

Weltentwicklungsbericht 2008: ein neues Konzept für die Landwirtschaft im Süden?

Hein, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hein, W. (2008). *Weltentwicklungsbericht 2008: ein neues Konzept für die Landwirtschaft im Süden?* (GIGA Focus Global, 1). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-275109>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Weltentwicklungsbericht 2008: Ein neues Konzept für die Landwirtschaft im Süden?

Wolfgang Hein

Der Weltbank wird seit einiger Zeit vorgeworfen, den Bereich der landwirtschaftlichen Entwicklung vernachlässigt zu haben. Tatsächlich ist der vorgelegte Bericht der erste Weltentwicklungsbericht zu diesem Thema seit 1982. Angesichts der zentralen Position der Weltbank in den programmatischen Diskursen über Entwicklung, aber auch der Bedeutung der Bank als wichtigster Institution multilateraler Finanzierung wird den hier vorgelegten Konzepten hohe Aufmerksamkeit gezollt – auch wenn die behandelten Themen kontinuierlich in Berichten der in Rom konzentrierten Agrarentwicklungsinstitutionen (*Food and Agriculture Organization* – FAO, *International Fund for Agricultural Development* – IFAD und *World Food Programme* – WFP) diskutiert werden.

Analyse:

Der von der Weltbank vorgelegte Bericht analysiert Landwirtschaft als „grundlegendes Instrument für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduzierung“. Ausgangspunkt ist die Differenzierung zwischen den drei Ländertypen der landwirtschaftlich geprägten, der sich transformierenden und der urbanisierten Länder. Angesichts der jeweils unterschiedlichen sozioökonomischen Bedeutung des Agrarsektors werden unterschiedliche Agrarentwicklungsstrategien konzipiert.

- Der Bericht greift wichtige Themen der Problematik landwirtschaftlicher Entwicklung auf (Wettbewerbsfähigkeit, Infrastruktur, Forschung, Umwelt, Geschlechterverhältnisse, Migration) und betont im Schlusskapitel die zentrale Bedeutung der Stärkung von Governance von der lokalen bis zur globalen Ebene.
- Er zeigt aber auch die typischen Schwächen vieler Weltbankberichte (mangelnde historische Tiefe, fehlende Kontextualisierung der agrarbezogenen Befunde und Strategien) und zeichnet sich darüber hinaus durch eine weitgehende Nichtbehandlung wichtiger Themen der „römischen“ Institutionen aus (etwa „Recht auf Nahrung“, sog. „Farmer’s Rights“, d. h. Ausgleichszahlungen für die Nutzung traditionellen Saatguts, um neue Sorten zu züchten).
- Die immer wichtigeren Fragen der Kooperation zwischen Akteuren der Global Governance im Agrarbereich werden nur sehr cursorisch behandelt.

Schlagwörter: Landwirtschaft, Weltbank, FAO, Armutsreduzierung, Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Innovation, Governance

1. Einführung

„Agrarwirtschaft für Entwicklung“ – so heißt der Titel der noch nicht erschienenen deutschen Version des Weltentwicklungsberichts 2008. Es ist der erste seit 1982, der sich mit landwirtschaftlicher Entwicklung beschäftigt, und die Autoren konstatieren selbstkritisch, dass die Rolle der Landwirtschaft seit den 1980er Jahren unterschätzt wurde. Auch wenn diese Bestandsaufnahme von anderen Beobachtern geteilt wird, muss sie bei einem Rückblick auf die Begründungen der Strukturanpassungsprogramme zunächst verwundern: Da war nämlich verbreitet die Rede davon, man müsse die Staatsintervention der Modernisierungsstrategien zurücknehmen, da diese im Wesentlichen durch eine Vernachlässigung der Landwirtschaft und ländlicher Regionen gekennzeichnet gewesen sei. Handelsliberalisierung und eine marktbestimmte Preisentwicklung würden dafür sorgen, dass die Agrarproduzenten bessere Preise erhielten und damit auch Anreize für Produktionssteigerung und Investitionen. Die Erfahrung zeige, dass dies angesichts der konkreten sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen nicht ausreichte, um die Situation in armen ländlichen Regionen zu verbessern. Zwar ist der Anteil der absolut Armen in den ländlichen Regionen der Entwicklungsländer von 37 % (1993) auf 29 % (2002) gesunken, doch dieser Rückgang geht ausschließlich auf das Konto der ostasiatischen und pazifischen Länder, während die Armut im subsaharischen Afrika und in Südasien weiterhin anstieg.

