Weniger kann mehr sein

Autor(en): **Egger, Urs**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **- (1988)**

Heft 1

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966469

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

WENIGER KANN MEHR SEIN

Urs Egger

1. Einleitung

Dass sich die Lage in den Ländern der Dritten Welt in den letzten 25 Jahren nicht verbessert hat, sondern die Anzahl und die Intensität der Probleme zugenommen hat, darüber sind sich eigentlich alle an der Thematik Interessierten einig. Sogar die neo-klassischen Wachstumsoptimisten müssen zugeben, dass die Zunahme des in ihren Augen besten Entwicklungsindikators - das BSP pro Kopf - in diesem Zeitraum bescheiden bliebt (vgl. Weltbank 1987).

Heute leben mehr Menschen in absoluter Armut denn je zuvor. Umweltprobleme wie Bodenerosion, Verwüstung, Waldzerstörung breiten sich nicht nur in der Dritten Welt aus. Kriege, Flüchtlingselend und politische Instabilität herrschen nach wie vor in weiten Teilen der Dritten Welt. Und vor allem die Ungleichheit innerhalb der Länder und zwischen der Ersten und Dritten Welt hat zugenommen.

Nichts wäre fataler als diese Probleme isoliert zu betrachten! Umweltprobleme, gestiegene Verschuldung, Folgen des Börsenkrachs etc. sollten auch den gesättigten Schweizern die internationale Verflechtung dieser Phänomene vor Augen geführt haben. Selbst unkritischen Geistern müsste klar geworden sein, dass der heutige materielle Wohlstand im Norden mit Armut im Süden gekoppelt ist.

Wie sind nun in diesem Umfeld die Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit zu werten? Sie ist ja mit dem Anspruch angetreten, zur Verringerung der Unterschiede und Verbesserung der materiellen Lage der Menschen in der Dritten Welt beizutragen. Hat sie also versagt? Fritz R. Staehelin, Chef der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH), versuchte auf folgende Weise eine Antwort zu geben: Wir haben viel erreicht, dennoch verlieren wir an

Boden (Staehelin 1986). Damit anerkennt er, dass die Herausforderung in den Bereichen Umwelt, Bevölkerungsentwicklung und Armut zugenommen haben. Gleichzeitig habe aber die Entwicklungszusammenarbeit ihren Beitrag zu Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungswesen, Produktivitätserhöhungen in der Landwirtschaft und am Ausbau der gewerblichen und industriellen Produktion geleistet (Staehelin 1986). Seine Schlussfolgerung lautet, die Entwicklungszusammenarbeit qualitativ und quantitativ zu verstärken.

Im folgenden werden wir nun im Gegensatz zur einen Hälfte der obigen Forderung versuchen, eine schweizerische Entwicklungspolitik zu skizzieren, die nur noch über die Hälfte der heutigen finanziellen Mittel verfügen kann. Umso grösseres Gewicht kommt daher der Forderung nach einer qualitativen Verstärkung zu.

Damit wir einen solchen Ansatz für die 90er Jahre entwerfen können, müssen wir zuerst fragen, welche Elemente das internationale Umfeld dann prägen werden. Nach her sind aus einer Auswahl verschiedener Autoren kritische Punkte heutiger Entwicklungspolitik herauszukristallisieren. Um zu einer positiven Umschreibung einer Entwicklungspolitik zu gelangen, müssen die zugrundeliegenden Entwicklungsprozesse dargestellt werden. Schliesslich werden Ansatzpunkte und Gestalt einer solchen Entwicklungspolitik umrissen.

2. Szenario zum internationalen Umfeld der 90er Jahre

Das internationale politische Geschehen ist heute in erster Linie vom Verhältnis zwischen verschiedenen Blöcken geprägt. Dabei ragt die Beziehung zwischen den beiden Supermächten USA und UdSSR heraus. In den letzten Jahren haben aber Europa als zunehmend gefestigte Ländergruppe, die VR China und die zwar wegen ihrer Heterogenität meist uneinige Gruppe der Länder der Dritten Welt im internationalen Konzert an Bedeutung gewonnen. Aussagen über diese Beziehungen in Zukunft weisen extrem spekulativen Charakter auf. So hätte beispielsweise vor fünf Jahren kaum jemand daran gedacht, die jetztige Annäherung zwischen den Supermächten und den daraus entstandenen Abrüstungsvertrag vorauszusa-

gen. Aus der neuen Konstellation mehrerer bedeutender Blökke können allenfalls auch neue Impulse entstehen. Für unsere Zukunftsskizze wollen wir aber lediglich die momentane positive Tendenz besserer internationaler Verständigung zur Kenntnis nehmen, ohne jedoch daraus eine Erwartung zur Lösung der Probleme der Dritten Welt abzuleiten.

Eine ganze Reihe internationaler Probleme sind mit oben erwähntem politischen Zusammenspiel direkt verknüpft:

- atomare Bedrohung und konventionelle Aufrüstung
- Verfügungsrechte über knapper werdene Ressourcen
- Umweltverschmutzung z.B. internationaler Gewässer
- internationale Verschuldung
- Tourismus
- weltweite rasche Verbreitung von Krankheiten
- Telekommunikation
- Energieverbrauch
- etc.

Neben der politischen Vernetzung sind die Veränderungen dieser und weiterer Problemfelder stark von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Wegen der starken internationalen Verflechtung der meisten Volkswirtschaften kommt dem Welthandel für die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung entscheidende Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für die Länder der Dritten Welt.

Wir können und wollen an dieser Stelle die bekannt theoretische Diskussion, ob

- der Welthandel positive oder negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Dritten Welt hat,
- sich die Terms of Trade für die Dritte Welt tatsächlich verschlechtern,
- die Forderungen nach einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (NIWO) gerechtfertigt seien, nicht aufnehmen. Vielmehr geht es darum zu zeigen, dass der Aussenhandel für viele Länder der Dritten Welt zentral ist. 1983 stammten zwei Drittel aller Devisenzuflüsse der Dritten Welt aus Warenexporten, 20% aus Dienstleistungen (z.B. Tourismus), 5% aus Krediten, 4%

aus ausländischen Direktinvestitionen und nur gerade 2% aus einseitigen öffentlichen Transfers, d.h. Entwicklungshilfe (Kaiser/Wagner, S. 271).

Der Tabelle 1 können wir die Bedeutung des Aussenhandels für einzelne Ländergruppen entnehmen. Die Angaben über die Aussenhandelsverflechtung (Anteil der Exporte und Importe am Bruttoinlandprodukt) zeigen, dass neben den Oelexportländern, bei denen der hohe Anteil nicht überrascht, vor allem die Länder mit mittlerem Einkommensniveau stark in die Weltwirtschaft integriert sind. Diese beiden Gruppen weisen eine positive Handelsbilanz auf, während die ärmsten Länder mehr importieren als exportieren. Für alle Ländergruppen der Dritten Welt ist der hohe Anteil der Rohstoffausfuhren charakteristisch. Die altbekannte Form der internationalen Arbeitsteilung Dritte Welt als Rohstoffexporteur - Industrieländer als Fertigwarenexporteure hat also nichts von ihrer Aktualität eingebüsst.

