

Schriftliche Einlassung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit

„Instrumente zur Förderung der ländlichen Entwicklung -
Bessere Erfolgsaussichten bei der Hunger- und Armutsbekämpfung durch Optimierung
spezifischer Themenfelder der landwirtschaftlichen Entwicklung“

15. Oktober 2008

von

Michael Brüntrup

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

1. Besonderheiten der Entwicklung des ländlichen Raumes

Ländlicher Entwicklung liegt, anders als vielen anderen Schwerpunkten der Entwicklungszusammenarbeit, ein **geographisches Konzept** zugrunde. Der Bedarf an Förderung des ländlichen Raumes in Entwicklungsländern ist besonders hoch. Dort leben (noch immer) über 50% der Menschheit, insbesondere in ärmeren Entwicklungsländern auch deutlich mehr, und 80% der weltweiten Armen. Die Landwirtschaft ist wesentlicher Wirtschaftszweig und beschäftigt oft 80% und mehr der ländlichen Bevölkerung und erwirtschaftet 50% der Einkommen, in den meisten Ländern durch Kleinbauern. Landwirtschaft ist auch entscheidend für den Zustand der natürlichen Ressourcen.

Für die Entwicklung des ländlichen Raumes kann allerdings nicht **Leitbild** sein, diese Verhältnisse zu konservieren. Eine längerfristige Urbanisierung eines größeren Teiles der ländlichen Bevölkerung ist im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung unvermeidbar. Die eigentliche Frage ist, wie schnell und wie radikal die Landflucht ist, wohin die Menschen gehen, und wie die Land-Stadt-Beziehungen sich im Laufe der Zeit umwandeln.

Die **aktuelle Wiederbelebung der Förderung des ländlichen Raumes** und der Landwirtschaft gründet sich auf mehreren Tatsachen:

- Die im Zuge der neueren **Armutsforschung** Wiederentdeckung der Tatsache, dass die Mehrheit der Armen im ländlichen Raum und hauptsächlich von der Nutzung der natürlichen Ressourcen lebt.
- Die Beobachtung, dass **durch den Rückzug des Staates der ländliche Raum besonders negativ betroffen** ist, da dort hohe Transaktionskosten, schwache Institutionen und damit Marktversagen besonders häufig anzutreffen ist (s.u.).
- Die Befürchtung, dass durch zu starke und schnelle **Urbanisierung** neue, eventuell kaum beherrschbare Probleme in den Megazentren entstehen, zumal wenn die Landflucht nicht durch den Sog der Möglichkeiten in den Städten entsteht, sondern durch den Druck des ländlichen Elends und der Perspektivlosigkeit.
- Die Rückbesinnung auf die Einsicht, dass **Entwicklung von lokalen Voraussetzungen abhängig** ist und nicht jeder denkbare Modernisierungspfad eingeschlagen werden kann, wenn dafür notwendige Grundvoraussetzungen wie Bildung und modernitätskompatible Institutionen (noch) nicht gegeben sind. Der Aufbau auf den bestehenden lokalen Ressourcen und Kapazitäten, die in vielen Entwicklungsländern eben immer noch stark ländlich und landwirtschaftlich geprägt sind, drängt zu einer Rückbesinnung auf den ländlichen Raum als Ausgangs- und Schwerpunkt der Entwicklung und der Entwicklungszusammenarbeit.

- Die **(Wieder)entdeckung der Knappheit und Verletzbarkeit natürlicher Ressourcen**, und das Bewusstsein, dass der Klimawandel die ländlichen, ökologieabhängigen Regionen und Sektoren besonders stark treffen wird.
- Die Erinnerung durch die Nahrungsmittelkrise in jüngster Zeit, dass selbst so selbstverständlich scheinende Dinge wie den **Überschuss an vorhandener Nahrung de facto nicht selbstverständlich** sind, sondern immer wieder neu erarbeitet werden müssen.

