

Bernd V. Dreesmann

Agrarwirtschaftliche Perspektiven für die Dritte Welt

1970 – das Jahr des Übergangs von der Ersten zur Zweiten Entwicklungsdekade hat allen entwicklungspolitisch interessierten und engagierten Menschen fast mehr Kenntnisse und Erkenntnisse vermittelt als das gesamte zu Ende gehende Jahrzehnt, das von den Vereinten Nationen der Entwicklungshilfe gewidmet worden war.

Die internationalen Organisationen, die staatlichen Institutionen, private Hilfswerke, Wissenschaftler und Publizisten legten eine große Zahl von Berichten, Bilanzen, Plänen und neuen Ideen vor. Bekannt wurde vor allem der „Pearson-Bericht“, der im Untertitel „Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik“ verspricht. Weiterreichende Folgen wird wahrscheinlich die Jackson-Studie haben, die das Entwicklungshilfe-System der Vereinten Nationen untersuchte und eine umfassende Reorganisation empfahl. Auch in den übrigen Dokumenten wiederholt sich als gedankliches Leitmotiv, daß im Mittelpunkt des Entwicklungsprozesses der Mensch als Individuum oder Gruppe stehen muß, das heißt, man hat in den zehn verflossenen Jahren gelernt, daß es nicht nur um wirtschaftliches Wachstum geht, sondern daß die Bemühungen sozio-ökonomischen Charakter tragen müssen, um dem Ideal-Ziel, das schlagwortartig mit „sozialer Gerechtigkeit“ umschrieben wird, näher zu kommen.

Dies gilt generell für alle Bereiche der Entwicklungsländer, besonders aber für den Agrarsektor, den Lebensbereich der ländlichen Menschen.

Die Entwicklungsländer sind Agrarländer. Zwei Drittel der Bevölkerung leben auf dem Land. Neun Zehntel der Exporte sind Agrarprodukte sowie Mineralien und Erdöl. Mehr als die Hälfte der Erwerbstätigen ist in der Landwirtschaft beschäftigt. Damit stellt die Landwirtschaft als wichtigster Sektor der Einkommensbildung die Grundlage von Wirtschaft und Gesellschaft fast aller Entwicklungsländer. Neben ihrer Produktion als Existenzbasis für 60 bis 80 Prozent der Bevölkerung hat sie als Hauptdevisenquelle auch für die industrielle Entwicklung größte Bedeutung. Wirtschaftliches Wachstum und soziale Entwicklung in der Dritten Welt stehen daher in einem engen Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung der Landwirtschaft im weiteren Sinn.

Gegenwärtig ist die Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors in den Entwicklungsländern noch außerordentlich gering. Durchschnittlich entfallen nur 40 Prozent des Sozialprodukts auf die Agrarwirtschaft. Jede wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt bedeutet daher Landwirtschaftsförderung. Man darf allerdings nie übersehen, daß die Wirtschaftsfaktoren voneinander abhängen: Jede Produktions- und Einkommenssteigerung der Landwirtschaft ist nur bei gleichzeitigem Ausbau einer Industrie, der Bildung einer Marktwirtschaft und der Veränderung der Gesellschafts-

struktur möglich. Die moderne Agrartechnik ist nicht ohne Industrie denkbar, eine Steigerung der Agrarproduktion nicht ohne Absatz. Nur durch einen Markt entsteht Kaufkraft, nur so kann auch der Bauer investieren, und nur so seinen Ertrag steigern. Die Entwicklung der Landwirtschaft kann auch in der Dritten Welt nicht der Konservierung vorindustrieller Lebensformen dienen; auch hier wird eine Umschichtung der Bevölkerung erfolgen, an deren Ende nur noch ein kleiner Teil, nicht aber wie jetzt die Mehrheit der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft beschäftigt ist.

Blickt man heute auf die Entwicklung der Landwirtschaft in der Dritten Welt während der vergangenen 10–15 Jahre zurück, lassen sich *drei Phasen* unterscheiden.

Die meisten Entwicklungsländer konzentrierten in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit ihre Mittel und Anstrengungen auf die Errichtung nationaler Industrien. Die sogenannten Geberländer hatten gegen eine solche Entscheidung keine Bedenken; im Gegenteil, da sie die Entwicklungshilfe als gewinnbringende Exportförderung ansahen, lieferten sie nur allzu bereitwillig industrielle Investitionsgüter.

Die zweite Phase begann mit der Veröffentlichung der Ergebnisse eines von den Vereinten Nationen durchgeführten Weltzensus; man entdeckte, daß die Bevölkerung in Asien, Afrika und besonders in Lateinamerika fast doppelt so schnell wuchs als man bis dahin angenommen hatte. Die landwirtschaftliche Produktion hatte zwar ständig zugenommen, jedoch erkannte man erst jetzt mit der erforderlichen Klarheit, daß die Pro-Kopf-Erzeugung bestenfalls stagniert hatte. Ihren Kulminationspunkt erreichte Phase 2, als viele asiatische Länder, unter ihnen die Mammut-Staaten Indien und China, in der Mitte der sechziger Jahre katastrophale Ernten meldeten und in eine Versorgungskrise gerieten. Damals konnte man auch in der seriösen und wissenschaftlichen Publizistik den Hufschlag der apokalyptischen Reiter – allen voran der „Hunger“ – fast tagtäglich hören. Wie ernst vielen Menschen die Zukunft erschien, wird aus den Worten *Carl Friedrich von Weizsäcker's* klar, der noch im Frühjahr 1968 in Hamburg erklärte: „Die Frage ist nun, wie das weitergeht. Die mutmaßliche Weiterentwicklung kann ich nach allem, was ich darüber erfahren habe, nur so ausdrücken, daß es sehr unwahrscheinlich ist, daß eine sehr große Hungerkatastrophe vermieden werden wird . . . Die Rückwirkung eines anwachsenden Hungers auf die ganze Welt kann nicht anders sein, als daß sie eine tiefe Gefährdung des Friedens bedeutet. Die Probleme des Friedens und des Hungers sind in einer solchen Weise miteinander verbunden, daß wir die Bekämpfung des Hungers nötig haben, wenn wir den Frieden bewahren wollen, und daß wir andererseits auch den Frieden nötig haben, wenn wir den Hunger effektiv bekämpfen wollen.“