Der Bericht erscheint allerdings zu einem Zeitpunkt, der vielleicht einmal als Wendepunkt in der Entwicklung der Weltlandwirtschaft in die Geschichte eingehen wird. Über Jahrzehnte hinweg kennzeichnete ein insgesamt niedriges Weltmarktpreisniveau den Handel mit landwirtschaftlichen Gütern, was u. a. auch ein Ergebnis der Subventionspraktiken in den Industrieländern darstellte. Dies wurde – trotz aller Probleme für die armen Nahrungsimportländer – als ein Hemmnis für landwirtschaftliches Wachstum in vielen Entwicklungsländern angesehen. Zwischenzeitliche Hochpreisperioden korrelierten stark mit meist klimabedingten Krisen des internationalen Angebots an Agrarprodukten, während der Anstieg der Weltmarktpreise pflanzlicher Nahrungsmittel seit 2006 primär nachfragebedingt zu sein scheint. Die rasch steigende Nachfrage nach Biotreibstoffen spielt hierbei eine zentrale Rolle, der steigende Importbedarf Chinas und mittelfristig wahrscheinlich auch In-

diens könnte zusätzlich dazu führen, dass sich die Preise auf einem deutlich höheren Niveau einpendeln. Jedenfalls stiegen 2007 die Weltgetreidepreise weiter, trotz einer Rekordernte (FAO 2007c).

2. Die Perspektive der Weltbank

2.1. Problemdefinition und Analyseansatz

Titel und Ausgangsfragestellung des Berichts sind etwas irritierend: Warum geht es darum, „Landwirtschaft als ein grundlegendes Instrument für nachhaltige Entwicklung und Armutsreduzierung“ und nicht einfach „landwirtschaftliche Entwicklung“ zu analysieren? Sicherlich soll darauf hingewiesen werden, dass Agrarentwicklung kein Selbstzweck ist, sondern unter den Gesichtspunkten des Beitrags zu den primären Zielen der Nachhaltigkeit und der Verringerung der Armut analysiert werden muss. Agrarentwicklung wird von den Autoren auch nicht als einheitliches Ziel angesehen. „Landwirtschaft operiert in drei unterschiedlichen Welten – einer auf der Landwirtschaft basierenden, einer sich transformierenden und einer urbanisierten.“ Je nach Typ der entsprechenden Gesellschaft hat landwirtschaftliche Entwicklung eine andere Funktion und verlangt daher auch eine andere politische Agenda:

Typ A: In den landwirtschaftlich geprägten Ländern spielt die Landwirtschaft weiterhin eine zentrale Rolle im nationalen Entwicklungsprozess.

Typ B: In den sich transformierenden Ländern lebt der größte Teil der Bevölkerung noch in ländlichen Regionen, doch ist die gesellschaftliche Dynamik bereits vom Wachstum nichtlandwirtschaftlicher Sektoren geprägt.

Typ C: In den urbanisierten Ländern ist die relative Bedeutung ländlicher Räume bereits stark geschrumpft.

Dabei gehen die Autoren von der generell akzeptierten Vorstellung aus, dass der Prozess der ökonomischen Entwicklung eine „kontinuierliche Redefinition der Rolle von Landwirtschaft, verarbeitender Industrie und Dienstleistungen“ in Richtung von Typ A zu Typ C darstellt; der relative Beitrag der Landwirtschaft zum wirtschaftlichen Wachstum nimmt im Laufe dieses Prozesses ab, wobei allerdings eine Tendenz zur Persistenz von Armut in ländlichen Regionen besteht – vor allem aufgrund der Probleme

der Redistribution von Einkommen aus nichtlandwirtschaftlichen Quellen sowie einer tiefsitzenden „Trägheit“ im Hinblick auf die Anpassung beruflicher Tätigkeit an sich verändernde Strukturen.

