



**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](mailto: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.*

---

v. Blanckenburg, P.: Ansatzpunkte der Agrarhilfe. 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. 209-225.

---



# Ansatzpunkte der Agrarhilfe

von PETER VON BLANCKENBURG

1	Die Agrarhilfe als Objekt der Wissenschaft	209
2	Ziele der Entwicklungshilfe und Agrarhilfe	210
3	Die Instrumente der Agrarhilfe	212
4	Die Träger der Agrarhilfe, ihre Organisation und Arbeitsweise	218
4.1	Öffentliche Hilfe – private Hilfe	218
4.2	Bilaterale Hilfe – multilaterale Hilfe	219
5	Probleme einer erweiterten Agrarhilfe	223
5.1	Zur Absorptionskapazität der Empfänger und Hilfskapazität der Geber	223
5.2	Die Frage der Bedarfsschätzung	225

## 1 Die Agrarhilfe als Objekt der Wissenschaft

Bei einer theoretischen Erörterung der Entwicklungshilfe und der in ihrem Rahmen geleisteten Agrarhilfe sind, wie bei jeder wirtschaftspolitischen Grundsatzdiskussion, drei analytische Hauptaufgaben gestellt: die Analyse der Ziele, die Analyse der Instrumente und die Analyse der Träger. In keinem dieser Bereiche ist bisher eine tiefere wissenschaftliche Arbeit geleistet worden. Die Zielanalyse in der Entwicklungshilfe bedarf angesichts der Tatsache, daß keineswegs nur wirtschaftliche Ziele angestrebt, sondern auch politische und humanitäre Ziele verfolgt werden, einer Diskussion zwischen Vertretern verschiedener Fachbereiche, besonders zwischen Ökonomen, Soziologen und Politologen – eine Aufgabe, der sich die verschiedenen Partner nicht allzugern zu unterziehen pflegen.

Wesentlich mehr Aufmerksamkeit ist der Erörterung der Instrumente zugewandt worden, und zwar aus dem dringenden Bedürfnis der Entwicklungshilfe-Institutionen nach Entscheidungshilfen. Es kann hier z. B. an die wissenschaftlichen Stellungnahmen zur Nahrungshilfe erinnert werden, die zu einer weitgehenden Klärung der Grundproblematik geführt haben (6, 20). Eine Wirkungsanalyse verschiedener Projekttypen durch empirische Studien, ohne die sich eine Instrumentenlehre nicht begründen läßt, ist allerdings erst in jüngster Zeit in Angriff genommen worden.

Erst in den Anfängen ist schließlich auch die Erörterung über die Träger der Entwicklungs- und Agrarhilfe und deren Beziehungen zu den beiden anderen erwähnten Hauptbereichen. Diese Aufgabe ist ohne eine bereitwillige Mitwirkung der Trägerorga-

nisationen nicht zu bewältigen, und man hat bei vielen drängenden Fragen, z. B. nach den speziellen Wirkungsmöglichkeiten staatlicher, staatlich überwachter oder privater Träger bzw. auch multilateraler oder bilateraler Trägerschaft im Hinblick auf verschiedene Aufgaben den Eindruck, daß oft der Wunsch nach Ausdehnung der eigenen Kompetenzen den nach sachbezogener Einordnung in ein Gesamtsystem überwiegt.

Im ganzen wird man feststellen müssen, daß es zu einer tiefgehenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Agrarhilfe noch nicht gekommen ist. Das hängt auch damit zusammen, daß es sich um ein sehr junges Problem handelt, zumindest wenn man es aus der Sicht der Bundesrepublik betrachtet, die ja erst seit 10 Jahren nennenswerte Hilfe leistet; zum anderen, was die Bundesrepublik betrifft, damit, daß die Agrarwissenschaft mehr an Fragen der landwirtschaftlichen Entwicklung als an solchen der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe gearbeitet hat. Soweit sie mit letzterer befaßt war, hat sie stärker Einzelgutachten als systematische Studien angefertigt. Immerhin ist auf die im Rahmen des Development Assistance Committee (DAC) der OECD seit 1966 intensiver betriebene Expertendiskussion über Agrarhilfenfragen oder auf das 1964 vorgelegte Agrarhilfe-Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BMZ (4) hinzuweisen. Das letztere ist freilich mehr darauf ausgerichtet, für Politik und Verwaltung Leitlinien vorzuschlagen und Ansatzmöglichkeiten aufzuzeigen, als wissenschaftliche Grundlagen zu erarbeiten.

## 2 Ziele der Entwicklungshilfe und Agrarhilfe

In der folgenden Diskussion ist es angesichts der Integration der Landwirtschaft in die Gesamtwirtschaft unumgänglich, die Agrarhilfe in den Rahmen der allgemeinen Entwicklungshilfe zu stellen. Zunächst ist also nach den Zielen der Entwicklungshilfe zu fragen. Diese sind vom Geberland und Empfängerland aus teilweise verschieden zu definieren. Aus der Sicht der Empfängerländer steht die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums vornan, wie BRAJ K. NEHRU (12, Sp. 713) es formuliert hat: „Das Ziel der Entwicklungshilfe sollte . . . sein, mit ausländischen Mitteln jene Wachstumsbedingungen herbeizuführen, deren Schaffung aus eigenen Kräften für unterentwickelte Wirtschaften unmöglich ist.“ *Wirtschaftliches Wachstum* ist hierbei nicht das letzte Entwicklungsziel. Es soll dazu dienen, das Elend zu eliminieren, die Einkommen der Menschen zu erhöhen und damit das Wohlstandsgefälle zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zu verringern. Im Sinne einer Welt-Wirtschaftspolitik, die langfristig die heutigen Entwicklungsländer zu gleichberechtigten wirtschaftlichen Partnern machen und dabei aufnahmefähige Märkte schaffen will, und einer Sicherheitspolitik, die wirtschaftliches Wachstum als Element politischer Stabilität begrüßt, wird diese Zielsetzung mit nicht ganz einheitlicher Priorität auch von den Geberländern als besonders wichtig erklärt. Im Sinne einer Welt-Sozialpolitik, die humanitär motiviert ist, verfolgen die Geberländer als weiteres, mit der Zielsetzung des Wirtschaftswachstums eng verbundenes Ziel die *Beseitigung akuter Notstände* (Hunger).

Daneben verbinden sie mit ihrer Entwicklungshilfekonzeption noch andere Ziele. Die Entwicklungshilfe soll der *Intensivierung der Handelsbeziehungen* zum Empfängerland dienen und damit die eigene Wirtschaft fördern. Und schließlich hat die Entwicklungshilfe eine außenpolitische Zielsetzung, nämlich die *politischen Bindungen* des Empfängerlandes zum Geberland zu *verstärken* und politisches Wohlverhalten des

Empfängerlandes gegenüber dem Geberland zu erreichen. Die beiden letztgenannten Ziele werden nicht in jedem Fall mit gleicher Intensität wie die erstgenannten angestrebt. Es hat sich auch gezeigt, daß die Entwicklungshilfe nur begrenzt als Instrument des Außenhandels und der Außenpolitik in Frage kommt. Viele Geberländer haben beispielsweise die Erfahrung gemacht, daß politisches Wohlverhalten sich nicht mit der Entwicklungshilfe erkaufen läßt und daß diese als Druckmittel zur Durchsetzung kurzfristiger politischer Ziele nicht geeignet ist. Sie kann in beiden Bereichen, dem handels- und außenpolitischen, nur subsidiären Charakter haben. Wird das beachtet, sind jedoch beide Zielsetzungen legitim und werden in der Regel von den Entwicklungsländern als solche anerkannt.

Wenn der Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum als generelles Ziel der Entwicklungshilfe bezeichnet wird, dann sind die *Bedingungen*, die erfüllt sein müssen, um den Wachstumsprozeß zu fördern, als Einzelziele der Entwicklungshilfe zu definieren. Eine erste wichtige Bedingung ist die *Angemessenheit der gesellschaftlichen Situation* an die wirtschaftlichen Wachstumserfordernisse. Es handelt sich um Strukturmerkmale wie die soziale Schichtung und Mobilität, soziale Institutionen wie Recht, Familie, Agrarverfassung und nicht zuletzt auch um soziale Werthaltungen wie Leistungsstreben und Risikobereitschaft. Die Frage ist allerdings, wie weit ein Geberland sich zum Ziel setzen kann, hier Einfluß zu nehmen bzw. wie weit es seine Hilfe von Eingriffen in die bestehenden sozialen Verhältnisse abhängig machen sollte. Dazu ist zunächst festzuhalten, daß die Hilfe nicht dazu dienen darf, entwicklungshemmende Institutionen zu fördern, z. B. indem sie die Position gesellschaftlich privilegierter Gruppen verstärkt oder notwendige Verbesserungen der Agrarstruktur verhindert. Es gibt aber auch Möglichkeiten zu einer direkten oder indirekten Verbesserung der Strukturen über die Entwicklungshilfe, z. B. über Siedlungsmaßnahmen, die die Agrarstruktur und die gesellschaftliche Situation verändern oder Bildungsarbeit, die die gesellschaftlichen Bedingungen beeinflußt. Schließlich sollte die Entwicklungshilfe in Formen angeboten werden, die die Leistungsbereitschaft, die Initiative und die Risikobereitschaft fördern.

