

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

**Probleme und Tendenzen der Agrarpolitiken
in Subsahara-Afrika**

Hartmut Brandt

Berichte und Gutachten 8/2004

Bonn 2004

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-268-8

Vorwort

Die vorliegende Studie „Probleme und Tendenzen der Agrarpolitiken in Subsahara-Afrika“ wurde von Prof. Hartmut Brandt im Rahmen eines Forschungsvorhabens des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erarbeitet. Sie entstand vor dem Hintergrund, dass einerseits der Stellenwert von Agrarpolitik im Hinblick auf Subsahara-Afrika in den letzten Jahrzehnten insgesamt abgenommen hat. Andererseits spielt der Agrarsektor in vielerlei Hinsicht für die Ernährungssicherung, die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Armutsbekämpfung in der Region eine Schlüsselrolle.

Herrn Prof. Hartmut Brandt möchten wir für die Erstellung der Studie herzlich danken. Allen Interviewpartnern möchten wir für ihre Gesprächsbereitschaft und Unterstützung ebenfalls danken.

Bonn, Juli 2004

Dr. Stephan Klingebiel

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung **I**

Einleitung **1**

I Problemhintergrund: Chronische volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche in Subsahara-Afrika, Agrarweltmärkte, Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer **5**

1 Volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche **5**

2 Agrarweltmärkte, Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer **8**

II *Performance* subsaharischer Landwirtschaften **13**

3 Bodennutzungssysteme bei schnellem Bevölkerungszuwachs **13**

3.1 Exkurs – Der Mitteleuropäische Fall: Vom Wanderfeldbau zur Intensiven Kulturwirtschaft 13

3.2 Arbeitsproduktivität und Arbeitslöhne im subsaharischen Landbau 16

3.3 Entwicklung subsaharischer Bodennutzungssysteme 18

4 Markt- und Faktorbeiträge der Landwirtschaft **23**

III Agrarentwicklungspolitische Erfahrungen Subsaharischer Länder seit 1982/83 **33**

5 Sektorkonzeptionen **33**

5.1 SAP 33

5.2 ASIP und PRSP 37

6 Instrumentelle Erfahrungen **39**

6.1 Preis-, Markt- und Handelspolitik für Agrarprodukte 40

6.1.1 Erzeugerpreistendenzen allgemein 40

6.1.2 Getreidepreise 42

6.1.3 Engpässe und Hindernisse effizienter Agrarvermarktung 45

6.1.4 Preise von *Export Cash Crops* 46

6.1.5 Handelsdünger 47

6.2 Agrarkredit und Input-Versorgung 47

6.3 Innovationspolitik: Forschung und Beratung 50

6.3.1 Grundlegende Gesichtspunkte 50

6.3.2 Forschung 52

6.3.3 Beratung 54

6.4	Bodenreformen und Formalisierung des traditionellen Bodenrechts in Subsahara-Afrika	55
6.4.1	Bodenreformen	56
6.4.2	Zur Problematik der Formalisierung des traditionellen Gemeineigentums am Boden	59
7	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die EZ	60
7.1	Schlussfolgerungen	60
7.2	Empfehlungen für die EZ	62
	Literaturverzeichnis	65
	Anhang 1: Ergebnisse der statistischen Analyse von Politikvariablen und Indikatoren in Bezug auf agrarsektorale SAP-Ergebnisse	71
	Anhang 2: Anmerkungen zum Weltbankpapier vom 20.07.1981 (Report Nr. 3358): „Accelerated Development in Sub-Saharan Africa – An Agenda for Action“	85
	Abbildungen, Karte und Tabellen im Text	
Abbildung 1:	Agrarproduktion nach Weltregionen	24
Abbildung 2:	Agrarproduktionen nach Regionen Subsahara-Afrikas	25
Abbildung 3:	Agrarproduktion nach Ländergruppen unterschiedlicher Anpassungspolitik	25
Abbildung 4:	Agrarexporte nach Weltregionen	26
Abbildung 5:	Agrarexporte nach Regionen Subsahara-Afrikas	26
Abbildung 6:	Kalorienversorgung nach Weltregionen	27
Abbildung 7:	Getreideerträge nach Weltregionen	27
Abbildung 8:	Baumwollerträge nach Regionen Subsahara-Afrikas	28
Abbildung 9:	Baumwollerträge nach Weltregionen	28
Abbildung 10:	Handelsdüngeraufwand nach Weltregionen	29
Abbildung 11:	Linear gestaffeltes Transformationskostenschema subsaharischer Getreidemärkte	44

Karte 1:	Regionen Afrikas nach FAO (2003)	29
Tabelle 1:	Reales Wachstum des Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen in Subsahara-Afrika, 1970/79 bis 1999/2001 (in % p.a.)	5
Tabelle 2:	Inländische Spar- und Investitionsquote im gewogenen Mittel subsaharischer Länder (in % des Bruttosozialprodukts)	7
Tabelle 3:	Preiselastizitäten der Produktion in der ghanaischen Landwirtschaft	11
Tabelle 4:	Direkte Preiselastizitäten des Angebots in Subsahara-Afrika	11
Tabelle 5:	Spannen zwischen Weltmarkt- und Konsumentenpreisen ausgewählter Agrarprodukte, 1970–1994 (Spannen von 1990 = 100)	12
Tabelle 6:	Research and the Gezira Scheme's Attained Yields	22
Tabelle 7:	Nahrungsverfügbarkeit und Nahrungslücke in Subsahara-Afrika, 1991–2010 (in Mio. t)	30
Tabelle 8:	Veränderungen der realen Erzeugerpreise für <i>export cash crops</i> in subsaharischen Ländern, 1981/83 bis 1995/97	42
Tabelle 9:	Frachtraten nach Transportverfahren, in €/t, km	43
Tabelle 10:	Handelsdüngeraufwand nach Entwicklungsregionen, 1980/81–1996/97 (kg Nährstoffe/ha Ackerfläche)	47

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskraft
ASIP	Agricultural Sector Investment Program
BSP	Bruttosozialprodukt
CGIAR	Consultative Group for International Agricultural Research
CIF	Cost, Insurance, Freight
ECA	Economic Commission for Africa
EL	Entwicklungsländer
EZ	Europäische Union
FAO	Food and Agricultural Organization
fob	free on board
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GDP	Gross Domestic Product
GE	Getreideeinheiten
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Country
HYVs	High Yielding Varieties
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IFI	International Finance Institutes
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IL	Industrieländer
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
IMF	International Monetary Fund
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDC	Least Developed Country
LN	Landwirtschaftliche Nutzflächen
MAC	Ministry of Agriculture and Cooperation
NARS	National Agricultural Research System
NERICA	New Rice for Africa
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PPP	Purchasing Power Parity
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

PSE	Producer Subsidy Equivalent
RARS	Regional Agricultural Research System
ROR	Rate of Return
RSA	Republik Südafrika
SACU	South African Customs Union
SAP	Strukturanpassungsprogramm / Structural Adjustment Program
SIP	Sectoral Investment Program
SSA	Subsahara-Afrika
TOT	Terms of Trade
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	United Nation Conference for Trade and Development
USAID	US Agency for International Development
USDA	US Department of Agriculture
VN	Vereinte Nationen
WARDA	West African Rice Development Association
WTO	World Trade Organization

Zusammenfassung

Die Gesamtlage

Während der letzten 20 Jahre haben die subsaharischen Länder im Zuge der SAP erd-dirigistische Wirtschafts- und Agrarpolitiken sowie den entsprechenden Staatskonsum und hypertrophierten Verwaltungsapparat nach Kräften und mit einigem Erfolg abgebaut. Volkswirtschaftliche Ungleichgewichte wurden behoben. Im Agrarsektor wurden die Preis-, Markt- und Handelspolitiken für In- und Outputs dereguliert und liberalisiert, die parastaatlichen Dienstleistungsorganisationen wurden abgebaut bzw. privatisiert. Nachfolgende Konzeptionsversuche (ASIP und PRSP) waren / sind im Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, Partizipation und die Bildung von Human- und Sozialkapital gerichtet. Das BSP pro Kopf jedoch schrumpfte um 0,2 % p.a.

Seit etwa 1980 behandeln Hilfegeber und subsaharische Regierungen Fragen der Agrarentwicklung als nachrangiges Problem. Der Anteil des Agrarsektors an den Geber- und Nehmerbudgets liegt heute im Durchschnitt subsaharischer Länder bei 7 % (1,05 Mrd. US \$ p.a.). 1990 waren es noch 16 % (2,2 Mrd. US \$). Armut und Unterernährung im ländlichen Raum haben stark zugenommen, die Agrarproduktion pro Kopf der Bevölkerung stagniert im Durchschnitt subsaharischer Länder. Die Fachleute auf Geber- und Nehmerseite stimmen jedoch darin überein, dass Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum eine stärkere und nachhaltige Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum erfordern.

Eine neue, konsolidierte Konzeption der Agrarentwicklungspolitik, die auf den SAP-Ergebnissen und Erfahrungen aufbaut, liegt noch nicht vor. Ein diesbezüglicher internationaler Diskussionsprozess ist noch kaum in Gang gekommen. Man stimmt zwar darin überein, dass Agrarentwicklung der wirksamste Hebel für Wirtschaftswachstum und Armutsminderung in frühindustriellen Volkswirtschaften sei und dass sie wesentliche Beiträge zur Stabilisierung natürlicher Ressourcen leisten könne; aber Konzepte, die neben den SAP-Schwerpunkten nämlich Deregulierung, Liberali-

sierung, Privatisierung auch ländliche Infrastruktur, Dienstleistungs- und Organisationsentwicklung materiell stärker berücksichtigen würden, liegen noch nicht oder erst ansatzweise vor.

Die SAP haben die in sie gesetzten Hoffnungen auf Einleitung volkswirtschaftlicher Erholung bisher noch kaum erfüllt. Das Pro-Kopf-Einkommen fiel in den 1980er und 1990er Jahren. Es liegt heute real bei 90 % des Vergleichswertes von 1980. Der subsaharische Anteil an den globalen Agrarexporten ging von 8 auf 2 % zurück. Finanzierungs- und Devisenengpässe, die geber- und nehmerseitige Vernachlässigung von Landwirtschaft und ländlichem Raum sowie Verfall der Agrarweltmarktpreise bei marktverzerrenden Handels- und Agrarpolitiken der Industrieländer sind die wesentlichen Ursachen. Unter ihnen kann lediglich der neue *urban bias* bzw. die Vernachlässigung von Landwirtschaft und ländlichem Raum den SAP zugeordnet werden.

Auf Grund schrumpfender Netto-Devisenzuflüsse werden in den nächsten Jahren Importe substituiert werden und also auf die Inlandsmärkte orientierte, intersektoral ausgewogenere Agrar- und Industriepolitiken an Bedeutung gewinnen. Dem müsste dann eine stärkere Berücksichtigung von Landwirtschaft und ländlichem Raum in der EZ entsprechen.

Die SAP (und SIP sowie PRSP als jüngste Konzeptionsversuche) haben in den subsaharischen Ländern bisher keine nachweisbare gesamtwirtschaftliche Wachstumswirkung entfaltet. Die Armut insbesondere der Landbevölkerung ist deutlich angewachsen. Eine Trendumkehr erforderte u.a. höhere Netto-Devisenzuflüsse, kohärentere Handels- und Agrarpolitiken der Industrieländer und eine stärkere Betonung von Landwirtschaft und ländlichem Raum in der EZ.

Der Preisverfall an den Agrarweltmärkten geht auf drei Ursachenkomplexe zurück: die Entwicklung industrieller Substitute für Agrarrohstoffe, schnelle Produktivitätszuwächse bei preis- und einkommensunelastischer Importnachfrage sowie schwere Verzerrungen der Nahrungsmittelweltmärkte. Letztere sind wiederum auf die Agrar-

preis- und Handelspolitiken der Industrieländer zurückführbar.

Die Margen zwischen den Preisen für die Primärerzeuger in den Entwicklungsländern und den Endverbrauchern in den Industrieländern haben sich über die letzten 30 Jahre mehr als verdoppelt. Es ist unbekannt / unerforscht, wie weit dieser Trend durch Inflation und zusätzliche Transformationsleistungen erklärbar ist. Der kommunikations- und verarbeitungstechnische Fortschritt müsste jedenfalls im Gegensatz zur aktuellen Entwicklung der Margen stark kostensenkende Effekte gehabt haben. Sollten sich Oligopolgewinne nachweisen lassen, läge damit eine weitere Ursache für den Realverfall der fob-Preise vor.

Die Ackerfläche pro Kopf der Bevölkerung ist in SSA im Zeitraum 1965–2000 von 0,50 auf 0,22 ha zurückgegangen. Bevölkerungszuwachs bei knappen Reserven an nachhaltig ackerfähigen Böden wird die Kopfquote an Ackerfläche weiter reduzieren. Dabei ist es unklar, ob die Arbeitskräftezahlen in der Landwirtschaft noch zunehmen (werden), denn Urbanisierungsraten von 4 bis 5 % speisen sich vor allem aus jungen, arbeitsfähigen Leuten, die vom Land in die Städte wandern. Auch die Opfer der AIDS-Pandemie sind hierbei in Betracht zu ziehen.

Da Devisen auch weiterhin sehr knapp sein werden, muss die mit der Bevölkerung zunehmende Nahrungsmittelnachfrage weitestgehend aus inländischer Erzeugung gedeckt werden. Das Mittel hierzu wird Steigerung der Flächenerträge durch technischen Fortschritt und Kapitalintensivierung sein. Um die urbanen Nachfragezuwächse von voraussichtlich >5 % p.a. zu befriedigen, muss die Verkehrs- und Marktinfrastruktur rehabilitiert und ausgebaut werden.

Kurz gesagt: SSA wird in den nächsten 20 Jahren vor den gleichen Aufgaben stehen, die die asiatischen Länder seit 1965/70 so erfolgreich gelöst haben. Die Vorlaufzeiten, bis dieser Aufgabe angemessene Agrarpolitiken die angestrebte Wirkung zeigen, betragen erfahrungsgemäß 10 bis 20 Jahre. Es wäre also höchste Zeit, dass die subsaharischen Entwicklungspolitiken und die EZ diese

Aufgabe angriffen. Sie stellt sich unausweislich. Mit welchen Argumenten wollte man ihr ausweichen?

Strukturanpassungspolitik

Im ersten Entwurf der SAP-Konzeption der Weltbank vom 20.07.1981 waren zwei Stoßrichtungen des Reformprozesses vorgesehen, nämlich erstens die Reform des ordnungspolitisch-strukturellen Rahmens (Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung) und Entzerrung der Wechselkurse und Preisverhältnisse sowie zweitens bis zu 100 % mehr EZ-Mittel und davon 30 % für Landwirtschaft und ländlichen Raum. Im weiteren Verlauf der Diskussion und beginnenden Implementation verflüchtete sich der zweite Teil des Entwurfs: die ODA schrumpfte, der Agraranteil wurde auf etwa 7 % halbiert. Die EZ konzentrierte sich stärker als zuvor auf die materielle und soziale Infrastruktur der Städte.

So verwundert es nicht, dass bei verfallender ländlicher Infrastruktur und Privatisierung (para)staatlicher Dienstleistungen (die bisher nur partiell von effizienteren Privatunternehmen ersetzt worden sind) sich ein Einfluss der SAP auf die Agrarproduktion pro Kopf statistisch nicht nachweisen lässt.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigte sich allerdings ein statistisch schwacher Zusammenhang zwischen SAP *Implementation Scores* der Weltbank und den Agrarexporten: Letztere nahmen im Querschnittsvergleich zu mit der Konsequenz der durchgeführten SAP. Bei den erfahrungsgemäß langen Vorlaufzeiten struktureller Reaktionen im Agrarsektor und angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl subsaharischer Länder erst Mitte der 1990er Jahre ihr SAP-Programm durchgeführt hatten – und dies in vielen Fällen auch nur teilweise – ist es durchaus denkbar, dass eine deutlich positive Reaktion erst noch erfolgen wird. Eine stärkere Förderung der ländlichen Infrastruktur und eine (im Lichte sozialer Gegebenheiten) realistische Politik zur Entwicklung der Agrardienstleistungen könnten die SAP auf dem Agrarsektor noch zum Erfolg füh-

ren. Eine weniger liberal-ideologische und dabei ausgewogenere Vorgehensweise wäre angezeigt.

Agricultural Sector Investment Programs und Poverty Reduction Strategy Papers

ASIP und PRSP sind neuere Konzeptionsversuche, in denen es besonders um Armutsorientierung, Dezentralisierung staatlicher Maßnahmen, Kapazitätsentwicklung in Staat und Zivilgesellschaft und Partizipation von Zielgruppen bzw. der von den Maßnahmen betroffenen Bevölkerung geht.

Es liegen bisher Erfahrungen mit zwei ASIP (Sambia und Mosambik) vor. Der Sambia-Fall wurde 1995–2001 implementiert. Seine Ergebnisse werden von der Weltbank als *unsatisfactory* beurteilt. Der Mosambik-Fall scheint sich besser anzulassen; aber die Erfahrung reicht hier noch nicht für eine abgesicherte Beurteilung. Landeskenner sagen, dass hier z.Z. >90 % der ASIP-Mittel zur Förderung der urbanen Administration ausgegeben werden. Die ASIP sollen u.a. folgende Vorgaben berücksichtigen:

- Planung, Durchführung und Kontrolle durch ein Nehmerministerium;
- Gemeinsame Finanzierung und Abwicklungsroutine seitens der Geber;
- Dezentralisierung der Detailplanung und Mittelverausgabung;
- Partizipation der Zielgruppen am Planungs- und Implementationsprozess.

In Bezug auf den Sambia-Fall bemängelt der Abschlussbericht u.a.:

- Nur die multilateralen Geber integrierten sich in das ASIP, die bilateralen hielten sich weitgehend fern.
- Das Agrarministerium war der Aufgabe des Programmkoordinators finanziell, organisatorisch und personell nicht gewachsen: „... *there is a lack of discipline, professionalism and responsiveness.*“

- Die Programmlaufzeit war angesichts der hochgesteckten Ziele viel zu kurz bemessen.

Bei aller Kritik jedoch wurden die Ansätze der Dezentralisierung und Partizipation nämlich der deutsche Programmbeitrag sowie Leistungen der Agrarberatung als deutlich positiv beurteilt. Wie es weitergehen kann, sagt der Abschlussbericht nicht.

Die PRSP als Planungsgrundlage und Voraussetzung für IDA-Kreditaufnahme werden seit dem Jahre 2000 durchgeführt. Sie sind armutsorientiert, zielen auf breite Partizipation und sind auf inter- bzw. multisektorale Prioritäten angelegt. In einem ersten Erfahrungsbericht aus dem Jahre 2002 wird festgestellt, dass PRSP auch prioritäre Maßnahmen ländlicher Entwicklung vorsehen. Allerdings werde die Heterogenität der ländlichen Armut bisher nicht zur Kenntnis genommen. Es herrsche der Eindruck, dass die Minderung ländlicher Armut und die Partizipation der armen Landbevölkerung am PRSP-Prozess keine dringenden Anliegen der Nehmerregierungen seien. Allerdings sind positive Lernprozesse immer noch möglich. Für eine abschließende Beurteilung der PRSP-Erfahrungen ist es noch viel zu früh.

Preis-, Markt- und Handelspolitiken

Die Preis-, Markt- und Handelspolitiken wurden im Zuge der SAP dereguliert und liberalisiert. Der Agrarhandel wurde weitgehend privatisiert. Die Agrarproduktpreise entwickelten sich je nach Ausgangslage unterschiedlich. Die Getreidepreise sanken im Durchschnitt. Mit Aufgabe der panterritorialen und pansaisonalen Erzeugerpreispolitiken der Getreidemarktbehörden kam es zu einer Segmentierung der Binnenmärkte. In den Küstenregionen und entlang den Hauptverkehrsachsen werden die Getreide- und sonstigen Nahrungsmittelmärkte nach Liberalisierung der Importe maßgeblich vom Weltmarkt bestimmt. Im Hinterland finden sich Marktsegmente, die durch relativ hohe Transformationskosten vom Weltmarkt isoliert sind. Hier herrschen je nach Witterungsverlauf und Ernte sehr volatile Preise.

Der Privathandel leidet am Mangel an Liquidität, Lager- und Transportkapazität. Rechtsunsicherheit blockiert den bargeldlosen Zahlungsverkehr. Die marode Infrastruktur treibt die Transportkosten. Insgesamt gesehen ist das privatisierte Vermarktungssystem immer noch deutlich ineffizient.

Die Erzeugerpreise der *export cash crops* sind trotz im Trend fallender Weltmarktpreise auf Grund von Abwertung der Inlandswährungen und Abbau der Exportsteuern im Durchschnitt angestiegen. In die gleiche Richtung wirkte die Weltmarkt-Hausse von 1992/97. In einer Reihe von Ländern haben multinationale Unternehmen die Vermarktung in die Hand genommen und dabei vor allem Handelskredit bereitgestellt. Ob es im Zuge dieser Entwicklung zu oligopolistischen Marktpraktiken zu Lasten der Erzeugerpreise kommen wird, bleibt abzuwarten.

Die Handelsdüngerpreise sind in Durchschnitt um 100 % und mehr angestiegen. Die Versorgung der Bauern ist zusammengebrochen, weil die Bauern illiquide sind, der Handel das Kreditrisiko nicht tragen kann und anderweitige Kreditquellen nicht verfügbar sind.

Die Agrarpreisverhältnisse, Kapitalmangel und fehlender Agrarkredit sind zentrale Hemmnisse der Produktionssteigerung. Insbesondere das traditionale, mit wirksamen Sanktionen strikt durchgesetzte Teilungsgebot in den Großfamilien verhindert Geldrücklagen und perpetuiert so den bäuerlichen Liquiditätsengpass. Eine durchgreifende Verbesserung setzt eine nachhaltige Lösung der Problematik bäuerlichen Produktionskredits voraus.

Agrarkredit und Input-Versorgung

Die Input-Versorgung der subsaharischen Agrarsektoren ist ohne ein funktionierendes System kurzfristigen Produktionskredits nicht denkbar; denn auf Grund des Verteilungs- und Konsumdrucks in den Großfamilien verfügen die Bauern zur Bestellungszeit kaum über Barmittel. Hauptproblem ist die Absicherung des Kredits. Früher haben die Agrarmarktbehörden – soweit sie über

ein Vermarktungsmonopol verfügten – mittels Inputlieferung als Naturalkredit das Problem recht und schlecht gelöst. Die kommende Ernte bot Sicherheit.

Nach Deregulierung und Privatisierung entfällt diese Möglichkeit. Der private Handel verfügt nicht über ausreichend Liquidität und könnte, selbst wenn er liquide wäre, das Risiko der Kreditvergabe nicht tragen. Hier liegt ein entscheidender Schwachpunkt vor, an dem alle agrarpolitischen Hoffnungen scheitern könnten, wenn er nicht behoben wird. *Microfinance* und traditionale Sparclubs sind keine Lösung, weil sie nicht flächendeckend wirken und der Saisonalität von Kreditbedarf und Rückzahlung nicht gerecht werden können. Genossenschaftlich organisierte, aus den Ernteerlösen vorfinanzierte Produktionsmittelfonds könnten eine Lösung sein. Der Vorteil wäre, dass ein solches System mit den privatisierten Marktstrukturen kompatibel wäre. Bei diesem Ansatz besteht das Problem, die Einlagen wirksam vor Unterschleif zu schützen.

Wird das Problem von Agrarkredit und Input-Versorgung nicht gelöst, wird die subsaharische Landwirtschaft weiterhin nur unzureichend zum Wirtschaftswachstum, zur Armutsminderung und zur Ernährungssicherung beitragen können.

Innovationspolitik

Angebotsstudien und Projektpraxis zeigen, dass subsaharische Bauern auf Gewinnanreize „korrekt“ reagieren, mögen diese auf Veränderungen der Preisverhältnisse oder technischen Fortschritten beruhen. **Verbesserte Produktionstechniken** werden angenommen, soweit die entsprechenden Investitionen sich rechnen, die Mittel verfügbar sind und das Risiko akzeptabel erscheint.

Die Agrarforschung in SSA hat bis in die jüngste Zeit trotz all ihrer Probleme eine Reihe produktiv-technischer Innovationen hervorgebracht, die in der bäuerlichen Produktionspraxis mit großem Nutzen angewendet werden. Die Produktivitätsunterschiede zu den asiatischen Ländern zeigen aber, dass die subsaharische Agrarforschung in den

kommenden Jahren erheblich verbessert und stärker gefördert werden muss. Dass dies nicht nur eine Frage des Geldes sondern auch der Organisation, Personal- und Forschungspolitik ist, versteht sich.

Die Leistungen der *National Agricultural Research Systems* (NARS) werden durchweg als unbefriedigend bezeichnet. Die NARS sind schlecht organisiert, überbürokratisiert und unzureichend geführt, mit einem Überhang an Hilfskräften ausgestattet, unterfinanziert und nicht auf die produktionstechnischen Kernprobleme der Landespraxis fokussiert. Die Auswahl und Beförderung der Mitarbeiter berücksichtigt als Kriterium kaum Beiträge zur Problemlösung der Landespraxis. Die Zusammenarbeit mit der internationalen Agrarforschung sollte erheblich verbessert werden. Die Geber haben ihre Mittel in den 1990er Jahren erheblich zurückgenommen. Nur wenige der geberfinanzierten Projekte sind langfristig genug gefördert worden, um nutzbare Ergebnisse erbringen zu können. Vor allem der Mangel an langfristigen Sachmitteln bei diffuser Prioritätensetzung hemmt die Forschung.

Eine Umorganisation hätte vor allem für Dezentralisierung, eine starke Beteiligung der Landespraxis in den Aufsichtsgremien, Leistungsanreize für die Mitarbeiter, Einwerbung von Drittmitteln und eine adäquate Rechtsform (z.B. gemeinnützige GmbH mit Staat und bäuerlichen Genossenschaften als Gesellschafter) zu sorgen.

Im subsaharischen Durchschnitt kommen auf einen landwirtschaftlichen Berater etwa 2000 bäuerliche Betriebe/Haushalte. Angesichts der schlechten Wegeverhältnisse und hohen Transportkostenbelastungen kommt nur die **bäuerliche Massenberatung** als adäquate Methode in Betracht. Das seit 1980 von der Weltbank in 38 Ländern eingeführte *Training and Visiting System*, das Individualberatung sog. Kontaktbauern beinhaltet, die dann als Multiplikatoren die Beratungsinhalte unter Nachbarn und Verwandten verbreiten sollten, ist gescheitert. Eine Evaluierung im Jahre 1999 kam u.a. zu folgenden Ergebnissen:

- Demonstrationsfelder waren das wirksamste Beratungsmittel.

- Die Kontaktbauern, meist besser gestellte Leute, gaben die Beratungsinhalte nicht weiter, auch wenn sie selbst diese erfolgreich angewendet hatten.
- Mangel an Kredit verhinderte die Anwendung verbesserter Produktionstechniken.

Der Fehlschlag lässt sich recht gut mit den Eigenheiten der traditionellen Institutionen und den sie begründenden Überzeugungen erklären. Die Weltbank gab 1995/96 dieses Beratungskonzept auf.

Die subsaharischen Beratungsdienste könnten an den Systemen partizipatorisch organisierter Massenberatung, wie sie in den europäischen Ländern (insbesondere in Russland) an der Wende zum 20. Jahrhundert weithin betrieben wurden, eine Menge lernen.

Bodenreformen und Formalisierung des traditionellen Bodenrechts

Im entwicklungspolitischen Zusammenhang werden vor allem zwei Probleme diskutiert: Erstens Bodenreformen in ehemaligen Siedlerökonomien der britischen Krone, zweitens die Überführung des traditionellen Gemeinbesitzes an Boden in registrierten Privatbesitz. Praktische Erfahrungen zeigen, dass das traditionale Bodenrecht einerseits alle Formalisierungsversuche dominiert, andererseits sich mit Einschränkungen als anpassungsfähig an veränderte wirtschaftliche Bedingungen (Bodenknappheit, Kommerzialisierung, langfristige Investitionen in den Boden in Form von Baum- und Strauchkulturen) erwiesen hat. Es zeigt sich auch hier die große Widerstandskraft traditionaler Normen und Institutionen. An der Bodenrechtsproblematik zeigt sich wie auch bei den Dienstleistungen, dass agronomische, preis- und handelspolitische sowie organisatorisch-gesetzgebende Technokratie nur soweit „erfolgreich“ eingesetzt werden kann, wie es die dominierenden traditionellen Normen und Institutionen zulassen. Die aber können nicht innerhalb einer Dekade umgemodelt werden. Dies dürfte sicherlich noch eine weitere Generation erfordern.

In der globalen Erfahrung hat es durchgreifende **Bodenreformen** nur nach verlorenen Kriegen oder erfolgreichen Revolutionen gegeben. Auch die kenianische Agrarreform der 1960er Jahre ist Ergebnis eines Volksaufstands. Allerdings wäre sie ohne die kluge Politik der ehemaligen Kolonialherren (Swinnerton-Plan) nicht so reibungslos verlaufen, wie tatsächlich geschehen. Die simbabwischen Ereignisse des letzten Jahres können in ihrem blind-chaotischen Opportunismus der Machthaber als Revolution von oben bezeichnet werden. Ob es hier gelingen wird, schließlich eine Lösung ähnlich wie im kenianischen Fall zu erreichen, bleibt abzuwarten.

Auch an subsaharischen Beispielen zeigt sich die günstige Wirkung erfolgreicher Bodenreformen auf die Einkommen der Siedlerbetriebe, wie am kenianischen Fall und der simbabwischen Reform der 1980er Jahre nachgewiesen wurde. Erfolgsvoraussetzungen sind auch in den subsaharischen Ländern: Auslegung der Siedlerstellen nach solider betriebswirtschaftlicher Vorkalkulation und für die Siedler tragbare Kreditkonditionen. Am wichtigsten für den Erfolg ist es, die Siedler nach ihren Fähigkeiten als Arbeiter und Betriebsleiter auszuwählen. Aus Kriegsveteranen, die ja an nachhaltige Arbeit nicht gewöhnt sind, sind noch nie tüchtige Bauern geworden.

Erfahrungsgemäß kommen zentralstaatlich organisierte Bodenreformprogramme nur schleppend voran. Die Ausführung sollte nach Möglichkeit in die Hände der Distriktverwaltungen gelegt werden und partizipatorisch (lokale Bodenreformkommissionen) organisiert sein.

Die Bodenreformen im südlichen Afrika sind unterschiedlich weit fortgeschritten. Swaziland hat bisher 2/3 des Großgrundbesitzes aufgesiedelt. Malawi hat mit einer armutsorientierten Bodenreform begonnen. In Namibia und der RSA tastet sich die Bodenreform vorsichtig voran. In Simbabwe ist es zu einer chaotischen Enteignungsorgie gekommen. In keinem der drei letztgenannten Länder liegen bisher klare Erklärungen der Regierungen zu den agrarstrukturellen Zielen der Bodenreform vor.

Das **traditionale auf Gemeinbesitz begründete Bodenrecht** wurzelt im Ahnenkult. Metaphysische Vorstellungen also begründen den Gemeinbesitz an Boden. Dieser wiederum stiftet soziokulturelle Identität. Gruppenzugehörigkeit manifestiert sich in der Ahnenverehrung und impliziert Nutzungsrechte am Boden. Im Zuge von Bodenverknappung, Kommerzialisierung und Investitionen in den Boden individualisiert sich das traditionale Bodenrecht. Boden wird zwar innerhalb des traditionellen Verbands handelbar, an der Unveräußerbarkeit an Nichtgruppenmitglieder und an der Nichtbeleihbarkeit des Bodens wird aber durchweg festgehalten.

Der Boden wird in der gesellschaftlichen Realität Subsahara-Afrikas wohl auch in der nächsten Generation nicht handel- und beleihbar sein. Damit entfallen die Voraussetzungen einer privaten Organisation der bäuerlichen Kreditversorgung weitgehend, es sei denn, man lässt regionale Agrarhandelsmonopole der Privatwirtschaft zu, die ähnlich wie weiland die Marktbehörden unter dieser Voraussetzung Naturalkredit geben könnten. Eine weitere Alternative, die ausgetestet werden sollte, könnte mit den o.a. genossenschaftlich organisierten Produktionsmittelfonds gegeben sein.

Umriss eines Konzepts

Von einer einseitigen Konzentration der agrarsektoralen EZ-Maßnahmen auf Human- und Sozialkapitalbildung unter Hintansetzung der materiellen und immateriellen Infrastruktur des ländlichen Raums sowie der aktiven staatlich/genossenschaftlichen Produktionsförderung rät der Berichterstatter ab. Ein Zweistufenschema „zuerst formale Qualifizierung der Menschen, Organisationsentwicklung sowie Schaffung eines modernen Wirtschaftsrechts, sodann Straßen, Wasserversorgung, agrarsektorale und soziale Dienstleistungen“ überginge zwei wesentliche Gesichtspunkte. Erstens bedürfen die Agrarsektoren in SSA dringend der Rehabilitierung ihrer materiellen und immateriellen Infrastruktur. Hiervon hängt die unmittelbare Produktionsentwicklung der laufenden Dekade ab. Zweitens sind Human- und Sozi-

alkapitalbildung auch autonome Prozesse kultureller Veränderung, die nicht erzwingbar sind, ihre Zeit erfordern und nur mit angemessenem/zurückhaltendem Mitteleinsatz im kompatiblen agrarpolitischen Maßnahmenverbund erfolgreich gefördert werden können, andernfalls kommt es zu emotionalen Blockierungen: „*Diese Leute kommen daher, wildfremd. Sie studieren unsere sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse nach ihrem Verständnis. Dann kommen sie als Experten mit viel Geld im Rücken. Sie erzählen uns, was zu geschehen habe. Heute halten sie diese Maßnahmen für richtig, morgen jene...*“ Der Leser kann hierzu erleuchtende Analysen bei Toynbee, Fanon, Hyden und Kabou finden. Damit ist nicht etwa gesagt, dass die erforderlichen Akkulturationschritte Jahrhunderte dauern müssen, ein weltweites produktions- und organisationstechnisches Wissen steht immerhin zur Verfügung. Aber eine Generation könnte schon noch erforderlich sein. Währenddessen darf die landwirtschaftliche Gesamtproduktivität nicht stagnieren oder gar zurückgehen, vielmehr muss der subsaharische Produktivitätsrückstand aufgeholt werden. Dazu bedarf es auch des Infrastrukturausbaus und des anbautechnischen Fortschritts.

Die EZ sollte an den ursprünglichen Konzeptionsentwurf der SAP anknüpfen und den Mitteleinsatz für die materielle und immaterielle Infrastruktur des ländlichen Raums kräftig erhöhen. In einem derart pragmatischen und ausgewogeneren Ansatz sollten die Ergebnisse der SAP im Großen und Ganzen stabilisiert, an einigen Punkten modifiziert und durch stärkere Förderung der Agrardienstleistungen sowie Rehabilitierung der Verkehrsinfrastruktur ergänzt werden. Die liberalisierten Wechselkurspolitiken sollten fortgeführt und auf eine Besteuerung der Agrarexporte sollte möglichst verzichtet werden. Erforderlich wäre ferner eine Abschöpfung der Nahrungsmittelimporte in der Größenordnung der Preisverzerrungen an den Weltmärkten sowie regional gezielter Exportsubventionen der IL. Dies würde die Wettbewerbschancen der inländischen Primärerzeugung und Weiterverarbeitung für Nahrungsmittel erheblich stärken und auch über Multiplikatoreffekte das Wirtschaftswachstum fördern.

Die soeben privatisierte inländische Agrarhandelsstruktur, die dieser Tage dabei ist, sich mit der extrem konzentrierten multinationalen Struktur zu verflechten, sollte sich im Zuge der Privatisierung nicht zu marktbeherrschenden Oligo- bzw. Monopolen auswachsen dürfen. Oder könnten/sollten die staatlichen EZ-Partner zusehen, wie die subsaharischen Agrarpreis- und die Agrarhandelspolitiken schließlich von den Multis gemacht werden?

Die ländliche Verkehrsinfrastruktur müsste zwecks Steigerung landwirtschaftlicher und industrieller Wettbewerbsfähigkeit und verbesserter Integration der inländischen Märkte dringend rehabilitiert werden. Die NARS und landwirtschaftlichen Beratungsdienste müssten nach den o.a. Gesichtspunkten reorganisiert werden. Zur effizienteren Mittelverwendung sollten die Forschungsstationen regionalisiert werden. NARS sollten (wo immer möglich) zu RARS zusammengelegt werden.

Die für die zukünftige Produktionsentwicklung zentrale Frage der Produktionsmittelfinanzierung ist z.Z. völlig ungelöst. Es bestehen drei prinzipielle Möglichkeiten:

1. Naturalkredit bei individueller Kontenführung durch reorganisierte Parastatals mit regionalem Monopol,
2. dito durch private regionale Monopole,
3. genossenschaftlich organisierte Produktionsmittelfonds der bäuerlichen Erzeuger.

Unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten der Effizienz wäre vermutlich/voraussichtlich die drittgenannte Lösung vorzuziehen, wenn sie sich in der Praxis durchführen ließe. In der Kreditfrage müssen Erfahrungen gesichtet werden (z.B. die der westafrikanischen *systèmes filières* der Produktion und Vermarktung von Rohstoffen), ggf. müsste auch experimentiert werden (z.B. mit genossenschaftlichen Produktionsmittelfonds). Ihr voraussichtlicher Schwachpunkt ist die Gefahr des Unterschleifs bei den Genossenschaftsverwaltungen. Dagegen wären partizipatorisch organisierte Aufsichts- und Kontrollorgane/-mechanismen zu entwickeln.

Die Bodenreformen im südlichen Afrika verdienen als Instrument der Armutsbekämpfung die volle Unterstützung durch TZ, soweit sie auf eine klein- bis mittelbäuerliche Agrarstruktur hinauslaufen. Die Refinanzierung von Bodenreformbanken aus (vorzugsweise multilateralen) FZ-Mitteln sollte bei ordnungsgemäßer Abwicklung prioritär sein.

Dezentralisierung ist nicht zuletzt Funktion/Ergebnis entsprechender Human- und Sozialkapitalbildung. Sie kann, wenn sie partizipatorisch gestaltet wird, zu hoffnungsvollen Ergebnissen führen, wie sich am Beispiel des sambischen ASIP (hier am deutschen Programmbeitrag) zeigte. Sie erfordert allerdings langen Atem und taktvolle Kooperation der Geber. Beteiligung der Landbevölkerung an Planungs- und Steuerungsgremien der Sektordienstleistungen hat deutlich positive Auswirkungen auf die Effizienz, wie sich ebenfalls am Beispiel des sambischen ASIP zeigte. Sie wird allerdings in vielen Fällen auf erhebliche politische Widerstände der Nehmerseite treffen, wie die bisherigen Erfahrungen der ASIP und PRSP erkennen lassen. Dieser Tendenz/Neigung sollte der hochrangige EZ-Dialog fortlaufend entgegenwirken.

Einleitung

Agrarentwicklungspolitische Konzepte und ihre Schwerpunkte des Mitteleinsatzes leiten sich aus Paradigmen ab, wie sie in der praktischen Entwicklungspolitik jeweils bis auf weiteres als Argumentationsschemata vorherrschen. Die konzeptionsleitenden Paradigmen verändern sich etwa in einem Dekaden-Rhythmus. Dies spiegelt den Wandel der Zielsetzungen in der EZ sowie der Engpassvorstellungen in Bezug auf den agrarsozialen und agrarwirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Die Konzepte wiederum konkretisieren den Mittel- und Instrumenteneinsatz zielorientiert dahingehend, wie die preis- und handelspolitischen Rahmenbedingungen der Agrarwirtschaft, die materielle und soziale Infrastruktur des ländlichen Raums, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Organisationen im Agrardienstleistungsbereich sowie ggf. auch die Agrarverfassung zu reformieren seien. Sie bestimmen die geberseitigen Kooperationsangebote und Maßnahmen ländlerübergreifend mit sowie auch die Agrarpolitiken einzelner Länder. Hierbei spielen die IFI, allen voran die Weltbank, seit Anbeginn der EZ eine impulsgebende und koordinierende Rolle.

Im Rückblick auf die letzten fünf Dekaden zeigt sich heute, dass Paradigmen und Konzepte der Agrarentwicklungspolitik eine Halbwertszeit von etwa fünf Jahren haben. D.h. nicht etwa, dass heute ein Paradigma die Meinungsbildung beherrscht, welches nach einigen Jahren gewissermaßen über Nacht durch ein neues ersetzt wird. Natürlich werden fortwährend auch die unerwünschten bzw. unerwarteten Wirkungen der laufenden Politiken sowie Veränderungen an den Agrarweltmärkten wahrgenommen. So bereitet eine permanente kritische Prüfung die Anpassung und den Wechsel von Paradigmen und Konzepten vor. Dahinter steht die Überzeugung, dass die Komplexität des Entwicklungsprozesses stets nur Erklärungen und Vorhersagen auf kurze bis mittlere Sicht zulässt. Deshalb sind Konzepte, Planungen und Durchführung entwicklungspolitischer Maßnahmen stets der Verfahrensweise von *trial and error* unterworfen.

Dies heißt aber nicht etwa, Konzepte seien Versuche aufs Geratewohl. Natürlich werden sie nach dem jeweils verfügbaren Wissen und Können angelegt und implementiert. Dass dabei dann Lernbereitschaft und Flexibilität gleichsam die besseren Teile der Konzepte sind, versteht sich. Hierin liegt ja die Stärke freier, demokratischer Gesellschaften, dass der zentrale Staat hier nicht durch Machtausübung seine sozio-ökonomische Gesamtplanung durchsetzt, sondern dass er als Partner der Bürgergesellschaft das Recht bewahrt und öffentliche Güter nach Maßgabe demokratischer Allokationsverfahren bereitstellt.

In der Agrarentwicklungspolitik können ein wenig stilisierend im Rückblick auf die letzten 50 Jahre folgende Dekadenkonzepte unterschieden werden (Brandt 2003; Delgado 1995):

- 1955–65: *Community Development*
- 1965–75: Grüne Revolution, vorrangige Nahrungsmittelerzeugung, Grundbedürfnisorientierung
- 1975–85: verschiedene Spielarten der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE)
- 1985–95: agrarpolitische Komponenten der makro-ökonomisch ansetzenden Strukturanpassungspolitik: Liberalisierung der Wechselkurs- und der landwirtschaftlichen Preis-, Markt- und Handelspolitik, Privatisierung der Sektordienstleistungen
- seit 1995: Sektorinvestitionsprogramme (ASIP), *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) und Entwicklung privater agrarsozialer und agrarwirtschaftlicher Organisationen (z.B. bäuerlicher Dienstleistungsgenossenschaften).

Die subsaharischen Länder haben im Großen und Ganzen diesen Konzeptionswandel mitgemacht. Lediglich die Grüne Revolution, die in Süd- sowie Südostasien in Bezug auf Produktionssteigerung und Armutsminderung sehr erfolgreich war, kam in Subsahara-Afrika (SSA) nie zum Zuge. Hier

war die Periode der Grundbedürfnisorientierung und vorrangigen Nahrungsmittelerzeugung bis auf wenige Ausnahmefälle auch nicht annähernd mit dem effizienten, auf den agrartechnischen Fortschritt und entsprechende Dienstleistungen konzentrierten Mitteleinsatz der Grünen Revolution in Süd- und Südostasien zu vergleichen.

In der Dekade der ILE traten Maßnahmen der Agrarentwicklung zunehmend in den Hintergrund. Der Trend abnehmender Fördervolumina (aus Geber- sowie aus Nehmermitteln) der Agrarproduktion wie auch der ländlichen Entwicklung setzte sich während der Strukturpassungsdekade fort, in der es vorrangig um den Rückzug des Staates aus den Agrardienstleistungen, Privatisierung und Liberalisierung der preis-, markt- und handelspolitischen Rahmenbedingungen ging zwecks Entzerrung der Preisverhältnisse und Wiedergewinnung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, aber kaum noch um ländliche Infrastruktur sowie agrarsektorale Investitionen und Dienstleistungen. Die (para)staatlichen Dienstleistungsorganisationen (*Marketing Boards* und *Caisses de Stabilisation*) wurden in ihren Funktionen sowie preis- und handelspolitischen Kompetenzen weitgehend zurückgeschnitten bzw. entmachtet. Auch die Geberanteile zur Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum wurden seit Anfang der 1980er Jahre nominal etwa halbiert. Dementsprechend wurde die Förderung des agrartechnischen Fortschritts, von Kredit, Input- und Outputvermarktung sowie der Infrastruktur im ländlichen Raum in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vernachlässigt.

