



# Ernährung für alle oder Profit für wenige?

Die Neue Allianz für Ernährungssicherung in Afrika

**Brot**  
für die Welt

Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.  
Caroline-Michaelis-Straße 1, 10115 Berlin  
Telefon +49 30 65211 0  
Mail [info@brot-fuer-die-welt.de](mailto:info@brot-fuer-die-welt.de)  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

**Autor** Uwe Hoering

**Redaktion** Carolin Callenius, Ute Dilg-Saßmannshausen,  
Stig Tanzmann

**V. i. S. d. P.** Dr. Klaus Seitz

**Layout** János Theil

**Fotos** Helge Bendl (Titel), Jörg Böthling (S. 5),  
Christof Krackhardt (S. 13), Uli Reinhardt (S. 19)

**Druck** RetschDruck, Nagold  
Gedruckt auf Recycling-Papier

**Art. Nr.** 129 502 050  
Berlin, Juni 2015

### **Spenden**

Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst  
IBAN DE10 1006 1006 0500 5005 00  
Bank für Kirche und Diakonie  
BIC GENODED1KD

# Inhalt

Einleitung	4
Kapitel 1	
<b>Verbessertes Saatgut für Afrika aus den Händen der großen Konzerne?</b>	<b>5</b>
1.1 Wertvolles Saatgut	5
1.2 Die Neue Allianz und der Saatgutsektor	6
1.3 Kommerzielles Saatgut hat einen hohen Preis	8
1.4 Der Kampf mit der Hydra	10
1.5 Fazit: Spielräume werden enger	11
Kapitel 2	
<b>Freie Fahrt für Agrarinvestoren</b>	<b>12</b>
2.1 Umkämpftes Land - Landpolitik in Afrika	12
2.2 Landrechte in den Vereinbarungen der Neuen Allianz	13
2.3 Zugang zu Land wird neu geregelt	15
2.4 Zivilgesellschaften wehren sich	17
2.5 Fazit: Kampf gegen Landgrabbing wird international	18
Kapitel 3	19
<b>Recht auf Nahrung - nicht mit der Neuen Allianz für Ernährungssicherung in Afrika</b>	<b>19</b>
3.1 Stiller Hunger	19
3.2 Ernährung als Menschenrecht	20
3.3 Ernährung in den Kooperationsabkommen der Neuen Allianz für Ernährungssicherung	22
3.4 Großer Anlauf, geringe Reichweite	24
3.5 Fazit: Geschäfte statt Recht auf Nahrung	25
Literaturverzeichnis	26

## Einleitung

Die „Neue Allianz für Ernährungssicherung in Afrika“ gibt es seit 2012. US-Präsident Barack Obama stellte sie in Washington beim Treffen der G8, der Gruppe wichtiger Industrieländer wie den USA, Japan und Deutschland sowie damals noch Russland, der Öffentlichkeit vor. Russland wurde im Verlauf der Krise um die Ukraine aus den G8 - nunmehr wieder G7 - ausgeschlossen. Die Allianz bringt öffentliche und private Mittel sowie Stiftungsgelder zusammen, um „das Potenzial für Wirtschaftswachstum, besonders durch die Landwirtschaft“ in Afrika zu nutzen (New Alliance 2014).

50 Millionen Menschen in derzeit zehn afrikanischen Ländern sollen von diesem „neuen Partnerschaftsmodell“ profitieren. Ziel ist es, sie bis 2022 aus der Armut zu heben sowie den Hunger durch mehr ausländische und nationale Investitionen in den Landwirtschaftssektor zurückzudrängen. „Förderliche Bedingungen“ für private Investitionen in die Landwirtschaft durchzusetzen, ist das Kernanliegen. Dazu gehören Gesetze, Institutionen, Infrastruktur. Dafür sollen weitreichende Reformen von den Regierungen umgesetzt werden.

Bislang sind zehn afrikanische Länder der Neuen Allianz für Ernährungssicherung in Afrika beigetreten, darunter Nigeria, Äthiopien, Senegal, Mosambik, Ghana, Elfenbeinküste und Tansania. Diese Länder sind politisch vergleichsweise stabil, wenn auch nicht immer demokratisch geführt, haben landwirtschaftliches Potenzial und bieten einen großen Markt für Unternehmen des internationalen Agribusiness. In Kooperationsvereinbarungen verpflichten sich die Regierungen zu einer ganzen Reihe von Maßnahmen im Agrarbereich, die insbesondere den Interessen der großen Agrarkonzerne stark entgegen kommen. Regierungen der Industrieländer versprechen dafür finanzielle und organisatorische Unterstützung. Zudem haben rund 180 afrikanische und internationale Unternehmen Absichtserklärungen unterschrieben und angekündigt, in den kommenden Jahren acht Milliarden US-Dollar in Afrikas Landwirtschaft zu investieren. Das Gros der Gelder kommt von Agrarkonzernen wie AGCO, Monsanto, Syngenta und Yara. Stiftungen wie die Bill & Melinda Gates Stiftung finanzieren flankierende Projekte.

Bereits im Januar 2013 äußerten sich deutsche Nichtregierungsorganisationen kritisch und bezweifelten, dass die Neue Allianz zur Hungerbekämpfung beitragen könne. Sie befürchteten, dass die Initiative eher der Öffnung afrikanischer Märkte für den Ankauf von Agrarrohstof-

fen, den Zugang zu Land und den Vertrieb von kommerziellem Saatgut, Düngern und Pestiziden dient sowie bestehende Machtungleichgewichte verstärkt. Sie forderten daher, die Initiative entweder radikal zu reformieren oder komplett zu beenden (Forum Umwelt und Entwicklung 2013). Besonders problematisch ist die Tatsache, dass Anforderungen, die sich aus den Menschenrechten ergeben, ausgeblendet werden, etwa die aktive Partizipation von Betroffenen und die Ausrichtung an den Bedürfnissen und Interessen marginalisierter Gruppen.

Die vorliegende Broschüre betrachtet detailliert die Kooperationsabkommen und benennt, die Probleme in folgenden Bereichen: der Markt für verbessertes Saatgut, Landrechte und Maßnahmen gegen Mangelernährung.

## Kapitel 1

# Verbessertes Saatgut für Afrika aus den Händen der großen Konzerne?

### Saatgut-Politik der Neuen Allianz für Ernährungssicherung in Afrika

Zurzeit findet ein Kampf um das Saatgut in Afrika statt. Der Druck auf kleinbäuerliche und zivilgesellschaftliche Organisationen ist groß, der Wille der Konzerne, ihre Interessen durchzusetzen, stark ausgeprägt. Die traditionelle Saatguterzeugung und -verbreitung sowie die Rechte der Bäuerinnen und Bauern stehen dieser Konzern-Agenda im Weg. An diesem Konflikt wird deutlich: Die afrikanische Landwirtschaft soll mit allen Mitteln industrialisiert und kapitalisiert werden. Ein wichtiges Instrument dafür ist die Neue Allianz für Ernährungssicherung in Afrika der G8 Länder.

### 1.1 Wertvolles Saatgut

In Europa und vielen anderen Ländern sind die sogenannten „Bauernsorten“ oder „Landrassen“, die früher das Herzstück von Landwirtschaft und Ernährung waren, weitgehend verschwunden. Nur im ökologischen

Landbau haben sie sich teilweise erhalten. An ihre Stelle sind industrielle Züchtungen getreten. Wenige Sorten dominieren die moderne Landwirtschaft - und damit die Auswahl der Nahrungsmittel. Diese hat Auswirkungen auf die Gesundheit und das Leben der Menschen. In Afrika gibt es diese Vielfalt lokaler Sorten noch, weil die Agrarindustrie dort bislang kaum an Grundnahrungsmitteln interessiert war.

Eigentlich sollten Bauernsorten wohl besser „Bäuerinnensorten“ heißen, sind es doch vor allem Frauen, die über die Jahrhunderte aus Wildpflanzen die Vielfalt von Nutzpflanzen entwickelt, gepflegt und erhalten haben. Dabei ging es nicht nur um größere Ähren, mehr Früchte und dickere Knollen. Wichtiger noch waren Pflanzen, die auch unter widrigen Umständen wie Schädlingsbefall, Trockenheit oder schlechten Böden eine Ernte brachten.

Häufig sieht daher ein Feld, besonders wenn es von Frauen bebaut wird, aus wie ein bunter, wild wuchernder Kleingarten. Grundnahrungsmittel wie Süßkartoffeln, Yams, Mais oder Reis wachsen neben Gemüse, Gewürzen, Kräutern und Früchten. Manches kann bereits nach



Die Vielfalt der Sorten bildet das Herzstück der bäuerlichen Landwirtschaft in Afrika. Die Einführung einer industriellen Produktion von Nahrungsmitteln gefährdet die Existenz vieler Kleinbauernfamilien und damit die Ernährungssicherheit von Millionen von Menschen.

kurzer Zeit geerntet werden, was das Verlustrisiko verringert. Einige Sorten vertragen Trockenheit, andere bringen bei guten Niederschlägen hohe Erträge. Wieder andere halten Schädlinge ab oder sind besonders nahrhaft: Vielfalt als Vorsorge für die Ernährungssicherheit.

Der wissenschaftliche Fortschritt verlagerte die Züchtung mehr und mehr ins Labor und konzentrierte sich auf wenige Pflanzen, die ob der besseren Kontrolle von Düngung und Schädlingen nicht in der alten bäuerlichen Mischkultur angebaut werden sollten. Zunächst waren es vor allem nationale und internationale Agrarforschungsinstitute wie das Institut für tropische Landwirtschaft (IITA) in Nigeria, das Reisforschungszentrum (Africa Rice Center) in Benin oder das Zentrum für Agroförstwirtschaft (ICRAF) in Kenia, die neue Sorten entwickelten. Nach und nach entstanden auch in Afrika kommerzielle Saatgutunternehmen wie Seed Co. Malawi oder Agroseed in Senegal. Doch nur Südafrika hat inzwischen einen voll entwickelten privaten Saatgutsektor, alle anderen Länder sind auf Importe angewiesen.

Die neuen Sorten erreichten und erreichen vielfach die Äcker nicht, teils, weil staatliche, öffentliche Verteilungssysteme eingespart wurden, teils, weil sich Bauern die kommerziellen Sorten nicht leisten konnten – oder wollten. Denn ein besonderer Vorteil der Bauernsorten ist, dass sie nach der Ernte wieder als kostenloses Saatgut für die nächste Aussaat verwenden können. Dieser Nachbau lässt sich – mit einigen Abstrichen – Jahr für Jahr wiederholen.

Anders die neugezüchteten Hohertragsorten, die Flaggschiffe der „Grünen Revolution“ in der Landwirtschaft seit den 1960er Jahren. Hohertragsorten von Weizen, Reis und Mais bringen zwar höhere Erträge, doch nur, wenn sie ausreichend Chemiedünger und Wasser bekommen, sowie mit Pflanzenschutzmitteln behandelt werden. Bei Hybridsorten kommt verschärfend hinzu, dass sich der über die Kreuzung von zwei Inzuchtlinien gewonnene Zuchtfortschritt bei der Wiederaussaat aufspaltet und so deutlich geringere Erträge erzielt werden. Will man verlässliche Erträge, muss jährlich neues Saatgut gekauft werden. Hinzu kommt, dass sowohl die Hohertragsorten als auch die Hybride meist mit Gesetzen so geschützt werden, dass bei einer Wiederaussaat Gebühren entrichtet werden müssen.

Während die traditionellen Bauernsorten frei verfügbar sind, entstand für die kommerziellen, modernen Sorten ein immer strikteres Regime von Gesetzen, Verordnungen und internationalen Abkommen, wie und durch wen Saatgut entwickelt, vermehrt, verarbeitet, gelagert,

verteilt und vermarktet werden darf. Züchter und Händler wollen dadurch ihre Einnahmen sichern, staatliche Marktzugangs- und Zertifizierungsverfahren sollen die Qualität von Saatgut sicherstellen.

Bislang ist dieser kommerzialisierte, geregelte Markt in Afrika allerdings noch sehr klein. Sein Umfang wird auf 1,5 Milliarden US-Dollar geschätzt, überwiegend Agrarrohstoffe und Hybrid-Mais. Dagegen stammen schätzungsweise 80 Prozent des Saatguts, das verwendet wird, aus dem Nachbau eigenen Saatguts, aus dem Tausch untereinander oder aus dem lokalen Handel mit „Bauernsorten“. Unternehmen ärgert das, weil ihnen dadurch Lizenzgebühren und Einnahmen entgehen. Vor allem aber wäre dieser informelle Saatgutsektor ein potenziell großer Markt – nicht nur für Saatgutfirmen, sondern auch für Düngemittelunternehmen oder Hersteller von Agrarchemie, die passend zum Saatgut Dünger und Unkrautvernichtungsmittel im Paket anbieten. Gleichzeitig sehen viele afrikanische Staaten und internationale Geber die starke Abhängigkeit von traditionellem und damit „veraltetem“ Saatgut als eine der Ursachen für die geringe Produktivität der afrikanischen Landwirtschaft.

## 1.2 Die Neue Allianz und der Saatgutsektor

Bereits seit einigen Jahren wächst der Druck von staatlichen und philanthropischen Geberorganisationen aus westlichen Industrieländern wie den USA, der Europäischen Union (EU) und einiger ihrer Mitgliedsstaaten sowie der Agrar- und Ernährungsindustrie auf Regierungen in Afrika, ihre Saatgutpolitik und -institutionen an westliche, internationale Verfahren für die kommerzielle Zulassung von Pflanzensorten, für Saatgut-Zertifizierung und einen verbesserten Schutz für Züchter anzupassen. Mittel dafür sind Handels- und Investitionsabkommen (vgl. GRAIN 2014), Projekte von Stiftungen und Unternehmen, die beispielsweise durch die Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika (AGRA) die Vermarktung von Saatgut und Dünger fördern, und die Unterstützung beim Aufbau von Regelungen und Institutionen durch Entwicklungsorganisationen. Eine der umfassendsten Initiativen dabei sind die Länderabkommen der Neuen Allianz der G8-Länder.