Weitere Bedingungen des wirtschaftlichen Wachstums sind Maßnahmen im Bereich der *Ausbildung und des Gesundheitswesens*. Bildung und Gesundheit sind auch Ziele der Entwicklung per se und bedürfen nicht unbedingt der Begründung durch ihre Funktion für wirtschaftliches Wachstum. Jedoch können sie erheblichen Einfluß auf das Wachstum üben. Besonders deutlich tritt die Funktion der Bildung im Hinblick auf den gesellschaftlichen Wandel hervor. Angesichts der Tatsache, daß das technische und organisatorische Können meist gegenüber den Industrieländern besonders weit zurückbleibt, kommt der Verbesserung der Bildung und dem sonstigen human investment die Stellung eines wichtigen Zieles zu.

Auf den nächsten Zielkomplex braucht ebenfalls nur kurz hingewiesen zu werden. In den meisten Entwicklungsländern sind gerade im ländlichen Bereich Mindestvoraussetzungen der Infrastruktur – Verkehr, Energie- und Wasserversorgung – sowie ein angemessener moderner Marktapparat zu schaffen, damit die Entwicklung voranschreiten kann. Die *Verbesserung der Infrastruktur und der Marktbedingungen* sind daher von beträchtlicher Bedeutung im Rahmen der Entwicklungshilfe.

Schließlich hängt wirtschaftliches Wachstum vom Vorhandensein leistungsfähiger *Verwaltungen* und wirtschaftlicher *Förderungsinstitutionen* wie Beteiligungsgesellschaften, Wirtschaftsberatung o.ä. ab, die direkt in den Produktions- und Absatzbereich

hineinwirken. Für den Produktionssektor von unmittelbarer Bedeutung ist auch eine Anregung der *Kapitalbildung*, wozu in der Situation der Mehrzahl der Entwicklungsländer eine Kapitalzufuhr von außen unumgänglich ist. Die Verbesserung der Wachstumsbedingungen über diese Ansätze gehört somit ebenfalls zu den Zielen der Entwicklungshilfe.

Wenn wir nunmehr die Fragestellung auf den Agrarbereich verengen, dann ist als Hauptziel der Agrarhilfe herauszustellen, einen Beitrag zur *Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft* zu liefern. Die Einzelziele, die hier zusätzlich zu den oben bereits erwähnten zu nennen sind, brauchen nicht alle für jeden Entwicklungsfall zuzutreffen. Sie können am einfachsten entsprechend den Hauptaufgaben definiert werden, die der Landwirtschaft in der heutigen wirtschaftlichen Situation der Entwicklungsländer zufallen: erhöhte Nahrungsmittelerzeugung; vermehrte Produktion agrarischer Rohstoffe und Genußmittel; Erhöhung des von der Landwirtschaft zu erbringenden Exportbeitrages; Erzielung von Kapitalüberschüssen als Beitrag für gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung. Ziel der Agrarhilfe muß es hierbei sein, nicht nur auf eine quantitative Verbesserung, sondern auch auf einen rationelleren Einsatz der Produktionsfaktoren hinzuwirken. Wird damit eine Erhöhung der Netto-Bareinkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung erreicht, so wird die Landwirtschaft in den Stand gesetzt, auch den letzten bedeutsamen Beitrag zu erbringen, nämlich den Binnenmarkt für die angestrebte industrielle Expansion zu verbreitern.

Zur Gesamtkonzeption der Agrarhilfe ist abschließend noch auf zwei Sachverhalte hinzuweisen. Die Agrarhilfe kann in der Erfüllung der genannten Aufgaben keine führende Rolle übernehmen, sondern nur die Entwicklung unterstützen, die nach Verantwortung wie nach dem personellen und materiellen Einsatz vom Entwicklungsland selbst getragen werden muß. Die Unterstützung der Geberländer sollte demnach in erster Linie als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert werden und daneben Engpässe an Kapital, Material und Personal aufbrechen helfen, wo das dem Entwicklungsland aus eigener Kraft nicht möglich ist. Weiterhin läßt sich angesichts der bisherigen langsamen Fortschritte in der wirtschaftlichen Entwicklung, angesichts der bedrängenden Zukunftsaufgabe, die Welternährung zu sichern und der relativ langsamen Auswirkung vieler Agrarhilfeansätze mit Sicherheit konstatieren, daß noch über Jahrzehnte hinaus Agrarhilfe geleistet werden muß.

### 3 Die Instrumente der Agrarhilfe

Nunmehr sollen die verschiedenen Hilfsarten charakterisiert werden. Zur *Handelshilfe* im Agrarbereich und zu etwaigen Möglichkeiten einer veränderten internationalen Arbeitsteilung brauchen hier nur wenige Bemerkungen gemacht zu werden. Auf den Weltmärkten für unverarbeitete tropische und subtropische Agrarprodukte konkurrieren Industrieländer und Entwicklungsländer relativ wenig miteinander, so daß hier bisher keine größere Interessenkollision besteht, in der die Industrieländer zum Nachgeben aufgefordert werden könnten. Die Entwicklungsländer erwarten zur Minderung ihrer Exportprobleme jedoch ein stärkeres Entgegenkommen der Industrieländer hinsichtlich der Zölle und Steuern auf tropische Produkte und vor allem auf halbverarbeitete oder Fertig-Fabrikate, die sie anbieten. Sie hoffen weiter auf eine aktivere Beteiligung der Industrieländer an internationalen Warenabkommen, die ihnen eine Stabilisierung

und günstigere Entwicklung der Weltmarktpreise bringen sollen, sowie an Fonds für Ausgleichszahlungen. Die Industrieländer müssen sich weiter mit der Forderung vertraut machen, daß sie zu Gunsten der Entwicklungsländer auf Wirtschaftszweige verzichten sollen, die in Entwicklungsländern günstigere Produktionsstandorte finden oder bei denen die Produktion oder Bearbeitung auch mit geringer technischer Fertigkeit leicht möglich ist. Im Bereich der Landwirtschaft könnte man z. B. an eine überwiegende Auslagerung der Zuckerproduktion in die Tropen denken. Im Bereich der industriellen Fertigung kommt für eine Verlagerung etwa die Halb- oder Fertigverarbeitung von Baumwolle oder Holz in Frage.

Im Rahmen unseres Themas ist das Instrumentarium für direkte Hilfe von größerem Interesse. Das DAC hat kürzlich einen aus 17 verschiedenen größeren Positionen bestehenden Überblick über verschiedene Hilfsformen vorgelegt. (16, zit. nach 23, S. 158 ff.), bei dem nach Trägern und Art der Hilfe sowie nach Herkunft, Zweckbestimmung und Bindung der Mittel unterschieden wird. Für unsere Erörterungen genügt der Hinweis auf die in der Agrarhilfe bedeutungsvollsten vier Instrumente: Kapitalhilfe, Nahrungshilfe, Produktionsmittelhilfe und technische Hilfe.

Die *Kapitalhilfe* ist dem finanziellen Volumen der Entwicklungshilfe nach die bei weitem bedeutungsvollste Hilfsart. Die Geberländer stellen Kredite zu verbilligtem Zinsfuß oder finanzielle Zuschüsse für die Durchführung von bestimmten Projekten zur Verfügung, deren Durchführung aus eigenen Kräften den Entwicklungsländern angesichts ihrer schwachen Kapitalbildung und ihrer Devisenknappheit nicht möglich wäre. Die Kapitalhilfe wird mehr für den Industriesaufbau oder die Verbesserung der Infrastruktur eingesetzt als für die Förderung der Landwirtschaft. 1962/63 entfielen z. B. nur rd. 10% aller bilateralen Kapitalhilfefzusagen der OECD-Länder auf Projekte in Land-, Forst- und Fischwirtschaft (23, S. 159). Von der gesamten Kapitalhilfe der Bundesrepublik bis 1965 in Höhe von 9,3 Mrd. DM sind ebenfalls 10% rein landwirtschaftlichen Vorhaben zugewendet worden. Die Weltbank-Gruppe hat von 1946 bis 1966 Darlehen für die Landwirtschaft in Höhe von 1 Mrd. \$ gewährt, was 9% der Gesamtzusagen entspricht (15, Part II, S. 93 ff.).

Bevorzugte Kapitalhilfe-Projekte landwirtschaftlichen Charakters sind Bewässerungsvorhaben oder die Anlage von Großpflanzungen. Auch für die Verbesserung des Agrarkreditwesens kann die Kapitalhilfe eingesetzt werden, wenngleich hier die Absicherung der Kredite schwierige Fragen aufwirft. Im übrigen kommen auch viele gemischtwirtschaftliche Projekte der Landwirtschaft zugute, beispielsweise solche, die mit der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte verbunden sind, oder Infrastruktur-Projekte. Die Landwirtschaft partizipiert also an der Kapitalhilfe mehr, als es nach ihrem direkten Hilfsanteil anzunehmen ist. Auf Grund der Erkenntnis, daß Kapitalhilfe allein oft nur unbefriedigende Ergebnisse liefert, beginnt sich neuerdings eine stärkere Koppung von Kapitalhilfe mit technischer Hilfe für die Landwirtschaft durchzusetzen.