Die dritte Phase in der Meinungsbildung setzte ein, als vor ungefähr zwei Jahren die Erfolgsmeldungen über neue, hochertragreiche Getreidesorten aus Mexiko und einigen asiatischen Ländern, vor allem Pakistan, Indien und den Philippinen, zunahmen. Man hat für diesen zweifellos sehr erfreulichen Produktionsanstieg den Begriff „Grüne Revolution“ gefunden und sie – wie dies mit vielen Revolutionen anfänglich der Fall ist – überschwenglich gelobt. Leider sind die hochfliegenden Er-

wartungen der Optimisten nicht in allen Punkten gerechtfertigt. Selbst wenn man einmal die – nicht zutreffende – Annahme zugrunde legte, der Hunger sei mit rein produktionstechnischen Mitteln zu überwinden, reichte auch der Fortschritt der Grünen Revolution bei weitem nicht aus, um die gegenwärtigen und schnell wachsenden Bevölkerungsmassen der Dritten Welt quantitativ und qualitativ ausreichend zu ernähren. Der Hunger ist nur das sichtbarste Symptom einer wirtschaftlichen Unter- und sozialen Fehlentwicklung, deren Wurzeln tief in allen gesellschaftlichen Bereichen begründet sind.

Die Ursachen einer komplexen Situation

„Die heute in den Entwicklungsländern vorherrschenden Zustände erwecken den Eindruck, daß diese sich in einem schwer zu durchschauenden und noch schwerer zu beeinflussenden Zustand der Labilität befinden. Demgegenüber ist es für uns eine Lebensfrage, zunächst einmal Klarheit über die Ursachen dieser komplexen Situation zu schaffen und zu verstehen, warum die nicht unerheblichen Aufwendungen für technische und finanzielle Entwicklungshilfe bisher so wenig Frucht getragen haben.“ *Richard F. Behrendt* hat diese Feststellung in seiner „Sozialen Strategie für Entwicklungsländer“¹ geäußert. Sie trifft, wie fast alle entwicklungspolitischen Aussagen, wieder vor allem auf die im ländlichen Bereich vorherrschenden Zustände zu. Die Ursachen sind hier so komplex, daß auf begrenztem Raum nur eine rohe Skizze der wichtigsten Kausalzusammenhänge gegeben werden kann, verbunden mit einer stark verkürzten Schilderung der Maßnahmen, die man als eine „Strategie gegen den Hunger“ bezeichnen könnte.

Von den zahlreichen Versuchen, die Interdependenz von Ursachen und Folgen darzustellen, erscheinen mir die sieben Thesen *Otto Matzkes*² am ehesten schlüssig zu sein. Nach Matzke stellt sich die Komplexität der Situation folgendermaßen dar:

1. Die Pro-Kopf-Nahrungsversorgung in vielen Entwicklungsländern war und ist hinsichtlich ihres Kalorien- und Proteingehalts unzureichend, so daß Unter- und Mangelernährung herrschen. Allerdings ist eine allgemeine Verschlechterung etwa im Vergleich zur Vorkriegszeit nicht festzustellen.

2. Die hohe Geburtenrate in den meisten Entwicklungsländern macht allerdings nicht nur fast jede Verbesserung unmöglich, sondern läßt eine Verschlechterung der Pro-Kopf-Versorgung in den nächsten Jahren und Jahrzehnten befürchten.

3. Wenn auch rein technisch die Produktion von konventionellen und unkonventionellen Nahrungsmitteln fast unbegrenzt weiter gesteigert werden könnte, so bedeuten doch auch die umwälzenden Fortschritte im Bereich der Agrartechnik für sich allein

¹ Richard F. Behrendt, *Soziale Strategie für Entwicklungsländer* (1965) 63.

² Otto Matzke, Direktor der Programm-Abteilung des Welternährungsprogramms hat sie u. a. in einer Artikelfolge in der Neuen Zürcher Zeitung am 22., 23. und 24. März 1970 veröffentlicht.

betrachtet keine Lösung des Problems. Ohne erhöhte Kaufkraft fehlt der wichtigste Anreiz für eine Steigerung der Produktion.

4. Die tatsächliche Kausalkette lautet: Arbeitslosigkeit – Armut – fehlende kaufkräftige Nachfrage – geringe Produktion von Nahrungsmitteln – Unterernährung.

5. Daher kommt alles darauf an, durch eine Vielfalt von Maßnahmen zur Förderung der allgemeinen Entwicklung – vor allem auch auf dem Gebiet der Sozialstruktur – die Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern wenn nicht zu beseitigen, so doch zu vermindern. Nur damit könnte man die Armut mildern und eine kaufkräftige Nachfrage schaffen. Das Problem ist viel ernster und schwieriger, als es bei einer rein agrartechnischen Betrachtungsweise den Anschein haben könnte.

6. Für eine in ihrer Dauer noch nicht zu bestimmende Übergangszeit, das heißt bis zu dem Zeitpunkt, an dem die Entwicklungsländer in der Lage sein werden, sich selbst ausreichend zu versorgen, wird Bedarf für eine sorgfältig geplante Nahrungsmittelhilfe bestehen. Dabei werden die Agrarüberschüsse eine wichtige Rolle spielen.

7. Angesichts der entscheidenden Bedeutung der Förderung der allgemeinen Entwicklung und insbesondere der Arbeitsbeschaffung lautet die eigentliche Kernfrage: Werden die Länder der Dritten Welt in der Lage sein, ohne autoritäre oder gar totalitäre Maßnahmen, das heißt ohne direkten Zwang, Arbeitsplätze für die in den nächsten Jahrzehnten hinzukommenden Hunderte von Millionen Menschen zu schaffen?