Tab. 1: Die Bedeutung des Aussenhandels für verschiedene Ländergruppen 1985

	Aussenhandelsverflechtung	Handelsbilanz	Anteil der Rohstoffe am Export
Länder mit tiefen Einkommen	23 %	neg.	56 %
ohne Indien/VR China	27 %	neg.	76 %
Länder mit mittleren Einkommen	51 %	+/-	69 %
untere Hälte	38 %	neg.	80 %
obere Hälte	59 %	pos.	53 %
Erdölexporteure	63 %	pos.	98 %
Westliche Industrieländer	27 %	neg.	24 %

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, Washington D.C. 1987

Da nicht alle Länder der Dritten Welt dieselben Produkte ausführen, müssten für fundierte Aussagen zu einzelnen Ländern jeweils deren Hauptprodukte analysiert werden. Generell ist aber der in Abbildung 1 aufgezeigte Zerfall der Rohstoffpreise festzustellen.

Für viele Länder der Dritten Welt ist der Handel mit Agrarprodukten sehr bedeutend. Einerseits weil sie selber solche Produkte exportieren, andererseits weil zunehmend Nahrungsmittel eingeführt werden. Dazu sind einige zusätzliche Bemerkungen nötig. Denn der Agrarhandel weist wegen es Agrarprotektionismus' der Industrieländer und der Eigenschaften der Agrarproduktion einige spezifische Merkmale auf:

1. Die Agrarpolitik in allen Industrieländern hat dank Stützpreisen und Aussenhandelsschutz für die inländischen Produzenten zu Ueberschüssen geführt. Diese Ueberschüsse werden auf die Weltmärkte gebracht und führen dort nach dem in Abbildung 2 dargestellten Mechanismus zu tendenziell tiefen Preisen. Vor allem die EG und die USA beeinflussen als grosse Anbieter mit ihrer nationalen Agrarpolitik das Geschehen auf diesen Märkten. Der Handel selbst wird aber grösstenteils von privaten Handelsfirmen ausgeführt.

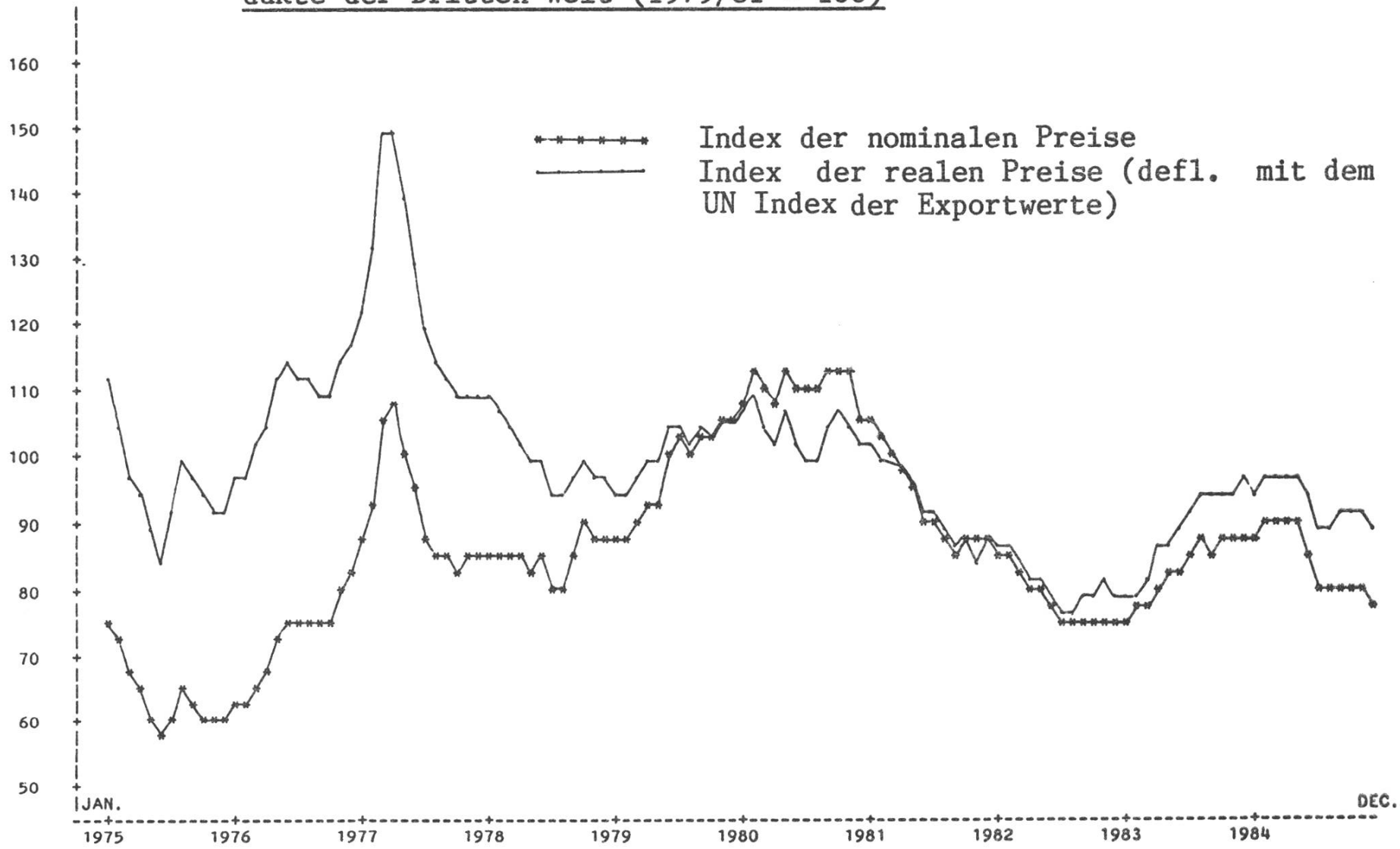
2. Viele Agrarmärkte weisen eine oligopolistische Marktstruktur auf, d.h. wenige grosse Privathandelsfirmen bestimmen den Markt.

3. Klimatisch bedingte Schwankungen der Ernten bei Agrarexportprodukten der Dritten Welt (Kaffee, Kakao, Früchte etc.) übertragen sich auf die internationalen Märkte.

4. Wegen der stagnierenden und unelastischen Nachfrage nach Agrarprodukten in den Industrieländern und den erwähnten Angebotsschwankungen entstehen starke Preissprünge auf den Weltagrarmärkten (vgl. Rieder/Egger, S. 11f.).

5. Bisherige Versuche, die Agrarmärkte mittels multilateraler Abkommen zu stabilisieren, müssen als gescheitert betrachtet werden (Weltbank 1986, S. 158).

