



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.*

Wilbrandt, H.: Möglichkeiten und Grenzen der einzelstaatlichen Agrarpolitik in
Entwicklungsländern im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung.
In: Schlotter, H.-G.: Die Landwirtschaft in der volks- und weltwirtschaftlichen
Entwicklung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des
Landbaues e.V., Band 5, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1968), S. 194-206.

Möglichkeiten und Grenzen der einzelstaatlichen Agrarpolitik
in Entwicklungsländern
im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung

von HANS WILBRANDT

1	Die Agrarpolitik in Entwicklungsländern im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung	194
1.1	Entwicklungsländer als Sammelbegriff heterogener Gegebenheiten	194
1.2	Gemeinsame Strukturmerkmale	194
1.2.1	Der vorwiegende Agrarcharakter	194
1.2.2	Bildung und Verhaltensweisen	194
1.2.3	Demographische Charakteristiken	195
1.2.4	Fortschritt als Pionierleistung und als Nachvollzug	195
1.2.5	Industrialisierung als Schlüssel zum Wohlstand	196
1.2.6	Illusion über Härte und Zeitdauer des Aufstiegs	196
1.3	Die Agrarpolitik als integrierender Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung	196
2	Grenzen der einzelstaatlichen Agrarpolitik	198
2.1	Übertragung von Souveränitätsrechten	199
2.2	Internationale Handelsabsprachen	199
2.3	Marktenge	200
2.4	Sonstige überstaatliche Bindungen	201
3	Möglichkeiten der einzelstaatlichen Agrarpolitik	201
3.1	Einflußnahme auf den sozialökonomischen Bedingungsrahmen	201
3.1.1	Preispolitik	202
3.1.2	Einkommenspolitik	203
3.1.3	Investitionspolitik	203
3.1.4	Agrarstrukturpolitik	204
3.1.5	Sozial- und Gesellschaftspolitik	204
3.1.6	Organisationspolitik	204
3.2	Direkt an die Menschen gerichtete Förderungsmaßnahmen – geistige Förderung und Bildungspolitik im weitesten Sinn	205
4	Schluß	206

1 Die Agrarpolitik in Entwicklungsländern im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung

Wenn wir heute ein der letzten WISOLA-Tagung ähnliches Thema speziell für die Entwicklungsländer abhandeln, so muß zunächst die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung präzisiert werden. Sie ist Ausgangspunkt.

1.1 Entwicklungsländer als Sammelbegriff heterogener Gegebenheiten

Auf den ersten Blick scheint es nicht leicht, hier einen gemeinsamen Nenner zu finden, denn die Wirtschafts- und Sozialstruktur der Entwicklungsländer ist nicht nur verschieden sondern auch nur teilweise den Gegebenheiten der heute hochindustrialisierten Länder in ihren Frühstadien des wirtschaftlichen Wachstums um die Zeit des "take off" ähnlich. Sie können so groß sein wie Indien und so klein wie Gambia, in tropischen oder subtropischen bzw. auch in gemäßigten Klimagebieten liegen, im humiden Regenwaldgebiet oder in arider Steppe bzw. Wüste, mit dem Meer verbunden oder weit vom Weltverkehr entfernt. Sie mögen ein reiches oder armes Potential an Bodenschätzen, besonders Erzen, Bauxit oder Öl haben, und ihre landwirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten können durch leichte Nutzbarkeit reicher Wasser-, Boden- und guter Klimagegebenheiten begünstigt oder durch das Gegenteil erschwert und begrenzt sein. Schließlich mag das eine Land so dicht bevölkert sein, daß es schwer bzw. unmöglich wird, mehr Menschen - besonders wenn ihre Zahl rapide zunimmt - mit bisher landesüblicher Produktionstechnik mit den Früchten der in Kultur genommen oder leicht kultivierbaren Flächen zu ernähren. In anderen Ländern sind so reiche Reserven vorhanden, daß auch aus stärkster Bevölkerungszunahme kein schwer zu lösendes Nahrungsproblem entsteht.

1.2 Gemeinsame Strukturmerkmale

Natürlich muß die Zielsetzung der Agrarpolitik diese Verschiedenheiten berücksichtigen. Aber ihnen stehen so viele Gemeinsamkeiten der Wirtschafts- und Sozialstruktur gegenüber, daß man von nahe beieinander liegenden Problemen und Grundzielsetzungen, die je nach Sonderlage nach dieser oder jener Seite abzuwandeln sind, sprechen kann.

Für unsere Betrachtung ist dabei vor allem wichtig:

1.2.1 Der vorwiegende Agrarcharakter

Entwicklungsländer haben fast durchweg 60 bis 80 % und mehr Agrarbevölkerung, gleichen also in dieser Beziehung den heute hochindustrialisierten Ländern vor 100 bis 200 Jahren.

1.2.2 Bildung und Verhaltensweisen

Diese Bevölkerung ist größtenteils analphabetisch. Die teilweise schnelle Ausbreitung des Schulwesens beginnt - viel schneller als das in den heute reichen Ländern der Fall

war - zu grundsätzlich neuen Lebensvorstellungen der Jugend zu führen, ohne aber die traditionell geprägte Haltung der älteren Generation wesentlich zu verändern.

1.2.3 Demographische Charakteristiken

Die meisten Entwicklungsländer befinden sich in der Phase der rapiden Bevölkerungszunahme, also des Rückgangs der Sterbequoten von 20 bis 40 auf 10-15 Promille und der Steigerung der Lebenserwartung von 20 bis 25 auf 30 bis 50 Jahre in Auswirkung des Eindringens medizinischen, sanitären und hygienischen Fortschritts, ohne daß die Geburtenquoten entsprechend heruntergehen. Der erfolgreiche Kampf gegen Malaria, Typhus und andere Seuchen mit durch die Wissenschaft und Industrie von heute erarbeiteten modernen Mitteln hat aus Dutzenden von Millionen vorher in Lethargie und verminderter Leistungsfähigkeit Dahinsiechenden gesunde und arbeitsfähige Menschen gemacht.