Gleichzeitig gibt es **besondere Eigenheiten des ländlichen Raumes**, die eine Förderung erschweren:

- Hohe **Transaktionskosten** aller Art (oft geringe Bevölkerungsdichte, weite Entfernungen, hohe Transportkosten, teure, schwierige und langsame Kommunikation, politische Isolation von den Macht- und Entscheidungszentren, hohe Risiken, hohe Suchkosten),
- besondere **Abhängigkeiten von ökologischen Rahmenbedingungen** v.a. für die wirtschaftlichen Tätigkeiten, insbesondere die Landwirtschaft,
- infolgedessen hohe und systemisch gleichgerichtete (**kovariante**) **Risiken**, die sich über die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen hinaus auf fast alle Lebensbereiche des gegebenen Raumes auswirken,
- oft starke **kulturelle Eigenheiten und Diversität**,
- starke **Pfadabhängigkeit** der ländlichen Entwicklung durch ökologische und kulturelle Rahmenbedingungen,
- insgesamt stark **standortspezifischer Lösungsbedarf**, im Unterschied zu urbanen Lösungen.

Als geographisches Konzept ergibt sich die **grundsätzliche Schwierigkeit der Einengung der Themensetzung bzw. Förderung** für den ländlichen Raum, schließlich gibt es fast kein sektorales oder Querschnittsthema, das für den ländlichen Raum nicht relevant wäre. Diese Vielfalt ist auch eines der größten Probleme für die Entwicklung des ländlichen Raumes und die EZ in diesem Bereich. Hier liegt ein wesentlicher Grund für das Scheitern der integrierten ländlichen Entwicklung. Die heutige Betonung von Schwerpunkten und Konzentration in Entwicklungsprogrammen steht allerdings ihrerseits teilweise im Widerspruch zum multidimensionalen Bedarf bei der Entwicklung des ländlichen Raumes, der durch verbesserte Koordination auf gesamtstaatlicher, sektoraler und regionaler Ebene wieder aufgelöst werden muss.

2. Drei übergeordnete Leitlinien zur Förderung des ländlichen Raumes

Bevor auf die Fragen des AWZ eingegangen wird, werden zunächst drei grundlegende Leitlinien zur Förderung des ländlichen Raumes formuliert, die sich aus den Besonderheiten des ländlichen Raumes ableiten lassen:

a) **Besondere Berücksichtigung des ländlichen Raumes und der ländlichen Bevölkerung in nationalen Politiken und Planungsansätzen**

Es kann in Entwicklungsländern kaum eine gesonderte programmatische Gesamtplanung für den ländlichen Raum geben, dazu ist er zu groß und zu divers. Stattdessen muss er in allen nationalen Strategien mit seinen Besonderheiten gebührend beachtet werden, insbesondere in den Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) und den abgeleiteten sektoralen und thematischen Strategien. Bei der Implementierung dieser Maßnahmen muss er entsprechend berücksichtigt werden, was finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen sowie Governancefragen betrifft. Dies geschieht nicht automatisch, im Gegenteil muss dies oft

gegen zentralistische Tendenzen der Planung und Implementierung (Budgetallokation, Personalentsendung etc.) in vielen Entwicklungsländern durchgesetzt werden.

b) Armutsorientierte Implementierung von Dezentralisierungsansätzen

Viele Maßnahmen nationaler Programme erfordern für ländliche Gebiete eine spezielle Anpassung und Unterstützung. In den meisten Fällen erfordert dies die Dezentralisierung von Entscheidungen und der Implementierung. Allerdings sind die Macht- und Interessenverhältnisse gerade in den ländlichen Regionen von Entwicklungsländern oft noch weniger demokratisch und armutsorientiert als auf der nationalen Ebene. Die Begleitung durch die EZ muss sich an menschenrechtlichen Agenden und internationalen Verpflichtungen (Armut, Gender, Nahrung, Minderheiten, Arbeit, politische Rechte, internationale Verträge ect.) orientieren, darf aber ökonomische und politische Realitäten nicht außer Acht lassen. Wichtiger ist die Begleitung durch die Betroffenen selbst im Rahmen von lokalen Institutionen: Ohne Partizipation in Planung, Implementierung und Kontrolle von Unten und evtl. auch von Oben ist das Risiko groß, dass Dezentralisierung zu entwicklungspolitisch suboptimalen bzw. sogar negativen Ergebnissen führt.

c) Stärkung des Empowerments der ländlichen Bevölkerung

Die Durchsetzung der Punkte 1 und 2 kann nur begrenzt durch „wohlmeinende“ Autokratien und Verwaltungen bzw. durch externe Partner erwartet bzw. gewährleistet werden. Entscheidend ist das Empowerment der ländlichen Bevölkerung (insbesondere der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit), auf allen Ebenen in ihrem Sinne Interessen zu formulieren, zu artikulieren und durchzusetzen. Empowerment allein reicht nicht aus, effiziente armutsorientierte Politiken zu implementieren - es bedarf sicher auch fachlicher Kompetenzen aller Partner, Dialogforen, Kompromissfähigkeit, funktionierender Institutionen, Finanzierung, etc. - aber in vielen Situationen dürfte Empowerment ein wesentlicher Engpass sein.

