

**Uwe Hoering**

## **Agro-Optimismus hat Konjunktur.**

### **Die Weltbank entdeckt die Agrarpolitik neu**

*Zwei Jahrzehnte lang hat die internationale Entwicklungspolitik die Landwirtschaft vernachlässigt. Die Gelder für diesen Sektor wurden seit Anfang der 1980er Jahre kontinuierlich reduziert. Doch vor vier Jahren vollzog die Weltbank eine Kehrtwende. Seither sind ihre Kredite und Zuschüsse für die ländliche Entwicklung sprunghaft gestiegen. Begleitet wird die Finanzierungsoffensive von einer Neuorientierung der Politikstrategie, die den Agrarsektor wieder – wie in den 1960er und 1970er Jahren - zum Zugpferd für wirtschaftliche Transformation, Wachstum und Armutsminderung machen will<sup>1</sup>.*

In den 1960er und 1970er Jahren gelang es insbesondere Ländern in Süd- und Südostasien mit der Kombination von Hohertragsorten und unterstützender Agrarpolitik die Produktion von Reis und Weizen hoch zu fahren. Seit der „Grünen Revolution“ hält die Nahrungsmittelproduktion zwar - bei regionalen und witterungsbedingten Schwankungen - weitgehend mit dem wachsenden Bedarf Schritt. Doch neue spektakuläre Erfolgsgeschichten beschränken sich auf wenige Beispiele wie Thailand, Vietnam, Chile, Südafrika oder Brasilien, die mit Agrarexporten auf dem weitgehend durch die subventionierten Überschüsse einiger Industrieländer dominierten Weltmarkt punkten konnten.

Es gibt viele Gründe dafür, dass nach der Grünen Revolution weitere ähnliche Durchbrüche in der Agrarproduktion ausblieben: Begrenzte natürliche Ressourcen wie Land und Wasser, insbesondere für die Bewässerungslandwirtschaft, die Vernachlässigung des Potenzials der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, die vielfach auf Subsistenzproduktion beschränkt blieb, Machtverhältnisse, die notwendige Landreformen blockierten, und die Priorisierung von industrieller Entwicklung und tertiärem Sektor. Niedrige Preise für Agrarprodukte, insbesondere für Grundnahrungsmittel, und steigende Kosten trugen dazu bei, dass Investitionen „ökonomisch nur noch schwer zu rechtfertigen“ waren, wie die Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ARD) der Weltbank erklärte ([www.worldbank.org/rural](http://www.worldbank.org/rural), September 2003).

Ausdruck des „Agro-Pessimismus“, der seit Anfang der 1980er Jahre die Rolle der Landwirtschaft in „Strategien eines armutsorientierten Wachstums“ in Frage stellte (Byerlee, u.a.. 2005, 2), war ein drastischer Rückgang der finanziellen Mittel, die nationale Regierungen, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und multilaterale Finanzinstitutionen wie die Weltbank für die Landwirtschaft und die

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag geht in wesentlichen Teilen auf eine Studie des Autors für Brot für die Welt zurück: Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft. Bestellung unter [wasser@brot-fuer-die-welt.de](mailto:wasser@brot-fuer-die-welt.de) oder als download unter [www.menschen-recht-wasser.de/downloads/hintergrund-15\\_wasser-landwirtschaft.pdf](http://www.menschen-recht-wasser.de/downloads/hintergrund-15_wasser-landwirtschaft.pdf)

ländliche Entwicklung bereit stellen (siehe Kasten). Und das, obwohl die übergroße Mehrheit der Armen dieser Welt in den ländlichen Regionen lebt.

### *„Agro-Optimismus“*

Inzwischen zeichnet sich eine Wende ab. Insbesondere die Weltbank hat mit ihrer „erneuerten“ ländlichen Entwicklungsstrategie „Reaching the Rural Poor“ (World Bank 2003) und mit ihrer Ankündigung, „sich wieder im landwirtschaftlichen Wassermanagement zu engagieren“ (World Bank 2006), den Agrarbereich wiederentdeckt. Zum einen verspricht sie sich davon einen entscheidenden Beitrag, um die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen. Landwirtschaftliches Wachstum, so die Erwartung, trage zum Kampf gegen Armut und Hunger, zu Gender Equality und Empowerment von Frauen, ökologischer Nachhaltigkeit und zur Entwicklung globaler Partnerschaften durch „wachsenden Marktzugang“ bei (World Bank 2005, 1).

