



Neue Perspektiven für die Agrarpolitik in Subsahara-Afrika

Bericht zum zweiten DIE-Afrika-Fachgespräch
am 29. November 2005

Michael Brüntrup

Sophia Baumert

Neue Perspektiven für die Agrarpolitik in Subsahara-Afrika

Bericht zum zweiten DIE-Afrika-Fachgespräch am 29. November 2005

Bonn, Januar 2006

Dr. Michael Brüntrup, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung II des DIE.
E-Mail: Michael.Bruentrup@die-gdi.de

Sophia Baumert, studentische Hilfskraft der Abteilung II des DIE

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Begrüßung	1
2	Eröffnung	2
3	FORUM I: Landwirtschaft in SSA: Entwicklungsmotor oder -bremse?	3
3.1	Dr. Stephan Klingebiel (DIE): Kernprobleme in SSA: Aktuelle Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft	3
3.2	Dr. Michael Grimm (Universität Göttingen): Armutsreduzierung durch landwirtschaftliches Wachstum	5
3.3	Dr. Michael Brüntrup (DIE): Internationale Trends und ihre Bedeutung für eine „neue“ Agrarpolitik in SSA	6
3.4	Ergänzende Fragen und Anmerkungen	9
4	FORUM II: Handlungsfelder für die Agrarpolitik: Produktion, Märkte und Institutionen	10
4.1	Prof. Hartmut Brandt: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in SSA	10
4.2	Prof. Hermann Waibel (Universität Hannover): <i>International Agricultural Research in Africa: Impacts and Lessons Learnt</i> (Vortrag in Englisch)	11
4.3	Ergänzende Fragen und Anmerkungen	12
5	Forum III: Perspektiven für die Agrarpolitik	14
5.1	Roger Peltzer (DEG): Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft: Ein lohnendes Geschäft?	14
5.2	Dr. Hans Joachim Preuss (DWHH): Subsistenz- und kleinbäuerliche Landwirtschaft – von der deutschen EZ vergessen?	15
5.3	Dr. Christoph Kohlmeyer (BMZ): NEPAD, internationale Zusammenarbeit und agrarpolitische Herausforderungen	17
5.4	Ergänzende Fragen und Anmerkungen	19
6	Schlussfolgerungen und Ergebnisse	20
	Anhang	21
	Programm	23
	Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	25
	Themenvorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für <i>follow-up</i> -Veranstaltungen	29

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSP	Bruttosozialprodukt
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Program
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
DAC	Development Assistance Committee
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EBA	Everything But Arms
EL	Entwicklungsländer
EPA	Economic Partnership Agreements
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GDPRD	Global Donor Platform for Rural Development
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ICRAF	World Agroforestry Centre
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IL	Industrieländer
IITA	International Institute for Tropical Agriculture
ILRI	International Livestock Research Institute

InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
MDGs	Millennium Development Goals
NARS	National Agricultural Research Systems
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PPP	Private Public Partnership
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PZ	Politische Zusammenarbeit
SPIA	Standing Panel of Impact Assessment
SSA	Subsahara-Afrika
ToT	Terms of Trade
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
USDA	United States Department of Agriculture
WARDA	Africa Rice Center
WTO	World Trade Organisation
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Vorwort

Die FAO-Weltkarte des Hungers „sieht rot“ für Subsahara-Afrika, denn nirgends sonst gibt es so viele Länder, in denen mehr als 35 % der Bevölkerung hungern. Paradoxerweise leben die Mehrzahl der Hungernden sowie mehr als 75 % der absolut Armen in ländlichen Räumen – und damit dort, wo die Landwirtschaft einen ebenso direkten wie effektiven Beitrag zur Reduzierung von Armut und Hunger leisten könnte.

Private und öffentliche Investitionen sowie multi- und bilaterale Leistungen an die Landwirtschaft sind in den letzten Jahrzehnten besonders in Afrika kontinuierlich zurückgegangen. Gleichwohl ist in letzter Zeit ein gestiegenes Interesse am Thema zu erkennen, sei es beispielsweise durch die Profilbildung des BMZ, die auch die Agrarwirtschaftsförderung einbezieht, oder durch die Auflage eines afrikanischen Landwirtschaftsprogramms durch NEPAD.

Es wird deutlich, dass eine moderne Agrarpolitik ein weites Spektrum an Handlungsfeldern abdecken muss: „Klassische“, direkt produktivitätssteigernde Maßnahmen sind mit der ökologischen Nachhaltigkeit der Bodennutzung in Einklang zu bringen. Es gilt, einen förderlichen politischen und institutionellen Rahmen zu schaffen, damit Investitionen Wirkungen entfalten und vorhandene Potenziale mobilisiert werden können. Eine gute Regierungsführung mit entsprechend kohärenter und konsequenter Schwerpunktsetzung in unseren Partnerländern zählt ebenso dazu wie eine entwicklungsfreundliche Welthandelsordnung.

Dieses Spektrum der agrarpolitischen Handlungsbereiche war Gegenstand eines Kolloquiums, zu dem das Referat 314 (BMZ) und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) am 29. November 2005 nach Bonn eingeladen hatten. Es reiht sich ein in eine Serie von Fachgesprächen, die das DIE zum Thema Afrika veranstaltet. Der nun vorliegende Bericht informiert über die wichtigsten Themen und Probleme, die im Laufe der Veranstaltung vorgetragen und diskutiert wurden. Darüber hinaus möchte er dazu beitragen, dass das Thema der Agrarförderung in Afrika wieder verstärkt ins Bewusstsein der entwicklungspolitischen Aufmerksamkeit rückt, und dass der Rhetorik Taten folgen. Darüber hinaus möchte er dazu anregen, sich mit bestimmten Aspekten vertiefend zu beschäftigen, z.B. auch in Form weiterer Fachgespräche, für die das DIE gerne Anregungen entgegennimmt.

Bonn, Februar 2006

Dr. Michael Brüntrup

1 Begrüßung

Dr. Dirk Messner (DIE)

Dr. Dirk Messner begrüßt als Geschäftsführer des DIE die TeilnehmerInnen des zweiten Afrika-Fachgesprächs 2005. Er betont die Wichtigkeit einer intensiven, kritischen Debatte über die Agrarpolitik in Subsahara-Afrika (SSA). In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Landwirtschaft von der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vernachlässigt, obwohl sie für den Weg aus der Dauerstagnation des Kontinents wichtig ist. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich der Agrarsektor in den letzten Dekaden stark gewandelt hat. Während er früher als wenig Technologie lastig und als „*low-cost route*“ auf den Weltmarkt galt, werden in jüngerer Zeit die Anforderungen im internationalen Handel immer höher. Dem muss die Agrarförderung Rechnung tragen und zu einer stärker Know-how getriebenen Entwicklung beitragen. Dr. Messner formuliert fünf Kernfragen:

- 1) Wie sieht die Zukunft der Landwirtschaft in SSA aus? Welche Rolle spielen dabei die Welthandelsorganisation (WTO) und die Entwicklungszusammenarbeit?
- 2) Lohnen sich Investitionen in die Landwirtschaft? Wie lassen sich die Ziele Wettbewerbsfähigkeit und Marktzugang mit den Zielen der Existenzsicherung der Menschen, die von Subsistenz- und kleinbäuerlicher Landwirtschaft leben, vereinen?
- 3) Seit 2001 verbessern sich die *terms of trade (ToT)* für Rohstoffe und für Agrarprodukte. Grund dafür ist unter anderem die Importnachfrage aus China. Kann das eine neue Chance für SSA darstellen? Ist SSA eine Gewinnerregion der Entwicklung? Besteht die Gefahr einer „*dutch disease*“, d.h. einer Überbewertung der Währung durch hohe Deviseneinnahmen für Rohstoffexporte und damit eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit der heimischen verarbeitenden Industrie?
- 4) In den letzten Jahren wurden wieder verstärkt geographische Faktoren bei der wissenschaftlichen Analyse von Entwicklungsprozessen berücksichtigt. Andererseits steht zur Zeit *governance* im Zentrum der entwicklungspolitischen Debatte. Daraus ergibt sich die Frage: *Geography matters versus governance matters?* Wie sieht ein Zusammenspiel dieser beiden Komponenten aus und wie ist die Wirkung auf die Landwirtschaft?
- 5) Von welchen Regionen kann SSA lernen? Soll durch Veredelung von Agrarprodukten die Wertschöpfung erhöht werden wie z.B. in Chile? Oder soll Wachstumspotential jenseits der Landwirtschaft gesucht werden wie z.B. in China?

Dr. Christoph Kohlmeyer (BMZ)

Dr. Christoph Kohlmeyer, Leiter des Referats ländliche Entwicklung; Welternährung, begrüßt die TeilnehmerInnen und bedankt sich bei den Veranstaltern Claudia Kraemer und Dr. Michael Brüntrup für ihr Engagement.

Auch er betont nochmals die Bedeutung des Themas. Vor allem Jeffrey Sachs hat dazu beigetragen, dass die Rolle der Agrarförderung und ländlichen Entwicklung für die Erreichung der Millenniumsziele in der Öffentlichkeit erkannt wurde. Es ist mittlerweile klar, dass mehr in den landwirtschaftlichen Sektor investiert werden muss. Vieles andere ist aber noch unklar: Können wirklich Lehren aus den Erfolgsgeschichten in Asien gezogen werden? Kann Afrika mit Asien und Lateinamerika gleichgesetzt werden, und wenn, unter welchen Bedingungen? Die Geographie der Länder stellt wichtige natürliche Rahmenbedingungen dar, *governance* bleibt aber das Zentralelement.

2 Eröffnung

Claudia Kraemer (BMZ)

Claudia Kraemer, Mitarbeiterin des Referats ländliche Entwicklung; Welternährung, eröffnet den inhaltlichen Teil des Fachgesprächs. Im ersten Teil der Veranstaltung werden die Grundlagen und Rahmenbedingungen der Landwirtschaft in SSA erörtert, im Weiteren werden mögliche Handlungsfelder vorgestellt und Prioritäten für die EZ erörtert. Zum Abschluss der drei Foren soll eine Diskussion geführt werden anhand von drei Leitfragen:

- a) Welches sind die effektivsten Hebel, um das Potential der Landwirtschaft zur Armutsreduzierung bestmöglich zu nutzen?
- b) Über welche Instrumente verfügt die deutsche EZ und auf welche sollte sie sich konzentrieren?
- c) Wie lassen sich Landwirtschaft (und ländliche Entwicklung) wieder stärker auf der Agenda der Geber und der nationalen Regierungen verankern?

Frau Kraemer fügt ergänzend, anlässlich der vorausgegangenen Redebeiträge, eine Frage hinzu:

- d) Was kann von anderen Kontinenten gelernt werden?

3 FORUM I: Landwirtschaft in SSA: Entwicklungsmotor oder -bremse?

Moderation: Claudia Kraemer (BMZ)

3.1 Dr. Stephan Klingebiel (DIE): Kernprobleme in SSA: Aktuelle Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft

Es ist deutlich, dass die „Agrarpolitik“ Anknüpfungspunkte zu anderen aktuellen Debatten suchen muss, die die Entwicklungspolitik zur Zeit prägen. Dies gilt insbesondere für das Thema *governance*, da Regierungsführung verbunden mit politischen Rahmenbedingungen wesentlich für die Entwicklung der Agrarpolitik und der Landwirtschaft ist. Außerdem sind Änderungen bei der EZ-Architektur notwendig, die derzeit auch in Angriff genommen werden. Diese Debatte muss verstärkt für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung geführt werden. Im Vortrag wird auf einige ausgewählte politische Rahmenbedingungen fokussiert: a) Ausgangssituation, b) Laufende Afrika-Debatten, c) *Governance*, d) Krisenpotential und -anfälligkeit, e) Ökonomische Dynamik, f) *Official Development Assistance* (ODA) für Subsahara-Afrika,

- 1) Afrika hat in vielerlei Hinsicht eine einzigartige Entwicklungskrise zu bewältigen. In keiner anderen Entwicklungsregion sind vergleichbar massive und lang anhaltende Probleme zu finden. Viele Entwicklungsindikatoren (Lebenserwartung 47 Jahre, Einschulungsrate 62 %, Kindersterblichkeit 17,4 %, etc.) machen deutlich, dass SSA bei der Erreichung der *Millenium Development Goals* (MDGs) *off track* ist. Natürlich muss innerhalb Afrikas die Spannweite der Probleme erkannt werden und dementsprechend eine Differenzierung von Analyse und Politiken stattfinden.
- 2) Es können zwei wesentliche Gründe genannt werden, weshalb Afrika wieder verstärkt auf der internationalen Agenda steht: zum einen die Frage, ob SSA die MDGs erreichen kann (ausführlich diskutiert auf dem UN-Gipfel im September 2005 und im Sachs-Bericht „*Investing in development*“), zum anderen die durch die britische Regierung 2005 initiierte Afrika-Agenda mit ihrer *Commission for Africa*. Bei der Erklärung der afrikanischen Entwicklungsproblematik lassen sich wiederum zwei Lager differenzieren:
 - a) Die Kombination von geringer Sparrate und hohem Bevölkerungswachstum führen nach Sachs zur *poverty trap*. Dazu kommen noch weitere Faktoren wie hohe Transportkosten und fehlende Märkte, geringe landwirtschaftliche Produktivität, Krankheiten und Pandemien, eine „Geschichte ungünstiger Geldpolitik“ und die nur langsame Verbreitung neuer Technologien.
 - b) *Good governance* entscheidet im Wesentlichen über Entwicklungserfolge. Der Umkehrschluss, höheres Einkommen führe zu besserer *governance*, ist nur bedingt annehmbar (vgl. Sachs: mehr Geld führt über *capacity building* zu *good governance*).
- 3) Was versteht man unter *governance*?
 - verantwortliches Handeln der Regierungen

- staatliche Steuerungskapazitäten
- rechtliche Rahmenbedingungen
- Transparenz des Staatsektors

In SSA ist die Unterscheidung zwischen Machthaber und Staat kaum erkennbar, da letzterer wenig institutionalisiert, oft informell und von Personen geprägt ist. Der aufgeblähte Staat dient hauptsächlich der persönlichen Bereicherung und ist kaum funktionsfähig. Die Folge kann ein Verlust von Staatlichkeit und im Extremfall Staatszerfall sein.

- 4) Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Konflikten und *governance*. Indikatoren für die Wahrscheinlichkeit von gewaltsamen Konflikten sind:
- geringes Einkommen,
 - negatives oder schwaches Wirtschaftswachstum
 - hohe Abhängigkeit von Primärgütern

Die strukturelle Gefährdung ist demnach in SSA relativ hoch. Deutlich wird die Dimension des Problems durch die Tatsache, dass 46 % aller gewaltsamen Auseinandersetzungen in Afrika stattfinden und rund 1/5 der Menschen in Afrika davon betroffen sind.

- 5) Insgesamt ist derzeit ein wirtschaftlicher Aufschwung in Afrika zu beobachten. In den letzten drei Jahren wird eine Steigung des realen Wachstums zwischen 2,1 % und 3,4 % pro Kopf verzeichnet. Auch für 2006 wird weiteres Wachstum prognostiziert. Es muss jedoch bedacht werden, dass dies Durchschnittswerte sind, die v.a. auf höhere Weltmarktpreise zurückzuführen sind. Vor allem Ölexporture haben überdurchschnittlich profitiert, während sich für die Ölimporteure die *ToT* verschlechtert haben.
- 6) ODA ist noch vor ausländischen Direktinvestitionen die wichtigste externe Finanzierungsquelle (55 %). 1/3 der gesamten ODA fließt nach SSA und stellt dort 6,24 % des Bruttosozialprodukts (BSP) dar. Die absoluten ODA-Zuflüsse nehmen wieder zu, allerdings geht die Steigerungsrate hauptsächlich auf Schuldenstreichungen zurück. Rund 20 % der ODA stellt gebundene Hilfe dar und weitere 20 % stehen der technische Zusammenarbeit (TZ) zur Verfügung. Aktuelle ODA-Vereinbarungen umfassen massive Aufstockungen (EU-Stufenplan: bis 2015 0,7 %), die zu 50 % SSA zufließen sollen. Der Trend geht dahin, dass die Geber projektbezogene Beiträge, die bis jetzt die wichtigste *aid modality* waren, reduzieren. Stattdessen werden verstärkt Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF), allgemeine Budgethilfen, Sektorbudget- und Korbfinanzierungen geleistet. In Uganda bspw. beträgt die Budgethilfe schon 52 %.

3.2 Dr. Michael Grimm (Universität Göttingen): Armutsreduzierung durch landwirtschaftliches Wachstum

Der Vortrag bezieht sich v.a. auf die erste Leitfrage. Die Landwirtschaft wird als wichtiger Hebel für die Armutsreduzierung dargestellt, was anhand des Beispiels Burkina Faso illustriert wird. Abschließend werden daraus Politikempfehlungen abgeleitet.

Der Großteil der von Armut betroffenen afrikanischen Bevölkerung lebt im ländlichen Raum. Davon sind die meisten in die Landwirtschaft involviert. Daraus ergibt sich ein großes Potential der Armutsverminderung durch landwirtschaftliches Wachstum. Dieses besitzt nämlich im Vergleich zu anderen Sektoren die höchste Elastizität der Armutsreduzierung. Eine Erhöhung des sektoralen BIP um 1 % bewirkt eine Steigerung des Einkommens der ärmsten 20 % der Bevölkerung um 1,6 % (vgl. Dienstleistungssektor 0,7 %). Armut wird direkt durch Produktivitätssteigerung und die damit verbundene Einkommenserhöhung reduziert. Die Ausweitung des Beschäftigungsgrades und der Löhne wirken indirekt. Auch weiteren Effekten wie der Verbindung der Landwirtschaft mit anderen Sektoren und der Preisstabilität für Nahrungsmittel wird eine wichtige Rolle beigemessen. Aufgrund dieser Tatsachen wird erwartet, dass die ländliche Entwicklung in den *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) eine größere Bedeutung erlangen wird, als dies bisher der Fall ist.

In Burkina Faso ist im letzten Jahrzehnt, nach Strukturanpassung und Abwertung der Währung, ein deutliches Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, wenn auch durch externe Schocks (Dürren) in der Kontinuität gestört. Die Armutsquote ist im ländlichen Raum stärker als in urbanen Gebieten gesunken. Hauptsächlich wird dieser Trend durch den Baumwollsektor getragen. Baumwolle ist eines der wichtigsten Exportgüter. Trotzdem ist der gesamte Armutseffekt dieses Sektors begrenzt. Grund dafür ist die Konzentration des Anbaus auf nur wenige Regionen und die zwingende Verwendung von modernen Produktionsfaktoren. Dadurch haben nur relativ wenige Produzenten (18 %) Zugang zu diesem Sektor. Die Getreideproduktion dagegen betrifft 95 % aller ländlichen Haushalte. Die Produktivitätssteigerung im Getreidebau ist also ein potentiell noch effektiverer Hebel der Armutsreduzierung. Das ist ein wichtiges Argument zur Förderung der Subsistenzbauern.

Wo liegen nun die Hindernisse für die Förderung des Getreideanbaus und allgemein der ländlichen Entwicklung, und welche Handlungsempfehlungen leiten sich daraus ab? Die wichtigsten armutsrelevanten Faktoren sind folgende:

Starke Preisfluktuationen stellen ein hohes Risiko für die Bauern dar. Dadurch fehlt der Anreiz, in die Landwirtschaft zu investieren. Die Wachstumsrate bleibt gering. Erschwerend kommen eine hohe Marktsegmentation und geringe Marktintegration hinzu. Außerdem profitiert Landwirtschaft kaum von *spill-over*-Effekten aus anderen Sektoren.

Da die meisten Armen hauptsächlich von der Landwirtschaft leben und landwirtschaftliches Wachstum die höchste Armutselastizität zeigt, wird deutlich, dass Landwirtschaft für *pro-poor growth* benötigt wird. Es muss wieder mehr in den ländlichen Raum investiert werden.

Dazu ist die Reallokation von Finanzierungen nötig. Geld, das in Konsum und städtische – oft unproduktive – Investitionen fließt, muss vermehrt für den Ausbau der ländlichen Kapazitäten eingesetzt werden. Durch die Verbesserung der Lebenssituation in ländlichen Gebieten kann außerdem der Landflucht vorgebeugt werden. Durch Intensivierung und Diversifikation kann die landwirtschaftliche Produktivität verbessert werden. Das Risiko einer Produktionsausweitung für die Bauern lässt sich durch Versicherungen, eine verbesserte Lagerhaltung sowie Diversifikation in begleitende nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten verringern. Über die (Wieder-)Einführung von Subventionen von Düngemitteln und leichtem landwirtschaftlichem Gerät sollte nachgedacht werden. Von großer Bedeutung für die Marktintegration ist der Ausbau der ländlichen Infrastruktur, die Organisation von Absatzkanälen und die Verbesserung der Informationsbeschaffung. Letzteres kann nicht zuletzt durch eine bessere Bildung erreicht werden. Nur über ländliche Entwicklung ist es möglich, noch bis zum Jahre 2015 die MDGs zu erreichen. Langfristig ist nachhaltiges Wachstum allerdings nicht ohne einen substantiellen strukturellen Wandel möglich.

3.3 Dr. Michael Brütrup (DIE): Internationale Trends und ihre Bedeutung für eine „neue“ Agrarpolitik in SSA

Einführend werden zwei Preistrends der Vergangenheit vorgestellt, die beispielhaft die internationalen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in SSA illustrieren: In den letzten 30 Jahren sind die Preise der wenigen bedeutenden Agrarprodukte SSAs (Kaffee, Kakao, Baumwolle) stetig gefallen, während sie gleichzeitig einer starken Fluktuation unterlagen. Dadurch kam es zu dramatischen Exporteinbussen. Aber auch die Preise für Getreide sanken. Es fehlten daher insgesamt Anreize, den Anbau zu intensivieren. Mit der Zeit hat sich SSA vom Nettoexporteur von Agrargütern zum Nettoimporteur entwickelt.

Die schwache Entwicklung des Agrarsektors ist jedoch nicht alleinig auf die Weltmarktbedingungen zurückzuführen. Dahinter steht auch das Versagen der Agrarpolitik, auf das in späteren Vorträgen eingegangen wird. Im Folgenden werden fünf externe Einflussfaktoren diskutiert:

- 1) **Asienboom:** Der Asienboom hatte und wird vielfältige Auswirkungen auf SSA haben. Asien ist die weltweit wohl zentrale Quelle der quantitativen und qualitativen Änderungen der Nachfrage nach Agrarprodukten. Zum einen wird der prognostizierte Bevölkerungsanstieg um 1 % p.a. ein weiteres Nachfragewachstum bewirken. Es ist wahrscheinlich, dass sich diese Nachfrage auf dem Weltmarkt bemerkbar machen wird, zumal die Flächenreserven in Asien weitgehend aufgebraucht sind und in einigen Regionen schon hohe Flächenproduktivitäten erreicht sind, die nicht mehr einfach zu steigern sind. Die hohen Einkommenssteigerungen bewirken außerdem eine Veränderung der Konsummuster, die je nach Region recht unterschiedlich ausfallen kann (Beispiele Indien und China). Dies verändert wiederum die Zusammensetzung der nachgefragten landwirtschaftlichen Produkte. Es ist weiterhin zu erwarten, dass durch steigende Energienachfrage die Preise für Produktionsmittel steigen und energieintensive Produktionsweisen verteuert werden – zum

Vorteil SSAs, da dort überwiegend *low-input* Produktion betrieben wird. Außerdem dürfte die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen zur Energieerzeugung die Preise für andere Agrarprodukte durch Konkurrenz um Fläche und andere Produktionsfaktoren insgesamt steigern. Andererseits ist es wahrscheinlich, dass verstärkt in die Sicherung der Rohstoffquellen in Afrika investiert und dadurch der landwirtschaftliche Sektor vernachlässigt wird. Auch deutet vieles darauf hin, dass Afrika in verarbeitenden nicht-landwirtschaftlichen Sektoren nicht mit Asien konkurrenzfähig ist. Die Schlussfolgerung ist, dass sich für SSA im Agrarbereich neue Chancen eröffnen, die allerdings aktiv und sorgsam genutzt werden müssen.

- 2) Produktions- und Produktivitätswachstum: In den Industrieländern wird in den nächsten Jahren mit einem Produktivitätswachstum für die wichtigsten Produkte von 0,6–1,3 % gerechnet, bei weiterhin abnehmendem Flächeneinsatz. In den Entwicklungsländern kann mit Ertragssteigerungen von 1–1,5 % von einem niedrigeren Niveau aus gerechnet werden. Zusätzlich ist Flächenausdehnung zum Teil noch möglich. Insgesamt wird eine Ausweitung der Produktionsanteile der Entwicklungsländer erwartet, wenn das vorhandene Potential zur Erhöhung der Produktivität effektiv genutzt wird. Das hängt wiederum davon ab, ob in die Agrarforschung investiert wird und ob die Märkte und Politiken fähig sind, deren Ergebnisse umzusetzen. Die Wachstumsprognose muss außerdem vor dem Hintergrund einiger differenzierender Faktoren für SSA gesehen werden:

Die Grüne Revolution hat sich in SSA nur wenig verbreitet, so dass die Entwicklung von einem sehr niedrigen Technologieniveau ausgeht. Bewässerungsanbau fehlt fast völlig, Ertrags- und Preisfluktuationen sind hoch. Gentechnologie könnte eine wichtige Rolle bei Ertragssteigerungen spielen, jedoch ist fraglich, ob sich dieser Trend durchsetzt, schon allein weil SSA stark unter dem Einfluss europäischer Handelspolitik steht. Neben der Intensivierung ist außerdem die Flächenausdehnung durch Nutzung von Landreserven zum Teil noch möglich. Den Wachstumspotentialen der Landwirtschaft in SSA steht entgegen, dass große Teile des Ackerlandes von Degradationserscheinungen betroffen sind. Dies aufzuhalten ist oft technisch machbar, aber nur unter erhöhtem Aufwand, der wiederum nur akzeptiert wird, wenn es die Preise erlauben bzw. wenn die Politik dies unterstützt. Produktions- und Produktivitätswachstum in SSA ist also möglich, aber die politischen und institutionellen Voraussetzungen dafür müssen erst geschaffen werden, bisher ist eher das Gegenteil der Fall.

- 3) Internationale Handelsregime: Diese spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von nationalen Agrarpolitiken und internationalem Agrarhandel. Es sind drei für SSA relevante „Baustellen“ zu nennen:
 - a) WTO-Agrarverhandlungen: Bei den WTO-Verhandlungen stehen im Prinzip alle Instrumente der Agrarpolitik auf dem Prüfstand. Solche mit handelsverzerrenden Wirkungen sollen eingeschränkt werden. Wie sich die Verhandlungen auf SSA auswirken, ist unter anderem aufgrund von fehlenden Daten und lückenhafter Modellierung umstritten. Es besteht jedoch zunehmend Konsens, dass nur bei weitgehend voll-

ständiger Liberalisierung Wohlfahrtsgewinne errechnet werden, während bei nicht vollständiger Liberalisierung Wohlfahrtsverluste aufgrund von Präferenzerosionseffekten auftreten werden. Außerdem können komparative Vorteile SSAs aufgrund von nichttarifären Handelsbarrieren oft nicht genutzt werden. Weiter wird eine teilweise Deindustrialisierung prognostiziert. Dem generellen Vorwurf, dass die WTO Handlungsspielräume der Agrarpolitik in SSA zu sehr einschränke, stimmt Dr. Brüntrup nicht zu, im Gegenteil gibt es eher zu viel Spielraum für regelungsgebundene Handels- und Agrarpolitik, was sich am Mangel an zuverlässiger, langfristiger, rational begründeter und armutsorientierter Agrarpolitik in SSA zeigt.

- b) Verhandlungen über *Economic Partnership Agreements* (EPAs): Das Ziel der graduellen Einbindung SSAs in die Weltwirtschaft soll über die reziproke Öffnung fast aller Märkte zwischen der EU und afrikanischen Regionen erreicht werden. Eine begrenzte Nicht-Reziprozität könnte im Prinzip AKP-Länder vor der Überschwemmung mit hoch subventionierten EU-Agrarprodukten schützen. Trotzdem bleiben noch viele Fragen offen, insbesondere wie diese Ausnahmen entschieden werden.
 - c) Weitere bilaterale und regionale Handelsabkommen: An Bedeutung werden diese Abkommen vor allem gewinnen, falls die WTO-Verhandlungen scheitern. Das bringt Risiken für SSA mit sich, da eine Interessenvertretung in diesem Rahmen schwieriger ist als auf dem WTO-Parkett.
- 4) Nichttarifäre Handelshemmnisse – Standards und Regulierungen: Diese Handels-Rahmenbedingungen werden auch für SSA immer wichtiger. Zu nennen sind beispielsweise die Qualität und Einheitlichkeit von Produkten, Herkunftsnachweise und Schadstoff-Höchstmengen, die von den Importländern aufgrund des steigenden Bedürfnisses der Konsumenten nach Nahrungsmittelsicherheit gefordert werden. Auch Sozial- und Umweltstandards erlangen immer mehr Bedeutung. Häufig werden diese Hemmnisse jedoch auch für Marktpositionierung und Wettbewerbsverzerrungen genutzt, was zu unfairen Handelsbedingungen führt. Um die wachsenden Nachteile für SSA zu verhindern, ist der Ausbau von Zertifizierungssystemen nötig.
- 5) Klimawandel: Sich ändernde Temperaturen, Regenfälle und extreme Witterungsverhältnisse stellen SSA vor eine große Anpassungsherausforderung. Sorten, Artenzusammensetzungen, Betriebssysteme, Wissenssysteme, Ernährungsgewohnheiten müssen aufeinander und auf das Klima abgestimmt werden. Wenn schon heute die Agrarsysteme in SSA wenig innovativ und dynamisch sind, muss über die Anpassungsfähigkeit unter solchen erschwerten Verhältnissen und damit für die zukünftige Armuts- und Ernährungssituation, tiefe Besorgnis bestehen.

3.4 Ergänzende Fragen und Anmerkungen

Es wird angemerkt, dass ein Anteil der ländlichen Bevölkerung in der Baumwollproduktion von 18 % für afrikanische Verhältnisse relativ hoch ist. Deshalb darf dieser Sektor nicht unterschätzt werden. Bei Errechnung der Armutselastizität der Baumwollproduktion auf nationaler Ebene wird dieser Einfluss aber unterschätzt. Außerdem sind sehr wohl externe Effekte zu beobachten. Beim Vergleich von Regionen, in denen prinzipiell die Voraussetzungen für den Baumwollanbau gegeben sind, schneiden die Gebiete mit gegenüber denen ohne Baumwollanbau besser ab. Oft wird Baumwolle ergänzend in Rotation mit *food crops* angebaut und damit auch die Nahrungsmittellage verbessert. In Bezug auf Düngersubventionen sollten die entsprechenden Erfahrungen der Vergangenheit aufgearbeitet werden. Es wird außerdem angemerkt, dass eine Politik, die versucht Preisschwankungen zu verhindern, nicht unbedingt vorteilhaft wirkt. Erfahrungen aus den Ernährungssicherungsprogrammen der Jahre 1975–95 haben ergeben, dass saisonale und trockenheitsbedingte Preisschwankungen wichtig für die Einkommensstabilisierung der Bauern sein können. Ein weiterer wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist das Verhältnis zwischen Getreide- und Viehpreisen.

Dr. Grimm weist darauf hin, dass er nicht für eine Zurückdrängung des Baumwollsektors plädiert, sondern dass er darauf hinweisen möchte, dass es auch noch andere wirkungsvolle Strategien zur Armutsverringerung geben muss. Diese sind vor allem auf Regionen auszurichten, in denen Baumwollanbau nicht möglich ist und hauptsächlich Subsistenzlandwirtschaft betrieben wird. Die Unterstützung dieses Sektors ist für die Ernährungssicherung wichtig.

Aus dem Plenum wird angemerkt, dass das Wasserthema nicht vergessen werden darf, da Wasser der begrenzende Faktor der Produktion im Sahel ist. Um eine gesamtheitliche Wirkung erzielen zu können, ist unbedingt die Anwendung von Maßnahmenpaketen nötig. Gründe von Fehlentwicklungen sind hauptsächlich auf die Vernachlässigung dieser Tatsache zurück zu führen.

Ergänzend zu Dr. Brüntrups Vortrag wird vom BMZ darauf hingewiesen, dass die Errechnung von Präferenzerosionen schwierig ist, so dass sie oft vernachlässigt werden. Eine weitere Bemerkung bezieht sich auf eine neue Studie des Wissenschaftlichen Beirats des BMZ, in der ebenfalls argumentiert wird, dass Handelsliberalisierung allein für SSA nicht die erwünschten Wachstumseffekte erzielen wird.

4 FORUM II: Handlungsfelder für die Agrarpolitik: Produktion, Märkte und Institutionen

Moderation: Claudia Kraemer (BMZ)

4.1 Prof. Hartmut Brandt: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in SSA

Der Beitrag gliedert sich in zwei Abschnitte:

1) Vernachlässigung des Agrarsektors in der EZ

Agrarwachstum durch Produktivitätssteigerung ist der wirksamste Hebel zur Armutsminderung in vor- und frühindustriellen Volkswirtschaften. Die EZ-Konzeptionen sind zwar den MDGs verpflichtet, gleichwohl haben die Geber seit 1980 ihre Mittel für Agrarförderung auf 6 bis 7 % des Gesamtvolumens reduziert, real etwa gedrittelt. Der Anteil von Agrarfachleuten am geberseitigen Personalstand wurde prozentual noch wesentlich stärker reduziert. Damit haben die Geber den schwierigen agrarwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Empfängerländern nachgegeben, die sie selbst wesentlich sowohl durch ihre eigene marktverzerrende Agrarprotektion und Subventionspraxis als auch über die Durchsetzung der landwirtschaftlichen Importliberalisierung subsaharischer Länder im Zuge von Strukturanpassungsprogrammen und WTO-Verhandlungen mitverursacht haben. Im Ergebnis ist eine Art „inverser Kohärenz“ zwischen Agrar- und EZ-Politiken der IL festzustellen: Die EZ-Politiken der Geber haben sich den entmutigenden Auswirkungen ihrer eigenen Agrarpolitiken in den EL angepasst. Die Entwicklungspolitiken subsaharischer Länder haben dem dann ihrerseits entsprochen. Im Jahre 2000 wendeten sie nur noch 4,1 % der Eigenmittel für Agrarentwicklung auf. Ein vor allem geberfinanzierter neuer „*urban bias*“ führte zu Urbanisierungsraten von 4 bis 5 % bei Stagnation der Agrarproduktivität und Verfall des Industriesektors. In jüngsten Geberkonzeptionen und Budgetplanungen ist von ein oder zwei Ausnahmen abgesehen eine stärkere Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum zwar noch nicht zu erkennen, aber ein Revisionsprozess ist immerhin in Gang gekommen.

2) Perspektiven

- a) Die Entwicklung in SSA wird aber auch von einer Dualität der Sozialordnungen geprägt bzw. behindert: traditionale Normen und Institutionen dominieren die formalen Rechtssysteme. Die Förderung des ländlichen Raums sollte deshalb sowohl die materiellen Voraussetzungen der Armutsminderung als auch die sozial-organisatorische Seite des ländlichen Entwicklungsprozesses (z.B. Dienstleistungsgenossenschaften und kommunales Ressourcenmanagement) verstärken.
- b) Im Zuge des starken Bevölkerungszuwachses ist die Ackerfläche pro Kopf seit 1980 von 0.50 auf heute nur noch 0.22 ha zurückgegangen. Erschließung neuer Ackerflächen ist in der Regel deutlich unwirtschaftlich. Eine weiter abnehmende Kopfquote an nachhaltig nutzbarer Ackerfläche, AIDS, Landflucht, Devisenknappheit (in Ländern

ohne Erdöl und hochwertige Mineralien), schließlich real steigende Treibstoff-, Handelsdünger- und Getreidepreise bezeichnen grob die zukünftigen agrarwirtschaftlichen Knappheitsverhältnisse. Diese wären Antrieb zur Produktivitätssteigerung und Erhaltung von Boden und Bodenfruchtbarkeit, soweit dem nicht die verzerrten Weltmärkte und die Preis-, Markt- und Handelspolitiken subsaharischer Länder selbst entgegenwirkten. Die intersektorale Differenzierung ländlicher Einkommensquellen wird weitergehen.

- c) Die EZ müsste zur Erreichung der MDGs Dienstleistungen und Infrastruktur im ländlichen Raum wieder stärker fördern: Rehabilitierung der Infrastruktur, Produktionsförderung, Maßnahmen der Ressourcenstabilisierung und Unterstützung von Bodenreformprogrammen sollten an Bedeutung gewinnen. Bäuerliche Dienstleistungsgenossenschaften und Ansätze zur Selbstverwaltung kommunaler Ressourcen wären dabei die organisatorischen Voraussetzungen von Partizipation.
- d) Der derzeitige Erfahrungs- und Erkenntnisstand ist konzeptionell aufgearbeitet. Für die nächsten Jahre steht bei den sektoralen und regionalen Schwerpunktprogrammen der EZ eine empirische Phase an. Die Erfahrungen sollten fortlaufend ausgewertet werden, damit tragfähige EZ-Ansätze (Durchführungsorganisation und Programminhalte) frühzeitig erkannt und genutzt werden können.

4.2 Prof. Hermann Waibel (Universität Hannover): *International Agricultural Research in Africa: Impacts and Lessons Learnt* (Vortrag in Englisch)

Evidence of the impact of agricultural research on economic welfare in developing countries has been well documented. The Standing Panel of Impact Assessment (SPIA)¹ under the Science Council (SC) of the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) has initiated and conducted a number of studies that looked at adoption and impact of technologies generated by the CGIAR's International Agricultural Research Centres (IARCs). A "meta cost benefit analysis" of agricultural research investment of the CGIAR has been carried out. Against an aggregate investment of over 7,000 million US dollars, all scenarios included in the analysis led to high benefit-cost ratios, indicating that investment in agricultural research was justified. Over 80 % of the benefits of international agricultural research can be attributed to plant genetic improvement. However most of the demonstrated benefits of research have accrued to outside Sub Saharan Africa (SSA) not including South Africa. On the other hand, there has been a significant degree of adoption of some agricultural research results, for example, in the area of improved germ plasm but impacts on overall economic growth and poverty reduction are not there. One of the few well-documented research success stories in Africa so far is the research on biological control of the cassava mealy bug. Other-

1 The author is member of SPIA. The help of Jim Ryan, Hans Gregersen and Tim Kelley in preparing this presentation is highly appreciated.

wise, evidence of agricultural research impact in SSA is sparse, which may have contributed to the declining support for agricultural development and agricultural research. During the 1990s the CGIAR has allocated about 45 % of its budget to Africa but little is known of the efficiency of this investment. SPIA is currently developing a database of existing impact studies conducted by the Centres and collaborating National Agricultural Research Systems (NARS). It is anticipated that aggregate rates of return for different regions of SSA will be estimated once the study is completed.

One factor that determines the success of international agricultural research is the performance of the NARS. Research at the International Food Policy Research Institute (IFPRI) has shown that research funds per researcher in SSA have been constantly declining since the early seventies. Also, allocation of research funds by region within SSA is inadequately skewed and is increasingly becoming dependent of donor funding with private sector investments being almost invisible. The CGIAR has recently decided on its systems priorities and these have brought along a stronger focus on research for international public goods (IPG). Such priority may not always be in line with the requirements for more successful agricultural research in SSA. Thus there are new opportunities for bilateral research in agriculture complementary to international research in agriculture and in more direct support of agricultural sector policy and other technical and financial assistance projects of the BMZ. Possibilities for such type of research are research for linking global to local knowledge, natural resource management research, research on policy change processes and research on governance issues. Adequate funding mechanisms for bilateral agricultural research should be established in addition to the support given to the CGIAR.

4.3 Ergänzende Fragen und Anmerkungen

Dass die Landwirtschaft in SSA von der deutschen EZ vernachlässigt ist, wird als allgemeingültige These angenommen. Die zentrale Fragestellung, die sich aus den vorangegangenen Vorträgen erschließt, ist jedoch, ob diese Annahme wirklich so evident ist.

Ein Teilnehmer im Plenum weist bezüglich Dr. Brandts Vortrag darauf hin, dass sich die oben genannte Annahme nicht allein durch die Anführung einiger Zahlen belegen lasse, sondern das hier auch mit Inhalten argumentiert werden muss. „*Urban bias*“ des EZ-Personals könne auch nicht der einzige Grund für die Abwendung von der Landwirtschaft sein. Immerhin gebe es diesen *bias* auch bei anderen Akteuren.

Unter Agrarfachleuten wird allgemein die These unterstützt, dass die Stagnation der Länder SSAs hauptsächlich auf eine Vernachlässigung der Landwirtschaft zurückzuführen ist. Auch Sachs redet davon, dass eine neue grüne Revolution nötig ist – „*the package is there*“, aber es wird nicht angewendet. In dem Vortrag von Prof. Waibel wird andererseits erläutert, dass eine Vielfalt von modernen Pflanzensorten angebaut wird, dass die Revolution also schon vor Ort ist, dass aber die Erträge nicht steigen!? Wie ist das zu vereinbaren?

Prof. Waibel erwidert, dass zwischen *adoption* und *impact* unterschieden werden muss. Die Annahme von neuen Technologien ist groß, über die Gründe der mangelnden Wirkung gibt es jedoch kaum Forschungsergebnisse.

In Bezug auf Prof. Waibels Vortrag wird nochmals darauf hingewiesen, dass es widersprüchlich ist, dass es einerseits an angewandter Forschung mangelt und gleichzeitig die CGIAR diese Art von Forschung streicht.

5 Forum III: Perspektiven für die Agrarpolitik

Moderation: Dr. Michael Brüntrup (DIE)

5.1 Roger Peltzer (DEG): Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft: Ein lohnendes Geschäft?

In den bisher gehörten Vorträgen wurde hauptsächlich von Seiten der Wissenschaft berichtet. Im Folgenden wird das Thema aus der Perspektive der DEG beleuchtet, eines institutionellen Investors, der auf die Rentabilität seiner Engagements achtet und achten muss.

Zuerst einige Zahlen: Der Nettoinvestitionsbestand im Agrarsektor beträgt Ende 2005 96 Mio. €. Die Neuzusagen für den Agrarsektor in SSA betragen 2005 ca. 15 Mio. €, was einem Drittel der deutschen ODA im landwirtschaftlichen Bereich entspricht. Insgesamt ist der Trend steigend. Hauptsächlich unterstützt die DEG die Produktion von exportrelevanten Gütern in wettbewerbsfähigen Regionen. Außerdem wird in Projekte in Kooperation mit Kleinbauern investiert, um die Binnenmarktentwicklung voranzutreiben.

Im Folgenden sollen vier Punkte genannt werden, wie DEG-Projekte entwicklungspolitisch wirksam sind:

- 1) Allgemein ist das Vorurteil geläufig, dass Stützungen von Großplantagen einer Ausbeutung der Arbeitskräfte gleichkommen. Eine Oxfam-Studie zeigt jedoch, dass die DEG-Plantagen, in denen in der Regel hohe Sozialstandards herrschen, einen signifikanten Beitrag zur Armutsreduzierung leisten.
- 2) Es wird häufig die Unvereinbarkeit von Exportorientierung und Nahrungsmittelsicherheit betont. Die DEG hat die Erfahrung gemacht, dass diese beiden Elemente sehr wohl kombinierbar sind, dass es also keine solche Konkurrenz um Land und Ressourcen gibt. Die Exportproduktion stellt einen Anreiz dar, die Produktivität zu erhöhen, sowohl von *cash* als auch von *food crops*.
- 3) Die DEG ist darum bemüht, den Vertragsanbau von Kleinbauern und den bäuerlichen Mittelstand durch Kredite, die nur zu einem kleinen Teil aus FZ-Mitteln stammen, finanziell zu unterstützen. Positiv ist zu vermerken, dass sich die Investitionen auszahlen. Die Verbindung der Agroindustrie mit Vertragsbauern wirkt sich positiv aus, da die Landwirte aufgrund von Absatzsicherheit ihre Produktivität erhöhen können. Grundvoraussetzungen wie Vertragstreue und *balance of power* müssen jedoch gegeben sein, um Risiken zu vermeiden. Hier tut sich ein neu zu diskutierendes Thema auf: Chancen und Risiken von Vertragsanbau.
- 4) Der Trend zur Zertifizierung, der das bedeutendste nicht tarifäre Handelshemmnis für Afrika darstellt, kann zum Vorteil afrikanischer Bauern genutzt werden. Mittlerweile artikulieren vermehrt auch Supermarktketten in SSA hohe Anforderungen an die Qualität der Nahrungsmittel. Die Förderung von Mindeststandards ist also eine unumgängliche Maß-

nahme, nicht nur um mit Exportprodukten auf den europäischen Markt zu gelangen, sondern auch um die nationalen Wertschöpfungsketten zu bedienen und auszuweiten. Außerdem stellen Standards ein wirkungsvolles Mittel zur Qualifikationssteigerung von Kleinbauern dar und damit ein Instrument für ländliche Entwicklung.

Insgesamt sind die Erfahrungen der DEG mit Investitionen in den Agrarsektoren in SSA positiv. Weitere Potentiale zur Armutsbekämpfung durch Kooperation mit privaten Partnern sind vorhanden. Dabei stellt der Ausbau von Zertifizierungssystemen und des Vertragsbauerntums einen wirkungsvollen Hebel dar. Ein Problem ist jedoch, dass die Landes- und Sektorschwerpunkte des BMZ größtenteils nicht mit den DEG-*Opportunities* übereinstimmen. Es mangelt an EZ-Mitteln, um DEG-Investitionen zu begleiten, obwohl schon ein Zufluss von 1–2 Mio. € EZ an die DEG für Agrarprojekte eine große Hebelwirkung entfalten könnte. Eine weiterführende Diskussion des Themas wird empfohlen, um neue Ansatzpunkte für die Förderung des Vertragsanbaus durch die EZ zu identifizieren.

5.2 Dr. Hans Joachim Preuss (DWHH): Subsistenz- und kleinbäuerliche Landwirtschaft – von der deutschen EZ vergessen?

Der Beitrag beleuchtet drei Themenfelder:

- 1) Ländliche Arme in Entwicklungsländern Subsahara-Afrikas und die Entwicklungszusammenarbeit

Es ist bekannt, dass bis zu 75 % der ärmsten Menschen im ländlichen Raum leben und größtenteils von der Landwirtschaft abhängig sind. Die in den letzten Jahren geleisteten ODA-Beiträge für Landwirtschaft sind nach statistischen Angaben der OECD in den vergangenen Jahren beständig gesunken. Einschränkend ist zu sagen, dass die konkrete Ausweisung des Mittelvolumens für den ländlichen Raum problematisch ist, da lediglich Informationen über den Bereich „*multi-sector programmes*“ vorliegen.

Der Anteil der Förderung der Landwirtschaft gemessen an der Gesamtleistung Deutschlands sank in den letzten zwanzig Jahren von 7,9 % auf 2,9 %. Dieser Trend der schwindenden bilateralen Hilfe für den landwirtschaftlichen Sektor ist in allen OECD-Mitgliedsländern zu beobachten. Auch die multilaterale Hilfe dezimierte sich in den vergangenen Jahren von 33,7 % auf 16 %. Interessant ist, dass sich die Regierungen afrikanischer Länder diesem Trend angepasst und den Anteil der Aufwendungen für die Landwirtschaft drastisch gekürzt haben. Dabei ist noch folgender Zusammenhang festzustellen: je ärmer das Land, desto geringer der Haushaltsanteil für die Landwirtschaft. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Vorbildfunktion der Industrieländer die nationale Mittelallokation beeinflusst, und zwar umso stärker, je größer der Einfluss der externen Hilfe.

2) Mögliche Gründe für den Rückgang der Landwirtschaftsförderung in Entwicklungsländern Afrikas

Entgegen der Malthus'schen Vorhersage haben sich in den letzten vier Jahrzehnten trotz hohem Bevölkerungswachstum Fortschritte im Kampf gegen den Hunger gezeigt. Der Anteil der hungernden Weltbevölkerung wurde seit 1970 von 30 % auf 17 % reduziert. Allerdings sind große regionale Unterschiede zu berücksichtigen, die weitere Anstrengungen in diesem Bereich erfordern. In Afrika zum Beispiel ging die landwirtschaftliche Pro-Kopf-Produktion in den vergangenen 25 Jahren um 5 % zurück. Die absolute Zahl der hungernden Menschen ist dort gestiegen. Trotzdem hat sich die internationale EZ aus der Förderung von Landwirtschaft und ländlichem Raum zurückgezogen. Das Verhalten ist nicht auf Verkennung der Notwendigkeit der Förderung des Agrarsektors zurückzuführen, sondern vielmehr auf die ausbleibende Wirkung bisheriger Entwicklungsmaßnahmen. Als Ursachen für die Misserfolge können genannt werden:

- ausbleibendes *scaling-up* erfolgreicher Innovationen,
- nicht nachhaltige, von den Projekten geschaffene Parallelstrukturen,
- kaum nachweisbare Beiträge zu einer dauerhaften Armutsreduzierung,
- hohe Transaktionskosten der Projekte.

Positive Erfahrungen wurden leider nur in geringem Maße dokumentiert und veröffentlicht.

3) Perspektiven der Bekämpfung ländlicher Armut

Die ländlichen Armen in Subsahara-Afrika werden von den gegenwärtigen Maßnahmen der Agrar- und Entwicklungspolitik um eine stärkere Marktorientierung der Landwirtschaft, die sich vorwiegend auf der Makroebene abspielen, nur dann berührt, wenn flankierende Maßnahmen auf Meso- und Mikroebene eingeleitet werden. Als gekoppelte Maßnahmen wären zu nennen:

- a) Die Produktivität in der Subsistenzlandwirtschaft muss gesteigert werden, damit die Nahrungsmittelversorgung gewährleistet und zumindest zeitweise die Produktion von Überschüssen zur Vermarktung möglich ist. Der Ausbau der ländlichen Infrastruktur ist hierbei von besonderer Bedeutung. Landwirtschaftliche Beratung und die Bereitstellung landwirtschaftlicher Dienstleistungen können auf private und zivilgesellschaftliche Akteure übertragen werden.
- b) Der Zugang von Armen zu produktiven Ressourcen muss erleichtert werden. Hierbei spielt die Förderung der Selbstorganisation ländlicher Interessengruppen eine essentielle Rolle. Rechtliche Rahmenbedingungen müssen geschaffen und damit einhergehend muss die Wahrnehmung der Rechte gefördert werden.

Ein Grund, warum diese Maßnahmen bisher nicht genutzt wurden könnte darin liegen, dass bei der Bekämpfung des Hungers auf der Ebene der ländlichen Armen die Instrumente der staatlichen EZ weniger geeignet sind als die der Nichtregierungsorganisationen

(NRO). Durch eine Kombination der Arbeiten der staatlichen Vorfeldorganisationen mit denen der nichtstaatlichen Akteure könnten die jeweiligen komparativen Vorteile unterschiedlicher Instrumente für die Armutsreduzierung im ländlichen Raum effektiver genutzt werden.

5.3 Dr. Christoph Kohlmeyer (BMZ): NEPAD, internationale Zusammenarbeit und agrarpolitische Herausforderungen

Der Vergleich des *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD-)Prozesses mit den Beiträgen dieses Fachgesprächs deutet darauf hin, dass die Notwendigkeit, in die afrikanische Landwirtschaft zu investieren, von den afrikanischen Staats- und Regierungschefs erkannt wurde und dass sie bereit sind, den fast verlorenen Wettkampf mit der Zeit aufzunehmen. Herauszuheben ist, dass immerhin 10 % der öffentlichen Ausgaben in die Landwirtschaft fließen sollen. Davon werden 6 % Wachstum erhofft. Auch wenn viele erschreckende Zahlen einen unhaltbaren Zustand im ländlichen Raum SSAs abbilden, ist es positiv zu bewerten, dass Landwirtschaft überhaupt wieder in internationalen Deklarationen vorkommt. Es besteht sogar Grund zu Optimismus, da viele qualifizierte Diskussionen geführt werden, wie erfolgversprechende Landwirtschaftsförderung aussehen und implementiert werden könnte. In jüngster Zeit ist eine Serie von Veröffentlichungen (u.a. von GDPRD, DAC PovNet, Weltbank, IFPRI, DFID) erschienen, die empirisch belegen, wo die Hebel in Afrika anzusetzen sind. Die Nahrungsmittelwirtschaft ist in ganz Afrika unproduktiv, weshalb eine Steigerungsrate breitenwirksam schon mit einfachen Mitteln erreicht werden kann.

Auch mit Bezug auf alle gehörten Vorträge kann zusammenfassend festgestellt werden, was an gesichertem Wissen vorhanden ist:

- Es gibt unterschiedlich zu gewichtende Investitionsbereiche. Investitionen in Infrastruktur und angewandte Forschung versprechen die höchsten Wachstumsraten für die Landwirtschaft. Erst danach kommen Investitionen in Bildung und Gesundheit.
- Es muss noch andere Schlüssel für *pro-poor growth* geben. Einer ist unter dem Schlagwort Verteilungsgerechtigkeit zu suchen. Boden, Kapital und Bildung müssen für alle zugänglich sein.
- Exportchancen müssen trotz der Risiken von Konzentrationsprozessen durch internationale Handelskonzerne genutzt werden, um Geld in die afrikanischen Ökonomien fließen zu lassen.
- Rahmenbedingungen und Institutionen spielen bei der Integration der Kleinbauern eine primäre Rolle.

Ein wichtiges Problem der Landwirtschaftsinitiative von NEPAD ist, dass es modular aufgebaut ist, d.h. viel zu einzelnen Programmen gesagt wird, aber zu wenig gesamtheitlich zu den Rahmenbedingungen für Landwirtschaft. Das Kernproblem ist, dass zwar der *peer review*-Prozess von Demokratisierung und *good governance* allgemein stattfindet, dass speziell die

Landwirtschaft darin aber nicht vorkommt. Eine wesentliche Aufgabe der Agrarpolitik und der Unterstützung durch die EZ besteht darin, die verschiedenen relevanten Aspekte und Bereiche von *governance* (Stadt/Land, Makropolitik, Verwaltung, Rechtswesen etc.) für die Interessen der Agrarentwicklung und des ländlichen Raumes zusammen zu bringen. Der NEPAD *peer review*-Prozess muss sich zu einem fundierten Erfahrungsaustausch entwickeln, der der Frage nachgeht: „Welche Agrarpolitiken entfalten positive Wirkungen und welche nicht?“

Es werden drei Hebel der EZ zur Armutsreduzierung hervorgehoben, die in besonderem Maße auch für die Wirtschaftsentwicklung und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum gelten. Dabei ist zu beachten, dass die notwendigen Handlungsspektren sehr breit sind und deshalb die deutsche EZ alleine weitgehend wirkungslos ist:

- a) Globale Strukturpolitik: Darunter fallen Entschuldungsinitiativen, Initiativen wie *Everything But Arms* (EBA), Entscheidungen der WTO, Geldpolitiken und die Berücksichtigung des Klimawandels.
- b) Ausbau von Instrumenten der Kapitalbildung auf internationaler, nationaler und regionaler Ebene für die Agrarförderung: Dazu gehören unter anderem neue Formen von *Public Private Partnership* (PPP) und die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit dem Schwerpunkt öffentliche Investitionen.
- c) TZ oder vielleicht besser PZ (politische Zusammenarbeit): Der politische Dialog spielt eine immense Rolle, sollte jedoch nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch auf nationaler Ebene und zwischen bi- und multilateralen Institutionen stattfinden. Prozesse wie NEPAD müssen unterstützt werden, die Strukturanpassungsprogramme müssen insofern vollendet werden, als dass in den Aufbau von Institutionen investiert wird, um in einem privatwirtschaftlichen Rahmen Entwicklung auch im ländlichen Raum zu fördern.

Warum werden diese Hebel nicht stärker angewendet? Gründe sind vielleicht die fehlende Arbeitsteilung, die unzureichende Ausnutzung komparativer Vorteile oder die einseitige Verfolgung von Effizienzzielen bei den Gebern, die unilateral zum Abbau gewisser Arbeitsbereiche führen. Das legitime Bestreben, bestehende Portfolios stärker zu profilieren birgt aber auch das Risiko, dass gemessen an den übergeordneten Entwicklungszielen die Effektivität und Kohärenz der EZ vernachlässigt werden.

Abschließend kann gesagt werden, dass Agrarpolitik weit gefasst werden muss: Sowohl die Fiskal-, Rechts- und Versicherungspolitik müssen mit einbezogen werden, als auch die Analyse von Wertschöpfungsketten und das Instrumentarium der agrarpolitischen Beratung.

5.4 Ergänzende Fragen und Anmerkungen

Bei allen entwicklungspolitischen Diskussionen muss berücksichtigt werden, dass die ländliche Bevölkerung als Entwicklungssubjekt zu betrachten und mit in Entscheidungsprozesse einzubeziehen ist.

Bezüglich des Vortrags von Herrn Peltzer wird die Frage gestellt, wofür die zusätzlich erwünschten FZ-Mittel benötigt würden und wie sich die Projekte zuvor finanziert haben? Dazu erklärt Herr Peltzer, dass die DEG bisher kaum über EZ-Mittel verfügt. Laufende Programme werden ausschließlich von DEG-Projektpartnern finanziert. Nur die Erstfinanzierung wird von der DEG getragen. Insofern könnten FZ-Mittel die Durchführung von Projekten verbessern. Auf die Nachfrage, wie die Erfolge der DEG-Projekte erfasst werden, weist Herr Peltzer darauf hin, dass es für systematische Untersuchungen an Geld fehle, dass aber die Kooperation mit Forschungsinstituten erwünscht sei.

Es wird wiederholt darauf hingewiesen, wie wichtig die Organisation der Bauern ist. Die afrikanischen Kleinbauern nur anhand von *good governance* zu fördern ist nicht unproblematisch, weil Handlungsspielräume ohne Organisation vielfach nicht genutzt werden können. Auch bei der Förderung von Bauern über Marktanschluss – durch Vertragsproduktion und Bereitstellung von Technologien – stellt sich die Frage nach geeigneten Organisationsformen.

Es wird die Frage gestellt, ob es nicht notwendig ist, zwischen Agrarwirtschaftsförderung und Nahrungsproduktion zu unterscheiden? Darauf wird erwidert, dass Armutsbekämpfung durch kohärente und konsistente Agrarpolitik erfolgen muss, die durch Veränderungen der Rahmenbedingungen bewirkt, dass die Zielgruppe für Agrarwirtschaftsförderung kontinuierlich ausgedehnt wird. Außerdem ist die Konstruktion eines Dualismus zwischen Markt- und Nahrungsmittelsektor nicht sinnvoll, meist sind Bauern in beiden Bereichen tätig und beide ergänzen sich. Die Frage muss lauten: Wie können Bauern organisiert und Anreize geschaffen werden, damit marktorientiert produziert und gleichzeitig Ernährungssicherheit gewährleistet wird?

Es wird angeregt, die Entwicklung in Asien als Vorbild für Afrika zu betrachten. Vor allem die Marktentwicklung hat in Asien zum Wohlstand geführt. Durch effiziente Vermarktungsstrukturen, Absatzmöglichkeiten und Preisstabilität könnte das auch in Afrika erreicht werden, da doch wohl alle Bauern rational handeln.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass an Afrika eine einzigartige Leistungsanforderung gestellt wird. Diese kann nur mit ausreichender Zeit und viel positiver Unterstützung zur Zufriedenheit erbracht werden.

6 Schlussfolgerungen und Ergebnisse

Dr. Michael Brüntrup (DIE): Schlussfolgerungen

Aufgrund der Zeitknappheit konnte keine ausführliche Diskussion geführt werden. Es sind trotzdem Tendenzen sichtbar geworden, die wiederum viele unbeantwortete Fragen mit sich bringen:

- a) Es muss in die Förderung des kommerziellen Teils der Landwirtschaft investiert werden. Dabei kommen Fragen auf, was mit den Bauern passiert, die den Anschluss nicht schaffen? Wer übernimmt bei mangelnden sozialen Sicherungssystemen in SSA die Verantwortung für diese Gruppe?
- b) Es müssen Wege zur Verbindung der Steuerung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen mit den Diskussionen um *governance* gefunden werden. Es stellen sich Fragen nach geeigneten Organisationsformen von Bauern und der Landbevölkerung allgemein, und wer mit welchen Instrumenten und durch welche Finanzierung solche Organisations- und Partizipationsprozesse fördert? Die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft ist eine Möglichkeit, aber wie aktiviert man diese mit Maßnahmen der EZ? Es fehlt das Wissen um solche Instrumente und Mechanismen, was unter anderem auf einen Mangel an Forschung und Verbreitung von *success-stories* zurückzuführen ist.

Diese Fragen sind mit ein Grund für den enormen Handlungsbedarf in der subsaharischen Landwirtschaft und Agrarpolitik. Es sollten Gelegenheiten geschaffen werden, das Thema weiter zu diskutieren und zu vertiefen. Anregungen dazu werden vom DIE gerne aufgenommen. Diesem Zweck diene auch eine Frage auf dem Evaluierungsbogen (s. Anhang).

Verabschiedung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

ANHANG

Programm zum Afrika-Fachgespräch des DIE:
Neue Perspektiven für die Agrarpolitik in Subsahara-Afrika

29. November 2005
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Vormittag

10.00–10.15 Uhr	Begrüßung und Einleitung	<i>Herr Dr. Messner / Herr Dr. Kohlmeyer</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
	Eröffnung	<i>Frau Kraemer</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
10:15–12:00 Uhr	FORUM I: Landwirtschaft in SSA: Entwicklungsmotor oder –bremse?	
	Kernprobleme in SSA: Aktuelle Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft	<i>Herr Dr. Klingebiel</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	Armutsreduzierung durch landwirtschaftliches Wachstum	<i>Herr Dr. Grimm</i> (Universität Göttingen)
	Internationale Trends und ihre Bedeutung für eine „neue“ Agrarpolitik in SSA	<i>Herr Dr. Brüntrup</i> (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)
	Moderation:	<i>Frau Kraemer</i> (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
12:00–13.00 Uhr	Mittagspause	
13:00–14:30 Uhr	FORUM II: Handlungsfelder für die Agrarpolitik: Produktion, Märkte und Institutionen	
	Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in SSA	<i>Herr Prof. Dr. Brandt</i>
	<i>International Agricultural Research in Africa Impacts and lessons learnt</i>	<i>Herr Prof. Dr. Waibel</i> (Universität Hannover)
	Moderation:	<i>Frau Kraemer</i>
14:30–14.45 Uhr	Kaffeepause	

Nachmittag

14:45–17:00 Uhr

FORUM III: Perspektiven für die Agrarpolitik

Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft:
Ein lohnendes Geschäft? (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH) *Herr Peltzer*

Subsistenz- und kleinbäuerliche Landwirtschaft –
von der deutschen EZ vergessen? *Herr Dr. Preuss*
(Deutsche Welthungerhilfe)

NEPAD, internationale Zusammenarbeit und
agrarpolitische Herausforderungen *Herr Dr. Kohlmeyer*
(Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung)

Moderation: *Herr Dr. Brüntrup*
(Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

17:00–17:15 Uhr

Schlussfolgerungen und Ergebnisse

Schlussfolgerungen *Herr Dr. Brüntrup*
Verabschiedung (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

1. Jens Adler	InWEnt
2. Dr. Helmut Asche	GTZ
3. Johann Bäumlner	BMZ
4. Prof. Dr. Helmut Brandt	
5. Sonja Breitner	DEG
6. Dr. Michael Bröning	FES
7. Dr. Michael Brüntrup	DIE
8. Dr. Sabine Dorlöchter-Sulser	Misereor
9. Ekkehard Dudeck	GTZ
10. Tilmann Elliesen	E+Z
11. Walter Engelberg	DED
12. Dr. Gerd Fleischer	GTZ
13. Dr. Andreas Förster	BMZ
14. Dr. Michael Grimm	Universität Göttingen
15. Dr. Sven Grimm	DIE
16. Prof. Dr. Franz Heidhues	Universität Hohenheim
17. Dr. Ralf Hexel	FES
18. Jasmin Höricke	
19. Dagmar Horn	BMZ
20. Carola Jacobi-Sambou	SLE
21. Dr. Christoph Kessler	KfW
22. Dr. Klaus Klennert	InWEnt
23. Dr. Stephan Klingebiel	DIE

24. Dr. Christoph Kohlmeyer	BMZ
25. Claudia Kraemer	BMZ
26. Barbara Krause	InWEnt
27. Robert Kressirer	GTZ
28. Dr. Adelheid Kückelhaus	InWEnt
29. Stefan Leiderer	DIE
30. Lisa Lichtenberg	BMZ
31. Dr. Klaus Lidy	BMZ
32. Dr. Dirk Messner	DIE
33. Ulrich Mohr	GTZ
34. Charlie Moosmann	DED
35. Winfried Nau	DEG
36. Dr. Susanne Neubert	DIE
37. Christoph Pannhausen	
38. Roger Peltzer	DEG
39. Dr. Hans-Joachim Preuss	DWHH
40. Prof. Dr. Theo Rauch	Freie Universität Berlin
41. Julia Schartz	FES
42. Michael Schneider	InWEnt
43. Dr. Detlef Virchow	InWEnt
44. Prof. Dr. Hermann Waibel	Universität Hannover
45. Dr. Bernhard Walter	Brot für die Welt
46. Karl Weinfurtner	DEG
47. Angelika Wilcke	E+LR

48. Michael Windfuhr	FIAN
49. Ester Wolf	Bündnis 90/DieGrünen
50. Dr. Axel Wolz	IAMO
51. Ralf Wyrwinski	BMZ
52. Prof. Dr. Manfred Zeller	Universität Göttingen
53. Karen Ziemek	FES
54. Dr. Wolfgang Zimmermann	InWEnt
55. Christian Zoll	BMZ

Themenvorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für *follow-up*-Veranstaltungen

- kleinbäuerliche Landwirtschaft in regionaler Vielfalt
- Bedeutung von traditionellem und lokalem Wissen, Rezeption von modernen Techniken
- Schlüsselfaktoren für die Agrarproduktion in SSA
- Verflechtung Weltmarkt-kleinbäuerliche Produktion
- Erfahrungen der Selbstorganisation bäuerlicher ProduzentInnen. Welche Organisationsformen gibt es?
- öffentliche *versus* private Investitionen im Agrarsektor
- Gentechnik und Agrarentwicklung in SSA
- Ernährungssicherung
- Auswertung positiver Praxiserfahrungen in SSA
- Diskussion anhand konkreter Beispiele
- Themenverknüpfung mit anderen Sektoren
- vielleicht auch internationale Teilnehmer