Agricultural Sector Investment Programs (ASIP) wurden lediglich in zwei subsaharischen Ländern begonnen bzw. durchgeführt – nämlich in Sambia und Mosambik. Sie leiden/litten unter nehmerseitigen Verwaltungsengpässen sowie großen Koordinierungs- und Abstimmungsproblemen der Geber und befasster Ministerien und nachgeordneter Dienststellen auf Nehmerseite. In den PRSP schließlich werden landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung mit wenigen Ausnahmen noch unzureichend behandelt, gemessen an den Erfordernissen erfolgreicher Armutsbekämpfung. Die PRSP sind angesichts ihrer Koordinierungsprob-

leme wohl auch noch nicht mehr als ein Konzeptionsversuch. Nachdem die SAP zu einer Liberalisierung der landwirtschaftlichen Preis- und Handelspolitik in einer Mehrzahl subsaharischer Länder geführt haben und auch die landwirtschaftlichen Dienstleistungen weithin privatisiert worden sind, steht die EZ vor der Dekaden-Aufgabe, den Aufbau privater Dienstleistungsorganisationen und ihrer Arbeit zuträglichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu fördern; aber auch die materielle Infrastruktur und die staatlichen Dienstleistungen im ländlichen Raum bedürfen der Förderung.

Man kann seit etwa 1980 ein Desinteresse an Fragen der Agrarentwicklung in den subsaharischen Ländern feststellen. Die Mittelrahmen auf Geber- wie auf Nehmerseite schrumpften. Entsprechend wuchsen Armut und Unterernährung im ländlichen Raum, und die volkswirtschaftlichen Wachstumsprozesse waren blockiert. Die agrarpolitische Theorie und Praxis stimmt heute quer durch die maßgeblichen Geber- und Nehmerquartiere weitgehend darin überein, dass Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum auch in Subsahara-Afrika einer stärkeren, nachhaltigen Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum bedürfen (USAID 2001; Weltbank 2002). Diese kann allerdings nicht als *one issue policy* betrieben werden. Agrarentwicklungspolitik wird als systemischer (Komplementäreffekte nutzender) Instrumentenverbund verstanden. Sie steht vor der Aufgabe, sich an ausgewogene Länderkonzepte der Förderung ländlicher Infrastruktur und Dienstleistungen, agrartechnischen Fortschritts und der sonstigen Sozial- und Humankapitalbildung im ländlichen Raum unter weitestmöglicher Wahrung unverzerrter Erzeugerpreisverhältnisse heranzutasten.

Die Fragen der technischen Ausgestaltung und der budgetären Gewichtung der Maßnahmen, ihrer zeitlichen Sequenz, der Setzung räumlicher Prioritäten sind nicht nur analytisch außerordentlich schwierig, sie müssen auch – sollen sie nachhaltig wirken, einen innenpolitischen (demokratischen und partizipatorisch organisierten) Diskussionsprozess durchlaufen. „*What is clearly needed therefore is an attempt at assessing which policy,*

from a limited amount of public resources devoted to the agricultural sector, can succeed in providing the best incentives to the farmers, whether this is done via higher farm gate prices or via reduced costs or employing both strategies together“ (Platteau 1996, S. 211). Hinzu werden die Aufgaben der Förderung privater Dienstleistungen nebst gesetzlichen Rahmenwerken treten.

Hiermit sind Kernfragen zukünftiger EZ mit den subsaharischen Ländern gestellt. Bezüglich ihrer allgemeinen Erörterung wird gern gesagt, diese sei der Praxis wenig hilfreich, weil jedes subsaharische Land ein Sonderfall für sich sei. Eine derart pauschale Ablehnung einer länderübergreifenden Konzeptionsdebatte greift zu kurz. Zweifellos stellt jedes subsaharische Land entsprechend der natürlichen Ressourcenlage, der geographischen Konfiguration, des Transportsystems, der Bevölkerungsdichte, des erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsstands, des Urbanisierungsgrades, interethnischer Beziehungen, eventuell vorhandener gesellschaftlicher Bürgerkriegs- und Kriegstraumata einen Sonderfall dar. Aber subsaharische Länder weisen bereits in Bezug auf diese Merkmale erhebliche Ähnlichkeiten auf, die sie von Ländern anderer Weltgegenden unterscheiden. Hinzu kommen gemeinsame Erfahrungen mit der Einflussnahme der internationalen Finanzinstitute (IFI) und mit dem weltwirtschaftlichen Umfeld (Zutrittsbarrieren der Exportmärkte, Konkurrenz schwer subventionierter Agrarprodukte der Industrieländer, Volatilität und abnehmender Trend der Agrarexportgüterpreise, real schrumpfende Netto-ODA) sowie Folgen früherer entwicklungspolitischer Konzeptionen (schwache industrielle Wettbewerbsfähigkeit, Vernachlässigung von Landwirtschaft und ländlichem Raum, einseitige Schwerpunktsetzung der EZ auf die Förderung urbaner Dienstleistungen und Infrastruktur, ungleichgewichtige Urbanisierungsraten).

Diese gemeinsamen Rahmenbedingungen haben natürlich ähnliche Auswirkungen auf die subsaharischen Länder. Insgesamt gesehen rechtfertigt die Ähnlichkeit der Problemlagen vieler Länderfälle durchaus konzeptionelle Schlussfolgerungen, die in der allgemeinen Aussage für die Mehrzahl subsaharischer Länder zutreffen.

Diese Studie geht in vier Argumentationsschritten vor. Erstens werden die für eine zügige Armutsminderung unzureichenden volkswirtschaftlichen Wachstumsraten in SSA und die als wichtig erachteten Wachstumshemmnisse rekapituliert. Darauf folgt zweitens eine Diskussion der landwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung. Insbesondere wird dabei untersucht, ob Unterschiede je nach Konsequenz der durchgeführten SAP-Politiken festzustellen sind. Drittens werden die agrarentwicklungspolitischen Kernerfahrungen der SAP-Dekade und nachfolgender Konzeptionsversuche (ASIP und PRSP) dargestellt. Viertens werden konzeptionelle Perspektiven für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit in Landwirtschaft und ländlichem Raum aufgezeigt.

Der letztgenannte Schritt folgt der Einsicht, dass rasche Armutsminderung in frühindustriellen Volkswirtschaften in erster Linie über eine kombinierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung angestrebt werden sollte, denn 80 % der Armen in SSA (mit Pro-Kopf-Einkommen <1 US \$ PPP täglich) leben auf dem Lande und Stadt- wie auch Industrieentwicklung könnten allein schon auf Grund von Engpässen des Devisenaufkommens und bei der Finanzierung erforderlicher Investitionen für sich allein Armutsminderung nur in sehr unzureichendem Maße gewährleisten, von der Problematik verzögerter Anpassung sozial-ökonomischer Organisationen, Institutionen und Verhaltensweisen (Sozial- und Humankapital) nicht zu sprechen.

Es geht in der vorliegenden Arbeit nicht darum, ein multisektorales Konzept, etwa eine dezentrale Neuaufgabe der alten ILE, zu diskutieren. Die Schwachpunkte des alten Ansatzes sind ja bekannt: ungelöste Probleme der Koordinierung und Folgekostenfinanzierung. Und ob ein dezentrales Multisektorkonzept im administrativen Kapazitätsrahmen und angesichts innenpolitischer Konflikte subsaharischer Länder heute bereits im Regelfall machbar wäre, ist sehr zweifelhaft. Aber die dringende Notwendigkeit eines stärkeren Agrarbeitrags zu Ernährungssicherung, Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum besteht heute für alle subsaharischen Länder. In diesem Sinne müssen zunächst die SAP-Ergebnisse stabilisiert,

partiell modifiziert und durch Engpassbeseitigung in der Verkehrsinfrastruktur und bei den Agrardienstleistungen ergänzt werden.

I Problemhintergrund: Chronische volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche in Subsahara-Afrika, Agrarweltmärkte, Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer

1 Volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche

Anlässlich der Jahrestagung der *Consultative Group for International Agricultural Research* (CGIAR) vom 27. bis 30.10.2003 zog Ian Goldin, Vizepräsident der Weltbank, eine bemerkenswert nüchterne Bilanz 20-jähriger Reformbemühungen der EZ mit subsaharischen Ländern: „*In the 1990s, while per capita GDP in the developing world as a whole grew by 1.7 %, Africa's fell by 0.2 % per year. It was hoped that the combination of improved domestic policies and global trade reform would boost Africa's exports, particularly those of the agricultural sector, Yet the region's share of global agricultural export value has declined almost continually from 8 % in 1965 to 2 % in 2000*“ (Goldin 2003). Als Hauptursachen der enttäuschenden Ergebnisse führt Goldin die Import-Protektion sowie die Agrarpolitiken der Industrieländer an. Und dass er bei dieser Gelegenheit die Verzerrungen am Baumwollweltmarkt und ihre Auswirkungen auf die baumwollerzeugenden subsaharischen Länder in aller Klarheit anführt, ist für den Fortgang der internationalen agrarhandels- und agrarentwicklungspolitischen Diskussion nicht hoch genug zu veranschlagen. Auch wenn er die Vernachlässigung der EZ in Landwirtschaft und ländlichem Raum als weitere wesentliche Ursache der ungenügenden

Wachstums-Performance übergeht, weist er immerhin auf die Notwendigkeit hin, diesen Bereich in Zukunft wieder stärker zu fördern.

Nun zu den Fakten. Die subsaharischen Länder erreichten während der 1970er Jahre ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 4,2 % (vgl. Tabelle 1). Dies lag zwar unter den Vergleichswerten asiatischer Länder, überstieg aber die subsaharische Bevölkerungszuwachsrate deutlich. Begünstigt wurde das Wachstum durch die Rohstoff-Hausse der 1970er Jahre und hohe EZ-Leistungen. Letztgenannte dienten schwerpunktmäßig dem Aufbau staatlicher Industriebetriebe. Seit 1979 verfielen die Wachstumsraten bis auf 0,2 % im Zeitraum 1992/94. Der Aufschwung 1995/98 war wiederum einem Anstieg der Rohstoffpreise um etwa 25 % zu verdanken. Darauf folgte seit 1997/98 eine tiefe Baisse, die eine maßgebliche Ursache der seit 1999 verlangsamten Wachstumsraten ist.

Die SAP, die seit 1982/83 in fast allen subsaharischen Ländern aufgelegt worden waren, konnten den negativen Trend des BSP pro Kopf nicht bremsen. Zwischen „guten“ und „schlechten“ Strukturanpassern unter den subsaharischen Ländern können keine signifikanten volkswirtschaftlichen Wachstumsunterschiede festgestellt werden. Daraus folgt, dass die Reformpolitiken den subsaharischen Trend wohl nicht gestützt haben. Dass sie den Abwärtstrend begünstigt haben, ist allerdings auch nicht nachweisbar. Es ist bis heute unklar und umstritten, wie die Strukturanpassungsrezepte von Weltbank und Weltwährungsfonds (IMF) über die 1980er und 1990er Jahre auf

Zeitraum	1970–79	1980–89	1990–94	1995–98	1999–2001
Subsahara-Afrika	4,2	2,1	0,8	4,1	2,4
Subsahara-Afrika (ohne RSA)	3,3	1,7	0,4	3,4	2,8
Subsahara-Afrika (ohne RSA und Nigeria)	3,9	2,5	0,3	4,5	2,8
Quelle:	UNCTAD (1998); Weltbank (2003)				

das volkswirtschaftliche Wachstum gewirkt haben. Als Ausnahmefälle unter den subsaharischen Ländern mit langfristigen Wachstumsraten über 4 % sind lediglich die Wiederaufbau-Ökonomien Uganda und Mosambik zu nennen. Hier spielten die niedrigen Ausgangsniveaus und ein durch die Erfahrungen der Bürgerkriege gedämpftes innenpolitisches Konfliktpotential sicherlich eine wesentliche Rolle.

Im Zeitraum 1995/98 sorgten günstige Witterungsverläufe und ein zeitweiliger Anstieg der Weltmarktpreise für Agrarrohstoffe für ein Wirtschaftswachstum, das im subsaharischen Durchschnitt deutlich über der Bevölkerungszuwachsrate (1992: 2,8 % p.a.) stand. Seither machte sich die alte Wachstumsschwäche bei ungünstigerer Witterung und rückläufigen Weltmarktpreisen für landwirtschaftliche Exportprodukte erneut geltend. Die Bevölkerungszuwachsrate wird im Jahre 2000 allerdings nur noch auf 2,3 % p.a. geschätzt. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen subsaharischer Länder liegt heute real etwa um 10 % unter dem Vergleichswert von 1980.

Dabei hat sich die sektorale Zusammensetzung des BSP im subsaharischen Durchschnitt signifikant verändert. Der Anteil von Industrie und verarbeitendem Gewerbe fiel seit 1980 von 22 auf 19 %, der Agraranteil schrumpfte von 39 auf 32 % und der Dienstleistungsanteil stieg von 39 auf 49 % (ECA 1999). Die volkswirtschaftliche Wachstumsschwäche ist in der unzureichenden Wettbewerbsfähigkeit der sogenannten produktiven Sektoren nämlich Landwirtschaft und Industrie begründet. Das stärkere Wachstum des Dienstleistungssektors beruht darauf, dass seine Leistungen weitgehend *non-tradables* sind und ein großer Anteil der Nachfrage des oberen Einkommenssterils auf Dienstleistungen entfällt: Die Nachfragestruktur sorgt für informelle Beschäftigung in den Städten.

Die landwirtschaftliche und industrielle Wachstumsschwäche in SSA entspricht nicht den „normalen“ Erwartungen, wie sie sich aus den Erfahrungen sowohl der alten als auch der jungen Industrieländer ergeben. Folgende vier Ursachenkomplexe sind zur Erklärung der Wachstums-

schwäche subsaharischer Volkswirtschaften in erster Line zu nennen:

- Finanzierungsengpässe der Investitionen und zunehmende Devisenknappheit;
- Spätfolgen der hochgradig protektionistischen, zentralverwaltungswirtschaftlichen und einseitig industrieorientierten Entwicklungspolitik der 1970er Jahre;
- Fortsetzung der infrastruktur- und innovationspolitischen Vernachlässigung von Landwirtschaft und ländlichem Raum in den 1980er und 1990er Jahren, Privatisierung (para)staatlicher Dienstleistungen bei organisationaler Passivität des Staates gegenüber dem privatisierten Dienstleistungssektor;
- markt- und preisverzerrende Handels- und Agrarpolitiken der Industrieländerregierungen, Verfall der realen Weltmarktpreise für Agrarprodukte und Abbau des entwicklungs-länderseitigen Importschutzes.

Die vier angeführten Engpassbereiche sollen an dieser Stelle zwecks Vermeidung von Redundanz nur sehr knapp umrissen werden; denn besonders die zwei letztgenannten sind ja weiter unten thematische Schwerpunkte dieser Studie.

Die inländischen Spar- und Investitionsquoten sind seit 1975 erheblich zurückgegangen (vgl. Tabelle 2). Während der ersten SAP-Phase 1985–89 kam es zu umfangreichen Transfers von Inlandsparsparnis ins Ausland, was die inländische Bruttoinvestitionsquote um etwa $\frac{1}{4}$ senkte.

Bei einer volkswirtschaftlichen Abschreibungsquote von 6 bis 8 % und einem Kapitalkoeffizienten von 3 bis 4 ergeben sich die unzureichenden Wachstumsraten des BSP von <3,0 % p.a. Spar- und Investitionsquoten ost- und südostasiatischer Volkswirtschaften in der frühen Industrialisierungsphase übertrafen/-treffen die Vergleichszahlen subsaharischer Länder um das Doppelte. Bei relativ niedrigen Industrielöhnen können außerdem die Kapitalkoeffizienten niedrig gehalten werden. So sind volkswirtschaftliche Wachstumsraten von 5 % p.a. und mehr in Südost- und Ostasien möglich.

Tabelle 2: Inländische Spar- und Investitionsquote im gewogenen Mittel subsaharischer Länder (in % des Brutto-sozialprodukts)			
Zeitraum	Bruttoinvestitionsquote	Bruttosparquote	Finanzierung aus Auslandsersparnis
1975–84	20,5	19,9	0,6
1985–89	15,1	18,9	-3,8
1990–2001	17,0	16,2	0,8
Quelle: Weltbank (2003)			

Eine noch schärfere Restriktion sind die für den Import von Investitionsgütern verfügbaren Devisen. Die Netto-ODA pro Kopf der Bevölkerung sank real seit 1980 auf die Hälfte des Ausgangswertes (UNCTAD 2001) und die realen Exporterlöse stagnierten trotz steigender Mengen bei fallenden *terms of trade* (USAID 2001). Die ungünstige Entwicklung der *terms of trade* geht vor allem auf verfallende Realpreise für Agrarprodukte am Weltmarkt zurück (Brandt 2003a; UNCTAD 2001). Hinzu kommt beim Mengenaufkommen auch ein unzureichendes Wachstum auf Grund der vergleichsweise sehr hohen inländischen Produktions- und Transformationskosten sowie der Vernachlässigung von Infrastruktur und technischem Fortschritt sowohl seitens der Entwicklungshilfegerber als auch durch die subsaharischen Regierungen selbst (UNCTAD 1998; Brandt 2003b).

Die industrielle Stagnation der 1980er und 1990er Jahre ist zum einen Spätfolge der einseitigen, staatszentrierten Industrialisierungspolitik der 1970er Jahre, zu der die Entwicklungshilfegerber maßgebliche konzeptionelle Impulse und einen Großteil ihrer Mittel beigesteuert haben. Die unwirtschaftlichen Betriebe wurden im Verlauf der SAP privatisiert und durch Kapazitätsabbau der Nachfrage an den Absatzmärkten angepasst. Seit 1982 wurden >3000 Staatsbetriebe in SSA „abgewickelt“ bzw. privatisiert.

Das andere Hemmnis der Industrieentwicklung liegt in der schwach entwickelten systemischen Wettbewerbsfähigkeit der subsaharischen Industriestandorte: unzureichende Infrastruktur, Energie-Engpässe, unzuverlässige Vorleistungen und Reparaturdienstleistungen, arbeitswirtschaftliche

Probleme, Rechtsunsicherheit. Weiter haben natürlich die schwache Binnennachfrage und die zunehmende Konkurrenz durch Importe, welche die Liberalisierung des Außenhandels im Zuge der SAP mit sich brachte, stark retardierend auf die industrielle Entwicklung gewirkt.

Letzteres gilt insbesondere für die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten. Selbst über den im subsaharischen Vergleich gut entwickelten Industriesektor Kenias wird festgestellt:

„Just about all processed food ingredients used in Kenia are imported. This is because one can get quality goods for a lower price by importing subsidised products in bulk. There is no market for local people. They cannot compete with international subsidies. It's the subsidies that are keeping them poor“ (zitiert in DFID 2002, S. 19).

Ähnliches ist von Khartoum bis Johannesburg und Dakar zu beobachten, mag es sich um Obst- und Gemüsekonserven, Büchsenfleisch, Tomatenmark, Zuckerkonfekt, Speiseöl und Trockenmilch handeln. Die Weiterverarbeitung von Agrarprodukten scheitert in vielen Fällen bereits an mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der primären Produktionsbasis (Brandt 2003a).

Die Konzentration der Staatsausgaben einschließlich EZ-Mittel auf die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Städten (vor allem Infrastruktur und sog. Sektoren) bei gleichzeitiger Vernachlässigung von Infrastruktur, technischem Fortschritt, Humankapitalbildung und staatlichen Dienstleistungen im Agrarsektor und im ländli-

chen Raum, wie sie im Zuge der SAP vorgenommen wurden und bis heute andauern, haben das Agrarwachstum und damit die Basis des Wirtschaftswachstums subsaharischer Länder erheblich behindert (UNCTAD 1998; Brandt 2003b).

Schließlich haben die Handels- und Agrarpolitiken der Industrieländer zum einen durch hohe tarifäre und nichttarifäre Handelsbarrieren die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer schwer behindert und zum anderen durch direkte und indirekte Subventionierung ihrer Agrarsektoren die finanzielle Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer bei konkurrierenden Agrarprodukten nachhaltig untergraben (Oxfam 2002; Brandt 2003b).

Mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Agrarsektors steigt/fällt das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Der Agrarsektor leistet auf der frühindustriellen Entwicklungsstufe entscheidende Ressourcen- und Marktbeiträge zum Wachstum des nichtlandwirtschaftlichen Sektorbereichs (Johnston / Kilby 1975). Industrialisierung und gesamtwirtschaftliches Wachstum werden deshalb durch ein zügiges Agrarwachstum entscheidend gefördert. Die wechselseitige Abhängigkeit der Sektoren wird um so strikter, je weniger die Möglichkeiten genutzt werden (können), Bezug und Absatz beider Sektoren sowie den Devisen- und Kapitalbedarf besonders des nichtlandwirtschaftlichen Sektorbereichs teilweise auf dem Wege des Außenhandels bzw. der Außenverschuldung sicherzustellen. Der Rückgang des realen Nettokapitalzuflusses subsaharischer Volkswirtschaften während der 1980er Jahre hat ihre Importkapazität stark reduziert. Alle Trends deuten auf einen fortgesetzten Verfall ihrer *terms of trade* während der nächsten Jahre hin, und ein Anstieg des realen Nettokapitalzuflusses ist noch nicht in Sicht.

In dieser Lage werden in den nächsten Jahren zwangsläufig stärker binnenorientierte, intersektoral ausgewogenere Agrar- und Industrieentwicklungen in den subsaharischen Ländern an Bedeutung gewinnen: „*As things stand now, industrial growth in SSA is becoming more and more dependent on agricultural growth either through backward linkages or through demand originating*

from rural population“ (UNCTAD 2001, S. 7). Dem müsste dann eine stärkere Berücksichtigung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums in den Budgets der Nehmer und Geber Rechnung tragen. Dies auch deshalb, weil eine ungebremsste Urbanisierungsrate von 5 % bei Stagnation des Industriesektors die Nehmer- und Geberbudgets in Bezug auf Infrastruktur- und Sozialssektoren der Städte überfordern wird.

So ist in Bezug auf die Ergebnisse der SAP und nachfolgender Versuche in Subsahara-Afrika alles in allem festzustellen, dass sie kaum eine positive Wachstumswirkung hatten, zu keinen zusätzlichen Kapitalzuflüssen geführt und die Armut nicht gemindert haben. Auch der Industriesektor stagnierte. Die unbefriedigende Agrarentwicklung wird in einem späteren Kapitel eingehender behandelt (vgl. Abschnitt 4).

2 Agrarweltmärkte, Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer

In Darstellungen des Weltagrarhandels wird häufig grob unterschieden zwischen den Produktgruppen der Nahrungsmittel und der *export cash crops* tropischer Herkunft. Geht es dabei um handelspolitische Fragen, werden die Nahrungsmittel häufig auch als konkurrierende Produkte (der IL und EL) bezeichnet und die *export cash crops* entsprechend als nicht konkurrierende. Letztere, aus der Sichtweise der IL getroffene Unterscheidung vermag einige Grenzfälle nicht zuzuordnen. Baumwolle und tropische Ölsaaten sind einerseits *export cash crops* andererseits aber auch ausgesprochen konkurrierende Produkte. Treffender ist folgende nach Nachfragecharakteristika vorgenommene Einteilung in fünf Gruppen:

- Tropische Genussmittel (Kaffee, Tee, Kakao, Gewürze),
- Nahrungsmittel (Getreide, Zucker, Fleisch, Milchprodukte, Öle und Fette),
- Tropische Ölsaaten (Sojabohne, Erdnüsse, Kopra, Palmkerne),

- Agrarrohstoffe (Baumwolle, Kautschuk, Sisal),
- Sonderkulturen (Obst, Gemüse, Schnittblumen, Medizinalpflanzen, Speiseüsse).

Die Weltmarktpreise für Agrarprodukte sind seit der sog. Korea-Hausse von 1953–55 real um 70 bis 75 % gefallen. Seit 1970 stellt sich der Preisverfall nach Produktgruppen wie folgt dar:

- Genussmittel: -3,4 % p.a.
- Nahrungsmittel: -3,4 % p.a.
- Ölsaaten: -3,6 % p.a.
- Agrarrohstoffe: -1,7 % p.a.

Im Zeitraum 1991–96 gab es eine Hausse am Weltmarkt für Agrarrohstoffe mit realen Preisanstiegen um bis zu 25 % (UNCTAD 2002). Seit 1997 setzt sich der Langfristtrend verfallender Agrarrohstoffpreise fort. Marktprognosen weisen auf einen weiteren Realpreisverfall hin (Townsend 1999).

Eine Ausnahme vom Realpreisverfall bildeten bisher die vergleichsweise einkommenselastisch nachgefragten Sonderkulturen, die globale Importzuwächse von 5 bis 15 % jährlich aufwiesen. Ähnliche Preisentwicklungen waren bei hochwertigem Speisefisch zu beobachten (Brandt 1995).

Der säkulare Preisverfall für die Hauptgruppen der Agrarprodukte geht im Wesentlichen auf drei Ursachen(komplexe) zurück:

- die Entwicklung industrieller Substitute,
- den sog. Treitmühlen-Effekt,
- die schwer verzerrten Agrarweltmärkte.

Synthetische Fasern substituieren Naturfasern in allen Anwendungsbereichen. Industriell konditionierte Fette ersetzen Kakaobutter in der Schokoladenkonfektion. Naturvanille wird in der Nahrungsmittelindustrie durch synthetisches Vanille-Aroma ersetzt.

Der Treitmühlen-Effekt hat angebots- und nachfrageseitige Elemente. Angebotsseitig hat der

technische Fortschritt die Flächenerträge in der Nahrungsmittelproduktion und die Leistungsparameter der tierischen Erzeugung in den IL um 2 bis 3 % jährlich erhöht. Im asiatischen Reisanbau und in der lateinamerikanischen Weizen-, Mais- und Sojaproduktion hat es vergleichbare Ertragssteigerungen gegeben. Dies alles hat zu entsprechender Angebotssteigerung und Kostensenkung geführt. Bei den tropischen *export cash crops* hat der agronomisch-technische Fortschritt in vielen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern gleichermaßen zu Flächenertragssteigerungen um das Drei- bis Fünffache bei entsprechender Kostensenkung geführt. Den Produktivitätsentwicklungen und entsprechenden Angebotssteigerungen steht sowohl bei *export cash crops* als auch bei Nahrungsmitteln eine etwas langsamere Nachfrageentwicklung gegenüber. Hauptursache sind sehr geringe und weiter rückläufige Einkommenselastizitäten¹ der Nachfrage. Der Marktausgleich erfolgt bei Preiselastizitäten¹ der Nachfrage, die meist zwischen -0,10 und -0,30 liegen, über fallende Realpreise.

Die dritte wesentliche Ursache des Realpreisverfalls, die sich allerdings direkt nur auf die Nahrungsmittelmärkte und den Weltmarkt für Rohbaumwolle auswirkt, sind die preis- und marktverzerrenden Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer. Hier haben eine exzellente, aus dem Steueraufkommen finanzierte materielle und immaterielle Infrastruktur der Agrarsektoren, Stützpreisregime mit Mindesterzeugerpreisen, tarifärer wie auch ein ausgefeilter nichttarifärer Importschutz, Exporterstattungen und ein breites Instrumentarium direkter Erzeugersubventionen und Einkommenstransfers zu Exportüberschüssen

1 Eine Einkommenselastizität der Nachfrage von beispielsweise 0,8 bedeutet, dass +1 % Pro-Kopf-Einkommen +0,8 % mengenmäßige Nachfrage (unter sonst unveränderten Umständen) bewirkt. Eine Preiselastizität des Angebots von beispielsweise 0,3 zeigt an, dass ein Preisanstieg von 1 % einen Anstieg des mengenmäßigen Angebots (unter sonst unveränderten Umständen) von 0,3 % verursacht. Eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,5 bedeutet beispielsweise, dass +1 % Preisanstieg (unter sonst unveränderten Umständen) eine Veränderung der mengenmäßigen Nachfrage von -0,5 % hervorruft.

und erheblichen Dumping-Effekten bei den Weltmarktpreisen geführt.

Die Verhältnisse zwischen den durchschnittlichen Produktionskosten der IL und den Weltmarktpreisen sind geradezu als absurd zu bezeichnen (Oxfam 2002).

- Die Exportpreise der EU für Weizen lagen im Jahr 2001 um 46 % unter den Erzeugungskosten, die der USA um 36 %. Dabei entfallen etwa 50 % aller Weltweizenexporte auf die EU und die USA.
- Die USA erzielten bei Mais Exportpreise in Höhe von lediglich 75 % der Erzeugerkosten; bestritten aber mehr als 50 % der Weltexporte.
- Die EU exportierte Magermilchpulver zu 50 % der Erzeugungskosten.
- Die EU, weltgrößter Exporteur von Weißzucker, exportiert zu Preisen, die nur 25 % der Produktionskosten deckten.
- Im Anbaujahr 2001/02 betrugen die Subventionen der USA bei Baumwolle 45 % der entsprechenden Exporterlöse, im Falle der EU waren es 114 %.

Der Wert der Welterzeugung konkurrierender Produkte (Getreide, Ölsaaten, Zucker, Milch, Rind-, Schaf-, Ziegen-, Schweinefleisch, Eier, Geflügel und Baumwolle) betrug im Jahre 2001 zu cif- bzw. fob-Preisen etwa 850 Mrd. US \$. Dem standen Gesamtsubventionen der OECD-Staaten von 330 Mrd. US \$ gegenüber (OECD 2001). Die finanzielle Produktionsleistung betrug also etwa 1180 Mrd. US \$ und der Subventionsanteil daran 28 %. Die Preisverzerrungen an den Weltmärkten konkurrierender Produkte können mit Blick auf Modellschätzungen einzelner Märkte sowie auch überschlägig kalkuliert im Durchschnitt mit etwa -20 % eines verzerrten Weltmarktpreises veranschlagt werden. Diese Marge übersteigt in den Industrieländern weithin den Anteil der Deckungsbeiträge an der Primärproduktion.

Die subsaharischen Länder haben im Zuge der SAP seit 1982/83, von den IFI im Zuge von Kre-

ditverhandlungen gedrängt, ihren tarifären Importschutz für un- sowie weiterverarbeitete Agrarprodukte weitgehend zurückgenommen. Noch deutlicher fallen die Zollsenkungen im Rahmen der zwischen der RSA und der EU abgeschlossenen Freihandelszone aus, die de facto für die gesamte Südafrikanische Zollunion (SACU) gilt (Brandt et al. 2001). Und was hilft selbst ein Importzoll von 30 oder 50 %, wenn die Importe regional gezielt subventioniert weit unter Weltmarktpreis und inländischen Produktionskosten ins Land kommen (Oxfam 2001).

Ein indirekter Dumping-Effekt wird durch die Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer vermutlich auch auf die Märkte tropischer *export cash crops* ausgeübt und zwar über erzeugerseitige Produkt-Produkt-Substitution. Die Weltbank hat im subsaharischen Kontext bisher zwar stets gefunden, dass relativ steigende Erzeugerpreise für *export cash crops* auch die Produktion von Nahrungskulturen sozusagen mit nach oben ziehen. Sie begründet dies mit Komplementäreffekten in der Primärproduktion und bei der Nutzung von Infrastruktur und Dienstleistungen. Der Autor hat im Verlauf seiner langjährigen Erfahrung aber viele Beispiele angetroffen, in denen klare preisbedingte Substitutionseffekte zwischen *export cash crops* und Nahrungskulturen vorlagen. Ein Beispiel aus Ghana sei angeführt (vgl. Tabelle 3).

Der Fall nichtkonkurrierender Produkt-Produkt-Beziehungen in der Primärerzeugung kann angesichts der ansonsten durchgehend „korrekten“ produktspezifischen Angebotsreaktion der subsaharischen Primärerzeugung (vgl. Tabelle 4) lediglich als Übergangserscheinung in einer Situation inexisterter bzw. ineffizienter Agrardienstleistungen sowie ungenutzter bäuerlicher Ressourcen auf Grund allgemeiner landwirtschaftlicher Perspektivlosigkeit interpretiert werden. Er gilt bereits heute nicht für alle subsaharischen Länder, Landesteile und landwirtschaftlichen Produktionssysteme, und er kann kontinentweit auch nur als Phänomen der agrarentwicklungspolitischen Krise der drei letzten Dekaden gedeutet werden.

Produktion \ Preise	Kakaoprod.	Maisprod.	Kassavaprod.	Reisprod.
Kakaopreis	+0,22 ^b	-0,14	-	-
Maispreis	-0,27	+0,79	-0,44 ^c	-
Reispreis	-0,39	-	-	+0,43

a Mindestsignifikanzniveau 10 %
b % Kakaoproduktion im Verhältnis zu % Kakaopreis
c % Kassavaproduktion im Verhältnis zu % Maispreis
Quelle: Stryker et al. (1990), S. 166

Produkt	kurzfristig	langfristig
Baumwolle	0,26 bis 0,83	0,38 bis 0,86
Kaffee	0,64	1,48
Kakao	0,04 bis 0,68	0,71 bis 1,48
Erdnuss	0,24 bis 0,79	-
Kautschuk	0,04	1,75
Tee	-0,04 bis 0,35	-
Tabak	0,28 bis 0,60	0,82 bis 1,36

a nach ausgewählten Studien zusammengefasst
b direkte Preiselastizitäten beziehen sich auf den Eigenpreis der Produkte
Quelle: Townsend (1999), S. 188

Dieses Problem erfordert differenziertere Forschungsarbeit, denn wie das IL-Dumping nicht nur in SSA sondern in der gesamten Dritten Welt Ressourcen in die Produktion von *export cash crops* drückt, übt es angesichts der sehr niedrigen Preiselastizitäten der Nachfrage angebotsseitig einen preisdrückenden Effekt aus. In transportkostenmäßigen Marginalgebieten, z.B. in Afghanistan, begünstigt es stark die Rauschgiftproduktion.

Eine weitere ungeklärte Frage betrifft den raschen Anstieg der Margen zwischen Weltmarkt- und Konsumentenpreisen für Agrarprodukte. Die Margen haben sich über die letzten 20 Jahre im Durchschnitt etwa verdoppelt, eine Zunahme, die weit über die Inflationsraten und realen Faktorpreisentwicklungen der IL hinausgeht (vgl. Tabel-

le 5) und angesichts des produktions- und kommunikationstechnischen Fortschritts und der einhergehenden Kostensenkungen zunächst einmal Erstaunen hervorruft (UNCTAD 2002). Im gleichen Zeitraum hat sich die vertikale und horizontale Integration des Transformationssektors zwischen Konsumenten und Primärerzeugung geradezu ins Gigantische ausgewachsen. Große Teile der Ware werden nur noch innerhalb eines Unternehmens transformiert, zwischen Bauern und Endverbrauchern gibt es hier keine Märkte mehr sondern nur noch die Wertschöpfung weniger Unternehmen.

Tabelle 5: Spannen zwischen Weltmarkt- und Konsumentenpreisen ausgewählter Agrarprodukte, 1970–1994 (Spannen von 1990 = 100)					
Produkte	1970/74	1975/79	1980/84	1985/89	1990/94
Rindfleisch	53,0	63,0	65,7	86,1	105,3
Kaffee	48,0	36,5	43,8	59,8	104,4
Reis	38,8	44,7	57,3	87,9	99,7
Zucker	55,2	55,1	97,8	171,2	136,1
Weizen	37,1	38,3	47,5	82,0	105,9
Quelle: Morisset (1998), S. 508					

Untersuchungen der internationalen Transformationssysteme in Bezug auf Preisbildung und Allokationseffizienz liegen nicht vor, und außer vorsichtigen Andeutungen der UNCTAD scheint dieses für Verbraucher und Primärproduzenten überaus wichtige Thema in Wissenschaft und Politik kaum noch jemanden zu interessieren.

In ersten Modellrechnungen wurde den Liberalisierungsmaßnahmen der Uruguay-Runde zwar eine geringfügige preiserhöhende Wirkung zugerechnet, aber die Ergebnisse verfügbarer Studien divergieren erheblich (Valdes / Zietz 1995). Hier kann erst die aktuelle Produktionsreaktion dieser und kommender Tage Aufschluss geben.

Die Zeichen der internationalen Agrarpolitik stehen aber nicht gut. Die US-Regierung beschloss mit ihrem Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 2002 die direkten Agrarsubventionen für die nächsten 10 Jahre um 190 Mrd. US \$ aufzustocken. Der EU steht die Osterweiterung ins Haus mit ihren unabsehbaren Folgen für ihren Agrarmarkt, insbesondere für den Milchmarkt. Hier wird die bäuerliche Direktvermarktung osteuropäischer Länder die Quotenregelungen auf der ganzen Linie unterlaufen. Es ist durchaus denkbar, dass die Subventionen der IL für den Agrarsektor in den kommenden Jahren wieder auf 350 Mrd. US \$ p.a. ansteigen werden.

Die Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit – handle es sich um IFI, *Nongovernmental Organisations* (NGO) oder einzelstaatliche Organisationen – weisen immer deutlicher und einheitlicher auf die Schäden hin, die den Entwicklungs-

ländern aus der agrar- und handelspolitischen Praxis der IL entstehen. Die Agrarsubventionen der IL halten den Anbietern aus EL große Anteile am Weltmarkt und zunehmend auch an deren Binnenmärkten vor, die ihnen bei unverzerrtem Wettbewerb zufallen würden. Sie schmälern so das Devisenaufkommen der EL um etwa 100 Mrd. US \$ jährlich. Und was am schwersten wiegt: sie versperren den agrarisch strukturierten EL die Möglichkeit, die für andauerndes Wirtschaftswachstum und Industrialisierung unverzichtbaren Markt- und Ressourcenbeiträge des Agrarsektors zu realisieren.

Des Weiteren erhebt sich die Frage, ob die Nationalstaaten die von zyklischen Angebotsschüben und preis- sowie einkommensunelastischer Nachfrage geprägten Weltmärkte für Agrarprodukte einem vertikal wie auch horizontal hochkonzentrierten globalen Transformationssektor, in dem Produkt für Produkt jeweils zwei oder drei Unternehmen eine marktbeherrschende Rolle spielen, weiterhin überlassen wollen, ohne die Preisbildung zu überprüfen und ohne rohstoffpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Der Vertrauensvorschuss in die Allokationseffizienz der immer stärker durchholigopolisierten Weltmärkte jedenfalls ist erstaunlich.

II *Performance* subsaharischer Landwirtschaften

3 Bodennutzungssysteme bei schnellem Bevölkerungszuwachs

3.1 Exkurs – Der Mitteleuropäische Fall: Vom Wanderfeldbau zur Intensiven Kulturwirtschaft

„Der Landüberschuss erleichtert die Bodenaufteilung. Sie wechseln die Äcker alljährlich, und doch bleibt Land übrig; denn sie haben die Arbeit nicht erfunden und nutzen so weder Bodenfruchtbarkeit noch Bodenfläche voll, indem sie etwa Obst anpflanzen, Weiden einhegen und Gärten bewässerten: nur die Getreidesaat wird in den Boden gegeben. Das Land trägt viel, meist aber kümmerliches Vieh. ...Sie bewerten das Vieh, ihren einzigen und liebsten Besitz, nach der Stückzahl. ...Unternehmen sie nicht gerade Raubzüge, verbringen sie viel Zeit auf der Jagd, noch mehr mit Müßiggang: mit Schlafen und Essen. Besonders die Tapfersten und Streitbarsten arbeiten nicht. Haus-, Hof- und Feldarbeiten bleiben den Frauen und den Schwächsten in der Familie überlassen“ (Textstellen aus Tacitus, Germania).

Soweit Tacitus zur Umlagewirtschaft der Stammesgesellschaften jenseits von Rhein und Donau um 100 n. Chr. Was hebt der Römer an den mitteleuropäischen Verhältnissen im Gegensatz zur arbeits- und kapitalintensiven Kulturwirtschaft Italiens besonders hervor?

- Das Fehlen individuellen Bodenbesitzes,
- das Fehlen des Phänomens wirtschaftlicher Bodenknappheit,
- das extensive System der Umlagewirtschaft,
- die extensive, mit dem Ackerbau unverbundene Viehhaltung,
- Vieh als Statussymbol, Zahlungsmittel und Nutzungsmittel der Naturweide,

- das Fehlen eines bäuerlichen Arbeitsethos,
- hohe Wertschätzung der Muße.

Ganz anders das Bild intensiver Kulturwirtschaft in bäuerlicher Agrarverfassung, wie es Vergil für die italienische Landwirtschaft in der Zeit der späten römischen Republik zeichnet (angesichts der heraufkommenden Latifundien-Sklavenwirtschaft wohl schon eine Idealisierung): „*Arbeitsausgleich durch Fruchtwechsel aber ermöglicht die Arbeit. So plagt's nicht, den mageren Boden mit fettem Stallmist abzudüngen noch staubende Herdasche auf den erschöpften Acker zu streun. So auch erholt sich das Land unter wechselnden Früchten und trägt, als hätt's unterdessen zur Brache gelegen. ... elende Arbeit hat alles bezwungen, und drängende Armut karger Ackernahrung*“ (Vergil, Georgica).

Vergil schildert die sozial-ökonomischen und technischen Charakteristika arbeits- und kapitalintensiven Landbaus unter vorindustriellen Verhältnissen: Individueller Bodenbesitz, Fruchtwechsel, Asche- und Stallmistdüngung, gezielte Zuchtwahl des Viehs sowie Integration von Ackerbau und intensiver Viehhaltung. Härteste bäuerliche Arbeit, *labor improbus*, trägt das intensive Bodennutzungssystem, und diese wiederum wird durch drängende Armut, *urgens egestas*, erzwungen.

Die intensive Kulturwirtschaft Italiens und die extensive Aneignungswirtschaft Germaniens standen einander auf 500 km Entfernung gegenüber. Durch Handel, Feldzüge und Söldnerdienst hatte man sicherlich Einblick in die Verhältnisse der jeweiligen Gegenseite. Im Mittelalter unter den Stauern und in der Renaissance wird man sich aufs Genaueste untereinander ausgekannt haben – und dennoch erreichte die mitteleuropäische Landwirtschaft den Stand der intensiven Kulturwirtschaft erst im 19. Jahrhundert, 1.800 Jahre nach der Niederschrift der Georgica.

Um das Jahr 800 n.Chr. ging die mitteleuropäische Landwirtschaft von der Umlage- zur Dreifelderwirtschaft über, die dann bis ins 19. Jahrhundert das vorherrschende Bodennutzungssystem blieb: feudale Agrarverfassung, Hand- und Spann-

dienste bei der Grundherrschaft, Flurzwang, geringer Bildungsstand der Bauern und Stagnation landwirtschaftlicher Produktionstechniken prägten die Landwirtschaft. Die Bevölkerung wuchs in demographischen Expansionsphasen um 0,3 bis 0,8 % p.a. Wurde das Land knapp, wanderte nach Möglichkeit ein Teil der Bevölkerung in städtische Ansiedlungen oder in dünnbesiedelte Randgebiete ab, und die Zurückbleibenden steigerten die Produktion durch Nutzflächengewinnung, Bodenverbesserungen und Mehrarbeit auf der Fläche. Demographische Katastrophen wie Pest und Krieg setzten die Gegenbewegung in Gang, nämlich Wüstung auf Standorten zweiter Wahl, allgemeine Extensivierung der Produktion und eine Zunahme der Geburtenraten.

In arbeitsknapper Zeit betrug die Korntagelöhne ungelerner Bauarbeiter bis zu 30 kg GE/Tag, in bodenknapper sanken sie auf 5 kg GE/Tag. Davon muss man zum Ausgleich unterschiedlicher Lebenshaltungskosten in Stadt und Land 40–50 % abziehen, um auf die Größenordnung landwirtschaftlicher Löhne zu kommen. Die Grundrenten verhielten sich gegenläufig: relativ niedrigste Korntagelöhne – relativ höchste Grundrenten. Steigerung der Kapitalintensität, Nutzflächengewinnung und vorwissenschaftlich-technischer Fortschritt konnten jedoch den Verfall der Reallohne selbst bei einer Zeitspanne der Bevölkerungsverdoppelung von fünf bis sechs Generationen nicht verhindern (Abel 1978). Aufgrund der günstigen Datenlage sind die „langen Wellen“ realer Arbeitsentlohnung durch das englische Beispiel (Phelps / Hopkins 1986) am besten belegt. Erst mit Beginn der Industrialisierung verkehrt sich die alte Gegenläufigkeit von Bevölkerungsdichte und Korntagelöhnen – gewissermaßen die Malthus'sche Agrarkondition – in ihr Gegenteil: Bevölkerung, Produktivität und Reallöhne entwickeln sich von hier ab gleichläufig.

Am Anfang der modernen europäischen Agrarentwicklung stehen Agrarreformen. Seit dem Ende der Napoleonischen Kriege wurden z.B. in den deutschen Staaten nach dem Vorbild Preußens Bauernbefreiungen von den alten Feudallasten und vom Flurzwang der alten Dreifelderwirtschaft durchgeführt. Die bäuerliche Landwirtschaft konn-

te sich danach individuell auf Markt und natürliche Standortverhältnisse einstellen und so ihre Ressourcen (Boden, Arbeit, Kapital, Betriebsleiterfähigkeit) wirtschaftlich – d.h. im Sinne zunehmender volkswirtschaftlicher Arbeitsteilung – einsetzen. Industrie und Handel blühten mit der Kohle-Dampfmaschinenteknik auf und sorgten für mehr Nachfrage nach Agrarprodukten sowie das Angebot besserer und relativ immer billigerer Produktionsmittel. Die Landwirtschaft nahm die sich bietenden wirtschaftlichen Spielräume wahr und stellte sich von der alten Dreifelderwirtschaft auf intensivere Betriebssysteme um: die intensivierte Dreifelderwirtschaft mit Besömmern der Brache und Mehrfelderwirtschaften, wozu vor allem der Fruchtwechsel zu rechnen ist.

