

Journal für Entwicklungspolitik X/3, 1994, S. 333 – 373

Dieter Weiser

„NEUE ENTWICKLUNGSÖKONOMIK“ UND PROJEKT-POLITIK: DAS KARNATAKA SOCIAL FORESTRY PROJECT DER WELTBANK IN INDIEN

Evaluierung im Hinblick auf allokatonspolitische Verbesserungen im wirtschaftspolitischen Umfeld

Abstract

Project aid is an important instrument to influence the allocation of resources in developing countries: it clears the way to change or heightens the barriers against improvements. Therefore, projects should reach a rate of return beyond zero and have to be fit for the allocational situation within they are located. The World Bank financed Karnataka Social Forestry Project in India could not meet these requirements because of the use of capital-intensive technology and lack of participation by target groups. Responsibility for this outcome rests on the government of Karnataka since it altered the design of the project for political reasons.

The article refers to the methodology of the "New Development Economics", discusses the allocational functions of project aid and presents a survey of the allocational situation in Karnataka, India. An economic evaluation of the project reveals that it led to inefficient resource use.

1. Einleitung

Stern¹ gliedert die Entwicklungsökonomik in drei Forschungszweige. Zum einen in den Bereich der „großen“ Streitfragen. Zum anderen in den Zweig einer Theorie der Wirtschaftspolitik für Ökonomien, die sehr weit von den Bedingungen für First-Best-Lösungen entfernt sind. Und drittens in einen heterogenen Bereich eher mikroökonomisch orientierter Studien eines Phänomens, eines einzelnen Marktes oder einer Lokalität, bei denen die vorhandenen Institutionen, die Details der Geographie und die „Kultur“ eine entscheidende Rolle spielen.

¹ Stern, Nicholas: The Economics of Development: A Survey. In: The Economic Journal; vol. 99 (1989), S. 597 – 685.

Die „großen“ Streitfragen drehen sich – nach Stern – um die Verständigung darüber, was unter ‚Entwicklung‘ zu verstehen ist und mit welchen Strategien sie erreicht werden könnte; sie kreisen um eine Einschätzung der Auswirkungen des rapiden Bevölkerungswachstums auf die Entwicklungschancen der Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, um die Identifizierung der Determinanten von Wachstum und Verteilung sowie um die Beziehungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern.

Der zweite Zweig der Entwicklungsökonomik befaßt sich mit der Analyse und Verbesserung vorhandener und der Erarbeitung neuer Techniken, mit denen sich Regierungen an die Lösung entwicklungspolitischer Probleme herantasten könnten. Im Mittelpunkt steht dabei die Analyse der Bedingungen für ein optimales Zusammenwirken von marktförmigen Koordinationsmechanismen wirtschaftlichen Handelns mit autoritären, das heißt, politischen Allokationsmechanismen, um die, mit der Forderung nach dem „get the prices right“ verbundenen, schwierigen mikroökonomischen Probleme zu lösen.

Die mikroökonomischen Studien – der dritte Zweig – die sich um das Verständnis der Allokationsprozesse und der Reaktionen von wirtschaftlichen Akteuren auf Wandel und Veränderung bemühen, erfüllen eine Test- und Verbesserungsfunktion der in der Entwicklungsökonomik vorhandenen Vorstellungen über die Funktionsweisen der Wirtschaften der Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und über die angemessene Politik für diese Länder.

Die vorliegende Arbeit ordnet sich eher dem dritten Zweig der Entwicklungsökonomik zu, auch wenn Abstecher in die beiden anderen nicht vermieden werden konnten. Ihr Gegenstand ist die Evaluierung eines Projektes der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, das von der Weltbank und der britischen Overseas Development Administration finanziert, und von der Forstverwaltung des Staates Karnataka, einem Staat der Indischen Union, implementiert wurde. Die Evaluierung erfolgt insbesondere im Hinblick auf die mit dieser entwicklungspolitischen Intervention herbeigeführten allokatiospolitischen Verbesserungen in Karnataka, dem wirtschaftspolitischen Umfeld des Projektes.

2. Methodologischer Ansatz, allokatonspolitische Fragestellung; die allokatonspolitische Funktion von Entwicklungsprojekten in der entwicklungspolitischen Diskussion

2.1. Methodologischer Ansatz

Die methodologische Grundlage der vorliegenden Arbeit bilden die Hypothesen der sogenannten *Neuen Entwicklungsökonomik*.²

Die Wirtschaftssubjekte handeln rational, das heißt, sie agieren in konsistenter Art und Weise und reagieren auf Umweltveränderungen, die den für sie maßgeblichen Handlungsraum neu definieren.³ Es gibt somit in Entwicklungsökonomien keine „perversen“ Reaktionsformen auf Marktanreize und Veränderungen in der verfügbaren Technologie. Phänomene, die ehemals als kulturell bedingt angesehen wurden, sind deshalb zumeist als Folge ökonomischer Entscheidungen unter Unsicherheit erklärbar.⁴ Informations- und Transaktionskosten müssen berücksichtigt werden, da Institutionen als Regeln für angemessenes Verhalten in mehrpersonellen und sich wiederholenden Entscheidungssituationen⁵ diese Kosten widerspiegeln und langfristig nicht als exogen angenommen werden können. Gleichwohl sind institutionelle Innovationen für das Entstehen neuer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie für die Entwicklung und Verbreitung neuer Technologien erforderlich.⁶ Zudem ist für die entwicklungspolitisch gebotene Ausweitung der Austauschbeziehungen der Wirtschaftssubjekte über Familien- oder Kastengrenzen hinaus eine Verringerung von Transaktionskosten notwendig.⁷

2 Stiglitz, Joseph E.: The New Development Economics. In: World Development; vol. 14 (1986), S. 257 – 265, besonders S. 257. Clapham, Ronald: Erklärungsansätze der Neuen Politischen Ökonomie für entwicklungspolitische Entscheidungen. In: Körner, Heiko (Hrsg.): Zur Analyse von Institutionen im Entwicklungsprozeß und in der internationalen Zusammenarbeit. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik; N.F. Bd. 186, Berlin 1989, S. 17 – 36, besonders S. 18f.

3 Frey, Bruno S.: Internationale Politische Ökonomie. München 1985, S. 5.

4 Vgl. Krueger, Anne O. und Vernon W. Ruttan: Development Thought and Development Assistance. In: Krueger, Anne O., Constantine Michalopoulos und Vernon W. Ruttan (Hrsg.): Aid and Development. Baltimore/London 1989, S. 13 – 30, besonders S. 21.

5 Vgl. Leipold, Helmut: Zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie; Bd. 8, Soziale Institutionen zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Tübingen 1989, S. 13 – 14, besonders S. 14.

6 Vgl. Krueger, Anne O. und Vernon W. Ruttan, a.a.O., S. 21. Cernea, Michael M.: User Groups as Producers in Participation Afforestation Strategies. In: World Bank Discussion Papers Nr. 70, Washington D.C. 1989, S. 3 und 7. Bromley, Daniel W. und Michael M. Cernea: The Management of Common Property Natural Resources. Some Conceptual and Operational Fallacies. In: World Bank Discussion Papers Nr. 59, Washington D.C. 1989, S. 7f.

7 Bromley, Daniel W. und Jean-Paul Chavas: On Risk, Transactions and Economic Development in the Semi-arid Tropics. In: Economic Development and Cultural Change, vol. 37 (1988/89), S. 719 – 736, besonders S. 720.

Die Annahmen der sogenannten Neuen Entwicklungsökonomik implizieren keineswegs, eine Markt-Ökonomie sei a priori als pareto-effizient zu qualifizieren. Dies würde nur bei Erfüllung der Arrow-Debreu-Bedingungen gelten. Deren Verletzung ist außerhalb der Welt der Modelle endemisch, weil für bestimmte Güter Märkte nicht entstehen können oder ökonomisch bedeutsame Beziehungen zwischen Wirtschaftseinheiten existieren, die nicht in die marktförmigen Austauschprozesse eingehen,⁸ weshalb effiziente Allokationen durch den Markt ohne staatliche Interventionen nicht erreichbar sind.⁹ Mit dieser Problemstellung ist die Forstwirtschaft in besonderem Maße konfrontiert, da ein nicht unerheblicher Teil des aus Wäldern und Forsten gewinnbaren Nutzenstroms den Charakter von Öffentlichen Gütern aufweist.¹⁰

Es gibt somit eine potentielle Rolle für staatliche Aktivitäten, zu denen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zu rechnen sind. Diese führen dann zu Verbesserungen, wenn die staatlichen Akteure ausreichende Informationen über die Struktur der Ökonomie besitzen und Anreize auf sie einwirken, die sie veranlassen, ihre Politik nicht auf die unproduktive Umverteilung von Eigentumsrechten (sogenannten rent-seeking) zu konzentrieren.

Wenn „Entwicklung“ als „äußerst langwierige(r) und komplexe(r) Prozeß“ definiert werden kann,¹¹ „der wirtschaftliche, soziale und politische Strukturen verändert und die Denk-, Verhaltens- und Ausdrucksweisen der Menschen beeinflußt“, dann ist die Veränderung von Eigentumsrechten notwendige Bedingung und Folge dieses Prozesses.¹² Beobachtbare Erscheinungen von rent-seeking¹³ und die Feststellung, daß staatliches Handeln eben-

8 Streit, Manfred E.: Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Düsseldorf 1991, S. 92 und 94.

9 Vgl. Greenwald, Bruce C. und Joseph E. Stiglitz: Externalities in economies with imperfect information and incompleteness of markets. In: Quarterly Journal of Economics; vol. 101 (1986), S. 229 – 264.

10 Schaefer, Stefan: Die Infrastrukturleistungen des Waldes aus ökonomischer Sicht. In: Mitteilungen der Forstlichen Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg, Abt. Betriebswirtschaft; Nr. 27 (1989). Kasberger-Sanftl, Georg: Kriterien und Methoden zur Bewertung von forstlichen Projekten im Rahmen der Entwicklungshilfe. Diss., München 1988, S. 128. Clawson, Marion und Roger A. Sedjo: Forest Policy. In: Howe, Charles W. (Hrsg.): Managing Renewable Natural Resources in Developing Countries. Boulder Col. 1982, S. 33 – 63, besonders S. 45f.

11 Hemmer, Hans-Rimbert: 40 Jahre Entwicklungstheorie und -politik. Ein Rückblick aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; Bd. 110 (1990), S. 505 – 570, besonders S. 521.

12 Vgl. Czichowski, Frank: Rent-Seeking, Stagnation und Unterentwicklung. Der Beitrag der Neuen Politischen Ökonomie zur Theorie der Entwicklung und Unterentwicklung. In: Konjunkturpolitik; vol. 36. (1990), S. 169 – 192, besonders S. 183.

13 Vgl. Mohammad, Sharif und John Whalley: Rent Seeking in India: Its Costs and Policy Significance. In: Kyklos; vol. 37 (1984), S. 387 – 413. Wade, Robert: The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development. In: World Development; vol. 13 (1985), S. 467 – 497. Kamath, Shuyam J.: Partially Suppressed Markets: Controls, Rent-Seeking and the Cost of Protection in the Indian Sugar Industry. In: Weltwirtschaft-

falls mit der das sogenannte Marktversagen verursachende Transaktions- und Informationskostenproblematik sowie mit der Anreizproblematik konfrontiert ist, lassen dennoch nicht den Schluß zu, es gäbe keinen Raum für staatliche Interventionen¹⁴ zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung. Es kann nur konstatiert werden, daß staatliche Allokationspolitik sich stets fallbezogen mit dem Problem des Kosten-Nutzen-Vergleichs zwischen Nicht-Intervention und Intervention bzw. der zu wählenden Form der Intervention auseinandersetzen muß, weil, wie Blümel für den Fall öffentlicher Güter nachgewiesen hat,¹⁵ keines der in der Literatur diskutierten Allokationsverfahren hinsichtlich der Output- und Konsumeffizienz, des Transaktions- und Informationskostenproblems und der Anreizkompatibilität als eindeutig dominant eingestuft werden kann.

Wirtschaftspolitische Entscheidungen werden allerdings im Regelfall ohne hinreichend eindeutige oder zutreffende Problemdefinition und ohne Beachtung der von ihnen ausgehenden Wirkungen auf die Gesamtökonomie¹⁶ oder einzelne ihrer Teilbereiche getroffen und implementiert.¹⁷ Falsche Zielbestimmung und Wahl der falschen Instrumente sind deshalb zu den Grundproblemen zu rechnen mit denen die Entwicklungszusammenarbeit konfrontiert ist.¹⁸

Diese Diagnose verweist auf die Wirkungen des Zusammenspiels der beiden Allokationsmechanismen, die in Ökonomien wirksam sind: Markt und Politik. Soziale Gruppen (Kasten, Familienverbände) und Organisationen (Verwaltungen, Verbände, Unternehmen) versuchen dieses Zusammenspiel zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Darüberhinaus können Märkte im ländlichen Indien besondere Strukturmerkmale aufweisen, weil wirtschaftliche Prozesse zum Teil noch nicht monetarisiert sind und von traditionellen sozialen Regeln bestimmt werden.¹⁹ Die ausgeprägte soziale Schichtung kann dazu führen, daß der Preis „at which a commodity or a service can be bought or sold is not the same for all demanders and suppliers“.²⁰

liches Archiv; Bd. 124 (1988), S. 140 – 160.

- 14 Stiglitz, Joseph E.: On the Economic Role of the State. Heertje, Arnold (ed.): In: Stiglitz, Joseph E. et al.: *The Economic Role of the State*, Oxford/Cambridge 1989, S. 9 – 85, besonders S. 37.
- 15 Vgl. Blümel, Wolfgang: Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren. Eine vergleichende theoretische Untersuchung. In: *Volkswirtschaftliche Schriften*; Heft 371 (1987), S. 139.
- 16 Clapham, Ronald, a.a.O., S. 24.
- 17 Sangmeister, Hartmut: Wirtschaftspolitik. In: Nohlen, Dieter und Peter Waldmann (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*; Bd. 6, Dritte Welt, Gesellschaft – Kultur – Entwicklung; München/Zürich 1987, S. 649 – 659, besonders S. 649.
- 18 Bliss, Frank: Handlungsbedarf und Zielgruppenorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Ebenda, S. 20 – 28, besonders S. 20.
- 19 Vgl. Karanth, G. K.: New Technology and Traditional Rural Institutions. Case of Jajmani Relations in Karnataka. In: *Economic and Political Weekly (Bombay)*; vol. 22 (1987), S. 2217 – 2224.

Infolge der Existenz von sogenannten informellen Sektoren oder einer Politik, die konträr zu den Verhaltenszielen der Wirtschaftssubjekte steht,²¹ kann Regierungen die Macht zur wirksamen Steuerung wirtschaftlicher Prozesse fehlen.²² Mit dem Problem einer unter Umständen eingeschränkten Steuerungsfähigkeit ist auch die Projektpolitik konfrontiert.