3. Zu den spezifischen Fragenkomplexen

a) Mikrokreditwesen

Die drei Fragen können relativ eindeutig wie folgt beantwortet werden:

1. In fast allen ländlichen Regionen in Entwicklungsländern haben **Kleinbauern noch keinen ausreichenden Zugang zu Mikrokrediten**. Das liegt daran, dass Landwirtschaft und (das bisherige) Mikrokreditwesen teilweise wenig kompatibel sind (s. u.).
2. Das **Mikrokreditwesen hat einen großen Einfluss auf die ländliche Entwicklung** gehabt, wobei oft ein ganzes Bündel von Maßnahmen wirkte. Etwa 100 Mio. Menschen weltweit (und damit oft ganze Haushalte) haben Zugang zu Mikrofinanzinstitutionen im engeren Sinne (MFI). Allein in Indien wird von über 100 Mio. Menschen gesprochen, die dank Zugang zu Krediten von ländlichen Banken aus der Armut entkommen sind. Durch höhere Einkommen steigt die kaufkräftige Nachfrage nach Nahrungsmitteln und sinkt daher die Unterernährung. Die landwirtschaftliche Produktion wird indirekt durch die gestiegene Nachfrage angeregt. Produktion Allerdings begünstigen die MFI bisher weniger die kleinbäuerliche Landwirtschaft direkt, vielmehr die außerlandwirtschaftlichen Tätigkeiten. Der Einfluss des Mikrofinanzwesens auf Armut und Hunger könnte wesentlich höher sein, wenn es stärker auf die besonderen Bedürfnisse der Landwirtschaft eingehen könnte und würde.
3. Angesichts a) des großen offenen Bedarfes und b) des hohen Potentials zur Steigerung der Bedeutung der Mikrofinanzwesens für den Agrarbereich und die ländliche

Entwicklung, sowie c) der deutlichen komparativen Vorteile der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den beiden Bereichen Finanzsystem- und Agrarentwicklung, ist eine **Unterstützung durch die deutsche EZ wünschens- und empfehlenswert.**

Um diese Antworten zu untermauern, ist es zunächst wichtig, zwischen ländlichen Finanzsystemen, Mikrokrediten und Agrarfinanzierung klar zu unterscheiden:

- Das Konzept der **ländliche Finanzsysteme** umfasst im Prinzip die Gesamtheit der formellen, semi-formellen und informellen Finanzbeziehungen, d.h. Sparen, Kredit, Versicherungen, Leasing, Transfers usw., und die Interaktionen der verschiedenen Akteure, wie Banken, Mikrofinanzinstitutionen (MFI), Kunden, Aufsichtsorgane, Finanzsektor- und andere relevante Politikbereiche wie Genossenschaftswesen, finanzrelevante Eigentumsrechte, Ausbildung und Training usw. Eine wichtige Errungenschaft der neueren Mikrofinanzförderung ist, dass akzeptiert wird, dass MFI wirtschaftlich tragfähig und damit nachhaltig sein sollen, selbst wenn das zu hohen Kosten (Zinsen) für die Kreditnehmer führt.
- Das **Mikrokreditwesen** bezieht sich hauptsächlich auf den Teil der Mikrofinanzsysteme, der sich mit Kreditprodukten niedriger Höhe (max 5000 USD, oft deutlich unter 500 USD) beschäftigt. Andere Finanzprodukte und die systemische Einbettung von Mikrokrediten in Finanzsysteme riskieren dabei vernachlässigt zu werden, allerdings nicht notwendigerweise.
- Zum Bereich der **Agrarfinanzierung** gehören v.a. Kredite für die landwirtschaftliche Produktion, in geringerer Zahl auch Versicherungen, d.h. Unterkategorien der ländlichen Finanzsysteme. Hinzu kommen die oft nicht monetären Finanzierungsbeziehungen im Rahmen von vertikal mehr oder weniger integrierten Wertschöpfungsketten, insbesondere Sachlieferungen von Inputlieferanten, Händlern und Verarbeitern gegen Erntelieferungen.