Abgesehen von Agrarreformen, technischen Fortschritten und Preisverhältnissen, welche die landwirtschaftliche Kapitalbildung begünstigten, gibt es fünf weitere Hauptursachen dieser Trendumkehr: erstens zunehmende Nutzung eines komplementären Potentials in der Produktion, d.h. zunehmende Integration von Ackerbau und Viehhaltung, zweitens eine schnell wachsende Arbeitsteilung in der ländlichen Wirtschaft, drittens ein Höchstmaß jährlicher Arbeitsleistung pro Arbeitskraft (zur Senkung der Arbeitskosten pro Stunde), viertens Verbesserungen von tierischer Zugkraft und Gerät und fünftens eisernes Sparen.

Niedrigste Löhne bei real steigenden Erzeugerpreisen trugen für die folgenden zwei Generationen die Agrarentwicklung. Um 1830 betrug die Kosten der Arbeitserledigung in der norddeutschen Landwirtschaft 0,5 bis 0,6 kg GE/Std. Nach Abzug der Gespannkosten blieben dann in überschlägiger Mittlung 0,3 bis 0,4 kg GE/Std. als Arbeitslohn. Im Königreich Sachsen lagen die landwirtschaftlichen Löhne männlicher Arbeitskräfte um 1860 noch bei 0,6 kg GE/Std., um 1905 waren es etwa 1,5 kg GE/Std. (Gläsel 1916). Solch niedrige Löhne bzw. Lohnansprüche verlangten zur schieren Mindestversorgung der Familien mit Nahrung, Kleidung, Wohnung und Heizung ein Höchstmaß an jährlicher Arbeitsleistung. Noch in den 1920er Jahren wurden in schwäbischen Familienwirtschaften etwa 3.500 Stunden (Männer)

bzw. 3.930 Stunden (Frauen) insgesamt pro Arbeitskraft und Jahr gearbeitet (Münzinger 1929).

Nicht nur der landwirtschaftliche Arbeitskräftezuwachs, sondern auch die steigende Pro-Kopf-Arbeitsleistung erhöhte also die relative Arbeitsverfügbarkeit bis an die Grenzen der Arbeitsintensität, gekennzeichnet durch ein reproduktives Lohnminimum. Die Steigerung der Pro-Kopf-Arbeitsleistung war damit vermutlich ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Grundrenten einerseits und die Arbeitswanderung aus der Landwirtschaft andererseits. Wie Colin Clark für den Fall der englischen Landwirtschaft vor 1870 zeigt, betrug die Grundrente bei Hungerlöhnen an die 40 % der landwirtschaftlichen Wertschöpfung (Clark 1960, 1968). Die Grundrenten waren die Finanzquelle einer raschen Verbesserung von Boden, Gebäuden, Geräten und Viehstand. Darüber hinaus haben sie einen Gutteil des industriellen Aufbaus finanziert, soweit nicht das Kriegswesen der Staaten die Agrarüberschüsse verschlang.

Die organisatorische Spannbreite von der extensiven Umlage- zur intensiven Wechselwirtschaft umfasst die prinzipiellen Möglichkeiten alternativen Landbaus, konventionell wurde die mitteleuropäische Landwirtschaft erst nach 1948. Im Querschnittsvergleich europäischer Bodennutzungssysteme wird diese Spannbreite kurz vor der Russischen Revolution noch einmal sichtbar. Tschajanow zeichnet das Bild einer teilkommerzialisierten, arbeits- und kapitalextensiven russischen Landwirtschaft, die der bäuerlichen Arbeitskraft nur 25 %, höchstens 50 %, der jährlichen Arbeitsleistung pro Kopf abverlangte, die zur gleichen Zeit in der west- und mitteleuropäischen Landwirtschaft üblich war (Tschajanow 1923).

Freilich ist die Möglichkeit, Investitionen aus der landwirtschaftlichen Wertschöpfung zu finanzieren, nicht immer und überall an die Grundrente und damit die Institutionen des privaten Grundbesitzes und des Marktes geknüpft. Wie Wittfogel an den historischen Beispielen der Sumerer, Babylonier, Ägypter und Chinesen zeigt, sind deren „hydraulische Gesellschaften“ despotisch regiert worden. Erzwungener Arbeitsdienst und erzwun-

gene Naturalabgaben der Bauern waren hier über Jahrhunderte die Mittel gigantischer Investitionen des zentralen Staates, der über das Druckmittel der Wasserzuteilung verfügte. Aber auch in diesem Universalmodell der "hydraulischen Despotie" ist selbstverständlich eine hohe Bevölkerungsdichte bzw. Arbeitsintensität der Agrarproduktion c.p. die Voraussetzung hoher Abschöpfungsquoten des Agrarsektors. So vermochten angesichts jahrhundertelanger machttechnischer Erfahrung eines quasi wissenschaftlichen Despotismus letztendlich lediglich endogener Bevölkerungsverfall und/oder äußere Mächte die „hydraulische Despotie“ aus den Angeln zu heben. In der chinesischen und andinen Agrargeschichte finden sich weitere Beispiele vorindustrieller, intensiver Landwirtschaft (Debeir 1989; Donkin 1979), die hier nicht näher behandelt werden sollen.

Über mehr als 1000 Jahre konnten im mitteleuropäischen Fall weder Kriege oder Bürgerkriege noch Pest und andere Epidemien die agrarischen Verhältnisse dauerhaft ändern (illiterate Bauernschaft, Dreifelderwirtschaft, vorwissenschaftliche Produktionstechnik, Leibeigenschaft bzw. Schollenpflichtigkeit der Bauern, Hand- und Spanndienste bei der Grundherrschaft). Adel und Klerus verfügten über die Ressourcen und religiöse Heilserwartungen – und wahrten ihre Vorrechte. Das Zunftwesen in den Städten erstickte Wettbewerb und technischen Fortschritt im verarbeitenden Gewerbe. Fernhandel und Finanzkapital finanzierten zwar aus ihren Gewinnen bildende Künste, Architektur und Kriege; aber zu einer Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft trugen sie nur unter günstigen Umständen regional eng begrenzt bei.

Nach dem Siegeszug des europäischen Rationalismus in Hörsälen und Literatur, den Erschütterungen der Französischen Revolution und der Napoleonischen Kriege und mit der Realisierung von Rechtsstaat und Bürgerfreiheit industrialisierten sich die europäischen Länder innerhalb von 100 Jahren. Die Landwirtschaft leistete entscheidende Markt- und Faktorbeiträge zur Industrialisierung und blieb im langfristigen Trend nicht hinter dem Produktivitätswachstum der Industrie zurück. Außerdem hatte ein generationenlanger

vorindustrieller Pauperismus das Arbeits-, Spar-, Investitions- und Marktverhalten der Agrarbevölkerung erwerbswirtschaftlich geprägt und sozial-institutionell verankert.

In Japan, Taiwan, Südkorea, der VR-China, Vietnam ging/geht es in den Grundzügen ähnlich – nur wesentlich schneller, weil das weltweite organisatorische und produktionstechnische Wissen quasi frei zugänglich ist und globale Kredit-, Waren- und Dienstleistungsmärkte offen stehen.

Warum tun sich die subsaharischen Länder so schwer mit der Modernisierung? Offensichtlich vor allem deshalb, weil die sozialen Normen, Institutionen, Sanktionen und Verhaltensweisen, geprägt unter Verhältnissen extensiver Aneignungswirtschaft, moderne Entwürfe bisher dominiert haben. Der vergleichsweise sehr schnelle Übergang zu einer Situation knapper Naturressourcen läuft im Zuge des Bevölkerungswachstums seit etwa 50 Jahren ab. Es wäre sicherlich unrealistisch zu hoffen, dass Institutionen und Verhaltensweisen einer Industriegesellschaft von den afrikanischen Gesellschaften innerhalb von 10 Jahren durchgehend übernommen und verinnerlicht werden könnten. Plausibler ist der Zeithorizont einer weiteren Generation. Auf diese Perspektive sollte sich die EZ in ihrem Selbstverständnis einstellen.

Die Frage ist, wie der Anpassungsprozess beschleunigt und verfestigt werden und was die EZ dazu beitragen kann. Gesellschaftliche Modernisierung muss auf breiter Front zur Sache des Volkes gemacht werden durch Schul- und Erwachsenenbildung, Demokratisierung politischer Entscheidungen, arbeitsteilige Dezentralisierung staatlicher Ressourcenallokation, modernes Recht und festverankerte Rechtsstaatlichkeit.

Zur Resignation besteht kein überzeugender Anlass, denn in spätestens 30 Jahren werden sich die Naturressourcen Subsahara-Afrikas im Zuge weltweiter Energieverknappung real wesentlich günstiger verwerten lassen als heute.

Der EZ kommt neben Straßenbau, Pflanzenzüchtung nun die zentrale Aufgabe zu, den praxisori-

entierten interkulturellen Dialog offen zu halten. Diese Nebenleistungen sind am Ende möglicherweise wichtiger als unmittelbare Projekt- und Programmziele.

3.2 Arbeitsproduktivität und Arbeitslöhne im subsaharischen Landbau

Die Gemüsebauern entlang des Nils von Kairo bis Khartoum oder die *tea outgrowers* im kenianischen Hochland bewirtschaften ihre kleinen Betriebsflächen mit höchster Arbeits- und beachtlicher Kapital- und Vorleistungsintensität. Ähnliche Ausnahmen hochintensiven Landbaus sind auch in anderen afrikanischen Ländern zu beobachten, wo günstige natürliche Standortbedingungen, spezifisch arbeitsintensive Exportkulturen oder die Nähe zu kaufkräftigen Lokalmärkten (bei relativ dichter Besiedlung und Knappheit geeigneter Böden) zusammentreffen. Es wäre also grundfalsch zu behaupten, im subsaharischen Afrika ließe sich nur extensive Landwirtschaft betreiben.

Weit über 90 % der landwirtschaftlichen Nutzflächen Afrikas werden allerdings auch heute noch in nomadischer Viehhaltung, extensiver Umlagewirtschaft oder semipermanentem Feldbau genutzt. Wilde Gras- oder Buschbrache sorgen heute meist mehr schlecht als recht für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit. In der breiten Landespraxis der Hirse-, Mais- oder Reisproduktionssysteme werden typischerweise Stundenlöhne von 1 bis 1,5 kg GE gezahlt. Eine empirische Fallstudie brachte für die Zentralregion Togos, die typisch ist für weite Bereiche der westafrikanischen Feuchtsavanne, im Durchschnitt des Jahres eine mittlere Nettoarbeitsproduktivität der bäuerlichen Bevölkerung von etwa 1,5 kg GE/Std. (Schadek 1991). Werte unter 1 kg GE/Std. sind in dicht besiedelten Landgebieten anzutreffen (z.B. Ruanda, Malawi, Kenia, Äthiopien). Der Höchstwert, der mir in 30jähriger Erfahrung vorgekommen ist, lag bei 3,0 kg GE/Std. im ungewogenen Jahresdurchschnitt des Lohns aller Arbeitskräfte, und zwar in der Bewässerungswirtschaft des Zentral-Sudan (Brandt et al. 1987) und in Ovamboland Namibias im Jahre 2001. Die mittlere Nettoarbeitsproduktivität liegt in der Regel noch in der

Nähe des durchschnittlichen Lohnsatzes: mit 300 bis 500 Arbeitsstunden wird bei normalem Regenfall pro Hektar ein bereinigter Rohertrag – der außer dem Saatgut keine Vorleistungen zu tragen hat – von 600 bis 800 kg GE erzielt.

In der Regel (Ausnahmen finden sich z.B. im ostafrikanischen Hochland) wird noch keine nennenswerte Grundrente erzielt. Folglich wird nichts in die Bodenfruchtbarkeit investiert, die vor allem vom Anbau-Bracheverhältnis abhängt. Enge Erzeugerpreisverhältnisse rechtfertigen diese Tendenz. Die jährlichen Arbeitsleistungen pro AK bleiben unter diesen extensiven Verhältnissen relativ niedrig. Wüst ermittelte in einem Querschnittsvergleich von etwa drei Dutzend Fallstudien, dass pro weibliche Vollarbeitskraft im Durchschnitt etwa 2.500 Stunden an jährlicher Gesamtarbeit geleistet wurden, sei es in West-, Zentral-, Ost- oder Südafrika. Für die männlichen Vollarbeitskräfte sind es lediglich etwa 2.000 Stunden (Wüst 1987). Dies sind nicht etwa landwirtschaftliche Arbeitsleistungen – sie betragen lediglich 40–50 % der Gesamtleistung –, sondern jährliche Gesamtarbeitszeiten für Landwirtschaft, Hauswirtschaft und Nebenerwerb (in Handel und Handwerk) zusammengenommen. Allerdings sind in der letzten Dekade mit steigender Wasser- und Feuerholzknappheit vor allem in den semiariden Klimatalagen auch die Arbeitszeiten der Frauen für Feuerholzsammeln und Wasserholen stark angestiegen (Suhler 1995).

Es gab jedoch auch in Schwarzafrika bereits vor der westlichen Akkulturation einige Ausnahmefälle höchster Besiedlungsdichte, in denen die Not erfinderisch gemacht hatte und sich permanente Bodennutzungssysteme höchster Arbeitsintensität herausgebildet hatten. Ludwig berichtet über das Bodennutzungssystem der Ukara- und Ukerewe-Inseln im Viktoriasee, wie es Mitte der 1960er Jahre noch zu beobachten war (Ludwig 1967). Hier war es unter dem Jahrhunderte langen Druck der arabischen Sklavenjäger zu sehr hoher Bevölkerungsdichte gekommen. Noch zwei Generationen nach Beseitigung der Sklavenjagd wurde die Tradition arbeitsintensivster Bodennutzung fortgeführt. Folgende agronomischen Maßnahmen der Bodenfruchtbarkeitserhaltung waren auf Ukara im

Schwange: Stallhaltung des Rindviehs, Futterbau auf Rieselwiesen mit Stallfütterung des Viehs, Stallmistdüngung, Erosionsbekämpfung mit Steinterrassen, Paddies mit Nassreisbau im Aussaatverfahren – nur um die wichtigsten Maßnahmen zu nennen. All das war auf dem Boden einer lokalen Bantu-Kultur in Selbsthilfe gewachsen – ohne Entwicklungsexperten, nur unter dem Druck der Bodenknappheit (*urgens egestas*).

Es hatte natürlich seinen Preis: ein jährliches Betriebseinkommen von lediglich 600 bis 700 kg GE pro Arbeitskraft, also die bloße Subsistenz, bei einer Arbeitsleistung von immerhin 12 Stunden täglich (*labor improbus*). Ähnliche Intensitäts- und Produktivitätsverhältnisse traditionaler Bodennutzungssysteme hoher Arbeitsintensität werden für die Ethnie der Kabye im Norden Togos (Savaget 1981) und für das Kofyar-Plateau in Nigeria berichtet (Netting 1968). In beiden Fällen handelt es sich um dichtbesiedelte Mittelgebirgslagen. Beispiele unserer Tage finden sich in Kenia, in denen zunehmende Bodenknappheit zu Investitionen in bodenstabilisierende Maßnahmen führt (Tiffen et al. 1995).

Was vermögen intensive Anbausysteme ohne externe Inputs in den Tropen auszurichten? Unterliegt auch hier der Arbeitseinsatz dem Ertragsgesetz? Die Antwort empirischer Studien lautet: leider ja (Eibers 1982). Dressler z.B. zeigt für die Verhältnisse der Höhenlagen Ruandas (Dressler 1983), dass der Grenzertrag der Arbeit im alternativen Landbau selbst bei Vorgabe aller bekannten Techniken und Produktionsverfahren bei mehr als 3 AK/ha gegen Null geht. Heute werden hier in der Landespraxis bereits etwa 460 AT/ha aufgewendet, bei einer Nettoarbeitsproduktivität von etwa 3 kg GE/AT. Unter dem Druck des ländlichen Bevölkerungszuwachses „... wird die Arbeitsintensität drastisch gesteigert, wodurch teilweise erhebliche Steigerungen der Flächenerträge realisiert werden können. Allerdings ist dies nur möglich auf Kosten einer Verringerung der Arbeitsproduktivität“ (Blanken 1990; S. 290). Der traditionale produktionstechnische Fortschritt und Bodenmeliorationen sind in Ruanda offensichtlich nicht länger in der Lage, bei einer Bevölkerungs-

verdoppelungszeit von 20 Jahren das Niveau der materiellen Lebenshaltung zu erhalten.

Generell bleibt mit Blick auf die eingangs erwähnten Erosionsverluste und die Bevölkerungsverdoppelung in 25 Jahren festzuhalten, dass die schwarzafrikanischen Landwirtschaften mit Riesenschritten aus dem Zustand relativ extensiver Umlagewirtschaften in arbeitsintensive Verhältnisse übergewechselt sind (Cleaver 1993).

Freilich unterdrücken die erzeugerpreissenkenden landwirtschaftlichen Preis- und Handelspolitiken bei verzerrten Agrarweltmärkten und produktionstechnischer Stagnation bisher weithin in Afrika entsprechende Knappheitstendenzen. Die Arbeitsfolgen den Getreidepreisen unterproportional, soweit es sich dabei nicht um den Einfluss außerlandwirtschaftlicher Arbeitsnachfrage, sondern den der Erzeugerpreiskonjunktur handelt. Ein Anstieg (Abfall) der Erzeugerpreise stellt den landlosen Arbeiter einkommensmäßig real schlechter (besser). Die Preispolitiken gaukeln in verkehrsgünstigen Lagen zu den Küstenstädten bis auf weiteres extensive Verhältnisse vor, obwohl immer mehr Arbeit zur Verfügung steht.

3.3 Entwicklung subsaharischer Bodennutzungssysteme

Grobeinteilung natürlicher Standorte

Auch in der Wüstensteppe lässt sich Weizen bauen, wenn man Tiefbrunnen niederbringt und Pumpbewässerung betreibt; aber finanziell rentabel kann das nur sein, wo z.B. eine saudiarabische Regierung die erforderlichen Subventionen zahlt. Im Normalfall stecken die natürlichen Verhältnisse die Organisationsformen und Intensitätsspielräume der Bodennutzung ab, nur im Ausnahmefall außergewöhnlich günstiger wirtschaftlicher Standortverhältnisse und agrarpolitischer Rahmenbedingungen kann die Landwirtschaft diese Grenzen überschreiten.

Nach Ruthenberg kann man folgende Grobeinteilung natürlicher tropischer Produktionsstandorte treffen (Ruthenberg 1980, S. 101):

- zonale Standorte
 - = aride und semiaride Standorte (<800 mm Jahresniederschlag)
 - = subhumide und humide Standorte (>800 mm Jahresniederschlag)
- azonale Standorte
 - = Höhenlagen
 - = Alluvialböden

Entsprechend dieser Grobeinteilung werden nachfolgend Entwicklungsprobleme subsaharischer Bodennutzungssysteme diskutiert. Dabei werden die konventionellen Inputs in Form mineralischer Naturdünger nicht prinzipiell ausgeschlossen.

Subhumide und humide Standorte

Bei allen Schwierigkeiten, die bei der Intensivierung subsaharischer Bodennutzung zu überwinden sind, bleibt ein wesentlicher Vorteil: tropische Standorte erhalten pro Jahr etwa doppelt so viel Sonnenenergie pro Flächeneinheit wie Standorte der gemäßigten Breiten (Holliday 1976). Das natürliche Klimaxstadium der Vegetation der feuchten und wechselfeuchten Tropen zeichnet sich dementsprechend durch sehr hohe Produktion organischer Substanz pro Flächeneinheit aus (Weischet 1984). Wer dieses Assimilationspotential wirtschaftlich nutzen will, muss sich auf die Besonderheiten tropischer Böden einstellen.

Die Hauptkonstituenten natürlicher Bodenfruchtbarkeit der höheren Breiten, nämlich austauschfähige Tonminerale, Humus und Kalk fehlen bis auf besondere Humusformen fast vollständig in den zonalen Böden der inneren Tropen (Finck 1963). Die Kationenaustauschkapazität ist in der Regel <10 % mittlerer Braunerden gemäßigter Klimate. Die pH-Werte liegen in Oberböden meist <5,0. Sie nehmen in der Regel mit der Bodentiefe ab, entsprechend steigt die Konzentration von Aluminium in der Bodenlösung auf toxische Werte. Das schränkt den Pflanzen das verfügbare Bodenwasser und den Wurzelraum ein. Die Reserven an Pflanzennährstoffen liegen im Wesentlichen in der lebenden und abgestorbenen Vegetation sowie

im Humus. Die Assimilationsleistung der Pflanzen beruht deshalb auf einem organischen Nährstoffkreislauf: die Termiten spielen eine Schlüsselrolle bei der Mineralisierung der abgestorbenen organischen Substanz, wie auch die Mykorrhizasymbiosen der höheren Pflanzen bei der Nährstoffresorption (Sanchez 1979).

Der Landwirt, der auf derselben Fläche langfristig hohe Naturalerträge erzielen will, muss für beständige Bodenbeschattung sorgen. Der jährliche Umsatz an organisch gebundenem Kohlenstoff im Boden ist dennoch enorm. In einem typischen Beispiel aus Uganda verlor der Boden pro Hektar (in der Wurzelzone bis zu 45 cm Tiefe) nach dreijährigem Ackerbau etwa 20 t organischen Kohlenstoffs und 2,8 t austauschbarer Kationen (K, Ca, Mg); dreijährige Grasbrache mit Elefantengras führte ihm wieder 16 t organischen Kohlenstoffs und 1,9 t austauschbarer Kationen zu. Im gleichen Sinne schwankten pH-Wert, Phosphor- und Stickstoffreserven. Der Ersatz erforderte pro Jahr also etwa 15 t organische Substanz pro Hektar – ohne Wassergehalt. Etwa 25 % Wassergehalt unterstellt, macht das etwa 60 Ladungen eines Ochsenkarrens oder 600 Kopflasten. Man kann ohne großartige kalkulatorische Erwägungen schließen, dass es bei Kopflast-Transport nur in Ausnahmefällen, z.B. bei kleinflächigem, intensivem Gemüseanbau, sinnvoll sein kann, die Nachlieferung organischer Substanz über Stallmist, Kompost oder Mulchen zu bewältigen. Der Ersatz muss in der Regel auf der Fläche durch die laufende Anbaurotation oder Mischanbau geleistet werden, jedenfalls solange die tierische Anpassung noch nicht eingeführt ist und die Transportarbeit somit relativ billiger wird.

Dauerkulturanbau bei Ersatz der Nährstoffverluste und zusätzlichem *Mulching* vermag das natürliche Gleichgewicht von Abbau und Zufuhr organischer Substanz, den organischen Nährstoffkreislauf, am besten zu simulieren. Er nutzt das Assimilationspotential deshalb auch am besten. Eine mineralische Grunddüngung kann die nachhaltige Ertragsleistung stützen. Der Anbau einjähriger Kulturen aber erfordert neben mineralischer Ersatzdüngung zwingend die Brachhaltung oder den Zwischen-

anbau von Brachepflanzen (z.B. *Leucaena*-Arten in alternierenden Reihen).

Eine weitere Schlüsselerfahrung bleibt im subsaharischen Ackerbau zu berücksichtigen: die kumulative Ertragswirkung mineralischer und organischer Düngung (Pieri 1989). Sie ist für die Bewirtschaftung leichter Sandböden Mitteleuropas seit den Arbeiten von A. Schultz-Lupitz im 19. Jahrhundert bekannt (Schultz-Lupitz 1885). Sie gilt für die sorptionsschwachen Tropenböden gleichermaßen. Die Weltbank z.B. findet in der Praxis ihrer Baumwollprojekte diese alte Erfahrung bestätigt: „*Despite a general reduction in fallow in the project areas, the use of mineral fertilizers has helped keep yields at relatively high levels. However, research work has demonstrated that continuous cropping, when substituted for the traditional slash and burn system, has resulted in a gradually lowering response to mineral fertilizers and subsequent decline in yields, due to progressive soil acidification ... Research has shown, however, that such deterioration can be rapidly arrested since soils react very favourably when provided with organic matter, particularly manure*” (IBRD 1988, S. 41).

Viele weitere Beispiele zeigen, dass an subhumiden und semiariden Standorten bei anhaltendem Bevölkerungszuwachs die Weisheit traditionaler Produktionstechnik allein wohl nicht mehr ausreicht, für den erforderlichen Produktionszuwachs zu sorgen: mineralische und organische Ersatzdüngung sowie integrierter Pflanzenschutz und möglichst auch tierische Anspannung müssten unterstützend hinzukommen. Hybridmais und neue krankheits- und schädlingsresistente Reissorten (NERICA) können bei adäquater Agrarpolitik die Grundlage nachhaltiger Ernährungssicherung legen.

Semiaride und aride Standorte

An semiariden Standorten (600–1.200 mm Jahresniederschlag) herrschen heute unregelmäßige Feldgraswirtschaften vor, die Bracheanteile an der ackerfähigen Fläche von 30 bis 60 % aufweisen. Getreide (vor allem die Hirsearten), Körnerlegu-

minosen und sehr extensive Tierhaltung prägen die Produktionssysteme.

Tierische Anspannung, vor allem mit Ochsen, ist dort üblich, wo eine wirtschaftliche Futtergrundlage gegeben ist. Auf einen Arbeitsochsen kommt nämlich mindestens eine fünfköpfige Herde, die den Ochsen reproduziert. Zu einem zweiköpfigen Gespann gehört also eine zehnköpfige Herde. Diese braucht eine Weidefläche von 30 bis 100 ha, je nach durchschnittlichem Niederschlagsaufkommen. Die semiariden Ackerbaulagen kaufen deshalb in der Regel ihre Arbeitsochsen aus angrenzenden Nomadengebieten zu, in denen die Nutzungskosten des Futters niedrig sind. Eine Fülle von Beispielen findet sich im Sahel: die Nomaden müssen zum Ernährungsausgleich Getreide zukaufen, die Getreidebauern kaufen Milch und Arbeitsvieh.

Die Böden an semiariden Standorten weisen meist einen höheren Nährstoffstatus und eine größere Austauschkapazität auf als unter humiden und subhumiden Verhältnissen. Ungünstige Bodenhydrologie, Erosionsanfälligkeit, scharfe Saisonalität des Produktionszyklus bei unsicheren Niederschlägen und häufig auch extremer Phosphatmangel bilden die natürlichen Engpässe der Bodenfruchtbarkeit.

Die traditionellen Systeme können in ihren Flächenenerträgen durch folgende Maßnahmen nachhaltig verbessert werden: Übergang zur geordneten Feldgraswirtschaft mit Fruchtfolge, Phosphatdüngung, Verbesserung von Gespann und Gerät, Stallmistdüngung. Zur Verbesserung der Bodenhydrologie kommen vor allem *tie ridging* sowie kleine Dämme entlang den Höhengichtlinien in Betracht.

Zu all diesen Maßnahmen liegt eine Fülle agronomischer Forschungsergebnisse vor (Pieri 1989). In Zukunft wird es vor allem darauf ankommen, die agronomischen Partialergebnisse auf dem Wege des *farming systems research* in den Systemverbund der bäuerlichen Landespraxis einzufügen. Eine Arbeitsgruppe der Purdue Universität hat z.B. in mehrjähriger Versuchsarbeit im bäuerlichen Milieu ein entsprechendes Innovationspa-

ket für die Plateau-Region Burkina Fasos entwickelt, das *tie ridging* und verhaltene Mineraldüngung umfasst (Ohm und Nagy 1986). *Tie ridging* mit Ochsenanspannung spart Arbeit und verbessert die Bodenhydrologie. Daraus resultieren rechtzeitige Aussaattermine, höhere Flächenenerträge und höhere Ertragssicherheit. Auf dieser Basis kann Mineraldüngung dann bei vermindertem Ertragsrisiko, sozusagen als „Vergolder“, die Rentabilität des Gesamtpakets noch entscheidend verbessern. In gesamtbetrieblicher Kalkulation steigt bei optimalem Umfang dieser Innovationen im Betriebssystem die Getreideproduktion des Haushalts um bis zu 60 % und das Betriebseinkommen um 38 %.

Eine Fülle weiterer Möglichkeiten zur Steigerung der Erzeugung und Stabilisierung der Bodenfruchtbarkeit bietet sich in diesem Fall an, über die hier nicht im Einzelnen gesprochen werden soll. Nur soviel: nicht Dummheit oder Trägheit der Bauern verhindern bisher die Einführung technischer Fortschritte, sondern ihr völlig richtiges Sicherheitsdenken angesichts sehr ungünstiger Rahmenbedingungen. Dies sind in erster Linie der Kapitalmangel und extrem hohe Zinsen am freien ländlichen Kapitalmarkt sowie andernorts häufig auch stark nach unten verzerrte Output-Preise bei relativ sehr hohen Input-Preisen auf Erzeugerebene. Der retardierende Einfluss unzureichender agrarentwicklungspolitischer Rahmenbedingungen gerät in den letzten Jahren völlig zu Recht mehr und mehr ins Zentrum entwicklungspolitischer Diskussion.

Bei <400 mm Jahresniederschlag ist ohne Bewässerung allerdings nur noch extensive Weidewirtschaft möglich. Traditionale Formen ruinieren die Weide notorisch durch Überbesatz mit Vieh bei ungünstiger Weideführung. Die Nomadenwirtschaften, die bereits in Normaljahren im Sinne eines arbeitsteiligen Nahrungsausgleichs erheblichen Getreidezukauf tätigen (Swift 1980), sind Hauptbetroffene der Ernährungsunsicherheit im Sahel (Brandt 1984).

Die Produktionsformen der Ranchwirtschaft stellen die wichtigste Möglichkeit dar, an diesen Standorten eine bodenschonende Landwirtschaft

zu betreiben. Ranchwirtschaften funktionieren nach dem Prinzip der Umtriebsweide: „kurze Fresszeiten, lange Ruhezeiten“. Einzäunung, Tränkwasserzuleitung, geregelte Weideführung und Futterreserven auf dem Halm sind die wichtigsten Maßnahmen. Ergänzender Futterbau wird nur unter außergewöhnlich günstigen Marktbedingungen betrieben. Die Intensitätsstufen und Standortbedingungen des *Ranching* sind weltweit vergleichsweise gut erforscht. Ranchwirtschaften ertragen nur eine vergleichsweise sehr geringe Arbeits- und Kapitalintensität. Hauptproblem der Umstellung traditionaler Nomadenwirtschaften auf die bodenschonenden Methoden des *Ranching* ist – neben der geringen Anpassungsbereitschaft nomadischer Agrarverfassungen und sozialer Normen – in der Regel die Finanzierung eines strukturellen Subventionsbedarfs (Otzen 1991). Hiermit ist ein Hauptproblem der Agrarentwicklung arider und semiarider Länder angesprochen, wie am Beispiel Namibias deutlich wird (Brandt 1979). Die Verzerrung des Weltrindfleischmarktes durch das Dumping der IL hat zu einer drastischen Extensivierung der Ranchwirtschaften geführt, die auf längere Sicht an vielen Standorten die natürlichen Ressourcen gefährdet.

Tropische Höhenlagen

Böden und Klimate subsaharischer Höhenlagen lassen sehr intensive Systeme permanenter Bodennutzung zu. Erinnert sei an den Teeanbau, den Anbau von Arabica-Kaffee und die geregelten Feldgraswirtschaften mit Milchproduktion in Ostafrika. Hier liegt die Arbeitsintensität typischerweise bei 2.000 bis 5.000 Std./ha. Subsaharische Höhenlagen sind bei ausreichendem Regenfall und unter günstigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen vergleichsweise entwicklungsfähige Standorte. Ihre Vorteile liegen in einer reichlichen mineralischen Bodenkomponente, einem stabileren organischen Bodenbestandteil und einer besseren Gesundheit und damit höheren Arbeitsfähigkeit der Menschen.

Aus diesen Gründen wachsen die Bevölkerungszahlen in subsaharischen Höhenlagen in der Regel auch am schnellsten. Im Rahmen traditionaler

Produktionstechniken ergibt sich daraus eine Tendenz zu abnehmender Arbeitsproduktivität und sinkenden Reallöhnen. Das wiederum verstärkt den Druck zur Abwanderung in die Städte oder in marginale Ackerbaulagen.

Ökologisches Kernproblem der Höhenlagen ist die Bodenerosion. Allerdings sind auf Grund der relativen Bodenknappheit hohe Grundrenten erzielbar, soweit Niederschlagsverhältnisse, Agrarverfassung und die agrarpolitischen Rahmendaten entsprechende Produktionsintensitäten zulassen. Aus den Grundrenten können dann Investitionen in den Erosionsschutz und in die Entwicklung der Bodennutzsysteme finanziert werden (Tiffen et al. 1995). Wo semiaride Klimaverhältnisse und Höhenlagen zusammentreffen, nimmt die Erosion aber leicht katastrophale Ausmaße an; denn diese Standorte sind ohne Bewässerung nur relativ begrenzt intensivierbar und Investitionen in den Erosionsschutz aus lokalen Grundrenten deshalb nur unzureichend finanzierbar.

Alluvialböden

Wegen ihres hohen Ton- und Schluffanteils zeichnen sich Schwemmlandböden durch vergleichsweise hohe Sorptionskapazität und günstigen Nährstoffstatus aus. Das ebene Gelände erlaubt zudem in manchen Fällen Be- und Entwässerung ohne große Erdbewegungen, so z.B. in den Flussauen des Nils von Khartoum bis Kairo. Bei günstigen wirtschaftlichen und agrarpolitischen Rahmenbedingungen kann man die Bodenproduktivität sehr hoch treiben, z.B. in Form des Gemüseanbaus oder des permanenten Reisanbaus mit zwei oder drei Ernten pro Jahr auf demselben Feld. Phosphor- und Stickstoffdüngung zeigen bei Bewässerung meist sehr günstige Ertragswirkungen.

Ihr Einsatzniveau hängt freilich entscheidend von den Preisverhältnissen und damit von der staatlichen Preis-, Markt- und Handelspolitik ab. So werden z.B. die 880.000 ha des Gezira-Bewässerungsprojektes im Zentralsudan seit langen Jahren weit unterhalb des volkswirtschaftlich optimalen Intensitätsniveaus bewirtschaftet, weil es die

staatliche Agrarpolitik so will. Der Sudan erlitt bereits im Jahre 1986 allein aufgrund extensiver Preispolitik und damit volkswirtschaftlich suboptimalen Handelsdüngereinsatzes in der Bewässerungslandwirtschaft volkswirtschaftliche Verluste in einer Größenordnung von 200 Mio. US \$ pro Jahr (Brandt et al. 1987; Eldaw 2004).

Hauptprobleme des Bewässerungsanbaus sind Versalzungsgefahr, Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch wasserbürtige Infektionskrankheiten und eine hohe Abhängigkeit von reibungsloser Organisation und Vorleistungsverfügbarkeit. Bei knappheitsgerechter Agrarpolitik lassen tropische Flussauen aber höchste Arbeits- und Kapitalintensitäten der Bodennutzung und dementsprechend höchste Grundrenten zu. Am Beispiel der Gezira zeigt sich der verheerende Ertragsabfall, der sich in Bewässerungsperimetern bei verfehlter Agrarpolitik und unzureichender Organisation ergibt (vgl. Tabelle 6), aber auch, welche gewaltige

Produktionsreserven an geeignetem Standort in der Bewässerungslandwirtschaft stecken.

Arbeitswirtschaftliche Auswirkungen tropischer Klimate

Verglichen mit den klimatischen Bedingungen der gemäßigten Breiten erschweren innertropische Klimaverhältnisse die nachhaltige Ausschöpfung der physischen Arbeitsfähigkeit des Menschen erheblich, jedenfalls unter den hygienischen und arbeitstechnischen Verhältnissen einer traditionellen Landwirtschaft (Weber 1982, Perabo 1983). In den humiden und subhumiden Klimaten der inner-tropischen Tieflandgebiete begrenzt vor allem der Gesundheitszustand die jährliche Arbeitsleistung der Agrarbevölkerungen. Bei den beträchtlichen kalorischen Stundenleistungen traditioneller Landwirtschaft (Haas et al. 1969, S. 231 ff.) und dem hohen endoparasitären Infektionsdruck (Diesfeld

Tabelle 6: Research and the Gezira Scheme's Attained Yields					
	Cotton Kantar/fedd.		Other crops ton/fedd.		
	Barakat	Acala	Wheat	Sorghum	G/nuts
Research yield levels ^a	12,3	13,0	1,8	2,0	1,5
Highest yields attained ^b	9,3	9,8	1,1	1,5	0,93
Abdelhakam Block yield level ^c	n.a ^e	6,1	0,94	1,23	0,84
Average yield of Gezira Scheme ^d	4,5	4,0	0,5	0,6	0,7
Yield gap between ^a and ^b	3,0	4,0	0,7	0,5	0,57
Yield gap between ^a and ^d	7,8	9,0	1,3	1,4	0,8
Yield gap between ^b and ^d	4,8	5,8	0,6	0,9	0,23
Yield gap between ^c and ^d	n.a	2,1	0,44	0,63	0,14
<p>a Frequently attained yield under research conditions</p> <p>b Frequently attained highest yield in the Gezira Scheme</p> <p>c Abdelhakam Block yield level^f</p> <p>d Average yield of Gezira Scheme during 1970–2001</p> <p>e There was no cultivation of barakat cotton at Abdelhakam Block in 2000/01</p> <p>f In season 2000/2001, the Gezira Scheme implemented a pilot project with the support of the FAO to increase crop productivity.</p>					
Quelle: Eldaw, A. M (2004)					

1981) müssen die jährlichen Arbeitsleistungen beträchtlich hinter Vergleichswerten aus den gemäßigten Breiten zurückbleiben. Es gibt vermutlich starke Klimaeinflüsse auf die objektive, d.h. physiologisch definierte, Arbeitsfähigkeit. In den Klimaten der ariden und semiariden Tropen, die unter arbeitsphysiologischen Gesichtspunkten kaum depressive Effekte auf die menschliche Arbeitsleistung haben, zeitigt vor allem der saisonal gehäufte Arbeitsanfall, bei langen Zeitspannen der Unterbeschäftigung in der Trockenzeit, eine relativ geringe jährliche Arbeitsauslastung pro AK: je ausgeprägter die Saisonalität, um so günstiger die arbeitsphysiologischen und hygienischen Klimaverhältnisse und umgekehrt.

Allerdings Vorsicht vor kontinentweiten Extrapolationen: bei Höhenlagen über 800 m NN und halbwegs ausgeglichenem Niederschlagsprofil oder bei ganzjähriger Bewässerung arider Anbauanlagen ist eine volle Ausschöpfung menschlicher Arbeitskapazität unter physiologischen Gesichtspunkten sehr wohl möglich, vorausgesetzt die Arbeitskräfte sind gesund. Erinnerung sei nur an die o.a. Beispiele der Ukara-Inseln und der Kabye.

Es wurde bereits betont, dass der Spielraum zur Kapital- und Arbeitsintensivierung um so größer wird, je fruchtbarer die Böden sind. Je geringer nun die aktuelle jährliche Arbeitskapazität pro AK ausfällt – sei es aufgrund sozial geprägter Mußepräferenz, sei es aufgrund eines Syndroms aus Unterernährung, endoparasitärem Infektionsdruck sowie saisonal-arbeitswirtschaftlicher und arbeitsphysiologischer Auswirkungen des Klimas – um so höher, je nach jährlichem Subsistenzkonsum der Agrarbevölkerung, die Subsistenzkosten pro Arbeitsstunde. Hohe Subsistenzkosten pro Arbeitsstunde setzen der steigenden Arbeitsintensität Grenzen. Daraus können zwei grundsätzliche Erkenntnisse abgeleitet werden: erstens sind breitenwirksame Gesundheitsdienste mancherorts das wichtigste landwirtschaftliche Produktionsmittel überhaupt, zweitens ist die Arbeit in der subsaharischen Landwirtschaft wesentlich knapper als die ländlichen Bevölkerungszahlen erkennen lassen.

Dem Leser wird aufgefallen sein, dass die empirische Grundlage dieses Kapitels 10 bis 15 Jahre alt

ist. Das hat einen einfachen Grund: seit Mitte der 1980er Jahre ist die sozio-ökonomische Erforschung landwirtschaftlicher Produktionssysteme in Subsahara-Afrika weithin eingestellt worden.

4 Markt- und Faktorbeiträge der Landwirtschaft

Die Agrarsektoren subsaharischer Länder beschäftigen im gewogenen Mittel 70 % der Arbeitskräfte des Kontinents, erwirtschaften 33 % des BSP und tragen mit 40 % zur Exportleistung bei. 80 % der Armen (mit <1 US \$ PPP pro Kopf und Tag) leben auf dem Lande. Etwa 50 % der Landbevölkerung sind dieser Gruppe zuzurechnen. Angesichts dieser Ausgangssituation erfordern Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum ein Agrarwachstum, das deutlich über die Bevölkerungszuwachsrate von 2,3 % p.a. hinausgeht. Die Logik hinter dieser Forderung ist einfach: man muss zunächst entwickeln und stärken, was man hat, um dann damit das zu erreichen, was man haben will. Agrarwachstum ist unausweichlich die Basis struktureller Transformation frühindustrieller Volkswirtschaften in Richtung auf Industrialisierung und eine Wachstumsdynamik, in der das Wachstum der nichtlandwirtschaftlichen Sektoren fortlaufend weniger von der Agrarentwicklung abhängt.

Eine breite internationale Empirie hat zudem in den 1990er Jahren nachgewiesen, dass Wirtschaftswachstum gut für die Armen ist. Im Durchschnitt senkt ein Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens um 1 % die Armut um 0,75 %. Die armutsmindernde Wirkung des Wachstums landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Einkommens fällt unter Verhältnissen bäuerlicher Agrarstruktur noch wesentlich günstiger aus (Brandt 2004).

Im Kern ist die volkswirtschaftliche Wachstumskrise in SSA eine chronische Agrarkrise (vgl. Abschnitt 1): abnehmende Ackerfläche pro Kopf der Bevölkerung, stagnierende Flächenerträge, eine rasch zunehmende Nahrungslücke, zuneh-

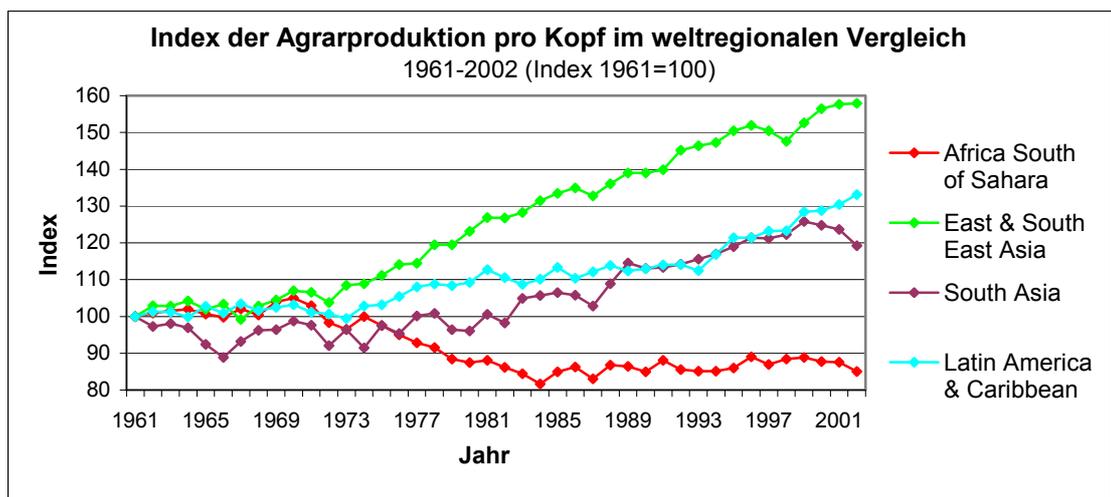
mende Armut und Unterernährung, stagnierende agrarische Exportleistung. Die Nahrungsmittelerzeugung hat sich im Zuge der SAP und erster Implementationserfahrungen mit nachfolgenden Konzeptionsversuchen völlig ungenügend entwickelt. Die Exportproduktion steht – mit Ausnahme der letzten Rohstoff-Hausse von 1992–97 – nicht besser da.