Entwicklungsprojekte verändern während der Phase ihrer Implementierung einerseits die Einkommens-, Vermögens- und Güterverteilung und damit die wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen in der Zielregion, und unterliegen andererseits hierbei selbst einem komplexen Feld ökonomischer, sozialer und politischer Einflußdimensionen.²³

Die politischen Entscheidungsträger befinden sich somit in einem strategischen Spiel mit den verschiedenen nicht-staatlichen Wirtschaftssubjekten,²⁴ das infolge schneller Veränderungen der externen Rahmenbedingungen und wachsender Komplexität institutioneller Strukturen den Erfolg von Entwicklungsplanung als Projektion eines erwünschten Zustandes, der mit zieladäquaten und konsistenten Programmen angestrebt wird, die mit Hilfe einzelner Projekte zu implementieren sind, hat unsicher werden lassen.²⁵

2.2. Die allokatonspolitische Fragestellung

Das Allokationsproblem, das heißt, die Frage nach der optimalen Zuordnung knapper Ressourcen und Güter auf alternative Verwendungszwecke und miteinander konkurrierende Wirtschaftspläne von Individuen und Organisationen,²⁶ stellt sich in allen Volkswirtschaften. In Staaten wie Indien oder

20 Sundrum, R. M.: *Growth and Income Distribution in India. Policy and Performance Since Independence*. New Delhi/Newbury Park/London 1987, S. 233.

21 Vgl. Patel, I. G.: *New Economic Policies: A Historical Perspective*. In: *Economic and Political Weekly* (Bombay); vol. 27 (1992), S. 41 – 46, besonders S. 44.

22 Vgl. Hammond, Peter J.: *Theoretical Progress in Public Economics: A Provocative Assessment*. In: *Oxford Economic Papers*; vol. 42 (1990), S. 6 – 33, besonders S. 14. Vgl. Lindblom, Charles E.: *Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme*. Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1983, S. 152.

23 Leffler, Ulrich: *Konzepte und Praxis der Trägeranalyse*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1990, S. 2. Sardan de, Jean-Pierre Olivier: *Peasant Logics and Development Projects Logics*. In: *Sociologia Ruralis*; vol. 28 (1988), S. 216 – 226, besonders S. 221.

24 Vgl. Bierschenk, Thomas: *Ein Projekt ist wie ein komplexes Schachspiel*. In: *Entwicklung & Zusammenarbeit*, Heft 3 (1989), S. 8 – 9, besonders S. 8. Krueger, Anne O.: *Changing Perspectives on Development Economics and World Bank Research*. In: *Development Policy Review*; vol. 4 (1986), S. 195 – 210, besonders S. 202.

25 Weiss, Dieter: *Der informelle Sektor in den Metropolen der Entwicklungsländer – Konzeptionelle Ansätze zu einer Neuorientierung von Regelungspolitiken*. In: *Konjunkturpolitik*, 33. Jg. (1987), S. 99 – 115, besonders S. 102f.

26 Vgl. Wille, Eberhard: *Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen „Markt- und Staatsversorgung“ – ein ordnungspolitischer Überblick*. In: Wille, Eberhard (Hrsg.): *Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation*. Berlin 1987, S. 11–12.

Gliedstaaten wie Karnataka nimmt es angesichts der niedrigen Faktorproduktivitäten und des hieraus resultierenden geringen Pro-Kopf-Einkommens²⁷ besondere Schärfe an. Maßnahmen zur effizienteren Nutzung der vorhandenen Ressourcen bilden deshalb eine der entscheidenden Quellen von Wachstum und Entwicklung.²⁸

Das Allokationsproblem stellt sich in mehreren Aspekten. Einerseits zeitpunktbezogen als Problem der optimalen Produktions- und Faktoreinsatzstruktur;²⁹ andererseits als Problem der gesamtwirtschaftlichen Allokation, das untergliedert wird in die optimale Aufteilung der in einer Periode produzierten Güter auf Konsum und Investition,³⁰ sowie die Aufteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor.³¹ Dabei gilt es zu beachten, daß das Allokationsproblem nicht unabhängig von dem der Verteilung ist, sondern beide eng miteinander verknüpft sind.³²

Aufgabe staatlicher Allokationspolitik ist nun die Überwindung sub-optimaler Situationen in der Ressourcenallokation,³³ das heißt, Einsatz und Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen soll so beeinflusst werden, daß der gesamtwirtschaftliche Output auch Güter und Leistungen enthält, die von Marktaktivitäten nicht oder nur in unzureichendem Umfang bereitgestellt werden und/oder Situationen vermieden werden können, die mit dem marktwirtschaftlichen Prozeß verbunden sind, aber unter dem Wohlfahrtsaspekt als unbefriedigend angesehen werden.³⁴

wirtschaftlichen Allokation. Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System; Bd. 4, Frankfurt a.M./Bern/New York 1983, S. 1 – 32.

27 Sundrum, R. M., a.a.O., S. 32.

28 Vgl. Patel, I. G., a.a.O., S. 43. Vinod, Thomas: Lehren aus der Wirtschaftsentwicklung. In: Finanzierung & Entwicklung; 28. Jg. (1991), S. 6 – 9, besonders S. 6f.

29 Sohmen, Edgar: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976, S. 3. Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik; Bd. 1. Grundlagen. Wiesbaden 1961, S. 160.

30 Woll, Arthur: Wirtschaftspolitik. München 1984, S. 55.

31 Nowotny, Ewald unter Mitarbeit von Scheer, Christian und Herbert Walter: Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. Zweite, neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin/Heidelberg/New York u.a. 1991, S. 366.

32 Sundrum, R. M., a.a.O., S. 279.

33 Timm, Herbert: Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 3, 3. gänzlich neubearbeitete Auflage, Tübingen 1981, S. 135 – 255, besonders S. 159.

34 Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft. 5. überarbeitete und erweiterte Auflage, München/Wien 1990, S. 6. Timm, Herbert, a.a.O., S. 143.

2.3. Die allokatonspolitische Funktion von Projekten in der entwicklungspolitischen Diskussion

2.3.1. Die allokatonspolitische Funktion von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit

Entwicklungshilfe ist ein Instrument der Entwicklungspolitik unter anderen, für das sich die Bezeichnung Finanzielle bzw. Technische Zusammenarbeit eingebürgert hat und das in unterschiedlichen Formen geleistet wird: als Projekthilfe, als Programm- oder Warenhilfe, als Budget- oder Zahlungsbilanzhilfe oder als sonstige Finanzhilfe.³⁵

Projekte der Entwicklungszusammenarbeit sind definiert als technisch, zeitlich und wirtschaftlich eindeutig abgegrenzbare Investitionsvorhaben, die mit einer spezifischen Ausrichtung geplant werden und zu deren Durchführung technische und finanzielle Hilfe von Geberinstitutionen,³⁶ aber auch Warenhilfe, herangezogen wird. Mit solchen allokativen Maßnahmen, das heißt, mit Veränderungen im Nettoangebot an Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Körperschaften,³⁷ soll eine Steigerung der Wohlfahrt einer Gesellschaft erreicht werden.³⁸ Sie kann entweder durch eine Rechtsverschiebung der Transformationskurve der Ökonomie, durch eine effizientere Ressourcennutzung oder eine veränderte Produktions- und Faktoreinsatzstruktur, infolge projektinduzierter Verhaltensänderungen auf Seiten der privaten Wirtschaftssubjekte, herbeigeführt werden. Die allokativen Maßnahmen sollten jedoch nicht mit einer Produktion durch den Staat gleichgesetzt werden. Art und Umfang der Veränderungen im Nettoangebot werden zwar vom öffentlichen Sektor festgelegt, ihre Produktion und Verteilung aber kann im privaten Sektor erfolgen.³⁹

Den Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kommen somit wichtige allokatonspolitische Funktionen zu. Das Empfängerland wird mit Produktionsfaktoren ausgestattet,⁴⁰ die ihm ohne Projekt nicht zur Verfügung stün-

35 Kaiser, Martin und Norbert Wagner: *Entwicklungspolitik. Grundlagen – Probleme – Aufgaben*. 2. aktualisierte Auflage, Bonn 1988, S. 190f. Ochel, Wolfgang: *Die Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft: eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium entwicklungstheoretischer und entwicklungspolitischer Begriffe*. Köln 1982, S. 204.

36 Vgl. Gutowski, Armin: *Allgemeine Probleme der staatlichen Auslandshilfe*. In: *Handbuch der Finanzwissenschaft*; Bd. 4, Tübingen 1983, 3. gänzlich neubearbeitete Auflage, S. 442.

37 Dreze, Jean und Nicholas Stern: *The Theory of Cost-Benefit-Analysis*. In: Auerbach, Alan J. und Martin Feldstein (Hrsg.): *Handbook of Public Economics*; vol. II, Amsterdam/New York/Oxford/Tokyo 1987, S. 909 – 989, besonders S. 910.

38 Hofmann, Jürgen: *Erweiterte Nutzenkostenanalyse. Zur Bewertung und Auswahl öffentlicher Projekte*. Göttingen 1981, S. 22.

39 Vgl. Nowotny, Ewald, a.a.O., S. 34.

den. Das Projekt soll vor Ort zu einer effizienteren Nutzung brachliegender oder ineffizient genutzter Ressourcen beitragen,⁴¹ das heißt, Einsatz und Verwendung der volkswirtschaftlichen Ressourcen so beeinflussen, daß sich ein anderes Resultat im Wirtschaftsprozess einstellt als die Akteure ohne diese Intervention hervorgebracht hätten.

Nach Gittinger läßt sich ein Projekt analytisch in mehrere Aspekte aufspalten, denen die Evaluierung gesondert ihr Augenmerk widmen sollte.⁴² In dieser Arbeit erfolgt allerdings eine Konzentration auf den ökonomischen Aspekt, das heißt, auf die Frage, ob der projektbedingte Ressourcenverbrauch effizient gewesen ist.

2.3.2. Die allokatonspolitische Funktion von Projekten in der entwicklungspolitischen Diskussion

Projekte sind Instrumente, mit denen es möglich ist, Lücken im Wissen über Entwicklung zu schließen.⁴³ Das Instrument der Projekthilfe erfreut sich in der entwicklungspolitischen Diskussion allerdings keiner ausgeprägten Beliebtheit. Aus diesem Grund erschien es notwendig, auf die Diskussion der allokatonspolitischen Funktionen von Entwicklungsprojekten einzugehen.

Die entwicklungspolitische Diskussion konzentrierte sich zunächst auf den gesamtwirtschaftlichen Allokationsaspekt. Im Rahmen des Kapital- bzw. Devisenlückenmodells sollte die angestrebte Wirkung der Entwicklungshilfe in der – mit ihr möglichen – Erhöhung der Investitionsquote eines Empfängerlandes liegen und damit zu einer Beschleunigung des Wachstumsprozesses beitragen.⁴⁴

Heute wird der Entwicklungszusammenarbeit vor allem die Aufgabe zugewiesen, direkt zur Verbesserung der Lebensumstände der Armen in einem Entwicklungsland beizutragen,⁴⁵ um hierdurch einerseits die Arbeitsproduktivität und die Leistungsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaft zu erhöhen⁴⁶ und andererseits durch Abfederung der mit ihm verbundenen

40 Büchi, Reinhardt: Erfolgsevaluierung von Entwicklungsprojekten. Frankfurt a.M./München/Zürich 1976 (Diss.), S. 109.

41 Lecomte, Bernard J.: Project Aid. Limitations and Alternatives. Paris 1986, S. 34.

42 Gittinger, J. Price: Economic Analysis of Agricultural Projects, 2nd edition. Baltimore/London 1982, S. 12ff.

43 Lembke, Hans H.: Projektbewertungsmethoden zwischen konzeptionellem Anspruch und praktischem Entscheidungsvorbereitungsbedarf. Berlin 1984, S. 38.

44 Vgl. Riddell, Roger C.: Foreign Aid Reconsidered. Baltimore/London 1987, S. 87ff.

45 Braun, Gerald: Vom Wachstum zur dauerhaften Entwicklung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung *das Parlament*, Heft B25 – 26/91, Juni (1991), S. 12 – 19, besonders S. 14. Repnik, Hans-Peter: Rahmenbedingungen entscheiden über Erfolg der Armutsbekämpfung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit; Heft 5 (1991), S. 4 – 7, besonders S. 4.

negativen Effekte den strukturellen Anpassungsprozesses zu beschleunigen.⁴⁷ Damit ist der Produktivitäts- und der Verteilungsaspekt in den Vordergrund getreten.

Die Chancen, unter Einsatz des entwicklungspolitischen Instruments Projekthilfe in den Empfängerländern allokatonspolitische Verbesserungen zu erzielen, werden angesichts ausbleibender Entwicklungserfolge in einer Vielzahl von Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, die in den vergangenen Jahrzehnten Hilfe in zum Teil beträchtlichem Umfang erhalten hatten, zunehmend skeptischer beurteilt.⁴⁸ Die prononcierte Kritik macht die gewährte Hilfe verantwortlich für ausbleibende Entwicklungserfolge.⁴⁹

Es wird die These vertreten,⁵⁰ die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit bewirkten Verzerrungen in der Weltressourcenallokation, weil sie als Transfers, zu günstigeren als den Marktbedingungen, nicht von den Marktkräften gelenkt, sondern aus Steuern in den Geberländern finanziert würden. Darüberhinaus werde ihre Verwendung nicht über den Markt bestimmt, sondern von Regierungen festgelegt, von denen nicht zu erwarten sei, daß sie gegenüber den privaten Wirtschaftssubjekten einen Informationsvorsprung aufwiesen. Es sei somit nicht die Durchführung derjenigen Investitionen zu erwarten, die gesamtwirtschaftlich am vorteilhaftesten wären. Damit könne die Hoffnung, die Entwicklungszusammenarbeit können für Geber und Nehmer langfristig dynamische Erträge realisieren, nicht in Erfüllung gehen.

Desweiteren verursache Entwicklungshilfe Verzerrungen in der Produktions- und der Faktoreinsatzstruktur des Empfängerlandes,⁵¹ da sie das Kapitalangebot erhöhe, wodurch c.p. der Faktor Kapital relativ zur Arbeit billiger werde, die Kapitalintensität der Produktion steige und die Kapitalverzinsung sinke. Damit werde ein Prozeß des Crowding Out in Gang gesetzt

46 von Stockhausen, Joachim: Theorie und Politik der Entwicklungshilfe. In: Ifo-Studien zur Entwicklungsforschung. Nr. 14, München/Köln/London 1986, S. 6 und 10. Bohnet, Michael: Wechselnde Akzente in der Entwicklungspraxis. In: Simonis, Udo Ernst (Hrsg.): Entwicklungstheorie und Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung. Schriften des Vereins für Socialpolitik; N.F. Bd. 154, Berlin 1986, S. 41 – 71, besonders S. 42.

47 Riddel, Roger C., a.a.O., S. 97.

48 Kromka, Franz: Der glanzlose Zauber der staatlichen Entwicklungshilfe. In: Zeitschrift für Politik; 37. Jg. (1990), S. 149 – 171. Feldsieper, Manfred: Entwicklungstheorie, Entwicklungspolitik und Politikdialog. Einige Anmerkungen zu den Auswirkungen einer dreißigjährigen Politikver(w)irrung. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft; Bd. 39 (1988), S. 272 – 283, besonders S. 275.

49 Vgl. Bauer, Peter T.: Equality, the Third World, and Economic Delusion. Cambridge 1981, S. 83. Erler, Brigitte: Tödliche Hilfe, Köln 1990.

50 Glismann, Hans Hinrich, Ernst-Jürgen Horn, Sieghart Nehring und Roland Vaubel: Weltwirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung. II. Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik. 3. erweiterte und überarbeitete Auflage, Göttingen 1987, S. 93ff.

51 von Stockhausen, Joachim, a.a.O., S. 119.

und die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze nähme in geringerem Umfang zu als der Kapitalstock. Der wachstumsverringende Effekt werde zudem von einem Produktionsstruktureffekt begleitet, da die mit der Hilfe im wesentlichen durchgeführten Infrastrukturvorhaben nicht in eine vermehrte Bereitstellung von Konsumgütern mündeten, auch wenn infolge des von Griffin⁵² beschriebenen Substitutionseffekts nur ein Teil der Hilfe investiven Zwecken zugeführt wird.

