

DEval Policy Brief 4 / 2016

LANDWIRTSCHAFTLICHE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN

Motor für eine inklusive wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum?

Zusammenfassung

Landwirtschaft stellt in vielen Entwicklungsländern einen wichtigen wirtschaftlichen Sektor dar. Ein Großteil der Armen lebt im ländlichen Raum und arbeitet in der Landwirtschaft oder ihren vor- und nachgelagerten Bereichen. Die armutsorientierte Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten (WSK) zielt darauf ab, insbesondere ressourcenarme kleinbäuerliche und weiterverarbeitende Betriebe durch Marktanbindung und Modernisierung in die Lage zu versetzen, ihre Produktion und Produktivität zu steigern, die Qualität und Vermarktung ihrer Produkte zu verbessern und dadurch höhere Einkommen zu erzielen. Gleichzeitig soll auch über die Schaffung entlohnter Beschäftigung in der Primärproduktion, in der Weiterverarbeitung oder im Handel ein Beitrag zur Armutsminderung geleistet werden. Zudem wird die Förderung von Grundnahrungsmittel-WSK seit der Nahrungsmittelkrise 2007/2008 verstärkt zur Verbesserung der Ernährungssicherheit eingesetzt.

Im Rahmen der WSK-Förderung wird sowohl mit Akteursgruppen innerhalb der WSK auf der Mikroebene als auch mit staatlichen und privaten Organisationen auf der Meso- und Makroebene gearbeitet. WSK-Förderung greift dabei auf eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten zurück. Diese reichen von der Bereitstellung von Beratung, Finanzierung und Betriebsmitteln über betriebswirtschaftliche Schulungen bis hin zur Förderung von Institutionen zur Unterstützung der Geschäftsbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen einer WSK.

Vor diesem Hintergrund kommt eine DEval-Evaluierung zu landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten zu dem Schluss, dass WSK-Förderung ein geeigneter Ansatz ist, um die Lebensbedingungen der Menschen im ländlichen Raum zu verbessern.

Allerdings bestehen folgende zentrale Einschränkungen bzw. Herausforderungen:

- Chronisch arme Menschen werden nicht oder höchstens indirekt von WSK-Förderung erreicht, da für die Einbindung in eine WSK ein Mindestmaß an Ressourcen (z. B. Land, Wissen, Kapital) nötig ist. Um diese Menschen zu fördern, müssen andere Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden.
- WSK-Förderung ist aufgrund ihrer Vielseitigkeit geeignet, unterschiedliche entwicklungspolitische Ziele und Zielgruppen zu erreichen. Dies führt jedoch leicht zu einer Zielüberfrachtung, die sowohl den Ansatz als auch die Vorhaben überfordert und die Qualität der Förderung beeinträchtigt.
- Aufgrund ihrer Komplexität erfordert WSK-Förderung Kontinuität über einen angemessen langen Zeitraum – um produktionstechnische, organisatorische und institutionelle Innovationen einzuführen und die Akteursgruppen zu befähigen, flexibel auf Entwicklungen des wirtschaftlichen Umfelds zu reagieren. Dies stellt besondere Ansprüche an Planung, Steuerung und Monitoring der Vorhaben.

Die Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten im Kontext der ländlichen Entwicklung

Die Förderung landwirtschaftlicher WSK ist seit Beginn des 21. Jahrhunderts ein zentrales Element der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zur Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung. Gemäß den im Rahmen der Evaluierung definierten Kriterien wurden nur Vorhaben näher untersucht, die eine systemische Förderung verfolgen, die also das Gesamtsystem einer WSK unterstützen. Systemische Förderung setzt an mehreren Stufen der Kette an und stellt ein Zusammenspiel verschiedener Aktivitäten und Akteursgruppen auf unterschiedlichen Ebenen (mikro, meso, makro) dar.

Im Rahmen der Evaluierung (Kaplan et al., 2016) wurde untersucht, ob und wie die WSK-Förderung in der deutschen bilateralen EZ (siehe Kasten) einen Beitrag zur Armutsminderung und Ernährungssicherung leistet.

