine wirklichkeitsnahe Strategie liefern. Dabei liegt den hier aufgestellten Thesen nur eine einzige Annahme zugrunde: nämlich die Selbständigkeit der Entwicklungspolitik als Beitrag zu dem Bemühen um mehr wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit. Ihre Unabhängigkeit von Wirtschafts- und Außenpolitik darf daher nicht ein Phantom, sondern muß vielmehr Grundlage aller Entscheidungen sein. Ehrlich wäre daneben nur die andere Alternative, nämlich ein offenes Bekenntnis zum Verbund von Außen- und Entwicklungspolitik, wie dies z.B. von der schwedischen Regierung vertreten wird. Alle anderen Zwischenlösungen haben keine Aussicht, auf die Dauer eine glaubwürdige Basis abzugeben.

2 Regionale Schwerpunktbildung

Bereits in unserem eigenen so klein gewordenen Land wird als Selbstverständlichkeit akzeptiert, daß zwischen dem Almbauern in Oberbayern, seinem Rübenbaukollegen in der Kölner Bucht und dem Viehzüchter in der Holsteinschen Marsch Welten liegen, die beispielsweise völlig andere Beratungsansätze erfordern, ganz zu schweigen von den produktionstechnischen Unterschieden. Dieser Umstand hinderte uns bisher nicht daran, anzunehmen, daß bundesdeutscher agrarischer Sachverstand einem Volkswagen ähnlich in Peru ebenso brauchbar sein könnte wie in Pakistan.

Dies ist jedoch ein Trugschluß. Die Tatsache, daß trotzdem in einer ganzen Reihe von Projekten echte und vermutlich auch nachhaltige Erfolge erzielt wurden, ist der relativ breit angelegten praxisnahen Ausbildung vergangener Universitätsgenerationen zu verdanken, die über eine relativ große Anpassungsfähigkeit verfügen. Dies ist jedoch heute kaum noch der Fall.

Es wäre verfehlt, die alten Ausbildungskonzeptionen aus der Mottenkiste holen zu wollen. Niemand will dies. Aber es kann keinem Zweifel unterliegen: Die sektorale und regionale Spezialisierung (EG-Raum) in der heutigen landwirtschaftlichen Ausbildungskonzeption, verbunden mit fehlender praktischer Erfahrung durch Wegfall der Lehrzeit, wird den Anforderungen der Partnerländer an einem know-how-Transfer nicht gerecht.

Die gleichzeitig komplexer und damit komplizierter werdenden Probleme der Entwicklung ländlicher Räume zwingen daher im bilateralen Bereich zu einer räumlichen Beschränkung oder zumindest Konzentration, die auch auf der politischen Ebene bereits formuliert, jedoch bis heute noch nicht Wirklichkeit wurde. Die deutsche Agrarhilfe ist einfach von ihren Potenzen her nicht in der Lage - wie z.Zt. - in 60 Ländern gleichzeitig zu arbeiten, ohne unvertretbare Abstriche an Qualität und Kontinuität in Kauf nehmen zu müssen. Ohne Beschränkung auf eine wesentlich kleinere Zahl von Partnerländern wird deshalb eine höhere Effizienz der Arbeit nicht zu erreichen sein. Dabei sollte es zumindest im Agrarbereich möglich sein, wenigstens einen Teil der Länder zu berücksichtigen, die aufgrund der ungünstigen Ausgangsbedingungen zu den 25 ärmsten der Welt zählen und wenig Chancen besitzen, von potenten Industriestaaten in Zukunft favorisiert zu werden. Gleichzeitig sind regionale Schwerpunkte dort zu entwickeln, wo bereits praktische Erfahrungen vorliegen, geringere Anlaufschwierigkeiten zu erwarten sind und ein Minimum an politischer Stabilität die Gewähr für reale Erfolgschancen bietet.

3 Fachliche Schwerpunktbildung

Seit Jahren sind uns die Migrationsprobleme in den wenigen großen Ballungsräumen urbaner Entwicklung bekannt. Die Studien über die volks- und betriebswirtschaftlichen sowie sozialökonomischen Folgen würden aneinandergelegt vermutlich den Erdball mehr als nur einmal umkreisen. Reale Auswirkungen haben diese Erkenntnisse bis heute praktisch nicht gehabt. Es wäre unfair, dies nur den politischen Entscheidungsträgern anzulasten.

Die deutsche Agrarwissenschaft selbst trägt zu einem großen Teil mit die Verantwortung für dieses Versäumnis. Mit der Situationsanalyse als Semesterferienaktion, der Auswertung einer Erhebung von Elendsdaten, mit der Abgabe des Gutachtens oder wie das geistige Produkt auch immer heißen mag, zieht sich der Gutachter nur zu oft in seinen wissenschaftlichen Elfenbeinturm zurück und überläßt es anderen, aus den Erkenntnissen die Schlüsse zu ziehen, die dem Leser gerade opportun erscheinen. Mehr echtes, entwicklungspolitisches Engagement innerhalb der deutschen Agrarwissenschaft hätte in der Vergangenheit sicher manches verhindern und vieles zumindest schon früher einleiten können.

Hier sei nur die Zusammenarbeit mit den internationalen Agrarforschungsinstituten erwähnt. Die deutsche Wissenschaft hätte zweifelsfrei schon viel früher den internationalen Anschluß finden können und müssen; ohne die Aktivitäten des BMZ-Agrarreferates wäre der Kontakt auch heute noch vermutlich dem Nullpunkt nahe. Die Voraussetzungen sind, so meine ich, im Vergleich zu anderen Ländern nicht so schlecht, wie es im ersten Augenblick erscheinen mag. Allerdings sollten wir bald lernen, auch in unserem eigenen Bereich in größeren Dimensionen zu denken.

Es dürfte beispielsweise wenig sinnvoll erscheinen, auf produktionstechnischem Gebiet das nachvollziehen zu wollen, was in Frankreich, England und den Niederlanden als wissenschaftliches Potential aufgrund der kolonialen Geschichte verfügbar ist. Diese Einrichtungen werden in manchen Fällen zu finanziellen Bürden für die ehemalige Kolonialmacht.

Die europäische Gemeinschaft auf diesem Sektor zu realisieren, sollte nicht allzu schwer fallen. Manchmal erhebt sich allerdings der Verdacht, als würde sich allein schon die Sprachbarriere als schwer überwindliches Hindernis erweisen.

Die dem Zufall überlassene Projektfindung und Realisierung muß in jedem Fall ein Ende haben. Sie ist zu ersetzen durch eine Spezialisierung oder mindestens Schwerpunktbildung, die den Bedürfnissen der Partnerländer und den Möglichkeiten der BRD Rechnung trägt. An einem solchen Katalog wird z.Zt. gearbeitet und während der bevorstehenden Arbeitstagung landwirtschaftlicher Projektleiter soll versucht werden, die ersten Projektelemente zu erarbeiten, als Vorstufe für eine wenigstens partielle Typisierung bzw. Standardisierung von Agrarprojekten.

Die landwirtschaftliche Beratung,
die Fachausbildung,
das Agrarkreditwesen,
die überbetriebliche Organisation von Produktionsmittelbeschaffung und Einsatz sowie
die Überschußvermarktung
sind solche Elemente, die im Modell vorbereitet, eine Realisierung viel leichter, schneller und mit niedrigerer Fehlerquote ermöglichen.

Hier treffen sich die fachlichen Möglichkeiten der BRD im Agrarbereich mit den entwicklungspolitischen Grundsätzen und den echten Bedürfnissen ländlicher Räume in der Dritten Welt: Die Nutzung moderner Formen der Landwirtschaft mit dem Ziel, möglichst viele Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten und an einer möglichst gerechten Verteilung des Sozialproduktes mitzuwirken.

Im Verbund mit anderen Sektoren - wie Infrastruktur, Gewerbe- bzw. Handwerksförderung, Gesundheitsdienst und Ernährungsberatung - können solche Projektformen echte integrierte Entwicklungsprogramme darstellen, die in vielen Ländern der Dritten Welt als bisher wirksamstes Mittel zur Bremsung der Landflucht beitragen. Neben solchen Schwerpunkten wird es sicher noch Individualvorhaben in größerer Zahl geben müssen. Mit dem Wandel, der sich in der Dritten Welt vor allem in den fortschrittlichen Ländern immer rascher vollzieht, sind sie einem ständigen Anpassungsprozeß unterworfen. Auch dies setzt aber eine Umstrukturierung unserer Organisation, vor allem im Durchführungsbereich der TH, voraus.

Die von Herrn Prof. PRIEBE postulierte Politik ist also bereits ein Stück Projektwirklichkeit geworden, allerdings ohne die traditionellen Strukturen, vor allem die sozialen, in jedem Fall stützen zu wollen. Entwicklung ländlicher Räume setzt Evolution auch auf diesem Gebiet voraus. Im Gegensatz zu anderen Vorstellungen kann dies oft in Kooperation mit den traditionellen Führungsschichten geschehen ohne offene Konfrontation mit allen nicht selten unkontrollierbaren Implikationen.

4 Organisatorische Umgestaltung des Durchführungsbereiches

Die privaten gemeinnützigen Träger, wobei hier besonders die Kirchen zu nennen wären, haben lange bevor der Begriff der Integration in das entwicklungspolitische Vokabularium Eingang gefunden hat, eine Politik verfolgt, die sich weniger auf der Geber-Nehmerebene bewegte, sondern bewußt auf eigene Verantwortung im Ausführungsbereich verzichtete. Welche Gründe dafür auch immer maßgebend gewesen sein mögen, die heutigen Gebernationen versuchen mehr oder weniger freiwillig, im zwischenstaatlichen Bereich diese Entwicklung nachzuvollziehen. Der Durchführungsapparat ist allerdings auf diese Kooperationsform noch gar nicht eingerichtet und in seiner heutigen Organisationsform für eine partnerschaftliche Kooperation ungeeignet. Haupthindernis ist eine Zergliederung von Teilaufgaben und Zuständigkeiten innerhalb eines Projektes auf derartig viele Heimat-Organisationen verschiedener Verwaltungsstruktur, daß ein zeit-,

ziel- und sachgerechter Arbeitsablauf zum Produkt von Zufällen wird. Diese Behauptung bedarf der Beweisführung, die am Beispiel eines kombinierten Projektes erfolgen soll.

Die politische Instanz, so nehmen wir an, hat ein kombiniertes regionales Entwicklungsvorhaben als Technische Hilfe genehmigt, die Infrastruktur wird durch Gewährung von Kapital-Hilfe finanziert.

Für die Realisation dieses Projektes sind in diesem Fall eingeschaltet:

1. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die für die Kreditprüfung und Abrechnung verantwortlich zeichnet.

2. Die BfE als fachlich-technische Planungsinstanz, die das TH-Projekt, seine Vorbereitung, Einrichtung und Durchführung "abwickelt".
   Dieser in sich geschlossene Aufgabenbereich ist jedoch in der Ausführung nochmal auf mindestens zwei selbständige Organisationen zergliedert.

3. Die GAWI ist nämlich als Mandatar des Bundes Arbeitgeber aller in direktem staatlichen Auftrag tätigen Auslandsmitarbeiter. Das bedeutet z.B., daß die Personalauswahl für ein Vorhaben nur durch GAWI und BfE gleichzeitig erfolgen kann, da der eine die arbeitsrechtlichen, der andere die fachlichen Projektbelange zu verantworten hat. Bleibt nur noch zu ergänzen, daß an die Stelle der GAWI auch etwa ein Dutzend private Träger treten kann.

4. Die Zentralstelle für Auslandskunde der DSE ist ihrerseits für die Vorbereitung der ausgewählten Mitarbeiter für den Einsatz in einem Entwicklungsland zuständig, allerdings auch wieder nur für den nicht fachbezogenen Teil der Vorbereitung.

5. Die Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft der DSE schließlich hat die Steuerung der fachlichen Vorbereitung in ihrem Aufgabenkatalog verzeichnet. Sie ist auch für die Aus- und Weiterbildung der Counterparts zuständig, sofern es sich um landwirtschaftliche Fachkräfte handelt.

6. Die Carl-Duisberg-Gesellschaft tritt überall dort in Aktion, wenn die Stipendiatenausbildung den rein fachlichen Boden der Agrarwirtschaft verläßt.

7. Die Deutsche Entwicklungsgesellschaft schließlich wird zwangsläufig der 7. Partner des Projektes, wenn - wie bei einem solchen Vorhaben unvermeidlich - Privatinvestitionen der Förderung bedürfen.
   Nur mit sehr viel Mut zu reinem Sarkasmus kann in diesem Zusammenhang von einer Organisation aus "einem Guß" gesprochen werden.

Eingeweihte wundert es deshalb auch nicht, daß:
- ein Maßnahmenverbund auf wenige Fälle beschränkt bleibt,
- die Kooperation zwischen dem organisatorischen Durcheinander nur Eingeweihten möglich ist und nur noch dank persönlicher Kontakte halbwegs erträglich abläuft.

15 Jahre Erfahrung im Bereich wirtschaftlicher Zusammenarbeit sollten genügen, um die Erkenntnis zu gewinnen, daß weder den Partnerländern in der Dritten Welt noch der deutschen Öffentlichkeit - von den Mitarbeitern ganz zu schweigen - auf die Dauer eine derartige Organisationsform zuzumuten ist. Personeller Einsatz drinnen wie draußen und Kapitalaufwand stehen in einem unvertretbaren Verhältnis zueinander. Die bisherigen Ergebnisse lassen auch die Behauptung zu, daß eine staatliche Organisationsform kaum die Gewähr für die unbedingt erforderliche Flexibilität und Effizienz bietet, an die jeder Erfolg eines Entwicklungsprojektes zwingend geknüpft ist. Die optimale Lösung des organisatorischen Problems im Durchführungsbereich kann daher nur in der Zusammenführung wenigstens aller Aufgaben im Bereich der Technischen Hilfe in einer von direkten staatlichen Einflüssen möglichst unabhängigen Organisation gefunden werden.

Fehlt es an der Bereitschaft zu solchen zweifellos unangenehmen politischen Entscheidungen, dürfen die zwangsläufig daraus resultierenden Mißerfolge nicht der Durchführungsebene oder Einzelpersonen im Projekt angelastet werden.

Selbst wenn wir aber zu einer organisatorischen Straffung zurückgefunden haben, bleibt eine wesentliche Lücke offen, die in erster Linie von der Wissenschaft selbst zu schließen ist.

5 Anpassung von Forschung und Lehre

Die Gesamtzahl der im Rahmen der Technischen Hilfe in der Dritten Welt beschäftigten Agrarfachleute wird in Zukunft möglicherweise kaum ansteigen. Ihre Struktur muß sich aber gegenüber der heutigen Situation wesentlich ändern.

Höhere Ansprüche an fachliche und menschliche Qualifikation und die - erfreulicherweise - in den letzten Jahren in vielen Ländern herangewachsene fachlich hochqualifizierte Führungsschicht treffen oft in Deutschland auf ein unzureichendes Angebot. Wenn einer steigenden Zahl von Studierenden im Agrarbereich eine deutlich sinkende Quote geeigneter Bewerber für die Arbeit in der Dritten Welt gegenübersteht, sind die von der Exekutive nicht erst seit gestern und heute geäußerten Warnungen in Zukunft vielleicht doch etwas ernster zu nehmen. Es wird auf die Dauer für die Qualität unserer Arbeit, für die Zusammenarbeit mit unseren Partnern und unsere langfristige Kooperationsfähigkeit nicht möglich sein, die schon jetzt erkennbaren Personallücken der Zukunft mit ausländischen Kollegen zu füllen. Als Alternative bleibt unter diesen Umständen nur eine möglichst umgehende und nachhaltige Anpassung der Forschungs-, Aus- und Fortbildungseinrichtungen an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes der Zukunft.

Die Ernährungsprobleme der Welt sind sicher nicht im humiden Raum lösbar. Wenn die agrarwirtschaftlichen Fachfragen der Dritten Welt auf produktionstechnischem, agrarökonomischem und agrarsozialem Gebiet auch weiterhin im allgemeinen Studienplan der deutschen Agrarwissenschaft einen ähnlichen Stellenwert behalten wie etwa die Bienenkunde, werden wir im internationalen Bereich auf diesem Gebiet nicht zu Unrecht in Zukunft kaum mehr als die Funktion eines Mauerblümchens übernehmen können.

Soll dieser vorhersehbaren Entwicklung noch wirksam entgegengewirkt werden, sind schnelle, wirksame und nachhaltige Maßnahmen unumgänglich, die hier nur kurz skizziert werden können. Dabei wird davon ausgegangen, daß der personelle Beitrag der BRD langfristig als ein Instrument deutscher Entwicklungspolitik angesehen wird, der zumindest im Agrarbereich verantwortungsbewußten und qualifizierten Fachkräften ein langfristiges Engagement ermöglicht.

a) Internationale Agrarentwicklung und Grundstudium

Die endgültige fachliche Ausrichtung bzw. Spezialisierung erfolgt spätestens im 2. Teil des Grundstudiums. Um eine Entscheidung für die Spezialisierung auf dem Gebiet der internationalen Agrarentwicklung überhaupt zu ermöglichen, ist eine ausreichende Behandlung des Wissensgebietes innerhalb des Grundstudiums an allen Fakultäten zwingende Voraussetzung. Nur so wird es gelingen, genügend geeignete Nachwuchskräfte für dieses Aufgabengebiet zu interessieren. Zur Zeit ist diese Forderung an praktisch keiner deutschen Fakultät erfüllbar; sowohl die technischen wie auch die personellen Voraussetzungen sind nicht gegeben. Die föderalistische Struktur unserer Bildungspolitik einerseits und die dem Bund zugeordnete Verantwortung für die Entwicklungspolitik und deren Verwirklichung haben die Schaffung entsprechender Grundlagen für eine solche Ausbildung verhindert.

b) Zentrale Forschungs- und Weiterbildungseinrichtung

Der Mangel an qualifizierten wissenschaftlichen Fachkräften sowohl auf produktionstechnischem

wie agrarökonomischem Gebiet und nicht zuletzt auch Finanzierungsprobleme zwingen zu der Überlegung, in der BRD ein Zentrum zu errichten, in dem Forschung und Weiterbildung auf diesen Fachgebieten konzentriert werden. Hier sind erhebliche Investitionen nötig, die langfristig gesichert sein müssen. Ohne eine solche Zentrale, die eine Fülle von Aufgaben von der reinen Forschung bis zur Partnerschaft, von der spezialisierten Ausbildung im Rahmen eines Aufbaustudiums bis zur fachlichen Betreuung von Counterpartprogrammen übernehmen könnte, ist in Zukunft eine Kooperation im Agrarbereich in dem erforderlichen Umfang undenkbar.

Als Beispiel sollen hier die bisher fehlgeschlagenen Bemühungen erwähnt werden, geeignete Interessenten für eine Tätigkeit an den verschiedenen internationalen Agrarforschungsinstituten zu gewinnen.

Es ist erschreckend zu beobachten, wie wenig deutsche Agrarwissenschaftler heute ihr primäres Aufgabengebiet in der Lösung von Problemen sehen, die in Asien, Afrika und Lateinamerika beheimatet sind.

In Form einer Freizeit- oder Nebenbeschäftigung sind die vor uns liegenden Aufgaben aber nicht lösbar. Wir werden in Zukunft viel mehr die besten verfügbaren Kräfte mobilisieren müssen, um den Anforderungen gerecht zu werden, die auf uns zukommen. Es wäre ein für die Betroffenen fataler Trugschluß, zu glauben, der sich bald bei uns einstellende Überschuß an Diplomagraringenieuren könnte das Defizit an auslandserfahrenen, fachlich und menschlich höchstqualifizierten Mitarbeitern für Fragen der internationalen Agrarentwicklung ausgleichen.

Hier liegt eine der Hauptaufgaben der deutschen Agrarwissenschaft. Es sollten sich anknüpfend an alte Traditionen, Mittel und Wege finden lassen, um der Marktlage entsprechend Agrarwissenschaftler heranzubilden, die Willens, fähig und in der Lage sind, die Herausforderung unserer Zeit anzunehmen, und zwar nicht durch Theorien, sondern durch Taten.

Es ist ein schweres Versäumnis von Bund und Ländern, bisher nicht die technischen und finanziellen Voraussetzungen für die entsprechenden Forschungs-, Aus- und Fortbildungsprogramme sowie eine vernünftige Konzentration geschaffen zu haben. Die Frage muß aber erlaubt sein, wann und wo über die Grenzen einer Universität hinaus die deutsche Agrarwissenschaft ihrerseits im interuniversitären Interessen- und Verantwortungsverbund die fachlichen und sachlichen Grundlagen geschaffen hat, die entsprechende politische Entscheidungen in der erforderlichen Richtung ermöglicht, vorbereitet oder sogar erzwungen hätten.

Für Erfolg und Mißerfolg unseres fachlichen und sachlichen Beitrages im Rahmen der Entwicklungsprogramme der Dritten Welt trägt die Agrarwissenschaft eine wohl bisher von allen Beteiligten unterschätzte Mitverantwortung.

PROBLEME DER ZIELKOORDINATION ZWISCHEN PROJEKTTRÄGER UND LANDWIRTEN

von

Dr. J. Kuhn, Marburg/Lahn

1	Einleitung	297
2	Problemstellung und Themenabgrenzung	298
3	Begriffliche Abgrenzungen von Zielen und Zielordnung	300
3.1	Zum Zielbegriff	300
3.2	Zur Zielbeschreibung	300
3.3	Ordnung nach Beziehungstypen	301
3.3.1	Komplementäre, konfliktäre und indifferente Ziele	301
3.3.2	Ober-, Zwischen- und Unterziele	302
3.3.3	Haupt- und Nebenziele	302
4	Probleme der Zielkoordinierung	302
4.1	Unterschiede in den Zielpräferenzen zwischen Projektleiter und Landwirten	302
4.2	Koordinierungsprobleme in bezug auf Zieldimensionen und Zielgewichtung	304
4.3	Grundlagen und Probleme von Koordinierungsverhandlungen	306
5	Schlußbemerkungen	308

1 Einleitung

Die Regierungen der Entwicklungsländer sind bemüht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ihrer Länder zu beschleunigen. In der Regel gehen sie davon aus, daß die Entwicklung nicht in erster Linie den einzelnen Wirtschaftssubjekten überlassen werden kann; und daß es nicht genügt, deren Aktivitäten lediglich durch eine entsprechende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung lenkend zu unterstützen. Vielmehr betreiben die meisten Regierungen der Länder der Dritten Welt eine aktive Prozeßpolitik. Dies führt zur Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen mit konkreten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen und zu direkten und indirekten öffentlichen Maßnahmen zur Zielerreichung. Der Staat wird also bei der Zielrealisierung in erheblichem Maße selbst aktiv und übernimmt Funktionen, die in den westlichen Industrieländern zur Domäne der privaten Unternehmen gehören. Er macht sich zum Träger von entsprechenden Entwicklungsprojekten im Bereich von Produktion, Verarbeitung, Handel etc..

Zum Teil überträgt er bestimmte entwicklungspolitische Aufgaben privaten Personen oder Institutionen. Im agrarischen Bereich ist jedoch häufig der Staat mit einem entsprechenden Verwaltungsapparat als Projektträger anzutreffen. Dies wird auch in vorliegender Arbeit unterstellt. Die vom Staat eingesetzten Beamten sollen in seinem Auftrag für die Realisierung bestimmter im Entwicklungsplan angegebenen Oberziele sorgen. Die Erfüllung dieser Oberziele - die als Leitmaxime dem Projekt vorgegeben werden - soll durch Änderungen im Produktionsbereich landwirtschaftlicher Individualbetriebe, insbesondere bei der Erzeugung von Produkten für den Markt, geschehen. Aufgabe der Beamten, insbesondere des Projektleiters, ist es, die Landwirte unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Situation zu Innovationen zu veranlassen, und auch für die Beschaffung von Betriebsmitteln und die Vermarktung der Produkte zu sorgen.

Als Projektträger wird die Regierung, repräsentiert durch ihre Beamten, insbesondere durch den Projektleiter, angesehen. Als Landwirte des Projektes werden diejenigen angesehen, in deren Betrieben Produktionsänderungen vom Projektträger gewünscht werden und wozu sich die Betriebsinhaber bereiterklärt haben.

2 Problemstellung und Themenabgrenzung

Das landwirtschaftliche Projekt als offenes, sozio-technisches System

Das Projekt stellt mit den darin arbeitenden Personen und der dazugehörenden technischen Ausstattung ein sozio-technisches System dar 1). Da es außerdem mit seiner Umwelt in vielfältigen Beziehungen steht - die Projektleitung unterhält Beziehungen zum Bezugs- und Absatzmarkt, zu Kreditinstitutionen etc., die Landwirte unterhalten private und betriebliche Beziehungen zu projektexternen Personen und Institutionen, das Projektpersonal unterhält ebenfalls private Beziehungen zu Außenstehenden des Projekts - ist es als ein offenes, sozio-technisches System zu bezeichnen. Daraus folgt, daß bei den Entscheidungsprozessen des Projektes nicht nur projektinterne Daten und Zielvorstellungen eingehen, sondern auch mit einer Außensteuerung und Außenbeeinflussung zu rechnen ist.

Das landwirtschaftliche Projekt als sozio-technisches System läßt sich in "strukturelle" und "funktionale" Subsysteme gliedern. Die strukturellen Subsysteme sind Gruppen im Sinne der sozialpsychologischen und soziologischen Forschung (KIRSCH, 8, S. 40). Demnach bilden die Projektlandwirte ein strukturelles Subsystem, weil sie häufig gleicher ethnologischer Herkunft sind, einen gleichen Beruf haben und ähnliches.

Zu einem "funktionalen Subsystem" des Projektes gehören alle die, die an einer gleichen Funktion mitwirken. Zum Beispiel bilden die zur Projektleitung gehörenden Personen ein Subsystem, die Personen in der Buchhaltung, die Landwirte etc.. Die Landwirte bilden also etwa gleichermaßen ein strukturelles wie funktionales Subsystem.

Subsysteme im Zielkoordinierungsprozeß

Die Existenz von Subsystemen in einem landwirtschaftlichen Projekt hat für den Zielbildungsprozeß, als Teil des gesamten Entscheidungsprozesses, eine erhebliche funktionale Bedeutung. Denn aus der von der Regierung dem Projekt vorgegebenen Leitmaxime muß ein Zielsystem (derivatives Zielsystem) als Basis für Projektaktivitäten entwickelt werden, und es erhebt sich dabei die Frage, wie dieses zustande kommen kann. Bei landwirtschaftlichen Produktionsprojekten mit der Hauptaufgabe zielgerichteter Produktionsänderungen in Individualbetrieben der Landwirte ist der Erfolg in hohem Maße von dem Interesse der Projektbeteiligten, insbesondere von dem der Landwirte ab-

1) Zum Systembegriff siehe KIRSCH, 8, S. 27.

hängig. Da die Landwirte über ihre Betriebe verfügen, entscheiden sie auch über ihr individualbetriebliches Zielsystem. Gerade auf dieses soll bei einem landwirtschaftlichen Produktionsprojekt, weil Innovationen in den Individualbetrieben beabsichtigt sind, Einfluß genommen werden. Wer hier Einfluß nehmen will, muß - wenn man von der Setzung betrieblicher Daten absieht - seine Zielvorstellungen für die selbständigen Landwirte mit deren Vorstellungen in Einklang zu bringen, also zu koordinieren versuchen.

Auch für die Mitglieder anderer Subsysteme gilt, daß deren Interesse am Projekt für den Projekterfolg von Bedeutung ist. Dieses Interesse wird ebenfalls weitgehend bestimmt durch die Berücksichtigung ihrer persönlichen Interessen bei der Entwicklung des derivativen Zielsystems, vor allem, soweit es ihr Aufgabengebiet mit den Arbeitsbedingungen und die Vergütung für die Arbeit betrifft.