Zwischen den drei Bereichen gibt es Überlappungen, aber auch Unterschiede und Konflikte:

- Ein großer Vorteil der **Mikrofinanzierung** ist, dass sie **weder sektoral noch an Zugang zu weiteren Ressourcen** wie Boden **gekoppelt** ist, im Gegenteil ist ein möglichst breites Portfolio erwünscht, um die Risikoanfälligkeit zu vermindern.
- Es bestehen gewisse **Eigenheiten von Agrarfinanzierung**, die es ländlichen Finanzdienstleistern schwer machen, die Bedürfnisse von Landwirten zu bedienen: hohe natürliche und wirtschaftliche Risiken in der Produktion, oft auch durch politische Interventionen wie Handels- oder Preismaßnahmen; Saisonalität des Bedarfs an Krediten und der Überschüsse für Rückzahlung und Spareinlagen; schwierige Überwachung der Geschäftsaktivitäten; Inputs, die zunächst verbraucht werden und daher nicht als Kreditgarantie dienen können; relativ hoher Finanzbedarf und bei Investitionen (Vieh, Gebäude, Maschinen) oft lange Nutzungs- und damit Festlegungszeiträume für Kredite, u.v.a.. Da der Agrarsektor aber der mit Abstand wichtigste Sektor im ländlichen Raum der Entwicklungsländer ist, ist seine Vernachlässigung in Finanzierungssystemen trotz der Probleme eine große wirtschaftliche und entwicklungspolitische Schwäche.

Insgesamt führen die genannten Eigenschaften zur **tendenziellen Vernachlässigung der Landwirtschaft bei der Mikrokreditvergabe**. So ist für die meisten MFI der Kreditbedarf selbst von Kleinbauern hoch im Vergleich zu den typischen Krediten für Einkommen schaffende Maßnahmen von Frauen; klassische MF-Technologien wie regelmäßige, wenn auch niedrige Sparbeträge oder wöchentliche Rückzahlungen sind aufgrund der Saisonalität landwirtschaftlicher Produktionszyklen nicht anwendbar; häufige, aber kurzfristige Kredite sind allenfalls für Betriebsmittel und Kleintierhaltung interessant, aber nicht für Investitionen.

Auch andere Finanzdienstleistungen werden unter den Konditionen einer stark agrarisch geprägten ländlichen Wirtschaft eher gehemmt. Schließlich gibt es oft auch bei anderen Akteuren in einer Wertschöpfungskette bzw. für jenseits der Produktion stattfindende Aktivitäten ungedeckten Finanzierungsbedarf, ohne deren Überwindung die Landwirte auf der erhöhten Produktion sitzen bleiben würden.

Zwar gibt es einige **Ansätze zur Überwindung** dieser Probleme, aber sie sind oft aufwändig, es gibt auch noch viele offene Fragen, lokale Anpassungsschwierigkeiten und vor allem fehlt die flächendeckende Anwendung. Wichtig erscheint allgemein, keine Insellösungen für Agrarkredite zu schaffen, sondern sie zu integrieren in weitere Mikrofinanzsysteme, so weit wie möglich auf dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu beharren bzw. Subventionen so einzusetzen, dass sie nicht marktverzerrend wirken und zur langfristigen Effizienzverbesserung beitragen.

Die **deutsche EZ** hat eine sehr gute Ausgangsposition, um zur besseren und breiteren Nutzung von Agrarfinanzierung für Kleinbauern beizutragen. Es wird empfohlen, die technische und die finanzielle Zusammenarbeit eng miteinander zu verzahnen, um agrar- und finanzpolitische Beratung und Finanzierung von einzelnen Institutionen und ganzer ländlicher Finanzsysteme zu kombinieren und systemweite Effekte zu optimieren. Außerdem ist eine enge Vernetzung der Kompetenzfelder Mikrofinanz-, Wirtschafts- und Agrarförderung wichtig, um die genannten Probleme der Agrarfinanzierung zu überwinden.

b) Land- und Eigentumsrechte

Land ist in den meisten Entwicklungsländern der wertvollste Produktionsfaktor und die bedeutendste Kapitalreserve der ländlichen Bevölkerung, selbst wenn diese Ressource oft noch keinen monetären Wert hat. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass eine Reihe von Verfügungs- und Nutzungsrechten für die ländliche Bevölkerung von großer, je nach Region und Bevölkerungsteil sogar von größerer Bedeutung sind als die eigentlichen Eigentumsrechte. Dieser Aspekt wird in der Beantwortung der Fragen mit aufgegriffen.