Die systemische Förderung landwirtschaftlicher WSK in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Erfassung des Gesamtportfolios der deutschen WSK-Förderung ergab, dass im Untersuchungszeitraum 2003 – 2013 insgesamt 48 Vorhaben mit systemischem WSK-Bezug durchgeführt wurden. Hierbei handelt es sich um eine breite Förderlandschaft, an der verschiedene Durchführungsorganisationen beteiligt sind (GIZ, KfW, DEG, sequa, PTB).

Bei den Vorhaben lassen sich grundsätzlich zwei übergeordnete Förderansätze identifizieren: der „strukturorientierte Ansatz“, bei dem die Förderung von Geschäftsbeziehungen zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren einer WSK im Mittelpunkt steht. Gleichzeitig werden hier unterstützende Organisationen der Meso-Ebene (staatliche und private Beratungsorganisationen, Finanzdienstleister) in die Förderung einbezogen, um den Zugang der WSK-Akteurinnen und -Akteure zu Innovationen und Dienstleistungen zu verbessern und die Nachhaltigkeit der Förderung zu sichern; und der „firmenzentrierte Ansatz“, bei dem die Unterstützung der Geschäftsbeziehungen von lokalen Firmen und Produzentinnen und Produzenten mit ausgewählten, meist transnationalen Firmen im Vordergrund steht. Zudem existieren zahlreiche Mischformen der beiden Ansätze.

Die Spanne an geförderten Produkten ist ebenfalls breit: Sie umfasst Grundnahrungsmittel (z. B. Reis und Mais) ebenso wie alle Unterkategorien höherwertiger und spezialisierter (Export-)Produkte. Armutsminderung ist das zentrale Ziel der meisten Vorhaben. Zudem wird seit einigen Jahren häufig zusätzlich eine Erhöhung der Ernährungssicherheit angestrebt. Weiterhin spielen in unterschiedlichen Gewichtungen die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, die Entwicklung der Privatwirtschaft sowie der Umwelt- und Ressourcenschutz eine Rolle.

Beitrag von WSK-Förderung zu Armutsreduzierung und Ernährungssicherung

Bei WSK-Förderung handelt es sich um einen flexiblen Ansatz mit vielfältigen Aktivitäten zur Lösung unterschiedlichster Herausforderungen innerhalb der Ketten. Im Zuge der Evaluierung wurden fünf zentrale Handlungsfelder identifiziert, in denen sich die Aktivitäten der deutschen EZ verorten lassen:

- **Entwicklung der Privatwirtschaft:** Neben konkreten Aktivitäten zur Förderung von Businessplänen, Buchführung und Finanzplanung im Rahmen unterschiedlicher Trainingsformate, z. B. über *farmer business schools*, fördern die Maßnahmen auch die Unternehmensentwicklung von Klein-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU).
- **Marktentwicklung:** Dieses Handlungsfeld umfasst Aspekte des Marktzugangs oder der (physischen) Transport- und Marktinfrastruktur. Wichtige Aktivitäten sind die Anbindung von Akteurinnen und Akteuren an nationale und internationale Messen und an innovative Marktinformationssysteme, z. B. mobile Technologien von Agrarberatungsdienstleistern.
- **Organisationsentwicklung, institutionelle Entwicklung, Entwicklung von Geschäftsbeziehungen:** Die Förderung stabiler Akteursbeziehungen erfolgt in diesem zentralen Handlungsfeld über die Förderung von Organisationen und Verbänden, die Etablierung von Steuerungskomitees entlang der WSK, die Initiierung von Stakeholderforen und Austauschplattformen sowie die Unterstützung des öffentlich-privaten Dialogs.
- **Zugang zu Informationen, Technologien sowie Beratungs- und Finanzdienstleistungen:** Die Förderung in diesem Bereich unterstützt die Akteurinnen und Akteure unter anderem durch die Erstellung von Trainingsmaterialien und -konzepten, die Durchführung von Schulungen zur Einführung von Technologien und Prozessinnovationen und die Bereitstellung innovativer Finanzdienstleistungen.
- **Qualitätsstandards und Zertifizierung:** Die deutsche EZ widmet sich den Herausforderungen in diesem Handlungsfeld durch Trainings und Finanzierung für die Einführung und Umsetzung von Standards und Zertifizierung sowie durch den Aufbau und die Unterstützung von Dienstleistungen – vor allem von Zertifizierungseinheiten und Beratungsdienstleistungen.

