

Brüntrup, Michael

Research Report

Erweiterung des OECD-Modells der fünf ländlichen Welten für die sektorübergreifende armutsorientierte Analyse, Kommunikation und Planung

Analysen und Stellungnahmen, No. 12/2016

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Brüntrup, Michael (2016) : Erweiterung des OECD-Modells der fünf ländlichen Welten für die sektorübergreifende armutsorientierte Analyse, Kommunikation und Planung, Analysen und Stellungnahmen, No. 12/2016, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200018>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

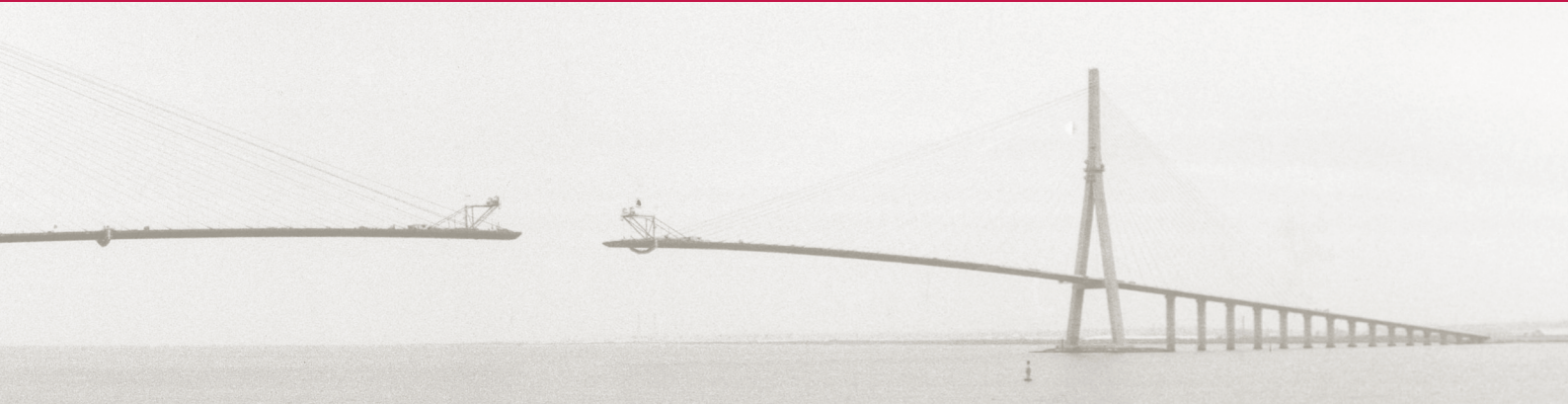
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Erweiterung des OECD-Modells der fünf ländlichen Welten für die sektorübergreifende armutsorientierte Analyse, Kommunikation und Planung

Zusammenfassung

Zur Diskussion und Planung von Entwicklung wie auch konkreter Maßnahmen in ländlichen Gebieten in Entwicklungsländern ist ein Rahmenkonzept nötig, das die Kommunikation aller beteiligten Sektoren sowie länderübergreifende Verallgemeinerungen zulässt. Der Schwerpunkt muss zugleich auf Armut, Wirtschaftswachstum und Strukturwandel liegen.

Dieser Beitrag stellt ein Modell vor, das diese Zwecke erfüllt. Ausgangspunkt ist das Modell der fünf ländlichen Welten (*Five Rural Worlds*, 5RW) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Es stellt die ländliche Bevölkerung in den Mittelpunkt und klassifiziert sie anhand einer Mehrkriterienanalyse von Ressourcenausstattung, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstumschancen und Erfordernissen insbesondere im Hinblick auf Armut und Ernährungssicherung. Folgende ländliche Welten (RWs) werden unterschieden: 1) große gewerbliche landwirtschaftliche Haushalte und Betriebe, 2) traditionelle Landbesitzer und Betriebe, 3) landwirtschaftliche Subsistenz-Haushalte und Kleinbetriebe, 4) landlose ländliche Haushalte und Kleinbetriebe, 5) dauerhaft arme ländliche Haushalte (ohne familieneigene Arbeitskräfte). Diese Einteilung mag grob und ungenau sein, reicht aber in vielen Fällen zur Klärung der Grundannahmen aus. Sie ist einfach genug, um strategische Maßnahmen in ländlichen Gebieten grundlegend und sektorübergreifend zu diskutieren.

Wir erweitern das OECD-Modell um Wechselwirkungen zwischen den RWs und zwischen diesen und der Außenwelt. Dadurch wird betont, dass ländliche Gebiete immer

stärker in nationale und anderweitige Beziehungen eingebunden sind. So wird eine umfassende Debatte um diese Beziehungen und ihre Folgen möglich.

Das angepasste RW-Modell bietet mehrere Vorteile:

- Die ländliche Bevölkerung wird nach gemeinsamen Hemmnissen, Erfordernissen und Chancen einer begrenzten Zahl allgemeiner Gruppen zugeordnet.
- Es betont die zentrale Rolle von Land und landwirtschaftlicher Technologie/Produktivität als Ausgangspunkt für Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung und Wachstumschancen. Dabei schließt es andere mögliche Lebensgrundlagen nicht aus.
- Der Schwerpunkt liegt auf den ländlichen Armen und ihrem heterogenen Entwicklungspotenzial innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft, insbesondere durch die Unterscheidung landloser und dauerhaft Armer, die bei Maßnahmen in der Landwirtschaft häufig ausgeschlossen (oder sogar geschädigt) werden.
- Es lassen sich nicht nur die direkten strategischen Maßnahmen für einzelne Zielgruppen, sondern auch indirekte Zweitundeneffekte durch Wechselwirkungen erörtern.
- Das Modell weist auf die immer engeren Beziehungen zwischen ländlichen Bereichen und der übrigen Welt hin.

Wir empfehlen das 5RW-Modell für die sektorübergreifende Planung der ländlichen Entwicklung in Entwicklungsländern sowie die multisektorielle Forschung, insbesondere im ländlichen Subsahara-Afrika (SSA). Wir sind uns bewusst, dass daneben auch die Perspektiven Gender und Umwelt einbezogen werden müssen. Diese lassen sich jedoch ohne Weiteres berücksichtigen.

Dieser Beitrag macht einen Vorschlag für ein Rahmenkonzept zur sektorübergreifenden Diskussion und Planung ländlicher Entwicklung. Bevor das Modell erläutert wird, werden das wiedererwachte Interesse an ländlicher Entwicklung sowie einige der großen Veränderungen umrissen, die sie beeinflussen dürften. Regional steht SSA im Mittelpunkt, aber viele Aspekte sind darüber hinaus gültig.

Warum steht die ländliche Entwicklung (wieder) im Zentrum?

Ländliche Entwicklung ist ein langfristiger Veränderungsprozess. Viele sektorale Strategien sind beteiligt und die meisten Strategien besitzen eine ländliche Dimension. Anders als städtische Gebiete und industrielle Entwicklung sind ländliche Räume und Entwicklung geprägt durch die Landschaft; geringe infrastrukturelle Dichte; (relativ) niedrige Bevölkerungsdichte; starke Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen und Jahreszeiten; lokale Sprachen und Ethnien; sowie eine nur geringe Präsenz moderner staatlicher Institutionen, neben starken, mitunter dominierenden traditionellen Institutionen.

Obwohl diese Merkmale ländlicher Gebiete hohe Transaktionskosten für wirtschaftliche und administrative Interaktionen bedeuten und nach ortsspezifischen Maßnahmen verlangen, die die ländliche Entwicklung in vielen Fällen komplex und kompliziert machen, sind ländliche Gebiete in vielen armen Ländern und insbesondere in SSA notgedrungen die Grundlage von Entwicklung. Derzeit lebt typischerweise mehr als die Hälfte der Bevölkerung in ländlichen Gebieten; es wird bis 2050 ein absoluter Zuwachs prognostiziert (allerdings werden städtische Gebiete noch schneller wachsen). Es heißt, Armut und Ernährungsunsicherheit ließen sich besser vor Ort bekämpfen, als die Menschen den Ort wechseln zu lassen und erst später zu helfen. Dieser Standpunkt ist umstritten, und Migration wird von vielen als Teil einer Strategie der ländlichen Entwicklung gesehen. Das städtische Wachstum in SSA entbehrt derzeit jedoch einer industriellen Grundlage – SSA deindustrialisiert sich sogar. Deshalb wird in vielen dieser Länder in näherer Zukunft ländliche Entwicklung das Rückgrat für Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung und Wohlstand werden müssen.

Zunehmende Dynamik und Segmentierung

Zugleich nimmt die Segmentierung ländlicher Ökonomien, Betriebsstrukturen, Arbeitsmärkte usw. zu. Dieser Trend ist verschiedenen Faktoren geschuldet: Das starke Wirtschaftswachstum, anfangs befördert durch hohe Rohstoffpreise und Bevölkerungswachstum, hat sich seit 2010 stärker differenziert, unter anderem durch eine wirtschaftliche Diversifizierung in vielen Ländern. Auch die Weltagrarpreise explodierten zwischen 2006 und 2013. Trotz rückläufiger Preise 2014/2015 scheint die Zeit sehr niedriger Nahrungsmittelpreise aufgrund künftig steigender Nachfrage, begrenzter natürlicher Ressourcen, sinkender Erträge in zentralen Überschussregionen der Welt und des Klimawandels vorbei zu sein. Die Agrarpreise dürften indes instabiler werden.

Diese Tendenzen eröffnen ländlichen Gebieten enorme Chancen, auch in SSA, auf das 60 Prozent der weltweiten

landwirtschaftlichen Reserveflächen entfallen und wo die Erträge weit unter ihrem Potenzial liegen. Kleinbauern könnten ein entscheidender Faktor werden: Sie stellen den Großteil der Armen und Hungernden. Ihre positive Angebotsreaktion würde sowohl die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln als auch ihre Einkommenssituation und damit den Zugang zu Nahrung verbessern. Leider sind sie besonders schwach und auf Hilfe von außen angewiesen. Die Chancen auf den Agrarmärkten machen neue Akteure auf den ländlichen Raum aufmerksam – große und mittelständische landwirtschaftliche Erzeuger, Verarbeitungsbetriebe und Händler. Neue Technologien wie Fernerkundung, Automatisierung der landwirtschaftlichen Produktion und Fortschritte beim Lieferkettenmanagement befördern diesen Trend. Schließlich wird auch die nicht-landwirtschaftliche Wirtschaft in ländlichen Gebieten wachsen, und sei es nur, weil das Wachstum der Landwirtschaft ein meist überproportionales Wachstum anderer Sektoren bedingt (Zweitundeneffekte). Eine verbesserte Konnektivität durch neue Technologien und Infrastrukturinvestitionen sowie gezielte Hilfe können das außerlandwirtschaftliche Wachstum weiter steigern.

Zusätzlich zur landwirtschaftlichen Entwicklung müssen soziale Leistungen in ländlichen Gebieten unabhängig von der Form der ländlichen Wirtschaftsentwicklung angeboten werden, um einen Mindestlebensstandard zu gewährleisten. Bildung muss für die Bevölkerung unabhängig davon zugänglich sein, ob sich die Menschen zum Bleiben oder für die Migration entscheiden, und um Optionen zu schaffen, müssen Infrastrukturen aufgebaut werden, die die ländlichen Räume an die Außenwelt anbinden.

Das OECD-Modell: ein geeignetes Rahmenkonzept

Um Verständnis, Analyse und Planung der ländlichen Entwicklung in den zunehmend segmentierten und vernetzten ländlichen Gebieten zu verbessern, ist ein Rahmenkonzept nötig, das die Beziehungen zwischen Sektoren, Berufsgruppen und Entwicklungspartnern klärt. Es sind differenzierte Strategien und Hilfsprogramme für die einzelnen Zielgruppen nötig, die jedoch gleichzeitig die relevanten Ressourcen berücksichtigen. Zugleich sind einzelne Gruppen unterschiedlich von manchen allgemeinen Strategien und Programmen betroffen. Damit das Modell sinnvoll differenzieren kann und in spezifischen Regionen und Kontexten anwendbar und anpassbar ist, darf es weder zu komplex noch zu einfach sein.

Unser Modell erfüllt diese Zwecke. Es fußt auf dem 5RW-Rahmenkonzept der OECD von 2006, das anhand der Ressourcenausstattung, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumschancen sowie der Bedürfnisse mit Blick auf Armut und Ernährungssicherung fünf grundlegende Betriebs-/Haushaltstypen unterscheidet (Übersicht 1).

Das 5RW-Modell bietet mehrere Vorteile. Es unterscheidet landwirtschaftliche Betriebstypen, die in den meisten ländlichen Gebieten die Lebensgrundlage der Menschen bilden, jedoch nicht nach absoluter Größe. Dieser Aspekt ist für eine Vielzahl von Landwirtschafts- und Ernährungsstrategien von Belang. Maßnahmen zur Steigerung der Preise für Agrarprodukte, z. B. Einfuhrbeschränkungen, kommen Netto-

verkäufern (RW1 und 2) zugute, benachteiligen jedoch Nettokäufer (RW3, 4 und 5) zumindest kurzfristig. Dies kann sich langfristig für RW3 und 4 ändern, wenn zumindest einige Erzeuger auf die höheren Preise mit gesteigerter Produktion reagieren (können) und zusätzliche Jobs geschaffen werden. Aber ausgerechnet die Ärmsten in RW5 dürften auch langfristig nicht profitieren.

Das Modell trifft zudem Unterscheidungen innerhalb der Gruppe der Armen, die zwar einer klaren wirtschaftlichen oder beruflich-sozialen Klassifizierung zuwiderlaufen mögen, für die Diskussion von Armutsbekämpfungsmaßnahmen – etwa die Schaffung geringqualifizierter Beschäftigung in der Landwirtschaft und Geld- oder Nahrungsmittelhilfen – aber äußerst hilfreich sind. Landwirtschaftliche Förderung kann den Armen direkt helfen, wenn sie sich gezielt an RW2 (und 3) richtet, jedoch nur, wenn sie jeweils angepasst ist in Bezug auf Technologie, Kapital- und Kreditnachfrage oder Wissen. Viele Arme werden jedoch kaum direkt profitieren, insbesondere, wenn sie kein Land besitzen (RW4) oder nicht produktiv tätig sein können (RW5). Direkte Transfers können dann die einzige Abhilfe sein.

Unsere Erweiterung: Einbeziehung von Verknüpfungen zwischen den ländlichen Welten und der Außenwelt

Die Unterscheidung der ländlichen Welten ist bereits ein großer Pluspunkt des OECD-Modells. Werden die RWs

jedoch nur einzeln betrachtet, ist es nicht ausreichend komplex, um die ländlichen Dynamiken zu analysieren und zu verstehen. Das genannte Beispiel der Reaktion der RWs auf Preissteigerungen beispielsweise ist statisch und lässt Zweit- und Nebeneffekte und Wechselwirkungen unberücksichtigt. Wir schlagen die systematische Einbeziehung der Verknüpfungen zwischen den RWs vor. Die wichtigsten davon sind Land und Wasser, Beschäftigung und Dienstleistungen sowie die örtlichen Nahrungsmittel- und Agrarmärkte. Daneben gibt es Dimensionen, die die RWs auf institutioneller Ebene verknüpfen, etwa Finanzmärkte, Steuern und öffentliche Ausgaben (Abb. 1).

Diese Beziehungen können synergetisch oder antagonistisch sein. Der Aufbau großer gewerblicher Betriebe in RW1 kann z. B. zu Land- und Wasserraub zuungunsten von RW2 und 3 führen. Mit derselben Investition lassen sich jedoch auch Synergien schaffen, z. B. wenn auch Kleinbauern von einer Bewässerungsinvestition profitieren. Ebenso können große Investitionen Landwirten der RW2 (und 3) zugutekommen, wenn diese als Vertragsbauern eingebunden und dadurch mit Technologie und Beratung, Betriebsmitteln und Krediten oder Marketing unterstützt werden. RW1 bietet relativ gute wie auch gering entlohnte Beschäftigung, während RW2 vorrangig gering entlohnte Beschäftigung schafft. Interaktionen sind auch auf den lokalen Nahrungsmittelmärkten zu erwarten.

Die RWs sind auch auf institutioneller Ebene verknüpft. RW3-Haushalte z. B. lassen sich tendenziell leichter mit

Übersicht 1: Haushalts- und Betriebstypen des Modells der fünf ländlichen Welten	
Ländliche Welt 1 (RW1) Große gewerbliche landwirtschaftliche Haushalte und Betriebe	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr kleine Minderheit der ländlichen Haushalte und Betriebe in Entwicklungsländern. • Betreibt hochwertige exportorientierte Landwirtschaft. • Direkter Zugang zu Finanzierung, Instrumenten des Risikomanagements, Informationen und Infrastruktur. • Einfluss auf staatliche Strategien und Institutionen, die ihre Betriebe betreffen. • Enge Verknüpfung mit Käufer-dominierten Wertschöpfungsketten.
Ländliche Welt 2 (RW2) Traditionelle Landbesitzer und Betriebe, international nicht wettbewerbsfähig	<ul style="list-style-type: none"> • Erheblicher Teil der ländlichen Haushalte und landwirtschaftlichen Betriebe in Entwicklungsländern. • Vielfach zur lokalen Elite gehörig, aber mit wenig Einfluss auf Landesebene. • Relativ große Flächen, auf denen zugleich gewerbliche und Subsistenzlandwirtschaft betrieben wird. • Früher, vor Strukturanpassungen, Zugang zu grundlegenden Diensten wie Finanzierung, heute jedoch nicht mehr. • Begrenzter Zugang zu offiziellen Instrumenten des Risikomanagements.
Ländliche Welt 3 (RW3) Subsistenz-Haushalte und Kleinstbetriebe	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr große Zahl an Fischern, Hirten, Kleinbauern und zugehörigen Kleinstbetrieben. • Hauptanliegen ist die Ernährungssicherung. • Wirtschaftsgüter sind schlecht entwickelt. • Bereits vor Strukturanpassungen sehr eingeschränkter Zugang zu Dienstleistungen (Krediten). • Stark eingeschränkte Möglichkeiten, höhere Risiken einzugehen. • Lebt vielfach in anfälligen Ökosystemen oder benachteiligten Regionen.
Ländliche Welt 4 (RW4) Landlose ländliche Haushalte und Kleinstbetriebe	<ul style="list-style-type: none"> • Häufig von Frauen geführt. • Haupteinkommensquellen sind Teilpacht oder Tätigkeiten als Arbeitskraft in der Landwirtschaft. • Tägliche, saisonale oder auch dauerhafte Migration in Wirtschaftszentren; niedriger Bildungsstand ist Haupthindernis bei der Überwindung der Armut.
Ländliche Welt 5 (RW5) Dauerhaft arme ländliche Haushalte, viele davon wirtschaftlich nicht mehr aktiv	<ul style="list-style-type: none"> • Vielfach verarmt während Krisenzeiten aufgrund des Verkaufs von Produktivvermögen unter Preis oder durch Ressourcenverlust. • Überweisungen durch Verwandte, gemeinschaftliche Sicherheitsnetze und staatliche Unterstützung überlebenswichtig. • Vielfach sozial aus der größeren Gemeinschaft ausgeschlossen.
Quelle: OECD (2006)	

Finanzdienstleistungen versorgen, wenn Finanzinstitute auch größere Einheiten in RW1 und 2 bedienen. Geldtransfers an die Ärmsten (RW5 und zum Teil 3) per Telefon (korruptionssicher und kostengünstig) setzen finanziell rentable mobile Netzwerke in ländlichen Gebieten und damit bessergestellt Kunden in RW2 bis 4 voraus. Die Gemeinden könnten bessere Leistungen vor Ort für alle und besonders für die Ärmsten bereitstellen, wenn sie stabile Steuereinnahmen insbesondere von RW 1 erzielen.

Von besonderem Interesse ist zudem die Planung eines längerfristigen ländlichen Wandels, der die landwirtschaftlichen Betriebe oder die gesamte ländliche Struktur grundlegend und dauerhaft zugunsten größerer Einheiten neu ordnet. Dies setzt eine Flächenkonzentration und damit Landübertragungen und -märkte voraus.

Diese wenigen Beispiele zeigen, dass sich die meisten Wechselbeziehungen über mehrere Dimensionen erstrecken, situationsspezifisch sind und sich mit der Zeit verändern. Sie werden erst bei ganzheitlicher Betrachtung erkennbar, wie sie das erweiterte Modell vorsieht. Strategie- und Entwicklungspartner müssen ländliche Entwicklung stärker systemisch diskutieren und auch die Forschung dazu bringen, neue, sektorübergreifende Perspektiven einzunehmen.

Schlussfolgerungen

Ländliche Gebiete in armen Ländern und insbesondere in SSA stehen vor einigen grundlegend neuen (und dem Fortbestehen nicht so neuer) Chancen und Gefahren. Diese Faktoren haben unterschiedliche Folgen für die ländliche Bevölkerung, je nach deren Ressourcen, Fähigkeiten, Wünschen und Zielen. In vielen Regionen dürfte es zu einem ländlichen und landwirtschaftlichen Strukturwandel kommen.

Die ländliche Entwicklung und der Prozess des Wandels setzen ein sektorunabhängiges und ausreichend einfaches Rahmenkonzept voraus, das Verallgemeinerungen und grundsätzliche Aussagen erlaubt. Zugleich muss es so differenziert sein, dass es die großen Unterschiede zwischen ländlichen Haushalten (in Bezug auf Armut, Optionen der

Literatur

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006). *Pro-poor growth. AGRICULTURE*. Paris: Autor. Abgerufen von: <https://www.oecd.org/dac/povertyreduction/37922155.pdf>

Diese Arbeit ist Teil des Forschungsprojekts „Ergebnisorientierte Förderung der Ernährungssicherheit im ländlichen Raum Subsahara-Afrikas“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und wird im Rahmen der Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“ (SEWOH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von diesem gefördert.

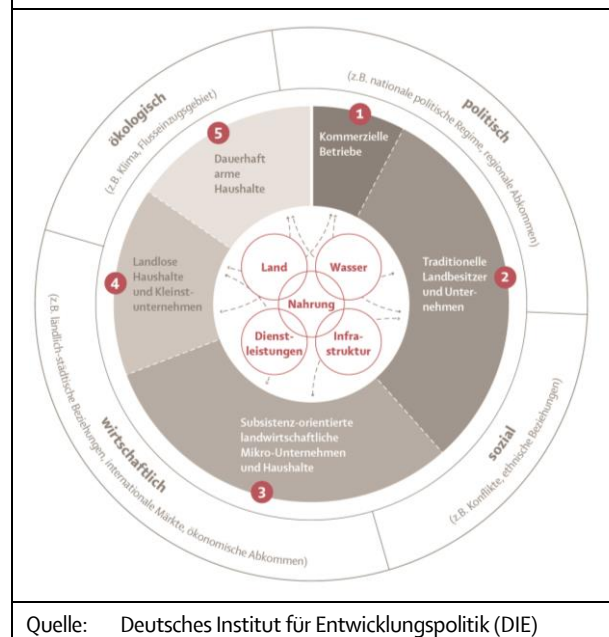
Dr. Michael Brüntrup

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Nachhaltige Wirtschafts- und Sozialentwicklung“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Abb. 1: Erweiterung des OECD-Modells der fünf ländlichen Welten



landwirtschaftlichen Entwicklung und sonstige Entwicklungspotenziale) nicht verwischt und auf neue Chancen und Gefahren reagieren kann.

Wir denken, dass unser modifiziertes 5RW-Modell der OECD diese gewünschten Eigenschaften aufweist.

Dies ist kein Plädoyer, ländliche Entwicklungsplanung im Einzelnen grob zu vereinfachen. Ländliche Entwicklung lässt sich angesichts des großen Gewichts ortsspezifischer Faktoren nur schlecht verallgemeinern und bedarf standortspezifischer Lösungen. Zudem können bestimmte soziale Gruppen systematisch innerhalb oder außerhalb der 5RW verortet werden, z. B. Kinder, Frauen, Jugendliche und Senioren. Auch werden bei diesem akteurszentrierten Ansatz Folgen für die Umwelt und gemeinsam genutzte Ressourcen nicht automatisch berücksichtigt.