Zum anderen hätten Wasserkrise oder Klimawandel die „Herausforderungen“, der wachsende Welthandel und eine steigende kaufkräftige Nachfrage aber auch die „Chancen“ für eine Neuorientierung geschaffen. „Das Potenzial und die Dringlichkeit für die Aufwertung der Landwirtschaft in der Entwicklungs-Agenda ist größer als je zuvor“ (World Bank 2005, xv). Gleichzeitig bildet die Landwirtschaft eine wichtige Schnittstelle zu anderen Politikbereichen, in denen die Weltbank ihr Engagement verstärkt, insbesondere dem Wassermanagement (vgl. die Sektorstrategie Wasserressourcen, WRSS, von 2004) und dem Infrastrukturbereich (vgl. den Infrastruktur-Aktionsplan von 2003). Der Landwirtschaft wird damit eine Schlüsselrolle zugeordnet bei Wirtschaftswachstum, Armutsminderung und nachhaltigem Umgang mit begrenzten natürlichen Ressourcen, insbesondere Boden und Wasser.

### *Finanzierung*

Die Neuorientierung schlägt sich in einem Anstieg der Investitionen in den ländlichen Bereich nieder. Lagen die Weltbank-Gelder 2002 noch bei rund fünf Milliarden US-Dollar, so betragen sie 2005 bereits 8,7 Milliarden US-Dollar. Weitere Steigerungen sind angekündigt. Der Anteil für Afrika verdoppelte sich innerhalb von zwei Jahren auf 2,2 Milliarden US-Dollar, der Anteil Südasiens stieg um fast ein Drittel (siehe Kasten).

Von den gestiegenen Weltbank-Mitteln für den ländlichen Bereich entfällt knapp ein Drittel auf Infrastruktur (vor allem Straßenbau), rund ein Viertel auf den landwirtschaftlichen Sektor. Die Steigerung der Mittel für den Agrarbereich kommt nahezu ausschließlich der Bewässerungslandwirtschaft zugute, deren Mittel 2005 auf 1.069 Millionen US-Dollar stiegen und die damit die Hälfte aller Mittel für den Agrarbereich erhält.

Parallel zur Weltbank (IBRD/IDA) erhöhte auch die „International Finance Corporation“ (IFC), die Mittel für private Investoren vergibt, ihre „finanziellen Verpflichtungen“ für die ländlichen Regionen von 45 Millionen US-Dollar 2001 auf 300 Millionen US-Dollar 2005 (Issue Brief ARD, Sept.2005). Für das Finanzjahr

2006 ist eine weitere Steigerung auf 400 Mio. US-Dollar angepeilt.

Ein ähnlicher Anstieg ist auch bei einigen bilateralen Gebern zu verzeichnen, zum Beispiel den USA und Kanada. Und Afrikas Regierungen haben sich nach Angaben der Weltbank „ernsthaft verpflichtet“, ihrerseits die öffentlichen Mittel für die Entwicklung der Landwirtschaft bis 2013 auf 4,5 Milliarden US-Dollar im Jahr nahezu zu verdoppeln (World Bank 2005, 150).

### *Reformen*

Wie sich bereits in der Verteilung der Gelder für die Landwirtschaft andeutet, konzentriert sich das Interesse der Weltbank insbesondere auf die Bewässerungslandwirtschaft, deren Potenzial zur Steigerung von Produktion und Produktivität am höchsten eingeschätzt wird. Im Vordergrund soll dabei die Rehabilitierung bestehender Systeme stehen, die vielfach unter unzureichendem Management durch Bewässerungsbehörden und unter ökologischen Schäden wie Versumpfung und Versalzung leiden. Aber auch die Einrichtung neuer großer Bewässerungssysteme, etwa in Äthiopien, wird angegangen.