1.2.4 Fortschritt als Pionierleistung und als Nachvollzug

Heute erfordert die Verdoppelung der Bevölkerung bei 20 bis 30 Promille jährlicher Zunahme und bereits vielfach sehr hohem Ausgangsstand in den Entwicklungsländern 20 bis 30 Jahre. Im Frühstadium unserer Entwicklung wurde bei einer jährlichen Bevölkerungszunahme von nur 10-12 Promille die dreifache Zeit für ein viel kleineres Verdoppelungsvolumen benötigt. Damals vermehrte sich die Bevölkerung in Zuordnung zu der ebenfalls nur allmählich voranschreitenden allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Heute läuft sie dieser voraus. Sie erfolgt ohne Zuordnung zu dem und ohne organische Einbettung in das Gesamtwachstum.

In den Frühstadien der Entwicklung der heutigen Industrieländer war jeder Fortschritt der Wissenschaft und Technik, des Verkehrs- und Nachrichtenwesens eine schwer erkämpfte Pionierleistung, die sich erst allmählich von oben herunter in der Praxis des Lebens, der Wirtschaft, des Gewerbes und der Industrie durchsetzte und diese Schritt für Schritt veränderte. Dabei gab es wohl zu jeder Zeit einen gewissen wegweisenden Vorsprung dieses oder jenes Landes. Aber das Wissen um das Geschehen in anderen Ländern war recht begrenzt.

Demgegenüber bestehen - zumindest bei der Führungsschicht der Entwicklungsländer - feste Vorstellungen von den Unterschieden zwischen Leben, Lebensstandard, Einkommen und vielem anderen hier und dort. Der Kontrast eines Bruttosozialproduktes von über 2000 bis bald 4000 Dollar pro Kopf und Jahr in den fortgeschrittenen und mitunter weniger als 100 Dollar in den armen Ländern mit allem, was hinter diesem Entwicklungsgap steckt, ist bekannt. Die Menschen in Entwicklungsländern sind weniger an den weiteren Entdeckungen, Erfindungen und Pionierleistungen der Industrieländer als daran interessiert, dem bisher von diesen zurückgelegten und ihnen durchaus bekannten und auch für sie gangbar erscheinenden Weg zu folgen, um die tiefe Kluft zwischen arm und reich *in möglichst kurzer Zeit* zu überwinden.

1.2.5 Industrialisierung als Schlüssel zum Wohlstand

Kein Wunder, daß hierbei der Zusammenhang von Industrialisierung und Wohlstand in Industrieländern in die Augen sticht. Mit Recht wird sie daher in all den Ländern, die nicht durch Bodenschätze einen anderen, leichter zu öffnenden Zugang zu Wohlstand und Reichtum haben, mit hoher Priorität angestrebt. In der Tat gibt es kein einziges Land auf der Erde, das ohne immer fortschreitende Industrialisierung im eigenen Land oder entsprechende Symbiose mit Industrieländern - was einer sich über die Grenzen erstreckenden Arbeitsteilung von fortschrittlicher Landwirtschaft im einen mit Industrie in einem anderen Lande unter entsprechendem Warenaustausch gleichkommt - ein hohes Bruttosozialprodukt pro Kopf erreicht hat. Dabei wirkt das Wort Industrialisierung wie ein magischer Zauberschlüssel, den früher nur die andern hatten, der aber in der Nachkriegsära endlich erreichter Gleichheit und Unabhängigkeit jedem zugänglich ist. Das Beispiel Japans, Taiwans, Israels, Mexikos und anderer Länder auf der westlichen Seite, das der Sowjetunion und anderer kommunistischer Länder auf der anderen Seite, können als überzeugender Beweis angesehen werden, daß es hier nicht um unerfüllbare Wunschträume sondern um Realität geht.

1.2.6 Illusion über Härte und Zeitdauer des Aufstiegs

In einer solchen Betrachtung - die Industrialisierung als Schlüssel zu rascher Entwicklung sieht - macht man sich jedoch meist unrealistische Vorstellungen davon, wie langwierig, schwierig und steinig dieser Weg der Industrialisierung ist und wie lange ein ganzes Volk höchste Arbeitsanstrengungen machen, also vielerlei schwere Opfer auf sich nehmen muß, bis sich schließlich die ersten ersehnten Auswirkungen im täglichen Leben des Einzelnen zu zeigen beginnen. Das gilt auch heute, wo Erfindungen und Fortschritte der industriellen Produktionsmethoden, die in den letzten 150 Jahren erarbeitet worden sind, den jungen Ländern wie eine reife Frucht zur Verfügung stehen. Man macht sich nicht genügend klar, daß sich der Entwicklungsprozeß nicht durch die einfache Übertragung von Material und technischem Wissen ergibt, sondern daß gleichlaufend tiefgreifende soziokulturelle und institutionelle Anpassungen erfolgen müssen. In solcher Situation sind Rückschläge fast unvermeidlich.

1.3 Die Agrarpolitik als integrierender Bestandteil der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung

In den Frühphasen solcher Industrialisierungswünsche ist die Agrarpolitik gewöhnlich ein Stiefkind im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung. Von der Landwirtschaft erwartet man nicht viel. Das bißchen Nahrung für die zunächst kleine Zahl von Verbrauchern im nichtagrarischem Wirtschaftssektor könne doch, so meint man, auch eine primitive Landwirtschaft mit ihrem überwältigenden Anteil an den Gesamt-Arbeitskräften eines Entwicklungslandes liefern. Die wenigen in den Industrien und anderen Sektoren benötigten Arbeitskräfte könne die Landwirtschaft aus ihrem ohnehin zu hohen Bestand, ja Menschenüberfluß, leicht abgeben. Dazu brauche man sich nicht um Steigerung der Produktivitätsleistung in der Agrarproduktion zu bemü-

hen. Die anderen von der Landwirtschaft zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beizutragenden Leistungen werden leicht übersehen. Kurz, man nimmt die Agrarfrage auf die leichte Schulter.

