

Feder, Ernest

Article — Digitized Version

## Agrarreform und landwirtschaftlicher Kredit in Südamerika

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Feder, Ernest (1961) : Agrarreform und landwirtschaftlicher Kredit in Südamerika, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 41, Iss. 1, pp. 25-34

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133074>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Agrarreform und landwirtschaftlicher Kredit in Südamerika

Prof. Ernest Feder, University of Nebraska

*Der Autor führt aus einer breitangelegten Untersuchung der Agrarstruktur der südamerikanischen Länder den Nachweis, daß für diesen Teilkontinent die Priorität der wirtschaftlichen Entwicklung im Bereich der Agrarreform und des Agrarkredits liegen müsse. Ausgehend vom Beispiel Kubas beleuchtet er die Gefahr der sozialen Spannungen, die auch in anderen südamerikanischen Ländern gegeben ist, wenn der Agrarsektor weiterhin vernachlässigt wird. Man sollte dabei auch nicht außer acht lassen, daß gerade für die südamerikanischen Länder die Drohung einer kommunistischen Infiltration nicht nur von Moskau, sondern in besonderem Maße auch von Peking ausgehen kann, das auf dem Gebiet der Agrarreform den unterentwickelten Agrarländern interessante Hinweise geben könnte. Die sich anbahnende Erkenntnis dieser Gefahr hat das Entwicklungsdenken in den USA in zweierlei Hinsicht befruchtet: einmal in der Bewertung des Agrarsektors im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung, aber auch in der höheren Bewertung der öffentlichen Entwicklungshilfe gegenüber den privaten Auslandsinvestitionen.*

Im folgenden sollen zwei Gedanken entwickelt werden; erstens, daß die westlichen Länder nicht nur die dringende Verpflichtung, sondern auch die politische, wissenschaftliche und technische Erfahrung haben, den Völkern des südamerikanischen Kontinents zu helfen, die Struktur ihrer Landwirtschaft zu verändern, so daß sie mit den Prinzipien einer politischen und wirtschaftlichen Demokratie vereinbar ist. Zweitens, daß Kredit, wenn er auf die speziellen wirtschaftlichen und soziologischen Bedingungen der Landwirtschaft abgestellt ist, eines der wichtigsten und wirksamsten Mittel ist, um eine Reform der Landwirtschaft durchzuführen, die das Prinzip des Privateigentums in verhältnismäßig kleinen, aber gut verwalteten landwirtschaftlichen Unternehmen anstrebt.

## PRIORITÄT DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG

In Südamerika ist Agrarreform fast über Nacht zu einem brennenden Problem geworden. Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges haben Sozialwissenschaftler und Politiker das Problem aufgeworfen, ob im Rahmen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung dem industriellen oder dem landwirtschaftlichen Fortschritt der Vorrang eingeräumt werden soll. Seit der Revolution in Kuba, die die Bevölkerung des ganzen Kontinents geradezu elektrisiert hat, scheint dieses Problem der Priorität unter dem Druck der öffentlichen Meinung fast vollständig zugunsten der sofortigen Entwicklung und Strukturänderung der Landwirtschaft „gelöst“ worden zu sein. Allerdings wußten diejenigen, die an der bestehenden Aufteilung des Bodens und dem bestehenden wirtschaftlich-sozialen Aufbau der Landwirtschaft interessiert waren, schon lange, daß Änderungen in ihrer Struktur auf lange Sicht unvermeidlich waren; aber die Ereignisse in Kuba, wo die Regierung die Agrarreform als den Mittelpunkt der Revolution betrachtet, haben ein Vorbild geschaffen, das von allen, die Mangel an Land, Nahrung, Wohnung, Kleidung oder Erziehung leiden oder für die eine Agrarreform einfach aus politischen,

menschlichen oder Gerechtigkeitsgründen von Bedeutung ist, als nachahmenswert angesehen wird. Es kann daher kaum genügend hervorgehoben werden, daß Agrarreform heute die wichtigste und bei weitem dringendste soziale, wirtschaftliche wie auch politische Frage in ganz Südamerika ist.

## Die Haltung der USA

Die Revolution in Kuba übte aber auch auf das Denken und die Politik der Regierung der Vereinigten Staaten — welche schon allein aus geographischen Gründen an der politischen und wirtschaftlichen Lage der südamerikanischen Länder direkt interessiert ist — großen Einfluß aus. Dies wurde nicht zuletzt im September 1960, anlässlich der Interamerikanischen Konferenz für Wirtschaftshilfe in Bogotá, ersichtlich. Der Vertreter der Vereinigten Staaten, Douglas Dillon, brachte zu dieser Konferenz einen Vertragsentwurf mit, welcher ein weitläufiges Programm für die soziale Entwicklung der südamerikanischen Länder enthielt. In seiner Einführungsrede zeigte Dillon großes Verständnis für die politischen Gefahren der sozialen Mißstände in Südamerika, und seine dramatischen Worte müssen selbst „anti-yanquis“ von der „einfachen christlichen Nächstenliebe“, die, wie Gunar Myrdal einmal sagte, für das nordamerikanische Volk charakteristisch ist, überzeugt haben. Er sagte:

„Unsere Regierungen sind sich mehr als zuvor der starken Notwendigkeit bewußt, die unterprivilegierten Völker von dem Elend ihres Lebens zu befreien . . . Wir befinden uns in einer Stunde der Gefahr. Um die Gefahr zu überstehen, müssen wir wieder von neuem beweisen, daß die freien Regierungen des Kontinents in der Lage sind, die materiellen Vorteile ihrer Zivilisation allen Mitgliedern der Gesellschaft zukommen zu lassen.“

Und er betonte besonders die Notwendigkeit für

„neue, breitangelegte, soziale Entwicklungsmaßnahmen, um soziale Gerechtigkeit bewußt und energisch zu fördern . . . Angesichts der bestehenden sozialen Konflikte . . . waren unsere bisherigen Bemühungen in vielen Fällen unzureichend, und sie müssen verdoppelt werden, um die Wurzeln des Problems selbst zu erreichen. Wir müssen den weniger privilegierten Völkern neue Hoffnungen bringen . . . Wir müssen

ihnen zu ordentlichen Wohnstätten verhelfen. Wir müssen ihnen helfen, zu Grundbesitz und Besitz von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln zu gelangen . . . Es genügt nicht, moderne Fabriken, elektrische Anlagen und neue Bureau-Gebäude zu errichten. Diese sind notwendig zum Entwicklungsprozeß. Aber es dauert oft Jahre, bis ihre Vorteile der Allgemeinheit zugute kommen . . ."

Es ist bemerkenswert, daß die Regierung der Vereinigten Staaten bei dieser Gelegenheit eine klare Änderung ihrer Einstellung gegenüber Südamerika an den Tag legte — besonders die Erkenntnis, daß öffentlichen Geldmitteln eine größere Rolle zukommen muß, wenn den südamerikanischen Ländern geholfen werden soll, ihre sozialen Mißstände zu beseitigen, während man bis zu diesem Zeitpunkt nie eine Gelegenheit versäumt hatte, um auf die Vorteile privater Kapitalien für die wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents hinzuweisen. Bis zu einem gewissen Grade wurde diese neue Politik im August 1960 von der Genehmigung des amerikanischen Kongresses für einen speziellen „sozialen“ Fonds von 500 Mill. Dollar unterstützt, der an die neue Interamerikanische Bank für wirtschaftliche Entwicklung überwiesen werden soll — wenngleich auch das Geld selbst noch nicht zur Verfügung gestellt worden ist und wohl erst im Jahre 1961 endgültig bereitgestellt werden wird.

