

DIE NEUE ALLIANZ FÜR ERNÄHRUNGSSICHERHEIT IN AFRIKA: IST DIE INITIATIVE DER G8-LÄNDER GEEIGNET, DIE ARMUT ZU BEKÄMPFEN?



Forum Umwelt
und Entwicklung

Ein Positionspapier des Forums Umwelt und Entwicklung

Die Initiative „New Alliance for Food Security and Nutrition“ (G8NA) wurde auf dem G8-Gipfel im Mai 2012 in Camp David auf Initiative der US-Regierung gestartet. Das erklärte Ziel ist es, 50 Millionen Menschen in Sub-Sahara Afrika bis zum Jahr 2022 aus der Armut zu befreien. Mehr private Investitionen in die Landwirtschaft sollen dies möglich machen. Die G8NA umfasst die G8-Regierungen, die Privatwirtschaft und afrikanische Regierungen. Bislang wurden Partnerschaftsabkommen (Country Cooperation Frameworks) mit sechs afrikanischen Staaten abgeschlossen: Äthiopien, Burkina Faso, Elfenbeinküste, Ghana, Mosambik und Tansania. Neu dazukommen werden dieses Jahr voraussichtlich Benin, Nigeria, Malawi und Senegal. Die Inhalte der Partner-

schaftsabkommen zeigen, dass es vorrangig darum geht, investitionsfreundliche politische Rahmenbedingungen in afrikanischen Ländern zu schaffen und Investitionen der Privatwirtschaft zu befördern. Kriterien oder Indikatoren zur Armutsbekämpfung sucht man vergeblich. Die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, die von der Initiative profitieren sollen, wurden bisher nicht aktiv in die Ausgestaltung der Initiative eingebunden. Es ist zu befürchten, dass die Initiative eher der Öffnung afrikanischer Märkte für den Ankauf von Agrarrohstoffen, den Zugang zu Land und den Vertrieb von kommerziellem Saatgut, Düngern und Pestizide dient. Das Forum Umwelt und Entwicklung fordert daher die Initiative entweder radikal zu reformieren oder komplett zu beenden.

Eine bessere Form von Governance?

Die G8NA ist ein Mosaiksteinchen in einer sich rasch wandelnden globalen Agrarpolitik. Zunehmend treten Unternehmen und v.a. transnationale Konzerne offen ins Rampenlicht der Politikgestaltung. Das ist an einer ganzen Reihe von neuen Initiativen, Partnerschaften und Programmen der letzten Jahre zu beobachten. Beispiele sind die „Alliance for a Green Revolution in Africa“ (AGRA) der Bill and Melinda Gates/Rockefeller Stiftung, die Wachstumskorridore in Mosambik oder Tansania oder die Partnerschaft „Grow Africa“. Letztere, eine Initiative des Weltwirtschaftsforums mit der Afrikanischen Union (AU) und der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD), ist direkt in die G8NA involviert.

Die G8NA hat den eigenen Anspruch, eine Initiative von Regierungen, Unternehmen und der Zivilgesellschaft zu sein. Bislang wird sie diesem Anspruch nicht gerecht. Verbände von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern und andere zivilgesellschaftliche Organisationen werden kaum eingebunden. Mehrfach haben sich afrikanische Bauernorganisationen und die Zivilgesellschaft öffentlich gegen die G8NA gewandt.¹ Die G8NA fällt hier weit hinter die im Rahmen des Komitee für Ernährungssicherheit (CFS) praktizierte Einbindung der betroffenen Kleinbauern und Kleinbäuerinnen sowie anderer zivilgesellschaftlicher Akteure zurück.

Gesellschaftliche Beteiligung und die wechselseitige Rechenschaftspflicht der G8NA-Partner werden zudem durch einen Mangel an Transparenz erschwert. Die G8NA verfügt weder über einen eigenen Internetauftritt noch über ein Sekretariat, das gebündelt Berichte zur Umsetzung der Pläne bereitstellt. Detaillierte Informationen sind im Moment lediglich über „Grow Africa“² oder die Webseite der

Initiative der US-Regierung „Feed the Future“³ erhältlich. Beim letzten Treffen des G8NA-Leadership Council wurde beschlossen, auf Länderebene Rechenschaftsmechanismen unter Einbeziehung der lokalen Zivilgesellschaft zu etablieren. Wann dies in die Praxis umgesetzt wird, ist nach wie vor unklar. Vorerst bleiben die Strukturen der Allianz unübersichtlich.