Insgesamt veranschlagt die Weltbank den Investitionsbedarf allein für die landwirtschaftliche Bewässerung auf 40 Milliarden US-Dollar im Jahr (4. World Water Forum, Mexiko City), doppelt so viel, wie Regierungen, Bauern, bi- und multilaterale Entwicklungsorganisationen gegenwärtig bereit stellen. Zwar wird auch der wichtige Beitrag des Regenfeldbaus zu Ernährungssicherheit und Armutsminderung anerkannt und gefordert, dass Investitionen in landwirtschaftliches Wassermanagement für den Regenfeldbau „Priorität haben müssen“ (World Bank 2006, 196). Doch spielt dieser Bereich – ebenso wie Frauen – in der Wachstums- und Entwicklungsstrategie der Weltbank für den Agrarbereich eine nur marginale Rolle.

Ähnlich wie bei früheren Sektorreformen, etwa im städtischen Wasserbereich, stehen im Mittelpunkt der Agrarstrategie die Forderungen nach stärkerer Beteiligung des privaten Sektors und nach einer Neubestimmung der Rolle des Staates. So heißt es in einem Papier der Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: Weil die Weltbank den Agrarsektor in den 1980er Jahren praktisch aufgegeben habe zugunsten von makroökonomischen Strukturanpassungsprogrammen, Schuldenmanagement und Privatisierungen im Industrie- und Finanzsektor, bestehe ein erheblicher „Nachholbedarf“ bei wirtschaftlichen Reformen. Unter anderem würden „die günstigen Voraussetzungen dafür fehlen, dass der private Sektor die Aufgaben von Regierung und halbstaatlichen Institutionen übernehmen kann“ (Byerlee u.a. 2005, vii).

Dazu gehören neue Wassergesetze und Verordnungen, die den gesamten Wassersektor umstrukturieren und „modernisieren“ sollen. Wie im städtischen Bereich sollen sich öffentliche Institutionen aus dem direkten Bewässerungs-Management zurückziehen und der Staat sich auf die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen beschränken. Dazu zählen zum einen „öffentliche Kernaufgaben“ wie Regulierung und Preiskontrollen bei „Marktversagen“, Maßnahmen zu Armutsminderung und Umweltschutz, zum anderen „öffentliche Güter“ wie der Ausbau der ländlichen Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Energie und Agrarforschung.

Die Verwaltung und den Betrieb von Bewässerungssystemen sollen Wassernutzerorganisationen, autonome Unternehmen oder private Betreiber übernehmen. Bislang öffentliche Dienstleistungen würden verstärkt auf private Unternehmen übertragen werden, Öffentlich-Private Partnerschafts-Projekte (PPP) ähnlich wie im städtischen Wassersektor privatwirtschaftliche Risiken und Belastungen, etwa durch hohe Investitionen, abmildern.

Zweitens sollen Kostendeckung und höhere Wasserpreise die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen ergänzen. Sie würden nicht nur die Staatshaushalte entlasten, sondern auch den Einstieg für private Dienstleister im großen Stil ermöglichen. Zumindest Betriebs-, Instandhaltungs- und Abschreibungskosten sollen die Nutzer künftig vollständig selbst aufbringen, zudem einen Anteil an den Investitionskosten. Subventionen für Strom und Diesel, mit denen die Bauern ihre Pumpen betreiben, würden fallen, wenn es nach der Weltbank geht.

Viel Nachdruck legt die Bank schließlich auf die Einführung „gesicherter und verlässlicher“ Wassernutzungsrechte, die das Internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik, IFPRI, als „Säulen des Wassermanagements“ lobt. Gemeinsam mit höheren Kosten würden sie die Bauern dazu bringen, mit Wasser „effizienter“ umzugehen, indem sie zum Beispiel durch Tröpfchenbewässerung Wasser sparen oder das wertvolle Gut für „höherwertige“ Produkte wie Obst, Gemüse oder Blumen verwenden.

