

HUNGERBEKÄMPFUNG ALS GESCHÄFTSMODELL?

„Ländliche Entwicklung ist ohne Wirtschaft nicht möglich“, so die markige Aussage von Dirk Niebel, ehemaliger Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in einer Pressemitteilung vom Mai 2013. Sein Verständnis von Hungerbekämpfung liegt voll im Trend. Große Konzerne des Agribusiness und der Ernährungsindustrie betreten verstärkt die entwicklungspolitische Arena und gebärden sich als die neuen Agenten im globalen Kampf gegen Hunger und Armut.

Von Jan Urhahn

Unterstützt werden die Konzerne von zahlreichen Regierungen aus dem globalen Norden und einigen Regierungen aus dem globalen Süden. Beispiele sind die „New Vision for Agriculture“ des Weltwirtschaftsforums, die „Alliance for a Green Revolution in Africa“ (AGRA), initiiert von der Bill & Melinda Gates Stiftung und der Rockefeller Stiftung oder „GROW Africa“. Auch die Bundesregierung lässt sich nicht lumpen und nimmt mit ihren Engagements an der „New Alliance for Food Security and Nutrition“ der G8-Staaten (G8NA) sowie der „German Food Partnership“ (GFP) eine hervorgehobene Stellung ein.

Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass in den meisten Fällen vornehmlich Investitionen von Konzernen abgesichert, Geschäftsfelder erweitert oder neue erschlossen werden. Die Hunger und Armut mindernden Effekte solcher Aktivitäten sind mehr als fraglich.

WER PROFITIERT VON DEN VORHABEN?

Sowohl hinter der G8NA als auch der GFP steht die wirtschaftsliberale Vorstellung, Kleinbauern und Kleinbäuerinnen könnten durch private Unternehmen des Agribusiness und der Ernährungsindustrie aus der Armut „gehebelt“ werden, indem man sie in Wertschöpfungsketten integriert. Über die Einbeziehung in Wertschöpfungsketten soll Bauern und Bäuerinnen in den Ländern des Südens ein besserer Zugang zu Produktionsfaktoren, (internationalen) Märkten sowie Lebensmitteln ermöglicht werden. Das führe in der Folge zu Einkommensstabilität, verbesserter Produktivität im Anbau, Zugang zu Dienstleistungen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. 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 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 Rest bliebe auf der Strecke. Ein zentrales Instrument zur Einbindung von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in konzerndominierte Wertschöpfungsketten ist der Vertragsanbau. In der Tat kann er 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 ProduzentInnen und AnkäuferInnen 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 der Mischproduktion. Gerade in Kontexten von liberalisierten Landmärkten kann die Ausbreitung des Vertragsanbaus zudem die Landbesitzkonzentration erheblich forcieren – das kommt einer Einladung zum Land Grabbing gleich.

NEUE ALLIANZ FÜR ERNÄHRUNGSSICHERUNG

Die „New Alliance for Food Security and Nutrition“ (G8NA) startete 2012 auf Bestreben von US-Präsident Barack Obama. Bis zum Jahr 2022 soll sie insgesamt 50 Millionen Menschen in Sub-Sahara Afrika aus der Armut befreien – mittels privater Investitionen in die Landwirtschaft. Die G8NA umfasst die G8-Regierungen, die Privatwirtschaft und einige afrikanische Regierungen. 2012 wurden Partnerschaftsabkommen mit sechs afrikanischen Staaten abgeschlossen: Äthiopien, Burkina Faso, der Elfenbeinküste, Ghana, Mosambik und Tansania. Neu dazugekommen sind beim diesjährigen G8-Gipfel Benin, Nigeria und Malawi. Mit dem Senegal wurde zwar noch kein Abkommen unterzeichnet, aber Gespräche laufen. Die G8NA zielt darauf ab, die strukturellen Rahmenbedingungen in den Ländern des globalen Südens durch Reformen so zu verändern, dass sich private Investitionen lohnen. Anders ausgedrückt: Hungerbekämpfung wird zum Geschäftsmodell.



Hunger in Mosambik 2007 in Zambézia: Ob dies durch die niebelschen Ansätze verhindert werden kann, ist zu bezweifeln
Foto: Peter Steudtner / panphotos.org

INVESTORENFREUNDLICHE REFORMEN

Die afrikanischen Staaten verpflichten sich zu strukturellen Reformen in menschenrechtlich teils hochsensiblen Bereichen. Die in den Partnerschaftsabkommen aufgeführten Reformen zielen auf die aktive Förderung eines industriellen Agrarmodells – und nehmen alle negativen, sozialen und ökologischen Folgen in Kauf. Dazu zählt auch die Förderung von privatwirtschaftlichen Investitionen etwa bei Saatgut, Düngemitteln oder Pestiziden, sowie in Ackerland. So sollen zum Beispiel in Mosambik die Verteilung von frei verfügbarem und nicht modifiziertem Saatgut verboten und Eigentumsrechte an Saatgut geschaffen werden. In Äthiopien soll InvestorInnen der Zugang zu Land und anderen natürlichen Ressourcen erleichtert werden, damit sie auf den Agrarflächen kommerzielle Landwirtschaft betreiben können.