Diese Differenzierung stellt einen interessanten Aspekt des Berichts dar. Die häufig diskutierten drei Funktionen der Landwirtschaft (ökonomische Aktivität, die zum Wirtschaftswachstum beiträgt, Investitionschancen bietet und Verknüpfungen mit anderen wirtschaftlichen Aktivitäten entwickelt; Quelle des Lebensunterhaltes für große Teile der ländlichen Bevölkerung; Sektor, der natürliche Ressourcen verbraucht, aber auch ökologische Dienstleistungen zur Verfügung stellen kann) müssen in den drei „ländlichen Welten“ differenziert betrachtet werden. Erst auf dieser Grundlage können gezielte politische Strategien zur Förderung des Entwicklungsbeitrags der Landwirtschaft entwickelt werden. Den Ausgangspunkt bildet ein „Policy-Diamant“, der zunächst den Zusammenhang zwischen vier zentralen Zielen derartiger Strategien charakterisiert (siehe Abbildung 1).

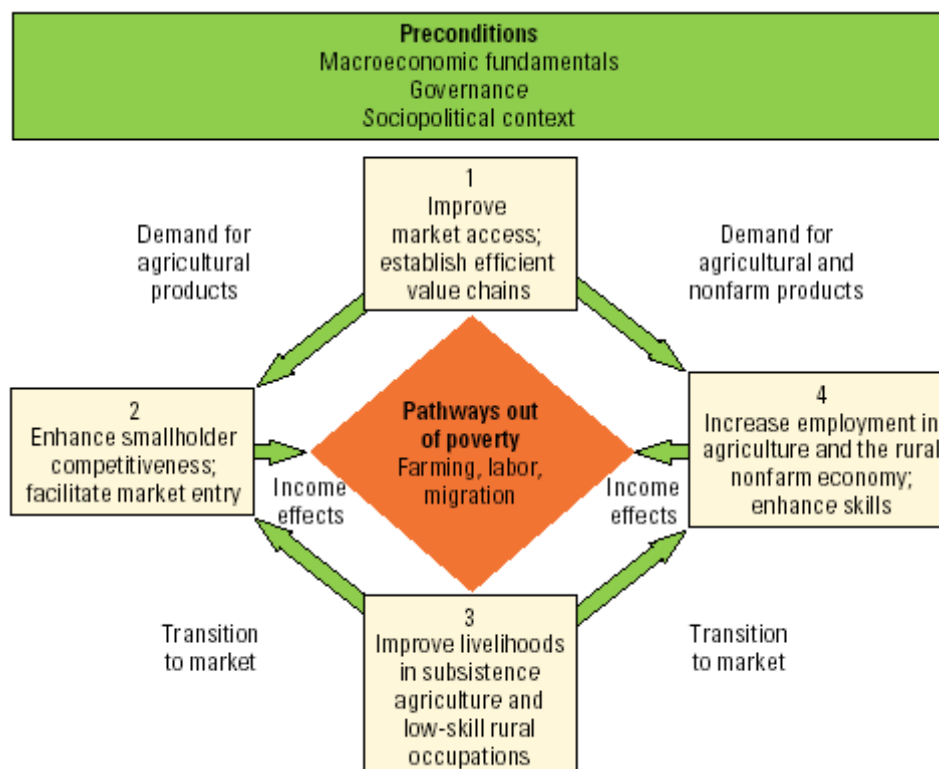
Das Konzept geht von Prämissen aus, die zunehmend akzeptiert werden, nämlich (a) dass eine Verbesserung der Lebensbedingungen in der Subsistenzlandwirtschaft eine Integration in Marktbe-

ziehungen voraussetzt und (b) dass sicherlich auch Migration und die Übernahme von Lohnarbeit Wege aus der Armut bieten können. Der Bericht analysiert eine Vielfalt von Aspekten ländlicher Entwicklung und kommt schließlich zu differenzierten Strategien für jeden der vier Politikbereiche des Diamanten. Dabei stehen in Teil 1 der mögliche Beitrag der Landwirtschaft zu Entwicklungsprozessen (u. a. „Wachstum und Armutsreduzierung“), in Teil 2 die Diskussion effektiver Instrumente und in Teil 3 die Umsetzung der Strategien im Mittelpunkt.