WSK-Förderung ist geeignet, Kleinbäuerinnen und -bauern sowie andere Zielgruppen der EZ im ländlichen Raum in WSK einzubinden und leistet somit wichtige Beiträge zu Armutsminderung und Ernährungssicherung. Das Erreichen dieser

Ziele ist jedoch mit verschiedenen Herausforderungen und Einschränkungen verbunden:

Gefahr der Zielüberfrachtung

WSK-Förderung kann akteursübergreifend Synergien zur Förderung von ländlicher Entwicklung entfalten und zu unterschiedlichen entwicklungspolitischen Zielsetzungen beitragen. Dies birgt allerdings bei fehlender Priorisierung die Gefahr, dass zu viele Ziele verfolgt werden, die Förderung dadurch an Profilschärfe verliert und sie somit nicht mehr adäquat zu allen adressierten Zieldimensionen beitragen kann. Die aufwändige Steuerung überfordert häufig die begrenzten zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen sowohl der Vorhaben als auch der entwicklungspolitischen Partner.

Nicht alle entwicklungspolitischen Zielgruppen werden erreicht

Die entwicklungspolitischen Zielgruppen, die von WSK-Förderung erreicht werden, sind überwiegend als „arm“ zu bezeichnen. Dennoch erfordert die Teilnahme an einer WSK ein Mindestmaß an Ressourcen, wie Land, Kapital und Wissen. Diese Anforderungen bilden für bestimmte Bevölkerungsgruppen eine Eintrittsbarriere. Somit können chronisch Arme nicht direkt durch die Förderung erreicht werden, eine Tatsache, die unter anderem auch von Seville et al. (2011) hervorgehoben wird. Landlose Haushalte können nur indirekt als Arbeitskraft in der Landwirtschaft und/oder in der nachgelagerten Industrie von der WSK-Förderung profitieren. Ressourcenarme Kleinbäuerinnen und -bauern hingegen können erreicht und somit die Breitenwirksamkeit der Förderung erhöht werden, wenn risikomindernde Strategien – z. B. Vertragsanbausysteme oder Versicherungen – als Teil der WSK-Förderung zur Verfügung stehen. Hierfür bietet sich die Einbindung privatwirtschaftlicher Unternehmen an, die wichtige Dienstleistungen für die Produzentinnen und Produzenten oft effektiver bereitstellen können als staatliche Institutionen.

Auch die Auswahl des geförderten Produkts hat Auswirkungen auf die Breitenwirksamkeit der Förderung. So bieten Grundnahrungsmittel für den heimischen Markt zwar geringere Gewinnspannen als hochwertige Exportprodukte, weisen gleichzeitig aber auch niedrigere Eintrittsbarrieren und geringere Risiken (z. B. in Bezug auf globale Preisfluktuationen) auf. Darüber hinaus hat die Förderung von Grundnahrungsmitteln für den heimischen Markt im Vergleich zu Exportprodukten direktere Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit. Beide leisten durch die Schaffung

höherer Einkommen einen Beitrag für einen besseren Zugang zu Nahrungsmitteln. Die Förderung von Grundnahrungsmitteln verbessert aber zusätzlich deren Verfügbarkeit auf den lokalen Märkten. Daher empfiehlt es sich immer, vor Beginn eines Vorhabens die mögliche Förderung von Grundnahrungsmitteln zu prüfen, besonders in ernährungsunsicheren Regionen.

Die Komplexität der WSK-Förderung als Herausforderung und Chance

WSK-Förderung lässt sich sehr flexibel gestalten und kann somit akteursübergreifend Wirkungen auf unterschiedlichen Stufen der Kette erzielen. Die Planung und Umsetzung eines solch komplexen Ansatzes wird in der deutschen EZ allerdings nicht systematisch verfolgt. So werden kaum umfassende Ex-ante-Analysen durchgeführt, die als Basis für eine kriterienbasierte Entscheidung zu Zielgruppen, Zielen, Produkten sowie Aktivitäten dienen könnten. Weiterhin gibt es keine WSK-spezifische Berichterstattung und kein auf die WSK abgestimmtes Monitoring-System. Eine Überprüfung der erzielten Wirkungen durch die Vorhaben ist somit kaum möglich.

