



Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung



Der Fachinformationsdienst für Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie

17.4.2006 (www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)

Klassische Projekthilfe ist eine Sackgasse! Armutsbekämpfung im ländlichen Raum

Erwiderung auf Jörg Goldberg von *Roger Peltzer*

Jörg Goldbergs These, daß der Profilbildungsprozeß im BMZ eine „Rolle rückwärts“ darstellen würde und neoliberal ausgerichtet sei, ist energisch zu widersprechen. Um in der Terminologie von Jörg Goldberg zu bleiben, bedarf es schon einer gewissen „Blauäugigkeit“ und an mangelnder kritischer Selbstreflexion, um der überkommenen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der Bekämpfung ländlicher Armut größere Erfolge zuzuschreiben.

Jörg Goldbergs Argumentation hat zwei systematische Schwächen. Er ignoriert, daß sich die internationale EZ im Bereich der Bereitstellung sozialer Basisleistungen neu aufstellt, und er negiert das erhebliche marktorientierte Entwicklungspotential kleinbäuerlicher Landwirtschaft in Afrika.

*** Trend zur Budgethilfe**

In der internationalen EZ-Diskussion gibt es einen weitgehenden Konsens, daß soziale Basisleistungen wie Bildung, Basisgesundheitsversorgung etc. eben nicht mehr über tausende zersplitterter Projekte, sondern vorzugsweise über die zuständigen nationalen Ministerien bereitgestellt werden sollen. Dazu erhalten diese Budgethilfe oder Programmorientierte Gemeinschaftshilfe. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgt nicht mehr über teure ausländische Experten (deren Gehälter und Infrastrukturkosten vielfach mehr als die Hälfte des Budgets in Anspruch nehmen, das eigentlich für die Armutsbekämpfung vorgesehen war), sondern über nationale Fachkräfte. Und die Geberländer beraten und intervenieren nur noch auf der Ebene der Programmentwicklung, -steuerung und -kontrolle. Dort wo keine einigermaßen ausgebaute staatliche Strukturen vorhanden, die Gefahr des Mißbrauchs sehr hoch ist und/oder effiziente private Träger existieren, können solche Programme auch über Nichtregierungsorganisationen abgewickelt werden. Diese werden ihrerseits aber auch umso wirksamer sein, wie sie sich auf leistungsfähige lokale Partnerorganisationen stützen können.

Der Weg zur international koordinierten Budgetfinanzierung für Staaten, aber auch immer stärker für leistungsfähige private Träger, die diese Mittel durchweg mit lokalem Personal umsetzen, ist natürlich mit Schwierigkeiten, Widersprüchen und Defiziten verbunden, aber er ist unumkehrbar. Wer die Auswertung der Berichte zur Tsumanihilfe sorgfältig liest, wird durchgängig feststellen, daß das Vorhandensein von einigermaßen funktionsfähigen lokalen staatlichen und privaten Strukturen mit Blick auf die unmittelbare Katastrophenbewältigung, aber auch mit Blick auf den langfristigen Wiederaufbau der Schlüssel jedweder

Nachhaltigkeit ist. Jeder noch so gut gemeinte „Hilfsimperialismus“ kann dies nicht ersetzen bzw. läuft Gefahr, die Verhältnisse zu verschlimmbessern.

*** Agenda-Setting über bilaterale EZ**

Aus den genannten Gründen wird ein zunehmend großer Anteil der deutschen EZ in Zukunft in multilateral koordinierte Formen der Budgethilfe, Programm- und Sektorfinanzierung fließen, und dies ist sinnvoll. Dennoch verbleibt die Frage, wie die verbleibenden bilateralen Spielräume so genutzt werden können, daß die deutsche EZ systematisch mit eigenen Akzenten und Programmpunkten über „Agenda-Setting“ die internationale Diskussion und Meinungsbildung konstruktiv beeinflusst. Deshalb ist Profilbildung eine sehr sinnvolle Übung, auch wenn sie manchmal Gefahr läuft, in starre planwirtschaftliche Vorgaben zu münden und die EZ-typischen langjährigen und langwierigen Diskussionsprozesse Innovation und Flexibilität in einer sich rasch ändernden Welt nicht immer zu befördern.