2.2. „Rural worlds“ und der Beitrag der Landwirtschaft zur Entwicklung

In den *landwirtschaftlich geprägten Ökonomien* geht es vor allem darum, die Produktivität und die Marktintegration der Grundnahrungsmittelproduktion zu stärken; dies kann sowohl die Einkünfte der ländlichen Produzenten erhöhen als auch zu einer Verbesserung der Versorgung – bei sinkenden Preisen – der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung führen. Chancen der Exportproduktion müssen genutzt werden, wobei die Verringerung der Armut durch eine erhöhte Beteiligung von Kleinbauern und ar-

Abbildung 1: „Policy-Diamant“ der Agenda „Landwirtschaft für Entwicklung“



Quelle: The World Bank (2007): World Development Report 2008, S. 19.

men Haushalten gefördert wird. Darüber hinaus ist die Verknüpfung mit nichtlandwirtschaftlichen Sektoren zu stärken.

In den *Ländern in Transformation* (vor allem Süd- und Ostasien, Nordafrika sowie der Nahe und Mittlere Osten) wird das Management der ländlich-städtischen Disparitäten als zentrales Problem angesehen. Zu deren Verminderung und zur Bekämpfung ländlicher Armut muss eine Erhöhung ländlicher Produktivität vor allem durch eine Anpassung an veränderte Konsummuster im urbanen Raum und einer entsprechend veränderten Struktur der Nachfrage im Vordergrund stehen, d. h. eine Umorientierung auf Viehzucht und höherwertige Feldfrüchte (hauptsächlich Gemüse), die auch gleichzeitig den Vorteil haben, arbeitsintensiver zu sein. Die Tendenz zu stärker verarbeiteten Lebensmitteln eröffnet auch bessere Chancen für die Entwicklung ländlicher Industrien und damit nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung.

Urbanisierte Länder (vor allem in Lateinamerika, Osteuropa und Zentralasien) sind trotz eines geringen Anteils landwirtschaftlicher Beschäftigung meist weiterhin durch verbreitete ländliche Armut gekennzeichnet. Hier eröffnen die Entwicklung neuer landwirtschaftlicher Exportprodukte und von Versorgungsketten für moderne Nahrungsmittelmärkte, aber auch die Produktion von Biotreibstoffen neue Chancen einer landwirtschaftlichen Produktion, die deutlich höhere Einkommen erzielen kann. Gleichzeitig ist auch hier durch Förderung ländlicher Agroindustrien ein signifikantes Wachstum nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung möglich.

Eine Bestandsaufnahme landwirtschaftlicher Entwicklung und die Diskussion von Wegen zur Überwindung der Armut schließen den ersten Teil ab. Die Zusammenfassungen der Ursachen der afrikanischen Entwicklungsprobleme und der regionalen Ungleichheit in anderen Weltregionen bieten wenig Neues (vgl. IFAD 2001; Kracht/ Schulz 2005; Kidane et al. 2006). Neu gegenüber den vielen, im letzten Jahrzehnt publizierten Berichten von FAO und IFAD ist eigentlich nur die offensive Behandlung des Problems, dass gesellschaftliche Entwicklungsprozesse notwendigerweise eine Lösung eines beträchtlichen Teils der ländlichen Bevölkerung aus der Abhängigkeit von der Landwirtschaft implizieren, sei es in nichtlandwirtschaftlicher Beschäftigung in den ländlichen Regionen oder sei es in Form von Migration.

2.3. *Effektive Instrumente zur Förderung des Entwicklungsbeitrags der Landwirtschaft*

Der zweite Teil des Berichts behandelt ausführlich verschiedene Instrumente zur Nutzung der Landwirtschaft für Entwicklung. Hier werden weitgehend die üblichen Instrumente zur Förderung einer marktorientierten landwirtschaftlichen Entwicklung diskutiert, wobei die seit Mitte der 1990er Jahre zu beobachtende Umorientierung der Weltbank auf ein stärkeres marktkonformes staatliches Engagement zum Ausdruck kommt:

- *Reformen von Handels-, Preis- und Subventionspolitiken*: Tendenzen hin zu einer Wechselkurs-, Zoll-, Preis- und Steuerpolitik, welche die Landwirtschaft weniger belastet als zu Zeiten der klassischen Modernisierungspolitik, werden dargestellt, wobei darauf hingewiesen wird, dass die Länder der ersten Kategorie nicht umhin können, einen beträchtlichen Teil ihrer Staatseinnahmen aus einer angemessenen Belastung vor allem der Exportlandwirtschaft zu gewinnen.
- *Politiken zur Marktintegration der Landwirtschaft*: Abgesehen von Strategien zur Verbesserung der Exportproduktion (Marktinformation, Infrastruktur etc.), geht es hier vor allem um die Integration von Kleinbauern in moderne Versorgungsketten für urbane Märkte. Die Beschaffungssysteme von Supermärkten suchen nach Produzenten, welche die Lieferung bestimmter Mengen und vorgegebene Qualitätsstandards garantieren können. Kleinbauern benötigen eine adäquate Infrastruktur für den Marktzugang, Ausbildungs- und Kreditangebote sowie faire Wettbewerbsbedingungen. Starke Produzentenorganisationen sind eine Voraussetzung; öffentliche Unterstützung, aber auch die Kooperation des privaten Sektors sind wichtige Faktoren, die den Einstieg von Kleinbauern in solche Versorgungsketten ermöglichen.
- *Institutionelle Innovationen*: Dies betrifft die Sicherung von Landrechten, finanzielle Dienstleistungen, die Absicherung gegen Risiken (u. a. Mikrofinanz- und Versicherungsangebote), die Entwicklung effizienter Inputmärkte und die Förderung von Produzentenorganisationen.
- *Wissenschaftlich-technologische Innovationen*: Hier wird an die Erfahrungen der „Grünen Revolution“ angeknüpft; erörtert werden die Nutzung moderner Biotechnologien, die Frage des Zugangs von Bauern zu Forschungsergebnissen, die mangelnde Nutzung moderner Forschung im subsaharischen

Afrika und der generelle Mangel an Investitionen in die internationale Agrarforschung.

- *Ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft*: Neben den üblichen Themen der Degradation landwirtschaftlicher Ressourcen, des Managements von Bewässerungssystemen, der ökologischen Implikationen der Grünen Revolution (Einsatz von Chemikalien, Rückgang der Artenvielfalt), der Intensivierung der Viehzucht und der Rolle der Landwirtschaft auf marginalen Flächen wird auch die Möglichkeit staatlicher Zahlungen für ökologische Dienstleistungen der Landwirtschaft (Walderhaltung, Konservierung von Wassereinzugsgebieten etc.) behandelt (siehe dazu auch FAO 2007a).

Die Studie geht davon aus, dass angesichts einer in vielen Ländern weiterhin wachsenden landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und der Notwendigkeit einer Steigerung landwirtschaftlicher Produktivität die Stärkung kleinbäuerlicher Produktion allein nicht zur Armutsbekämpfung ausreicht. Neben der Ausweitung von Lohnarbeit innerhalb der Landwirtschaft und in ländlichen Betrieben außerhalb der Landwirtschaft kann der Abbau der Land-Stadt-Migration nicht als sinnvolles Ziel einer landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie angesehen werden. Vielmehr müssten ländliche Arbeitsmärkte und die Emigration aus ländlichen Regionen stärker ins Blickfeld der Politik rücken und etwa durch Ausbildungsmaßnahmen, eine angemessene Arbeitsgesetzgebung und die Unterstützung von Migranten

bei der Arbeitssuche gefördert werden; nichtlandwirtschaftliche Betriebe in ländlichen Regionen werden als wichtige Vermittler zwischen traditionellen landwirtschaftlichen Tätigkeiten und der Schaffung von Qualifikationen für eine erfolgreiche Migration gesehen.

2.4. Umsetzung landwirtschaftlicher Entwicklungsstrategien

Bei sämtlichen im Weltentwicklungsbericht vorgeschlagenen Strategien für die einzelnen „Welten“ und Politikbereiche muss die politische und finanzielle Machbarkeit gefördert werden (siehe Tabelle 1). Die Gewinner und Verlierer müssen identifiziert sowie Information, politische Debatten und administrative Unterstützungsprogramme entwickelt und politische Dilemmata erkannt werden. Dem letztgenannten Aspekt wird leider nur eine Seite gewidmet, er wird aber indirekt in den Schlussabschnitt zur Stärkung von Governance aufgenommen. Der Staat müsse zwar weiterhin bei Marktversagen intervenieren, vor allem aber koordinieren, die Kooperation der verschiedenen Sektoren fördern und regulieren. Allerdings verlange auch die Durchführung der verschiedenen Programme ein erhebliches Maß an Staatsintervention, deren Regulierung und Abgrenzung angesichts der gleichzeitigen Forderung nach einer Zurückdrängung des Staates eine umfassendere Diskussion erfordert hätte. Die Zivilgesellschaft wird als wichtiger Faktor in der Stärkung von

