Die neue Entwicklungskonzeption der Weltbank für integrierte Landwirtschaftsprojekte

Autor(en): **Hürni, B.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (1980)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966453

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DIE NEUE ENTWICKLUNGSKONZEPTION DER WELTBANK FUER INTEGRIERTE LANDWIRTSCHAFTSPROJEKTE

B. Hürni

"Die Landwirtschaft kann nur dann blühen, wenn dem Landmann neben dem Besitz von Kenntnissen und hinreichenden Betriebsmitteln Freiheit in Benutzung seiner Kräfte und seines Grundeigentums gesichert ist."

Freiherr vom Stein, 1801

1. Einleitung

Das Thema meines heutigen Referats habe ich in drei Teile gegliedert:

- Zielsetzungen der neuen Agrarentwicklungskonzeption nach 1970
- Das "Benor-System" zur Vermittlung und Uebertragung von landwirtschaftlichen Neuerungen, und
- Die Problematik der ländlichen Entwicklung zugunsten der Aermsten aus ökonomischer Sicht.

2. Zielsetzungen der neuen Agrarentwicklungskonzeption nach 1970

Zu den Zielsetzungen der neuen Agrarentwicklungskonzeption nach 1970 sei vorerst festgehalten, dass die Weltbank sich in den ersten 20 Jahren ihrer Tätigkeit, von 1948 bis etwa Mitte der sechziger Jahre auf grosse Infrastrukturprojekte, meist für Verkehrs-, Transport- und Kommunikationswesen oder Energiegewinnung, d.h. hauptsächlich auf Strassen, Eisenbahnen, Hafenanlagen und Staudämme spezialisiert hatte - und zwar mit sowohl in den Kreditgeber- wie auch in den Kreditnehmerländern anerkanntem Erfolg. Gemäss den bis Mitte der sechziger Jahre vorherrschenden "Entwick-

lungsideologien" verfolgte die Weltbank damit das makroökonomische Ziel einer rein am Wirtschaftswachstum orientierten Entwicklung. Parallel und gleichzeitig mit der Umstellung der Entwicklungstheorien vom Wirtschaftswachstum und der forcierten Industrialisierung als einzigen Prioritäten auf die Berücksichtigung von sozialen Komponenten, dem "Wachstum mit Gerechtigkeit", einer gleichmässigeren Einkommensverteilung, und der sich daraus ergebenden Armutsorientierung in der Projekthilfe, lässt sich auch ein tiefgreifender Wandel in der Entwicklungskonzeption der Weltbank erkennen, der in der nun schon berühmten Ansprache von Präsident McNamara vor der Jahresversammlung in Nairobi 1973 deutlich zum Ausdruck kam: Die Projekte sollten in grösserem Masse als bisher, gezielt und direkt den Aermsten, d.h. vornehmlich der Landbevölkerung zugute kommen. Dieser Gesinnungswandel ist heute in den Projekten "neuen Stils" sowohl quantitativ, wie auch qualitativ klar zu erkennen:
Quantitativ fand er seine Konkretisierung in einer enormen Zunahme der Darlehensvergabe für die ländliche Entwicklung, zur Hauptsache IDA-Entwicklungskredite für Erstprojekte und Experimente, und einer Erhöhung des Umfanges und der Anzahl sogenannter "integrierter Landwirtschaftsprojekte", welche als erstes Kennzeichen mehrere Sektoren umfassen, ferner meist Sozialdienste einbeziehen, und letztlich den Armen, Kleinbauern und Landlosen direkt zugute kommen sollten. Die Darlehensvergabesummen sprechen für sich selbst: Nach 1970 verdreifachten sich die Darlehen für Landwirtschaftsprojekte und stiegen auf einen Jahresbetrag von rund 3 Mrd.$, oder, je nach Jahr, auf etwa 25-33% des Gesamtvergabevolumens der Weltbank. Somit wurde die Weltbank zur grössten Einzelquelle ausländischen Kapitals für die ländliche Entwicklung in der Dritten Welt. Von 1974-78 vergab die Weltbank insgesamt über 10 Mrd.$ für diesen Sektor, im Geschäftsjahr 1979 allein waren es 2,52 Mrd. Seit 1973 ist die Landwirtschaft dementsprechend auch zum Hauptvergabesektor der Weltbank geworden. Diese Schwerpunktverlagerung in der Finanzierungspolitik von Infrastruktur auf Landwirtschaft schlug sich auch in den qualitativ neuartigen Zielsetzungen nieder.