Eine Profilbildung des BMZ im Bereich Agrarwirtschaftsförderung macht aus mehreren Gründen Sinn. In der Tat konzentriert sich Armut in ländlichen Räumen, und die Förderung der Produktivität kleinbäuerlicher Produktion ist eine der Kernfragen von Armutsbekämpfung. Es kommt hinzu, daß das BMZ auf der Makroebene sowohl im Bereich der Handelsförderung (Baumwolle, Reform EU-Zuckermarktordnung), aber auch bei der Schaffung von sozialen und ökologischen Mindeststandards (z.B. für Kaffee, Baumwolle, Gemüse etc.) eine international anerkannte Vorreiterrolle und Kernkompetenzen aufgebaut hat. Im Bereich Agrarwirtschaftsförderung besteht also die große Chance, unterschiedliche politische Interventionsebenen produktiv miteinander zu verknüpfen.

*** Die Produktivität afrikanischer Kleinbauern fördern**

Wie kann nun die Produktivität des afrikanischen Kleinbauern gefördert werden? Dazu bedarf es zunächst einer zutreffenden Analyse der Ist-Situation. Die folgenden Feststellungen basieren auf Erfahrungen, dürften aber empirisch zu belegen sein.

Es ist einfach nicht richtig, daß die ganz große Mehrheit der afrikanischen Kleinbauern in Subsistenzwirtschaft verharren würde. In vielen schwarzafrikanischen Ländern dürfte ein hoher Prozentsatz der Kleinbauern (30-60%) regelmäßig für den nationalen Markt oder für den Export arbeiten. Das gilt z.B. für die Produkte Erdnüsse, Palmöl, Kautschuk, Kaffee, Kakao, Tee, Reis, Obst, Gemüse, regional unterschiedlich, aber auch für viele andere Grundnahrungsmittel.

Die jahrzehntelang mit Milliarden von EZ geförderten staatlichen Agrarberatungsstrukturen haben sich in vielen Fällen als ausgesprochen ineffizient erwiesen. Die Gründe sind vielfältig: Mißwirtschaft, nicht an den Bedürfnissen der Bauern orientierte Beratungskonzepte, keine Schaffung von adäquaten Vermarktungsmöglichkeiten für die Bauern etc.. Die Tatsache, daß die EZ sich aus der Förderung dieser Strukturen zurückgezogen hat, hat nichts mit neoliberalen Zeitgeist zu tun. Es macht einfach keinen Sinn (zugespitzt formuliert), Geld zu versenken, nur weil behauptet wird, dies diene der Bekämpfung von Armut.

*** Hausse für Agrarprodukte**

Nachdem auch die afrikanischen Bauern jahrelang unter im Schnitt zurückgehenden Preisen für Agrarprodukte gelitten haben, zeichnet sich auf den internationalen und nationalen Agrarmärkten eine deutliche Trendwende ab. Die Preise vieler Agrargüter ziehen deutlich an, und haben teilweise (z.B. Zucker oder Kautschuk, aber auch Orangensaft, Reis oder Sisal) ein hohes Niveau erreicht. Es spricht einiges dafür, daß die Agrarpreise vorerst im längerfristigen Schnitt relativ hoch bleiben werden: die gestiegene Nachfrage und knapper werdende

landwirtschaftliche Flächen in Schwellenländern wie China, Indien oder auch Malaysia; die durch steigende Ölpreise ausgelösten Substitutions- und Nachfrageeffekte in Richtung Biotreibstoff bzw. Naturfasern.

Hinzu kommen der Abbau von subventionierten Dumpingexporten der EU (Zucker, Rindfleisch) sowie die steigende Nachfrage nach zertifizierten Produkten, die entsprechend ökologischer und sozialer Mindestkriterien angebaut und verarbeitet wurden. In diesem Bereich deutet sich teilweise sogar eine Abkoppelung von stark schwankenden Weltmarktpreisen an. So zahlt Starbucks (andere Premiummarken ziehen nach) für zertifizierten Kleinbauernkaffee deutliche Aufpreise und ist bereit, längere Preisbindungen einzugehen. Nicht zuletzt steigt aufgrund positiver Wachstumsraten in vielen Teilen Afrikas die Binnennachfrage nach Lebensmitteln. Fazit: Einige Rahmenbedingungen haben sich für die afrikanische Landwirtschaft deutlich verbessert.