Tabelle 1: Vorgeschlagene Maßnahmen für die einzelnen „Welten“ und Politikbereiche

| | Verbesserung des Marktzugangs, Schaffung effizienter Wertschöpfungsketten | Wettbewerbsfähigkeit von Kleinbauern, Erleichterung des Markteintritts | Verbesserung der Lebensbedingungen der Subsistenzbauern und Landarbeiter | Förderung von Migration, Beschäftigung und ländl. nichtlandw. Ökonomie |
|--|---|--|--|---|
| Landwirtschaftlich geprägte Ökonomien | Aufbau von Märkten und Wertschöpfungsketten | Kleinbauernorientierte Revolution, Exportförderung | Sicherung des Lebensunterhalts und der Ernährungssicherheit von Subsistenzbauern | Erleichterung der Mobilität und der ländl. nichtlandw. Beschäftigung |
| Ökonomien in Transformation | Infrastruktur zur Erleichterung der Diversifizierung | Aktivitäten mit hoher Wertschöpfung | Nahrungsmittelanbau, Viehzucht | Nichtlandw. Ökonomie in ländl. Regionen, Bildung als Voraussetzung für erfolgreiche Migration |
| Urbanisierte Ökonomien | | Inklusion in neue Nahrungsmittelmärkte | Subsistenzlandw.: Sozialhilfe, ökologische Dienstleistungen | Regionalplanung, Bildung als Voraussetzung für ländl. nichtlandw. Ökonomie |

Quelle: Darstellung des Verfassers nach The World Bank (2007), S. 231-241.

Governance gesehen, darüber hinaus sei die lokale Ebene zu stärken.

Auf der globalen Ebene wird vor allem der Bedarf an Koordination betont sowohl zwischen einschlägigen intergouvernementalen Organisationen (FAO, IFAD, WFP, Weltbank und UNDP) einerseits, Organisationen in anderen Sektoren mit Auswirkungen auf die Landwirtschaft andererseits (UNEP, WHO, WTO) als auch zwischen diesen und der Vielzahl neuer und alter privater Akteure (private Unternehmen, Stiftungen, NGOs). Dabei wird hervorgehoben, dass Reformen zur Steigerung der Effizienz der UN-Organisationen nötig seien, eine Forderung, die auch von den Evaluatoren der FAO (vgl. FAO 2007b: 2) bestätigt wird. Durch globale Kooperation müsse die Bereitstellung internationaler/globaler öffentlicher Güter sicher gestellt werden (Agrarforschung, Management genetischer Ressourcen, Nahrungsmittelsicherheit und -qualität, Kontrolle der Verbreitung von Tierkrankheiten). Dazu müssten zunehmend finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Es wird beklagt, dass dies offenbar viel leichter zu erreichen sei, wenn die Industrieländer starke Eigeninteressen hätten, wie bei der Bekämpfung von Infektionskrankheiten, allerdings werden auch keinerlei innovative Vorschläge entwickelt.

3. Kritik

Der Weltbankbericht verbindet vieles, was bereits im Zusammenhang mit dem Paradigmenwandel der 1990er Jahre bei der Armutsbekämpfung über ländliche Entwicklung geschrieben wurde. Die Verbindung der Komponenten Marktintegration, institutioneller Wandel durch private Kooperation und staatliche Unterstützung vor allem zu einem marktorientierten Empowerment der Armen und Governance wird so nun auch explizit für die Rolle der Landwirtschaft ausgeführt – und damit gleichzeitig die Bedeutung öffentlicher Unterstützung nicht nur für die Stabilisierung politischer Systeme und für makroökonomische Rahmenbedingungen, sondern auch für spezifische Sektorpolitiken betont. Dies wird auch mit einer Perspektive nachhaltiger Entwicklung verbunden, wenn auch nicht wirklich systematisch.