Die Projekte "neuen Stils" verfolgen drei Hauptziele:
- Der Nutzen sollte zumindestens zur Hälfte, also zu über 50%, direkt den Aermsten zugute kommen.
- Die Projekte sollten mit niedrigen Kosten eine möglichst grosse Anzahl Beteiligter einschliessen.
- Die Projekte sollten übertragbar und ausbaufähig sein.

Es sollte also nicht nur eine Produktionssteigerung, sondern gleichzeitig eine Zunahme der Einkommen der Aermsten angestrebt werden. Zur Verwirklichung dieser Konzeption mussten die Aermsten als Zielgruppe definiert werden: Es wurde unterschieden zwischen den "absolut Armen", deren Jahreseinkommen einer Mindestkalorienration entsprach, oder in einem Geldwert ausgedrückt 50 $ zum Wert von 1972 ausmachte, und den "relativ Armen", deren Jahreseinkommen unter einem Drittel des nationalen Durchschnitts lagen.

Mit welchen Methoden sollten diese Armutsorientierung nun verwirklicht werden? Sie können grob in folgende sechs Kategorien eingeteilt werden:
- Agrarkredite für Kleinbauern und Vergünstigungen durch die "Development Finance Companies" (Entwicklungsfinanzierungsgesellschaften oder kurz "DFC's"), sozusagen dem innerstaatlichen Arm der Weltbank, d.h. einer nationalen Entwicklungsbank mit vereinfachten Verfahren und ohne Forderungen nach Landbesitz als Garantie.
- Landgewinnung und -neubesiedlung (allerdings relativ kostspielig), und "out-grower schemes", d.h. Unterstützung von Kleinbauern in der Umgebung von grossen Plantagen.
- Anregungen für Land- und Pachtreformen mit schriftlicher Niederlegung aller Rechte und Pflichten.
- "minimum package" Projekte, d.h. ein Minimum an einfacher, aber angepasster Technologie wird vermittelt.
- Förderung von Kleinhandwerk und -gewerbe, sowie von Marktflecken, zur Bremsung der Landflucht und Verstetigung der Beschäftigung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass etwa 30-40% der ländlichen Erwerbsbevölkerung Beschäftigungen ausserhalb des Bauernhofes nachgeht. In diesem Zusammenhang war die Ausbildung von Dorfschmieden in einem afrikanischen Staat ein Erfolg.

- Das Ausbau-, Vermittlungs- und Beratersystem, nach dem Namen seines israelischen Erfinders kurz "Benor-System" genannt, auf das ich im weiteren noch näher eingehen möchte.

Die meisten integrierten Projekte für ländliche Entwicklung hatten vorerst einen deutlichen Anstieg der Arbeitsplätze zur Folge, was auch den Landlosen zugute kommt. Die Erfahrungen mit einigen grossangelegten Projekten, die bereits nach den Anfangsphasen von den entsprechenden Regierungen zu einem nationalen Programm erweitert und übernommen wurden, zeigen, dass mögliche Konkurrenzkonflikte zwischen Kleinbauern und Landlosen bei erfolgreicher Produktions- und Einkommenssteigerung vermieden werden können. Dies gilt z.B. für das PIDER-Programm in Mexiko, Lilongwe in Malawi, Gombé in Nigeria, und jene in der Türkei, Burma, Sri Lanka, Nepal, Thailand und vor allem in Indien, wo das "Benor-System" mit Erfolg angewendet wurde. Ein weiteres Beispiel dafür ist auch das Muda-River Bewässerungsprojekt in Malaysia, wo die Kleinbauern die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landlosen erheblich steigerten. Bestehen zu Beginn eines Projektes eine soziale Kohärenz in der Landbevölkerung und einigermassen ausgewogene, geregelte Bodenbesitzverhältnisse, so sind die Aussichten für eine integrierte Entwicklung recht gut. Wichtig ist auch die richtige, zeitliche Staffelung der Inputs - z.B. muss das verbilligte Saatgut oder die Düngemittel zum richtigen Zeitpunkt verfügbar sein - sowie die Unterteilung in einzelne Phasen eines Projektes. Dabei sind die Investitionen ins Humankapital durch Ausbildung, Anlernen und praxisnahe Schulung für den Erfolg eindeutig wesentlicher als die rein finanziellen Aufwendungen. Die Weltbank hat als universale Kreditinstitution das Verdienst, diese Einsicht zu akzeptieren und ihre Konzeption danach auszurichten. Diese Feststellung leitet auch über zur Analyse einer arbeitsintensiven Methode für ländliche Entwicklung, dem bereits erwähnten "Benor-System".

