

ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT ODER AGRARKOLONIALISMUS IN AFRIKA?

Uwe Hoering

Die Landwirtschaft in Afrika genießt momentan weltweit breite Aufmerksamkeit, und das nicht nur wegen der steigenden ausländischen Direktinvestitionen. Internationale Entwicklungs- und Finanzinstitutionen wie die Weltbank, Regierungen aus Industrie- und Entwicklungsländern und private Stiftungen wetteifern in ihrem Bekenntnis, der landwirtschaftlichen Entwicklung wieder mehr Gewicht zu geben (Hoering 2007a). Angesichts der Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln, die viele Länder in Afrika besonders hart treffen, und des historischen Höchststands bei der Zahl unzureichend ernährter Menschen, von denen wiederum viele in Afrika leben, ist das nur allzu berechtigt. Mit der „Neuen Grünen Revolution“ soll in Afrika nachgeholt werden, was in anderen Teilen der Welt bereits vorgemacht wurde – eine Modernisierung der überwiegend bäuerlichen Landwirtschaft mit dem Ziel, die Produktion zu erhöhen, die Armut zu verringern und eine breite wirtschaftliche Entwicklung anzuschieben. Das Potential, darüber sind sich alle einig, ist in Afrika gegeben.

Multifunktionale Landwirtschaft

Wer vom Horn von Afrika Richtung Westen fliegt, bekommt einen guten Überblick über die vielen Gesichter der Landwirtschaft in Afrika – Pastoralisten mit ihren Herden in den trockenen, kargen *Lowlands* von Somalia, Teeplantagen in Kenia, dürre, steinige Äcker im Hochland von Äthiopien, üppige Felder in Uganda, ausgedehnte, dünn besiedelte Savannen und Reisfelder in Mali, Baumwollfelder in Burkina Faso, die so produktiv sind, dass ihre Bewirtschafter amerikanischen Pflanzern den Weltmarkt streitig machten, Erdnusspflanzungen, Kakao- und Kaffeebüsche, riesige Bananenstauden – eine vielfältige, überwiegend bäuerliche Landwirtschaft. Und eine Landwirtschaft mit Entwicklungsmöglichkeiten.

Zum Beispiel die Guinea-Savanne, ein Landstreifen, der sich in großem Bogen von Westen über Ostafrika bis ins südliche Afrika zieht, und der nach Ansicht der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) das Potential hat, mehrere afrikanische Länder zu Global Players bei der Erzeugung agrarischer Massenprodukte zu machen (Morris et al. 2009).

Vier Millionen Quadratkilometer, eine Fläche elf Mal so groß wie Deutschland, könnten für die kommerzielle Landwirtschaft erschlossen werden, „eine der größten, bislang kaum genutzten Landreserven der Welt“, so die FAO. Bislang wird hier vorwiegend eine extensive Land- oder Weidewirtschaft betrieben.

Auch die Erträge landwirtschaftlicher Produkte liegen in vielen Gebieten weit unter dem Durchschnitt – ein weiteres Potential. Die Produktivität der überwiegend im Regenfeldbau betriebenen Subsistenzlandwirtschaft ist aufgrund der jahrzehntelangen Vernachlässigung der kleinbäuerlichen Betriebe häufig gering. So sind die Getreideerträge um 40 Prozent niedriger als in anderen Entwicklungsländern. Fehlende Unterstützung für die einheimische bäuerliche Landwirtschaft und preiswerte Importe – Reis, Mais, Hühnerteile, Rindfleisch – machten immer mehr Länder abhängig von der Einfuhr von Grundnahrungsmitteln und zu einem Absatzmarkt für Überschüsse der industriellen Landwirtschaft.

Viele Betriebe erzeugen zwar über den Eigenbedarf hinaus Überschüsse, überwiegend für lokale Märkte und kleine Verarbeitungsbetriebe. Mit traditionellen Exportprodukten wie Kaffee, Kakao oder Baumwolle und mit modernen „hochwertigen“ Produkten wie Blumen und Gemüse produzieren sie durchaus auch für den Weltmarkt, wobei sie häufig abhängig von Zwischenhändlern sind, die an den gewaltigen Handelsspannen verdienen. Doch für eine Steigerung der Produktion mangelt es an Kapital, an einem verlässlichem Zugang zu produktiven Ressourcen und an Informationen über Markt, Preise und verbesserte Anbaumethoden.

Angesichts des Rückzugs des Staates aus der landwirtschaftlichen Entwicklung im Zuge von Strukturanpassungsprogrammen sind in vielen Gebieten Bäuerinnen und Bauern dazu übergegangen, sich selbst zu helfen: Von Tansania bis Senegal, von Äthiopien bis Zimbabwe gibt es zahlreiche Beispiele, wie die Erträge der häufig kleinen Felder durch angepasste Anbaumethoden gesteigert werden können. Dabei kommen die Bauern und Bäuerinnen weitgehend ohne externe *Inputs* aus – *nolens volens*, da die Produktions- und Vermarktungsgenossenschaften weitgehend abgeschafft wurden. Sie verwenden eigenes, oft althergebrachtes, an die lokalen Bedingungen angepasstes Saatgut oder tauschen mit den Nachbarn/Nachbarinnen erprobte Sorten aus, zum Beispiel auf florierenden Saatgutmärkten. Sie entwickeln Methoden, um große Mengen an organischem Dünger zu erzeugen. Schädlinge werden biologisch bekämpft. Mischanbau steigert die Erträge je Hektar.