Argumentiert wird, dass das bestehende Saatgutssystem mit seinen weniger ertragreichen Bauernsorten und dem verbreiteten Nachbau kommerzieller und geschütz-

ter Sorten ein wesentliches Hindernis für eine Modernisierung der Landwirtschaft sei. Hochleistungssorten, oft auch als „verbessertes Saatgut“ bezeichnet, können hier eine Abhilfe schaffen. Die Übernahme internationaler Standards durch Afrikas Regierungen, so die Versprechungen, würden Importe erleichtern und den Aufbau einer einheimischen Saatgutindustrie beschleunigen.

Zum einen verspricht eine Ausweitung des Handels mit Saatgut gute Geschäfte und würde gleichzeitig auch den Absatz von Dünger und Agrarchemie anschieben. Zum anderen sind Bauern nicht nur Kunden, sondern liefern auch Agrarprodukte. Die expandierende Lebensmittelindustrie und Einzelhandelsketten stellen allerdings besondere Anforderungen an Eigenschaften, Aussehen und Qualität, die die wenigsten Kleinbauern in Afrika gegenwärtig erfüllen können. Um Chips herzustellen, sind beispielsweise bestimmte Kartoffelsorten erforderlich, neue Cassava-Sorten mit einem höheren Stärke-Anteil machen eine industrielle Verarbeitung erst profitabel. Um diese Nachfrage von Industrie und Handel zu erfüllen, sind kommerzielle, auf die Anforderungen der verarbeitenden Industrie hin gezüchtete Sorten notwendig. Damit nimmt Saatgut in der Modernisierung der Landwirtschaft und dem Aufbau einer kommerziellen Produktions- und Vermarktungskette eine zentrale Rolle ein.

### Harmonisierung des Saatgutmarkts

Den weitgehendsten Schutz für Züchterrechte und -interessen bietet das Übereinkommen des Internationalen Verbandes zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV, siehe Kasten) von 1991. Es verbietet Bauern nahezu vollständig die verbreitete Praxis, geschützte Sorten nachzubauen oder gar als Saatgut weiterzugeben, geschweige denn zu verkaufen. Einziges Mitglied von UPOV<sub>91</sub> aus Afrika südlich der Sahara ist bislang - seit Juli 2014 - die Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI), an der 17 Länder beteiligt sind.

Internationale Standards der Industrie wie UPOV<sub>91</sub> sind das Modell, an dem sich die meisten Bestrebungen zu einer „Modernisierung“ und „Harmonisierung“ der Saatgut-Regelungen in Afrika orientieren. Dadurch sollen Handelshindernisse abgebaut und die Expansionsmöglichkeiten für die privaten Saatgutunternehmen verbessert werden. So hat beispielsweise auch ARIPO (African Regional Intellectual Property Organization), eine überregionale anglophone Patentorganisation, damit begonnen, neue gemeinsame Saatgut-Richtlinien basierend auf UPOV<sub>91</sub> für seine Mitgliedsländer auszuarbeiten. Durch die Übernah-

me internationaler UPOV-Standards „würde die landwirtschaftliche Produktion gesteigert und die Wertschöpfungskette im Agrargeschäft wachstumsfördernd entwickelt“, verspricht sie (zitiert bei de Jonge, 2014, 104).

Auch regionale Wirtschaftsgemeinschaften wie COMESA (Common Markets for Southern and Eastern Africa) im südöstlichen, SADC (Southern African Development Commite) im südlichen Afrika und ECOWAS (Economic Community Of West African States) in Westafrika arbeiten für ihre Mitglieder einheitliche Regelungen aus. Beraten werden sie häufig durch Züchterverbände aus Industrieländern wie die französische National Seed and Seedling Association (GNIS) und das UPOV-Sekretariat sowie durch Geberorganisationen wie USAID oder durch Projekte wie AGRA. Finanzielle Unterstützung erfolgt in einigen Fällen durch die EU.

### Was ist UPOV?

UPOV ist der Internationale Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales). Das erste Übereinkommen trat 1968 in Kraft und wurde seither mehrfach überarbeitet, zuletzt 1991. Ziel ist es, Pflanzenzüchtungen als geistiges Eigentum zu schützen und damit die Entwicklung neuer Pflanzensorten zu begünstigen. Damit eine Sorte gemäß UPOV schutzfähig ist, muss sie die sogenannten NDUS-Kriterien erfüllen: Sie muss neu sein, darf also zuvor noch nicht vertrieben worden sein (New), von anderen Sorten unterscheidbar (Distinct), hinreichend homogen (Uniform) und beständig (Stable) sein. Mit dem Übereinkommen von 1991 (UPOV<sub>91</sub>) wurden die Rechte der Züchterinnen und Züchter drastisch verstärkt - zu Lasten der Rechte von Bäuerinnen und Bauern. War UPOV 78 noch ein System, welches in erster Linie Züchter und Züchterinnen vor der Konkurrenz anderer Züchter schützte, ist unter UPOV<sub>91</sub> unter anderem auch der Austausch von Saatgut und Vermehrungsmaterial unter Landwirten verboten. UPOV hat heute 72 Mitglieder, darunter die EU und ihre Mitgliedsstaaten, aber nur sehr wenige aus Afrika südlich der Sahara.

### Verpflichtungen für den Saatgutsektor

In den Kooperationsabkommen der Neuen Allianz haben sich mit Ausnahme des westafrikanischen Benin alle

beteiligten Länder verpflichtet, den Saatgutbereich rasch und umfassend zu liberalisieren und weiter zu privatisieren. Diese Verpflichtungen lassen sich in mehrere Bereiche gruppieren:

- Eine Revision rechtlicher Regelungen und Gesetze, die unter anderem eine klare Rollenverteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren bringen soll: Staatliche Agrarforschung und internationale Institutionen (wie Africa Rice Center oder ICRAF) sollen zwar weiter eine Rolle bei der Züchtung spielen, doch die Kommerzialisierung, also die gewinnbringende Vermehrung und Vermarktung, soll privaten Unternehmen überlassen werden.
- Technische und institutionelle Voraussetzungen für kommerzielle Züchtung und den Marktzugang sollen verbessert werden. Dazu gehören Standardisierung, Auflistung zugelassener Saatgutsorten, Verfahren für Klassifizierung und Zertifizierung, Regeln für Pflanzengesundheit und Ausbildung von Personal.
- Förderung des Einsatzes neuer Technologien, was als eine Umschreibung für die Anerkennung von Gentechnologie im Agrarbereich zu verstehen ist.
- Steuererleichterungen für Saatguterzeugung und -vermarktung und eine Beendigung der Verteilung von kostenlosem Saatgut durch Regierungen und Nichtregierungsorganisationen. Kommerzielle Unternehmen würden dann einen größeren Markt erschließen.

Mehrfach wird bei den Verpflichtungen, die Produktion, den Handel, die Qualitätskontrollen und die Saatgut-Zertifizierung neu zu regeln, auf die Angleichung an regionale Harmonisierungs-Vereinbarungen und UPOV91 verwiesen. Dagegen gibt es keinerlei Maßnahmen, wie Saatgutssysteme erhalten und gestärkt werden können, die auf Bauernsorten und dem Recht von Bauern und Bäuerinnen, sie nachzubauen und zu verbreiten, basieren.

#### **Einfallstor für Konzerne**

Die Beteiligung zahlreicher Konzerne aus dem Saatgut- und Düngerbereich an der Neuen Allianz für Ernährungssicherung in Afrika signalisiert ein Interesse, sich stärker im Agrarbereich Afrikas zu engagieren. Neben einigen kleineren einheimischen Unternehmen wie der Tanzania Seed Trade Association, Seed Co. in Malawi oder Agroseed

in Senegal sind einige der größten und wichtigsten ausländischen Unternehmen dabei wie Monsanto, Syngenta, DuPont/Pioneer mit seiner Tochter AgriServ in Ghana. Einige afrikanische Unternehmen wie SeedCo, das in 15 afrikanischen Ländern operiert, oder MRI in Sambia, die vor allem Mais- und Baumwoll-Saatgut vertreiben, wurden inzwischen durch Konzerne wie Syngenta, DuPont und Monsanto übernommen (vgl. GMWatch 2014).

Allerdings bleiben deren Expansionsmöglichkeiten begrenzt, solange Nachbau, Saatguttausch und lokaler Handel florieren, besonders für Massenprodukte wie Reis, Erdnüsse oder Wurzelgewächse. Anders als Hybrid-Sorten wie Mais, die quasi einen eingebauten Nachbauschutz haben, können diese Märkte nur erobert werden, wenn der Staat einen weitreichenden Sortenschutz und damit Marktzugang und Einnahmen garantieren kann.

Hier setzt die „Neue Partnerschaft“ der Neuen Allianz an: Durch ein marktorientiertes, staatlich geregeltes und sanktioniertes Saatgutssystem würden in einem zentralen Bereich der Industrialisierung und Kommerzialisierung des Agrar- und Ernährungsbereichs die Voraussetzungen für die weitere Eroberung der Landwirtschaft in Afrika durch die Agrarkonzerne geschaffen – auf Kosten der bäuerlichen Landwirtschaft, die einen wesentlichen Bereich ihrer bisherigen Eigenständigkeit und Existenzsicherung verlieren würde.

### **1.3 Kommerzielles Saatgut hat einen hohen Preis**

Die Anpassung des Saatgutrechts in Afrika zielt darauf ab, den Einsatz von „verbessertem Saatgut“ zu fördern, da dieses höhere Erträge verspricht. Es bestehen aber erheblich Zweifel, dass dadurch die Situation der kleinbäuerlichen Landwirtschaft nachhaltig gestärkt werden kann. Studien zur Folgenabschätzung im afrikanischen Kontext fehlen weitgehend. Den zahlreichen Erwartungen über positive Auswirkungen der neuen Regelungen auf den bestehenden Saatgutsektor und damit auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die oftmals auf Erfahrungen in anderen Ländern mit begrenzter Vergleichbarkeit basieren, stehen kaum Untersuchungen über mögliche negative Folgen gegenüber.

#### **Risiken und Nebenwirkungen**

*Aussicht auf höhere Erträge:* Die neuen Sorten, deren Einsatz gefördert werden soll, versprechen vor allem mehr



Leistung, höhere Erträge, manche auch weniger Verluste durch Schädlinge oder Witterungsbedingungen. Dadurch sollen Nahrungsmittelversorgung und Einkommen gesteigert werden. Doch die tatsächlichen Ertragssteigerungen hängen von vielen anderen Faktoren ab, etwa von guten Böden, ausreichend Wasser und dem Einsatz von Dünger und Agrarchemie. Diese Voraussetzungen erfüllen nur besser gestellte bäuerliche Betriebe. Außerdem gehen sie mit nicht zu unterschätzenden Investitionskosten einher.

*Höhere Risiken:* Um kommerzielles Saatgut zu nutzen, müssen Betriebe höhere Kosten in Kauf nehmen. Gebühren, Gewinnspannen der Händler und die Ausnutzung einer Monopolstellung, die große Saatgutproduzenten haben, treiben die Preise für Saatgut in die Höhe. Außerdem muss nicht nur jede Saison neues Saatgut gekauft werden, auch die Ausgaben für Dünger und Agrarchemie steigen. Gleichzeitig würden bei einem Verbot des Weiterverkaufs von nachgebautem Saatgut viele Bauern eine wichtige Einnahmequelle verlieren. Möglicherweise müssten sie deshalb andere Haushaltsposten, beispielsweise für Gesundheit oder Bildung, zusammenstreichen.

Es ist zudem durchaus nicht gesichert, dass die versprochenen höheren Erträge tatsächlich die höheren Kosten wieder einbringen. Da viele Bauern vor der Aussaat einen Kredit aufnehmen müssen – oft zu hohen Zinsen beim lokalen Geldverleiher, wächst mit ihrer zunehmenden Einbindung in den Geld- und Kreditkreislauf die Gefahr ihrer Verschuldung.

*Monokulturen:* Das kommerzielle Saatgutssystem schränkt die Sortenvielfalt ein und fördert Monokulturen. Unternehmen sind vorrangig an der Züchtung von Sorten interessiert, die einen großen Markt haben und den Bauern, die sie einsetzen, Geld bringen, also beispielsweise Agrarrohstoffe. Dagegen investieren sie kaum in die Verbesserung von Pflanzen, die kaum Gewinne versprechen, obwohl sie für den in Afrika verbreiteten Mischbau wichtig sind.

*Zugang zu Saatgutvielfalt:* Das neue Saatgutrecht verbaut den Zugang zu preiswertem Saatgut für eine breite Palette von Pflanzen. Der bislang praktizierte Austausch wird unterbunden und möglicherweise kriminalisiert: Wie bereits in Industrieländern, könnten dann künftig auch in Afrika Kontrolleure der Konzerne auf den Höfen auftauchen und die Einhaltung des Nachbauverbots und der Zahlung von Lizenzgebühren kontrollieren.

Ein Verbot von Nachbau und Weitergabe würde gleichzeitig den Prozess der Entwicklung lokal angepasster Sorten unterbinden, der häufig durch Frauen getragen ist. Damit geht auch traditionelles Wissen über die Erhaltung von Saatgut, geeignete Lagerung und Management verloren.

*Unzureichende Beteiligung:* Die Erfahrung zeigt, dass Kleinbauern und andere Interessengruppen bei der Entwicklung und Reform von Gesetzen zu Sortenschutz und Saatguthandel bislang kaum informiert, geschweige denn daran beteiligt wurden. Die Verfahren sind höchst intransparent, die Einflussmöglichkeiten von Konzernen, Stiftungen und Entwicklungsorganisationen übermächtig.