Die drei Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Es gibt einige interessante **Ansätze im Bereich der Landrechte**, die von der deutschen EZ unterstützt werden können und z.T. von ihr maßgeblich mitentwickelt wurden. Dazu zählen basisnahe, dörfliche oder kommunale Landnutzungsplanung, die Unterstützung des Ausgleichs unterschiedlicher Nutzungs- und Eigentumsrechte, insbesondere von Ackerbauern und Viehaltern bzw. die Rechte von Frauen, durch Flächennutzungsplanung, Konfliktmanagement, Aus- und Fortbildung oder Institutionenförderung, und die Entwicklung und Implementierung angepasster, flexibler, günstiger und schrittweise einführbarer Eigentumsrechte und Bodenkataster.
2. **Nationale Regierungen** haben natürlich eine **entscheidende Rolle im Katasterwesen**. Sie müssen die wesentlichen Voraussetzungen für Landbesitz und Landnutzungsrechte schaffen und durchsetzen. Dabei müssen sich viele Regierungen noch mühsam von einigen Vorstellungen lösen, insbesondere von der früher vorherrschenden Dominanz staatlichen Bodenbesitzes, aber auch von der Vorstellung, auf einen Schlag landesweit von einem traditionellen zu einem nach westlichem Vorbild vollständig individualisierten und verrechtlichten Landbesitzmodell zu wechseln. Eine Einwirkung von außen ist äußerst heikel, Boden- und Landnutzungsrecht ist eines der ökonomisch, sozial und kulturell sensibelsten und bedeutsamsten Politikfelder. Die Einhaltung entwicklungspolitischer Grundsätze wie die Unterstützung der Eigentumsrechte der Frauen oder von Landlosen kann in diesem Bereich besonders schwierig sein. Die Bevorzugung bestimmter Lösungen oder gesellschaftlicher Gruppen kann schnell zur Verschärfung von Konflikten und zum Verlust der Akzeptanz der externen Interventionen führen. Für die staatliche EZ sollte

eher eine neutrale Vermittlerrolle eingenommen werden, die den gesellschaftlichen Dialog und inhaltliche Inputs wie Studien unterstützt, wobei der Bezug auf die fast immer gegebene formale Anerkennung menschenrechtlicher Grundsätze die Einhaltung entwicklungspolitischer Ziele (Armutsbekämpfung, Frauenförderung, Friedenssicherung) ausreichend gewährleisten sollte. Direkt parteiisch können eher Nichtregierungsorganisationen wirken.

3. Der **Ansatz, Land aufzukaufen und an Kleinbauern und Landarbeiter zu übertragen**, kann ein sinnvoller Ansatz zur gerechteren Aufteilung der Produktionskapazitäten sein. Allerdings muss dies in einem strikt rechtsstaatlichen Rahmen geschehen. Besonderer Wert muss auf die faire und sorgfältige Auswahl der Empfänger gelegt werden sowie auf die Unterstützung des Aufbaus ihrer Produktions- und Vermarktungskapazitäten, um das Schicksal vieler Bodenreformprogramme zu vermeiden, die zu einer deutlichen Verschlechterung der Produktivität des verteilten Bodens geführt haben. Dies diskreditierte letztlich diese und ähnlich Programme.