Zahlreiche Studien belegen: durch eine solche weitgehend biologische Landwirtschaft und verbesserte Anbaumethoden ließen sich ähnliche Produktivitätslevel erreichen wie durch eine kommerzielle, monokulturelle industrielle Landwirtschaft – und manche sind sogar überzeugt, dass sich dadurch die wachsende Weltbevölkerung ernähren könnte (vgl. Rosset 1999; Badgely et al. 2007). Zumindest würden so die lokale Ernährungssicherheit verbessert, schädliche Auswirkungen auf Wasser, Boden und Klima verringert, der ländlichen Bevölkerung eine Perspektive geboten und die Abwanderung in die Städte gebremst.

So ist zum Beispiel der Weltagrarrat, der im April 2008 seinen Bericht vorlegte, überzeugt, dass nur eine andere Landwirtschaft die Welt retten kann.¹ „Ohne einen grundlegenden Wandel in der Art und Weise, wie Landwirtschaft entwickelt, praktiziert und geschützt wird, werden Hunger, soziale Spaltung und Umweltzerstörung wachsen [...]“, fasste Patrick Mulvany von der nichtstaatlichen Entwicklungsorganisation *Practical Action* den Bericht zusammen, „[...] und es wird nicht möglich sein, die Weltbevölkerung zu ernähren und den Planeten zu erhalten.“ Die Landwirtschaft kann weit mehr als Nahrung erzeugen und damit den Hunger beseitigen. Sie kann die Natur schützen, den Klimawandel bekämpfen, das Wirtschaftswachstum fördern und Armut verringern, sie kann die soziale Gerechtigkeit voranbringen und den Frauen zu mehr Rechten und mehr Ansehen verhelfen. Und sie kann die Wissenschaft bereichern, sie aus ihrem Elfenbeinturm holen und die Bauern und Bäuerinnen zu Lehrern und Lehrerinnen machen. Landwirtschaft kann für sauberes Wasser sorgen, die biologische Vielfalt schützen und erhalten und die Böden vor Erosion schützen. Schließlich kann sie zur Gesundheit durch unbedenkliche Nahrung beitragen. Doch dafür braucht es nicht weniger als eine Revolution, zumindest eine „neue Ära der Landwirtschaft“. Die Chancen dafür, so der Weltagrarrat, stünden nicht einmal schlecht. Denn so wie bisher könne es nicht weitergehen mit der Landwirtschaft.

1 Der Weltagrarrat wurde 2004, angeregt u. a. von der Weltbank, eingesetzt, um den Beitrag von Wissen, Wissenschaft und Technologie zu einer ökologisch und sozial verträglichen Weiterentwicklung der Landwirtschaft umfassend zu analysieren ((International Assessment of Agriculture Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD). Die Beratungen, Anhörungen, Analysen und Regionalberichte, an denen Vertreter/innen von Regierungen, Wissenschaftler/innen, Wirtschaftsunternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt waren, führten zu weitreichenden Empfehlungen. Der Abschlussbericht wurde von annähernd 60 Ländern unterzeichnet.

„Neue Grüne Revolution“

Auch in den zahllosen Strategie- und Politikpapieren internationaler Entwicklungs- und Finanzorganisationen wie der Weltbank, der OECD oder der FAO wird davon gesprochen, dass eine Vorgehensweise nach dem Motto „*business as usual*“ nicht mehr möglich sei, und eine grundlegende Wende angekündigt, in deren Mittelpunkt die Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft stehen soll (vgl. Hoering 2007a). Die „Neue Grüne Revolution“ für Afrika zum Beispiel, die im Juli 2004 von Kofi Annan, dem damaligen UN-Generalsekretär, ausgerufen wurde, setzt jedoch vorrangig auf externe *Inputs* – Industriedünger, kommerzielles Saatgut, Agrochemie – und die Versprechungen der Bio- und Gentechnologie. Dafür müssen nicht nur erhebliche Investitionen in die physische Infrastruktur wie Straßen, Häfen und Telekommunikation erfolgen: Es sollen private Händlernetze aufgebaut werden, die Dünger, Saatgut und Chemie in die Dörfer bringen. Umgekehrt sollen Vermarktungsstrukturen durch private Aufkäufer oder Genossenschaften den Agrarerzeugnissen neue Absatzmöglichkeiten erschließen und den Bäuerinnen und Bauern Einkommen verschaffen, damit sie die Modernisierung ihrer Betriebe finanzieren können.