Maßnahmen zur Hebung  
des Lebensstandards

Während die Regierung der Vereinigten Staaten bisher unter den sozialen Problemen die Wohnungsnot als besonders dringend ansah, gab der Vertragsentwurf von Bogotá jetzt öffentlich der Agrarreform den Vorrang, indem er sie an die Spitze einer Liste für soziale Reformen stellte, die nicht nur die Wohnungsfrage, sondern auch Erziehungswesen, Gesundheitswesen, Steuerreformen u. a. m. enthielt. Der Entwurf sieht folgende Maßnahmen zur Hebung des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung und für die verbesserte Nutzung des Bodens vor:

1. Eine genaue Prüfung der bestehenden Gesetze und ihrer Anordnungen, in bezug auf
  - a) die Gesetze über Grundbesitz, Pachtbedingungen und die Mittel, um eine gerechte und weitläufige Verteilung des Grundbesitzes herbeizuführen, so daß die Arbeitsmöglichkeiten, Produktivität und wirtschaftliche Entwicklung verbessert werden;
  - b) landwirtschaftliche Kreditanstalten, um individuellen Bauern oder Bauernorganisationen genügend finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen;
  - c) Steuersystem, -verwaltung und -politik, um eine gerechte Besteuerung wie auch die bessere Ausnutzung des Bodens (besonders brachliegenden privaten Bodens) herbeizuführen.
2. Die Ausarbeitung oder Beschleunigung von geeigneten Programmen, um die bestehenden Gesetze (wie auch ihre Anordnungen) zu modernisieren und zu verbessern, um günstigere Bedingungen für Grundbesitz und Pacht zu schaffen, genügend Kredite zur Verfügung zu stellen und die Produktion durch eine Reform der landwirtschaftlichen Steuern zu heben.
3. Die Beschleunigung der Vorbereitung von Projekten und Programmen für

- a) Bodenbesiedlung oder -erschließung, um den Besitz und die betriebsmäßige Ausnutzung des Bodens zu erweitern, besonders im Hinblick auf ungenügend oder nicht bewirtschaftete Flächen;
- b) die Erhöhung der Produktivität von bestehenden Unternehmen;
- c) den Bau von Landstraßen.

4. Die Ausarbeitung oder Beschleunigung von Hilfsaktionen, besonders für Kleinbauern, wie z. B. neue oder bessere Verteilungsstellen für Erzeugnisse, Informationsstellen, wissenschaftliche Untersuchungen und Vermessungen und technische Demonstrationen, Erziehungs- und Trainingsinstitute.

Der Text dieses historischen Dokumentes ist hier absichtlich zitiert worden, da im folgenden noch einmal auf den Inhalt und die Wortfassung hingewiesen werden muß.

DAS AUSMASS DER SOZIALEN MISSTÄNDE

Es ist kein Geheimnis, daß die „sozialen Mißstände“, von denen der amerikanische Regierungsvertreter in Bogotá so eindrucksvoll sprach, in der südamerikanischen Landwirtschaft weitgehend verbreitet sind. Leider ist aber unsere Kenntnis von der ungleichen Verteilung von Einkommen und Besitz und von ihren Auswirkungen sehr beschränkt, da genaue Statistiken fehlen. Aber die Ungleichheit von Einkommen und Besitz ist so eklatant, daß der Mangel an Ziffern wohl kaum gestattet, an der Notwendigkeit sofortiger Änderungen zu zweifeln.

Verteilung des Bodens

Wohl die stärkste „Ungerechtigkeit“ (um Douglas Dillon's Wort zu benutzen) zeigt sich in der höchst ungleichen Verteilung der landwirtschaftlichen Ressourcen, besonders des Bodens selbst. Es gibt kaum eine Nation auf dem südamerikanischen Kontinent — selbst dort, wo eine Agrarreform schon einmal stattgefunden hat, wie in Bolivien oder Mexiko —, in der nicht eine sehr kleine Anzahl von Großgrundbesitzern einen Riesenanteil der gesamten landwirtschaftlichen Bodenfläche besitzt oder kontrolliert. Auf der anderen Seite ist ein großer Teil der Bevölkerung, soweit sie überhaupt Land besitzt, auf eine kleine Fläche eingezwängt. Die folgende Aufstellung gibt eine Vorstellung von der Verteilung des Bodens in einigen Ländern mit Bezug auf die größten und die

Landwirtschaftliche Betriebsstruktur in Lateinamerika

Land	Große Besitzungen		Kleine Besitzungen	
	in % aller Besitzungen	in % allen Bodens	in % aller Besitzungen	in % allen Bodens
Brasilien	0,1	19,4	34,5	1,3
Chile	9,7	86,0	74,6	5,2
Costa Rica	0,06	26,5	70,9	5,3
Kuba (1946)	1,5	46,0	70,0	12,0
Guatemala	0,01	13,4	88,4	14,3
Mexiko	0,35	66,2	79,2	1,4
Venezuela	2,9	84,2	53,3	1,2

Anmerkung: „Große“ und „kleine“ Besitzungen sind nicht in allen Ländern identisch. In Mexiko sind große Besitzungen z. B. solche mit wenigstens 2 500 ha, in Brasilien solche mit wenigstens 10 000 ha. Daher kann man auf Grund obiger Daten keine Vergleiche zwischen den Ländern ziehen. Außerdem beziehen sich die Daten auf verschiedene Jahre zwischen 1940 und 1959.

kleinsten Unternehmen, wobei man aber im Auge behalten muß, daß es sich hier nicht um genaue Statistiken, sondern nur um ein ungefähres Schema der bestehenden Verhältnisse handelt.

Selbst diese Statistiken einer kraß-ungleichen Verteilung können das ganze Ausmaß der Benachteiligung kleiner Grundbesitzer nicht darstellen, da sie nur die quantitative, nicht aber die qualitative Verteilung des Bodens beschreiben. Es ist aber eindeutig ersichtlich (wenn auch nicht durch Statistiken nachweisbar), daß der beste Boden zu den größten Unternehmen gehört. Ein klares Beispiel hierfür wurde mir in einem kleinen Tal der Peruanischen Anden gezeigt, wo ein Großgrundbesitzer den gesamten fruchtbaren, flachen Boden des Tales besaß, während ca. 50 Indianer-Familien, die in einer kleinen primitiven Siedlung wohnten, die trockenen, das Tal umgebenden steilen Hügel gemeinsam bewirtschafteten.

#### Unrationelle Bewirtschaftung

Vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus wäre eine ungleiche Verteilung des Bodens nicht anfechtbar, solange die Großgrundbesitzer ihre Unternehmungen rationell bewirtschaften würden. In diesem Falle käme ihre hohe Produktivität (die man angesichts ihrer Erfahrung und ihrer finanziellen Mittel voraussetzen sollte) der Masse der ländlichen wie auch der städtischen Bevölkerung zugute. Dem ist aber keineswegs so. Die Eigentümer von Latifundien haben im allgemeinen (oft sogar auf den hochspezialisierten Plantagen) kein „Interesse“ an einer rationellen Nutzung ihrer Güter.<sup>1)</sup> Auch hier fehlen leider statistische Beweise. Aber selbst eine oberflächliche Beobachtung genügt, um festzustellen, daß ein ansehnlicher Teil des Bodens der Latifundien entweder ganz oder halb brach liegt oder mit antiquierten Methoden — z. T. durch Verwalter — bearbeitet wird. Das Resultat ist ein wachsender Mangel an Nahrungsmitteln, weitverbreitete Unterernährung usw. auf dem Lande und demzufolge auch in den Städten. In Chile wurde bei einer Untersuchung der Vereinten Nationen festgestellt, daß 22% der künstlich bewässerten Fläche der großen Besitzungen in den Provinzen von Santiago und Valparaiso für sogenannte natürliche Weide anstatt für intensiven Anbau gebraucht werden. „Mangel an Interesse“ der Eigentümer war der Hauptgrund für diese unproduktive Nutzung.

Aus diesen Gründen wird oft von orthodoxen Wirtschaftswissenschaftlern behauptet, daß die Lösung dieses Problems der ungenügenden Produktion in der Verbesserung der Ausnutzungsmethoden der Güter bestünde. Ein chilenischer Soziologe stellte z. B. kürzlich ganz typisch, wenn auch meiner Ansicht nach

<sup>1)</sup> Wir übersehen hier nicht die Tatsache, daß große Güter wie Zuckerplantagen oft mit großem Gewinn bewirtschaftet werden, wenn auch nicht vom sozialen Gesichtspunkt aus, da sie mit sehr niedrig bezahlter und fast sklavenartiger Arbeit bestellt werden. Es muß aber bemerkt werden, daß die Kleinbauern, wie z. B. Indianer, ihren Boden meist auch schlecht bebauen, aber dies geschieht aus ganz anderen Gründen, die hier nicht weiter ausgeführt werden brauchen.

grundverkehrt, fest, daß das „landwirtschaftliche Problem nicht eine Frage der Verteilung, sondern der Bearbeitung des Bodens ist.“<sup>2)</sup> Daher haben einige landwirtschaftliche Experten, besonders der Vereinigten Staaten, den Vorschlag gemacht, private Verwaltungsdienste für Latifundien zu organisieren, und haben sogar einige gegründet, wenn auch bisher mit wenig konkretem Erfolg. Das Argument für „bessere Verwaltung“ greift nicht an die Wurzel des Problems (um Douglas Dillon's Worte zu gebrauchen), sondern behandelt nur seine Symptome.