Das ändert sich mit der Erkenntnis der zwangsweise in allen Industrieländern gemachten, aber eigentlich erst in den letzten 20 Jahren von Entwicklungstheoretikern und Agrarökonomen zum vollen Bewußtsein gebrachten alten Erfahrung, daß sich der Beginn der Industrialisierung nicht ohne aktiven Agrarbeitrag vollziehen kann. Es ist heute Gemeingut des Wissens, daß die Landwirtschaft in den Frühstadien des Wachstums und der beginnenden Arbeitsteilung, des Entstehens von Gewerbe, Industrie und Infrastruktur die Hauptlast dieser Entwicklung zu tragen hat. Ich erwähne diese bekannten – in Leistungs- und Faktorbeiträge zu unterteilenden – Aufgaben nur stichwortweise:

a) Erzeugung von mehr Nahrung für die Selbstversorgung der relativ langsam, absolut aber stark zunehmenden Agrarbevölkerung und für die Ernährung der relativ schnell, absolut aber langsam wachsenden Menschenzahl in anderen Sektoren;

b) Belieferung von Gewerbe und aufkommenden Industrien mit Rohstoffen (Baumwolle, Wolle, Jute, Hanf, Leinen, Häute, Zuckerrohr oder Zuckerrüben etc.);

c) Steigerung des Exportes an Agrarprodukten, um mit dem Devisenerlös oder, soweit bisheriger Import durch gesteigerte Inlandserzeugung substituiert werden kann, mit der Devisenersparnis zunächst Konsumgüter, baldmöglichst aber in zunehmendem Maße Investitionsgüter und Rohmaterialien für die Industrialisierung importieren zu können;

d) Aufbringung der Kosten für den Bevölkerungszuwachs und Gewährung einer Existenz für all die Arbeitskräfte, die in anderen Sektoren nicht unterkommen können;

e) Abnahme von gewerblichen und industriellen Erzeugnissen und Dienstleistungen;

f) freiwillig oder erzwungen erfolgende Kapitalbildung nicht nur für Eigeninvestitionen, sondern vor allem als Basis der wachsenden nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftszweige;

g) Stellung von Arbeitskräften für die nichtlandwirtschaftlichen Wirtschaftssektoren; dabei hängt es allerdings von den jeweiligen Gegebenheiten ab, ob diese mehr als ein Leistungsbeitrag oder als Entlastung von in der Landwirtschaft produktiv nicht verwendbarem Menschenüberschuß zu betrachten ist.

Alle diese Aufgaben haben mit verschiedenem Gewicht und Zeitdruck in den Frühstadien der Entwicklung jedes Landes bestanden. So hat seinerzeit bei uns der zusätzliche Bedarf an Nahrung für die nur langsam wachsende Bevölkerung und an landwirtschaftlichen Rohstoffen für die beginnende Entwicklung von Gewerbe und Industrie im Vergleich zu den heutigen Erfordernissen im Zeitlupentempo zugenommen. Heute verdoppelt sich die Bevölkerung in den Entwicklungsländern, wie erwähnt, in weniger als einer Generation. Der Wunsch, die landwirtschaftliche Existenz aufzugeben und in andere Berufe, möglichst in der Stadt, überzugehen, um damit am Pulsieren modernen Lebens teilzuhaben und auch Geld in die Hand zu bekommen, ist heute bei der Jugend ungeheuer stark. Entsprechend schneller wächst der Inlandsbedarf an Nahrung und landwirtschaftlichen Rohstoffen über den Markt, auch wenn zunächst kaum eine Einkommensverbesserung pro Kopf eintritt.

Alle erwähnten Aufgaben - mehr Nahrung, mehr Rohstoffe, Kapitalbeitrag, Agrarexport oder Substitution von Agrarimport wie auch die hier nicht weiter diskutierte

Abnahme gewerblicher und industrieller Erzeugnisse, naturale Sozialfürsorge und Dienstleistungen - laufen letzten Endes immer wieder auf Steigerung der Agrarproduktion insgesamt, in bestimmten Prioritätsregionen bzw. für bestimmte Erzeugnisse, hinaus. Die Einführung produktionssteigernder Technik, vor allem durch ergiebigerer Pflanzen- und evtl. auch Tierproduktion, steht dabei im Vordergrund, während eine Einsparung von Arbeitskräften, die in den hochentwickelten Ländern unerlässlich ist, zunächst meist von sekundärer Bedeutung ist.

Von welcher Seite man auch die Aufgaben der Agrarpolitik im Dienste der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung betrachtet, immer wieder kommt die Diskussion zur Vordringlichkeit der Produktions- und Produktivitätssteigerung zurück. Dabei ist es vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt weniger wichtig, ob diese Mehrproduktion reiche oder arme Versorgung etc. ermöglicht, als daß hier keine Panne passiert, die zu Hemmungen oder Unterbrechungen der im Vordergrund aller Überlegungen stehenden Industrialisierung führen muß. Dies wäre sehr bald der Fall, wenn wegen ungenügender Nahrungs- oder Rohstoffherzeugung das Aufbauvermögen verringert wird oder gar Devisen für Agrarimporte ausgegeben werden müssen, wenn also Agrarexport bzw. die Substitution von Agrarimporten nicht die für die Industrialisierung erforderlichen Devisen bringen oder kein genügender Kapitalbeitrag aus dem Sektor Landwirtschaft entnommen werden kann. In den letzten 10 Jahren wurden viele Entwicklungsländer durch die vom Gesichtspunkt der Entwicklungsforschung ziellose und wenig produktiv betriebene Überschußverwendung der USA, deren reiche Getreidelieferungen temporär über Nahrungsorgen hinweghelfen - ohne daß hierfür Devisen auszugeben waren - zur Vernachlässigung der eigenen Produktionsförderungs politik verführt. Die außerordentlich geschickte Verbindung dieser devisenfreien Lieferung mit der Verpflichtung, den Inlands-Verkaufswert in Counterpart-Fonds anzusammeln und zur Finanzierung von Entwicklungsaufgaben zu verwenden, substituierte dazuhin bis zu einem gewissen Grade die innere Kapitalakkumulation aus eigener Kraft, entlastete also auch etwas von dieser Aufgabe. Aber z.B. Indien und Ägypten haben, seit die Überschüsse abgebaut sind, mit der nunmehr stark reduzierten und angesichts der bilateralen Abwicklung auch nach politischen Gesichtspunkten entweder gewährbaren oder ablehnbaren Nahrungshilfeverteilung schon bittere Erfahrungen in dieser Beziehung machen müssen. Beide Länder mußten ihre industriellen Entwicklungspläne stark beschneiden, um extremer Nahrungsnot durch Einfuhr von Getreide gegen Devisenzahlung entgegenzutreten. Alle Entwicklungsländer werden aus den Gegebenheiten von heute zu der Erkenntnis kommen müssen, daß die Zeiten, in denen man die eigenen agrarpolitischen Aufgaben im Vertrauen auf Getreideschenkungen vernachlässigen konnte, vorbei sind: Agrarpolitik ist ein unentbehrlicher Bestandteil jeder Entwicklungspolitik.