Das Agribusiness dominiert die New Alliance

Bislang haben Unternehmen und Finanzdienstleister 80 Absichtserklärungen verfasst, in denen sie darstellen, welche Investitionen sie in den nächsten Jahren im Rahmen der G8NA tätigen wollen. Sie umfassen bislang ein Investitionsvolumen von fünf Milliarden US\$. Ein Großteil der Investoren stammt aus Europa und Nordamerika. In fünf der sechs afrikanischen Zielländer engagieren sich mehr multinationale Konzerne als nationale Unternehmen – die einzige Ausnahme bildet die Elfenbeinküste.

Die Liste der Konzerne liest sich wie das „Who is Who“ des internationalen Agribusiness. Der weltweit größte Getreidehändler Cargill ist genauso vertreten wie der größte Düngemittelproduzent und -händler Yara. Hinzu kommen bekannte Namen wie Dreyfus, Syngenta, DuPont und Monsanto und eine Reihe von Investoren aus Schwellenländern. Zu ihnen zählt zum Beispiel der indische Konzern United Phosphorous Limited, einer der wichtigsten Phosphordüngerproduzenten weltweit. Die meisten internationalen Konzerne sind nicht nur in einem der beteiligten

1 Am Ende des Papiers sind unter den Quellen einige Reaktionen aufgelistet. Darunter z.B. das Concord-Statement.

2 Mehr Informationen unter <http://growafrica.com/>.

3 Mehr Informationen unter www.feedthefuture.gov/.

Staaten sondern in bis zu vier Ländern aktiv. Auch eine Reihe afrikanischer Unternehmen sind Teil der G8-Initiative. Eine nähere Betrachtung zeigt allerdings, dass einige der Unternehmen zwar ihren Sitz in einem der sechs afrikanischen Länder haben, aber selbst als international operierende Akteure des Privatsektors gelten können. Einige afrikanische Unternehmen werden von ausländischen Geldquellen finanziert. Agrica zum Beispiel ist als tansanisches Unternehmen gelistet, hat allerdings britische Besitzer und wird von finnischen und norwegischen Investmentfonds finanziert. Das Unternehmen betreibt mit einer Fläche von 5.000 Hektar die größte kommerzielle Reisfarm Ostafrikas.

Investorenfreundliche Reformen in den afrikanischen Zielländern

Die in den Partnerschaftsabkommen aufgeführten Reformen zielen auf eine aktive Förderung eines industriellen Agrarmodells mit allen damit verbundenen sozialen und ökologischen Problemen. Die Reformen beziehen sich im Wesentlichen auf vier Bereiche:

1. Reformen zur Förderung von privatwirtschaftlichen Investitionen im Bereich landwirtschaftlicher Inputs (Saatgut, Düngemittel, Pestizide)

So hat sich die tansanische Regierung verpflichtet, dem Saatgutvertrag UPOV 91 beizutreten. Teile von UPOV 91 können so ausgelegt werden, dass ein freier Austausch oder Nachbau von Saatgut drastisch eingeschränkt wird. Im Partnerschaftsabkommen mit Burkina Faso wird als Indikator die Steigerung des Düngemittelsatzes pro Hektar angegeben.

2. Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen für Investoren

Die äthiopische Regierung hat zum Beispiel angekündigt, die Landesgesetzgebung zu verändern, damit großflächige Landverkäufe und Pacht erleichtert werden, um auf den Agrarflächen kommerzielle Landwirtschaft zu betreiben. In Ghana gibt es Pläne zum Aufbau einer Landdatenbank für interessierte Investoren.

3. Liberalisierung des internationalen Handels

Äthiopien verpflichtet sich, keine Ausfuhrquoten für agrarische Erzeugnisse zu erlassen.

4. Bereitstellung von Dienstleistungen

In Burkina Faso soll eine staatliche Agentur eingerichtet werden, die standardisierte, meteorologische und naturräumliche Daten für Agrarinvestoren zur Verfügung stellt.

Welche Geschäftsmodelle stecken hinter den Investitionen und Reformen – wer profitiert?

Hinter den geplanten Investitionen steht die Vorstellung, Kleinbauern und Kleinbäuerinnen könnten durch Unternehmen des Agribusiness und der Ernährungsindustrie aus der Armut „gehebelt“ werden, indem sie in Wertschöpfungs-

ketten integriert werden. Dies soll zu Einkommensstabilität, verbesserter Produktivität im Anbau, Zugang zu Dienstleistungen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen. So genannte inklusive Geschäftsmodelle sind in ihrer Reichweite jedoch äußerst begrenzt. Eine Studie des International Institute for Environment and Development (IIED) kommt zu dem Ergebnis, dass schätzungsweise zwei bis zehn Prozent der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen weltweit in solche Ketten integriert werden können, eine andere Studie geht von maximal 25 Prozent aus. Der überwiegenden Mehrheit der Produzent/innen fehlt es an Marktnähe, an den Volumina, die zu produzieren sind, sowie an Kapitalausstattung und technischer Ausbildung, um die extrem hohen Anforderungen an Produktionsmanagement, Buchführung, Hygienemaßnahmen und Investitionen erfüllen zu können.

Vertragsanbau

Ein zentrales Instrument zur Einbindung von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in konzerndominierte Wertschöpfungsketten ist der Vertragsanbau. In der Tat kann Vertragsanbau eine Form sein, die kleinbäuerlichen Betrieben Preis- und Abnahmegarantien bietet und die Gefahr von Preisschwankungen verringert. Die Entwicklungspotenziale von Vertragsanbau können jedoch nicht losgelöst von den Machtasymmetrien zwischen kleinbäuerlichen Produzent/innen und Ankäufer/innen bewertet werden. Vielfach belegt sind zum Beispiel Probleme wie Verschuldung durch zu harte Kreditbedingungen, Verschlechterung der Ernährungssicherung durch Anbau in Monokulturen und die Abkehr von Mischproduktion. Im Kontext von liberalisierten Landmärkten kann die Ausbreitung des Vertragsanbaus zudem die Landbesitzkonzentration erheblich forcieren.

Investitionen in Land

Etwa zehn Prozent der Konzernvorhaben im Rahmen der G8NA zielen direkt auf den Zugang zu Land ab. Die fatalen Auswirkungen großflächiger Landinvestitionen auf die lokale Bevölkerung die ihr informelles Recht der Bodennutzung (customary tenure) verliert und marginalisiert wird, sind vielfach dokumentiert. Einige der Reformversprechen zielen auf eine Vereinfachung von langfristigen Landpachten oder den Zugang zu Landtiteln für kommerzielle Investoren.

Viele der Investitionsvorhaben im Rahmen der G8NA bauen explizit auf den Wachstumskorridoren in Ländern wie Tansania und Mosambik auf. Das Konzept der Korridore besteht darin, durch gleichzeitige öffentliche Infrastrukturinvestitionen und private Agrarinvestitionen ganze Zonen der Agrarindustrie im Rekordtempo zu erschaffen. Ein tansanischer Regierungsbericht von 2012 weist auf erhebliche Probleme im Hinblick auf den SACGOT Wachstumskorridor hin, in dem auf 250.000 Hektar Intensivlandwirtschaft vorgesehen ist. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass Korruption weit verbreitet sei und das Land weitgehend informell genutzt werde. Daher gebe es eine hohe Wahrscheinlichkeit von Landkonflikten (Econexus 2012). Tansania verspricht im Rahmen der G8NA zudem die komplette Demarkierung der SACGOT Region bis Mitte 2014.

Saatgut

Hinter allen geforderten Reformen im Saatgutbereich steht der Versuch, den gesamten afrikanischen Saatgutmarkt für die großen industriellen Saatgutkonzerne zu öffnen. Dies soll über die Harmonisierung der afrikanischen Saatgutgesetzgebungen im Sinne von UPOV 91 erreicht werden. Die G8NA unterstützt diese Politikrichtung mit den Partnerschaftsabkommen und beginnt, dies in einzelnen Ländern umzusetzen. Damit entsteht eine Abhängigkeit von Produzent/innen, die dann jedes Jahr neues Saatgut kaufen oder Nachbaugebühren an Konzerne zahlen müssen. Wie dieser Geschäftsansatz mit der Realität der afrikanischen Landwirtschaft gelingen soll, ist völlig unklar. Fast 80 Prozent der Züchtung oder Vermehrung von Saatgut erfolgt durch die Produzent/innen selbst, und der freie Austausch von Saatgut spielt für sie eine existenzielle Rolle. Weiter sind negative Folgen auf die Biodiversität und die vielfältigen informellen afrikanischen Saatgutzüchtungen zu befürchten, weil diese unter UPOV 91 keinen Zugang zu den Märkten mehr hätten.

Dünger

Ein zentraler Baustein der G8NA ist der Plan des norwegischen Düngergiganten Yara, in einem der beteiligten afrikanischen Länder eine Düngemittelfabrik im Wert von 1,5 bis 2 Milliarden US\$ in Verbindung mit regionalen Düngerverkaufsstellen aufzubauen. Ein Gewinn für Yara muss jedoch keineswegs mit einem Gewinn für Bauern und Bäuerinnen einhergehen. Synthetischer Stickstoffdünger kann die Bodenversauerung beschleunigen und langfristig den Humusgehalt reduzieren. Zudem hat sich das Kosten-Nutzenverhältnis von Stickstoff Einsatz zu den Ernteerträgen in den letzten Jahrzehnten erheblich reduziert.

Vor allem die degradierten afrikanischen Böden brauchen dringend eine nachhaltige Bodenverbesserung, die ohne agrarökologische Maßnahmen nur schwer erreicht werden kann. Gleichzeitig brauchen diese Maßnahmen verhältnismäßig wenig externe Inputs und sind so für die marginalisierten Kleinproduzent/innen einfacher umsetzbar. Diese Ansätze spielen aber in der G8NA keine Rolle. Statt dessen steht hier ein Geschäftsmodell im Vordergrund, dass sich sehr stark an den Interessen der Düngemittelkonzerne orientiert.

Woran wird der Erfolg der G8NA gemessen?

Besonders interessant sind die Indikatoren, die in den Kooperationsvereinbarungen verankert sind, um die Fortentwicklung und den etwaigen Erfolg der G8-Initiative zu bewerten. Drei Indikatoren tauchen immer wieder auf – der „Doing Business Index“ der Weltbank, der prozentuale Anstieg privater Investitionen in die kommerzielle Produktion und den Verkauf von verbessertem Saatgut und der Anstieg privater Investitionen im Agrarbereich.

Der „Doing Business Index“ der Weltbank bemisst primär das Investitionsklima für ausländische Investoren, da-

bei insbesondere die Steuerlast für Unternehmen, Regeln für den internationalen Handel oder den Schutz geistigen Eigentums. Ein spezifischer „Doing Business in Agriculture Index“ soll zudem in den nächsten drei Jahren entwickelt werden.

Die Auswahl der Erfolgsindikatoren gleicht einem Offenbarungseid der G8NA: Es geht nicht um den Rückgang der Zahl unterernährter Menschen, nicht um den Anstieg der Einkommen von Kleinproduzent/innen, es geht nicht um nachhaltige Produktionsmethoden und nicht um die Verbesserung des Zugangs zu Land für Kleinbäuer/innen. Hätte man Indikatoren mit Bezug auf bestehende Leitlinien, wie etwa die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung („Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherung“) gewählt, wäre auch die Ausrichtung der politischen Reformen und Investitionen eine grundlegend andere.

Forderungen an die G8

Die G8NA muss entweder radikal verändert oder beendet werden. Auf keinen Fall darf die Initiative unter den gegenwärtigen Vorzeichen auf weitere afrikanische Staaten erweitert werden.

Es ist offensichtlich, dass eine stärkere Förderung und mehr Investitionen in den Agrarsektoren der Länder des Südens notwendiger denn je sind. Eine zukunftsfähige Landwirtschaft, die Armut bekämpft und Hunger verringert, muss unter anderem folgende Aspekte berücksichtigen.

- Das Komitee für Ernährungssicherheit (CFS) ist das Gremium, das international legitimiert ist, um in landwirtschaftlichen Fragestellungen Richtungsentscheidungen zu treffen. Im CFS werden gerade allgemeine Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen im Agrarbereich (rai) in einem partizipativen Prozess entwickelt. Diesem Prozess muss Rechnung getragen werden.
- Privatwirtschaftliche Initiativen dürfen in Zukunft bei der Ausgestaltung politischer Regeln keine privilegierte und institutionalisierte Rolle spielen.
- Kleinbäuerliche Produzent/innen bilden das Rückgrat des Ernährungssystems in vielen Ländern Afrikas. Sie sind zugleich die größten Investoren in der Landwirtschaft. Daher müssen sie und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse im Zentrum jeglicher Programme zur Hunger- und Armutsbekämpfung in ländlichen Regionen stehen. Entsprechend müssen Bauernorganisationen zentral an der Ausgestaltung von Initiativen beteiligt sein. Die Maßnahmen der Initiativen müssen einer menschenrechtlichen Überprüfung unterzogen werden und die Umsetzung der FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung voranbringen.
- Im globalen Süden übernehmen Frauen einen sehr bedeutenden Beitrag zur Ernährungssicherung. Zugleich werden sie oftmals diskriminiert und haben nur

marginalen Zugang zu Beratungsdienstleistungen, Krediten oder Land und anderen wichtigen Ressourcen. Frauen und ihre Bedürfnisse müssen stärker in Initiativen und Investitionen Berücksichtigung finden.