Die Feststellung, daß eine Berücksichtigung der Interessen der Subsysteme bei der Entwicklung des derivativen Zielsystems des Projekts für den Projekterfolg bedeutsam ist, impliziert, daß,

1. der Zielbildungsprozeß als Zielkoordinierungsprozeß gehandhabt wird, und daß
2. in der Regierungsleitmaxime Komponenten enthalten sind, die den persönlichen Zielen der Mitglieder der Subsysteme entgegenkommen, oder zumindest, daß die Regierungsleitmaxime das Berücksichtigen der persönlichen Interessen bei der Bildung des derivativen Zielsystems vorsieht.

Die Zielkoordinierung darf jedoch nicht als ein einmaliger Akt in der Entstehungsphase des Projektes angesehen, sondern sie muß wegen der sich ständig ändernden projektexternen und projektinternen Verhältnisse ständig vollzogen werden. Im Ablauf der Projektentwicklung ist nicht nur eine Anpassung der Ziele an veränderte Daten erforderlich, sondern es bilden sich bei den Entscheidungsträgern auch neue Ziele und alte werden überholt, so daß sich auch von daher laufend neue Koordinierungsaufgaben ergeben.

Die Mitwirkung der Subsysteme bei der Zielbildung erfolgt in der Regel durch ihre Repräsentanten. Damit diese die Vorstellungen ihrer jeweiligen Gruppe kennen und in Koordinierungsverhandlungen vertreten können, sind entsprechende Koordinierungen innerhalb der einzelnen Subsysteme erforderlich. Denn zwischen den Individuen eines Subsystems bestehen zum Teil recht unterschiedliche Zielvorstellungen. Andererseits kann unterstellt werden, daß es bei manchen Zielvorstellungen auch recht starke Ähnlichkeiten innerhalb eines Subsystems gibt.

Für das Subsystem "Projektleitung" ist nicht nur eine subsysteminterne Koordinierung erforderlich, sondern auch eine Koordinierung mit der übergeordneten Regierungsstelle, um z.B. die Kompatibilität des derivativen Zielsystems mit der von der Regierung vorgegebenen Projektleitmaxime sicherzustellen.

Bei Zielkoordinierungsverhandlungen werden die Zielvorstellungen der Subsysteme einander gegenübergestellt. Dabei werden sich die Repräsentanten der einzelnen Subsysteme vor allem bemühen, ihre Zielvorstellungen für das Projekt möglichst als Ziele des Projektes, also als offiziell anerkannte und zu verfolgende Projektziele durchzusetzen.

Aufgrund "funktionaler Nähe" gibt es zwischen den Zielvorstellungen bestimmter Subsysteme mehr Berührungspunkte als zwischen anderen. Das Subsystem "Projektleitung" nimmt aufgrund seiner Funktion im Projekt bei Zielkoordinierungsverhandlungen insofern eine Sonderstellung ein, als es sich mit den Zielvorstellungen aller Subsysteme auseinandersetzen muß. Außerdem ist es erforderlich, daß die Projektleitung, und hier insbesondere der Projektleiter, zur Absicherung des Projekterfolges im Sinne der Regierung eine ausschlaggebende Einflußmöglichkeit auf das derivative Zielsystem hat, nicht zuletzt auf die Entscheidung, welches der möglichen, mit der Leitmaxime kompatiblen Zielsysteme zur Realisierung gelangen soll.

Allgemein wird davon auszugehen sein, daß die am Koordinierungsprozeß beteiligten Subsysteme dann ein Koordinierungsergebnis akzeptieren werden, wenn es für sie innerhalb einer überschaubaren Zukunft eine Verbesserung der Situation bringt gegenüber einem Zustand, der durch Nichtkoordinieren erreichbar ist.

Für die weitere Behandlung des Themas ergibt sich nunmehr folgende Abgrenzung:

1. Von den Problemen der Zielkoordinierung innerhalb der Subsysteme wird abstrahiert und ebenso von den Koordinierungsproblemen zwischen Projektleitung und übergeordneter Regierungsstelle.
2. Es wird auch außer den Subsystemen "Projektleitung" und "Projektlandwirte" von der Mitwirkung anderer Subsysteme am Zielkoordinierungsprozeß abstrahiert.
3. Bei der Behandlung der Koordinierungsprobleme zwischen Projektleitung und Projektlandwirten wird bei der Projektleitung vornehmlich auf den Projektleiter abgestellt.

3 Begriffliche Abgrenzungen von Zielen und Zielordnung

Die Ausführungen dieses Abschnittes befassen sich vor allem mit Begriffen und Begriffsabgrenzungen, die für die Behandlung von Fragen der Zielkoordinierung von besonderer Bedeutung sind.

3.1 Zum Zielbegriff

Aus der Definition, daß "unter einem Ziel ein Wert zu verstehen (ist), der einen positiv bewerteten zukünftigen Zustand beinhaltet" 1) (KIRSCH, 7, S. 126), ergibt sich, daß ein gegebener Zustand positiv verändert oder erhalten werden soll.

Für bewußtes Handeln ist eine Zielentscheidung Voraussetzung. Und zwar ist sowohl über Ziele, die angestrebt werden sollen, zu entscheiden als auch über die Wahl der Mittel zur Zielerreichung. Im ersten Fall haben wir es mit einer Zielentscheidung oder Zielsetzungsentscheidung, und im zweiten mit einer Mittel- bzw. Zielerreichungsentscheidung zu tun (HEINEN, 5, S.18). Beide Gruppen von Entscheidungen beeinflussen sich gegenseitig. Die Zielsetzungsentscheidung trifft bereits eine gewisse Vorentscheidung über die Mittelwahl.

Um Ziele im Zielkoordinierungsprozeß aufeinander abstimmen und als Handlungsanweisungen verwenden zu können, ist eine Zielbeschreibung erforderlich 2).

3.2 Zur Zielbeschreibung

Zur Beschreibung von Unternehmenszielen gehört die Sachdimension und die Zeitdimension (KIRSCH, 8, S. 145 ff).

Die Sachdimension bezieht sich auf Zielinhalt und Zielausmaß. Das Zielausmaß kann man begrenzt und unbegrenzt, und auch mit komparativen Formulierungen angeben. Bei manchen außertechnischen und außerökonomischen Zielen ist das Zielausmaß allerdings sehr schwierig formulierbar.

---

1) Damit ist nicht gesagt, daß die Begriffe "Wert" und "Ziel" in jedem Fall identisch sind, sondern nur insoweit, als es sich um bewußt angestrebte Werte (Ziele) handelt.

2) Eine detaillierte Zielbeschreibung ist zwar als Handlungsanweisung positiv zu werten, grundsätzlich auch als Grundlage für Zielkoordinierungsverhandlungen. Jedoch ist darauf hinzuweisen, daß mit zunehmender Detailliertheit der Zielbeschreibung Koordinierungsverhandlungen erschwert werden können, vor allem bei sehr unterschiedlichem Informationsstand der Beteiligten.

Die Zeitdimension einer Zielbeschreibung kann
1. durch die Festlegung eines ganz bestimmten Zeitpunktes für die Zielerreichung,
2. durch die Angabe eines Zeitraumes mit absoluten Grenzen oder mit komparativen Formulierungen, und
3. ohne präzise Zeitangaben, z.B. durch Formulierungen, wie "in möglichst kurzer Zeit", ausgedrückt werden.

Die Entscheidungen über Sach- und Zeitdimensionen von Zielen sind sowohl entscheidungsfeld- als auch entscheidungsträgerabhängig.

Bei der Beschreibung von Zielen kann es vorkommen, daß verschiedene Personen Ziele mit gleichen Sach- und Zeitdimensionen verschieden beschreiben, d.h., daß mit verschiedenen Formulierungen das gleiche ausgedrückt wird. In einem solchen Fall handelt es sich um kongruente Ziele.

3.3 Ordnung nach Beziehungstypen

Die Einzelziele eines Unternehmens stehen zueinander in Beziehung und bilden dadurch ein Zielsystem. Für Zielkoordinierungsprozesse lassen sich vor allem drei besonders wichtige Gruppen von Beziehungstypen unterscheiden:

1. komplementäre, konfliktäre und indifferente Ziele
2. Ober-, Zwischen- und Unterziele
3. Haupt- und Nebenziele.

3.3.1 Komplementäre, konfliktäre und indifferente Ziele

Komplementärsbeziehungen zwischen zwei Zielen liegen vor, wenn die Erhöhung des Zielerreichungsgrades von Z 1 auch zu einer Erhöhung des Zielerreichungsgrades von Z 2 führt. Diese Beziehungen können wechselseitig oder einseitig sein, und sowohl linear als auch nichtlinear verlaufen, also steigende oder sinkende Steigerungsraten aufweisen. Im Verlauf zunehmender Zielerreichung können Komplementaritätsbeziehungen auch in Konkurrenzbeziehungen oder anfängliche Konkurrenzbeziehungen in Komplementaritätsbeziehungen übergehen. Teilbarkeit der Ziele ist Voraussetzung sowohl für Komplementaritäts- als auch für Konkurrenzbeziehungen.

Bei konfliktären Zielbeziehungen unterscheidet BIDLINGMAIER (2, S. 47 f) zwischen Zielantinomie und Zielkonkurrenz. Eine Zielantinomie liegt vor, wenn die Bemühungen um Zielerreichung von Z 1 eine gleichzeitige Zielerreichung von Z 2 vollkommen verhindert. Solche Situationen entstehen bei vollkommener Unteilbarkeit unvereinbarer Ziele.

Bei Konkurrenzbeziehungen bewirkt die Erhöhung des Zielerreichungsgrades von Z 1 eine Minderung des Zielerreichungsgrades von Z 2. Die Beziehungen können hier ebenfalls sowohl wechselseitig als auch einseitig, linear als auch nichtlinear sein.

Von der Zielkonkurrenz ist nach KIRSCH (8, S. 148) die Zielkompatibilität zu unterscheiden. Zwei Ziele sind kompatibel, wenn sie gleichzeitig erreichbar sind. Konkurrierende Ziele können kompatibel sein, wenn ihr Zielausmaß begrenzt formuliert ist. Sind dagegen bei konkurrierenden Zielen maximale Zielausmaße formuliert, sind sie inkompatibel, da sie als konkurrierende Ziele nicht maximal erfüllt werden können.

Indifferente Ziele spielen in der Regel nur eine untergeordnete Rolle. In einem ganz umfassenden Zielsystem ergibt sich sogar die Frage, ob nicht alle Ziele, wenn auch in noch so geringem Maße, zueinander in komplementärer oder konkurrierender Beziehung stehen. Komplementaritäts- und Konkurrenzbeziehungen sind allein vom Entscheidungsfeld abhängig.

3.3.2 Ober-, Zwischen- und Unterziele

Die Erreichung eines hochrangigen Zieles erfordert zunächst die Erfüllung anderer auf dieses Oberziel ausgerichteter Ziele, und diese ebenso die Erfüllung anderer auf sie ausgerichteter Ziele. Die unteren Ziele sind Mittel zur Erreichung der nächsthöheren, und diese wiederum zur Erreichung der über ihnen angeordneten Ziele. Man spricht hier von einer Mittel-, Zweck- oder auch Instrumentalbeziehung zwischen den Zielen (KIRSCH, 8, S. 199). Die Einzelziele bilden als Unter-, Zwischen- und Oberziele eine Zielhierarchie. Aber sie dienen als Einzelziele nicht nur der Erreichung des jeweils übergeordneten Zieles, sondern sie sind gleichzeitig Orientierungsgrößen für darunter eingestufte Ziele. Zur Erreichung eines Zieles auf einer bestimmten Stufe können oft mehrere Unterziele eingesetzt werden. Die Entscheidung, wie viele und welche vorgesehen werden, ist sowohl entscheidungsfeld- als auch entscheidungsträgerabhängig.

3.3.3 Haupt- und Nebenziele

Die von den Entscheidungsträgern als besonders wichtig und dringlich angesehenen Ziele werden als Hauptziele und die anderen als Nebenziele bezeichnet. Letztere sollen möglichst nur soweit berücksichtigt werden, wie sie die Erreichung der Hauptziele nicht behindern. Diese Zielgewichtung ist entscheidungsträgerabhängig.

Die am Zielkoordinierungsprozeß Beteiligten unterscheiden sich in ihren Zielpräferenzen z.T. erheblich. Diese Präferenzunterschiede sind wesentliche Verhandlungsgegenstände im Rahmen der Zielkoordinierung.

4 Probleme der Zielkoordinierung

4.1 Unterschiede in den Zielpräferenzen zwischen Projektleiter und Landwirten

Zielvorstellungen des Projektleiters

Als Beauftragter der Regierung, d.h. als Repräsentant des Projektträgers, hat sich der Projektleiter vor allem an den staatlichen Oberzielen, an der Leitmaxime des Projektes, zu orientieren. Aber wie jeder Mensch, hat auch er seine persönlichen Zielvorstellungen. Diese lassen sich bei ihm gedanklich in die persönlich-privaten, die persönlich-sozialen und in die persönlich-projektbezogenen Ziele gliedern 1), wobei es jedoch zwischen diesen Zielkategorien keine scharfen Grenzen gibt. Die Einzelziele stehen sowohl innerhalb als auch zwischen den Zielkategorien in wechselseitiger Beziehung. Die persönlich-privaten Ziele, respektive Zielvorstellungen, wenn es sich um Ziele mit noch recht ungenauer Formulierung handelt, beziehen sich auf die Gestaltung des persönlichen Lebens. Es gehören dazu: Existenzsicherheit, kulturelle Ziele, Freizeitziele, persönliche Verantwortung etc.. Die Realisierung dieser Ziele ist weitgehend an den Beruf, vor allem an den ökonomischen Ertrag und an die Bedingungen der Berufsarbeit gebunden, wie: Arbeitszeit, persönliche Beanspruchung durch die Arbeit, persönliche Gestaltungsfreiheit und anderes.

Die persönlich-sozialen Ziele des einzelnen ergeben sich aus seiner Zugehörigkeit zur sozialen Gruppe. In dieser nimmt er eine bestimmte Position ein, die von ihm ein bestimmtes soziales Verhalten fordert, ihm aber auch bestimmte Leistungen bietet. Der einzelne, in diesem Fall der Pro-

---

1) Diese Gliederung leitet sich aus einem ähnlichen Ansatz ab, den VIERHELLER (15) in einer Studie anwendet, in der er u.a. die unterschiedlichen Interessenlagen zwischen Management und Mitgliedern von Genossenschaften des Lebensmitteleinzelhandels analysiert.

jektleiter, ist daran interessiert, seine soziale Position zu halten, oder gar zu verbessern, was in aller Regel Rückwirkungen auf seine persönlich-privaten Ziele, und nicht selten auf seine Berufsarbeit, und damit auf seine persönlich-projektbezogenen Ziele hat.

Die persönlich-projektbezogenen Ziele des Projektleiters sind Mittel zur Erreichung der persönlich-privaten und der persönlich-sozialen Ziele. Schon aus Existenzgründen wird er bemüht sein, die zu seinem Arbeitsplatz gehörenden "amtlichen" Aufgaben zu erfüllen, d.h. er wird vor allem an einem Projekterfolg im Sinne der Regierung und damit an entsprechenden Zielen im derivativen Zielsystem des Projekts interessiert sein. Die in Richtung auf den Projekterfolg im Sinne der Regierung zu entwickelnden Ziele sind gleichzeitig seine persönlich-projektbezogenen Ziele. Zu diesen wird der Projektleiter evtl. noch weitere hinzufügen, wie z.B. "Ausdehnung des persönlichen Entscheidungsspielraums". Die persönlich-projektbezogenen Ziele können also unterteilt werden in solche, die auf den Projekterfolg im Sinne der Regierung ausgerichtet sind (projekterfolgsbezogene Ziele) und in weitere, die an das Projekt gebunden sind, sich aber nicht ohne weiteres am Projekterfolg im Sinne der Regierung orientieren. Diese beiden Zielgruppen innerhalb der Kategorie "persönlich-projektbezogene Ziele" können den Projektleiter in intrapersonale Zielkonflikte bringen, insbesondere wenn aus den Bereichen persönlich-privater und persönlich-sozialer Ziele Einwirkungen kommen, die nicht unbedingt mit den persönlich-projekterfolgsbezogenen Zielen übereinstimmen. Ein solcher intrapersonaler Zielkonflikt kann z.B. vorliegen, wenn aus den persönlich-sozialen Zielen sich für den Projektleiter die Forderung nach Beschäftigung bestimmter Personen im Projekt ableitet, die nicht den Projekterfolg im Sinne der Regierung fördern würde. Solche intrapersonalen Zielkonflikte können bei Zielkoordinierungsverhandlungen, wenn sie der anderen Partei bekannt werden, evtl. von dieser zu ihren Gunsten ausgenutzt werden.

Zielvorstellungen der Landwirte

Die Zielvorstellungen der Landwirte lassen sich gedanklich in persönlich-private, persönlich-soziale, persönlich-individualbetriebsbezogene und persönlich-projektbezogene gliedern. Gegenüber den 3 Zielkategorien des Projektleiters gibt es bei den Landwirten zusätzlich noch die persönlich-individualbetriebsbezogenen Ziele. Denn die Landwirte verfügen über landwirtschaftliche Individualbetriebe, der Projektleiter in der Regel nicht. Die Basis seiner Existenz ist der Arbeitsvertrag mit der Regierung.

Für die Abgrenzung der persönlich-privaten und der persönlich-sozialen Ziele der Landwirte gilt grundsätzlich das gleiche wie für die des Projektleiters. Während sich jedoch beim Projektleiter die persönlich-privaten und die persönlich-sozialen Ziele vornehmlich auf entsprechende Realisierungsmöglichkeiten im Projekt konzentrieren, sind bei den Landwirten zunächst ihre Individualbetriebe davon berührt.

Die persönlich-individualbetriebsbezogenen Ziele der Landwirte sind demnach vornehmlich Mittel zur Erreichung der persönlich-privaten und der persönlich-sozialen Ziele, jedoch können letztere auch unmittelbar betriebliche Ziele sein und umgekehrt. Die Anwendung eines bestimmten Produktionsverfahrens ist ein betriebliches, gleichzeitig aber auch persönlich-privates Ziel, wenn damit z.B. eine Arbeitserleichterung angestrebt wird und ein persönlich-soziales Ziel, wenn dieses Produktionsverfahren die Erfüllung einer sozialen Norm darstellt.

Die persönlich-projektbezogenen Ziele der Landwirte sind vor allem Mittel zur besseren Realisierung ihrer persönlich-individualbetriebsbezogenen Ziele. Da die Individualbetriebe aber immer nur begrenzte Möglichkeiten zur Erreichung persönlich privater und persönlich-sozialer Ziele bieten, suchen die Landwirte sowohl ihre betrieblichen Möglichkeiten mit Hilfe des Projekts zu erweitern, als auch persönlich-private und persönlich-soziale Ziele direkt an das Projekt heranzutragen. Sie würden sich z.B. dafür interessieren, ob das Projekt ihre Ernährungslage durch ein

sicheres und preiswertes Lebensmittelangebot verbessern helfen kann, ob es eine Ausbildungs- und Berufschance für die Kinder bietet etc..

Bei den Zielen der Landwirte haben wir es also bei den 4 Zielkategorien einmal mit einer dreistufigen Zielhierarchie zu tun, und zwar:

Obere Stufe: Persönlich-private und persönlich-soziale Ziele
Mittlere Stufe: Persönlich-individualbetriebsbezogene Ziele
Untere Stufe: Persönlich-projektbezogene Ziele,
aber gleichzeitig auch mit einer zweistufigen Gliederung, weil die persönlich-privaten und die persönlich-sozialen Ziele auch direkt auf das Projekt hinleiten.

Die persönlich-privaten und die persönlich-sozialen, vor allem aber die persönlich-individualbetriebsbezogenen Ziele werden sich um so stärker in den persönlich-projektbezogenen Zielen niederschlagen, je mehr es zu einer sozialen und betrieblichen Integrierung zwischen Landwirten und Projekt kommt.

Insgesamt ergibt sich bei den Zielpräferenzen von Projektleiter und Landwirten im wesentlichen folgendes an Unterschieden:

1. Die persönlich-privaten und persönlich-sozialen Ziele des Projektleiters sind weitgehend auf den Erfolg des Projektes im Sinne der Regierung, und nur zu einem relativ geringen Teil, auf einen von der Leitmaxime losgelösten, aber das Projekt im allgemeinen nicht beeinträchtigenden persönlichen Gestaltungsraum ausgerichtet.
2. Der Projektleiter betrachtet deshalb die von der Regierung dem Projekt vorgegebene Leitmaxime für sich als verbindlich.
3. Bei der Wahl zwischen alternativen Zielen für das derivative Zielsystem des Projekts orientiert sich der Projektleiter mehr an der von der Regierung für das Projekt festgesetzten Leitmaxime, als an den Zielvorstellungen der Landwirte für das Projekt.
4. Die Landwirte sind in ihrer Existenz direkt und mehr auf ihre Individualbetriebe als auf das Projekt angewiesen. Sie unterhalten zu ihren Individualbetrieben zahlreichere, engere und vielfältigere Beziehungen als zum Projekt.
5. Für die Landwirte ist die Regierungsleitmaxime direkt keine verbindliche Orientierungsgröße, sondern von ihnen nur insoweit akzeptiert, als in dem daraus zu entwickelnden derivativem Zielsystem ihre persönlichen Ziele zumindest teilweise untergebracht werden können.

Diese Unterschiede in den Zielpräferenzen zwischen Projektleiter und Landwirten, aufgrund unterschiedlicher persönlicher Bindungen an das Projekt, bewirken unterschiedliche Vorstellungen sowohl über die Dimensionen als auch über die Gewichtung von Einzelzielen für das Projekt.

4.2 Koordinierungsprobleme in bezug auf Zieldimensionen und Zielgewichtung

Das Zielsystem landwirtschaftlicher Produktionsprojekte hat seinen Schwerpunkt in Zielen, die auf die individualbetriebliche Produktion ausgerichtet sind. Es handelt sich dabei weitgehend um Innovationsziele. Neue Produkte und Produktionsverfahren oder Änderungen bisheriger Produktionsverfahren sollen eingeführt werden.

Die zu realisierenden neuen Ziele berühren das bisherige Zielsystem der Landwirte und fordern von ihnen entsprechende Verhaltensänderungen. Nach ALBRECHT (1, S. 247 ff) sind generell für das Verhalten der Menschen ihre "subjektive Umwelt" und die "Beschaffenheit der Person" als bestimmende und sich gegenseitig bedingende Faktoren anzusehen. Abgesehen von den objektiv gegebenen Begrenzungen sind demnach für die Landwirte die von ihnen subjektiv wahrgenom-

mene Umwelt und ihr Inforamtionsstand für ihr Verhalten in bezug auf neue Ziele von erheblicher Bedeutung. Bei an sie herangetragenen innovativen Zielen ist häufig damit zu rechnen, daß sie mit ihrem Informationsstand sowohl die Bedingungen der Zielrealisierung als auch die Zielauswirkungen nur z.T. übersehen können. Das Sicheinigen auf innovative Zielinhalte zwischen Projektleiter und Landwirten erfordert deshalb, daß sich sowohl der Projektleiter über Bedingungen und Wirkungen dieser Ziele aus der Sicht der Landwirte informiert, und dabei nicht zuletzt die außertechnischen und außerökonomischen, insbesondere die sozialinstitutionellen Bereiche einschließt, und daß er andererseits auch für eine Erhöhung des Informationsstandes der Landwirte sorgt, damit diese in die Lage versetzt werden, zu erkennen, ob die ihnen zugemuteten Zielverwirklichungen für sie insgesamt Vorteile bringen. Vertiefte Erkenntnisse über Bedingungen und Wirkungen von Neuerungen können evtl. einen vermeintlichen Zielkonflikt als Scheinkonflikt entlarven, aber auch anfänglich gering erachtete Zielunterschiede als wesentliche Unterschiede sichtbar werden lassen. Außerdem können alternative Ziele zutage treten und sich evtl. auch die Notwendigkeit erweisen, vorher oder gleichzeitig zusätzliche Ziele zu verfolgen, um hemmende Faktoren der angestrebten Zielrealisierung zu beseitigen, bzw. verbesserte Bedingungskonstellationen zu schaffen, die dem Landwirt das Akzeptieren des ursprünglichen innovativen Zieles ermöglicht oder erleichtert.

Im allgemeinen sind Neuerungen, auch wenn sie unter vergleichbaren Bedingungen erprobt wurden, für die Landwirte aus ihrer Sicht mit Risiko behaftet. Die Höhe des Risikos steht häufig mit dem zu realisierenden Zielausmaß in Beziehung, so daß bei Koordinierungen über Zielinhalt auch gleich das Zielausmaß berücksichtigt werden muß.

Erhebliche Probleme ergeben sich auch bei der Abstimmung über die zeitliche Dimension von Zielen. Im allgemeinen dominiert bei den Landwirten aus mehreren Gründen das Interesse an mehr kurzfristig wirkenden Zielen. Einmal ist der häufig empfundene geringe Lebensstandard für sie Veranlassung, vor allem nach einer Verbesserung der gegenwärtigen Lage zu streben, und relativ wenig Zugeständnisse an die Zukunft zu machen. Höhere Auszahlungspreise in der Gegenwart werden höher bewertet als Absatzgarantien für eine entfernte Zukunft, wenn letztere mit Preisabzügen in der Gegenwart zur Finanzierung von Verarbeitungsanlagen oder ähnlichem erkauft werden sollen. Das verstärkte Interesse an kurzfristigen gegenüber langfristigen Zielwirkungen kann auch im Mangel an Vertrauen in die zukünftige wirtschaftliche und politische Entwicklung, im Mangel an Informationen über die Notwendigkeit bestimmter langfristiger Ziele als Bedingung für die Realisierung kurzfristiger Ziele liegen etc.. Insgesamt sind besonders die Koordinierungsprobleme langfristiger Ziele, wenn sie in Konkurrenz mit kurzfristigen stehen, in erheblichem Maße durch die Bereiche "Vertrauen" und "Informationsstand" bestimmt.

Schwierigkeiten bei der Zielkoordinierung ergeben sich weiterhin aus den unterschiedlichen Vorstellungen über die Zielgewichtung. Je nach Art der Bestimmungsfaktoren für die primär entscheidungsträgerabhängige Einstufung der Ziele nach dem Grad ihrer Bedeutung sind die Koordinierungsergebnisse nicht zuletzt davon abhängig, was sich die Koordinierungsparteien an Möglichkeiten zur Substitution der wichtigsten Bestimmungsfaktoren anzubieten haben. Bei den Landwirten stehen im allgemeinen die an der Existenzsicherung, insbesondere an der Ernährungssicherung orientierten individualbetrieblichen Ziele an hochrangiger Stelle und beziehen sich als solche vornehmlich auf die Subsistenzproduktion. Das Hauptgewicht der vom Projektleiter verfolgten Ziele liegt dagegen auf der Erhöhung der Produktion für den Markt. Bei gegebenen knappen Ressourcen rufen die beiden Ziele Konflikte hervor, weil eine Ausdehnung der Marktproduktion die Subsistenzproduktion beeinträchtigt und damit das persönlich-private Ziel des Landwirts "Ernährungssicherung" tangiert. Eine Reduzierung der Subsistenzproduktion wird der Landwirt in der Regel nur dann akzeptieren, wenn er eine Ersatzmöglichkeit zur Ernährungssicherung erhält, z.B. die Gewißheit, zu jeder Zeit des Bedarfs Lebensmittel preiswert einkaufen zu können. Eine religiös oder ethisch motivierte Zielgewichtung ist dagegen meist wesentlich schwieriger durch Tauschangebote zu ersetzen.