Abb. 1: Monatlicher Preisindex der wichtigsten Exportprodukte der Dritten Welt (1979/81 = 100)



Quelle: UNCTAD, Monthly Commodity Price Bulletin - Supplement 1960 - 1984, Geneva 1985

Wenn wir nun versuchen, obige Erkenntnisse auf die 90er Jahre zu extrapolieren, können wir folgendes Welthandelsszenario entwerfen:

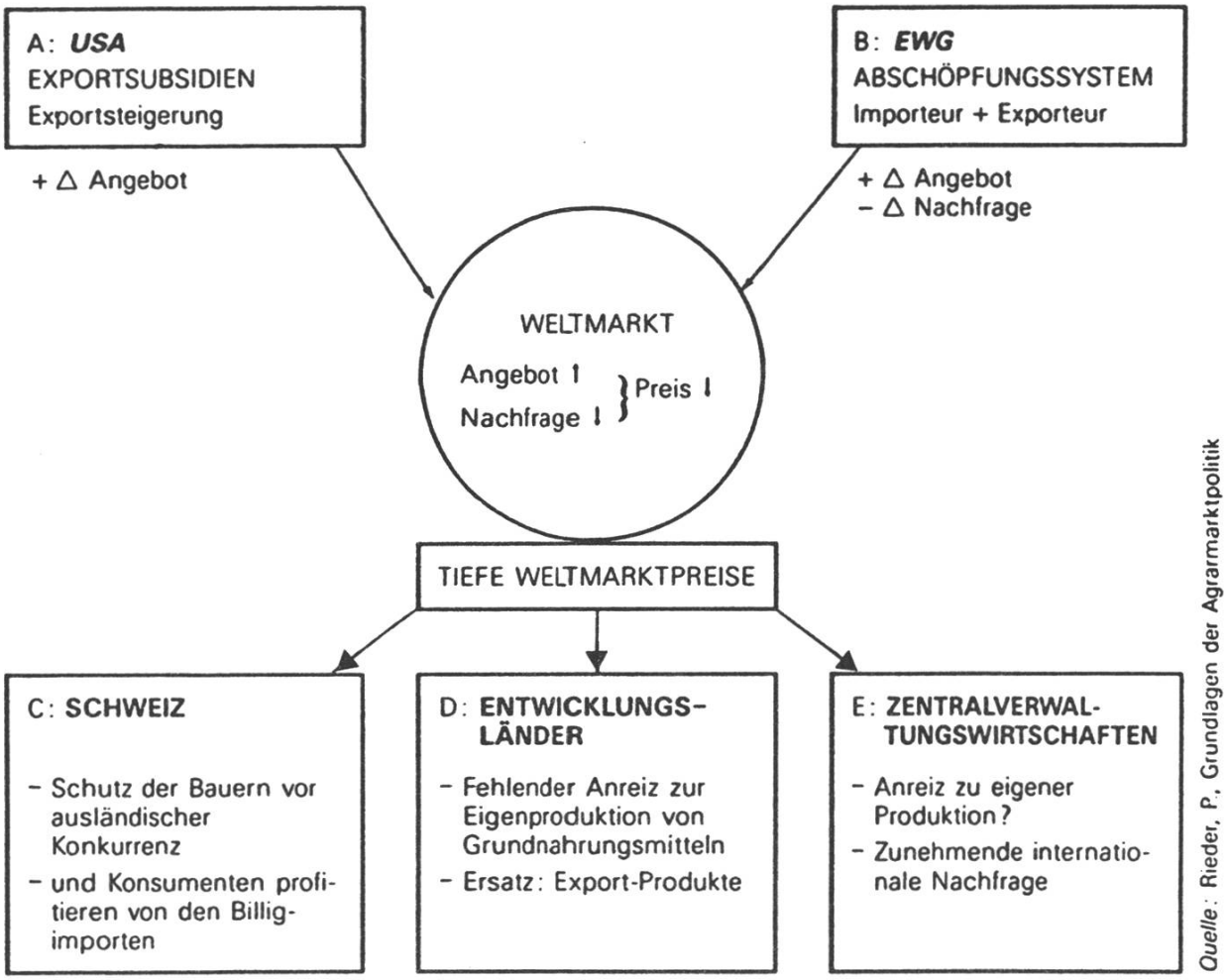


Abb. 2: Protektionismus und Weltagrarhandel

1) Die bestimmenden Akteure bleiben die Industrieländer, die bereits heute 50 % des Handelsvolumens innerhalb ihrer Gruppe umsetzen. Wenn zusätzlich der Handel mit den übrigen Nationen einbezogen wird, sind sie zu 80 % am Welthandel beteiligt. Demzufolge wird auch die heute bestehende internationale Arbeitsteilung unverändert bleiben.

2) Rohstoffpreise bleiben tendenziell tief:
   - Energiepreise wegen Substitution aus Umweltschutzgründen in den Industrieländer
   - Agrarpreise weil der Agrarprotektionismus in den Industrieländern und damit die Ueberschüsse nicht verschwinden

- Agrarexportpreise der Dritten Welt: Instabil und tendenziell tief wegen struktureller Ueberschüsse im Plantagenanbau.

3) Nachfrage der Industrieländer: Wegen wirtschaftlicher Stagnation vermehrtes protektionistisches Verhalten, wodurch die Nachfrage nicht ausgedehnt wird.

4) Handel mit Know How: immer spezifischere Produkte (v.a. Elektronik) verdrängen einfachere Technologien, die in der Dritten Welt noch Verwendung finden. Weil deren Angebot zurückgeht, steigen die Preise.

5) Sozialistische Staaten (v.a. UdSSR und VR China): Ihre zunehmende Oeffnung bedeutet eine vermehrte Nachfrage nach modernen Technologien. Wegen ihrer grossen Nachfrage verstärkt dies die steigende Preistendenz. Umgekehrt sinkt ihre Nachfrage nach Agrargütern, da ihre eigene Produktion infolge von Wirtschaftsreformen gestiegen ist. Weil die Importe mit Rohstoffexporten bezahlt werden, übt dies einen zusätzlichen Druck auf die Rohstoffpreise aus.

3. Entwicklungszusammenarbeit im Kreuzfeuer der Kritik

Seit über 30 Jahren wird nun im grösseren Stil international Entwicklungshilfe betrieben (Kaiser/Wagner, S. 257). In dieser Zeit hat sich nicht nur der Begriff von Entwicklungshilfe zu Entwicklungszusammenarbeit gewandelt, sondern auch die Konzepte haben ihr Gesicht verändert. Standen in den 50er und 60er Jahren Bemühungen um Modernisierung gemäss Vorbild der Industrieländer im Vordergrund, wurden die 70er Jahre von Grundbedürfnisstrategien und integrierten Entwicklungsansätzen geprägt. Der Bericht des Bundesrates über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976-85 umschreibt die neueste Wandlung als "Bewegung von der Grundbedürfnisstrategie zur Arbeit an Teilstrukturen" (S. 71). Trotz dieses Wandels von Konzepten haben sich die grundlegenden Prinzipien der Entwicklungshilfe nicht geändert:

- die Länder der Dritten Welt brauchen Hilfe von aussen
- Kapitalzufluss und Wissensvermittlung fördern Entwicklungsprozesse
- Industrieländer gelten als politische, kulturelle und wirtschaftliche Vorbilder
- Weltmarktintegration ist Voraussetzung für Entwicklung - aus der Entwicklungszusammenarbeit erwächst ein beidseitiger Nutzen (wirtschaftlich und politisch).