Chancen – so beispielsweise der Weltentwicklungsbericht 2008 der Weltbank (vgl. World Bank 2007) – würden sich insbesondere durch die Integration in den Weltmarkt bieten, durch neue Absatzmärkte in den Industrieländern und bei den wohlhabend gewordenen städtischen Mittelschichten, durch neue Technologien, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten und Transportbedingungen. Um angesichts der Herausforderungen der Globalisierung fit zu werden, müssten Produktivität, Effizienz sowie „Wettbewerbsfähigkeit und Markteinbindung der Kleinbauern“ in der globalisierten Welt steigen. So könnten sie mit „hochwertigen“ Produkten wie Blumen, Obst und Gemüse, Wein und Agrartreibstoffen ihre Einnahmen steigern. Auf diese Weise soll die Landwirtschaft Afrikas noch stärker als bislang schon als Absatzmarkt einerseits, als Produktionsfaktor andererseits in den globalen Kapitalismus integriert werden.

Angesichts der „Unterversorgung“ weiter Bereiche der Landwirtschaft in Afrika tut sich hier zudem ein ganz anders geartetes Potential auf – ein neuer Markt für die weltweit expandierende Agrarindustrie. So verstärken die Verbände der Agrarindustrie ihre Bemühungen, ihre Absätze in Afrika zu erhöhen, zum Beispiel durch „Düngergipfel“, wie im Juni 2006 im nigerianischen Abuja, oder durch die Einflussnahme auf die Saatgutgesetzgebung, wie sie der US-Konzern Monsanto praktiziert (vgl. Hoering 2007b). Die grüne Gentechnologie, die in Europa aufgrund breiter Ablehnung nicht

vorankommt, sucht sich in Afrika neue Geschäftsfelder. Flankiert und beschleunigt wird dieser Prozess durch transnationale Agrarhandelskonzerne und globale Supermarktketten, die, angeführt etwa durch *Shoprite* (Südafrika) und *Uchumi* (Kenia), auch in Afrika immer mehr Marktanteile erobern. Sie bestimmen zunehmend, wie Nahrungsmittel erzeugt, verarbeitet und vermarktet werden – und lassen den Bäuerinnen und Bauern nur noch wenig Wahl und Freiheit.

Investitionen und die Beratung der Regierungen im Hinblick auf die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, die diese Prozesse voranbringen sollen, kommen zum einen von internationalen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen wie der Weltbank. So kehrte die Weltbank (IBRD und IDA) seit 2002 einen langjährigen Abwärtstrend bei der Vergabe von Mitteln für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung um und steigert sie seither kontinuierlich. Mit einem neuen „Aktionsplan Landwirtschaft“ sollen im Finanzzeitraum 2010 bis 2012 bis zu neun Milliarden US-Dollar in rund 90 Länder fließen. Auch die Weltbank-Schwester (IFC), die private Investitionen in Entwicklungsländern fördert und Regierungen ebenfalls dabei berät, wie sie ein „geschäftsförderndes Klima“ durch Politikreformen, Abbau von Investitionshindernissen usw. schaffen können, fährt ihre Investitionsmittel über die gesamte Wertschöpfungskette im Agrarbereich – von der Farm bis zum Supermarkt – und die Zahl der Projekte hoch (vgl. Daniel/Mittal 2009: 6).

Ein ähnlicher Anstieg ist zum anderen bei einigen bilateralen Gebern zu verzeichnen, zum Beispiel den USA und Kanada. Und Afrikas Regierungen haben sich nach Angaben der Weltbank „ernsthaft verpflichtet“, ihrerseits die öffentlichen Mittel für die Entwicklung der Landwirtschaft bis 2013 auf 4,5 Milliarden US-Dollar im Jahr nahezu zu verdoppeln (vgl. World Bank 2005: 150). Ferner sind insbesondere US-amerikanische Stiftungen wie die *Rockefeller Foundation* oder die *Bill & Melinda-Gates Foundation* mit dreistelligen Millionenbeträgen eingestiegen, um diese „Neue Grüne Revolution“ zu fördern.

Ausländische Direktinvestitionen: Chancen

Hoffnungen bei Regierungen und internationalen Entwicklungsorganisationen auf einen *Take-off* der Landwirtschaft in Afrika weckt das steigende Interesse ausländischer Investor/innen an der Landwirtschaft, das seit zwei Jahren mit Schlagzeilen wie „*land grabbing*“ und „neuer Kolonialismus“ kommentiert wird. Von ihnen versprechen sie sich nicht nur dringend

benötigtes Kapital und Technologie, sondern auch Beschäftigung und Exporteinnahmen, gelegentlich auch Schulen und Krankenstationen.

Diese Investitionsvorhaben – überwiegend soll Geld in den Anbau von Nahrungsmitteln und Pflanzen für Agro-Treibstoffe gesteckt werden –, sind ein aktuelles Symptom für den Umbruch in der globalen Landwirtschaft, der sich seit einigen Jahren vollzieht. Das genaue Ausmaß der Investitionen ist schwer abzuschätzen. Bekannt ist wohl nur die Spitze des Eisbergs. Das Internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI) zum Beispiel berichtet, dass ausländische Investoren versucht hätten, sich in Entwicklungsländern zwischen 2006 und Mitte 2009 bis zu 20 Millionen Hektar Farmland zu sichern (vgl. Daniel/Mittal 2009). Allein in Äthiopien bietet die Behörde für die Förderung von Agrarinvestitionen mindestens 2,7 Millionen Hektar für großflächige kommerzielle Landwirtschaft an (vgl. Hoering 2009).