2 Grenzen der einzelstaatlichen Agrarpolitik

Einige Bemerkungen seien zunächst zu der Frage gemacht, was „einzelstaatlich“ hier beinhaltet. In einem von der Umwelt abgeschlossenen Land, also z.B. auf einer Insel, wäre „einzelstaatlich“ synonym mit „eigenständig“, also Entwicklung und Wachstum nur aus eigener geistiger und physischer Kraft. Man hätte dann keine Kenntnis von Gegebenheiten und Errungenschaften aller Art anderwärts. Es wäre wenig sinnvoll, hier von solchen Konstruktionen zu sprechen. Zwischen allen Ländern unseres Erdballs

bestehen Kontakte und Kommunikation. Das Wissen um das meiste, was irgendwo erarbeitet ist, kann auch anderswo erworben werden. „Einzelstaatlich“ bezieht sich daher auf Entscheidungsfreiheit von Entwicklungsländern bzw. deren Regierungen im Bereich der Agrarpolitik. Diese wird nicht beeinträchtigt, wenn man Erfahrungen oder Prinzipien anderer Länder folgt oder diese zur eigenen Konzeptionsbildung nutzt, wenn man Rat, Kredite, Produktionsmittel bzw. technische Hilfe von außen empfängt. Sie endet dort, wo die Freiheit der Entscheidung begrenzt wird durch Faktoren, die außerhalb des nationalstaatlichen Einflßbereiches liegen.

2.1 Übertragung von Souveränitätsrechten

Die Übertragung von Souveränitätsrechten auf dem Agrarsektor, wie sie für die EWG-Länder gegenüber Brüssel besteht, existiert, soweit ich weiß, in vergleichbarem Ausmaß für kein einziges Entwicklungsland. Zwar gibt es Gemeinsamkeiten: z.B. sind der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt der benachbarten kleinen Isthmusstaaten, ferner überkommene und neue Bestrebungen in dieser Richtung in Ostafrika zu nennen.

Hieraus zu folgern, daß agrarpolitische Entscheidungen selbständiger Entwicklungsländer in voller einzelstaatlicher Hoheit gefällt werden können, ginge aber zu weit. Man denke an die nunmehr zurücktretenden Bindungen früherer Kolonien an ihre Mutterländer. In den Spätperioden der Kolonialzeit begünstigten sie die Entwicklungsländer durch Vorzugszölle, aber auch unlimitierte oder kontingentierte Abnahmegarantien von Agrarerzeugnissen zu Vorzugs- oder Garantiepreisen.

Solche allmählich schwindenden Präferenzbeziehungen sind jedoch nicht einer formellen Aufgabe einzelstaatlicher Entscheidung gleichzusetzen. Sie enthalten nur oder mehr Rechte als Verpflichtungen der Entwicklungsländer zu bestimmtem Verhalten.

2.2 Internationale Handelsabsprachen

Die Abmachungen der EWG mit assoziierten Ländern und die hieraus resultierenden Erleichterungen der Belieferung der EWG-Märkte, aus denen vielleicht einmal stärkere Bindungen werden können, seien erwähnt. Nicht immer wird damit das verfolgte Ziel erreicht. So beschwerten sich die afrikanischen assoziierten Bananexportländer darüber, daß die Bundesrepublik in Auswirkung stark kommerzieller Bindungen ihren Hauptanteil der Bananen nach wie vor aus nichtassozierten Ländern Lateinamerikas bezieht. Umgekehrt fühlen sich afrikanische Länder, die früher an Großbritannien gebunden waren und nunmehr nicht an die EWG assoziiert sind, - z.B. seien die Baumwollgenossenschaften in Tansania erwähnt - durch die den assoziierten Ländern gewährten Importerleichterungen diskriminiert. Wiederum anders sind Absprachen Israels und des Libanons mit der EWG - der sie nicht assoziiert sind - betreffend Zitruslieferung zu beurteilen.

Eine bedeutende Restriktion stellen die internationalen Warenabkommen, wie z.B. für Weizen, Kakao, Zucker, Tee, Kaffee usw. dar. Niemand ist verpflichtet, ihnen beizutreten. Wer aber Mitglied ist, muß oder sollte sich zumindest an die Spielregeln halten. Diese bestehen teilweise aus Exportkontingenten für jedes Produzentenland, die insgesamt so bemessen sind, daß eine von Import- wie Exportländern ausgehandelte

und als akzeptabel empfundene Preisgestaltung erwartet werden kann, teils aus privilegiertem Einkauf der Importmitglieder von den exportierenden Mitgliedsländern innerhalb bestimmter Maximal- und Minimalpreise usw. Hier werden - wenn auch bei weitem nicht vergleichbar mit den Bindungen der EWG-Mitglieder - Verpflichtungen übernommen, die nicht nur teilweise Verzicht auf einzelstaatliche Entscheidungen bedeuten, sondern auch zu mitunter einschneidenden einzelstaatlich erfolgenden internen Produktionsmaßnahmen verpflichten können.

Jedoch profitieren die Entwicklungsländer nicht von allen solchen internationalen Vereinbarungen. Im neuen internationalen Weizenabkommen nach der Kennedy-Runde befindet sich unter den großen Exporteuren nur ein Land, das man bis zu einem gewissen Grad als Entwicklungsland bezeichnen kann: Argentinien. Die meisten anderen Entwicklungsländer sind dagegen nicht Ex- sondern Importeure. Der Umschlag der Weltweizensituation vom Käufer- zum Verkäufermarkt nach Liquidierung der großen Überschußvorräte hat evtl. Preisanhebung nicht nur zu Gunsten der Exportländer sondern auch zu Lasten der importierenden Entwicklungsländer zur Folge. Hieraus ergeben sich Rückwirkungen auf Devisenbedarf bei kommerziellem Import oder aber - bei Lieferung zu Nahrungshilfebedingungen - verstärkte Einzahlungsverpflichtungen in die aus der Zahlung der Weizenwerte in Inlandswährung gehaltenen Counterpart-Fonds; außerdem kommt es sicherlich zum Teil zu Rückwirkungen auf die inländischen Weizenerzeugerpreise und den Verbraucherpreis. Die einzelstaatlichen Entscheidungsmöglichkeiten so manchen Entwicklungslandes sind also auf einen engen Spielraum eingeeengt.