Die *Nahrungshilfe* baut auf Nahrungsüberschüssen auf, die in den Industrieländern bestehen. Die Anfänge dieser Hilfe gehen vor allem auf die USA zurück, die sich in den fünfziger Jahren vor der Notwendigkeit sahen, ihre Weizenüberschüsse zu verringern. Mit dem 1954 begonnenen Sonderprogramm sind in den ersten zehn Jahren amerikanische Nahrungsmittel im Wert von mehr als 10 Mrd. \$ zu besonderen Bedingungen gegeben worden. Seit Anfang der sechziger Jahre haben sich auch andere Industrieländer bilateral und die UN als multilaterale Organisation über das World Food Program in die



Nahrungshilfe eingeschaltet. Mit der kürzlichen Vereinbarung in der Kennedy-Runde, jährlich 4,5 Mill. t Getreide seitens der Industrieländer als Nahrungshilfe aufzubringen, wovon 1 Mill. t auf die EWG entfallen, ist ein neues Kapitel in der Geschichte dieser Hilfsart aufgeschlagen worden. Ob diese Leistung tatsächlich so positiv zu beurteilen ist, wie es am Vormittag von Herrn MARMULLA dargestellt worden ist, erscheint uns zweifelhaft. Die Konditionen, unter denen die 4,5 Mill. t gegeben werden sollen, machen zumindest deutlich, daß hier die Absatzinteressen der Weizen-Überschußländer eine besondere Rolle spielen. Die Bundesrepublik hat von 1963 bis 1966 mit jährlich rd. 8 Mill. \$ zur bilateralen und multilateralen Nahrungshilfe beigetragen. Im World Food Program stehen für den Zeitraum von 1962 bis 1968 250 Mill. \$ zur Verfügung.

Die Nahrungsmittel werden den Entwicklungsländern als Geschenk oder gegen Bezahlung in weicher Währung überlassen. Sie werden unterschiedlich verwandt: für Sofortunterstützung in Katastrophenfällen, für die Förderung von Entwicklungsprojekten, etwa in der Art, daß ein Teil der zu zahlenden Löhne durch Nahrungsmittel abgegolten wird, oder aber auch durch Einschleusung der Lebensmittel in die kommerziellen Kanäle. Die Problematik der verschiedenen Verwendungsarten kann nicht im einzelnen erörtert werden. Sie ist besonders groß für die nicht projektgebundene Hilfe großen Umfangs, bei der u. a. die Gefahr der disincentive-Wirkung auf die landwirtschaftliche Produktion des Entwicklungslandes besteht, womit einer wichtigen Aufgabe der Entwicklungshilfe, nämlich die Selbsthilfe zu fördern, entgegengewirkt wird. Im Sinne der Zielsetzung der Entwicklungshilfe ist der zweitgenannte Einsatz, der im Rahmen der Bindung an bestimmte Projekte zu einem Entwicklungsbeitrag führen soll, der konstruktivste. Allerdings sind die Einsatzmöglichkeiten angesichts der nicht sehr hohen Zahl geeigneter Projekte hier begrenzt. Bisherige Erfahrungen lassen vermuten, daß der Anteil der Nahrungshilfen maximal 20% der Gesamt-Entwicklungshilfe ausmachen kann, ohne die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinträchtigen.

Nun erhebt sich die Frage, ob nicht in Zukunft angesichts des stark wachsenden Nahrungsbedarfs zur Vermeidung von großen Hungersnöten die Nahrungshilfen in solchen Mengen gegeben werden müssen, daß sie sich nicht sämtlich produktiv in Entwicklungsprojekten einsetzen lassen. Auf der Suche nach Methoden, die eine solche Verteilung großer Mengen gestatten, ohne die negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu stark werden zu lassen, bemüht man sich z. Zt. um die Konzeption einer „Programmhilfe“. In ihr sollen die Nahrungsmittel nicht dorthin gegeben werden, wo sich leicht eine Lücke stopfen läßt, sondern ihr Einsatz soll von vornherein streng im Zusammenhang mit der nationalen Entwicklungsplanung gesteuert werden. Einer der wichtigsten zu berücksichtigenden Gesichtspunkte dabei ist, daß durch die großen Nahrungshilfen nicht die landwirtschaftliche Eigenproduktion des Empfängerlandes entmutigt werden darf.

Eine weitere, verhältnismäßig junge Hilfsform ist die *Produktionsmittelhilfe*, bei der Düng- oder Pflanzenschutzmittel, Zuchtmaterial oder Maschinen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität zur Verfügung gestellt werden. Um sie zu guter Wirksamkeit zu bringen, ist angesichts des niedrigen Standes der Ausbildung und der oft ungünstigen Agrarverfassungsbedingungen eine Kopplung mit technischer Hilfe oder mit intensivem Beratungseinsatz des Empfängerlandes zweckmäßig. Wie bei der Nahrungshilfe können auch hier beträchtliche Verteilungsprobleme auftreten. Ein Vorzug der Produktionsmittelhilfe liegt darin, daß sie schneller positive Auswirkungen zeitigen

kann, als das bei vielen Kapital- oder technischen Hilfsvorhaben der Fall ist. Weiterhin ist zu beachten, daß der Erfolg pro aufgewendete Werteinheit bei ihr i. allg. viel größer als bei der Nahrungshilfe ist. Erfolgt beispielsweise statt einer Weizenschenkung eine Düngemittelschenkung, so läßt sich bei gleichem Geldaufwand eine wesentlich höhere Nahrungsversorgung über Düngemittel erreichen. Die Produktionsmittelhilfe hat bisher keinen größeren Umfang erreicht, nimmt jedoch in ihrer finanziellen Bedeutung zu. In der Bundesrepublik hat sich die Bereitstellung von 11 Millionen DM im Jahre 1965 auf 15 Millionen DM im Jahre 1967 erhöht. Man kann ihr eine wachsende Bedeutung voraussagen, besonders dort, wo die Alternative eine Nahrungshilfe wäre, bei der die Gefahr der disincentive-Wirkung auf die landwirtschaftliche Produktion besteht.

Die für die Förderung der Landwirtschaft interessanteste und vielseitigste Hilfsart ist die *technische Hilfe*. Sie eignet sich besonders dafür, die Basis für eine Entwicklung von unten zu legen, eine Aufgabe also, die in vielen Entwicklungsländern von ausschlaggebender Bedeutung ist. Die technische Hilfe vermittelt Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen an die Entwicklungsländer, um die Produktionsgrundlagen und die Daseinsbedingungen der Menschen zu verbessern. Sie arbeitet im Agrarbereich bevorzugt mit der Entsendung von Fachleuten in die Entwicklungsländer, es werden aber auch oft zusätzlich materielle Ausrüstungen für Projekte zur Verfügung gestellt. Der zweite Weg der technischen Hilfe, bei dem Praktikanten, Studenten oder Führungskräfte aus dem Entwicklungsland zur Ausbildung in das Geberland entsandt werden, spielt in der Agrarhilfe eine vergleichsweise geringe Rolle. Die Experten haben zumeist einen Beraterstatus. Agrarprojekte der technischen Hilfe sind z. B. Ausbildungsstätten, Wirtschaftsberatungsstellen, Forschungsstationen; es können Teams, die an der Verbesserung einer bestimmten Produktion oder in Siedlungsvorhaben arbeiten, ausgesandt oder auch einzelne Berater für spezielle Aufgaben eingesetzt werden. Daß die technische Agrarhilfe sehr verschiedenen Fachbereichen zugute kommt, wird für die Leistungen der Bundesregierung aus der Tab. 1 ersichtlich. Die Projekte werden je nach ihrer Art für unterschiedliche Dauer – von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren – vom Geber getragen, wobei meist eine Partnerschaftsleistung des Empfängerlandes erwartet wird. Die aufgewendeten Mittel brauchen vom Entwicklungsland nicht zurückgezahlt zu werden.