Zudem wirke die Praxis der Geber, bei Projekten nur den Devisenkostenanteil zu finanzieren, als Anreiz für die Regierung des Empfängerlandes ständig neue Projekte zu beantragen, um in den Genuß weiterer Entwicklungshilfe zu gelangen. Dies führe infolge der notwendigen Finanzierung der Inlandskosten bei den gegebenen Budgetbeschränkungen zum weitverbreiteten Phänomen der Unterauslastung bestehender Projekte.⁵³ Andererseits bewirke die Devisenknappheit eine Bevorzugung von Projekten mit hohem Devisenkostenanteil anstelle von solchen mit optimaler Importintensität, wodurch die Währung des Empfängerlandes real höher bewertet werde als es ansonsten der Fall wäre. Dies führe zu einer Verminderung der Exportchancen,⁵⁴ zu einer Verminderung der Produktion sogenannter Tradables⁵⁵ und damit zu einer langfristigen Abhängigkeit des Empfängerlandes von fortgesetzter Auslandshilfe. Darüberhinaus werde eine Verzerrung der warenmäßigen Importstruktur induziert, die sich zu Lasten der Einfuhr nicht-projektgebundener Vorprodukte und Kapitalgüter, die komplementär zur inländischen Produktion des Empfängerlandes sind, auswirke.⁵⁶

Den mit der Projekthilfe verbundenen allokatonspolitischen Problemen könne seitens der Geber nur eingeschränkt entgegengewirkt werden, da mit der Hilfe im Budget des Empfängerlandes ein Freisetzungseffekt von Ressourcen verbunden sei. Die durch die Hilfe freigesetzten Ressourcen könnten anderen Verwendungen zugeführt werden, auch wenn die Geber die Verpflichtung des Nehmers zur Durchführung eines bestimmten Projektes mit Hilfe entsprechender Kontroll- und Auszahlungsverfahren sicherstellen. Hieraus folgt, daß die allokativen Wirkungen eines Projekts der Entwicklungszusammenarbeit auch die der Verwendungszwecke umfaßt, denen die im Budget freigesetzten Ressourcen zugeführt werden.⁵⁷

52 Griffin, Keith B.: Foreign Capital, Domestic Savings, and Economic Development. In: Oxford Bulletin of Economics and Statistics; vol. 32 (1970), S. 99 – 112.

53 Ochel, Wolfgang, a.a.O., S. 208.

54 Glismann, Hans Hinrich et al., a.a.O., S. 100.

55 Vgl. Michaely, Michael: Foreign Aid, Economic Structure, and Dependence. In: Journal of Development Economics; vol. 9 (1981), S. 313 – 330, besonders S. 324.

56 Donges, Juergen B.: Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik. Berlin/Heidelberg/New York 1981, S. 111.

57 Ochel, Wolfgang, a.a.O., S. 245.

Vor diesem Hintergrund erscheint der entwicklungshilfepolitische Konsens, der sich in den letzten Jahren in den Geberländern herausgebildet hat,⁵⁸ zunächst als plausibel. Er betont, Entwicklungshilfe im allgemeinen und Projekthilfe im besonderen könne nur dann sinnvoll sein, wenn sie in den Empfängerländern mit komplementären Maßnahmen unterstützt werde, die darauf abzielen, vorhandene Marktverzerrungen durch den Einsatz entsprechender ordnungspolitischer⁵⁹ und prozeßpolitischer Instrumente abzubauen.⁶⁰ Die Regierungen müssen sich mit anderen Worten einem „good government“ verpflichtet fühlen.⁶¹

Damit wird auf die Defizite in den Empfängerländern verwiesen, in denen institutionelle, administrative oder politisch-symbolische Faktoren für die Einrichtung, Durchführung und die Wirkung eines Projektes größeres Gewicht besitzen können als ökonomische,⁶² weil die Regierung eines Empfängerlandes stets versuchen wird, ihren Zugang zu den von den und ihre Kontrollmöglichkeiten über die von den Geberinstitutionen bereitgestellten Ressourcen zu maximieren.⁶³ In der entwicklungshilfepolitischen Diskussion wird nicht in angemessenem Umfang gewürdigt, daß auch die Geber, über den Einsatz von Entwicklungshilfe, politische und wirtschaftliche Interessen oder entwicklungspolitische Moden durchzusetzen bemüht sind⁶⁴ und weniger auf die allokatonspolitischen Wirkungen der von ihnen finanzierten Projekte achten.

Auf diesen Aspekt weisen indische Autoren hin,⁶⁵ die die Abkehr von Projekthilfe zu Gunsten von Finanzhilfe befürworten, da erstere die Handlungsfreiheit der Nehmer einschränke und den Gebern Einwirkungsmöglich-

58 Hiemenz, Ulrich: Development Strategies and Foreign Aid Policies for Low Income Countries in the 1990s. In: Kieler Diskussionsbeiträge; Nr. 152 (1989), S. 15.

59 Schlarb, Axel: Wirtschaftskrise, Ordnungspolitik und wirtschaftspolitische Beratung. In: Schlarb, Axel (Hrsg.): Die Bedeutung der Ordnungspolitik für den wirtschaftlichen Anpassungsprozeß in Entwicklungsländern. In: Beiträge einer DSE-Tagung (1990), S. 13 – 26, besonders S. 17f.

60 Eggerstedt, Harald: Die Lockerung der Projektbindung als Beitrag zu einer wirksameren Entwicklungspolitik. In: Konjunkturpolitik; 34. Jg. (1988), S. 162 – 183, besonders S. 176.

61 Vgl. Landell-Miles, Pierre und Ismail Serageldin: Regierungsführung und Entwicklungsprozeß. In: Finanzierung & Zusammenarbeit; 28. Jg. (1991), Nr. 3, S. 14 – 17, besonders S. 14.

62 Berry, Albert: The Concepts behind the Issues. In: OECD and Inter-American Development Bank (Hrsg.): The Impact of Development Projects on Poverty. Paris 1989, S. 11 – 37, besonders S. 18.

63 Hellinger, Stephen, Douglas Hellinger und Fred M. O'Regan: Aid for Just Development. Boulder, Col./London 1988, S. 141.

64 Feldsieper, Manfred, a.a.O., S. 277.

65 Jain, Inu: Resource Mobilization and Fiscal Policy in India. New Delhi 1988, S. 288. Dasgupta, Ajit K.: Economic Theory and the Developing Countries. London/Basingstoke 1974, S. 118f.

keiten über politische und wirtschaftliche Aktivitäten des Empfängerlandes eröffne.⁶⁶

Die Argumentation dieser Autoren deckt sich nicht mit den Prinzipien, nach denen die indische Zentralregierung das Management von empfangenen Ressourcen aus der Entwicklungszusammenarbeit betreibt.⁶⁷

Die Verhandlungen mit den Gebern, die Dokumentation über die Zuflüsse und die Überwachung der Implementierung von Projekten obliegt ausschließlich dem Department of Economic Affairs des Finanzministeriums. Das Zuschußelement verbleibt zumeist zu 75% im Zentralbudget und nur rund ein Viertel wird im Regelfall an diejenige staatliche Einrichtung übertragen, für deren Projekt seitens der Geber finanzielle Ressourcen bereitgestellt wurden. Zusätzlich stellt das Finanzministerium durch entsprechende Kontrollverfahren sicher, daß die tatsächliche Endnutzung der Hilfe in Übereinstimmung mit den in den Fünf-Jahres-Plänen festgelegten Prioritäten erfolgt. Die Absorption von Entwicklungshilfe erfolgt somit unter vollständiger Kontrolle der Zentralregierung, die den Gebern für erhaltene Sektorhilfe oder auch Warenhilfe keine Angaben über die Verwendung der Hilfe erteilt.

2.3.3. Fazit

Der Projektansatz in der Entwicklungszusammenarbeit stößt somit in der entwicklungspolitischen Diskussion eher auf Ablehnung. Das geringe Ansehen sollte dennoch nicht dazu führen, daß keine Projekthilfe mehr geleistet wird.

Zum einen stellt sich zumindest für Indien auch im Fall von Sektor- bzw. Programmhilfe das Problem der Fungibilität und das der mangelnden Transparenz der Mittelverwendung, da es den indischen Regierungen bislang gelungen ist den Einfluß von Gebern auf ihre Politik zu minimieren.⁶⁸ Eine Abkehr von Projekthilfe stellt somit keine Lösung des Problems dar. Zudem kann ein Entwicklungsprojekt auch dann zu allokatonspolitischen Verbesserungen führen, wenn die Wirtschaftspolitik, die in seinem Umfeld betrieben wird, nicht effizient ist.⁶⁹ Ein Projekt, das unter widrigen Umständen einen positiven Ertrag erbringt, wird auch unter verbesserten Rahmenbedingun-

66 Mitra, P. K.: Foreign Aid: Recipient's Perspectives. In: Indian Journal of Economics; vol. 71 (1990), S. 255 – 267, besonders S. 266f.

67 Lipton, Michael und John Toye: Does Aid Work in India?. London/New York 1990, S. 123.

68 Vgl. House of Commons: The Pattern of United Kingdom Aid to India. First Report from the Select Committee on Overseas Development, Session 1978/79. London 1979, S. 17.

69 Krueger, Anne O.: Aid in the Development Process. In: World Bank Research Observer; vol. 1 (1986), S. 57 – 78, besonders S. 69f.

gen nicht schlechter abschneiden. Und Projekte, deren Ertrag unter dem gegebenen Politikregime negativ ist, können den Pay Off einer Politikreform erhöhen.

Zum anderen unterliegt Regierungshandeln in einer Demokratie wie Indien Beschränkungen, wie die Entscheidung über die Verwendung der durch die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Ressourcen entweder zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt oder zur unproduktiven Umverteilung mit Opportunitätskosten belegt.⁷⁰ Vermehrter Zugang zu Ressourcen wird das Gleichgewicht zwischen den realisierten Nettonutzen der beiden Aktivitätsformen verändern. Gleichwohl ist zu erwarten, daß ein Teil davon allokatonsverbessernd eingesetzt wird.

Darüberhinaus tendieren ökonometrische Analysen über die mit der Entwicklungszusammenarbeit induzierten Wachstums- und Verteilungswirkungen dazu, alle Formen von Entwicklungshilfe zusammenzufassen und als Kapitalinput zu behandeln. Damit wird der unter Umständen gegebene produktivitätssteigernde Effekt von Entwicklungshilfe vernachlässigt und ihre möglichen positiven Wirkungen systematisch unterschätzt.⁷¹

3. Die allokatonspolitische Situation in Karnataka

Die Evaluierung eines Projektes der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zielt auf die Verbesserung der Politik und Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit.⁷² Hierfür bedarf es der Analyse des Kontextes, in dem ein Projekt implementiert wird. Die Evaluierung muß deshalb beachten, daß die Effizienz der projektinduzierten Veränderungen der Ressourcennutzung und der Gütererzeugung auch vom wirtschaftlichen Umfeld abhängt, in dem die privaten und öffentlichen Entscheidungen getroffen werden.

Das wirtschaftliche Umfeld eines Projektes der Entwicklungszusammenarbeit besteht aus drei interdependenten Komponenten:⁷³ der physischen, institutionellen und menschlichen Infrastruktur; dem makroökonomischen Rahmen; sowie der gegebenen mikroökonomischen Anreizstruktur. Bevor wir uns diesen Komponenten in Karnataka zuwenden, erscheint es angebracht, den Staat kurz zu charakterisieren.

70 Vgl. Landau, Daniel: Public Choice and Economic Aid. In: Economic Development and Cultural Change; vol. 38 (1989/90), S. 559 – 575, besonders S. 560.

71 Michalopoulos, Constantine und Vasant Sukhatme: The Impact of Development Assistance: A Review of Quantitative Evidence. In: Aid and Development, a.a.O., S. 111 – 124, besonders S. 123.

72 Vgl. OECD: Methods and Procedures in Aid Evaluation. A Compendium of Donor Practice and Experience. Paris 1986, S. 65.

73 Krueger, Anne O. und Vernon W. Ruttan, a.a.O., S. 30.

Der Staat Karnataka ist Teil der indischen Union und liegt im Süd-Westen am Indischen Ozean. Kerala und Tamil Nadu im Süden, Andra Pradesh im Osten und Maharashtra im Norden sind die angrenzenden Bundesstaaten. In Karnataka, das 5,8% der Landfläche Indiens einnimmt, leben 5,4% der indischen Bevölkerung. Die Bevölkerungsdichte ist mit 194 Einwohnern pro km² (1981) niedriger als die der Union (214 Einwohner/km²). Das Pro-Kopf-Einkommen schwankt um den indischen Durchschnitt. Der Anteil der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen Karnataka's unterscheidet sich mit 41,8% kaum von den 41,7% des gesamtindischen Wertes.⁷⁴ Die wirtschaftliche Lage der weitaus meisten Menschen wird von der ländlichen Ökonomie bestimmt, in der der Trockenfeldbau mit seiner extremen Witterungsabhängigkeit vorherrschend und der Austausch von Gütern und Dienstleistungen zum Teil noch nicht monetarisiert ist.⁷⁵

Die beiden Kasten mit dem numerisch größten Gewicht, die Lingayaths (15,3% der Bevölkerung) und die Vokkaligas (10,8%) dominieren zusammen mit den Brahmanen (3,5%) das soziale und politische Leben Karnatakas.⁷⁶ Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Einkommens- und Vermögensverteilung uneindeutig entlang der Kastengrenzen verlief. Es finden sich zwar kaum Angehörige von niederen Kasten oder sogenannten Scheduled Tribes unter den Wohlhabenderen, aber Lingayaths und Vokkaligas stellen auch einen nicht geringen Teil der Bezieher niedriger Einkommen.⁷⁷

3.1. Infrastruktur

Karnataka verzeichnet ein sich beschleunigendes Bevölkerungswachstum, das höher ist als das des gesamtindischen Durchschnitts. Die Altersstruktur und der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung des Staates spiegeln diese rapide Zunahme der Bevölkerung wider. Mehr als die Hälfte der Einwohnerschaft Karnatakas ist jünger als 18 Jahre und nur 40%

74 World Bank: India. Poverty, Employment, and Social Services. Washington D.C. 1989, S. 175.

75 Vgl. hierzu: Karanth, G. K., a.a.O.

76 Vgl. Radhakrishnan, P.: Karnataka Backward Classes. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 25 (1990), S. 1749 – 1754. Ray, Amal und Kumpatla, Jayalakshmi: Zilla Parishad Presidents. In: Karnataka. Their Social Background and Implications for Development. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 22 (1987), S. 1825 – 1830. Epstein, T. S., M. N. Paunini, M. N. Srinivas und V. S. Parthasarathy: Basic Needs Viewed From Above and From Below. The Case of Karnataka State, India. In: OECD Development Centre Studies. Paris 1983.

77 Bhagavan, M. R. und S. Giriappa: Class Character of Rural Energy Crisis. Case of Karnataka. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 22 (1987), S. A-57 – A-69, besonders S. A-62.

sind erwerbstätig.⁷⁸ Urbanisierungsgrad und Alphabetisierungsrate sind ebenfalls höher als im übrigen Indien.

Es findet eine ausgeprägte Land-Stadt-Wanderung statt, die sich vor allem auf die größeren Städte konzentriert. Nahm die Gesamtbevölkerung Karnatakas zwischen 1971 und 1981 um etwa 27% zu, so erreichte das Wachstum der städtischen Bevölkerung 51%. Bangalore City, die Hauptstadt des Staates, wuchs im gleichen Zeitraum um 76% und nahm damit den Spitzenplatz ein.