Wegbereiter für das Tätigwerden dieser privaten Investor/innen sind häufig nationale Regierungen, die durch dieses *Outsourcing* eines Teils der Agrarproduktion in andere Länder die eigene „Ernährungssicherheit“ verbessern wollen. Die Liste der Länder, die über bilaterale Vereinbarungen, Investitionsabkommen, Freihandelsvereinbarungen und Entwicklungszusammenarbeit Investitionen in Agrarprojekte vorantreiben, reicht von Japan, Korea und China über Indien und die Golfstaaten bis Libyen. Nach den spekulativen Preis-Turbulenzen auf dem Weltmarkt wollen sie die Produktion kontrollieren und damit ihre Importe sichern, anstatt vom globalen Agrarhandel, der durch einige wenige Großkonzerne beherrscht wird, und von Spekulant/innen abhängig zu sein.

Ein bevorzugtes Ziel ist Afrika, als eine der Regionen mit erheblichen Landreserven zum Beispiel in Sambia, der Demokratischen Republik Kongo, in Mosambik oder in der westafrikanischen Guinea-Savanne. Nach Angaben der FAO sind gegenwärtig lediglich 14 Prozent der nutzbaren landwirtschaftlichen Fläche bebaut. So haben zahlreiche Golfstaaten begonnen, sich auf der anderen Seite des Roten Meeres riesige Ländereien für Viehzucht, Viehfutter und Nahrungsmittel wie Bohnen, Mais und Kartoffeln zu sichern, bevorzugt im Sudan und in Äthiopien.

Viele „Empfängerländer“ sind nur zu glücklich über die Investor/innen. Äthiopiens Premierminister Meles Zenawi zum Beispiel erklärte, seine Regierung sei „sehr daran interessiert“, hunderttausende Hektar Agrarland für die Versorgung von Ländern im Mittleren Osten bereitzustellen – obwohl Äthiopien selbst auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen ist.

Ist die Triebkraft für die Investitionen also einerseits das politische Kalkül, die eigene Ernährungssicherheit zu gewährleisten, so ist es auf der anderen Seite die Begrenztheit der lebenswichtigen natürlichen Ressourcen Land und Wasser, die Investitionen in die Landwirtschaft zunehmend lukrativ erscheinen lassen. Durch Urbanisierung, Bodenerosion und Bevölkerungswachstum wird Agrarland knapp und damit teuer. Die Kontrolle über Land bedeutet gleichzeitig die Kontrolle über Wasser, das ebenfalls knapp wird. Damit fallen der „produktive Wert“ von Land durch die dort betriebene Landwirtschaft und der spekulative Wert, also der Marktwert, immer weiter auseinander. Das haben inzwischen auch Investmentunternehmen erkannt, die Fonds für Land und Landwirtschaft auflegen (vgl. Grain 2009). „Verkauft die Banken, kauft Käse“, riet bereits im vergangenen Jahr der Chef eines Londoner Hedgefonds internationalen Anlegern.² Banken werben inzwischen gar in Anzeigen mit der Hungerkrise für Agrarfonds, Investmentbanker empfehlen, in den „einzigen Produzenten von Agrarprodukten“ zu investieren – in Land.³

.... und Risiken

Zwar sieht zum Beispiel die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation durchaus auch Risiken in dieser Entwicklung. Investor/innen bevorzugen großflächige Monokulturen mit Genpflanzen, Agrarchemie und Mechanisierung – mit nachteiligen Folgen für die Umwelt und die kleinbäuerliche Landwirtschaft. So besteht die Gefahr, dass die lokale Bevölkerung vertrieben wird, denn „ungenutztes“ Land mit guten Böden und gesicherter Wasserversorgung, das für eine gewinnorientierte kommerzielle Landwirtschaft geeignet wäre, gibt es kaum noch. Ihre Landrechte sind oft ungesichert und nicht registriert, ihre politische Verhandlungsmacht ist, verglichen mit jener der Investor/innen, die Kapital, Beschäftigung und Infrastrukturentwicklung versprechen, gering. So steht zu befürchten, dass diese Investitionen die Armut und Ernährungsunsicherheit verschärfen, indem sie Subsistenzbäuerinnen und -bauern und andere „unproduktive“ Landnutzungen verdrängen – und das ausgerechnet im Namen der Ernährungssicherheit.

Diese Risiken könnten jedoch durch freiwillige Richtlinien und Verhaltensregeln kontrolliert und „die Interessen sowohl der Gastländer als auch der Investoren harmonisiert und maximiert werden“, verkündete zum

2 Zit. nach „Süddeutsche Zeitung“, 22.7.2009, S. 14.

3 Zit. nach „The Market Oracle“, 12.6.2009, www.marketoracle.co.uk/Article11297.html.

Beispiel die japanische Regierung. Im Rahmen des G8-Gipfels in Italien im Juli 2009 schlug sie Maßnahmen vor, wie gleichzeitig „verantwortungsbewusste Investitionen in die Landwirtschaft“ sichergestellt und die globale Nahrungsmittelproduktion gesteigert werden könnten: durch größere Transparenz bei den Verträgen, die Anerkennung bestehender Landrechte, die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und die ökologische Nachhaltigkeit von Investitionsvorhaben. Um die Aussicht auf ihre Akzeptanz zu erhöhen, sollten die Richtlinien jedoch weder zu restriktiv noch verbindlich sein.