Schwerpunkte und Leitplan

Entwicklungsländer und Industriestaaten haben sich in den vergangenen Jahren mit steigender Intensität bemüht, ein Programm zur Bewältigung der Schwierigkeiten zu entwickeln, die dynamischen Agrargesellschaften in der Dritten Welt entgegenstehen. Auf vielen der unzähligen Konferenzen, Arbeitssitzungen, Workshops und Seminare, die jährlich in aller Welt zum Thema Entwicklungshilfe stattfinden, stand die Landwirtschaft im Mittelpunkt. Hauptforum für Beratungen und wichtigste Entscheidungen war aber nach wie vor die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO – *Food and Agriculture Organisation*) der Vereinten Nationen. Der im November 1967 gewählte Generaldirektor *A. H. Boerma* hatte sofort nach seinem Amtsantritt eine weltweite Bestandsaufnahme der landwirtschaftlichen Situation angeordnet, um die aktuellsten Daten noch für den sich in Vorbereitung befindenden „Weltleitplan für landwirtschaftliche Entwicklung“ verwenden zu können. Noch bevor dieser Plan vorgelegt werden konnte, schlug die FAO vor, die internationale Agrarhilfe mittelfristig auf fünf Schwerpunkte auszurichten, deren Verwirklichung notwendig, aber auch möglich erschien.

1. Das Schwerpunktprogramm umfaßt zunächst die schnelle und sachgemäße Einführung und Verbreitung der in den letzten Jahren entwickelten ertragreichen *Getreidesorten*. Der Anbau dieser Sorten kann zu einer schnellen Verbesserung der Nah-

rungsversorgung der Entwicklungsländer führen und, langfristig gesehen, den Einfuhrbedarf von Grundnahrungsmitteln erheblich senken oder sogar die Ansammlung von Nahrungsmittelreserven ermöglichen. Weiterhin würde die Einführung dieser Sorten die für den Anbau von Getreide bisher benötigten Flächen verringern und somit Land frei machen für den Anbau anderer lebenswichtiger Pflanzen.

Die erfolgreiche Anwendung dieser Sorten hängt jedoch von einer Reihe von technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ab. Nur dann, wenn bei ihrem Anbau hochqualitatives, das heißt anerkanntes Saatgut und entsprechende Mengen von Dünger und Pflanzenschutzmitteln verwendet werden, die Wasserversorgung gesichert ist und sortenspezifische Anbaumethoden angewendet werden, kann das Leistungspotential dieser Sorten voll ausgeschöpft werden.

2. Der zweite Aspekt des Schwerpunktprogramms befaßt sich mit der Schließung der *Eiweißlücke*. Eiweiß, das für die gesamte körperliche und geistige Entwicklung des Menschen von ausschlaggebender Bedeutung ist, steht einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung der unterentwickelten Länder, vor allem in den unteren Einkommensschichten, nur in unzureichendem Maß zur Verfügung. Es geht hier also nicht nur darum, den Mehrbedarf der wachsenden Bevölkerung durch entsprechende Steigerung der Erzeugung eiweißreicher Nahrung zu decken. Vielmehr muß vor allem für eine gleichmäßige Verteilung des verfügbaren Eiweißes gesorgt werden.

In kleinstem Rahmen kann schon viel durch die Einrichtung von Hausgärten und Kleintierhaltung auf Familienebene erreicht werden. Dazu sind keine großen Investitionen erforderlich. In der weiteren Zukunft werden auch Eiweiße aus bisher im allgemeinen nicht für die menschliche Ernährung benutzten Quellen, wie zum Beispiel Produkte aus Sojabohnen, Sonnenblumen- und Baumwollsaaten, Erdnußkuchen, Fischmehl und Blättern, sowie vollständig neuartige Nahrungsmittel bei der Schließung der Eiweißlücke eine Rolle spielen. Die Wirtschaftlichkeit der Erzeugung dieser Produkte ist jedoch vielfach noch fraglich und ihre Einführung bedarf vor allem in den unterentwickelten Ländern erheblicher Bemühungen.

3. Ein drittes Gebiet des Schwerpunktprogramms der FAO beschäftigt sich mit der Vermeidung der sehr hohen Verluste während und nach dem pflanzlichen und tierischen *Erzeugungsprozeß*. Viel muß und kann wirtschaftlich sinnvoll getan werden, um den Boden und seine Fruchtbarkeit zu erhalten, um den Oberflächen- und Grundwasserhaushalt zu regeln, um vor Schädlingen zu schützen, um zweckentsprechende Ernte-, Transport- und Lagerungsmethoden einzuführen und um Verarbeitungseinrichtungen zu schaffen, die den Nährwert verderblicher Güter erhalten, ihre Vermarktung für Inlandsbedarf und Ausfuhrzwecke sicherstellen und durch geeignete hauswirtschaftliche Beratung deren sinnvollen Endverbrauch gewährleisten. Bis zu 40% der Nahrungsmittel können in einzelnen Ländern auf diese Weise gerettet, Millionenwerte erhalten werden.

4. Entwicklung bedeutet in den meisten Staaten der Dritten Welt vor allem Anhebung des Lebensstandards der *ländlichen Bevölkerung*, die zwei Drittel der Gesamt-

bevölkerung ausmacht und mehr als die Hälfte des Nationaleinkommens und der Exporterlöse aufbringt. Nur erfolgreiche Maßnahmen auf diesem Gebiet können der wachsenden Landflucht, welche die Städte heute vor fast unlösbare Aufgaben stellt, Einhalt gebieten.

Das Schwerpunktprogramm der FAO schließt deshalb auch die Mobilisierung des Menschen für die ländliche Entwicklung ein. Eine moderne Sozialstruktur ist notwendig, um die heute noch fast ausschließlich auf Selbstversorgung ausgerichtete Landwirtschaft der Entwicklungsländer wirkungsvoll in die Dynamik des sozial-ökonomischen Entwicklungsprozesses einzubauen. Aufbau von Elementar- und Fachschulen, von landwirtschaftlichen Genossenschaften, verbesserten Beratungsdiensten, Kreditinstituten und Gewährleistung verbesserter Besitzverhältnisse sind unerlässlich. Um die bestehende hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu verringern, müssen bei der Umgestaltung der Selbstversorger-Landwirtschaft zunächst hauptsächlich arbeitsintensive Methoden berücksichtigt werden.