Auf weitere „soziale Mißstände“ kann hier nur kurz eingegangen werden. In einer Studie des Internationalen Arbeitsamtes, wurde vor kurzem auf die „einseitigen Vertragsverhältnisse“ zwischen Bodeneigentümern und ihren Pächtern oder Arbeitern aufmerksam gemacht und bemerkt, daß „dieses Problem in Südamerika von besonderer Bedeutung ist, nicht nur weil ihre Anzahl so groß ist (im Vergleich zu den Eigentümern), sondern auch weil in vielen Ländern ihre legale, soziale und wirtschaftliche Lage sich nur sehr langsam entwickelt hat und noch jetzt von Sitten und Gebräuchen feudaler Tradition beherrscht wird.“<sup>3)</sup> Demzufolge leiden Pächter an einem außerordentlich hohen Grad von wirtschaftlicher Unsicherheit. Ihre Aussichten, jemals Boden als Eigentum zu besitzen, sind sehr gering — selbst in Anbetracht der Ansiedlungs- und Kolonisations-Programme, da diese fast nie über genügend öffentliche Finanzmittel verfügen.

#### Ungleiche Kreditverteilung und Steuerbelastung

Weiterhin ist erstaunlich, in welchem Maße finanzielle und technische Ressourcen, die im privaten Handel oder sogar durch Regierungsstellen verteilt werden (wie z. B. Maschinen, Kunstdünger oder Kredite), hauptsächlich den Großgrundbesitzern zugute kommen, so daß der Rest der Landbevölkerung weiterhin mit seinen eigenen Mitteln auskommen muß, die sich sogar noch verringern, wenn der Bevölkerungszuwachs sehr stark ist. Auch hier gibt es nur wenige Statistiken. Aber ein klarer Fall von höchst ungleicher Verteilung der Kredite wurde kürzlich vom Verfasser in der Tätigkeit der chilenischen Staatsbank festgestellt.<sup>4)</sup> Aus der vielleicht einzigen Untersuchung dieser Art für den südamerikanischen Kontinent wurde ersichtlich, daß eine geringe Anzahl von Bankkunden (Großgrundbesitzer, meist Angehörige bekannter und reicher Familien), d. h. 5% aller Kunden der Bank oder 1% aller Bauern in Chile, den Löwenanteil der Kreditfonds dieser Bank, die fast ein Monopol für Agrarkredit besitzt, erhielten.

<sup>2)</sup> O. Alvarez A.: „El Problema Agrario en Chile“, in: Revista Mexicana de Sociología, Jan.-April 1958, S. 83.

<sup>3)</sup> „The Landless Farmer in Latin America, Conditions of Tenants, Share Farmers and Similar Categories of Semi-Independent and Independent Agricultural Workers in Latin America“, hrsg. v. I. L. O., Geneva 1957.

<sup>4)</sup> E. Feder: „El Credito Controlado y El Desarrollo de la Agricultura en Chile“, hrsg. v. Instituto de Economía, Santiago de Chile. Siehe auch, E. Feder: „Feudalism and Agricultural Development“, in: Land Economics, February, 1960.

**Kreditverteilung der chilenischen Staatsbank**

Netto-Kapital der Kreditnehmer in Mill. Pesos	Geschätzte Zahl der Kreditnehmer	Geschätzte Zahl der Kredite	Geschätzte Summe der Kredite in Mrd. Pesos	Durchschnittsbetrag der	
				Kredite in Pesos	je Kreditnehmer in Pesos
unter 25	26 287	44 643	7,4	166 000	282 000
25-50	1 202	5 104	1,9	372 000	1 580 000
50-100	1 202	7 365	4,3	584 000	3 580 000
100 u. mehr	1 351	7 494	8,2	1 094 000	6 070 000
Insgesamt	30 042	64 606 <sup>1)</sup>	21,8 <sup>1)</sup>	338 000	726 000

<sup>1)</sup> Statistiken der Bank.

Anmerkung: Die Schätzung der Verteilung stützt sich nur auf die Praxis einer Branche der Bank, so daß die Ziffern mit Vorsicht zu benutzen sind. Allerdings wird versichert, daß die Praxis der Branche typisch für die Bank im allgemeinen ist.

In diesem Zusammenhang war es denn auch nicht erstaunlich, daß ein südchilenischer Bauer, den ich besuchte und der sein Gut ganz wie ein europäischer Besitzer mit seinen zwei Söhnen bewirtschaftete und es von Grund auf aufgebaut hatte, von der Bank im Jahre 1957 keinen Kredit für einen Traktor erhielt, den er offensichtlich benötigte, während individuellen reichen Bankkunden im Lauf des Jahres viele kleine und große Kredite gewährt wurden, um die laufenden Kosten ihrer Farm zu bestreiten.

Abschließend muß noch auf den sozialen Mißstand hingewiesen werden, der auf lange Sicht wohl die nachteiligsten Konsequenzen für die Landwirtschaft und die Allgemeinheit hat und schon lange gehabt hat: nämlich den ungenügenden Beitrag der Großbesitzer zu den öffentlichen Mitteln. Es ist des öfteren versucht worden, nachzuweisen, daß die Steuerzahler mit geringerem Einkommen im Verhältnis zu ihrem Anteil am Nationaleinkommen einen viel größeren Anteil der Steuern bezahlen als solche mit hohem Einkommen. Diese allgemeine Tatsache wirft aber auf die Verhältnisse in der Landwirtschaft, wo die Bodensteuer vorwiegt, kein genügendes Licht. Denn hier erfreuen sich die Großgrundbesitzer geradezu phantastischer Steuerprivilegien, so daß ihre gesamte Steuerbelastung unglaublich leicht ist — und seit vielen Jahrzehnten war. Zudem erhalten sie oft vom Staat direkte oder indirekte Subsidien oder andere Hilfe (wie z. B. die schon erwähnte Kreditverteilung in Chile), die von den Steuern rechtens noch abgezogen werden müßte — ganz abgesehen davon, daß Grundbesitz ziemlich inflationssicher ist, so daß die Last der Geldentwertung auf andere Sektoren der Gesellschaft abgewälzt wird. Eine ungefähre Einsicht in die finanzielle Basis, auf Grund derer Steuern gezahlt werden, ergab ebenfalls die schon erwähnte Kreditstudie von Chile: es wurde nämlich festgestellt, daß die Schätzung des Bodens, die einen Antrag auf Kredit an die Bank begleiten muß und die in Wirklichkeit von der Schätzung für Steuerzwecke, die an die Steuerbehörde geht, stark beeinflusst ist, oft unglaublich viel niedriger war als der kommerzielle Wert des Bodens. Diese „Unterschätzung“ schien um so bedeutender, je größer der Grundbesitz war. Beispiele, in denen die Schätzung ca. 1—5% des unge-

fähren Verkaufswertes (der auch von den Klienten in persönlicher Unterredung geschätzt wurde) betrug, waren keineswegs Einzelfälle. Die wirtschaftlichen Konsequenzen, die sich daraus ergeben, daß die Landwirtschaft (d. h. der Großgrundbesitz) so wenig zum Einkommen des Staates beisteuert, kann man in quantitativer und qualitativer Form aus der langsamen Entwicklung oder sogar Rückentwicklung der sogenannten Infrastruktur der Wirtschaft und des Landes ersehen: den mangelnden Straßen, Schulen, Krankenhäusern oder den ungenügenden und antiquierten Verteilungsstellen für landwirtschaftliche Produkte. Aus diesem Grund muß selbst in Ländern, die vorwiegend landwirtschaftliche Produkte erzeugen, die landwirtschaftliche Entwicklung zum Teil durch eine Übertragung von Einkommen und den Ressourcen der sich langsam entwickelnden industriellen und kommerziellen Sektoren auf den landwirtschaftlichen Sektor finanziert werden.

