

Agrarpolitischer Bericht aus Indien

PETER VON BLANCKENBURG

Aussichten auf ein schlechtes Erntejahr?

Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik ist ein Thema, das in der indischen Öffentlichkeit nach wie vor viel diskutiert wird. Von Mitte Juli 1972 an begann man sich wieder vermehrt mit der Ernährungslage auseinanderzusetzen. Es zeichnete sich ab, daß in vielen Gebieten die Regenfälle des Südwest-Monsuns, die von Anfang Juni an erwartet werden, absolut unzureichend waren, so daß viele Kharif-Saaten nicht aufgegangen oder bald nach dem Aufgang im Verdorren begriffen waren. Zwar braucht man nicht mit einer nationalen Fehlernte zu rechnen, zumal z. B. in den Kornkammern des Punjab und Harijanas die Niederschläge ausgesprochen gut waren. Aber die staatlichen Stellen müssen sich über das übliche Ausmaß hinaus auf Notprogramme zur Versorgung der von der Dürre betroffenen Bevölkerungsteile einrichten. In verschiedenen Gebieten wird sogar mit größerer Trinkwasserknappheit gerechnet.

Natürlich werden angesichts dieser Lage Stimmen laut, die besorgt fragen, ob jetzt wie in der Mitte der sechziger Jahre nach den fetten wieder dürre Jahre folgen, die zu Hungersnöten führen und die Wirtschaft erheblich zurückwerfen könnten. Die indische Landwirtschaft hat sich im ganzen erfreulich entwickelt, ihre Produktion ist in den letzten fünf Jahren jeweils um etwa 6,5% gestiegen, während das industrielle Wachstum nur 3,2% pro Jahr betrug. Zwar ist der landwirtschaftliche Produktionszuwachs nicht gleichmäßig gewesen: in den weizenbauenden Staaten des Nordens stärker als in den reis- und hirsebauenden Staaten der Mitte und des Südens, beim Nahrungsgetreide – und hier vor allem bei Weizen – mehr als bei Öl- und Faserpflanzen oder Genußmittelpflanzen, ganz zu schweigen von der Tierproduktion. Man kann indes damit rechnen, daß die intensiven Bemühungen um die Landwirtschaft insgesamt zu einer beachtlichen Produktivitätssteigerung geführt haben, und bei angemessener weiterer Förderung sind keine dauerhaften Rückschläge zu befürchten.

Ein schlechtes Erntejahr 1972/73 wäre sicher insofern unheilvoll, als das wirtschaftliche Gesamtwachstum, das schon unter dem Zurückbleiben der industriellen Produktion hinter den Planzielen – vor allem im Jahr 1971 – gelitten hat, weiter beeinträchtigt würde. Gegen den Hunger dagegen ist man besser gefeit als während der Nahrungskrise von 1965/66 und 1966/67. Zwar sind Anfang 1972 die amerikanischen PL 480-Getreidelieferungen ausgelaufen, die bislang als Polster zur Verfügung standen. Dafür sind aber aus der Eigenproduktion Getreidevorräte von 9 Mio. t vorhanden, die der Menge nach ausreichen, auch größere Ernährungsschwierigkeiten

abzumildern. Außerdem ist die Weizenproduktion aus der Rabi-Saison (November–März) beständig weiter gestiegen, 1971/72 um weitere 3 Mio. auf 27 Mio. t. Freilich, Weizen, der sich ganz überwiegend in den staatlichen Vorratslagern befindet, gehört nur im nördlichen Indien zu den Hauptnahrungsmitteln.

Beunruhigung über die Lebensmittel-Preissteigerungen

In jedem Fall ist zu fürchten, daß die Nahrungsmittelpreise weiter anziehen werden. Nachdem noch 1970/71 der Preisindex für Nahrungsgetreide um 4% gefallen war, haben in der allgemeinen inflationären Entwicklung der letzten Monate die Nahrungsmittelpreise die Rolle des Spitzenreiters übernommen. Man rechnet mit 12% Anstieg der Nahrungsgetreidepreise im Jahr 1971/72. Auffällig ist auch, daß der verbilligte Absatz von Getreide durch die „Fair Price Shops“, die vor allem für die ärmeren Bevölkerungsschichten eingerichtet wurden, von 9,6 Mio. t im Jahr 1969 über 8,9 Mio. t in 1970 auf 7,7 Mio. t in 1971 zurückgegangen ist. Offensichtlich ist hier das öffentliche Verteilungssystem nicht in Ordnung. In einem Land, in dem nach offiziellen Schätzungen fast $\frac{2}{5}$ der Bevölkerung an oder unterhalb der „poverty line“ leben und in dem steigende Lebenshaltungskosten kaum durch höhere Löhne kompensiert werden können, beschwört diese Entwicklung gewiß Gefahren herauf. Die Stimmen, die der Zentralregierung vorwerfen, sie habe sich mehr um Lorbeeren an der außenpolitischen Front als um die Wirtschaftspolitik bemüht, mehren sich erheblich.