Dagegen dienen die internationalen Abkommen für Kakao und Kaffee usw. - soweit sie funktionieren - in erster Linie der Preis- und Absatzverbesserung der Entwicklungsländer und der Vermeidung von Preiszusammenbrüchen. Aus ihnen ergeben sich mitunter weitreichende einzelstaatliche Eingriffe in den Bereich der Produktion, der Exportorganisation, der Standardisierung, der Vorratshaltung und der Preispooling für Inland- und Exportmarkt. Es ist im übrigen bemerkenswert, daß die Regierungen bzw. die Erzeugerorganisationen in selbständig gewordenen früheren Kolonien gegenüber Produzenten, die diesen Anordnungen nicht folgen, viel rigorosere vorgehen in der Lage sind als dies früheren Kolonialregierungen jemals möglich gewesen wäre. Aus Kenia ist mir bekannt, daß im Auftrag der Genossenschaften ganze Kaffeegärten ausgerissen worden sind, weil die betreffenden Genossenschaftsmitglieder bestimmte Pflege- und Pflanzenschutzmaßnahmen, die zur Erhaltung einer exportfähigen Qualität erforderlich sind, nicht durchgeführt hatten.

2.3 Markteng

Ein anderer restriktiver Faktor für eigenstaatliche Agrarpolitik ergibt sich für viele Entwicklungsländer aus der Enge der eigenen Märkte. Wenn auch für die landwirtschaftliche Produktionseinheit wenig relevant, so zwingen doch die Gesetzmäßigkeiten der „economics of scale“ für der Urproduktion nachgelagerte Produktions- und Verarbeitungsstufen sowie für Produktion von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln zu Größenordnungen, die der eigene Markt häufig nicht absorbieren kann. Hieraus ergeben sich oft Probleme, die nur einer überstaatlichen Lösung zugänglich sind. Die Erfahrung lehrt, daß jeder Versuch, einen Ausweg zu finden, problembeladen und schwierig

ist. Das Kooperieren zwischen Entwicklungsländern stößt sich mit dem besonders in dieser frühen Entwicklungsphase meist sehr ausgeprägten Nationalismus und einer häufig homogenen Angebots- und Bedarfsstruktur. Gleichmaßen steinig ist aus bekannten kosten- und handelspolitischen Gründen der Weg auf den Weltmarkt.

2.4 Sonstige überstaatliche Bindungen

Eine Reihe von anderen, außerhalb der Entscheidungskompetenz einzelner Regierungen liegenden zwischenstaatlichen Regelungen wäre noch aufzuführen. Ich begnüge mich mit Stichworten: Veterinärbestimmungen vieler Einfuhrländer machen den Fleischexport von Ländern, die für die Viehproduktion besonders geeignet sind, unmöglich, wenn nicht durch einzelstaatliche Maßnahmen die Freiheit von bestimmten Seuchen effektiv erreicht ist. Der einzelstaatlichen Mitarbeit über die Grenzen hinausgehender Schädlings- und Seuchenbekämpfung können sich selbst die Entwicklungsländer nicht entziehen, die aus eigener Initiative hier nicht bereit wären, etwas zu tun. Ob die übernommenen Verpflichtungen wirklich voll oder nur proforma erfüllt werden können, mag allerdings dahingestellt bleiben.

Ein letzter und nicht minder bedeutender restriktiver Faktor muß in machtpolitischen und wirtschaftspolitischen Abhängigkeiten gesehen werden, die zwar häufig weit über den Agrarbereich hinausgehen, aber die einzelstaatliche Agrarpolitik letztlich doch wesentlich beeinflussen. Ohne auf Details einzugehen, seien nur einige, schon zu Begriffen gewordene Namen, wie die East India Company, die United Fruit Company oder Bindungen Kubas sowohl vor als auch nach Castro genannt. Besondere Bindungen können sich u.U. aus der wachsenden Schuldenlast der Entwicklungsländer ergeben.

3 Möglichkeiten der einzelstaatlichen Agrarpolitik

Die bis hierher diskutierten, „außerstaatlich“ verursachten Begrenzungen der einzelstaatlichen Agrarpolitik treten jedoch in ihrer Bedeutung wesentlich gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gegebenheiten der Entwicklungsländer zurück. Auch wo gar keine überstaatlichen Verpflichtungen vorliegen, sind Spielraum und Wirkungseffekt einzelstaatlicher Agrarpolitik durch die Armut der Bevölkerung, die fehlende Kaufkraft einer sehr kleinen, nichtlandwirtschaftlichen Verbraucherschicht und all die an früherer Stelle erwähnten Sonderheiten sehr eingeengt.

Obwohl das Spektrum der agrarpolitischen Möglichkeiten durch die heute verfügbare Technologie und eine Fülle von agrarpolitischen Konzeptionen eine beträchtliche Erweiterung erfahren hat, ist die Lösung der Agrarprobleme der Entwicklungsländer keineswegs erleichtert, weil eben jene, die Unterentwicklung ausmachenden sozioökonomischen Umstände völlig andersartige Probleme aufgeben, den Mitteleinsatz drastisch reduzieren und die Wirkungsweise des agrarpolitischen Instrumentariums andersartig und häufig nicht genügend bekannt ist.

3.1 Einflußnahme auf den sozialökonomischen Bedingungsrahmen

Von jenen agrarpolitischen Maßnahmen, die am "environment" der Wirtschaftenden ansetzen, seien zuerst Markt- und Preispolitik genannt.

