

Uwe Hoering

Agrar-Kolonialismus in Afrika



**Eine andere Landwirtschaft
ist möglich**



Herausgegeben vom

Forum Umwelt
und Entwicklung

Uwe Hoering
Agrar-Kolonialismus in Afrika

Uwe Hoering ist freier Journalist und Publizist. Er arbeitet seit vielen Jahren von verschiedenen Standorten (New Delhi, Nairobi, Bonn) aus zu entwicklungs- und umweltpolitischen Fragen, u.a. für Printmedien wie die »Frankfurter Rundschau« und für den Hörfunk wie den WDR. Er ist Autor mehrerer Bücher (u.a. »Das Wasser-Monopoly« zusammen mit Lisa Stadler, Zürich 2003) und Redaktionsmitglied der Zeitschrift »Peripherie«. Bei VSA erschien von ihm 2007 »Vorsicht: Weltbank. Armut, Klimawandel, Menschenrechtsverletzungen«.

Uwe Hoering

Agrar-Kolonialismus in Afrika

Eine andere Landwirtschaft ist möglich

Herausgegeben vom Forum Umwelt und Entwicklung

VSA-Verlag Hamburg

www.forumue.de

www.vsa-verlag.de

© VSA-Verlag 2007, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Alle Rechte vorbehalten

Erläuterung der Titelkarikatur: US-Agrobusiness (1) Gib eine Spende für den G.W. Bush-Wahlkampffonds; (2) Ernte große Agarsubventionen; (3) Mach afrikanische Bauern arbeitslos; (4) Benutze die Überschüsse für Hilfslieferungen.

Druck und Buchbinderarbeiten: Idee, Satz & Druck, Hamburg

ISBN 978-3-89965-248-2

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
Kapitel 1: Dünger-Dealer	14
1. Strategieplanung	14
2. Mapambano	17
3. Die Rückkehr der Subventionen	19
4. Düngemittelindustrie: Die Quadratur des Kreises	23
5. Wird die Rechnung ohne die Bauern gemacht?	26
Kapitel 2: Drahtzieher	29
1. Bill, Melinda und Rockefeller rufen die Revolution aus	29
2. Die Grüne Revolution, die keine war	32
3. Die »Rückständigkeit« von Afrikas Landwirtschaft	36
4. Neuer Agro-Optimismus	41
5. Helfer	44
6. Agro-Konzerne	47
7. Öffentlich-Private Partnerschaften	52
Kapitel 3: Die Kontrolle über das Saatgut	56
1. Informelle Bauernmärkte	56
2. Reform der Saatgutgesetzgebung	58
3. Die Krise als Chance	61
4. Africa meets Asia – Reis für die Grüne Revolution	64
5. Wie bekämpft man Schädlinge?	66
6. Unternehmen Süßkartoffel	69
7. Biologische Sicherheit	72
8. Genfood als Waffe	75
9. Braucht Afrika Gentechnologie?	78
Kapitel 4: Land und Wasser – mit Sicherheit Profit	81
1. Zweierlei Recht	82
2. Südafrika: Unwillige Verkäufer	85
3. Enteignung durch Landtitel	89

4. Neue Werte braucht das Land.....	94
5. Wassermanagement am Pangani.....	96
6. Staudämme für die Grüne Revolution	98
7. Vision Wassermarkt.....	102

Kapitel 5: Freie Märkte, unfairer Handel

1. Blumen und mehr	109
2. Der Vormarsch der Supermärkte	112
3. Vertragsbauern – Nukleus und Plasma	115
4. Eine grüne OPEC.....	119
5. Grenzenlose Freiheit – auch hinter den Grenzen.....	124
6. »Stoppt EPAs«.....	127
7. Ernährungssicherung	131

Kapitel 6: Überflüssige Bauern, oder:

Die Eroberung der »zweiten ländlichen Welt«

1. Integration in die Wert(ab)schöpfungskette	138
2. Eine andere Landwirtschaft ist möglich	141
3. Triage	147
4. Die Rückkehr der Bauernbewegungen	151