Eines der drängenden Infrastrukturprobleme, mit denen sich die Regierung von Karnataka konfrontiert sieht, ist die Übernutzung der Ressource Wald, da die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse eines Großteils der Bevölkerung direkt oder indirekt vom Zugang zu den forstwirtschaftlichen Ressourcen abhängt,⁷⁹ und der vorhandene Waldbestand sowie die Art und Intensität seiner Nutzung auch auf die Qualität und Verfügbarkeit von anderen, insbesondere für die landwirtschaftliche Erzeugung wichtigen, Inputfaktoren wie Wasser oder Boden einwirkt.⁸⁰

Ein Drittel der Landfläche bewaldet zu halten ist deshalb neben, der Erzielung von Staatseinnahmen aus der Veräußerung von Einschlagslizenzen an private Unternehmen⁸¹ und der Bereitstellung subventionierter Inputs für holzverbrauchende Industriezweige,⁸² ein wichtiges Ziel der Forstpolitik.⁸³

Dieses Ziel konnte nicht realisiert werden. Die Konzentration auf den Schutz der sogenannten Reserved Forests und die Überführung nahezu aller Forstflächen in staatliches Eigentum⁸⁴ haben sich als ungeeignet erwiesen, dem auf den Wäldern lastenden Nutzungsdruck zu begegnen, der vor allem aus dem wachsenden Flächenbedarf für die Landwirtschaft resultiert.⁸⁵

78 Mardaiah, M. und R. Ramapriya: Karnataka Economy. Growth, Issues and Lines of Development. Bombay/Delhi/Nagpur 1989, S. 8.

79 Kalla, Jagdeesh C.: Forestry and Economic Development. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 43 (1988), S. 237 – 257, besonders S. 251f.

80 Swaminathan, M. S.: Forestry and Food Production. In: Agricultural Situation in India; vol. XXXIX (1985), S. 347 – 352, besonders S. 347.

81 Kulkarni, Sharad: Forest Legislation and Tribals. Comments on Forest Policy Resolution. In: Economic and Political Weekly (Bombay), (1987), S. 2143 – 2148, besonders S. 2144.

82 Nair, C. T. S.: Crisis in Forest Resource Management. In: Bandyopadhyaya, Jayanta, N. D. Jayal, Urs Schoettli und Chatrapati Singh (Hrsg.): India's Environment. Crisis and Responses, New Delhi 1985, S. 7 – 25, besonders S. 12.

83 Hoernig, Uwe: Ein unlösbarer Konflikt? Umwelt und Entwicklung in Indien. Bad Honnef 1987, S. 8.

84 Singh, Chatrapati: Common Property and Common Poverty. India's Forests, Forest Dwellers and the Law. Delhi/Bombay 1986, S. 4f.

85 Bhat, K. G.: Eco-Development of Western Ghats – Role of Wood-Processing. In: Indian Journal of Forestry; vol. 8 (1985), S. 102 – 108. Biswas, P. K.: Social Forestry for Development of Villages. In: Journal of Tropical Forestry; vol. 1 (1985), S. 260 – 269, besonders S. 203.

Das Potential zur Anwendung der Bewässerungslandwirtschaft beträgt etwa 40% der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Es konnte infolge einer ineffizienten Politik bislang nur zur Hälfte realisiert werden, weil das Ministerium für Wasserwirtschaft, in dessen Verantwortungsbereich die entsprechenden Investitionsvorhaben fallen, hohe jährliche Verluste erwirtschaftet. Der Deckungsbeitrag der durch das Ministerium erhobenen Nutzergebühren erreichte zwischen 1980 und 1985 lediglich einen Wert von 7% und fiel damit niedriger aus als die variablen Kosten. Von den jährlichen Ausgaben des Ministeriums mußten im gleichen Zeitraum 82% für Zins- und Tilgungszahlungen auf Kredite aufgewendet werden, die in der Vergangenheit aufgenommen worden waren, um den Ausbau des Bewässerungssystems zu finanzieren. Der Trockenfelddbau konnte deshalb nicht nennenswert zurückgedrängt werden, obwohl ein Fünftel der mit dem Sechsten Plan Karnatakas (1980 bis 1985) verausgabten Ressourcen auf den Bereich „Bewässerung“ entfiel. Darüberhinaus wurde die mit dem Einsatz von Hohertragssorten erwartete Steigerung der Bodenproduktivität nur zum Teil realisiert.

Das Straßennetz wurde zwischen 1956 und 1985 von 22 Straßenkilometer/km² auf 59 km/km² aufgestockt. Zwischen den einzelnen Distrikten finden sich große Unterschiede in der Ausstattung mit Verkehrswegen. Die Extremwerte bilden der Distrikt Mandya mit 162 km Straße je km² und der Distrikt Gulbarga mit 6 km/km². Der Motorisierungsgrad beträgt zwei Motorfahrzeuge je 1.000 Einwohner (1984/85). Auch hier finden sich ausgeprägte Ungleichgewichte. 41% aller Fahrzeuge befinden sich im Distrikt Bangalore und nur 0,9% im Distrikt Bidar. Das Schienennetz ist unzureichend und veraltet. Es beträgt 1,5 km/km². Zwischen 1968 und 1984 wurde das Netz lediglich um 200 km ausgebaut. Relativ hohe Transportkosten behindern somit das Entstehen ökonomisch sinnvoller interregionaler Spezialisierungsprozesse.

Die finanzielle Infrastruktur des Staates ruht auf mehreren Säulen. Es sind dies Kreditgenossenschaften, die sogenannten Rural Development Banks, Kommerzielle Banken, die sogenannten Regional Rural Banks, die Finanzinstitutionen des Staates Karnataka zur Unterstützung industrieller Investitionen sowie solche der Union.

Aufgabe der Kreditgenossenschaften, die in fast allen Dörfern eingerichtet wurden und an denen etwa 15% der ländlichen Bevölkerung partizipieren, ist die Mobilisierung von Ersparnissen und die Vergabe kurzfristiger Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen bei den Bauern. Sie sind mit dem Problem konfrontiert, daß das Verhältnis zwischen Krediten und Einlagen etwa 1 : 10 beträgt und aufgenommene Kredite nicht zurückgezahlt werden. Die Kreditgenossenschaften sind deshalb auf die stete Refinanzierung durch den Staatshaushalt Karnatakas angewiesen und sind somit nicht in der Lage, ihre

Aufgabe, die Mobilisierung von Ressourcen, zu erfüllen. Insbesondere die Wohlhabenden und Einflußreichen eines Dorfes pflegen Kredite, die ihnen von den Genossenschaften gewährt wurden, nicht zu tilgen.

Die 180 Rural Development Banks in Karnataka, die über die unionseigene Agricultural Refinance Development Corporation (ARDC) finanziert werden, vergeben langfristige Investitionskredite an Bauern und sind ebenfalls in großem Umfang mit dem Problem mangelnder Rückzahlungsmoral konfrontiert. Die 13 Regional Rural Bank, die Kredite nur an Kleinbauern, landlose Landarbeiter und Handwerker vergeben, weisen ebenfalls eine ungünstige Kredit-Einlagen-Relation aus, sind aber nicht so sehr mit dem Problem überdurchschnittlicher Forderungsausfälle belastet.

Die kommerziellen Banken müssen zwar die Vorgaben der Zentralregierung über die sektorale Verteilung der von ihnen vergebenen Kredite erfüllen, weisen allerdings nicht die Probleme der beiden vorhergenannten Finanzinstitutionen auf.

Die staatseigene Karnataka State Financial Corporation finanziert mit Unterstützung durch die unionseigene Industrial Development Bank of India (IDBI) vorzugsweise Investitionen im kleinindustriellen Sektor und in den rückständigen Gebieten (backward areas). Die Karnataka Industrial and Development Corporation finanziert ebenfalls mit Unterstützung durch die IDBI Investitionen im industriellen Sektor. Neben den genannten sind in Karnataka noch bundeseigene Finanzintermediäre wie die Industrial Finance Corporation of India tätig, die als Hausbank von Unternehmen fungiert, die in speziellen Sparten (Düngemittel, Zement, Zucker, Papier, Baumwolltextilien) produzieren, oder wie die Industrial Credit and Investment Corporation of India, die ausschließlich staatseigenen Unternehmen mit Eigenkapitalhilfen und ähnlichem unter die Arme greift.

3.2. Der makroökonomische Rahmen

3.2.1 Der Wachstumsprozeß

Der Wachstumsprozeß verläuft in Karnataka langsamer als im gesamtindischen Durchschnitt.

Zwischen 1970 und 1985 wurde – gemessen in Preisen von 1970/71 – eine durchschnittliche reale Wachstumsrate von 3,4% pro Jahr erzielt. Der Wert für Gesamtindien betrug im gleichen Zeitraum 3,7%. Das reale Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens fiel in dieser Zeitspanne, auch als Folge des höheren Bevölkerungswachstums, mit 0,9% in Karnataka deutlich niedriger aus als die 1,4% des gesamtindischen Durchschnitts.

Führt man den Wachstumsprozeß auf die ihm zu Grunde liegenden Faktoren zurück – erhöhter Einsatz von Produktionsfaktoren insbesondere von Arbeitskraft, Steigerung der Faktorproduktivität, Strukturwandel durch relative Zunahme der Beschäftigung in Sektoren mit hoher Produktivität –, dann gilt für die Ökonomie Karnatakas ebenso wie für das übrige Indien, daß nahezu die Hälfte des Wachstums durch den sich steigernden Einsatz von Arbeitskräften erfolgte; im Agrarsektor beträgt dieser Wert nahezu 90%.⁸⁶

3.2.2. Die Sektorale Entwicklung

Der Beitrag des Primären Sektors zum Net State Domestic Product (NSDP) Karnatakas ist zwischen 1960/61 und 1980/81 von 60,2% auf 42,9% gefallen. Dieser Rückgang spiegelt sich jedoch nicht in der Beschäftigtenstruktur nieder, da der Anteil der im Primären Sektor Erwerbstätigen an allen Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum nur geringfügig von 71,8% auf 65,1% gesunken ist. Demgegenüber wuchs der Beitrag des industriellen Sektors zum NSDP bei nahezu gleichbleibendem Anteil an den Erwerbstätigen von 15,2% (1960/61) auf 29,8% (1980/81). Der Anteil der Dienstleistungen am NSDP stieg von 23,6% auf 27,3%. Im Gegensatz zur Entwicklung im industriellen Sektor der Ökonomie von Karnataka war dieser leichte Anteilsgewinn von einem relativen Zuwachs an Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich begleitet, der doppelt so hoch ausfiel: wirtschafteten 1960/61 16,9% der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich, so waren es 1980/81 24,2%.

Somit konnte in den vergangenen Jahrzehnten in Karnataka kein nennenswerter Strukturwandel erzielt werden, der zu einer Beschleunigung des Entwicklungsprozesses hätte führen können. Die Konzentration der Erwerbstätigen in den Sektoren mit geringer Arbeitsproduktivität muß als Ursache der relativ niedrigen Zuwachsraten des Pro-Kopf-Einkommens angesehen werden.⁸⁷ Gestützt wird diese Aussage von den Ergebnissen regionaler Analysen der Einkommensunterschiede zwischen den Distrikten Karnatakas. In den Distrikten mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen ist die Arbeitsproduktivität im landwirtschaftlichen Sektor niedriger als die im sekundären und tertiären Sektor, und in den mit überdurchschnittlichem Einkommen ist sie höher als in den beiden anderen Sektoren. Demgegenüber läßt sich für den Zeitraum von 1960/61 bis 1980/81 keine

86 Mathur, Ashok: 'Why Growth Rates Differ' within India: An Alternativ Approach. In: The Journal of Development Studies; vol. 23 (1986/87), S. 167 – 199.

87 Vgl. Sumithra, Gladys: Some Aspects of Regional Development: An inter-District Analysis. In: Sreekantharadhy, B. S. (Hrsg.): Regional Dispersal of Industries and Industrial Development. New Delhi 1985, S. 28 – 54, besonders S. 53.

Korrelation zwischen dem Industrialisierungsgrad eines Distriktes und der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens ermitteln.⁸⁸

3.2.3. Die staatliche Finanz- und Investitionspolitik

Die Implementierung des Social Forestry Projekts vollzog sich in einem sich veränderndem wirtschaftspolitischen Umfeld, da die Janata Dal Party, die die Regionalwahlen von 1983 für sich entscheiden und nunmehr die Staatsregierung stellen konnte, die Politik der vorhergehenden Administrationen nicht fortzuschreiben gedachte. Eine Neuorientierung der Politik war auch geboten, da die bis dahin betriebene Wirtschaftspolitik Karnataka's als relativ ineffizient zu beurteilen ist. Zwischen 1974/75 und 1983/84 mußten die über die Entwicklungspläne verausgabten Pro-Kopf-Ausgaben des Staates verglichen mit dem gesamtindischen Durchschnitt um etwa ein Fünftel höher ausfallen, damit ein Einkommenszuwachs von 1% induziert werden konnte.⁸⁹

Die wirtschaftspolitischen Ziele der Janata Dal-Regierung können dem verabschiedeten Entwurf für den siebenten Fünf-Jahres-Plan für Karnataka (1985 bis 1990) und der Resolution vom 15.7.1983 über die sogenannte Neue Industriepolitik entnommen werden, die erstmalig eine eigenständige Politik im industriellen Bereich vorsah, soweit dies im Regelsystem Indiens möglich ist. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten alle Regierungen Karnatakas sich damit begnügt, die von der Zentralregierung vorgegebene Industriepolitik maßstabsgerecht umzusetzen.⁹⁰

Der Fünf-Jahres-Plan zielte auf eine Beschleunigung des Wachstums, auf die Linderung der Armut und die Verringerung der Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung. Das Angebot an staatlich bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen sollte erhöht und ihre Qualität verbessert werden. Investitionsvorhaben ihrer Vorgängerinnen, die sich in der Durchführungsphase befanden, wollte die neue Regierung fortführen und die effizientere Nutzung der in der Vergangenheit geschaffenen Aktiva anstreben.⁹¹

Die Neue Industriepolitik⁹² wollte eine optimale Auslastung des vorhandenen Kapitalstocks der staatseigenen Unternehmen herbeiführen und die

88 Dadibhari, R. V.: *Income Productivity and Industrial Structure*. Allahabad 1986, S. 134 und 228. Sumithra, Gladys, a.a.O., S. 48.

89 Berechnet auf Grundlage von Sastry, D. V. S. und A. K. Nag: *Transfer of Resources from Centre and Growth in State Domestic Product*. In: *Economic and Political Weekly* (Bombay); vol. 25 (1990), S. 738 – 742.

90 Vgl. Pattanaik, S. M.: *Development Strategies For Small Industries*, Bombay/Delhi/Nagpur 1988, S. 26.

91 Zit. nach: Madaiah, M. und R. Ramapriya: *Karnataka Economy. Growth, Issues and Lines of Development*, Bombay/Delhi/Nagpur 1989, S. 140.