### **Nationale Regelungen ausgehebelt**

Natürlich sollten Länder Regelungen haben, um Züchtern und Saatgutherstellern wirtschaftliche Anreize und Sicherheit zu geben, um durch Standards und Zertifizierungen Qualität sicher zu stellen und durch Harmonisierung die Verbreitung und den Marktzugang zu verbessern. Eine Festlegung auf Blaupause-Standards wie UPOV<sub>91</sub> verbaut aber die Spielräume für selbstbestimmte Regelungen.

So räumt selbst das strikte, 1995 in Kraft getretene Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über Patente (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS) den Entwicklungsländern in der WTO ein, bei Sortenschutzbestimmungen eigene, sogenannte „sui generis-Systeme“, also selbst entwickelte Rechtssysteme zum Schutz des geistigen Eigentums in der Pflanzenzucht, zu beschließen. Da „sui generis-Systeme“ selbst entwickelt werden können, bieten diese Systeme maximale Flexibilität für den Schutz des informellen Saatgut Sektors und der Rechte der Bauern. Insbesondere in Asien wird von dieser Regel reger Gebrauch gemacht. In den vergangenen Jahren haben auch einige wenige Länder in Afrika eigene Saatgutgesetzgebungen verabschiedet, in denen sich ihre nationalen Interessen, etwa im Bereich der Ernährungssicherung für die eigene Bevölkerung oder beim Schutz bäuerlicher Rechte auf Nachbau oder informelle Weitergabe niederschlugen. Doch die geraten jetzt in Widerspruch zu den vereinheitlichten und harmonisierten Saatgutgesetzen und Regelungen, die von regionalen Organisationen wie COMESA oder die überregionale Patentorganisation für Afrika, ARIPO, ausgearbeitet werden. So musste zum Beispiel die äthiopische Regierung feststellen, dass die neuen Regelungen zur Harmonisierung der Saatgutgesetzgebung, die von der

Wirtschaftsgemeinschaft COMESA ausarbeitet werden, im Widerspruch zu ihren eigenen Gesetzen stehen können. Da diese regionalen Verpflichtungen für die einzelnen Mitgliedsländer bindend sind, werden auf diese Weise nationale Gesetze ausgehebelt.

### **Wenige Gewinner, viele Verlierer**

Für zahllose Bauern hat das bestehende System von Saatgutnutzung durch Nachbau und Weitergabe nicht allein deshalb Vorteile, weil sie arm sind und sich im Unterschied zu reicheren Bauern eine Modernisierung durch kommerzielles Saatgut, Dünger und Chemie nicht leisten können. Wichtiger als höhere Erträge sind für sie Strategien zur Risikominderung. Das bedeutet beispielsweise gesicherte Erträge durch Mischbau. Dafür brauchen sie eine Vielfalt von Sorten und Arten, um einen Totalverlust bei Trockenheit oder Schädlingsbefall möglichst zu vermeiden.

Die Umstellung auf eine industrielle Landwirtschaft mit teuren externen Inputs birgt für sie dagegen erhebliche wirtschaftliche Risiken. Eine Konzentration auf kommerzielle Sorten verstärkt ihre Abhängigkeit von fremdem Wissen, Züchterinteressen und Handelskanälen. So kann eine Abwärtsspirale entstehen aus teurem Saatgut, das nicht an die Bedürfnisse der Kleinbauern angepasst ist, höheren Ausgaben, die nicht durch entsprechend höhere Erträge aufgefangen werden, Verschuldung, größere Armut und schließlich Landverlust. Anstatt die Nahrungsmittelerzeugung zu stärken und damit die Ernährungssicherheit zu verbessern, wäre das Gegenteil der Fall: Diejenigen, die von der Neuen Allianz profitieren sollen, wären die Leidtragenden.

## **1.4 Der Kampf mit der Hydra**

Für zivilgesellschaftliche Organisationen und Bauernverbände in Afrika südlich der Sahara, die sich für die Erhaltung und Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft einsetzen, sind die Angriffe auf das bestehende Saatgutssystem und die bäuerlichen Rechte ein Schlüsselthema geworden. „Wer das Saatgut kontrolliert, kontrolliert die gesamte Nahrungsmittelkette“, folgert die Organisation Food Sovereignty Ghana (zitiert in New Internationalist vom 20. Oktober 2014). Die neuen Saatgut-Regelungen würden zu steigenden Importen führen, die einheimischen Züchtungsaktivitäten beschränken, die Monopolstellung ausländischer Unternehmen stärken und traditi-

onelle Agrarsysteme beeinträchtigen. Da der Vorstoß auf unterschiedlichen Ebenen erfolgt, sind auch sie gezwungen, auf verschiedenen Ebenen zu agieren.

### **Widerstand**

In Ghana beispielsweise, dessen Regierung sich in ihrem Kooperationsabkommen zu einer Politik verpflichtet hat, die es dem privaten Sektor ermöglicht, verbesserte Betriebsmittel wie Saatgut und Dünger zu entwickeln, zu verkaufen und zu verwenden, wehrt sich das breite Oppositionsbündnis Ghana National Association of Farmers and Fishermen gegen die Pläne von Regierung und Parlament, das Gesetz für Pflanzenzüchter (Plant Breeders Bill) zu verschärfen (vgl. Food Sovereignty Ghana). Auf regionaler Ebene konnten afrikanische Aktivistinnen und Aktivisten erreichen, dass beim neuen Sortenschutzgesetz für die Wirtschaftsgemeinschaft im Südlichen Afrika, SADC, bestehende Produzentenrechte anerkannt wurden.

Das zeigt, dass auf nationaler und regionaler Ebene für zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände durchaus Einflussmöglichkeiten bestehen. Hier können sie am besten mobilisieren. Hier können Bauern ihre Interessen artikulieren und ihre politischen Einflussmöglichkeiten in die Waagschale werfen. Mit dem Konzept der Ernährungssouveränität gibt es zudem Vorstellungen einer selbstbestimmten Agrarentwicklung, die inzwischen auch mehrere Regierungen unterstützen.

Allerdings versucht beispielsweise ARIPO gleichzeitig, die Regelungen des Abkommens der industriellen Züchterverbände (UPOV91) für die eigenen Mitgliedsländer verbindlich zu machen. Auf diesem Umweg könnten Regierungen dann „einfach unsere nationalen Entscheidungen in den Papierkorb werfen und Produzentenrechte ignorieren“, klagt die Alliance for Food Sovereignty in Africa (AFSA Pressemitteilung vom 3. April 2014).

### **Forderungen**

Zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika südlich der Sahara, wie der African Center for Biosafety (ACB), AFSA und ROPPA, dem Dachverband von Bauernorganisationen in Westafrika, stellen einige zentrale Forderungen, um eine Einschränkung des informellen Saatgut-Sektors mit all ihren Folgen zu verhindern und den Vormarsch der Agrarindustrie zu stoppen:

- Sie fordern umfassende *Transparenz* und eine breite *Beteiligung* an der Erarbeitung von Saatgut- und Sor-

tenschutz-Gesetzen und -Regelungen. Denn allen Initiativen gemeinsam ist die fehlende Beteiligung der betroffenen Bevölkerung, die unzureichende Information sowie die Absprachen hinter Türen, die für die Zivilgesellschaft weitgehend verschlossen sind.

- Bevor neue Saatgutgesetze verabschiedet werden, müssen außerdem deren negative Konsequenzen analysiert und reflektiert werden. Bislang gibt es kaum Erkenntnisse über die Auswirkungen von UPOV91 auf informelle Systeme oder die kleinbäuerliche Landwirtschaft (de Jonge 2014). Zusätzlich zu einer solchen wirtschaftlichen *Folgenabschätzung* für die bäuerliche Landwirtschaft muss eine Bewertung unter Menschenrechtsaspekten erfolgen.
- Afrikanische Regierungen und regionale Organisationen sollten zudem die bestehenden *Spielräume nutzen*, um eigene Saatgutgesetze auszuarbeiten – so wie zum Beispiel in Indien, wo nach dem eigenen „sui generis-System“ geschützte Sorten nachgebaut und unter einer anderen Bezeichnung sogar verkauft werden dürfen.
- Schließlich müsste die gesamte *Saatgutpolitik* stärker auf die Anforderungen und Situation bäuerlicher Betriebe ausgerichtet werden: Wichtig wäre zum Beispiel, die öffentliche und einheimische Forschung für Bauernsorten, die wieder ausgesät werden können, oder für von der Forschung bisher vernachlässigte Pflanzen zu verstärken.

Diese Forderungen richten sich nicht nur an die eigenen Regierungen oder regionale Organisationen in Afrika, sondern auch an die Regierungen der Industrieländer, die über die Neue Allianz Einfluss ausüben und sich für eine Umsetzung oder aber eine Reform der bisherigen Prozesse einsetzen könnten.

## 1.5 Fazit: Spielräume werden enger

Die Neue Allianz für Ernährungssicherung in Afrika wirkt wie ein Treibsatz für die zahlreichen nationalen und regionalen Initiativen zur Einführung verschärfter Regelungen durch revidierte Gesetze und regionale „Harmonisierung“, orientiert an UPOV91. Durch ihre Selbstverpflichtungen haben die Regierungen für vage Versprechungen von Investoren und Geldgebern ihre Hand-

lungsspielräume aufgegeben. Die beteiligten Länder wurden unter erheblichen Zeitdruck gesetzt, eine Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen sowie Bäuerinnen und Bauern bei der Formulierung der Verpflichtungen hat es nicht ausreichend gegeben, alternative Ansätze im Saatgutbereich werden vollkommen ignoriert und diskriminiert. Mit den G8-Kooperationsvereinbarungen sind so auch die Spielräume für zivilgesellschaftlichen Alternativen noch einmal enger geworden.

Zudem wurde mit der G8-Initiative der Kampf um den Saatgutmarkt in Afrika internationalisiert. Regierungen der beteiligten Industrieländer, Konzerne, Stiftungen und Geberinstitutionen setzen sich offen für die Neue Allianz als Sprungbrett für Konzerne in der Region ein. Allerdings zeigt das Beispiel Benin, dessen Länderabkommen keine Verpflichtungen im Saatgutbereich enthält, dass Regierungen der Industrieländer – in diesem Fall Deutschland – durchaus als vermittelnder Akteur fungieren können. Hier ist die Zivilgesellschaft in Europa gefordert, weiter Druck auf die europäischen Akteure in der G8-Initiative auszuüben. Nur so kann es zu Veränderungen kommen. Und das Beispiel, dass die Neuordnung der Saatgutgesetzgebung durch die EU-Kommission zu Fall gebracht werden konnte, zeigt, dass Erfolge möglich sind – und macht auch Hoffnung in Afrika.

## Kapitel 2

# Freie Fahrt für Agrarinvestoren

### Die Neue Allianz für Ernährungssicherung der G8-Länder erleichtert das Landgrabbing in Afrika

Seit der Ernährungskrise 2007/2008 häufen sich die Berichte über Investoren aus Industrie- und Schwellenländern, die versuchen, in Afrika große Ländereien zu erwerben. Angeblich stehen mehr als 200 Millionen Hektar für eine Ausweitung der Landwirtschaft zur Verfügung, beispielsweise in der Guinea-Savanne, einem Landstreifen, der sich von Westafrika über Ostafrika bis hinunter ins südliche Afrika zieht. Meldungen über Landgrabbing, also die Vertreibung von lokalen Bevölkerungsgruppen für Agrarinvestitionen, weisen allerdings auch auf zahlreiche Konflikte hin. Für die Bestrebungen von Regierungen, Entwicklungsorganisationen und Unternehmen, die afrikanische Landwirtschaft zu industrialisieren und zu kapitalisieren, ist daher die Schaffung von Landnutzungsrechten, die auf die Bedürfnisse der Industrie zugeschnitten sind, wichtig. Ein Instrument dafür ist die Neue Allianz für Ernährungssicherheit in Afrika.

## 2.1 Umkämpftes Land - Landpolitik in Afrika

Der Zugang zu Ackerfläche ist in Afrika Grundlage für die Lebensbedingungen und die wirtschaftliche Entwicklung, aber auch Auslöser für Konflikte. Die Antwort auf die Frage „Wem gehört das Land?“ ist oft kompliziert. Privates Grundeigentum gibt es meist nur in den Städten. Als Folge der Kolonialzeit sind aber auch Farmen oder Plantagen oft in Privatbesitz. Der große Rest gehört in vielen Ländern formell dem Staat, so etwa in Tansania, das alle Rechte an Land „im Namen der Bürger“ hält. Oder es ist Gemeinschaftsland, dessen Nutzung dem Gewohnheitsrecht unterliegt. Der Staat beziehungsweise lokale Autoritäten vergeben Nutzungsrechte für Landwirtschaft, Fischfang oder das Sammeln von Holz oder Futter. Und solange ausreichend Land zur Verfügung stand, kümmerte es auch wenig, wenn sich Familien einfach ein neues Stück Land suchten, wenn der Boden ausgelaugt war - und sich damit bestenfalls auf ein Gewohnheitsrecht berufen konnten.

Allerdings führt diese traditionelle Art der Landnutzung zu komplizierten Eigentums- und Landnutzungsrechten. Ansprüche überschneiden sich oder konkurrieren miteinander. Und sie sind selten schriftlich fixiert, etwa in einem Grundbuchamt. Unklare und ungesicherte Nutzungsrechte sind eine ständige Bedrohung für

Landnutzer und beeinträchtigen ihre wirtschaftliche und soziale Situation. Ohne gesicherte Landtitel haben Landwirte kaum Zugang zu Kredit oder Anreize, kostspielige Betriebsmittel wie Dünger oder Saatgut in ihre Felder zu investieren. Das gilt besonders für Frauen. Auch wenn ihr Recht auf Land in vielen Ländern inzwischen verfassungsmäßig verankert ist, unterliegen die Bäuerinnen in der Praxis häufig dem traditionellen Recht. So können sie meist nur über ein männliches Familienmitglied Landrechte erwerben. Diese Rechte können nicht vererbt werden und es besteht immer die Gefahr, sie wieder zu verlieren.