Von diesen positiveren Rahmenbedingungen werden die afrikanischen Kleinbauern in dem Maße profitieren können, wie ihnen systematisch leistungsfähiges Saatgut, Know-how, Dünge- und Pflanzenschutzmittel zugänglich gemacht werden. Dazu gibt es – das zeigt im übrigen auch das Beispiel erfolgreicher landwirtschaftlicher Regionen in Europa – im Kern zwei effiziente Methoden: Die Anbindung der Kleinbauern über Verträge an agroindustrielle Kernunternehmen (Vertragsbauern) oder die Bildung leistungsfähiger Kooperativverbände mit eigenen Weiterverarbeitungsunternehmen. So können Betriebsmittel zugänglich und die Vermarktung, in Zukunft insbesondere auch zertifizierter Ware mit Rückverfolgbarkeit, zu attraktiven Preisen möglich gemacht werden. Wer genau hinsieht, wird quer durch Afrika schon eine ganze Reihe von Beispielen entdecken, wo das gut und so funktioniert, daß die Bauern höhere Einkommen erzielen und signifikante Entwicklungsimpulse für ganze ländliche Regionen generieren. Das gilt für Gemüsebauern in Kenia ebenso, wie für Anbauer von Zuckerrohr in Tansania oder Palmöl- und Kautschukbauern in Ghana und der Elfenbeinküste. Viele Ansätze für die Bildung leistungsfähiger Kooperativen sind allerdings gescheitert (von vorhandenen positiven Ausnahmen abgesehen). Die Governance-Defizite auf zentralstaatlicher Ebene haben halt oft ihre Entsprechung im Mikro- und Mesobereich.

*** Aufgaben für das BMZ**

Eine Schwerpunktsetzung des BMZ auf den agrarwirtschaftlichen Bereich ist gut beraten, sich diesen Entwicklungstendenzen zu stellen und diese exemplarisch zu verstärken. Dazu bieten sich verschiedene Interventionsmöglichkeiten an: Zentral ist sicher die Verstärkung aller Ansätze im Bereich „Zertifizierung“. Sinn machen auch Anschubfinanzierungen für Vertragsbauernstrukturen oder Genossenschaften, oder die Bereitstellung von Zinssubventionen für den Anbau von Dauerkulturen durch Kleinbauern. Wichtig ist die Stärkung der Selbstorganisation der Vertragsbauern, um eine ausgewogene „balance of power“ gegenüber den privaten Agroindustriunternehmen sicherzustellen. Wichtig ist auch die Förderung der Agrarforschung sowie gezielt der Infrastruktur in ländlichen Räumen.

Dabei sollte das BMZ möglichst wenig „Top Down“ planen (da hat Jörg Goldberg Recht), sondern sich im Rahmen von definierten Leitlinien flexibel auf die Akteursstrukturen einlassen, die vorhanden sind, und diese ggf. miteinander vernetzen (so z.B. mit den quer durch Afrika stärker werdenden Mikrofinanzierungsbanken). Nur so können nachhaltig funktionierende Strukturen gestärkt und ausgebaut werden.

Unter dem Strich sollte das BMZ so in der Lage sein, bilateral deutlich Akzente zu setzen und (natürlich in engen Grenzen: deutsche EZ kann und wird Afrika nicht retten!) dazu beizutragen, daß Schwarzafrika mittel- und langfristig durch die Stärkung produktiver

Strukturen in die Lage versetzt wird, von externer Hilfe im sozialen Bereich unabhängig zu werden.

Roger Peltzer ist seit über 20 Jahren u.a. in der Förderung und Finanzierung von Unternehmen in Afrika tätig.

Empfohlene Zitierweise: Roger Peltzer, Klassische Projekthilfe ist eine Sackgasse! Armutsbekämpfung im ländlichen Raum. Eine Erwiderung auf Jörg Goldberg, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, 17.4.2006 (www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org)