Diese Grundprinzipien beschreiben die neo-klassische Entwicklungsstrategie, wie sie von W.W. Rostow in seiner berühmten Stufentheorie dargestellt worden ist (vgl. z.B. Grimm). Diese Grundprinzipien erklären auch, weshalb Industrieländer immer noch Entwicklungshilfe betreiben. Grundsätzlich andere Entwicklungsstrategien wie beispielsweise Abkoppelungstheorien schliessen nämlich Entwicklungszusammenarbeit aus. Nicht jede ablehnende Kritik stammt aber aus diesem Lager. So will z.B. Brigitte Erler in ihrem Buch "Tödliche Hilfe" die Entwicklungszusammenarbeit aus Enttäuschung über Misserfolge einstellen, ohne diese aber durch einen neuen strategischen Ansatz zu ersetzen.
Die folgende Zusammenstellung von Kritiken an der Entwicklungszusammenarbeit soll einerseits die Breite der Argumentationen aufzeigen und andererseits uns als Basis für die Skizzierung einer zukünftigen Entwicklungspolitik dienen. Selbstverständlich handelt es sich um keine vollständige Zusammenstellung, sondern nur um einige herausgegriffene Kritikansätze.

Gunnar Myrdal: Der einst vehemente Verfechter von vermehrter Entwicklungshilfe hat gegen Ende seines Lebens die Hilfsgelder nur noch als Unterstützung für Regierungen von Dritt-Welt-Ländern gesehen, die diese hauptsächlich für ihre eigenen Zwecke verwenden. Wenn er überhaupt noch Entwicklungshilfe akzeptieren konnte, dann höchstens mittels Nicht-Regierungs-Organisationen (Kaiser/Wagner, S. 259).

Peter T. Bauer: Bauer argumentiert aus liberal-konservativer Sicht heraus und war schon immer gegen Entwicklungshilfe eingestellt. Denn diese wirke als Verarmungshilfe, da kostenlose Hilfsleistungen den Wandel kultureller Werte

hin zum rational-ökonomischen Denken verhindern. Aeussere Hilfe sei für eine Entwicklung nicht notwendig. Falls Hilfe wegen Notsituationen nicht zu umgehen sei, nur via Nicht-Regierungsorganisationen und an Ländern, die den richtigen, sprich marktwirtschaftlichen, Entwicklungspfad verfolgen (Kaiser/Wagner, S. 261).

Al Imfeld: Er stellt die Entwicklungszusammenarbeit als Ausdruck von Nächstenliebe nicht in Frage, sucht aber nach neuen Formen. Einige seiner Kritikpunkte (Imfeld, S. 148 ff.):

- kirchliche und staatliche Hilfe konkurrenzieren sich oftmals anstatt zu kooperieren
- zuerst müsste eine Bewusstseinsänderung in den Industrieländern stattfinden
- Unterentwicklung müsste als vernetztes Problem gesehen werden
- viel guter Wille, aber noch mehr Naivität war vorhanden
- die weisse Kultur wird als einziges Vorbild hingestellt
- Geld ohne Bewusstseinsänderung nützt nichts

DEH: Im bereits erwähnten Bericht über die letzten 10 Jahre Entwicklungstätigkeit wird die Fortsetzung der Entwicklungszusammenarbeit auf Basis des Entwicklungsgesetzes, das sich bewährt habe, nicht in Frage gestellt. In folgenden herausgegriffenen Bereichen sind Verbesserungen angebracht:

- die Förderung ländlicher Gebiete soll um die Entwicklung städtischer Regionen ergänzt werden
- Frauen wurden zuwenig einbezogen
- trotz Zunahme der Leistungen entspricht deren Umfang noch nicht dem Wohlstandsniveau der Schweiz im internationalen Vergleich
- der Politikdialog ist zu verstärken
- teilweise zu komplexe Projekte rufen nach klar abgegrenzten kleineren Aktivitäten
- Verbesserung der Evaluations- und Planungspraxis

Wenn wir nun alle diese Kritikpunkte und unsere eigenen Erfahrungen zusammenzufassen versuchen, kommen wir zu folgendem Schluss:

Entwicklungszusammenarbeit kann als Anstoss von aussen Entwicklungsprozesse fördern, aber nur wenn gewisse Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Solche Rahmenbedingungen sind:

- internationale Marktlage
- nationale Wirtschaftspolitik
- schichtspezifische Einkommensverhältnisse und Marktlage
- Grundbesitzverteilung und Zugang zu übrigen Produktionsmitteln
- regionale Eigenheiten
- kulturelles Umfeld
- etc.

Viele dieser Rahmenbedingungen wurden oftmals zuwenig in die Planung von Projekten einbezogen, wodurch dann bei der Durchführung Schwierigkeiten auftraten. So hat auch die DEH in ihrem Bericht folgende Bereiche als häufigste Problemfelder festgehalten (S. 50f.):

- Sektor- und Wirtschaftspolitik
- sozio-ökonomisches Umfeld
- institutionelle Probleme

Wir wollen daher im folgenden skizzieren, wie solche Rahmenbedingungen einbezogen werden könnten.

4. Elemente eines Entwicklungsprozesses

In Abbildung 3 ist ein breit gefasstes Entwicklungsverständnis dargestellt. Wir wollen an dieser Stelle keine theoretische Auseinandersetzung über solche Entwicklungsbegriffe führen. Vielmehr soll aus dieser Darstellung klar werden, dass zwar in einem derartigen Bild die Ausgewogenheit und Gleichgewichtigkeit der Eckpunkte vorhanden ist. In der Realität der praktischen Entwicklungszusammenarbeit ist diese Gleichgewichtigkeit aber nicht existent. Denn die Ziele nationaler Führungsschichten müssen damit keineswegs

deckungsgleich sein. So ist z.B. Partizipation ländlicher Kleinbauern nicht überall erwünscht. Mit diesen paar Sätzen ist die zentrale Problematik des sogenannten Politikdialogs angetönt. Dürfen Entwicklungsvorstellungen von aussen vorgegeben werden oder müssen sich Entwicklungsanstrengungen von aussen immer nationalen Zielen unterordnen?