3.1.1 Preispolitik

Die Frage, ob man sich darum bemühen soll, die Erzeugerpreise für die wichtigsten Marktprodukte der Landwirtschaft zu stabilisieren, weil sie ohne agrarpolitische Maßnahmen in diesem Bereich durch wechselnden Ernteausfall, Zwangsverkäufe nach der Ernte, durch Handelsspekulationen und durch unzureichenden interregionalen Ausgleich bedingt in ein wildes Auf und Ab geraten, ist der einzelstaatlichen Entscheidung zur Beantwortung überlassen. Aus den vielen Diskussionen zu der Frage, ob denn eine Preisstabilisierung überhaupt erforderlich ist, sei auf die Auseinandersetzung zwischen YUDELMAN und RAEBURN hingewiesen¹⁾. YUDELMAN gibt zu bedenken, daß gerade die bei Preisfluktuation gelegentlich auftretenden, sehr hohen Erzeugerpreise erst den notwendigen Anreiz zur Marktproduktion bringen. Habe ein Produzent erst einmal die Annehmlichkeiten des Geldeinkommens aus der Produktion für den Markt erfahren, dann lasse er sich auch durch spätere schlechte Preise nicht mehr zurückschrecken. RAEBURN sieht dagegen in einer Preisstabilisierung nicht nur einen möglichen, sondern auch notwendigen Anreiz zur Verstärkung der Marktproduktion im Übergang von der Selbstversorgung. Die YUDELMANSche Überlegung mag dort gültig sein, wo keine oder nur wenig Produktionsmittel zugekauft werden, also traditionell primitiv produziert wird. Da stellt auch ein schlechter Preis eine gewisse Entlohnung sonst unverwertbarer Arbeit dar. Bei niedrigen opportunity-costs ist Marktproduktion nach unserer Wirtschaftslogik auch unter diesen Umständen wirtschaftlich - vorausgesetzt, daß die Reizschwelle, bis zu der man Muße dem Geldverdienen vorzieht, überschritten wird. Wo dagegen für Markterzeugung wesentlicher Produktionsmittelzukauf erforderlich ist, fällt sie schnell wieder in sich zusammen, wenn nicht zumindest diese Barausgaben mit Sicherheit herauskommen. Da die Landwirtschaft der meisten Entwicklungsländer heute vor der Frage der vertikalen Produktionssteigerung steht, die Zukauf bisher kaum benutzter Produktionsmittel erforderlich macht, scheint mir der Standpunkt RAEBURNS wirklichkeitsnäher zu sein.

Preisstabilisierung ist aber durch einzelstaatliche Maßnahmen wohl nur für im Inland erzeugte und verbrauchte Erzeugnisse zu realisieren. Sie bleibt in der Durchführung schwierig; die Stabilisierung kann nur auf verhältnismäßig niedrigem Preisniveau erfolgen. Das gilt auch für die Preisbildung von Reis in den Frühperioden der Entwicklung Japans. Damals waren die Preise extrem tief. Das landwirtschaftliche Einkommen wurde teilweise planmäßig zum Industriebau herangezogen. Heute dagegen liegen in Japan die Produzentenpreise für Reis auf zwei- bis dreifacher Höhe des Weltmarktniveaus. Entgegen früheren Erwartungen haben die hohen Produzentenpreise und die trotz Subventionierung des Absatzweges auch relativ hohen Konsumentenpreise nicht zu Hemmungen des wirtschaftlichen Wachstums und vor allem des Exports geführt. Wie in anderen Ländern das Hochhalten der Lebensmittelpreise insgesamt, werden hier die hohen Reispreise teils durch einfachere Lebenshaltung in der Familie aufgefangen. Soweit dies aber Lohnsteigerungen nach sich zieht, werden sie - wie in allen Industrieländern - durch besonders starke Bemühungen um Produktivitätssteigerung, Effizienz und damit Kostensenkung in der industriellen Erzeugung und deren Vertrieb wettgemacht.

1) YUDELMAN, M.: Problems of Raising African Agricultural Productivity; in: The Transfer of Institutions. Ed. by W. B. Hamilton. London 1964, S. 276

Aus Entwicklungsländern in den frühesten Stadien des Wachstums ist mir keine erfolgreiche Stabilisierung der Agrarpreise auf hohem Niveau bekannt. Andererseits ist eine aus sozialpolitischen Gründen bewußt betriebene Niedrigpreispolitik besonders dort, wo die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion im Vordergrund steht, ein zielwidriges Verfahren, soweit die Auswirkung nicht durch starke Subventionierung der Produktionsmittelpreise oder besonders wirksame Förderung der Einführung von produktionssteigernden Techniken kompensiert wird.

3.1.2 Einkommenspolitik

Direkte oder indirekte Einkommensübertragung irgendwelcher Art von dem kleinen, nichtlandwirtschaftlichen Sektor zugunsten der Landwirtschaft - gleichgültig, ob es sich um durch Steuern finanzierte Subventionen, um Zölle, Monopole oder sonstige Maßnahmen zur Hochhaltung der Erzeugerpreise handelt, die in den hochentwickelten Industrieländern bis zu 30 oder 40 % des Verkaufswertes der Landwirtschaft erreichen - sind in den Frühstadien der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur kaum denkbar, sondern auch mit der Aufgabe des Kapitalbeitrags der Landwirtschaft für Investitionen in anderen Wirtschaftssektoren nicht vereinbar.

3.1.3 Investitionspolitik

Werfen wir einen Blick auf den Bereich der Investitionspolitik, so sind wir unmittelbar mit der Frage des gleichgewichtigen und ungleichgewichtigen Wachstums im intersektoralen und regionalen Sinn konfrontiert. Abgesehen von Sonderbedingungen reicht gewöhnlich das minimale Steueraufkommen zur gleichzeitigen Durchführung aller Förderungsmaßnahmen nicht aus. Die gleiche Beschränkung gilt für Fachkräfte und Verwaltungskapazität.

Unter diesen Umständen wird für die einzelstaatliche agrarpolitische Entscheidung besonders wichtig, ob man überall ein bißchen Agrarförderung betreibt oder diese ebenso wie im Industriesaufbau auf erfolgversprechende Prioritätsgebiete konzentrieren soll. Im Bewußtsein der sozialpolitischen Problematik tritt der ökonomisch eingestellte Wissenschaftler eher für die Schaffung von Brückenköpfen des Fortschritts ein - oft in den Gebieten, die ohnehin schon überdurchschnittlich gut gestellt sind - deren Erfolge dann schneeballartig weiterwirken sollen. Dagegen möchte der Politiker der Masse der Ärmsten zeigen, daß er an sie denkt, auch wenn damit dem Fortschritt kaum gedient ist. Im Zuge so motivierter Bestrebungen gehen häufig große Summen der ohnehin knappen Förderungsfonds und wertvolle Jahre verloren, bis aus solchen Mißerfolgen gelernt und endlich ein den allgemeinen Erfordernissen Rechnung tragender Weg agrarpolitischer Maßnahmen eingeschlagen wird. Innerhalb⁶ des Bereiches der staatlichen Investitionspolitik für den Agrarsektor kommt der Verbesserung der Infrastruktur als "conditioning factor" für die Agrarentwicklung vielfältige Bedeutung zu. Erwähnt seien nur die stimulierende Wirkung auf die Marktproduktion, der durch die Veränderung des mikroökonomischen Datenkranzes bewirkte Anreiz zur Intensivierung und regionalen Ausweitung der Produktion und schließlich der dadurch mögliche Abbau von übergroßen regionalen Entwicklungsgefällen innerhalb der Entwicklungsländer.