### Wie viel Land ist verfügbar?

Anders als in Asien und in vielen Ländern Lateinamerikas gibt es in Afrika noch viel Land, das nicht intensiv landwirtschaftlich genutzt wird. Schätzungen schwanken zwischen 200 und 500 Millionen Hektar (Jayne et al 2014, S. 3) - das wäre mehr als doppelt so viel wie die bestehende bebauete landwirtschaftliche Nutzfläche, die 2010 auf 184 Millionen Hektar veranschlagt wurde (AGRA 2014, S. 29). Das liegt unter anderem an der lange Zeit niedrigen Bevölkerungsdichte. Allerdings sind die besten Böden bereits vergeben: In der Kolonialzeit als Plantagen und riesige Farmen. Mit wachsender Bevölkerung wird fruchtbares Land knapp, vor allem in dicht besiedelten Ländern wie Nigeria, Äthiopien, Uganda, Kenia, Ruanda und Burundi. In den vergangenen Jahren sind Boden- und Pachtpreise in diesen Regionen deshalb dramatisch gestiegen. Viele Gebiete sind zudem entweder Regenwälder, wie in Gabun, Kamerun und der Demokratische Republik Kongo. Andere sind wegen schlechter Bodenqualität, wie in Madagaskar und unzureichender Wasserversorgung weniger geeignet, etwa die Savanne. Oder sie liegen weit ab von städtischen Märkten, Verkehrsverbindungen und Häfen. Und auch wenn es ungenutzt aussieht, wird Land meist von Hirten als Weideland genutzt oder dient zum Sammeln von Brennholz, Früchten und Futter. Wie viel Land tatsächlich zur Verfügung steht, ist also auch davon abhängig, wie „ungenutzt“ definiert wird - und von wem.

In den vergangenen Jahren haben viele Länder, häufig unterstützt von Entwicklungsinstitutionen wie der Weltbank, versucht, mit gesicherten Landrechten Klar-



Wer darf wann welches Land wie nutzen? Die Landnutzungs- und eigentumsrechte sind in Afrika vielerorts ungeklärt. Das führt zu Konflikten.

heit zu schaffen. Zum einen wurden in Staaten wie Tansania, Malawi, Benin, Ghana oder Mosambik Gesetze verabschiedet, die die gemeinschaftlichen Landnutzungs-Rechte und die Gleichberechtigung von Frauen festschreiben. Damit wurden nach den Worten der Weltbank „die zwei Schlüsselbereiche, die die Grundlage für eine geordnete Landadministration sind, anerkannt“ (Byamugisha 2013, S. xvi).

Parallel dazu wurde aber auch begonnen, nach dem Vorbild von Industrieländern individuelle Landtitel zu vergeben, die beliehen und verkauft werden können. Dieses Verfahren ist aufwändig, langsam und teuer, anfällig für Bürokratie und Korruption. Nutzungsrechte wie Weiderechte oder das Recht, Holz zu sammeln, können kaum erfasst werden, was besonders Frauen und Hirten benachteiligt. Durch neue Regelungen wurden deshalb Konflikte eher verschärft, schwächere Bevölkerungsgruppen ihrer Nutzungsrechte beraubt und Eigentum in den Händen einflussreicher Eliten konzentriert.

Mit wachsendem Interesse an Land, mit steigenden Preisen und Agrarinvestitionen wachsen die Konflikte zwischen alten und neuen Rechten, zwischen herkömmlichen Nutzungsweisen und modernen Anforderungen, zwischen Stadt und Land, zwischen Landwirtschaft und Viehzucht. Regierungen berufen sich zunehmend auf ihren Status als Eigentümer und das Recht, gemeinschaftliche Nutzungsrechte auszuhebeln, wenn „öffentliche Interessen“ wie der Ausbau der Infrastruktur oder die

Einrichtung von Wachstumskorridoren, wie SAGCOT (Southern Agricultural Growth Corridor of Tansania) in Tansania, anstehen – normalerweise mit minimaler Entschädigung für die betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die bestehenden „Gesetze haben nicht verhindert, dass Dorf- oder Gemeinschaftsland gegen den Willen der lokalen Bevölkerungen durch Regierungen verpachtet wurde“ (Future Agricultures/PLAAS 2013, S. 4).

## 2.2 Landrechte in den Vereinbarungen der Neuen Allianz

Von den zehn afrikanischen Mitgliedsländern der Neuen Allianz für Ernährungssicherung haben mindestens sechs eine große Zahl von Verträgen mit ausländischen Agrarinvestoren abgeschlossen. Neben Senegal, Nigeria und Tansania sind das Ghana, Äthiopien und Mosambik, die jeweils über zwei Millionen Hektar verpachtet haben (vgl. Schoneveld 2014). Die Situation bei den Landrechten ist jedoch trotz einiger Reform- und Modernisierungsversuche für Investoren problematisch. Der Vorwurf des Landgrabblings, also rechtlich fragwürdige Verpachtungen, die häufig mit einer Vertreibung lokaler Bevölkerungsgruppen einhergehen, steht im Raum (vgl. farmlandgrab). Um Investitionen in die Landwirtschaft zu fördern, sind daher Anpassungen der Landnutzungsrechte als wichtiger Teil der verbesserten politischen

Rahmenbedingungen erforderlich. Neben Rechtssicherheit gehören dazu effiziente staatliche Behörden, finanzielle Anreize wie niedrige Zölle und Abgaben, sowie der Aufbau einer Infrastruktur.

### Investitionsanreize

Alle Kooperationsabkommen enthalten die Zusage, Landnutzungsrechte zu stärken, um Investitionen in die Landwirtschaft zu fördern. Dafür werden meist drei Maßnahmenbündel genannt, um bereits abgeschlossene Verträge abzusichern und neue zu fördern: verbesserte Informationen über verfügbare Landflächen und Landnutzungsplanung, Regelungen für Landnutzungsrechte unter anderem durch Zertifizierung, sowie ein erleichteter Zugang zu Land.

So verpflichtet sich die Regierung von Burkina Faso, Anreize für Investoren auszubauen, ein sicheres Investitionsumfeld zu schaffen und Zugang zu Land zu vermitteln. Dazu gehören dann unter anderem Datenbanken wie in Ghana, um Investoren geeignetes Land anbieten zu können. Mosambik etwa verspricht, Landnutzungsrechte zu reformieren, um Investitionen zu fördern. Äthiopien will die Landnutzungsplanung verbessern sowie „die Landgesetze verfeinern, um langfristige Pachtverträge zu fördern und die Vertragserfüllung kommerzieller Agrarbetriebe zu stärken“.

Darüber hinaus sollen Investitionsagenturen wie in Äthiopien und Burkina Faso den Unternehmen die Betriebsaufnahme erleichtern, bürokratische Hürden beseitigen und damit die Transaktionskosten und die Risiken verringern. Geringe Pachtzahlungen, Steuer- und Abgabenerleichterungen und eine Revision der Investitionsbestimmungen wie in Benin sollen „das Geschäftsklima für Investoren“ und die Wirtschaftlichkeit der Investitionen verbessern. Malawi sagt explizit zu, mindestens 200.000 Hektar Land für großflächige kommerzielle Landwirtschaft zur Verfügung zu stellen, vor allem in der Wirtschaftszone Nacala-Korridor, die gemeinsam mit dem Nachbarland Mosambik entwickelt wird.

### Wirtschaftszonen

Nahezu durchgängig zielen die versprochenen Maßnahmen auf eine Verbesserung des Zugangs zu Land in sogenannten Potentialregionen. Das sind Gebiete mit guten Böden, ausreichend Wasser und Zugang zu Binnen- und Exportmärkten. Ein Beispiel dafür ist der SAGCOT, ein Gebiet, das fast ein Drittel des ostafrikanischen Landes mit den fruchtbarsten Böden und der besten Infrastruk-

tur umfasst. Hier sollen die Agrarproduktion ausgebaut und Verarbeitungs-, Dienstleistungs- und Exporthandelsunternehmen angesiedelt werden.

In Burkina Faso ist ein Schwerpunkt für die Umsetzung der Verpflichtungen die Wirtschaftszone Bagré Growth Pole (siehe Kasten), in Ghana die Savannah Accelerated Development Authority, in Nigeria sogenannte „Staple Crop Processing Zones“, in Malawi der Nacala-Korridor und in Mosambik das ProSavanna-Projekt, das Japan und Brasilien vorantreiben. In diesen Sonderwirtschaftszonen sollen integrierte Produktionsketten vom Anbau über Verarbeitung und Vermarktung entstehen.

Wesentlich dabei ist auch der Ausbau der Infrastruktur in diesen Wirtschaftszonen. Wie im Bagré Growth Pole investieren Regierungen Milliarden an öffentlichen Geldern in Straßen und Versorgungseinrichtungen. Einzelne Länder wie Burkina Faso und Elfenbeinküste verpflichten sich zusätzlich zum kostspieligen Ausbau der Bewässerungslandwirtschaft.

#### Bagré Growth Pole

Die Wirtschaftszone Bagré Growth Pole in Burkina Faso wurde 2012 mit Unterstützung der Weltbank als sogenanntes integriertes Entwicklungsprojekt gestartet. 200 Kilometer südöstlich der Hauptstadt Ouagadougou sollen dereinst auf bis zu 60.000 Hektar landwirtschaftliche Betriebe angesiedelt, Fischfarmen angelegt, Verarbeitungsbetriebe aufgebaut und Tourismus, Handel und Finanzdienstleistungen gefördert werden. Die Regierung hat rund 100 Milliarden CFA (umgerechnet etwa 150 Millionen Euro) in die Infrastruktur investiert. Private Investoren erhalten unter anderem langfristige Pachtverträge mit Laufzeiten bis zu 99 Jahren sowie Steuererleichterungen, die gegenüber einem bereits großzügigen Investitionskodizes von 2010 noch einmal nachgebessert wurden. „Heutzutage stehen alle Länder in einem Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen, die sie durch liberale und attraktive Investitionsbedingungen zu gewinnen versuchen“, heißt es in einer Erklärung des Landwirtschaftsministeriums vom Juli 2013 (Dagorn/Ouandaogo 2014, S. 8).

#### Investoren

Im Kooperationsabkommen der Elfenbeinküste, das verspricht, „für Kleinbauern und private Unternehmen in-

klusiven Zugang zu und produktive Nutzung von Land zu gewährleisten“, kündigen acht Unternehmen an, in den kommenden Jahren annähernd 800 Millionen US-Dollar in die Entwicklung von Reisfarmen zu investieren. Die Groupe Mimran aus Frankreich beispielsweise will zunächst 60.000 Hektar betreiben, strebt jedoch eine Ausweitung auf 182.000 Hektar an. Das algerische Unternehmen Cevital möchte 300.000 Hektar unter Vertrag nehmen. Das französische Getreidehandelsunternehmen Louis Dreyfus, Europas größter Reimporteur, schloss einen Vertrag mit dem Landwirtschaftsministerium, der ihm Zugang zu 100.000 bis 200.000 Hektar Reisanbaufläche verschafft (vgl. GRAIN 2013).

In Mosambik sind unter den beteiligten ausländischen Unternehmen auffällig viele Baufirmen, die vom Ausbau der Infrastruktur in den Wirtschaftskorridoren profitieren wollen. Interesse zeigen aber auch Baumwollanbauer wie JFS Holding, Corvus Investment International aus Südafrika, das im Blumenanbau für den Export tätig ist, und das Agrarenergie-Unternehmen Nippon Biodiesel Fuel. Im Norden Mosambiks will das japanische Handelsunternehmen Itochu zusammen mit brasilianischen Unternehmen und unterstützt durch die Regierung in Tokio großflächige Bewässerungswirtschaft für Soja und Mais betreiben.

Unter den Unternehmen, die im Rahmen des Kooperationsabkommens von Tansania Absichtserklärungen abgegeben haben, sind das schwedisch-tansanische Unternehmen Agro EcoEnergy, das als Investor negative Schlagzeilen machte (<http://www.actionaidusa.org/2015/02/swedish-police-investigate-g8-new-alliance-biofuel-project-tanzania>), und Agrica, ein britisches Unternehmen mit US-amerikanischen und norwegischen Investoren, das die umstrittenen Kilombero-Zuckerrohrplantagen betreibt (Future Agricultures/PLAAS 2015). Unter den weiteren internationalen Unternehmen sind praktisch alle großen Namen aus der Wertschöpfungskette der Agrarindustrie vertreten: der Landmaschinenhersteller AGCO, Handelsunternehmen wie Armajaro Trading, Nahrungsmittelhersteller wie Diageo, SABMiller und Unilever, sowie Saatgut- und Agrarchemie-Lieferanten wie Monsanto, Syngenta und Yara.

### **Bäuerliche Landwirtschaft**

Während viel für Investoren versprochen und getan wird, gibt es nur wenige Maßnahmen in den Kooperationsabkommen, die auf die Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft gerichtet sind. Zwar wird immer beteu-

ert, dass auch kleinere Betriebe und Frauen von den Abkommen profitieren würden, doch konkrete Zusagen, beispielsweise ihre lokalen Gemeinschaftsrechte zu schützen, sind rar. Dabei sind sie und ihre Investitionen entscheidend für die landwirtschaftliche Entwicklung insgesamt und die Ernährungssicherheit insbesondere, die die Neue Allianz für Ernährungssicherung vorgibt zu stärken. Zudem fehlt eine Folgenabschätzung, wie sich die zahlreichen Maßnahmen, die zur Förderung von großen Investitionen und zur Verringerung ihrer Risiken und Kosten vorgenommen werden sollen, auf kleine Betriebe auswirken. In einigen Fällen werden immerhin politische Regelungen versprochen, wie zukünftig Nachteile für Bevölkerungsgruppen, die für Agrarinvestitionen umgesiedelt werden, verringert werden können.