Die technische Hilfe im Agrarsektor bleibt nach ihrer finanziellen Bedeutung hinter der Kapitalhilfe wesentlich zurück. Die Bundesregierung hat bis Ende 1966 von ihren bilateralen Agrarhilfeleistungen in Höhe von 1,5 Mrd. DM über 1,1 Mrd. DM (= 75%) für Kapitalhilfsvorhaben zur Verfügung gestellt, während für die technische Agrarhilfe 230 Mill. DM (= 15%) ausgezahlt wurden (s. Tab. 2). Die Zahl der von der Bundesregierung in rund 80 bilateralen landwirtschaftlichen Projekten eingesetzten deutschen Fachkräfte beträgt z. Zt. etwa 300. Der personelle Einsatz bleibt damit hinter dem der anderen größeren Geberländer beträchtlich zurück<sup>1)</sup>. Großbritannien hatte 1965 bei einem Anteil von 17% der technischen Hilfe rund 1240, Frankreich rund 3250 und die

---

<sup>1)</sup> Im Bereich der deutschen Bildungshilfe, die hier nicht näher erörtert werden kann, sind gerade auch die für die Landwirtschaft getätigten Aufwendungen nicht zu übersehen. So waren z. B. von den 10 im Sommer 1967 durch die Bundesregierung finanzierten Universitätspartnerschaften mit Entwicklungsländern 6 im Bereich des Veterinärwesens, der Forstwirtschaft und der Landwirtschaft.

TABELLE 1 Die bilaterale Technische Hilfe der Bundesregierung auf dem Gebiet der Landwirtschaft

Bewilligung nach Fachbereichen bis 31.12.1965 in 1000 DM<sup>1)</sup>

Fachbereiche	Zahl der Projekte	Zusagen
Landwirtschaft allgemein	13	1587
Regierungsberater	21	13017
Lehr- und Demonstrationsbetriebe, Ldw.-Schulen, Feldberatung	24	75295
Acker- und Pflanzenbau	14	6232
Gartenbau	5	1605
Pflanzenschutz	12	13952
Tierhaltung, Futterbau, Milchwirtschaft	19	17948
Landtechnik	14	19653
Wasserwirtschaft	18	17718
Landw. Produktionsmittel <sup>2)</sup>	3	195
Veterinärwesen	18	8199
Forst- und Holzwirtschaft	38	36004
Wildhege	4	1448
Fischereiwesen	26	12539
Siedlungs-, Genossenschafts- und Kreditwesen; Bodenreformen	34	40010
Verarbeitung land-, forst- und fischereiwirtschaftlicher Rohprodukte	28	15602
Förderung der Herstellung landwirtschaftlicher Produktionsmittel	3	908
Insgesamt	294	281912

1) Die Zahlen der Tab. 1 sind mit denen der folgenden Tab. 2 insofern nicht vergleichbar, als es sich einmal um Bewilligungen, zum anderen um Auszahlungen handelt.

2) Lieferung im Rahmen der Technischen Hilfe vor Einsetzen der gesonderten Produktionsmittelhilfe.

*Quelle:* RUHENSTROTH-BAUER, W.: Die landwirtschaftliche Entwicklungspolitik der Bundesregierung. In: Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern I, Die Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Entwicklung, Ernährungsverhältnisse, S. 489, Stuttgart 1967.

USA rund 1440<sup>1)</sup> landwirtschaftliche Fachkräfte in Entwicklungsländern im Einsatz. Seitens der FAO waren in diesem Jahr etwa 2100 Experten in Entwicklungsländern tätig (15). Leider liegt zur technischen Agrarhilfe wenig international vergleichbares Material vor, weil die Hilfsarten von Land zu Land unterschiedlich abgegrenzt und die Mittel für verschiedene Perioden ausgewiesen werden, oder weil die Angaben sich teils auf öffentliche Mittel beschränken, teils die private Hilfe einbeziehen. Über die Struktur der Agrarhilfe des Ostblocks kann kein Gesamtbild gegeben werden. Jedoch ist die technische Hilfe hier offenkundig sehr viel geringer als die Kapitalhilfe.

1) Außerdem waren rd. 1000 Peace Corps-Angehörige in der Landwirtschaft eingesetzt.

TABELLE 2 Agrarhilfeleistungen der Bundesrepublik Deutschland bis 31.12.1966  
Auszahlungen in Mill. DM

Leistungsart	Auszahlungen
<b>A. Bilaterale Agrarhilfe</b>	<b>3 029<sup>1)</sup></b>
I. Hilfe aus öffentlichen Mitteln	1 511
1. Zuwendungen (nicht rückzahlbar)	367
a) Technische Hilfe	230 <sup>2)</sup>
b) Nahrungs- und Produktionsmittelhilfe	40
c) Indusbecken-Entwicklungsfond	97
2. Kapitalhilfe (Nettoleistungen)	1 144
II. Hilfe aus privaten Mitteln	1 518
1. Zuwendungen (nicht rückzahlbar)	550
a) Leistungen der Kirchen (Misereor, Brot für die Welt, Indienhilfe)	546
b) Indirekte Ausbildungshilfe (nur 1966)	4
2. Kreditgarantien für Exporte (Nettoleistungen)	968
<b>B. Multilaterale Agrarhilfe</b>	<b>472,3</b>
Zuschüsse und Kapitalanteile	
1. an UNO	138,3
davon: UN-EPTA (ab 1.1.1966 UNDP)	15,6
UN-SF	42,0
FAO-Sonderprogramm (World Food Program)	42,4
UNRWA	5,8
UNREF	3,6
FAO-Beitrag für die Jahre 1962–1966	28,9
2. an EWG	163,9
Entwicklungsfonds der EWG	148,9
Europäische Investitionsbank	15,0
3. an Weltbankgruppe	170,1
davon: IBRD	129,1
IFC	0,3
IDA	40,7
<b>C. Agrarhilfe insgesamt</b>	<b>3 501,3</b>

1) Leistungen der Wiedergutmachung in Höhe von 136 Mill. DM sind nicht berücksichtigt.

2) Zuschuß aus öffentlichen Mitteln in Höhe von 25 Mill. DM zu Leistungen der Kirchen sind darin enthalten.

Quelle: Material des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn 1967.

## 4 Die Träger der Agrarhilfe, ihre Organisation und Arbeitsweise

### 4.1 Öffentliche Hilfe – private Hilfe

Wir haben uns nunmehr dem dritten Analysenbereich, nämlich den Trägern der Agrarhilfe zuzuwenden. Dabei sollen neben einer Charakterisierung der wesentlichen Trägergruppen einige uns besonders wichtig erscheinende Eigenarten ihrer Arbeitsweise herausgestellt werden. Zunächst ist zwischen öffentlicher, d. h. staatlicher oder von internationalen Behörden getragener Hilfe und privater Hilfe zu trennen. Dabei treten Unterschiede nach Herkunft der Mittel, Entwicklungsziel und Art der Arbeit zutage. Einen ersten Einblick bietet die Tab. 3, die den Anteil öffentlicher und privater Hilfe an den Gesamtleistungen der westlichen Entwicklungshilfe im Jahre 1965 zeigt. Die *öffentliche Hilfe* speist sich überwiegend aus Steuermitteln und wird von den Regierungen oder von internationalen Organisationen verantwortet, die ihrerseits die Hilfe selbst durchführen oder an Auftragsorgane vergeben. Für die öffentliche Hilfe gilt, daß überwiegend alle anfangs erwähnten Zielsetzungen der Hilfe verfolgt werden.

TABELLE 3 Entwicklungshilfeleistungen westlicher Industrieländer im Jahre 1965 in Mill. \$

Land	Insgesamt Mill.\$	Öffentl. v.H.	Private v.H.	Anteil am Volkseinkommen v.H.
USA	5 478	68,1	31,9	0,98
Frankreich	1 319	57,4	42,6	1,88
Großbritannien	923	52,0	48,0	1,17
Bundesrepublik				
Deutschland	705	60,6	39,4	0,83
Japan	486	50,2	49,8	0,74
Italien	277	33,7	66,3	0,65
Niederlande	224	226,7	73,3	1,53
Übrige DAC-Länder	737	65,0	35,0	–
Alle DAC-Länder	10 150	61,8	38,2	0,99
Sonstige Länder	675			
Nettoauszahlung multilateraler Stellen	131			
Gesamthilfe an Entwicklungsländer	10 956			

Quelle: KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU, 18. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1966, S. 20, Frankfurt/M. 1967.

Die *private Hilfe* ist teils kommerziell, teils karitativ orientiert. Die kommerzielle Hilfe wird von Privatfirmen getragen, die Investitionen in Entwicklungsländern vornehmen oder mit Exportkrediten arbeiten. Angesichts der notwendigerweise gewinnorientierten Verhaltensziele und der Sicherheit, die derartige Transaktionen durch staatliche Garantien genießen, ist es fraglich, wie weit diese Leistungen überhaupt als Hilfe anzusprechen sind. Ganz eindeutig tritt der Hilfscharakter indessen bei den überwiegend humanitär motivierten Aktivitäten der Kirchen und anderer karitativer Organisationen hervor, die sich in der Agrarhilfe gerade solchen Aufgaben zuwenden, bei denen der Rentabilitätsgedanke ausscheidet. Die Mittel der karitativen Hilfe stammen zumeist aus Sammlungen, jedoch leistet in der Bundesrepublik der Bund oft ergänzende Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln. Die private kommerzielle Hilfe ist verständlicherweise nur zu einem relativ geringen Anteil auf die Landwirtschaft ausgerichtet, da hier Investitionen schwerer eine privatwirtschaftliche Rentabilität erbringen als im sekundären oder tertiären Sektor. Wie sich aus Tab. 2 ergibt, entfallen von der gesamten Agrarhilfe der Bundesrepublik von 3,5 Mrd. DM, die bis 1966 geleistet wurde, 43% auf private Mittel und allein 28% auf die kommerzielle Hilfe. Die karitative Tätigkeit der Kirchen u. ä. hat mit 546 Mill. DM immerhin fast 16% der deutschen Agrarhilfe aufgebracht.