3.1.4 Agrarstrukturpolitik

Die Beziehungen zwischen Agrarverfassung und Agrarentwicklung sind nicht eindeutig und darüber hinaus vom Entwicklungsstand abhängig. Treten klare Disfunktionalitäten der Agrarverfassung im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Zielsetzung auf, so ist es Aufgabe der Agrarpolitik, steuern und einzugreifen. Inwieweit in solchen Fällen die Landreform ein geeignetes Mittel der Korrektur ist, kann nicht generell beantwortet werden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß sie selten rein wirtschaftlichen Erfordernissen folgt. Erfolgreiche Vorhaben dieser Art treten hinter zahlreichen negativen Beispielen zurück. Landreform in Entwicklungsländern ist fast immer ein tiefer Eingriff mit fast unabsehbaren Nebenwirkungen. Wird sie mit ungenügender Berücksichtigung der Erfolgsvoraussetzungen und ohne Sicherstellung einer sachgemäßen und koordinierten Durchführung angefangen und übersteigt ein solches Vorhaben - was sich meist erst im Verlaufe der angestrebten Strukturverbesserung herausstellt - die Konzeptions-, Verwaltungs- und Exekutionskapazität der Entwicklungsländer, so sind die Aussichten für ein Gelingen schlecht.

3.1.5 Sozial- und Gesellschaftspolitik

HIRSCHMAN hat einmal gesagt, daß die Chancen eines Entwicklungslandes, raschen ökonomischen Fortschritt zu erzielen, letztlich von der Fähigkeit abhängen, sich für die Entwicklung zu organisieren. Dieser scheinbaren Trivialität liegt erfahrungsgemäß ein bedeutender Kern zugrunde.

Die Entwicklungsländer machen heute unter dem Einfluß exogener sozialökonomischer Vorgänge einen in Umfang und Intensität von den heutigen Industrieländern nicht durchlebten sozio-kulturellen Wandel durch. Dieser vom Standpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung notwendige Kulturwandel schafft jedoch gleichzeitig soziale Unsicherheiten, Spannungen und Disharmonien, deren Auswirkungen nicht nur das Los des Einzelnen, sondern auch das Funktionieren und Steuern von agrarpolitischen Maßnahmen in Frage stellen. Beispiele in Afrika und Lateinamerika zeigen, daß in vielen Ländern das für Mensch und Gesellschaft ertragbare Ausmaß an sozio-ökonomischem Wandel überschritten ist. In solchen Fällen wird die Lösung der vermeintlich zielfremden Sachzwänge zu einer der Entwicklung dienenden Aufgabe. Die Schaffung eines sozialpolitischen Klimas, in dem sich die Mehrheit der Bevölkerung in der Lage sieht, sich mit dem Staat und seinen entwicklungspolitischen Zielsetzungen zu identifizieren, scheint langfristig eine unerläßliche Voraussetzung für die Wirtschafts- und Agrarentwicklung zu sein.

3.1.6 Organisationspolitik

Die beste entwicklungspolitische Konzeption bleibt wirkungslos, wenn nicht geeignete Institutionen und Organisationsformen für ihre Durchführung zur Verfügung stehen. In den meisten Entwicklungsländern sind große Staats- und Agrarverwaltungen aufgebaut worden. Aber die einzusetzenden agrarpolitischen Mittel haben sich nach dem Vermögen der Verwaltung zu richten. Qualität und Effizienz der Verwaltung ist

häufig gering. Es fehlt einerseits an erfahrenen Fachleuten, andererseits liegt die Loyalität der Verwaltungsleute in vielen Fällen weniger beim Staat als bei der Familie und der traditionellen Gesellschaft. Daneben ergeben sich oft verwaltungstechnische Probleme aus der sozialen, ethnischen und politischen Struktur der in vielen Fällen recht willkürlich entstandenen Staatsgebilde.

Zu diesen Schwierigkeiten treten organisationssoziologische Probleme wie Zieltransformation, Formalisierung etc., die uns auch aus unserer eigenen Umgebung bekannt sind. An diesen Verhältnissen läßt sich kurzfristig nichts ändern. Sie setzen aber der dringend notwendigen aktiven agrarpolitischen Steuerung und Förderung „von oben“ auch von dieser Seite enge Grenzen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, alle nur erdenklichen Bemühungen zu unternehmen, vorhandene Ansatzpunkte und Initiativen zur Selbsthilfe „von unten“ zu unterstützen und zu fördern. Ein häufig mit Erfolg beschrittener Weg eröffnet sich durch Dezentralisierung der Verwaltungen und Delegation von Verantwortung und Funktionen auf halbstaatliche Organisationen, regionale und autonome Entwicklungsinstitutionen, Genossenschaften und andere soziale Gruppierungen der Gesellschaft. Man wird dabei häufig auf die existenten autochthonen Sozialgruppen und die in ihnen noch in Funktion befindlichen Verhaltensregelungen zurückgreifen müssen. In der zu frühzeitigen schematischen Übertragung europäischer Organisationsformen liegt die Gefahr des Aufbaus aufgeblähter, weitgehend funktionsloser Verwaltungsapparaturen.

3.2 Direkt an die Menschen gerichtete Förderungsmaßnahmen – geistige Förderung und Bildungspolitik im weitesten Sinn

Wenn man sich klar macht, daß das, was wir unter Entwicklung verstehen, im Grunde auf dem Verhalten von Menschen basiert, dann ist sofort einsichtig, daß neben der Gestaltung des Bedingungs- und Handlungsrahmens, den wir vorstehend unter dem Stichwort „environmental change“ diskutiert haben, solche Förderungsaktivitäten besondere Bedeutung zukommt, die sich direkt an die Menschen wenden. In der ökonomisch bestimmten Diskussion wird für solche Bemühungen häufig der Begriff der „intellektuellen Investitionen“ verwandt, besonders seit aus makroökonomischen Analysen sichtbar wurde, daß der Einsatz der klassischen Produktionsfaktoren das Wirtschaftswachstum nur unzureichend erklärt. Aber Menschen sind nicht einfach willfähige Investitionsobjekte. Entwicklungspolitisch gedacht müssen wir darauf sehen, welche Funktionen von Förderungsaktivitäten erfüllt werden müssen. Sollen die durch sie angesprochenen Menschen ihr Verhalten in entwicklungsförderlicher Weise ändern, so müssen sie zu solchem Verhalten *motiviert* und andererseits müssen sie dazu *befähigt* werden, d.h. man muß anwendbares Wissen und Können vermitteln. Das klingt einfach und plausibel, ist aber *praktisch* mit außerordentlichen Schwierigkeiten verbunden. Diese Schwierigkeiten liegen nur teilweise im Bereich der verfügbaren agrarpolitischen Instrumente. So manche der Entwicklungskonzepte, die wir den Entwicklungsländern - in gutem Glauben - als Lösung angeboten haben, haben sich als fragwürdig erwiesen. Das läßt sich am Beispiel der Einschätzung der Allgemeinbildung verdeutlichen. Aus der europäischen Erfahrung hat man geschlossen, Lesen- und Schreibenkönnen sei eine unentbehrliche Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung. Mittlerweile haben wir gelernt, daß auch Analphabeten zu wirtschaften vermögen und

Neuerungen, die ihren Zielen dienen und mit den ihnen verfügbaren Möglichkeiten realisierbar sind, übernehmen. Das Alphabetisierungskonzept hat aber - im Verein mit ehrgeizigen Ambitionen der Entwicklungsländer selbst - dazu geführt, daß man mit ungeheuren materiellen und personellen Aufwendungen den Ausbau des Grund- und Sekundärschulwesens forciert hat. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit dieser Bemühungen ist zu bezweifeln. DANIEL LERNER, dem wir gerade in Bezug auf die Probleme von „Gesellschaften im Übergang“ Sachkenntnis zuerkennen müssen, betont, daß die „Literaten-Explosion“ eine größere Gefährdung für eine befriedigende Entwicklung darstellen könne als die Bevölkerungsexplosion. Die Entwicklungsgesellschaften können in begrenzter Zeit nur einer begrenzten Zahl von Alphabeten funktional sinnvolle, subjektiv befriedigende Betätigungsmöglichkeiten eröffnen. Die übrigen Schulentlassenen gehen mit Erwartungen ins Leben, die nicht befriedigt werden können. Daraus ergeben sich schwere gesellschaftspolitische Belastungen, die zu politischen Maßnahmen zwingen, die der Entwicklungspolitik zuwiderlaufen. Fehlinvestitionen im menschlichen Bereich kann man nicht durch Abschreibung ungeschehen machen. Sie wirken weiter.

Das Potential der Wirkungsmöglichkeiten geistiger Förderung - sei es durch eine auf die Besserung der aktuellen Lebensumstände gerichteten Primärschulung durch community-development, durch Erwachsenenbildung, landwirtschaftliche Beratung, problemangepaßte kursähnliche Fachausbildung o.ä. - ist bisher nur unzureichend genutzt. Seine Nutzung setzt voraus, daß zunächst die angewandte Agrarforschung realisierbare, problemlösende Neuerungen anzubieten hat, daß zur Verbreitung dieser Neuerungen wirksame Institutionen geschaffen und die hierfür erforderlichen Fachkräfte rechtzeitig herangebildet werden, daß man ihnen Arbeitsbedingungen schafft, die sie im Landwirtschaftsbereich halten, und vor allem, daß man Lebensumstände, Einstellung und Denkweise der Menschen kennt, denen man Neuerungen nahebringen will. Nur aus diesem Wissen kann man wirksam motivieren, und Kenntnisse und Können in solcher Weise vermitteln, daß sie zu neuem Verhalten befähigen. In diesem Bereich liegt wenig gesichertes Wissen vor. Auch ist oder erscheint seine Anwendung relativ mühsam. Beides fördert den Rekurs auf Anordnung und Zwang. Zwang ist zweifellos in manchen Situationen ein geeigneter „Eintrittskeil“, um notwendige Änderungen kurzfristig herbeizuführen. Aber selbst die gezielte Anwendung von Zwang - wie übrigens auch allgemein die gezielte Änderung des Handlungsrahmens (change of environment) - setzt die Kenntnis der Bestimmungsgründe des Verhaltens der Landbewirtschaftler voraus, will man nicht das Risiko eingehen, daß völlig andere als die erwarteten Wirkungen eintreten. Langfristig gesehen und auf die breite Landwirtschaft bezogen, muß Agrarförderungspolitik mit den Eigeninteressen der Landbewirtschaftler rechnen und sie von daher zu aktivieren suchen.

4 Schluß

Es ist nun - abschließend - natürlich nicht generell möglich, abzuwägen, ob die Möglichkeiten und Grenzen einzelstaatlicher Agrarpolitik stärker von außerstaatlichen Faktoren oder durch die inneren Gegebenheiten in dem jeweiligen Entwicklungsland selbst bedingt werden. Je intensiver man sich mit diesem Problem befaßt, umso zentra-

ler erscheint mir die Frage, wie man die Menschen in den Entwicklungsländern zu einer entwicklungskonformen Änderung ihres Verhaltens aus eigener Initiative befähigen kann. Das bezieht sich sowohl auf die Landbewirtschaftler als auch auf die Angehörigen der Entwicklungsinstitutionen, der Administration und der Planungsbehörden. Denn schließlich ist es ihr Handeln und ihr Interagieren, durch das allein die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation möglich wird. Andererseits sind Vorkehrungen im internationalen Bereich der Bedingungsrahmen für die nationalen Handlungsmöglichkeiten. Aber die Änderung des Bedingungsrahmens kann nur dann Dynamik auslösen, wenn sie latent bereits existiert.

Aus diesem Grunde begrüße ich es besonders, daß auf dieser Tagung den Problemen der agrarischen Entwicklungshilfe ein Spezialreferat gewidmet wird.