### *Marktorientierung*

Der zweite Schwerpunkt der Reformstrategie ist die Ausweitung interner und internationaler Markteinbindung der Landwirtschaft, flankiert durch substantielle Investitionen in die Infrastruktur, von Straßen über Häfen bis Flughäfen. Dafür fordert die Weltbank Reformen der landwirtschaftlichen Preis- und Marktpolitik. Dabei kritisiert sie direkt die Handels- und Subventionspolitik der OECD-Länder, was sie als Verbündete für die Forderung von Entwicklungsländern und vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen nach Subventionsabbau im Agrarbereich und internationalen Agrarhandel erscheinen lässt. 2002 errechnete sie den potenziellen wirtschaftlichen Nutzen einer globalen Agrarhandelsreform für die Entwicklungsländer auf mindestens 142 Milliarden US-Dollar jährlich (News Release 19.11.2002) – eine Rechnung, die sie inzwischen allerdings nach unten korrigiert hat.

Im Unterschied zur Forderung zivilgesellschaftlicher Organisationen, dass Entwicklungsländer Schutzmöglichkeiten behalten müssen, um die einheimische Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit gegen übermächtige Agrarexporteur zu verteidigen, fordert die Bank die Regierungen der Entwicklungsländer zudem auf, selbst Handelsbarrieren abzubauen (World Bank 2003, 30f). Um eine internationale Liberalisierung nutzen zu können, so die Argumentation, müsse auch eine interne, nationale Liberalisierung erfolgen: „Einheimische Marktrefor-men – Liberalisierung, Privatisierung, Subventionsabbau – sollten Außenhandelsrefor-men ergänzen und ein Umfeld für bewässerten Anbau schaffen, das Investitionen ermutigt“ (ebda 11).

Die zentrale Erwartung dieser Wachstumsstrategie: Eine steigende Nachfrage in

den Industrieländern und eine beschleunigte internationale Handelsliberalisierung „öffnen neue Nischen und Spezialmärkte für landwirtschaftliche Produkte und bieten damit Bauern die Möglichkeit, in hochwertige Produkte hoher Qualität wie Obst und Gemüse, Fisch und Blumen zu investieren“ (World Bank 2003, xxi). Dadurch erzielte höhere Einnahmen und Gewinne würden wiederum private Investitionen profitabel machen. Gleichzeitig könnte die Ernährungssicherheit durch Nahrungsmittelimporte erreicht werden, vorausgesetzt, Regierungen des Südens würden eine Abkehr vom Prinzip der nationalen Ernährungssicherheit nicht länger als „Anathema“ betrachten.

### *Armutorientierung*

Unverkennbar strebt die Weltbank eine Modernisierung der Landwirtschaft an, die auf eine Orientierung auf den Markt, einschließlich den Weltmarkt, höhere Gewinne und privatwirtschaftliches Engagement sowohl in der Landwirtschaft als auch im agrarischen Dienstleistungsbereich setzt. So fördert sie bzw. die IFC mehrere Pilotprojekte „Öffentlich-Privater Partnerschaften“ in der Bewässerungslandwirtschaft, etwa in Marokko, Ägypten, Indien und China. In Äthiopien, wo die Weltbank starken Einfluss auf die Agrarpolitik hat, werden Staatsfarmen zugunsten von Blumenexporteuren privatisiert, in nahezu allen Länderstrategien der Weltbank für den Wasserbereich (Country Water Resources Assistance Strategies, CWRAS), ist die Kommerzialisierung von Wasserrechten ein zentraler Bestandteil, in Mexiko wird die Einführung handelbarer Wasserrechte vorbereitet. Auf den Philippinen und in Indien werden im Rahmen von Programmen, die die Bank fördert, höhere Wasserpreise und der Abbau von Subventionen vorangetrieben (Hoering 2006).