Auch vom politischen Standpunkt aus ist diese Frage von großer Wichtigkeit, wie die kubanische Revolution schon zeigte. Denn eine Agrarreform, soweit sie die Enteignung des Großgrundbesitzes einschließt, kann sich auf die Schätzung, die die Eigentümer den Steuerbehörden selbst abgeben, berufen, wenn es zu einer Entschädigung der Eigentümer aus Staatsmitteln kommt. Politisch gefährlich ist dies besonders, soweit es sich um ausländische Besitzer handelt, die wie die Einheimischen seit Jahrzehnten dieselben niedrigen Steuern zahlen.

Aus all diesen Gründen kann ersehen werden, daß Agrarreform nicht nur ein Komplex von ökonomischen und sozialen Problemen ist, sondern auch politisches Dynamit. Es ist besonders bemerkenswert, daß die Landwirtschaft in Südamerika mit den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren eng verflochten ist, so daß man eigentlich von einem besonderen, abgesonderten Agrarsektor — wie in westlichen Ländern — kaum sprechen kann. Die soziale Organisation Südamerikas zeigt, daß die finanziellen und politischen Interessen der Großgrundbesitzer oft mit denen von Industriellen oder Kaufleuten entweder identisch oder doch eng verbunden sind. Dies führt zu der Schlußfolgerung, daß, wo auch immer eine Reform beginnt — ob auf dem Lande, wie in Kuba, oder in den Städten unter dem Einfluß von liberalen Elementen, wie in anderen Ländern —, es schwierig oder vielleicht unmöglich sein wird, sie auf die Landwirtschaft als solche zu begrenzen, selbst wenn es sich um eine friedliche, ordnungsgemäße, evolutionäre Reform handelt.

**BEDEUTUNG UND ZIELE EINER AGRARREFORM**

Bevor wir die verschiedenen Wege behandeln, auf denen eine Agrarreform zustande kommen kann, sollte noch kurz einiges über ihre Systematik gesagt werden. Aus dem bisher beschriebenen Wesen der südamerikanischen Landwirtschaft ist klar ersichtlich, daß Agrarreform einen bestimmten Charakter hat: ihr direktes Ziel besteht nämlich darin, Änderungen in

der ökonomisch-sozialen Struktur der Agrarwirtschaft hervorzubringen, um ihre Produktivität und den Lebensstandard der Land- und Stadtbevölkerung zu heben. Es ist natürlich möglich, Produkt und Einkommen der Landwirtschaft einfach durch die Einführung von mehr Kapital, Boden und Arbeitskraft in den Produktionsprozeß zu erhöhen, ohne absichtlich ihre Struktur zu ändern, wie es in den industriellen Ländern, wie den Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien, geschah, wo die jährliche Steigerung der Produktion vor allem durch stärkere Nutzung von Kapital und Technologie erzielt wurde. Der Unterschied zwischen entwickelten und weniger entwickelten Ländern liegt aber hauptsächlich darin, daß in den letzteren eine schnelle Hebung der Produktion und des Einkommens nicht erzielt werden kann, wenn nicht vorher mit voller Absicht die massiven Hindernisse für die Entwicklung, die in der Struktur der Landwirtschaft liegen, aus dem Wege geräumt werden.

Unter „Änderungen der Struktur“ sind Neuerungen im Schema der legalen oder extralegalen Beziehungen zwischen den Menschen und dem Boden oder zwischen denjenigen, die direkt oder indirekt an der landwirtschaftlichen Produktion beteiligt sind, zu verstehen. Dies bringt sehr oft, oder vielleicht immer, Änderungen in dem Machtverhältnis zwischen Menschen mit sich. Tatsächlich ist ein Mangel an Gleichgewicht in den sozialen, wirtschaftlichen und legalen Verhältnissen, die das Leben und das Handeln von Individuen oder Gruppen bestimmen, typisch für „Unterentwicklung“. Wohl mit Recht kann man die Defekte einer sozialen Struktur auf einen einfachen, wenngleich wirksamen Gleichgewichtsmangel zurückführen, der durch die übergroße Stärke einiger weniger Mitglieder der Gesellschaft gegenüber der schwachen oder nicht existierenden Handelskraft der Mehrzahl charakterisiert wird, oder auf ein mangelndes Gleichgewicht zwischen Landwirtschaft und anderen Sektoren der Wirtschaft. Somit hat Agrarreform den Zweck, durch einen Kräfteausgleich das fehlende Gleichgewicht herzustellen. Mit einfachen Worten gesagt, heißt das, daß Agrarreform die Beseitigung der politischen und wirtschaftlichen Macht der Großgrundbesitzer und anderer Monopolisten bedeuten kann.<sup>5)</sup> Aus diesem Grunde muß eine Reform ein Programm für die Neuverteilung und Enteignung des Bodens enthalten, wenn die bestehende Verteilung höchst ungleich ist und wenn vorausgesetzt wird, daß man ein System von verhältnismäßig kleinen Privatgütern im Auge hat. Sie kann auch einen großangelegten Plan für die Erschließung neuer Gebiete durch Ansiedlung und Kolonisation vorsehen, besonders in Südamerika, wo genügend Land für diesen Zweck vorhanden zu sein scheint; oder den Erlaß von Gesetzen über Eigentum und Pacht, Mindestlöhne für Landarbeiter und soziale Fürsorge für die Landbevölke-

<sup>5)</sup> Vgl. Rainer Schickele: „Verbesserung der Agrarstruktur in Unterentwickelten Gebieten“, in: Berichte über Landwirtschaft, 1957, S. 39ff, und „Die Agrarische Unruhe in der Welt“, Vortrag gehalten an der Evang. Akademie, Locum, Febr. 1960 (unveröffentlicht).

rung. Agrarreform muß auf die Abschaffung gewisser Formen von Kredit bedacht sein, unter denen die Geldgeber das Recht haben, Zinsen zu verlangen, die eigene Ersparnisse der Kreditnehmer verhindern und sie zu Sklaven der Geldgeber machen; wie auch auf die Organisation von Kreditanstalten, die lang- und kurzfristige Kredite zu niedrigen Zinsen und veränderbaren Rückzahlungsbedingungen geben; oder auch auf die Sicherheit und den Schutz von Pächtern und Landarbeitern. Außerdem muß Agrarreform auch über die engen Grenzen der ländlichen Gesellschaft hinausgehen. Landwirtschaftliche Entwicklung bedeutet Ausdehnung und eine Diversifikation der Produktion, so daß auch in kleineren Unternehmen die Erzeugung von Produkten für den Verkauf (statt zum Lebensunterhalt) an Wichtigkeit gewinnt. Daher müssen die Märkte und Verteilungsstellen und alle damit zusammenhängenden Funktionen erweitert und in den meisten Fällen umorganisiert werden. Dazu gehören neue Straßen, Warenhäuser, Zentralmärkte und selbst Verkaufsstellen für Konsumenten, Informationen für Bauern und Händler. Engrosmärkte sind umzugestalten, soweit sie von Monopolisten beherrscht werden, wie es in Südamerika oft der Fall ist, um den unverhältnismäßig großen Einfluß auszuschalten, den diese auf die Produktion, die Preise, den Vertrieb und sogar den Konsum der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte ausüben.

Wenn das erreicht werden soll, muß Landreform von der Regierung in großem Maßstab geplant werden. Dies wird hier speziell betont, da es gewisse (auch akademische Kreise) gibt, die noch immer behaupten, daß „tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles“, oder wenigstens, daß die Verhältnisse lange nicht so schlecht sind, wie „naive Liberale“ behaupten, und besonders, daß alle Mängel in der Landwirtschaft, soweit sie überhaupt existieren, durch die wohltätige Wirksamkeit des Marktes — d.h. durch das Preissystem, gleichgültig ob es sich um die Preise für Produkte, Kapital, Land oder Arbeitskräfte handelt — beseitigt werden.