- In vielen landwirtschaftlichen Bereichen müssen kleinbäuerliche Produzent/innen durch spezifische Programme stärker unterstützt werden. Dazu zählt zum Beispiel die staatliche Förderung einer bäuerlich-familienorientierten Saatgutproduktion.
- Agrarökologische Anbau- und Bodenverbesserungsmaßnahmen mit langfristigen Wirkungen, wie unter anderem im IAASTD-Bericht beschrieben, sind zum Beispiel gegenüber der Förderung des synthetischen Düngemittel-Einsatzes immer zu bevorzugen. Hier ist insbesondere die agrarökologische Forschung zu stärken.

Quellen:

- A letter to the President of the African Union presented 15 May 2012 by Mamadou Cissokho (on behalf of 15 African civil society networks and coalitions). Internet: www.europafrika.info/en/news/foos-security-a-letter-to-the-president-of-the-african-union.
- Alliance for Food Sovereignty in Africa (AFSA) et al. (2013): *Modernising African Agriculture: Who Benefits? Statement by Civil Society in Africa*. Internet: www.acbio.org.za/activist/index.php?m=u&f=dsp&petitionID=3.
- CIDSE und Ecumenical Advocacy Alliance (2013): *Whose Alliance? The G8 and the Emergence of a Global Corporate Regime for Agriculture*. Internet: www.cidse.org/content/publications/just-food/food-governance/whose-alliance-the-g8-new-alliance-for-food-security-and-nutrition-in-africa.html.
- CONCORD statement on G8 and New Alliance (24 May 2013). Internet: www.concordeurope.org/238-concord-statement-on-g8-and-new-alliance.
- Country Cooperation Frameworks von Mosambik, Elfenbeinküste, Äthiopien, Ghana, Tansania und Burkina Faso (2012). Internet: www.feedthefuture.gov/article/unga2012.
- EcoNexus (2012): *African Agricultural Growth Corridors, who benefits, who loses?*
- FAO (2012a): *Investing in Agriculture for a Better Future. The State of Food and Agriculture Report 2012*.
- FAO (2012b): *The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition*. Internet: www.fao.org/cfs/cfs-home/global-strategic-framework/en.
- Grow Africa (2013): *Investing in the Future of African Agriculture – 1st Annual Report on Private-Sector Investment in Support of Country-led Transformations in African Agriculture*. Internet: http://growafrica.com/Grow_Africa_Annual_Report_May_2013.pdf
- Heinrich Böll Stiftung und WWF (2013): *Bodenlos. Negative Auswirkungen von Mineraldüngern in der tropischen Landwirtschaft*.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) (2007): *Agriculture at a Crossroad*. Internet: <http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx/>
- Network of Farmers and Agricultural Producers Organizations (ROPPA) et al. (2012): *Stick to Africa's Plans: Open Letter to the G8 from African Civil Society*. Internet: <http://africasplansforg8.org/>.
- One (2013a): *New Alliance for Food Security and Nutrition. Part 1*. Internet: www.one.org/us/policy/policy-brief-on-the-new-alliance/.
- One (2013b): *New Alliance for Food Security and Nutrition Part 2*. Internet: www.one.org/us/policy/new-alliance-for-food-security-and-nutrition-part-2/.
- Regional Civil Society Consultation for Africa – The Final Declaration, Brazzaville, 22 April 2012. Internet: www.europafrika.info/en/cfs/regional-civil-society-consultation-for-africa-the-final-declaration-ety-organizations.
- Vermeulen und Cotula (2010): *Making the most of Agricultural Investment. A Survey of Business Models that Provide Opportunity for Smallholders*.
- Vorley et al. (2012): *Tipping the Balance. Policies to Shape Agricultural Investments and Markets in Favour of Small Scale Farmers*.
- Wiggins (2009): *Can the Smallholder Model Deliver Poverty Reduction and Food Security for a Rapidly Growing Population in Africa? FAC Working Paper No. 8. Future Agricultures Consortium, Institute for Development Studies, UK*.

Herausgeber:

Forum Umwelt und Entwicklung
Marienstr. 19–20 | 10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 / 678 17 75 93
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechts-träger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V.(DNR).

Berlin, Juni 2013

Dieses Papier wurde von Mitgliedern der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forums Umwelt und Entwicklung erarbeitet.