92 Order Nr. CI 149 SPI 83. In: Pattanaik, S. M., a.a.O., S. 33 – 36.

Schaffung von Arbeitsplätzen in der privaten Industrie vorantreiben, um das Übergewicht des staatlichen Sektors im industriellen Bereich abzubauen. Diesem Ziel sollte auch die Reduzierung der staatlichen Investitionen in industrielle Unternehmungen und eine stärkere Konzentration auf den Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur folgen. Angesichts der Schwierigkeiten im Angebot an elektrischer Energie, kündigte die neue Regierung Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz im industriellen Sektor an. Spezielle Förderprogramme für das ländliche Handwerk und für die ländliche Heim- und Kleinindustrie zur Verarbeitung agrarischer Rohstoffe sollten dazu beitragen, das extreme Ungleichgewicht im Industrialisierungsgrad der einzelnen Distrikte abzubauen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die angekündigte Neuorientierung der Wirtschaftspolitik zielte damit auf die Korrektur regionaler Ungleichgewichte,⁹³ auf die entwicklungspolitisch gebotene Diversifizierung der ländlichen Ökonomie zur Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten sowie auf die Förderung unternehmerischer Fähigkeiten hin.⁹⁴ Das Social Forestry Projekt paßt allokatonspolitisch in dieses Programm der effizienteren Nutzung lokaler Ressourcen.

3.3. Die Anreizstruktur

Input- und Outputpreise, Steuern, staatliche Präferenzregeln und Gesetze bilden das vorgegebene Anreizsystem. Die Risiko- und Gewinnerwartungen, die die Wirtschaftssubjekte im Rahmen des Anreizsystems herausbilden, bestimmen ihre Aktivitäten und damit die sich einstellende Ressourcenallokation. Das Anreizsystem wird damit auch beeinflusst, und zwar durch die direkten und indirekten Instrumente, mit denen die staatlichen Organe versuchen, Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben.⁹⁵ Der Staat Karnataka als Teil der indischen Union verfügt dabei nur über eingeschränkte Spielräume. Die Industrie-, die Wettbewerbs-, die Außenhandels- und die Preispolitik werden im wesentlichen durch die Vorgaben der indischen Zentralregierungen bestimmt, die in der Vergangenheit mit einer verfehlten Ordnungs- und Wirtschaftspolitik unionsweit die Diversifizierung der ländli-

93 Dadibhari, R. V., a.a.O., S. 16f.

94 Subrahmanya, M. H. Bala: Rural Industries in Karnataka. Structure and Growth. In: Margin: Quarterly Journal of the National Council of Applied Economic Research; vol. 22 (1989), S. 34 – 44, besonders S. 35. Rao, V. M.: Changing Village Structure. Impact of Rural Development Programmes. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 22 (1987), S. A-2 – A-5, besonders S. A-3.

95 World Bank: India. An Industrializing Economy in Transition. Washington D.C. 1989, S. 14. Subbarao, K.: Incentive Policies and India's Agricultural Development: Some Aspects of Regional and Social Equity. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 40 (1985), S. 494 – 512, besonders S. 494.

chen Ökonomie und die Realisierung von Skalenvorteilen im industriellen Sektor verhindert haben.⁹⁶

Bei der Darstellung des Anreizsystems in Karnataka konzentriert sich der Verfasser auf die Kosten- und Ertragssituation, die Risikostruktur und die Eigentumsverteilung in der Landwirtschaft sowie auf die Frage, ob in diesem Staat ein Markt für Brennholz existiert, da die Zielgruppen des zu untersuchenden Projekts in der ländlichen Ökonomie des Staates agieren⁹⁷ und ihre Partizipation am Projekt durch die Anreizstruktur determiniert wird.⁹⁸

3.3.1. Die Anreizstruktur in der ländlichen Ökonomie

In Karnataka werden vor allem Grundnahrungsmittel wie Getreide, Hülsenfrüchte und Ölsaaten angebaut; gleichwohl steigt der Anteil der Bodenfläche, der zum Anbau von Agrarprodukten herangezogen wird, die als Rohstoffe zur industriellen Weiterverarbeitung genutzt werden können.

Zwischen 1980 und 1988 sind die Großhandelspreise für Agrarprodukte in Karnataka jährlich um 8,7% gestiegen. Der Anstieg fiel damit höher aus als in den anderen Teilen Indiens (7,2%). Eine der Ursachen für diese Differenz war der niedrigere jährliche Zuwachs der Getreideproduktion Karnatakas. Er erreichte nur den Wert von 0,3% (Indien: 0,9%).

Neben geringen Zuwachsraten weist der Agrarsektor Karnatakas große Outputschwankungen auf, die auf seine extreme Wetterabhängigkeit zurückzuführen sind. Verglichen mit dem gesamtindischen Durchschnitt sind die im Entwicklungsprozeß, infolge der Struktur der Einkommenselastizitäten der Nachfrage, zu erwartenden Gewichtsverlagerungen zwischen den Untersektoren der Landwirtschaft schwächer ausgefallen.⁹⁹ Die Anteile des reinen Ackerbaus und der Forstwirtschaft am Netto-Output des Agrarsektors sind zwischen 1970 und 1982 gefallen, der der Viehwirtschaft ist nur leicht gestiegen und der der Fischerei unverändert geblieben.

Wird eine Differenzierung der im Agrarsektor wirtschaftenden Produktionseinheiten anhand der eingesetzten Produktionstechnologie vorgenommen, erhalten wir drei Gruppen: den traditionellen Trockenfeldbau, den Trockenfeldbau unter Einsatz verbesserter Anbaumethoden und höherwertigem Saatgut sowie die Bewässerungslandwirtschaft, die auf einem Fünftel

96 World Bank: India – An Industrializing Economy in Transition, a.a.O., S. 23.

97 World Bank: Staff Appraisal Report. India. Karnataka Social Forestry Project. 18 November, 1983. Im folgenden SAR.

98 Romm, Jeff: Forest Policy and Development Policy. In: Journal of World Forest Resource Management; vol. 2 (1986), S. 85 – 103, besonders S. 88.

99 Haque, T.: Regional Trends and Patterns of Diversification of the Rural Economy of India. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 40 (1985), S. 291 – 297.

der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit den Hohertragsorten (HYV) der sogenannten Grünen Revolution sowie anderen modernen Inputs arbeitet bzw. auf den Anbau von Zuckerrohr und anderen sogenannten Cash Crops spezialisiert ist.¹⁰⁰

Die beschäftigungsintensive Bewässerungslandwirtschaft erreicht den höchsten in Rupien bewerteten Nettoertrag je Flächeneinheit, der traditionelle Trockenfeldbau den niedrigsten. Rao¹⁰¹ hat das witterungsbedingte Risiko, in einem Wirtschaftsjahr einen Verlust zu erwirtschaften, anhand von Feldstudien in den verschiedenen Regionen des Landes errechnet. Er gibt für den traditionellen Trockenfeldbau die Verlustwahrscheinlichkeit mit 51% an. Für den verbesserten Trockenfeldbau gelangt er zu einem Wert von 33% und für die Bewässerungslandwirtschaft zu einem von 7%.

Das Verlustrisiko hat sich für den traditionellen Trockenfeldbau zudem im Vergleich zu den 70er Jahren erhöht,¹⁰² da der staatlicherseits mit massiven Subventionen geförderte Einsatz von Kunstdünger auch in diesem Segment nicht ohne Wirkung geblieben ist. Er konnte allerdings nur zu geringen Erhöhungen des Bodenertrages beitragen, dafür aber zu um so größeren Produktionsschwankungen, weil einerseits in ausreichend feuchten Perioden die traditionellen Anbausorten den eingebrachten Dünger kaum aufnehmen vermögen, und er andererseits in Trockenperioden dem Boden die geringe, für das Pflanzenwachstum benötigte, Feuchtigkeit zu entziehen und an sich zu binden scheint.

Wenn wir berücksichtigen, daß fast 60% der ländlichen Haushalte mit Bodenbesitz sich mit Betriebsgrößen von weniger als 2 ha begnügen müssen, dann wird verständlich, daß in schlechten Jahren etwa 72% der Landbevölkerung unter die Armutsgrenze rutschen.

Vor diesem Hintergrund großer Instabilität kommt der staatlichen Politik große Bedeutung zu. Sie läßt sich differenzieren in Maßnahmen zur Preisstützung, in Ausgleichsmaßnahmen für Ernteauffälle und in Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Letztere können zielgruppenbezogen oder gebietsbezogen sein.

Versuche der Regierung von Karnataka, ein System staatlich festgelegter Mindestpreise für die wichtigsten Agrarprodukte einzuführen, wurden durch Interventionen seitens der Zentralregierung in Delhi unterbunden, die de lege die alleinige Kompetenz für eine solche Politik besitzt.¹⁰³ Solche Interventio-

100 Rao, V. M.: Growth in the Context of Under-Development. Case of Dry Land Agriculture. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 26 (1991), S. A-2 – A-14.

101 Vgl. Rao, V. M., a.a.O., S. A-4.

102 Dev, S. Mahendra: Constraints on Agricultural Productivity. A District Level Analysis. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 26 (1991), S. A-126 – A-134, besonders S. A-133.

nen erklären sich aus der von der Zentralregierung betriebenen Agrarpolitik, die sich in der Vergangenheit vor allem auf die Vergabe von Inputsubventionen stützte,¹⁰⁴ weil vermieden werden sollte, daß hohe Preise für sogenannte wage goods die eingeschlagene Industrialisierungsstrategie behindern.

Das einzige staatliche Instrument, mit dem eine Agrarpreispolitik betrieben werden könnte, sind die Beschaffungspreise, zu denen die Behörden Agrarprodukte, zur Verteilung über das unionsweite System der sogenannten Fair Price Shops, aufkaufen. Diese Beschaffungspreise sind in Karnataka zwar höher als die durchschnittlichen Produktionskosten der aufgekauften Güter, aber niedriger als die jeweiligen Marktpreise. Auf die von den Behörden aufgekauften Mengen entfallen darüberhinaus lediglich 2 bis 4% der gesamten Käufe.¹⁰⁵ Die Beschaffungspreise werden somit nicht zur Einkommensstabilisierung im Agrarsektor eingesetzt.

Zu Beginn der 80er Jahre wurde in Zusammenarbeit zwischen Zentralregierung und der Staatsregierung versuchsweise ein System der Ernteversicherung eingeführt, das Mitte des Jahrzehnts auf ganz Karnataka ausgedehnt wurde.¹⁰⁶ Mit dieser Versicherung sollen Bauern bei witterungsbedingten Ernteverlusten davor geschützt werden, ihre Kreditwürdigkeit gegenüber Finanzintermediären zu verlieren. Demzufolge wird im Schadensfall nicht der Ernteausfall ersetzt, sondern nur ein eventuell zu Beginn des Wirtschaftsjahres bei einer Kreditgenossenschaft, bei einer Regional Rural Bank oder bei einer kommerziellen Bank aufgenommener Kredit, der nachgewiesenermaßen zum Kauf von Saatgut oder ähnlichem verwendet worden war. Aus den Ausführungen zur Infrastruktur ist zu erwarten, daß vor allem die wohlhabenderen Bauern dieses Instrument werden nutzen können.

Die staatlichen Programme zur Bekämpfung der Armut im bzw. zur Entwicklung des ländlichen Raums lassen sich untergliedern in Grundbedürfnisprogramme zur kostenlosen Bereitstellung bzw. kostengünstigen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen,¹⁰⁷ in Arbeitsbeschaffungsprogramme¹⁰⁸ und in Programme zur Förderung selbständiger wirtschaftlicher Tätigkeit durch die Bereitstellung von verbilligten Krediten zum Erwerb von

103 Mardaiah, M. und R. Ramapriya, a.a.O., S. 43.

104 Hanson, James A.: India. Recent Developments and Medium-Term Issues. In: A World Bank Country Study. Washington D.C., S. 31.

105 Vgl. Subbarao, K., a.a.O., S. 501.

106 Mardaiah, M. und R. Ramapriya, a.a.O., S. 166 f.

107 Beispiele: Anthodaya Programm, mit dem die fünf ärmsten Familien eines Dorfes eine Beihilfe erhalten sollen; Negil Bhagaya Scheme, dessen Begünstigte mit bis 1.500 Rupien zum Kauf eines Oxenpaares unterstützt werden; Rehabilitation of Bonded Labourers mit Beihilfen zum Hausbau; Akshara Sena, ein Programm zur Erwachsenenbildung.

108 Z.B. das National Rural Employment Programme, das Rural Landless Employment Programme, Rural Landless Employment Guarantee Programme, das Rural Employment Guaranty Scheme.

Investitionsmitteln sowie von Beratungsleistungen.¹⁰⁹ Zwischen 1980 und 1985 entfielen in Karnataka 55% der für solche Programme bereitgestellten Mittel auf Grundbedürfnisprogramme, 25% auf Beschäftigungsprogramme und nur 20% auf den dritten, entwicklungspolitisch bedeutsamsten Programmkomplex.¹¹⁰ Der Anteil aller Programme an den Staatsausgaben betrug im genannten Zeitraum 17%.

Die angesprochenen Programme konnten in ihrer Gesamtheit bislang nur insofern einen Beitrag zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum leisten als sie zum Teil die Abhängigkeit der Armutsbevölkerung von sogenannten „Landlords“, das heißt, den großen Grundbesitzern, durch die vom Staat ersetzt.¹¹¹ Auch der Entwicklungsbeitrag des Integrated Rural Development Programme zur Diversifizierung der ländlichen Ökonomie blieb bislang gering da, es nicht als Instrument strukturellen Wandels eingesetzt wurde. Um den einbezogenen Personenkreis soweit wie möglich auszudehnen werden die unterstützten Vorhaben nach dem Kriterium des minimalen Investitionsaufwandes pro Begünstigten ausgewählt und nicht nach dem des maximalen Beitrags zur Diversifizierung.

Nur ein Drittel der mit dem IRDP verausgabten Mittel fließt in Tätigkeiten, die nicht direkt auf Ackerbau und Viehzucht bezogen sind. Von diesem Drittel fließen wiederum zwei Drittel in den Kleinhandel. Den armen Kleinbauern, landlosen Landarbeitern oder dörflichen Handwerkern, auf die vier Fünftel der mit dem Programm zur Verfügung gestellten Finanzmittel entfallen, gelingt es deshalb nicht, dauerhaft die Armutsgrenze zu überschreiten.¹¹²

3.3.2. Der Markt für Brennholz in Karnataka

Aus Mangel an verlässlichen Studien¹¹³ über die Marktsituation für Brennholz und forstliche Nebennutzungen (sogenannter minor forest products)¹¹⁴ müssen wir uns diesem Fragenkomplex auf indirektem Wege nähern.

109 Z.B. Integrated Rural Development Programme, das Drought Prone Area Programme, Dry Land Development Programme, das Integrated Development of Western Ghats; das Bidar Integrated Rural Development Programme; diese Programme enthalten alle auch eine Grundbedürfniskomponente.

110 Rao, V. M. und S. Erappa: IRDP and Rural Diversification. A Study in Karnataka. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 22 (1987), S. A-151 – A-160, besonders S. A-151.

111 Jodha, N. S.: Drought Management. Farmer's Strategies and their Policy Implications. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 26 (1991), A-98 – A-104, besonders S. A-100.

112 Rao, V. M. und S. Erappa, a.a.O., S. A-153. George, P. T. et al.: Employment and Income Generation through IRDP, NREP & DRM. In: Journal of Rural Development; vol. 4 (1985), S. 661 – 705.

113 Arnold, J. E. M., P. Howland, P. J. Robinson und G. Shepherd: Evaluation of the Social Forestry Project in Karnataka, India. A Report to the Overseas Development Administra-

Ziehen wir den Verbraucherpreisindex für Industriearbeiter als Indikator für die Preisveränderungen in den städtischen Gebieten Karnatakas heran, so ergibt sich für den Zeitraum von 1980 bis 1988 ein jährlicher Anstieg von 11,2% (Indien: 9,1%). Der entsprechende Wert für den Anstieg des Verbraucherpreisindex für Landarbeiter, als ein Indikator für die Verhältnisse auf dem Land, fiel demgegenüber mit 7,2% (Indien: 6,8%) niedriger aus.