Zusammenfassend ergibt sich im wesentlichen folgendes:

1. Bei neuen Zielinhalten ist eine Zielkoordinierung besonders von den Schwierigkeiten der Landwirte und des Projektleiters betroffen, die Bedingungen und Auswirkungen der Zielerreichung auf die Gesamtsituation der Landwirte einigermaßen zutreffend erfassen zu können.

2. Das Zielausmaß innovativer Ziele steht meist in direkter Beziehung zum Risikoausmaß. Bei geringen Kenntnissen über Bedingungen und Wirkungen der Zielrealisierung kann das "subjektiv empfundene" Risiko größer, aber auch kleiner als das "objektive" Risiko sein. Das Koordinierungsergebnis in bezug auf Inhalt und Ausmaß von innovativen Zielen wird umso mehr durch "subjektiv empfundenes" Risiko bestimmt, je geringer der Informationsstand ist.

3. Kurzfristig wirkende Ziele werden von den Landwirten im allgemeinen vor den langfristig wirkenden bevorzugt. Das Sicheinigen auf langfristige Ziele auf Kosten kurzfristiger Ziele ist in erheblichem Maße vertrauens- und informationsbedingt.

4. Die Auswirkungen unterschiedlicher Auffassungen über Zielgewichtung auf das Koordinierungsergebnis hängen weitgehend von den Möglichkeiten ab, die Konstellationen der Bestimmungsfaktoren für die Zielgewichte durch entsprechende Äquivalenzangebote zu verändern.

4.3 Grundlagen und Probleme von Koordinierungsverhandlungen

Die Leitmaxime als Voraussetzung für beiderseitiges Interesse

Es soll noch einmal betont werden, daß der Erfolg eines landwirtschaftlichen Produktionsprojektes, bei dem der Schwerpunkt Innovationen in den landwirtschaftlichen Individualbetrieben sind, wesentlich von dem Interesse der Landwirte am Projekt bestimmt wird. Eine grundsätzliche Voraussetzung für das Projektinteresse der Landwirte, und damit auch für Zielkoordinierungsverhandlungen, schafft die Regierung dadurch, daß sie in der Leitmaxime für das Projekt die Berücksichtigung von Individualzielen der Landwirte vorsieht und ihre Realisierung fördert. Der Festsetzung der Leitmaxime geht also eine gewisse Abstimmung zwischen Regierungs- und Landwirtezielen voraus.

Zielkoordinierung als Mittel der Motivation

Bereits aus dem Abschnitt 4.2 geht deutlich hervor, daß eine beiderseitige Erhöhung des Informationsstandes im Interesse der Koordinierungsparteien liegt.

Auch wenn in der Regel beim Projektleiter ein höherer Informationsstand als bei den Landwirten gegeben ist, ist trotzdem auch bei ihm eine ständige Informationsverbesserung erforderlich, vornehmlich über die für Innovationen in den Individualbetrieben besonders relevanten Probleme, insbesondere zum Herausfinden der wichtigsten Hemmungsfaktoren und der Möglichkeiten ihrer Reduzierung. Die Informationserhöhung bei den Landwirten sollte vor allem eine verstärkte Motivierung für das Projekt bewirken, indem ihnen unter anderem erkennbar gemacht wird, welche Vorteile sie aus der Zusammenarbeit mit dem Projekt haben können. Andererseits liegt es auch im Interesse der Landwirte selbst, den Projektleiter ständig über ihre Hauptprobleme auf dem laufenden zu halten, damit er diese möglichst in seine Zielvorstellungen für das Projekt übernimmt.

Koordinierungsverhandlungen haben also nicht nur die Funktion, von beiden Seiten vorgefertigte Ziele aufeinander abzustimmen. Sie sollen auch ganz wesentlich zur Zielfindung auf beiden Seiten und in beiderseitigem Interesse beitragen.

Koordinierung durch Kompromißfindung

Verhandlungen über Ziele führen häufig zu Ergebnissen, bei denen sich die Parteien mit einer partiellen Zielerreichung zufrieden geben, also Zielkompromisse schließen. Dies setzt eine Kom-

promißfähigkeit der Ziele voraus. Zu dieser gehört nach BIDLINGMAIER (2, S. 145 f) die Teilbarkeit und die Fungibilität. Je größer die Teilbarkeit der Ziele ist, um so zahlreicher können die Kompromißlösungen sein. Eine subjektiv begründete Unteilbarkeit von Zielen kann evtl. durch Überzeugung, weitere Informationen etc., aufgehoben werden, was bei objektiv gegebener Unteilbarkeit nicht möglich ist.

Über antinomische Ziele ist bei Zielkoordinierungsverhandlungen grundsätzlich eine Einigung in der Weise erzielbar, daß für sie Kompensationsobjekte angeboten werden. Dies impliziert, daß sie ersetzbar (fungibel) sind. Die Partei, die ihre Zielforderung zurückzieht, erhält bei der gleichen oder einer späteren Verhandlung eine Entschädigung für ihr Nachgeben.

Auch wenn Teilbarkeit und Fungibilität der Ziele objektiv gegeben sind, kann evtl. ein Kompromiß nicht zustande kommen. Häufig liegt es dann am Mangel an Vertrauen und am Verhandlungsklima. Durch eine Stärkung der Vertrauensbasis und eine Verbesserung der menschlichen Beziehungen zwischen den Parteien lassen sich manche zunächst subjektiv unteilbaren Ziele teilbar machen, und eine Fungibilität von antinomischen Zielen finden. Vertrauensbasis und Verhandlungsklima werden erheblich durch die Art und Weise bestimmt, wie die Verhandlungspartner die Instrumente "Manipulation" und "Macht" einsetzen.

Koordinierung durch Einsatz von Manipulation und Macht

Der Koordinierungsprozeß konzentriert sich auf die konfliktären Ziele und scheidet die kongruenten und komplementären zunächst aus den Verhandlungen aus. Bei den konfliktären Zielen werden die Parteien sich gegenseitig in der Weise zu beeinflussen suchen, daß die Entscheidung der anderen Partei möglichst auch zum eigenen Vorteil gereicht. Dies ist grundsätzlich möglich durch Manipulation und Macht.

Bei der Manipulation wird der Partner durch gezielte Änderung seiner Entscheidungsbedingungen, insbesondere durch Selektion der Information, dazu veranlaßt, möglichst weitgehend im Sinne des anderen sich zu entscheiden. Wenn diese Selektion mit Falschinformationen und mit Vorenthalten von wesentlichen Informationen verbunden ist, woraus erhebliche Nachteile für den Betreffenden entstehen können, ist die Manipulation in bezug auf den Projekterfolg ein gefährliches Instrument, weil sie die Vertrauensbasis zerstört. Ein Schutz vor einer solchen Manipulation ist ein eigner hoher Informationsstand und eine gehörige Portion von gesundem Mißtrauen.

Die Macht als Koordinierungsinstrument kann ebenfalls sowohl vom Projektleiter als auch von den Landwirten eingesetzt werden. Die Macht beider Parteien ergibt sich aus dem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis. Dieses ist dadurch begründet, daß beide Parteien Vorteile vom Projekterfolg haben können, aber dieser Projekterfolg vom Mitwirken beider Parteien abhängt.

Die Macht des Projektleiters ist im allgemeinen stärker als die der Landwirte, weil er z.B. in der Regel über einen höheren von den Landwirten anerkannten Informationsstand verfügt und Sanktionsgewalt anwenden kann. Die positive und negative Sanktion kann z.B. in gestaffelten Auszahlungspreisen entsprechend den Produktqualitäten, in gestaffelter Zuteilung oder Entzug von Anbaulizenzen, und ähnlichem zur Anwendung gelangen.

Durch die Anwendung der positiven (Belohnung) und der negativen (Bestrafung) Sanktion sowie durch die "expert power" kann die Kompromißbereitschaft der Landwirte in gewissem Ausmaß beeinflußt werden. Jedoch ist nicht auszuschließen, daß bei überspannter und nicht sachgerechter Anwendung die Landwirte Reaktionen zeigen, die insgesamt den Projekterfolg in Frage stellen können.

Erhaltung des Anreiz- Beitrags- Gleichgewichts

Das Interesse der Landwirte, sich im Sinne des Projekterfolges zu verhalten, hängt von den Vor-

teilen, also von dem Anreiz ab, den ihnen das Projekt bietet. Andererseits werden sie bei einem entsprechenden Anreiz auch bereit sein, Beiträge zu leisten, also auf gewisse Zielerfüllung zu verzichten 1). Solange die subjektiv empfundenen Anreize größer als die subjektiv empfundenen Beiträge sind, werden die Landwirte mit dem Projekt zufrieden sein und sich engagieren. Wird jedoch das Anreiz- Beitrags- Gleichgewicht zuungunsten der Anreize gestört, werden sie nach Mitteln und Wegen suchen, dieses Gleichgewicht wieder herzustellen, und zwar u.a. durch Verminderung ihrer Beiträge an das Projekt. Es dürfte deshalb eine wesentliche Aufgabe des Projektleiters bei Koordinierungsverhandlungen sein, diesen Gleichgewichtspunkt der Landwirte in etwa zu ermitteln, aber andererseits auch deutlich zu machen, wo für ihn die Grenze der Zugeständnisse liegt.

5 Schlußbemerkungen

Es wird von der Hypothese ausgegangen, daß die Landwirte an der Verbesserung ihrer eigenen Lebensbedingungen durch eigene Anstrengungen interessiert sind, und daß dieses Interesse von gesamtwirtschaftlichem und gesamtgesellschaftlichem Vorteil ist, und zwar umso mehr, je mehr es sich in einem durch die Interessen der Allgemeinheit abgesteckten Rahmen entfalten kann. Dies impliziert, daß man auch bei der Planung und Durchführung landwirtschaftlicher Produktionsprojekte von der Situation der Landwirte ausgeht. Vom Beginn der Projektfindung an sind die Situation der Landwirte und ihre Hauptinteressen zu analysieren, und sie an der Zielgestaltung, soweit es ihren eigenen Bereich betrifft, zu beteiligen. Die Zielentscheidungen des Projekts können nicht losgelöst von elementaren Zielvorstellungen derjenigen getroffen werden, in deren Betrieben und durch deren Arbeit der eigentliche Entwicklungsprozeß vor sich gehen soll.

---

1) Zur Anreiz- Beitrags-Theorie siehe KIRSCH (8, S. 139 ff).

Literatur

1 ALBRECHT, H.: Innovationsprozesse in der Landwirtschaft. Eine kritische Analyse der agrarsoziologischen "adoption"- und "diffusion"-Forschung in bezug auf Probleme der landwirtschaftlichen Beratung, Saarbrücken 1969.

2 BIDLINGMAIER, J.: Zielkonflikte und Zielkompromisse im unternehmerischen Entscheidungsprozeß, Wiesbaden 1966.

3 BLANCKENBURG, P.v.: Die soziologische Analyse agrarökonomischer Phänomene in Entwicklungsländern. In: Landentwicklung, soziologische und ökonomische Aspekte, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 3, München, Basel, Wien 1966, S. 43 - 56.

4 DÜLFER, E.: Zielsysteme, Entscheidungsprozeß und Organisationsstruktur im kooperativen Betriebsverbund. Eine Anwendung kybernetischer Betrachtungsweise. In: Genossenschaften und Genossenschaftsforschung. Festschrift zum 65. Geburtstag von Georg Draheim, hrsg. von Gerhard Weisser unter Mitarbeit von Werner Wilhelm Engelhardt, Göttingen 1971, S. 170 - 195.

5 HEINEN, E.: Das Zielsystem der Unternehmung. Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen, Wiesbaden 1966.

6 KIRSCH, W.: Entscheidungsprozesse, Bd. I: Verhaltenswissenschaftliche Ansätze und Entscheidungstheorie, Wiesbaden 1970.

7 DERS.: Entscheidungsprozesse, Bd. II: Informationsverarbeitungstheorie des Entscheidungsverhaltens, Wiesbaden 1971.

8 DERS.: Entscheidungsprozesse, Bd. III: Entscheidungen in Organisationen, Wiesbaden 1971.

9 KNIPS, W.: Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Tübingen 1970.

10 KUHN, J. und STOFFREGEN, H.: How to measure the efficiency of agricultural cooperatives in developing countries, als FAO-Publikation im Druck.

11 RUTHENBERG, H. und EL-SHAGI EL-SHAGI: Ein Rahmen zur Planung und Beurteilung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte, Frankfurt 1970.

12 SEUSTER, H.: Der funktionelle Ablauf im landwirtschaftlichen Betrieb. Hamburg und Berlin 1966.

13 STAEHLE, W.: Organisation und Führung sozio-technischer Systeme. Grundlagen einer Situationstheorie. Stuttgart 1973.

14 URFF, W.v.: Zur Programmierung von Entwicklungsplänen. Eine theoretische und empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der indischen Entwicklungsplanung, Berlin 1973.

15 VIERHELLER, R.: Unternehmensführung und Mitgliederinformation in der Genossenschaft. Zur Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in integrierten Handelsgenossenschaften, Dissertation Marburg 1972 (im Druck).

OBJEKTIVE UND SUBJEKTIVE DATEN FÜR DIE PROJEKTEVALUIERUNG

von

Prof. Dr. A. Bodenstedt, Heidelberg

1	Der Dualismus von Objektivität und Subjektivität in den Sozialwissenschaften	311
2	Der Sinnzusammenhang wirtschaftlicher und wirtschaftlich relevanter Daten	312
3	Die Objektivität sozialer Erhebungen in Entwicklungsländern	314
4	Verstöße gegen die Objektivität in der Erhebungssituation	315
5	Probleme der Aufstellung von Fragebogen	316
6	Hypothetische Kausalketten und Motivationstypen	317
7	Die Definition sogenannter Regionen	318
8	Aufstellung und Beurteilung von Relationen im Evaluierungsprozeß	319

1 Der Dualismus von Objektivität und Subjektivität in den Sozialwissenschaften

Die Auseinandersetzung um Subjektivität und Objektivität betrifft ein zentrales Thema, über das Menschen immer wieder nachgedacht haben. Es geht dabei um die Frage, wie man gleichzeitig zwei einander entgegengesetzten Erscheinungen und Werten gerecht zu werden vermag: Einerseits messen wir der Einmaligkeit und Besonderheit des je Individuellen großen Wert bei, z.B. der Entfaltung und Wirksamkeit gewöhnlicher Fähigkeiten und Meinungen. Dagegen erscheint das Intersubjektive oder Objektive als bloßer Durchschnitt, als Norm und Mittelwert. Andererseits stehen der Einzelne und seine Subjektivität im Wettstreit mit vielen ebenso Einzelnen; ihre Meinungen erhalten daher den Charakter einer gewissen Beliebigkeit, die wir vor allem in der Wissenschaft als Mangel empfinden. Objektive Aussagen werden angestrebt, um darin die Vergänglichkeit und Begrenztheit des Subjektiven zu überwinden. Solchermaßen zu Werten gegensätzlicher und polar aufeinander bezogener Art erhoben, unterliegen beide Begriffe nunmehr einer zeit- und gesellschaftsbezogenen Sinngebung.

Mit zunehmender Entfaltung von Wissenschaft und Technik und vor allem in den industrialisierbaren Lebensbereichen haben sich die Akzente in der Diskussion um Subjektivität und Objektivität verlagert. Quantifizierbare Größen beanspruchen immer mehr Platz in unserer alltäglichen Welt

und wir haben uns daran gewöhnt, an den bindenden und intersubjektiv verbindlichen Aussagewert von Zahlen zu glauben. Das Einkommen, der Konsum und die Freizeitgestaltung sind drei solcher Beispiele, in denen Zahlen (Gehaltsstufe, Preise und Urlaubskilometer) den Wert sozialer Kommunikationsmittel erreicht haben und den für soziale Strukturen so wichtigen Vergleich von Positionen ermöglichen.

Dementsprechend haben gerade die ökonomischen Disziplinen große Fortschritte in dieser Richtung gemacht, wie das Handwerkszeug der ökonometrischen Modelle und mathematischen Programmierungen beweist. Deshalb werden Aussagen wie "zweitausend Kalorien pro Tag sind notwendig" oder "500 t Mehrertrag sind erreichbar" nicht bezweifelt. Dagegen gelten Aussagen vom Typus "ich bin unzufrieden" oder "ich habe zu wenig Land" als subjektiv, d.h. bezweifelbar und nicht auf andere Subjekte übertragbar. Ich unterstelle daher, daß wir uns in der Praxis - und u.a. eben auch der Entwicklungshilfe-Praxis - daran gewöhnt haben, das Attribut "objektiv" weitgehend an drei Maßstäbe zu binden, nämlich die Zahl und Mathematik, finanzielle und monetäre Größen und die ökonomische Theorie.

Die Sozialwissenschaften, und hier meine ich in erster Linie die Soziologie, haben sich allerdings auch in dieser Richtung entwickelt. Erstens, indem sie geschlossene Kategoriensysteme nach dem Schema der Ja-Nein-Antworten benutzen, um ihre Beobachtungen, Antworten und Fragestellungen zu klassifizieren. Eine bestimmte Zahl von Aussageformen schließt dann alle möglichen Varianten ein. Zweitens dann, indem sie die Häufigkeit solcher Aussagen nach den Regeln der Wahrscheinlichkeit auf Gesamtpopulationen übertragen. Und schließlich drittens, indem sie mathematische Verfahren, wie die Korrelations-, Regressions-, Faktoren- und Pfadanalyse benutzen, um funktionale oder sogar kausale Zusammenhänge zwischen ihren Beobachtungstypen festzustellen.

Indem die Soziologie sich empirisch, positivistisch oder eben um Objektivität bemüht zeigt, unternimmt sie die gleichen Anstrengungen wie die Ökonomie, um die Exaktheit ihrer Aussagen zu beweisen. Allerdings hat sie einen beträchtlichen Zeitrückstand hinter ihrer Schwesterdisziplin. Trotzdem hält sich hartnäckig die Meinung, die Soziologie habe es mehr mit den "soft data", den subjektiven Tatbeständen und Daten zu tun, die Ökonomie hingegen mit härteren und erhärtbaren, eben mit objektiven Fakten.

Demgegenüber behaupte ich, daß die Problematik von objektiv und subjektiv in allen handlungs- und sinnorientierten Wissenschaften geblieben ist und sich auch nicht mit Hilfe mathematischer Manipulationen aus der Welt schaffen läßt. Diese Problematik gilt ebenso für die Beschaffung von Daten wie für deren Auswertung und Interpretation. Das möchte ich am Beispiel der Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen aufzeigen, speziell solcher im ländlich-agrarischen Bereich. Das Schwergewicht meiner Überlegungen soll dabei auf der Herkunft und Beschaffung von Daten liegen, da hier im Falle technisch-industriell weniger entwickelter Gesellschaften besondere Schwierigkeiten vorliegen.

2 Der Sinnzusammenhang wirtschaftlicher und wirtschaftlich relevanter Daten

Vor allem Eindringen in Einzelheiten der Evaluierungsthematik läßt sich die Aufgabenstellung in allgemeiner Form so umschreiben, daß es darum geht, produktions-, wirtschafts- und lebenshaltungsrelevante Daten zu ermitteln, mit deren Hilfe Aussagen über die Gesamtpopulation einer bestimmten Region gemacht werden können. Soweit es sich dabei eindeutig um Größen handelt, die mit naturwissenschaftlichen Methoden zu erheben sind, wie z.B. solche über Wasserhaushalt, Nährstoffdefizit oder Kaloriengehalt, konstituiert sich die Objektivität der Daten aus dem Erfahrungszusammenhang der naturwissenschaftlich-technischen Wissensdisziplinen. Der alltägliche Erfahrungszusammenhang muß ausgeschlossen bleiben, um ihm gegenüber den Anspruch wissenschaftlicher Objektivität aufrechterhalten zu können. Wir alle kennen das Erstaunen, das uns gegenüber

der objektiv-verfremdenden wissenschaftlichen Aussage über alltägliche Erfahrungen befallen kann (z.B. über die Gefahr des Rauchens oder den Nährwert bestimmter Lebensmittel).

Dieses Erstaunen verweist uns darauf, daß niemand von vornherein gewillt und darauf eingestellt ist, seine subjektiven Erfahrungen aufzugeben, zumal er diese in dem sozialen System, in dem er lebt, begründet und ständig verstärkt findet. Vielfach sind wir geneigt, diese Erfahrungen sogar gegenüber der Wissenschaft zu verteidigen, zum mindesten jedoch, sie in die Diskussion mit einzuführen. Diese Feststellung führt uns zum Kern des Themas: Objektiver und subjektiver Wahrheitsgehalt der Aussagen, auf denen unsere Datensammlungen in Entwicklungsregionen beruhen.

Meine zentrale These ist dabei, daß jede Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen, die den Erfolg nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten messen will, damit einen verbindlichen Sinnzusammenhang konstituiert, der auch im Prozeß der Datenbeschaffung wirksam ist, meistens aber nicht offengelegt wird. Die "Objektivität" ökonomischer Daten und Analysen kann dann nur folgendermaßen interpretiert werden: Diese Größen sind nur im ökonomischen Sinnzusammenhang, jenseits der je einzelnen Erfahrung im wirtschaftlichen Handeln begreifbar und diskutierbar. So abstrahiert z.B. der Begriff der Einkommenselastizität von den vielfältigen und vielleicht täglich wechselnden individuellen Motiven zum Konsum dieser oder jener Güterart und postuliert einen Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Ausgaben-Verhalten anhand von globalen Zahlenangaben über Einkommensgruppen und Marktentnahmen. Wenn wir dahingehend übereinstimmen, daß der wirtschaftliche Sinnzusammenhang einer unter verschiedenen sozial möglichen und erfahrbaren ist, so stellt sich die Frage nach der Objektivität der Daten nunmehr in anderer Form: Inwieweit ist es richtig und notwendig, nur den ökonomischen Sinnzusammenhang z.B. in dem hier diskutierten Rahmen von Projektevaluierungen gelten zu lassen.

So können wir z.B. auf dem Gebiet von Gesundheit und Medizin sehen, daß dort die sogenannten wirtschaftlichen Prinzipien nur bis zu einem gewissen Grade verbindlich sind, dann aber durch andere Motivationen abgelöst werden. Über die Einrichtung von Krankenhäusern oder Rettungsdiensten wird vorwiegend nach ökonomischen Relationen entschieden (Beispiel: die Deutsche Diagnoseklinik in Wiesbaden). Der Wert der Erhaltung individueller Gesundheit oder gar des Lebens wird jedoch nicht am Aufwand oder den Kosten gemessen. Die ökonomischen Grundvorstellungen der Knappheit und der Rationalität dringen also in unterschiedlichem Grade in verschiedene Bereiche des sozialen Lebensraumes ein und wirken dort determinierend. Dies scheint um so stärker der Fall zu sein, je mehr wir uns vom individuellen Lebensbereich zum kollektiven bewegen. Heute wird kaum noch bestritten, daß der Einzelne nicht dem Typus des homo oeconomicus entsprechend zu handeln braucht. Die Kollektivität hingegen wird weiterhin unter solchen Gesichtspunkten wie Kaufkraft, Warenkorb, Konsumzwang, Mode etc. betrachtet.

Die Ermittlung wirtschaftlicher Daten bezieht daher weitgehend den Charakter ihrer Objektivität aus diesem Bezug auf gesellschaftliche Kollektivitäten. Erweitern wir die Themenstellung jedoch auf "wirtschaftlich relevante" Daten, so geraten wir auf das Feld individuell zu erhebender, individuell geltender und damit als "subjektiv" qualifizierter Daten.

Die Erweiterung der Datenmenge mit dem Begriff der wirtschaftlichen Relevanz soll heißen, daß auch die Verbindlichkeit religiöser Praktiken, die Häufigkeit von Reisen in die Stadt und die Beziehungen zu meinungsführenden Personen im Dorf Einfluß auf produktionstechnische oder marktpolitische Entscheidungen von Landwirten haben.

Damit erhebt sich nun eine Fülle von Fragen und Einwänden. Zunächst die Fragen:

1. Sind die gemeinten Angaben bzw. Daten tatsächlich unentbehrlich für eine gerechte Bewertung der Entwicklungsmaßnahmen?
2. Wo und in welcher Situation sind diese Daten am zuverlässigsten zu erheben?

3. Mit Hilfe welcher Erhebungs- und Auswertungstechniken wird der objektive Charakter der Daten am besten gewahrt?

Anders gesagt, es stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit bzw. nach der Angepaßtheit des sogenannten Befragungsinstrumentariums an die Aufgaben einer Projektevaluierung: Können mit Hilfe dieser Verfahren mehr oder bessere Daten objektiver Art in Erfahrung gebracht werden oder können damit nur Daten ausgesprochen subjektiven Charakters erhoben werden, die jedoch zum Zwecke der Bewertung von Entwicklungsmaßnahmen objektiv behandelt und bearbeitet werden?

Und weiter nun zu den ernst zu nehmenden Einwänden gegen mangelnde Objektivität:

1. Die Auswahl von Variablen der oben genannten Art sei doch allzu beliebig und unbegründet.
2. Für ihre Bedeutung in einem behaupteten Wirkungszusammenhang gebe es bestenfalls Hypothesen, aber keine Beweise.
3. Die Ermittlung der benötigten Werte sei überaus abhängig von den Zufälligkeiten einer Befragungs-Situation.

Alle diese Einwände hört die empirische Soziologie von den sich exakter gebärdenden ökonomischen Spezialdisziplinen. Diese wiederum müssen jedoch die gleichen Einwände seitens einer kritischen Wissenschaftstheorie und auch von engagierten Entwicklungspolitikern gegen sich gelten lassen.

3 Die Objektivität sozialer Erhebungen in Entwicklungsländern

Um mit dem letzten Einwand zu beginnen: es geht darin um die Gültigkeit und Zuverlässigkeit von individuellen Gruppen-Befragungstechniken sowie die Auswahl repräsentativer Stichproben. Nur in seltenen Fällen kann auf Einwohner- oder Haushaltslisten (Steuerlisten, Verzeichnisse der Malariabekämpfung etc.) zurückgegriffen werden. Mehrfach erprobt worden ist hingegen die Kombination von Gebiets- und Zufallsstichprobe. Bei einem reinen Gebietssample werden das Gitternetz einer entsprechend großmaßstäblichen Karte oder ein selbstentworfenes Raumnetz zugrunde gelegt (z.B. Talverlauf mit Quersektionen) 1). Bei Streusiedlung werden dann eine entsprechende Zahl von Gitterquadraten zufällig ausgewählt oder eine bestimmte Zahl von Querlinien. Die darin enthaltenen oder von den Linien geschnittenen Siedlungen, locations oder Dörfer bilden die Grundlage der weiteren Auswahl.

In anderen Fällen werden anhand von Karten durch Sachverständige (Projektmitarbeiter, Regierungsbeamte, Wissenschaftler) Zonen mit überwiegender Homogenität der natürlichen, infrastrukturellen und ethnischen Faktoren bestimmt: z.B. Täler, zusammenhängende Tallagen neben Höhenlagen, Küsten- und Binnenzonen, Siedlungsverdichtungszonen, Anbaugebiete mit Spezial-(Leit-) Kulturen. Im nächsten Schritt werden dann willkürlich oder zufällig Dörfer oder Siedlungseinheiten aus jeder der gebildeten Zonen bestimmt. Die Zahl der insgesamt zu Befragenden dividiert durch die Zahl der Auswahleinheiten ergibt dann die Zahl der Probanden je Gebietseinheit. Das können bei sehr dünner Besiedlung alle Haushalte, Männer oder Betriebsleiter der Auswahleinheit sein oder auch nur ein Teil davon. Im letzteren Falle kommt es praktisch fast immer zu einer Zufallsauswahl, an der Anwesenheit, Erreichbarkeit, Einwilligung und andere vom Erheber unbeeinflußbare Faktoren beteiligt sind. Gemessen an den Anforderungen, die wir an die Auswahltechnik hierzulande zu stellen gewohnt sind, ist diese letzte Stufe eine Kompromißlösung. Ihre Nachteile können durch sorgfältiges Verfahren bei der Gebietsauswahl und eine genügend große Zahl von Befragungseinheiten kompensiert werden.