Bei aller Unterstützung von Land- und Eigentumsreformen muss an einige Probleme bei der Einführung von Eigentumstiteln erinnert werden. Daher haben Landreform- und Bodenrechtsprogramme z.T. entgegen gesetzte Wirkungen:

- Positiv an Bodenreformen und Landtiteln ist außer dem Aufbau **zukunftsfähiger Produktionseinheiten**, dass damit Personen, die Land im Überschuss haben oder aus der Landwirtschaft aussteigen wollen, **Zugang zu monetärem Kapital** erhalten. Auch ohne formale Eigentumsechte wird oft Boden abgetreten, ohne irgend eine Gegenleistung zu erhalten. Auch kann Land dann beliehen werden, was den Kreditzugang erleichtert.
- Negativ ist allerdings, dass die Einführung von Eigentumsrechten unter Umständen zu einer **Schwächung eines in vielen ländlichen Regionen wichtigen sozialen Sicherungsmechanismus** führt, denn häufig ist es gerade der Mangel an festgelegten individuellen Eigentumsechten, der es Bedürftigen wie armen Dorfbewohnern, von einem erfolglosen Migrationsversuch Rückkehrern oder auch neu Zugewanderten erleichtert, ein Stück Land von der Dorfgemeinschaft, dem Familienclan oder einem Individuum (nicht definitiv) übertragen zu bekommen. Durch Eigentumstitel kann ein Bodenmarkt entstehen. Längerfristig wird es zu einer (unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten oft durchaus erwünschten, aber sozial evtl. problematischen) **Konzentration des Landbesitzes** kommen. So kann der Verlust von Land als Kreditgarantie den Schuldnern die landwirtschaftliche Lebensgrundlage entziehen.
- Wie schon erwähnt, sind Bodenreformen generell sehr anfällig für die **Benachteiligung von schwachen Bevölkerungsteilen** (Viehhalter, Frauen, Arme, ethnische Minderheiten, Migranten) sowie für damit verbundene Konflikte und können ihrerseits schwere Konflikte schüren.

Diese Problematik kann durch verschiedene **Maßnahmen** vermindert werden, wie die schrittweise Einführung von Katastern und der Verteilung, oder die Erhaltung von Bodenreserven. Außerdem lässt sich beobachten, dass die Entwicklung eines Bodenmarktes sehr langsam verläuft, und Beleihung und Allokationsprozesse nur sehr langsam in Fahrt kommen. Es wird aber zumindest langfristig notwendig werden, alternative soziale Sicherungsmechanismen zu entwickeln. Die Unterstützung von Bodenreform und Landrechtsprogrammen durch die EZ verlangt höchste Kompetenz und politisches Fingerspitzengefühl.

c) Grüne Gentechnik und andere Agrartechniken und Agrarforschungsansätze

Der Verfasser ist kein Experte für Gentechnik und kann darum nur recht allgemeine Einschätzungen dazu abgeben:

- Auf der einen Seite wurden **viele Versprechungen der Gentechnik bisher nicht erfüllt**, und es ist ohne Zweifel eine **Technologie mit erheblichem Risikopotential**, insbesondere weil einmal ausgebrachte genetisch modifizierte Organismen (GMO) evtl. nicht mehr einzudämmen sind. Risiken bestehen möglicherweise für die menschliche und tierische Gesundheit, für die Umwelt, sicher für die verstärkte Konzentration der Pflanzenzüchtung auf wenige Unternehmen, die diese kostspielige Technik beherrschen, und sicher für die Vermarktbarkeit von Produkten auf Märkten, die GMO ablehnen oder skeptisch gegenüberstehen, insbesondere die Europäische Gemeinschaft.
- Auf der anderen Seite gibt es einen großen **Bedarf** an verbesserten Pflanzen in Entwicklungsländern, insbesondere mit Blick auf den Klimawandel. Der Klimawandel wird zu einem bisher nicht gekannten, auch zeitlich extremen Anpassungsdruck auf die agrarischen Ökosysteme führen. Gleichzeitig entsteht die neue Herausforderung, an einem gegebenen Standort unter den gegebenen Klimabedingungen neue Sorten für zukünftige Klimabedingungen zu züchten. Eine Beschleunigung von Züchtungsverfahren und die gezielte Manipulation der pflanzlichen Eigenschaften sind unter diesen Bedingungen von höchstem Interesse. Ob die Gentechnik diese Fähigkeiten tatsächlich besitzen wird, kann der Verfasser nicht einschätzen. Tatsache ist, dass sich Landwirte dort, wo sie angeboten wird, in einigen bedeutenden Fällen schon sehr stark auf die grüne Gentechnik eingelassen haben, insbesondere bei Mais, Soja und Baumwolle. Ähnlich wie in anderen Forschungsfeldern beschränken sich die Arbeiten der Industrie zu grüner Gentechnik allerdings hauptsächlich auf Pflanzenarten der gemäßigten Breiten, da dort die kaufkräftige Nachfrage nach neuen Sorten groß ist. Die vielen Nutzpflanzen der Tropen und Subtropen werden weder von der Gentechnik noch von der herkömmlichen kommerziellen Agrarforschung ausreichend erforscht.