Zum Preisanstieg in den Städten Karnatakas haben überdurchschnittliche Preiserhöhungen für Brennholz beigetragen, mit dem etwa 38% des gesamten Energiebedarfs der städtischen Haushalte gedeckt, und das von ihnen zu 86% auf dem Markt gekauft wird.¹¹⁵

In der Hauptstadt Bangalore¹¹⁶ ist beispielsweise der relative Preis für ein Kilogramm Holz, gemessen in Kilogramm des Grundnahrungsmittel Reis, drastisch gestiegen. 1972 betrug der Wert von 1 kg Reis 13,2 kg Brennholz, so ist er bis 1986 auf 4,8 kg gefallen. Eine ähnliche Bewegung des relativen Holzpreises findet sich mit Ausnahme der Kohle auch für andere Energieträger.

Zur Erklärung des Anstiegs der Verbraucherpreise in den ländlichen Gebieten können Bewegungen der Holzpreise nicht herangezogen werden.

Holz ist zwar auch auf dem Land mit einem Anteil von 51,2% am Energieverbrauch der wichtigste Energieträger. Es werden aber nur etwa 15% des zu Energieerzeugungszwecken eingesetzten Holzes auf Märkten erworben.¹¹⁷ Darüberhinaus ist der Verbrauch und der Erwerb von Holz eng mit dem Einkommen korreliert, das ein Haushalt bezieht, und damit auch mit dem Flächenumfang, auf dem er wirtschaftet.¹¹⁸

Der Markt für Brennholz wird in den ländlichen Gebieten Karnatakas im wesentlichen von der Klasse der Haushalte getragen, die ein jährliches

tion. July 1989, S. 53. Im folgenden ODA.

114 Unter Minor Forest Products werden Samen, Laub, Borken, Wurzeln und hieraus destillierte Produkte verstanden, die in verschiedenen Produktgruppen zusammengefaßt werden; z.B. Gummi, Harze, Lacke, Farben, Gerbstoffe, ätherische und aromatische Öle, medizinische Rohstoffe; bis auf einige medizinische Pflanzen gibt es keine plantagenförmige Gewinnung von minor forest products; vgl. Purushothan, A.: *Forestry in India for the 21st Century*. In: *Indian Journal of Forestry*; vol. 9 (1986), S. 183 – 203, besonders S. 187.

115 Die genannten Werte beziehen sich auf ganz Indien und sind der Studie von Simella, Michael A.: *Aspekte der Energienachfrage der privaten Haushalte in Entwicklungsländern – am Beispiel Indiens*. Frankfurt a.M./Bern/New York/Paris 1989, S. 112ff., entnommen. Der Verfasser hält es vertretbar, diese Zahlen auch zur Charakterisierung der Situation in Karnataka heranzuziehen, da sich aus der Wood Balance Studie, die im ODA-Bericht von 1989 leider nur cursorisch wiedergegeben wird, nur geringe Abweichungen ergeben, und die Studie von Simella ausreichend fundiert ist.

116 Bowonder, B., S. S. R. Prasad und N. V. M. Unna: *Dynamics of Fuelwood Prices in India: Policy Implications*. In: *World Development*; vol. 16 (1986), S. 1213 – 1229, besonders S. 1225.

117 Simella, Michael A., a.a.O., S. 114.

118 Bhagavan, M. R., S. Giriappa, a.a.O., S. A–65.

Einkommen von 6.000 Rupien und mehr erzielen, da sie etwa 60% des verbrauchten Brennholzes kaufen und den Rest vorzugsweise auf dem eigenen Grund und Boden gewinnen. Demgegenüber treten die Haushalte mit einem Einkommen von 3.000 bis 6.000 Rupien kaum und die einkommensschwächsten Haushalte nur sehr selten als Käufer von Brennholz in Erscheinung. Die Hauptmasse des genutzten Holzes wird illegal in Wäldern oder in Gehölzen auf Gemeindeland gesammelt. Die bis 1987 gültigen Bestimmungen des Karnataka Preservation of Trees Act von 1976, nach denen es Privaten grundsätzlich untersagt war, auch auf eigenem Land ohne vorherige Genehmigung der Behörden einen Baum zu fällen,¹¹⁹ leisteten der Korruption Vorschub,¹²⁰ die Brennholzgewinnung beeinflussten sie nicht.

Auch als Einkommensquelle besitzt der private Verkauf von Holz für die Haushalte nur geringe Bedeutung. Die wohlhabenderen Bauern erzielen etwa 1% ihres Einkommens mit dem Verkauf von Holz, die beiden unteren Einkommensgruppen erzielen damit 2 bis 5% ihres Gesamteinkommens.¹²¹

Der private Handel mit Brennholz wird durch die Bestimmungen des Karnataka Forest Act von 1963 geregelt, die es jeder Person gestatten täglich eine sogenannte „Headload“ an Brennholz oder sonstiger Walderzeugnisse unbehindert innerhalb der Gemeinde- oder Distriktgrenze zu transportieren. Für jeden anderen Transport von Holz bedarf es einer Vorabgenehmigung durch die staatliche Forstverwaltung in Gestalt eines schriftlich zu beantragenden Transportpasses.¹²² In diesem Dokument wird festgelegt, welche Holzarten und in welchen Mengen, zu welchen Zeiten und an welche Orte es dem Paßinhaber gestattet ist, Holz zu verbringen. Die Transaktionskosten sind somit hoch.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der überwiegende Teil des gehandelten Brennholzes ebenso über die Depots der staatlichen Forstverwaltung von Karnataka abgewickelt wird wie der übrige Holzhandel. Der mit dem Verkauf von Holz erzielte Anteil an den Einnahmen des Staates ist zwischen 1965/66 und 1984/85 von 8,4% auf 3,2% gefallen.

119 ODA: S. 51. SAR; S. 8.

120 Karanth, G. K., a.a.O.

121 Bhagavan, M. R., S. Giriappa, a.a.O., S. A-65.

122 ODA: S. 51.

4. Das Karnataka Social Forestry Projekt

4.1. Die Motivation der Weltbank zur Einrichtung von Projekten einer Sozialen Forstwirtschaft in Indien

Im Frühjahr 1978 wurde im Aid-India-Konsortium, dessen regelmäßige Zusammenkünfte seit seiner Einrichtung im Jahre 1958 von der Weltbank organisiert werden, und das das Forum darstellt, auf dem Vertreter der indischen Zentralregierung mit Repräsentanten von Geberinstitutionen über den Zustand der indischen Ökonomie und über Pläne und mögliche Bereiche diskutieren, in denen Unterstützung gewünscht wird,¹²³ die Übereinkunft erzielt, Möglichkeiten für die verstärkte Durchführung von nicht-konventionellen Projekten im Bereich der Forstwirtschaft zu untersuchen.¹²⁴ Als Konsequenz dieser Übereinkunft wurden von der Weltbank in Indien zwischen 1979 und 1984 mit wechselnden Partnern oder auch vollständig in Eigenregie sechs Social Forestry Projekte, mit einem geplanten Finanzvolumen von insgesamt 181 Mio. US-\$ aufgelegt. Eines dieser Projekte ist das Karnataka Social Forestry Projekt.

Die Bereitschaft der Weltbank, sich bei der Einrichtung von solchen nicht-konventionellen Projekten in Indien zu engagieren, fußte auf mehreren Faktoren.

Zum einen auf dem ebenfalls 1978 ausgearbeiteten „Forstentwicklungsprogramm 1979 bis 1983“, mit dem die Weltbank von ihrer bislang verfolgten Politik der Konzentration auf die Unterstützung von Investitionsvorhaben zur Einrichtung kommerzieller Plantagen zur Erzeugung des Rohstoffes „Holz“ für die Papierherstellung abrückte. Dieses Programm war der Versuch einer Konkretisierung und sektoralen Umsetzung der in den 70er Jahren erfolgten Neuorientierung ihrer Politik. Investitionen der Weltbank sollten zukünftig so gesteuert werden, daß ihre Erträge den ländlichen Armen direkt zufließen und einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltbedingungen leisten konnten.¹²⁵ Wesentliche Anstöße zur Erarbeitung des Programms bildeten die allgemein wachsende Sorge über die ökologischen Folgen des in den Entwicklungsländern zu konstatierenden Raubbaus am Waldbestand und die die in sie gesetzten ökonomischen Erwartungen enttäuschenden Holzplantagen.¹²⁶ Da auf absehbare Zeit ein Großteil der Weltbevölkerung auf

123 Lipton, Michael und John Toye, a.a.O., S. 5.

124 The World Bank: India/West Bengal Social Forestry Project/Staff Appraisal Report. Report Nr. 3434-IN, 15. September 1981, S. 2.

125 Spears, John und Montague Yudelman: Wälder in der Entwicklung. In: Finanzierung & Entwicklung, 16. Jg. (1979), S. 41 – 44, besonders S. 42.

126 Forstmann, Louise: Great Planting Disasters: Pitfalls in Technical Assistance in Forestry.

sogenannte handelsunübliche Energiequellen (Holz, Dung und ähnliches) angewiesen sei, gelte es, ihr Angebot so schnell wie möglich zu erhöhen. Dies sei mit herkömmlichen Aufforstungsprogrammen, die ausschließlich durch die Forstverwaltungen der Empfängerländer durchgeführt werden, nicht leistbar.¹²⁷ Es sei deshalb entwicklungspolitisch geboten, Bauern zur Partizipation an kleinräumigen Aufforstungsmaßnahmen anzuregen.

Um in der Lage zu sein, eine sinnvolle forstwirtschaftliche Entwicklung zu initiieren, wollte die Bank bei den einzelnen Projekten mehr als eine 25%ige Devisenkomponente übernehmen.¹²⁸

Zum anderen spielten die Erfahrungen eine wichtige Rolle, die die Bank mit dem ersten von ihr in Indien finanzierten forstwirtschaftlichen Projekt, dem „Madhya Pradesh Forestry Technical Assistance Project“ (1975), gemacht hatte. Es beinhaltete die Errichtung großflächiger Holzplantagen zur Verbesserung der Rohstoffversorgung für die Papierindustrie und war bewußt in einer Region angesiedelt worden, in der es zuvor massive und gewalttätige Unruhen gegen die regierende Kongreßpartei gegeben hatte. Das Projekt sollte durch die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten zur Befriedung der Region beitragen. Es erwies sich allerdings schon sehr frühzeitig als Fehlinvestition.¹²⁹

Zum dritten vertrat die Weltbank die Ansicht, die in den Entwicklungsländern gebotene Anpassung an die gestiegenen Preise für Erdöl werde durch die Verfügbarkeit und die im Vergleich zu Erdölderivaten relativ niedrigen Preise von sogenannten handelsunüblichen Brennstoffen pro Barrell Rohöläquivalent erschwert, da städtische Haushalte kommerzielle durch traditionelle Energieträger substituieren könnten und in ländlichen Gebieten Holz als „freies Gut“ angesehen werde. Eine Anhebung der Preise für kommerzielle Energieträger trüge somit ohne entsprechende Gegenmaßnahmen nicht zu einer rationelleren Energieverwendung bei, sondern beschleunige die Entwaldung.¹³⁰

4.2. Der Projektansatz: Problemdefinition und Zielsetzung des Projekts, Instrumente

4.2.1. Problemdefinition und Zielsetzung

Der Staff Appraisal Report definiert das Problem, zu dessen Lösung das Karnataka Social Forestry Project eingerichtet werden sollte, güter- und

In: Agriculture and Human Values; vol. 5 (1988), S. 49 – 60, besonders S. 50.

127 Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1979. Washington D.C. August 1979, S. 47.

128 Vgl. World Bank: Forestry. Sector Policy Paper. Washington D.C. 1978, S. 51ff.

129 Anderson, Robert und Walter Huber: The Hour of the Fox: Tropical Forest, The World Bank, and Indigenous People in Central India. Seattle 1988.

130 World Bank: Energy in the Developing Countries. Washington D.C. 1980, S. 55f.

regionalbezogen. Es wird bestimmt als wachsender Mangel an Brennholz, an Holz zu Zwecken des Hausbaus und zur Herstellung von landwirtschaftlichen Geräten. Zudem verknappe sich das verfügbare Viehfutter. Dieser Mangel sei insbesondere in halb-urbanen und in städtischen Gebieten sowie in den Distrikten Karnatakas mit geringen Niederschlägen spürbar.¹³¹

Folge dieser Situation sei, daß eine ländliche Durchschnittsfamilie 10% ihrer täglichen Arbeitszeit für die Beschaffung von Brennholz aufwende, 26% für die Versorgung ihres Viehbestandes mit Futter und weniger als ein Fünftel auf die eigentliche landwirtschaftliche Tätigkeit.¹³²

Damit führt der Bericht, wenn auch nur indirekt, die niedrige Pro-Kopf-Produktion im Agrarsektor Karnatakas auf die Allokationsentscheidungen der ländlichen Haushalte zurück, die infolge der Holz- und Futtermittelknappheit nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit in der Landwirtschaft einsetzen können.

Entsprechend der Problemdefinition wird als Zielsetzung des Projekts die Erhöhung des Angebots an Feuer- und sonstigem, nicht für industrielle Zwecke bestimmten Holz sowie an Viehfutter in ländlichen und halb-urbanen Gebieten festgelegt. Die regionale Steuerung der projektinduzierten Gütererzeugung sollte so erfolgen, daß insbesondere in den Distrikten Projektaktivitäten entfaltet würden, in denen eine durchschnittliche jährliche Niederschlagsmenge von 800 mm nicht überschritten werde, die Waldfläche weniger als 15% der Gesamtfläche betrage und in denen mehr als neun Personen je Hektar Wald ansässig seien.¹³³ Damit sollte sich das Projektgebiet über 13 der insgesamt 19 Distrikte Karnatakas erstrecken.

Zu diesem Zweck sollte über einen Zeitraum von fünf Jahren insgesamt eine Fläche von 29.000 ha an staatseigenem bzw. öffentlichem Grund und Boden und 120.000 ha an Land in Privatbesitz mit schnellwachsenden Baumarten bepflanzt werden, aus denen Brennholz, Nutzholz sowie Stangen- und Weichholz gewonnen werden könnte. Insgesamt 891 Mio. Setzlinge sollten in staats-eigenen bzw. in zu errichtenden privaten Baumschulen aufgezogen werden, von denen 798,6 Mio. zur Verteilung an Bauern gelangen sollten.¹³⁴

4.2.2. *Instrumente*

Der Staff Appraisal Report nennt verschiedene Instrumente, mit denen das Projektziel erreicht werden sollte. Sie lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen.¹³⁵

131 SAR: par. 2.08.

132 SAR: par. 2.09.

133 SAR: par. 3.01.

134 SAR: S. 14.

Die erste Gruppe umfaßt die Einrichtung von kleinen Plantagen und Reihenpflanzungen von schnellwüchsigen Baumarten auf öffentlichem und staatseigenem Land sowie die Anlage von Baumschulen zur Erzeugung von Setzlingen, welche an Bauern verteilt werden sollten.

Die zweite Instrumentengruppe umfaßt die organisatorische Umstrukturierung der Forstverwaltung von Karnataka und die Bereitstellung von Personal, Gerät und Know How, damit sie in die Lage versetzt werde, den güterbezogenen Teil des Projektes zu implementieren.

Die dritte besteht in der Vereinbarung über die Durchführung einer Angebots- und Nachfragestudie über den Holzmarkt Karnatakas sowie sonstigen nicht näher spezifizierten Studien, die im Bedarfsfall zu projektrelevanten Themen durchzuführen sind.