Auch die FAO preist die Vorteile der Investitionen, wie Wirtschaftswachstum, höhere Staatseinnahmen und Entwicklungsperspektiven in ländlichen Regionen. Allerdings müssten Regierungen dafür sorgen, dass in den Verträgen Mindestanforderungen an die Beschäftigung, den Ausbau der Infrastruktur, Verbesserungen für die lokale Bevölkerung und Umweltschutzmaßnahmen vereinbart werden. Entscheidungen müssten transparent sein, Bodenspekulationen unterbunden und lokale Landrechte gesichert werden. Investoren ihrerseits sollten unter anderem die Zustimmung der lokalen Bevölkerung suchen, sie als Vertragsbäuerinnen und -bauern einbinden, und sich ihrer eigenen Verantwortung für die Respektierung der Menschenrechte bewusst sein und entsprechend „verantwortlich“ handeln.

Während nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen und soziale Bewegungen heftig gegen das *land grabbing* zu Felde ziehen, sehen die meisten staatlichen und multilateralen Institutionen im Ernährungs- und Landwirtschaftsbereich diese Entwicklung positiv, wie Daniel und Mittal (2009: 19) resümieren: „Unterschiedliche Faktoren wie die Win-win-Rhetorik, die zunehmende Unterstützung für einen Verhaltenskodex für Investitionen und die technische und finanzielle Förderung durch Internationale Finanzinstitutionen bilden eine Strategie, die diskret darauf abzielt, Großinvestitionen in Land zu legitimieren.“

Lackmus-Test Landrechte

Ein Schlüsselbereich für die Auswirkungen der privatwirtschaftlichen Investitionen in die Landwirtschaft ist die Frage der Eigentumsrechte. „Un-gesicherte“ sprich: fehlende individuelle Eigentumsrechte an Grund und Boden gelten in vielen Ländern als Entwicklungshindernis für die weitere Durchkapitalisierung der Landwirtschaft. Vielfach gehört das Land dem Staat oder ist Gemeinschaftseigentum. Ein Mix aus traditionellen, westlichen und willkürlichen Eigentumsverhältnissen schreckt Investor/innen

ab. Ungeklärte Eigentumsrechte oder Gemeinschaftsrechte an Grund und Boden haben in den Augen neoliberaler Wirtschaftsstrategen den Nachteil, dass sowohl vorübergehende Landübertragungen wie Verpachtung, Verleihung oder Beleihung behindert werden als auch der Verkauf. Damit sind die Möglichkeiten für Investor/innen, Spekulant/innen oder kommerzielle Bäuerinnen/Bauern eingeschränkt, die Zugang zu Kredit brauchen, eine Konsolidierung bzw. Ausweitung ihrer Ländereien anstreben oder schlicht durch Bodenspekulation möglichst hohe Gewinne machen wollen.

Entwicklungspolitisch steckt dahinter die Vorstellung, dass individualisierte Eigentumsrechte und flexible, freie Landmärkte notwendig seien, um die Übertragung begrenzter Landressourcen von weniger profitablen Nutzungen, wie Subsistenzlandwirtschaft oder extensive Viehhaltung, auf profitablere Nutzungen zu ermöglichen. Sie sollen bei der Übertragung von Land auf die „produktivsten Nutzer/innen“ helfen und gleichzeitig denen, die als weniger produktiv gelten, die Möglichkeit eröffnen, ihr Land abzugeben.

Die Sicherung von Landrechten steht bereits seit einiger Zeit im Zentrum der landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik. So wurden beispielsweise in den vergangenen Jahren in vielen Ländern Afrikas institutionelle und rechtliche Reformen der traditionellen Landnutzungsrechte begonnen – mit der Rechtfertigung, dadurch ärmeren Kleinbauern und vor allem auch den Frauen zu helfen, deren Landrechte nicht verbrieft und beurkundet sind. Angestoßen wurden sie vielfach von internationalen Finanzinstitutionen.

Die erklärte Absicht war, Ordnung in das Wirrwarr sich überlappender Landnutzungsrechte zu bringen und verlässlich funktionierende administrative Mechanismen wie die Vergabe von Landtiteln, die Registrierung, also die Einrichtung von Grundbuch und Katasteramt, die Regeln für den Transfer, für die Streitschlichtung sowie – mit Blick auf die klammen Staatshaushalte besonders interessant – für den Einzug von Steuern und Abgaben zu schaffen. Die Zivilgesellschaft oder die Bäuerinnen/Bauern waren daran allerdings nur selten beteiligt.