Aus Abbildung 3 können wir folgende drei Einflussbereiche für Entwicklungszusammenarbeit ableiten:

1. Politische Grundrechte
2. Sozio-ökonomischer Bereich
3. Internationale Sphäre

Im ersten Bereich sollen keinerlei Eingriffe von aussen stattfinden. Dies umfasst die Wahl des politischen Systems, kulturelle Identität, Aussenpolitik etc. Im zweiten Bereich ist Zusammenarbeit in Form von Projekten z.B. zur Entwicklung der Agrarproduktion oder im Bildungsbereich möglich. Der dritte Punkt betrifft schliesslich die internationalen Aktivitäten eines Geberlandes, die auf die Folgen für Länder der Dritten Welt hin zu hinterfragen sind, wie z.B. Kontrolle Multinationaler Konzerne, Aussenhandelsregelungen, Positionen in internationalen Institutionen, Waffenlieferungen etc.

Wenn wir im Punkt 2 Politikdialog akzeptieren, sind Abgrenzungsprobleme zu Punkt 1 kaum zu vermeiden. Diese müssen aber im jeweiligen spezifischen Fall geprüft werden.

Für die nun folgenden Ueberlegungen wollen wir noch einige Annahmen treffen:

1. Am Grundsatz, den ärmsten Ländern prioritär zu helfen, soll festgehalten werden.
2. Entsprechend wird das Konzept der Schwerpunktländer noch verstärkt angewandt.
3. Da die ärmsten Länder agrarisch geprägt sind, müssen sich Entwicklungsanstrengungen auf den Agrarsektor konzentrieren.

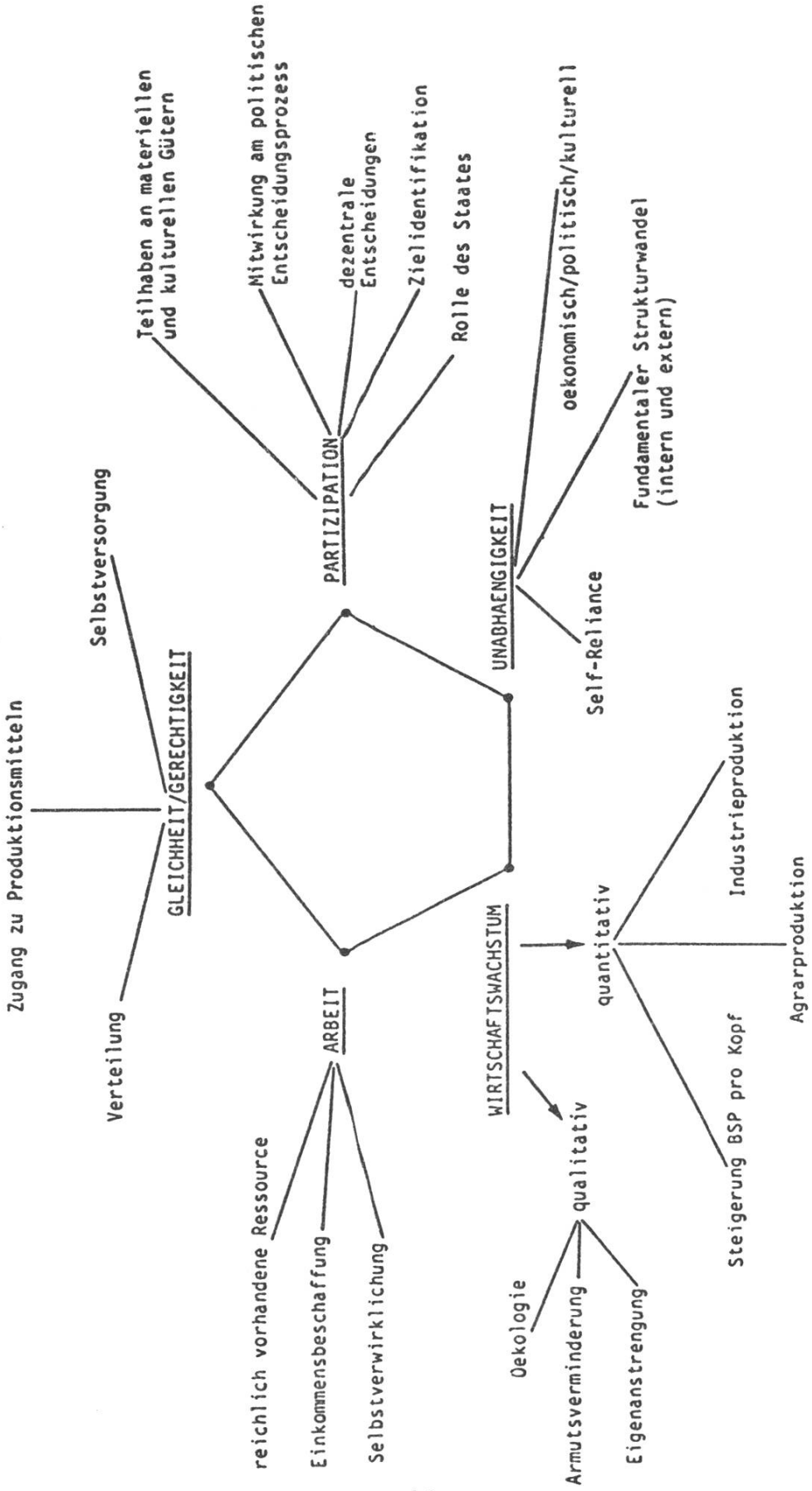
Welche Rolle der Agrarsektor im Entwicklungsprozess von Agrargesellschaften spielt, wird nun zuerst anhand von Abbildung 4 näher erläutert. Hinter der Darstellung steckt die Annahme dass der Uebergang von einer Agrargesellschaft zu einer Industriegesellschaft letztlich das Entwicklungsziel ist. Allerdings sollen nicht die heutigen Industrieländer das Vorbild abgeben, sondern eine jeweils eigene, den spezifischen natürlichen und kulturellen Voraussetzungen angepasste Form angestrebt werden. Für diesen Uebergang hat der Agrarsektor folgende fünf Beiträge zu leisten:

- Versorgung mit Agrargütern
- Abgabe von Kapital und Arbeitskräften an die übrigen Sektoren
- Absatzmarkt für industrielle Produkte und Dienstleistungen
- Arbeitskräftereservoir für in den übrigen Sektoren noch nicht benötigte Arbeitskräfte
- Oekologischer Beitrag durch Erhaltung und Pflege der Umwelt

In einem optimalen Entwicklungsprozess werden diese Beiträge gleichzeitig geleistet. Weil dies nun aber kaum der Fall ist und die Startbedingungen in den ärmsten Ländern bekanntermaßen schlecht sind, kommt vor allem der Reservoirfunktion grosse Bedeutung zu.