4.3. Projektkosten, Projekterträge und ihre Verteilung

4.3.1. Projektkosten

Die Gesamtkosten des Projekts wurden mit 453,8 Mio. Rupien veranschlagt, die sich wie folgt verteilen sollten: 34,7% auf die Projektorganisation, 63,4% auf die Einrichtung und den Unterhalt von Plantagen und Baumschulen sowie 1,9% für Ausbildungsmaßnahmen und Studien.¹³⁶ Der Devisenkostenanteil wurde auf 5,7% festgesetzt.

Mit einem Entwicklungskredit der zur Weltbankgruppe gehörenden International Development Agency wurden 50% der Gesamtkosten finanziert. Die britische Overseas Development Administration steuerte durch die sogenannte Retrospective Term Adjustment Fund, das heißt, durch Verzicht auf Forderungen gegenüber der indischen Zentralregierung, 42% der Projektkosten bei. Die Regierung von Karnataka und die Zentralregierung sollten gemeinsam 8% der Projektkosten tragen. Zu den genannten Kosten wurde eine Marge zur Absicherung gegen Preissteigerungen hinzugerechnet, so daß die Regierung von Karnataka insgesamt 550 Mio. Rupien zur Durchführung des Projektes in den 6. Entwicklungsplan einstellte. Der Anteil des Projektes an den geplanten Entwicklungsausgaben Karnatakas betrug damit 2,4%.¹³⁷

Aus Eigenmitteln sollte die indische Seite nur einen kleinen Teil der Kosten für Bauten und der laufenden Ausgaben übernehmen.

¹³⁵ SAR: par. 3.02.

¹³⁶ SAR: S. 26.

¹³⁷ Berechnet nach Mardaiah, M. und R. Ramapriya, a.a.O., S. 138, in Verbindung mit SAR, par. 4.03.

4.3.2. Projektertrag

Der Projektertrag sollte bestehen aus dem zusätzlichen Angebot an Holz an Karnataka und der Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Höhe von 12 Mio. Mann-Tagen in den staatlichen Plantagen und von 50 Mio. Mann-Tagen auf privatem Land. Zum Projektertrag zu rechnen sind zudem die angestrebte Steigerung der organisatorischen Kompetenzen der staatlichen Forstverwaltung sowie die durch das Anpflanzen von Bäumen zu erwartenden positiven Wirkungen auf die Bodenqualität und die Verringerung des auf den Wäldern lastenden Nutzungsdrucks.¹³⁸

Die Economic Rate of Return des Projekts wurde auf 22% geschätzt und sein Gegenwartswert auf 691 Mio. Rupien. Davon sollten allein auf die Farm-Forestry Komponente 581 Mio. Rupien entfallen.¹³⁹

4.3.3. Die Verteilung des Projektertrags

Im Staff Appraisal wurde eine detaillierte Vereinbarung über die Verteilung des physischen Projektertrages getroffen.¹⁴⁰ Mit ihr sollte sichergestellt werden, daß 25% der in den durch die staatliche Forstverwaltung eingerichteten Kleinplantagen erzielten Biomasse kostenlos an Arme abgegeben wird und etwa 40% an die Dorfverwaltungen fallen sollte, auf deren Gemarkungen die Bäume angepflanzt worden waren. Die Dorfverwaltungen sollten ihren Anteil auf lokalen Märkten veräußern können und die erzielten Einnahmen zur Finanzierung von Aufgaben verwenden, deren Durchführung in ihren Zuständigkeitsbereich fällt. Die restlichen 35% sollten in das Budget der Forstverwaltung eingehen, um weitere Maßnahmen zu finanzieren.

Der Verteilungsplan wurde 1988 durch eine Verordnung der Staatsregierung aufgehoben.¹⁴¹ Die Verordnung legte fest, daß 90% der mit dem Verkauf des erzeugten Holzes erzielten Einnahmen in das Budget der entsprechenden Dorfverwaltungen eingestellt werden sollten und 10% in das der Forstverwaltung. Die Dorfverwaltung sollte diese Mittel nunmehr fast vollständig für weitere forstwirtschaftliche Investitionen verwenden. An Arme werde Holz nicht kostenlos abgegeben. Sie haben nur noch das Recht, es zu einem gegenüber dem Marktpreis um 50% ermäßigten Preis zu erwerben.

Mit dieser Verordnung wurde die Grundbedürfniskomponente des Projektes aufgehoben.

¹³⁸ Vgl. SAR: par. 7.02 – 7.05.

¹³⁹ Vgl. zu den Annahmen der durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse Schaubild 1 im Anhang.

¹⁴⁰ SAR: par. 5.13. – 5.14.

¹⁴¹ ODA: S. 45.

4.4. Die Diskussion über die allokatonspolitischen Wirkungen des Projektes

Die in Indien mit finanzieller und technischer Unterstützung der Weltbank implementierten Projekte einer Sozialen Forstwirtschaft und insbesondere das Karnataka Social Forestry Projekt stehen im Kreuzfeuer politischer und wissenschaftlicher Kritik.¹⁴² Die Kritik setzt auf zwei Ebenen an. Zum einen auf der Ebene der projektinduzierten Veränderungen der Faktoreinsatz- und Outputstruktur sowie der Einkommensverteilung und der Struktur der Staatsausgaben. Zum anderen auf der Ebene einer grundsätzlichen Kritik des Entwicklungsmodells, das Indien infolge der Weltbankaktivitäten in verschiedenen Sektoren und Regionen des Landes verwirklichte.

Allen Social Forestry Projekten der Weltbank wird vorgeworfen,¹⁴³ sie zögen eine verringerte Nahrungsmittelproduktion und die Vernichtung von Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Sektor nach sich, da vor allem Eukalyptus als Rohstoff für die Zellstoffindustrie auf fruchtbarem Ackerland angepflanzt werde. Die Projekte seien zu kapitalintensiv ausgelegt. Zudem trügen sie zur Verschärfung der Brennholz-, Futter-, und Düngemittelknappheit in den Gebieten bei, in denen sie angesiedelt sind, da sie auf die Deckung der kommerziellen Nachfrage nach Holz und nicht zur Sicherung des Lebensunterhalts der armen Bevölkerungsschichten ausgerichtet seien.¹⁴⁴ Mit den Social Forestry Projekten würden reiche Großbauern zu Lasten armer Kleinbauern und landloser Landarbeiter subventioniert, weil einerseits die finanziellen Ressourcen, die die indische Zentralregierung zusammen mit der Weltbank für Social Forestry Projekte bereitgestellt habe, aus armutsorientierten Entwicklungsprogrammen abgezogen worden seien, und andererseits Großgrundbesitzern, nach dem Verbot von Pachtverhältnissen durch die Gesetze zur Landreform (Karnataka Land Reform Act von

142 Kurian, Paul: Commercialisation of Common Property Ressources. Kusnur Satyagraha. In: Economic and Political Weekly; vol. 33 (1988), S. 73 – 74. Anonymus: The Great Eucalyptus Debate. In: Agroforestry Today; vol. 1 (1989), Nr. 2, S. 7.

143 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Hrsg.): Wie Weltbankmacht die Welt krank macht. Umweltzerstörung durch Weltbankprojekte. Köln 1988, S. 22. Bandyopadhyaya, Jayanta und Vandana Shiva: Forestry Myths and the World Bank: A Critical Review of „Tropical Forests – Call for Action“. In: Forest Resources Crisis in the Third World, Proceedings of the Conference on „Forest Resources Crisis in the Third World“, 6. – 8. September 1986. Penang 1987, S. 272 – 283, besonders S. 278. Anonymus: Management of Social Forestry in Andhra Pradesh. In: Agricultural Situation in India; vol. XXXIX (1985), S. 781 – 783, besonders S. 782. Gupta, Bada Sen: Widerstand für Leben und Befreiung. Die ökologische Krise in Indien und die sozialen Bewegungen der Armen. In: Blätter des iz3w, Nr. 124, März 1985, S. 14 – 23, besonders S. 17.

144 Guleria, Amar S.: Current Production and Future Requirements of Wood Products in India. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 43 (1988), S. 270 – 276, besonders S. 274.

1974 und 1978), die Möglichkeit gegeben werde Land, das unter Einsatz von Landarbeitern landwirtschaftlich zu nutzen sich infolge schlechter Bodenqualitäten und niedriger Arbeitsproduktivitäten nicht lohne und deshalb nach dreijähriger Brache zwangsweise in staatliches Eigentum überführt werden könnte, durch Anpflanzung schnellwüchsiger Baumarten mit niedrigen Kosten gewinnbringend zu bewirtschaften.¹⁴⁵

Neben den Großbauern zähle die staatliche Forstverwaltung zu den hauptsächlichen Nutznießern, da es ihr gelungen sei, umfangreiche Ressourcen unter ihre Verfügungsgewalt zu bringen.¹⁴⁶

Das Karnataka Social Forestry Projekt erscheint aus Sicht der Kritik zudem als ein Vorhaben zur Subventionierung von zwei Großunternehmen. Der staatseigenen Mysore Paper Mills Ltd. und der zum Birla-Konzern, der größten privaten Unternehmensgruppe Indiens, gehörenden Harihar Polyfibres Ltd. Mit letzterer hat die dem Karnataka State Forestry Department unterstehende Karnataka Forest Plantation Corporation 1984 ein sogenanntes Joint Sector Undertaking¹⁴⁷ gegründet, die Karnataka Pulpwood Ltd. Den beiden Unternehmen ist C&D-Land zur Eigenbepflanzung mit schnellwüchsigen Baumsorten, die in den staatlichen Baumschulen gezogen werden, überlassen worden und es wurde ihnen das Recht zugestanden, von privaten Bauern Holz aufzukaufen.¹⁴⁸

Auf der grundsätzlichen Ebene gelten die Social Forestry-Aktivitäten der indischen Regierung und der Weltbank einigen ihrer Befürwortern als integraler Bestandteil einer sich auf die Philosophie von „Mahatma“ Gandhi berufenden Politik zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums und des gemeinschaftlichen Zusammenhalts.¹⁴⁹ Ihren Kritikern erscheinen sie dagegen – auch aus Gründen des Umweltschutzes¹⁵⁰ – als paradigmatisch für das ressourcenintensive Entwicklungsmodell, welches Indien aus dem indu-

145 Chandrashekhar, D. M., B. V. Krishna Murti und S. R. Ramaswamy: Social Forestry in Karnataka. An Impact Analysis. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 22 (1987), S. 935 – 941, besonders S. 938.

146 Ramaswamy, S. R.: Social Costs of Social Forestry. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 23 (1988), S. 1314 – 1316, besonders S. 1315.

147 Solche gemeinsamen Unternehmen werden zumeist gegründet, wenn in einem aus staatlicher Sicht prioritär eingestuftem Bereich Investitionen vorgenommen werden sollen, die hierfür staatlicherseits verfügbaren Ressourcen als nicht ausreichend angesehen und privates Kapital mobilisiert werden soll; in der Regel befinden sich 51% des Eigenkapitals in staatlicher Hand. Der Vorzug für die beteiligten Privatunternehmen liegt im erleichterten Zugang zu Genehmigungen und Lizenzen.

148 Kurian, Paul, a.a.O., S. 73. Chandrashekhar, D. M. et al., a.a.O., S. 940.

149 Pant, M. M.: The Impact of Social Forestry on the National Economy of India. In: The International Tree Crops Journal; vol. 1 (1980), S. 69 – 92.

150 Singh, R. L.: Ecology of Rural Habitat and Its Development. In: Singh, Pramod (Hrsg.): Ecology of Rural India (vol. I). New Delhi 1987, S. 1 – 12, besonders S. 6. Gosh, A. K.: Ecology and Rural Development. In: Singh, Pramod (Hrsg.), a.a.O., S. 21 – 33, besonders S. 31.

strialisierten Norden übernommen habe.¹⁵¹ Es führe, weil Indien als Entwicklungsland seine vorhandenen Ressourcen schon vollständig für die Befriedigung sogenannter „survival needs“ nutze, zur Verarmung des traditionellen, ländlichen Sektors, dem die ehemals zur Verfügung stehende Ressourcenbasis durch die wirtschaftliche Entwicklung im modernen Sektor, dem die Forstwirtschaft hinzuzurechnen sei, entzogen werde.¹⁵² Dieser Prozeß werde durch die multilateralen Entwicklungsinstitutionen induziert und gesteuert, da sie über ihre Projektpolitik einen bestimmenden Einfluß auf das Entwicklungsmuster des Landes ausübten.¹⁵³

4.5. Neubewertung des Projekts

4.5.1. Das Ergebnis der Neubewertung

Anhand von Informationen, die dem Evaluierungsbericht des ODA-Mission-Teams von 1989 entnommen wurde, soll vor dem Hintergrund der oben genannten Kritik im folgenden der Versuch einer Neubewertung des Projektes unternommen werden. Sie sah sich mit dem Problem konfrontiert, daß noch kein gepflanzter Baum geerntet wurde. Es war deshalb nicht möglich, eine vollständige Neubewertung des Projekts im Sinne einer Neuberechnung aller Parameter wie Schattenlohnsätze und ähnliches durchzuführen. Der Verfasser mußte sich darauf beschränken, unter Beibehaltung der Annahmen des Staff Appraisal Reports die Einwirkung der während der Implementierungsphase sich ergebenden Änderungen abzuschätzen. Eine solche Vorgehensweise kann im Sinne eines Short Cut angesichts mangelhafter Datenlage als gerechtfertigt angesehen werden.¹⁵⁴

Der Staff Appraisal Report von 1983 nimmt eine Gesamtlaufzeit des mit dem Projekt induzierten Vorhabens von insgesamt 36 Jahren an. Dies erschien dem Verfasser als ein zu langer Planungshorizont, da eine Konstanz politischer Prioritäten über diesen Zeitraum wenig wahrscheinlich ist.

Stützen läßt sich diese Einschätzung auf die Beobachtung, daß in Karnataka inzwischen sogenannten Watershed Development Programmen und sogenannten Koordinierten Landnutzungsprogrammen (Coordinated Land-

151 Shiva, Vandana: Das Geschlecht des Lebens. Frauen, Ökologie und Dritte Welt. Berlin 1989, S. 18ff.

152 Bandyopadhyaya, Jayanta und Vandana Shiva: Political Economy of Ecology Movements. In: Economic and Political Weekly (Bombay); vol. 23 (1988), S. 1223 – 1332, besonders S. 1226.

153 Bandyopadhyaya, Jayanta und Vandana Shiva, a.a.O., S. 1231.

154 FAO (Hrsg.): Economic Analysis of Forestry Projects. Rom 1980 (FAO Forestry Paper Nr. 17). Little, I. M. D. und J. A. Mirrlees: Project Appraisal and Planning for Developing Countries. 2nd edition, London 1976. Squire, Lyn und Hermann G. van der Tak: Economic Analysis of Projects. Baltimore/London 1975.

Use Programmes) größeres Gewicht zur Lösung der Probleme im ländlichen Raum zugemessen wird als der Fortführung und Verbesserung von Projekten einer Sozialen Forstwirtschaft wie dem hier untersuchten.¹⁵⁵

Aus diesem Grund wurde, zunächst auf der Basis ansonsten unveränderter Annahmen des Staff Appraisal Reports über die Kosten und Ertragsentwicklung eine Neubewertung des Projektes mit einer verkürzten Lebensdauer von 14 Jahren vorgenommen. Es wurde somit nur eine Ernteperiode als Planungshorizont gewählt.

