Nueva Sociedad Sonderheft, Juni 2012
ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

Ein *New Deal* für die Landwirtschaft

José Graziano da Silva

Eine der Besonderheiten der internationalen Wirtschaftskrise besteht darin, dass sie die einige Jahre vorher ausgebrochene Nahrungsmittelkrise in den Hintergrund drängte. Infolgedessen leiden weltweit über eine Milliarde Menschen Hunger. Obwohl in Lateinamerika vereinzelt Fortschritte verzeichnet werden konnten, stieg die Anzahl der Hunger leidenden Menschen von 47 auf 53 Millionen. In diesem Artikel wird die These aufgestellt, dass die Landwirtschaft ein entscheidendes Instrument zur Überwindung dieser Situation sein kann. Dazu ist jedoch die Umsetzung eines neuen Paktes, eines *New Deal* für die Landwirtschaft, erforderlich, der, ohne auf die Politiken von vor 50 Jahren zurückzugreifen, das durch neoliberale Reformen geschwächte Institutionengefüge des Agrarsektors neu aufbaut und die Kleinbauern in den Mittelpunkt seiner Strategie stellt.

Mit den Institutionen des 20. Jahrhunderts können wir die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht bewältigen.

Luiz Inácio Lula Da Silva

José Graziano da Silva: ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universidade Estadual de Campinas in Brasilien. Er war Außerordentlicher Minister für Ernährungssicherheit und Hungerbekämpfung in der ersten Amtsperiode von Luiz Inácio Lula da Silva und verantwortlich für die Formulierung und Umsetzung des Programms *Fome Zero.* Im Juni 2011 wurde da Silva zum Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gewählt. Seine Amtszeit beginnt am 1. Januar 2012.
Schlagwörter: Landwirtschaft, Krise, Entwicklung, Kleinbauern, Lateinamerika.
Anmerkung: Der Autor dankt dem Journalisten Benjamín Labatut für seine Unterstützung in der Erstellung dieses Artikels.
Originalversion: Dieser Artikel wurde in *Nueva Sociedad* Nr. 223, 9-10.2009, veröffentlicht.
Übersetzung: Roland Heimler.

Die durch den Anstieg der internationalen Nahrungsmittelpreise gekennzeichnete Ernährungskrise setzte im Jahr 2002 ein, verschärfte sich 2006 und erreichte ihr größtes Ausmaß im Juli 2008. Direkte Auswirkungen der Krise waren ein Anstieg der Inflation mit folglich sinkenden Realeinkommen der privaten Haushalte sowie eine Schwächung der in Lateinamerika und der Karibik in den letzten Jahren feststellbaren Trends hin zu einer Reduzierung von Armut und Hunger. Ab August 2008 wurde die Ernährungskrise dann durch die internationale Finanzkrise aus dem Mittelpunkt des Interesses verdrängt.

Diese zweite Krise erreichte im September 2008 ihren Höhepunkt, als es praktisch zu einem Stillstand bei den Interbankkrediten kam. Ein grundlegender Unterschied zwischen der aktuellen Finanzkrise und früheren Krisen besteht darin, dass die Krise infolge der vorhergehenden Ernährungskrise ausbrach, als die internationalen Preise für landwirtschaftliche Grunderzeugnisse bereits um 35% gestiegen waren. Obwohl die Preise inzwischen wieder sinken, liegen sie immer noch über den Durchschnittswerten der vergangenen Jahre. Einen weiteren Unterscheidungsfaktor bilden der Grad der Berechenbarkeit und die Volatilität der Preise: Obwohl alle Wissenschaftler eine negative Entwicklung bei den Rohstoffpreisen prognostizierten, begannen Mitte 2009, also während der internationalen Rezession, erstaunlicherweise die meisten Preise zu steigen, vor allem für Erdöl, Minerale und landwirtschaftliche Grunderzeugnisse.

Die weitreichendsten Auswirkungen der internationalen Krise auf die lateinamerikanische Landwirtschaft sind Folge eines auf etwa 11% geschätzten Rückgangs des internationalen Handelsvolumens und einer drastischen Reduzierung der internationalen Geldströme bei Privatkrediten und den *remesas*, den Rücküberweisungen von Migranten. In fast allen Ländern erhöht das Zusammenspiel dieser Faktoren die Gefahr von Nahrungsmittelknappheit gerade in ländlichen Regionen. Während die Ernährungskrise ursprünglich mit den hohen Preisen zusammen hing, so ist die Finanzkrise mit sinkenden Einkommen verbunden, die erfahrungsgemäß nur sehr langsam, über viele Jahre hinweg wieder ansteigen.

Die internationale Krise wirkt sich in Lateinamerika in einem drastischen Rückgang der Nettokapitalflüsse, also der direkten Auslandsinvestitionen, der Entwicklungshilfe, der Rücküberweisungen von Migranten und der Privatfinanzierungen aus. Die Geldflüsse durch Privatfinanzierungen, die sich 2007 noch auf 184 Mrd. USD beliefen, sanken 2008 auf 89 Mrd. USD und

sollten Prognosen zufolge 2009 nur noch 43 Mrd. USD betragen, also gerade einmal 23% des Volumens des Jahres 2007[1].

Wie bereits oben gezeigt wurde, begannen sich andererseits die Preise einiger Rohstoffe – vor allem von Erdöl und Metallen – ab Februar 2009 wieder zu erholen. Gründe dafür waren zunehmendes Vertrauen in die Märkte, die Abwertung des Dollars und einige rohstoffspezifische Faktoren. Auch bei den Nahrungsmittelpreisen konnte ein Anstieg beobachtet werden: Der Index der Welternährungsorganisation FAO stieg zwischen Februar und Juni 2009 um 8,2%.

Zusätzlich zu den genannten »Folgeschäden«, den Auswirkungen der weltweiten Rezession auf die lateinamerikanischen Volkswirtschaften und der Erholung der Preise einzelner Güter scheint kein Zweifel daran zu bestehen, dass die internationale Finanzkrise dauerhafte Spuren in der Region hinterlassen wird. Nach Einschätzung der Generalsekretärin der Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL), Alicia Bárcena, zählen zu den Folgen der Krise unter anderem höhere Arbeitslosenraten, geringeres Wirtschaftswachstum, verstärkter Rückgang des Handels und nur schwerlich kontrollierbare Haushaltsdefizite. Bárcena betonte zudem, dass sich dieser Prozess trotz erster Anzeichen einer Erholung nur langsam und schrittweise vollziehen würde. Zudem verwies sie darauf, dass die Erholung bei den Sozialindizes normalerweise doppelt solange dauere wie bei den Wirtschaftsindikatoren. So benötigten etwa nach der Krise der 1980er Jahre die Sozialindikatoren 24 Jahre, um wieder das Niveau vor der Krise zu erreichen, während sich die Wirtschaftsindikatoren bereits nach 12 Jahren wieder auf Vorkrisenniveau befanden.

So benötigten etwa nach der Krise der 1980er Jahre die Sozialindikatoren 24 Jahre, um wieder das Niveau vor der Krise zu erreichen, während sich die Wirtschaftsindikatoren bereits nach 12 Jahren wieder auf Vorkrisenniveau befanden

All dies verweist auf eine unbequeme Wahrheit: Wir befinden uns auf einem Tiefpunkt, in einem kritischen Szenario, das durch steigende Arbeitslosenzahlen und hohe Preise bei Lebensmitteln gekennzeichnet ist. Da die Preise nur langsam sinken, ergibt sich aus dieser Kombination von Faktoren eine äußerst kritische Situation für die Ärmsten der Armen in der Region.

1. Ramón Pineda et al.: »The Current Financial Crisis: Old Wine in New Goatskins or Is This Time Different for Latin America?«, CEPAL, Santiago de Chile, 20.3.2009.

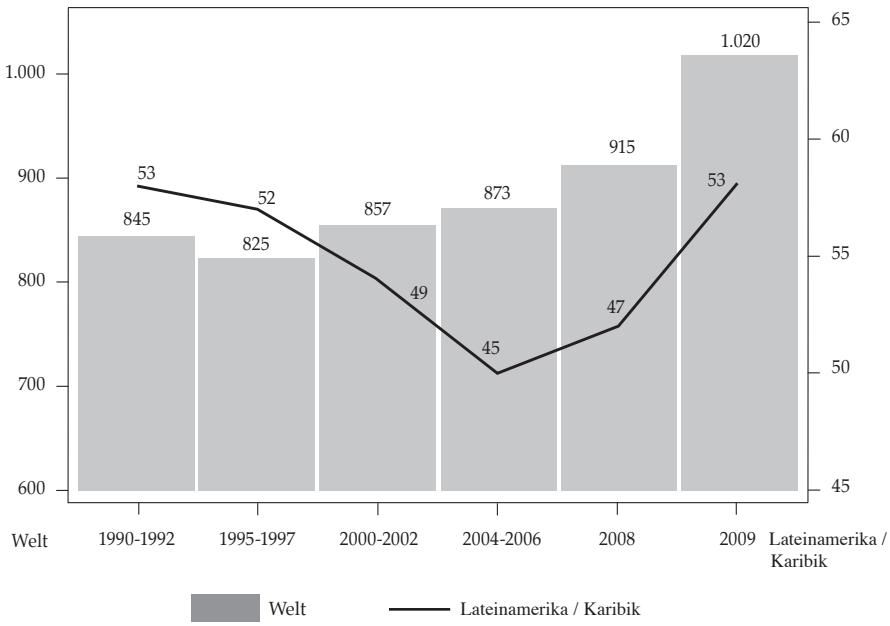
Die Ernährungssicherheit in Zeiten der Krise

Beide Krisen haben die Themen Ernährungssicherheit und Landwirtschaft wieder in den Mittelpunkt der internationalen öffentlichen Agenda gerückt. Es kommt schließlich nicht von ungefähr, dass laut jüngsten Schätzungen der FAO über 1,02 Milliarden Menschen Hunger leiden, d.h. ein Sechstel der Weltbevölkerung, und einen Anstieg der Gesamtzahl der von Hunger betroffenen Menschen um 100 Millionen bedeutet.

Zwischen 1995/1997 und 2004/2006 stieg die Zahl der hungernden Menschen in allen Weltregionen mit Ausnahme von Lateinamerika und der Karibik. Aber selbst in dieser Region wurden die Fortschritte der letzten 15 Jahre bei der Hungerbekämpfung infolge des Preisanstiegs und des Ausbruchs der internationalen Wirtschaftskrise zunichte gemacht. Die Anzahl

Abbildung

Unterernährung in Entwicklungsländern in Lateinamerika und der Karibik, 1990-2009 (in Millionen Menschen)



Quelle: FAO-RLC: *Situación alimentaria en América Latina y el Caribe*, Bolletin des Observatorio del Hambre para América Latina y el Caribe, 7/2009.

der Hunger leidenden Menschen stieg von 47 auf 53 Millionen, d.h. eine Zunahme von 12% (siehe Abbildung).

Fast die Gesamtheit der unterernährten Weltbevölkerung lebt bekannterweise in Entwicklungsländern. In Asien und im pazifischen Raum sind schätzungsweise 642 Millionen Menschen von chronischem Hunger betroffen, 265 Millionen im subsaharischem Afrika, 53 Millionen in Lateinamerika und der Karibik, 42 Millionen in Nordafrika und im Nahen Osten und 15 Millionen in den Industrienationen.

Diese lautlose Hungerkrise stellt eine ernsthafte Bedrohung für die internationale Sicherheit und den Weltfrieden dar. Bei der Bekanntgabe der jüngsten Daten zur Unterernährung in der Welt betonte der Generaldirektor der FAO, Jacques Diouf, dass die armen Länder Instrumente zur wirtschaftlichen und politischen Entwicklung benötigten, die die landwirtschaftliche Produktion fördern und die Produktivität steigern. Verstärkte Investitionen in die Landwirtschaft sind unabdingbar, da in der Mehrzahl der armen Länder ein gesunder Agrarsektor von zentraler Bedeutung bei der Überwindung von Hunger und Armut ist und die Grundlage für Wirtschaftswachstum darstellt.

Die Notwendigkeit einer Stimulierung der kleinbäuerlichen Produktion wird nicht nur von der FAO gefordert, sondern wurde auch von den Staats- und Regierungschefs auf dem G-8-Gipfel 2009 im italienischen L'Aquila aufgegriffen. Die Gipfelteilnehmer vereinbarten, in drei Jahren 20 Mrd. USD für eine integrale Entwicklungsstrategie zugunsten einer nachhaltigen Landwirtschaft aufzubringen. Eine solche Strategie bedeutet einen vielversprechenden Politikwechsel für die von Hunger und Armut Betroffenen. Diese Neuausrichtung weg von humanitären Hilfen hin zur Förderung der Produktivität lässt einen neuen Kurs in den Strategien der internationalen Kooperation erkennen und greift einen Ansatz auf, den die FAO bereits seit Jahrzehnten vertritt. Der Ansatz lautet: Es geht nicht darum, einer Milliarde hungernder Menschen tagtäglich etwas zu essen zu geben, sondern es geht um Investitionen in den Agrarsektor, damit diese Menschen selbst ihre Nahrungsmittel erzeugen können.

Damit dies aber in die Realität umgesetzt werden kann und sich nicht nur vorübergehende, sondern nachhaltige Fortschritte einstellen, müssen die Ursachen des Hungers auf wirkungsvolle und schnelle Weise bekämpft – und nicht die Folgen des Hungers verwaltet werden. Folglich bedarf es eines *New Deal* für

die Landwirtschaft, eines internationalen Abkommens, das die Bildung eines Institutionengefüges fördert, das sich den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts stellt und den kleinbäuerlichen Betrieben eine zentrale Rolle zuweist.

Hindernisse erschweren die Erreichung dieses Ziels. Das im Agrarsektor vorherrschende, auf Marktöffnung setzende neoliberale Modell, das die Bedeutung dieses Sektors zur Schaffung eines internen Nahrungsmittelmarktes unterschätzt hat und seit den 1980er Jahren eine graduelle Demontage der Institutionen im Agrarsektor vorantrieb, ist ein solches Hindernis. Die Strategie, die auf den Import von vorwiegend in den Industrienationen produzierten und subventionierten Agrarerzeugnissen setzt – so als ob der internationale Nahrungsmittelmarkt ein riesiger Supermarkt wäre – hatte zur Konsequenz, dass die Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten den Agrarsektor vernachlässigte. Unter derartigen Rahmenbedingungen waren die ländlichen Regionen und ihre Bewohner zu einem Leben in Armut und Hunger verurteilt.

Die Demontage der Institutionen im Agrarsektor

So wie frühere Krisen hätte auch die aktuelle, vor einigen Jahren einsetzende, Ernährungskrise als Chance genutzt werden können: Die hohen Lebensmittelpreise hätten zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion so genutzt werden können, dass Millionen Kleinproduzenten davon profitiert hätten. Leider wussten nur die Industrienationen diese Gelegenheit zu nutzen: 2008 erreichte die weltweite Getreideproduktion das Rekordniveau von 2,245 Milliarden Tonnen, ein Anstieg von 5,4% gegenüber dem Vorjahr. Dieses Wachstum ist zum Großteil auf die hohen Getreidepreise und die überdurchschnittliche Produktionssteigerung um 11% in den Industrienationen zurückzuführen. Demgegenüber nahm die Gesamtproduktion in den Entwicklungsländern nur um bescheidene 1,1% zu und wies, wenn man die Produktion in Brasilien, China und Indien nicht einbezieht, sogar einen leichten Rückgang um 0,8% auf.

Obgleich die Preise für Grundnahrungsmittel auf Rekordhöhe stiegen, konnten weder die Produzenten noch die armen Kleinbauern von diesem Boom profitieren

Obgleich die Preise für Grundnahrungsmittel auf Rekordhöhe stiegen, konnten weder die Produzenten noch die armen Kleinbauern von diesem Boom profitieren. Der rasche Wandel und das Fehlen qualifizierter Institutionen

zwecks Unterstützung der Produzenten ließen eine angemessene Reaktion auf die neuen Anforderungen des Marktes nicht zu.

In Lateinamerika gelang es nur Brasilien und einigen Staaten des Mercosur, aus den hohen Preisen bei Agrarerzeugnissen eigenen Nutzen zu ziehen. Wie erklärt sich die Schwierigkeit, diese Chancen zu nutzen? Der Grund hierfür ist in dem Entwicklungsmodell der letzten Jahre zu suchen, das zum großen Teil zu einer Demontage der Strukturen und der Institutionen des Agrarsektors führte.

Die lateinamerikanischen Staaten beschritten in den 80er und 90er Jahren einen Weg der Strukturreformen, die die Wirtschaft und insbesondere den Agrarsektor umfassten. Diese Reformen schränkten die Rolle des Staates deutlich ein, um Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Entsprechend den Empfehlungen des Washington-Konsenses ging man davon aus, dass die beste Politik diejenige sei, die ganz auf sektorspezifische Maßnahmen verzichtet.

Praktisch alle Staaten der Region implementierten im Agrarsektor Programme zur einseitigen Marktöffnung, die später mit inter- und intraregionalen Freihandelsabkommen ergänzt wurden. Subventionen (bei Produkt- und Produktionsmittelpreisen) wurden beseitigt, halbstaatliche Unternehmen privatisiert oder geschlossen, Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen aufgelöst oder drastisch eingeschränkt, Gütermärkte und Agrardienstleistungen dereguliert und landwirtschaftliche Kredite reduziert.

Im Zuge dieses neoliberalen Modells der Marktöffnung und der Forcierung der Globalisierungsprozesse wurden Import- und Exportbeschränkungen aufgehoben und wichtige Veränderungen in allen Wirtschaftssektoren durchgeführt. Im Agrarsektor strebte man den Aufbau neuer Produktionsstrukturen an, die entsprechend den komparativen Vorteilen (orientiert an den Preissignalen) des jeweiligen Landes festgelegt werden sollten. Auf diese Weise sollte sich jedes Land auf jene Produkte spezialisieren, bei denen es komparative Wettbewerbsvorteile besaß, und sich so in den Weltmarkt integrieren. Mit den dabei erwirtschafteten Überschüssen würde man dann die benötigten Produkte zu Preisen importieren, die günstiger wären als die Produktion dieser Güter im eigenen Land. Dies waren die Grundannahmen des neuen, in der Region dominierenden Modells der Agrarexporte.

Die Ernährungs- und Finanzkrisen haben das Scheitern dieser Politik deutlich gemacht: Die Strukturreformen verursachten eine tiefgehende institutionelle

Krise, den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und des Wohlstands der Kleinproduzenten. Insofern verursacht die gegenwärtige globale Krise bedeutende Veränderungen im Agrarmodell und fügt den vorhandenen Institutionen neue Aufgaben oder Funktionen hinzu bzw. bewertet diese neu, wie etwa in Form einer aktiveren Rolle des Staates. Wenn man die Krise als Chance begreift, erscheint der Neuaufbau eines Institutionengefüges im Agrarsektor als unerlässlich, um jenen Bereich zu stärken, der in der öffentlichen Debatte lange vernachlässigt wurde.

Insofern verursacht die gegenwärtige globale Krise bedeutende Veränderungen im Agrarmodell und fügt den vorhandenen Institutionen neue Aufgaben oder Funktionen hinzu bzw. bewertet diese neu, wie etwa in Form einer aktiveren Rolle des Staates

Wie bereits verdeutlicht wurde, nimmt die Landwirtschaft in der Agenda der Regierungen, der Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und der Finanzinstitutionen erneut einen wichtigen Platz ein. All diese Akteure stimmen darin überein, dass der Agrarsektor und seine Institutionen fälschlicherweise vernachlässigt wurden. Die Politiken, die den Agrarsektor unterbewerteten und viele Institutionen des Sektors auflösten, darunter Forschungseinrichtungen und Agrarkreditinstitute, unterlagen einem Irrtum und die dadurch entstandenen Fehler müssen korrigiert werden.

Brasilien ist hierfür ein gutes Beispiel. Zwischen 1980 und 2005 wies die landwirtschaftliche Produktion ein nachhaltiges Wachstum in nahezu allen Bereichen auf. Das brasilianische »Agrarwunder« kann anhand verschiedener Faktoren erklärt werden. Zum einen wusste Brasilien die wachsende internationale Nachfrage nach Fleisch (und den entsprechenden Bedarf an Soja) seitens der Industrienationen, der Schwellenländer und der großen Konsumenten wie etwa China und Indien für sich zu nutzen. Daher überholten die Fleisch- und Soja-Exporte deutlich die traditionellen brasilianischen Exportgüter wie Zucker, Kaffee und Orangensaftkonzentrat, die allerdings auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Zum anderen hat Brasilien als eines der wenigen lateinamerikanischen Länder trotz der fortschreitenden Strukturreformen seine wichtigste Einrichtung für Agrarwissenschaften, die Embrapa (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*), nicht angetastet. In den letzten Jahren führte Embrapa schrittweise Innovationen ein, um die in den Industrienationen entwickelten Technologien

an die konkreten Bedingungen seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche anzupassen und technische Fachkräfte durch ein umfangreiches Promotionsprogramm im Ausland zu fördern.

Darüber hinaus verfolgte Brasilien einen Ansatz der Eingliederung agroindustrieller Produktionsketten, was sich in konkreten sektoralpolitischen Maßnahmen in der Produktion, Industrie, internen Kommerzialisierung und dem Export niederschlug. Konkrete Beispiele hierfür sind die agroindustrielle Produktion von Soja, Zuckerrohr, Orangensaftkonzentrat und die Geflügelzucht. Zweifelsohne leisteten die immense landwirtschaftlich nutzbare Fläche des Landes und die Wirtschaftspolitik einen Beitrag zum Wachstum im Agrarsektor. Die Politik korrigierte bzw. vermied durch den Wechselkurs agrarfeindliche Tendenzen. Einige der Gründe zur Erklärung des »Agrarwunders« sind institutionellen Bemühungen geschuldet.

Zwei Herausforderungen

Der Agrarsektor steht heute zwei großen Herausforderungen gegenüber: der Stimulierung der kleinbäuerlichen Produktion, damit diese ihren Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Sicherstellung der Ernährungssicherheit leistet, sowie dem Aufbau eines neuen regionalen und internationalen Institutionengefüges für den Agrarsektor, das auf die Anforderungen der neuen Rahmenbedingungen abgestimmt ist.

Laut aktuellen Schätzungen soll die Weltbevölkerung bis 2050 auf 9,2 Milliarden Menschen anwachsen, wobei allein die Entwicklungsländer einen Anstieg von 2,7 Milliarden Menschen verzeichnen werden. Um die Weltbevölkerung ernähren zu können, muss die Agrarproduktion verdoppelt werden, und dies unter Rahmenbedingungen, die durch den Klimawandel, die Erschöpfung der fossilen Brennstoffe, die Zunahme bei den Biokraftstoffen, die zunehmende Wasserknappheit und durch weitere Problemstellungen bestimmt sind. Hierdurch erhält die Landwirtschaft eine Schlüsselrolle wie nie zuvor in der Menschheitsgeschichte.

Diesen Weg mit dem derzeitigen Modell zu gehen, scheint sehr problematisch. Die Rolle des Staates im Agrarsektor sollte neu überdacht werden. Die Exzesse der 70er Jahre müssen vermieden werden, die Erfahrungen der 80er und 90er Jahre genutzt und die Veränderungen in den jetzigen und künftigen Entwicklungen berücksichtigt werden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass das neue Institutionengefüge in die internationalen Strukturen integriert sein muss, da die wichtigsten Nahrungsmittelgüter mit einer Landwirtschaft in

globalisierten Märkten zu tun haben. Bei der Etablierung eines neuen Institutionengefüges für den Agrarsektor sind – neben der Einbeziehung von privaten und staatlichen Vereinbarungen in Unternehmen der Mischwirtschaft oder bereits bestehenden öffentlichen Einrichtungen – folgende vier Themen zu berücksichtigen.

1. Finanzielle Unterstützung vor allem durch Mikrokredite. Ländliche Kleinbetriebe (nicht nur Kleinbauern) sollten Mittel durch Mikrokredite bekommen, die auch für jene nicht-landwirtschaftlichen Tätigkeiten bereitstehen, die auf dem Land zunehmend an Bedeutung gewinnen. Zudem sollte diese Art der Finanzstütze auf Prinzipien der Mitverantwortung beruhen, wie bei anderen unzähligen erfolgreichen Mikrokreditprogrammen.

2. Förderung der Raumentwicklung. Es ist notwendig, die alten, überkommenen Strukturen der technischen Hilfe im Agrarsektor durch flexible institutionelle Strukturen zu ersetzen, welche die Nutzung der im Land vorhandenen »*Best Practices*« gestatten.

3. Agrarforschung und technische Zusammenarbeit. Es gilt nicht nur, die früher vorhandenen nationalen Ressourcen (vor allem die regionalen und nationalen Institute und Versuchszentren) wiederzubeleben, sondern auch eine tiefgreifende Umgestaltung zur Nutzung neuer Technologien vorzunehmen. In den meisten Ländern der Region sollten die staatlichen Forschungseinrichtungen auch technische Beratung für jene Segmente des Agrarsektors anbieten, die nicht die Eigenmittel haben, um derartige Dienstleistungen zu kaufen.

4. Ernährungssicherheit. Eine Politik der Ernährungssicherheit erfordert einen institutionalisierten Rechtsschutz, der das Menschenrecht auf angemessene Ernährung aller Bürger garantiert, wie dies heute in Argentinien, Guatemala und Brasilien der Fall ist. Die Garantie auf eine wirkungsvolle Umsetzung des Rechts erfordert jedoch Institutionen, die es jedem Bürger ermöglicht, diese Rechte einzuklagen.

Diese vier Punkte würden das Fundament eines neuen Institutionengefüges für den Agrarsektor bilden. Die dringlichen Herausforderungen der aktuellen Krise stärken die Überzeugung, dass der Agrarsektor weiterhin einen Wirtschaftszweig darstellt, der das Wachstum der lateinamerikanischen Länder belebt. Und sie verweisen auf die Notwendigkeit, ein neues Zusammenspiel zwischen Märkten, Staat und Zivilgesellschaft zu entwickeln, vor allem in Ländern mit großen, noch unterentwickelten ruralen Gebieten.

Allerdings sollte man nicht in die Vergangenheit zurückkehren. Die Welt hat sich verändert, und es geht nicht darum, die agrarpolitischen Strukturen vor den Reformen der 80er und 90er Jahre nachzuahmen. Die Welt, und insbesondere die ländliche, landwirtschaftlich geprägte Welt, hat tiefgreifende Transformationen erfahren, und die neuen Institutionen müssen diesen Wandel berücksichtigen. In diesem Sinn sollten die Reformbestrebungen auf ein klares Ziel ausgerichtet sein: die Schaffung von Märkten.

Allerdings sollte man nicht in die Vergangenheit zurückkehren. Die Welt hat sich verändert, und es geht nicht darum, die agrarpolitischen Strukturen vor den Reformen der 80er und 90er Jahre nachzuahmen

Ein Beispiel für diese neuartigen, auf die Schaffung von Märkten abzielenden Politiken sind die konditionierten Programme für Einkommenstransfers, die in mehreren Staaten der Region mit Erfolg implementiert wurden. Diese Programme gewannen seit Mitte der 90er Jahre an Popularität und stellen eine Neuheit im Bereich der Armutsbekämpfung dar: Sie orientieren sich nicht am Modell der Sozialversicherung und dem Beitragsprinzip, und ebensowenig sind sie Bestandteil der gängigen Praxis der einfachen Übergabe von Lebensmittelpaketen. Diese Programme zeichnen sich dadurch aus, dass sie von den Empfängern die Erfüllung bestimmter Bedingungen fordern, wie zum Beispiel, dass die Kinder eine Schule besuchen und die Empfänger regelmäßige medizinische Kontrolluntersuchungen und bestimmte Ernährungsanforderungen einhalten.

Auf den ersten Blick scheint es sich bei einem derartigen Programm nicht um eine marktorientierte Politik zu handeln. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Programme nicht nur die Gefahren für marginalisierte Bevölkerungsgruppen reduzieren, sondern durch Einkommenstransfers an Bevölkerungsschichten ohne ausreichendes Einkommen eine dynamische Wirkung auf die lokale Wirtschaft haben. Es entwickeln sich verstärkt lokale Märkte.

Die kleinbäuerliche Landwirtschaft neu entdecken

Unter den weltweit von Hunger und Armut betroffenen Menschen befinden sich viele Kleinbauern in Entwicklungsländern. In Lateinamerika und in der Karibik lebten laut Angaben der CEPAL im Jahr 2008 etwa 34 Millionen Bedürftige in ländlichen Gebieten. Von Land zu Land sind allerdings enorme Unterschiede zu beobachten: In einigen Ländern beträgt die ländliche Armut

um die 10%, während in anderen Ländern nahezu 80% der ländlichen Bevölkerung davon betroffen sind.

Die Kleinbauern haben jedoch auch ein enormes, bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial: Sie sollten nicht nur ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen, sondern auch zur allgemeinen Ernährungssicherheit und zu einem stärkeren Wirtschaftswachstum beitragen. Um dieses Potenzial freizusetzen, sollten Regierungen mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft umfassende Investitionen in den Agrarsektor tätigen, damit Kleinbauern nicht nur Zugang zu Saatgut und Düngemitteln haben, sondern auch zu den für sie geeigneten Technologien, zu Infrastruktur, Finanzierung und Märkten.

Betrachtet man Lateinamerika und die Karibik gemeinsam, so handelt es sich um die Region mit dem größten Wachstum in den Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion, Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei sowie im Export der letzten 15 Jahre. Die Landwirtschaft und die direkt damit verbundenen Bereiche (Agroindustrie, Transport, Produktionsmittel und Dienstleistungen) bilden weiterhin einen der wichtigsten Wirtschaftszweige in den Ländern der Region – und dies sowohl hinsichtlich der Arbeitsplätze als auch des Anteils am BIP und den Exporten. Leider werden diese Zahlen von wenig ermutigenden Indikatoren hinsichtlich des Einkommens, der Armut und den unerfüllten Grundbedürfnissen der ländlichen Bevölkerung begleitet.

Die Bedeutung der Landwirtschaft ist offensichtlich. Sowohl die FAO als auch die CEPAL und das Interamerikanische Institut für Zusammenarbeit in der Landwirtschaft (*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*, IICA) verweisen darauf, dass ein in die Landwirtschaft investierter Dollar mehr abwirft als ein Dollar, der in einen nicht-agrarischen Sektor investiert wird. Da der Agrarsektor positive Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit, die Wiederbelebung der Wirtschaft und die Armutsbekämpfung hat, sollte stärker und gezielter in ihn investiert werden, nicht nur zur Verbesserung der Lebensqualität der Landbewohner, sondern zum Vorteil der gesamten Gesellschaft.

Die kleinbäuerliche Landwirtschaft wird durch fehlende Aktiva von hoher Qualität und durch den geringen Zugang zu Infrastruktur und staatlichen wie privaten Dienstleistungen eingeschränkt und hat zudem – legt man ihren Beitrag zur Gesellschaft als Maßstab zugrunde – insbesondere hinsichtlich der Grundernährung, Beschäftigung, ökologischen Nachhaltigkeit und kulturellen Beiträge – bisher nur wenig Unterstützung erhalten.

Die Erweiterung der kleinbäuerlichen Produktion würde nicht nur einen unmittelbaren Beitrag zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln leisten. Sie würde auch zu einem gewissen Grad das Fehlen eines sozialen Sicherungssystems (z.B. einer Arbeitslosenversicherung) in den sich entwickelnden Gesellschaften kompensieren, indem sie zur Abfederung der kurzfristigen Folgen der aktuellen Krise beitragen würde.

Die Erweiterung der kleinbäuerlichen Produktion würde nicht nur einen unmittelbaren Beitrag zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln leisten. Sie würde auch zu einem gewissen Grad das Fehlen eines sozialen Sicherungssystems in den sich entwickelnden Gesellschaften kompensieren

Eine Politik zur Stimulierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft müsste folgende Punkte umfassen:

- Zugang zu Agrarkrediten mit niedrigen Zinsen,
- technologische Entwicklung zur Reduzierung der Abhängigkeit von Erdölderivaten,
- Förderung der Produktion einheimischen Saatguts,
- staatliche Abnahme von Produkten zur Sicherung lokaler Märkte,
- Förderung traditioneller Produkte und verbesserter Zugang zu Produktionsfläche.

Eine weitere untersuchenswerte Alternative wäre die mögliche Förderung von Verbindungen zu den Produktionsketten. Bislang werden Kleinproduzenten von diesen Produktionsketten ausgeschlossen. Eine aktive Regierungspolitik könnte dieser Logik entgegenwirken.

Jenseits dieser langfristig ausgerichteten Programme gibt es eine Reihe konkreter Sofortmaßnahmen, die nicht nur eine Belebung der kleinbäuerlichen Wirtschaft ermöglichen, sondern auch das Problem der Ernährungssicherheit angehen. Darunter befinden sich der Erwerb von Erzeugnissen durch die öffentliche Hand, um attraktive lokale Märkte für jene Kleinbauern zu schaffen, die anderweitig nicht handelbare Grundnahrungsmittel erzeugen.

Ein Beispiel für derartige Vorhaben bildet das brasilianische Programm zur Beschaffung von Lebensmitteln aus der kleinbäuerlichen Landwirtschaft.

Der Plan wurde im Juli 2003 als struktureller Bestandteil des Programms *Fome Zero* (Null Hunger) ins Leben gerufen und garantiert Kleinbauern die Kommerzialisierung ihrer Ernten, da der Staat ihre Erzeugnisse aufkauft und dann für Programme zur Ernährungssicherheit – in Schulküchen, Suppenküchen, Krankenhäusern, Kindergärten – auf kommunaler Ebene und zum Auffüllen der strategischen Lebensmittelbestände des Bundes verwendet. Der Staat sichert den Kleinbauern so einen Abnehmermarkt für ihre Erzeugnisse, fördert die Produktion von Nahrungsmitteln auf lokaler Ebene, erweitert auf nachhaltige Weise den lokalen Lebensmittelkonsum, schafft Arbeitsplätze und Einkommen, stärkt die kulturellen Verbindungen zwischen ländlichen Gemeinden und Stadtbewohnern und unterstützt die Produktion frischer und gesunder Lebensmittel, während zugleich die Transport- und Lagerkosten gesenkt werden. Denselben Ansatz verfolgt ein kürzlich in Brasilien verabschiedetes Gesetz, nach dem mindestens 30% der Lebensmittel für das Programm *Merenda Escolar* (Schulessen) von kleinbäuerlichen Erzeugern stammen müssen. Im Rahmen dieser Maßnahme werden weitere ca. 300 Mio. Dollar in Projekte für Kleinbauern investiert. Man schätzt, dass 8,2 Millionen Schüler der Sekundarstufe von diesem Programm profitieren werden.

Derartige Maßnahmen möchten die schwerwiegendsten Folgen der aktuellen Krise bekämpfen: die sinkenden Löhne und die unzureichende Ernährung der ärmsten Bevölkerungsschichten, vor allem der Kinder. Diese Politiken gestatten es, die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die von vielen als Problem betrachtet wird, in einen Faktor der Problemlösung zu verwandeln, da mit ihrer Hilfe ein grundlegendes Ziel des Staates erreicht werden kann: die Reduzierung der Asymmetrien durch gerechtere Verteilung von Land oder Teilhabe an Maschinen, Technologien und Wasser. Die Produktion wird dadurch erweitert, Armut und unsichere Ernährungslage bekämpft.

Schlussfolgerungen

In den vergangenen zehn Jahren ist die Zahl der weltweit von Hunger betroffenen Menschen angestiegen. Von diesem Trend waren Lateinamerika und die Karibik weitgehend verschont geblieben, bis die Ernährungskrise und die internationale Finanzkrise ausbrachen. In nur zwei Jahren ist die Gesamtzahl der hungernden Menschen um über 100 Millionen gestiegen und hat nunmehr ein Rekordniveau von 1,02 Milliarden Menschen (Stand: 2009) erreicht.

Die Ausbreitung des Hungers ist nicht etwa eine Folge von Missernten, sondern eine Auswirkung der internationalen Wirtschaftskrise, die für sinkende Einkommen und höhere Arbeitslosenraten verantwortlich ist. Der Hunger ist aber auch Ergebnis des gescheiterten Institutionengefüges im Agrarsektor und ganz allgemein des seit den 80er Jahren in der Welt – und vor allem in Lateinamerika – vorherrschenden Agrar- und Nahrungsmittelsystems. Entwicklungspolitische Versprechen, die mit dem Abbau von Einrichtungen zur Förderung der Landwirtschaft und der Implementierung eines neoliberalen Modells der Agrarexporte einhergingen, wurden nicht eingelöst. Es gelang nicht einmal, billige und für alle erschwingliche Nahrungsmittel zu erzeugen. Die aktuelle Krise legt vielmehr die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels nahe: eines *New Deal* für die Landwirtschaft.

Eine solche internationale Vereinbarung sollte die Entwicklung des Agrarsektors durch neue Institutionen und eine neue Rolle des Staates anstreben sowie eine neue Beziehung zu den Märkten aufbauen: Die kleinbäuerliche Landwirtschaft ist von zentraler Bedeutung, da sie ein enormes, bisher nicht ausgeschöpftes Potenzial besitzt, sowohl hinsichtlich ihrer Produktion als auch in ihrer Funktion als soziales Auffangnetz in Krisenzeiten.

Bibliographie

CEPAL, FAO, IICA: «Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe», Entwurf, August 2009.

FAO, Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA): *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria* Nr. 3, 7.2009, <www.fao.org/docrep/012/ai484s/ai484s00.htm>.

Graziano Da Silva, José: *Políticas de reemplazo de importaciones agrícolas*, Santiago de Chile, FAO / RLC, 2009.

Graziano da Silva, José, Sergio Gómez und Rodrigo Castañeda: «Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural» in: *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* Nr. 218, 2008.

Piñeiro, Martín: «El nuevo contexto para el diseño de las políticas de investigación, innovación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Latina», Vortrag auf dem Expertentreffen über Herausforderungen in der Definition von Politiken für die Erforschung und den Transfer von Agrartechnologien in Lateinamerika und der Karibik, FAO / Fodepal, Santiago de Chile, 19. und 20. Juni 2008.

Piñeiro, Martín (Hg.): *Nueva institucionalidad agropecuaria y rural*, FAO, 2009.