#### 4.2 Bilaterale Hilfe – multilaterale Hilfe

Eine zweite Abgrenzung ist nach bilateraler und multilateraler Hilfe vorzunehmen. Bilaterale Hilfe vollzieht sich zwischen einem Geber- und einem Empfängerland. Multilaterale Hilfe wird von internationalen Organisationen einem Empfängerland geleistet, wobei die Gelder im wesentlichen aus öffentlichen Mitteln der Mitgliedsländer der Organisationen stammen. Nur die internationalen Entwicklungsbanken bringen ihre Finanzmittel größtenteils aus dem Kapitalmarkt auf. Der ganz überwiegende Teil der Entwicklungshilfe wird über bilaterale Abkommen abgewickelt. In der westdeutschen Agrarhilfe bis 1966 machte die bilaterale Hilfe 87% aus (Tab. 2). Wie Tab. 4 zeigt, ent-

TABELLE 4 Bi- und multilaterale Hilfeleistungen der Bundesrepublik Deutschland und der DAC-Länder im Jahre 1966

Form der Hilfe	BRD <sup>2)</sup>		DAC-Länder <sup>3)</sup>	
	1966 <sup>1)</sup>		1966 <sup>1)</sup>	
	Mill. \$	v.H.	Mill. \$	v.H.
Multilateral	31	4,9	526	5,3
Bilateral	612	95,1	9 366	94,7
Insgesamt	643	100	9 892	100

1) vorläufig.

2) *Quelle:* KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU, 18. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1966, S. 24, Frankfurt/M. 1967.

3) *Quelle:* DAC-Material. Nach: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 204, v. 27.7.1967, Blatt 8, Zürich.

fielen 1966 95% der Leistungen der Bundesrepublik wie auch der Gesamtheit der OECD-Länder auf bilaterale Hilfe.

Das gibt Anlaß zu der Frage, ob ein derart *starkes Dominieren der bilateralen Hilfe* vor der multilateralen gerechtfertigt ist. Der Hauptgrund liegt in der Bedeutung, die die Regierungen und Parlamente der Geberländer den zu Anfang genannten Zielsetzungen drei und vier der Entwicklungshilfe, nämlich dem außenpolitischen und dem Außenhandels-Aspekt zumessen. Multilaterale Hilfe, besonders die über die UN gegebene, läßt sich kaum zur Verfolgung politischer Ziele von Einzelländern einsetzen, was vom Geberland aus als Nachteil, vom Empfängerland aus gesehen aber als Vorteil gewertet werden mag: dieses ist an Hilfe ohne politische Bindungen interessiert, die ihm ein maximales wirtschaftliches Wachstum ermöglicht. Bei der Wachstums-Zielsetzung hat in der Tat die multilaterale Hilfe etliche Vorteile: gerade weil weniger Rücksicht auf politische Faktoren genommen zu werden braucht, kann sie sachgerechter gegeben werden, d.h. objektive wirtschaftliche Maßstäbe können bei der Vergabe stärker in den Vordergrund treten. Am positivsten wirkt sich diese Möglichkeit bei der Projektvergabe der Weltbank aus, die in diesem Punkt am konsequentesten ist.

Ein weiterer potentieller Vorteil der multilateralen Hilfe liegt darin, daß für sie in einer größeren Zahl von Ländern Personal oder materielle Hilfsquellen aufgeboten werden können, also auch auf einem Gebiet Hilfsangebote erfolgen können, auf dem das einzelne Geberland zu schwache Ressourcen hätte. Die Angebotsskala ist demnach in der multilateralen Hilfe breiter als in der bilateralen. Multilaterale Stellen können auch eher die wünschenswerte Koordination der Hilfe herbeiführen. Schließlich ist die Hilfsorganisation in etlichen multilateralen Stellen stärker auf Langfristigkeit der Mittelbereitstellung ausgerichtet, was gerade in der Agrarhilfe von Bedeutung ist, in der viele Projekte einer längeren Betreuungsperiode bedürfen. Fraglich ist allerdings, ob diese Vorzüge der multilateralen Hilfe tatsächlich optimal genutzt werden. Und die bilaterale Hilfe kann ihren Schwächen auch den Vorzug gegenüberetzen, daß sie bürokratisch wenigstens etwas flexibler als die multilaterale Hilfe ist.

Bemerkenswert ist bei der *bilateralen Hilfe*, daß die Träger die Vergabe der Mittel und die Abwicklung der Projekte recht unterschiedlich organisiert haben. In der *Bundesrepublik* wird die Tendenz der Bundesregierung sehr deutlich, den entscheidenden Teil der technischen Hilfe straff in ihrer Hand zu behalten. Sie bedient sich dazu vor allem der Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer (GAWI), die als Mandatar des Bundes ohne wesentliche eigene Entscheidungsbefugnis die beschlossenen Projekte bearbeitet. Private Organisationen werden in die technische Agrarhilfe der Bundesregierung bisher selten eingeschaltet, obgleich einige bewährte Consulting-Büros, die auch vom Europäischen Entwicklungsfonds häufiger herangezogen werden, zur Verfügung stehen. Die Konzentration der deutschen technischen Agrarhilfe auf regierungseigene Institutionen fällt besonders im Vergleich zu Frankreich auf, wo neben staatlichen Gesellschaften, wie dem Bureau pour le développement de la production agricole (BDPA), eine Fülle von halbstaatlichen oder privaten Organisationen in der Agrarhilfe tätig ist. Ein DAC-Bericht (15, Part I, S. 4) hebt hervor, daß diese „eine verwaltungsmäßige Flexibilität aufweisen, die sie in den Stand setzt, Laufbahnen und Bezahlungen zu bieten, die denen im Privatsektor ähnlich sind“ — ein Gesichtspunkt, der im Hinblick auf den deutschen Agrarhilfe-Engpaß Personal von besonderem Interesse sein sollte.

Wieder eine andere Form der Hilfsdurchführung findet sich in den USA, wo die Entwicklungshilfe hauptsächlich durch die Agency for International Development (AID) durchgeführt wird. Diese ist eine regierungseigene Institution, die in ihrer Hilfspolitik recht selbständig ist. Daneben gibt es in den USA seit Beginn des Jahres 1967 das Food for Peace-Program, das dem PL 480-Program gefolgt ist und für die Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung über Nahrungshilfen verantwortlich ist. Lehrreich ist auch, daß das US-Department of Agriculture einen besonderen landwirtschaftlichen Entwicklungsdienst eingerichtet hat, der als Verbindungsglied zwischen dem Ministerium und der Wissenschaft einerseits und den Entwicklungshilfe-Institutionen andererseits fungieren soll. Auffallend sind weiter das starke Engagement der großen Stiftungen oder gemeinnützigen Institutionen in der Agrarhilfe, und nicht zuletzt die Beteiligung der Hochschulen: nicht weniger als 27 amerikanische Universitäten oder Land Grant Colleges führen landwirtschaftliche Programme und Entwicklungsvorhaben in Entwicklungsländern durch. Das Peace Corps ist mit einem wesentlich größeren Anteil von Freiwilligen in landwirtschaftliche Vorhaben eingeschaltet, als das für den Deutschen Entwicklungsdienst zutrifft (15, Part II, S. 25 ff.).

Der *Ostblock* gibt seine Hilfe im wesentlichen auf bilateraler Basis und bevorzugt bisher die Kapitalhilfe. Die Beiträge zu den UN sind relativ gering, und im COMECON kommt es wohl zu einer losen Abstimmung, aber nicht zu multilateralen Programmen der Agrarhilfe. Über den Agrarhilfeanteil an der Gesamthilfe gibt es keine zuverlässigen Daten. In einer Veröffentlichung von 1963 wurde der Anteil von landwirtschaftlichen und Mehrzweck-Projekten an der gesamten Auslandshilfe mit 12% angegeben (3, S.190). Das DAC hat die Aufwendungen der *Sowjet-Union* für landwirtschaftliche Projekte der Bewässerung, Urbarmachung, Verarbeitung und Ausbildung in 19 nichtkommunistischen Entwicklungsländern bis 1965 auf 500 Mill. \$, d. h. auf ca. 10% der Gesamthilfe geschätzt. Daneben kommt beträchtliche Sowjet-Hilfe den kommunistischen Ländern Volksrepublik China, Mongolei, Nord-Korea, Nord-Vietnam und Kuba zugute (15, Part I, S. 93).