#### Die Rolle der Enteignung und Bodenverteilung

Hier muß noch einmal auf die Bodenaufteilung durch Enteignung (mit oder ohne Entschädigung) der Güter der Großgrundbesitzer zurückgekommen werden. In den letzten zwei Jahren hat diese Frage angesichts der kubanischen Revolution zu Kontroversen geführt, und es ist mit Sicherheit anzunehmen, daß sie in Zukunft bald wieder zu den heikelsten politischen Diskussionen führen wird. Der Punkt wird besonders deshalb noch einmal erwähnt, weil ein bedeutender mexikanischer Sozialwissenschaftler, der selbst praktische und theoretische Erfahrungen auf dem Gebiete der Agrarreform in Mexiko besitzt, vor kurzem ein kleines Buch veröffentlicht hat, das sich mit dieser Frage beschäftigt.<sup>6)</sup> Die Ansichten dieses distinguiert-

<sup>6)</sup> Lucio Méndieta y Nuñez: „La Reforma Agraria de la América Latina en Washington“, hrsg. v. Instituto de Investigaciones Sociales, Univ. Nacional Autónoma de México, 1960.

ten Soziologen spiegeln zweifellos diejenigen vieler liberaler Intellektueller in Südamerika wider, und selbst wenn man mit ihnen nicht übereinstimmt, so sind sie doch nicht zu übersehen. Im Herbst 1959 und Frühjahr 1960 fanden in Washington unter den Auspizien der Organisation der Amerikanischen Staaten eine Reihe von „meetings“ zum Zwecke der Planung einer Lösung des Agrarproblems und der Agrarreform in Südamerika statt. Diese „meetings“ wurden zum Anlaß des Buches. Mendieta y Nuñez versucht darzulegen, daß unter dem wachsenden Einfluß der sozialistischen und kommunistischen Mächte in Südamerika die Frage der Enteignung der Besitzer von Latifundien nicht mehr ignoriert werden kann und daß sowohl die konservativen Regierungen Südamerikas wie auch die Vereinigten Staaten dieses Problem am besten ohne Zögern direkt ins Auge fassen sollten. Er behauptet, daß Agrarreform notwendigerweise mit der Neuverteilung des Bodens beginnen muß — und gibt somit dem Begriff der Agrarreform eine engere Definition als die oben benutzte —, da man ohne eine fundamentale Änderung in dem bestehenden Schema der Bodenverteilung von Agrarreform nicht sprechen kann. Er beschuldigt die Vertreter der Vereinigten Staaten und anderer Länder, das Problem auf ein Nebengleis abzuschieben, besonders wenn sie behaupten, daß Agrarreform mit Maßnahmen vereinbar ist, die eine Enteignung nicht ins Auge fassen. Mendieta y Nuñez ist besonders beunruhigt über die Weigerung, eine Interamerikanische Bank für Bodenreform zu gründen, die es ermöglichen würde, enteignete Großgrundbesitzer durch langfristige Staatspapiere in verhältnismäßig großem Maßstab zu entschädigen. In seiner überzeugenden Schrift bedauert der Autor, daß die Mehrzahl der Mitglieder des Sachverständigen-Komitees, in dem übrigens bei weitem nicht alle Staaten vertreten waren, der Meinung Ausdruck gaben, daß Südamerika noch nicht „reif“ dazu sei, Agrarreformen in großem Stil und gemeinsam zu finanzieren, und daß sie weitere Studien statt sofortige Aktion befürworteten. Dazu bemerkt er, daß die „Reife“ in Wirklichkeit von der dringenden Not der Landbevölkerung abhängt, die keinen oder nur ungenügenden Boden und keinen Kredit hat und Hunger und Elend leidet. Die Landbevölkerung — sagt er — ist nicht nur nicht reif, sondern sie sei im Zustand der Zersetzung und Fäulnis.

Und Mendieta y Nuñez schließt mit der Bemerkung, die Geschichte zeige, daß Oligarchien (auch auf dem Lande) ihre Privilegien noch nie des öffentlichen Wohlergehens, der Gerechtigkeit oder Vernunft wegen aufgegeben haben. Es ist notwendig, sie ihnen mit Blut und Feuer zu entreißen. „Daher kann man leider, trotz aller guten Worte, die in den Wind gestreut werden, in der Zukunft nur einen Horizont von Flammen sehen.“

Man muß mit diesen Argumenten des bekannten Soziologen nicht einverstanden sein, aber zumindest in einem Punkte haben seine Worte eine gewisse

Berechtigung: es besteht tatsächlich weitverbreiteter Widerstand gegen eine Neuverteilung des Bodens, der sich noch während der erwähnten Konferenz von Bogotá zeigte. In dem zitierten Vertragsentwurf wird zwar auf die Notwendigkeit einer weitläufigen und gerechten Verteilung des Grundbesitzes hingewiesen; diese soll allerdings „einer genauen Prüfung der bestehenden Systeme“... unterworfen werden. Es besteht kein Anlaß auf Grund des Textes des Vertrags von Bogotá anzunehmen, daß es sich hier um eine Aufforderung zu politischen und ökonomischen Aktionen handelt.

#### Die angestrebte Struktur

Noch aus einem anderen Grund sind aber die Ansichten von Mendieta y Nuñez bedeutend: Ganz offensichtlich bevorzugt er eine landwirtschaftliche Struktur, in der verhältnismäßig kleine, von einer Bauernfamilie selbst bewirtschaftete Privatunternehmen die Regel bilden. Auch hier sind sicherlich die Ansichten des Soziologen typisch für Südamerika, besonders seiner sozialistischen Wirtschaftler.<sup>7)</sup> Auch die kubanische Revolution sieht im Privateigentum für Landwirte die Grundlage der Reform, wieweil sie das Eigentumsrecht von den Interessen der Allgemeinheit abhängig macht — ein Prinzip, das allerdings auch in europäischen Ländern nicht unbekannt ist. Es muß daher hervorgehoben werden, daß trotz der Aufmerksamkeit, die man in Südamerika der wirtschaftlichen Entwicklung in China, der UdSSR oder Jugoslawien widmet, die meisten „Reformatoren“ die Landwirtschaft der Zukunft nach dem Vorbild der westlichen Welt aufbauen möchten. Aber warum ist die westliche Landwirtschaft berechtigt, zur Lenkerin der Agrarreform in Südamerika zu werden?

Ein objektiver Sozialwissenschaftler wird zugeben, daß landwirtschaftliche Entwicklung nicht nur auf eine Weise, durch verhältnismäßig kleine Unternehmen, die von einem Bauern und seiner Familie bewirtschaftet werden, möglich ist. Er muß auch anerkennen, daß es vielleicht gleichwertige oder wenigstens gleich vielversprechende Alternativen gibt, von denen die wichtigste ein Aufbau der Agrarwirtschaft ist, in dem Privateigentum nur eine kleine und kollektive oder vom Staat geführte Unternehmen die größte Rolle spielen. Es muß auch hervorgehoben werden, daß, vom rein administrativen Gesichtspunkt der Schritt von den Latifundien zu sehr großen, vom Staat geleiteten und bewirtschafteten Gütern vielleicht nicht größer ist als zu den kleinen Privatgütern. Tatsächlich werden diese Alternativen jetzt überall, auch in den Vereinigten Staaten, im Hinblick auf die unterentwickelten Länder ernsthaft einer neuen Prüfung unterzogen.

Es besteht jedoch kein Zweifel daran, daß die industriellen Länder große Erfahrungen in Agrarreformen im weitesten Sinne haben. Denn selbst in Europa, wo

<sup>7)</sup> Vergl. z. B. Jorge A h u m a d a : „En Vez de La Miseria“, Santiago 1958.

die Landwirtschaft eine lange Tradition hat und feudale Sitten und Gebräuche fast ganz abgeschafft worden sind, gibt es noch jetzt „strukturelle Defekte“ von Bedeutung. Denn je dynamischer die Wirtschaft ist, desto permanenter sind strukturelle Probleme. Die europäische Agrarpolitik ist gerade jetzt damit beschäftigt, das Problem der unrentablen Unternehmen zu lösen.<sup>8)</sup>

#### Die Disparität der Einkommen

Auch in den Vereinigten Staaten, wo die Landwirtschaft ein glänzender Beweis dafür ist, daß die Malthusianische Bevölkerungstheorie irrig ist, haben sich landwirtschaftliche Experten und Politiker schon lange mit strukturellen Schwierigkeiten beschäftigt: mit der ungenügenden Ausnutzung der Arbeitskraft auf dem Lande, der Rationierung des Kredits und seinen schlechten Bedingungen, der ungleichen Verteilung von Einkommen und Ressourcen, der Diskrepanz zwischen der Entlohnung der Arbeitskräfte und anderer Produktionsmittel, dem mangelhaften Schutz der Landwirte gegen Wetter und wirtschaftliche Risiken und der instabilen Lage der Pächter. Alle diese Defekte sind ein Zeichen dafür, daß in einer Gesellschaft, die ursprünglich auf die industrielle und kommerzielle Entwicklung zugeschnitten war, die Handlungskraft der Landwirte viele Jahrzehnte hindurch schwach war. Die Defekte werden erst jetzt richtig eingeschätzt: denn es wird klar, daß die Industrialisierung in den westlichen Ländern den Landwirten niemals wohlwollend oder günstig war. Einen eindeutigen Beweis dafür kann man aus dem leider unzusammenhängend geschriebenen, aber doch wichtigen Werk von Bellerby<sup>9)</sup> ersehen, der nachgewiesen hat, daß in fast allen industriellen Ländern das Einkommen der Landwirtschaft weniger als 70 % des nicht-landwirtschaftlichen Einkommens beträgt. Das bedeutet natürlich keineswegs, daß Bauern nicht von dem höheren Nationaleinkommen und einem höheren Lebensstandard profitiert haben (denn das haben sie zweifellos), sondern daß sie davon weniger profitierten als andere Berufe. Der Grund dafür ist, daß die Landwirte oft, selbst in den letzten Jahrzehnten, den Launen des sogenannten freien Marktes mehr als andere Mitglieder der Wirtschaft ausgesetzt waren, und wohl nicht, wie man vielleicht annehmen könnte, auf Grund mangelnder Produktivität.