Inzwischen zeigen sowohl die praktischen Erfahrungen als auch eine breite Forschungsliteratur, dass diese Politik Konflikte und Landverlust eher beschleunigt als verhindert hat (IIED 2004; UNRISD 2005). Die Erfassung und Registrierung von Landrechten ist nicht nur ein äußerst komplizierter und komplexer Prozess. Insbesondere der Versuch, individuelle, veräußerliche Rechte, einschließlich vollständiger Eigentumsrechte nach westlichen Vorstellungen, zu verankern, hat auch bestehende Konflikte verschärft und zahlreiche Nebenrechte wie Weiderechte, Zugang zu Wasser

oder zu wilden Früchten entwertet. Unmittelbar betroffen davon sind vor allem Frauen und Hirten, die zu den Gruppen mit den „schwächsten“ Landrechten gehören. Sie haben vielfach auch politisch und wirtschaftlich die schwächste Position und können sich daher kaum wehren. Tatsächlich verlieren Frauen oftmals ihre herkömmlichen Rechte auf Landnutzung, während die Position der Männer gestärkt wird.

Dazu eskalierten in Ländern wie Kenia, Tansania oder der Elfenbeinküste Konflikte zwischen Land- und Viehwirtschaft, zwischen Bauern und Pastoralisten, die von ihren Viehherden leben und in vielen Ländern einen großen Teil der ländlichen Bevölkerung ausmachen. Ihre extensiven Weidegründe stellen eine Verlockung für Investor/innen dar, die Viehfarmen, Freizeitparks oder Plantagen anlegen wollen. Folge der Reformen war vielfach, dass die Pastoralisten weiter marginalisiert und ihre Weidemöglichkeiten schrittweise beschränkt wurden – und dass Eliten am Ende die alleinigen Rechte an Wasser und Land an sich rissen.

Erfahrungsgemäß sind „Landmärkte“ in der Regel Einbahnstraßen: Es sind vor allem die ärmeren Bauern, die als Verkäufer auftreten – sei es, dass sie durch hohe Landpreise verführt wurden, sei es, dass sie durch Schulden und fehlende Perspektiven dazu gezwungen waren. Dementsprechend kommt eine dänische Studie zu dem Ergebnis, dass „formale Legalisierung von Landrechten, etwa durch staatlich durchgeführte Registrierungsprogramme, zur Stärkung der formalen Rechte machtvoller Gruppen und Individuen führt, von denen einige ihre Position missbraucht haben, um sich große Ländereien auf Kosten der informellen Rechte schwächerer Gruppen anzueignen“ (Odgaard 2006: 4). In zahlreichen Ländern, darunter Botswana, Swasiland und Sambia, wurde durch die Landpolitik die Entstehung einer landbesitzenden Elite und eines privaten Agrobusiness gefördert.⁴

Teils durch diese Formalisierung von Landtiteln, teils durch willkürliche Landverteilung und Privatisierung findet in zahlreichen Ländern Afrikas südlich der Sahara ein sich rasch beschleunigender Enteignungsprozess statt, der die kleinbäuerliche, traditionelle Landwirtschaft massiv bedroht und verdrängt. Ganze Landstriche werden inzwischen der produktiven Nutzung für die lokale Grundversorgung vorwiegend

4 Das neue Interesse kapitalkräftiger Investor/innen könnte aber auch bewirken, dass solche Reformen der Landnutzungsrechte ganz gestoppt werden. Denn die bestehende Situation von Staatseigentum an Land ermöglicht es Regierungen, ohne große Probleme weite Ländereien an Investor/innen zu übertragen.

einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen entzogen, zugunsten einer Inwertsetzung für den Export oder hochwertige Agrarprodukte.

Verlierer: eine andere Landwirtschaft

Das Konzept der Neuen Grünen Revolution postuliert eine „Win-win-Situation“ für Bauern und das Agrobusiness. In dieser Vision ist der angestrebte Bauer der Zukunft vor allem der Vertragsbauer, der Blumen, Gemüse oder Agrartreibstoffe für nationale oder internationale Konzerne anbaut – seien es Erdölunternehmen, nationale Supermärkte, internationale Handelsketten und Exporteure oder Verarbeitungsbetriebe und Nahrungsmittelhersteller. Die Wiederentdeckung der Landwirtschaft zielt nicht etwa auf die Verbesserung der Bedingungen für die Subsistenzlandwirtschaft und die kleinbäuerliche Landwirtschaft, die – noch – Millionen Familien ein (wenn auch prekäres) Auskommen bieten, sondern auf die „Mittelbauern“, welche die Voraussetzungen haben, Produktivitätssteigerungen zu erreichen und Exportprodukte anzubauen.

Es ist ausgeschlossen, dass an dieser Entwicklung alle kleinbäuerlichen Betriebe, die gegenwärtig noch existieren, beteiligt werden können. Die Bäuerinnen und Bauern sind das schwächste Glied in der globalen Wertschöpfungskette – und nur diejenigen, die wachsen und investieren, werden mithalten können. Mit ihrer Marktmacht drücken die Konzerne die Preise und setzen die Standards durch, welche Anbauprodukte wie erzeugt werden. Sie zwingen damit die Bäuerinnen und Bauern in einen Spagat zwischen steigenden Kosten und knapp kalkulierten Preisen, den nur wenige mitmachen können. Auch die Reformen von Wasser-, Land- und Züchterrechten, mit denen die Rahmenbedingungen für diese Integration in den Markt geschaffen und gesichert werden sollen, führen zu einer Verdrängung, zur Enteignung von Land, Wasser, eigenem Saatgut – und damit zum Verlust der Kontrolle über Produktion und Leben. Es sind insbesondere die Frauen, die Bäuerinnen, die von diesen Entwicklungen betroffen sein werden.