Die Agrarproduktion pro Kopf fiel von 1970 bis 1983 um 20 % und schwankt seither um 80 % des Niveaus von 1961 (vgl. Abbildung 2). Im Vergleich sind die südasiatischen, ostasiatischen und lateinamerikanischen Zuwächse mit 20 %, 35 % und 60 % anzugeben (vgl. Abbildung 1). In Subsahara-Afrika sind deutliche regionale Unterschiede festzustellen (vgl. Abbildung 2; Karte 1). Westafrika weist seit 1993 wieder Zuwächse der Pro-Kopf-Produktion auf. Der Index der agrarischen Pro-Kopf-Produktion für das Jahr 2002 stand in der westafrikanischen Region bei 95 % des Ausgangswertes von 1961. Die entsprechenden Werte für Ost- und Zentralafrika lagen bei 75 bis 80 %, für das südliche Afrika lediglich bei

60 %. Es ist festzuhalten, dass es sich hierbei um einen wertbasierten Index handelt, in den die Realpreisentwicklung eingeht. Länder mit guter SAP-Performance weisen im Durchschnitt die besten Zuwachsraten der Pro-Kopf-Produktion auf (vgl. Abbildung 3).

Ein Einfluss der SAP und nachfolgender Konzeptionsversuche auf die Entwicklung der landwirtschaftlichen Pro-Kopf-Produktion kommt jedoch nicht deutlich heraus. Die Unterschiede der Mittelwerte dreier *Performer*-Gruppen (*good*, *poor*, *weak*) erwiesen sich in einer Varianzanalyse als statistisch nicht signifikant (vgl. Anhang 1). Eine Regression auf die SAP-Performance-Scores subsaharischer Länder erbrachte ebenfalls keine statistisch signifikanten Ergebnisse. Allerdings wäre es voreilig, daraus zu schließen, die gesamte SAP wäre ein Fehlschlag. Sie ist bis heute in vielen Ländern noch nicht voll implementiert, und vermutlich erfordern deutlich positivere Ergebnisse längere Vorlaufzeiten und stärkere EZ-Förderung; aber die Aufstockung von Sach-, Human- und Sozialkapital erfordert ihre Zeit.

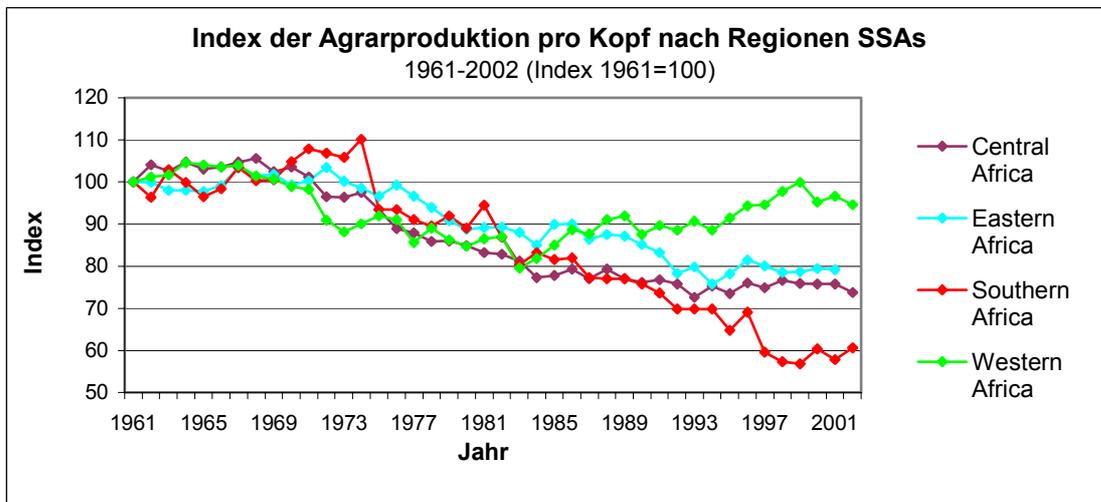
Abbildung 1: Agrarproduktion nach Weltregionen^a



a Regionale Indizes nach FAOSTAT (FAO 2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

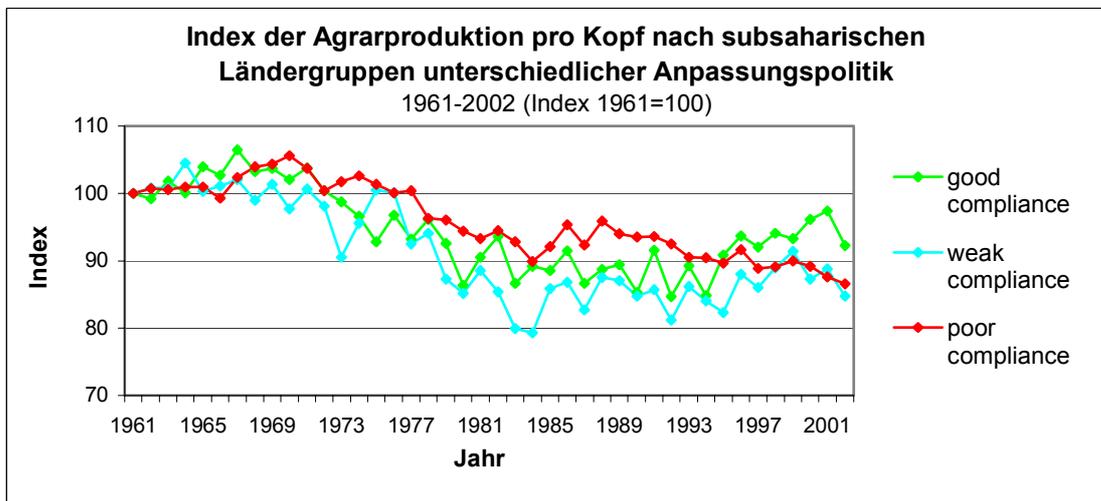
Abbildung 2: Agrarproduktionen nach Regionen Subsahara-Afrikas^a



a Regionale Indizes berechnet als ungewichtete Mittel der Länderindizes (FAO 2003), Gruppen nach FAO (2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

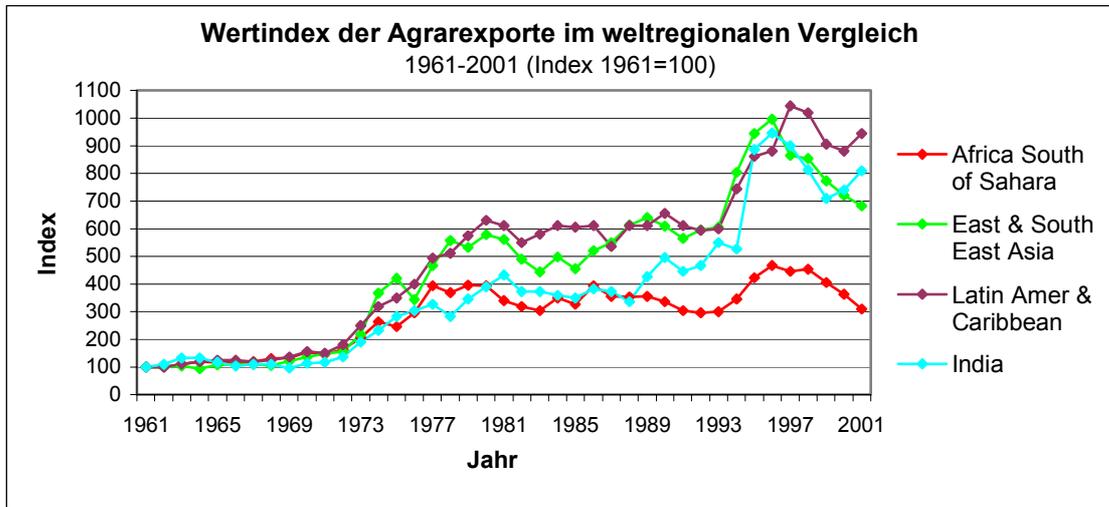
Abbildung 3: Agrarproduktion nach Ländergruppen unterschiedlicher Anpassungspolitik^a



a Aggregierte Indizes berechnet als ungewichtete Mittel der Länderindizes (FAO 2003), Gruppen nach Weltbank (1997)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

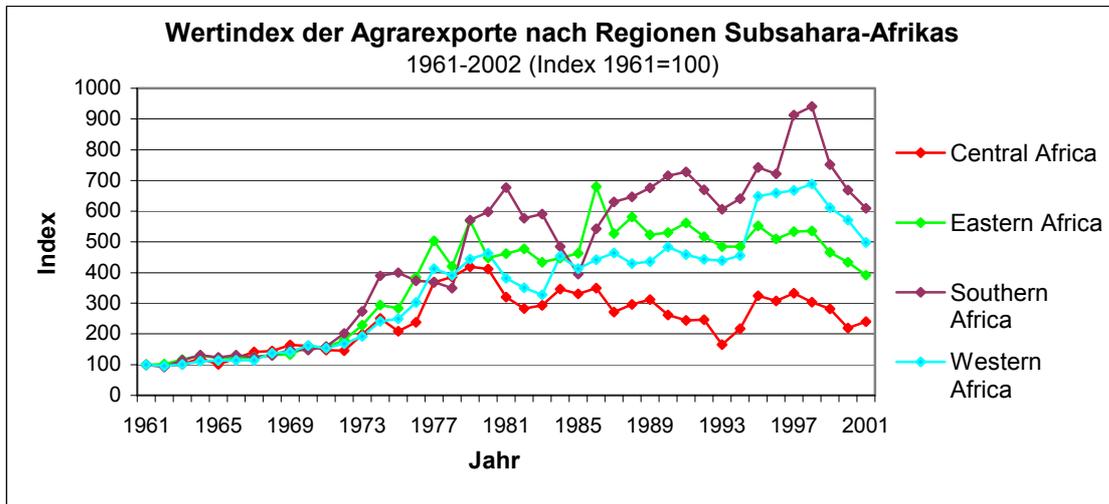
Abbildung 4: Agrarexporte nach Weltregionen^a



a Regionale Indizes berechnet als ungewichtete Mittel der Länderindizes (FAO 2003), Gruppen nach FAO (2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

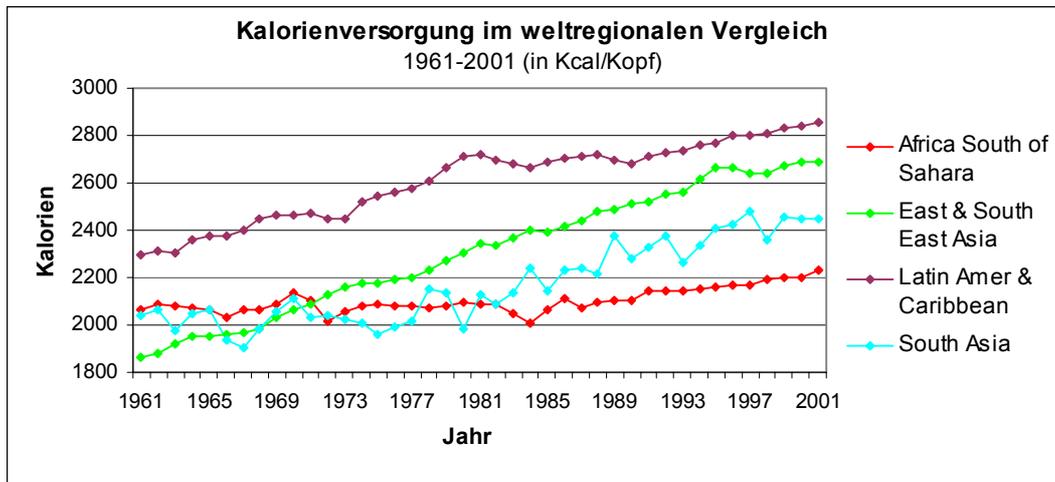
Abbildung 5: Agrarexporte nach Regionen Subsahara-Afrikas^a



a Regionale Indizes berechnet als ungewichtete Mittel der Länderindizes (FAO 2003), Gruppen nach FAO (2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

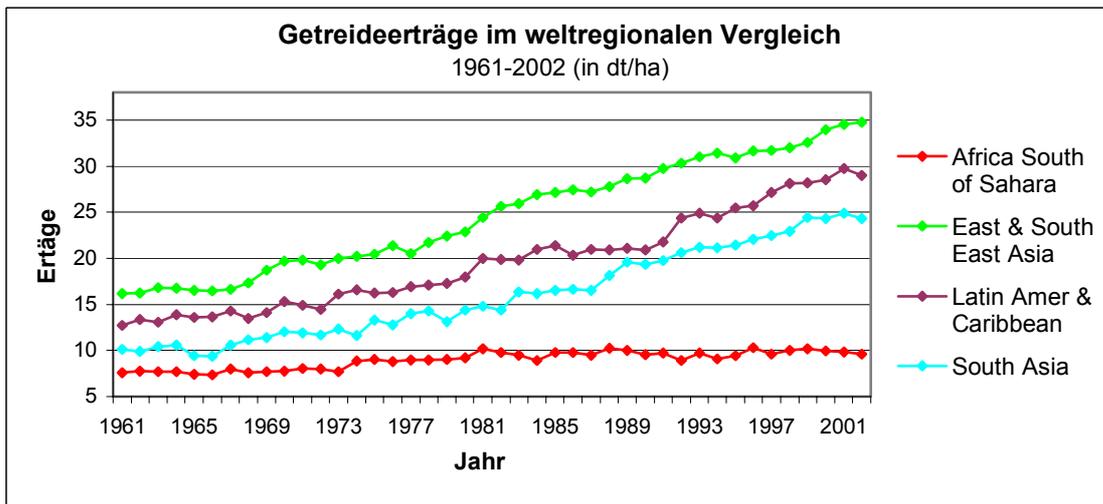
Abbildung 6: Kalorienversorgung nach Weltregionen^a



a Regionale Werte nach FAOSTAT (FAO 2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

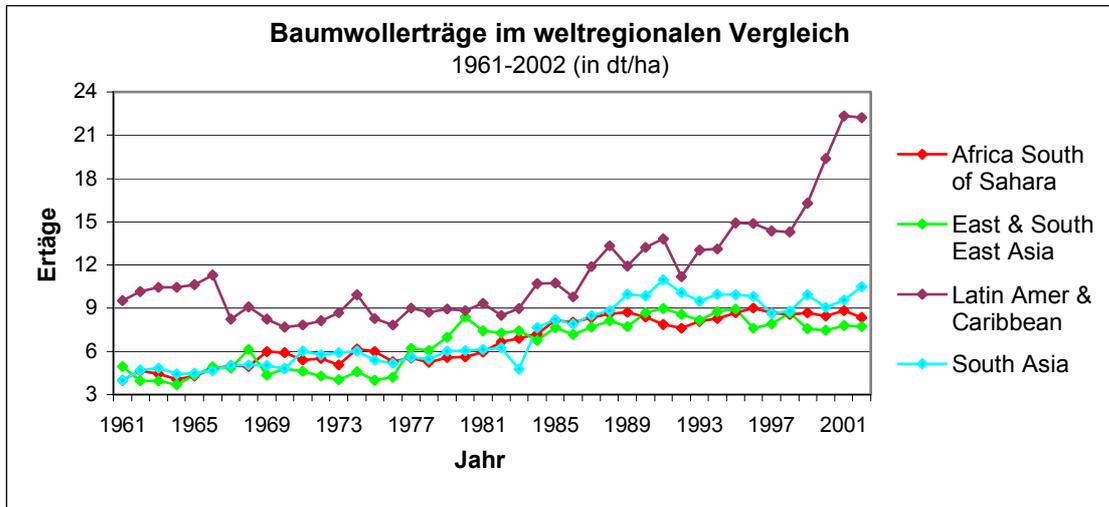
Abbildung 7: Getreideerträge nach Weltregionen^a



a Regionale Werte nach FAOSTAT (FAO 2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

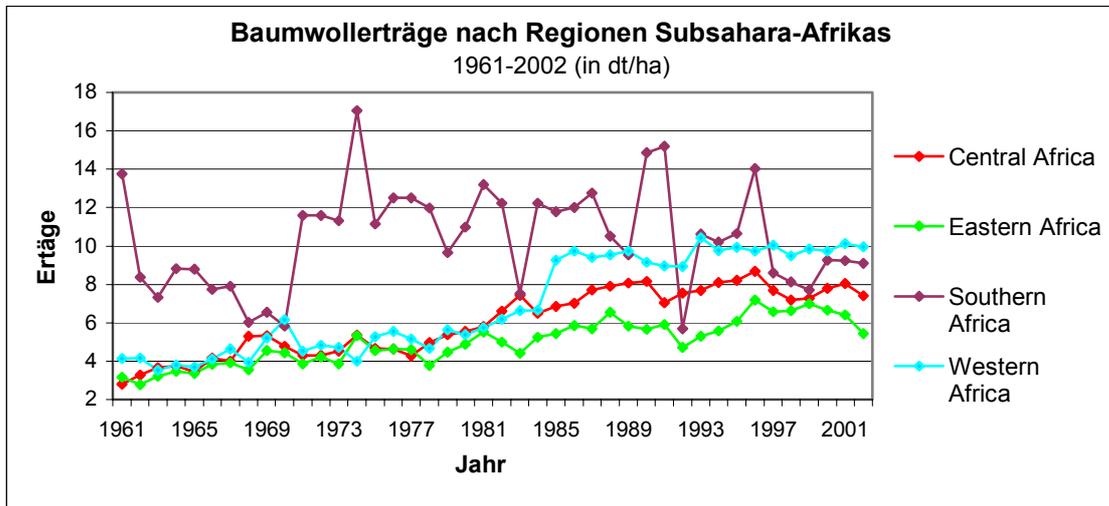
Abbildung 9: Baumwollerträge nach Weltregionen^a



a Regionale Werte nach FAOSTAT (FAO 2003)

Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

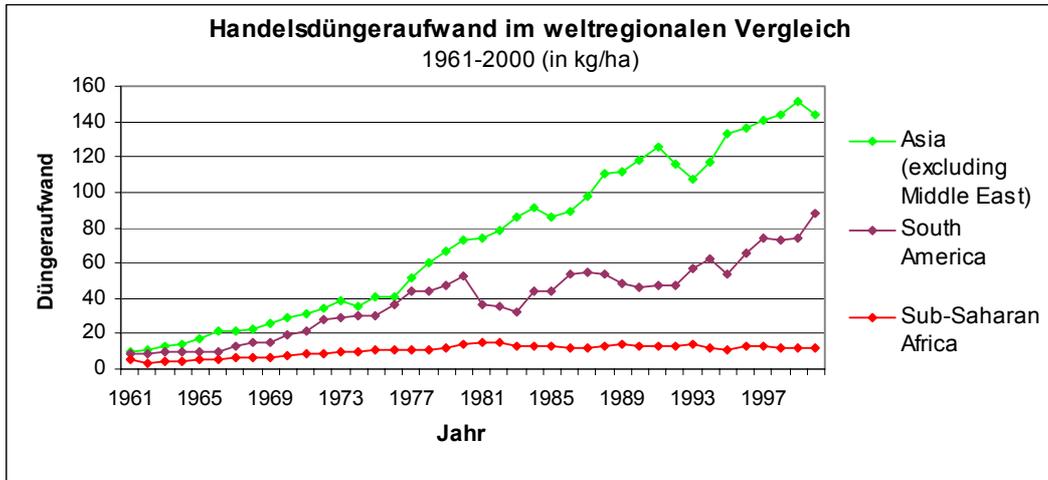
Abbildung 8: Baumwollerträge nach Regionen Subsahara-Afrikas^a



a Regionale Indizes berechnet als ungewichtete Mittel der Länderindizes (FAO 2003), Gruppen nach FAO (2003)

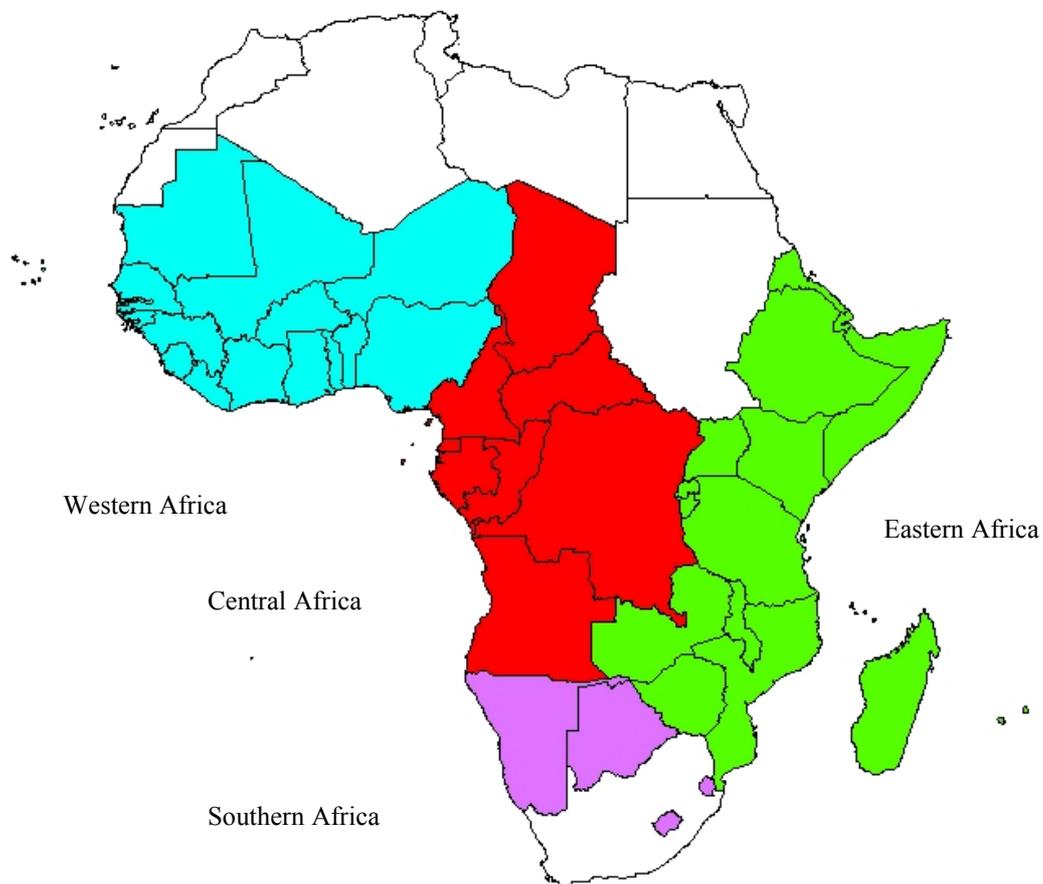
Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAOSTAT Database (FAO 2003)

Abbildung 10: Handelsdüngeraufwand nach Weltregionen



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von WRI (2003)

Karte 1: Regionen Afrikas nach FAO (2003)



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage von FAO (2003) und ESRI (2002)

Die abnehmende Pro-Kopf-Produktion an Nahrungsmitteln in SSA wurde seit 1991 nicht durch steigende Importe kompensiert. Je nach Wetterverlauf und Jahresernte wurden zwischen 10 und 14 Mio. t Getreide jährlich importiert (vgl. Tabelle 7). Angesichts langer Ausreifungszeiten neuer wirksamerer agrarentwicklungspolitischer Konzeptionen – wenn sich die subsaharischen Regierungen und ihre Geber denn dazu entschließen können – zeichnet sich für die laufende Dekade eine weitere dramatische Verschlechterung der Ernährungslage ab, die heute schon als Tatsache gelten kann. Der Importbedarf steigt bis 2010 auf über 20 Mio. t Getreide, wenn der jetzige kümmerliche Versorgungsstand pro Kopf der Bevölkerung erhalten werden soll.

Für das Jahr 2010 wird mit einer kalorischen Unterversorgung von 60 % der subsaharischen Bevölkerung (es wird sich dabei um etwa 500 Mio. betroffene Menschen handeln) gerechnet (USDA 2000).

Unmittelbare Ursache der Misere sind die mit dem Bevölkerungswachstum relativ knapper werdenden Ackerflächen und stagnierende Flächenerträge. Die geackerte Fläche pro Kopf sank von 0,50 ha auf 0,22 ha im Zeitraum 1965–2000 (Cleaver 1993). Die Ursachen stagnierender Erträge liegen in zunehmender Bodenerschöpfung und produktionstechnischer Stagnation. Die Böden können sich auf Grund abnehmender Brachezeiten nicht mehr ausreichend erholen. Für die Erhaltung und Ausdehnung der bewässerten Flächen fehlen die Investitionsmittel. Für intensivere Systeme semipermanenten Feldbaus, in denen organische und minerale Ersatzdüngung kombiniert werden, fehlen Kapital, Handelsdünger und verbessertes Saatgut. Die Inlandsmärkte sind zum großen Teil von den Küstenmärkten isoliert auf Grund hoher Transformationskosten. Die Preisschwankungen sind hier hoch auf Grund volatiler Niederschläge, begrenzt kaufkräftiger und preisunelastischer Nachfrage (Rosegrant et al. 2001).

Jahr	Getreideerzeugung	Knollenfrüchteerz.	Getreide	
			kommerz. Importe	Nahrungshilfe ^a
1991	59,2	35,4	5,3	5,1
1992	57,3	37,0	6,9	5,5
1993	61,1	39,5	7,7	3,2
1994	64,4	39,8	7,9	3,3
1995	64,9	41,0	7,2	2,3
1996	69,8	41,5	7,5	1,8
1997	63,6	40,9	9,9	2,1
1998	69,3	44,8	11,9	2,6
1999	68,8	45,8	10,5	1,7
2005	81,4	50,0	11,3	4,7
2010	90,8	54,8	12,1	8,3

a ab 2005 Nahrungslücke zum Status quo der kalorischen Pro-Kopf-Versorgung von 1999

Quelle: USDA (2000)

Aus all dem ergibt sich, dass die Landwirtschaft ihre Marktbeiträge zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seit drei Dekaden nur ungenügend leistet:

- Die Nachfrage nach Industrieprodukten wächst nur langsam. Außerdem substituieren industrielle Konsumgüterimporte asiatischer Herkunft zunehmend das inländische Angebot.
- Die urbanen Märkte an der Küste und entlang den Hauptverkehrsverbindungen werden zum guten Teil mit importierten Nahrungsmitteln aus IL versorgt: Getreide, Fleisch und Fleischkonserven, Öle und Fette, Milchpulver, Zucker, Tomatenmark etc. Die subsaharische Bevölkerung deckt knapp die Hälfte ihres Kalorienkonsums aus Getreide (UNCTAD 1998). Damit decken die gegenwärtigen 12 Mio. t an Getreideimport den Bedarf bzw. die Nachfrage von etwa 100 Mio. Menschen. Bei etwa 200 Mio. urbanen Konsumenten und nur geringen Anteilen der Getreideverfütterung kann man ermessen, welchen Einfluss der Import auf die städtischen Inlandsmärkte für Getreide hat. Die subventionierten Importe aus Industrieländern stehlen den subsaharischen Bauern gleichsam große Teile des Binnenmarktes.

Der Anteil subsaharischer Länder an den Weltagrarexporten ist im Zeitraum 1960–2000 von 8 % auf 2 % zurückgegangen. Hauptursache war die Stagnation der subsaharischen Agrarexporte. Lateinamerikanische und asiatische Länder haben demgegenüber durch Steigerung der Produktion und Verbesserung der Qualität starke Zuwächse der Exporterlöse erzielt (vgl. Abbildung 5). Wie bei den Nahrungsmitteln ist in den subsaharischen Ländern auch bei den *export cash crops* der moderne wissenschaftlich-technische Fortschritt nur ausnahmsweise zum Zuge gekommen. Eine Ausnahme bildet der westafrikanische Baumwollanbau, der unter dem *système filière* große Erfolge erzielt hat (vgl. Abbildung 9), die allerdings heute durch Export-Dumping der USA und der EU gefährdet sind. Die agrarische Exportschwäche wiegt um so schwerer, als die Nettodevisenkredite für die subsaharischen Länder von 10 Mrd. US \$

im Jahre 1980 auf –1,5 Mrd. US \$ im Jahre 2001 geschrumpft sind. Devisen sind vermutlich die knappste volkswirtschaftliche Ressource in SSA, die bereits heute und verstärkt in den kommenden Jahren für Nahrungsmittelimporte aufgewendet werden muss.

Die Bruttoinlandsersparnis in SSA betrug im Durchschnitt der 1990er Jahre <13 %. Welchen Anteil daran die Landbevölkerung hat, ist unbekannt. Zu vermuten ist, dass ihre vergleichsweise geringen Ersparnisse – soweit sie nicht in Vieh und Erneuerung von Dauerkulturen angelegt werden – im Zuge der Land-Stadt-Wanderung zum größten Teil in die Städte transferiert werden. Dort werden sie vorzugsweise im Wohnungsbau, Handel und Handwerk investiert.

Die wirtschaftliche Perspektivlosigkeit in der Landwirtschaft veranlasst die Menschen, erstens ihre Einkommensbasis auf dem Lande zu diversifizieren und zweitens in die Städte abzuwandern, um dort ihr Auskommen zu suchen. In einer Querschnittsanalyse von 28 Fallstudien ländlicher Haushalte aus SSA ergab sich im Durchschnitt folgende Einkommenszusammensetzung (Delgado 1997):

63 %	landwirtschaftliches Einkommen
28 %	nichtlandwirtschaftliches Einkommen am Wohnort
8 %	Einkommen von außerhalb des Wohnorts

Die Urbanisierungsraten betragen im Zeitraum 1995–2000 zwischen 3 und 5 %:

Ostafrika	5,15 % p.a.
Zentralafrika	4,12 % p.a.
südliches Afrika	2,92 % p.a.
Westafrika	4,80 % p.a.

Die Urbanisierungsraten bestehen zu mehr als der Hälfte aus Zuwanderung relativ unqualifizierter Arbeitskräfte vom Lande. Das wirtschaftliche Wachstum der nichtlandwirtschaftlichen Sektoren betrug im Vergleich 2,5 % p.a. ohne die RSA. Daraus ist ersichtlich, dass die Migranten zum großen Teil im statistisch unzureichend erfassten

informellen Sektor Arbeit suchen/finden. Die Konzentration der Regierungsausgaben und EZ-Leistungen auf die Städte und außensubventionierte Nahrungsmittelimporte bei drastisch reduziertem Zollschutz stützen diesen Prozess. Die ländliche Armut treibt die Menschen in die Städte. „Das Fehlen einer klaren Entwicklungsstrategie für Kleinbauern ist ein wesentlicher Grund für den Niedergang Afrikas: In den Regierungen sitzen fast ausschließlich Städter, die am Wohlergehen der Hauptstadt und der Armee interessiert sind, in die sie die staatlichen Gelder investieren“ (von Lucius 2001).

Aufs Ganze gesehen ist der volkswirtschaftliche Wachstumsprozess in den subsaharischen Ländern schwer gestört. Die Landwirtschaft kann über ihre Markt- und Faktorbeiträge die unverzichtbaren Impulse zum Wirtschaftswachstum u.a. nur unter folgenden Voraussetzungen geben:

- wesentlich stärkere Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung durch nationale Agrarpolitiken und EZ,
- Abschöpfung der schwer außensubventionierten Nahrungsmittelimporte etwa in der Größenordnung der Weltmarktpreisverzerrungen.

Damit ist das zentrale Problem dieser Studie angesprochen.

Zuvor jedoch noch der knappe Hinweis, dass die geschilderten Entwicklungen die tribalen Gesellschaften mit ihren traditionellen Normen und Institutionen, die ja sehr stark auf Risikobewältigung und kollektive Überlebenssicherung ausgerichtet sind, unter Veränderungsdruck setzen. Am Ende wäre es der Urbanisierungsprozess, der auf lange Sicht die Stammesgesellschaften auflöst und den für eine arbeitsteilige Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbaren formalen Normen, Institutionen und Sanktionen zu allgemeiner Akzeptanz und Gültigkeit verhilft. Wie schnell wird das gehen? Was verstehen wir eigentlich im quantitativen Sinne davon? Von welcher polit-psychologischen Problemlage steht hier eigentlich die EZ? Aber diese Fragen gehen weit über den Rahmen dieser Studie hinaus.

III Agrarentwicklungspolitische Erfahrungen Subsaharischer Länder seit 1982/83

5 Sektorkonzeptionen

5.1 SAP

1980/81 war den subsaharischen Regierungen und den bi- wie multilateralen Gebern klar geworden, dass die Entwicklungs- und EZ-Politiken sich sozusagen festgefahren hatten und nach Maßgabe einer neuen Konzeption umgesteuert werden mussten. Im Zuge gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte war nämlich die Außen- und Staatsverschuldung subsaharischer Länder auf Größenordnungen angestiegen, die die Geber nicht weiterhin im bis dahin gewohnten Umfang finanzieren wollten.

Wie war es zu dieser Lage gekommen? In den 1960er und 1970er Jahren hatten die subsaharischen Regierungen und die Geber – allen voraus die Weltbank – eine staats- und industriezentrierte Entwicklungspolitik verfolgt. Haupthebel und Schwerpunkt des Mitteleinsatzes war der Aufbau großer, importsubventionierender Industriebetriebe mit technisch vergleichsweise unkomplizierten Produktionsverfahren. Die Betriebe wirtschafteten in Staatsregie bei hohem tarifären und nichttarifären Importschutz. Sie waren durch die Bank international nicht wettbewerbsfähig und trotz relativ hoher Absatzpreise nicht einmal finanziell rentabel. Im Zuge anstehender Ersatzinvestitionen wurde die strukturelle Misere der Industriesektoren deutlich; denn ausreichende Rücklagen aus Abschreibungen waren nicht gebildet worden.

Zunehmende Agrarexportsteuern, ein gemessen an Weltmarktparitätspreisen weit überhöhtes Industriegüterpreisniveau und zunehmend überbewertete Währungen bei staatlicher Devisenzuteilung machten die Landwirtschaften indirekt zur Hauptsteuerquelle. Die intersektoralen *terms of trade* hatten sich dabei drastisch zu Ungunsten der Agrarproduktion und des ländlichen Konsums verschoben (Jaeger 1991). Zwecks Vermeidung politischer Verteilungskämpfe in den Städten

wurde außerdem eine importgestützte Konsumentenpreispolitik für Nahrungsmittel (gestützt auf weit überhöhte Wechselkurse und verzerrte Weltmarktpreise) zu Lasten der inländischen Landwirtschaften betrieben. Gleichzeitig kam es zu einer schnellen Erhöhung der Staatsquote bei zunehmender Konsumlastigkeit der Staatsausgaben, die als Beschäftigungspolitik bezeichnet wurde. Etwa $\frac{2}{3}$ aller formal Beschäftigten waren Anfang der 1980er Jahre Staatsbedienstete.

Zusätzliche Belastungen des Agrarsektors ergaben sich durch eine kostenmäßige Blockierung seiner Bezugs- und Absatzlinien durch weit überhöhte Handelsmargen. Waren die *Marketing Boards* und *Caisse de Stabilisation* in den ersten Jahren der Unabhängigkeit noch Dienstleistungsorganisationen, die nach zuverlässigen formalen Normen, Institutionen und Sanktionen funktionierten, wie sie eine effiziente bzw. arbeitsfähige Marktwirtschaft erfordert, wurde die institutionelle Funktionsfähigkeit sehr bald durch politische Besetzung der Spitzenpositionen ausgehöhlt. Hiermit nahm der „politische Tribalismus“ Einzug in die Dienstleistungsorganisationen. In Konfliktfällen bezüglich Managementproblemen und bei formalen Disziplinarfällen obsiegt zunehmend politischer Opportunismus sowie informelle Normen und Sanktionsdrohungen.

Das traditionale Wertesystem, das darauf ausgerichtet ist, einer traditionellen Agrargesellschaft bei reichlicher Bodenverfügbarkeit aber härtesten Umweltbedingungen die Subsistenz und das Überleben zu sichern, erwies sich als inkompatibel mit den Erfordernissen arbeitsteiliger Marktwirtschaft. Ähnliches galt für das Management staatlicher Industriebetriebe.

Im Ergebnis kam es zu wirtschaftlich völlig ineffizienter Industrieproduktion und sehr ungünstigen landwirtschaftlichen Erzeugerpreisverhältnissen. Letztere sind eindeutig als die Hauptursache für die erste Phase des agrarwirtschaftlichen Niedergangs subsaharischer Länder zu bezeichnen (Jaeger 1991). Im Ergebnis kam es zu hohen Land-Stadt-Migrationsraten, Verschlechterung des landwirtschaftlichen Kapitalstocks, Pro-Kopf-Stagnation der Produktion und Exporte, zunehmenden

Nahrungsimporten, Absinken der volkswirtschaftlichen Sparquoten. Im Gefolge zusätzlicher Handelsbilanzdefizite durch die Ölpreissteigerung von 1973 verdichtete sich dieses Syndrom zu einer schweren Krise, die in steigender Außenverschuldung, schneller Staatsverschuldung, Inflation und Versorgungsproblemen zum Ausdruck kam.

Im Sommer 1981 stellte die Weltbank eine Diagnose subsaharischer Entwicklungsprobleme im Entwurf vor (Weltbank 1981). Dabei schlug sie folgende Leitlinien einer auf strukturelle Anpassung zur Wiedergewinnung volkswirtschaftlichen Gleichgewichts zielenden Konzeption vor:

- Annäherung der Preisverhältnisse an Weltmarktparitätspreise (durch schrittweise Abschaffung der Exportsteuern sowie Importliberalisierung bei Abwertung der Inlandswährungen)
- Organisatorische und kostenmäßige Effizienzsteigerung der staatlichen Administration und (para)staatlichen Dienstleistungsorganisationen
- Mehr Marktwirtschaft und weniger zentrale Verwaltungswirtschaft in Industrie und ländlichen Dienstleistungsorganisationen
- Abbau des Importschutzes der Industrie und Steigerung der Industrie-Exporte
- Substitution der Nahrungsmittelimporte und Steigerung der Agrarexporte
- Substitution von Energie-Importen
- Umstrukturierung der Staatseinnahmen und des Staatskonsums
- Kleinbauern- und standortgerechte Agrarförderungspolitik

An die Geberadresse richtete die Weltbank folgende Empfehlungen:

- bessere Hilfskoordinierung
- Erhöhung des jährlichen Nettotransfers bis 1985 um nominal 60 bis 100 % der damaligen Leistung (davon ein Drittel in den Agrarsektoren)

- verstärkte Übernahme von laufenden Kosten und Inlandskosten durch die Geber
- Programmhilfe und *sector loans* größeren Umfangs
- Umschuldung

Diesem ziemlich umfassenden Konzeptionsentwurf konnte damals schon attestiert werden:

„Im vorliegenden Weltbankpapier wird eine stimmige Analyse der Wirtschaftslage gegeben und die richtige Richtung einer Neuorientierung gewiesen. Politische, finanzielle und weltmarktmäßige Engpässe bleiben weitgehend ausgeklammert. Diese sind jedoch für die entwicklungspolitische Umsetzung von wesentlicher Bedeutung“ (vgl. Anlage 2).

Die SAP erwiesen dann, dass diese Einschätzung ziemlich realistisch war (Friis-Hansen 2000; IFPRI 2002; UNCTAD 1998). Der agrarsektorale Konzeptionsentwurf wurde nämlich im Verlaufe der SAP auf drei Hauptansatzpunkte reduziert, und was die Mittelallokation betrifft, in das glatte Gegenteil einer kapazitätsaufbauenden Konzeption verkehrt:

- Entzerrung der Preisverhältnisse (durch Abwertung und weitmöglichste Liberalisierung der Wechselkurspolitik, Abbau der Exportsteuern und Importzölle für Agrarprodukte, Beseitigung von Input-Subventionen und des *panterritorial* wie auch *panseasonal pricing* für Getreide)
- Privatisierung der (para)staatlichen Dienstleistungsorganisationen (weitgehende Liquidierung ohne Förderung des Privatsektors)
- Reduktion der Mittelallokation für Landwirtschaft und ländlichen Raum in Nehmer- und Geberbudgets (Vernachlässigung von Forschung, Beratung, Transformationsleistungen, materieller Infrastruktur).

Da war nichts mehr zu finden von wesentlichen Elementen des ursprünglichen Entwurfs: Effizienzsteigerung (para)staatlicher Organisationen, kleinbauernorientierte Produktionsförderung, Steigerung

des Nettotransfers seitens der Geber und Bereitstellung von 30 % zusätzlicher Mittel für Agrarentwicklung. Im Gegenteil, finanzielle Engpässe, negative Preiseffekte am Weltmarkt (angesichts der unelastischen Importnachfrage für *export cash crops* sowie der Produktivitätszuwächse in Asien und Lateinamerika) und der Koordinierungsprobleme unter den Gebern wie auch zwischen den mit Agrarentwicklung und ländlicher Entwicklung befassten Nehmerministerien der subsaharischen Länder machten sich geltend.

Während der zwei letzten Dekaden wurden der geberseitige Anteil für Agrarförderung auf 6,5 % der gesamten Brutto-Hilfeleistung etwa halbiert (Brandt 2004). Die Agrarausgaben subsaharischer Länder standen 1998 nur noch bei 5 % der gesamten Staatsausgaben (Fan / Rao 2002). Eine FAO-Studie zeigt, dass von 1990/93 bis 1996/99 der Agraranteil an den Staatsausgaben in Ländern mit einer hohen Inzidenz von Unter- und Fehlernährung von 7 auf 5 % zurückgenommen wurde. Die große Mehrzahl dieser Länder findet sich in SSA (FAO 2001).

Was waren die Ergebnisse dieser Politik in Bezug auf die agrarpolitischen Rahmendaten? Über die weitgehende Wirkungslosigkeit hinsichtlich Produktions- und Exportentwicklung wurde bereits weiter oben berichtet (vgl. Abschnitt 4). So verwundert es nicht, dass auch die agrarpolitischen Rahmendaten nicht merklich verbessert werden konnten. Dies ist allerdings nicht allein den SAP anzulasten.

Zwar wurden die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise durch Abwertung der Inlandswährungen auf realistische Niveaus gebracht und durch weitgehende Liberalisierung der landwirtschaftlichen Preis-, Markt- und Handelspolitiken weitgehend entzerrt, d.h. an Weltmarktparitätsbedingungen angenähert; aber Rückgang der realen Weltmarktpreise, Verfall der Verkehrsinfrastruktur und technisch-organisatorische Ineffizienz des privaten Binnen- und Exporthandels ließen die Handelsmargen nach Privatisierung der (para) staatlichen Dienstleistungsorganisationen nicht sinken sondern eher noch anwachsen. Die Erzeugerpreise für *export cash crops* sanken real in 7 von 19 un-

tersuchten Ländern (vgl. Tabelle 8) und Handelsdünger wurde wesentlich teurer. Außerdem schlugen nun zunehmende Preisschwankungen an den Weltmärkten voll auf die Erzeugerebene durch (Jaeger 1991; Townsend 1999), da die preisstabilisierende Rolle der (para)staatlichen Vermarktungsorganisationen (Lagerhaltung, Ausgleichsfonds, Hedging am Weltmarkt) ersatzlos fortgefallen war.

Bei Nahrungsmitteln stellt sich der Sachverhalt auf Grund wesentlich geringerer Transportwürdigkeit etwas verwickelter dar. Die Grundnahrungsmittel wie Wurzel- und Knollenfrüchte, die Hirsearten und weißer Mais sind zudem am Weltmarkt nicht/kaum handelbar. Hohe Transaktions- und Transportkosten führten zu einer Desintegration der Binnenmärkte, nachdem mit der Privatisierung/Auflassung der (para)staatlichen Vermarktungsorganisationen auch das schwer subventionierte System des *panterritorial pricing* aufgegeben worden war. Im Ergebnis hat sich eine Zweiteilung der Getreidebinnenmärkte in einen weltmarktoffenen Teil in den Küstenstädten sowie entlang den Hauptverkehrslinien und in einen zweiten Teil weitgehend isolierter Märkte des Hinterlandes ergeben (vgl. Abschnitt 6.1). Im Übrigen ist es zweifelhaft, ob es repräsentative Getreidepreisindizes für die Agrarsektoren subsaharischer Länder angesichts der desintegrierten Märkte überhaupt gibt. Und was könnte ein solcher Index für ein ganzes Land aussagen, wenn z.B. in den Küstenstädten Weltmarktparitätspreise herrschen und im isolierten Hinterland dürrebedingte Teuerung. Überhaupt könnte man sich zwecks Politikanalyse viele Exerzitien mit zweifelhaften aggregierten Preisreihen sparen, wenn in den Provinzen endlich wieder bäuerliche Deckungsbeiträge gerechnet und die Agrarpreise an den zentralen Landmärkten notiert würden.

Mit der Privatisierung der Agrarmarktbehörden entfiel auch deren Rolle als Geber von Naturalkredit, die zuvor darin bestanden hatte, dass den Erzeugern von *export cash crops* Produktionsmittel auf Kredit ausgehändigt wurden, dessen Begleichung mit der Abrechnung gelieferter Produkte erfolgte. Bei pauschaler Rückzahlungsquote auf den Erzeugerpreis konnten die Bauern nicht aus-

weichen, solange die Marktbehörden ein Monopol hatten.

Der Privatsektor gibt heute in den subsaharischen Ländern so gut wie keinen Kredit mehr an die Landwirtschaft, weil die Kreditkosten für die Bauern unwirtschaftlich hoch und die Risiken angesichts der geringen Absicherungsmöglichkeiten für den Händler untragbar wären. So scheitert heute in den subsaharischen Ländern der Einsatz ertragsteigernder Produktionsmittel selbst bei rentabler Produktionstechnik am Mangel an kurzfristigem landwirtschaftlichen Produktionskredit von der Finanzierung langfristiger Investitionen zu schweigen.