Von den *multilateralen Organisationen*, die sich in der Agrarhilfe betätigen, sind bei den UN-Organisationen besonders die Weltbank-Gruppe und die FAO zu erwähnen und daneben der Europäische Entwicklungsfonds der EWG<sup>1</sup>). Auch hier können wieder nur ganz wenige Charakteristika der Arbeitsweise hervorgehoben werden. Die *Weltbank* erhält ihr Grundkapital aus Zeichnungen der Mitgliedsländer-Regierungen und erweitert ihre Finanzquellen vor allem durch Emission von Obligationen. Die Hilfestellung der Weltbank selbst und ihrer Tochterinstitute International Development Association (IDA) und International Finance Corporation (IFC) vollzieht sich zum größeren Teil über die Kapitalhilfe, wobei im Agrarsektor besonders große Bewässerungsvorhaben gefördert worden sind, in letzter Zeit aber auch Agrarkredit-Programme und integrierte Programme stärker in den Vordergrund treten. Neuerdings wird auch die Gewährung von technischer Hilfe in Verbindung mit Finanzhilfe mehr betont. Die Weltbank arbeitet zur Förderung derartiger kombinierter Programme seit 1964 eng mit der FAO über eine eigene, sehr aktive IBDR-FAO-Gruppe zusammen. Wie erwähnt, betrug im Mittel

---

1) Bei den UN-Organisationen ist zu beachten, daß ihre Arbeit sich nicht ausschließlich auf die Entwicklungsländer bezieht, sondern zum Teil auch auf Industrieländer ausgerichtet ist.



der gesamten Darlehensgewährung der IBDR und IDA der Agraranteil 9%, er ist in den letzten Jahren ständig gewachsen und machte z. B. 1965 16% aus (15, Part II, S. 93 ff.).

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, die *FAO*, ist von den hier erörterten Institutionen die einzige, die rein auf Förderung der Landwirtschaft einschließlich Forst- und Fischwirtschaft ausgerichtet ist. Ihr reguläres Programm erstreckt sich auf Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen, auf Studien, Planungsarbeit und Koordination in der Förderung des Agrarsektors. Es wird von den Mitgliedsstaaten durch jährliche Beiträge finanziert, wobei hinter den USA (32%) die Bundesrepublik mit rd. 10% an zweiter Stelle der Beitragsaufbringung liegt. Neben dem regulären Programm hat die FAO ein beträchtliches technisches Hilfsprogramm. Dieses wird im wesentlichen aus dem UN-Development Program (UNDP) finanziert, das seinerseits aus den beiden früheren UN-Programmen Extended Program of Technical Assistance sowie dem Special Fund hervorgegangen ist. Von den 77,4 Mill. \$, die der FAO für das Jahr 1966 zur Verfügung standen, fielen 23,8 Millionen (= 31%) in das reguläre Programm. Ungefähr 62% der Gesamtausgaben, also 48 Mill. \$, waren 1966 für Field Operations, d. h. zur direkten Auslandshilfe bestimmt (15, Part III, S. 16).

Hinzuweisen ist auf eine Reihe von FAO-Sondervorhaben: das IBDR-FAO-Cooperative Program war bereits erwähnt worden. Ein auf ähnlichen Prinzipien beruhendes Programm ist 1965 mit der Interamerican Development Bank begonnen worden. Seit 1960 läuft die Freedom from Hunger Campaign, die die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Welternährungsproblem lenken und freiwillige Aktionen zur Bekämpfung des Hungers stimulieren soll. In den FFHC-Rahmen fällt auch das FAO-Fertilizer Program, das durch die Düngerindustrien mit Handelsdüngerspenden unterstützt wird und der Verbreitung dieses wichtigen Produktionsmittels in Entwicklungsgebieten dienen soll. Eine andere interessante FFHC-Aktivität ist das 1966 ins Leben gerufene FAO-Industry Cooperative Program, dessen wichtigste Aufgabe es ist, die Privatindustrien für agro-industrielle Investitionen in Entwicklungsländern zu interessieren. Schließlich ist auf die Unterstützung von Forschungsvorhaben und Ausbildungsinstitutionen in Entwicklungsländern durch die FAO hinzuweisen.

Neben der FAO sind auch *andere UN-Organisationen* in der Agrarhilfe tätig, so vor allem die International Labour Organization (ILO), die z. B. im Rahmen ihrer Bemühungen um verbesserte Beschäftigungsverhältnisse Projekte integrierter ländlicher Entwicklung betreibt, oder die UNESCO mit ihrer ländlichen Bildungsarbeit. Die Arbeit des World Food Program, das administrativ der FAO angegliedert ist, ist bei der Erörterung der Nahrungshilfe bereits erwähnt worden.

Die Hilfstätigkeit des *Europäischen Entwicklungsfonds* der EWG basiert auf Beiträgen der Mitgliedsländer und kommt überwiegend den an die EWG assoziierten afrikanischen Staaten zugute. In den ersten beiden Fonds (1958/1963 und 1964/1969) standen 1,381 Mrd. \$ Gesamtmittel zur Verfügung. Bis September 1966 waren davon 248,6 Mill. \$ für landwirtschaftliche Vorhaben bewilligt. Im zweiten Fonds wird die Landwirtschaft sehr viel mehr als im ersten berücksichtigt: von 379 Mill. \$ Gesamthilfe, die bis Anfang März 1967 bewilligt worden waren, waren 46% für die Landwirtschaft vorgesehen (15, Part II, S. 83 ff.).

Überwiegend, nämlich zu 70% wird die Agrarhilfe des Europäischen Entwicklungsfonds für zwei Aufgaben gegeben: für die landwirtschaftliche Produktionshilfe sowie

für die Diversifizierung der Landwirtschaft. Die Produktionshilfe soll die Produktionsmethoden verbessern, und außerdem wird dieser Titel für die Preisstützung landwirtschaftlicher Exportprodukte benutzt. Das Diversifizierungsprogramm ist einmal auf die Verbreiterung des Exportangebots ausgerichtet, zum anderen auf agro-industrielle Projekte, in denen neben der Produktion die Verarbeitung gefördert wird. Ein spektakuläres Beispiel ist ein Vorhaben an der Elfenbeinküste, in dem 32.000 ha Ölpalmen gepflanzt werden, wofür der Entwicklungsfonds in den ersten 5 Jahren bereits 33 Mill. \$ zur Verfügung gestellt hat. Eine andere finanziell nicht ganz so bedeutungsvolle Hilfsart ist die technische Hilfe, die im Zusammenhang mit Investitionen gegeben wird, wobei der Entwicklungsfonds vorbereitend und begleitend Untersuchungen vornimmt, sich in die Ausbildung von Personal oder die Beratung bei der Projektdurchführung einschaltet. Beim Vergleich der Agrarhilfetätigkeit des Entwicklungsfonds mit der bilateralen Hilfe der größeren Geberländer fällt auf, daß der Fonds sich bisher weniger in die Aktivierung der bäuerlichen Landwirtschaft eingeschaltet hat, sondern mehr Großvorhaben unterstützt, die z. B. als Exportkulturpflanzungen in Staatsregie durchgeführt werden. Erst neuerdings treten Beratungsprojekte mehr ins Blickfeld.

## 5 Probleme einer erweiterten Agrarhilfe

Überblickt man die dringenden Aufgaben, die der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern gestellt sind und zu deren Lösung die Agrarhilfe der Industrieländer beitragen soll, so ergibt sich eine Fülle von Problemen. Auf eine der wichtigsten Fragen aus dem instrumentellen Bereich der Agrarhilfe, nämlich welche *Projektarten* jeweils spezifischen Aufgaben der landwirtschaftlichen Entwicklung angemessen sind, kann hier aus Zeitgründen nicht näher eingegangen werden. Für eine fundierte Erörterung liegen auch zu wenig wissenschaftlich gesicherte Erfahrungen vor. Der Agrarwissenschaft sind hier wichtige Aufgaben gestellt. In verschiedenen Geberländern, so auch in der Bundesrepublik, beginnt man der Frage der Evaluierung von Entwicklungshilfe-Vorhaben seit jüngerer Zeit vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken (s. dazu 9). Eine internationale Organisation, die bereits seit längerem Hilfsprojekte durch unabhängige Wissenschaftler beurteilen läßt, ist das World Food Program.