## **2.3 Zugang zu Land wird neu geregelt**

Die Anpassung der Gesetze und Regelungen, wie Land genutzt, besessen und beispielsweise an Investoren vergeben wird, sind ein zentraler Bestandteil der Bestrebungen der Neue Allianz für Ernährungssicherung, um günstigere Voraussetzungen für Investitionen in den Agrarbereich zu schaffen. Landtitel zum Beispiel sind eine Voraussetzung, dass bäuerliche Betriebe als Vertragsbauern in die Partnerschaft mit Konzernen eingebunden werden können. In den Kooperationsabkommen wird zwar immer wieder beteuert, dass sowohl große, kapitalkräftige Investoren wie auch kleinbäuerliche Betriebe gefördert werden sollen. Doch tatsächlich sind sie eher so zugeschnitten, dass sie eine vorleistungs- und daher kapitalintensive Landwirtschaft fördern, die für weite Bereiche der bäuerlichen Landwirtschaft und Tierhaltung in Afrika keine Perspektive darstellt.

### **Landrechte**

Länder wie Burkina Faso und Mosambik haben in den vergangenen Jahren Landgesetze verabschiedet, die gemeinschaftliche Landnutzungsrechte anerkennen und Landnutzern besseren Schutz gegen einen Verlust ihres Landes versprechen. Problematisch sind zum Beispiel die beschleunigten Verfahren, die mehrere Länder für die Bearbeitung von Investitionsanträgen zusagen und die ein wichtiges Kriterium im „Investitionsklima-Index“ sind. Angesichts der häufig komplexen Rechtslage, in der sich unterschiedliche Ansprüche und Nutzungsrech-

te überschneiden, droht hier eine unzureichende Prüfung und damit ein Verlust von bestehenden Rechten. Im Namen des öffentlichen Interesses an Infrastruktur-entwicklung und Ansiedlung von Agrarunternehmen und anderen Investoren können die bestehenden Rechte ausgehebelt werden.

Aber auch die angekündigte Sicherung von Landrechten, etwa durch Vergabe von Landtiteln, ist ein zweischneidiges Schwert. Zum einen könnten dadurch bestehende Landnutzungsrechte wie in Mosambik, die der ländlichen Bevölkerung weitreichende Mitsprachemöglichkeiten bei der Landvergabe einräumen (DUAT), aufgeweicht werden. Aufgrund ihrer zeitaufwändigen Beteiligungsverfahren gelten sie als ein Hindernis für Investoren. Mosambik kündigt denn auch eine „Beschleunigung der Vergabe von DUATS“ an, was auf Kosten der Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten der Nutzer gehen könnte. Das ginge vor allem zulasten der Frauen, die selten verbriefte Landnutzungsrechte haben und deshalb ihre bestehenden Möglichkeiten der Landnutzung verlieren könnten.

Zum anderen kann eine Vergabe von Landtiteln dazu führen, dass Familien, deren Land zu klein ist, um durch Investitionen die Erträge zu steigern, verkaufen. Dadurch würden Investoren schneller Land für sich in Besitz nehmen können. Gleichzeitig würden größere Betriebseinheiten gefördert, die wiederum die Voraussetzung für industrielle Landwirtschaft sind.

### **Landaneignung**

Implizit und explizit wecken die Länderabkommen die Erwartung, dass große Ländereien für Investoren bereit gestellt werden. Die angekündigte Erfassung von Gebieten, die dafür geeignet sind, befindet sich jedoch derzeit noch in den Kinderschuhen und ist angesichts begrenzter staatlicher Kapazitäten zeitaufwändig. Mit der Konzentration auf die bestehenden oder geplanten Wirtschafts- und Wachstumszonen wurden allerdings bereits Vorentscheidungen getroffen, dass besonders geeignetes Land an Investoren übergeben werden soll. In diesen Gebieten wird der Druck auf kleinbäuerliche Betriebe besonders groß sein, ihr Land entweder mehr oder minder freiwillig abzugeben oder sich den Bedingungen der Investoren im Rahmen einer Vertragslandwirtschaft zu unterwerfen.

Die Vertragslandwirtschaft, die in der Neuen Allianz gefördert wird, wirkt wie eine indirekte Landaneignung: Unternehmen erhalten die Kontrolle über Land und Produktion, ohne das Land selbst zu besitzen. Indem sie

bäuerlichen Betrieben Saatgut und weitere Inputs sowie Zugang zu Krediten verschaffen und ihnen nach der Ernte die Agrarprodukte abnehmen, müssen die Bauern und Bäuerinnen das anbauen, was von den Abnehmern nachgefragt wird, nicht das, was ihren Bedürfnissen oder den lokalen Gegebenheiten ihrer Höfe angemessen wäre. Durch das Raster fallen viele Bauern, die zu wenig Land und andere Ressourcen haben, um als Vertragspartner überhaupt in Frage zu kommen.

### **Landnutzung**

Alle Bestandsaufnahmen ausländischer und großer Investitionen (Schoneveld 2014; Land Matrix) zeigen, dass das vorrangige Interesse der Investoren an Energiepflanzen, agrarischen Rohstoffen für die Industrie wie Baumwolle oder Holz, an lukrativen Produkten wie Blumen oder Obst für den Export oder an Viehzucht besteht. Das ist auch in der Neuen Allianz für Ernährungssicherung nicht viel anders, trotz ihres Bekenntnisses zu Ernährungssicherheit und Ernährung. Zwar gibt es in Ländern wie Elfenbeinküste und Tansania, wo bereits Bewässerungslandwirtschaft betrieben wird und deshalb auch Reis angebaut werden kann, durchaus einige Investoren, die Interesse am Anbau von Grundnahrungsmitteln zeigen. Doch überwiegend richten sich ihre Nutzungsinteressen nicht auf Agrarprodukte, die zu einer gesicherten, besseren Ernährung vor Ort beitragen würden.

### **Land für die Agrarindustrie**

Gesicherte Rechte sind nicht nur für Investoren, sondern auch für Landwirte wichtig, damit sie langfristig in ihre Betriebe investieren können. Doch die Maßnahmen stärken vor allem die Rechte, die Zugangsmöglichkeiten und die wirtschaftlichen Interessen der neuen kommerziellen Agrarinvestoren. Dahinter steht die Absicht, die landwirtschaftliche Produktion in globale Wertschöpfungsketten einzugliedern und eine moderne Landwirtschaft mit hohem Produktionswachstum aufgrund von verbessertem Saatgut, mineralischem Dünger und Mechanisierung zu fördern. Dies geschieht durchaus auch mit Blick auf die Hungerbekämpfung, lässt aber die Wirklichkeit in Afrika außer Acht. Denn ärmere bäuerliche Familien, abgelegene Regionen und von Ernährungsunsicherheit betroffene Bevölkerungsgruppen werden von diesen Maßnahmen kaum profitieren. Viele Bauern haben zu wenig Land und andere Ressourcen, um als Vertragspartner für die Unternehmen in Frage zu kommen. Mehr noch: Die Gelder, die für die Förderung der Investoren



(geringe Pachtzahlungen, Steuervergünstigungen, öffentliche Investitionen in Infrastruktur, etc.) eingesetzt werden, fehlen im Staatshaushalt, um die Produktions- und Lebensbedingungen in diesen Regionen und für diese Bevölkerungsgruppen zu verbessern.

## 2.4 Zivilgesellschaften wehren sich

In den vergangenen Jahren wurden immer mehr Verträge zu Agrarinvestitionen unterzeichnet. Dies bereitet zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen von Kleinbauern und -bäuerinnen große Sorgen. Denn im Zuge des Ausbaus der landwirtschaftlichen Großproduktion kommt es immer wieder zu Vertreibungen der lokalen Bevölkerung, wie in Äthiopien und in Sierra Leone. Mittlerweile gibt es zahlreichen Proteste gegen die Umsiedlung von Bauernfamilien. Dies hemmt die Investitionsbereitschaft. Die Regierungen aus den Industriestaaten sowie aus afrikanischen Ländern versuchen deshalb, durch entsprechende Regelungen in den Länderabkommen den Bedenken der Betroffenen den Wind aus den Segeln zu nehmen - zumindest verbal. Ob diese Regelungen umgesetzt werden, hängt auch davon ab, wie viel Druck die Zivilgesellschaft ausüben kann.

### Schutz vor Vertreibung

Der Schutz vor Vertreibung ist eines der zentralen Anliegen zivilgesellschaftlicher Gruppen und Bauernorganisationen - nicht nur angesichts der Neuen Allianz für Ernährungssicherung. Die Proteste gegen Landgrabbing haben dazu geführt, dass im Mai 2012 die „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ vom Komitee für Welternährungssicherheit der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. An deren Ausarbeitung waren auch zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen mit Vertreterinnen und Vertretern von Bauern, Indigenen, Viehhaltern und Fischern beteiligt. Diese freiwilligen Richtlinien machen Vorschläge, wie Nutzungsrechte zum Beispiel in der Landwirtschaft gestaltet sein sollten, um schwächeren Bevölkerungsgruppen Schutz zu geben. Das Versprechen, die Rechte und Erfordernisse von Frauen, indigenen Völkern und anderen wirtschaftlich und sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen anzuerkennen und zu verteidigen, kann allerdings nur eingelöst werden, wenn sie entschlossen in nationales Recht umgesetzt werden.

In einer Reihe von Kooperationsabkommen der Neuen Allianz wurde zugesagt, diese Leitlinien und die Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen umzusetzen (etwa in Äthiopien) oder zumindest „zu berücksichtigen“ (wie in Nigeria). Allerdings hat in den meisten Ländern die Umsetzung in nationales Recht und administrative Maßnahmen erst begonnen. Ihre Einhaltung bleibt vom guten Willen der Regierungen und Unternehmen abhängig, denn Sanktionen sind nicht vorgesehen. Die die Freiwilligen Leitlinien sind also ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Allein sind sie jedoch unzureichend. Zivilgesellschaftliche Organisationen fordern deshalb deutliche Verbesserungen bei Landgesetzgebung, der Verwaltung und Transparenz, sowie Rechenschaftsmechanismen, an denen auch Produzentenorganisationen und Nichtregierungsorganisationen beteiligt sein müssen.

### Beteiligung und Transparenz

Ein zweiter wesentlicher Kritikpunkt ist die fehlende Beteiligung der Bevölkerung und von demokratischen Institutionen an der Formulierung und Umsetzung der Länderabkommen. Im Unterschied zu nationalen Agrar-Entwicklungsplänen, die - wenn auch von Land zu Land unterschiedlich - von den Regierungen selbst unter breiter Beteiligung unterschiedlicher Bevölkerungs- und Interessengruppen im Land erstellt wurden, wurden die Kooperationsabkommen in einem „konsultativen Prozess mit dem privaten Sektor“ festgelegt, wie die Lobbyorganisation GRAIN eine Auskunft von USAID zitiert (GRAIN 2013, S. 4). Demnach wurde die Grow Africa, eine Lobby-Organisation des Weltwirtschaftsforums von Davos, die auch an der Planung von SAGCOT und dem Bagré Growth Pole in Burkina Faso beteiligt ist, von den G8-Regierungen beauftragt, die Investitionsinteressen des privaten Sektor zu erfassen, um sie in die Kooperationsvereinbarungen einzubringen.

Laut GRAIN zielen diese Absprachen hinter verschlossenen Türen zwischen Regierungsvertretern und Unternehmen darauf ab, die nationalen Agrar-Entwicklungspläne „auf einen wachsenden Zufluss an Investitionen durch den privaten Sektor auszurichten“ (GRAIN 2013, S. 4), besonders in den Agrarwirtschaftszonen. Die G8 macht Druck auf die afrikanischen Regierungen, indem sie die Umsetzung der Verpflichtungen an die Vergabe von Geldern durch Entwicklungsinstitutionen bindet.

Am Joint Leadership Council der Neuen Allianz für Ernährungssicherung, der 2012 „als informelle Gruppe

von Führungspersonlichkeiten, die sich für die Umsetzung der Zusagen einsetzen“, ins Leben gerufen wurde, sind neben Konzernen wie Syngenta, Unilever und Yara immerhin auch vier zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt. Aber diese Beteiligungsmöglichkeiten kommen nicht nur sehr spät, sie sind zudem unzureichend. Wichtiger wäre, dass die Unternehmen unter anderem ihre Zusagen im Rahmen der Kooperationsabkommen offenlegen, die Verträge zugänglich machen und Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit ihre Investitionen Auswirkungen auf Ernährungssicherheit und ausgewogene Ernährung der Bevölkerung haben. Auch die vielfältigen Anreize und Vergünstigungen, mit denen Regierungen Investitionen fördern wollen, müssen veröffentlicht werden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern. Ferner müssen Instrumente und Verfahren entwickelt werden, mit denen die Aus- und Folgewirkungen der Maßnahmen, die im Rahmen der Neuen Allianz beschlossen wurden, erhoben, bewertet und korrigiert werden können.

### **Einbindung von Frauen**

Frauen sind in vielerlei Hinsicht von den Initiativen der Neuen Allianz im Bereich der Landnutzung und der Landrechte betroffen. Obwohl sie die wichtigsten Produzenten von Nahrungsmitteln sind und damit einen wesentlichen Beitrag zu lokaler und innerfamiliärer Ernährungssicherheit leisten, haben sie die schwächsten Landnutzungsrechte. Zivilgesellschaftliche Gruppen befürchten, dass die wichtige Rolle der Frauen durch den Griff nach Land bedroht ist: zum einen durch den Verlust ihrer Felder, zum anderen durch die Landnutzungsänderungen, die mit der Industrialisierung und dem Anbau von Agrarrohstoffen und Exportprodukten einhergehen.

Zahlreiche Studien weisen immer wieder darauf hin, dass es wichtig ist, Geschlechterfragen konsequent zu berücksichtigen, wenn es darum geht, Ernährungssicherheit voranzubringen und die Situation der Frauen zu verbessern. Andernfalls „werden Agrarinvestitionen Ziele wie Rechtssicherheit für alle, höhere Produktivität und Einkommen nicht erreichen. Von Anfang an sind die volle Beteiligung von Frauen, gute lokale politische Führung und Gender-sensitive Geschäftspraktiken auf lokaler Ebene notwendig, um sicherzustellen, dass die Früchte von Investitionen in Agrarland Gender-gerecht sind“ (Dancer 2014, S. 1).