Sicher ist aber, dass selbst eine erfolgreiche **Gentechnik nur eine von vielen Maßnahmen der Verbesserung der Agrarproduktion** in Entwicklungsländern ist, und meist auch nur in Verbindung mit einer allgemeinen Verbesserung der landwirtschaftlichen Innovationssysteme funktioniert. Denn es ist meist nicht damit getan, Pflanzen erfolgreich manipulieren zu können – die Erfahrungen mit der bisherigen Agrarforschung in Entwicklungsländern zeigen, dass viele Bedingungen beachtet werden müssen, damit sich neue Technologien erfolgreich verbreiten, insbesondere unter Kleinbauern. Weitere Voraussetzungen sind: Die Auswahl der richtigen, d.h. von Produzenten, Verarbeitung, Handel und Konsumenten akzeptierten Zuchtziele; das rechtzeitige Erkennen und die Berücksichtigung von Nebenwirkungen; die Anpassung an lokale Standorte durch Anpassungszüchtung; das Saatgutwesen und der angemessene Schutz von geistigem Eigentum; das Beratungswesen. In vielen Fällen ist auch das Zusammenwirken mit anderen Faktoren der Innovationsverbreitung wie das Vorhandensein von komplementären Betriebsmitteln, Krediten, Verarbeitungs- oder Lagerhaltungstechnik wichtig für die Verbreitung neuer Sorten und damit verbundener Techniken.

Allgemein ist bei der Förderung der Gentechnik zu berücksichtigen, dass das Innovationspotential in der Landwirtschaft nicht nur aus biologischem Fortschritt, sondern auch aus chemischen, mechanischen, organisatorischen, bewässerungstechnischen und anderen Komponenten besteht. Insgesamt ist das **Potenzial für Agrarforschung** für Ertragssteigerungen, insbesondere **in Verbindung mit verbesserten Innovationssystemen und anderen Verbesserungen im Agrarsektor**, noch sehr hoch – insbesondere in

Entwicklungsländern liegen die besten Erträge bei gleichen Rahmenbedingungen schon heute oft um ein Mehrfaches über den durchschnittlichen, und der Abstand zu den besten Erträgen in Industrieländern ist ebenfalls sehr hoch. Allerdings sind diese Unterschiede, wie schon erwähnt, nur zum Teil auf die Ergebnisse der Agrarforschung allein zurückzuführen, generell spielen viele voneinander abhängige Faktoren eine Rolle. Für die Gewichtung der Rolle der Gentechnik sind also komplizierte Abwägungen unter einem hohen Maße an Unsicherheit zu treffen.

Abschließend sollte noch darauf hingewiesen werden, dass die optimale Nutzung der Gentechnik, wenn sie denn steuerbar und erfolgreich ist, eine **schwierige Gratwanderung zwischen dem Schutz des geistigen Eigentums und möglichst rascher und weiter Verbreitung** darstellt. Der Schutz ist zwar notwendig, um die Industrie zu Investitionen zu ermutigen und diese zu entlohnen. Andererseits ist bei der Entwicklung günstiger Eigenschaften eine möglichst weite, schnelle und kostengünstige Verbreitung wünschenswert, wenn schon nicht für die einzelnen Produzenten und Landwirte, so aber auf jeden Fall für die Verbraucher. Dafür müssen die Möglichkeiten des Einbaus der neuen Eigenschaften in weitere Sorten und Arten erleichtert werden, und das Saatgut muss günstig sein. Dem steht eine Monopolisierung bestimmter Gene entgegen. Es sollte nach Auffassung des Verfassers nicht möglich sein, ganze Gene und Eigenschaften für Jahrzehnte zu monopolisieren, zumal wenn diese „nur“ in der Natur gefunden wurden. Es gibt also gerade bei der grünen Gentechnik aufgrund ihrer hohen Investitionen und der möglichen Auswirkungen eine prekäre Balance zwischen Schutz und Nutzung des geistigen Eigentums. Mehrere Möglichkeiten bestehen, auf diese Balance einzuwirken, insbesondere die Anpassung des geistigen Eigentumsschutzes für Nutzpflanzen sowie die Förderung der Herstellung von öffentlichen Gütern durch öffentlich finanzierte Forschung.

d) Agrargenossenschaften

Zunächst sei vorausgeschickt, dass für kollektive Aktivitäten von Kleinbauern in Entwicklungsländern nicht nur Genossenschaften, sondern auch einige andere Organisationsformen in Frage kommen, interessant sind und sich in den letzten Jahren zunehmend verbreiten. Daher wird im Folgenden der Begriff „**Bauernorganisationen**“ bevorzugt.