Das derzeitige Auftragsverfahren hat eine geringere Flexibilität der Vorhaben zur Folge. Diese wäre aber nötig, um etwa bestimmte Aktivitäten über einen gewissen Zeitraum zu testen und bei Bedarf anzupassen, wenn die erwarteten Wirkungen nicht eintreten. Zudem kann die Förderung nicht flexibel auf externe Dynamiken reagieren, beispielsweise wenn sich Nachfrage oder Preise auf den internationalen Märkten ändern. Nicht zuletzt benötigen einige WSK-spezifische Aktivitäten längere Zeiträume, um Wirkungen entfalten zu können, etwa der Aufbau von Vertrauen, Kooperationen und Geschäftsbeziehungen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

WSK-Förderung leistet wichtige Beiträge zur Reduzierung von Armut und zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in ländlichen Räumen. Um die Effektivität und Nachhaltigkeit von WSK-Förderung zu erhöhen, kommt die Evaluierung zu folgenden Empfehlungen:

- Um eine Überfrachtung der Zielsysteme zu vermeiden, sollte bei WSK-Vorhaben eine klar definierte Priorisierung der Ziele und Zielgruppen benannt und das Förderprofil, z. B. hinsichtlich der Auswahl des zu fördernden Produkts, konsequent darauf ausgerichtet werden.
- Um der Komplexität von WSK-Förderung Rechnung zu tragen, sollten die Durchführungsorganisationen im Vorfeld

Umfeldanalysen und genderdifferenzierte Zielgruppenanalysen durchführen. Dies erlaubt eine kriterienbasierte Entscheidung für das zu fördernde Produkt und eine Ausgestaltung der Förderaktivitäten, die auf die Akteurslandschaft und insbesondere die Bedürfnisse der Zielgruppen abgestimmt ist.

- Die häufig unzureichende Differenzierung der Zielgruppen in der Konzeption der Vorhaben birgt die Gefahr, dass chronisch Arme sowie andere marginalisierte Gruppen aus dem Blick der EZ geraten, da grundsätzlich von einer potenziellen Integration aller Armen ausgegangen wird. Um chronisch arme Bevölkerungsgruppen zu erreichen, sind in Ergänzung zur WSK-Förderung andere Maßnahmen zu implementieren. Die Integration risikomindernder Strategien (z. B. Sparen, Versicherungen, Vertragsanbau) in die WSK-Förderung kann

dazu beitragen, risikoaverse kleinbäuerliche Betriebe mit begrenzten Ressourcen besser einzubinden und somit die Breitenwirksamkeit der Förderung zu erhöhen.

- WSK-Förderung benötigt zugleich langfristige Planungssicherheit und Flexibilität. Den WSK-Vorhaben sollte daher die Möglichkeit gegeben werden, Projektzyklen flexibel zu gestalten. So sollte ihnen eine Orientierungsphase ermöglicht werden, um die notwendigen WSK-Analysen konsequent umsetzen und erste Pilotmaßnahmen durchführen zu können. Auf Basis dieser ersten Erfahrungen sollte über die Laufzeit der Vorhaben entschieden werden. Eine größere Flexibilität in der Förderung erlaubt es zudem, auf externe Dynamiken – etwa Veränderungen der Nachfrage – angemessen reagieren zu können.

Literatur

Kaplan, M., S. Bettighofer, S. Brüntrup-Seidemann und M. Noltze (2016), *Landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Seville, D., A. Buxton und B. Vorley (2011), *Under what conditions are value chains effective tools for pro-poor development?*, The Sustainable Food Laboratory (Hg.) Report for the Ford Foundation.



Dr. Marcus Kaplan
Senior Evaluator, DEval



Dr. Sabine Brüntrup-Seidemann
Evaluatorin, DEval



Dr. Martin Noltze
Senior Evaluator, DEval

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.