Ausgewählte Literatur	155
-----------------------------	-----

Abkürzungen	159
-------------------	-----

Kästen

Warum in Afrika wenig Industriedünger verwendet wird 16 | Düngen mit der Samtbohne 19 | Tansania: Öffentlich-private Initiative 22 | Logistik 23 | Yara 25 | Ahnen der Grünen Revolution für Afrika 31 | Gärten 40 | Wirtschaftsfaktor Agrarbereich 41 | Integration durch Entwicklungspolitik 46 | Monsanto, Freund der Kleinbauern 51 | Internationale Agrarforschung 54 | Qualität aus Bauernhand 58 | Fonio – Der »Hungerreis« 66 | Lobbyisten 71 | Innovative Landreformen? 87 | Trügerische Sicherheit 90 | Landtitel – Hilfe für Frauen? 92 | Lastenteilung 100 | Virtuelles Wasser 105 | Marktfrauen 113 | Aus für Outspan 114 | Vom Windbrecher zur Goldmine? 121 | Win-win-Situation 123 | Restfleisch 126 | Rattenrouten 129 | »Neue Märkte, neue Partner und steigende Profite« 130 | Soja statt Bohnen 133 | Organisch aus Not 142 | Forderungen für eine »Regenbogen-Evolution« 154 | Die Wiederentdeckung von Afrikas Landwirtschaft durch die Entwicklungspolitik 156

Vorwort

Die Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Ernährung des Forum Umwelt und Entwicklung ist froh, einen Beitrag dazu leisten zu können, dass dieses hochaktuelle Buch von Uwe Hoering auf dem deutschen Markt erscheint. Es leistet einen wichtigen Beitrag zu den anstehenden brisanten politischen Auseinandersetzungen zur landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik in Afrika.

Die Landwirtschaft ist zurück auf der Entwicklungsagenda. Nach über 20 Jahren Vernachlässigung überschlagen sich jetzt regelrecht die Initiativen und Programme internationaler Organisationen, staatlicher Geberorganisationen und privater Stiftungen, die die Landwirtschaft als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika wiederentdeckt haben.

Die neue Aufmerksamkeit durch den entwicklungspolitischen Mainstream ist im Prinzip zu begrüßen. Nichtregierungsorganisationen haben schon immer als großen Fehler herausgestrichen, dass die Bäuerinnen und Bauern, die die Mehrheit der Bevölkerung in Afrika stellen, vernachlässigt werden. Doch viele Anstrengungen und Vorstellungen gehen in eine falsche Richtung: Im Gegensatz zu den Behauptungen stehen nicht Armuts- und Hungerbekämpfung im Mittelpunkt, sondern wirtschaftliches Wachstum und Weltmarktintegration. Damit offenbaren sich handfeste ökonomische Interessen hinter den konkreten Empfehlungen. Motor des Geschehens ist das internationale Agrobusiness. Die Entwicklungskonzepte von Weltbank, NEPAD, Bill&Melinda-Gates Foundation, Freihandelsabkommen und WTO entpuppen sich als Steigbügelhalter einer rücksichtslosen Modernisierungsstrategie. Wer nicht mitkommt, muss weichen. Mit Armutsbeseitigung hat das wenig zu tun.

Uwe Hoering deckt die Zusammenhänge anschaulich auf und zeigt gleichzeitig Ansätze für Alternativen. In unserer Lobbyarbeit zu der neuen internationalen Politik der ländlichen Entwicklung gibt uns diese Analyse wichtige Argumente an die Hand.

Für die Arbeitsgruppe Landwirtschaft des Forums,
Rudolf Buntzel

Die Anregung für dieses Buch geht unter anderem auf eine Studie im Auftrag des Eine-Welt-Projekts des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) zurück, die mir die Möglichkeit bot, mich intensiv mit innovativen, erfolgreichen Ansätzen kleinbäuerlicher Landwirtschaft in Tansania, Brasilien und Indonesien zu beschäftigen. Danken möchte ich auch Eva-Maria Bruchhaus und Christa Wichterich für ihre gründliche Lektüre des Manuskripts und die kritisch-konstruktiven Anregungen sowie dem Forum Umwelt und Entwicklung und der AG Landwirtschaft für ihre Unterstützung.