Auch staatliche Agrarforschung und Beratung sind heute weithin mit völlig unzureichenden Mitteln ausgestattet und desorganisiert. So sind sie bis auf wenige Ausnahmen weitgehend wirkungslos. Es ist überhaupt höchst fraglich, ob die Einzelberatung nach dem *training and visiting*-System, das die Weltbank in ganz SSA eingeführt hatte, für die dortigen infra- und agrarstrukturellen Verhältnisse nicht viel zu personalintensiv und damit zu teuer war. Vermutlich wäre ein System der Gruppenberatung durch „Wanderlehrer“, getragen von bäuerlichen Beratungsringen und demonstrativen Feldversuchen in der Landespraxis auf der einen Seite und angewandter Agrarforschung in staatlichen Einrichtungen auf Provinz- bzw., Distrikt-ebene auf der anderen, den Verhältnissen der subsaharischen Landespraxis wesentlich angemessener gewesen. Dieses System jedenfalls hat in der europäischen Agrarentwicklung große Dienste getan (Tschajanow 1924; Laur 1925). Im übrigen zeigt sich die Eignung dieses gruppenbasierten Ansatzes, in der EZ-Praxis *participatory extension approach* genannt, besonders wenn er mittels praxisnaher Feldversuche, die rentable und technisch machbare Innovationen überschaubaren Risikos demonstrieren, auch im subsaharischen Afrika. Ein entsprechender Beratungsansatz in Sambia – eine der wenigen zufriedenstellenden Programmkomponenten im ASIP-Sambia – hat dies in jüngster Zeit aufs Neue gezeigt (Weltbank 2002b).

Die Instrumente der Produktionsförderung, nämlich Lieferung von Produktionsmitteln, Kredit und Beratung, wirken unter Verhältnissen der subsaharischen Landespraxis eben nur im standortgerechten Paket. In Süd- und Südostasien hatte die Weltbank im Zuge der „Grünen Revolution“ ja genau diesen Sachverhalt in Form der sog. *minimum package deals* mit glänzenden Erfolgen demonstriert. Warum sollte diese Logik heute in SSA nicht gelten – zumal es auch hier praktische Beispiele gibt? Das *ystème filière* z.B. hat in Westafrika mit großen Erfolgen Anbau (Naturalkredit, Produktionsmittellieferung, Gruppenberatung), Ankauf, Entkörnung und Vermarktung von Baumwolle aus einer dienstleistenden Hand organisiert.

Es wird z.Z. in der Diskussion völlig übersehen, dass die private Organisation von Agrardienstleistungen nicht unabhängig vom System der sozialen Normen und Institutionen zu sehen ist. Solange die traditionellen Systeme die formalen Normen und Institutionen in der Tendenz dominieren, ist es praktikabler, moderne „Dienstleistungsschneisen“ in parastaatlicher Regie etwa nach dem *ystème filière* zu errichten als auf die Funktionsfähigkeit eines freien Marktes privater Akteure ohne anerkanntes und durchsetzbares modernes/formales Normen- und Rechtssystem zu hoffen. Dies gilt besonders, weil der Angelpunkt der Agrarentwicklung – nämlich der ländliche Kreditsektor – erst dann privatwirtschaftlich organisierbar ist, wenn der Boden beleih- und handelbar ist. Dies lässt sich angesichts der Dominanz traditionellen Bodenrechts und der Schwäche der Staaten aber nur auf sehr lange Sicht erwarten (vgl. Abschnitt 6.4.2).

Ein straff organisiertes und geführtes (para)staatliches Dienstleistungssystem aus einer Hand hat die Möglichkeiten zu befördern oder zu entlassen und verfügt damit über wirksame Anreize und Sanktionen, solange das Management selbst einer strikten Aufsicht unterliegt und politisch nicht korrumpiert ist.

Hier wird man einwenden, die alten *marketing boards* seien ja nicht nur an der vorgegebenen Preispolitik sondern auch an politischer Patrona-

ge, Korruption und Ineffizienz gescheitert. Richtig – aber was ist denn in der typischen subsaharischen Situation erfolgsträchtiger, alles den Gegebenheiten eines freien Marktes und damit der Evolution praktizierter Normen und Institutionen anheim zu stellen, oder aber nach einem stärker zentralisierten und strikter kontrollierten System vorzugehen? Vielleicht sollte man Organisation, Management, Demokratisierungserfahrungen, Anfechtungen und Erfolge der *systèmes fielières* in den westafrikanischen Ländern erst noch einmal zur Kenntnis nehmen, bevor sich die gesamte *development community* Hals über Kopf in das Abenteuer der Förderung ausschließlich privat organisierter Dienstleistungen stürzt.

5.2 ASIP und PRSP

Agricultural Sector Investment Programmes (ASIP) sollten im Anschluss an SAP das die Nehmerkapazitäten überfordernde Projektchaos nach Maßgabe eines Sektorplans auf Schwerpunkte ausrichten, auf wenige überschaubare Projekte reduzieren und einer einheitlichen Planungs-/Durchführungs- und Kontrollroutine unterwerfen. Die Initiative lief unter Federführung der Weltbank als *lead donor*. In SSA wurden ASIP in zwei Ländern durchgeführt – nämlich in Sambia und Mosambik. Der Sambia-Fall wurde 1995–2001 implementiert und im Abschlussbericht der Weltbank als *unsatisfactory* beurteilt (Weltbank 2002). Der Mosambik-Fall scheint sich etwas besser anzulassen; aber der Erfahrungshorizont reicht noch nicht aus für eine konsolidierte Beurteilung.

Das ASIP-Sambia wurde nach folgenden Zielen/Grundsätzen konzipiert:

- landesweiter Geltungsbereich,
- Durchführung im Organisationsrahmen des *Ministry of Agriculture and Cooperatives* (MAC),
- Gemeinsame Finanzierung durch die Geber (*fund pooling*) und Allokation sowie Verwaltung der Mittel durch MAC,
- Entwicklung gemeinsamer Durchführungsregelung für die Geber,
- Durchführung eines gemeinsamen, flexiblen Arbeitsprogramms mit jährlicher Fortschrittskontrolle und strategischer Planung,
- Dezentralisierung der Detailplanung und Mittelverausgabung auf die niedrigstmögliche Verwaltungsebene,
- Förderung der Zielgruppenteilhabe am Planungs- und Implementationsprozess.

Zur Zeit der Projektvorbereitung gab es 180 multi- und bilaterale Projekte im Agrarsektor, die sich häufig überschneiden. Es gab also gute Gründe den Versuch zu unternehmen, die Durchführungsroutinen der Geber zu vereinheitlichen und die Projektmaßnahmen zusammenzufassen und auf Schwerpunkte zu konzentrieren.

Der Abschlussbericht führt folgende vier zentrale Ursachen der ungenügenden Ergebnisse des Programms an:

- Die Programmlaufzeit war in Anbetracht der sehr ehrgeizigen Ziele viel zu kurz angesetzt. 15–20 Jahre wären eine angemessene Laufzeit gewesen vor allem angesichts des Zeitbedarfs von Organisationsaufbau.
- Das MAC war finanziell, personell und organisatorisch der Aufgabenstellung des Programmkoordinators nicht gewachsen. „*The share of the MAC in government expenditure declined from about 11 % in 1994 to about 2.5 % in 1999. ... MAC comprises well-educated and competent staff, but their effectiveness is severely constrained by the operating and management system. As a result, there is a lack of discipline, professionalism and responsiveness*” (Weltbank 2002b, S. 40 f.).
- Ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen und die kapazitätszerstörende Wirkung von HIV/AIDS neutralisierten die Einzelmaßnahmen.
- Mit wenigen Ausnahmen brachten nur multilaterale Geber ihre Mittel in das ASIP ein. „*Bilateral donors did not want to relinquish control over their funds and were not enthusiastic about the basket concept of ASIP, ...*”

(Weltbank 2002b, S. 17). Die Geber beharrten mehr oder weniger bei „... ihren eigenen Planungs-, Budgetierungs- und Auszahlungsmodalitäten ...“ (Otzen et al. 2001, S. 18).

Trotz der insgesamt enttäuschenden Ergebnisse des ASIP-Sambia hat es einige hoffnungsvolle Einzelergebnisse gegeben. Die Stärkung der produktionstechnischen Forschung und die Umstellung des Beratungsdienstes von *training and visiting* auf *participatory extension* brachten greifbare erste Erfolge. Distrikt-Agrarkomitees, die im Zuge des dezentralen Organisationsaufbaus gegründet worden waren „...started playing a key role in the implementation at the local level of the ASIP's activities“ (Weltbank 2002b, S. 10). Die Evaluierung des deutschen Programmbeitrags weist ebenfalls auf dieses ermutigende Ergebnis hin; schränkt aber ein, dass nunmehr der Vorsitz der Gremien zur Distriktkoordinierung zentral besetzt wird: „... Vertraute des Präsidenten üben nun indirekte Präsidialherrschaft auf dezentrale Weise über die Distriktverwaltungen aus“ (Otzen et al. 2001, S. 20). In einem Wort: Dezentralisierung der Durchführung war der Zentralregierung politisch suspekt geworden. Die positiven Teilergebnisse zeigen jedenfalls wieder einmal, dass die subsaharischen Bauern realistische (mit ihren sozialen Beziehungen kompatible) Chancen zur Verbesserung ihrer Lage ergreifen, wo sie sich bieten. Die wirtschafts- und agrarpolitischen sowie die administrativ-politischen Rahmenbedingungen sind die entscheidenden Engpässe. Die divergenten Interessen und Verwaltungsverfahren der Geber sind allerdings auch ein wesentlicher Teil des Problems.

Im Jahre 2000 führte die Weltbank *poverty reduction strategy papers* (PRSP) ein als Planungsgrundlage und Voraussetzung für Kreditaufnahme im Rahmen ihrer Initiative zu Gunsten von *highly indebted poor countries* (HIPC). HIPC, die die Initiative nutzen wollen, müssen ein PRSP vorlegen. Im August 2003 wurden weltweit bereits 32 PRSP implementiert (IDA / IMF 2003). Die PRSP werden nach methodischen Vorgaben der Weltbank auf vier Kernprozesse hin konzipiert:

- Herstellung bzw. Entwicklung von *ownership* durch breite Partizipation,
- Armutsdiagnose,
- Ableitung von Zielen und Zielindikatoren der Armutsminderung,
- Entwurf prioritärer öffentlicher Maßnahmen zur Zielerreichung.

Nach bisherigen Erfahrungen dauert es im Durchschnitt 26 Monate bis ein PRSP-Planungsprozess abgeschlossen ist.

Nach einer ersten Querschnittsanalyse aus dem Jahre 2002, die die Erfahrungen von 12 PRSP-Prozessen auswertet (Cord / Verissimo 2002), wird zur Behandlung der ländlichen Entwicklung festgestellt, dass sich PRSP auch auf prioritäre Maßnahmen der ländlichen Entwicklung beziehen. Die Teilprozesse der Partizipation, Armutsdiagnose, Ableitung von Zielen und Zielindikatoren kommen in Durchführung und Ergebnissen jedoch zu kurz. Die Analyse der ländlichen Armut erfolgt bisher noch nicht nach einer systematischen und logischen Herangehensweise. So ergeben sich die vorgeschlagenen öffentlichen Maßnahmen nicht aus einer partizipativen Armutsdiagnose und sind nicht auf Ziele und Zielindikatoren bezogen. Ferner werden die ländlichen Armen als homogene Gruppe behandelt, die Heterogenität der ländlichen Armut wird bisher nicht zur Kenntnis genommen.

Bedenklich ist, dass der organisatorisch-institutionelle Rahmen vorgeschlagener öffentlicher Maßnahmen durchweg vage bleibt, die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht in einer Rangfolge „priorisiert“ werden, die ländlichen Armen am PRSP-Prozess kaum partizipieren: „*The PRSPs do not appear to be the Governments' vehicle of choice for initiating major policy reform. ... Given the lack of specificity it was difficult to determine whether or not spending is pro poor*“ (Cord / Verissimo 2002, S. 15).

Ein auf 32 PRSP basierender Bericht aus dem Jahre 2003 deutet die mangelnde Genauigkeit sowie die Implementationsferne bzw. Impraktikabilität der Vorschläge zur ländlichen Entwicklung

ebenfalls an: „... *all ... have emphasized the need to promote the agricultural sector and increase investment in rural areas more generally...*“ (IDA / IMF 2003, S. 22).

So scheint es durchweg auf Seiten der Regierungen und innenpolitischen Quartiere ein Anliegen zu sein, die ländlichen Armen möglichst nicht an den PRSP-Prozessen partizipieren zu lassen. Vermutlich fürchtet man vor allem innenpolitisch „schlafende Hunde zu wecken“. Und ob die IFI heute schon glücklich wären, wenn die PRSP-Prozesse in Serie gut begründete, in sich stimmige und durchkalkulierte Vorschläge zur landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung hervorbrächten, darf bezweifelt werden. Wer dieser Vermutung nicht folgen mag, könnte als Ursache der Nichtbeteiligung ländlicher Armutsgruppen deren mangelnde Artikulationsfähigkeit annehmen. Wie aber wären die Erfolgsaussichten von Projekten zur Förderung der Selbstartikulationsfähigkeit ländlicher Armutsgruppen? Welche HIPC-Regierung könnte/wollte mit einer politisch sichtbaren Dauerdemonstration ländlicher Armut leben?

Auch die Vernachlässigung handelspolitischer Ursachen ländlicher Armut (Albert, vermutlich 2002) in den PRSP deutet angesichts der agrardominierten Handelsstruktur subsaharischer Länder auf mangelndes Interesse an einer wirksamen Politik zur Minderung ländlicher Armut.

6 Instrumentelle Erfahrungen

Bisher wurde dargelegt, dass im Zentrum der Wachstumsschwäche und Armutsproblematik subsaharischer Volkswirtschaften eine völlig unzureichende Entwicklung der Agrarproduktion steht. Diese bleibt weit hinter den Produktions- und Produktivitätsfortschritten asiatischer und lateinamerikanischer Länder zurück. Der Verursachungszusammenhang der agrar- und ernährungswirtschaftlichen Probleme kann auf eine Reihe äußerer und inländischer Ursachen (wie

bereits weiter oben umrissen) zurückgeführt werden:

Äußere Ursachen

- Verfall der Weltmarktpreise für *export cash crops*,
- Verzerrungen der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel durch die Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer,
- Tarifärer und nichttarifärer Importschutz der IL für primäre und weiterverarbeitete Agrarprodukte,
- Verknappung der realen Netto-ODA bei abnehmenden Anteilen für landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung.

Inländische Ursachen

- Abbau des Importschutzes für Nahrungsmittel unter den Auflagen der SAP,
- Vernachlässigung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung in den EL-Haushalten,
- Ineffiziente Vermarktungssysteme für Nahrungsprodukte und *export cash crops* sowohl vor als auch nach der Privatisierung,
- Mangel an Agrarkredit,
- Unzureichende Mittelausstattung von Forschung und Beratung,
- Marode Verkehrsinfrastruktur.

Hinzu kommen folgende Faktoren, die der entwicklungspolitischen Einflussnahme kaum oder nicht zugänglich sind:

- Bevölkerungszuwachs, Bodenverknappung, Ressourcendegradation,
- Dürren und Überschwemmungen,
- HIV/AIDS,
- Rechtsunsicherheit,
- Kriege und Bürgerkriege.

Die letztgenannten Faktorengruppen stehen außerhalb der hier angestellten Betrachtungen, die Außeneinflüsse sind bereits weiter oben behandelt worden, die zentralen instrumentellen Aspekte der Agrarentwicklungspolitik werden nachfolgend eingehender diskutiert.

6.1 Preis-, Markt- und Handelspolitik für Agrarprodukte

6.1.1 Erzeugerpreistendenzen allgemein

Die Agrarmarktbehörden haben bis in die 1980er Jahre eine Politik panterritorial und pansaisonal einheitlicher Erzeugerpreise für *export cash crops*, Getreide und Handelsdünger betrieben. Die inländischen Abgabepreise für Getreide wurden in der Regel nach Maßgabe einer einheitlichen Handelsmarge analog gehandhabt. Angesichts sehr hoher Transportkosten pro Gewichts- und Entfernungseinheit bedeutete dies eine kräftige Subventionierung marktferner Erzeuger und eine entsprechende implizite Belastung marktnaher Erzeuger. Der Handelsdünger wurde an die Erzeuger von *export cash crops* als Naturalkredit vergeben, teils auf Basis individueller Kontenführung und Rückzahlung nach der Ernte, teils mit kollektiver (durchschnittlicher) Abgeltung beim Erzeugerpreis (Townsend 1999; Friis-Hansen 2000).

Die Agrarmarktbehörden subsaharischer Staaten waren produktspezifisch organisiert: *Coffee, Tea ... Grain Marketing Boards* und *Caisses de Stabilisation*. Ihre Monopolstellung bot viele Möglichkeiten erfolgreicher *rent seeking activities*, die je nach der Funktionsfähigkeit von Kontrolle und formalen Sanktionen wahrgenommen wurden. Insbesondere ihre Überfinanzierung mit EZ-Mitteln und Überforderung als *Counterpart*-Behörden während der 1970er Jahre hat ihrer Effizienz starken Abbruch getan, und so bestand aller Anlass zu Kritik und Reform zu Beginn der SAP 1981/82. Die GTZ übertreibt in ihrem Verdikt keineswegs: „*Corruption, cronyism, nepotism, mismanagement, misappropriation of resources, together with poor managerial skills and an inability to handle volatile world commodity prices, have led many such enterprises into debt*

and disarray, unable to offer producers a fair enough share of the world price to hold their loyalty, to pay producers promptly, or to provide the input services needed to maintain output“ (GTZ 2000a, Entwurf, S. 3.21). Die GTZ nennt ein Spektrum häufigster Reformmaßnahmen, das von der Einrichtung institutionalisierter Erzeugerkontrolle, über die Beseitigung des Handels- und Exportmonopols bis hin zur schlichten Liquidierung reicht.

Die Vermarktungssysteme subsaharischer Länder sind im Großen und Ganzen noch keineswegs institutionell-organisatorisch konsolidiert. Bei den privatisierten Agrarmarktstrukturen muss sich auch erst noch erweisen, was sie leisten können und was nicht. Unter Verhältnissen weitgehender formaler Rechtsunsicherheit hat auch ein privatisierter Markt seine Effizienzprobleme. Des Weiteren bleibt abzuwarten, wie und wohin sich das zunehmende Engagement multinationaler Unternehmen in den privatisierten und liberalisierten subsaharischen Agrarmärkten auswirken und auswirken wird.

Die Ankauf- und Abgabepreise für Getreide waren saisonal stufenweise gestaffelt, wobei die saisonale Preisabstufung hinter den eigenen Lagerhaltungskosten der Marktbehörden und weit hinter den bäuerlichen zurück blieb. Letztere werden wesentlich von vergleichsweise sehr hohen Zinsen der informellen ländlichen Kapitalmärkte (50 bis 100 % p.a.) bestimmt. Die Marktbehörden konnten aber weder in verkehrsmäßig isolierten Landgebieten noch an den zentralen Marktplätzen (hier wegen finanzieller Begrenzungen) ihre Ankauf- und Abgabepreise am gesamten Markt durchsetzen. So waren lange vor den SAP Grau- bzw. Schwarzmärkte entstanden, deren Bedeutung zunahm, wie die Ernten schlechter ausfielen, die Liquidität der Marktbehörden knapper wurde und Importgetreide nicht verfügbar war (auf Grund zeitweilig hoher Weltmarktpreise, knapper Devisen und relativ geschrumpfter Nahrungshilfevolumina).

Die EZ war bis in die 1980er Jahre an der Finanzierung der Marktbehörden durch Infrastrukturaufbau, Betriebsmittellieferungen, Nahrungs- und

Handelsdüngerhilfe in entscheidendem Maße beteiligt. Sie leistete damit indirekt und ungewollt weitverbreiteten klientelistischen Praktiken bei der Handelsdüngervergabe und im Getreidehandel Vorschub, nicht zu sprechen von Korruption (Kherallah et al. 2000).

Unter den SAP wurde der Außenhandel durch Abbau der Importzölle für Getreide und sonstige Nahrungsmittel, die (weitgehende) Beseitigung der Exportsteuern auf *export cash crops* und drastische Abwertungen der Inlandswährungen bei Aufgabe zentraler staatlicher Devisenzuteilung liberalisiert. Auch die Agrarbinnenmärkte wurden durch Aufgabe bzw. Privatisierung der Handelsfunktionen und der Kreditvergabe der Marktbehörden liberalisiert. Allerdings wurde der Privatsektor bisher in Bezug auf gesetzliche Rahmenbedingungen, Humankapitalbildung, Selbstorganisation, Kapitalmarktzugang staatlich (EZ-politisch) noch kaum gefördert. Auch die infrastrukturellen Voraussetzungen sind im Vergleich mit anderen Entwicklungsregionen nach nunmehr 20-jähriger Vernachlässigung völlig unzureichend. Deshalb herrscht heute eine Situation generell immer noch ineffizienter Vermarktung vor, die – wenn auch bereits effizienter als ehemals die verlotterten Marktbehörden – so doch mit Handelsmargen arbeitet, die zwei- bis dreimal so hoch sind, wie in der Vergleichssituation asiatischer Entwicklungsländer.

Verfall der realen Agrarweltmarktpreise auf der einen Seite und Veränderungen der Preis-, Markt- und Handelspolitiken sowie Transformationskostenlage und Produktionsstrukturen auf der anderen haben zu erheblichen Veränderungen der Preisverhältnisse in den subsaharischen Agrarwirtschaften geführt. Die Handelsdüngerpreise sind im Durchschnitt von 11 Länderfällen um 117 % angestiegen (Kherallah et al. 2000), die Nahrungsmittelpreise sind gefallen und die Preise für *export cash crops* in einer Mehrzahl der Länder angestiegen – jedenfalls in der Weltmarkt-Hausse von 1991–97. Der Abfall der Nahrungsmittelpreise an marktfernen Standorten beruht auf der Beseitigung der panterritorialen Ankaufpreise. An den weltmarktverbundenen Inlandsmärkten hingegen machten sich die Weltmarktpreise und der

im Zuge der SAP durchgesetzte Abbau der Importzölle preissenkend geltend.

Townsend ermittelte in einem statistisch aufwendigen Verfahren die Veränderung der realen Erzeugerpreise für *export cash crops* in 19 subsaharischen Agrarsektoren von 1981/83 bis 1995/97 sowie die Beiträge binnen- und außenwirtschaftlicher Ursachen zu den Veränderungen. Es zeigte sich, dass die real rückläufigen Weltmarktpreise logischerweise einen durchweg stark negativen Partialeffekt auf die Erzeugerpreise hatten, die reale Abwertung der Inlandswährungen einen stark stützenden Partialeffekt und die Handelspolitik eine hier positive dort negative Partialwirkung hatte (vgl. Tabelle 8). Per Saldo kam es in 12 von 19 untersuchten Sektorfällen zu einer realen Steigerung der durchschnittlichen Erzeugerpreise. In westafrikanischen Ländern mit negativer Entwicklung der realen Erzeugerpreise wurden zwar erhebliche Exportabgaben aufrechterhalten, um die sektoralen Dienstleistungen der Agrarmarktbehörden finanzieren zu können (Vermarktung, Beratung, Naturalkredit). Bei Baumwolle aber z.B. war diese Politik bei starkem Anstieg der physischen Produktivität durchaus erfolgreich, was die Produktionsentwicklung betrifft; denn der Bauer schaut bei seiner Anbauentscheidung vor allem auf die Deckungsbeiträge und ihre gegenseitigen Verhältnisse, die Liquiditäts- und Arbeitsansprüche der Kulturen sowie seine äußerst begrenzte Liquidität in der Aussaatzeit. Und hier wirkten Produktionsmittellieferung, Naturalkredit und Beratungsarbeit der Marktbehörden stark produktionsfördernd.

Da die *export cash crops* am Weltmarkt etwa die 10-fachen Preise im Vergleich mit Getreide erzielen – also eine entsprechend höhere Transportwürdigkeit aufweisen – sind Gebiete, in denen die Transformationskosten zwischen Erzeugern und Exportstufe die Produktion privatwirtschaftlich uninteressant machen, wesentlich kleiner als die isolierten Marktareale bei Getreide. Gerade für Gebiete, in denen die überregionale Vermarktung von Getreide und anderen voluminösen Nahrungsmitteln (*non-tradables*) keine wesentliche Rolle spielt, ist die Erzeugung von *export cash crops* als Motor des Wirtschaftskreislaufs uner-

Tabelle 8: Veränderungen der realen Erzeugerpreise für <i>export cash crops</i> in subsaharischen Ländern, 1981/83 bis 1995/97				
Länder	Reale Erzeugerpreise (in %)	Ursachen (in %-Punkten) ^a		
		Reale Weltmarktpreise	REF ^b	NPC ^c
Benin	30	7	55	-32
Burkina-Faso	34	-5	42	-3
Burundi	-28	-22	42	-47
Kamerun	-12	-56	0	44
Elfenbeinküste	-47	-58	18	-7
Tschad	-30	-20	8	-18
Gambia	-30	-61	18	14
Ghana	105	-86	249	-58
Kenia	-50	-46	16	-20
Madagaskar	22	-81	60	43
Malawi	-2	-72	33	38
Mali	11	-24	25	10
Mosambik	54	-38	84	8
Nigeria	72	-97	93	76
Senegal	9	-102	53	58
Tansania	58	-56	101	13
Togo	29	-3	46	-14
Uganda	45	-77	118	5
Simbabwe	10	-34	57	-13

a Ursachen summieren sich zum Erzeugerpreisanstieg in %
b RER (*real exchange rate*) = $Nex_t/Nex_{t-1} \times CPI_m/CIP_t$, mit: Nex = nominaler Dollarwechsellkurs, CPI = Konsumentenpreisindex, t = Zeitbezeichnung
c NPC (*net protection coefficient*) = Verhältnis von Bruttoerzeugereinkommen in Binnenmarkt- und Weltmarktparitätspreisen
Quelle: Townsend 1999, S. 184 f.

setzbar. In sieben empirischen Fallstudien subsaharischer Landgebiete werden die ländlichen Produktions- und Einkommensmultiplikatoren mit 1,10 bis 2,90 angegeben. Der Mittelwert der Schätzungen beträgt 2,20 (Townsend 2000).

6.1.2 Getreidepreise

Mit repräsentativen Getreidepreisreihen subsaharischer Länder war es schon immer eine zweifelhafte Sache. Wie sind die monatlichen Durchschnittspreise zu gewichten, wenn ein jährlicher Durchschnitt errechnet wird? Sind die für ein Landesmittel herangezogenen Preisreihen repräsentativ angesichts segmentierter bzw. isolierter Regionalmärkte, genauer gesagt, im Hinblick auf unterschiedliche Preisverläufe zwischen urbanen,

weltmarktverbundenen Küstenregionen und durch hohe Transformationskosten und/oder physische Unzugänglichkeit isolierten Märkten des Hinterlandes? Und selbst wenn sie repräsentativ wären, was sagt ein landesweiter Mittelwert aus hinsichtlich der landesweiten Unterschiede in Produktivität und Versorgungslage? Ein Index kann allenfalls langfristige Tendenzen aufzeigen; gibt aber selbstredend keinen Aufschluss über das regionale Entwicklungsmuster der Getreidemärkte eines Landes.

Vor den SAP berücksichtigten die Getreidepreisstatistiken die Grau- bzw. Schwarzmärkte nicht oder unzureichend, nach den SAP wurden in der Regel nur noch lückenhafte Preisstatistiken geführt. Das verfügbare Material gibt ein unklares Bild. In einigen Ländern stiegen die realen Erzeugerpreise an, in anderen gingen sie zurück (Town-

send 1999). In den Ländern, die vor den SAP nicht eine wechsellkurs- und importgestützte Niedrigpreispolitik getrieben haben, sind die Erzeugerpreise während und nach den SAP deutlich zurückgegangen: an peripheren Märkten, weil die einheitlichen Ankaufpreise der Marktbehörden fortfielen, an den weltmarktverbundenen Plätzen, weil Abbau der Importzölle und Liberalisierung des Importhandels für Angleichung an das sinkende Weltmarktpreisniveau sorgten.

Die Literatur stimmt darin überein, dass die Handelsmargen zwischen Primärproduktion und Verbrauch sowohl bei den Nahrungsmitteln als auch bei den *export cash crops* während und nach den SAP deutlich gesunken sind. Der private Handel funktionierte trotz all seiner strukturellen Unzulänglichkeiten bereits effizienter als ehemals die Getreidemarktbehörden. Aus beidem, den gesunkenen Produzentenpreisen und den reduzierten Handelsmargen, ergaben sich in der Regel deutlich reduzierte Konsumentenpreise für Nahrungsmittel. Ausnahmen bilden wenige Länder, die vor den SAP eine stark subventionierende Konsumentenpreispolitik getrieben hatten.

Doch der Interessenkonflikt zwischen Konsumenten und Produzenten ist angesichts einer starken, witterungsbedingten Volatilität von Produktion und Marktpreisen hoch. In weltmarktfernen Lagen steigen die Getreidepreise in der dürrebedingten Teuerung um bis zum Vierfachen. Nahrungsmittelhilfe kommt sieben bis acht Monate nach Anforderung durch die Regierung an, und ob der private Handel den Willen und die Mittel hätte

effizienter zu importieren, hängt von vielem ab. Eine Teuerung von 400 % ist aber wirtschaftlich, sozial und innenpolitisch nicht zu verkraften – besonders in den Städten nicht. Deshalb verwundert es nicht, dass die Getreidemarktbehörden in vielen Ländern bis auf den heutigen Tag mit der Betreuung und Verwaltung staatlicher Sicherheitsreserven beauftragt sind. Vor dieser Problemlage ist es auch nicht unverständlich, dass in einer Reihe von Ländern die in einer frühen SAP-Phase unternommenen Liberalisierungsschritte der Preis-, Markt- und Handelspolitik für Getreide später wieder (teilweise) zurückgenommen worden sind (Kherallah et al. 2000).

Die Getreidemarktbehörden stabilisieren im Teuerungsfall zunächst und in erster Linie die urbanen Märkte. Die Peripherie wird später und unzureichend versorgt allein schon wegen logistischer Probleme. Im Ergebnis stehen dann die Preise am niedrigsten in den Städten und am höchsten in den durch hohe Transportkosten isolierten Binnenmarktsegmenten.

Die Transportpreise variieren stark mit der Nachfrage nach Transportleistung. Im Falle der Getreideteuerung sind sie am höchsten. Bereits bei normaler Marktlage ist bei Lastwagentransport auf Teerstraße heute mit etwa 0,20 €/t, km zu rechnen. Transport per Traktor und Anhänger kommt auf das Vierfache. Kopflasttransport schließlich kostet etwa 5 €/t, km (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Frachtraten nach Transportverfahren, in €/t, km	
Kopflasttransport (angemietet)	ca. 5,00
Tierlast (Kamel, Esel)	1,50 – 2,00
Ochsen-, Eselkarren, Fahrrad (eigen)	0,40 – 0,60
Traktor + Anhänger, Pick-Up auf Piste	0,60 – 0,85
LKW (7 t Nutzlast, auf Schotterstraße) ^a	0,20 – 0,35
Schwerer LKW ^b (auf Asphalt)	0,10 – 0,15
a = hohe Schätzung	
b = optimale Auslastung – bei einer Leerfahrt verdoppeln sich die Frachtraten annähernd	
Quelle: Metschies, G. (1988)	

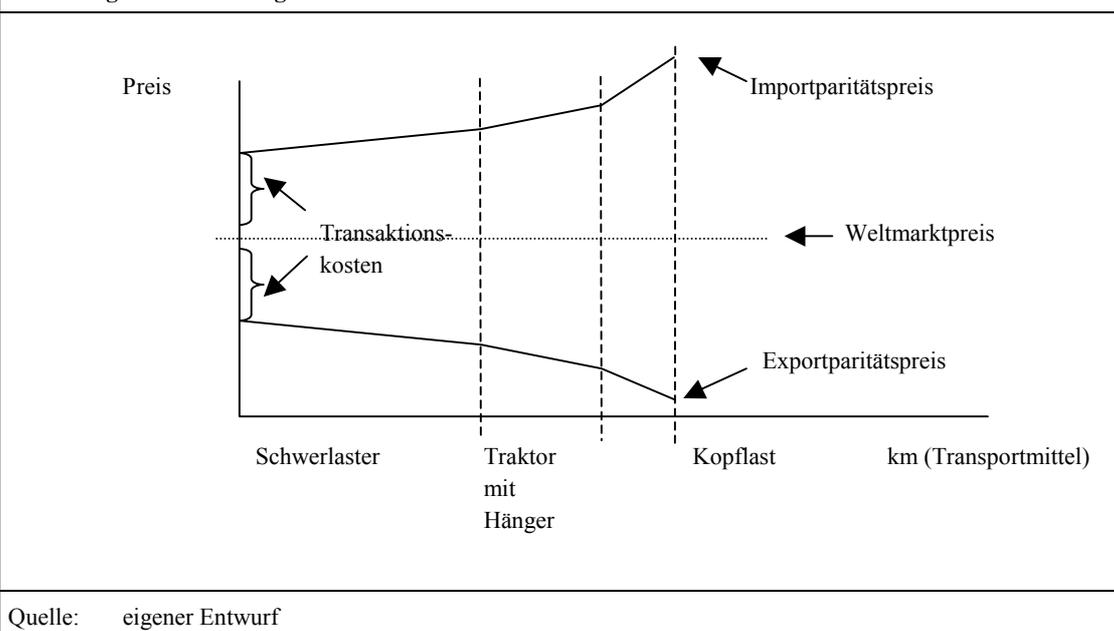
Unter Berücksichtigung der Wegeverhältnisse stellen sich die Im- und Exportpreparitäten in den Dörfern auch bei verhältnismäßig geringer Transportentfernung bereits so hoch/niedrig, dass man zumindest saisonal von isolierten Marktsegmenten sprechen muss (vgl. Abbildung 11). Dieses Schema mag im ersten Augenblick der Betrachtung zwar akademisch erscheinen, es gibt aber die harte Realität der subsaharischen Getreidemärkte wider. Die Transportkosten machen 30 bis 60 % der variablen Kosten subsaharischer Getreidehändler aus (Badiane et al. 1997). Die subsaharischen Bauern erhalten 30 bis 60 % des Verbraucherpreises, die asiatischen hingegen 75 bis 90 % (Platteau 1996). Zur Erreichung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu Exportparitätsbedingungen ist folglich nicht nur eine erhebliche Produktivitätssteigerung bzw. Kostensenkung in der Primärproduktion erforderlich, sondern auch eine starke Senkung der Transformations- insbesondere der Transportkosten. Zu Importparitätsbedingungen allerdings bieten die hohen Transportkosten einen „natürlichen“ Importschutz für große Teile der inländischen Regionalmärkte.

Auch die intertemporalen Transformationskosten sind auf Grund hoher Lagerhaltungskosten ver-

gleichsweise sehr hoch. Für den Fall technisch sehr effizienter Großlagerhaltung im Sahel betragen die realen Kosten bei jährlichem Realzins von 11 % etwa 25 % des Einlagerungspreises jährlich. Die konkurrierende bäuerliche Lagerhaltung muss aber mit Realzinsen des ländlichen Kapitalmarkts von 50 bis 100 % kalkulieren und hat so im günstigsten Fall etwa die doppelten jährlichen Lagerhaltungskosten pro 1 t des eingelagerten Getreides im Vergleich mit der staatlichen Lagerhaltung. Im Endeffekt substituiert deshalb subventionierte staatliche Reservelagerhaltung – besonders wenn sie über den relativ günstigen formalen Zins hinaus noch zusätzlich subventioniert wird – die bäuerliche Lagerhaltung in erheblichem Maße (Brandt 1984).

Nur durch die Kombination subventionierter staatlicher Lagerhaltung und effizienter Frühwarnsysteme und Importarrangements lassen sich die Preisschwankungen in urbanen Regionen in sozial und wirtschaftlich erträglichen Grenzen halten. Die isolierten ländlichen Marktsegmente bleiben im Dürrefall der Teuerung ausgeliefert – vermutlich ein sehr starker *push effect* für Land-Stadt-Migration. Es ist auf Grund der Kostenlage in den subsaharischen Ländern praktisch unmöglich, Preisstabilität durch unsubventionierte staatliche

Abbildung 11: Linear gestaffeltes Transformationskostenschema subsaharischer Getreidemärkte



Lagerhaltung zu erzielen und die privaten Händler können nur lagern bei hohen jährlichen Preisschwankungen (von durchschnittlich mindestens 50 % des Nachernteprices).

6.1.3 Engpässe und Hindernisse effizienter Agrarvermarktung

Eine breite empirische Literatur stimmt dahingehend überein, dass der Effizienzsteigerung des subsaharischen privaten Getreidehandels (hier repräsentativ für den gesamten Nahrungsmittelhandel) folgende strukturelle Engpässe/Hindernisse entgegenstehen:

- Kapitalmangel und Nichtverfügbarkeit von Formalkredit,
- Unzureichende Transportinfrastruktur,
- Informationsmängel,
- sehr begrenzte Verfügung über Transportmittel und Lagerkapazität,
- Gesetzeslücken bzw. Rechtsunsicherheit bezüglich Besitz- und Vertragsrecht
- Fehlen verbindlicher Qualitätsstandards.

Dominanz traditionaler Normen und Institutionen

Ein weiteres, wenn nicht das dominierende Problem, wird in der agrarentwicklungspolitischen Diskussion der subsaharischen Situation bisher kaum berücksichtigt – nämlich der Konflikt zwischen traditional-informellen und modern-formellen Normen und Institutionen. Es werden als zentrale Zukunftsaufgaben der Entwurf moderner Wirtschaftsrechtssysteme und Organisationen der Privatwirtschaft sowie die Ausbildung wirtschaftlicher Fach- und Führungskräfte herausgestellt. Sicherlich alles richtig; aber die subsaharischen Gesellschaften wirtschaften noch nicht einmal seit einer Generation unter Landknappheit. Sie haben die industrielle Vorschule der Nation nämlich das Wirtschaften unter Landknappheit noch nicht durchlaufen und so den Prozess der Anpassung und Modernisierung ihrer auf Überlebens- und

Reproduktionssicherung ausgerichteten sozialen Normen, Institutionen und Sanktionen noch nicht annähernd abgeschlossen. Solange in der Rechtspraxis das traditionale System das moderne dominiert, bleiben Brüche des formalen Rechts im Normenkonfliktfall nicht oder nur schwach sanktioniert. Deshalb bleiben formale Rechte und Pflichten (Eigentum, Kontrakte, Schuldendienst, Arbeitsnormen etc.) unsicher. Der gesamte Binnenhandel wird aus diesem Grund nach dem Prinzip Ware gegen Bargeld abgewickelt, was erhebliche Ineffizienz mit sich bringt. Trotz schnellen sozialen Wandels bleiben ethnische Loyalitätsvorstellungen sowie Schutz- und Unterhaltungspflichten in der Großfamilie immer noch von überragender Bedeutung und entsprechende emotionale Bindungen in den Dörfern verhaftet.

Dies führt allzu leicht dazu, dass die traditionellen Pflichten gegenüber den sozialen Primärgruppen eine Mentalität des Beutemachens gegenüber der modernen Außenwelt hervorrufen, die dann häufig zu formalen Rechtsbrüchen führt und zur unzureichenden Erfüllung formaler Pflichten. Denn im Konfliktfall erweisen sich die traditionellen Sanktionen meist noch überzeugender als die modern-formalen Strafandrohungen. Sie reichen von sozialer Ausgrenzung und Gewalt(androhung) bis zum Schadenzauber (Kabou 1993; Signer 2002). Diese Gegebenheiten haben handfeste Konsequenzen: „... *private traders tend to rely on social, ethnic-based, networks and personalized, trust-based, exchange in order to circumvent the high transaction costs of obtaining market information, searching for reliable partners, and enforcing contracts*“ (Kherallah et al. 2000). Transaktionen erfolgen am Binnenmarkt im Tausch von Ware gegen Bargeld. „*A second main source of resistance (gegen die Liberalisierung und Privatisierung der Agrarbinnenmärkte) is the vested interests in the command economy, stemming from the „patrimonial order“, in which leaders maintain patron-client relationships based on familial and ethnic loyalties*“ (Kherallah et al. 2000). „*The state can have a central part in sustaining the regulatory framework underlying markets, if the distortion of enforcement by local political pressure can be avoided*“ (Kherallah et al. 2000).

Die Seltenheit, mit der diese zentralen Widerstände zur Kenntnis genommen und thematisiert werden, mag die ausführlichen Zitate rechtfertigen. Wer diese Problematik nicht mit langem Zeithorizont und als entwicklungspolitische Kernproblematik angeht, wird wenig Erfolg haben. Und EZ-Frustrationen verbauen dann den Weg zu tragfähigen Konzepten; aber hierzu an anderer Stelle mehr (vgl. Abschnitt 6.3).

6.1.4 Preise von *Export Cash Crops*

Die Exportsteuern auf *cash crops* waren seit jeher eine Hauptquelle der Staatseinnahmen, weil sie auch durch schwache Finanzbehörden eingetrieben werden konnten; denn die Regierungen hatten in Gestalt ihrer Marktbehörden das Export-Monopol in der Hand und konnten so eine Abgabe auf die Exportpreise erheben. Aus Mangel an alternativen Einnahmequellen des Staates wurden die Abwertungseffekte auf die Exportpreise während der 1980er Jahre meist noch nicht oder nur in geringem Maße an die Erzeuger weitergegeben. Die Marktbehörden wurden noch nicht privatisiert, und ein durchweg hohes Exportsteueraufkommen beibehalten. Erst in den 1990er Jahren erfolgte die Privatisierung des Exporthandels in einer Mehrzahl subsaharischer Länder, in einer Reihe westafrikanischer Länder allerdings nicht oder nur in Teilaspekten – die Exportbesteuerung wurde hier beibehalten. Die vergleichsweise negativen Preisanreize in den nichtprivatisierten Länderfällen wurden ausgeglichen durch die fortlaufende Input-Versorgung mittels Naturalkredit und die Beibehaltung der Qualitätsklassifizierung der Produktion und des Exports. Beide Vorteile gingen den Bauern in den Ländern, die den Export- und Binnenhandel für *export cash crops* privatisiert haben, verloren. Hier brachen Inputversorgung und Kleinbauernkredit sowie Qualitätsklassifizierung zusammen. Im Querschnittsvergleich subsaharischer Länder ist dennoch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein schwacher, signifikant positiver Effekt der *SAP-Performance* auf die Agrarexportleistung festzustellen (vgl. Anhang 1), der preisbedingt ist.

In den ersten Jahren der Exportliberalisierung, also Anfang der 1990er Jahre, stellte sich im Binnenhandel der gleiche Struktureffekt ein wie acht oder zehn Jahre vorher beim Binnenhandel mit Getreide und sonstigen Nahrungsmitteln: Mangel an Transportmitteln, Lagerraum, Reinigungsanlagen und vor allem Umlaufkapital. Die Inputlieferungen an die Bauern wurden mit der Privatisierung sozusagen definitionsgemäß aufgegeben: wegen des Liquiditätsengpasses und vor allem, weil in einem freien Markt unter subsaharischen Normen- und Rechtsverhältnissen das Risiko des Kreditgebers nur überschaubar ist, wenn er wenigstens über ein regional begrenztes Aufkaufmonopol verfügt. In diesem Fall bürgt die kommende Ernte für den Kredit, weil bzw. soweit der Kreditnehmer nach der Ernte nicht auf andere Aufkäufer ausweichen kann.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kam es in vielen subsaharischen Ländern zu einer Lockerung der Liquiditätsengpässe des Handels. Multinationale Unternehmen etablierten nämlich vertikal integrierte Ketten des Aufkaufhandels bis hinunter auf Dorfebene. Der den Export kontrollierende multinationale Exporteur finanziert dem inländischen Großhändler das Umlaufkapital mit einem Handelskredit, dieser finanziert Aufbereitung (säubern, sortieren, verpacken) und Aufkaufhandel. Damit gewinnt der Handel mit *export cash crops* deutlich an Effizienz verglichen mit der inländischen Vermarktung von Nahrungsmitteln. Das Liquiditätsproblem der Bauern und die Nichtverfügbarkeit ertragsteigerender Produktionsmittel werden damit aber nicht behoben – und wer könnte wünschen, dass die privatisierte Marktstruktur sich zum Monopol mausert der bäuerlichen Betriebsmittelversorgung wegen? Dem Kenner der Verhältnisse geht das Zukunftsbild von *brave new trade structures* nicht aus dem Sinn, in dem die geballte Marktmacht der multinationalen Giga-Unternehmen, Partikularinteressen des Binnenhandels und schwache Regierungsführung in vielen subsaharischen Ländern zu einer straffen Durcholigopolisierung und Konzentration des gesamten Handelssektors führen könnten. Die Frage ist, wie die entstehenden Effizienzgewinne verteilt würden: was fiel in diesem Fall anteilmäßig an die Multis, was an den Handel und was an die

Bauern? Aber es ist hier nicht der Ort für Spekulationen, zumal Probleme der internationalen Transformationsstrukturen für Agrarprodukte gegenwärtig noch kein entwicklungspolitisches Thema sind. Aber der Autor steht nicht allein mit solchen Befürchtungen: „*The relative small size of African production in most cases has led to a relatively small number of private agents handling the majority of the crop. ...[The numbers] may still be large enough to avoid collision, but this is not always the case in some crops and areas. In any event, a cartel of 8 may still be preferable to a monopsony of 1 in the case of the old system*” (Kherallah et al. 2000). Wir werden sehen.