Der Diskontierungszinssatz des SAR von 12% wurde allen eigenen Berechnungen zu Grunde gelegt. Es könnte eingewandt werden, dieser Satz sei zu hoch, da für forstwirtschaftliche Investitionen ein niedriger Satz von 0 bis 4% vorgeschlagen wird, um den Charakter von Wäldern als ein sich nur langsam aufbauender Kapitalstock unter dem intertemporalen Allokationsgesichtspunkt nicht unterzubewerten.¹⁵⁶

Der Verfasser ist dieser Argumentation nicht gefolgt, um den direkten Vergleich mit der Analyse des Staff Appraisal Reports durchführen zu können. Darüberhinaus sollten Baumsorten mit einer relativ kurzen Umtriebszeit von sieben Jahren angepflanzt werden und die Zielgruppe des Projekts bestand aus Bauern, von denen vermutet werden kann, daß sie mit einer hohen Zeitpräferenzrate wirtschaften.

Der auf die beschriebene Weise neugewonnene Gegenwartswert des Projekts wurde dann mit dem verglichen, der sich ergibt, wenn die Angaben des ODA-Berichts von 1989 zur Kostenentwicklung, zum erreichten Stand der Verteilung von Baumsetzlingen an die Bauern sowie der seit 1983 um etwa 200 Rupien/t gestiegene Eukalyptuspreis berücksichtigt werden.

Durch die Verkürzung des Planungszeitraums verringert sich der Gegenwartswert des Projekts von 691 Mio. Rupien auf 126,1 Mio. Rupien und die Economic Rate of Return von 20% auf 15%.

Die hohe interne Verzinsung, die der SAR berechnet hatte, beruhte somit fast ausschließlich auf optimistischen Ertragserwartungen, die sich erst sehr weit in der Zukunft realisieren sollten.

Die Berücksichtigung der Informationen des ODA-Berichtes mündet in einen Gegenwartswert des Projektes in Höhe von -248,5 Mio. Rupien. Es erreicht eine interne Verzinsung von nur 5%.

155 Vgl. Rajagopalan, V.: Integrated Watershed Development in India: Some Problems and Perspectives. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 46 (1991), S. 241 – 250. Kshirsagar, K. G. und R. D. Ghodake, Watershed Based Technology: Experiences and Lessons. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 46 (1991), S. 270 – 277. Singh, Katar: Dry Land Watershed Development: A Case Study of Karnataka. In: Indian Journal of Agricultural Economics; vol. 46 (1991), S. 121 – 131. ODA, a.a.O., S. 62.

156 Vgl. hierzu Sharma, Ram, Murrey J. McGregor und John F. Blyth: The Social Discount Rate for Land-Use Projects in India. In: Journal of Agricultural Economics; vol. 42 (1991), S. 86 – 92.

Damit ist mit dem Projekt ein ineffizienter Ressourceneinsatz verbunden. Es kann keine allokatonspolitischen Verbesserungen in seinem wirtschafts-politischen Umfeld herbeiführen.

4.5.2. Diskussion des Ergebnisses der Neubewertung

Das Ergebnis der eigenen Berechnungen ist im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen.

Die Kosten für die Einrichtung und den Unterhalt der Kleinplantagen auf staatseigenem Land liegen um 50% über den Annahmen, die der Kosten-Nutzen-Analyse des Staff Appraisal Reports über die Kostenentwicklung zu Grunde lagen. Unter Berücksichtigung der niedrigeren Pflanzendichte – der SAR war von 5.000 Pflanzen/ha ausgegangen – beträgt die Überschreitung der Kostenannahmen 77%.¹⁵⁷

Zur Neuberechnung des Gegenwartswertes wurde vom Verfasser der Wert von 50% abgezogen, da die Angaben des ODA-Berichts sich nicht über die gesamte Projektdauer erstrecken, die inzwischen auf sieben Jahre ausgedehnt wurde, und Lerneffekte, die sich kostenmindernd auswirken könnten, nicht ausgeschlossen werden sollten. Darüberhinaus hat die Forstverwaltung das angestrebte Flächenziel in den Kleinplantagen schon fast erreicht und wird es wahrscheinlich überschreiten.

Die gegenüber dem Planansatz wesentlich höheren Kosten können auf ein anspruchsvolles Design der Plantagen, das hohe Managementanforderungen stellt, und den Einsatz kostenintensiver Pflanztechniken zurückgeführt werden. Die Forstverwaltung Karnatakas ist laut ODA-Bericht stolz auf die von ihr angelegten Plantagen. Der wirtschaftliche Preis für diesen Stolz ist hoch.

Der zweite und schwerwiegendere Grund für den negativen Gegenwartswert des Projektes liegt im niedrigen Zielerreichungsgrad der Projektkomponente, die auf die Partizipation der Bauern angewiesen ist.

Die Angaben des ODA-Berichtes widersprechen sich in diesem Bereich. Einerseits läßt sich dem Projekt entnehmen, daß bis zum Jahr 1988 etwa 387 Mio. Setzlinge an Bauern verteilt wurden.¹⁵⁸ Dies entspräche einem Grad der Zielerreichung von 48%. Andererseits ergibt eine Auflistung der verteilten Setzlinge nach den Betriebsgrößen der Empfänger, daß im gleichen Zeitraum lediglich 187,9 Mio. abgegeben wurden.¹⁵⁹ Dies entspräche einem Zielerreichungsgrad von 23,5% nach dreijähriger Laufzeit des Projekts. Den nach den Betriebsgrößen gestaffelten Angaben zur Verteilung von

¹⁵⁷ ODA: S. 30.

¹⁵⁸ ODA: S. 8.

¹⁵⁹ ODA: S. 13.

Setzlingen wird eine höherer Aussagewert zugemessen, da sie ermittelt wurden, um die Berechtigung der im vorherigen Abschnitt dargelegten Kritik zu überprüfen und deren Aussage nicht die Funktion besitzt, den Mittelzufluß seitens der Geber durch überhöhte Angaben zu beschleunigen.

Der Verfasser hat sich deshalb entschieden, für die Neuberechnung des Gegenwartswerts über die gesamte Projektlaufzeit einen Zielerreichungsgrad von 48% anzunehmen. Dies erscheint auch dadurch gerechtfertigt, daß die Zahl der verteilten Setzlinge, von einem hohen Niveau im ersten Jahr des Projekts aus, um durchschnittlich 41% pro Jahr gefallen ist und die Überlebensraten der auf privatem Land angepflanzten jungen Bäume geringer ist als der Staff Appraisal Report angenommen hatte. Dies trifft ebenfalls für die Pflanzdichte zu.

Der negative Einfluß der beiden genannten Faktoren auf den Gegenwartswert des Projekts konnte durch den auf den etwa 600 Rupien/t gestiegenen Preis¹⁶⁰ für Eukalyptus nicht aufgewogen werden.

Die mangelnde Partizipation der Bauern, für die der Anbau von schnellwüchsigen Baumarten vor allem in den Regionen, in denen Trockenfeldbau betrieben wird, ein einkommensschaffender und risikovermindernder Zusatz zum Normalbetrieb ist, muß im wesentlichen auf politische Entscheidungen und die Struktur des Distributionssystem zurückgeführt werden.

Die Baumschulen – auch die privaten – produzieren ihre Setzlinge für die Forstverwaltung, die das entsprechende Saatgut liefert und damit auch die Baumarten bestimmt, die verfügbar sind. Die Bauern haben keine Möglichkeit, durch entsprechende Nachfrage die Sorten des Angebots an Setzlingen zu beeinflussen. Darüberhinaus hat die starke öffentliche Kritik an der Verwendung von Eukalyptus zur politischen Entscheidung geführt, entgegen der ursprünglichen Planung, nur noch geringe Mengen dieser Baumart zur Verfügung zu stellen.

4.6. Bewertung der öffentlichen Kritik

Die in Abschnitt 4.4. dargestellte Kritik erweist sich nur in einzelnen Punkten als zutreffend.

Die zwischen der Regierung von Karnataka und den beiden oben genannten Unternehmen getroffenen Vereinbarungen beziehen sich nicht auf Anpflanzungen, die im Rahmen des von Weltbank und ODA finanzierten Projektes angelegt wurden.¹⁶¹

Die Auflistung der an Private abgegebenen Setzlinge nach der Betriebsgröße der Empfängerhaushalte ergibt,¹⁶² daß 15% an Landlose und Klein-

160 ODA: S. 39. Rao, N. Ramakrishna: Afforestation in Poverty Alleviation. In: Indian Journal of Forestry; vol. 12 (1989), S. 90 – 95, besonders S. 94.

161 ODA: S. 43.

162 ODA: S. 13

bauern mit weniger als 1 ha Wirtschaftsfläche verteilt wurden und 64% an Bauern, die Höfe von 1 bis 4 ha bewirtschaften. An Höfe mit einer Fläche von mehr als 4 ha wurden 13,7% der Setzlinge abgegeben (Sonstige: 7,3%). Es kann somit von einer relativen Bevorzugung von größeren Bauern gesprochen werden, nicht aber von einer absoluten.

Die Umwidmung von Flächen fällt lediglich bei den Kleinbauern ins Gewicht, da sie vor allem den Anbau von anderen Fruchtarten verringert und den von Bäumen gesteigert haben.¹⁶³ Dieses Verhalten erklärt sich aus den Beschränkungen an verfügbaren Arbeitskräften, denen sie unterliegen, weil ihr Einkommen zu gering ist, um Landarbeiter einzustellen. Durch den Anbau von Bäumen könnten sie ihr Betriebsergebnis optimieren.¹⁶⁴ Es resultiert aber auch aus ihren überhöhten Preiserwartungen für das zu erntende Holz, die durch eine unzutreffende Informationspolitik der staatlichen Forstverwaltung hervorgerufen wurden.¹⁶⁵

Der negative Einfluß des Eukalyptus-Anbaus auf benachbarte, ackerbau-lich genutzte Flächen ist gering.¹⁶⁶

Zur Finanzierung des Projektes wurden keine Ressourcen aus Armutsprogrammen abgezogen. Der negative Gegenwartswert wird allerdings dazu führen, daß der Anteil der Staatsausgaben, die für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen, weiter steigen wird, und sich auf diese Weise der Handlungsspielraum der Regierung von Karnataka zur Finanzierung von Programmen verringert. Hauptnutznießer des Projekts ist die staatliche Forstverwaltung, der es gelungen ist, das ihr zur Verfügung stehende Budget auszuweiten.

Die bedenklichste Projektwirkung besteht in der Einrichtung von Kleinplantagen auf staatseigenem Land, das zuvor von Kleinbauern und Landlosen zur Gewinnung von Viehfutter genutzt werden konnte. Der Staff Appraisal Report hatte dieses Problem in seiner Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt. Bei den Verhandlungen zwischen Weltbank und indischer Regierung war die Vereinbarung getroffen worden, daß gegen das Votum der Dorfversammlungen, auf deren Gemarkungen die Kleinplantagen angelegt würden, entweder keine Investitionen durchgeführt werden oder mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen die Sicherstellung der Viehfutterversorgung gewährleistet werden sollte.¹⁶⁷ Solche Vota wurden in der Regel nicht eingeholt und keine Ausgleichsmaßnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit von Viehfutter getroffen.¹⁶⁸

163 ODA: S. 37.

164 ODA: S. 42f.

165 ODA: S. 39.

166 ODA: S. 33.

167 SAR: par. 3.08.

168 ODA: S. 44.

Dieses Versäumnis ist an sich schon schwerwiegend. Wenn wir berücksichtigen, daß eine der Wirkungen des Integrated Rural Development Programme bei Kleinbauern und Landlosen in der Ausweitung der Viehhaltung bei diesen Bevölkerungsgruppen besteht und damit zu einem erhöhten Bedarf an Viehfutter führt, dann ist das Vorgehen der staatlichen Fortsverwaltung eindeutig negativ zu beurteilen.

5. Schlußbetrachtung

Das untersuchte Projekt konnte keine allokatiospolitischen Verbesserungen im wirtschaftspolitischen Umfeld herbeiführen. Dieses Ergebnis wird durch Kostensteigerungen und mangelnde Partizipation der Bauern verursacht. Ehrgeiziges Plantagendesign und kostenintensive Anpflanzungstechnologie haben zum Anstieg der Kosten geführt. Die mangelnde Partizipation der Bauern ist auf ein Angebot an Pflanzensetzlingen zurückzuführen, das nicht ihren Bedürfnissen entspricht.

Das Angebot an Setzlingen wird einerseits durch die Forstverwaltung bestimmt, die sich vor allem am Kriterium der leichten Verfügbarkeit von Saatgut orientiert und keine Rücksichten auf die Bedürfnisse der Bauern nimmt. Andererseits wurde in Reaktion auf die massive und vielfältige Kritik an dem Projekt durch die Regierung die politische Entscheidung gefällt, prinzipiell nur noch wenig Eukalyptus-Pflanzen bereitzustellen. Beide Faktoren haben dazu geführt, daß die Partizipation der Bauern, die vor allem Eukalyptus nachfragen, drastisch gesunken ist.

Die öffentliche Kritik gegen das Projekt artikuliert sich an der Verwendung von Eukalyptus. Die Kritik konnte Kleinbauern und Landlose für massenwirksame Aktionen mobilisieren, weil die Umwidmung von Flächen für die Erzeugung von Viehfutter in Holzplantagen ohne entsprechende Gegenmaßnahmen den Interessen der betroffenen Bevölkerungsgruppen diametral entgegenstand.

Die Schwierigkeiten des Projekts und seine allokativen Ineffizienz hätten vermieden werden können, wenn die Forstverwaltung von Karnataka Verfahren zur Kostenkontrolle bei Investitionsvorhaben eingesetzt und die Erzeugung der Baumsetzlinge vollständig in privater Hand gelegt hätte sowie entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zur Sicherung des Viehfutterbedarfs getroffen worden wären.

Die Verantwortung für die allokativen Ineffizienz des Projekts trägt die Forstverwaltung von Karnataka und nicht die Weltbank.

Die vorgenommene Evaluierung des Social Forestry Projekts in Karnataka erweist sich somit als ein weiteres Argument für die virulenten Zweifel am Sinn von Entwicklungszusammenarbeit.

6. Zusammenfassung

Von den methodologischen Grundlagen der sogenannten „Neuen Entwicklungs-ökonomik“ ausgehend, ist die ökonomische Evaluierung eines Projektes der „Sozialen Forstwirtschaft“ im indischen Karnataka Gegenstand der Arbeit. Angesichts der besonderen Schärfe, mit der sich das Allokationsproblem in den Staaten des Südens stellt, wird zunächst die allokatonspolitische Funktion von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert und anschließend die allokatonspolitische Situation (Infrastruktur, makroökonomischer Rahmen und mikroökonomische Anreizstruktur) in Karnataka, dem wirtschaftspolitischen Umfeld des im wesentlichen von der Weltbank finanzierten Projektes, analysiert. Das Projekt selbst wird dargestellt anhand seiner Problemdefinition, seiner Zielsetzung und Instrumente sowie der Verteilung der mit seiner Hilfe angestrebten Erträge. Die ökonomische Evaluierung ergibt einen negativen Kapitalwert, das heißt, das Karnataka Social Forestry-Projekt ist mit einem ineffizienten Ressourceneinsatz verbunden. Ursache dafür ist der Einsatz einer kapitalintensiven Produktionstechnologie und die mangelnde Partizipation der Zielgruppen. Die Verantwortung für die allokativen und damit auch distributiven Ineffizienz des Projektes trägt die Forstverwaltung von Karnataka.

Dieter Weiser, Sternenburgstraße 95, D-53115 Bonn