1) Methode des Chantabury-Projektes im Südosten Thailands, 1972, durchgeführt im Südasien-Institut der Universität Heidelberg.

Beispiele für Befragungs-Stichproben in Entwicklungsregionen

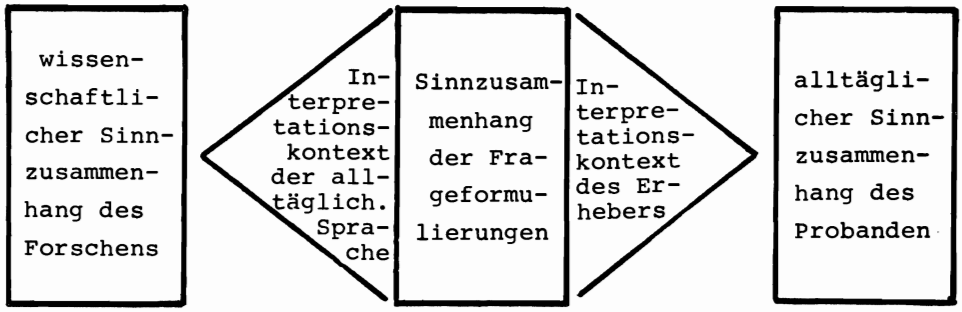
Land	Jahr	Einzugsbereich	Zonen	Dörfer	Befragte
Nepal	a 71 b 7o	Landwirtsch. Beratungs-Projekt	a 3 b 5	6 21	125 1150
Dahomey	72	Genossenschafts-Projekt	4	10	285
Kenia	69	4 Landwirtsch. Projekte	1 x 4 1 x 3 2 x Großbetr.	12 8 150	Coop.Soc. 550 Betriebe
Senegal	68	3 Departements		50	426
Iran	72	Stadt-Umland	2xEinzugsbereich v. Großbetr.	15	450
Thailand	72	Provinzabschnitt	30 Sektionen		837
Indien	67	3 Landwirtsch. Beratungsprojekte	2 x 3 1 x 5	11	300
Afghanistan	69	2 Siedlungsprojekte	4	18	750

4 Verstöße gegen die Objektivität in der Erhebungssituation

Schwieriger ist schon die Frage der Erheber zu lösen, da deren jeweiliger Erfahrungszusammenhang nur im Falle trainierter und selbstkritischer Mitarbeiter von einer Beeinflussung der Erhebungsergebnisse abgehalten werden kann. Erfahrungsgemäß stehen für die Aufgaben einer Forschung oder Evaluierung in Entwicklungsländern folgende Kategorien von Mitarbeitern zur Verfügung:

- der oder die wissenschaftlichen Mitarbeiter, die die Erhebung gleichzeitig durchführen und leiten,
- ausländische oder einheimische Projektangestellte vom Officer bis herunter zu den Junior Technical Assistants, Village Level Workers, oder encadreurs,
- einheimische Studenten
- Oberschüler oder andere fremdsprachige Einwohner.

Alle diese Gruppen partizipieren in unterschiedlicher Weise an den jeweiligen Lebens- und Sinnzusammenhängen der aus der westlichen Industriewelt stammenden Forscher oder Evaluierer und ihrer Mitmenschen in der Entwicklungsregion. Außerdem interagieren sie normalerweise mit den Befragten in der Befragungssituation mit Hilfe eines unkontrollierbaren Mediums, nämlich der jeweiligen Landes- und Regionalsprache. Dieser Zustand begründet die größten Probleme für das Erzielen zuverlässiger Ergebniswerte. Das Tonband könnte zwar meistens unbestechlich protokollieren, der Aufwand ist jedoch bei Massenbefragungen mit über 25 Probanden zu hoch.



Aus dem Schema geht hervor, daß das eigentliche Problem in der Entschlüsselung oder Interpretation der ad hoc gegebenen Antworten liegt. Je näher der Prozeß der Entschlüsselung beim Forscher selbst gelegen ist, desto mehr Information empfängt dieser, aber in um so fragwürdigerer Form. Je näher der Punkt der Entschlüsselung beim Befragten liegt, desto weniger, aber gesichertere Information wird registriert.

5 Probleme der Aufstellung von Fragebogen

Die Folgerung daraus ist, die Fragebogeninstrumente so weitgehend zu typisieren und zu standardisieren, daß das erforderliche Mindestmaß an Information erreicht wird, dies aber mit dem höchstmöglichen Zuverlässigkeitsgrad. Dabei muß man im Auge behalten, daß viele aus der Empirie der Sozialforschung in Industrieländern abgeleitete Erfahrungsregeln in den Entwicklungsregionen nicht oder nur in sinngemäßer Abwandlung anzuwenden sind. An dieser Stelle ist, so glaube ich, auch die kritische Bemerkung gerechtfertigt, daß viele empirische Untersuchungen aus der Dritten Welt sich leider über die verwandten Verfahrenstechniken ausschweigen.

Um diese Forderung nach einfachen, Vergleiche erlaubenden, interkulturell anwendbaren und auch von Nicht-Fachleuten des Befragungsmetiers zu handhabenden Fragebogeninstrumenten zu erfüllen, sind die in bereits durchgeführten Erhebungen gemachten und gespeicherten Erfahrungen zu sammeln, diese sind zu vergleichen und auf Abruf bereitzustellen. Eine solche Arbeit ist im Auftrage der Bundesstelle für Entwicklungshilfe in Angriff genommen worden und auch zu einem gewissen Abschluß gebracht worden 1). Im Rahmen eines EDV-Programms, das insgesamt 7 000 verschiedene Frageversionen aufnehmen kann, sind derzeit 1 200 Fragen gespeichert und mit länderspezifischen und fachspezifischen Codes versehen worden. Die meisten der bislang ausgewerteten Fragebogen stammen aus Forschungen und Evaluierungen in Asien und Afrika. Mit Hilfe des so geschaffenen Rahmens ist es möglich, neue Fragen ständig zu addieren oder gegen weniger günstige Formulierungen auszutauschen, um so allmählich einen Fundus optimaler Frageversionen und ihrer regional-spezifischen Varianten aufzustellen.

Der so entstehende Apparat erlaubt in zunehmendem Maße, Befragungsinstrumente auf die speziellen Voraussetzungen regionaler Rahmenbedingungen natürlicher, sozialer und wirtschaftlicher Art abzustimmen, ebenso auf unterschiedliche Zielgruppen wie Bauern, Beratungskräfte, Genossenschaftsmitglieder oder Frauen und schließlich auch auf unterschiedliche Fragestellungen. Solche Problem- oder Fragestellungen sind z.B.: die Agrarstruktur einer Projektregion vor Projektbeginn zu beschreiben (Nullerhebung), die Ausbreitungsweise von Innovationen oder die Einstellung der Bevölkerung zu neuen Institutionen wie Genossenschaften oder landwirtschaftliche Aktienge-

1) Von der Forschungsstelle für internationale Agrarentwicklung e.V. in Heidelberg.

sellschaften festzustellen, die betriebswirtschaftliche Effizienz von Entwicklungsmaßnahmen oder den regionalwirtschaftlichen Effekt von Produktionssteigerungen zu beurteilen.

6 Hypothetische Kausalketten und Motivationstypen

Die genannten Verbesserungen der Erhebungstechniken verfolgen gleichzeitig mehrere Ziele, um jene zu recht genannten Einwände gegen den Mangel an Objektivität sozialwissenschaftlicher Erhebungen in der Dritten Welt auszuräumen. Zu diesen Zielen gehören:

1. Daten solcher Art bereitzustellen, die in den vorliegenden Statistiken und Quellen nicht oder nur fehlerhaft enthalten sind.
2. Die je Untersuchungseinheit erfaßten Angaben so aufzubereiten, daß weiterführende Hypothesen über die Gründe des beobachtbaren Verhaltens bäuerlicher Bevölkerungen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht möglich sind (siehe oben, zweiter Einwand) und
3. einen Rahmen für regionalbezogene Analysen und Planungen bereitzustellen (siehe oben, erster Einwand).

Das erste der hier genannten drei Ziele bedarf wohl keiner wesentlichen zusätzlichen Erläuterung. Pachtverhältnisse und Verschuldung, Eigenverbrauch und Nebeneinkommen, Kommunikationsgewohnheiten und sogenannte "Einstellungen" sind Beispiele für eine Art wirtschaftlich relevanter Daten, die in den meisten Fällen nicht anders beschafft werden können, als durch die direkte Erhebung bzw. Befragung.

Das zweite Ziel, nämlich weiterführende Kausalhypothesen für das Verhalten der bäuerlichen Bevölkerung in den Entwicklungsregionen aufzustellen, konzentriert sich auf die Suche nach einer plausiblen und arbeitstauglichen Typisierung, mit deren Hilfe Bevölkerungsgruppen umschrieben werden können, deren jeweils spezifischen Bedürfnissen ein entsprechendes Angebot an Hilfs- und Entwicklungsmaßnahmen gegenübergestellt werden kann. Diese Zielstellung ist um so deutlicher hervorgetreten, als man versucht hat, dem Projekttypus des Verbundprojekts oder integrierten Projekts Geltung und öffentliches Interesse zu verschaffen. Wir finden auch in betriebswirtschaftlichen Erhebungen schon seit längerem Versuche, von einer allzu einfachen Klassifizierung, z.B. nach Betriebsgrößen oder Kapitalbesatz wegzukommen zu einer wirtschaftlich zutreffenden Definition von Betriebstypen.

Ein ähnlicher Ansatz aus soziologischer Sicht hat zu einem Kategoriensystem sogenannter Motivationstypen geführt, für dessen ausführlichere Ableitung hier nur auf die Literatur verwiesen werden kann 1). Es geht dabei um den Versuch, aus der Vielzahl positiv oder negativ, stark oder schwach miteinander korrelierender Variablen heuristische Modelle für zwingende Motivationszusammenhänge zu entwickeln. Dieser Versuch basiert auf der einfachen Erkenntnis, daß menschliche Erfahrung ganz allgemein bei der Begegnung mit fremden Menschen und Methoden in ähnlicher Weise zustande kommt.

Andererseits liegt ihm die Annahme zugrunde, daß die menschlichen Erfahrungselemente zu einem ganz erheblichen Teil aus sozialen Bezügen abgeleitet und durch diese stabilisiert werden, etwa in dem Sinne, wie Niklas Luhmann formuliert: Ohne soziale Systeme "wäre weder Sinn noch Erleben noch Handeln möglich" 2).

---

1) BODENSTEDT, A.A. und JUNGHANS, K.-H., 5, S. 152 - 160; BODENSTEDT, A.A., 2; BODENSTEDT, A.A., 3; BODENSTEDT, A.A. und BERGMANN, H., 4.

2) HABERMAS, J. und LUHMANN, N., 6, S. 29.

Die in dieser Richtung angestellten Forschungen haben unter anderem ergeben, daß wir uns von der Vorstellung trennen müssen, bestimmte Einzelvariable wirkten überall oder zumindest in bestimmten Großräumen wie Südasien oder Indien, Ostafrika oder Kenia, stets in der gleichen Richtung. Solche Annahmen über das Alter, die Ausbildung oder die Betriebsgröße von befragten Landwirten sind in der Literatur bisher sehr häufig vertreten worden. Dieser Vorstellung ist nun folgendes Ergebnis entgegenzuhalten: Je nach der Erfahrung, die die Bevölkerung einer Region vom Stand der allgemeinen Entwicklung dieser Region hat (und natürlich je nach dem Stand dieser Entwicklung, beschrieben in der "objektiven" Sprache westlicher Wirtschaftstheorien) ergeben sich unterschiedliche, aber spezifische und wiederkehrende Klassifikationsschemen für die vorherrschenden Motivationsstrukturen bäuerlicher Betriebsleiter. An einem groben Beispiel erläutert, bedeutet das: Nicht nur das wirtschaftliche Potential eines Betriebes bestimmt, ob dieser im jeweiligen Kontext als groß oder klein zu bezeichnen sei, sondern in bestimmten regionalen Kontexten verliert diese Variable ihre Bedeutung für die Klassifikation. In der einen Region können die sogenannten großen Betriebe zur Gruppe der Innovationsbereiten gehören, in einem anderen dagegen nicht, oder das Kriterium wirtschaftlichen Potentials kann überlagert und verdrängt werden durch das der allgemeinen oder fachlichen Ausbildung. Auf solche Weise ist z.B. der Stellenwert von Alphabetisierung und Ausbildung, von Betriebskonzentration oder Bodenreformmaßnahmen je nach Regionaltypus ganz unterschiedlich zu beurteilen.

7 Die Definition sogenannter Regionen

In diesem Zusammenhang konzentriert sich nun das Interesse auf einen Begriff, der im Zentrum der dritten Art oben genannter Zielsetzungen steht, die sogenannte Region. Leider herrscht hier eine große terminologische Verwirrung. Als Region werden z.B. geografische Großräume wie Afrika oder Südostasien bezeichnet, aber auch wirtschaftlich-politische Zusammenschlüsse wie die East African Community, und so geht es in allen Größenordnungen weiter bis hinunter zur sogenannten Projektregion, d.h. dem Einzugsgebiet einer zentral organisierten Einheit von Entwicklungsmaßnahmen. Definitorische Hilfe ist aber auch von der sogenannten Projektregion nicht zu erwarten, denn in aller Regel werden Projektmaßnahmen auf administrative Einheiten des Entwicklungslandes bezogen (district, préfecture, division, département). Leider werden die wichtigen Ergebnisse der Regionalwissenschaft und Gebietsplanung in den westlichen Industriestaaten bisher noch zu selten auf die Probleme ländlicher Entwicklung der Dritten Welt angewandt, da viel zu wenig interdisziplinärer Kontakt zwischen diesen Wissenschaften und den Disziplinen der Entwicklungsökonomie, Agrarsoziologie, der tropischen Landwirtschaft usw. besteht.

Im folgenden soll kurz skizziert werden, welche Arbeitsschritte notwendig sind oder schon unternommen werden, um das Problem eines sinnvollen Bezuges von Projektmaßnahmen auf eine definierte Projektregion zu lösen. Das induktive Verfahren besteht darin, vom gewünschten oder vorgegebenen Standort eines Entwicklungszentrums aus die wirtschaftlichen, natürlichen und sozio-kulturellen Gegebenheiten des Umlandes so weit zu verfolgen und zu analysieren, bis der dabei festgestellte Grad an Homogenität und/oder funktionaler Verflochtenheit sich deutlich abhebt gegen neue Faktorenkombinationen. Bei diesen Verfahren leisten die Methoden der Geografie entscheidende Dienste. Dabei ist zu beachten, daß solche Räume, die im technisch-industriellen Sinne wenig entwickelt sind, einen höheren Grad an ethnisch-kultureller und materieller Homogenität und eine geringere funktionale Verflochtenheit aufweisen können, während sich bei relativ gut entwickelten Räumen dieses Verhältnis umkehren kann. Der oben beschriebene Versuch, Motivationsgruppen als entwicklungsrelevante Klassifikation einzuführen, basiert auf diesem Verfahren. Vorerst wurden dabei nur drei Typen verwandt: "wenig entwickelt", "schwach entwickelt, aber unter Einfluß von technologischem Wandel" und "relativ weit entwickelt".

Das umgekehrte Verfahren besteht darin, von den möglichen Projektaktivitäten z.B. eines land-

wirtschaftlichen Entwicklungsprojektes auszugehen, indem man diese nach den Regeln betriebswirtschaftlicher Logik wie eine geordnete wirtschaftliche Unternehmung betrachtet. Der komplexe Zusammenhang z.B. eines bereits existierenden Projektes ist dann so zu zergliedern und zu analysieren, daß Einheiten (operational units) erkennbar werden, aus denen das Ganze zusammengesetzt ist. Um eine solche Analyse zu vollziehen, muß allerdings ein bestimmter und durchgängig akzeptabler Maßstab gefunden werden, mit dessen Hilfe die Elemente oder Einheiten sichtbar gemacht werden können. Einen generellen Maßstab a priori gibt es jedoch nicht, es handelt sich vielmehr darum, unter den verschiedenen möglichen einen passenden oder gar den optimalen Maßstab auszuwählen.

Als Beispiele für solche definitorischen Kriterien können genannt werden: der Kapitaleinsatz, die Produktionstechnik (input - output) oder der Handlungs-Wirkungs-Zusammenhang, kürzer: die zu erbringenden Leistungen. Wird als Leistungsanforderung etwa definiert "Produktionssteigerung bei Erdnüssen", dann bilden alle Maßnahmen, Operationen, Handlungen, Kostenaufwände, die zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind, eine gesuchte Projekteinheit (nach BERGMANN, unveröffentlichtes Manuskript) 1). Unterhalb und oberhalb dieser Ebene gibt es unselbständige Programmelemente und integrierte Leistungseinheiten bis hin zum sogenannten Verbundprojekt.

Die als Maßstab zu benutzenden Leistungen können eingeteilt werden in Maßnahmen zur Bereitstellung materieller und immaterieller Produktionsmittel, Maßnahmen zur Verbreitung solcher Produktionsmittel, risikomindernde Garantieleistungen und organisatorische Leistungen der Projektintegration.

Ausgehend von diesen zunächst an Beispielsprojekten zu erprobenden analytischen Befunden kann nun die Frage gestellt werden, wie groß die Reichweite solcher Projekteinheiten bei optimaler Funktionserfüllung ist. Kommunikationsnetze vom Typus landwirtschaftlicher Beratungsdienste oder Mechanisierung im Ausleihverfahren lassen sich nur auf einen begrenzten Radius sinnvoll beziehen. Von daher gewinnt man neue Kriterien für die Abgrenzung einer Projektregion, die pragmatischer sind als die beim ersten Verfahren genannten und diese daher sinnvoll ergänzen.

8 Aufstellung und Beurteilung von Relationen im Evaluierungsprozeß

Der Austausch der Erkenntnisse, die bei planerischen und bei evaluierenden Tätigkeiten gewonnen werden, kann auf diese Weise auch dem Ziel dienstbar gemacht werden, eine Evaluierungsmethodik zu finden, in der sogenannte ökonomische und sogenannte soziale Daten nicht nur einander ergänzen, sondern tatsächlich miteinander integriert sind. Das bedeutet u.a., daß die typischen Indexzahlen und Koeffizienten, die eine Disziplin entwickelt hat, aus dem ihr eigenen Gedankenfeld sozusagen herausgelöst, verfremdet und auf ihre Relevanz für eine andere Disziplin befragt werden. Der AK-Besatz pro ha oder der Devisenanteil einer Verkaufsfrucht sind dem Soziologen als Verständnis- und Interpretationsfragen zu stellen, und umgekehrt die Neuerer-Typologie oder eine Skalierung der Einstellungen zu Gewinn und Seelenheil dem Ökonomen 2).

Auf diesem Gebiet ist jedoch weit mehr zu tun als bisher erreicht worden ist. Dazu ist in erster Linie ein koordiniertes Vorgehen bei Forschungen und Evaluierungen notwendig.

In welchen Formen und mit welchen Ergebnissen eine solche Zusammenarbeit fruchtbar gemacht werden kann, soll ein letzter Gedankengang in die Methodik integrierter Evaluierung zeigen. Zwar läßt sich immer noch eingehend darüber streiten, was eine Evaluierung eigentlich bezwecken

---

1) BERGMANN, H., 1.

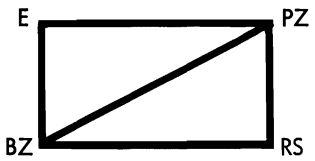
2) Vgl. dazu auch die Diskussion bei HALBACH, A.J., 7.

solle und wie sie auszuführen sei, doch kann man wohl unterstellen, daß Einigkeit über eine Reihe von Relationen besteht, die in die Berechnung einzugehen haben. Ich sage Relationen anstelle von Gleichungen, da über die Quantifizierbarkeit und die mathematische Behandlungsfähigkeit der dabei benutzten Größen oft Zweifel und Uneinigkeit bestehen und zwar zurecht. Als Relation hingegen bezeichne ich den Vergleich zweier Größen oder Gruppen von Größen und Aussagen über den Grad ihrer gegenseitigen Vereinbarkeit.

Es handelt sich dabei um Relationen

1. zwischen Projektziel und regionalen Faktoren (Situation)
2. zwischen Projektziel und Zielvorstellungen der betroffenen Bevölkerung
3. zwischen Ergebnissen und Projektziel
4. zwischen Ergebnissen und Zielvorstellungen der betroffenen Bevölkerung
5. zwischen regionaler Situation und Zielvorstellungen der Bevölkerung
6. zwischen Ergebnissen und Projekt- (sowie auch Gesamt-)Aufwand 1).

Messungen und Beobachtungen der Evaluierer orientieren sich in der einen oder anderen Weise immer an diesen Relationen. Schematisch zueinander ins Verhältnis gesetzt, ergeben sie folgendes Bild:

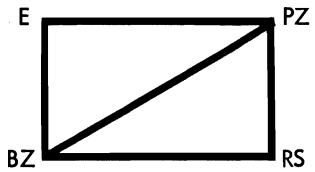


E = Ergebnisse
PZ = Projektziele
BZ = Bevölkerungsziele
RS = Regionale Situation

Die Bewertung kann für jede dieser Relationen Entsprechung oder Nichtentsprechung feststellen:

PZ $\approx$ RS	oder	PZ $\not\approx$ RS
PZ $\approx$ BZ		PZ $\not\approx$ BZ
RS $\approx$ BZ		RS $\not\approx$ BZ
E $\approx$ PZ		E $\not\approx$ PZ
E $\approx$ BZ		E $\not\approx$ BZ

Dabei ist jede Relation in sich umkehrbar, aber die Feststellung "entspricht" schließt im gegebenen Zusammenhang eine gegenteilige Feststellung aus. Das Schema wird also mit fünf Feststellungen über Entsprechung oder Nichtentsprechung ausgefüllt, z.B.



1) Die sechste Relation hat insofern einen besonderen Charakter, als sie im Ganzen einer Kosten-Nutzen-Analyse entspricht.

Genau genommen, sind nur drei dieser Feststellungen notwendig, die übrigen folgen nach den Regeln der Logik. Um die Richtigkeit der getroffenen Annahmen und Beobachtungen aber zu überprüfen, wird man alle Relationen festzulegen versuchen. Dabei stellt sich nur allzu häufig heraus, daß das Schema "nicht stimmt", d.h. paradoxe Aussagen über die Entsprechungen hervorbringt. Daraus wäre zu folgern, daß entweder der Ansatz als solcher zu verwerfen ist, oder daß ein Störfaktor interveniert, der die Regeln der Logik durchkreuzt. Und eben dies scheint der Fall zu sein, der in der Dichotomie von subjektiven und objektiven Daten zum Ausdruck kommt.

So kann z.B. aus der Gegenüberstellung der statistischen Angaben über Ernährungsdefizite in einer Region und über Produktionssteigerungen während der Projektdauer geschlossen werden, daß der erzielte Mehrertrag tatsächlich der Beseitigung des Ernährungsdefizites gedient hat. Wenn nun jedoch eine Befragung der Bevölkerung ergibt, daß sich die Ernährungsgewohnheiten nur wenig verändert haben bzw. daß eine Steigerung des Konsums bei anderen Gütern festzustellen ist als bei demjenigen, auf das die Projektaktivität gerichtet war, so muß gefragt werden, ob die ursprünglichen, auf objektiven Daten beruhenden Annahmen über Ernährung gerechtfertigt waren. Tatsächlich könnte es sein, daß die erzielte Mehrproduktion zu einer Umverteilung der Einkommen in der Region oder zu einer Steigerung der Marktaktivitäten zugunsten jener Händler geführt hat, die man eigentlich von einem solchen Gewinnzuwachs auszuschließen hoffte. Solche Erscheinungen können vor allem dann auftreten, wenn man sich über die Zielvorstellungen der betroffenen Bevölkerung einer Projektregion nicht im klaren ist. Die eigenen Aussagen der Betroffenen über diesen Punkt jedoch stellen sogenannte subjektive Daten par excêllence dar. Sie müssen daher auf ihren Stellenwert in einem Sinnzusammenhang befragt werden, d.h. wie oben schon angeführt, auf ihre Verwurzelung im jeweiligen sozialen System.

Abschließend gesagt, die Begriffe objektiv und subjektiv können nicht als Wertmaßstäbe zur Beurteilung disziplin-spezifischer Datensammlungen und Auswertungsmethoden benutzt werden. Sie kennzeichnen keinen Gegensatz zwischen Ökonomie und Soziologie. Im Verhältnis zu den wissenschaftlichen Sinnzusammenhängen beider Disziplinen beruhen alle Daten aus Entwicklungsregionen primär auf fremden Sinnkonstellationen und haben insofern subjektiven Charakter. Vor allem bei Prüfung wirtschaftlicher Relevanz von Daten und Aussagen muß erst eine mögliche Sinngebung durch die betroffene Bevölkerung erschlossen und dann der Interpretation der Einzeldaten unterlegt werden.

Betriebs-, Haushalts-, Familien- und Betriebsleiter-Typologien, die nicht auf der einfachen Anwendung präfabrizierter Maßstäbe westlich-industrieller Provenienz beruhen, sondern die je eigentümlichen Faktorkombinationen unterschiedlicher Regionen zugrunde legen, werden entwickelt. In ihnen vollzieht sich der Austausch und die Angleichung von subjektiven (d.h. individuellen) und objektiven (d.h. hier sozial vermittelten und anerkannten) Erfahrungen. Aus diesem Grunde hat auch die Methodik der Projektbewertung hier anzusetzen und solche Modelle einzubeziehen.

Literatur

1 BERGMANN, H.: Projektbausteine, unveröffentlichtes Manuskript, Heidelberg 1973.

2 BODENSTEDT, A.A.: Das Problem der Anwendbarkeit von Grundbegriffen der Innovations- und Kooperationsforschung in landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten. In: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Jg. 9, H. 4, 1970.

3 DERS.: Integration of Motivations, of Project Approach, and of Evaluation Research in Developing Countries. In: Law and State, Vol. 2, Tübingen 1970.

4 DERS. und BERGMANN, H.: Sozioökonomische Evaluierungs-Methodik für landwirtschaftliche Beratungsprojekte, Heidelberg 1972.

5 DERS. und JUNGHANS, K.-H.: Beginnende Marktverflechtung landwirtschaftlicher Betriebe in Indien. Aspekte des Entscheidungsprozesses im landwirtschaftlichen Bereich. In: Jahrbuch des Südasien-Instituts der Universität Heidelberg, Bd. 2, (1967/68), S. 152-160.

6 HABERMAS, J. und LUHMANN, N.: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Reihe Theorie. Suhrkamp-Verlag, Frankfurt/Main 1972.

7 HALBACH, A.J.: Theorie und Praxis der Evaluierung von Projekten in Entwicklungsländern. Eine Bestandsaufnahme. IFO-Institut, Weltforum-Verlag, 1972.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN PROJEKTBEWERTUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

von

Prof. Dr. H. R. Hemmer, Gießen

1	Zur Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung	323
2	Die Cost-Benefit-Analyse als Instrument einer gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung	325
3	Zur Definition der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge	327
4	Die Bestimmung der relevanten Zielfunktion	329
5	Die Berücksichtigung von Nebenbedingungen	330
6	Grenzen der Cost-Benefit-Analyse	333

1 Zur Notwendigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung

Das ökonomische Prinzip fordert bekanntlich, die zur Verfügung stehenden knappen Mittel so einzusetzen, daß mit ihnen ein maximales Ausmaß an Zielrealisierung herbeigeführt werden kann; liegt der angestrebte Grad der Zielerfüllung fest, so soll der hierzu benötigte Mitteleinsatz minimiert werden. Überträgt man dieses Prinzip auf die Wahl zwischen verschiedenen Investitionsvorhaben, so beinhaltet es die Forderung, jenes Investitionsprojekt durchzuführen, welches den höchsten Gewinn erbringt; der Gewinn ist dabei definiert als die Differenz zwischen Zielerfüllung und Mitteleinsatz. Steht nur ein Projekt zur Diskussion, so setzt seine Annahme bzw. Durchführung voraus, daß es überhaupt positive Gewinne erwirtschaftet.