Joseph E. Stiglitz (1997-2000 Senior Vice President und Chief Economist) und James D. Wolfensohn (1995-2005 President) von der Weltbank forderten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ganzheitliche Analyseansätze, um zu effektiveren Strategien der

Armutsbekämpfung zu gelangen. In dieser Hinsicht lässt der Bericht allerdings wenig Fortschritte erkennen. Vor allem werden nicht die zu erwartenden Konflikte behandelt, die aufgrund bestehender Machtstrukturen eine ungleiche Verteilung des produzierten Mehrwerts zwischen den verschiedenen Akteuren erwarten lassen, die prekäre Situation von Kleinbauern in Wertschöpfungsketten etc.

Dass die negativen Effekte des Abzugs von Mehrwert aus der Landwirtschaft durch öffentliche Investitionen in Agrarforschung, ländliche Infrastrukturen usw. ausgeglichen werden sollten (wie in Westeuropa, den USA und Japan), ist schon lange bekannt. Aber wie können diejenigen sozialen Gruppen, die dies lange Zeit effektiv verhindert haben, dazu gebracht werden, ihre Haltung zu ändern? Durch bessere Governance – sicherlich, aber die Aufzählung der bekannten Rezepte hilft da kaum weiter. Wenn von einer „Trägheit der Anpassung an neue Strukturen“ gesprochen wird, könnte dies auch als Interesse an der Erhaltung eines Minimums an Sicherheit im gewohnten sozialen und kulturellen Umfeld angesichts unsicherer Perspektiven bei der Übernahme von Lohnarbeit oder der Migration in städtische Regionen gesehen werden. Der Umfang des informellen Sektors in Lateinamerika und die Probleme der Absorption von Migranten in der urbanen Ökonomie Chinas machen eine solche Sicht durchaus plausibel. Das eigentliche Problem, dass es sowohl eine überschüssige ländliche Bevölkerung gibt als auch einen Mangel an Absorptionskapazität im urbanen Raum scheint durch, wird aber nicht weiter diskutiert. Dass ein besseres Investitionsklima geschaffen werden müsse, mag zwar abstrakt ökonomisch richtig sein, verkürzt die Problematik jedoch sehr.

Der fast ausschließliche Bezug auf strukturelle Zusammenhänge in nationalen Gesellschaften ist den Rahmenbedingungen im Zeitalter der Globalisierung nur bedingt angemessen. Da es in erheblichem Maße um adäquate staatliche Interventionen geht, ist der Bezug auf nationale sozioökonomische Strukturen sinnvoll, doch müsste die durch den Globalisierungsprozess verminderte staatliche Steuerungskapazität klarer herausgearbeitet werden. Der Umstand, dass urbane Zentren in vielerlei Hinsicht stärker mit globalen Dynamiken als mit peripheren ländlichen Regionen im eigenen Land verknüpft sind, ist zu berücksichtigen, kann aber selbst durch eine liberale Handelspolitik kaum beseitigt werden. Sicherlich kann die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produktion bei der Versorgung von Supermärkten durch eine Steigerung der Produktivität der loka-

len Landwirtschaft und bessere Infrastruktur erhöht werden, doch ist dies angesichts der bestehenden dualistischen Strukturen nicht leicht zu erreichen. Zu bedenken ist, dass auch in vielen der urbanisierten Ökonomien Lateinamerikas die landwirtschaftliche Exportproduktion weiterhin eine zentrale Rolle spielt und die wirtschaftliche Verknüpfung zwischen ländlichen und urbanen Regionen vor allem über den Umweg des Weltmarkts geschieht.

4. Der Mangel an Global Governance im Bereich von Landwirtschaft und Ernährung

Zweifellos gibt es auch im Politikfeld „Landwirtschaft und Ernährung“ eine Entwicklung hin zu Strukturen von Global Governance. Der Weltbankbericht bietet eine Übersicht über die wichtigsten Organisationen dieses Bereichs. Einige Politikfelder, in denen NGOs eine wichtige Rolle spielen, werden aber gar nicht oder kaum erwähnt, wie etwa Menschenrechtsbezüge und die Problematik von Landreformen. Die Erschließung neuer Finanzquellen bleibt weiter hinter der Entwicklung im Gesundheitsbereich zurück, für den jährlich mehrere Milliarden US-Dollar außerhalb des UN/Weltbank-Kontextes aufgebracht werden. Der FAO *Trust Fund for Food Security and Food Safety*, dessen Einrichtung auf dem Welternährungsgipfel des Jahres 1995 beschlossen worden war, verfügte 2007 statt der angestrebten 500 Mio. US\$ gerade einmal über 100 Mio. US\$, von denen zwei Drittel von der italienischen Regierung bereitgestellt worden waren (www.fao.org/tc/Tca/food_en.asp). Auf den G8-Gipfeln spielt Landwirtschaft kaum eine Rolle. Im Vergleich zur umfassenden Kommunikation auf dem Gebiet von Global Health Governance ist es erschreckend zu sehen, wie wenig der Versuch unternommen wird, allein zwischen den verschiedenen zwischenstaatlichen Organisationen Diskurse über zentrale Probleme und strategische Aktivitäten in Gang zu bringen.