AGRIBUSINESS IST PLAYER NO 1

Unternehmen und Finanzdienstleister verfassen unverbindliche Absichtserklärungen, in denen sie darstellen, welche Investitionen sie im Rahmen der G8NA in den kommenden Jahren tätigen wollen. Diese umfassen ein Investitionsvolumen von über neun Milliarden US-Dollar – soweit das trotz der intransparenten Datenlage nachvollziehbar ist. Der mit Abstand größte Anteil des Investitionsvolumens kommt aus Europa und Nordamerika, einige InvestorInnen kommen auch aus Schwellenländern. Zu ihnen zählt zum Beispiel der indische Konzern United Phosphorous Limited, einer der wichtigsten Phosphordüngerproduzenten weltweit. Auch afrikanische Unternehmen sind Teil der G8-Initiative. Eine nähere Betrachtung zeigt allerdings, dass einige dieser Unternehmen selbst internationale Akteure der Privatwirtschaft mit Sitz in einem der neun afrikanischen Länder sind.

Food Concepts aus Nigeria beispielsweise ist ein international agierendes Fast-Food-Unternehmen. Sein Beitrag zur Hungerbekämpfung besteht darin, die Eröffnung neuer Filialen der Kette „Chicken Republic“ anzukündigen. Hinzu kommt, dass einige afrikanische Unternehmen durch ausländische Geldquellen finanziert werden. Agrica ist als tansanisches Unternehmen gelistet, läuft aber unter britischen EigentümerInnen und wird über finnische und norwegische Investmentfonds finanziert. Das Unternehmen betreibt mit einer Fläche von 5000 Hektar die größte Reisfarm Ostafrikas.

GERMAN FOOD PARTNERSHIP

„Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft ist ein fester Bestandteil der deutschen Ent-

wicklungszusammenarbeit“, sagte Hans-Jürgen Beerfeldt, ehemaliger Staatssekretär im BMZ anlässlich der Gründung der „German Food Partnership“ (GFP). Sie wurde auf Betreiben der deutschen Wirtschaft und des BMZ initiiert. Entstanden als „Deutsche Initiative für Agrarwirtschaft und Ernährung in Schwellen- und Entwicklungsländern“ (DIAE) im Juni 2012 und im Januar 2013 unbenannt in GFP, soll sie öffentliche und private Akteure zusammenbringen. Ihr Ziel ist die Implementierung von Projekten und Programmen zum Aufbau von Wertschöpfungsketten für Grundnahrungsmittel und zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität und Leistungsfähigkeit. An der GFP sind rund 35 deutsche und europäische Unternehmen und Verbände des Agribusiness und der Ernährungsindustrie beteiligt – darunter wohlbekannte Namen wie BASF, Bayer CropScience, Mars, die METRO Gruppe oder Syngenta. Das Spektrum reicht von der Saatgut-, Dünger- und Pflanzenschutzindustrie, über die Verarbeitung bis hin zum Handel.

„ENTWICKLUNGSPARTNERSCHAFTEN“ MIT DER WIRTSCHAFT

Das Zauberwort zum Erfolg sind nach Meinung des BMZ und der Wirtschaft firmenübergreifende Projekte zur Entwicklung und Umsetzung von Modellen für das Kerngeschäft von deutschen und europäischen Konzernen der Agrar- und Lebensmittelindustrie. Dafür werden so genannte Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft aufgesetzt. Bei Entwicklungspartnerschaften gehen öffentliche und private Partner strategische kurze bis mittelfristige Partnerschaften ein, weil sich angeblich die Interessen eines Unternehmens mit entwicklungspolitischen Interessen decken und die Vorhaben durch keinen der Partner alleine realisiert werden können. Es wird ausdrücklich von der Bundesregierung verlangt, dass die Unternehmen dabei klar erkennbar kommerzielle Interessen verfolgen. Im Zeichen der Hunger- und Armutsbekämpfung unterstützt das BMZ so das deutsche und europäische Agribusiness bei der Erschließung neuer Geschäftsmodelle und Marktchancen im globalen Süden.

STOSSRICHTUNG KLAR ERKENNBAR

Bisher sind vier Projekte im Rahmen des GFP in der Planungsphase. Zwei Vorhaben konzentrieren sich auf Wertschöpfungsketten für Reis in afrikanischen und asiatischen Ländern. Bei den beiden anderen Vorhaben geht es um die vermeintliche Verbesserung der Wertschöpfungsketten von Kartoffeln respektive Ölsaaten in einigen afrikanischen Staaten.