Wie bei der Beteiligung anderer Bevölkerungsgruppen an der Ausarbeitung der Abkommen oder der Siche-

rung von Landnutzungsrechten für kleinbäuerliche Betriebe kommt die Neue Allianz hier aber bislang kaum über Lippenbekenntnisse hinaus. Notwendig wäre unter anderem, dass Kleinbauernfamilien, besonders Bäuerinnen als die wichtigsten Investoren im Agrarbereich berücksichtigt und durch entsprechende Anreize gefördert werden. Die Investitionen sollten zudem zu größerer Ernährungssicherheit und besserer Ernährung beitragen und Investoren sich zu fairen Verträgen mit kleinbäuerlichen Produzenten verpflichten.

## **2.5 Fazit: Kampf gegen Landgrabbing wird international**

Die Neue Allianz für Ernährungssicherheit in Afrika der G8-Staaten beschleunigt die zahlreichen nationalen und regionalen Initiativen zur Einführung revidierter Gesetze und Verfahren zur Landnutzung. Durch ihre Selbstverpflichtungen haben die Regierungen gegen vage Versprechungen von Investoren und Geldgebern weitreichende Zugeständnisse an die Interessen von Agrarkonzernen gemacht. Die beteiligten Ländern wurden unter erheblichem Zeitdruck gesetzt, um diese Zugeständnisse umzusetzen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Bauernverbände, die andere Anliegen und Prioritäten hätten einbringen können, sind so gut wie gar nicht gefragt oder an Entscheidungen beteiligt worden. Für alternative Ansätze im Agrarbereich und zur Verbesserung der Produktion, die an der Situation von Kleinbauern und -bäuerinnen ansetzen, bleiben kaum noch Spielräume. Die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen, sich für eine „andere Landwirtschaft“ einzusetzen, sind mit den G8-Kooperationsvereinbarungen kleiner geworden.

Der Kampf gegen Landgrabbing und Verdrängung bäuerlicher Existenzen hat mit der G8-Initiative allerdings eine internationale Ebene erreicht. Die Zivilgesellschaft in Europa ist gefordert, Organisationen und Bauernverbände in Afrika zu unterstützen sowie die Forderungen und Sorgen der afrikanischen Zivilgesellschaft den Regierungen und Konzernen in ihren Ländern vorzutragen (vgl. Statement von AFSA, 2015).

## Kapitel 3

# Recht auf Nahrung - nicht mit der Neuen Allianz für Ernährungssicherung in Afrika

### Die Bekämpfung des stillen Hungers braucht eine vielfältige Agrarproduktion und Armutsbekämpfung

Obwohl genügend Nahrungsmittel vorhanden sind, können sich mehr als zwei Milliarden Menschen nicht ausreichend und gesund ernähren. Zahlreiche Programme und Projekte haben daran wenig geändert. Aufgrund der Nahrungsmittelkrise 2007/2008, steigender Preise für wichtige Grundnahrungsmittel und gewaltsamer Proteste in zahlreichen Ländern verkündeten Regierungen, Agrarunternehmen und Entwicklungsorganisationen neue Initiativen, um die Voraussetzungen für eine gesicherte und vielseitige Ernährung zu schaffen. Eine davon ist die Neue Allianz für Ernährungssicherung. Wie ihr Name bereits suggeriert, ist ihr ausdrückliches und vorrangiges Ziel die Ernährungssicherheit - allerdings nicht durch einen rechtebasierten Ansatz.

### 3.1 Stiller Hunger

Trotz erheblicher Produktionssteigerungen der Landwirtschaft, niedriger Nahrungsmittelpreise über fast drei Jahrzehnte hinweg und einiger Erfolge bei der Verringerung

des Anteils hungernder Menschen an der Weltbevölkerung leiden immer noch über zwei Milliarden Menschen an Mangelernährung. Selbst wenn sie sich satt essen können, enthält ihr Essen nicht genügend Proteine, Vitamine oder Mineralien. Dadurch sind sie anfällig für Krankheiten wie zum Beispiel Durchfall, was wiederum die Aufnahmefähigkeit des Körpers für Nährstoffe vermindert.

Ein Grund für Mangelernährung liegt im Zustand der bäuerlichen Landwirtschaft. Sie wurde jahrzehntelang vernachlässigt, weist deshalb in vielen Regionen eine unzureichende Produktion auf und stellt keine ausreichende Vielfalt von Nahrungsmitteln bereit. Dazu kommt die extreme Armut vieler Betroffenen. Ihnen fehlt schlicht das Geld für eine ausreichende und ausgewogene Ernährung beziehungsweise das Land, um neben Reis oder Mais auch Gemüse, Obst und Kräuter anzubauen. Preissteigerungen, Ernteeinbußen oder Versorgungsengpässe schlagen direkt auf den Speiseplan durch. Aber auch die Gesundheitssituation und Ernährungsgewohnheiten spielen eine wichtige Rolle. Unzureichende staatliche Gesundheits- und Bildungseinrichtungen sind mitverantwortlich für das hohe Maß an Mangelernährung in vielen Ländern.



Ein Teller gefüllt mit gesunder und vielseitiger Nahrung: Für viele Menschen bleibt das ein Wunschtraum. Über zwei Milliarden Menschen weltweit leiden an Mangelernährung.

Frauen und Mädchen leiden besonders unter Hunger und Mangelernährung. Und das, obwohl sie eine wichtige Rolle beim Anbau von Nahrungsmitteln spielen. Ihre kleinen Nutzgärten sind häufig die Hauptquelle von Nahrung für die Familien. Doch häufig essen sich die Männer und Söhne in einer Familien zuerst satt. Die Frauen und Töchter bekommen dann, was noch übrig ist. Zudem haben Frauen meist weniger Land und andere Ressourcen als Männer zur Verfügung. Landarbeiterinnen werden schlechter bezahlt als ihre männlichen Kollegen. Diese Situation führt dazu, dass über 40 Prozent aller Schwangeren an Anämie leiden. Etwa 2,5 Millionen Kinder sterben jährlich an den Folgen von Mangelernährung (SCN 2014).

Fehlernährung in seinen unterschiedlichen Formen basiert also auf einem Bündel wirtschaftlicher, sozialer und politischer Faktoren und struktureller Ursachen wie dem Zugang zu Ressourcen und Einkommen, Bildung und Gesundheit. So haben Millionen Menschen nicht die Möglichkeit, Nahrungsmittel in ausreichender Menge und Qualität zu konsumieren.

## 3.2 Ernährung als Menschenrecht

Bereits 1948 hatten die Vereinten Nationen in der Erklärung der Menschenrechte anerkannt, dass „jeder ein Recht auf einen Lebensstandard (hat), der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung“. Seither wurde das Recht auf Nahrung weiter ausformuliert. Regierungen sind damit verpflichtet, sich für eine ausreichende, gesicherte Ernährung einzusetzen. Beim Welternährungsgipfel 1996 wurde die Definition ergänzt und ausgeweitet. Demnach sollten „alle Menschen jederzeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichender, sicherer und nahrhafter Ernährung haben, die ihre Bedürfnisse und Vorlieben befriedigt und ihnen ein aktives und gesundes Leben ermöglicht“ (FAO 1996).

Es geht dabei zum einen um die ausreichende *Verfügbarkeit* von Nahrungsmitteln durch Produktion oder Einfuhr. Die Verfügbarkeit ist also einerseits von der Gesamtmenge der Nahrungsmittel abhängig, die im Land selbst hergestellt oder importiert werden. Andererseits müssen Nahrungsmittel aber auch auf den lokalen Märkten vorhanden und bezahlbar sein. Ausreichende Löhne, eigene Produktion oder Sozialtransfers bestimmen also, ob die Menschen tatsächlich *Zugang* zu Nahrung haben, oder ob es bei einer theoretischen Verfügbarkeit bleibt.

Die FAO nennt noch zwei weitere „Säulen“ einer gesicherten Ernährung: die *Verwendung* von Nahrung, also die Nahrungszubereitung und -aufnahme - hier spielen Kochgewohnheiten oder die Gesundheitssituation eine Rolle -, sowie eine langfristige *Stabilität* der Versorgung. Nur dann müssen die Menschen keine Sorge um ihre Zukunft haben.

Im November 2004 haben 150 Staaten die Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf angemessene Ernährung verabschiedet, die eine konkrete Anleitung zu seiner schrittweisen Verwirklichung darstellen (FAO 2004; Brot für die Welt et al. 2014). Eine Reihe von afrikanischen Ländern haben daraufhin das Recht auf Nahrung in der Verfassung verankert. Dazu gehören Südafrika, Kenia, Malawi, Uganda, Ghana, Äthiopien und Sierra Leone. Andere haben Gesetze verabschiedet und Maßnahmen definiert, die sich klar auf das Recht auf Nahrung berufen, etwa Tansania, Mali und Senegal.

In der Fachdiskussion besteht ein breiter Konsens darüber, wie die Umsetzung dieser Leitlinien erfolgen kann, nämlich

- durch Investitionen in die Landwirtschaft,
- durch die Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung,
- durch wirksame Maßnahmen, um die Kaufkraft armer Haushalte zu verbessern,
- durch eine Verbesserung der Gesundheits- und Bildungssituation.

### Förderung der Landwirtschaft

Die Verfügbarkeit ausreichender und nahrhafter Lebensmittel ist eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung. Viele Regierungen setzen dabei auf Importe. Eine aufwändige und kostspielige Lösung, die, wie sich in der Nahrungsmittelkrise gezeigt hat, Abhängigkeiten und Risiken birgt. Eine Alternative ist die Verbesserung der einheimischen Landwirtschaft, die viele Länder lange vernachlässigt haben.

Eine Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft schafft die Grundlage für eine gesunde Ernährung von Millionen Menschen. Bauernfamilien, die genug anbauen, um sich selbst zu ernähren, können ihren Überschuss zu erschwinglichen Preisen auf lokalen Märkten verkaufen. Sie verschaffen so ärmeren Bevölkerungsgruppen einen Zugang zu frischen, unterschiedlichen Nahrungsmitteln. Um die Rolle als lokale Produzenten wahrzunehmen, brauchen sie allerdings mehr Land,

mehr Beratung, ausreichend Wasser, eine Verringerung von Nachernteverlusten, Zugang zu regionalen Absatzmärkten und gute Preise.

Eine Produktionsförderung, die auf großflächige Agrarinvestitionen setzt, mag zwar die Verfügbarkeit von Agrarprodukten verbessern. Die Gefahr ist allerdings groß, dass diese nicht den Bedürftigen auf dem Land zugutekommen. Im Gegenteil. Wenn Kleinbäuerinnen und -bauern ihr Land verlieren, weil darauf Energiepflanzen oder Futtermittel für den Export angebaut werden, dann haben auch sie weniger Möglichkeiten, sich selbst ausreichend und ausgewogen zu ernähren.

### **Zugang durch Abbau von Armut**

Es ist - abgesehen von bewaffneten Konflikten und Katastrophen - vor allem Armut, die den Zugang zu Nahrungsmitteln beeinträchtigt. Neben der eigenen landwirtschaftlichen Produktion sind daher ausreichende Löhne wichtig. In der Landwirtschaft liegen diese bisher häufig weit unterhalb der Armutsgrenze. Auch Sozialtransfers können helfen, den Zugang Nahrung zu verbessern. Diese Transfers sind besonders erfolgreich, wenn sie in Zusammenhang mit staatlichen Aufkauf- und Verteilungsprogrammen stehen (Siehe Kasten).

#### **Öffentliche Direktvermarktung**

Ein zentraler Bestandteil des seit 2003 in Brasilien durchgeführten Programms „Null Hunger“, das seit 2011 unter dem Namen „Brasilia sem Misera“ fortgeführt wird, ist der Aufkauf von Nahrungsmitteln bei kleinbäuerlichen Betrieben und ihre Verteilung an Schulen oder Krankenhäuser. Kleinbauernfamilien, die bisher kaum Zugang zu Märkten hatten, können nun ihre Produkte zu fairen Preisen verkaufen. Gleichzeitig haben einkommensschwachen Gruppen Zugang zu mehr und besseren Lebensmitteln. Das Programm verbindet also Sozialtransfers, Produktionssteigerungen und den Zugang zu Nahrung zu einem bezahlbaren Preis. Es gilt als ein erfolgreiches Beispiel für die Verringerung von Armut und Mangelernährung.

### **Beseitigung von Geschlechterdiskriminierung**

Eine besonderes Gewicht muss bei allen Maßnahmen auf der Situation von Frauen und Mädchen sowie auf die Stärkung ihrer Position in der Familie, den lokalen Ge-

meinschaften und der Landwirtschaft gelegt werden. Denn sie sind oftmals diejenigen, die einerseits bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln zu kurz kommen. Andererseits leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Ernährungssicherung, weil sie selbst Grundnahrungsmittel anbauen und für ihre Zubereitung zuständig sind (Vgl. Bellows & Neuenroth 2013). Vor allem in zwei Bereichen brauchen sie Unterstützung:

- **Gesicherte Landnutzungsrechte:** Das Recht der Frauen auf ein Stück Land ist oft abhängig von der Zustimmung männlicher Familienmitglieder. Häufig werden Frauen bei der Vergabe von Landtiteln übergangen. Haben sie Land zur Verfügung, können sie es nicht vererben beziehungsweise leicht verlieren.
- **Gesundheits- und Ernährungssituation:** Unzulängliche Bildung und Gesundheitsversorgung tragen häufig zu Mangelernährung bei Frauen und Mädchen bei. Da Frauen dafür zuständig sind, welche Nahrung auf den Tisch kommt, können gezielte Maßnahmen gegen ihre Diskriminierung und Ungleichheit im Bildungs- und Gesundheitsbereich helfen, ihre Ernährung zu verbessern sowie Essensgewohnheiten und Verhaltensweisen allgemein zu verändern.