#### Die charakteristischen Besonderheiten der Landwirtschaft

Aber was meint man, wenn man von der schwachen Handlungskraft der Landwirte spricht? Man sollte darunter jene ganz besonders charakteristischen Züge der Landwirtschaft verstehen, die diese vom Handel und der Industrie unterscheiden. Sie sind dafür verantwortlich, daß die Gesetze und Institutionen, die

<sup>8)</sup> „The Small Family Farm, A European Problem, Methods for Creating Economically Viable Units“, hrsg. v. European Productivity Agency O.E.E.C., Paris 1959.

<sup>9)</sup> „Agriculture and Industry Relative Income“, London 1956.

seit dem Anfang der Industrialisierung Europas die Bedürfnisse des Handels und der Industrie zu befriedigen versuchten (einschließlich der Organisation und Praxis der finanziellen, legalen, wissenschaftlichen oder Erziehungsinstitute), der Landwirtschaft nicht oder viel weniger zugute kamen; sie sind dafür verantwortlich, daß der „Fortschritt“ auf die Landwirtschaft eigentlich nur „herabgeträpelt“ ist. Zu diesen charakteristischen Zügen gehören: der noch heute sehr starke Einfluß der Naturkräfte auf das Einkommen und auf die zeitliche Einteilung der Arbeit der Landwirte, das notwendige Einspannen der Arbeitskräfte der Familie und die enge Verbindung zwischen „Heim“ und „Geschäft“, die schwierige Überwachung der Landarbeiter, die Unfähigkeit, für weitere und durchgreifende technische Neuerungen selbst zu sorgen und somit die Arbeitsspezialisierung zu verfeinern und von den Vorteilen eines großen Betriebsumfanges zu profitieren (ein wichtiger Punkt), ferner die bekannte Tatsache, daß Landwirte keine finanziellen Reserven für spätere Entwicklung zurückstellen können; und schließlich ihre Unfähigkeit, die Preise und Verteilung der Erzeugnisse zu kontrollieren. Es ist ausschließlich der Erkenntnis dieser Besonderheiten zu verdanken, daß die Regierungen eine Reihe von Maßnahmen entwickelt haben, um den aus diesen Umständen zu erklärenden Mangel der Handlungskraft der Landwirte zu beheben. Dazu gehören: niedrige Zinssätze und langfristige Kredite, Zahlungsbedingungen, die der wirtschaftlichen Lage des Kreditnehmers angepaßt sind, Versicherungen gegen Wetterschäden, Unfälle usw., Subsidien für Preise oder Einkommen, Gesetze für den Fall des Bankrotts, technische Hilfe für Landwirte, wissenschaftliche Untersuchungen durch die Regierung oder Universitäten, Staatshilfe zur Förderung von Genossenschaften oder von Gewerkschaften der Landarbeiter. Alle diese Maßnahmen sind „Werkzeuge“, die die westlichen Länder ausgearbeitet und mit Erfolg angewandt haben und die sie in die unterentwickelten Länder „exportieren“ können.

Ob die kommunistischen Länder die wesentliche Besonderheit der Landwirtschaft erkannt haben, ist keineswegs sicher. Besonders bemerkenswert ist es, daß in der UdSSR die Kolchosen und Staatsgüter jetzt auf Anraten der Betriebswirtschaftler noch vergrößert werden, da sie wohl annehmen, dadurch die Kosten der Produktion zu senken und die Produktivität zu erhöhen. Es ist aber sicherlich mehr als fragwürdig, ob das Prinzip, das in der Industrie allgemein als richtig erkannt wird, auch in der sozialistischen Landwirtschaft anwendbar ist.

Zum Schluß muß noch auf die Gründe hingewiesen werden, die erklären, wie es möglich war, die Produktivität der europäischen, nordamerikanischen oder australischen Landwirtschaft so stark zu heben. Im allgemeinen wird dies auf die Nutzung von Maschinen, Kunstdünger und anderer technischer Fortschritte zurückgeführt und zum Teil sicherlich mit Recht. Es mag aber noch einen tieferen Grund haben: nämlich,

daß Privateigentum aus psychologischen und soziologischen Gründen eine starke Hebung der Produktivität begünstigt. Sicherlich ist auch der Einfluß „rein wirtschaftlicher“ Faktoren, wie höherer Preise oder Einkommen, oder, wie manche Wirtschaftler mit Bezug auf Südamerika annehmen, Steuern, nicht auszuschalten, obgleich die Rolle der Preise im Verhältnis zur Produktion in der nordamerikanischen Landwirtschaft z. B. ziemlich undeutlich ist. (Dies kann man aus der niedrigen Elastizität des Angebotes landwirtschaftlicher Erzeugnisse ersehen.)<sup>10)</sup> Die fast ständig ansteigenden Angebote von Nahrungsmitteln sind vielleicht viel mehr auf Faktoren zurückzuführen, die mit Preisen oder Technik nichts zu tun haben: der Stolz der Eigentümer auf ihren Besitz, der Wunsch, die Nachbarn durch höhere und bessere Produktion zu übertrumpfen oder sich in der Gemeinde mit den neuesten Maschinen großzutun und gleichzeitig damit Arbeitszeit und -kräfte zu ersparen.<sup>11)</sup>

Wenn diese, mit dem Privateigentum des Bodens eng verknüpften Motive wirklich den Erfolg haben, den einige Sozialwissenschaftler ihnen zumessen, könnten sie auch für die südamerikanische Landwirtschaft von größter Bedeutung werden. Allerdings muß hinzugefügt werden, daß dies voraussetzt, daß die südamerikanischen Landwirte gleiche Interessen haben wie die des Westens. Wenn die „mores“ der Gesellschaft Muße, Erholung oder intellektuelle und musische Beschäftigungen durchweg höher schätzen als materielle Gewinne und die Anhäufung von materiellen Gütern, dann wären weder ökonomische noch quasi-ökonomische noch auch die oben erwähnten Faktoren imstande, die Unternehmer dazu zu bewegen, die Produktion auf den höchsten Grad zu steigern. Aber unter diesen Umständen würde auch ein System von Kollektiv- oder Staatsgütern nur dann Erfolg haben, wenn es unter Anwendung von Gewaltmaßnahmen durchgeführt würde.

#### DIE ROLLE DES KREDITS

In dem Schema einer Landwirtschaft, die nicht nur auf Privateigentum und der mehr oder weniger freien Tätigkeit und Initiative des individuellen Landwirtes aufgebaut ist, sondern auch einer demokratischen Gesellschaft angehört, spielt Kredit in der Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktivität und der Hebung des Lebensstandards eine viel größere Rolle, als allgemein angenommen wird.

#### Der externe Kredit

Mit Bezug auf die Agrarreform in Südamerika muß man zwei wichtige Arten von Kredit unterscheiden: externe und interne Kredite. Externe Kredite sind

<sup>10)</sup> Nach einem kürzlich erschienenen Artikel ist die Elastizität ca. 0,2-0,3, und steigt, wenn die Landwirtschaft sich auf Vieh spezialisiert. Vgl. Zvi Griliches, *Journal of Farm Economics*, May 1960.