Gegenwärtig jedenfalls erzielen die subsaharischen Bauern unter Verhältnissen liberalisierter und privatisierter Preis- und Vermarktungssysteme >70 % des Exportpreises, in Fällen des Fortbestehens der alten Marktbehörden sind es <50 %. So haben in vielen Ländern Effizienzzuwächse des inländischen Handels den Abfall der Weltmarktpreise um 50 bis 60 % seit 1997 bei den Erzeugerpreisen teilweise kompensiert.

6.1.5 Handelsdünger

Der Handelsdüngeraufwand beträgt im subsaharischen Durchschnitt 9 kg/ha Ackerfläche. Damit fällt er weiter unter die Vergleichsdaten anderer Entwicklungsregionen zurück (vgl. Tabelle 10). Die Subventionen für Handelsdünger betragen in der Regel >50 % des Weltmarktpreises. Finanziert wurden sie zum großen Teil aus Handelsdünger-

hilfe. Die dennoch geringe Handelsdüngerintensität erklärt sich aus einem hohen Aufwandsrisiko und daraus, dass es für den Bauern in der Regel kostengünstiger war, ein Stück Naturbrache durch Handarbeit in Nutzung zu nehmen als den Mehrertrag durch Handelsdüngeraufwand auf der bereits kultivierten Fläche zu erzeugen. Der Handelsdünger wurde durch die Marktbehörden als Naturalkredit an die Bauern vergeben. Der Privathandel hat die Aufgaben der Düngervermarktung und der Vergabe von Produktionskredit noch nicht übernommen.

Jedoch verändern sich die Faktorproportionen/relativen Faktorpreise mit Bodendegradation und Zuwachs der landwirtschaftlichen Arbeitskraft in einer Mehrzahl subsaharischer Agrarwirtschaften rapide. Bereits in dieser Dekade müsste agrarpolitisch dafür Sorge getragen werden, dass es zu technisch effizientem Einsatz von Handelsdünger käme und zu seinem Angebot zu für die Bauern privatwirtschaftlich interessanten Preisen.

6.2 Agrarkredit und Input-Versorgung

Abgesehen von seltenen Fällen der Kreditvergabe des formalen Bankensektors an moderne, exportorientierte landwirtschaftliche Großbetriebe – und wo dabei auf Kreditnehmerseite Privatinteressen der politischen Klassen im Spiel waren, sind die Kredite häufig genug nicht bedient und am Ende abgeschrieben worden – abgesehen von diesen Ausnahmen haben im bäuerlichen Sektor nur der kurzfristige Naturalkredit der staatlichen Markt-

Region	1980–81	1990–91	1996–97
Lateinamerika	64	63	71
Naher Osten, Nordafrika	45	67	65
Subsahara-Afrika	8	10	9
Ost- und Südostasien	121	179	238
Südasien	37	80	93
Quelle:	FAO (1998)		

behörden in der breiten Landespraxis und der *nucleus estates* an ihre *outgrowers* für die Finanzierung von Vorleistungen (Saatgut, Handelsdünger, Schädlingsbekämpfungsmittel) eine Rolle gespielt. Im Falle von Baum- und Strauchkulturen (Kaffee, Tee, Kakao) wurde auch die Beschaffung von Pflanzgut langfristig kreditiert, soweit sie nicht zu 100 % subventioniert wurde.

Die traditionellen *saving groups*, in denen die Mitglieder wöchentlich/monatlich eine feste Einlage tätigen und in regelmäßigem Zeitabstand der gesamte Topf nach Losentscheid an eines der Mitglieder fällt, haben für die Versorgung der Landwirtschaft mit kurzfristigem Produktionskredit nie eine Rolle gespielt; denn dieser ist an die engen Zeitspannen von Aussaat/Bestellung (Kreditaufnahme) und Ernte (Rückzahlung) gebunden. Außerdem gerät ein finanzieller Kredit, sobald er bekannt wird, unter Verteilungs- und Konsumdruck in den Großfamilien.

Aus diesem Grunde haben die staatlichen Marktbehörden seit jeher Produktionsmittel als Naturalkredit vergeben, der nach der Ernte vom Erzeugerlös abgezogen wurde. Die Rückzahlung war dabei durch Aufkaufmonopole weitgehend sichergestellt. Ein Bauer, der die Rückzahlung verweigerte bzw. nicht leisten konnte, erhielt in der folgenden Saison keinen weiteren Naturalkredit.

Neben der mehr oder weniger erfolgreichen Praxis der Marktbehörden, die im Zuge der SAP in den meisten subsaharischen Ländern beseitigt wurde, ist der Erfahrungsweg der EZ auf dem Agrarsektor sozusagen mit gescheiterten Versuchen des Agrarkredits gepflastert. Die wichtigsten Ursachen dieser Fehlschläge, die auch in den kommenden Jahren gelten und zu berücksichtigen sein werden, sind:

- extreme Armut und traditionales Hilfs- und Teilungsgebot in Großfamilie und Dorfgemeinschaft, die jedes bekannte Bargeldvorkommen (Kredit oder nicht) einem rücksichtslosen Aufteilungs- und Konsumzwang unterwerfen;
- das Risiko des Kreditgebers, das darin besteht, dass im Rahmen der traditionellen Ag-

rarverfassungen nur wenig Sicherheiten vorhanden sind, die zudem im Pfändungsfall meist nicht eingetrieben werden können, weil das traditionale Recht dies nicht zulässt bzw. vorsieht und die diesbezüglichen Sanktionen des modernen Rechts nicht durchsetzbar und damit irrelevant sind (Migot-Adholla 1991);

- die Tatsache, dass nach einer Reihe gescheiterter EZ-Projekte mit Agrarkreditkomponenten die Bauern in nicht wenigen Gegenden heute *well trained defaulters* sind;
- die Kreditkosten heute bei stark gestiegenen Input-Preisen und relativ gesunkenen Produktpreisen wirtschaftlich ohne Subventionen für die Bauern nicht mehr interessant sind (Handelsdüngerpreise + 100 %, Erzeugerpreise ± 0 , Nominalzins wenigstens 30 % + 10 % Verwaltungskosten);
- hohes wetter- und marktbedingtes Produktionsrisiko;
- Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit, den finanziellen Ernteertrag den oben genannten Zugriffen zu verweigern;
- Unzuverlässigkeit der Kassenführung bei kollektiv angesparten Produktionsmittelfonds. Es ist nicht selten der gewählte Manager einer Genossenschaft auf Nimmerwiedersehen mit der Kasse durchgebrannt.

Unter diesen Umständen waren die von den Marktbehörden eingeräumten Produktionskredite durch ihr Aufkauf- bzw. Exportmonopol (*one channel marketing system*) abgesichert, soweit die Kreditnehmer mit dem Verkauf ihrer Ernte der Rückzahlung in Form eines Abzuges vom Ernterlös nicht ausweichen konnten – etwa durch Schmuggel ins Ausland oder Verkauf an die nächste alternative Aufkaufstelle.

Nach Liberalisierung und Privatisierung entfällt die implizite Absicherung des Produktionskredits in Form der zu verkaufenden nächsten Ernte. Dem privaten Handel aber ist aus o.a. Gründen das Kreditrisiko zu hoch, so dass Produktionsmittellieferung und Naturalkredit heute in den meisten Ländern zusammengebrochen sind (Badiane et al. 1997). Mit der Anwendung ertragsteigernder Pro-

duktionsmittel entfällt die zentrale Möglichkeit der Produktivitätssteigerung (Shepherd / Farolfi 1999) in der breiten Landespraxis, abgesehen von den Ausnahmefällen weniger Großbetriebe, die formale Sicherheiten bieten können.

Angesichts dieses zentralen Dilemmas der Liberalisierung und Privatisierung während der SAP ist eine eingehende Diskussion der Erfahrungen mit unterschiedlichen Modellen bäuerlichen Produktionskredits angebracht unter der Fragestellung, welches Modell für ein nachhaltiges Kreditssystem unter Verhältnissen privatwirtschaftlicher (atomistischer) Marktstruktur anwendbar wäre (Friis-Hansen 2000):

Naturalkredit mit individueller Kontenführung und Rückzahlung des Kredits (einschließlich Kosten bzw. Subventionen) aus dem Erlös der nächsten Ernte ist das klassische Verfahren in der subsaharischen Exportproduktion. Es setzt ein lokales/regionales Aufkauf- und Vermarktungsmonopol zwecks Sicherung der Rückzahlung voraus, wie oben dargelegt wurde. Es ist seitens der Marktbehörden und in landwirtschaftlichen EZ-Projekten angewendet worden. Die Rückzahlung war in der Regel um so unzureichender, je leichter das Aufkaufmonopol durch die Bauern unterlaufen werden konnte, sei es durch einen Gang über die „grüne Grenze“ (bzw. Verkauf am entsprechenden lokalen Schwarzmarkt) oder durch Ausweichen auf die nächste alternative Aufkaufstelle. In einigen Fällen sind Aufkaufmonopol und Produktionsmittellieferung als Naturalkredit aufrecht erhalten worden, weil eine funktionsfähige Alternative nicht gegeben ist. So in der westafrikanischen Baumwollerzeugung, die seit den 1970er und 1990er Jahren erfolgreich gesteigert werden konnte und heute zu den wettbewerbsstärksten Anbietern am Weltmarkt zählt (Badiane et al. 2002; Goreux / Macrae 2002).

Auch der **Naturalkredit mit pauschaler Rückzahlung und Abgeltung der Kreditkosten** durch Abzug vom Erzeuger- bzw. Exportpreis setzt notwendig ein Handels- und/oder Exportmonopol der Marktbehörde voraus. Anwender und Nichtanwender werden durch den pauschalen Preisabzug unterschiedslos belastet. Den Vorteilen dieses

Verfahrens, nämlich leichter Administrierbarkeit und der Unausweichbarkeit des Preisabzugs auf dem Binnenmarkt, stehen zwei Nachteile gegenüber. Erstens kommt es bei entsprechender Preispolitik des Nachbarlandes auch bei diesem Modell zu Schmuggel über die „grüne Grenze“, und zweitens werden u.U. erhebliche Anteile der „kostenlosen“ Produktionsmittel an bevorzugte Gruppen durch lokale „starke Männer“ und ihren Anhang verschoben. Derart „abgezweigte“ Parteien von Produktionsmitteln sind auch häufig über die „grüne Grenze“ verbracht worden. So zahlen/subventionieren bei diesem Verfahren schließlich die Armen und Machtlosen den Gewinn der Begünstigten und Reichen über den pauschalen Preisabzug mit. Außerdem stellt das Verfahren eine große Verlockung der durchführenden Marktbehörde dar, über die Selbstkosten der Produktionsmittellieferung hinaus bei der Festsetzung des Preisabzugs kräftig zuzugreifen. Insgesamt gesehen überwiegen die Nachteile dieser Form des Naturalkredits die Vorteile bei weitem.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der **Einrichtung (genossenschaftlicher) Produktionsmittelfonds** durch Vorauseinzahlung der Bauern beim Verkauf der Ernte. Die Vorteile sind, dass das Problem der Kreditsicherheit entfällt und die eingezahlten Barmittel dem o.a. Konsumdruck der Großfamilie, der zur Beststellungszeit am größten ist, entzogen sind. Andererseits trägt jetzt der Kleinbauer das Risiko, dass seine eingezahlten Mittel durch Korruption geschmälert oder schlichtweg gestohlen werden. Sobald es gelänge, diese Gefahren durch ein integriertes System der Datenerfassung und demokratische Kontrollgremien sowie zuverlässige Sanktionierung von Pflichtverletzungen zu beseitigen, wären vorfinanzierte Produktionsmittelfonds für die Zukunft das erfolgversprechendste Modell der Produktionsmittelbeschaffung, nicht zuletzt weil es kompatibel mit einer privatwirtschaftlichen Struktur des Produktionsmittelmarktes wäre. Die Bauern fürchten nicht die Zinslosigkeit der Einlage sondern den Verlust des Geldes – sei es durch Gaunerei, sei es durch die Begehrlichkeit der lieben Verwandten.

Gruppenkredit mit Gruppenhaftung mag bei starker Solidarität in Einzelfällen ein gegebener Weg zur Finanzierung von Produktionsmitteln sein, aber hier besteht natürlich auch die Gefahr, dass bei Ernteausfällen oder Markteinbrüchen die kreditnehmende Gruppe solidarisch die Rückzahlung verweigert. Und keine formale Sanktion wird in solchen Fällen anwendbar sein, die Rückzahlung zu erzwingen, wenn die traditionellen Normen und Institutionen dem entgegenstehen.

So steht am Ende die Erkenntnis, dass z.Z. und für die nächsten ein oder zwei Dekaden ein bäuerlicher Produktionsmittelkredit bei atomistisch-privater Output-Vermarktung nur unter Ausnahmeständen (*outgrowers' schemes*, Vertragsanbau) möglich ist/sein wird. Eine Alternative bieten genossenschaftliche Produktionsmittelfonds, wenn sie sich realisieren ließen. Auch ein privatwirtschaftlicher Produktionsmittelhandel könnte nur als Monopol oder strikt koordiniertes Oligopol die Risiken bäuerlichen Produktionsmittelkredits tragen. Vor dieser Perspektive haben einige subsaharische Regierungen das alte *one channel marketing system* mit Naturalkredit bei individueller Kontenführung beibehalten oder wieder eingeführt.

Dies mag einerseits SAP-Puristen verärgern, andererseits aber stellt sich heute die dringliche Frage, ob ein von multinationalen Unternehmen finanziertes und strikt durchholigopolisiertes System des privatwirtschaftlichen Binnenhandels mit Naturalkredit bei individueller Kontierung die vorzuziehende Variante wäre; denn sie brächte vermutlich handfeste Preismanipulationen zum Nachteil der Bauern mit sich.

Da aber ein nachhaltiges System der Input-Versorgung und Naturalkreditvergabe neu etabliert werden muss, lange bevor das formale Recht soweit entwickelt und gesellschaftlich etabliert ist, dass finanzieller Individualkredit marktwirtschaftlich organisiert werden kann, wird man nicht umhin kommen, wieder auf Teilaspekte der alten, soeben abgeschafften Praxis zurückzugreifen. Zu denken wäre an genossenschaftliche Vermarktung, getragen und kontrolliert durch eine demokratisch verfasste Genossenschaftsbewegung. Un-

ter derartigen Rahmenbedingungen könnten sich schließlich auch bäuerlicherseits vorfinanzierte Produktionsmittelfonds als nachhaltiges Finanzierungsinstrument der Produktionsmittelbeschaffung erweisen.

6.3 Innovationspolitik: Forschung und Beratung

6.3.1 Grundlegende Gesichtspunkte

Die landwirtschaftlichen Produktionssysteme in SSA wandeln sich mit ihren Standortbedingungen nicht weniger flexibel und nicht grundsätzlich weniger schnell als in anderen Entwicklungsregionen vergleichbaren Entwicklungs- und Produktivitätsstandes. Den überzeugendsten Beleg hierfür liefern die Ergebnisse einer breiten empirischen Angebotsforschung, die vergleichsweise hohe Produktions- bzw. Angebotselastizitäten einzelner Agrarerzeugnisse in Bezug auf die Produktpreiserhältnisse nachweisen (Townsend 1999). Demgegenüber entspricht der Befund unelastischen Gesamtangebots des Agrarsektors den sehr knappen Kapazitäten an Sach- und Finanzkapazität, materieller Infrastruktur und Sektordienstleistungen, die nur ein erfolgreicher Entwicklungsprozess auf lange Sicht so weit aufstocken kann, dass auch das aggregierte Angebot elastischer reagiert (Brandt 2004).

Jedenfalls reagieren subsaharische Bauern deutlich positiv auf preisliche und produktionstechnische Gewinnanreize, solange die Risikokomponente von Innovationen und Betriebsumstellungen im Rahmen ihrer Kapazitätsausstattung überschaubar bleibt. So haben z.B. sambische Bauern im Zuge der SAP zwischen 1990 und 2000 ihre Maisflächen um 22 % reduziert. Auch der Anbau von Sojabohnen und Sonnenblumen wurde deutlich zurückgenommen. Dafür wurden die Anbauflächen anderer Früchte ausgeweitet: Baumwolle (65 %), Erdnüsse (76 %), Kassava (65 %), Kartoffeln (54 %). Diese Substitutionseffekte reflektieren sehr genau die veränderten Preisverhältnisse, Kredit- bzw. Inputverfügbarkeit, Absatzsicherheit usw. (Weltbank 2002). Man kann also mit Sicherheit folgern, dass auch in den subsaharischen Ag-

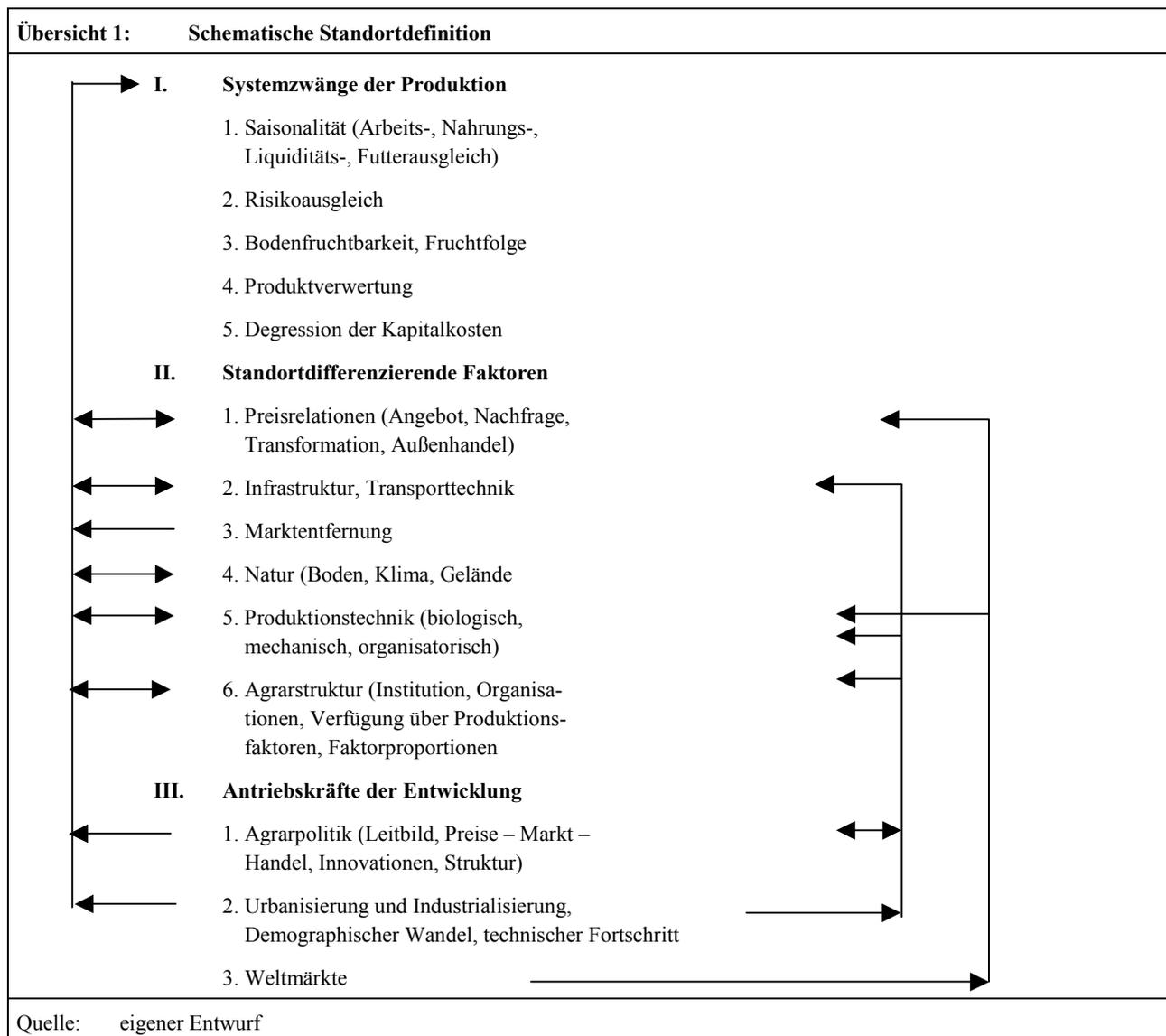
rarsektoren ein großer wirtschaftlicher und sozialer Nutzen standortgerechter Agrarforschung und -beratung erzielbar ist. Im Übrigen beweist dies auch eine Reihe von Erfolgsfällen, die weiter unten angesprochen werden.

Insbesondere bäuerliche Betriebe unter frühindustriellen Verhältnissen haben einen ausgesprochenen systemischen Charakter. Sowohl die landwirtschaftlichen Betriebszweige untereinander als auch landwirtschaftlicher Betrieb und Haushalt sind durch komplementäre und supplementäre Beziehungen bzw. starke Wechselwirkungen (z.B. zwischen organischer und mineralischer Düngung) zu einem System verbunden. Größere Veränderungen in einem Systembereich erfordern zwangsläufig vielfältige Anpassungen in anderen Bereichen. Die innerbetrieblichen Systemzwänge der Produktion und die von außen auf Betrieb und Haushalt wirkenden Standortfaktoren bestimmen die Organisation von Betrieben und den Charakter von Betriebsformen und Haushalt-Betriebsystemen (vgl. Übersicht 1). Die Antriebskräfte der Veränderung liegen bei Agrarpolitik, sozialem und wirtschaftlichem Wandel, technischem Fortschritt und Weltmarktendenzen (Brinkmann 1922). „Der mächtigste Faktor dabei ist die Verdichtung der Bevölkerung, eine gewaltige Bedeutung haben Veränderungen in den Marktverhältnissen. Keine geringe Rolle spielt auch die Rationalisierung der Technik“ (Tschajanow 1924, S. 1).

Der technische Fortschritt ist dabei nicht nur eines der Mittel zur Anpassung an den demographischen Wandel und an die Veränderungen von Preisverhältnissen und sonstigen Standortfaktoren sondern auch der entscheidende Hebel zur Steigerung von Produktion, Produktivität, Einkommen sowie zur Armutsminderung (Brandt 2004). Erzielbare Produktivitätssteigerungen sind neben veränderten Preisverhältnissen die wesentlichen Anreize zur Veränderung der Produktionsorganisation. Der Systemcharakter der Agrarproduktion bedingt nun, dass entweder erfolgreiche Innovationen zu einer Abfolge weiterer Innovationen führen oder von Anfang an als Paket-Lösungen mehrerer zusammenwirkender Einzelinnovationen eingeführt/angenommen werden. Als Beispiel seien die Einführung verbesserter Reissorten, Han-

delsdünger und des Paddysystems der Bewässerung eventuell auch angepasster Mechanisierung im Paket (Brandt et al. 1994) genannt, des Weiteren die Verbesserung des Hirseanbaus durch die Anwendung von Handelsdünger und die Aussaat entlang Kammerfurchen, die mit dem Ochsenge-spann aufgeworfen werden. Wir haben es mit Innovationsprozessen zu tun, deren wesentliche Antriebskräfte Bevölkerungszuwachs, technischer Fortschritt und Veränderungen der Erzeugerpreisrelationen sind.

In diesen Anpassungsprozessen können die Lernkosten auf allen Ebenen von der Feststellung von Forschungsprioritäten bis zur bäuerlichen Praxis niedrig gehalten und ein zielgerichtetes Vorgehen ermöglicht werden, wenn eine wohlverstandene betriebs-haushaltsökonomische Empirie die Daten für eine Überprüfung bzw. Ableitung von Forschungs- und Beratungsinhalten liefert. Es gibt reichlich Beispiele innovationspolitischer Fehlschläge und entsprechender Fehlinvestitionen, die der Unterlassung betriebswirtschaftlicher Überprüfungen anzulasten sind. Bereits die Literatur des 19. Jahrhunderts führt einschlägige Beispiele an (von Thünen 1966, S. 575 f.). Mit dem betriebs-haushaltsökonomischen Verständnis der subsaharischen Landespraxis allerdings ist es heutigen Tages leider nicht mehr weit her: „*The bulk of studies on farm productivity were done in the 1960s and 1970s before land became constraining. Our understanding of African farm productivity needs to be updated to see how farmers are responding to recent policy, economic, and environmental changes*“ (Reardon et al. 2003, S. 1).



6.3.2 Forschung

Die Leistungen der subsaharischen NARS werden dieser Tage durchweg als ungenügend beurteilt (Tabor et al. 1998, Byerlee / Alex 1998). Sie sind schlecht organisiert, überbürokratisiert und unzureichend geführt, mit einem großen Überhang an Hilfskräften ausgestattet, unterfinanziert und unzureichend auf die produktionstechnischen Kernprobleme der Landespraxis ausgerichtet.

Dass dies nicht notwendig so sein muss, beweist eine Reihe von Erfolgen aus den 1970er und 1980er Jahren. Selbst in den 1990er Jahren wurde mit der Züchtung der Reissorte NERICA (*New*

Rice for Africa) ein innovationspolitischer Durchbruch für die westafrikanische Reisproduktion erzielt (CGIAR 2001).

ROR-Studien (*rate of return*) bezüglich des wirtschaftlichen Netto-Effekts von 16 Projekten der Pflanzenzüchtung weisen einen Median der internen Verzinsung (vermutlich zu finanziellen Preisen gerechnet) von 35 % auf. Drei der 16 untersuchten Projekte waren Fehlschläge mit negativer interner Verzinsung, acht wiesen eine Verzinsung zwischen 40 und 135 % auf (Oehmke / Crawford 1995).

Weitere Erfolgsfälle sind zu nennen (Gabre-Madhin / Haggblade 2003):

- Maiszüchtung in Ost- und Südafrika,
- Resistenzzüchtung bei Kassava (Maniok) mit afrikaweitem Nutzen,
- Gemüse- und Blumenexport (Kenia, Simbabwe, Sambia),
- Bekämpfung der Rinderpest (afrikaweit),
- Züchtung, Anbau, Dienstleistungen bei Baumwolle in Westafrika (*système filière*),
- Bäuerliche Selektionszüchtung von Kochbananen in Ostafrika,
- Entwicklung bäuerlicher Milchproduktion in Kenia.

Hinzu kommt der bereits erwähnte Erfolg mit der Reissorte NERICA in Westafrika. Die WARDA hat mit Hilfe gentechnischer Verfahren erfolgreiche Sorten der asiatischen Reisart Sativa mit der krankheits- und schädlingsresistenten westafrikanischen Reisart Glaberrima gekreuzt. Die neue Sorte NERICA kombiniert Resistenz mit erhöhter Ertragsleistung (FAO 2002). Der neue Reis erhöht die Hektarerträge bei geringer Vorleistungsintensität um 25 % (von 800 kg/ha auf 1000 kg/ha) bei hoher Vorleistungsintensität um bis zu 250 % (von 800 kg/ha auf 2800 kg/ha). Die Hektarerträge stiegen schnell an; die jährlichen Ertragszunahmen betragen im Zeitraum 1994–2000:

Elfenbeinküste:	15,0 %
Togo:	15,0 %
Sambia:	9,3 %
Niger:	6,6 %
Mali:	3,1 %
Welt (zum Vergleich):	0,8 %

Wenn der Anbau der Sorte NERICA konsequent weitergetrieben wird, ist in Westafrika eine jährliche Mehrproduktion von bis zum 750.000 t möglich und bei Anwendung der asiatischen Bewässerungs- und Anbautechnik noch wesentlich mehr.

Bis dahin aber ist noch ein weiter Weg der Anpassung und Entwicklung von Dienstleistungen, Infrastruktur, Human- und Sozialkapital zurückzulegen. Zunächst aber sind die im Zuge der SAP sehr vernachlässigten NARS zu rehabilitieren und neu zu organisieren.

Seit Beginn der SAP wurde die finanzielle Ausstattung der NARS vor allem auch geberseitig abgeschmolzen; aber die Nehmer stockten die Zahl der fest angestellten Hilfskräfte fortlaufend auf. Heute kommen durchschnittlich auf jeden wissenschaftlichen Mitarbeiter 10 Hilfskräfte, und Sachmittel für Forschungsprojekte stehen kaum zur Verfügung. Die wissenschaftlichen Mitarbeiter sind vergleichsweise schlecht bezahlt und entsprechend gering motiviert. Die verbliebenen Gebermittel sind schlecht koordiniert und fokussiert. Nur wenige geberfinanzierte Projekte sind langfristig genug gefördert worden, um nutzbare Ergebnisse zu bringen. Vor allem der Mangel an langfristiger Sachmittelfinanzierung bei diffuser Prioritätensetzung hemmt die Forschung.

Die Leistungsanreize für die wissenschaftlichen Mitarbeiter in den subsaharischen NARS sind in der Regel gering. Gehälter und Beförderungen hängen kaum von der wissenschaftlichen Leistung ab, und Letztere wird eher an akademischen Versuchen und Veröffentlichungen gemessen als an erfolgreichen Beiträgen zu Problemlösungen in der Landespraxis. Ähnlich diffus bzw. unfokussiert erfolgt die Mittelallokation auf Projekte und Institute. So werden die knappen Mittel, die nach Abdeckung der Personalkosten verfügbar sind, nicht auf die Lösung vorrangiger Probleme konzentriert sondern eher nach diffusen Gesichtspunkten in einer Vielzahl kleiner Projekte „verplempert“. Die Lösung der angesprochenen Probleme erfordert eine Neuorientierung und Umorganisation der Forschungspolitik in den meisten subsaharischen Ländern. Dabei wären vor allem folgende Punkte zu beachten:

- Bezahlung und Beförderung des wissenschaftlichen Stabes sollten in erster Linie nach praxisbezogener Leistung erfolgen. Neueinstellungen sollten nur nach öffentlicher Ausschreibung auf Grund kollegialer

Mehrheitsentscheidung vorgenommen werden.

- Die Forschungsarbeit müsste sich nachhaltig auf wenige vorrangige Probleme der Landespraxis konzentrieren.
- Die Feststellung der Prioritäten sollte in einem geordneten fortlaufenden Dialog mit der selbstorganisierten Landespraxis erfolgen (Landwirtschaftsvereine und Genossenschaftswesen).
- Dabei sollten agronomische, betriebswirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte ausschlaggebend sein.
- Die Personalpolitik und die Mittelallokation auf Projekte müsste dezentral durch Forschungsräte vorgenommen werden, in denen die Landespraxis angemessen vertreten wird.
- Die Institutsleitung (z.B. einer gemeinnützigen GmbH mit Zentral- und Regionalregie- rung, organisierter Bauernschaft, ggf. auch Gebern als Gesellschafter) wäre ihrem Forschungsrat rechenschaftspflichtig und verantwortlich.

6.3.3 Beratung

Im Jahre 1988 arbeiteten insgesamt 58.600 landwirtschaftliche Berater in den subsaharischen Ländern. Davon waren 43.400 Feldberater (Umali / Schwartz 1994). Die weitere Entwicklung der Beraterzahlen ist nicht bekannt. Geht man davon aus, dass dieser Tage zwischen 30.000 und 40.000 Feldberater in der subsaharischen Landwirtschaft arbeiten und ihnen 60 bis 70 Mio. bäuerliche Haushalte gegenüber stehen, ergibt sich im Durchschnitt eine sehr niedrige Beratungsdichte von 2.000 Haushalten/Betrieben pro Feldberater. Länderfälle mit einem Wert <1000 dürften selten sein. Angesichts dieser Größenordnungen und unter Berücksichtigung der weiten, schlechten Wege und entsprechend hohen Transportkostenbelastungen in den subsaharischen Landgebieten kommt Individualberatung nur für wenige Großbetriebe auf kommerzieller Grundlage in Betracht. In der bäuerlichen Landwirtschaft müssten ange-

sichts der Mittelknappheit und Agrarstruktur Methoden der Massenberatung und/oder der multiplikativen Verbreitung der Beratungsinhalte angewendet werden.

In Subsahara-Afrika waren 1989 jedoch insgesamt 38 Beratungssysteme nach der Methode des *training and visiting* organisiert. Die Weltbank hatte sie in fast allen subsaharischen Ländern eingeführt. *Training and visiting* funktioniert nach einem hierarchischen Organisationschema. Es ist in der Praxis ein System selektiver Individualberatung. Inspektoren in Bezirkszentren trainieren, leiten und kontrollieren die Feldberater, die in der Modellvorstellung ihre Felderfahrten, Fragen und Probleme in regelmäßigen Abständen in der Bezirksstelle rückmelden und dort Instruktionen und Anregungen erhalten. Die Feldberater arbeiten beratend mit sogenannten Kontaktbauern zusammen, von denen man erhofft, dass sie ihre Erkenntnisse und Erfahrungen danach an Freunde, Nachbarn und Verwandte weitergeben. Die kritischen Fragen an ein solches System, die sich sozusagen a priori stellen, sind Folgende:

- Wie kompetent und problemgerecht wird der Feldberater im Bezirksbüro instruiert?
- Wie kompetent und problemgerecht berät dieser seine Kontaktbauern?
- Wie wirksam geben diese wiederum als Multiplikatoren die Beratungsinhalte weiter?

Hinzu kommen natürlich als weitere Gesichtspunkte die Logistik des Beratungssystems, die Effizienz sonstiger Dienstleistungen und ihre Koordinierung mit der Beratungsarbeit sowie die preis- und handelspolitische Seite der Agrarpolitik: „*Extension has little prospect of making a significant contribution to the reduction of poverty or vulnerability unless agricultural and rural development policies adequately address these changes. To this extent, support for extension has to be located in a sector-wide context. ... tinkering with methods and hierarchies of extension is likely to have little impact unless policies themselves are geared to poverty reduction*“ (Christoplos et al. 2000, S. III und 26).

Erfolgreiche Beratungsarbeit leistet einen Beitrag zur Bildung von Human- und Sozialkapital (DFID / ODI 1997 und 1999). Sie wird dabei umso erfolgreicher sein, je besser Inhalt und Methode auf das traditionale Sozialkapital (informelle Normen, Institutionen, Organisationen) abgestimmt sind. Doch hierzu Konkretes im nächsten Argumentationsschritt.

Das *training and visiting system* wurde in einer groß angelegten Studie empirisch auf seine Leistungen und Schwachpunkte untersucht (Salmen 1999). Zu diesem Zweck wurden in 10 subsaharischen Ländern durchschnittlich 1.200 Bauern/Bäuerinnen befragt. Zu Tage kamen dabei folgende Hauptergebnisse:

- Demonstrationsfelder waren das wirksamste Mittel, die Bauern zur Veränderung ihrer Produktionstechnik anzuregen.
- Die Beratungsinhalte wurden meist von den Kontaktbauern nicht weitergegeben. Kontaktbauern waren oft materiell besser gestellt. Sie behielten für sich, was sie vom Feldberater gelernt hatten.
- Das *training and visiting system* wurde nicht partizipatorisch angewendet. Insbesondere die Frauen wurden nicht angesprochen.
- Die Beratungsinhalte wurden unzureichend auf veränderte Problemlagen der Landespraxis eingestellt.
- Die Multiplikation der Beratungsinhalte funktionierte aus o.a. Gründe nicht.
- Nichtverfügbarkeit von Kredit und ertragsteigernden Vorleistungen verhinderten die praktische Anwendung der Beratungsinhalte.

Die Inaktivität der Multiplikatoren, der zentrale Schwachpunkt der Beratungspraxis der 1980er und 1990er Jahre, kann den lang gedienten Kenner der subsaharischen Agrarszene nicht sonderlich überraschen. In den 1960er Jahren bereits wurde häufiger berichtet, dass Bauern mit erfolgreichen Demonstrationsfeldern in den Verdacht der Zauberei gerieten oder mit Schadenauber bedroht wurden (Bruce 1986 und 1993) und dass Beratungsgespräche im kleinen Kreis mit Bezug auf

Einzelwirtschaften aus allen möglichen Anlässen den gleichen Sanktionenmechanismus auslösen konnten. Das Syndrom von Neid (*invidia* = scheeler Blick) – Hexerei – Teilungszwang – Unfähigkeit zu sparen prägt die sozialen Realitäten von Dakar bis Johannesburg: „*Aufsteigen ist gefährlich. Kann der andere nicht in irgendeiner Form teilhaben an deinem Erfolg, wird Neid heraufbeschworen. Dieser kann – in Form von Hexerei – tödlich sein*“ (Signer 2002, S. 42). Im *mutual admiration's club* der Weltbank-Analysen ist dieser zentrale Tatbestand afrikanischer Gesellschaften offensichtlich unbekannt oder tabuisiert. So kann es geschehen, dass im gesamten subsaharischen Afrika 20 Jahre lang Einzelberatung betrieben wird, wo angesichts der sozialen Institutionen partizipative Gruppenberatung und mediale Massenberatung betrieben werden müssten.

Mit Blick auf die o.a. Befragungsergebnisse und die Standortbedingungen der Praxis kann man den Agrarentwicklungspolitikern nur raten, am System der partizipatorischen Massenberatung mit staatlich-zivilgesellschaftlicher Organisation, wie es z.B. im zaristischen Russland zwischen 1864 und 1914 praktiziert wurde, Maß zu nehmen: „*Da die Sozialagronomie die Aufgabe hat, auf spontane Entwicklung der Landwirtschaft, also auf eine Massenerscheinung einzuwirken, so müssen ihre Mittel auf Massenwirkung berechnet sein; sie soll auf die ganze Landbevölkerung einwirken, auf die ganze Masse der Wirte, und nicht bloß auf diesen oder jenen Einzelwirt*“ (Tschajanow 1924, S. 8).

6.4 Bodenreformen und Formalisierung des traditionellen Bodenrechts in Subsahara-Afrika

Etwa 90 % landwirtschaftlicher Nutzflächen und >50 % periurbaner Siedlungsflächen werden in Subsahara-Afrika nach den Vorgaben der traditionellen gemeinschaftlichen Bodenrechte (*common property rights*) genutzt. Privater landwirtschaftlicher Bodenbesitz, registriert in einem staatlichen Kataster, findet sich fast nur in den anglophonen ehemaligen Siedlerökonomien des östlichen und südlichen Afrikas: Kenia, Swasiland, Sambia, Simbabwe, RSA, Namibia.

Das Bodenrecht regelt die Rechte und Pflichten von Einzelpersonen und/oder Gruppen in Bezug auf die Nutzung und den Transfer von Nutzungsrechten des Bodens. Wie alle sozialen Institutionen definieren sie Beziehungen und Handlungsmöglichkeiten zwischen Menschen und sozialen Gruppen. So gesehen besteht kein grundsätzlicher Unterschied zwischen formalem Privatbesitz an Boden und Nutzungsrechten an Gemeinbesitz. Im ersten Fall garantiert der Staat das Besitzrecht und sanktioniert Rechtsverletzungen, im zweiten Fall garantiert die lokale Gesellschaft Nutzungs- und Transferrechte und schützt diese – wenn nötig sehr wirksam. Die Institutionen des Gemeineigentums haben sich im Zuge der subsaharischen Bevölkerungs- und Agrarentwicklung als ausgesprochen anpassungsfähig an die sozial-ökonomischen Notwendigkeiten erwiesen (van den Brink 2003; Platteau 1997; Migot-Adholla 1999; Barrows / Roth 1990). Doch davon mehr weiter unten.

Zwei unterschiedliche Problemlagen werden im entwicklungspolitischen Zusammenhang diskutiert. Auf der einen Seite werden staatliche Bodenbesitzreformen durchgeführt, um eine kommerzielle, großbetriebliche Agrarstruktur bestimmter Landesteile in eine bäuerliche zu überführen, die im Kataster erfasst ist. Auf der anderen Seite steht die Frage, ob das traditionale Bodenrecht durch katastermäßige Erfassung in Privatbesitz überführt werden sollte.

6.4.1 Bodenreformen

In vor- und frühindustriellen Gesellschaften ist die Bodenbesitzverfassung Dreh- und Angelpunkt der Sozialstruktur und – bei vorherrschendem großbetrieblichen Privatbesitz – auch der politischen und wirtschaftlichen Machtverhältnisse. Das Agrarkapital finanziert bei großbetrieblicher Agrarstruktur ein Gutteil nichtlandwirtschaftlicher Investitionen, und die urbane Kapitalistenklasse legt sich gern als Statussymbol einen agrarischen Hintergrund zu. Erfolgreiche, die Bodenbesitzverhältnisse tiefgreifend verändernde Reformen setzen daher als erstes die Veränderung dieser Machtverhältnisse voraus. Diese Ausgangslage ist aber nur in historischen Ausnahmefällen anzutreffen.

So hat es in der globalen Erfahrung durchgreifende Bodenreformen nur nach verlorenen Kriegen und erfolgreichen Revolutionen gegeben. Erinnert sei an die Französische Revolution von 1789, die kommunistischen Revolutionen des 20. Jahrhunderts und die asiatischen Erfolgsfälle nach dem 2. Weltkrieg (Japan, Südkorea, Taiwan, VR China, Persien). Auch die Aufsiedlung von Latifundien in den ehemaligen *white highlands* Kenias unter dem Swinnerton-Plan ist einem erfolgreichen Volksaufstand und Untergrundkampf geschuldet, der Mau-Mau-Bewegung (Deininger / Binswanger 1999; BMZ 1999). Evolutorische Agrarreformen „von oben“ sind dagegen durchweg quälend langsam verlaufen und am Ende Stückwerk geblieben.

Die ostasiatischen Bodenreformen, durchgeführt auf Zureden der Amerikaner, stellen einen Fall für sich dar. Es handelte sich um die Übereignung des Bodens an bereits ansässige Pächter bei mäßigen Kompensationszahlungen an die ehemaligen Grundbesitzer. Es stellten sich durchweg sozial-ökonomisch sehr günstige Ergebnisse ein, weil die ehemaligen Pächter bereits mit dem nötigen Inventar ausgestattet waren, sich mit den Wirtschaftssystemen auskannten, sich in ihrer Doppelrolle als Manager und Arbeiter bereits bewährt hatten und mit all dem umfangreiche Dienstleistungen und Kosten entfielen. In den subsaharischen Bodenreformprogrammen hingegen müssen die bäuerlichen Betriebe angesiedelt, mit einem Besatzkapital ausgestattet und durch Dienstleistungspakete unterstützt werden.

Arme Agrarländer mit sehr ungleicher Bodenbesitzverteilung und hoher Bevölkerungsdichte sind in der Regel innenpolitisch instabil und aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen Anwärter auf Bodenreformen. Bodenreformprozesse laufen z.Z. in der RSA, in Namibia, Malawi und Simbabwe ab. Mit Simbabwe liegt ein Fall vor, in dem eine evolutorische, rechtsstaatlich betriebene Reform gewissermaßen durch Revolution von oben in eine chaotische Enteignungsorgie umgeschlagen ist, die Wirtschaft und Gesellschaft in eine schwere Dauerkrise gestützt hat (Majome 2002).

Wie empirisch vielfach belegt wurde, führen erfolgreiche Bodenreformen zu positiven Wachs-

tums- und Verteilungswirkungen. Wenn man einmal die Sonderfälle der Landnahmeökonomien der britischen Krone beiseite lässt, stehen am Anfang aller erfolgreichen Industrialisierungsprozesse durchgreifende Agrarreformen. Das gilt für die Industrialisierung Europas im 19. Jahrhundert, für Taiwan, Korea und Japan. Auch im Querschnittsvergleich der Entwicklungsländer unserer Tage ergibt sich eine enge Korrelation zwischen Wirtschaftswachstum und Gini-Koeffizient der landwirtschaftlichen Betriebsgrößenverteilung (Deininger 2003): je ausgeglichener die Bodenbesitzverteilung, umso höher das Wirtschaftswachstum.

Hauptursache ist die deutlich höhere Gesamtfaktorproduktivität bzw. wirtschaftliche Effizienz bäuerlicher Betriebe verglichen mit Großbetrieben oder gar Latifundien. Dieses Phänomen ist mittlerweile weltweit nachgewiesen (Rosset 1999). Die alte Rede von der höheren Kosteneffizienz der Großbetriebe ist eine Mär. Hinzu kommt eine den binnenwirtschaftlichen Kreislauf stark stimulierende Nachfrage bäuerlicher Betriebe/Haushalte nach lokal produzierten Produktionsmitteln und Konsumgütern (Brandt 2004). In einem Wort: die Markt- und Faktorbeiträge der Landwirtschaft stellen sich bei bäuerlicher Agrarstruktur wesentlich günstiger dar als bei großbetrieblicher. Vermutlich sind auch die bäuerlichen Beiträge zur Human- und Sozialkapitalbildung weit höher als die großbetrieblichen.