### 5.1 Zur Absorptionskapazität der Empfänger und Hilfskapazität der Geber

Auf eine andere Frage ist hier etwas ausführlicher einzugehen. Wie gezeigt, sind bisher ca. 10% der Kapitalhilfe und 15 bis 25% der technischen Hilfe dem Agrarsektor direkt zugewendet worden. Sollte nicht angesichts der Bedeutung, die der Landwirtschaft im Wachstumsprozess der Entwicklungsländer zukommt, und angesichts der vorauszusehenden Ernährungsschwierigkeiten die *Agrarhilfe größere Priorität in der Mittelvergabe* genießen? Es gibt in der Tat Anzeichen dafür, daß sich die Politik hier verändert. So zeigt sich in der internationalen Kapitalhilfe oder auch in der technischen Hilfe des Europäischen Entwicklungsfonds neuerdings eine stärkere Berücksichtigung der Landwirtschaft, und auch die stärkere Integration landwirtschaftlicher mit gewerblichen Projekten, die im multilateralen Bereich erkennbar wird, deutet in diese Richtung. Bei einer Diskussion dieser Frage braucht auf das Prioritätsproblem in der landwirtschaftlichen Entwicklung nicht noch einmal eingegangen zu werden. Hier sollen mehr die praktischen Möglichkeiten vermehrter Agrarhilfe geprüft werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Empfängerländer sich nicht nur nach der Bedürftigkeit, sondern auch nach der *Absorptionsfähigkeit für Agrarhilfe* stark unterscheiden. Sowohl im Bereich der Kapitalhilfe wie in der technischen Hilfe für die Landwirtschaft ist die Absorptionskapazität in aller Regel begrenzt. Das erscheint vielleicht als Paradoxon, wenn man die Entwicklungsnotwendigkeit des Agrarsektors fast aller Entwicklungsländer bedenkt. Aber es lassen sich verschiedene Gründe dafür anführen. Der gewichtigste ist, daß die Entwicklung der Landwirtschaft nicht einseitig vorangetrieben werden kann. Diese Problematik ist in verschiedenen der vorhergehenden Vorträge bereits erörtert worden. Weiterhin sind die hohen Aufwendungen, die größere Projekte der technischen Hilfe verursachen, nur dann gerechtfertigt, wenn sie über den Projektrahmen hinaus einen Multiplikatoreffekt haben. Dem kann vielerlei im Wege stehen; in dicht besiedelten Gebieten, in denen ein angemessener Demonstrationseffekt zu erzielen wäre, mag kein Land verfügbar sein; die politische Ordnung oder der Stand der gesellschaftlichen Entwicklung können eine größere Auswirkung unwahrscheinlich machen; auch mögen das Bildungsniveau der ländlichen Bevölkerung oder der Ausbau der Förderungsdienste für ehrgeizigere Projekte zu schwach sein. Ins Gewicht fällt weiter der Mangel an geschultem Personal und vor allem an Führungskräften, die als Counterparts in den Projekten mitarbeiten könnten. Die Anforderungen, die hier an die Landwirtschaftsverwaltungen gestellt werden, werden leicht unterschätzt. Und schließlich haben viele Entwicklungsländer Schwierigkeiten, die geforderten materiellen Partnerschaftsleistungen zu erbringen, so vor allem in der Verfügbarmachung von Unterkünften und von Transport. Besonders deutlich werden die Anforderungen, die die Agrarhilfe dem Empfängerland auferlegt, wenn größere Projekte nach vier- bis sechsjähriger Laufzeit ganz übergeben werden sollen.

Im ganzen wird man nicht daran vorbeigehen können, daß die Absorptionsfähigkeit einer Vermehrung der Agrarhilfe Grenzen setzt. In vielen Ländern wird sich der Agrarhilfeansatz vergrößern lassen. Jedoch scheidet eine spektakuläre Vermehrung, etwa um 50 oder sogar 100% binnen kürzester Zeit, wie sie manchmal gefordert wird, sicherlich aus.

Zu berücksichtigen ist hier weiter, daß auch die *Hilfsfähigkeit der Geberländer* recht differenziert ist. Ein Land wie die Bundesrepublik hat sehr viel weniger Fachleute für tropische Landwirtschaft und weniger Erfahrungen in der Durchführung von Projekten als die früheren Kolonialländer Frankreich, Großbritannien, Belgien oder die Niederlande. Davon abgesehen gilt für Deutschland wie für jedes Geberland, daß es auf Grund des unterschiedlichen Erfahrungsschatzes in der heimischen Landwirtschaft nicht in allen möglichen Einsatzbereichen der Agrarhilfe gleich Herausragendes leisten kann. Eine Rolle spielt weiterhin, daß die Geberländer nur begrenzt bereit sind, sich den Projektbedürfnissen der Empfängerländer anzupassen. So steht der Einfügung bilateraler Agrarhilfeprojekte in die Förderungsprogramme der Entwicklungsländer oft im Weg, daß das Projekt möglichst demonstrativ den Hilfsbeitrag des Geberlandes erkennen lassen soll. Die Übernahme einer Teilaufgabe im Rahmen eines größeren Projektes, die den Beitrag des einzelnen Landes nicht mehr deutlich zeigt, ist selten. Schließlich ist nicht zu übersehen, daß es Entwicklungsaufgaben gibt, die für ein Agrarhilfeprogramm überhaupt nicht in Frage kommen, z. B. weil nicht Personal mit Beraterstatus benötigt wird, wie es die technische Hilfe vorherrschend anbietet, sondern mehr Verantwortung tragende Beamte (operational personnel). Eine Beteiligung mag für ein Geberland auch

ausscheiden, weil es nicht in der Lage oder bereit ist, hinreichend Personal mit geringerer Qualifikation, z. B. vom Vorarbeitertyp, verfügbar zu machen.

## 5.2 Die Frage der Bedarfsschätzung

Hier ist nun die nächste Frage anzuschließen, wie weit der begrenzten Hilfsfähigkeit der Geberländer durch eine Bedarfsschätzung und Planung abzuhelfen ist. Die Grenzen liegen, was die Agrarhilfe angeht, vor allem in der Fähigkeit zur technischen Hilfe und hier besonders im Personalsektor. Als Beitrag zu einer den wirtschaftlichen Wachstumsanforderungen adäquaten Verbesserung der menschlich-sozialen Grundlagen und der Produktionsgrundlagen in den Landwirtschaften wird noch über lange Jahre ein beträchtlicher Aufwand erforderlich sein, ein Aufwand, der mehr qualifikationsintensiv als kapitalintensiv (skill intensive vs. capital intensive) sein muß. Aber wie lassen sich hinreichende Vorstellungen über den künftigen Bedarf an Fachleuten für die Agrarhilfe gewinnen, so daß die entsprechenden personellen und institutionellen Vorbereitungen getroffen werden können?

Man muß davon ausgehen, daß in den Entwicklungsländern selbst keine hinreichend genauen *Vorstellungen über den Bedarf an Fachkräften* für die Entwicklung der Landwirtschaft bestehen. Zwar finden sich in den Entwicklungsplänen oder in Gutachten mitunter Ansätze, aber diese sind weitgehend arbiträr, da es bisher an generalisierbaren Erfahrungen fehlt, z. B. wieviel und welche Art von Beratungskräften bei gegebenem Entwicklungsstand und -ziel optimal wären. Vorausgesetzt, es gelänge, entsprechende Normen zu entwickeln, könnte man unter Berücksichtigung des Eigenpotentials des Entwicklungslandes abschätzen, welcher Bedarf an ausländischen Experten zu decken ist. Über erste Überlegungen (s. z. B. 14, S. 9 ff.), bei denen vor allem die erwähnte Schwierigkeit, Bedarfsnormen zu fixieren, hervorgetreten ist, ist man an diesem Punkt nicht hinausgekommen.

Gesetzt den Fall, es gelingt, zu Vorstellungen über den Bedarf der Entwicklungsländer an Agrarhilfe und Agrarhelfern zu kommen, taucht als zweites Problem das der *Koordinierung der Hilfsangebote* auf. Die einzelnen Geberländer und -Institutionen müßten sich über ihre Hilfsanteile und -formen abstimmen. Hier liegt eine ausgesprochene Schwäche der Entwicklungshilfe und besonders auch der Agrarhilfe. Diese Koordinierung ist nicht so sehr ein technisches wie ein politisches Problem. Erforderlich ist eine Abstimmung zwischen den verschiedenen bilateralen Gebern, zwischen der bilateralen und der multilateralen Hilfe sowie schließlich zwischen öffentlicher und privater Hilfe. Es ist nicht selten, daß infolge kommerzieller oder politischer Interessen die Geber sich in einer Weise überbieten, die nicht einmal dem Empfänger von Nutzen sein mag, da dabei der Gedanke der Wirtschaftlichkeit des Projektes zu leicht überspielt wird. Bei den politischen Interessen ist hier nicht nur an den Ost-West-Gegensatz zu denken. Auch unter den westlichen Ländern treten Konkurrenzprobleme mit Schärfe zutage. So mögen z. B. die ehemaligen Kolonialländer darauf bedacht sein, in ihren politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu ihren früheren Territorien nicht zu sehr durch andere Länder gestört zu werden. Das wird beispielsweise deutlich im Hinblick auf die Entwicklungshilfe-Bemühungen um die französisch sprechenden westafrikanischen Länder. Von Bedeutung ist natürlich auch, daß den Empfängerländern nicht immer an einer

Koordinierung der Hilfsangebote gelegen ist. Man hat gelegentlich den Eindruck, daß sie es als vorteilhaft ansehen, die verschiedenen Geber gegeneinander auszuspielen.