5. Der letzte Punkt des Schwerpunktprogramms beschäftigt sich mit der Einsparung und Beschaffung von *Devisen*, die in Entwicklungsländern für den Erwerb notwendiger Kapitalgüter aus entwickelten Ländern dringend benötigt werden. Abgesehen von einigen Ländern, die Petroleum oder andere Rohstoffe ausführen, wird in den meisten Fällen ein Großteil der benötigten Devisen durch eine Vergrößerung der Ausfuhr landwirtschaftlicher Produkte und Verringerung der Einfuhr von Grundnahrungsmitteln erzielt werden müssen. Die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte wird eine besondere Rolle spielen. Diese Industrien stellen augenblicklich den am schnellsten wachsenden Sektor der Wirtschaft in den Entwicklungsländern dar. Die jährliche Wachstumsrate überschreitet häufig sieben Prozent, und ähnliche hohe Wachstumsraten werden in den Exporterlösen erzielt.

Eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung einer befriedigenden Devisenlage der Entwicklungsländer ist es, daß alle Länder die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung erkennen und in ihrer Handelspolitik berücksichtigen. Hier verdient die immer wieder vorgetragene Forderung der Entwicklungsländer nach „Handel statt Hilfe“ ihre entscheidende Rechtfertigung.

Drei entwicklungspolitische „essentials“

FAO-Chef Boerma gelang es, dieses Schwerpunktprogramm durch die komplizierte Beschlußfassungsmaschinerie der Welternährungsorganisation zu schleusen, und er präsentierte es auch dem *II. Welternährungskongreß*, der im Juni 1970 in Den Haag stattfand. Hier war interessant, zu erfahren, daß die Programm-Planer mittlerweile eine weitere Einengung der Ziele auf drei Punkte vorgenommen hatten. Die neuen Akzente setzte Boerma bereits in seiner Haager Eröffnungsrede, als er den Begriff des wirtschaftlichen Wachstums – für manche Entwicklungstheoretiker ein Wert an sich

– mit den sozialen Problemen der Dritten Welt in Zusammenhang brachte. Die drei entwicklungspolitischen „essentials“ heißen für ihn: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Beseitigung der Unterernährung, Förderung der Ausbildung. Die Ausführungen Boermas gehen aus mehreren Gründen über den Charakter einer wichtigen Programmrede hinaus:

1. Die Welternährungsorganisation ist sozusagen über ihren eigenen Schatten gesprungen, indem sie nicht die Probleme der Nahrungsmittelversorgung und agrartechnischer Verbesserungen in den Vordergrund stellte, sondern primär die Lösung der sozialen Fragen forderte.

2. Die FAO hat für diese drei „essentials“ jeder Entwicklungsförderung die volle Unterstützung der wichtigsten UN-Sonderorganisationen, nämlich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie der Weltbank. Während in der Vergangenheit die drei erstgenannten Mitglieder der „UNO-Familie“ sich durch verbissene Kompetenzkonflikte behinderten, darf man jetzt eine weitgehende Koordination und Kooperation erwarten. Eine Art Generalprobe lieferten FAO, ILO und UNESCO kürzlich auf der gemeinsam durchgeführten *„Internationalen Konferenz für ländliche Erziehung und Ausbildung“* in Kopenhagen.

3. Schließlich gehören die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Beseitigung der Unterernährung und die Förderung der Ausbildung in der Dritten Welt zu den Bereichen, denen auch die meisten nationalen Entwicklungspläne Priorität eingeräumt haben. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu diesem Kreis.

Während die statistischen Werte und Zahlenangaben über die Problemkreise Hunger und Unterernährung sowie Analphabetentum – zumindest ihren Dimensionen nach – weithin bekannt sind und sich daher eine Wiederholung an dieser Stelle erübrigt, sind die Ausmaße der drohenden, ja bevorstehenden Arbeitslosigkeit in der Dritten Welt bisher nicht mit der notwendigen Deutlichkeit in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gehoben worden.

Die von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) veröffentlichten Zahlen besagen, daß die Weltbevölkerung im Jahr 1970 ungefähr 3 600 Millionen erreicht hat, von denen etwa 1 510 Millionen Menschen im arbeitsfähigen Alter sind.

Im vergangenen Jahrzehnt hat die Zahl der Arbeitskräfte jährlich um 20 Millionen Menschen zugenommen, und man rechnet damit, daß sie in den 70er Jahren um 28 Millionen Menschen jährlich anwachsen wird. Zwischen 1970 und 1980 wird es über 280 Millionen Menschen *mehr* im arbeitsfähigen Alter geben, 226 Millionen mehr in den unterentwickelten Gebieten der Erde und 56 Millionen in den höherentwickelten Ländern.

Von diesen mehr als 280 Millionen Arbeitskräften werden etwa 173 Millionen auf Asien, 32 Millionen auf Afrika, 29 Millionen auf Lateinamerika, 18 Millionen auf die Sowjetunion, 17 Millionen auf Nordamerika, 12 Millionen auf Europa und 1,3 Millionen auf Ozeanien entfallen. Allein der Zuwachs an jugendlichen Arbeitern

unter 25 Jahren wird mit 68 Millionen angegeben, die beinahe alle (64,5 Millionen) die Arbeiterschaft in den unterentwickelten Gebieten der Erde vergrößern werden.

Man kann sich leicht vorstellen, wie sehr diese Massen die wirtschaftliche Entwicklung behindern werden, wenn sie im bereits personell überbesetzten Landwirtschaftsbereich bleiben. In diesem Fall gibt es kaum Aussichten, die Produktivität des Agrarsektors zu steigern.