Einleitung

Gute Nachrichten für Afrika? Entwicklungspolitisch ist der Kontinent wieder »in«. Dies nicht nur wegen seiner Bodenschätze wie Kohle, Uran, Erdöl oder Coltan, sondern plötzlich haben alle auch Afrikas Landwirtschaft wiederentdeckt¹ – unter anderem die Weltbank, die Europäische Union, die G8-Industrieländer, Entwicklungsorganisationen wie USAID, die als verlängerter Arm von US-Regierung, Landwirtschaftsministerium und Agrarindustrie fungiert, und die Rockefeller-Stiftung. Am 5. Juli 2004 rief der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan in Nigerias Hauptstadt Abuja die Welt zur Unterstützung für eine »Afrikanische Grüne Revolution« auf. Die afrikanischen Regierungen, zusammengeschlossen in der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD), wollen ebenfalls mehr Geld in die Landwirtschaft stecken. Zahllose Pläne, Programme und politische Absichtserklärungen wurden in den vergangenen Jahren verabschiedet, um durch die Entwicklung der Landwirtschaft das wirtschaftliche Wachstum anzukurbeln und die Armut zu verringern. Nach Jahren des Niedergangs von Afrikas traditionellen Exportprodukten Kaffee, Kakao, Tee oder Baumwolle, der insbesondere die Kleinbauern negativ traf, wächst die Nachfrage wieder. Neue Devisenbringer sind dazu gekommen wie Obst, Gemüse und Blumen. Die jüngsten Hoffnungsträger sind Agrartreibstoffe. Agrarpolitiker, Experten, Entwicklungsinstitutionen und Agrarkonzerne überschlugen sich mit Vorschlägen und Vorstellungen, wie das »untergenutzte Potenzial« von Afrikas Landwirtschaft besser, effizienter und profitabler genutzt werden könnte.

Auf den ersten Blick scheint das in der Tat eine gute Nachricht zu sein. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung Afrikas lebt von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft.² Sie sorgt für einen Großteil der Nah-

¹ Wenn nicht ausdrücklich erwähnt, ist stets Afrika südlich der Sahara gemeint. Natürlich gibt es auch hier erhebliche Unterschiede zwischen Ländern wie Südafrika mit einer vergleichsweise hochentwickelten Industrie, Infrastruktur und Weltmarktintegration, rohstoffreichen Ländern wie Nigeria oder Angola und weitgehend agrarisch geprägten Ländern wie Burundi oder Tansania.

² Unter kleinbäuerlicher oder bäuerlicher Landwirtschaft werden im Folgenden in der Regel kleine Familienbetriebe verstanden, die überwiegend für den Eigenbedarf produzieren, mit wenig äußeren Inputs von Dünger, Saatgut, Pestiziden oder Arbeitskraft (Low Ex-

rungsmittel. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, verhilft den Regierungen zu Devisen. Es sind vor allem die Frauen, die Bäuerinnen, die die Lebensmittel, das Gemüse, Mais, Hirse und Reis anbauen und das Kleinvieh versorgen. Trotzdem sind sie arm. Trotzdem sind viele hungrig und mangelhaft ernährt. Die neuen Pläne versprechen, das zu ändern – mit einer Modernisierungsstrategie für die Landwirtschaft und mit der Integration der afrikanischen Landwirtschaft in die globalen Wertschöpfungsketten der industrialisierten Nahrungsmittelindustrie.