So ist es nicht verwunderlich, daß bisher keine großen Erfolge in der internationalen Abstimmung von Hilfsprogrammen erzielt worden sind. Anfänge sind vor allem im multilateralen Bereich gemacht, etwa in der erwähnten Zusammenarbeit zwischen Weltbank und FAO oder in anderen Beratergruppen. Im Bereich der bilateralen Hilfe der westlichen Länder hat sich vor allem das DAC der OECD um Koordinierung bemüht. Es hat sehr unterschiedliche Unterstützung der Mitgliedsländer dabei gefunden. Wenn die Entwicklungshilfe den notwendigen großen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur Deckung der Nahrungsbedürfnisse in den Entwicklungsländern leisten will, müssen die Ressourcen künftig rationeller eingesetzt werden, und in der Koordinierung dürfte ein wesentliches Hilfsmittel dazu liegen. Die Forderung nach intensiverer Zusammenarbeit richtet sich nicht nur an die westlichen Geberländer, obgleich hier sicherlich der Anfang zu machen wäre. Es ist vielmehr auch eine Zusammenarbeit zwischen westlichen und osteuropäischen Ländern anzustreben. Im Hinblick auf unser Ausgangsproblem bleibt festzuhalten, daß die nahezu völlig fehlende Koordination unter den Geberländern eine Abschätzung des künftigen Bedarfs sehr stark erschwert.

Ein letzter Störfaktor in der Bedarfsermittlung liegt schließlich in der *Instabilität der politischen Beziehungen* zwischen Geber- und Nehmerländern. Alle größeren Geberländer haben in den letzten Jahren den Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu gewissen Entwicklungsländern erlebt, was mitunter zur Beendigung der Hilfeleistungen geführt, zumindest aber einen weiteren Ausbau verhindert hat.

Angesichts dieser Situation ist es verständlich, daß es an zuverlässigen Planungsgrundlagen für die Agrarhilfe bisher fehlt. Die Bundesregierung hat sich bezüglich des Personalbedarfs damit beholfen, anhand der Entwicklung der technischen Agrarhilfe der letzten Jahre eine einfache Extrapolation vorzunehmen (17) und sich dann locker mit den beiden Ausbildungsstätten für die Agrarhilfe abzustimmen, mit dem Seminar für Landwirtschaftliche Entwicklung in Berlin, das Diplomlandwirte und Diplomvolkswirte für die Agrarhilfe vorbereitet, und dem Seminar für Ländliche Entwicklungshilfe in Witzenhausen, das der Vorbereitung von Personal auf Techniker-Niveau dient und jetzt der Witzenhausener Ingenieurschule für Tropenlandwirtschaft angegliedert wurde. Auf diese Weise ist es gelungen, den Bedarf an Nachwuchskräften für die Agrarhilfe einigermaßen zu befriedigen. Was bisher weniger geglückt ist und sicherlich einer gezielten Förderung bedarf, ist die Heranbildung von Führungskräften für die Leitung größerer Projekte, von Spitzenkräften, die höhere Beratungspositionen in den Ministerien der Entwicklungsländer oder Leitungsfunktionen in internationalen Organisationen ausfüllen können, sowie schließlich von Spezialisten für in Deutschland nicht vorkommende Fachgebiete, wie z. B. qualifizierte Bewässerungsfachleute, oder Experten für Spezialkulturen, wie Faserpflanzen oder Baum- und Strauchkulturen der Tropen. Solche Fachkräfte mögen z. T. aus den deutschen wissenschaftlichen Instituten hervorgehen, in diesem Fall aber noch der praktischen Einarbeitung in entsprechenden Institutionen in den Entwicklungsländern selbst bedürfen. Zum Teil müssen sie in Sonderprogrammen für derartige Aufgaben vorbereitet werden, wobei eine intensivere Zusammenarbeit mit unseren tropenerfahreneren Nachbarländern und mit internationalen Organisationen naheliegt.

Ich habe am Schluß versucht, einige aktuelle Probleme aufzuzeigen, die den Agrar-

hilfe-Gebern gestellt sind. Zwei Dinge dürften deutlich geworden sein: die Agrarhilfe kann als wirtschaftliche Aufgabe nicht isoliert betrachtet werden, sondern bedarf einer sorgfältigen Einfügung in die wirtschaftliche Gesamtentwicklung des Entwicklungslandes und ebenso in die Planung der Gesamtentwicklungshilfe. Zum anderen ist sie vielfältig mit der Außenpolitik verwoben, ein Faktum, das vom Standpunkt der ökonomischen Effizienz der Hilfeleistung zwar störend sein mag, aber auch vom Ökonomen anerkannt und in sein Kalkül einbezogen werden muß.

## Literatur

1. BEHRENDT, R. F.: Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus der Sicht der Geberländer. In: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Sp. 701–710, Berlin, Mainz, Stuttgart 1966.
2. BLANCKENBURG, P. v. und CH. BONTE-FRIEDHEIM: Agrarhilfe für Afrika. In: Zeitschr. f. ausländ. Landw., Jahrg. 4, S. 193–217, Frankfurt/M. 1965.
3. BRÄKER, H.: Politische Zielsetzungen der östlichen Entwicklungshilfe. In: Osteuropawirtschaft, Jahrg. 8, 181–190, Stuttgart 1963.
4. BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT: Wissenschaftlicher Beirat, Agrarhilfe in Entwicklungsländern, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 75, S. 662–664, Bonn 1964.
5. Ders.: Ergebnisprotokoll der Arbeitstagung mit den Leitern deutscher Agrarprojekte in Entwicklungsländern, 21. Nov. bis 9. Dez. 1966 in Bad Godesberg und Rom (vervielfältigt).
6. CEPEDA, M., A. MAUGINI und H. WILBRANDT (Berichterstatter A. KRUSE): Nahrungsmittelhilfe der EWG an die Entwicklungsländer, Probleme und Möglichkeiten, EWG 7829–1/VI/61–D, Brüssel 1963.
7. EWG: Der europäische Entwicklungsfonds, Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel (o.J.).
8. FAO: Functions, Structure, Program, A Briefing Manual, Rome 1966.
9. GERMAN FOUNDATION FOR DEVELOPING COUNTRIES: Methods and Procedures of Evaluation in Development Aid, Conference Report, 18–22 November 1966 in Berlin, DOK 352, JT 23/66.
10. GOLDMAN, M. T.: Soviet Foreign Aid: Success and Shortcomings. In: Osteuropawirtschaft, Jahrg. 11, S. 193–208, Stuttgart 1966.
11. KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU: 18. Jahresbericht, Geschäftsjahr 1966, Frankfurt/M. 1967.
12. NEHRU, B. K.: Vorstellungen über die Entwicklungshilfe aus der Sicht der Entwicklungsländer. In: Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon, Sp. 711–723, Berlin, Mainz, Stuttgart 1966.
13. NEUE ZÜRCHER ZEITUNG: Entwicklungshilfe als Daueraufgabe, Standortbestimmung nach der sechsten Jahrestagung des DAC, Fernausgabe Nr. 204 v. 27.7.1967, Zürich, Blatt 8.
14. OECD/DEVELOPMENT DEPARTMENT: DAC Expert Group on the Requirements for, and Supply of, Technical Assistance, Technical Assistance to Agriculture, DD/TC/4947, (vervielfältigt), Paris 1966.
15. OECD/DAC: Aid to Agriculture: Donor Prgrammes, Part I, II, III, DAC (67) 6, (vervielfältigt), Paris 1967.
16. Ders.: The Flow of Financial Resources to less-developed Countries, 1961–1965, (vervielfältigt), Paris 1967.
17. RUHENSTROTH-BAUER, W.: Personelle Planung im Bereich der deutschen Agrarhilfe für Entwicklungsländer, Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer, Bonn 1965.
18. Ders.: Deutsche Agrarhilfe für Entwicklungsländer. In: Zeitschr. f. ausländ. Landw., Jahrg. 5, S. 266–274, Frankfurt/M. 1966.
19. Ders.: Die landwirtschaftliche Entwicklungspolitik der Bundesregierung. In: Handbuch der Landwirtschaft und Ernährung in den Entwicklungsländern I, S. 485–497, Stuttgart 1967.

20. SCHILLER, O.: Überschußproduktion zwecks Hungerhilfe? In: *Agrarwirtschaft, Zeitschr. f. Betriebswirtschaft u. Marktforschung*, Jahrg. 1964, S. 181–185, Hannover.
21. STANGEN, F. und I. HOFFMANN: Projekttypen der Technischen Agrarhilfe der Bundesregierung für Entwicklungsländer. In: *Berichte über Landwirtschaft* 45, S. 260–268, Hamburg und Berlin 1967.
22. US DEPARTMENT OF AGRICULTURE: *Changes in Agriculture in 26 Developing Nations, 1948 to 1963*, Agric. Econ. Rep. No. 27, Washington D.C. 1965.
23. WEISS, D.: Zwanzig Jahre westliche Entwicklungshilfe. In: *Offene Welt*, Nr. 95/96. S. 154–175, Köln und Opladen.
24. WOLL, A.: Multilaterale und bilaterale Entwicklungshilfe. In: *Entwicklungspolitik, Handbuch und Lexikon*, Sp. 765–810, Berlin, Mainz, Stuttgart 1966.