3. Das "Benor-System" und seine praktische Anwendung

In einem ersten, offiziellen Bericht spricht Benor vom "training and visit system for agricultural extension". Beim Aufbau dieses Ausbildungs- und Vermittlersystems oder "delivery system" für Agrarprojekte geht er von der Tatsache aus, dass meist eine klare, direkte Kompetenzlinie vom Landwirtschaftsministerium bis auf Dorf- und Einzelbauernebene fehlt. Das geschaffene System ist grundsätzlich nichts Neues, sondern eine systematische Verbesserung nationaler Aufsichts- und Leistungskontrollsysteme, das z.B. in der Türkei schon seit 13 Jahren angewendet wird: Lokale, angelernte Kräfte, sogenannte "village extension workers" wählen gemeinsam mit den am Projekt Beteiligten, den Dorfältesten oder dem lokalen Rat "Kontaktbauern" oder "Meisterbauern" aus, die bereit sind, Neuerungen versuchsweise anzuwenden, zu erklären und weiter zu verbreiten. Manchmal wird auch mit Kontaktgruppen gearbeitet. Die "village extension workers" statten regelmässig Besuche ab und führen Buch über die Besprechungen und Ergebnisse, welche sie an einen "extension officer" weiterleiten. Man konzentriert sich auf wenige technische Neuerungen und wenig neues Anbaugut. Im Durchschnitt sind die Kosten einer solchen systematischen Leistungskontrolle gering - etwa 50 cents bis 1,5 $ pro bebauter Hektare im Jahr, und die Erträge recht gut: Die Produktion von Reis konnte z.B. pro ha im Jahr um 1/2 - 1 t zum Wert von 60-120 $ gesteigert werden, und die Zeitspanne bis zur allgemeinen Verbreitung einer Neuerung verkürzte sich auf zwei Jahre. Probleme ergeben sich im Vermittlersystem aus der eher schlechten Entlohnung und dem noch fehlenden Prestige des "village extension workers": Viel und rascher Personalwechsel ist diesem Lehrsystem mit aktiver Mitbestimmung ebenso abträglich, wie eine künstliche Altersstruktur, d.h. dass nur ganz Junge oder schon ziemlich Alte diese Arbeit übernehmen wollen.

Allgemein gilt, dass Kleinbauern sehr positiv auf deutlich sichtbare Verbesserungen und Preisanreize reagieren, oft rascher als Grossgrundbesitzer, obschon das Risiko für sie höher ist. Unglücklicherweise schützen jedoch Preisgefüge und Subventionssysteme meist den städtischen Konsumenten auf Konten der Landbevölkerung.

Grundsätzlich ist die arme Landbevölkerung auch kein politischer Machtfaktor, z.B. bei Wahlen, so dass sie von vielen Regierungen noch vernachlässigt wird. Diese Realität leitet über zum dritten und letzten Teil meiner Ausführungen:

4. Die Problematik der ländlichen Entwicklung zugunsten der Aermsten aus ökonomischer Sicht

Grundsätzlich sei festgehalten, dass die Unterstützung der Aermsten kostspieliger, schwieriger durchzuführen und zeitraubender ist, als für andere Zielgruppen: Ein Agrarkredit an Kleinbauern verursacht beispielsweise etwa 20% höhere administrative Kosten, als ein Industriekredit an eine grosse Firma. Die integrierten Landwirtschaftsprojekte beanspruchen auch mehr Bearbeitungs- und Evaluierungszeit als die traditionellen Infrastrukturprojekte der Weltbank, vor allem weil sie in der Anlage vielschichtiger sind und mehrere Wirtschaftssektoren gleichzeitig einschliessen. Dabei ist immer wieder zu erkennen, dass die Finanzhilfe weit weniger ausschlaggebend ist, als die Bildung von Humankapital - eine Tatsache, die nicht genug wiederholt werden kann. Die grössten Schwierigkeiten in der ländlichen Entwicklung entstehen wegen inkompetenter Projektleitung und dem Fehlen von mittleren Führungskräften, zusammengefasst als "management problems" umschrieben. Die Weltbank versucht diesem Nachteil mit ihrem Nachdruck auf dem Aufbau lokaler Institutionen und auf Ausbildungssystemen für Handwerker, Buchhalter, Agrotechniker, Reparaturwerkstätten usw. entgegenzuwirken. Dabei gilt es jedoch, ökonomisch kaum quantifizierbare, politische Hindernisse zu überwinden: Die Stärke des innenpolitischen Willens einer Regierung zur echten Unterstützung der ärmsten Landbevölkerung muss richtig eingeschätzt werden. In ihren Darlehensabkommen versucht die Weltbank Land- oder Pachtreformen, sowie Aenderungen des Preisgefüges zugunsten der Aermsten anzuregen. Oft ist jedoch die Unterstützung der Aermsten kein national prioritäres Entwicklungsziel, sondern nur ein Lippenbekenntnis der entsprechenden Regierung, die sich, um den Kredit zu erhalten, nach den Konzeptionen der Weltbank zu richten