Ohne Frage befindet sich die globale Agrar- und Nahrungsmittelwirtschaft seit der Mitte des vergangenen Jahrhunderts in einem umwälzenden Wandlungsprozess. Ein Kennzeichen dieses Prozesses sind die wachsende Kontrolle multinationaler Agrokonzerne über Produktion und Konsumtion, ein vertikaler und horizontaler Integrations- und Konzentrationsprozess und eine zunehmende Privatisierung aller Produktions- und Vermarktungsbedingungen. Eine Handvoll globaler Konzerne sitzt – bildlich gesprochen – an der engsten Stelle einer Sanduhr und kontrolliert einerseits den Fluss agrarischer Produkte zwischen Millionen Produzenten und Milliarden Konsumenten, andererseits die Versorgung der Landwirtschaft mit Produktionsmitteln, vom Saatgut über Dünger und Agrargiften bis hin zu Maschinen und oft auch Beratung. Der Prozess geht einher mit einer raschen Liberalisierung von Handel und Investitionsbedingungen, vorangetrieben durch die gewaltigen Produktivitätssteigerungen der industriellen, eng verzahnten Getreide- und Viehwirtschaft in den Industrieländern mit gemäßigttem Klima. Noch allerdings kontrolliert dieser agro-industrielle Komplex nur einen kleinen Teil der globalen Landwirtschaft: Etwa 10% der weltweiten Agrarproduktion wird bislang grenzüberschreitend gehandelt, Millionen bäuerliche Betriebe weltweit benutzen wie seit Jahrhunderten ihr eigenes Saatgut, wenig Industriedünger und Agrarchemie, und Hacke oder Ochsen statt Pflug und Traktor.

Ging es in einer ersten Phase vor allem um den – vielfach subventionierten – Export von Überschüssen (erinnert sei an Europas »Getreideberge« und »Milchseen«), dessen verheerende Auswirkungen auf die

ternal Input Agriculture, LEIA). Das schließt nicht aus, dass darunter auch Betriebe sind, die Hybrid-Saatgut, etwa von Mais, verwenden, die auf Baumwolle Pestizide und andere Agrargifte versprühen oder die in der Erntezeit zusätzlich Tagelöhner beschäftigen – aber alles nur in geringem Umfang.

Landwirtschaft in vielen Ländern zur Genüge dokumentiert ist, drängt der agro-industrielle Komplex inzwischen auf eine immer umfassendere Umgestaltung und Unterwerfung der Landwirtschaft unter seine Kontrolle und Verwertungsbedingungen. Eine zusätzliche Dynamik erhält dieser Prozess durch die Verknappung agrarischer Ressourcen wie Land und Wasser und durch die Möglichkeiten zur Inwertsetzung der (agrar-)biologischen Vielfalt durch moderne Bio- und Gentechnologie.

Dieser Wandel erreicht jetzt Afrika, wo ein Fünftel der bäuerlichen Bevölkerung der Welt lebt. Das zeigt sich zum einen an den zahlreichen Strategiepapiere, in denen die politischen und wirtschaftlichen Akteure die Bedeutung der Landwirtschaft für wirtschaftliche Entwicklung und Armutsminderung wiederentdecken. Das zeigt sich auch in einer Fülle von Institutionen, Organisationen, Initiativen und Konferenzen, die teils offen, teils versteckt die Interessen der Agroindustrie vertreten. Gleichzeitig werden in Handelsverträgen, auf Konferenzen und in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit Weichen für einen Transformationsprozess der Landwirtschaft in Afrika gestellt. Damit macht die globale Agrarpolitik die Lebensbedingungen und die Existenz von Millionen bäuerlichen Familien zu einem großen Experimentierfeld.

Eine zentrale Frage dabei ist: Steht Afrikas kleinbäuerliche Landwirtschaft auf verlorenem Posten? Autoren wie der britische Historiker Eric Hobsbawm haben als das entscheidende »Modernisierungs«-Ereignis des 20. Jahrhunderts den weltweiten Tod der Bauernschaft ausgemacht.³ Droht diese Entwicklung, wie sie die europäischen Landwirte und viele Bauern in Asien und Lateinamerika bereits durchgemacht haben, nun in Afrika? Nimmt man die industrialisierte Agrarproduktion zum Maßstab, dann wären 3% der Bevölkerung weltweit in der Lage, für den Rest die Nahrungsmittel zu erzeugen. Welche Folgen aber würde es haben, wenn moderne Großbetriebe die Mehrzahl der noch bestehenden bäuerlichen Familien – in Afrika etwa 70 Millionen Familien, weltweit zwischen zwei und drei Milliarden Menschen – im wahrsten Sinne des Wortes brotlos machen würden? Dabei geht es nicht nur um den Verlust von Versorgung und Einkommen, sondern auch darum, wie Nahrung dann produziert wird, unter welchen ökologischen, sozialen und (gen)technologischen Bedingungen, mit welchen Folgen für Umwelt und Menschen.

³ Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes*, 1994

»Die Globalisierung der Landwirtschafts- und Ernährungssysteme ist gekennzeichnet durch die Entwicklung einer industriellen, exportorientierten Produktion, geprägt durch die Interessen der transnationalen Unternehmen (TNCs), die zunehmend in der Lage sind zu bestimmen, wie Nahrung erzeugt, gehandelt und verkauft wird.« (Friends of the Earth International, trade and people's food sovereignty, April 2003, www.foei.org)

Dieser Prozess findet, wie gesagt, in vielen Ländern bereits massiv und seit Jahren statt. Menschen werden für Plantagen, Staudämme und den Bergbau von Acker und Hütte vertrieben. Sie verlieren ihr Land an Wucherer oder Bodenspekulanten im Umfeld explodierender Städte. Sie werden verdrängt, marginalisiert – doch sie verschwinden nicht. Sie machen weiter auf schlechteren Böden, unter erbärmlichen Bedingungen. Sie kommen zurück und besetzen das Land wie in Brasilien, sie erkämpfen Landreformen wie auf den Philippinen. Sie überleben sozusagen in den Nischen des Systems, die ihnen die kommerzielle Wirtschaft, die Globalisierung der Nahrungsmittelindustrie noch lässt, im toten Winkel der Politik, in den Regionen, in denen sie »unsichtbar« sind, im Niemandsland zwischen den Industrieplantagen, das sich nicht für den Anbau mit Maschinen und von Exportprodukten eignet, an steilen Berghängen oder in den semi-ariden Gebieten, wo schlechte Böden und unberechenbare Niederschläge nur die Ausdauerndsten oder die Verzweifeltsten ein Auskommen finden lässt. Sie verschwinden nicht nur nicht, ihre Zahl steigt sogar. Ebenso ihr Beitrag zur Agrarproduktion.⁴

Neben der offiziellen Agrarpolitik, die auf die Durchsetzung einer industrialisierten, kommerziellen Landwirtschaft abzielt, gibt es auch immer mehr Versuche, die Notwendigkeit und Realisierbarkeit von Alternativen für die landwirtschaftliche Entwicklung aufzuzeigen, die diesen Menschen eine Zukunft bieten können: »Vorstellungen über die

⁴ Oksana Nagayets, Small Farms: Current Status and Key Trends, Information Brief, The Future of Small Farms, Research Workshop, June 26-29, 2005, www.ifpri.org/events/seminars/2005/20050626SmallFarms.htm. Etwa 85% aller Farmen weltweit (ungefähr 525 Millionen) sind »klein«, d.h. sie haben eine Größe von zwei Hektar oder weniger. Die Hälfte davon sind in China, ca. 33 Millionen in Afrika. In Ländern wie Äthiopien, Indien oder der DR Kongo hat sich die Zahl der kleinen Farmen in den vergangenen zwei, drei Jahrzehnten mehr als verdoppelt, ebenso steigt ihr Beitrag zur landwirtschaftlichen Produktion, insbesondere von Milch, Getreide und Vieh.

Unausweichlichkeit des Verdrängungsprozesses müssen widerlegt und ersetzt werden durch ein Verständnis darüber, dass Alternativen sowohl dringlich als auch möglich sind.«⁵ Ebenso wächst die Zahl und die Stärke von Bauernorganisationen, regionalen Netzwerken sowie von praktischen und konzeptionellen Ansätzen, mit denen sich die ländliche Bevölkerung zur Wehr setzt, und zwar zunehmend in Industrie- und Entwicklungsländern gemeinsam, wie etwa in der internationalen Bauernbewegung *La Via Campesina*. Ob der Vormarsch der globalen kapitalistischen Agrarindustrie erfolgreich sein wird, ist daher durchaus noch offen.