Die Anwendung dieser Vorschrift durch einen Investor, dessen Zielsetzung in einer Maximierung seiner Einnahmeüberschüsse besteht, führt dann zur folgenden Konsequenz: Der Investor wird die jährlichen Einnahmen, die das zur Diskussion stehende Investitionsvorhaben voraussichtlich erbringen wird - sei es durch den Erlös aus dem Absatz der erzeugten Güter, sei es durch den Verkauf der Restanlagen, Gebäude und Grundstücke, die am Ende der ökonomischen Lebensdauer des Investitionsvorhabens übrig bleiben -, den jährlichen Ausgaben gegenüberstellen, die im Zusammenhang mit dem geplanten Projekt anfallen. Aus dem Vergleich der Einnahmen und Ausgaben erhält er den (im vorliegenden Fall mit seinem Gewinn identischen) Nettoeinnahmeüberschuß. Seine Höhe, die entweder isoliert betrachtet oder mit den entsprechenden Ziffern bei Alternativprojekten verglichen wird, bestimmt, ob die Investition durchgeführt wird oder nicht 1).

Diese Prinzipien sind in der betriebswirtschaftlichen Investitionstheorie unumstritten; Diskussionen werden lediglich darüber geführt, mit Hilfe welcher Rechenmethode der relevante Gewinnausdruck gefunden werden kann. Im Gegensatz dazu wurde bei gesamtwirtschaftlichen Projektanalysen noch nicht in dem gewünschten Ausmaß untersucht, ob diese Investitionsvorhaben mit dem ökonomischen Prinzip vereinbar sind. Lange Zeit dominierte der sogenannte "gesunde Menschenverstand", der (nach Auffassung der ihn jeweils beanspruchenden Entscheidungsträger) die Vorteilhaftigkeit einzelner Projekte angeblich sofort erkennen ließ, ohne daß man zuvor bereit war, alle mit dem Projekt zusammenhängenden Kosten und Erträge zu erfassen, zu quantifizieren und zu bewerten. Verzichtet man jedoch auf eine derartige Gegenüberstellung der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge, so lassen sich auch keine Aussagen über die Höhe des gesamtwirtschaftlichen Gewinns treffen. Folglich werden diese Projekte einer präzisen Wirtschaftlichkeitsanalyse und damit ihrer Beurteilung auf der Basis des ökonomischen Prinzips entzogen.

Als wesentliche Ursache hierfür kann die lange Jahre in der westlichen Welt dominierende Doktrin des "Laissez-faire-Liberalismus" angeführt werden, die von einem uneingeschränkt funktionierenden Marktmechanismus überzeugt war. Dieser führt - wie die Paretianische Wohlstandsökonomik zeigt - automatisch zur optimalen Allokation, d.h. der bestmöglichen Aufteilung und Verwendung aller in einer Volkswirtschaft vorhandenen Güter und Faktoren. Insbesondere bei der Beurteilung von Projekten in Entwicklungsländern scheint ein derartiges Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus jedoch nicht angebracht zu sein. Soll nämlich eine solche "Pareto-optimale" Situation zusammenkommen, so muß überall die Marktform der vollständigen Konkurrenz herrschen; außerdem dürfen keine externen Effekte vorhanden sein 2). Bei diesen Voraussetzungen handelt es sich jedoch um ein ökonomisches Prokrustesbett, in das sich die tatsächlichen Wirtschaftsverhältnisse der Entwicklungsländer nicht zwingen lassen: Mehr oder weniger ausgeprägte Monopolstellungen auf nahezu allen Märkten, Preiskontrollen, Steuererhebungen, Unterbeschäftigung, externe Effekte sowie öffentliche Güter und Leistungen in vielen Bereichen, für die keine oder nur symbolische Preise gefordert werden, sorgen dafür, daß die Realität oft in krasser Weise von dem wohlstandsökonomischen Ideal abweicht 3).

Können diese Voraussetzungen aber nicht geschaffen werden, so führt der Preismechanismus nicht mehr zur optimalen Güter- und Faktorallokation. Vielmehr besteht die Gefahr, daß durch die partielle Schaffung von Konkurrenzbedingungen auf einzelnen Märkten, denen in anderen Bereichen beispielsweise Monopole gegenüberstehen, möglicherweise zu einer Verschlechterung statt zu einer Verbesserung der Allokation beigetragen wird 4). Darüberhinaus ist zu beachten, daß die Paretianische Wohlstandsökonomik verschiedene Werturteile impliziert, über deren Berechtigung man insbesondere in bezug auf Entwicklungsländer geteilter Meinung sein kann 5):

---

1) Vgl. HAMMEL, W. - HEMMER, H.-R., 7, S. 93.

2) Eine ausführliche Beschreibung des Pareto-Optimums sowie der zu seiner Realisierung erforderlichen Voraussetzungen findet sich in fast allen Lehrbüchern zur Wohlstandsökonomik. Vgl. beispielsweise HASAN, S.F., 8, S. 30 ff., sowie NATH, S.K., 15, S. 8 ff.

3) Eine ausführliche Analyse der für viele Entwicklungsländer typischen Konstellationen, die zu einem Abweichen vom Paretianischen Wohlstandsideal führen, findet sich bei LITTLE, I.M.D. - MIRRLEES, J.A., 11, CHAPTER II.

4) Diese Zusammenhänge wurden in der "Second-Best"-Diskussion ausgiebig erörtert. Vgl. LIPSEY, R.G. - LANCASTER, K., 10; NATH, S.K., 15, S. 48 ff.

5) Vgl. zum folgenden NATH, S.K., 15, S. 8 f.; WEBER, W. - JOCHIMSEN, R., 20, S.354 f.

(a) Wohlstandsziel ist stets die Verbesserung individueller Positionen; gruppen- oder gesellschaftsspezifische Interessen existieren nicht.

(b) Der Wohlstand einzelner Individuen hängt ausschließlich von ökonomischen Größen ab.

(c) Jedes Individuum weiß besser als irgendein anderes Individuum oder eine Institution, wie der eigene individuelle Wohlstand gesteigert werden kann.

(d) Jedes Individuum bestimmt seine Präferenzstruktur in völliger Unabhängigkeit von allen anderen Individuen und der Gesellschaft.

(e) Die bestehende Einkommens- und Vermögensverteilung wird akzeptiert.

Sobald man von diesen Paretianischen Werturteilen abrückt, muß man, selbst wenn die formalen Bedingungen der optimalen Allokation der Güter und Faktoren erfüllt sind, die Relevanz der aus dem Marktmechanismus resultierenden Ergebnisse anzweifeln.

Aus dieser Kritik läßt sich wiederum die Forderung ableiten, im Falle einer rationalen Entwicklungspolitik den Preismechanismus als Lenkungsinstrument für die gesamtwirtschaftliche Güter- und Faktorallokation durch andere Entscheidungsmechanismen zu ergänzen oder zu ersetzen. Ein solcher alternativer Entscheidungsmechanismus hat dabei die Aufgabe, den aufgrund der obigen Schwächen des Preismechanismus entstehenden Divergenzen zwischen privaten und gesamtwirtschaftlichen Gewinnen Rechnung zu tragen. Dies geschieht dadurch, daß die zur Diskussion stehenden Entscheidungsalternativen einer gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnung unterzogen werden, mit deren Hilfe man die soziale Gewinnhöhe ermitteln und darauf aufbauend eine Prioritätsrangfolge formulieren kann.

2 Die Cost-Benefit-Analyse als Instrument einer gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung

Aufbauend auf diesen Schwächen, die dem Preismechanismus als Lenkungsinstrument anhaften, wurden in den letzten Jahren verschiedene Methoden zur gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung entwickelt. Das bekannteste und bezüglich der praktischen Anwendbarkeit am meisten akzeptierte Verfahren stellt dabei die Cost-Benefit-Analyse 1) (CBA) dar. Sie beinhaltet den Versuch, die von einem Investitionsvorhaben tatsächlich ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Effekte möglichst genau zu erfassen, zu quantifizieren und zu bewerten. Durch die Gegenüberstellung der verschiedenen Kosten- ("Costs") und Ertragsgrößen ("Benefits") will man die Höhe des gesamtwirtschaftlichen Gewinns ermitteln, um darauf aufbauend Aussagen über die Vorteilhaftigkeit der untersuchten Projekte treffen zu können. Die Kriterien des gesamtwirtschaftlichen Gewinns werden dabei von der konkreten Ausgestaltung der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion bestimmt.

Aus dieser Definition der CBA geht deutlich ihre Eigenschaft als einer gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnung hervor 1). Ihr zentraler Unterschied gegenüber der einzelwirtschaftlichen In-

1) Andere Ausdrücke hierfür sind: "cost-utility-analysis", "system-analysis", "operation-analysis", "systems-engineering" oder "program-appraisal". Vgl. beispielsweise FISHER, G.H., 6; QUADE, E.S., 18, S.236. Diese konkurrierenden Bezeichnungen haben sich allerdings nicht durchgesetzt. Im deutschen Sprachgebrauch dominieren die Termini "Cost-Benefit-Analyse", "Kosten-Ertrags-Analyse" und "Kosten-Nutzen-Analyse". Von diesen ist insbesondere der letztere als wenig geglückt zu bezeichnen, weil der Nutzenbegriff bei uns mehr im Sinne von "utility" verwendet wird. Wir verwenden deshalb im folgenden den Ausdruck "Cost-Benefit-Analyse", verzichten also auf mehr oder weniger dubiose Übersetzungsversuche.

vestitionsbetrachtung beruht darauf, daß beiden Rechnungen unterschiedliche Objekte zugrundeliegen: Bekanntlich berücksichtigt eine privatwirtschaftliche Investitionsrechnung lediglich jene Auswirkungen, welche die Zielfunktion des investierenden Unternehmens selbst betreffen. Anders jedoch die CBA: In ihr werden zunächst auch alle primären, d.h. das zu analysierende Projekt selbst betreffenden Kosten- und Ertragseffekte berücksichtigt; darüberhinaus findet noch eine Erfassung der sekundären Kosten- und Ertragsgrößen statt, die bei vor- und/oder nachgelagerten Wirtschaftseinheiten aufgrund der "linkages" des untersuchten Projekts anfallen und die gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion tangieren.

Diese indirekten Effekte können sowohl über die Preise als auch über die Mengen weitergegeben werden. Deshalb muß bei der Aufstellung einer CBA festgestellt werden, ob und gegebenenfalls welche Korrekturen an den einzelbetrieblichen Preis- und Mengengrößen vorzunehmen sind. Die Rechenverfahren selbst sind bei beiden Arten von Investitionsrechnungen dieselben.

Während die CBA ursprünglich nur bei jenen Projekten angewandt wurde, die Güter erzeugten, für die es keinen Markt im eigentlichen Sinne gibt - dieses Argument betrifft in erster Linie die öffentlichen Güter, für die das sogenannte "exclusion principle" nicht gilt 2) -, besteht in jüngster Zeit eine immer stärker werdende Tendenz dazu, ihren Anwendungsbereich zu erweitern. So herrscht in den Industrieländern das Bestreben vor, möglichst viele öffentliche Investitionsvorhaben unter Berücksichtigung ihrer interpersonellen und interregionalen Verteilungseffekte mit Hilfe der CBA zu durchleuchten. Darüberhinaus wird in zunehmendem Maße versucht, die im Rahmen der Entwicklungshilfe finanzierten Investitionsvorhaben einer gesamtwirtschaftlichen Gewinnermittlung zu unterziehen, um die Rationalität der Entwicklungshilfe zu verbessern.

In der Tat bietet sich die Durchführung einer CBA insbesondere bei jenen Entwicklungsprojekten an, für die normalerweise keine privatwirtschaftlichen Rechnungen erstellt werden (z.B. Straßen, Brücken, Bewässerungsprojekte). In diesen Fällen beginnt die CBA nicht mit einer Korrektur der einzelwirtschaftlichen Kosten und Erträge, sondern mit der selbständigen Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge. Gerade für die Beurteilung solcher Projekte ist die CBA besonders wertvoll, weil sie die einzige Art der Wirtschaftlichkeitsrechnung darstellt, auf die bei der Projektbeurteilung Bezug genommen werden kann 3).

---

1) Die von PREST und TURVEY aufgestellte Definition des Zieles der CBA, "to maximize the present value of all benefits less that of all costs, subject to specific constraints" geht damit einen Schritt zu weit: Die CBA ist kein Maximierungsansatz, sondern schafft nur die Basis, auf der anschließend eine Maximierung vorgenommen werden kann. Vgl. PREST, A.R. und TURVEY, R., 17, S. 686.

2) Das "exclusion principle" ("Ausschlußprinzip") wird von MUSGRAVE wie folgt beschrieben: "Der Austausch am Markt hängt von Eigentumsrechten an den Dingen ab, die ausgetauscht werden. Sucht ein Verbraucher seinen Bedarf an einem bestimmten Gut zu befriedigen, so muß er die Austauschbedingungen akzeptieren, die die Eigentümer dieses Gutes gesetzt haben und umgekehrt. Das bedeutet, daß er vom Genuß jeden Gutes oder jeder Dienstleistung ausgeschlossen wird, sofern er nicht bereit ist, dem Eigentümer den festgesetzten Preis zu zahlen. ... Ein solcher Mechanismus funktioniert bei den spezifisch öffentlichen Bedürfnissen nicht, weil bei ihnen die Bedürfnisbefriedigung jedes einzelnen Konsumenten nicht von einem eigenen Beitrag abhängt. Das trifft zumindest für den Fall zu, in dem der einzelne Konsument nur einer von vielen Konsumenten ist und jeder Beitrag, den er zu entrichten bereit wäre, nur einen vergleichsweise geringen Teil der Gesamtkosten deckt."MUSGRAVE, R.A.,14, S.10 .

3) Vgl. HAMMEL - HEMMER, 7, S. 94.

3 Zur Definition der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge

Legt man die oben beschriebene Aufgabenstellung der Cost-Benefit-Analyse zugrunde, so steht die Frage der adäquaten Erfassung und Bewertung der von einem Projekt ausgehenden Kosten und Erträge im Mittelpunkt der Betrachtung. Um eine zweckmäßige Definition dieser Größen geben zu können, muß nochmals auf das eingangs formulierte ökonomische Prinzip zurückgegriffen werden:

Da die zur Verfügung stehenden Mittel knapp sind, muß man bei der Aufstellung einer CBA stets fragen, welches Ausmaß an Zielrealisierung die vom Projekt beanspruchten Mittel in ihren alternativen Einsätzen erreichen können; dieses Ergebnis ist dann mit dem Ergebnis des zu untersuchenden Projekts zu vergleichen. Aus dieser Argumentation folgt der Verzichtscharakter der in einem Projekt gebundenen Mittel: Die Entscheidung zugunsten des Vorhabens A verhindert die Durchführung des Vorhabens B. Folglich gibt der durch die Entscheidung zugunsten von A eintretende Produktionsverzicht in B an, in welchem Ausmaß auf eine Zielrealisierung durch das Projekt B verzichtet werden muß 1). Die gesamtwirtschaftlichen Kosten sind mithin als Verzichtskosten ("opportunity-costs") zu verstehen, während die gesamtwirtschaftlichen Erträge das Ausmaß angeben, in dem durch das diskutierte Investitionsvorhaben das angesteuerte Zielbündel realisiert wird 2).

Diese Definition der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge impliziert dabei die Anwendung des sogenannten "with-and-without"-Prinzips 3). Nach diesem Prinzip müssen die Kosten- und Ertragsgrößen, die sich bei einer Realisierung des untersuchten Projekts ergeben, mit jenen Größen verglichen werden, die sich bei einem Verzicht auf die Projektdurchführung einstellen würden. Die verschiedentlich vorgeschlagene Gegenüberstellung der Kosten- und Ertragsströme, die sich vor und nach der Projektdurchführung ergeben (sogenanntes "before-and-after"-Verfahren), ist dagegen nicht korrekt. Ein solcher Vergleich führt oftmals zu falschen Ergebnissen in bezug auf den gesamtwirtschaftlichen Projektgewinn: Bei diesem Verfahren würde die gesamte Entwicklung, die sich ab der Inangriffnahme des Projekts einstellt, dem Projekt zugeschrieben. Jene Mengeneffekte, die sich unabhängig von der Durchführung des betrachteten Investitionsvorhabens einstellen, würden in diesem Fall zur Projektbeurteilung hinzugezogen, obwohl sie den vom Projekt ausgehenden Nutzen höchstens indirekt über eine Beeinflussung der relevanten Preise, nicht aber in bezug auf die Mengeneffekte beeinflussen.

Diese Ausführungen lassen sich anhand eines Beispiels verdeutlichen 4). Angenommen, es solle eine CBA für ein Straßenprojekt aufgestellt werden, in der alle vom Straßenbauvorhaben ausgelösten Kosten- und Ertragseffekte ermittelt und miteinander verglichen werden sollen. Intensiviert

---

1) Bei der Untersuchung der alternativen Einsatzmöglichkeiten sind nur jene zu erfassen, die bei einem Verzicht auf die Projektdurchführung auch tatsächlich zum Zuge kämen. Dabei ist es unerheblich, ob die jeweiligen Alternativen mit Gewinnen oder Verlusten verbunden sind: Entscheidend ist nur die Alternative, die tatsächlich zur Auswahl steht, und nicht irgendeine andere "optimale", aber aufgrund bestimmter politischer Entscheidungen irrelevante Einsatzmöglichkeit der betreffenden Mittel. Zur Diskussion stehen also nicht die potentiellen, sondern die faktischen Alternativen.

2) So weist beispielsweise MAASS deutlich darauf hin, daß sowohl die mit einem Projekt verbundenen Kosten als auch die Nutzen bzw. Erträge per se betrachtet ohne Aussagekraft sind, solange man sie nicht zu einem Ziel oder Zielbündel in Beziehung setzt. Vgl. MAASS, A., 12, S. 211.

3) Vgl. zum folgenden ECKSTEIN, O., 5, S. 51 f.

4) Vgl. HEMMER, H.-R., 9.

während des Straßenbaus eine Erzmine ihren Erzabbau, weil sich die Absatzchancen für Eisenerz verbessert haben, so darf das daraus resultierende mengenmäßige Transportaufkommen nicht dem Straßenbauprojekt zugeschlagen werden, denn es wurde durch andere Faktoren verursacht. In die CBA gehen lediglich jene Auswirkungen ein, die sich infolge des Straßenbaus bei der Erzmine bemerkbar machen und zu einer Veränderung ihrer gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge führen, wie z.B. die Verringerung der Transportkosten pro transportierter Mengeneinheit. Ermöglicht dagegen erst der Straßenbau den Abtransport größerer Erzmengen, so stellt der Nettoeffekt der hierdurch ermöglichten Produktionssteigerung einen "straßeninduzierten" Ertrag dar, der in die CBA eingehen muß; ohne den Straßenbau wäre die Produktion nicht ausgedehnt worden.

Aus dieser Überlegung geht gleichzeitig hervor, daß bei Alternativprojekten nicht der Verzicht auf die Möglichkeit I bei der Bewertung der Möglichkeit II (z.B. 2-spuriger oder 4-spuriger Ausbau einer Straße) berücksichtigt werden darf. Die Alternative zur Möglichkeit I (without-Variante) ist nämlich nicht die Möglichkeit II, sondern der Verzicht auf jeglichen Ausbau. Im vorliegenden Fall wären also zwei CBA s anzufertigen: Eine CBA für Möglichkeit I, eine weitere für Möglichkeit II. Der Ergebnisvergleich zeigt dann, ob Möglichkeit I, Möglichkeit II oder keine von beiden durchzuführen ist.

Bei dieser Erfassung der Kosten und Erträge nach Maßgabe des "with-and-without"-Prinzips sind dabei alle Effekte zu berücksichtigen, die direkt oder indirekt (beispielsweise aufgrund ihrer Beanspruchung alternativ verwendbarer Mittel) in der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion enthalten sind. So verursacht die bereits zitierte Straße Kosten durch die bei ihrem Bau und ihrer Unterhaltung benötigten Faktoren sowie durch die von ihr ausgehende Umweltbelastung; auf der anderen Seite hat sie als "Benefits" Transportkostenersparnisse, Zeitersparnisse oder Erschließungseffekte aufzuweisen. Sobald diese Größen in der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion enthalten sind, müssen (oder besser: sollten) sie monetarisiert in die CBA aufgenommen werden.

Dabei stellt sich natürlich die Frage nach dem adäquaten monetären Ausdruck für diese Effekte. Die Höhe der mit einem solchen Projekt verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge hängt offensichtlich - wenn die Mengeneffekte bekannt sind - von zwei Einflußgrößen ab, nämlich

a) von der Gestalt der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion, d.h. von den in ihr enthaltenen Unterzielen und ihrer relativen Gewichtung sowie
b) von der relativen Knappheit der eingesetzten bzw. hergestellten Faktoren und Güter.

Beide Größen bestimmen gemeinsam die Bewertung der mit einem Projekt zusammenhängenden Mengeneffekte. Die Aufgabe der CBA besteht darin, diese Beziehungen aufzuzeigen und in gesamtwirtschaftlichen, auf eine gegebene Zielfunktion abgestimmten Knappheitspreisen einzufangen. Um ihren Charakter der Fiktion gegenüber den tatsächlichen Marktpreisen deutlich werden zu lassen, verwendet man für sie in getreuer Übersetzung des angelsächsischen Terminus "shadow-prices" überwiegend den Begriff "Schattenpreise"; bei einigen Autoren (z. B. LITTLE-MIRRLEES) findet man auch den Ausdruck "accounting prices" 1).

Das zentrale Problem der CBA besteht also darin, die relevanten Mengeneffekte eines Investitions-

---

1) Zur Bestimmung konkreter Schattenpreissysteme in Entwicklungsländern wurden in den letzten Jahren verschiedene Verfahren entwickelt. Die beiden bekanntesten Ansätze stammen von LITTLE-MIRRLEES (OECD-Methode) und DASGUPTA-SEN-MARGLIN (UNIDO-Verfahren). Auf ihre Darstellung muß im Rahmen der vorliegenden Ausführungen allerdings verzichtet werden; der interessierte Leser sei auf die einschlägige Literatur verwiesen.
Vgl. insbesondere LITTLE-MIRRLEES, 11; DASGUPTA, P. - SEN, A. - MARGLIN, St., 2; DASGUPTA, P., 3.

vorhabens zu erfassen und mit den zugehörigen Schattenpreisen zu bewerten. Aus diesem Ansatz wird gleichzeitig deutlich, daß eine CBA erst aufgestellt werden kann, wenn genaue Informationen über die Gestalt der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion vorliegen. Kann diese Voraussetzung nicht erfüllt werden, so ist es unmöglich, ein konsistentes Schattenpreissystem aufzubauen. Gleichfalls wird damit klar, daß es kein generell gültiges Schattenpreisprinzip gibt: Jedes Projekt kann zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich seiner gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit kommen, wenn sich die relevante Zielfunktion ändert. Aus diesem Grunde ist es für die Aufstellung jeder CBA von entscheidender Bedeutung, konkrete Angaben über die verwendete Zielfunktion zu geben, weil sonst eine Überprüfung der aus der CBA gewonnenen Ergebnisse für einen Dritten unmöglich wird.

4 Die Bestimmung der relevanten Zielfunktion

Die Beschaffung der konkreten Angaben über die relevante Zielfunktion, die der CBA zugrundeliegen soll, trifft in der Praxis der Projektbewertung jedoch auf beträchtliche Schwierigkeiten. Genaugenommen müßten in der jeweiligen Zielfunktion sämtliche Ziele enthalten sein, die für die betreffende Gesellschaft erstrebenswert erscheinen. In der Tat kann die CBA ihrer Aufgabe, die Basis für die Errichtung einer gesamtwirtschaftlichen Prioritätsrangliste verschiedener Projekte darzustellen, nur nachkommen, wenn diese Ziele in ihrer Gesamtheit berücksichtigt sind - und nicht nur ein (womöglich weniger wichtiges) gesamtwirtschaftliches Ziel bei der CBA-Erstellung vorgegeben wurde 1).

Bei einer derartigen Forderung muß allerdings berücksichtigt werden, daß in den wenigsten Fällen der praktischen CBA-Formulierung eine konsistent formulierte gesamtwirtschaftliche Zielfunktion vorgegeben werden kann. WEISS 2) führt als besonderes Charakteristikum der bei der Projektbewertung vorgegebenen Zielfunktionen an, daß sie in der Regel mehrdimensional, konfliktgeladen, nicht artikuliert und im Zeitablauf veränderlich seien: Sie sind mehrdimensional entsprechend dem vielfältigen Interessenfeld der verschiedenen Gruppen und Institutionen, die auf die Formulierung der Zielfunktion Einfluß nehmen; dadurch kommt es wiederum zu verschiedenen ungelösten und im bestehenden Kräftefeld oftmals nicht lösbaren Zielkonflikten. Da die verschiedenen politischen Instanzen vielfach präzise Zielformulierungen vermeiden, um unter Verwendung von inhaltsleeren, vielen Interpretationsmöglichkeiten offenstehenden Floskeln ein Maximum an politischer Unterstützung zu erlangen, sind die Zielfunktionen nicht artikuliert; und schließlich hängt die Zielrangfolge vielfach vom Einzelprojekt selbst ab, weil mit jedem Projekt eine Veränderung innerhalb des gesamten Zielerreichungssystems verbunden ist, die ihrerseits zu einer Reformulierung des Zielkatalogs, insbesondere der jeweiligen Einzelzielgewichtung führen kann.

Die mangelnde Operationalität einer derartigen Zielfunktion als Basis einer CBA beruht schließlich auch noch darauf, daß die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilzielen, die sich unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im jeweiligen Einzelfall ergeben, vielfach theoretisch ungeklärt sind. Dadurch ist es oftmals nicht möglich, a priori Zielantinomien oder -konformitäten festzustellen; ebenso entfällt damit die Möglichkeit, sinnvolle Transformationsbeziehungen zwischen den in der Gesamtzielfunktion enthaltenen Unterzielen abzuleiten. Als Ursache hierfür kann angeführt werden, daß die in der theoretischen Zielanalyse verwendeten Überlegungen

"- entweder partielle Ausschnitte aus der gesellschaftlichen Wirklichkeit nur isolierend - etwa unter der "ceteris-paribus"-Klausel - behandeln,

---

1) Vgl. MAASS, 12, S. 213 f.
2) Zum folgenden vgl. WEISS, D., 21, S. 6 f.

- oder bei einer komplexen Problemstellung auf ein sehr hohes Abstraktionsniveau gelangen, das keine unmittelbaren Schlüsse auf den Gesamtzusammenhang der Problemsituation mehr zuläßt." 1)

Diese Schwierigkeiten können auch durch die Auferlegung einer diktatorischen Zielfunktion, in der auf keine partiellen Gruppeninteressen Rücksicht genommen werden muß, nicht umgangen werden. Daraus müßte letztlich die Erkenntnis resultieren, daß die für die Durchführung einer zielbezogenen CBA erforderlichen Prämissen unerfüllbar erscheinen. In der Tat verhindert die Vorgabe einer solchen nicht operationalen Zielfunktion, würde man sich mit ihr abfinden, die Aufstellung eines konsistenten Schattenpreissystems, mit dem jede CBA untrennbar verknüpft ist.

Um aufgrund dieser Schwierigkeiten nicht völlig von einer gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung Abstand nehmen zu müssen, versuchen viele Cost-Benefit-Analytiker, die vagen Vorstellungen der relevanten Institutionen selbst zu operationalisieren: Sie ziehen sich auf ein stärker eingegrenztes Gebiet der Zielfunktion zurück, indem sie nur einige wenige, als besonders relevant betrachtete Unterziele berücksichtigen, deren logische Beziehungen untereinander geklärt sind und deren Operationalität dadurch zum Ausdruck kommt, daß sie quantifizierbar und bezüglich ihres Erfüllungsgrades empirisch überprüfbar sind. Für diese CBA-relevanten Teilziele lassen sich dann auch Transformationsraten finden, so daß sich ein konsistentes Schattenpreissystem aufbauen läßt 2).

In der entwicklungspolitischen Praxis besteht, wie die bisherige Erfahrung zeigt, eine klare Dominanz für die folgenden Ziele, die entweder alternativ oder kumulativ bei der Projektbewertung Berücksichtigung finden:

1. Erhöhung des auf den Gegenwartswert abgezinsten Zukunftskonsums;
2. Beschleunigung des Wirtschaftswachstums;
3. Verringerung der Arbeitslosigkeit;
4. Umverteilung der Einkommen;
5. Abnahme der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland.

Vor der Erstellung einer CBA ist dann stets zu prüfen, welches dieser Teilziele im Vordergrund der Analyse stehen soll; im Falle mehrerer Teilziele müssen die für die betreffende Gesamtwirtschaft relevanten Beziehungen zwischen den Teilzielen festgestellt und die entsprechenden Gewichtungen der einzelnen Teilziele bestimmt werden. Unter diesen Voraussetzungen ist es möglich, eine CBA-Rechnung aufzustellen, die von echten Knappheitsbeziehungen in ihrem Schattenpreissystem ausgehen kann.

5 Die Berücksichtigung von Nebenbedingungen

Eine derartige Reduktion der gesellschaftlichen Zielfunktion auf einige operationale Teilziele

---

1) STORBECK, D., 19, S. 102.

2) Diese Transformationsraten sind in den meisten Fällen von Projekt zu Projekt neu festzusetzen, denn "... the relative importance of a particular type of benefit will depend on the amount the country has of it. If considerable investment is going to a "poor" region, this region will tend to get richer, and the high value that we might have otherwise wished to apply to the income or consumption of the region may now be reduced". (DASGUPTA - SEN - MARGLIN, 2, S. 34). Die Stärke der Zielgewichtung hängt also von der relativen Höhe der einzelnen Benefits und damit von der Art der durchzuführenden Projekte ab; ihre definitive Festlegung unterliegt dabei unvermeidlich den politischen Werturteilen der für die Formulierung der Zielfunktion verantwortlichen Institutionen.

ist aus Gründen der Praktikabilität unumgänglich. Auf der anderen Seite besteht jedoch die Gefahr, daß man bei der Interpretation des CBA-Rechenergebnisses die übrigen, nicht explizit in der relevanten Zielfunktion aufgeführten Ziele vernachlässigt und evtl. Projekte nur deshalb akzeptiert, weil sich ihre negativen Konsequenzen zufällig (oder absichtlich) außerhalb der reduzierten Zielfunktion bemerkbar machen.

Um dieser Gefahr entgegenzutreten, kann man zielabhängige Nebenbedingungen festlegen, die von dem betreffenden Projekt erfüllt sein müssen, wenn es akzeptiert werden soll. Diese Gruppe von Nebenbedingungen enthält jene Ziele, die zwar im Zuge des Reduktionsprozesses der Gesamtzielfunktion eliminiert werden, auf deren Berücksichtigung man jedoch bei der gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung nicht verzichten will. Folglich werden bestimmte Mindestniveaus bei diesen "Zielen 2. Ordnung" festgelegt, während die in der engeren Zielfunktion enthaltenen "Ziele 1. Ordnung" maximiert werden sollen.

Dabei kann durchaus der Fall eintreten, daß die Ziele 2. Ordnung bei der Projektbewertung eine höhere Priorität genießen als die Ziele 1. Ordnung: Sind nämlich in der CBA-relevanten Zielfunktion mehrere Teilziele mit ihren zugehörigen Transformationsbeziehungen enthalten, so kann sich ohne weiteres ein positives Ergebnis in der CBA einstellen, wenn der Erfüllungsgrad eines dieser Teilziele überhaupt nicht verbessert wird; da jederzeit die Möglichkeit besteht, dieses Resultat durch eine starke Verbesserung im Erreichungsgrad der anderen Ziele zu kompensieren, kann dennoch ein gesamtwirtschaftlicher Gewinn zustandekommen. Sind Teilziele hingegen in die Form von Nebenbedingungen gekleidet, so muß jede Alternative abgelehnt werden, die nicht die in den Nebenbedingungen festgelegte Mindestzielerfüllung zur Folge haben; das Ausmaß der Erfüllung anderer Teilziele kann hier nicht kompensierend wirken 1).

Diese Überlegungen lassen sich anhand des folgenden Beispiels verdeutlichen: Angenommen, es stehe ein Entwicklungsprojekt zur Diskussion, welches den Gegenwartswert des zukünftigen Konsums um 3 % zu steigern vermag, während die Beschäftigungslage unverändert bleibt. Sind sowohl der Konsum- als auch der Beschäftigungseffekt dieses Projekts Bestandteile der CBA-relevanten Zielfunktion, so ist durchaus denkbar, daß die CBA dieses Projekts zu einem positiven Ergebnis kommt: Wirkt sich nämlich das Investitionsvorhaben in starkem Maße auf die Konsummöglichkeiten der betreffenden Gesamtwirtschaft aus, so wird trotz der Konstanz der Beschäftigungslage eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Gewinns eintreten. Im Gegensatz dazu muß das Projekt abgelehnt werden, wenn als Nebenbedingung die Forderung besteht, jedes Projekt müsse zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage beitragen. In diesem Fall kann auch die vom Projekt ausgehende starke Erhöhung des Gegenwartswerts der zukünftigen Konsummöglichkeiten das Ausbleiben einer Beschäftigungssteigerung nicht kompensieren.

Neben diesen zielbezogenen Nebenbedingungen gibt es eine zweite Gruppe, die sich an den in der betreffenden Gesamtwirtschaft herrschenden Durchführbarkeitsverhältnissen orientieren. Diese "feasibility constraints" (als Gegensatz zu den "objective constraints") spiegeln den institutionellen Gesamtrahmen wieder, innerhalb dessen sich das zur Diskussion anstehende Projekt bewegen muß. Diese Nebenbedingungen engen zwar in der praktischen Projektbewertung die Zahl der theoretisch denkbaren Projektvarianten auf eine verringerte Auswahl ein; man darf auf sie jedoch nicht verzichten, wenn man sich nicht dem Vorwurf der Theoretisiererei und mangelnden Praxisbezogenheit aussetzen will.

In Anlehnung an ECKSTEIN 2) lassen sich folgende Arten bzw. Kategorien von "feasibility constraints" unterscheiden:

---

1) WILLIAMS, A., 22, S. 40.
2) Vgl. zum folgenden ECKSTEIN, O., 4, S. 450 ff.; vgl. ferner PREST-TURVEY, 17, S. 700 ff.

a) Die physischen Nebenbedingungen verbinden - beispielsweise auf der Basis bestimmter produktionstechnischer Relationen - die einzelnen Kosten und Erträge eines Projekts miteinander. Jede der zur Diskussion stehenden Alternativen läßt nur einen bestimmten physischen Input-Output-Bereich zu, der durch die extern vorgegebene Verfügbarkeit über bestimmte Inputs oder durch technische Ausschließbarkeiten noch weiter eingeengt werden kann. Diese physischen Nebenbedingungen werden in der Regel in den fast allen Cost-Benefit-Analysen zugrundeliegenden technischen Feasibility-Studien aufgezeigt, so daß sich das ökonomische Wahlproblem, welches durch die Ergebnisse der einzelnen CBA s erleichtert werden soll, nur noch auf die technisch realisierbaren Projekt- oder Programmalternativen bezieht.

b) Weiterhin müssen in einer CBA auch mögliche gesetzliche Beschränkungen beachtet werden, die ebenfalls den Rahmen einengen, innerhalb dessen ein bestimmtes Vorhaben durchgeführt werden kann. In Entwicklungsländern gelten hier insbesondere Vorschriften über die Beachtung bestimmter Faktoreinsatz- oder Produktionsrichtlinien, die beispielsweise die Realisierung bestimmter - technisch bzw. physisch durchführbarer - Produktionsmethoden verhindern.

c) In einer engen Beziehung zu den gesetzlichen Beschränkungen stehen die politischen Nebenbedingungen. Diese erfordern vom Cost-Benefit-Analytiker, von den tatsächlichen politischen Zuständen in einem Lande auszugehen und nicht von den Verhältnissen, die seiner Empfindung nach vorherrschen sollten: "If...within the foreseeable future there is small expectation of any change in existing policy, the economist does the best he can only by working within these apparently irremovable restrictions." 1) Zwar hat der CBA-Analytiker die Möglichkeit, die einzelnen Institutionen auf bestimmte Konsequenzen ihrer jeweiligen politischen Richtung aufmerksam zu machen; für die Erstellung der CBA selbst muß aber stets von den politischen Verhältnissen ausgegangen werden, die aller Voraussicht nach in der Zukunft herrschen werden. Stellt man beispielsweise fest, daß ein zur Diskussion stehendes Projekt gesamtwirtschaftlich nur rentabel ist, wenn bestimmte Inputs aus dem Ausland eingeführt werden, während die Regierung eine strenge Importsubstitutionspolitik betreibt, so müssen in der CBA jene Inputbezugsquellen berücksichtigt werden, die tatsächlich benutzt werden - selbst wenn dadurch die CBA zu einer Ablehnung des Projekts führen sollte 2).

d) Als vierte Kategorie der "feasibility constraints" muß auf administrative Nebenbedingungen verwiesen werden. Gerade in den Entwicklungsländern läßt oftmals die quantitative und qualitative Kapazität der Verwaltung Engpässe bei der Projektvorbereitung offenkundig werden - Engpässe, die sich bevorzugt bei der Beschaffung und Verarbeitung der für die Durchführung der Projektplanung sowie die Aufstellung einer CBA auf Minimalniveau erforderlichen Informationen bemerkbar machen. Diese Engpaßsituation kann letztlich dazu führen, daß bestimmte Projektvarianten, bei denen beispielsweise die Schattenpreisermittlung für einzelne Inputs oder Outputs relativ problematisch ist, entweder überhaupt nicht akkurat vorgeplant oder aber keiner CBA unterworfen werden können.

e) Schließlich ist auch noch darauf zu achten, daß die zur Diskussion stehenden Alternativen nicht den Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel sprengen. Liegt beispielsweise im Zusammenhang mit einem bestimmten Investitionsvorhaben ein ausländischer Finanzierungsrahmen von 100 Mio $ vor, so sind alle Projektvarianten auszuklammern, die einen höheren Kostenbedarf aufweisen - es sei denn, der Differenzbetrag könne aus anderen Mitteln zugeschossen werden.

---

1) MISHAN, E.J., 13, S. 90.

2) Die Berücksichtigung dieser politischen Nebenbedingung stellt die Ergänzung, zu der im Zusammenhang mit dem "with-and-without"-Prinzip erhobenen Forderung dar, nur jene Alternativen zu berücksichtigen, die tatsächlich zur Auswahl stehen. Vgl. hierzu Anmerkung 1, S. 327.

Grundsätzlich sind jedenfalls diese budgetären bzw. finanziellen Einschränkungen eine mögliche Ursache dafür, daß einzelne Projekt- oder Programmvarianten ausgeschlossen werden müssen, obwohl sie den unter den Positionen a) - d) aufgeführten Nebenbedingungen gerecht werden.

6 Grenzen der Cost-Benefit-Analyse

Eine CBA, die nach den hier dargestellten Kriterien durchgeführt wird, bietet eine wichtige Entscheidungshilfe, wenn die Frage diskutiert wird, ob ein bestimmtes Projekt durchgeführt werden soll bzw. welches von mehreren Alternativprojekten vorzuziehen sei. Allerdings muß man sich stets die Grenzen einer solchen gesamtwirtschaftlichen Investitionsrechnung vor Augen halten 1).

Die CBA basiert wie alle Investitionsrechnungen auf Erwartungen über die Zukunft, die um so unsicherer werden, je länger der betrachtete Zeitraum ist. So implizieren die auf der Ertragsseite ermittelten Zahlen, daß ein bestimmter Teil des Outputs in jedem Jahr verkauft werden kann. Das setzt aber zumindest eine Bedarfsschätzung für die nächsten Jahre, wenn nicht sogar eine detaillierte Marktstudie voraus. Im Falle außenhandelsbezogener Projekte schließt diese Forderung mit ein, daß auch die Entwicklungen von Angebot und Nachfrage im Ausland berücksichtigt werden, damit die Schätzungen für die internationalen Handelsbeziehungen nicht im luftleeren Raum operieren.

Ferner müssen die auf der Kostenseite berücksichtigten Inputs verfügbar sein. Hier können sich aber erhebliche Schwierigkeiten ergeben, wenn infolge einer plötzlichen Verschlechterung der Zahlungsbilanzlage Importrestriktionen erlassen werden, oder wenn Fehlentwicklungen in den Zulieferindustrien eine Versorgung des Projekts mit den qualitativ und quantitativ benötigten Vorprodukten verhindern.

In der Literatur wurden nun verschiedene Verfahren entwickelt, wie man diese Unsicherheitselemente in einer CBA adäquat berücksichtigen könne 2). Bei der praktischen Projektbewertung wendet man überwiegend Sensitivitätsanalysen an oder greift zur Gewinnschwellenmethode 3):

a) Bei einer Sensitivitätsanalyse unterstellt man sowohl bei den Input- und Outputmengen als auch in bezug auf die relevanten Schattenpreise unterschiedliche Erwartungswerte; man rechnet dann mit Mindest-, Höchst- und wahrscheinlichsten Größen, um die Bandbreite des zu erwartenden tatsächlichen Projekterfolgs feststellen zu können.

b) Bei der Gewinnschwellenmethode untersucht man, ob sich bestimmte - als möglich eingestufte - Änderungen der relevanten Mengen und/oder Preise in einer Variation der Prioritätsrangfolge zwischen einzelnen Alternativen oder in bezug auf das grundlegende Gewinnergebnis bemerkbar machen. Dabei versucht man, die kritischen Preis- und Mengenwerte zu ermitteln, bei deren Erreichen die Gewinnschwelle über- oder unterschritten wird. Die Entscheidung zugunsten oder zuungunsten einer Alternative hängt dann davon ab, ob die mit der Gewinnschwelle verknüpften Parameterkonstellationen als genügend wahrscheinlich eingestuft werden können.

Mit Hilfe dieser Verfahren lassen sich die Probleme, die mit unsicheren Zukunftserwartungen verbunden sind, allerdings nur begrenzt aus einer CBA eliminieren. Die bisherigen Erfahrungen mit konkreten Cost-Benefit-Analysen zeigen deutlich, daß in vielen Fällen die ex post angestellten Kontrollrechnungen zu einem völlig anderen Ergebnis führen als die ex ante durchgeführte CBA.

---

1) Vgl. zum folgenden HAMMEL - HEMMER, 7, S. 110 f.
2) Vgl. beispielsweise PEARCE, D.W., 16, chapter 8; CORTI, G., 1, S. 75 ff; ferner die weiterführenden Literaturhinweise bei PREST-TURVEY, 17, S. 699.
3) Vgl. FISHER, G.H., 6, S. 214 f.

Solche Fehler und Ungenauigkeiten tauchen aber bei allen Prognosen auf: Die Beurteilung der meisten Maßnahmen wäre verhältnismäßig unproblematisch, wenn man die Zukunft im Griff hätte. Man darf die CBA nicht deshalb als schwach und irreal ablehnen, weil sie auf einer Prognosebasis errichtet ist. Würde man dieser Einstellung huldigen, dann dürfte man niemals Entscheidungen treffen, die in die Zukunft gerichtet sind. Wir sind der Auffassung, daß trotz der unsicheren Erwartungen die Aufstellung einer CBA - selbst unter Verwendung subjektiver Wahrscheinlichkeiten des CBA-Analytikers - in den meisten Fällen günstiger zu beurteilen ist als der Verzicht auf eine gesamtwirtschaftliche Projektbewertung. Sonst besteht nämlich die Gefahr, daß sich die verschiedenen Entscheidungsträger überhaupt nicht mit den gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen ihrer Entscheidungen auseinandersetzen. Selbst wenn die CBA nur dazu beitragen sollte, daß anstehende Entscheidungen gründlicher durchdacht werden, würde ein solches Ergebnis oftmals schon genügen, um den zur Erstellung einer CBA benötigten Aufwand zu rechtfertigen 1). Die mit der Aufstellung von Cost-Benefit-Analysen verbundene und verschiedentlich kritisierte Tendenz, die Gesellschaftswissenschaften in die Nähe sozialer Technologien rücken zu lassen, braucht deshalb keineswegs einen Nachteil darzustellen, sondern bringt oftmals erhebliche Vorteile mit sich - vorausgesetzt, man wird nicht einseitig zahlengläubig, sondern berücksichtigt auch jene Aspekte, die überhaupt nicht oder nicht hinreichend von den monetären Größen der CBA erfaßbar sind.

So wurde bei der Diskussion der für eine CBA relevanten Zielfunktion bereits festgestellt, daß die Ermittlung eines konsistenten Schattenpreissystems genaue Informationen über die Gestalt der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion voraussetzt, die aber nicht erhältlich sind. Ein Teil der Ziele, die in dem zur Operationalisierung der Zielfunktion erforderlichen Reduktionsprozeß eliminiert wurden, wird möglicherweise auf dem Vehikel der "objective constraints" wieder in das rechnerische Entscheidungskalkül der CBA eingeführt. Dennoch stellt dieses Verfahren nur eine partielle Verbesserung dar, weil sich einige Ziele, die wichtige Bestandteile der gesellschaftlichen Zielfunktion sein können, nicht in monetäre Größen überführen lassen (sogenannte "intangibles"): Einige Kosten und Nutzen (wie beispielsweise die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch eine Überlandleitung) lassen sich nicht quantifizieren; andere können zwar in Zahlen ausgedrückt, aber nicht sinnvoll bewertet werden (wie z.B. die Verringerung von tödlichen Verkehrsunfällen durch einen Straßenausbau) 2). Aus diesem Grunde wird in der Praxis bei der Aufstellung einer CBA meistens von der Fiktion ausgegangen, zwischen den gesamtwirtschaftlichen und den gesellschaftlichen Zielen bestehe eine Parallelitätsbeziehung, so daß eine Verbesserung bei gesamtwirtschaftlichen Zielen auch im Interesse des gesellschaftlichen Zielsystems liegt.

Bei der Ergebnisbeurteilung einer solchen CBA sollte man stets daran denken, daß diese Unterstellung aber tatsächlich nur eine Fiktion darstellt, welche den Aussagewert der CBA unter Umständen stark einschränkt. Zumindest bei der verbalen Interpretation sollten deshalb zusätzlich die Auswirkungen der zur Diskussion stehenden Investitionsvorhaben auf die metaökonomischen Ziele aufgezeigt werden, um eine Gegenüberstellung der quantitativen (= meßbaren, in der Regel ökonomischen) und qualitativen (= unmeßbaren, in der Regel metaökonomischen) Projektkonsequenzen zu ermöglichen. Dem Entscheidungsträger wird so zumindest die Möglichkeit einer rationalen Ent-

---

1) Dieses Argument kann allerdings auch umgekehrt formuliert werden: Bei der Aufstellung einer CBA ist darauf zu achten, daß die Kosten der Projektbewertung sich innerhalb eines als tolerierbar angesehenen Rahmens (der bei jedem Entscheidungsträger anders gezogen sein dürfte) bewegen. Daraus resultiert auch die Forderung, bei der CBA-Erstellung gleichfalls nach dem ökonomischen Prinzip vorzugehen: In vielen Fällen bedeutet der Verzicht auf eine perfektionierte Kosten- und Ertragsermittlung erhebliche Kosteneinsparungen bezüglich der CBA, ohne daß die Rechenergebnisse wesentlich verändert werden.

2) Vgl. hierzu PREST-TURVEY, 17, S. 696.

scheidungsfindung auf der Basis seines politischen Werturteils geschaffen oder erleichtert. Dieses Verfahren der qualitativen CBA-Interpretation ist dabei umso wichtiger, je weniger es gelingt, die intangiblen Effekte bereits beim eigentlichen Rechenvorgang in den Nebenbedingungen hinreichend zu berücksichtigen.

Als Alternativvorschlag zu diesem "verbal-ergänzenden" Beurteilungsverfahren wird verschiedentlich der Übergang zur Cost-Effectiveness-Analyse empfohlen. Ihr Unterschied gegenüber der Cost-Benefit-Analyse beruht darauf, daß man auf eine monetäre Bewertung der Projekterträge verzichtet 1). Man verwendet hier vielmehr das ökonomische Prinzip in der Formulierung der Kostenminimierung zur Erreichung eines bestimmten Projektergebnisses: Es werden bestimmte Zielerreichungsgrade festgelegt, und die gesamtwirtschaftliche Projektbewertung hat dann die Aufgabe, jene Projektvariante herauszufinden, welche die geringsten Kosten verursacht. Ihr Vorteil gegenüber einer Cost-Benefit-Analyse beruht darauf, daß auf eine - mitunter dubios wirkende - Quantifizierung und Bewertung intangibler Nutzengrößen verzichtet wird. Ihr Nachteil basiert darauf, daß man zwar unter verschiedenen Alternativen die kostengünstigste herausfiltern kann; dafür bestehen aber keine Vergleichsmöglichkeiten, um diese Alternativen anderen Projekten gegenüberzustellen, die im Interesse anderer Ziele durchgeführt werden könnten. Eine positive Cost-Effectiveness-Analyse bedeutet keineswegs, daß eine Cost-Benefit-Analyse ebenfalls zu einem positiven Ergebnis führen würde: Bei der Cost-Effectiveness-Analyse dominiert nicht der Aspekt der gesamtwirtschaftlichen Gewinnmaximierung, sondern der der partiellen Verlustminimierung. Die Projektbewertung mit Hilfe einer Cost-Effectiveness-Analyse ist daher nur sinnvoll, wenn via politisches Werturteil die mit den zur Diskussion stehenden Alternativen zu erreichenden Ziele als uneingeschränkt, d.h. ohne Berücksichtigung ihrer absoluten Kostenhöhe erstrebenswert eingestuft werden.

---

1) Vgl. WILLIAMS, 22, S. 32 ff.

Literatur

1 CORTI, G., Risk, Uncertainty and Cost Benefit: Some Notes on Practical Difficulties for Project Appraisal. In: Wolfe, J.N. (Hrsg.), Cost Benefit and Cost Effectiveness, London 1973.

2 DASGUPTA, P., SEN, A. and MARGLIN, St.: Guidelines for Project Evaluation. UNIDO Project Formulation and Evaluation Series, No. 2, New York 1970.

3 DASGUPTA, P.: A Comparative Analysis of the UNIDO Guidelines and the OECD Manual. In: Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, Bd. 34 (1972).

4 ECKSTEIN, O.: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria. In: Buchanan, J.A. (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources and Utilization, Priceton 1961.

5 DERS.: Water-Resource Development. The Economics of Project Evaluation, 3. Aufl., Cambridge (Mass.) 1965.

6 FISHER, G.H.: The Role of Cost-Utility-Analysis in Program Budgeting. In: Novick, D. (Hrsg.) Program Budgeting, Cambridge (Mass.) 1965. Deutsche Übersetzung bei Recktenwald, H.C. (Hrsg.), Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

7 HAMMEL, W. und HEMMER, H.-R.: Zur Methodik der Cost-Benefit-Analyse bei Entwicklungshilfeprojekten. In: Meimberg, R. (Hrsg.), Voraussetzungen einer globalen Entwicklungspolitik und Beiträge zur Kosten- und Nutzenanalyse. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF, Band 59, Berlin 1971.

8 HASAN, S.F.: Introduction to Welfare Economics, London 1963.

9 HEMMER, H.-R.: Zur volkswirtschaftlichen Beurteilung von Straßenbauinvestitionen in Entwicklungsländern. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 24, 1973.

10 LIPSEY, R.G. and LANCASTER, K.: The General Theory of Second Best. In: Review of Economic Studies, Bd. 24, 1956-57.

11 LITTLE, I.M.D. and MIRRLEES, J.A.: Manual of Industrial Project Analysis, Vol. II: Social Cost Benefit Analysis, OECD Development Centre Studies, Paris 1969.

12 MAASS, A.: Benefit-Cost-Analysis: Its Relevance to Public Investment Decisions. In: Quarterly Journal of Economics, Bd. 80, 1966.

13 MISHAN, E.J.: Cost-Benefit-Rules for Poorer Countries. In: Canadian Journal of Economics, Bd. 4, 1971.

14 MUSGRAVE, R.A.: The Theory of Public Finance, New York - Toronto - London 1959; deutsche Übersetzung: Finanztheorie, Tübingen 1966.

15 NATH, S.K.: A Reappraisal of Welfare Economics, London 1969.

16 PEARCE, D.W.: Cost-Benefit-Analysis, London 1971.

17 PREST, A.R. and TURVEY, R.: Cost-Benefit-Analysis: A Survey. In: Economic Journal, Bd. 75, 1965.

18 QUADE, E.S.: Kosten-Wirksamkeitsanalyse. In: Recktenwald, H.C. (Hrsg.), Kosten-Nutzen-Analyse und Programmbudget, Tübingen 1970.

19 STORBECK, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele. In: Kyklos, Bd. 23, 1970.

20 WEBER, W. und JOCHIMSEN, R.: Artikel "Wohlstandsökonomik", In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1965.

21 WEISS, D.: Infrastrukturplanung. Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 7, Berlin 1971.

22 WILLIAMS, A.: Cost-Benefit-Analysis: Bastard Science? And/Or Insidious Poison in the Body Politick? In: Wolfe, J.N. (Hrsg.), Cost Benefit and Cost Effectiveness, London 1973.

PROJEKTIDEE, PLANUNG UND IMPLEMENTATION
VORSCHLÄGE FÜR EINEN NEUEN ANSATZ ZUR PLANUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER ENTWICKLUNGSPROJEKTE

von

Dr. Ch. Heimpel, Berlin

1	Kritische Vorbemerkungen	337
2	Die Ableitung der Projektidee	340
2.1	Auswahl der relativ besten aus einer Reihe von Projektideen	340
2.2	Projektfindung durch Sektoranalysen	341
2.3	Der Bedarfs-Ressourcen-Technologie-Ansatz	341
2.4	Der Zielansatz	343
2.5	Der Strategieansatz	344
2.6	Der interregionale und historische Vergleich	344
3	Der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts	346
3.1	Funktionen der Projektadministration	346
3.2	Beschreibung und Projektion des agrarpolitischen Institutionensystems	346
3.3	Die Verteilung administrativer Funktionen auf die Träger der Projektmaßnahmen	347
3.4	Der Entwurf des Interaktionsschemas	350
3.5	Die Ausarbeitung von "Durchführungsverordnungen"	350
4	Schlußbemerkung	350

---

1 Kritische Vorbemerkungen 1)

Ein landwirtschaftliches Entwicklungsprojekt ist ein zeitlicher und regionaler Ausschnitt aus dem Entwicklungsprozeß eines Landes. Dieser Prozeß ist für den ex ante, also "davor" stehenden Betrachter eine Abfolge "interdependenter Zufälligkeiten", d.h. zukünftiger Daten und Ereignisse,

---

1) Der folgende Beitrag ist eine Kurzfassung einer im Druck befindlichen Arbeit über "Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte" (HEIMPEL, 1) sowie einiger Kapitel aus einer Schrift des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik über "Planung Regionaler Entwicklungsprogramme" (HEIMPEL u.a., 2). Hier finden sich auch die entsprechenden Literaturbelege.

die jeweils nur diesen einzigen Fall, eine einmalige historische Situationsfolge konstituieren. Mit der Unfaßbarkeit, oft Unbewußtheit komplexer und sich wandelnder gesellschaftlicher Zielsetzungen, der Unbestimmtheit von Mittel-Ziel-Beziehungen und dem technisch-sozialen Fortschritt, der fortlaufend neue Instrumente bereitstellt, wird Planung, verstanden als zielgerichtete Allokation von Ressourcen, zu einem äußerst fragwürdigen Unternehmen. Wie kann man einen Prozeß durch Planung rationalisieren, in dem das Unbekannte und das Irrationale oft genug die stärkste Realität sind?