Die ausgesprochen günstige Wirkung von erfolgreichen Bodenreformen auf die Einkommenslage der Siedlerbetriebe und damit die agrarsektorale Einkommensverteilung ist weltweit belegt. Auch in Subsahara-Afrika zeigen sich am Beispiel der kenianischen Agrarreform der 1960er Jahre und der simbabwischen Reform der 1980er Jahre ähnliche Ergebnisse. So im Fall Simbabwe nach 10-jähriger Erfahrung selbständigen Wirtschaftens: „... *land reform beneficiaries cultivate nearly 50 per cent more land than non-beneficiaries, obtain four times as much crop revenues, own substantially more livestock, and have expenditures that are higher by 50 per cent*“ (Hoogeveen / Kinsey 2002, S. 10).

Es liegt heute eine umfangreiche weltweite Erfahrung mit Implementationsschwierigkeiten und Erfolgsvoraussetzungen von Bodenreformprogrammen vor, die den jungen subsaharischen Vorhaben manchen Fingerzeig geben können. Diese Erfahrungen werden in Folgendem ausschnittsweise angesprochen.

Bodenpreise liegen auch bei rein landwirtschaftlicher Nutzung in der Regel über dem Kapitalwert des Bodens. Die reale Wertbeständigkeit unter inflationären Bedingungen, Zugang zu Agrarsubventionen, Zugang zu Investitions- und Produktionskredit, Steuervorteile sind in der Regel die wichtigsten Ursachen dafür, dass der Bodenpreis über dem Gegenwartswert erwarteter landwirtschaftlicher Nettoerträge liegt (Binswanger / Elgin 1999). Wenn also bei einer Bodenreform der weichende Großbetrieb für das aufgesiedelte Land zu Marktpreisen entschädigt wird, können die Siedler Zins und Abtrag bei unsubventionierten Kreditkonditionen selbst bei striktem Konsumverzicht häufig nicht leisten. So hat es sich z.B. im Zuge einiger lateinamerikanischer Bodenreformen zgetragen. Am Ende mussten die Siedler aufgeben und liquidieren. Diesbezügliche Angaben vom Verhältnis der Ankauf- und den realen Verkaufspreisen der Siedler liegen nicht vor. Auf Grund solcher Erfahrungen erscheint es bei Bodenreformen im Sinne von Nachhaltigkeit sinnvoll und ratsam, die Differenz zwischen Marktpreis und landwirtschaftlichem Kapitalwert des Bodens durch entsprechende Subventionierung des Siedlerkredits auszugleichen. Dieses Vorgehen wird allerdings die Marktpreise des Bodens weiter hochtreiben. Es besteht aber auch die Möglichkeit, durch eine Grundsteuer den Bodenpreis zu senken. Kommt ein Vorkaufsrecht von Staat oder Siedlungsgesellschaften hinzu, kann ausreichend Boden zu landwirtschaftlich vertretbaren Preisen erworben werden. Aber auch diese Vorgehensweise, wie sie z.B. in Namibia praktiziert wird, hat erhebliche Nachteile. Die Großbetriebe werden nämlich in diesem Fall wie folgt reagieren:

- Sie werden ihr Eigenkapital bilanzverkürzend aus dem Betrieb ziehen, im Endeffekt also den Kapitaleinsatz extensivieren und die Verschuldungsquote erhöhen.

- Sie werden das buchmäßig nicht erfasste Naturkapital wie Bodenfruchtbarkeit und u.U. auch Holzbestände liquidieren („Herauswirtschaften“).

Diese Entwicklungen sind z.B. in der extensiven Weidewirtschaft Namibias zu beobachten. Wie es diesbezüglich in Simbabwe vor der Enteignung aussah und wie die kommerzielle Landwirtschaft der RSA reagiert, ist dem Berichterstatter nicht bekannt. Den Übeln der sich selbst anheizenden Subventionierung des Bodenerwerbs oder der Übernahme heruntergewirtschafteter Betriebe kann ein Bodenreformprogramm am Ende nur entkommen, wenn der Boden auf Grund realistischer landwirtschaftlicher Kapitalwerttaxen erworben wird.

Weiter ist es wichtig, die Siedler nach ihrer Fähigkeit als Arbeiter und Manager auszuwählen. Angesichts der hohen Subventionen von Bodenreformprogrammen hat der Staat auch alle Berechtigung hierzu. Unfähige Siedler verwandeln eine Bodenreform in ein Subventionsfass ohne Boden. Bodenreformen sollten armutsorientiert sein, nicht aber mit Fürsorgeprogrammen verwechselt werden.

Häufig sind die Siedler auch höchst unzureichend mit Besitzvermögen ausgestattet worden. Sie konnten in diesen Fällen deshalb nur mit suboptimaler Intensität und Produktionstechnik wirtschaften und hatten also kaum die Möglichkeit, eine ausreichende Grundrente bzw. Gesamtkapitalverzinsung zu erwirtschaften, um ihre Kredite zu bedienen. Eine derart missliche Ausgangslage ist nur zu vermeiden, wenn die Siedlerstellen nach einer soliden Vorkalkulation, Finanzierungs- und Liquiditätsrechnung ausgelegt werden. Die in der EZ und Armutsbekämpfung so häufig anzutreffende Geringschätzung des technisch-wirtschaftlichen Details ist gerade bei Bodenreformen ein schwerwiegender Fehler.

Wesentliche Erfolgsvoraussetzung ist die Bereitstellung vor- und nachgelagerter Dienstleistungen (Beratung, Kredit, Bezug und Absatz). Bei größeren Reformvorhaben bieten sich genossenschaftliche Lösungen mit staatlicher Unterstützung

zwecks *ownership* und Kontrolle durch die Siedler an.

Die Gefahr der Verfahrensabotage durch die Großgrundbesitzerklientel ist im Falle subsaharischer Reformprogramme allerdings gering. So geht es den Bevölkerungen in den Ländern des südlichen Afrikas darum, ein tief empfundenes Unrecht zu beseitigen: „... *more than a century of land grabbing by whites, an outcome strongly resented by Africans across the region*“ (Adams / Howell 2001, S 1). In einer Umfrage mit 3700 Befragten in der RSA wurde die Feststellung „*most land in South Africa was taken unfairly by white settlers, and they therefore have to right to the land today*“, von 85 % der schwarzen Befragten mit Zustimmung bedacht. 68 % stimmten der Forderung zu „*land must be returned to the black in South Africa, no matter what the consequences are for the current owners and for political stability in the country*“ (Gibson 2001). Hierin spiegelt sich die tiefe metaphysisch-emotionale und kulturelle Bindung der einheimischen Ethnien an den Boden. Sie ist auch heute noch die Wurzel von Identität, sozialer Verantwortlichkeit und sozialökonomischem Handeln.

Es liegt eine breite Erfahrung dahin gehend vor, dass zentralstaatlich durchgeführte Siedlungsvorhaben in der Regel schleppend langsam vorankommen bzw. in den Hürden administrativer Schwierigkeiten und Engpässe stecken bleiben (Kinsey / Binswanger 1993; GTZ 2000b). Die Praxis in der RSA und in Namibia sowie in Simbabwe vor der Enteignung der Großbetriebe beweisen es (Majome 2003; Werner 2003; GTZ 2003). Deshalb sollte die Ausführung in die Hände der Distriktverwaltungen gelegt und zwecks Kontrolle und lokaler Detailberatung (Bodenreformkommissionen) partizipatorisch organisiert werden (van den Brink 2003).

Abschließend noch eine überaus wichtige Erfahrung aus dem subsaharischen Kontext. Katastermäßige Erfassung bäuerlichen Landbesitzes im Rahmen von Bodenreformen (Kenia, Simbabwe) oder bei der Formalisierung privater Besitztitel bei zuvor gemeinschaftlichem Besitz- und/oder Nutzungsrecht (Ghana) wurden alsbald im Falle von

Transfers, sei es im Zuge der Erbfolge oder bei sonstigen Anlässen, unterlaufen und dadurch aufgeweicht. Die Bauern meldeten nämlich die Transfers einfach nicht an, wodurch die Beurkundung natürlich unterblieb. Den Bauern war die Sicherheit der traditionellen Besitz- und Nutzungsrechte schlichtweg ausreichend. Das traditionale gemeinschaftliche Bodenrecht dominiert ganz eindeutig das formale private Besitzrecht. Analog haben Banken in vielen Fällen ausstehende Zins- und Abtragzahlungen nicht durch Verkauf des kreditsichernden Bodens eintreiben können. Der Aufruhr in den betreffenden Gemeinden war zu groß (Platteau 1997).

Die afrikanischen Landbevölkerungen halten zäh an ihrer kulturellen Identität fest, die buchstäblich bodenverbunden, stark egalitär, verteilungsorientiert, subsistenz- und reproduktionssichernd ist. Das hat etwas durchaus Einnehmendes im Zeitalter der Globalisierung und sozial bedenkenlosen Kapitalverwertung. Der agrarentwicklungspolitische Eckpfeiler der SAP und PRSP, nämlich ein privatwirtschaftlich organisiertes ländliches Kreditwesen, wird sich freilich schwer tun bzw. sich als impraktikabel erweisen, solange Boden nicht zur Kreditsicherung herangezogen werden kann.

Die Bodenreformen im südlichen Afrika sind unterschiedlich weit fortgeschritten. Swasiland hat bisher $\frac{2}{3}$ des Großgrundbesitzes an bäuerliche Siedler übergeben. Malawi hat mit einer armutsorientierten Bodenreform begonnen. Die Plantagen werden hier an landlose Arme umverteilt. In Mosambik sind staatliche Großbetriebe weitgehend ungeteilt verpachtet worden, weil Landlosigkeit hier noch kein vorrangiges Problem ist. In Namibia und der RSA tastet sich die Bodenreform vorsichtig voran. In Simbabwe ist der Landbesitz weißer Eigentümer enteignet worden; aber strukturelle und agrarpolitische Konzepte für eine bäuerliche Landwirtschaft auf dem enteigneten Boden sind nicht in Sicht. In keinem der drei letztgenannten Länder liegen klare Aussagen der Regierungen zu den Strukturzielen der Bodenreform vor. Wegen des innenpolitischen Charakters der Bodenreformen kann die EZ nur technisch-beratend und/oder Reformbanken refinanzierend

tätig werden, und zwar nur dort, wo die rechtstaatlichen Voraussetzungen gegeben sind.

6.4.2 Zur Problematik der Formalisierung des traditionellen Gemeineigentums am Boden

Das traditionale Bodenrecht subsaharischer Ethnien sah einen Privatbesitz an Boden nicht vor. Subsistenzproduktion und Systeme extensiver Urwechselwirtschaft übten keinen Evolutionsdruck in Richtung auf exklusiven Individualbesitz aus. Es herrschten gemeinschaftliche, Gruppenfremde ausschließende Besitzrechte am Stammesgebiet ggf. auch an der Dorfgemarkung. Nutzungsrechte am kultivierten Boden waren zwar innerhalb der *extended family* transferierbar; aber nur bei Zustimmung der traditionellen Autoritäten. Die religiöse Begründung des Fremde ausschließenden Gemeineigentums lag/liegt in der Ahnenverehrung.

So ist es im Prinzip bis auf den heutigen Tag geblieben: die Grabstätten der Ahnen begründen den gemeinschaftlichen Bodenbesitz. Transfer von Nutzungsrechten an Fremde ist nicht oder nur zeitlich/räumlich eng begrenzt möglich. Die Geister der Ahnen sind allgegenwärtig und lenken das Leben mit. Gruppenzugehörige haben auch nach längerer Abwesenheit einen Rechtsanspruch auf Zuweisung der Nutzungsrechte an einem subsistenzgerechten Stück Land. So stiften metaphysische Vorstellungen und Gemeinbesitz an Boden sozio-kulturelle Identität. Gruppenzugehörigkeit sowie Loyalität eröffnen ihrerseits den Zugang zu Bodennutzungsrechten (Platteau 1997).

Das traditionale Bodenrecht wird konsequent verteidigt. Die Sanktionen gegen Rechtsbruch reichen von Mobbing auf dem Dorfe, über offene oder anonyme Gewalt bis zum Straf- bzw. Schandzauber. Banken akzeptieren deshalb selbst registrierten bäuerlichen Privatbesitz nicht als Kreditsicherheit (van den Brink 2003).

Bis weit in die 1980er Jahre hinein wurden seitens der Hilfegeber die traditionellen Bodenrechtssysteme unter dem Schlagwort *tragedy of the com-*

mons für nutzungsbedingte Bodendegradation in den subsaharischen Ländern verantwortlich gemacht. Dieses Schlagwort geht auf den Titel einer einflussreichen Studie zurück, die auf folgende Kernaussage kommt: „*Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all*” (Hardin 1968, S. 38). Die Hardinsche Analyse trifft zweifellos auf Fälle nicht exklusiven Gemeineigentums (*res nullius*) zu, wie sich z.B. in der Entwicklung der Meeresfischerei über die letzten zwei Dekaden gezeigt hat (Brandt 1995); aber der gemeinschaftliche Bodenbesitz (*res communis*) subsaharischer Ethnien ist ausgesprochen exklusiv. Bei der Anwendung der Hardinschen These auf die subsaharische Landwirtschaft handelte es sich also um eine glatte geberseitige Fehlinterpretation (Platteau 1997).

Bis weit in die 1980er Jahre meinte und forderte man in den meinungsführenden Geberquartieren, dass zwecks Erhaltung der Bodenressourcen und Produktivitätssteigerung das traditionale Bodenrecht durch die Verleihung privater katastermäßig erfasster Bodenbesitztitel formalisiert werden müsse. Denn Gemeineigentum an Boden sei die Ursache der *tragedy of the commons* und verhindere die Entstehung eines ländlichen Kreditmarktes und damit Investitionen, technischen Fortschritt, Produktivitätssteigerung, Produktions- und Einkommenszuwachs. Ein Kreditmarkt könne sich erst entwickeln, wenn der Bodenbesitz privat beleihbar und frei handelbar sei.

Nun hat sich während der zwei letzten Dekaden gezeigt, dass privater bäuerlicher Bodenbesitz im subsaharischen Kontext einerseits keine Kreditsicherheit bietet und das traditionale Bodenrecht sich andererseits ausgesprochen flexibel den Anforderungen zunehmender wirtschaftlicher Bodenknappheit anpasst (Migott-Adholla 1999). Mit zunehmender Bevölkerungsdichte und steigenden Investitionen nämlich – z.B. in Form von Baum- und Strauchkulturen – werden die individuellen Nutzungsrechte exklusiver – auch in Bezug auf die eigene Gruppe. Schließlich gibt es nur noch drei Unterschiede zum formalen privaten Bodenbesitz, nämlich die Unveräußerbarkeit an Nicht-

gruppenmitglieder, die Nichtbeleihbarkeit und die fehlende Eintragung ins Kataster.

An diesem Punkt nun ist festzuhalten, dass ein ländlicher Kreditmarkt nicht gleichsam auf agrarpolitischen Knopfdruck und durch forcierte Geberanstrengungen herstellbar ist. Dies ist vielmehr Sache eines autonomen kulturellen Entwicklungsprozesses. Dies ist zentral zu berücksichtigen, wenn über zukunftsweisende Konzepte diskutiert wird. „*Get prices right – get organisations and institutions right – instill human and financial capital*”; dieser Dreisprung wird sich in der Praxis nicht so sauber darstellen lassen. Konzeptionen, die nach der SAP im nächsten Schritt die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen liberal-marktwirtschaftlicher Agrarentwicklung schaffen und danach erst für durchgreifenden Kapazitätsaufbau Sorge tragen wollen, hängen angesichts sozial-institutioneller Gegebenheiten subsaharischer Gesellschaften sozusagen in der Luft. Ihnen fehlt der Realitätsbezug, solange sie den weitgehend autonomen Charakter der Institutionenentwicklung in den subsaharischen Gesellschaften nicht erkennen und berücksichtigen.

7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die EZ

7.1 Schlussfolgerungen

Die SAP haben die in sie gesetzte Hoffnung bisher nicht erfüllt bzw. nicht erfüllen können. Das reale Pro-Kopf-Einkommen fiel in den 1980er und 1990er Jahren. Es steht heute bei 90 % des Vergleichswertes von 1980. Ab 1995 zeigt sich im Querschnittsvergleich eine schwache positive Wirkung der SAP auf die Agrarexportleistung. Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung, Stabilisierung natürlicher Ressourcen und Ernährungssicherung erfordern nach allen vorliegenden Erkenntnissen in der zukünftigen EZ eine stärkere Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum.

SSA wird in den nächsten 20 Jahren vor der gleichen Aufgabe stehen wie die asiatischen Länder 1965/70: Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt und Kapitalintensivierung. Um die urbane Nachfrage zu befriedigen, muss die Verkehrs- und Marktinfrastruktur ausgebaut werden.

In SSA wurden/werden bisher zwei ASIP durchgeführt. Der erste abgeschlossene Fall, das ASIP-Sambia, wird von der Weltbank als *unsatisfactory* beurteilt. Kapazitätsengpässe der sambischen Agrarverwaltung, Dissens unter den Geber und zu kurz bemessene Laufzeit waren die wichtigsten Gründe des Fehlschlags. Der zweite Fall, das ASIP-Mosambik, scheint sich erfolgreicher anzulassen.

Nach einem ersten Erfahrungsbericht wird in den PRSP die Heterogenität der ländlichen Armut bisher nicht zur Kenntnis genommen. Es besteht der Eindruck, dass Partizipation der armen Landbevölkerung am PRSP-Prozess kein dringendes Anliegen der Nehmerregierungen ist. Mit den PRSP wurde 2000 begonnen, so dass eine abschließende Beurteilung erst Ende der laufenden Dekade möglich sein wird.

Im Zuge der SAP wurden die (para)staatlichen Agrarmarktbehörden privatisiert bzw. weitgehend abgewickelt. Der Privathandel leidet an Liquiditätsmangel und knapper Lager- und Transportkapazität. Die marode Infrastruktur verursacht hohe Transportkosten. Rechtsunsicherheit verhindert bargeldlosen Zahlungsverkehr. Insgesamt ist die Agrarvermarktung deshalb immer noch deutlich ineffizient. Die Input/Output-Preisverhältnisse haben sich für die Bauern verengt. Der Einsatz von Handelsdünger ist rückläufig. In einigen Ländern haben multinationale Unternehmen den Export von *export cash crops* übernommen und dabei Kredit für den inländischen Handel bereit gestellt. Ob es sich hierbei um die Anfänge mono- oder oligopolistischer Marktbeherrschung handelt, bleibt abzuwarten.

Mit der Privatisierung der Agrarmarktbehörden entfiel die Inputversorgung der Bauern durch Naturalkredit. Der private Handel könnte, selbst

wenn er liquide wäre, das Risiko der Kreditvergabe nicht tragen. Angesichts der sozialen Realitäten in den subsaharischen Ländern kommen zwei Lösungswege in Betracht: Entweder etabliert sich aufs Neue ein System des an regionale Monopole gekoppelten Naturalkredits oder genossenschaftlich organisierte, aus Ernteerlösen vorfinanzierte Produktionsmittelfonds werden eingerichtet.

Absicherung von Privatkredit durch Beleihung des Bodens wird für wenigstens noch eine Generation nicht praktikabel sein, weil das traditionale Bodenrecht strikt dagegen steht. Wo formales Recht und traditionale Institutionen in Konflikt geraten, zieht in der Regel das formale Recht den Kürzeren. Dies gilt insbesondere für Bodenrechtsfragen.

Die subsaharischen NARS sind schlecht organisiert, überbürokratisiert und unzureichend geführt, mit einem Überhang an Hilfskräften und einem scharfen Mangel an Sachmitteln ausgestattet. Ihre Arbeit ist nicht oder sehr unzureichend auf die Kernprobleme der Landespraxis fokussiert. Dezentralisierung, Beteiligung der Landespraxis in den Aufsichtsgremien, eine leistungsorientierte Personalpolitik, praxisorientierte Beratungsinhalte und stärkere Berücksichtigung in der EZ könnten für Besserung sorgen.

Das seit etwa 1980 von der Weltbank in die subsaharischen Agrarsektoren eingeführte *visiting and training system* der Agrarberatung hat die breite Landespraxis nie erreicht. Es wurde abgeschafft und muss durch partizipatorisch organisierte Massenberatung ersetzt werden.

Im Zuge von Bodenverknappung, Kommerzialisierung und der Tätigkeit bodengebundener Investitionen individualisiert sich das traditionale auf Gemeinbesitz begründete Bodenrecht. An der Unveräußerbarkeit an Nichtgruppenmitglieder und der Nichtbeleihbarkeit des Bodens wird aber eisernt festgehalten. Im Zusammenhang mit Bodenreformen eingerichtete Kataster werden nach einiger Zeit obsolet, weil Bodentransfers in der Regel nicht gemeldet und also nicht eingetragen werden. Die Veräußerung formaler Bodenbesitztitel an Nichtgruppenmitglieder lässt sich auf Grund tradi-

tionaler Sanktionen in der Regel nicht durchsetzen.

Die Bodenreformen im südlichen Afrika sind unterschiedlich weit fortgeschritten. Swasiland hat bisher $\frac{2}{3}$ des Großgrundbesitzes aufgesiedelt. Malawi hat mit einer armutsorientierten Bodenreform begonnen. In der RSA und in Namibia tastet sich die Bodenreform vorsichtig voran. In Simbabwe ist es zu einer chaotischen Enteignungsorgie gekommen. Auf welche agrarstrukturellen Ziele die Bodenreformen in den drei letztgenannten Ländern hinauslaufen, bleibt abzuwarten.

In Gesprächen mit Weltbankmitarbeitern wird folgendes Argumentationsschema erkennbar. Nach erfolgreich durchgeführter SAP sei im nächsten Schritt Kapazitätsaufbau zu betreiben, d.h. für die Bildung von Human- und Sozialkapital Sorge zu tragen (Ausbildung, Organisationsentwicklung, Errichtung eines modernen Wirtschaftsrechts). Erst im dritten Schritt könne man sich danach wieder der *hard ware*, nämlich Infrastruktur, Produktion und Ausrüstung der Dienstleistungen zuwenden. Hier liegt nach Meinung des Berichterstatters eine Fehleinschätzung vor; denn Human- und Sozialkapitalbildung sind zum großen Teil und notwendigerweise autonome Prozesse. Sie können von außen nur mit viel Takt und Umsicht und auf lange Sicht gefördert werden. Forsche Akkulturationspolitik wirkt notwendig dysfunktional, wie man bei Toynbee, Fanon, Hyden, Kabou und anderen nachlesen kann. Außerdem muss die subsaharische Agrarproduktion bereits heute dringend gefördert werden, zwecks Ernährungssicherung, Armutsminderung, Wirtschaftswachstum und Ressourcenstabilisierung.

7.2 Empfehlungen für die EZ

1. Die Bemühungen um die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der subsaharischen Landwirtschaft sollten fortgesetzt werden. Hierzu gehören die weitere Liberalisierung der Agrar- und Handelspolitiken auf Seiten der IL sowie eine Erneuerung der internationalen rohstoffpolitischen Debatte. Letztere sollte sich auf Maßnahmen zur Diversifizierung von Agrarproduktion und -exporten der EL und Stabilisierung der Rohstoffpreise konzentrieren.
2. Das BMZ sollte zusammen mit gleichgesinnten Gebern und Nehmern das Marktverhalten multinationaler Unternehmen im Sektorbereich Agrarrohstoffe, insbesondere die Entwicklung der Margen, untersuchen lassen. Die Ergebnisse könnten Anlass für eine umfassende rohstoffpolitische Debatte sein.
3. In der Agrarvermarktung müssten Qualitätsstandards wieder eingeführt und durchgesetzt werden. Preisinformationssysteme und Frühwarnsysteme der Ernährungslage wären einzurichten oder zu rehabilitieren. Eine Kartellierung des Exporthandels müsste verhindert werden.
4. ASIP und PRSP sollten bei allen Hoffnungen, die an ihre zukünftige Wirkung geknüpft sind, als das gesehen werden, was sie bis auf Weiteres sind: Konzeptionsversuche. Es sollte berücksichtigt werden, dass die Zentralregierungen der Nehmerländer bisher einer effektiven Partizipation der Zielgruppen zurückhaltend gegenüber stehen (so in den PRSP) und der Koordinierungsaufgabe kaum gewachsen sind (so im ASIP-Sambia und ehemals in der alten ILE). Die PRSP als multi-sektorale Ansätze dürften noch höhere Ansprüche an die Leistungsfähigkeit der Nehmerverwaltungen stellen. Deshalb sollten die EZ-Partner weitere Erfahrungen abwarten, bevor die zentralen Maßnahmen der Agrarentwicklung den PRSP eingegliedert werden. Erfolgreiche Agrarentwicklung ist schließlich die Voraussetzung für Ernährungssicherung, Armutsminderung und Wirtschaftswachstum. Das agrarpolitische Instrumentarium sollte nachhaltig eingesetzt werden, es sollte nicht von den Wechselfällen von Konzeptionsversuchen abhängen.
5. Die in der Agrar- und Wirtschaftsentwicklung förderlichen SAP-Ergebnisse wären fortzuführen, Schwachpunkte zu verbessern und vernachlässigte Bereiche stärker zu fördern.

Konkret hieße dies, Fortführung eines liberalen Wechselkursregimes, liberale Exportpolitik für Agrarrohstoffe bei weitmöglichstem Verzicht auf Exportbesteuerung, Abschöpfung der Nahrungsmittelimporte in Höhe der Preisverzerrungen an den Weltmärkten, Beseitigung akuter Engpässe in der materiellen ländlichen Infrastruktur, unideologischer Pragmatismus bei der Organisation und Förderung agrarischer Dienstleistungen.

6. Die Verkehrsinfrastruktur müsste dringend rehabilitiert werden, die Agrardienstleistungen müssten durch Ausbildungsmaßnahmen und Pilotprojekte zur Neuorganisation von Agrarkredit, Inputversorgung, Forschung und Beratung gefördert werden.
7. Die Förderung der Agrardienstleistungen sollten nach den jeweiligen Gegebenheiten erfolgen. Vieles spricht für eine privatwirtschaftliche Organisation der Nahrungsmittelvermarktung. In labilen Klimlagen jedoch (Sahel) sollte der Staat die zentralen Instrumente Sicherheitsreserve, Frühwarnsystem, staatliche Importe im Dürrefall nicht aus der Hand geben. In der Rohstoffvermarktung sollte die Möglichkeit reorganisierter (para)staatlicher Marktbehörden nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Es spricht nichts dagegen, je nach den Gegebenheiten des jeweiligen Landes die Vermarktung eines Rohstoffes (para)staatlich (z.B. Baumwolle) zu organisieren und die eines anderen Exportrohstoffes privatwirtschaftlich.
8. Im Bereich Input-Versorgung und Produktionsmittelkredit sollten Produktionsmittelfonds auf genossenschaftlicher Basis in einer Reihe von Pilotprojekten eingerichtet werden.
9. Die NARS müssten mittels administrativer Dezentralisierung, Partizipation der Zielgruppen, konsequenter Nutzung der Ergebnisse der internationalen Forschungszentren, langfristiger Geberfinanzierung von Projekten, Praxisorientierung, leistungsorientierter Personalpolitik in ihrer Leistungsfähigkeit verbessert werden.
10. Die Beratung müsste auf mediengestützte Massenberatung und partizipative Gruppenberatung umgestellt werden. Die bevorzugte Beratung von Kontaktbauern sollte aufgegeben werden. Die Beratungsarbeit sollte partizipativ angelegt werden (Kostenbeteiligung genossenschaftlich organisierter bäuerlicher Versuchsringe, Vertretung der organisierten Landespraxis in den Aufsichtsgremien).
11. Die Bodenreformen im südlichen Afrika sollten vorzugsweise mittels TZ gefördert werden. Refinanzierung von Bodenreformbanken wäre nach Würdigung des jeweiligen Falles zu entscheiden. Sie wäre vorzugsweise eine Aufgabe der IFI. Formalisierung des Bodenrechts hat sich in der sozial-institutionellen Realität als weitgehend irrelevant erwiesen und sollte nicht gefördert werden.
12. Ein Phasenschema SAP – sodann Kapazitätsaufbau – zuletzt Förderung der (im)materiellen Infrastruktur entspringt einem Baukastendenken. Es suggeriert einen Grad der Machbarkeit des Entwicklungsprozesses, der den weitgehend autonomen Charakter von Human- und Sozialkapitalbildung übersieht. SSA bedarf stärkerer materieller Agrarförderung auch bei Infrastrukturaufbau und Organisationsentwicklung – nicht erst in 10 Jahren sondern bereits heute.

Literatur

- Abel, W.** (1978): Agrarkrisen und Agrarkonjunktur, Hamburg, Berlin
- Adams, M. / H. Howell** (2001): Redistributive Land Reform in Southern Africa, in: ODI, Natural Resource Perspective, Nr. 64
- Albert, H.** (vermutlich 2002): A Review of Trade Related Issues in PRSPs and Agricultural SWAPs for Eight Selected Countries in Africa, GTZ, Frankfurt a. M.
- Badiane, O. F. et al.** (2002): Cotton Sector Strategies in West and Central Africa, in: World Bank Policy Research Working Paper 2867, Washington D.C.
- (1997): Agricultural Input and Output Marketing Reforms in African Countries, Washington D.C.
- Barrows, R. / M. Roth** (1990): Land Tenure and Investment in African Agriculture: Theory and Evidence, in: *The Journal of Modern African Studies*, Jg. 18, H. 2, S. 265 ff.
- Binswanger, H. P. / M. Elgin** (1999): Reflections on Land Reform and Farm Size, in: Eicher, C.K. / J. M. Statz (Hrsg.): International Agricultural Development, S. 316 ff., Baltimore
- Blanken, J.** (1990): Der Übergang von der Subsistenz- zur Marktproduktion, Hamburg
- Brandt, H.** (2004): Ansatzpunkte armutsorientierter Agrarentwicklungspolitik, in: Brandt, H. / U. Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, DIE, Nomos-Verlag, Baden-Baden
- (2003): Vertikale Diversifizierung von Agrarprodukten: Chancen und Probleme der Entwicklungsländer, Bonn (unveröffentlicht)
 - (1995): Perspektiven für Entwicklungszusammenarbeit in der Fischereiwirtschaft, Bonn
 - (1984a): Food Security Programmes in the Sudano-Sahel, Berlin
 - (1984b): Ernährungssicherungsprogramme im Sudano-Sahel, Berlin
 - (1979): Perspektiven der Agrarentwicklung eines unabhängigen Namibia, in: *Africa Spectrum*, Jg. 14, H. 2
- Brandt, H. et al.** (2001): Promoting Regional Integration in SADC, Bonn
- (1996): Intensitätsfragen der Reiserzeugung in Westafrika – eine Fallstudie aus Sierra Leone, Berlin
 - (1987): Potential Contribution of Irrigated Agriculture to Food Security in the Sudan – The Case of the Gezira Irrigation Scheme, Berlin
 - (1986): Potential Contribution of Irrigated Agriculture to Food Security in the Sudan, Berlin
- Brinkmann, T.** (1922): Die Ökonomik des landwirtschaftlichen Betriebes, in: Grundriss der Sozialökonomik, VII Abteilung, Tübingen
- Bruce, J. W.** (1993): Do Indigenous Tenure Systems Constrain Agricultural Development?, in: Basset, T. J. / D. E. Crummrey (Hrsg.): Land in African Agrarian Systems, S. 35 ff., Madison
- (1986): Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa, in: Land Tenure Centre Paper, Nr. 128, Madison
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ** (1999): Land Policy – Tenure Rights in Development Cooperation, Challenges and Opportunities, in: BMZ spezial, Nr. 2, Bonn
- Byerlee, D. / G. E. Alex** (1998): Strengthening Agricultural Research Systems: Policy Issues and Good Practice, Washington D.C.
- CGIAR** (2001): NERICA. Le riz, source de vie, Washington D.C.
- Christoplos, I. et al.** (2000): Extension, Poverty and Vulnerability, Uppsala
- Clark, C.** (1968): Population Growth and Land Use, New York
- (1960): The Conditions of Economic Progress, London
- Cleaver, K. M.** (1993): A Strategy to Develop Agriculture in Sub-Saharan Africa and a Focus for the World Bank, Washington D.C.
- Cord, L. / P. Verissimo** (2002): The Coverage of Issues in PRSPs: A Review of Preliminary Experience (first draft), Washington D.C.
- Debeir, J.-C. et al.** (1989): Prometheus auf der Titanic, Frankfurt, New York
- Deininger, K.** (2003): Land Policies for Growth and Poverty Reduction, Washington D.C.
- Deininger, K. / H. Binswanger** (1999): The Evolution of the World Bank's Land Policy, in: The World Bank Research Observer, Bd. 14, Nr. 2
- Delgado, Ch. L.** (1997): Rural Economy and Farm Income Diversification, in: MSSD Discussion Paper Nr. 20, Washington D.C.
- (1995): Africa's Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future, Washington D.C.
- DFID** (2002) : Better Livelihoods For Poor People: The Role of Agriculture, London
- DFID / ODI** (1999): Social Capital, in: Policy Planning and Implementation, Nr. 3
- (1997): Agricultural Extension, in: Service Delivery, Nr. 2

- Diesfeld, H. J.** (1981): Ökologische Aspekte der Gesundheit der bäuerlichen Bevölkerung in Entwicklungsländern und ihre Wechselwirkung zur Arbeitsproduktivität, in: H. J. Diesfeld (Hrsg.): *Medizin in Entwicklungsländern*, Hamburg
- Donkin, R.A.** (1979): Agricultural Terracing in the Aboriginal New World, in: *Viking Fund Publications in Anthropology*, Nr. 56, Tucson
- Dressler, J.** (1983): Standortgerechter Landbau im tropischen Bergland. Situation und Entwicklungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Kleinbetriebe in Ruanda, Frankfurt a.M.
- ECA** (1999): Economic Report on Africa, Addis Abeba
- Eibers, K.** (1982): Möglichkeiten und Grenzen der Kleinbauernförderung an tropischen Standorten durch ökologisch orientierten Landbau, Witzhausen (Diplomarbeit)
- Eladaw, A. M.** (2004): The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, DIE, Bonn
- Fan, S. / N. Rao** ((2002): Public Spending in Developing Countries: Trends, Determinants and Impact, Washington D.C.
- FAO** (2002): The State of Food Insecurity in the World, Rom
 – (2001): World Food Summit: Five Years Later, Rom
 – (1998): Fertilizer Yearbook, Rom
- Finck, A.** (1963): Tropische Böden, Hamburg, Berlin
- Friis-Hansen, E.** (2000): Agricultural Policy in Africa After Adjustment, Kopenhagen
- Gabre-Madhin, E. Z. / S. Haggblade** (2003): Successes in African Agriculture: Results of an Export Survey, Washington D.C.
- Gibson, J. L.** (2001): The Land Question in South Africa, www.ijr.org.za/art
- Gläsel, E.** (1916): Die Entwicklung der Preise landwirtschaftlicher Produkte und Produktionsmittel während der letzten 50 Jahre und deren Einfluss auf Bodennutzung und Viehhaltung im Deutschen Reich, in: *Landwirtschaftliche Jahrbücher*, Jg. 50, Berlin
- Goldin, B.** (2003): Stop Taxing Africa's Rural Development Potential, Washington D.C.
- Goreux, L. / J. Macrae** (2002): Reforming the Cotton Sector in SSA, Washington D.C. (unveröffentlichtes Gutachten)
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ** (2000a): Organising Policy Delivery Systems in the Agricultural Sector, Eschborn (Entwurf)
 – (2000b): Land Settlement: Experiences and Perspectives, Eschborn
- Haas, J. et al.** (1969): Health Profile and Physical Capabilities in a Rural Liberian Town, in: *Zeitschrift für Tropenmedizin und Parasitologie*, Bd. 20
- Hardin, G.** (1968): *The Tragedy of the Commons*, New York
- Hoogeveen, J. G. / B. H. Kinsey** (2002): Land Reform, Growth and Equity: Emerging Evidence from Zimbabwe's Resettlement Programme: A Sequel, mimeo
- Holliday, R. H.** (1976): The Efficiency of Solar Energy Conversion by the Whole Crops, in: Buckham et al. (Hrsg.): *Food Production and Consumption*, Amsterdam, Oxford
- IBRD** (1988): Cotton Development Programs in Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Togo, Washington D.C.
- IDA / IMF** (2003): Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington D.C.
- IFPRI** (2002): Cutting Hunger in Africa Through Smallholder-led Agricultural Growth, Washington D.C.
- Jaeger, W.** (1991): The Impact of Policy in African Agriculture, Washington D.C.
- Johnston, B. F. / P. Kilby** (1975): *Agriculture and Structural Transformation*, New York
- Kabour, A.** (1993): *Weder arm noch ohnmächtig*, Basel
- Kherallah, M. et al.** (2000): The Road Half Traveled: Agricultural Market Reform in Sub-Saharan Africa, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Kinsey, H. / H. P. Binswanger** (1993): Characteristics and Performance of Settlement Programs, Washington D.C.
- Laur, E.** (1925): Die schweizerische Bauernpolitik im Licht einer höheren Lebensauffassung, Brugg
- Lucius, von** (2001): Der Ruf nach Umverteilung, in: FAZ, 15.03.2001, Frankfurt a.M.
- Ludwig, H.D.** (1967): Ukara – Ein Sonderfall tropischer Bodennutzung im Raum des Victoriasees, München
- Majome, F. J.** (2003): The Continuing Crisis of Land Allocation and Occupation in Zimbabwe, Vortrag bei der FES, Berlin
- Metschies, G.** (1988): Transportplanung im ländlichen Raum, in: GTZ-Info, Nr. 1, S. 39, Eschborn
- Migot-Adholla, S. et al.** (1991): Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan Africa: A Constraint on Productivity?, in: *The World Bank Economic Review*, Jg. 5, H. 1, S. 155, ff., Washington D.C.
- Morisset, J.** (1998): Unfair Trade? The Increasing Gap Between world and Domestic Prices in Commodity Markets During the Past 20 Years, in: *World Bank Economic Review*, Jg. 12, H. 3, Washington D.C.
- Münzinger, A.** (1929): *Der Arbeitsertrag der bäuerlichen Familienwirtschaft*, Berlin
- Netting, R.** (1968): *Hill Farmers of Nigeria: Cultural Ecology of the Kofyar Plateau*, Seattle
- OECD** (2001): *Agricultural Policies in OECD Countries*, Paris

- Oehmke, J. F. / E. W. Crawford** (1995): The Impact of Agricultural Technology in Sub-Saharan Africa, in: *Journal of African Economies*, Jg. 5, H. 2, S. 271 ff.
- Ohm, H. W. / J. G. Nagy** (1986): Appropriate Technologies for Farmers in Semi-Arid West Africa, West Lafayette
- Otzen, U.** (1986): Stabilisierung landwirtschaftlicher Ressourcen, Berlin
- Otzen, U. et al.** (2001): Projektevaluierung: Unterstützung des landwirtschaftlichen Sektorinvestitionsprogramms (ASIP) in der Südprowinz, Sambia, Eschborn
- Oxfam** (2002): Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty, New York, London
- (2001): Impact of the CAP on the Development of Value Added of Food Processing Industries in Southern Africa, Oxford
- Perabo, F.** (1983): Faule Neger? Zur Arbeitsfähigkeit in den Tropen, in: Neue Zürcher Zeitung, Themenbereich Forschung und Technik, 01.06.1983
- Phelps, E.H. / S.V. Hopkins** (1986): Seven Centuries of Building Wages, in: *Economica*, Bd. 23, o.O.
- Pieri, Ch.** (1989): Fertilité des Terres de Savannes, Paris
- Platteau, J.-Ph.** (1997): Reforming Land Rights in Subsaharan-Africa: An Issue of Efficiency and Equity, in: *Journal für Entwicklungspolitik*, Jg. 13, H. 1, S. 57 ff.
- (1996): Physical Infrastructure as a Constraint on Agricultural Growth: The Case of Sub-Saharan Africa, in: *Oxford Development Studies*, Jg. 24, H. 2, S. 189 ff.
- Reardon, Th. et al.** (2003): Determinants of Farm Productivity in Africa: A Synthesis of Four Case Studies, in *MSV Agricultural Economics, Policy Synthesis*, Nr. 22
- Rosegrant, M. W. et al.** (2001): Global Food Projections to 2020, Washington D.C.
- Rosset, P. M.** (1999): The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture, in: Food First Policy Brief, Nr. 4, Oakland
- Ruthenberg, H.** (1980): Farming Systems in the Tropics, Oxford
- Salmen, L. F.** (1999): The Voice of the Farmer in Agricultural Extension, Washington D.C.
- Sanchez, P. A.** (1979): Soil Management in the Oxisol Savannahs and Ultisol Jungles of Tropical South America, in: J.H. Greenland (Hrsg.): Characteristics of Soils in Relation to their Classification and Management, London
- Savaget, C.** (1981): Bona-Village de Kondé en terroir Kabye, in: ORSTOM-Atlas des Structures Agraires au Sud de Sahara, Nr. 16, Paris
- Schadek, H.-P.** (1991): Entwicklungsmöglichkeiten kleinbäuerlicher Betriebssysteme in der Zentralregion Togos, Kiel
- Schultz-Lupitz, A.** (1885): Reinerträge auf leichten Böden, in: Landwirtschaftliche Jahrbücher, Zeitschrift für wissenschaftliche Landwirtschaft, Berlin
- Shepherd, A. / S. Farolfi** (1999): Export Crop Liberalisation in Africa: A Review, in: FAO Agricultural Services Bulletin, Rom
- Signer, D.** (2002): Ökonomie der Hexerei, in: *Weltwoche*, 20.06.2002, Nr. 45, S. 42
- Stryker, J. D. et al.** (1990): Trade Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Ghana, Washington D.C.
- Suhrer, I.** (1995): Ökonomische Bewertung von Technologien zur Arbeitsentlastung der Frau, Kiel
- Swift, J. J.** (1980): The Economics of Traditional Pastoralism, Sussex
- Tabor, S. R. et al.** (1998): Financing Agricultural Research : A Sourcebook, Washington D.C.
- Thünen, J. H. von** (1966): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie (4. Auflage), S. 575 f., Stuttgart
- Tiffen, M. et al.** (1995): More People, Less Erosion, Chichester
- Townsend, R.F.** (1999): Agricultural Incentives in Subsaharan-Africa, Washington D.C.
- Tschajanow, A.V.** (1924): Die Sozialagronomie, ihre Grundgedanken und Arbeitsmethoden, Berlin
- (1923): Die Lehre von der bäuerlichen Wirtschaft, Berlin
- Umali, D. L. / L. Schwartz** (1994): Public and Private Agricultural Extension, Washington D.C.
- UNCTAD** (2002): Trade and Development Report 2002, Genf
- (2001) Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues, Genf
- (1998): Trade and Development Report 1998, Genf
- USAID** (2002): Cutting Hunger Through Smallholder-led Agricultural Growth, Washington D.C.
- (2001): Future Directions for Agriculture, Washington D.C.
- USDA** (2000): Food Security Assessment, Washington D.C.
- Valdes, A. / J. Zietz** (1995): Distortions in World Food Markets in the Wake of GATT, in: *World Development*, Jg. 23, H. 6, S. 913 ff.
- Van den Brink, R.** (2003): Land Policy and Land Reform in Sub-Saharan Africa: Consensus, Confusion and Controversy, Vortrag bei der FES, Berlin
- Weber, A.** (1982): Landwirtschaftliche Marktforschung in Entwicklungsländern, in: H.E. Buchholz et al. (Hrsg.), Landwirtschaft und Markt, Hannover
- Werner, W.** (2003): Land Reform in Namibia, Vortrag bei der FES, Berlin

Weichet, W. (1984) Agrarwirtschaft in den feuchten Tropen,
in: *Geographische Rundschau*, Jg. 34, H. 7

Weltbank (2003): African Development Indicators 2003,
Washington D.C.

- (2002a): Rural Development Strategy, Washington D.C.
- (2002b): Implementation Completion Report (IDA-26980), Washington D.C.
- (1981): Accelerated Development in Subsaharan-Africa: An Agenda for Action, Washington D.C.