<sup>11)</sup> Diese Idee ist nicht neu. Sie wurde in einem sehr guten Artikel von Brewster und Parsons: „Can Prices Allocate Resources“, in: *Journal of Farm Economics*, November 1946, sehr einleuchtend ausgeführt. Der Gedanke spielt auch in den Schriften von Thorsten Veblen eine große Rolle.

solche, die einem wenig industrialisierten Land von anderen (meist industrialisierten) Ländern direkt oder durch eine internationale Organisation für die Entwicklung der Landwirtschaft gewährt werden. Solche Fonds sind für Südamerika ungeheuer wichtig, denn ohne Zweifel sind die Finanzen der südamerikanischen Länder kaum so gestellt, daß sie die Lasten massiver Programme innerhalb des bestehenden sozial-wirtschaftlichen Rahmens — d. h. im Rahmen der öffentlichen und privaten Investitionen, Ersparnisse und des Konsums — und der bestehenden Wirtschaftspolitik tragen können.

Wenn Programme zur Enteignung der Latifundien mit Entschädigung an die Eigentümer ins Auge gefaßt werden — besonders wenn die Entschädigung nicht auf Grund der Steuerbewertung, sondern nach einem dem Marktpreise des Bodens mehr oder weniger entsprechenden Wert berechnet wird —, müssen dem Staate für die Finanzierung große Geldsummen zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang muß bemerkt werden, daß für die Agrarreform in Italien vor ca. zehn Jahren vom italienischen Parlament ungefähr eine Milliarde Dollar, einschließlich der 25jährigen Staatspapiere zu 5% Zinsen für die Entschädigung von enteignetem Boden, zur Verfügung gestellt wurde, obwohl nur ein ganz kleiner Teil des gesamten landwirtschaftlichen Bodens Italiens von dieser Reform betroffen wurde. Die Gesamtkosten der kubanischen Landreform wurden auf ca. 2,2 Milliarden Dollar für sechs Jahre geschätzt — auch eine große Summe, wenn man im Auge behält, daß es sich hier um ein kleines Land handelt. Aber auch andere Strukturänderungen oder Maßnahmen zur Hebung der Produktion (wie Ansiedlungs- oder Wohnungsprojekte, Schulen oder Straßen) sind sehr kostspielig, und es ist zweifelhaft, ob die südamerikanischen Länder solche massiven Programme, außer auf sehr lange Sicht, finanzieren könnten. Das kann aber bedeuten, daß die sich ständig verschlechternden sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen der Bevölkerung durch Reformen nicht wirksam und schnell verbessert werden könnten.

Die Finanzierung von landwirtschaftlichen Reformen wird in Südamerika weiterhin durch die Tatsache erschwert, daß dort im allgemeinen das Vertrauen in Staatspapiere sehr gering ist. In einem der Länder, wo das Parlament jetzt ein Bodenreformgesetz studiert, das unter anderem auch gewisse Enteignungen vorsieht, hat die konservative „Bauern“-Organisation des Landes eine öffentliche Erklärung abgegeben, daß sie zwar schon seit Jahrzehnten eine solche Reform begünstigt, daß sie sich aber ganz energisch einer Entschädigung der Eigentümer durch die minderwertigen Staatsobligationen widersetze!

Wenn man daher der Meinung ist, daß Bodenreform ein wichtiges politisches und wirtschaftliches Problem innerhalb der allgemeinen Frage der Entwicklung ist, und man weiterhin radikale Änderungen in der politischen Struktur der südamerikanischen Länder ver-

meiden will, dann werden die Westmächte kaum umhin können, die Finanzierung der Agrarreform durch direkte, öffentliche Fonds zu unterstützen. Es besteht kein Grund zu der Annahme, eine solche finanzielle Hilfe müsse zu Verlusten führen, obgleich man auf der anderen Seite in der Investition in soziale Programme dieser Art natürlich auch kein hochprofitables Unternehmen sehen darf.<sup>12)</sup> Es ist wahrscheinlich, daß langfristige Kapitalanlagen in der Landwirtschaft sich durch die Hebung der Produktivität bezahlt machen. Aber selbst wenn die Landreform ein partieller Verlust für die industriellen Länder (oder eine internationale Bank) wäre, so sollte man doch ihre Finanzierung vom historischen Gesichtspunkt aus nicht als unsinnig ansehen: sie würde die sozialen und politischen Konflikte in den südamerikanischen Ländern schwächen und durch die Hebung des Lebensstandards zu einer Erweiterung der Handelsmärkte für die industriellen Länder führen. Mit anderen Worten gesagt, sollte selbst eine anscheinende „Vergeudung“ öffentlicher Mittel für die Westmächte kein Grund sein, den südamerikanischen Ländern finanzielle Hilfe für Agrarreform vorzuenthalten. Es ist anzunehmen, daß die USA und andere industrielle Länder sich in der nahen Zukunft an der Gründung von internationalen Banken beteiligen werden, die nicht nur soziale Programme finanzieren, sondern auch Kredit zu liberalen Bedingungen (d. h. nicht ausschließlich nach dem Prinzip der kommerziellen Banken) geben. Die erwähnte Bewilligung von 500 Millionen Dollar für soziale Programme, die den südamerikanischen Ländern später durch die Interamerikanische Bank zur Verfügung gestellt werden sollen, ist ein vielversprechender Anfang.

#### Der interne Kredit

Der interne Kredit an individuelle Landwirte, Bauernorganisationen oder auch an Händler ist ein wichtiges Werkzeug zur Hebung der Handlungskraft der Landwirte und daher geeignet, das Gleichgewicht in der sozial-wirtschaftlichen Struktur der Landwirtschaft herzustellen. Im Zusammenhang mit einer Neuverteilung des Bodens kann interner Kredit auf lange Sicht als ein Mittel betrachtet werden, Landwirten zu Selbständigkeit und einem höheren sozialen Niveau zu verhelfen. Somit dient er der Schaffung einer Landbevölkerung, die im Rahmen der allgemeinen Agrarpolitik eigene Entschlüsse fassen kann und gleichzeitig ihre Freiheit zu schätzen versteht.

Das Problem des internen Kredites in Südamerika liegt in der Organisation der Kreditanstalten, der Ausarbeitung von Gesetzen über den Kredit und der Verteilung von Krediten an die Kreditnehmer. Der Kredit soll drei Funktionen ausüben: nämlich neuentablerten Landwirten (nach einer Neuverteilung des Bodens oder in Ansiedlungsprojekten) oder jungen Landwirten, die ein bestehendes Gut gekauft haben,

<sup>12)</sup> Vgl. dazu Mendietz y Nuñez, op. cit., pp. 73-75, pp. 81-94 (über die Interamerikanische Bank für Landwirtschaft und ihre finanziellen Probleme).

auf die Beine helfen, eine Hebung der Produktion und des Lebensstandards ermöglichen und eine wirksame Organisation der Verteilung der landwirtschaftlichen Produkte ermöglichen. Die besonderen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in der Landwirtschaft, die, wie bereits erwähnt wurde, den Sozialwissenschaftlern und auch den Politikern nicht mehr unbekannt sind, sollten die Kreditanstalten dazu bewegen, den Landwirten Kredite zu Bedingungen zu geben, die auf diese Verhältnisse sozusagen „Rücksicht nehmen“ und daher auch für die Kreditnehmer und die Allgemeinheit am rentabelsten sind. Agrarkredit kann seinen Zweck am besten erfüllen, wenn er diesen Verhältnissen angepaßt ist. Dazu gehören ein niedriger Zinsfuß, Fristen, die den Zwecken des Kredites angepaßt sind (wie z. B. kurzfristige Kredite für den Lebensunterhalt, Kredit auf 1—5 Jahre für Löhne, Maschinen, Kunstdünger etc. oder sehr langfristige Kredite zur Erwerbung des Bodens oder für permanente Verbesserungen der Güter), dazu Rückzahlungsbedingungen, die dem Einkommen angepaßt sind (solange Änderungen im Einkommen vom Landwirt nicht verschuldet sind), so daß z. B. bei einer Mißernte der Landwirt weniger zu zahlen hat als in einem erfolgreichen Jahr. In Südamerika gehört auch dazu, daß den Bauern, deren Bildungsniveau niedrig ist, mit dem Geld auch ein gewisses Maß von technischer Hilfe geboten wird. Da die Hebung der Produktivität für die allgemeine Wohlfahrt eine dringende Notwendigkeit ist, sollte Landwirten, die bestimmte Produktionsquoten erreichen (die z. B. von der Regierung festgelegt würden), bessere Kreditbedingungen eingeräumt werden. Kleinbauern und Anfänger sollten im allgemeinen günstigeren Bedingungen erhalten als größere Gutsbesitzer, und in ihrem Fall sollte die „persönliche Garantie“ eine viel größere Rolle spielen als Sicherheiten.