Nicht Erwerb, sondern Lebensweise

Jeder der drei Hauptsektoren der Entwicklungshilfe teilt sich hinsichtlich seiner Grundlagen, der erforderlichen Maßnahmen für die Förderungsprogramme, der methodischen Ansätze und des Instrumentariums für die Durchführung wiederum in so viele Facetten, daß eine Darstellung selbst den Rahmen der – oben erwähnten – rohen Skizze sprengen müßte. Denn die Landwirtschaft stellt für die große Mehrzahl der Menschen Asiens, Afrikas und Lateinamerikas nicht nur eine Erwerbsquelle, sondern ihre Lebensweise dar. Die Politik der Agrarmodernisierung ist darum auch in ihrem Kern eine Aktion, die auf die Veränderung eines bestehenden Zustands der Gesellschaft und ihrer Institutionen hinzielt.

Während ein solcher Prozeß des gesellschaftlichen Wandels die zeitliche Parallelität sehr vieler Initiativen und Entwicklungselemente verlangt, sind die dafür erforderlichen finanziellen und personellen Mittel begrenzt.

In den letzten Jahren wiesen die Leistungen der Geberländer in ihrer Gesamtheit eine rückläufige – bestenfalls eine stagnierende – Tendenz auf. Davon macht auch die Bundesrepublik Deutschland keine Ausnahme; ihre staatliche Entwicklungshilfe ging im Jahr 1969 auf 2 130 Millionen DM zurück. 1968 hatte sie noch 2 381 Millionen DM betragen³.

Leitzahlen für die Agrar-Hilfe

Vor diesem Hintergrund gewinnt der „Weltleitplan für die landwirtschaftliche Entwicklung“ der FAO⁴ seine aktuelle Bedeutung. Der Plan umfaßt 85 Prozent der Entwicklungsländer entsprechend der allgemein üblichen UN-Klassifizierung (Zone-C-Länder). Zeitlicher Ausgangspunkt ist das Jahr 1962⁵, die Projektionen zielen auf das Jahr 1985. Als der Plan Ende 1969 veröffentlicht wurde, war schon ein Drittel

³ Wochenbericht 21/70 v. 21. Mai 1970 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, S. 146.

⁴ Der englische Titel lautet: *Provisional Indicative World Plan for Agricultural Development*; er ist kein Plan oder Programm im strengeren Sinn, sondern eine Sammlung von Analysen, statistischen Projektionen und Empfehlungen für die weitere Entwicklung der Weltlandwirtschaft. Die FAO unterstreicht ausdrücklich, daß die ihr vorliegenden Untersuchungen nicht den Anspruch auf absolute Verlässlichkeit erheben können. Der Weltleitplan teilt insofern das Schicksal ähnlicher weltweiter Studien.

⁵ Dieses Jahr ist, um zufällige Schwankungen in der Wirtschaftsentwicklung möglichst auszuschließen, als statistischer Durchschnitt für die Jahre 1961–1963 errechnet worden.

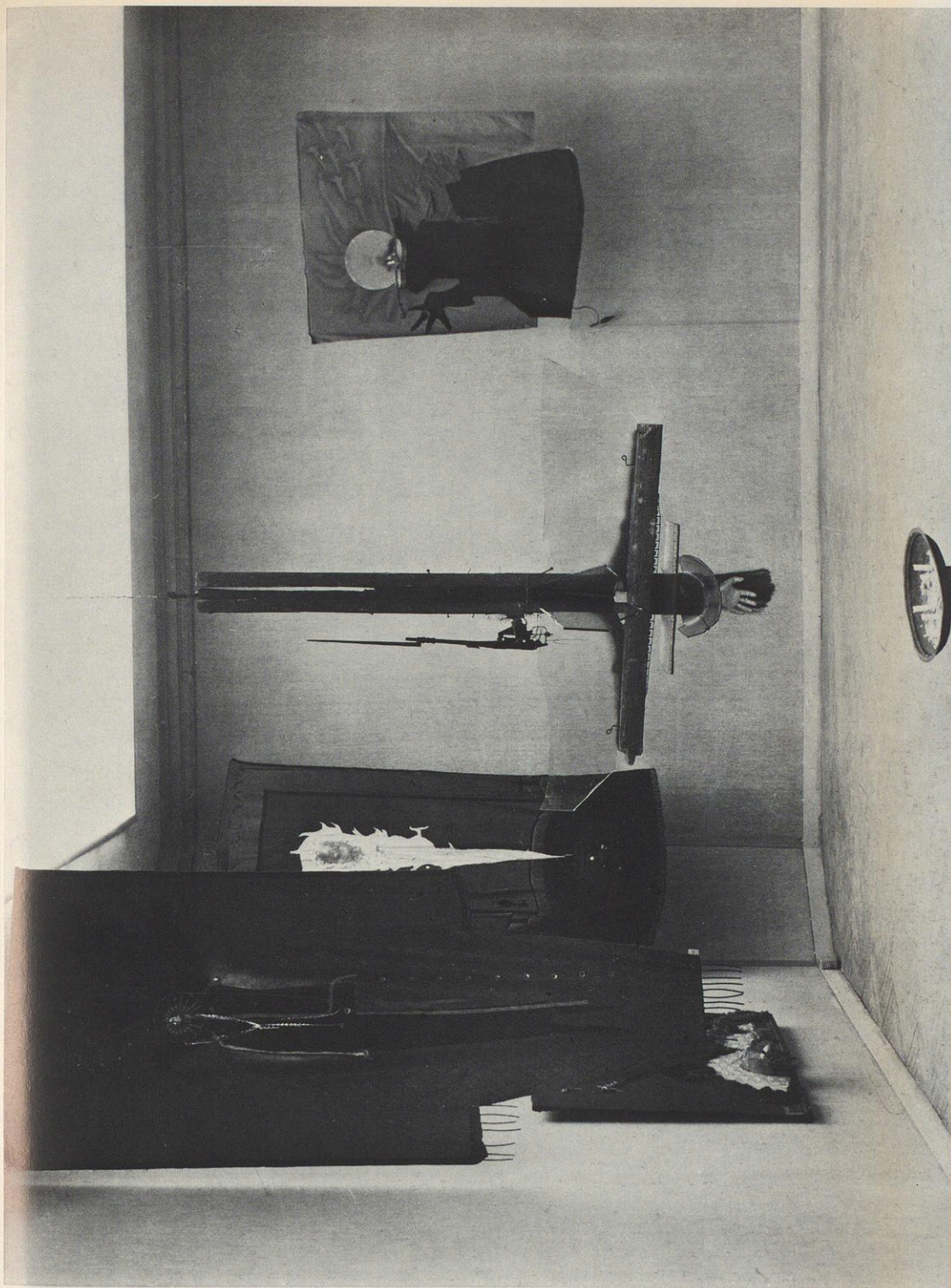


Abb. 3: Wladyslaw Hasior, Der Prophet, Posthume Standarte, Die Frage des Partisanen, Das letzte Konzert.



Abb. 4: Jozef Szajna, Reminiszenzen („Die Ikonostase der Gaskammern und Krematorien“).

der Gesamtzeit von 23 Jahren vergangen; dies ermöglicht bereits heute eine Überprüfung der Ergebnisse seiner Analysen und Perspektiven.

Man könnte den Weltleitplan zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit den Voraussagen eines Computers wenige Minuten nach Schließung der Wahllokale vergleichen: die errechneten Ergebnisse können sich möglicherweise noch in einigen Punkten ändern, der Trend aber trifft mit Sicherheit zu.

Die Entwicklungsplaner in den Industriestaaten und in der Dritten Welt haben durch den FAO-Plan die Möglichkeit, ihre Strategie an den landwirtschaftlichen Leitzahlen zu orientieren. Es erscheint fraglich, ob die vorgegebenen Ziele erreicht werden.

Der Weltleitplan baut seine Empfehlungen auf die Tatsache auf, daß die Bevölkerung in den Entwicklungsländern von 1965 bis 1985 um eine Milliarde auf 2,5 Milliarden Menschen anwachsen wird. Im Jahr 1985 werden diese Länder 142 Prozent mehr Nahrung benötigen als 1962; zwei Drittel der erhöhten Nachfrage rühren von der Bevölkerungszunahme her, ein Drittel hat seine Ursache in der stärkeren Kaufkraft. Um dieses Wachstum zu erreichen, müßte in den Jahren 1962–1985 eine jährliche Steigerungsrate von 3,9 Prozent eingehalten werden. Demgegenüber wuchs die Nahrungsmittelproduktion in dem Jahrzehnt 1955/57 bis 1965/67 nur um 2,7 Prozent und in den Jahren 1961–1966 sogar nur um 2,4 Prozent jährlich. Betrügen die Steigerungsraten auch bis 1985 lediglich 2,7 Prozent jährlich, stünden in diesem Jahr 84 Prozent mehr Nahrungsmittel einer um 142 Prozent gestiegenen Nachfrage gegenüber. Die Versorgungslücke müßte mit Einfuhren im Wert von 160 Milliarden DM jährlich (1962: 14 Mrd. DM) geschlossen werden. Zum Vergleich: 1969 betrug die gesamte Entwicklungshilfe aller Geberländer ungefähr 50 Milliarden DM! Während die Entwicklungsländer im Jahr 1965 35 Millionen Tonnen Getreide importierten, würden allein die asiatischen, nahöstlichen und nordafrikanischen Entwicklungsländer 1985 92 Millionen Tonnen *mehr* Getreide einführen müssen, wenn der gegenwärtige Trend sich fortsetzt. Die Versorgungslücke kann nur vermieden werden, wenn die Nahrungsmittelproduktion in der Dritten Welt von 1967–1985 um 4,3 Prozent⁶ jährlich zunimmt; dies bedeutet eine Steigerung der jährlichen Wachstumsrate um 60 Prozent gegenüber der bisherigen Entwicklung.

Es erscheint möglich, dieses Ziel durch eine konzentrierte und forcierte Förderung der hochartragreichen Getreidesorten zu erreichen. Auf die Kosten, die für diese „grüne Revolution“ eingesetzt werden müssen, gehe ich weiter unten ein.

Wesentlich ungünstiger sind die Prognosen des Weltleitplans für die Versorgung mit Eiweiß. Hier wird die Nachfrage besonders stark durch die Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards beeinflusst. Wenn das Angebot nicht mit den Konsumwünschen Schritt hält, besteht die Gefahr, daß gerade die wirtschaftlich schwächeren

⁶ Da für den gesamten Zeitraum des Weltleitplans (1962–1985) eine jährliche Steigerungsrate von 3,9 Prozent erforderlich ist, die effektive Zunahme in den Jahren bis 1966 aber darunter lag, muß die Steigerungsrate für die verbleibende Zeit bis 1985 entsprechend höher, d. h. bei 4,3 Prozent jährlich angesetzt werden.

Bevölkerungsgruppen von der „Eiweißlücke“ am härtesten betroffen werden, weil ihnen die Mittel fehlen, ihre Bedürfnisse am Markt zu decken. Neben produktionstechnischen und allgemeinen wirtschaftlichen Problemen müssen in diesem Bereich daher vor allem auch die sozialen Auswirkungen beachtet werden.

Der FAO-Leitplan empfiehlt, die Erzeugung tierischen Proteins durch eine wesentlich verstärkte Geflügelhaltung und Schweinezucht auszuweiten. Gegenüber anderen Tierarten haben sie den Vorteil eines sehr schnellen Reproduktions-Zyklus, und sie eignen sich gut für die Kleintierhaltung der Familienwirtschaft. Wenn die Ziele des Leitplans erreicht werden, würde der tägliche Pro-Kopf-Verbrauch an tierischem Eiweiß in der Dritten Welt von 10,9 Gramm auf 13,8 Gramm ansteigen (Zum Vergleich: 1960 USA: 66 g; Europa, einschl. UdSSR: 36 g). Selbst diese äußerst gering erscheinende Zunahme macht eine jährliche Produktionssteigerung bei Geflügelfleisch um 11 Prozent und bei Schweinefleisch um 5,8 Prozent erforderlich. Voraussetzung dafür ist die Bereitstellung von mindestens 110 Millionen Tonnen Futtermittel, fast viermal soviel wie im Jahr 1962. Allein die Erzeugung von Futtergetreide müßte zwischen 1962 und 1985 um 70 Millionen Tonnen auf 90 Millionen Tonnen anwachsen.