Wüst, U. (1987): Zur Arbeitsbelastung der Kleinbäuerin in Schwarzafrika, Berlin (Diplomarbeit)

Anhang

Anhang 1

Ergebnisse der statistischen Analyse von Politikvariablen und Indikatoren in Bezug auf agrarsektorale SAP-Ergebnisse

Varianzanalyse

Es wurde statistisch überprüft, ob sich ein statistischer Zusammenhang zwischen der Strukturanpassungspolitik und der Entwicklung der Agrarproduktion pro Kopf bzw. der Entwicklung der Agrarexporte nachweisen lässt. Untersucht wurden der Index der Agrarproduktion pro Kopf und der Exportindex (FAOSTAT 2003), jeweils umbasiert auf das Basisjahr 1980, da zu diesem Zeitpunkt die ersten Strukturanpassungsprogramme durchgeführt wurden. Die Stichprobe soll zunächst varianzanalytisch untersucht werden. Auf eine Zeitreihenanalyse wird verzichtet, da der Querschnittsvergleich im Vordergrund steht. Die unabhängige Variable ist die Gruppenzugehörigkeit bezüglich der Anpassungspolitik (*good, weak, poor compliance with SAP*) nach der Gruppierung der Weltbank (Weltbank 1997). Zunächst wurden die Voraussetzungen für die Varianzanalyse überprüft. Der Levene-Test, mit dem die Voraussetzung der Varianzhomogenität getestet wird, ergibt, dass sich die Streuungen in den Gruppen bis auf in zwei Fällen nicht signifikant unterscheiden. Ein Test auf Normalverteilung ergibt, dass die Werte in den einzelnen Gruppen nicht normalverteilt sind, womit eine Voraussetzung der Varianzanalyse verletzt ist. Weiterhin sind die Gruppen ungleich groß und die Anzahl der Länder pro Gruppe ist mit 8 bis 11 gering. Werden eine oder mehrere Voraussetzungen der Varianzanalyse bei kleinen ($n_i < 10$) und ungleichgroßen Stichproben verletzt, empfiehlt Bortz (1999: 276) die Anwendung eines verteilungsfreien Verfahrens. Weiterhin kann mit einer so kleinen Stichprobe bei festgelegter Höhe der Fehlerwahrscheinlichkeiten erst ein relativ starker Effekt nachgewiesen werden. Es werden daher verschiedene Analysen durchgeführt. Die Daten werden zunächst mittels mehrerer einfaktorieller Varianzanalysen für unabhängige Stichproben jeweils für einzelne Jahre analysiert. Es folgt ein Kruskal-Wallis Test für zwei oder mehrere unabhängige Stichproben, der keine Anforderungen an die Verteilungen der Variablen stellt, ebenfalls für die einzelnen Jahre.

Einfaktorielle Varianzanalysen für unabhängige Stichproben wurden jeweils für einzelne Jahre durchgeführt. Für den Produktionsindex als abhängige Variable konnte in keinem der Jahre zwischen 1985 und 2002 die Nullhypothese bei einem auf $\alpha=0,1$ festgelegten Signifikanzniveau abgelehnt werden (vgl. Tabelle 1a im Anhang 1). Es lässt sich also statistisch kein Zusammenhang zwischen der Gruppenzugehörigkeit nach Anpassungspolitik und der Höhe des Indexes der Agrarentwicklung nachweisen. Mit der existierenden kleinen Stichprobe könnte allerdings nur ein relativ starker Effekt nachgewiesen werden. Für den Exportindex als abhängige Variable bietet sich ein ähnliches Bild (vgl. Tabelle 1b im Anhang 1): Allerdings lässt sich in einem einzigen Jahr (1993) ein signifikanter Unterschied zwischen den Gruppen zeigen. Auf eine weitere Analyse, zwischen welchen Gruppen dieser Unterschied besteht wird hier verzichtet, da weitere regressionsanalytische Untersuchungen folgen.

Zur Absicherung der Ergebnisse wurde der Kruskal-Wallis-Test für unabhängige Stichproben für die einzelnen Jahre durchgeführt. Der Test ist geeignet für nicht normal verteilte Stichproben. Auch mit diesem Test kann für den Produktionsindex als abhängige Variable für keines der Jahre ein sig-

nifikanter Einfluss der Gruppierungsvariable nachgewiesen werden (vgl. Tabelle 2a). Dagegen kann in zwei Jahren für den Exportindex als abhängige Variable ein Einfluss der Gruppierungsvariable bei einem auf $\alpha=0,1$ festgelegten Signifikanzniveau nachgewiesen werden. Dies spricht dafür, dass sich ein Einfluss der Strukturanpassungspolitik am ehesten beim Export nachweisen lässt. Anhand differenzierterer Politikindikatoren wird dies im Folgenden weiter untersucht.

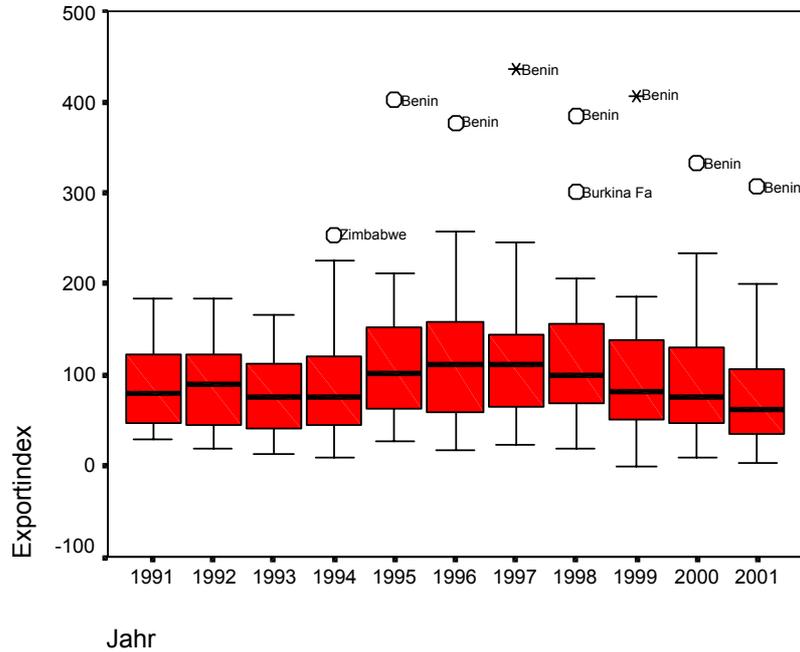
Regressionsanalyse

Mittels Regressionsanalysen sollte überprüft werden, ob sich ein positiver Einfluss einer als gut bewerteten Wirtschaftspolitik (Strukturanpassungspolitik bzw. makroökonomischer Politik) eines Landes (Weltbank 1997, 1999) sowie Phasen günstiger Weltmarktpreisentwicklung auf die Entwicklung der Agrarexporte bzw. der Agrarproduktion zeigen lässt.

Für die Regressionsanalyse stehen 34 Länder, für die ein Score „*Compliance with Conditionality*“ (Weltbank 1997) gemessen wurde, bzw. 26 Länder von den 34 Ländern, für die ein Score „*Overall Macroeconomic Policies*“ erhoben wurde (Weltbank 1999), zur Verfügung (vgl. Anhang 2). Der Produktionsindex liegt für alle genannten 34 Länder vor. Für Äquatorial Guinea, Somalia und Zambia sind keine vollständigen Datenreihen für den Exportindex vorhanden, so dass der Stichprobenumfang für eine Regression des makroökonomischen Score auf den Exportindex nur noch 25 beträgt, während für eine Regression des Strukturanpassungspolitiksscores auf den Produktionsindex 36 Länder zur Verfügung stehen.

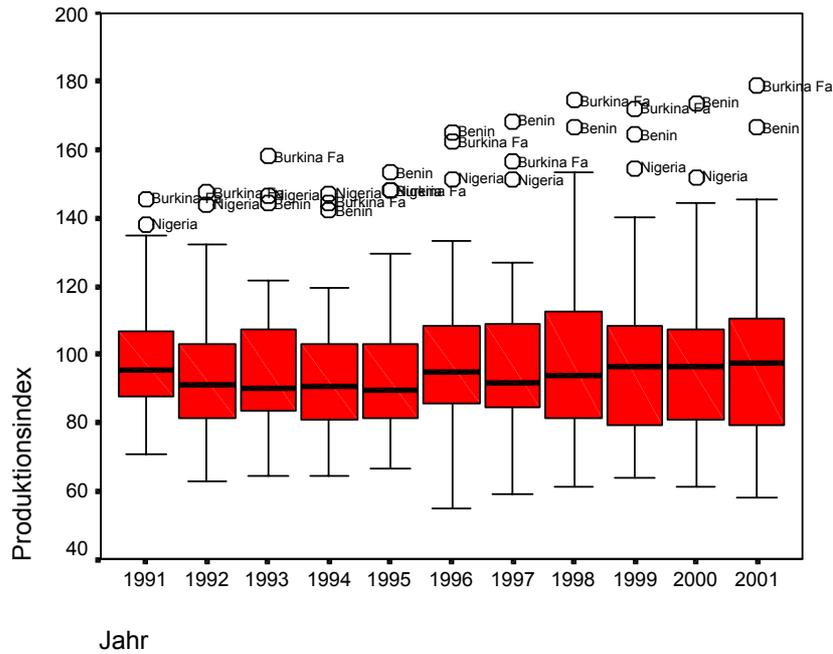
Boxplots des Exportindex für die einzelnen Jahre (Abb. 1a) geben ein gegenüber Ausreißern unempfindliches Bild der zentralen Tendenz und der Streuung der Variablen. Die Boxlänge entspricht dem interquartilen Bereich, also dem Bereich, in dem sich 50 % der Fälle befinden. Ausreißer sind durch Fallbeschriftung ausgewiesen und definiert als solche Werte, die um mehr als das Eineinhalbfache des Interquartilbereichs über oder unter dem Interquartilbereich liegen. Der dickgedruckte Strich bezeichnet den Median. Es zeigt sich, dass Benin und in einzelnen Jahren Burkina Faso und Zimbabwe Ausreißer sind. Als sehr starker Ausreißer hatte sich Guinea-Bissau erwiesen, das in der Darstellung und der nachfolgenden Analyse bereits herausgenommen ist. Boxplots des Produktionsindex (Abb. 1b) weisen ebenfalls Benin und Burkina Faso, aber auch Nigeria in mehreren Jahren als Ausreißer nach oben aus. Insgesamt streut der Exportindex in den einzelnen Ländern wesentlich stärker als der Produktionsindex. Ein Trend über die gesamte Zeitspanne ist bei beiden Indizes nicht zu erkennen. Beim Exportindex ist ein leichter Abwärtstrend ab dem Jahr 1997 zu erkennen. Diese optische Einschätzung stimmt mit den Vermutungen über die Auswirkung einer ungünstigen Weltmarktpreisentwicklung überein.

Abbildung 1a) : Zentrale Tendenz und Streuung des Exportindex nach Jahren^a



Quelle: eigene Darstellung
 a ohne starke Ausreißer (Guinea-Bissau)

Abbildung 1b): Zentrale Tendenz und Streuung des Produktionsindex nach Jahren



Quelle: eigene Darstellung

Streudiagramme zwischen Export- bzw. Produktionsindex und den zwei Bewertungen der Wirtschaftspolitik über alle Jahre lassen keinen starken Zusammenhang erwarten. Da die Politikscores wie deutsche Schulnoten mit 1,0 als bestem Score definiert sind, wäre bei einem positiven Zusammenhang eine von links oben nach rechts unten verlaufende Punktwolke zu erwarten.

Abbildung 2: Streudiagramme Wirtschaftskennzahlen und Wirtschaftspolitiken

Abb. 2a): Produktionsindex und
Strukturanpassungspolitik

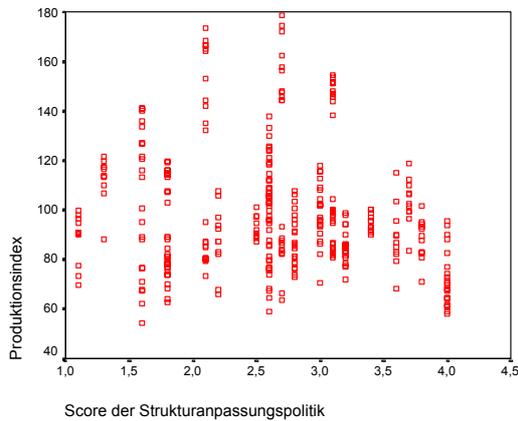


Abb. 2a): Exportindex und
Strukturanpassungspolitik

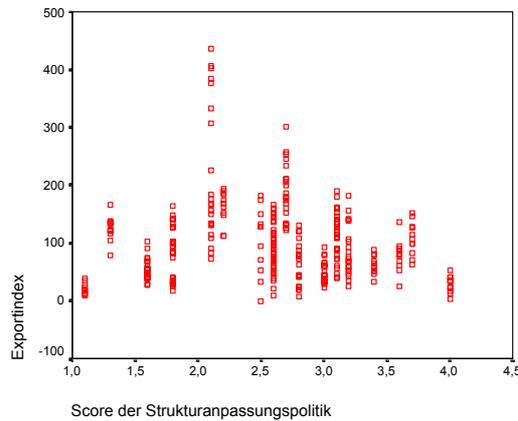


Abb. 2c): Produktionsindex und
makroökonomische Politik

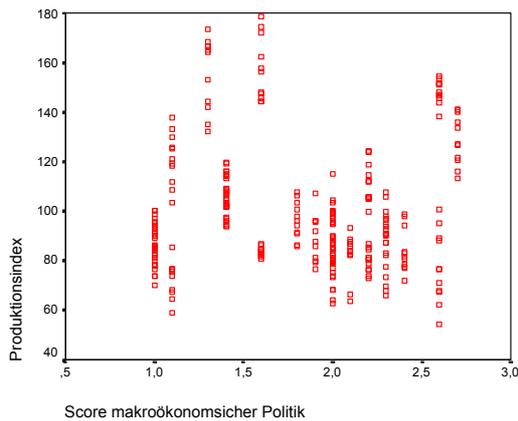
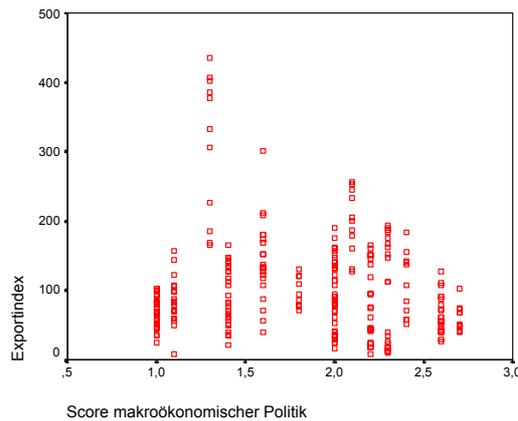


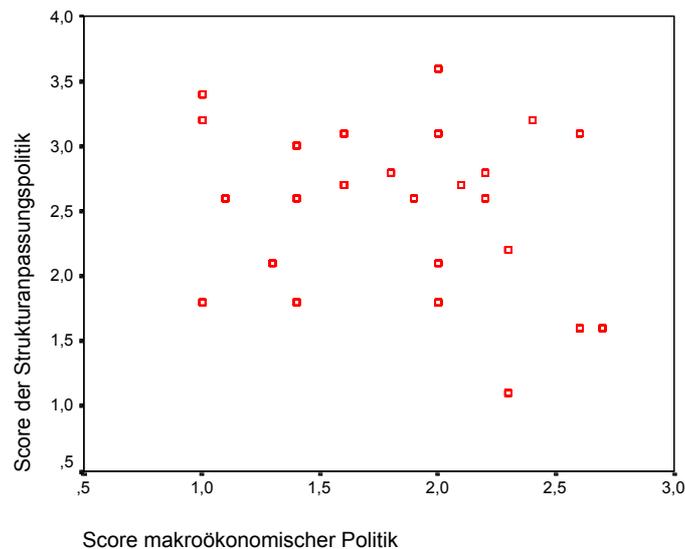
Abb. 2a): Exportindex und
makroökonomische Politik



Quelle: eigene Darstellung

Die zwei Politikscores stimmen nur begrenzt überein (vgl. Abb. 3), was teilweise mit den unterschiedlichen Kriterien und den unterschiedlichen Zeitpunkten der Evaluierung zu begründen ist, sicherlich aber auch mit Problemen der Messungen.

Abbildung 3: Streudiagramm der zwei Politikscores gegeneinander



Quelle: eigene Darstellung

Zunächst werden lineare Einfachregressionen mittels Methode der kleinsten Quadrate für die einzelnen Jahre gerechnet. Dabei gilt die Voraussetzung, dass die Variablen annähernd normalverteilt sind. Diese Voraussetzung wird bei beiden Variablen in einigen Jahren verletzt, dennoch wird die Regressionsanalyse durchgeführt. Der F-Test weist alle Modelle als Ganze als nicht signifikant aus, die Bestimmtheitsmaße der Modelle liegen für alle Jahre unter $R^2=0,1$ und die Koeffizienten für Politikvariablen sind ebenfalls alle nicht signifikant. Die Modelle liefern keinen systematischen Erklärungsbeitrag zu Variation der abhängigen Variablen. Auf eine Darstellung der Modellergebnisse wird daher verzichtet. Es kann also kein Zusammenhang zwischen den Politikvariablen und dem Index der Agrarproduktion bzw. der Agrarexporte nachgewiesen werden.

Bislang wurde die Höhe des Export- bzw. Produktionsindex des Agrarsektors zum Basisjahr 1980 als abhängige Variable verwendet. Das bedeutet, dass die Variable die Entwicklung in der gesamten Periode seit 1980 widerspiegelt. Die Regression untersucht also in den einzelnen Jahren das Gesamtergebnis seit 1980. Das ist eine plausible Entscheidung, wenn davon ausgegangen wird, dass die Politiken eine Entwicklungsrichtung ab Beginn der Anpassungspolitiken einleiten. Zudem ist auch der Politikindikator keine Variable zu einem genauen Zeitpunkt ist, sondern im einen Fall die Politik der Strukturpassung in einem Zeitpunkt von mehr als fünf Jahren (Weltbank 1997, S. 11),

im anderen Fall die makroökonomische Politik zwischen 1996–1997. Wird dagegen davon ausgegangen, dass es lediglich die Änderung der Entwicklung gegenüber dem Vorjahr ist, die durch die Politik beeinflusst werden kann, sollte diese als abhängige Variable untersucht werden. Das ist eine sinnvolle Annahme, wenn davon ausgegangen wird, dass in einem starken Ausmaß andere Faktoren, unter anderem die Weltmarktpreisentwicklungen, für die Höhe des Exportindex verantwortlich sind, und die Politik lediglich die Anpassung daran beeinflussen kann. Es werden daher weitere Regressionsanalysen mit der relativen Veränderungen der Produktions- und Exportindizes in Prozent gegenüber dem Vorjahr bzw. der Differenz zwischen dem Indexwert im Untersuchungsjahr und dem Wert im Vorjahr als abhängige Variable gerechnet. Es zeigt sich, dass lediglich in wenigen Fällen, beide Male im Jahr 1995 die Modelle als Ganze signifikant sind. Die Modelle mit dem Produktionsindex als abhängiger Variable bzw. dem Score der Strukturanpassungspolitik sind allesamt als ganze Modelle nicht signifikant. In den Modellen, die einen systematischen Erklärungsbeitrag leisten (vgl. Tabelle 1) haben die Regressionskoeffizienten die erwarteten Koeffizienten: ein negatives Vorzeichen bedeutet in diesem Fall, dass mit besserer Bewertung (also niedrigerem Score) ein höherer Exportindex einhergeht. Der angegebene standardisierte Regressionskoeffizient β wird durch zuverig Standardisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen berechnet und kann Werte zwischen +1 und -1 annehmen. Im bivariaten Fall ist der standardisierte Regressionskoeffizient mit der Produkt-Moment-Korrelation identisch. Die Erklärungskraft der Modelle bleibt mit Bestimmtheitsmaßen $R^2 < 0,2$ relativ gering. Auf die Agrarproduktion lässt sich kein Einfluss nachweisen.

Tabelle 1: Ergebnisse ausgewählter^a Modelle der Regression bei alternativen Modellspezifikationen

1.1.1 Modell	Jahr 1995, Exportindex: Differenz zum Vorjahr	Jahr 1995, Exportindex: Änderung ggü. Vorjahr (%)	Jahr 1999, Exportindex: Änderung ggü. Vorjahr (%)
Score Makroökonomische Politik	-0,42*	-0,34(*)	-0,35(*)
(Konstante)	102,93**	4,61*	
R²	0,179	0,119	0,125
R²_{KORR}	0,143	0,081	0,087
n	24	24	24

Es sind die standardisierten beta-Koeffizienten, die Konstante, Bestimmtheitsmaße R^2 und korrigierte Bestimmtheitsmaße R^2_{KORR} für die gesamte Schätzung und der Stichprobenumfang n angegeben.

Signifikanz des t-Wertes der Variablen: **: $< 0,01$; *: $< 0,05$; (*): $< 0,1$.

^a Modelle, die der F-Test zu einem auf $\alpha=0,10$ festgelegten Signifikanzniveau als signifikant ausweist

Quelle: eigene Berechnungen

Ein Blick auf die Streudiagramme (Abbildung 2) deutet noch auf einen weiteren möglichen Zusammenhang hin. Einige Länder mit sehr guter Bewertung schneiden besonders schlecht ab. Das ist insbesondere bei dem Score makroökonomischer Politik der Fall. Es werden daher weitere Regressionsanalysen mit einer verringerten Stichprobe gerechnet. Abhängige Variablen sind der Exportindex bzw. der Produktionsindex. Die Fälle werden allerdings nicht als Ausreißer konzipiert, sondern es wird ein Wert für den Score der Anpassungspolitik bzw. makroökonomischen Politik festgelegt, unterhalb dessen die Länder nicht in die Analyse einbezogen werden. Werden nur Länder mit einem Score makroökonomischer Politik oberhalb von 1,2 ausgewählt, fallen Kamerun, Mauretanien und Niger heraus. Das sind (vergleiche Abbildung 3) auch Länder, bei denen die Bewertung bezüglich der beiden Kriterien besonders stark voneinander abweicht. Bei dieser Modellvariante ergeben sich in einer Reihe von Jahren signifikante Modelle (Tabelle 2). Wiederum haben die Parameter die erwarteten Vorzeichen. Dass erst die Modelle in den späteren Jahren signifikant sind, überrascht deshalb nicht, weil der Score der makroökonomischen Politik in den Jahren 1996-1997 erhoben wurde. Für den Produktionsindex als abhängige Variable ergeben sich in keinem Jahr signifikante Modelle.

Tabelle 2: Ergebnisse ausgewählter^a Modelle der Regression für eine reduzierte Stichprobe: Score makroökonomischer Politik >1,2

	Jahr 1995	Jahr 1997	Jahr 1998	Jahr 1999	Jahr 2000
1.1.2 Modell					
Score Makro- öko-nomische Politik	-0,48*	-0,43(*)	-0,45*	-0,48*	-0,41(*)
(Konstante)	310,63**	317,1**	325,54**	304,77**	253,15**
R²	0,230	0,183	0,204	0,209	0,167
R²_{KORR}	0,187	0,138	0,160	0,165	0,121
n	19	19	19	19	19

Abhängige Variable: Exportindex

Unabhängige Variable: Score makroökonomische Politik

Es sind die standardisierten beta-Koeffizienten, die Konstante, Bestimmtheitsmaße R^2 und korrigierte Bestimmtheitsmaße R^2_{KORR} für die gesamte Schätzung und der Stichprobenumfang n angegeben.

Signifikanz des t-Wertes der Variablen: **: < 0,01; *: < 0,05; (*): < 0,1.

^a Modelle, die der F-Test zu einem auf $\alpha=0,10$ festgelegten Signifikanzniveau als signifikant ausweist

Quelle: eigene Berechnungen

Für den Score der Strukturanpassungspolitik werden die Regressionen erneut für die Länder berechnet, die einen Score über 1,6 haben. Dadurch fallen Sierra Leone, Mauritius, Gambia und Ghana heraus. Für mehrere Jahre sind ebenfalls die Modelle signifikant und die Koeffizienten haben konsistente Vorzeichen. Wiederum lässt sich auf den Produktionsindex kein Einfluss nachweisen.

Tabelle 3: Ergebnisse ausgewählter^a Modelle der Regression für eine reduzierte Stichprobe: Score der Strukturanpassungspolitik >1,6

	Jahr 1993	Jahr 1996	Jahr 1999	Jahr 2000
Score Struktur- anpassungspolitik	-0,40*	-0,37(*)	-0,34(*)	-0,38(*)
(Konstante)	157,46**	253,69**	236,33**	227,43**
R²	0,157	0,134	0,112	0,147
R²_{KORR}	0,122	0,097	0,075	0,111
n	25	25	25	25

Es sind die standardisierten beta-Koeffizienten, die Konstante, Bestimmtheitsmaße R^2 und korrigierte Bestimmtheitsmaße R^2_{KORR} für die gesamte Schätzung und der Stichprobenumfang n angegeben.

Signifikanz des t-Wertes der Variablen: **: < 0,01; *: < 0,05; (*): < 0,1.

^{a)} Modelle, die der F-Test zu einem auf $\alpha=0,10$ festgelegten Signifikanzniveau als signifikant ausweist

Abhängige Variable: Exportindex

Unabhängige Variable: Score der Strukturanpassungspolitik

Quelle: eigene Berechnungen

Die Ergebnisse lassen zwei Interpretationen zu. Zum einen ist möglicherweise eine sehr consequente Erfüllung der Kriterien ebenfalls dem ökonomischen Ergebnis abträglich. Andererseits spricht dagegen, dass die „Übererfüller“ bei dem alternativen *Scoring* schlecht abschneiden. Es ist also auch möglich, dass die Messung der Politik mit Fehlern behaftet ist und der Nachweis möglicher Zusammenhänge durch Messungsgenauigkeiten bei der unabhängigen Variable erschwert wird. Insgesamt zeigen der Ergebnisse aber, dass kein Einfluss der makroökonomischen Politik bzw. der Strukturanpassungspolitik auf die Agrarproduktion nachweisbar ist. In einigen Modellen, insbesondere für eine eingeschränkte Stichprobe, ließ sich dagegen zeigen, dass ein mangelhaftes Umsetzen der Strukturanpassungsmaßnahmen oder makroökonomischer Politik gegenüber einem mittleren bis hohen Abschneiden bei der Bewertung mit einem niedrigeren Index der Agrarexporte einherging.

Literatur

Bortz, Jürgen 1999, Statistik für Sozialwissenschaftler, 5. Auflage, Berlin u.a.: Springer.

Food and Agriculture Organization of the United Nations 2003, FAO Statistical Database, Online-Version, (<http://apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture>).

Weltbank 1997, Adjustment Lending in Africa: An Update, Report No. 16594, Washington, D.C..

Weltbank 1999, Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa. Policy Challenges, World Bank Technical Paper No. 444, Washington, D.C..

WRI 2003: World Resources Institute, (http://earthtrends.wri.org/searchable_db/).

Tabelle 1a): Ergebnisse der einfaktoriellen Varianzanalyse für einzelne Jahre, Produktionsindex als abhängige Variable

Jahr		Quadrat- summe	df	Mittel der Quadrate	F	Signifikanz
1985	Zwischen den Gruppen	107,781	2	53,891	0,282	0,757
	Innerhalb der Gruppen	4586,956	24	191,123		
	Gesamt	4694,738	26			
1986	Zwischen den Gruppen	150,609	2	75,304	0,245	0,785
	Innerhalb der Gruppen	7388,694	24	307,862		
	Gesamt	7539,303	26			
1987	Zwischen den Gruppen	74,565	2	37,282	0,109	0,897
	Innerhalb der Gruppen	8222,207	24	342,592		
	Gesamt	8296,772	26			
1988	Zwischen den Gruppen	14,889	2	7,444	0,028	0,972
	Innerhalb der Gruppen	6285,175	24	261,882		
	Gesamt	6300,064	26			
1989	Zwischen den Gruppen	117,490	2	58,745	0,193	0,826
	Innerhalb der Gruppen	7316,885	24	304,870		
	Gesamt	7434,375	26			
1990	Zwischen den Gruppen	46,060	2	23,030	0,084	0,920
	Innerhalb der Gruppen	6615,650	24	275,652		
	Gesamt	6661,710	26			
1991	Zwischen den Gruppen	115,531	2	57,765	0,163	0,850
	Innerhalb der Gruppen	8483,306	24	353,471		
	Gesamt	8598,837	26			
1992	Zwischen den Gruppen	31,830	2	15,915	0,031	0,970
	Innerhalb der Gruppen	12436,122	24	518,172		
	Gesamt	12467,952	26			
1993	Zwischen den Gruppen	154,948	2	77,474	0,139	0,871
	Innerhalb der Gruppen	13412,444	24	558,852		
	Gesamt	13567,392	26			
1994	Zwischen den Gruppen	58,117	2	29,058	0,058	0,944
	Innerhalb der Gruppen	12121,667	24	505,069		
	Gesamt	12179,784	26			
1995	Zwischen den Gruppen	230,569	2	115,284	0,177	0,839
	Innerhalb der Gruppen	15672,643	24	653,027		
	Gesamt	15903,212	26			
1996	Zwischen den Gruppen	264,784	2	132,392	0,169	0,845
	Innerhalb der Gruppen	18777,305	24	782,388		
	Gesamt	19042,089	26			
1997	Zwischen den Gruppen	384,301	2	192,151	0,237	0,791
	Innerhalb der Gruppen	19499,288	24	812,470		
	Gesamt	19883,589	26			
1998	Zwischen den Gruppen	576,100	2	288,050	0,329	0,723
	Innerhalb der Gruppen	20993,629	24	874,735		
	Gesamt	21569,728	26			
1999	Zwischen den Gruppen	817,284	2	408,642	0,469	0,631
	Innerhalb der Gruppen	20895,704	24	870,654		
	Gesamt	21712,988	26			
2000	Zwischen den Gruppen	948,265	2	474,132	0,598	0,558
	Innerhalb der Gruppen	19019,146	24	792,464		
	Gesamt	19967,410	26			
2001	Zwischen den Gruppen	1475,566	2	737,783	0,841	0,443
	Innerhalb der Gruppen	21042,693	24	876,779		
	Gesamt	22518,260	26			
2002	Zwischen den Gruppen	600,116	2	300,058	0,262	0,772
	Innerhalb der Gruppen	27475,413	24	1144,809		
	Gesamt	28075,530	26			

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 1b): Ergebnisse der einfaktoriellen Varianzanalyse für einzelne Jahre, Exportindex als abhängige Variable

Jahr		Quadratsumme	df	Mittel der Quadrate	F	Signifikanz
1991	Zwischen den Gruppen	5077,96	2	2538,98	1,307	0,291
	Innerhalb der Gruppen	42750,60	22	1943,21		
	Gesamt	47828,56	24			
1992	Zwischen den Gruppen	5744,69	2	2872,35	1,634	0,218
	Innerhalb der Gruppen	38673,31	22	1757,88		
	Gesamt	44418,00	24			
1993	Zwischen den Gruppen	7842,07	2	3921,03	2,850	0,079(*)
	Innerhalb der Gruppen	30264,97	22	1375,68		
	Gesamt	38107,04	24			
1994	Zwischen den Gruppen	3047,27	2	1523,63	0,404	0,672
	Innerhalb der Gruppen	82915,38	22	3768,88		
	Gesamt	85962,64	24			
1995	Zwischen den Gruppen	11554,03	2	5777,01	1,091	0,353
	Innerhalb der Gruppen	116529,97	22	5296,82		
	Gesamt	128084,00	24			
1996	Zwischen den Gruppen	24618,74	2	12309,37	2,497	0,105
	Innerhalb der Gruppen	108445,10	22	4929,32		
	Gesamt	133063,84	24			
1997	Zwischen den Gruppen	12272,94	2	6136,47	0,848	0,442
	Innerhalb der Gruppen	159188,10	22	7235,82		
	Gesamt	171461,04	24			
1998	Zwischen den Gruppen	11946,30	2	5973,15	0,858	0,438
	Innerhalb der Gruppen	153091,06	22	6958,68		
	Gesamt	165037,36	24			
1999	Zwischen den Gruppen	17531,25	2	8765,62	1,368	0,275
	Innerhalb der Gruppen	140991,31	22	6408,69		
	Gesamt	158522,56	24			
2000	Zwischen den Gruppen	14645,69	2	7322,84	1,495	0,246
	Innerhalb der Gruppen	107762,31	22	4898,28		
	Gesamt	122408,00	24			
2001	Zwischen den Gruppen	8684,07	2	4342,03	0,884	0,427
	Innerhalb der Gruppen	108055,93	22	4911,63		
	Gesamt	116740,00	24			

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 2a): Kruskal-Wallis Test für einzelne Jahre, Produktionsindex als abhängige Variable

	1.1.2.1 Chi-Square	df	Asymp. Sig.
1985	0,4205	2	0,810
1986	0,7697	2	0,681
1987	0,4623	2	0,794
1988	0,1095	2	0,947
1989	0,3968	2	0,820
1990	0,4899	2	0,783
1991	0,2394	2	0,887
1992	0,0467	2	0,977
1993	0,0698	2	0,966
1994	0,4935	2	0,781
1995	0,1526	2	0,927
1996	0,4205	2	0,810
1997	0,5451	2	0,761
1998	0,8741	2	0,646
1999	0,8346	2	0,659
2000	1,1997	2	0,549
2001	1,7890	2	0,409
2002	0,3173	2	0,853

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 2b): Kruskal-Wallis Test für einzelne Jahre, Exportindex als abhängige Variable

	1.1.2.2 Chi-Square	df	Asymp. Sig.
1991	2,206	2	0,332
1992	3,255	2	0,196
1993	4,741	2	0,093(*)
1994	1,171	2	0,557
1995	3,003	2	0,223
1996	5,425	2	0,066(*)
1997	1,229	2	0,541
1998	1,516	2	0,469
1999	1,996	2	0,369
2000	2,887	2	0,236
2001	1,702	2	0,427
2002	0,3173	2	0,853

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 3: Gruppierung und Rating subsaharischer Länder

Country	Region ¹	Group of compliance ²	Rating: Compliance with Conditionality ³	Overall Macroeconomic Policies (Score) ⁴
Angola	central			
Benin	western	good	2,1	1,3
Botswana	southern			
Burkina Faso	western	weak	2,7	1,6
Burundi	eastern	poor	3,2	2,4
Cameroon	central	poor	3,4	1
Cape Verde	western			
Central African Republic	central	poor	3	1,4
Chad	central		3,7	
Comoros	eastern			
Congo, Dem Republic of	central	poor	4	
Congo, Republic of	central	poor	3,1	1,6
Côte d'Ivoire	western	weak	2,8	1,8
Djibouti	eastern			
Equatorial Guinea	central		4	
Ethiopia ⁵	eastern			
Gabon	central	poor	3,2	1
Gambia	western	good	1,6	2,6
Ghana	western	good	1,6	2,7
Guinea	western	weak	2,5	
Guinea-Bissau	western	weak	2,9	
Kenya	eastern	poor	3,1	2
Lesotho	southern			
Liberia	western			
Madagascar	eastern	weak	2,8	2,2
Malawi	eastern	good	2,2	2,3
Mali	western	good	1,8	1,4
Mauritania	western	good	1,8	1
Mauritius	eastern	good	1,3	
Mozambique	eastern		1,8	2
Namibia	southern			
Niger	western	weak	2,6	1,1
Nigeria	western	poor	3,1	2,6
Réunion	eastern			
Rwanda	eastern		3,6	2
Sao Tome and Principe	central		3	
Senegal	western	weak	2,6	1,1
Seychelles	eastern			
Sierra Leone	western		1,1	2,3
Somalia	eastern		3,8	
Swaziland	southern			
Tanzania, United Rep of	eastern	good	2,1	2
Togo	western	weak	2,6	2,2
Uganda	eastern	weak	2,6	1,4
Zambia	eastern	weak	2,6	1,9
Zimbabwe	eastern	weak	2,7	2,1

¹ Regionen nach FAOSTAT (FAO 2003); ² Ländergruppen nach Anpassungspolitik nach Weltbank (1997); ⁴ Länderrating nach Anpassungspolitik nach Weltbank (1997); ⁵ Scoring nach makroökonomischen Politiken (Weltbank 1999); 1-1,3: good or adequate, 1,4-2,3: fair, 2,4-3: poor, >3: very poor; ⁶ bis 1990 PDR Ethiopia, nach 1990 Ethiopia, Former Area of PDR
Quelle: (FAO 2003, Weltbank 1997, 1999)

Definition der Indizes aus FAOSTAT

Produktionsindex der Agrarproduktion:

438 Net Per Capita PIN base 1989-91

Net per capita Production Index Number (PIN). Figures present net production indices (Production - Feed - Seed) on a per capita basis. All indices are calculated by the Laspeyres formula. Net production quantities of each commodity are weighted by 1989-91 average international commodity prices and summed for each year. To obtain the index, the aggregate for a given year is divided by the average aggregate for the base period 1989-91 and then divided by the related index of population. Indices are calculated from production data presented on a calendar year basis.

Der PIN wird für verschiedene Produktgruppen ausgegeben. Die Agrarproduktion insgesamt ist in FAOSTAT als **2051 - Agriculture (PIN)** definiert.

Exportindex für den Agrarsektor:

492 Export Value Index 1989-91

Value indices represent the change in the current value of exports f.o.b. (free on board) all expressed in US dollars.

Quelle: FAO (2003)

Anhang 2

ANMERKUNGEN ZUM WELTBANKPAPIER
vom 20.07.1981 (Report No. 3358):
“Accelerated Development in Sub-Saharan Africa:
An Agenda for Action“

1. Die Weltbank unternimmt hier den Versuch einer Bestandsaufnahme der wirtschaftspolitischen und -strukturellen Hauptprobleme der schwarzafrikanischen Länder zu Beginn der 1980er Jahre. Die Untersuchung besteht aus drei Hauptteilen: Erstens Bestandsaufnahme und Kritik der Wirtschaftspolitiken, zweitens Empfehlungen zur grundsätzlichen Veränderung bisheriger Wirtschaftspolitiken, drittens Hilfpolitikvorschläge zur Unterstützung der empfohlenen Neuorientierung. Eine Analyse der mit den Wirtschaftsverhältnissen unmittelbar verknüpften politischen Strukturen unterbleibt weitgehend.
2. Die Querschnittsanalyse der Weltbank läuft im Bezugsrahmen dreier Sektoren ab: Staat und seine Institutionen, Industrie, Landwirtschaft. Haupthebel schwarzafrikanischer Wirtschaftsentwicklungspolitiken war bisher die importsubstituierende Industrialisierung durch den Aufbau technologisch unkomplizierter Industriebranchen bei hohem tarifären und nichttarifären Importschutz. Die Industrie produziert mit hohen Stückkosten und verkauft (verglichen mit den Weltmarktpreisen ihrer In- und Outputstufe) zu weit überhöhten Erzeugerpreisen. Gleichzeitig war die Landwirtschaft Hauptquelle von Steuern und (indirekt) Binnenersparnis: Agrarexportsteuer, Industriegüterpreisniveau und dazu eine ständig zunehmende Überbewertung der eigenen Währung durch den offiziellen Wechselkurs verschob zusätzlich die intersektoralen *terms of trade* zu Ungunsten der ländlichen Produktions- und Konsumbereiche. Zur Vermeidung von Verteilungskämpfen in den urbanen Sektoren Staat und Industrie (Gewinnabsicherung) wurde ferner eine import- und subventionsgestützte Preispolitik für Nahrungsmittel ebenfalls zu Lasten der eigenen Landwirtschaft betrieben. Gleichzeitig kam es zu einer schnellen Erhöhung der Staatsquote bei zunehmender Konsumlastigkeit der öffentlichen Ausgaben (Beschäftigungspolitik). Als Ergebnis sind heute im Durchschnitt der Länder zwei Drittel der „formal Beschäftigten“ Arbeitnehmer des Staates, vor allem im tertiären Sektor. Zusätzliche Belastungen des Agrarsektors ergeben sich durch eine organisations- und kostenmäßige Blockierung seiner Bezugs- und Absatzlinien bei zunehmend ineffizienten staatlichen und parastaatlichen Dienstleistungsinstitutionen. Die Ergebnisse: Landflucht, Verschlechterung des Kapitalstocks im Agrarsektor, Stagnation der landwirtschaftlichen Marktproduktion und Agrarexporte, Anstieg der Agrarimporte, Absinken der volkswirtschaftlichen Sparrate, zunehmende Außenverschuldung etc. Im Zuge schneller Ölpreissteigerungen hat sich dieses Syndrom zu einer schweren Krise verdichtet, die u.a. in Zahlungsbilanz, Budget- und Versorgungsproblemen zum Ausdruck kommt.
3. Soweit handelt es sich im Grunde um die aktualisierte Version der seit Jahren wohlbekannten Standarddiagnose schwarzafrikanischer Wirtschaftsentwicklungsprobleme, in diesem Falle auf einer imponierend breiten Datenbasis fußend. Die Politikempfehlungen an die afrikanischen Länder, die aufgrund der Analyse gegeben werden, bleiben im Rahmen des Üblichen:
 - Annäherung der intersektoralen Preisverhältnisse an Weltmarktpreisparitätsbedingungen (durch schrittweise Abschaffung der Exportsteuern und Importsubventionen bei Abwertung der eigenen Währung)
 - Organisatorische und kostenmäßige Effizienzsteigerung der staatlichen und parastaatlichen Administration und Dienstleistungsinstitutionen

- „Mehr Marktwirtschaft“, vor allem im ländlichen Dienstleistungsbereich
 - Abbau de Industriemportschutzes und Steigerung der industriellen Exporte
 - Substitution der Agrarimporte und Steigerung der Agrarexporte
 - Substitution von Energieimporten
 - Umstrukturierung der staatlichen Einnahmen, Begrenzung des Staatskonsums
 - Kleinbauern- und standortorientierte Agrarförderungspolitik.
4. Die Entwicklungshilfepolitik der Geber soll eine solche Reorientierung stützen und zeitweilige Ressourcenengpässe überbrücken. Folgende Hauptempfehlungen an die Geberadresse werden genannt:
- Bessere Hilfekoordinierung
 - Erhöhung des jährlichen Nettotransfers bis 1985 um nominal 60 bzw. 100 % der gegenwärtigen Leistung (davon ein Drittel in den Agrarsektor)
 - Verstärkte Übernahme von laufenden Kosten und Inlandskosten
 - Programmhilfe und *sector loans* größeren Umfanges
 - Umschuldung
5. Eine spezifische, quantitative Kritik an den Weltbankvorschlägen ist auf dieser allgemeinen Diskussionsebene nicht möglich. Sie erfordert „durchquantifizierte“ Länderfälle. Einige qualitative Einwände bzw. Hinweise auf voraussichtliche Implementationsschwierigkeiten der vorgeschlagenen Neuorientierung liegen jedoch auf der Hand. Sie ergeben sich aus der Vernachlässigung von besonders zwei Aspekten: den innenpolitischen Strukturen und Machtverhältnissen in den Nehmerländern (als Determinanten bisheriger Wirtschaftsentwicklungspolitik) sowie dem engen Spielraum zur Übernahme weiterer Lasten auf der Geberseite. Im Einzelnen stellen sich u.a. folgende kritische Fragen:
- Bis zu welchem Grade ist ein Abbau des Importschutzes im Industriesektor möglich im Hinblick auf Reallöhne, Beschäftigung und Gewinne im urbanen Bereich?
 - Lassen die Weltmärkte für Agrarrohstoffe eine nachhaltige Steigerung der Exportproduktion ohne nennenswerte Preisrückgänge überhaupt zu?
 - Wie schnell wird die vorgeschlagene Importsubstitutionspolitik für Nahrungsmittel die erwünschten Ergebnisse zeigen angesichts eines in Bezug auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Motivation geschwächten Agrarsektors?
 - Ist das traditionelle Leitbild einer sich international verflechtenden Industrie als Ergebnis des Abbaus der Binnenmarktprotektion und Stärkung der Exportorientierung tatsächlich für alle angesprochenen Länder angemessen, oder müssten nicht stärker Konzepte der ländlichen Industrialisierung, der Förderung von Handwerk und Kleinindustrie diskutiert werden?
 - Wo wären die Absatzmärkte für steigende Industrieexporte zu finden?
 - Wie groß ist der Spielraum zur Steigerung des Nettotransfers aus den Industrie- und Ölländern?
 - In welcher Form und Intensität können die Geber auf die Nehmerpolitik einwirken?

6. Soweit eine Steigerung der ländlichen Einkommen nicht mittelfristig durch Nettotransfers und längerfristig durch Steigerung der realen Produktivität in der Gesamtwirtschaft ermöglicht wird, müsste sie zu Lasten der urbanen Sektoren (Staat, Industrie) gehen: alles in allem eine politisch gesehen wenig realistische Perspektive. Im vorliegenden Weltbankpapier wird eine stimmige Analyse der Wirtschaftslage gegeben und die richtige Richtung einer Neuorientierung gewiesen. Politische, finanzielle und weltmarktmäßige Engpässe bleiben weitgehend ausgeklammert. Diese sind jedoch in Bezug auf die entwicklungspolitische Umsetzung von wesentlicher Bedeutung. Man kann den Autoren deshalb zustimmen, wenn sie die Implementierbarkeit ihrer Vorschläge folgendermaßen einschätzen: „*technically difficult and politically thorny.*“

Berlin, August 1981

Dr. Hartmut Brandt