Viele Beobachter werden vielleicht der Meinung sein, daß Kredit unter solchen Bedingungen fast zur Wohltätigkeit wird. Das wäre jedoch eine falsche Schlußfolgerung. Wir schlagen hier keineswegs vor, daß Kredit den Landwirten umsonst gegeben werden soll oder daß die Kreditanstalten oder ihre Geldgeber nicht zu einem mäßigen Gewinn berechtigt sein sollen. Und tatsächlich kann auch nicht übersehen werden, daß Kredit um so teurer wird, je mehr administrative Komplikationen bestehen. Aber die traditionelle Praxis der privaten oder selbst der öffentlichen Banken in Südamerika oder der privaten Geldgeber, die an „rein kommerzielle Prinzipien“ des Kreditgebens gewohnt sind, ist für eine Landwirtschaft, die sich entwickeln soll, untragbar. Daher muß die Regierung eine strenge Rolle in der Ausführung sehr liberaler Prinzipien spielen, wenn es zur Organisation und Verteilung von Krediten kommt. Es wird leider in der Öffentlichkeit nie genug hervorgehoben, daß die Erfahrung sowohl industrieller wie auch unterentwickelter Länder in bezug auf Kredittypen, die den Bedingungen der Landwirtschaft auf diese

Weise angepaßt sind, sehr zufriedenstellend war und daß trotzdem (oder vielleicht deshalb) die kommerziellen Banken diesen Kredittypen gegenüber die größte Feindseligkeit zeigten. Dies gilt besonders für den sogenannten „beaufsichtigten“ Kredit, bei dem der Geldgeber den Landwirt über die Art und Weise der Benutzung der Fonds berät und diese kontrolliert, wie auch für den genossenschaftlichen Kredit, der in den Vereinigten Staaten seit einigen Jahren große Fortschritte gemacht hat. Mit Bezug auf Kredit mit Beaufsichtigung muß die Farmers' Home Administration in den Vereinigten Staaten erwähnt werden, die während der Depression und Anfang der 1940er Jahre bankrotte Landwirte erfolgreich rehabilitierte und deren Rückzahlungen musterhaft waren. Obwohl der FHA niemals große Kapitalien zur Verfügung standen, und trotz ihres Erfolges wurde sie von politischen Gegnern als sozialistisch, d. h. schlecht, bezeichnet, was auf einer falschen Erkenntnis ihres Zweckes der Erhaltung des Privateigentums kleiner Bauern beruhte. Besonders wurde die Aufsicht über die Bauern kritisiert, ohne zu berücksichtigen, daß auch Privatbanken den Gebrauch von Kreditfonds — wenn auch nur oberflächlich und nur mit Rücksicht auf die Sicherheit und Rentabilität der Kredite — fast immer zu kontrollieren versuchen. Die Methoden der FHA haben aber trotzdem einen internationalen Ruf errungen und werden jetzt in Mexiko, Brasilien und anderen Ländern mit Erfolg, wenn auch nur in kleinem Ausmaß, angewandt.<sup>13)</sup> Man kann daher nicht umhin, den Gebrauch eines außerordentlich erweiterten Systems von beaufsichtigten wie auch genossenschaftlichen Krediten für Südamerika zu empfehlen.

#### Klima für die Kreditentwicklung

In Südamerika ist das Klima für eine breite Entwicklung des landwirtschaftlichen Kredits nicht weniger reif als das für die Bodenverteilung. Im letzten Jahrzehnt sind verschiedene Konferenzen über Kredit in Südamerika unter sehr großer Beteiligung aller Länder abgehalten worden. Die meisten Staaten haben auch an der Internationalen Konferenz in Berkeley, Kalifornien, (1952) teilgenommen. Doch gibt auch eine gewissenhafte Untersuchung der zahlreichen Vorträge und Abhandlungen keinen genauen Aufschluß über die Handhabung von Kredit in den meisten Ländern. Allerdings sind folgende allgemeine Charakteristiken ganz einwandfrei, auch ohne akkurate Statistiken, zu beobachten: in fast allen Ländern spielen Privatbanken eine nur kleine, manchmal überhaupt keine Rolle. Regierungsbanken oder von der Regierung unterstützte Banken waren fast ausschließ-

<sup>13)</sup> Vgl. u. a. (a) die Beiträge von S. E. Antuna (FAO) und J. Rodrigues y Luiz Goes Vieira (Brasilien) in der Südamerikanischen Konferenz über landwirtschaftlichen Kredit gehalten, in Recife, (Brasilien) 1-19. September 1958, (b) „Memoria del Centro Sudamericano del Credito Agricola“, Recife, Brasilien 1958, FAO, Rom 1958, pp. 60-81 (c) Horac Belshaw in „Agricultural Credit in Economically Underdeveloped Countries“, FAO Agric. Studies No. 46, Rom 1959 pp. 145ff und 199ff.

lich die Quellen für landwirtschaftlichen Kredit.<sup>14)</sup> Damit hängt die große Knappheit an Fonds zusammen, jedenfalls soweit es sich um offiziellen Kredit der Anstalten handelt, denn über den Privatkredit, sein Ausmaß und seine Bedingungen ist nur wenig zu erfahren. Doch vermutet man dort wohl mit Recht wucherhafte Zinsen, die den Kreditnehmer zum Sklaven des Geldgebers machen. Aber auch der offizielle Zinsfuß ist überall sehr hoch und beläuft sich oft auf 8—10 % bei Regierungsbanken und noch mehr bei Privatbanken.

Langfristige Kredite von fünf, zehn oder mehr Jahren, so wie sie in westlichen Ländern bestehen, sind heute in Südamerika fast unbekannt. In Chile z. B. wird ein Kredit auf drei Jahre für langfristig angesehen. Eine „Ausnahme“ von dieser Regel besteht nur in der Praxis der Banken, gewissen wohlhabenden Kunden ihre Kredite jedes Jahr zu erneuern, so daß diese in Wirklichkeit mit dem geborgten Geld auf lange Zeit wirtschaften können — wobei allerdings zu bemerken ist, daß diese Fonds dann nicht für Zwecke verwendet werden, für die langfristige Kredite bestimmt sind, d. h. zu Kapitalanlagen und permanenten Verbesserungen der Güter. Das ist sicherlich einer der Gründe, warum die Landwirtschaft nur „von der Hand in den Mund“ lebt.

Auf die ungleiche Verteilung der Kredite wurde schon hingewiesen, aber zwei typische Nebenerscheinungen sind noch zu erwähnen. Oft wird landwirtschaftlicher Kredit überhaupt nicht für landwirtschaftliche Zwecke gebraucht, da der „Landwirt“ diesen Beruf oft nur dem Namen nach ausübt. Weiterhin werden die Fonds hauptsächlich für die Erzeugung von Produkten für den Export oder für solche, die tariflich sehr geschützt sind, ausgeliehen. Dies ist natürlich in einem Lande, das sich auf die Produktion von Exporterzeugnissen spezialisiert, zu erwarten, aber diese Praxis bringt es mit sich, daß die Diversifikation der Agrarwirtschaft auch auf diese Weise verhindert wird.

Der Mangel an Kredit und die unzulängliche Natur der Kreditanstalten und -typen haben dazu beigetragen, den Fortschritt der Agrarwirtschaft zu behindern. Wir müssen daher feststellen, daß eine radikale Verbesserung des Kreditwesens nur dann erreicht werden kann, wenn Änderungen in der fundamentalen Struktur der Landwirtschaft und in den von der Landwirtschaft abhängigen Sektoren stattfinden. Auf der anderen Seite aber kann eine Reform wohl nur durch die Schaffung eines breitangelegten und für die Landwirte günstigen Kreditsystems ihre Ziele erreichen. Ein solches System wäre in der Lage, eine wirtschaftliche Demokratie im Rahmen der politischen Demokratie zu schaffen und aufrechtzuerhalten.

<sup>14)</sup> Vgl. die zusammenfassende kurze Schrift: „The Organization and Supply of Institutional Agricultural Credit in Latin American Countries“, FAO/58/5/3465, Rom 1958 (mimeo).