Im Rahmen der „GFP-Africa: Potatoes“ soll die Kartoffel förmlich nach Afrika gebracht werden. Schon heute wird die Kartoffel stark von außen gefördert, oft auf Kosten angepasster Knollenfrüchte wie Süßkartoffeln, Yams oder Maniok. Ein sinnvoller Anbau von Kartoffeln im tropischen Afrika ist nur in ausgewählten Gebieten, wie Hochlagen, möglich. Und soll der Ertrag stimmen, müssen sie intensiv behandelt werden und sind daher von externen Betriebsmitteln wie Saatgut oder Lagerungsmöglichkeiten abhängig. Süßkartoffeln wären demgegenüber viel weniger anspruchsvoll, einfacher in bestehende Anbausysteme zu integrieren und leichter zu kultivieren – aber davon hätten Unternehmen des Agribusiness nicht viel.

Zugleich soll in Projekten der GFP der Nährwert von Nahrungsmitteln künstlich gesteigert werden. Hier geht es darum, dass bestimmte Produkte mit Vitaminen angereichert werden, um die Qualität der Nahrungsmittel zu verbessern. Anstatt die wirklichen, strukturellen Ursachen von Hunger und Armut anzupacken, wird hier auf technologische Lösungen gesetzt, die primär von kapitalstarken und mit großem technologischen Know-how versehenen westlichen Unternehmen geliefert werden können. Eine angepasste Strategie, um Mangelernährung zu begegnen, wäre zum Beispiel der Anbau eines größeren Portfolios von agrarischen Produkten.

INDIKATOREN DER G8NA MANGELHAFT

Besondere Schwachstellen der G8NA und der GFP sind die Indikatoren bzw. Kriterien zur Umsetzung der Projekte. Einen tiefen Einblick in die Grundausrichtung der G8NA bieten die in den Kooperationsvereinbarungen verankerten Indikatoren zum Messen etwaiger Erfolge der Initiative. Drei Indikatoren werden immer wieder genannt: Erstens der „Doing Business Index“ der Weltbank, zweitens der prozentuale Anstieg privater Investitionen in die kommerzielle Produktion und den Verkauf von verbessertem Saatgut und drittens der Anstieg privater Investitionen im Agrarbereich.

Der „Doing Business Index“ der Weltbank bemisst primär das Investitionsklima für ausländische InvestorInnen, dabei 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 macht die wahren Zielvorstellungen von G8NA deutlich: Es geht nicht um den Rückgang der Zahl unterernährter Menschen, nicht um den Anstieg der Einkommen von KleinproduzentInnen. Es geht nicht um nachhaltige Produktionsmethoden

und nicht um die Verbesserung des Zugangs zu Land für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Wären 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 worden, sähe auch die Ausrichtung der politischen Reformen und Investitionen grundlegend anders aus.

Keinen Deut besser ist die GFP. Obwohl das Vorhaben mit viel Tamtam schon längst gestartet wurde, sind bisher noch keine Kriterien für die Projekte der Initiative entwickelt worden. Darüber hinaus ist vom BMZ geplant, die beteiligten Unternehmen an der Ausarbeitung von Kriterien zu beteiligen. Womit der Bock zum Gärtner gemacht wird: Diejenigen, die später Kriterien einhalten sollen, erhalten viel Gestaltungsspielraum. Klar ist, die beteiligten Unternehmen werden keine Kriterien vorschlagen, die sie nur schwer umsetzen können. Interessengegensätze zwischen den Anforderungen an eine ernst gemeinte Hunger- und Armutsbekämpfung und den ökonomischen Interessen der Konzerne werden hier offensichtlich ignoriert.

PARTIZIPATION KAUM VORHANDEN

Kleinbäuerinnen und Kleinbauern oder Landlose, die eigentlich von den Vorhaben der G8NA profitieren sollen, waren bisher gar nicht oder kaum eingebunden. Das wurde auch von Seiten der afrikanischen Zivilgesellschaft immer wieder kritisiert, zuletzt Mitte August 2013 in einer Pressemitteilung der Allianz für Ernährungssouveränität in Afrika, einem Zusammenschluss von Netzwerken in 50 afrikanischen Ländern, die kleinbäuerliche ProduzentInnen, indigene Gemeinschaften und Zivilgesellschaft repräsentieren.¹ Auch im Rahmen der GFP ist die Beteiligung der Betroffenen bisher äußerst mangelhaft. Sie werden – wenn überhaupt – erst dann einbezogen, wenn die Projekte bereits eingetütet sind. Der Staatssekretär der letzten schwarz-gelben Bundesregierung Beerfeldt hat hierfür eine Erklärung: „Nachhaltigkeit können wir nur dann erreichen, wenn sich die privatwirtschaftlichen Investitionen auch rechnen – rechnen für die deutschen Unternehmen (...)“