verspricht. Und dabei darf nicht übersehen werden, wie überragend die Rolle des Staates in den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten, ist. Zudem stellen sich wirtschaftliche Probleme am Projektstandort. Beispielsweise gibt es, entgegen der landläufigen Ansicht, dass in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer stets Unterbeschäftigung herrsche und deshalb ausreichende Reserven an ungelernten Arbeitskräften zur Verfügung stünden, vielerorts ausgeprägte, saisonale Arbeitsengpässe. Diese können manchmal mit dem Einsatz kleiner, einfacher Maschinen, also mit einer Teilmechanisierung, etwas gelindert werden, wobei gleichzeitig die Böden besser genutzt und die Produktion gesteigert werden kann. Durch Arbeitsbeschaffung im Falle von echter Unterbeschäftigung soll aber andrerseits auch der Landflucht und dem Wanderarbeitertum entgegengewirkt werden.

Die Weltbank unterstützt finanziell elf Agrarforschungsinstitute in Entwicklungsländern. Sie hat das Verdienst, massgeblich an der Entwicklung der Hochertragssorten, die in diesen Instituten gezogen wurden, beteiligt gewesen zu sein. Die Schwerpunktverlagerung auf Projekte neuen Stils in der Landwirtschaft, die mehrheitlich mit IDA-Entwicklungskrediten finanziert werden, erfordern eine verstärkte Forschungstätigkeit, insbesondere für die Entwicklung in Gebieten ohne Bewässerungsmöglichkeiten oder in tropischen Höhenlagen. Neu ist hierfür der 1980 seine Arbeit aufnehmende internationale Dienst für nationale Agrarforschung geschaffen worden, der auf Ersuchen der Regierungen technische Hilfe in der nationalen Agrarforschung zur Verfügung stellt, und als eine Art Erweiterung des Benor-Systems betrachtet werden kann. Die "Consultative Group for International Agricultural Research" unter dem Vorsitz der Weltbank, der auch die Schweiz als Mitglied angehört, unterstützte im Geschäftsjahr 1979 elf Forschungsprogramme und -institute mit insgesamt rund 100 Mio. $, wovon die Weltbank einen Beitrag von 10,2 Mio. $ leistet. Die Aufwendungen für die Agrarforschung in den Entwicklungsländern hat im Vergleich zum Vorjahr um etwa 15% zugenommen. Die Notwendigkeit vermehrter Forschung, auch zur Verbesserung der integrierten Landwirtschaftsprojekte, bleibt unbestritten.

Bestimmt war die Weltbank nach 1970 ein Neuling auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung. Doch hat sie mit ihrer neuen Konzeption der Armutsorientierung Experimente und Erstprojekte durchführen können, welche die Zielgruppen erreichten, dennoch bestimmt nicht problemlos sind, aber doch eher positive Ueberraschungen brachten. Endgültig können die Projekte "neuen Stils" wohl erst Mitte der achtziger Jahre evaluiert werden.

Als Schlussbemerkung folgendes:
Erwiesenermassen kann das Wirtschaftspotential eines Landes erst dann voll genutzt werden, wenn tragfähige, solide Agrarstrukturen bestehen. Zur Schaffung solcher Strukturen hat die Weltbank bestimmt schon einen nicht zu unterschätzenden Beitrag geleistet.

Anschrift der Verfasserin: PD Dr. B. Hürni, Volkswirtschaftliche Abteilung, SKA, Zürich
Privatadresse: Hofmeisterstrasse 21, 3006 Bern