⁵ Anthony Weis, *The Global Food Economy*, 2007, 3

Kapitel 1:

Dünger-Dealer

»Fertilizer is not the silver bullet, but the golden bullet for Africa.«
Akin Adesina, Rockefeller-Stiftung

1. Strategieplanung

Es war ein richtiges Partnertreffen. Eingeladen zum »Düngergipfel« in Nigerias Hauptstadt Abuja im Juni 2006 hatte NEPAD, die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung. Die Organisation lag in den Händen des *International Fertilizer Development Center* mit Sitz in Alabama, USA – einer Lobby-Organisation der Düngemittel-Industrie.⁶ Und gekommen war nahezu alles, was Rang und Namen hat im offiziellen Entwicklungsgeschäft – von UN-Organisationen für ländliche Entwicklung wie FAO und IFAD über die *Economic Commission for Africa* (ECA), die Afrikanische Entwicklungsbank und die Weltbank, bis hin zur Rockefeller-Stiftung, dem britischen Entwicklungsministerium DFID und der staatlichen Entwicklungsorganisation USAID. »*Nourish the soil, feed the continent*« lautete das Motto des hochrangigen Treffens von Politik, Industrie und Entwicklungshilfe. In ihrer Abschlusserklärung kündigten die versammelten Staats- und Regierungschefs zahlreiche Maßnahmen an, um den Einsatz von »Dünger für eine afrikanische Grüne Revolution« voranzutreiben:

- Dünger wurde zum »strategischen Gut« erklärt, für dessen Handel es »keine Grenzen« geben dürfe, weshalb die Staats- und Regierungschefs versprochen, alle Steuern und Zölle abzubauen.
- Zugesagt wurde, die öffentlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu beschleunigen, was ebenso wie Handelserleichterungen Kostensenkungen für die Industrie mit sich bringen würde.
- Der Aufbau eines Netzwerks von Agrohändlern in den ländlichen Regionen soll vorangetrieben und finanzielle Instrumente entwickelt werden, um die Risiken für Händler und ihre Lieferanten zu verringern.

⁶ www.AfricaFertilizerSummit.org

- Regionale Einkaufs- und Verteilungszentren sollen in strategischer Partnerschaft von Staat und Industrie (*Public Private Partnership*) entstehen. Als einen Beitrag dazu erklärten sich Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) und Weltbank bereit, eine *Fertilizer Financing Facility* zu schaffen.

In der Vision eines wirtschaftlichen Aufschwungs in Afrika, für den NEPAD eine Wachstumsrate von 7% im Jahr vorgibt, spielt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle. Mit dem *Comprehensive Africa Agricultural Development Programme* (CAADP) sollen ein landwirtschaftliches Wachstum von 6% im Jahr, Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung angeschoben werden – und damit dann das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Um Millionen arme Bauern von den »Fesseln der Ernährungsunsicherheit zu befreien« und dazu beizutragen, die Millenniums-Entwicklungsziele zu erreichen, den Anteil der Armen und Hungernden bis 2015 zu halbieren, müsse bei den »stark ausgelaugten Böden« angesetzt werden. Die »Düngerkrise« gilt den interessierten Parteien als ein wichtiges Hindernis für eine »afrikanische Grüne Revolution« und infolgedessen ein verstärkter Düngereinsatz als »golden bullet«, als zielgenauer Treffer.⁷ Allerdings bringt höherer Düngereinsatz allein noch keine wesentlich höheren Erträge, sondern erst im »Paket« mit ertragreicherem Saatgut, Agrarchemie und vor allem mit ausreichender Bewässerung, ist also nur ein Einstieg in eine umfassende, integrierte Strategie der Grünen Revolution.

Schaut man sich die Zahlen an, bietet Afrika der Düngerindustrie ein enormes Marktpotenzial. Afrika ist im internationalen Vergleich »unterversorgt«: Verwenden afrikanische Bäuerinnen und Bauern südlich der Sahara im Schnitt lediglich acht, neun Kilogramm je Hektar – überwiegend bei Marktfrüchten –, sind es in den Gebieten der »Grünen Revolution« in Asien und Lateinamerika mehr als 140 Kilo. So erklärte Akin Adesina, Direktor für Ernährungssicherheit bei der Rockefeller-Stiftung, in Abuja: Um das Ziel von 6% Wachstum der Landwirtschaft bis 2015 zu erreichen, würden 3,8 Millionen Tonnen im Jahr zusätzlich