Selbst Eiweißmengen, die, ausgedrückt in täglichem Pro-Kopf-Konsum, nur wenige Gramm-Mengen ausmachen, nehmen, multipliziert mit den riesigen Menschenmassen der Dritten Welt, einen gewaltigen Umfang an. Eine „Eiweißlücke“ von 4 Gramm pro Individuum würde im Jahr 1985 ein Defizit von 3,6 Millionen Tonnen tierischen Proteins verursachen; das ist mehr als die Bewohner der EWG-Staaten 1962 konsumierten oder den Ländern südlich der Sahara, Lateinamerikas und des Nahen Ostens im selben Jahr insgesamt zur Verfügung stand.

Die Landbevölkerung wächst auch weiterhin

Die erforderlichen Produktionssteigerungen lassen sich nur erreichen, wenn auch die Produktivität der Landwirtschaft zunimmt. Das setzt gewaltige Investitionen voraus und eine weitgehende Veränderung der Beschäftigungsstrukturen in der Dritten Welt. Während ein Landwirt in den Industriestaaten 20 und mehr Menschen mit Nahrung und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen versorgt, reichen die Erträge eines Landwirts in den Entwicklungsländern häufig gerade für seine eigene Familie; nur ein geringer Teil fällt nicht in den Bereich der Subsistenzwirtschaft. Es liegt daher nahe, die überbesetzten landwirtschaftlichen Betriebe durch die Schaffung von Arbeitsplätzen auf dem gewerblichen und dem Dienstleistungssektor zu entlasten. Der FAO-Leitplan beantwortet die Frage, ob sich dieser Strukturveränderungsprozeß bis 1985 durchführen läßt, mit einem klaren „Nein“. In den Jahren zwischen 1962–1985 wird sich zwar das Verhältnis von in der Landwirtschaft Tätigen zu den übrigen Erwerbstätigen von 7:3 auf 6:4 verschieben. Die Einzelheiten sehen so aus:

	Landwirtschaftliche Bevölkerung		Nicht-landwirtschaftl. Bevölkerung			
	1962	1985	1962	1985	1962	1985
	Mio		%		Mio	
Asien	583	880	70	60	250	591
Lateinamerika	99	144	44	33	127	289
Afrika südl. d. Sahara	165	250	82	70	36	107
Nahost u. N.W.-Afrika	88	114	65	45	47	140
GESAMT	985	1388	67	55	460	1127

Es erscheint unmöglich, den fast 300 Millionen Menschen, die allein in Asien bis 1985 ihren Lebensunterhalt im Agrarsektor suchen müssen, einen Arbeitsplatz zu beschaffen. Der „Land-Hunger“ wird wachsen. In Indien, wo im Spätsommer dieses Jahres eine gewaltsame Landaufteilungs-Aktion begonnen hat, werden z. B. die Anbauflächen bis 1985 nur um 2 Prozent auf 164 Millionen Hektar anwachsen. Die landwirtschaftliche Bevölkerung nimmt aber um fast 50 Prozent auf 477 Millionen Menschen zu. Einer fünfköpfigen Familie stünden – mathematisch gesehen – 1985 nur noch 1,7 Hektar zur Verfügung, gegenüber 2,5 Hektar im Jahre 1962. In den anderen Entwicklungsregionen ist die Dichte der Agrarbevölkerung zwar nicht so groß, jedoch sind auch dort die Schwierigkeiten per Saldo nicht geringer.

15 Mark pro Kopf jährlich

Der FAO-Leitplan hat schließlich auch den Versuch unternommen, die erforderlichen Investitionen zu errechnen. Auch hier ergibt die Umrechnung auf eine Pro-Kopf-Basis einen gering erscheinenden finanziellen Bedarf. Um die Landwirtschaft der Dritten Welt leistungskräftiger zu machen, die Ernährungslage von zwei Dritteln der Menschheit zu verbessern, einigen Hundert Millionen Menschen Arbeitsplätze zu verschaffen und die sozialen Verhältnisse zumindest in einigen Bereichen zu entspannen, sind Investitionen von je 100 US-Dollar pro Kopf während des gesamten Zeitraums von 1962–1985 erforderlich. Der Multiplikator-Effekt der Bevölkerungsexplosion kumuliert die kleinen Einzelbeträge jedoch zu der gewaltigen Summe von 112 Milliarden US-Dollar. Auf die einzelnen Regionen entfallen:

Afrika südl. d. Sahara	4 718 Millionen US-Dollar
Asien	62 396 „ „
Südamerika	33 560 „ „
Nahost u. Nord-West-Afrika	11 791 „ „

42 Prozent der Investitionen fließen in Neulanderschließung, besonders in den Aufbau und die Verbesserung von Bewässerungssystemen. Landwirtschaftliche Geräte, Saatgut, Düngemittel und Pflanzenschutzmittel erfordern 35 Prozent der Mittel, während die Kosten für die Viehzucht 16 Prozent erfordern. Fischerei und Forstwirtschaft erhalten 4 bzw. 3 Prozent der Investitionen. Die größten Steigerungsraten erfahren Düngemittel und Pflanzenschutzmittel, die zwischen 1962 und 1985 um 1146 bzw. 1054 Prozent mehr Investitionen erfordern.

Die Brutto-Produktion der Landwirtschaft wird nach den FAO-Schätzungen wertmäßig von 54,9 Milliarden US-Dollar im Jahr 1962 auf 121,6 Milliarden US-Dollar zunehmen, d. h. um 122 Prozent.

Es bleibt die vom Weltleitplan offengelassene Frage zu beantworten, ob Investitionen in Höhe von mehr als 400 Milliarden DM allein für den Agrarsektor überhaupt im Bereich des Möglichen liegen. Dies läßt sich mit ziemlicher Sicherheit positiv beantworten.

Schon in den 60er Jahren finanzierten die Entwicklungsländer durchschnittlich 85 Prozent ihrer Bruttoinvestitionen aus eigenen Mitteln. Die sog. Entwicklungshilfe trug und trägt – was weitgehend unbekannt ist – nur relativ geringfügig zur Schließung der Devisen- und Sparlücke bei. Von 1950 bis 1969 förderten die Geberländer mit rund 600 Milliarden DM die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt⁷.

Die Statik überwinden

Blicken wir in die eigene Geschichte zurück, so lag der Kern der wirtschaftlichen Entwicklung, die *prima causa*, die den gesamten Werdeprozeß der modernen Zivilisation auslöste, in der Transformation der Landwirtschaft. Ein erheblicher Zuwachs in der Bodenproduktivität schuf die Voraussetzungen zur Bildung von Ersparnissen und Arbeitskrätereserven, die anderen Wirtschaftssektoren zur Verfügung gestellt werden konnten. Damit war für die gewerblichen Unternehmer die Kapitalgrundlage geschaffen, durch Investitionen die Erzeugung von traditionellen Gütern zu mechanisieren. Zur gleichen Zeit war eine Gruppe von handwerklich ausgebildeten Arbeitskräften vorhanden, um die vergleichsweise noch primitiven Maschinen zu besetzen. Dieser doppelte Anreiz bewirkte das Wachstum der Städte, die die sich ausbreitende Industrie aufnahmen, die benötigten Arbeitskräfte absorbierten und zu einem Markt für die landwirtschaftliche Erzeugung wurden. Wichtig ist, daß die Vergrößerung der Städte, wenn auch nicht ohne soziale Härten und Spannungen, so doch begleitet von einem echten Sprung vorwärts in der Entwicklung vor sich ging. Die neue Arbeiterschaft war zudem durch eine jahrhundertealte ständische Tradition

⁷ Diese Angaben sind dem XXI. Jahresbericht (1969) der Kreditanstalt für Wiederaufbau, S. 26/27, entnommen.

zunächst bereit, ihren – häufig unterprivilegierten – Platz in der Gesellschaft ohne Protest auszufüllen. Obwohl das Bevölkerungswachstum über der früheren Entwicklung lag, war die Zunahme nicht mit der explosionsartigen Vermehrung zu vergleichen, die wir seit zwei Jahrzehnten erleben. Das absolute Wachstum betrug nur einen Bruchteil der Milliardenwerte, die heute in Ansatz zu bringen sind⁸.

Vergleicht man diese Entwicklungsbedingungen mit den Grundlagen, auf denen die Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas eine bessere Zukunft aufbauen wollen, so könnte man auch willkürlich keine größeren Unterschiede konstruieren.

Der Ruf nach neuen Modellen, neuen Wegen, neuen Mitteln – nirgends ist er so berechtigt wie im Hinblick auf die Transformation der Landwirtschaft⁹.

Aus der Fülle der Pläne und Programme sollen abschließend zwei Gedanken herausgestellt werden, die es zu verwirklichen gilt, wenn die Landwirtschaft der Dritten Welt von ihrem Beharren in überholten Strukturen befreit werden soll.

Da ist zunächst das von der UNESCO entwickelte Prinzip einer „*éducation permanente*“ bzw. „*life-long integrated education*“, das Generaldirektor Maheu so umschrieb: „Die Erziehung ist nicht mehr das Privileg einer Elite oder Sache einer bestimmten Altersgruppe; immer mehr neigt sie dazu, die ganze Gesellschaft und das ganze Leben des einzelnen zu umfassen. Das heißt, daß sie immerwährend und allgegenwärtig sein muß. Sie darf nicht mehr bloß als Lebensvorbereitung, sondern muß vielmehr als ein Lebensbereich angesehen werden, der sich durch eine ständige Erweiterung des Wissens und eine unaufhörliche Überprüfung der Vorstellungen auszeichnet.“

Zum anderen können die wesentlichen Befunde uneingeschränkt bejaht werden, die Behrendt¹⁰ am Ende seiner „Sozialen Strategie für Entwicklungsländer“ wiedergibt.

Entwicklung muß als gezielter Kulturwandel verstanden und im Rahmen einer *sozialen* Entwicklungsstrategie gefördert werden. Nicht nur Kapital und technisches Wissen sind knapp; noch seltener ist die Bereitschaft und die institutionelle Fähigkeit, diese wirtschaftlich produktiv und sozial wirksam einzusetzen. Erforderlich ist, daß die bisherige Förderung der technisch-wirtschaftlichen Infrastruktur durch eine mindestens ebenso intensive Förderung der sozio-kulturellen Infrastruktur ergänzt wird.

So wenig die sozialen Fragen unserer eigenen Entwicklung bloße „Arbeiterernährungsfragen“ (Lefringhausen) waren, so wenig werden wir eine heile Welt schaffen, wenn nur die Nahrungsmittelversorgung ausreichend, ja gut ist. Es gilt, was John F. Kennedy auf dem I. Welternährungskongreß 1963 in Washington sagte und was während des II. Welternährungskongresses im Juni 1970 in Den Haag immer wieder – fast beschwörend – wiederholt wurde: „Wir haben die Mittel, uns fehlt nur der Wille; der Wille, konsequent und politisch mündig zu handeln.“

⁸ Vgl. hierzu „Probleme der Bevölkerungslawine“, in dieser Zschr. 182 (1968) 238–250.

⁹ Interessant ist z. B. Nr. 99/100 von „Offene Welt“ (Westdt. Verlag 1969) mit einer Sammlung von Aufsätzen zum Thema „Die Dritte Welt als Bildungsaufgabe“.

¹⁰ Behrendt, a. a. O. 623 ff.