So werden viele im zunehmenden Konkurrenzkampf um Land, Wasser und Absatzmärkte auf der Strecke bleiben – ländliche Bevölkerungen ebenso wie ganze Länder. Es ist illusorisch, die Masse der Kleinbäuerinnen und -bauern „wettbewerbsfähig“ machen zu wollen, damit sie in der modernen agroindustriellen Globalisierung oder auch nur in der „Supermarkt-Revolution“ mithalten können. Millionen werden dadurch „überflüssig“ gemacht. Um sie und das entsprechende Konfliktpotential aufzufangen, sieht etwa die Weltbank Maßnahmen wie die sogenannte „Exit-Option“

vor – neue Beschäftigungsmöglichkeiten in größeren landwirtschaftlichen Betrieben oder in der Agrarindustrie, die die verdrängten Kleinbauern und -bäuerinnen unterbringen sollen. Wie das geschehen soll und ob das gelingt, ist gegenwärtig jedoch höchst fraglich.

Mehr noch: der Vormarsch der Investor/innen, der Plantagen- und Exportproduktion entzieht dem alternativen Entwicklungsweg, wie ihn zum Beispiel der Bericht des Weltagrarrats fordert, die Grundlage. Um die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu entwickeln und zu stärken, empfiehlt der Weltagrarrat ein grundlegendes Umdenken bei der Definition von landwirtschaftlicher Entwicklung und ruft zu einem „neuen Paradigma“ auf, das Bauern und Bäuerinnen eine zentrale Rolle zuweist. Es müsse anerkannt werden, dass Marktkräfte und Produktivitätssteigerungen allein weder Wohlstand noch Ernährungssicherheit bringen, dass Handelsregeln die reichen Länder und multinationalen Unternehmen unfair bevorzugen, und dass das bestehende Patentrecht Forschung und Innovation zum Nachteil der bäuerlichen Landwirtschaft beeinträchtigt.

Wesentliche Voraussetzungen für eine Entfaltung bäuerlicher Landwirtschaft und die Nutzung ihres Potentials wären erstens ernsthafte Landreformen, die eine Verteilung an Landlose und Kleinbäuerinnen/-bauern ermöglichen würden. Zweitens müsste die Liberalisierung des Welthandels zurückgestuft werden, da ärmere Länder Maßnahmen brauchen, um die bäuerliche Landwirtschaft gegen subventionierte Billigimporte und die übermächtige Konkurrenz von Konzernen oder den Preisdruck von Supermärkten zu schützen. Anstelle von Patenten, die drohen, die lokale Kontrolle über Saatgut einzuschränken und die agrarbiologische Vielfalt, die jetzt noch auf vielen bäuerlichen Parzellen existiert, weiter auszudünnen, wäre drittens eine Anerkennung traditionellen Wissens und damit eine „Demokratisierung der Wissenserzeugung“ notwendig: „Nichts wäre dringlicher als den Bauern zu helfen, ihre Kenntnisse und Erfahrungen mit Wissenschaft zu verknüpfen“, schreibt die Sozialwissenschaftlerin Janice Jiggins, die beim IAASTD mitgearbeitet hat.⁵ Insgesamt bedeutet das, dass die staatliche Agrarpolitik ihre Prioritäten ändern muss: „Mit mehr Investitionen in die nachhaltige Landwirtschaft könnte man mehr und bessere Nahrungsmittel produzieren“, versichert Hans Rudolf Herren, Co-Chair des IAASTD.⁶

5 In: New Science Magazine, 05.04.2008.

6 Interview: <http://www.gen-ethisches-netzwerk.de/gid/188/man-kann-potenzial-nicht-essen>, Zugriff: 29.11.2009.

Ernährungssouveränität oder Agrarkolonialismus?

Allerdings sind alternative Vorschläge wie der IAASTD-Bericht mit seinen kritischen und grundlegenden Forderungen politisch auf ein Abstellgleis geschoben worden. Selbst für die Unterzeichnerstaaten besteht keine Verpflichtung, die Vorschläge auch umzusetzen. So befinden sich seine Befürworter/innen jetzt auf einer Ochsentour, um mit Lobbyarbeit, Publikationen und öffentlicher Mobilisierung für seine Umsetzung zu werben.⁷ Das allerdings dürfte nicht ganz einfach sein. Die Weltbank zum Beispiel, auf die die Einsetzung der Expertenrunde ursprünglich zurückgeht, „glaubt nicht sonderlich an IAASTD“, räumt Benedikt Härlin, Vertreter nichtstaatlicher Entwicklungsorganisationen bei den Beratungen, ein. Auch beim Weltgipfel für Ernährungssicherheit, der Mitte November 2009 – ausgerichtet von der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft – in Rom stattfand, spielten zentrale Forderungen von Bauernbewegungen und zivilgesellschaftlichen Entwicklungsorganisationen, wie umfassende Landreformen, ein Stopp der Landnahme oder eine Eingrenzung der Handelsliberalisierung zum Schutz der kleinbäuerlichen Produzenten, kaum eine Rolle.