Grundsätzlich wird der Entwicklungsprozess in Gang gesetzt, indem durch eine gestiegene Nachfrage nach Agrarprodukten in den ländlichen Räumen Einkommen geschaffen wird. Dieses kann dann für die Nachfrage nach industriellen und gewerblichen Gütern sowie Dienstleistungen verwendet werden. Auf diese Weise entsteht ein sich selbst verstärkender Wachstumsprozess. Damit dieser Prozess in einem von grosser Armut geprägten Land in Gang kommt, sind folgende sozial- und wirtschaftspolitischen Voraussetzungen zu erfüllen:

Abb. 3: Magisches Fünfeck der Entwicklung



QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG NACH NOHLEN/NUSCHELER UND DAMS

1. Schaffung der inneren Voraussetzungen für Wachstum im Agrarsektor (Zugang zum Boden, Bildung, Agrarmodernisierungen, steigende Produktivität) mittels Agrarreform, Bildungsinstitutionen in den ländlichen Räumen, Beratung, Versorgung mit landwirtschaftlichen Inputs (vgl. Abb. 4).
2. Erhöhung der Agrarpreise
3. Unterstützung der ärmsten Schichten zur Ueberbrückung der Phase, in der die Nahrungsmittelpreise gestiegen, die Einkommen aber noch nicht gewachsen sind (sog. Deficiency Payment System).
4. Aussenhandelsschutz für Agrarprodukte (v.a. Grundnahrungsmittel).
5. Präferenzverträge mit einzelnen Industrieländern für die wichtigsten Agrarexportprodukte zur Sicherung stabiler Exporterlöse.
6. Förderung von Investitionen im gewerblichen und industriellen Sektor zur Produktion von Massengütern für den Binnenmarkt sowie von Inputs und Geräten für den Agrarsektor.
7. Devisenkontrolle zur Verhinderung von Kapitalflucht und Verwendung der Devisen für Importe von Investitionsgütern und Know How.

Welche Rolle nun die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Konzept spielen könnte, wird im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

5. Ansatzpunkte einer zukünftigen Entwicklungspolitik

In den vorherigen Abschnitten wurde als Hauptschwierigkeit bisheriger Entwicklungszusammenarbeit die in der Projektplanung oftmals mangelnde Berücksichtigung internationaler und nationaler Rahmenbedingungen wie fehlende Kaufkraft, preisdrückender Einfluss der Weltmärkte, Besitzverteilung der Produktionsmittel etc. herauskristallisiert. Aus dieser Erkenntnis heraus sollen zukünftig die beiden folgenden Grundsätze beachtet werden:

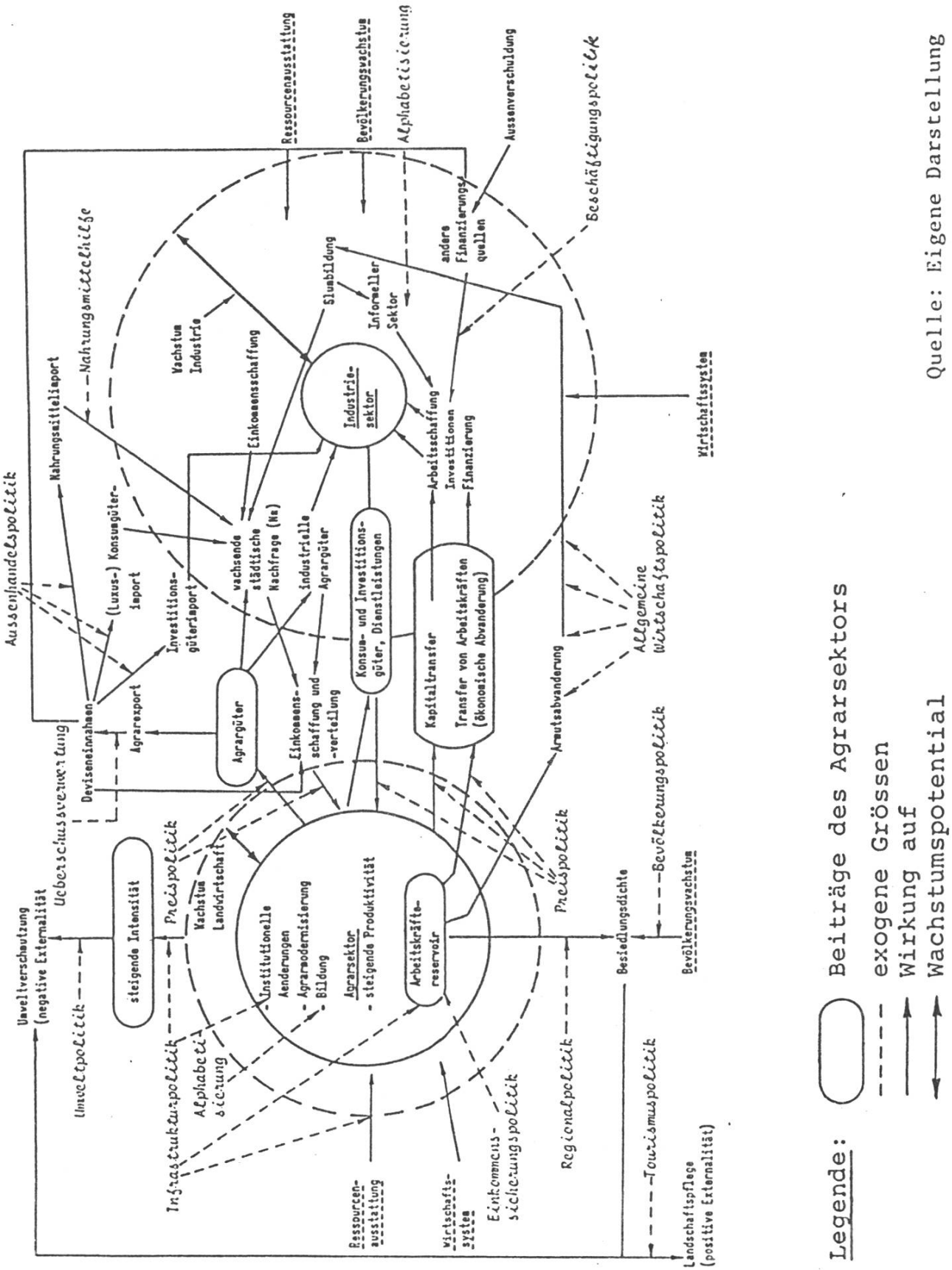
1. Verstärkte Aktivitäten zur Veränderung internationaler und nationaler (Empfängerland) Rahmenbedingungen, so dass diese dem Entwicklungsprozess eher förderlich sind.
2. Projekte sollen nur noch durchgeführt werden, wenn gewisse minimale sozial- und wirtschaftspolitische Voraussetzungen erfüllt sind.

Im folgenden versuchen wir nun, eine solche Politik unter Annahme verringerter finanzieller Mittel zu skizzieren. Wir verwenden den Begriff der Skizze, weil sich Entwicklungspolitik den jeweiligen spezifischen Gegebenheiten anpassen muss und kein starres Schema sein darf. Ferner sind wir uns der Wirtschaftslastigkeit der Argumentation bewusst. Wir gehen aber von der Tatsache aus, dass die wirtschaftlichen Zusammenhänge die Basis jeder Entwicklung bilden. In diesem Bereich sind auch Korrekturen im Verhalten der Industrieländer möglich (Welthandel), während im kulturellen und politischen Feld Eingriffe von aussen äusserst problematisch sind.

