



Ansätze der Kleinbauernförderung im Globalen Süden: Kontroversen, Erfahrungen, Synthesen

Zusammenfassung

Es herrscht weitgehend Konsens, dass die Sicherstellung der Welternährung nicht ohne die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (nachfolgend Produzent*innen) in Afrika, Lateinamerika und Asien möglich sein wird. Dies sind bis zu 570 Millionen Betriebe bzw. 2 Milliarden Menschen. Schon aufgrund der sehr großen Zahl ist auch für die Erreichung weiterer Nachhaltigkeitsziele eine nachhaltige Entwicklung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft unabdingbar.

Kontrovers diskutiert wird die Frage, wie Kleinbauernhaushalte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen diese Herausforderungen bei wachsender Weltbevölkerung und bei zunehmend knapper Agrarfläche bewältigen sollen. In der Diskussion um zielführende Entwicklungs- und Förderstrategien lassen sich vier wesentliche Kontroversen erkennen: Fokus (ganzheitliche oder spezialisierte Unterstützung), Technologie (*Low-* oder *High-input*-Landwirtschaft), institutioneller Rahmen (vornehmlich staatliche oder privatwirtschaftliche Dienstleistungen) und Ausrichtung der Marktorientierung (lokale bzw. regionale oder globale Ausrichtung).

Mittlerweile werden diese vier strategischen Kontroversen kombiniert zu zwei „idealisierten“ agrarpolitischen Grundorientierungen: einer auf ökologischen Prinzipien und lokalem Wissen basierenden, input-extensiven, auf lokale bzw. regionale (Nahrungs-)Bedürfnisse ausgerichteten, öffentlich geförderten bäuerlichen Agrarproduktion und als Gegenmodell die Einbettung in eine globale privatwirtschaftliche Agrarwirtschaft basierend auf input-intensiver Modernisierung.

Diese auf konzeptioneller Ebene geführte Diskussion findet auf lokaler und praktischer Ebene oft eine Auflösung in pragmatischen Kompromissen. Rein marktwirtschaftlich orientierte Förderansätze verkennen den Bedarf an Diversifizierung

und auch Subsistenzorientierung, während zu starke Binnenorientierung Spezialisierungs- und Einkommenschancen vergibt. Staatliche Fördersysteme haben oft gravierende Schwächen, aber private Dienstleister*innen sind oft nur selektiv an bestimmten Betrieben und Produkten interessiert. Externe Betriebsmittel mögen effizient sein, aber die Kosten und Risiken sind für Produzent*innen oft nicht tragbar.

Die Analyse der lokalen Bedürfnisse und Möglichkeiten zeigt oft, dass zielgruppen- und standortgerechte Kombinationen von Strategieelementen gefragt sind, die sich am Ziel einer sozial inklusiven und ökologisch nachhaltigen Intensivierung kleinbäuerlicher Landwirtschaft orientieren. Der dafür nötige Suchprozess sollte durch folgende strategische Grundorientierungen geleitet werden:

- Förderung sollte nicht einseitig von den Erfordernissen der Märkte ausgehen, sondern gleichermaßen kleinbäuerliche *Livelihood*- und lokale Ökosysteme berücksichtigen.
- Die Suche nach ertragssteigernden, breitenwirksamen und nachhaltigen Innovationen erfordert einen öffentlich finanzierten Prozess lokal angepasster Agrarforschung unter Einbeziehung unterschiedlicher Zielgruppen.
- Die jeweiligen Vorteile von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Agrardienstleistungen sollten im Rahmen von Public-private-Partnerships kombiniert und an den Bedürfnissen der Produzent*innen orientiert werden.
- Nicht nur die Produktion von Nahrungsmitteln, sondern auch die breite Verfügbarkeit von Bargeldeinkommen sollte gefördert werden.
- Für die Realisierung solcher Strategien bedarf es einer Verknüpfung des ländlichen Raumes mit der steigenden Nachfrage der Städte durch Infrastruktur und z.T. auch eines partiellen Schutzes vor globaler Konkurrenz unter Berücksichtigung der Interessen armer Konsumenten.