Auf der anderen Seite wächst bei Bauernbewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Unterstützung für die Forderung nach „Ernährungssouveränität“, ein umfassendes politisches Konzept, das 1996 von der weltweiten Bauernbewegung *La Via Campesina* entwickelt wurde und über „Ernährungssicherheit“, also die ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln, hinausgeht. Seine Befürworter/innen sind überzeugt, dass es anders als die Grüne Revolution geeignet ist, so unterschiedliche Anforderungen wie gesicherte Nahrungsmittelversorgung für alle, Umweltschutz, eine breite wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu erfüllen. Regierungen sollen dafür die notwendigen Voraussetzungen schaffen, also zum Beispiel einen wirksamen Schutz gegen Billigimporte von Agrarprodukten, die Förderung lokaler und regionaler Märkte anstelle von Exporten, die Kontrolle über wichtige Produktionsmittel wie Saatgut und wirksame Agrarreformen. Die Produzent/innen müssen eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Agrar- und Ernährungspolitik spielen. Damit kombiniert das Konzept der Ernährungssouveränität „die Aspekte der Selbstbestimmung, der Absicherung der Lebensbedingungen armer Bevölkerungsgruppen, größere soziale Gerechtigkeit, faire Handelsbedingungen und die Durchsetzung einer

7 Siehe die Website www.weltagrarbericht.de.

nachhaltigen Wirtschaftsweise auf Grundlage des jeweils spezifischen lokalen Kontextes“ und steht dadurch „mit den üblichen neoliberalen Grundsätzen und diversen globalisierungseuphorischen Überzeugungen nicht immer im Einklang“ (Schnitzer 2010).

Natürlich will niemand Agrarkolonialismus. Die Bauern und Bäuerinnen nicht. Die afrikanischen Regierungen, die misstrauisch über ihre Souveränität wachen, nicht. Und auch die Geber weisen dieses Ansinnen weit von sich. Stellvertretend zeigt sich ein Sprecher der Europäischen Kommission angesichts der gegenwärtigen Landnahme durch ausländische Investor/innen besorgt, „weil dies ein Weg ist, die Entwicklungsländer auszubeuten.“⁸ Aber die Agrarpolitik, die von den meisten multilateralen und internationalen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen vorangetrieben wird, droht schnurstracks in einen neuen Agrarkolonialismus zu führen – der zwar anders aussieht als der alte Kolonialismus, nichtsdestotrotz aber Fremdbestimmung und Abhängigkeit vom Weltmarkt bedeutet. Die Ernährungssicherheit von Millionen Familien wird Agrokonzernen und globalem Handel, in wesentlichen Bereichen aber auch Börsen und Spekulanten unterworfen.

Literatur

- Badgely, Catherine et al. (2007): Organic agriculture and the global food supply. *Renewable Agriculture and Food Systems*, Bd. 22, 86-108.
- Daniel, Shepard; Mittal, Anuradha (2009): *The Great Land Grab. Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*. Oakland (The Oakland Institute), <http://www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/526>, Zugriff: 29.11.2009.
- Grain (2009): *The new farm owners. Corporate investors lead the rush for control over overseas farmland*. <http://www.grain.org/articles/?id=55>, Zugriff: 29.11.2009.
- Herren, Hans R. (2010): Nahrungsmittelproduktion in der Sackgasse. Die alten Konzepte taugen nicht mehr. In diesem Buch.
- Hoering, Uwe (2007a): Die MDGs und die Wiederentdeckung der Landwirtschaft, in: *Peripherie* 2/2007, 328-337.
- Hoering, Uwe (2007b): *Agrar-Kolonialismus in Afrika. Eine andere Landwirtschaft ist möglich*. Hamburg (VSA-Verlag).
- Hoering, Uwe (2009): Äthiopien – Blühende Investitionslandschaften. <http://www.globespotting.de/land-and-water.html>, Zugriff: 29.11.2009.
- IIED 2004: *Land in Africa. Market asset or secure livelihood?* In: „IRDCurrents“, Nr. 152004.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) (2009), *Executive Summary of the Synthesis Report*, Washington C.C.; www.agassessment.org.

8 Zitiert in Abugida Info, August 31, 2009, <http://farmlandgrab.org/6843>, Zugriff: 29.11.2009.

- Morris, Michael et al. (2009): *Awakening Africa's Sleeping Giant – Prospects for Commercial Agriculture in the Guinea Savannah Zone and Beyond*. Washington D. C. (World Bank).
- Odgaard, Rie (2006): *Land rights and land conflicts in Africa: A policy study*. Copenhagen (Dansk Institut for Internationale Studier).
- Rosset, Peter (1999): *The multiple functions and benefits of small farm agriculture*. Food First Policy Brief No. 4, <http://www.foodfirst.org/pubs/policybs/pb4.pdf>.
- Schnitzer, Manfred (2010): *Entwicklungspolitische Perspektiven der Existenzsicherung für arme Bevölkerungsgruppen in Zeiten des Klimawandels*. In diesem Buch.
- UNRISD 2005: *Land Tenure Reform and Gender Equality*, Geneva.
- World Bank 2005: *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*. Washington D. C. (Direction in Development).
- World Bank 2007: *World Development Report 2008: Agriculture and Development*, Washington D. C.