### **Politische Rahmenbedingungen**

Um eine vielfältige, gesunde Ernährung zu fördern, ist ein ressortübergreifender Ansatz der Politik notwendig. Er sollte Strategien zu einer Verbesserung der Landwirtschaft, eine gerechte Lohn- und Gesundheitspolitik sowie soziale Maßnahmen umfassen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die Regierungen ihre versprochenen Maßnahmen auch umsetzen. Ohne Kontrollmechanismen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, die die Verantwortung der Staaten und Regierungen für das Recht auf angemessene Ernährung einfordern, drohen Regierungszusagen oder Aktionspläne wirkungslos zu werden. Wie etwa der im November 2014 in Rom bei der Zweiten Internationalen Ernährungskonferenz verabschiedete Aktionsplan (Vgl. CSO Forum 2014).

### **Verantwortung der Geber**

Auch die Regierungen der Industrie- und Geberländer stehen in der Verantwortung, ihre Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsabkommen umzusetzen. Mit ihren Geldern - in Mosambik etwa machen

Mittel der Geber die Hälfte des Staatshaushalts aus – können sie großen Einfluss ausüben. Ihrer Entwicklungspolitik sollte zudem nicht nur auf Nothilfe ausgerichtet sein oder vorrangig die Interessen der eigenen Unternehmen an Exporten, Importen oder Absatzmärkten im Auge haben. Sie sind aufgefordert, darauf achten, dass die Ansätze, die sie selbst verfolgen und die sie in Partnerländern fördern und unterstützen, geeignet sind, die Ernährungssituation wirklich und dauerhaft zu verbessern.

Nicht förderlich hingegen ist eine Politik, die einseitig auf Exporte setzt, durch die in den Empfängerländern die bäuerliche Land- und Viehwirtschaft gefährdet wird. Gleiches gilt für die Einfuhr von Futtermitteln und Agrarrohstoffen aus Entwicklungs- und Schwellenländern, deren Anbau zu Landkonflikten und Vertreibung beiträgt. Öffentliche Mittel im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten vorrangig dazu verwendet werden, eine kleinbäuerliche Landwirtschaft und die Erzeugung von Nahrungsmitteln verlässlich und nachhaltig zu fördern.

### 3.3 Ernährung in den Kooperationsabkommen der Neuen Allianz für Ernährungssicherung

Die Neue Allianz für Ernährungssicherung in Afrika signalisiert mit ihrer Namensgebung, dass sie eine gesicherte, ausreichende Ernährung als ihr vorrangiges Ziel betrachtet. Die Ernährungspolitik ist auch in nahezu allen Kooperationsabkommen ein zentraler Bereich – neben den Verpflichtungen der Regierungen in den Bereichen Saatgut- und Düngerversorgung (Vgl. Brot für die Welt, 2015a), der Anpassung der Landnutzungsrechte (Vgl. Brot für die Welt, 2015b) sowie Steuererleichterungen und einer Handelspolitik, durch die die Rahmenbedingungen und Anreize für private Investitionen im Agrarbereich verbessert werden sollen.

So lobt sich die Regierung von Äthiopien selbst für ihr „starkes Bekenntnis zu Ernährungssicherheit“, Ghana verspricht, „in allen Programmen zu Ernährungssicherheit und Landwirtschaft den Ernährungsaspekt zu stärken“, Malawi „will Ernährungssicherheit und Ernährung verbessern“. Nationale Programme zu Ernährungssicherheit und Ernährung sollen, wie in Burkina Faso, entweder „übernommen“ werden, oder wenn sie, wie in den meisten Ländern, bereits bestehen, „aufgewertet“, „angepasst“ und „umgesetzt“ werden. Benin und Burkina

Faso betonen sogar das Ziel von Ernährungssouveränität, das von der Bauernbewegung La Via Campesina in die Agrardebatte eingebracht wurde (Vgl. [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)). Es formuliert sehr viel weitergehende Verpflichtungen, beispielsweise eine Selbstbestimmung über die Agrarstrategie und eine breite, demokratische Beteiligung der Bevölkerung an ihrer Ausarbeitung.

Dabei gelten die flächendeckende Versorgung mit modernem Saatgut und Mineraldünger durch Agrarkonzerne sowie gesicherte Landnutzungsrechte als Voraussetzungen für „das umfassende Ziel, Armut zu verringern und Hunger zu beenden“. In der Kooperationsvereinbarung mit Äthiopien heißt es beispielsweise: „Um die Ursachen für Ernährungsunsicherheit zu adressieren, beabsichtigen die G8 Mitglieder, ihren Fokus auf Schlüsselressourcen und auf die Förderung von Investitionen, das Wachstum im Agrar- und Tierhaltungsbereich, insbesondere bezüglich der Produktion, Produktivität und Vermarktung zu legen“.

#### Agrar- und Ernährungspolitik

Im Zentrum der Kooperationsabkommen und der Maßnahmen, die in ihrem Rahmen umgesetzt werden sollen, stehen Produktionssteigerungen, also eine höhere Verfügbarkeit von Agrarprodukten, und damit verbundene Erwartungen an höhere Einkommen der beteiligten bäuerlichen Betriebe. Möglich werden sollen sie vorrangig durch die Agrarindustrie. Potenziale der bäuerlichen Landwirtschaft finden hierbei – jenseits ihrer Einbindung in die Vertragslandwirtschaft – kaum Konkretisierungen.

In den meisten Länderpapieren bleiben die Aussagen, wie sich Produktionssteigerungen und höhere Einkommen in Armutsminderung und in eine gesicherte, angemessene Ernährung umsetzen sollen, sehr allgemein und offen für Interpretationen. Maßnahmen zur Umsetzung fehlen weitgehend. Eine Konkretisierung erfolgt am ehesten bezüglich der hohen Sterblichkeitsrate bei Kleinkindern aufgrund von Mangelernährung, die beispielsweise in Senegal und Malawi gesenkt werden soll. Senegal etwa will die Ernährung von Kleinkindern, Elfenbeinküste die Vermarktung von Milchpulver als Muttermilchersatz fördern.

Bei den Indikatoren, mit denen die Umsetzung der Abkommen gemessen und überprüft werden soll, fehlen in den meisten Ländern ernährungsbezogene Indikatoren. Lediglich Ghana und Benin machen die Verringerung des Anteils von Kindern, die an chronischer Mangelernährung leiden, zu einem Erfolgsmaßstab. Dagegen

soll der Erfolg der Verpflichtungen und Zusagen in den weitaus meisten Fällen ausschließlich an wirtschaftlichen Kriterien gemessen werden. Dazu gehört eine Verbesserung des Geschäftsklima-Index der Weltbank (Doing Business Index), der die Investitionsbedingungen für Unternehmen bewertet, das Wachstum von Investitionen oder des Einsatzes von Saatgut oder Düngemitteln.

Während unklar bleibt, wie Investitionen in die Landwirtschaft konkret die Ernährungssituation verbessern sollen, verpflichteten sich gleich mehrere Länder (Benin, Elfenbeinküste, Malawi, Mosambik, Nigeria), die Anreicherung von Nahrungsmitteln mit Nährstoffen zu fördern. Explizit wird dabei auf die ‚Scaling Up Nutrition‘-Initiative (SUN Initiative) Bezug genommen, eine breit aufgestellte Kooperation von Regierungen, Unternehmen, UN-Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, die weltweit Maßnahmen gegen Mangelernährung umsetzen will (Siehe Kasten).

### Scaling up Nutrition-Initiative

Die SUN-Initiative versteht sich als eine globale „Bewegung“ zur Verbesserung der Ernährung, vor allem von Mangelernährung besonders betroffenen Gruppen wie Frauen und Kindern. Auch wenn sie in ihrem breiten Aktionsprogramm unter anderem eine „ernährungs-sensitive“ Landwirtschaft fördern will, liegt ihr Fokus auf der Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln, die mit Mikronährstoffen angereichert sind. Unterstützt wird die Initiative durch öffentliche Entwicklungsgelder, beispielsweise von USAID in Malawi im Rahmen der Neuen Allianz.

Kritiker merken an, dass sie der Ernährungsindustrie, die durch die Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) mit ihren rund 600 Mitgliedsunternehmen im Führungsgremium vertreten ist, einen Zugang zu neuen Märkten eröffnen soll und ihnen hilft, ihre Geschäfte mit einer wirksamen PR-Kampagne zu fördern (Vgl. IBFAN 2012).

Darüber hinaus sehen Organisationen wie GM-Watch im Konzept der Nahrungsmittelanreicherung eine Strategie, um die Akzeptanz für Gentechnologie in Nahrungsmitteln zu fördern (Vgl. [www.gmwatch.org](http://www.gmwatch.org)), indem sie beispielsweise den sogenannten ‚Goldenen Reis‘ propagiert, der Vitamin A-Mangel beheben soll.

### Agrar- und Ernährungsindustrie

Während Regierungen und Geber eine ganze Reihe von Maßnahmen ergreifen könnten, um die Ernährungssituation direkt zu verbessern, ist der Beitrag von Investoren sehr viel indirekter: Er besteht im Wesentlichen darin, aus der Agrarproduktion ein Einkommen zu schaffen, das eine ausreichende und ausgewogene Ernährung ermöglicht, oder Grundnahrungsmittel zu produzieren, die dann günstig auf dem lokalen Markt angeboten werden. Beides muss vorrangig auf ärmere Bevölkerungsgruppen abzielen. Es ist nicht erwiesen, dass ein derartiger Beitrag von den zahlreichen beteiligten Konzernen der Agrar- und Ernährungsindustrie erwartet werden kann. Im Gegenteil. Die Mehrzahl dieser Unternehmen setzt auf eine Produktion von Marktfrüchten, unter anderem Energiepflanzen.

Ganz oben in der Gunst der Investoren stehen Kakao oder Baumwolle in Westafrika, Tabak in Malawi oder Zuckerrohr in Tansania (Vgl. IDS 2013; The Guardian 2014). Zwar wollen einige auch Getreide wie Reis in Elfenbeinküste und Nigeria anbauen, was der Ernährungssicherheit dient. Bezüglich einer ausgewogenen Ernährung fehlen allerdings bei diesem „Sattmacher“ wichtige Mikronährstoffe, die beispielsweise Hülsenfrüchte und Gemüse liefern könnten. Das Beispiel der Grünen Revolution in Indien zeigt, dass deren Erzeugung parallel zum Anstieg der Produktion von Getreide deutlich zurück ging (vgl. Dury 2013). Obst, Gemüse, Linsen oder Geflügel, in die einige Unternehmen der Neuen Allianz investieren wollen und die mehr Proteine und Nährstoffe liefern würden, sollen überwiegend exportiert werden (Vgl. Schoneveld 2014). Kaum ein Investor zielt ausdrücklich auf eine Verringerung von Mangelernährung ab. Eine Ausnahme bilden etwa zwei kleinere Firmen in Äthiopien, die „qualitativ hochwertige, nährstoffreiche, verarbeitete Nahrungsmittel“ beziehungsweise „Nahrungsmittel für diätische und therapeutische Zwecke“ herstellen wollen.

Die meisten und größten Agrarinvestoren streben entweder großflächige Plantagen an oder wollen bäuerliche Betriebe als Vertragslandwirte an sich binden. Plantagen schaffen jedoch nur wenige, oftmals schlecht bezahlte Arbeitsplätze. Und nur eine Minderheit der afrikanischen Bauern und Bäuerinnen haben genug Land, Wasser und eine günstige marktnahe Lage, um von einer Zusammenarbeit mit mächtigen Unternehmen zu profitieren.

Auch die zahlreichen Nahrungsmittelkonzerne unter den Investoren, darunter einige der größten der Welt,

denken nicht vorrangig an eine bessere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln. Der holländische Nahrungsmittelkonzern Unilever zeigt Interesse, in Ghana in Palmöl, in Tansania und Kenia in Tee und Kakao und in Nigeria in Stärke aus Cassava zu investieren. Der Schokoladenproduzent Mars will den Kakaoanbau fördern. Der Weltmarktführer für Baby-Nahrung, Nestlé, möchte in Senegal investieren, dessen Regierung sich verpflichtet, die Vermarktung von Ersatzprodukten für Muttermilch zu fördern. Das einzige „Grundnahrungsmittel“, das verbreitet auf Interesse von globalen Konzernen stößt, ist Bier – der südafrikanische Getränke-Konzern SABMiller will in mehreren Ländern Brauereien aufbauen. Über die SUN-Initiative sind außerdem weitere Konzerne wie Danone, PepsiCo, Coca-Cola, Britannia und Hersteller von Babynahrung indirekt an der Umsetzung der Neuen Allianz-Initiative beteiligt.

### 3.4 Großer Anlauf, geringe Reichweite

Die geplanten und eingeleiteten Verpflichtungen, Maßnahmen und Investitionen im Rahmen der Neuen Allianz werden die Menge und Qualität der Nahrungsmittel, die lokal zur Verfügung stehen, kaum steigern. Das hat die bisherige Analyse gezeigt. Die Bevölkerungsgruppen, die jetzt keinen ausreichenden Zugang haben, werden kaum profitieren. Als eine der wenigen Maßnahmen gegen Mangelernährung bietet die Neue Allianz für Ernährungssicherung bisher vor allem die Anreicherung von Nahrungsmitteln mit Mikronährstoffen an.

#### **Nahrungsmittel nicht im Angebot**

Das zentrale Anliegen der Neuen Allianz ist die Steigerung der Agrarproduktion durch verstärkte Investitionen privater Unternehmen in die gesamte Produktionskette, vom Anbau über die Verarbeitung bis zum Konsum. Dabei wird eine direkte Verbindung hergestellt zwischen höheren Investitionen, steigender Produktion, Einkommen und einer verbesserter Ernährungssituation.