Doch bilden kleinbäuerliche ProduzentInnen das Fundament des Ernährungssystems in vielen Ländern des Südens. Sie sind zugleich die größten InvestorInnen im Agrarbereich. Daher ist ihre Einbindung bereits in die Planung und Entwicklung der Projektideen essentiell. Sie und die Befriedigung ihrer Bedürfnisse müssen

¹ Alliance for Food Sovereignty in Africa (2013): *Africa's Food Sovereignty under Attack by Corporate Interests*. Press release, 15.08.2013.

GLOBALE REGELN FÜR DEN UMGANG MIT LANDRECHTEN

Die im November 2004 von der FAO beschlossenen „Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherung“ geben den Staaten Handlungsempfehlungen für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung.

Sie liefern genaue Strategien, Regeln und Empfehlungen für jedes Politikfeld, das für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung von Relevanz ist. Als Beispiele nennt das Dokument die Anwendung menschenrechtlicher Instrumente und Institutionen, die Sicherung des Zugangs zu produktiven Ressourcen wie Land, Wasser oder Saatgut, die Verbesserung von landwirtschaftlichen Strukturen, Produktivität und Vermarktung sowie die Einrichtung sozialer Sicherungssysteme.

Die Freiwilligen Leitlinien können sowohl als Leitlinie zur Evaluation der bisherigen Anstrengungen von Staaten als auch als Orientierung für eine verbesserte Umsetzung des Rechts auf Nahrung genutzt werden. Im entwicklungspolitischen Kontext können sie als eine Art „Checkliste“ angesehen werden, die für staatliche und nichtstaatliche Organisationen als eine Grundlage für eine Neuorientierung der Entwicklungspolitik dienen kann.

Im Mai 2012 wurden zudem die „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortlichen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ vom Komitee für Welternährungssicherung (CFS) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO) beschlossen. Darin werden die Staaten zum Beispiel aufgefordert, auf nationaler Ebene den Umgang mit großflächigen Landinvestitionen zu regeln und somit Land Grabbing zu verhindern. Das Dokument erkennt unter anderem Gewohnheitsrechte an Land von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern an.

Quelle: Brot für die Welt – Kampagnenblätter „Recht auf Nahrung“

im Zentrum jeglicher Programme zur Hunger- und Armutsbekämpfung in ländlichen Regionen stehen. Stattdessen entsteht der Eindruck, kleinbäuerliche ProduzentInnen würden vorrangig ausgegrenzt werden.

REIN IN DIE KLEINBÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT

Die Privatisierung der Hunger- und Armutsbekämpfung muss schleunigst gestoppt 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 eine ganz andere sein. Zuerst muss der Einfluss privatwirtschaftlicher Initiativen zurückgedrängt werden. Sie dürfen bei der Ausgestaltung politischer Regeln keine privilegierte und institutionalisierte Rolle spielen. Stattdessen ist das Komitee für Ernährungssicherheit (CFS) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO) das Gremium, das international legitimiert ist, um in landwirtschaftlichen Fragestellungen Richtungsentscheidungen zu treffen. Im CFS werden gerade allgemeine Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen im Agrarbereich (responsible agricultural investment „rai“) in einem partizipativen Prozess entwickelt. Diesem Prozess muss Rechnung getragen werden.

Im globalen Süden übernehmen Frauen einen bedeutenden Beitrag zur Ernährungssicherung. Zugleich werden sie diskriminiert und haben

nur marginalen Zugang zu Beratungsdienstleistungen, Krediten, wie auch Land und anderen wichtigen Ressourcen. Frauen und ihre Bedürfnisse müssen viel stärker in Initiativen und Investitionen Berücksichtigung finden. Außer im G8NA-Partnerschaftsabkommen mit Benin wird nirgendwo ein Gender-Indikator erwähnt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie dieser umgesetzt werden soll. In vielen landwirtschaftlichen Bereichen müssen kleinbäuerliche ProduzentInnen durch spezifische Programme stärker unterstützt werden. Dazu zählt unter anderem die staatliche Förderung einer bäuerlich-familienorientierten Saatgutproduktion. Dies sind Bestandteile eines zukunftsfähigen Modells von Landwirtschaft und Ernährung – und sie funktionieren ganz ohne Bayer oder Monsanto und Konsorten.

Jan Urhahn ist Referent für Landwirtschaft und Ernährung beim INKOTA-Netzwerk.

Mehr zum Thema unter:

☞ www.inkota.de/themen-kampagnen/welternahrung-landwirtschaft/