1. Partnerschaften:
   Das Konzept der Konzentration auf die ärmsten Länder (Schwerpunktländer) und strategischen Sektoren (Agrarsektor) soll noch verstärkt angewendet werden, indem die Aktivitäten, abgesehen von Notfällen, auf die bestehenden 20 Schwerpunktländer beschränkt bleiben. Diese Konzentration der Mittel erhöht nicht nur die Wirkung einzelner Aktivitäten wegen ihrer besseren Dotierung, sondern auch übrige Beziehungen zwischen den beiden Ländern werden enger geknüpft. So besteht die Chance, dass eine Art Partnerschaft entsteht.

2. Politikdialog und internationale Koordination:
   Wie in Abschnitt 4 dargestellt wurde, soll Politikdialog auf den sozio-ökonomischen Bereich beschränkt bleiben. Da ist er aber notwendig, um die erwähnten Veränderungen nationaler Rahmenbedingungen zu erreichen. Als minimale Voraussetzung für Projektarbeit sehen wir die folgenden an:

Abb. 4: Die Rolle des Agrarsektors im Entwicklungsprozess und Ansatzpunkte nationaler Wirtschaftspolitik



Quelle: Eigene Darstellung

- Bereitschaft der Regierung, der Förderung des Agrarsektors Priorität zu geben und auch Devisenerlöse dafür einzusetzen
- Produzentenpreise müssen einen Anreiz zur Produktion bieten, was notfalls mit Aussenhandelsschutz und/oder Preisgarantien zu erreichen ist
- Bestrebungen der Regierung nach einer relativ egalitären Bodenbesitzverteilung
- Infrastruktur, die den Zufluss von landwirtschaftlichen Inputs und den Absatz von Produkten der ländlichen Räume erlaubt.

Zusätzlich müssen die Entwicklungsaktivitäten der verschiedenen Institutionen international koordiniert werden, damit sie sich nicht konkurrieren, sondern ergänzen. Dies gilt insbesondere auch für den Politikdialog, der eine gemeinsame minimale Basis haben muss, die etwa obiger Aufzählung entsprechen könnte.

3. Veränderung von Rahmenbedingungen:

- Rohstoffpolitik in internationalen Gremien: Wegen der in Abschnitt 2 entwickelten schlechten Aussichten für Exporteure der Dritten Welt soll die Schweiz bei Rohstoffverhandlungen Preisverbesserungen unterstützen. Gleichzeitig ist auf den Abbau des Protektionismus' in den Industrieländern hinzuarbeiten; insbesondere im Agrarbereich ist zu verhindern, dass Ueberschüsse in Form von stetig fliessender Nahrungsmittelhilfe den Aufbau der Agrarproduktion in der Dritten Welt behindern.
- Bilaterale Präferenzabkommen: Nach den negativen Erfahrungen mit multilateralen Agrar- und Rohstoffabkommen (vgl. Decurtins) sollten mit bilateralen Verträgen Präferenzpreise zur Stabilisierung der Exporterlöse in den Schwerpunktländern gewährt werden. Solche Verträge werden zwischen den Staaten ausgehandelt, von den privaten Handelsfirmen ausgeführt und durch höhere Detailhandelspreise von den Konsumenten finanziert. Sie belasten also den Kredit für Entwicklungszusammenarbeit nicht, ermöglichen aber den Lieferländern stabile Erlöse und der Schweiz eine gesicherte Versorgung.

- Finanzierung von Deficiency Payment Systems: Da die Staaten der Dritten Welt nicht in der Lage sind, ihren Produzenten höhere Preise zu garantieren und die Produkte zu Weltmarktpreisen an die arme Bevölkerung abzugeben, kann die Schweiz diese Differenz finanzieren. Auf diese Weise kann die Landwirtschaft einen Aufschwung nehmen und die Versorgung der unteren Einkommensschichten wird gleichwohl ermöglicht. Es muss jedoch ein Organisationsablauf gefunden werden, der sicherstellt, dass die Preiserhöhungen in den ländlichen Gebieten tatsächlich spürbar werden. Die Gelder werden also erst nach einer entsprechenden Rückmeldung freigegeben.

4. Förderung sozio-ökonomischer Aktivitäten:

Wir können davon ausgehen, dass eine Verbesserung der Rahmenbedingungen und v.a. eine Entfernung von Hindernissen die Ausbreitung von technischem Fortschritt und neuer ökonomischer Aktivitäten mit sich bringt. Konkrete Projektarbeit in diesem Bereich soll also in erster Linie Voraussetzungen schaffen. Wir denken dabei an folgende Bereiche:

- Institutioneller Aufbau (Absatz, Inputversorgung, Beratung)
- Grundschule, Berufsbildung, Einbezug schwacher sozialer Gruppen (Aermste, Frauen, religiöse Randgruppen)
- Beratung über den Einsatz umweltschonender Technologien (z.B. Erosionsbekämpfung)
- Kleingewerbe (Nahrungsmittelverarbeitung, Herstellung landwirtschaftlicher Geräte)
- Organisation von allgemein zugänglichen Kreditinstitutionen

Den Feldmitarbeitern kommt hierbei eher die Funktion von Animatoren zu. Jeder Projektschritt ist den Voraussetzungen anzupassen. Wenn z.B. die Ausbildung der Bauern ungenügend und die Infrastruktur nicht vorhanden ist, macht es keinen Sinn, eine moderne Technologie wie die künstliche Besamung einzuführen. Oder wenn kein genügender Aussenhandelsschutz vorhanden ist, können keine Milchprojekte aufgebaut werden, die den Bauern höhere Einkommen ermöglichen.

In solchen Fällen sind zuerst Aktivitäten zur Veränderung der Rahmenbedingungen nötig.

5. Planung von Entwicklungsaktivitäten:
Alle obenerwähnten Aktivitäten sind vor ihrer Ausführung im Gesamtzusammenhang zu planen. Dazu sind gut fundierte Studien notwendig, die zugleich die Basis für eine permanente Evaluation während der Aktion bilden. Die betroffene Bevölkerung und involvierte Institutionen im Empfängerland sind von Anbeginn in die Planung einzubeziehen. Schliesslich muss auch der Mut vorhanden sein, Aktivitäten abzubrechen, wenn sich ihre Ausführung als nicht zielgerecht erweist.

6. Träger der Entwicklungszusammenarbeit:
Obige Programmskizze ergibt eine Verschiebung von bisherigen stark operationellen Arbeiten zu vermehrter Verhandlungs- und Planungstätigkeit. Wie sich dies auf die verschiedenen Träger von Entwicklungszusammenarbeit aufteilen liesse, ist Tabelle 2 zu entnehmen.