Allerdings sind viele Agrarinvestoren gar nicht an der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln interessiert. Sie wollen Agrarrohstoffen herstellen beziehungsweise verarbeiten (Schoneveld 2014; IDS 2013). Dazu gehören unter anderem Früchte für den Export. Die Flächen, die dafür benötigt werden, stehen dann für den Anbau von Nahrungsmitteln nicht mehr zur Verfügung. Wenn Nah-

rungsmittel angebaut werden, dann ist bisher meist nicht deutlich, ob sie für lokale Märkte oder den Export gedacht sind. Wie unter diesen Bedingungen die angestrebte Ernährungssicherheit, die Verringerung der Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten oder die bessere Versorgung der Bevölkerung durch die eigene Landwirtschaft erreicht werden sollen, bleibt im Dunkeln.

Gleichzeitig droht die Anpassung der Saatgutgesetzgebung und der Landpolitik an die Interessen der Investoren, die Existenzbedingungen bäuerlicher Landwirtschaft und die agrarbiologische Vielfalt und damit die Bereitstellung lokal verfügbarer nahrhafter Nahrungsmittel zu erschwinglichen Preisen zu beeinträchtigen (Vgl. Brot für die Welt 2015a und 2015b).

Zudem gibt es kaum Hinweise darauf, dass Regierungen und Unternehmen in Verträgen und Abkommen sicherstellen, dass Investitionen „ernährungs-sensitiv“ sind. Das heißt, dass sie zu einer Versorgung mit ausreichenden und gesunden Nahrungsmitteln auf den Feldern der Bauern beitragen.

#### **Geringe Einkommenseffekte**

Alle Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte zeigen, dass es zur Sicherung des Rechts auf angemessene Nahrung nicht ausreicht, einfach nur mehr Nahrungsmittel zu erzeugen. Wichtig ist vielmehr, dass Selbstversorgung und Nachfrage gestärkt wird, etwa durch angemessene Löhne oder Sozialtransfers. Entscheidend ist, wie Nahrungsmittel produziert werden, welche Art von Nahrung durch wen erzeugt wird und wer am Ende Zugang dazu hat. Das ist besonders wichtig für arme Bevölkerungsgruppen, etwa in weniger entwickelten ländlichen Regionen. Die Neue Allianz hingegen konzentriert sich auf Regionen mit günstigen Produktionsbedingungen wie den Wachstumskorridor SAGCOT in Tansania.

Ein verstärkter Anbau von Exportkulturen kann zudem dazu führen, dass aufgrund ihrer Knappheit die Preise für Grundnahrungsmittel steigen. Besonders ärmere Haushalte, die einen Großteil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben, wären davon betroffen. Umgekehrt ist der Einkommenseffekt der Agrarinvestitionen und damit eine höhere Kaufkraft einkommensschwacher Gruppen aufgrund ihrer Konzentration auf großflächige Agrarbetriebe und Vertragslandwirtschaft gering. An der Armutssituation wird sich wenig ändern, da Löhne für Landarbeiterinnen und -arbeiter niedrig sind und nur wenige Bauern als Vertragslandwirte ihre Einkommen werden steigern können. Hingegen ist die Gefahr, dass



kleine Betriebe durch die Investitionen ihr Land verlieren, mangels ausreichender Maßnahmen gegen Verdrängung oder Vertreibung keineswegs ausgeschlossen (Vgl. Brot für die Welt 2015b).

### **Welcher Entwicklungsweg?**

Zur Beseitigung von Fehlernährung setzt die G8 mit ihrer Neuen Allianz für Ernährungssicherung vorrangig auf eine Anreicherung von Grundnahrungsmitteln, sei es durch neues Saatgut, sei es durch nachträgliche Prozesse in der Verarbeitung. Eine enge Zusammenarbeit mit der SUN-Initiative ist dabei vorgesehen. Inwieweit dadurch wirklich Verbesserungen erzielt werden und wie solche Nahrungsmittel für ärmere Bevölkerungsgruppen zugänglich sein können, ist bisher ungeklärt.

Mit technologischen Maßnahmen wie Nährstoffanreicherung, Versprechungen von Produktionssteigerungen bei Grundnahrungsmitteln und höherer Kaufkraft ärmerer Bevölkerungsgruppen jedenfalls lenkt die Neue Allianz entwicklungspolitische und staatliche Investitionen und Maßnahmen ab von vielversprechenderen Alternativen und Ansätzen, die Ernährung umfassend zu verbessern. Oder um mit Raj Patel zu sprechen:

*„Mit Mehl, das mit Nährstoffen angereichert wird, können die Ausgebeuteten überleben. Damit kommen wir in das Zeitalter einer Armut mit zugesetzten Vitaminen.“*  
(Raj Patel, 2015)

## **3.5 Fazit: Geschäfte statt Recht auf Nahrung**

Trotz ihres Namens verfolgt die Neue Allianz für Ernährungssicherung einen sehr begrenzten Ansatz, wenn es um ihren Beitrag zu einer besseren Ernährung geht. Mit der Rechtfertigung, die Ernährungssituation verbessern zu wollen, wird eine Ausweitung der industriellen Landwirtschaft gefördert anstatt umzusteuern, wie im „Weltagrarrbericht“ gefordert (IAASTD 2009). Damit verstärkt die Neue Allianz der G8 mit den beteiligten afrikanischen Staaten ihre Abhängigkeiten, finanziellen Belastungen und wirtschaftlichen und Ernährungs-Risiken. Eine Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft, die es den Bauernfamilien erlaubt, sich selbst zu ernähren, die eine Vielfalt von Anbauprodukten für die lokale Bevölkerung mit geringem Einkommen bereitstellt und die breiter und dauerhaft wirksame Bedingungen für eine

ausgewogene und hochwertige Ernährung schaffen, ist nicht vorgesehen.

Zudem werden mögliche negative Auswirkungen auf die bäuerliche Landwirtschaft und Ernährungssituation nicht ausreichend reflektiert. Dafür wäre eine unabhängige Analyse der geplanten Maßnahmen und Politiken unter Beteiligung der betroffenen Bevölkerungsgruppen, sowie deren kontinuierlich Überprüfung erforderlich. Derzeit gilt allerdings nur das wirtschaftliche Wachstum, nicht eine bessere Ernährung als Indikator für Erfolg.

Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass die Berücksichtigung von Genderfragen in der Agrarpolitik entscheidend ist, um die Benachteiligung von Frauen und Mädchen bei der Ernährung zu verringern. Nur wenn sichergestellt wird, dass sie von Landnutzungsrechten, höherer Produktion und Einkommen profitieren, wird sich auch ihr Zugang zu Nahrung verbessern. „Damit Landinvestitionen geschlechtergerecht sind, ist von Beginn an die volle Partizipation von Frauen und Männern wichtig, ebenso wie gute lokale Verwaltung, und eine gender-sensitive lokale Umsetzung“ (Future Agricultures 2014, Seite 1).

## Literaturverzeichnis

- AGRA (2014): Africa agriculture status report 2014. Climate change and smallholder agriculture in sub-Saharan Africa. Nairobi, Kenya
- AFSA (2014): The G8 New Alliance on Food Security and Nutrition (NAFSN) and Seed Policy Reform in Africa. Key Issues Paper. November 2014
- AFSA (2015): <http://afsafrica.org/afsa-demands-inclusion-of-food-sovereignty-the-right-to-food-in-g7-presidency-agenda/>
- AFSA; GRAIN (2015): Land and Seed Laws under Attack. Who is pushing changes in Africa? January 2015. <http://afsafrica.org/wp-content/uploads/2015/01/AFSA-GRAIN-Report-Africas-land-and-seed-laws-under-attack-who-is-pushing-for-changes.pdf>
- Bellows, Anne C.; Neuenroth, Carsta (2013): Confronting Structural Violence, Changing Policy: Women's Organizational Strategies for Overcoming Discrimination and Hunger. In: Right to Food and Nutrition Watch 2013, 33-46
- Brot für die Welt, FIAN, ICCO (2014): Right to Food and Nutrition Watch
- Byamugisha, Frank (2013): Securing Africa's Land for shared prosperity: a program to scale up reforms and investments. Published by The World Bank. Washington D.C.
- CSO Forum (2014): Public interest civil society organizations' and social movements' Forum Declaration to the Second International Conference on Nutrition (ICN2), Rome, 21 November 2014. <http://www.fao.org/3/a-at641e.pdf>
- Dagorn, Jean-Cyril; Ouandaogo, Issaka (2014): For Whose Benefit? The G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Burkina Faso. Commissioned by GROW and Oxfam. [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bn-whose-benefit-burkina-faso-g8-new-alliance-220514-en.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-whose-benefit-burkina-faso-g8-new-alliance-220514-en.pdf)
- Dancer, Helen (2014): Lessons for the New Alliance and Land Transparency Initiative: Gender Impacts of Tanzania's Land Investment Policy. Future Agricultures Policy Brief 67/March 2014. <http://www.future-agricultures.org>
- De Jonge, Bram (2014): Plant Variety Protection in Sub-Saharan Africa: Balancing Commercial and Smallholder Farmers' Interests. In: Journal of Politics and Law: Vol. 7, No. 3; 2014, 100-111
- Dury, Sandrine, et al (2014): What risks do agricultural interventions entail for nutrition? Working Paper MOISA 2014-3
- Erklärung von Bern (2014): Owing Seeds, Accessing Food. A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 based on Case Studies in Kenya, Peru and the Philippines. April 2014
- Farmlandgrab: [www.farmlandgrab.org](http://www.farmlandgrab.org)
- Future Alternatives; PLAAS (2013): Reframing the New Alliance Agenda: A Critical Assessment based on Insights from Tanzania. Policy Brief 56, June 2013
- FAO (2004): Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security
- FAO (1996): Erklärung von Rom zur Welternährungssicherung
- FIAN (2014): G8 New Allianz for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective. Published by FIAN for the Hands off the Land Alliance. February 2014
- Food Sovereignty Ghana: <http://foodsovereigntyghana.org/ghana-national-association-of-farmers-fishermen-gnaff/>
- Future Agricultures (2014): Lessons for the New Alliance and Land Transparency Initiative: Gender Impacts of Tanzania's Land Investment Policy. Policy Brief 67 / March 2014, [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org)
- Future Alternatives; PLAAS (2015): Opportunities and Challenges in Tanzania's Sugar Industry: Lessons for SAGCOT and the New Alliance. <http://www.actionaidusa.org/2015/02/swedish-police-investigate-g8-new-alliance-biofuel-project-tanzania>
- GMWatch (2014): Acquisition of African seed company by Monsanto and Limagrain, 9 October 2014.
- GRAIN (2014): Trade deals criminalise farmers' seeds. Against the Grain, November 2014. <http://www.grain.org/article/entries/5070-trade-deals-criminalise-farmers-seeds>
- GRAIN (2013): The G8 and Land Grabs in Africa. [www.grain.org](http://www.grain.org)
- Jayne, T.S.; Jordan Chamberlin; Derek Headey (2014): Land pressures, the evolution of farming systems, and development strategies in Africa: A synthesis. In: Food Policy 48 (2014) 1-17
- ura, Susanne (2014): UPOV für alle? In Afrika wird Geistiges Eigentum auf Pflanzenzüchtungen verbreitet. In: Rundbrief Forum Umwelt & Entwicklung 2/2014, 36-38
- IAASTD (2009): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Executive Summary of the Synthesis Report
- IBFAN (2012): The Scaling Up Nutrition (SUN) initiative IBFAN's concern about the role of businesses. <http://info.babymilkaction.org/sites/info.babymilkaction.org/files/SUN%20IBFAN%2028.11.122.pdf>
- IDS 2013, How much is the New Alliance doing for food security and nutrition? <http://www.globalisationanddevelopment.com/2013/06/how-much-is-new-alliance-doing-for-food.html>
- Land Matrix: [www.landmatrix.org](http://www.landmatrix.org)
- Mabaya, Edward et al (2013): Status of Seed Systems Development in Sub-Saharan Africa, In: Africa Agriculture Status Report 2013. Herausgegeben von AGRA. Nairobi. Chapter 05, 53-68
- Namubiru-Mwaura, Evelyn; Frank Place (2013): Securing land for agricultural production. In: AGRA, Africa Agriculture Status Report 2013. Nairobi, Kenya. Chapter 03, 30-41
- New Alliance for Food Security and Nutrition (2014): Progress Report 2013-2014. <http://new-alliance.org>. Auf dieser Website der New Alliance sind auch die Kooperationsabkommen der Länder, Fortschrittsberichte und weitere Berichte und Materialien der Neuen Allianz für Ernährungssicherung eingestellt.

Patel, Raj; et al (2015): Cook, eat, man, woman: understanding the New Alliance for Food Security and Nutrition, nutritionism and its alternatives from Malawi. *The Journal of Peasant Studies*, Volume 42, Issue 1, 2015, 21-44

Right to Food and Nutrition Watch (2013): *Alternatives and Resistance to Policies that Generate Hunger*. Published by Brot für die Welt, FIAN International, ICCO Cooperation

Right to Food and Nutrition Watch (2014): *Ten Years of the Right to Food Guidelines: Gains, Concerns and Struggles*

Rome Declaration on World Food Security. World Food Summit, 13-17 November 2006. [http://www.fao.org/wfs/index\\_en.htm](http://www.fao.org/wfs/index_en.htm)

Schoneveld, George Christoffel (2014): The geographic and sectoral patterns of large-scale farmland investments in sub-Saharan Africa. In: *Food Policy* 48 (2014) 34-50

SCN - United Nations System Standing Committee on Nutrition (2014): [http://www.unscn.org/files/Publications/RWNS6/report/SCN\\_report.pdf](http://www.unscn.org/files/Publications/RWNS6/report/SCN_report.pdf), Zugriff 03.03.2015

The Guardian (2014): *The G8 and the fight for the future of African farming - interactive*, 18 February 2014. <http://www.theguardian.com/global-development/interactive/2014/feb/18/g8-fight-future-african-farming-interactive>

**Brot für die Welt - Evangelischer  
Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie  
und Entwicklung e.V.**

---

Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

---

Telefon +49 30 65211 0  
Fax +49 30 65211 3333  
E-Mail [info@brot-fuer-die-welt.de](mailto:info@brot-fuer-die-welt.de)  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)