Die Rolle kleinbäuerlicher Haushalte

Es herrscht weitgehend Konsens, dass „eine Welt ohne Hunger“ nicht ohne die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens möglich sein wird. Diese Einsicht besteht unabhängig von der exakten Definition eines kleinbäuerlichen Betriebes, d.h. ob die häufig genutzte Obergrenze von einem Hektar (72 Prozent aller ca. 570 Mio. landwirtschaftlichen Betriebe weltweit) angesetzt wird oder zwei (84 Prozent), fünf (94 Prozent) oder gar 50 Hektar (97 Prozent). Mehrere Argumente führen zu diesem Konsens:

- Kleinbäuerinnen und Kleinbauern tragen einen großen Teil zur Versorgung der Bevölkerung ihrer Länder mit Nahrungsmitteln bei.
- Ca. 80 Prozent der etwa 700-800 Mill. von Ernährungsunsicherheit betroffenen Menschen und 65 Prozent der über 650 Mill. Ärmsten (mit 1,9 US-Dollar oder weniger pro Kopf und Tag) leben in ländlichen Haushalten.
- Der Zugang zu Nahrungsmitteln und zu anderen ernährungsrelevanten Ressourcen wie sauberem Trinkwasser, Hygiene und Bildung hängt von der Erhöhung der kleinbäuerlichen Kaufkraft ab.
- Für die Überwindung von Armut und den Zugang zu Nahrungsmitteln über Kaufkraft spielen landwirtschaftliche Einkommen eine wichtige Rolle, da nicht-landwirtschaftliche Einkommensmöglichkeiten in absehbarer Zeit nicht ausreichen werden.

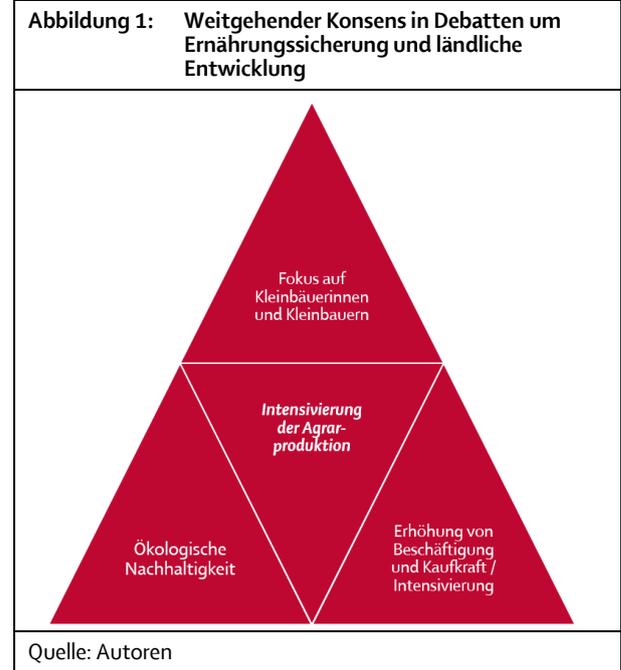
Kontrovers diskutiert wird aber bis zum heutigen Tag die Frage, wie kleinbäuerliche Haushalte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen diese Herausforderungen bei wachsender Weltbevölkerung und bei vielerorts begrenzter Agrarfläche bewältigen sollen. Im Zentrum dieses Beitrags stehen die Kontroversen darüber, welche Art kleinbäuerlicher Landwirtschaft mit welchen Mitteln gefördert werden soll. Diese Kontroversen werden erst skizziert, dann mit Erfahrungen aus einschlägiger Förderpraxis und kleinbäuerlichen Praktiken abgeglichen. Daraus werden abschließend Empfehlungen für eine konsistente Förderpolitik abgeleitet.

Konsens

Bevor die Kontroversen thematisiert werden, gilt es festzuhalten, worin sich Agrarentwicklungsfachleute weltweit einig sind: Die Nachhaltigen Entwicklungsziele (NEZ), insbesondere die Überwindung von Armut (NEZ 1) und Hunger (NEZ 2), sind nicht ohne eine Förderung der kleinbäuerlichen Haushalte im Globalen Süden erreichbar. Unumstritten ist auch, dass dies zu nachhaltigen Agrarökosystemen führen muss, wenn die vielen ökologischen NEZ wie Wasser (NEZ 6) oder Leben an Land (NEZ 15) erreicht werden sollen.

Auch besteht Konsens darüber, dass für Ernährungssicherheit die Massenkaukraft in Stadt und Land zum Kauf von Nahrungsmitteln erhöht werden muss. Weithin akzeptiert ist auch, dass dieses Wirkungsdreieck aus Steigerung kleinbäuerlicher Produktion, Stabilisierung der natürlichen Produktionsgrundlagen und Beschäftigungsförderung/Kaufkrafterhöhung nur auf Grundlage einer breitenwirksamen,

ökologisch nachhaltigen Steigerung kleinbäuerlicher Produktivität, also über eine Intensivierung der Agrarproduktion erreichbar sein wird (vgl. Abbildung 1).



Kontroversen

Die Geister scheiden sich am „Wie“, es gibt einen Dissens über zielführende Entwicklungs- und Förderstrategien. Seit Jahrzehnten kreist die Debatte in Wissenschaft und Politik weitgehend um dieselben Kontroversen (vgl. Abbildung 2):

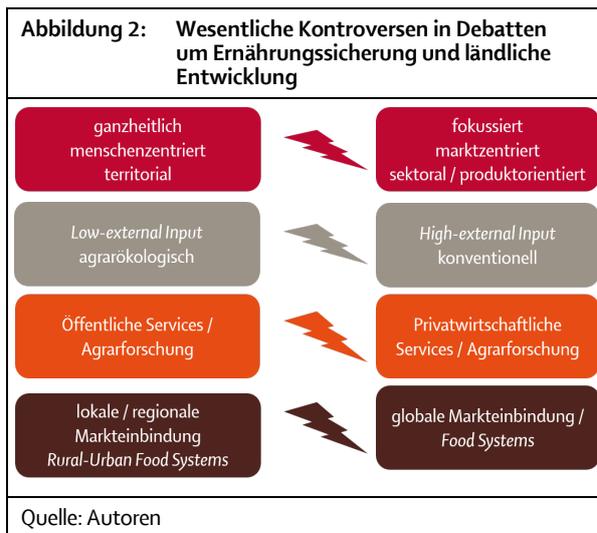
Fokus: Soll man ganzheitlich, menschenzentriert (ausgehend von den Potenzialen, Bedarfen und Problemen der bäuerlichen Haushalte) und territorial vorgehen, wie im Konzept der Ländlichen Regionalentwicklung (LRE) oder dem *Sustainable Rural Livelihood*-Ansatz? Oder ist es effektiver, sektoral, produktfokussiert und auf die Anforderungen der Märkte zentriert vorzugehen, wie beim Wertschöpfungsketten (WSK) -Ansatz?

Technologie: Soll die grundsätzlich notwendige Produktivitätssteigerung auf Basis von *high external inputs* erfolgen, also basierend auf Hohertragsorten, Agrochemie, Motorisierung und Spezialisierung? Oder mit *low external inputs*, basierend auf Ökosystem-Zusammenhängen und lokalem Wissen, arbeitsintensiver Teilmechanisierung und Diversifizierung?

Institutioneller Rahmen: Sollen die erforderlichen Agrardienstleistungen durch privatwirtschaftliche Dienstleister*innen qua Marktmechanismus bereitgestellt werden oder durch vom Staat finanzierte öffentliche Organisationen?

Produkt- und Marktorientierung: Gilt für die Kleinbauernförderung ein *food first*-Gebot mit Fokus auf stabilere Subsistenzsicherung und Einbindung in lokale bzw. regionale Ernährungssysteme? Oder sollen (auch) Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sich weitgehend in Märkte integrieren und versuchen, insbesondere in globalen WSK höhere Einkommen durch Konzentration auf hochpreisige Exportprodukte zu erzielen?

Mittlerweile werden diese vier strategischen Kontroversen kombiniert zu zwei „idealisierten“ agrarpolitischen Grundorientierungen: einer auf ökologischen Prinzipien und lokalem Wissen basierenden, input-extensiven, auf lokale bzw. regionale (Nahrungs-)Bedürfnisse ausgerichteten, öffentlich geförderten bäuerlichen Agrarproduktion, und als Gegenmodell die Einbettung kleinbäuerlicher Landwirtschaft in eine globale privatwirtschaftliche Agrarwirtschaft basierend auf agrartechnologischer, input-intensiver Modernisierung in der Art einer nachgebesserten Grünen Revolution.



Während auf politischen Podien diese Debatten seit Jahrzehnten von Vertreter*innen der jeweiligen wissenschaftlichen Schulen und agrarpolitischen Lobby-Gruppen ausgetragen werden, herrschen in der Praxis oft Mischformen, Kombinationen oder kontextspezifische Differenzierungen vor. Dies gilt gleichermaßen für bäuerliche Praktiken vor Ort als auch für die Praxis nationaler Agrarpolitiken und von Förderorganisationen.

Will man sich solche lokalen Erfahrungen auch auf Ebene der internationalen agrarpolitischen Debatte zunutze machen, so ist es an der Zeit auszuloten, wo die Möglichkeiten und Grenzen der idealtypischen Ansätze liegen. Auf dieser Basis lässt sich dann sachlich und erfahrungsbezogen erörtern, inwieweit sich gemeinsame Grundlagen finden lassen (etwa in Form von Schnittflächen, Komplementaritäten oder Einigkeit über die fallspezifische Eignung einer Option), wo es sich um echte Unvereinbarkeiten handelt und wo eventuell noch Wissensbedarf besteht.

Möglichkeiten und Grenzen idealtypischer Ansätze

Ganzheitlicher Livelihood- versus produktfokussierter WSK-Ansatz: Die Erfahrungen integrierter LRE- und ganzheitlicher Livelihood-Ansätze der 1980er und 1990er Jahre haben gezeigt, dass eine allein an der Logik diversifizierter lokaler Systeme und Potenziale orientierte Förderpraxis oft scheiterte, weil sie die Erfordernisse der Märkte nur unzureichend berücksichtigte. Mangels attraktiver und gesicherter Vermarktungsmöglichkeiten blieben Einkommensverbesserungen aus, und damit lohnte sich auch der Aufwand für Intensivierungsmaßnahmen nicht. Nachteile der ganzheitlichen Ansätze sind ferner der hohe

Aufwand und die vielschichtigen Kapazitäten, die bei den Förderorganisationen nötig sind. Andererseits zeigen Evaluierungen von WSK-Förderprogrammen, dass eine allein an den Erfordernissen der Märkte orientierte Förderpraxis oft sozial exklusiv ist, also die ärmeren kleinbäuerlichen Haushalte nicht erreicht, weil sie deren begrenzte Potenziale nicht berücksichtigt. Oft entstehen auch starke Abhängigkeiten von unzuverlässigen und diskriminierenden institutionellen Systemen und Vertragspartner*innen.

Low- versus High-external-input-Ansätze: Die Erfahrungen mit der Umsetzung verschiedenster Varianten von Low-external-input-Ansätzen haben immer wieder gezeigt, dass viele kleinbäuerliche Haushalte nicht über die erforderlichen Mengen an organischem Dünger (Viehdung, Gründüngungsmasse) oder über die nötigen Arbeitskapazitäten bzw. Maschinen (z.B. für manuelle oder biologische Unkrautbekämpfung und Düngertransport) verfügen, um die Vorteile dieser Ansätze nutzen zu können. Andererseits gibt es reichlich Erfahrungen, dass High-external-input-Systeme oft zu Ressourcendegradierung (z.B. Bodenversauerung, Gewässerverschmutzung), Verschuldung (bei Ernteausfall oder Preisverfall) und Gesundheitsproblemen führen. Die Abhängigkeitsproblematik betrifft die Input-Versorgung besonders an peripheren Standorten. Sehr arme Bäuerinnen und Bauern sind auch oft nicht fähig oder willens, die entsprechenden finanziellen Risiken einzugehen.

Privatwirtschaftliche versus öffentliche Kleinbauernförderung: Nachdem viele Geber zuvor staatliche Kleinbauernförderung massiv unterstützt hatten, wurden in den 1980er Jahren die Defizite ineffizienter, klientelistischer, abschöpfender oder gar korrupter staatlicher Beratungsdienste, Agrarbanken und Vermarktungsagenturen offensichtlich. Andererseits hat die Erfahrung mit der Privatisierung von Agrardienstleistungen gezeigt, dass die Versorgung – wenn überhaupt – dann nur regional, sozial und WSK-produkt-spezifisch selektiv erfolgt. In vielen anderen Fällen war die Übernahme für privatwirtschaftliche Dienstleister*innen nicht lohnend. Dies gilt insbesondere für die Verbreitung von Low-input-Systemen, für lokale informelle WSK, für periphere Standorte mit niedrigem Agrarpotenzial, und für die oft überlebenswichtige Subsistenzproduktion.

Regionale versus globale Nahrungssysteme: Viele Erfahrungen haben gezeigt, dass Verlass auf globale Nahrungsmittelversorgungssysteme Nahrungskrisen nicht verhindern kann, Abhängigkeiten schafft und die Nutzung lokaler Potenziale entmutigt. Andererseits führt die Konzentration von Nahrungssystemen auf lokale Kreisläufe tendenziell zu Monokulturen und so zur Verschärfung der Auswirkungen von lokalen Markt- und Klimarisiken. Auch vergibt sie Potenziale, mit dem Export von High-value-Produkten das Einkommen zu verbessern. Eine saisonal ausgeglichene Verteilung von Bargeldeinnahmen kann mitunter mehr zur Ernährungssicherung beitragen als bloße Selbstversorgung. Die meisten kleinbäuerlichen Haushalte kombinieren daher Selbstversorgung und Vermarktung und nutzen darüber hinaus auch außerlandwirtschaftliche Einkommensquellen (Verarbeitung, Kleinhandel, etc.).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse hat verdeutlicht, dass viele der oft als antagonistisch diskutierten Strategien in der lokalen Praxis komplexer zum Einsatz kommen (müssen): in Form von Kombinationsstrategien, von Wahlmöglichkeiten für die Zielgruppen oder durch zielgruppen- und standortspezifische Differenzierung. Die Synthese zwischen den idealtypischen Konzepten besteht aber nicht in einem beliebigen *anything goes*, sondern in der Erkenntnis, dass zielgruppen- und standortgerechte Kombinationen nötig sind, die sich am Ziel einer sozial inklusiven und ökologisch nachhaltigen Intensivierung kleinbäuerlicher Landwirtschaft orientieren. Dieser Suchprozess sollte durch folgende strategische Grundorientierungen geleitet werden:

- WSK-Förderung sollte nicht einseitig von den Erfordernissen der Märkte ausgehen, sondern gleichermaßen auf einer Analyse der kleinbäuerlichen *Livelihood*-Systeme und der lokalen Ökosysteme basieren, um zu gewährleisten, dass eine Mehrzahl der ressourcenärmeren kleinbäuerlichen Haushalte einbezogen und Ressourcen nachhaltig genutzt werden.
- Die Suche nach ertragssteigernden, breitenwirksamen und nachhaltigen Agrarinnovationen erfordert eine mit öffentlichen Mitteln finanzierte, lokal angepasste Agrar- und Entwicklungsforschung, die unterschiedliche Zielgruppen einbezieht. Lokales bäuerliches und externes Agrarforschungswissen sollten dabei in kontextgerechter Weise kombiniert werden. Eine totale Abhängigkeit von externem Saatgut und dessen Patentierung ist unbedingt zu vermeiden. Um soziale Inklusion zu gewährleisten,

sollte arbeitssparender technischer Fortschritt nur vorangetrieben werden, wo er zu einer Entlastung, nicht aber Freisetzung menschlicher Arbeitskraft führt.

- Die jeweiligen Vorteile von privatwirtschaftlichen und öffentlichen Agrardienstleistungen sollten im Rahmen von Public-private-Partnerships kombiniert werden. Dabei bestehen zentrale öffentliche Aufgaben darin, Produzent*innen in leistungsfähigen und mit Marktmacht ausgestatteten Produzentenorganisationen zu organisieren sowie die Rolle eines Mittlers zu übernehmen, der faire und verlässliche Marktbeziehungen schafft.
- Im Rahmen einer Transformation der Ernährungssysteme gilt es nicht nur die nachhaltige Produktion von Nahrungsmitteln, sondern auch die breite Verfügbarkeit von Bargeldeinkommen für den ganzjährigen Zugang zu Nahrungsmitteln zu fördern. Dazu gehören neben dem Verkauf von Agrarprodukten nicht-landwirtschaftliche Einkommen.

Derartige, von einseitigen dogmatischen Festlegungen auf bestimmte Idealmodelle landwirtschaftlicher Entwicklung Abstand nehmende Strategievorschläge werden aber nur dann zu einer sozial inklusiven und ökologisch nachhaltigen Intensivierung kleinbäuerlicher Landwirtschaft führen, wenn auf regionalen Märkten die Nachfrage nach lokalen Agrarprodukten steigt und wenn diese Nachfrageimpulse auch im ländlichen Raum ankommen. Dafür bedürfen potenziell konkurrenzfähige regionale WSK z.T. des Schutzes vor internationaler Konkurrenz. Damit Nachteile für Konsumenten vermieden werden, müssen überdies die Infrastrukturen verbessert und die Vermarktungssysteme effizienter werden.

Literatur

- Lowder, S. K., Scoet, J., & Raney, T. (2016): The number, size, and distribution of farms, smallholder farms, and family farms worldwide. *World Development*, 87, 16-29.
- Mockshell, J., & Kamanda, J. (2018): Beyond the agroecological and sustainable agricultural intensification debate: Is blended sustainability the way forward? *International Journal of Agricultural Sustainability*, 16(2), 1-23.
- Brandt, H., & Brüntrup, M. (2014): *Erfahrungen und Perspektiven nachhaltiger Intensivierung der Landwirtschaft in subsaharischen Ländern* (Discussion Paper 30/2014). Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Prof. Dr. Theo Rauch
Honorarprofessor
„Institut für Geographische Wissenschaften“
Freie Universität Berlin

Dr. Michael Brüntrup
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as17.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130

die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash

ISSN (Online) 2512-9325



Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.