Diese Aufteilung hätte den Vorteil, dass die DEH im operationellen Bereich weitgehend entlastet und vermehrt zu einer Planungsinstanz würde. Dadurch könnte in Zusammenarbeit mit dem BAWI (Bundesamt für Aussenwirtschaft) eine langfristig gut fundierte Politik geplant und umgesetzt werden. Das BAWI bekäme so eine aktivere Rolle als heute im Bereich von wirtschaftspolitischen Rohstoffverhandlungen. Weil die Ausführung von Projekten auf private schweizerische und lokale private oder staatliche Organisationen beschränkt wird, kann eine Reduktion ausländischer Experten erreicht werden. Dadurch kommen vermehrt Fachkräfte aus der Dritten Welt zum Zuge, was dem Aufbau selbsttragender Institutionen nur förderlich sein kann.

Zusammenfassend bedeutet also eine solche Entwicklungspolitik eine Reduzierung technischer Zusammenarbeit und vor allem eine Integration in übrige Bereche der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik. Mit diesem breiter gefassten Ansatz sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche es dann den Menschen in der Dritten Welt erlauben, die sozio-ökonomischen Aktivitäten zur Entwicklung in die eigenen Hände

zu nehmen. So wenig Eingriffe von aussen wie möglich, soviel Politikdialog wie nötig.

		Planung	Durchführung	Kontrolle
Staatlich	DEH	2/3/4	2	2/4
	BAWI	2/3/4	2/3	2/3
	Verwaltung Empfängerland	2/3/4	4	3/4
Privat	Schweiz. Hilfwerke	4	4	4
	Lokale Nicht-Regierungsorganisationen	4	4	4

Die Zahlen beziehen sich auf die Absatznummern in obiger Zusammenstellung über die Entwicklungsaktivitäten

Tab. 2: Verteilung von Entwicklungsaktivitäten auf ihre Träger

Zum Schluss bleibt, nach den Realisierungschancen einer solchen Entwicklungspolitik zu fragen und ob sie die gestellte Forderung eines reduzierten finanziellen Aufwandes überhaupt erfüllt. Zuerst zum zweiten Punkt: Die Bedingung lässt sich gut erfüllen. Denn ein Teil der Finanzierung erfolgt über andere Kanäle (Konsumenten durch Präferenzabkommen), die Reduzierung der Anzahl Empfängerländer bringt administrative Einsparungen und wegen der kleineren Anzahl Projekte, die zudem vornehmlich von lokalen Fachkräften betreut werden, können die teuren Expertensaläre weitehend eingespart werden.

Um die Realisierungschancen des Programmes abschätzen zu können, müssen wir uns fragen, von welchen an der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Gruppen Widerstände zu erwarten sind bzw. welche Gruppen einer solchen Aenderung positiv gegenüberstehen.

Zu diesem Zweck haben wir in Tabelle 3 zu erwartende Einstellungen verschiedener Gruppen gegenüber der neu skizzierten Politik aufgetragen. Bevor diese Einstellungen aber diskutiert werden, ist eine Bemerkung zu einer Voraussetzung notwendig. Damit das Programm voll realisiert werden kann, darf keine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eintreten. Zwar kostet das Programm weniger, aber es bedeutet auch einen Verzicht auf bisherige Vorteile im internationalen Güterhandel. Dies dürfte bei einer weltweiten Rezession kaum mehr akzeptiert werden. Zudem ist dann ein Klima vermehrter protektionistischer Abschottung zu erwarten. Wir gehen aber von keiner Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in der Schweiz für die 90er Jahre aus.

In einem solchen Fall wäre am ehesten Widerstand von Seiten der Industrie und des Handels zu erwarten (vgl. Tab. 3), die in ihren wirtschaftlichen Aktivitäten etwas eingeschränkt würden. Vor allem die Industrie dürfte im Rohstoffbereich mit der Verschlechterung ihrer Position im internationalen Konkurrenzfeld argumentieren. Allerdings betrifft dies nur einen kleinen Teil des Programmes. Für die direkt beteiligten Organisationen ist die Optik mehrheitlich positiv, einzig das BAWI hätte Abstriche an seiner liberalen Haltung zu machen. Insgesamt dürfte also eher eine positive Aufnahme erfolgen. Dies sollte eigentlich auch für die gesamte schweizerische Oeffentlichkeit gelten. Denn damit käme der Schweiz eine Vorreiterrolle zu, die ihr im internationalen Konzert nicht schlecht anstehen würde.

Tab. 3: Einstellung verschiedener Gruppen gegenüber der skizzierten neuen Entwicklungspolitik

Gruppe	positive Wirkung	negative Wirkung	Einstellung
Industrie		ev.Auflagen bei Rohstoffen; höhere Preise	neg.
Handel CH		teuerer Einkauf von Dritt-Welt-Produkten	neg.
DEH	mehr Zeit für die Planung	weniger Mitarbeiter weniger Mittel als BAWI	pos.
BAWI	mehr Gewicht in der Entwicklungspolitik	Abbau multilateraler Philosophie im Rahmen GATT	+/-
Int. Organisation	bessere Koordination; aktive CH	weniger finanzielle Mittel aus der CH	pos.
Lokale Verwaltung	bessere Koordination; effizientere Rahmenbedingungen	Auflagen im Politikdialog	+/-
Lokale Nicht-Regierungsorg.	mehr lokale Experten + Effizienz		pos. +
Private Hilfswerke CH	bessere Rahmenbedingungen (Proj.)	ev. weniger Projekte	pos.
Experten CH	mehr Planungs- und Evaluationsaufträge	weniger Stellen für Feldmitarbeiter	+/-
Konsumenten CH	weniger Steuergelder	teuere Produkte aus der Dritten Welt	+/-

Literaturverzeichnis

1. Bundesrat, Bericht über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit 1976 - 1985 vom 2. März 1987
2. Dams Theodor (Hrsg.), Integrierte ländliche Entwicklung, München/Mainz 1980
3. Decurtins Maurus, Bilaterale Agrarhandelsabkommen als entwicklungspolitisches Instrument, ETH Diss. Nr. 7878, Zürich 1985
4. Grimm Klaus, Theorien der Unterentwicklung und Entwicklungsstrategien, Opladen 1979
5. Imfeld Al, Hunger und Hilfe - Provokationen, Zürich 1985
6. Kaiser Martin/Wagner Norbert, Entwicklungspolitik: Grundlagen-Probleme - Aufgaben, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1986
7. Nohlen Dieter/Nuscheler Franz, Was heisst Entwicklung? in: Nohlen Dieter/Nuscheler Franz (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1982, S. 48-72
8. Rieder Peter, Grundlagen der Agrarmarktpolitik, Zürich 1983
9. Rieder Peter/Egger Urs, Internationale Agrarmärkte und Unterernährung in der Dritten Welt, Zürich 1987
10. Staehelin Fritz R., Mehr gute Hilfe ist bessere Hilfe, in: Entwicklung/Developpement Nr. 23/1986
11. UNCTAD, Monthly Commodity Price Bulletin, Supplement 1960-1984, Geneva 1985
12. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1986, Washington D.C. 1986
13. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1987, Washington D.C. 1987

Anschrift des Verfassers:

Dr. Urs Egger
Institut für Agrarwirtschaft
CH-8092 Zürich