Bauernorganisationen (BO) sind ein **Schlüssel zur Entwicklung von Kleinbauern**, da sie notwendig sind, um zum Einen einige der allgemeinen Nachteile des ländlichen Raumes wie hohe Transaktionskosten zu bewältigen, zum Anderen die spezifischen Nachteile von Kleinbauern zu kompensieren, die ähnlich lauten: geringe Produktions- und Transaktionsvolumen und damit Fehlen von *economies of scale*, geringe Marktmacht, hohe Suchkosten, schlechter Zugang zu Informationen und geringe formale Bildung, geringes Empowerment. Es wird explizit nicht unterschieden zwischen wirtschaftlich (bspw. Genossenschaften) und politisch orientierten BO, da dies in der Praxis der Entwicklungsländer (noch) nicht der Fall ist.

Zu den Fragen:

1. Die **Erfahrungen speziell mit Genossenschaften** in Entwicklungsländern sind sehr gemischt. Einerseits waren sie die Grundlage für die oft bedeutende Produktionsausweitung insbesondere von cash crops durch Kleinbauern, sie organisierten Kredite, die Inputversorgung, Vermarktung und Abrechnung sowie teilweise die Agrarberatung. Andererseits wurden die Genossenschaften oft politisch instrumentalisiert, der Beitritt war nicht freiwillig, Genossenschaften erhielten eine Monopolstellung, die genossenschaftliche Kontrolle von der Basis funktionierte nur sehr eingeschränkt. Es kam zu weit verbreiteter Korruption und Missmanagement. Nach der Liberalisierung der Agrarmärkte brachen viele Genossenschaften zusammen,

teilweise, weil sie nicht mehr unterstützt wurden und sich Alternativen auftaten, teilweise aber auch, weil das Vertrauen von Kleinbauern in Genossenschaften erheblich gelitten hat. Dies ist einer der Gründe, warum es Kleinbauern heute oft vorziehen, sich nicht bestehenden Genossenschaften anzuschließen, sondern sich in anderen Rechtsformen zu organisieren, die weniger bzw. anders reguliert sind, selbst wenn sie dadurch Nachteile wie schlechteren Zugang zu Kredit oder höhere Steuern in Kauf nehmen müssen.

2. Das **Verhältnis vieler Partnerregierungen zu BO** ist ambivalent, oft entsprechend ihrer Einstellung zu Herrschaftsformen, Partizipation und Verteilung ökonomischer Gewinne. Der Vorteil kleinerer BO wird wahrscheinlich überall anerkannt. Große BO jedoch können erhebliche wirtschaftliche und auch politische Macht erlangen, wie die Baumwollbauern in Westafrika eindrucksvoll belegen. Dies ist nicht überall willkommen, der Aufbau größerer Dachverbände wird dann nur zögerlich gefördert bzw. behindert oder es werden Versuche unternommen, die BO zu instrumentalisieren. Die Förderung von BO hat daher oft einen immanent politischen Charakter und ist nicht überall leicht zu implementieren.
3. BO lassen sich mit verschiedenen **Instrumenten** fördern: Im Rahmen von klassischen Wertschöpfungskettenansätzen, beim Aufbau von Wirtschaftsverbänden, bei der Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Partizipation des Privatsektors in die Wirtschafts- und Agrarpolitik (makroökonomische Governance), sowie in Dezentralisierungsprogrammen als wichtige privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Gruppe, die es aufzubauen und einzubinden gilt in dezentrale Entscheidungsprozesse, die Kleinbauern betreffen. Längerfristig ist es sinnvoll, auf die klare Trennung von wirtschaftlich und politisch orientierten Funktionen bei BO hinzuwirken.