Ob diese Strategie das erwartete Wirtschaftswachstum bringt, bleibt abzuwarten. Erfahrungen zeigen allerdings, dass von Modernisierungsprozessen in der Landwirtschaft wohlhabende Bauern und exportorientierte Agrarunternehmen überproportional profitiert haben. So beteuert die Weltbank zwar: „Bewässerung verringert Armut durch drei direkte Auswirkungen: Mehr Nahrungsmittel, höhere Beschäftigung und höhere Einkommen“ (World Bank 2006, 148). Andererseits räumt sie ein: „Arme Menschen haben nicht notwendigerweise den größten Nutzen von der Bewässerung“ (151). Daher sieht sie die Notwendigkeit für zusätzliche Maßnahmen, um diese Wachstumsstrategie tatsächlich „Pro-Poor“ zu machen. Dazu gehört unter anderem:

- gesicherter Zugang zu und gerechte Verteilung von Land und Wasser, partizipatorisches Management von Bewässerungssystemen, Zugang zu Technologie, usw. So liegt der Anteil der Armen in Bewässerungssystemen mit einer relativ egalitären Landverteilung wie in China und Vietnam am niedrigsten, in Ländern wie Pakistan oder Indien mit ausgeprägten Ungleichheiten aber oft weit über 35 Prozent (Hussain 2005, x).
- „off-farm“-Beschäftigung, deren Anstieg als Folge einer Modernisierung der Landwirtschaft erwartet wird. Allerdings haben Untersuchungen ergeben, dass „die Armen mangels Zugang zu Kapital, Bildung und Infrastruktur oft nicht die Hauptnutznießer dieser wachsenden Möglichkeiten, außerhalb der Land-

wirtschaft Geld zu verdienen, sind“ (Byerlee, u.a. 2005, viii),

- die Bezahlung für – oder in der Sprache der Weltbank: die „Vermarktung“ von - „Umweltdienstleistungen“ wie etwa den durch Transferleistungen finanzierten Schutz von Wassereinzugsgebieten.

Die Größenordnungen, um die es bei diesen flankierenden Maßnahmen für die armen Bevölkerungsgruppen geht, macht eine von der Weltbank finanzierte Studie für die Modernisierung der Landwirtschaft im indischen Bundesstaat Andhra Pradesh deutlich: Darin wurde vorgeschlagen, durch Flurbereinigung, Mechanisierung und Vertragslandwirtschaft die Entstehung großer Agrounternehmen zu fördern, die für den Markt und den Export produzieren. Gleichzeitig würde damit der Anteil der Bevölkerung, die ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft – überwiegend in marginalisierten Kleinbetrieben oder als Tagelöhner - verdient, von 70 auf 40 Prozent beziehungsweise um 20 Millionen Menschen verringert werden.

Der Anteil der Mittel für die Landwirtschaft an der gesamten Mittelvergabe der Weltbank ging von rund 31 Prozent Anfang der 1980er Jahre auf weniger als zehn Prozent zur Jahrtausendwende zurück. Für Afrika sanken die IBRD/IDA-Mittel von 760 Mio. US-Dollar 1990 auf nur noch 123 Mio. US-Dollar im Jahr 2000.

Gleichzeitig ging die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) der OECD-Länder und bilateraler Geber für die Landwirtschaft von 9,4 Milliarden US-Dollar 1980 auf 3,5 Milliarden 2000 zurück, ihr Anteil von 18 Prozent (1980) auf 7 Prozent (2002).

Auch viele Regierungen von Entwicklungsländern reduzierten die Ausgaben für die Landwirtschaft: Eine Untersuchung von 43 Ländern stellte im Schnitt einen Rückgang von 12 Prozent der Staatsausgaben (1980) auf 9 Prozent (1998) fest, bei den Ländern in Afrika südlich der Sahara von 6,5 Prozent auf nur noch 4,1 Prozent im Jahr 2000

*Quelle: World Bank 2005, 150*

## Literatur

Byerlee, Derek; Diao, Xinshen; Jackson, Chris 2005: Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth. Country Experiences in the Post-Reform Era, 2005. Washington D.C. (World Bank Department Agriculture and Rural Development)

Hoering, Uwe 2006: Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft. Stuttgart (Brot für die Welt)

Hussain, Intizar 2005: Pro-poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia. Colombo (IWMI)

World Bank 2003: Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development. Washington D.C.

World Bank 2005: Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development, Washington D.C.

World Bank 2006: Reengaging in Agricultural Water Management. Challenges and Options. Washington D.C.

*Erschienen in: eins Entwicklungspolitik, 13-14-2006, 34-37.*