Auf der anderen Seite sind landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte teuer. Sie kosten Geld, Zeit, natürliche Ressourcen und Personal. Sie legen die Allokation dieser knappen Faktoren meist für einen längeren Zeitpunkt fest und bestimmen in den ärmsten Ländern weitgehend die Verteilung der physischen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Bekleidung, Gesundheit und Wohnung unter den Bewohnern der Region. Solche Projekte müssen daher geplant werden, und sei es auch nur mit dem reduzierten Anspruch, größere und kostspieligere Übel zu vermeiden.

An diesem Dilemma ist die Planungswissenschaft nicht unschuldig. Es sind ihre eigenen Prämissen, die als Ergebnis des methodologischen Puritanismus ihrer stärksten Fraktion, der Modellbauer, die Grenzen gesetzt haben, an die sie dauernd stößt.

Die wichtigste Ursache für die wissenschaftliche Selbstisolierung der Planung ist ihre Beschränkung auf das Problem der Auswahl. Verfolgt man die Literatur der letzten zwanzig Jahre, d.h. von den Arbeiten O. ECKSTEINS bis hin zum 1972 erschienenen Buch J.P. GITTINGERS (GITTINGER, 3), so fällt auf, daß die Aufgabe der Projektplanung vor allem darin gesehen wird, mit Hilfe von Cost-Benefit-Analysen aus einer Anzahl vorliegender Projektalternativen die jeweils beste herauszusuchen (oder, wenn nur eine Projektidee vorliegt, festzustellen, ob das Projekt besser ist als gar nichts). Die Planung erhält also die Objekte ihrer Arbeit in Form von "Projektideen" gewissermaßen vorgefertigt angeliefert, sie sucht in ihren Büros die nach ihrer Meinung oder ihren Methoden (die Meinung eines Planers besteht in seiner Methode) besten aus, versieht sie mit justifizierendem Zahlenwerk und leitet dieses Zwischenprodukt an die "Endmontage" weiter, d.h. an die Implementation.

So ist denn auch die bekannte Strophe aus Brechts Lied von der Unzulänglichkeit des menschlichen Strebens ein beliebtes Motto in der Planungsliteratur geworden, und die Klage über die Unplanbarkeit gesellschaftlicher Veränderungen wird immer lauter auch von den akademischen Vertretern der Planungstheorie erhoben.

Ein besonders kritischer Aspekt ist die Weltfremdheit der Planung zwischen dem politischen Vorfeld, in dem eine Projektidee entsteht, einerseits, und dem administrativen System, das das Projekt durchführen soll, andererseits. Die Pläne "gehen nicht", denn der Planer in seinem Büro wird häufig mit Projektideen aus dem politischen Bereich konfrontiert, die von vornherein sehr kritisch im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit zu beurteilen sind - aber für ein solches Urteil ist der Planer nicht kompetent. Die Pläne gehen zweitens nicht, weil die Planungsinstitution nicht mit der Implementationsmaschinerie verbunden und die Planer nicht für die Durchführung verantwortlich sind. Im Kampf der Behörden um Kompetenzen sind Planungsinstitutionen - Planungsministerien, -gruppen oder -experten - immer unterlegen, da sie erstens keine Macht über die Allokation von Finanzmitteln haben und zweitens häufig von Informationen aus der Basis, d.h. im Agrarsektor immer von Mikrodaten und -informationen, abgeschnitten sind. Die Isolierung der Planung ist das oft erreichte Ziel der traditionellen Ministerialbürokratie.

Die Unsinnigkeit der zeitlichen und institutionellen Trennung von Projektidee, Planung und Implementation ist im landwirtschaftlichen Bereich besonders offensichtlich, denn:

a) Die entscheidenden Weichen für ein Projekt werden gestellt, wenn im politischen Vorfeld der Planung eine Projektidee entsteht. Ich brauche diesen Punkt nicht näher auszuführen, viele

Projektleiter haben unendliche Mühe aufwenden müssen, nur um eine politische Projektzusage zu einem praktikablen Projekt zu machen. Soll Planung nicht zu "subalternen Suboptimierung" werden, hat sie selbst kreative Projektideen zu produzieren oder doch vorliegende Ideen kritisch zu hinterfragen.

b) Der Erfolg eines Projekts wird in der Durchführungsphase von Entscheidungen bestimmt, die durch ex-ante-Planung nicht erreicht werden können. Wie die Praxis zeigt, hängt dieser Erfolg oft von administrativ-politischen Faktoren ab, die gar nicht Gegenstand der Analyse in einem traditionellen Planungsansatz sind. Der "Implementationsbereich" hat also in die Planung einbezogen zu werden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß man bei einem landwirtschaftlichen Projekt immer unter Informationsknappheit plant, denn die Daten und Informationen, die man braucht, um "gute Ideen" zu entwerfen und quantitative Teilpläne aufzustellen, fallen meist erst im Verlauf der Implementation eines Projekts an. Damit wird die Planung eines landwirtschaftlichen Projekts zu einem permanenten Prozeß, der als solcher der Planung bedarf: Nicht die Allokation im Zeitpunkt tn ist im Zeitpunkt to zu entwerfen, sondern der permanente Entscheidungs- und Informationsprozeß, der zwischen to und tn zu möglichst guten Resultaten führen soll. Die Planung von Prozessen aber erschöpft sich nicht in der zeitlichen Fortschreibung (z.B. im Rahmen dynamischer Planungsansätze) einer Allokationsentscheidung, sondern ist in erster Linie ein Problem der Institutionen, in denen Planung stattfindet und deren Aufgabe die Planimplementation ist.

Der Versuch, den Vorgang der Entstehung einer Projektidee in den Planungsprozeß einzubeziehen, vorliegende Ideen kritisch zu hinterfragen und zu revidieren sowie die Durchführung der Pläne durch eine Planung im institutionell-administrativen Bereich etwas wahrscheinlicher zu machen, wird der Inhalt der Ausführungen im zweiten und dritten Teil dieses Beitrages sein.

Vor dem Hintergrund dieser Kritik habe ich den Versuch gemacht, zu einem im Vergleich mit den traditionellen Methoden etwas weiter geschneiderten Ansatz für die Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte zu finden. Dieser Versuch zeichnet sich durch fünf "essentials" aus:

1. Planung wird nicht verstanden als die Technik der partiellen Suboptimierung, sondern als logische Strukturierung eines komplexen Problems, das nicht simultan, sondern nur schrittweise gelöst werden kann. Die Folge dieser Schritte ergibt sich nicht aus der Logik eines Algorithmus, sondern aus der Praxis des Planungsprozesses selbst.

2. Methodisch gesehen ist ein Ansatz zu entwickeln, in dem neben die quantifizierenden Techniken (z.B. LP) die historische Beschreibung,der "educated guess" und das wertgebundene Urteil eines entwicklungspolitisch engagierten Planers tritt.

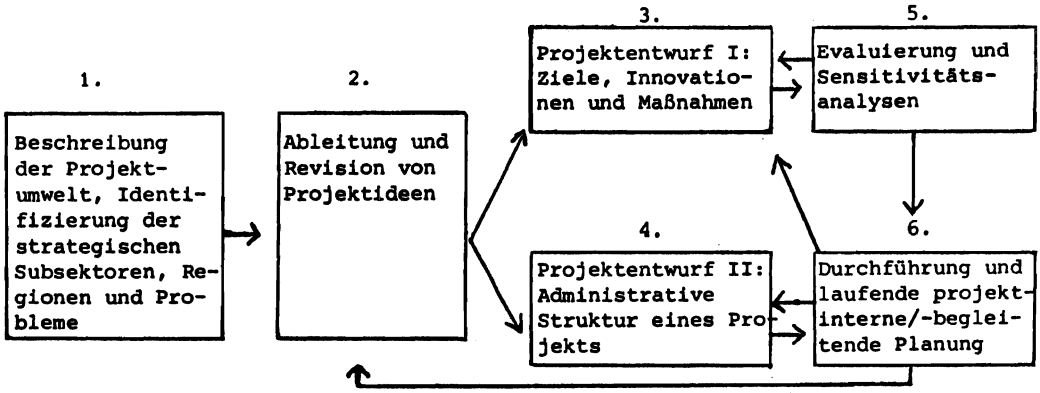
3. Die Entstehung und Ableitung der Projektidee wird explizit zum Gegenstand der Planung gemacht und in den Ansatz einbezogen, womit Planung notwendigerweise eine eindeutige politische Funktion erhält.

4. Die Implementation des Projektes, d.h. die Erstellung eines adäquaten institutionellen Systems zur Projektdurchführung und -kontrolle wird ebenfalls Teil der Planung.

5. Planung wird als permanenter Vorgang verstanden, der in erster Linie projektintern zu erfolgen hat und von außen lediglich kontrolliert und gesteuert werden kann.

Schematisch läßt sich der Ansatz folgendermaßen darstellen:

Schaubild 1: Überblick über den Gesamtansatz



Aus diesem Ansatz möchte ich, meinem Thema entsprechend, zwei Bereiche herausgreifen: die Ableitung von Projektideen und den Entwurf der administrativen Planung eines landwirtschaftlichen Projekts. Ich konzentriere mich auf diese Themen aus zwei Gründen: erstens halte ich die Einheit von Projektidee, Planung und Implementation für die zentrale Forderung bei der Agrarplanung in Entwicklungsländern, und zweitens handelt es sich hier um Probleme, die in der Literatur kaum behandelt sind, dies entschuldigt vielleicht auch den etwas aphoristischen Charakter der folgenden Ausführungen.

2 Die Ableitung der Projektidee

Mit der Formulierung der Projektidee werden die entscheidenden Weichen für den weiteren Verlauf der Planung und das Schicksal des Projekts selbst gestellt. Was in dieser "politischen Vorphase" eines Projekts entsteht, kann während dessen Laufzeit durch Planung kaum mehr korrigiert werden. Die Frage nach der Methode der Ableitung der Grundkonzeption eines Projekts aus den Umweltdaten ist daher von zentraler Bedeutung. Es gibt sechs Methoden oder Ansätze, nach denen man vorgehen kann.

2.1 Auswahl der relativ besten aus einer Reihe von Projektideen

Bei diesem Ansatz geht man davon aus, daß konkrete Projektideen als konsistente Bestandteile der nationalen Agrarpolitik soweit ausformuliert sind, daß der Projektplan mit Hilfe vergleichender Bewertungsverfahren nur noch die beste oder die besten dieser Ideen als Grundlage für die weitere Projektplanung heraussuchen muß. Tatsächlich sind die bekannten Ansätze der Wirtschaftlichkeitsanalyse und die gesamte Theorie der "Investitionskriterien" auf dieses reine Evaluierungsproblem ausgerichtet.

Dieser Ansatz ist aus zwei Gründen ungenügend:
Erstens tritt dieser Fall in der Praxis höchst selten auf. Entweder liegen Projektideen gar nicht vor, oder der Planer wird mit nur einer Projektidee konfrontiert. A. WATERSTONS Bemerkung, daß oft unwirtschaftliche Projekte einfach deshalb durchgeführt werden, weil keine Alternativen vorhanden sind, wird durch die Erfahrung aus der Entwicklungshilfepraxis bestätigt, wo häufig nicht die Projektideen um das knappe Geld der Geber, sondern die Budgets der Geber um die knappen Projektmöglichkeiten zu konkurrieren pflegen. Zweitens sind auch mehrere Projektideen das Ergebnis eines politischen Prozesses auf dem Hintergrund einer Interessenkonstellation, die

keineswegs den verbalen Zielen der Entwicklungsstrategie des Landes entsprechen muß. Man wird sich als Projektplaner also selbst dann, wenn in den Entwicklungsplänen einzelne Projekte aufgeführt sind, ex post in den Projektfindungsprozeß einschalten müssen, und sei es nur durch eine Revision dieser Projektideen oder eine Ableitung von alternativen Vorschlägen. Wie man hierbei vorgehen kann, zeigt das folgende Schaubild.

Projektidee - in diesem Falle gleichzeitig Inhalt eines Antrags der Elfenbeinküste auf ein Projekt der deutschen Technischen Hilfe - war die Errichtung einer Viehhaltungsgenossenschaft auf der Grundlage einer importierten Zuchtherde (fränkisches Gelbvieh). Ziel des Projekts sollte die Verbesserung der Eiweißversorgung des Landes sein.

Von oben gesehen liest sich das Schaubild wie folgt: Stimmt man mit dem Oberziel der besseren Versorgung des Landes mit tierischem Eiweiß überein, kann dieses Ziel durch verschiedene Maßnahmen oder "Unterziele" erreicht werden, darunter auch durch eine Förderung des Rindfleischangebots. Wenn man sich für diese Alternative auf Zielebene 1 entschieden hat - und nur dann - gibt es wieder verschiedene Maßnahmen oder Unterziele, darunter auch die Steigerung der heimischen Rindfleischproduktion. Hat man sich für diese Alternative auf Zielebene 2 entschieden - und nur dann - gibt es wieder zwei Möglichkeiten, und nur wenn man sich für die Einkreuzung neuer Rassen entschieden hat (Zielebene 3), stellt sich die Frage, welche Rasse die geeignete ist. Welche Rasse man auf Zielebene 4 auch immer gewählt hat, als Alternative zur genossenschaftlich orientierten Projektidee ist zu prüfen, ob sich die Einkreuzung nicht besser in staatlichen Ranchbetrieben oder als Förderung der bäuerlichen Rindviehhaltung verwirklichen läßt.

Im systematischen Offenlegen solcher Alternativen liegt eine für den Projekterfolg wichtige Aufgabe der Planung auch dann, wenn die einzelnen Alternativen nicht exakt bewertet und verglichen werden können. Planung hat nicht nur die Funktion der Kalkulation: das systematische Aufwerfen und Strukturieren relevanter Fragestellungen ist die Voraussetzung dafür, daß das Ansetzen quantitativer Planungsinstrumente überhaupt sinnvoll sein kann.

2.2 Projektfindung durch Sektoranalysen

Konturen möglicher Entwicklungsprojekte und -programme ergeben sich durch eine Analyse der Entwicklung des Agrarsektors mit seinen spezifischen Potentialen und Engpässen. Basis ist immer eine kurzgefaßte Makroanalyse, in der insbesondere auf die gesamtwirtschaftliche Funktion des Agrarsektors des betreffenden Landes eingegangen wird. Hieran schließt sich die eigentliche Sektoranalyse an, deren Grundbestandteile eine Beschreibung des Absatzpotentials der Landwirtschaft, ihres Produktionspotentials, der vorherrschenden Formen der Betriebsorganisation, der Agrarstruktur sowie der Strategie der Programme und der Institutionen der nationalen Agrarpolitik sind. Projektideen entstehen dadurch, daß man die Kriterienraster, "Engpässe" und "Potential" gewissermaßen übereinanderlegt und die so identifizierten Programmhypothesen auf ihre politisch-administrative Feasibility hin prüft.

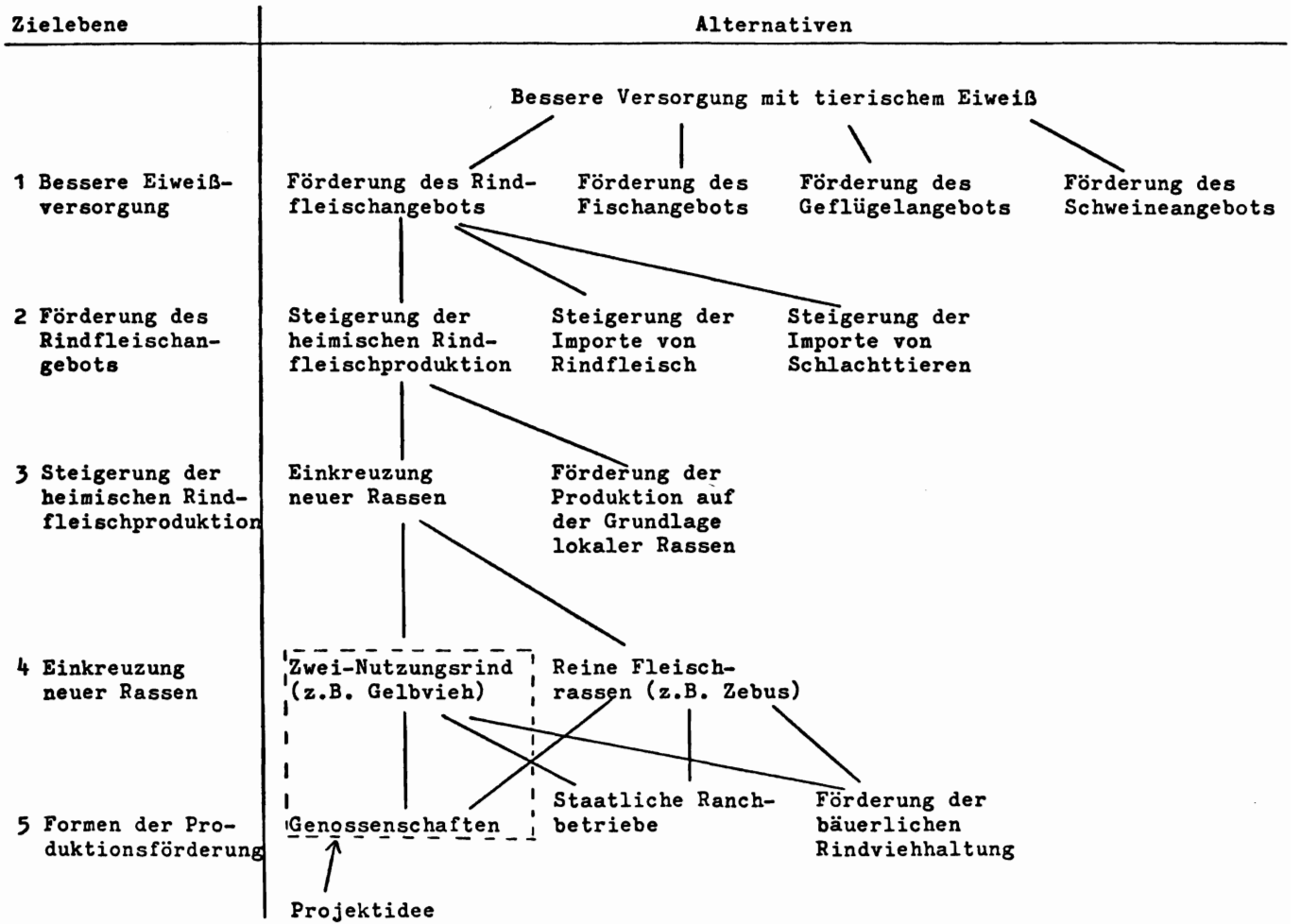
Werden solche Analysen in mehreren Sektoren durchgeführt, können sie die Grundlage für integrierte Länderhilfeprogramme bilden.

Der wichtigste Einwand gegen diese Methode ist, daß sie von der Makroebene ausgeht und die regionalen Besonderheiten der landwirtschaftlichen Entwicklung nicht berücksichtigt. Als Einstieg in die Projektfindung ist die Sektoranalyse daher nur ein erster, allerdings notwendiger Schritt.

2.3 Der Bedarfs-Ressourcen-Technologie-Ansatz

Diese Methode unterscheidet sich von der vorherigen dadurch, daß man sich nicht auf aggregierte Sektordaten verläßt, sondern die Datengrundlage auf der Input- und Outputseite eines Projekts

Schaubild 2: Mögliche Alternativen der Versorgung der Elfenbeinküste mit tierischem Eiweiß



Quelle: C. HEIMPEL und Hg. SCHÖNWÄLDER: Gutachten über die Vorprüfung von verschiedenen Projektwünschen der Regierung der Elfenbeinküste auf dem Gebiet der Landwirtschaft. Berlin 1970 (hekt.), S. 14.

durch empirische Feldarbeit selbst schafft. Voraussetzung ist also eine mehr oder weniger genaue regionale Fixierung des Projekts.

A. HÜBENER nennt als Voraussetzungen für ein sinnvolles Projekt (HÜBENER, 4, S. 8):
- Bedarf für sich ergebenden Output
- Ressourcen für den erforderlichen Input
- ein technologisches Verfahren oder ein organisatorisches System für die Transformation des Inputs in bedarfsgerechten Output.

Dieses für den gewerblichen Bereich entwickelte Schema ist für landwirtschaftliche Projekte sicherlich brauchbar, wenn das Projektziel eindimensional die Steigerung von Produktion und Einkommen ist. Allerdings ist das Suchverfahren auch unter dieser Prämisse im landwirtschaftlichen Bereich schwieriger als im industriellen. Denn die Ressourcen sind bei einem Agrarprojekt nicht wie im gewerblichen Bereich Roh- und Hilfsstoffe, Arbeitskräfte und Investitionsgüter, sondern das Produktionspotential einer großen Zahl verschiedener kleiner Einzelwirtschaften. Der Transformationsprozeß schließlich ist nicht einfach ein technologisches Verfahren, sondern wird von den Standortfaktoren einschließlich der strukturellen und institutionellen Gegebenheiten des ländlichen Raumes bestimmt.

Eine Erweiterung oder Strukturierung des BRT-Ansatzes kann mit Hilfe der regionalen Input-Output-Tabelle erfolgen. Anhand der intersektoralen bzw. interregionalen Verflechtungen lassen sich Anhaltspunkte über nationale und regionale Importsubstitutionsmöglichkeiten sowie regionale Exportbasen gewinnen. Die Input-Output-Tabelle dient also als systematisches "Suchfeld" für Projektideen - mehr kann sie allerdings bei der Projektfindung nicht leisten. Varianten des BRT-Ansatzes sind Versuche, innerhalb des HÜBENER schen Schemas nicht von Bedarf, sondern entweder von den Ressourcen oder aber den verfügbaren technologischen Verfahren auszugehen.

Eine empirische Aufnahme der "ungenutzten Ressourcen" eines Landes (Boden, Wasser, Arbeitskräfte) wird nur dann die Ableitung von Projektideen ermöglichen, wenn der Grund erkannt wird, warum die betreffenden Ressourcen brachliegen (mangelnde Verkehrserschließung, Vorkommen bestimmter Krankheiten, Überflutungsgefahr etc.). Abgesehen davon, daß die Analyse des physischen Potentials sehr aufwendig ist und oft ein eigenes Projekt bildet (Bodenanalyse etc.), führt dieser Ansatz leicht zu Fehlschlüssen, da die Schwierigkeiten und Kosten der Inkulturnahme brachliegender Gebiete oft unterschätzt werden. Auf ähnliche Schwierigkeiten stößt man, wenn man von einer bestimmten Technologie ausgeht. Tatsächlich sind zahlreiche Projekte auf diese Weise entstanden (z.B. die high yielding variety programmes in Indien). Geht man von der Technologie aus, so ist immer die Bedarfsanalyse der nächste Schritt.

Sicherer und vom Arbeitseinsatz her ökonomischer ist ohne Zweifel der Bedarfsansatz, da die Marktdaten im Gegensatz zu Daten über natürliche Ressourcen durch zentrale Erhebungen zu beschaffen sind, so daß die Reduktion der Zahl möglicher Projektideen von der Bedarfseite her schneller erfolgen kann als von der Ressourcen- oder Technologieseite her.

2.4 Der Zielansatz

Hierbei geht man von den "felt needs" der ländlichen Bevölkerung als der eigentlichen Projektadressaten aus. Man sucht diese Ziele bei den Bauern durch die Analyse ihrer subjektiv empfundenen Probleme zu ermitteln. "Ziele" werden also hier im Sinne von "erwünschten Problemlösungen" verstanden. Aus diesen vagen Zielfeldern Ziele im Sinne von quantitativen Sollwerten abzuleiten, ist Aufgabe des Planungsprozesses selbst und kann niemals Ergebnis einer empirischen Befragung sein. Trotz einiger methodischer Bedenken ist die Analyse der Ziele der Bauern die wichtigste Quelle für die Ableitung von Projektideen, zumindest dann, wenn es sich um Vorhaben handelt, die eine Dynamisierung der Landwirtschaft auf breiter Basis bewirken sollen. Denn

die Implementationswahrscheinlichkeit und Überlebensfähigkeit eines Projekts ist um so größer, je stärker und weiter verteilt die individuellen Interessen an seiner Durchführung sind.

Man kann immer wieder die Erfahrung machen, daß das Zielfeld der "Projektadressaten" für die Administration eine fremde Welt ist. Schon in den lokalen Ämtern sind die täglichen Probleme der Administration so übermächtig, daß der permanente Kampf um ihre Lösung die von den Bauern selbst empfundenen Probleme in den Hintergrund treten läßt. In den Amtsstuben der Zentrale gelten neben den Eigenzielen der Verwaltung allenfalls noch die Makro- oder Sektorziele, die ihrerseits von Planungsfachleuten vorgegeben werden, die keine direkte Kommunikation zu den "felt needs" auf der Mikroebene haben. Hier hat ein Projektplanungsteam die zentrale agrarpolitische Funktion, durch einen "Kurzschluß" die zu Zielen komprimierten "felt needs" der ländlichen Bevölkerung in den Entscheidungsprozeß der Agrarpolitik einzuspeisen.

2.5 Der Strategieansatz

Bei dieser Methode erfolgt der Einstieg von der politischen Ebene aus. Projekte werden als regionale oder funktionale Subeinheiten der nationalen Entwicklungspolitik verstanden. Regional gesehen wird die Frage gestellt, wo Projekte als Implementationsinstrumente der staatlichen Agrarpolitik unter Anbetracht der Standortbedingungen sowie der Budget- und Personalrestriktionen der öffentlichen Verwaltung lokalisiert werden können. Funktional gesehen werden die Implementationswiderstände bei der Durchsetzung der nationalen Agrarpolitik ermittelt (z.B. durch eine Fehlerquellenanalyse) und die so identifizierten "gaps" mit Projekten neutralisiert.

Verglichen mit dem Zielansatz erfolgt die Ableitung der Projektidee also genau von der anderen Seite her. Das Spektrum möglicher Projektideen wird umso mehr eingeengt, je weiter die agrarpolitische und ideologische Fixierung der jeweiligen Regierung geht. Andererseits kann dieser Ansatz zu Projekten führen, die langfristig angelegt, vom Standpunkt der Produzenten also weniger interessant und bisweilen unpopulär sind. Dies kann durchaus von Vorteil sein, denn landwirtschaftliche Entwicklung ist immer auch ein Prozeß der strukturellen Wandlung und wird daher niemals "zwanglos" vor sich gehen. Viele Innovationen lassen sich, zumindest in der vorgesehenen Zeit, nur mit Hilfe von Druck und Disziplin durchsetzen, und die Notwendigkeit der Abschöpfung landwirtschaftlicher Einkommen zugunsten der Kapitalbildung im industriell-gewerblichen Sektor bringt in die Agrarpolitik der Entwicklungsländer immer ein kräftiges Zwangsmoment hinein.

Die Einwände gegen diesen Ansatz liegen auf der Hand. Er ist nur dann sinnvoll, wenn die Agrarpolitik eines Landes erstens nicht nur aus einer Ideologie besteht, sondern den ökonomischen und sozialen Strukturen der Landwirtschaft entspricht, und wenn zweitens die Kontinuität der Machtausübung als wesentliches Kriterium der Implementationswahrscheinlichkeit für ein Projekt gegeben ist. Beides scheint aber gerade in den Staaten, die für manche Leute die "Landkarte der heilen Welt" konstituieren wie China oder Tanzania, kaum der Fall zu sein.

2.6 Der interregionale und historische Vergleich

Bei diesem Ansatz geht man von der Hypothese aus, daß die "sinnvollen" Entwicklungswege eines Landes oder einer Region durch eine Querschnittsanalyse ermittelt werden können. Man versucht, aus einem Vergleich unterschiedlich weit entwickelter Regionen oder Subregionen realistische Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Wirtschaft zu erkennen und fragt dann nach den Maßnahmen, die notwendig sind, um die zurückgebliebenen Regionen oder Subregionen auf das gleiche Niveau zu bringen wie die fortschrittlichen, oder die letzteren in der aus dem intraregionalen Vergleich festgestellten Richtung weiter zu fördern.

Der interregionale Vergleich ist eine relativ verläßliche Methode, da die Entwicklungsziele durch die Praxis in dem betreffenden Land gewissermaßen vorgeprüft sind. Andererseits werden die hier-

aus abgeleiteten Projektideen nicht gerade revolutionärer Art sein, denn sie liegen immer auf einem durch die Strukturen des betreffenden Landes vorgegebenem Entwicklungspfad. In allen Ländern, in denen gerade diese Strukturmerkmale geändert werden sollen, führt der interregionale Vergleich nicht weit.

Eine Spielart dieses Ansatzes ist die "historische Analogie". Hierbei stellt man die Frage, was sich in anderen Ländern der Entwicklungsstufe, in der sich das Land, in der ein Projekt durchgeführt werden soll, befindet, als erfolgreich erwiesen hat. Es wird also eine nach Entwicklungsstufen geordnete Liste von Projektideen vorgelegt, aus der man dann je nach Entwicklungsphase eine natürlich vorläufige Auswahl trifft.

Auch hier sind die Nachteile offensichtlich. Erfahrungen sind nicht oder nur mit Vorbehalten von einem Land auf das andere zu übertragen, jede Bildung zeitlicher Kategorien ist angesichts der Kontinuität historischer Prozesse ebenso fragwürdig wie die Einordnung eines Falles in diese Kategorien. Andererseits überträgt jeder Planer mehr oder weniger unbewußt Erfahrungen von einem Land auf das andere. Eine Ordnung dieses historischen Hintergrundes kann daher auch zu einer Relativierung dieser implizierten Präjudize führen. Und schließlich sollte man das Argument: die Welt ist überall "ganz anders" nicht überstrapazieren.

Schließlich beruht das Grundprinzip der Technischen Hilfe letzten Endes auf der Annahme, daß Erfahrungen übertragen werden können, so daß die Länder der Dritten Welt wenigstens einige Irrtümer vermeiden und einige Innovationen schneller einführen können, als dies bei uns der Fall war.

Die skizzierten Methoden schließen sich in keiner Weise gegenseitig aus. Im Gegenteil, man sollte in der praktischen Gutachterarbeit möglichst nach allen Methoden vorgehen, die Ergebnisse korregieren sich dann gegenseitig.

Bevor ich auf den weiteren Gang der Planung auf der Grundlage der so entstandenen Projektideen eingehe, soll noch auf zwei "planungspolitische" Implikationen für die Entwicklungshilfe hingewiesen werden. Als erstes ist anzunehmen, daß nicht etwa mehr, sondern eher weniger Projekte antrags- bzw. planungsreif werden und sich das gegenwärtige Problem, daß zuwenig Projekte da sind, um einen raschen Abfluß der steigenden Mittel zu ermöglichen, eher verschärfen wird. Dies kann grundsätzlich durchaus positiv beurteilt werden, da sich die Tendenz in Richtung auf projektungebundene Hilfe zweifellos verstärken wird. Die zweite Implikation ist, daß schon in der "Vorphase" der eigentlichen Projektplanung Konflikte auftreten - etwa zwischen den "felt needs" der Bauern und den agrarpolitischen Ideologien der Regierungen - oder durch den Planer selbst explizit gemacht werden. Dies führt vor Ort sicherlich häufig zu wenig angenehmen Situationen. Aber auch hierin sehe ich eher einen Vorteil. Denn sicherlich ist es besser, Konflikte gleich am Anfang zu diskutieren und zu bereinigen, als sie durch eine vage Projektformulierung zu verdecken und damit an die Projektdurchführung weiterzuleiten. Gerade im Bereich der Entwicklungshilfe ist diese Praxis ein Akt der Unfairnis gegenüber dem Projektpersonal.

Den dritten Schritt des in Schaubild 1 skizzierten Ansatzes darf ich hier übergehen. Es ist der traditionelle Kern der Projektplanung, d.h. die Zuordnung von Instrumenten und Maßnahmen zu den jeweiligen Projektzielen, die regionale Allokation der Maßnahmen, der Entwurf des aggregierten Expansionspfades und die Finanzplanung. Stattdessen soll, dem Thema entsprechend, der vierte Schritt noch etwas näher erläutert werden: der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts.

3 Der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts

3.1 Funktionen der Projektadministration

Die Verwaltung eines Projekts bildet in der Regel einen Teilbereich der öffentlichen Verwaltung, für den Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts besteht dementsprechend ein durch die bestehenden Entscheidungs-, Informations- und Institutionensysteme der Agrarpolitik vorbestimmter Rahmen, in den die administrativen Regelungen der verschiedenen Projektmaßnahmen eingepaßt werden müssen.

Andererseits kann sich diese Einpassung nicht darauf beschränken, die Funktionen der Projektdurchführung auf die Funktionsträger der bestehenden Verwaltung zu verteilen, denn die bestehenden Institutionen der Agrarpolitik sind oft gar nicht in der Lage, Innovationen durchzusetzen. Sie sind erstens häufig status quo bzw. law and order orientiert und zweitens von ihrer Kapazität her wenig schlagkräftig. Man wird daher bei der Planung eines Projektes kaum ohne einige, oft durchgreifende Innovationen administrativer Art auskommen.

Beim Entwurf der administrativen Struktur eines Projektes hat man von den Funktionen auszugehen, die die Projektadministration übernehmen muß. Diese Funktionen sind:

1. Organisation der Projektdurchführung. Diese bezieht sich erstens auf die "innere Projektverwaltung", d.h. die Organisation zentraler Projekteinrichtungen, und zweitens auf die organisatorische Regelung der Dienstleistungen des Projekts für die ländliche Bevölkerung (z.B. Kredit und Vermarktung). In dieser Funktion ist ein Projekt die unterste exekutive Instanz der staatlichen Agrarpolitik.
2. Planung und feed-back. Maßnahmen, die eine Förderung zahlreicher landwirtschaftlicher Einzelbetriebe erreichen sollen, müssen im Projekt selbst geplant werden, da ein Projekt unmittelbar an den Informationsstrom der Implementation angeschlossen ist und diese Informationen direkt und permanent zur Revision der Maßnahmen sowie zur Konzeption neuer Aktivitäten verwenden kann. Der Anschluß dieser projektinternen Planung an die übergeordneten administrativen Systeme erfolgt über feed-back und Kontrolle.
3. Institution-building. Eine zentrale Aufgabe besonders größerer Regionalentwicklungsprogramme ist der Aufbau eines Systems von ländlichen Institutionen, das die Aufgabe hat, die bäuerlichen Betriebe als die "letzten Entscheidungsträger" über Innovationen aus dem Bezugsnetz traditioneller Abhängigkeiten (z.B. von informellen Institutionen) herauszulösen und an die innovationsorientierte "Entwicklungsverwaltung" der Regierung anzuschließen.

Projektadministration wird hier also in einem wesentlich weiteren Sinne verstanden, als es dem traditionellen Management-Begriff entspricht.

3.2 Beschreibung und Projektion des agrarpolitischen Institutionensystems

Der erste Schritt des Entwurfs der administrativen Struktur eines Projekts ist die empirische Erfassung der bestehenden ländlichen Institutionen und die Projektion dieses Systems in die Zukunft entsprechend den agrarpolitischen Vorstellungen der jeweiligen Regierung. Im Anschluß an diese rein deskriptiven Teilschritte können nun Vorschläge hinsichtlich der Rolle des Projektes auf diesem Weg gemacht werden.

Entscheidend ist, daß man die Planung in allen drei Teilschritten immer vom einzelnen Betrieb her vornimmt, d.h. man bezieht alle Institutionen ein, die, auf welche Weise auch immer, Einfluß auf die Entscheidungsbildung des Betriebes haben. Hierzu gehören in den Anfangsphasen der Entwicklung auch immer traditionell eingestellte, informelle Institutionen wie Grundbesitzer, Landhändler usw.

Im Schaubild 3 sind die drei Phasen dieses institutionellen Wandlungsprozesses an Hand eines Beispiels aus Äthiopien dargestellt. Das erste Schema zeigt den gegenwärtigen Zustand der ländlichen Verwaltung in Westäthiopien. Die Zentralregierung ist zwar der Provinzverwaltung gegenüber formal weisungsberechtigt und unterhält "provincial officers" ihrer Ministerien auf Provinzebene, jedoch sind die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten wegen der starken Stellung des Provinzgouverneurs einerseits und den Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen Addis Abeba und der Provinzhauptstadt andererseits de facto recht gering (gestrichelte Linien). Entscheidend ist die traditionelle Regionalverwaltung auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene, sowie die "Lokalverwaltung" d.h. die sogenannten "Balabats", die ähnlich wie die indischen Zamindari gleichzeitig die obersten Exponenten der traditionellen Agrarverfassung und die untersten Exekutivorgane der Regierung (Steuereinziehung) sind. Diese Balabats und die informellen Interessengruppen wie Grundeigentümer und Landhändler haben unmittelbaren Einfluß auf die Bauern und die traditionellen bäuerlichen Institutionen (durchgezogene Linien). Da die Balabats in der Regel gleichzeitig Grundbesitzer oder Händler sind, bilden die Parasysteme und die Lokalverwaltung einen einheitlichen Block status-quo-orientierter Entscheidungsträger.

In dieser Situation führt kein Weg an der Etablierung einer eigenen Projektadministration vorbei, um einen direkten Anschluß der Bauern an das Entscheidungssystem der Zentralregierung sicherzustellen (Phase 2). Gleichzeitig wird versucht, durch eine Übernahme von Funktionen der Parasysteme (Kredit, Markt, soziale Dienstleistungen) die Bindung der Bauern an diese Institutionen zu lockern. Die traditionellen bäuerlichen Organisationen (z.B. Spargemeinschaften) werden nicht in den direkten Einflußbereich des Projekts hineingenommen, um einen Konflikt mit den traditionellen Gruppen, die diese Insitutionen stark beeinflussen, zu vermeiden. Außerdem werden die Provinzbüros der Zentralregierung, zumindest soweit sie unmittelbar projektrelevant sind (z.B. Provinzbüro des Landwirtschaftsministeriums) sehr eng an das Projekt attachiert und die vorher bestehende Bindung dieser Büros an die traditionelle Provinzverwaltung gelockert.

Das dritte Schema stellt die Endphase dar, der der Austausch von Innovationen und Informationen durch die Kanäle einer reorganisierten Regionalverwaltung, eines Systems von bäuerlichen Organisationen und einiger zentraler Dienstleistungen (z.B. Infrastruktur) folgen soll. In dieser Phase, die z.B. für die national-chinesische Landwirtschaft charakteristisch ist, existieren Projekte im traditionellen Sinne nicht mehr.

3.3 Die Verteilung administrativer Funktionen auf die Träger der Projektmaßnahmen

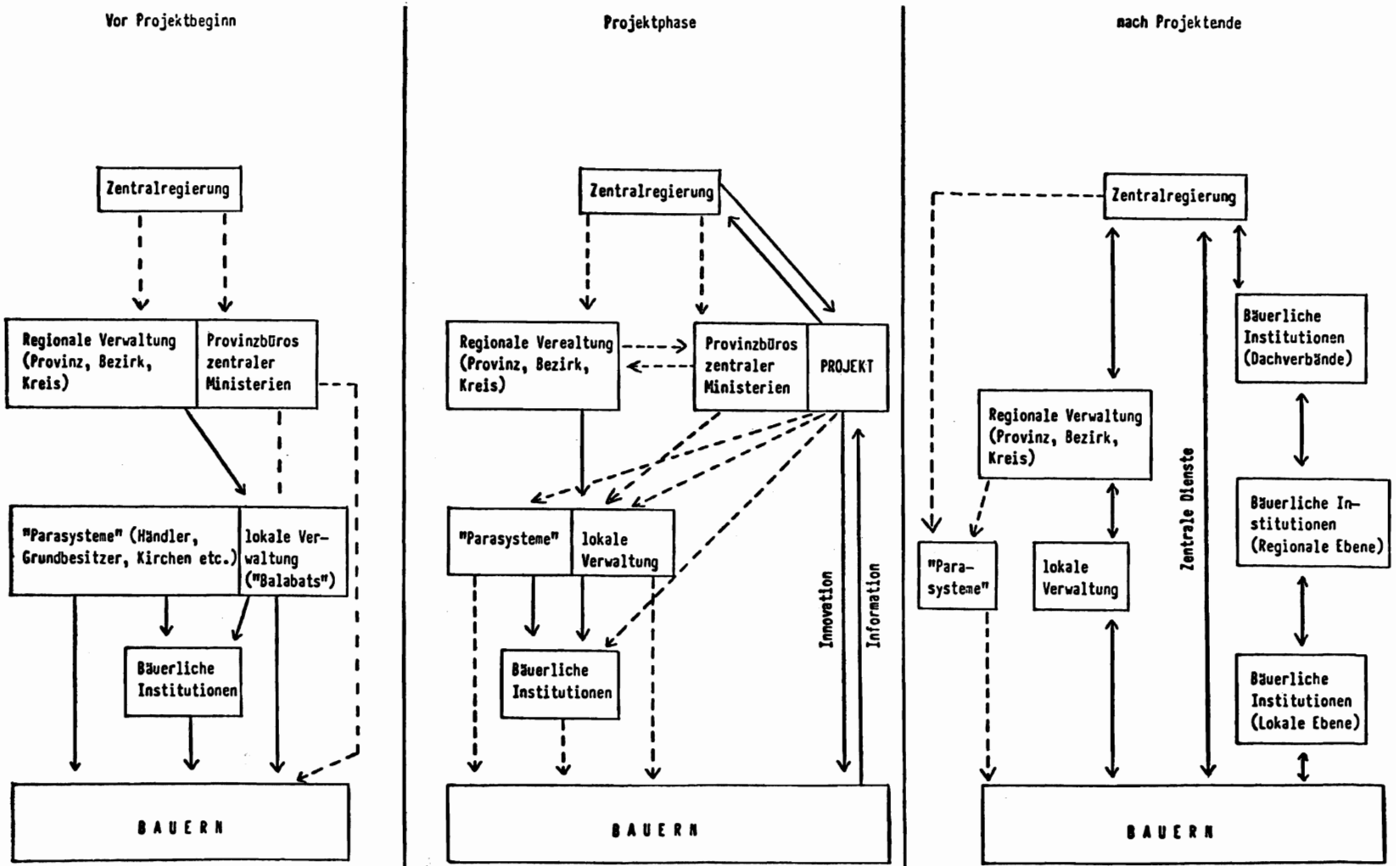
Die nächsten Schritte bestehen nun darin, die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse der Funktionen der Projektadministration und des vorhandenen Institutionensystems im Hinblick auf notwendige administrative Innovationen zusammenzufassen und auf diese Weise die Grundlage der administrativen Struktur des Projekts zu entwerfen.

Die Option für ein administratives Grundmuster eines Projektes ist die im engeren Sinne "planerische" Komponente dieses Teiles des Projektentwurfs. Entsprechend den oben genannten Funktionen besteht das Ziel darin, eine administrative Struktur zu schaffen, die einen möglichst reibungslosen Fluß von Entscheidungen und Informationen, kurz ein möglichst effizientes "Innovationsmanagement" gewährleistet, den Prozeß der permanenten projektinternen Planung ermöglicht und darüberhinaus, zumindest in Entwicklungsländern mit auf regionaler Ebene schwach entwickelter administrativer Infrastruktur, die Kristallisationspunkte für das Entstehen einer entwicklungsorientierten ländlichen Verwaltung bildet.

Die wichtigste Entscheidung, die man zu treffen hat, bezieht sich auf den Träger der einzelnen Projektmaßnahmen. Es gibt hier grundsätzlich vier Möglichkeiten:

1. Das Projekt wird durch den bestehenden staatlichen Verwaltungsapparat (Civil Service) durchgeführt;

Schaubild 3: Phasen der Projektadministration



2. Es werden halbstaatliche Institutionen (Parastatals) geschaffen;
3. Die Projektdurchführung wird an kommunale oder genossenschaftliche Selbstverwaltungsinstitutionen delegiert.
4. Die Projekte werden privaten Trägern gemeinnützigen Charakters (z.B. Kirchen) übertragen.

Ein Sonderfall ist die administrative Übernahme eines Projektes der Entwicklungshilfe durch einen bilateralen oder multilateralen Geber, in diesem Falle tritt aber in der Regel eine einheimische Institution wenigstens formal als Projektträger auf.

Bei der Verteilung administrativer Funktionen wird zunächst die Frage zu entscheiden sein, ob man das Gesamtprojekt einem Träger zuordnet oder ob man einen "Mix" der genannten Alternativen entwirft, indem z.B. die Investitionen im Rahmen eines Bewässerungsprogramms durch eine halbstaatliche Gesellschaft durchgeführt werden, während die Verarbeitung der Produkte durch staatlich konzessionierte Privatunternehmer und der Beratungsdienst durch Selbstverwaltungsinstitutionen (nach Muster der Farmers Associations in Taiwan) oder die staatliche Verwaltung erfolgt.

Im Rahmen der staatlichen Administration lassen sich wieder drei "Grundmuster" für einen Projektträger unterscheiden:

1. Vollintegrierte Projekte. Das erste administrative Grundmuster ist die Durchführung der Projektmaßnahmen durch die bestehende staatliche Administration, d.h. den "Civil Service" in seiner üblichen ressortmäßigen und regionalen Gliederung. Gemeinsames Merkmal dieses Grundmusters ist die formale Identität von staatlicher Verwaltung und Projektmanagement. Die Kompetenz des für ein Projekt oder eine Reihe einzelner Projektmaßnahmen verantwortlichen Beamten ergibt sich aus der Zuständigkeit der Behörde, der er angehört. Diese Lösung wird vor allem von Ländern gewählt, deren agrarpolitisches Ziel die Dynamisierung des vorhandenen ländlichen Entwicklungspotentials auf breiter Basis ist und die die Rolle der staatlichen Verwaltung dementsprechend nicht in der traditionellen law-and-oder-Funktion, sondern in der Funktion eines Transmissionsriemens der ländlichen Entwicklung sehen.

2. Teilintegrierte Projekte unter staatlicher Administration. Dieses Grundmuster zeichnet sich dadurch aus, daß man die funktionale Einheit eines landwirtschaftlichen Projektes auch administrativ als Einheit konstruiert, ohne jedoch eine unabhängige Projektbehörde zu schaffen. Die für die Durchführung der Projektmaßnahmen zuständigen "civil servants" werden einem Projektleiter unterstellt. Es werden also verschiedene, ohne die Existenz des Projekts parallel - wenn nicht gegeneinander - arbeitende administrative Einheiten zu einer "Projektverwaltung" zusammengefaßt, ohne jedoch die Unterordnung des Projektleiters und seines Stabes unter die zentralen Behörden aufzugeben. Ein typisches Beispiel für diese Lösung ist die Organisation der indischen Intensive Agricultural District Programmes. Administratives Organ ist die bestehende Distriktverwaltung mit dem Deputy Commissioner (Collector) an der Spitze. Diesem D.C. untersteht der Projektleiter (Project Officer) als Chef eines Teams von "Subject Matter Specialists". Dieses Team bildet den administrativen Kern des Projekts, jedoch sind eine Reihe weiterer Beamte der bestehenden Verwaltung auf Distrikts-, Block- und Dorfebene mit der Durchführung von Projektaufgaben befaßt.

3. Eigenständige Projektverwaltung ("Indepenen Unit"). Bei diesem Grundmuster wird die Verwaltung des Projektes weitgehend aus der bestehenden staatlichen und parastaatlichen Verwaltung ausgegliedert. Zwar werden die Projekte staatlicherseits kontrolliert, haben aber ein eigenes Budget und sind im Rahmen ihrer Wirtschaftspläne selbständig. Die Projektmitarbeiter sind zwar im allgemeinen Angehörige des öffentlichen Dienstes, unterstehen aber für die Dauer ihrer Zuordnung zum Projekt dem Projektmanagement auch in disziplinarischer Hinsicht.

   Solche unabhängigen Verwaltungseinheiten bilden sich unter zwei Bedingungen. Sie werden erstens häufig dann gewählt, wenn es sich um sehr große, kapitalintensive Projekte handelt,

deren Management aus Gründen des erforderlichen hohen fachlichen Anspruchsniveaus und der Notwendigkeit der schnellen, unbürokratischen Entscheidung nicht der allgemeinen staatlichen Verwaltung überlassen werden können (z.B. große Bewässerungsvorhaben). Zweitens entstehen unabhängige Verwaltungseinheiten häufig als Ergebnis von Auflagen eines Gebers bei Projekten der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe. Wenn ein Geber im Bereich der Technischen Hilfe seine Experten und eventuell sogar deren Counterparts nicht der Administration des Nehmerlandes unterstellen und sich darüberhinaus Verfügungsrechte über die eingebrachten Devisen und Güter (z.B. Produktionsmittel) bewahren möchte, ist die Bildung einer solchen administrativen Sondereinheit zu erwägen.

3.4 Der Entwurf des Interaktionsschemas

Als nächster Schritt ist die Struktur der Interaktion zwischen den mit der Projektdurchführung befaßten Institutionen bzw. administrativen Einheiten in funktionaler Hinsicht aufzustellen.

Die Notwendigkeit eines Interaktionsschemas ergibt sich aus der Tatsache, daß die Kompetenzen für die Durchführung einzelner Projektmaßnahmen teils im Rahmen der staatlichen Verwaltung dezentralisiert, teils an halbstaatliche oder nichtstaatliche Träger delegiert werden. Je stärker eine solche vertikale und horizontale Funktionsteilung ausgeprägt ist, umso dringlicher wird die Aufgabe, den Fluß von Informationen und Entscheidungen zwischen diesen administrativen Subeinheiten des Projektes zu ordnen. Dies geschieht, formal gesehen, entweder durch Subordination, d.h. die Aufstellung eines Systems von Weisungsbefugnissen und Informationsverpflichtungen (z.B. Vorlage monatlicher Tätigkeitsberichte) und die Delegation dieser Rechte und Pflichten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen oder durch Koordination mit Hilfe von Beiräten, beratenden Komitees oder verschiedenartig zusammengesetzten Ausschüssen, auf die die zentrale Administration einen Teil der Entscheidungsbefugnisse delegiert.

3.5 Die Ausarbeitung von "Durchführungsverordnungen"

Als letztes müssen für die zahlreichen administrativen Einzelvorgänge, die sich während der Laufzeit eines Projektes ständig wiederholen, bindende Richtlinien aufgestellt werden. Diese Richtlinien beziehen sich erstens auf das Interaktionsfeld Projekt-Bauern (z.B. Regelung des Verfahrens bei der Kreditvergabe, Entwurf eines Genossenschaftsstatuts), zweitens auf das Interaktionsfeld Projekt-staatliche Verwaltung und drittens auf die interne Verwaltung des Projekts selbst.

Für diesen Bereich der administrativen "Feinplanung" können generelle Hinweise nicht gegeben werden. Hier hängt alles von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Projektes ab.

4 Schlußbemerkung

Ich habe in diesem Beitrag aus dem Komplex "Projektplanung" zwei Teilbereiche herausgegriffen und in der durch redaktionelle Restriktionen gebotenen Verkürzung dargestellt, an denen das Dilemma einer praxisnahen Planung besonders deutlich wird: sowohl bei der Rationalisierung des Prozesses der Entstehung einer Projektidee als auch bei der Strukturierung der Implementationsmechanismen ist man bei der Beschreibung des Ist-Zustandes auf vorwiegend verbale Kategorien, bei der Planung selbst auf den "educated guess" angewiesen. Dies ist zweifellos unbefriedigend. Aber schließlich gibt es heute keine andere Möglichkeit, diese Probleme anzugehen. Die Integration solcher Ansätze in systemanalytische Modelle, die dann das Etikett "Planung" eher verdienen als ein rein verbales Verfahren, kann erst dann erfolgen, wenn die Systemelemente, z.B. die Grundbausteine eines Verwaltungssystems, erkannt und in einen eindeutigen Funktionszusammenhang gebracht sind. Dies ist aber heute noch keineswegs der Fall. Die Probleme aber sind aktuell, so daß man sie eben auch mit unzureichenden Instrumenten angehen muß. Wenn man

auf diese Weise zu Projekten kommt, die nicht exakt falsch, sondern in etwa richtig sind, ist vielleicht nicht für die Planungswissenschaft, aber doch für die Effizienz der Entwicklungspolitik ein bescheidener Schritt getan.

Literatur

1 HEIMPEL, Ch.: Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 14, Berlin 1973 (im Druck).

2 HEIMPEL, Ch.; S.A. MUSTO; P.P. WALLER und D. WEISS: Planung regionaler Entwicklungsprogramme. Fünf Fallstudien aus Äthiopien, Bolivien, Nepal, Peru, Sambia. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 15, Berlin 1973.

3 HÜBENER, A.: Entstehung der Projektidee. Technik der Projektstudie. Skriptum zur Projektlehre. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1968.

4 J.P. GITTINGER: Economic Analysis of Agricultural Projects. Baltimore 1972.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Band 1 — Grenzen und Möglichkeiten einzelstaatlicher Agrarpolitik

Herausgegeben von H.-H. Herlemann
230 Seiten, 25 Abb.

Band 2 — Konzentration und Spezialisierung in der Landwirtschaft

Herausgegeben von P. Rintelen
381 Seiten, 165 Abb.

Band 3 — Landentwicklung

Soziologische und ökonomische Aspekte
Herausgegeben von Prof. Dr. H. Kötter
123 Seiten, 13 Abb.

Band 4 — Quantitative Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues

Herausgegeben von Prof. Dr. E. Reisch
458 Seiten, 38 Abb.

Band 5 — Die Landwirtschaft in der volks- und weltwirtschaftlichen Entwicklung

Herausgegeben von Prof. Dr. H.-G. Schlotter
233 Seiten, 16 Abb.

Band 6 — Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG

Herausgegeben von Prof. Günther Schmitt
Vergriffen.

Band 7 — Entwicklungstendenzen in der Produktion und im Absatz tierischer Erzeugnisse

Herausgegeben von Prof. Dr. R. Zapf
490 Seiten, 42 Abb.

Band 8 — Die Willensbildung in der Agrarpolitik

Herausgegeben von Prof. Dr. H.-G. Schlotter
453 Seiten.

Band 9 — Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik

Herausgegeben von Günther Schmitt
Vergriffen.

Band 10 — Die künftige Entwicklung der europäischen Landwirtschaft

Prognosen und Denkmodelle
Herausgegeben von Günther Weinschenck
396 Seiten, 15 Abb.

BLV Verlagsgesellschaft mbH München