Einer der Hauptgründe für das Steigen der Nahrungsgetreidepreise ist der hohe staatliche Ankaufspreis für Getreide, besonders für Weizen. Der von der Agrarpreiskommission im Frühjahr 1972 gemachte Versuch, die Zentralregierung zur Festsetzung niedrigerer Erzeugerpreise für Weizen zu veranlassen, ist am Widerstand der unter dem Druck des Farmlobby stehenden Chefminister der Staaten gescheitert, obgleich dies in jeder Beziehung agrarpolitisch sinnvoll gewesen wäre. Für andere Agrarprodukte werden sich niedrigere Erzeugerpreise ohnehin schwerer durchsetzen lassen, da weitere Produktionsanreize gegeben werden müssen und die Preise für Betriebsmittel, vor allem für Handelsdünger in den letzten Jahren gestiegen sind. So bleibt nur die Möglichkeit, über Rationalisierung und Kontrollen des Handels zur Verringerung der Handelsspannen zu kommen, die sich dämpfend auf die Preisentwicklung auswirken würde. Es wird offenbar auch erwogen, staatliche Stellen vermehrt in die Vermarktung von Lebensmitteln einzuschalten. Ob damit allerdings eine Verbilligung der Verteilung erreicht würde, ist angesichts der geringen Flexibilität staatlicher Stellen in diesem Bereich fraglich.

Die neue Agrarreform

Vor den Frühjahrswahlen 1972 zu den Parlamenten der Mehrzahl der Staaten hatte die Kongreßpartei den Ruf zum Kampf gegen die Armut – Garibi Hatao – neu aufgenommen. Das Wahlmanifest der Partei hatte eine Reihe von Programmpunkten dazu genannt. Indira Gandhi hatte starken Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten ihrer Partei genommen, ganz offensichtlich mit der Absicht, progressive Abgeordnete zu gewinnen und den Einfluß der Zentralregierung in den Staaten zu stärken. Das erste größere Programm, das nach den Wahlerfolgen der Kongreßpartei nunmehr

in den Staaten, von Delhi gesteuert, in Angriff genommen wird, ist ein neuer Ansatz zur Landreform. Er zielt vor allem auf eine starke Verringerung der maximalen landwirtschaftlichen Eigentumsgröße ab. Der „Ceiling“ soll, wie im Wahlmanifest angekündigt, für eine Familie auf Bewässerungsland nicht mehr als 10–18 acres (4–7,2 ha) betragen.

In einer Reihe von Staaten ist die Gesetzgebungsmaschinerie bereits angelaufen. Es scheint, daß unter dem Druck der Zentralregierung bzw. der Parteispitze an den genannten Maximalsätzen festgehalten werden wird. Das bedeutet eine erhebliche Veränderung der Agrarstruktur – sofern es gelingt, die Reform hernach auch durchzuführen. Am letzteren mag man zweifeln, war es doch bisher noch nicht einmal möglich gewesen, die in den früheren Reformgesetzen festgelegten, maximalen Besitzgrößen durchzusetzen. In Mysore z. B., dessen bisher gültiger Ceiling 27 acres ist, hat der Verfasser viele Betriebe mit 30–50 acres und einige, die 200 und mehr acres haben, gesehen. Die üblichen Praktiken, Überschreibung auf mehrere Familienglieder, Bestechung der Behörden usw., sind offenbar mit Erfolg angewendet worden.

Überraschend ist, daß in den Parlamenten über das wirtschaftlich Rationale einer so weitgehenden Größenbeschränkung kaum debattiert wird. Sollen negative Rückwirkungen auf die Investitionstätigkeit und Produktivität verhindert werden, bedarf es eines erheblichen Einsatzes der staatlichen Stellen. Es wird auch kaum diskutiert, wieweit denn mit den vorgesehenen Maßnahmen ein fühlbarer Beitrag zur Verringerung der ländlichen Armut geleistet werden kann. Es gibt in Indien 19,8 Mio. Kleinbauern mit weniger als 1 ha Land und eine vielfache Zahl von Landarbeitern. Es liegt auf der Hand, daß das zur Umverteilung anfallende Land keinesfalls ausreichen kann, einen nennenswerten Anteil Angehöriger dieser beiden Gruppen in die Verteilung einzubeziehen.

Bedenklich ist vor allem, daß nicht erörtert wird, welche Maßnahmen neben der Land-Umverteilung in Angriff genommen werden müssen, um die Reform zum Erfolg zu führen. Soll verhindert werden, was im Gefolge vieler anderer Agrarreformen geschehen ist, nämlich, daß die neuen Landbesitzer auf ihren kleinen Betrieben nicht zurecht kommen, sich verschulden und bald wieder in Abhängigkeit sind, so sind frühzeitig begleitende Programme einzurichten. Es ist ausgeschlossen, daß die Landwirtschaftsberatung quantitativ und qualitativ neben ihren sonstigen Aufgaben noch die erforderliche spezielle Betreuung der Reformbauern wahrnehmen kann, und man hört nichts von einer Verstärkung der Beratungsdienste. Fraglich ist weiterhin, ob die Kreditversorgung der Reformbauern gesichert werden kann, ohne daß Sonderprogramme vorbereitet werden.

Im ganzen sind also große Zweifel anzumelden, ob die neue Agrarreform wirklich zur Verringerung der ländlichen Einkommensdisparitäten beitragen wird. Das andere Instrument, dessen Einsatz naheliegt, nämlich eine Neuordnung der landwirtschaftlichen Besteuerung, wird z. Z. nur akademisch diskutiert. Offenbar sind Parlamente und Verwaltungen nach den früher gemachten Erfahrungen skeptisch, bei der derzeitigen Struktur der Finanzverwaltung und der gegebenen Einfluß- und Machtverteilung hier weiterzukommen. Die Regierung wird aber um energische Anstrengungen zur Verringerung der Armut nicht herkommen, will sie das Vertrauenskapital nicht verscherzen, das sie gerade in den ärmeren Bevölkerungsschichten besitzt.