Der vorliegende Weltentwicklungsbericht betont zwar die Bedeutung von Global Governance und schließt mit einigen Seiten zum Thema „A global agenda for agriculture in the 21st century“, geht aber kaum auf die Rolle der „römischen Institutionen“ (FAO, IFAD und WFP), den Welternährungsgipfel des Jahres 1995 und die daran anschließenden Programme und Konzepte ein. Die FAO wird – außer im Zusammenhang mit einigen technischen Funktionen – nur im Hinblick auf ihren Reformbedarf genannt; auch in der Liste der Autoren von Hinter-

grundpapieren für den Bericht taucht die FAO nicht auf. Umgekehrt findet sich auf der Website der FAO lediglich ein Hinweis auf ein informelles Seminar zum Weltentwicklungsbericht, während sich zivilgesellschaftliche Organisationen schnell und recht umfassend mit diesem auseinandergesetzt haben (Murphy/Santarius 2007; ActionAid 2007; Oxfam 2007).

Literatur

- ActionAid (2007): *The World Bank and Agriculture. A Critical Review of the World Bank's World Development Report (2008)*, Discussion Paper, October, Johannesburg.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (2007a): *The State of Food and Agriculture 2007. Paying Farmers for Environmental Services*, Rom.
- FAO (2007b): *FAO: The Challenge of Renewal. An Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization (FAO)*, Council Committee for the Independent External Evaluation of FAO – CCIEE, Rom.
- FAO (2007c): *Despite record 2007 production cereal prices remain high*, FAO News Release 07/146e, 6.12.
- IFAD (2001): *Rural Poverty Report*, Oxford.
- Kidane, Weldeghaber/Maetz, Materne/Dardel, Philippe (2006): *Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa*, FAO, Subregional Office for Southern and East Africa, Rom.
- Kracht, Uwe/Schulz, Manfred (Hg.) (2005): *Food and Nutrition Security in the Process of Globalization and Urbanization*, Münster.
- Murphy, Sophia/Santarius, Tilman (2007): *The World Bank's WDR 2008: Agriculture for Development*.
- Oxfam (2007): *What agenda now for agriculture? A response to the World Development Report 2008*, Oxfam Briefing Note, 19 October, Oxford.
- The World Bank (2007): *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, Washington, D. C.

■ Der Autor

Prof. Dr. Wolfgang Hein ist Leiter des Forschungsschwerpunktes „Transformation in der Globalisierung“ des GIGA und apl. Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

E-Mail: hein@giga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/hein>.

■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Das Forschungsprojekt „Sustainable Use of Biodiversity for Rural Livelihoods. Economic Development in Times of Climate Change (BIOTA East Africa – Subproject E14c)“ wird von Robert Kappel und Ute Rietdorf durchgeführt.

■ GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

Fromm, Ingrid (2007): Upgrading in Agricultural Value Chains: The Case of Small Producers in Honduras, GIGA Working Paper No. 64, December.

Giesbert, Lena (2007): Seeking Opportunities: Migration as an Income Diversification Strategy of Households in Kakamega District in Kenya, GIGA Working Paper No. 58, September.

Hein, Wolfgang (2005): Global Governance and Food Security, in: Kracht, Uwe / Schulz, Manfred (Hg.): Food and Nutrition Security in the Process of Globalization and Urbanization, Münster, S. 589-606.

Hein, Wolfgang (2007): Entwicklung als Problem von Global Governance, in Benz, Arthur et al. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 462-475.

Lay, Jann / M'Mukaria, George Michuki / Mahmoud, Toman Omar (2007): Boda-bodas Rule: Non-agricultural Activities and Their Inequality Implications in Western Kenya, GIGA Working Paper No. 48, April, forthcoming in: World Development, 2009.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM