



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Wapenhans, W. A.: Die Rolle der Weltbank bei der landwirtschaftlichen Entwicklung. In:
Buchholz, H. E., v. Urff, W.: Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen
Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des
Landbaues e.V., Band 11, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1974), S. 263-280.

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 Kapitalkaufwendungen 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 Kapitalkaufwendungen 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 Ausleihpolitik 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 Konsultanten 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 detaillierten Sektorenanalysen, aus denen Folgerungen für den Ansatz der Bank, darüber hinaus aber auch für die Entwicklungsplanung einzelner Länder selbst, gezogen werden konnten. Diese Sektorenanalyse 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 kleinster 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 Agrarkredits 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 insbesondere 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 Entwicklungshelfertröger 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 breiter 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 Ausleihenvolumen 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 \$)

	<u>Bewässerung</u>		<u>Viehhaltung</u>		<u>Landw. Kredit</u>		<u>Landw. Industrien</u>		<u>Allgemeine Landwirtschaft</u> ¹⁾		An. Pri
	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	Anzahl d. Projekte	Betrag	
<u>1948 - 63</u>											
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	
<u>1964 - 69</u>											
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	
<u>1969 - 73</u>											
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	
<u>1948 - 73</u>											
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.

<u>Forstwesen</u>		<u>Fischereiwesen</u>		<u>Mechanisierung</u>		<u>Ländliche Entwicklung</u>		<u>Agrarforschung</u>		<u>Insgesamt</u>		<u>% der Gesamtanleihen</u>
Zahl d. Betrag objekte		Anzahl d. Betrag Projekte		Anzahl d. Betrag Projekte		Anzahl d. Betrag Projekte		Anzahl d. Betrag Projekte		Anzahl d. Betrag Projekte		
										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	12,7	30	663,1	25,5
1	20,0	2	5,5							33	545,8	21,0
		2	8,7			1	25,0					
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
								1	12,7	51	861,8	22,6
3	26,2	2	5,5	2	4,0					74	850,2	22,3
		2	8,7			1	25,0					
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.)	<u>Projektinvestition pro Betrieb</u>		<u>Zahl der geförderten Betriebe</u>	<u>Zahl der Projekte</u>
	Durchschnittsbetrag in US \$	Höchst- u. Mindestbetrag in US \$		
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
<u>962,7</u>	<u>284</u>	<u>17 - 1.246</u>	<u>3.379.950</u>	<u>39</u>
<u>Alle Projekte:</u> 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)	<u>Projektinvestition pro Betrieb</u>		<u>Gesamtprojektinvestitionen in Mill. US \$</u>	<u>Zahl der Projekte</u>
	Durchschnittsbetrag in US \$	Höchst- u. Mindestbetrag in US \$		
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
<u>769.000</u>	<u>19</u>	<u>17 - 47</u>	<u>14,9</u>	<u>3</u>
<u>Alle Projekte:</u> 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 MIKESSELL, Raymond 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.