⁷ Forscher vom International Institute for Environment and Development (IIED) weisen allerdings darauf hin, dass diese Diskussion über den Nährstoffmangel der Böden in Afrika, die auf den Anfang der 1990er Jahren zurückgeht, der komplexen Situation nicht gerecht wird und vorschnell simple Lösungen wie den höheren Einsatz von mehr Industriedünger fördert. Siehe Kenton Lobe, *A Green Revolution for Africa: Hope for Hungry Farmers?*, 2007, 9 (Canadian Foodgrains Bank Working Paper).

Warum in Afrika wenig Industriedünger verwendet wird:

- Die Einfuhr ist wegen hoher Transportkosten teuer.
- Es fehlen Devisen, um Importe zu bezahlen.
- Die Verteilung ist schwierig.
- Dünger ist teuer, während die Preise für viele Agrarprodukte durch Regierungsmaßnahmen, durch *dumping*-Importe oder durch subventionierte Weltmarktpreise niedrig gehalten werden.
- Bei vielen einheimischen Sorten bringt mehr Dünger gar keinen Nutzen.
- Kredite sind schwierig zu bekommen.
- Unsichere Eigentumsverhältnisse verringern den Anreiz, in eine Bodenverbesserung zu investieren.

Nach: Good News from Africa – Farmers, Agricultural Research, and Food in the Pantry, Washington D.C. 1998 (IFPRI), 21

benötigt. Gleichzeitig gibt es seit Mitte der 1970er Jahre Überkapazitäten. »Weltweit werden zwischen 2003 und 2007 Exportkapazitäten für annähernd drei Millionen Tonnen Ammoniak und vier Millionen Tonnen Harnstoff dazu kommen«, schätzte die FAO 2004.⁸ Wegen der Überkapazitäten hat in den 1990er Jahren ein brutaler Verdrängungswettbewerb stattgefunden, nicht zuletzt über Kampfpreise, sodass die Industrie heute hochkonzentriert ist.⁹ Die Frage ist, wie der rein rechnerisch vielversprechende Absatzmarkt Afrika in zahlungsfähige Nachfrage verwandelt werden kann.

Luc M. Maene, Generaldirektor der *International Fertilizer Industry Association (IFA)*, war jedenfalls mit den Ergebnissen des Dünger-Gipfels in Abuja sehr zufrieden: »Die Staats- und Regierungschefs der Afrikanischen Union unterstrichen heute ihren politischen Willen, indem sie eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, die die Perspektiven für Afrikas Bauern und für die ländliche Entwicklung deutlich verbessern

⁸ Fertilizer Development in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), 2004 (FAO Twenty-Third Regional Conference for Africa, ARC/04/4.3). Zudem stellten Forscher am Oakland Institute for Food Policy fest, dass die Bestrebungen, den Düngereinsatz auszuweiten, just zu dem Zeitpunkt beginnen, zu dem der weltweite Düngerabsatz nach einem 30 Jahren dauernden Boom zu stagnieren beginnt. Siehe Kenton Lobe, *A Green Revolution for Africa: Hope for Hungry Farmers?* 2007, 11.

⁹ Basisinformationen zur globalen Düngemittelindustrie siehe zum Beispiel D.I.Gregory; B.L.Bumb, *Factors Affecting Supply of Fertilizer in Sub-Saharan Africa*, 2006 (Agriculture and Rural Development Discussion Paper 24).

sollten«¹⁰ – und damit vor allem auch die Aussichten für die Düngemittelindustrie. Außerdem begrüßte der IFA-Präsident die Bereitschaft, durch Subventionen den Zugang zu Dünger und anderen Inputs für Bauern zu erleichtern – warnte aber auch davor, dass dadurch die mittelfristige Entwicklung eines kommerziellen Marktes nicht behindert werden dürfe.

2. Mapambano

Noch allerdings können sich die meisten kleinbäuerlichen Haushalte und Betriebe Dünger nicht leisten. Früher zogen sie einfach weiter, wenn die Bodenfruchtbarkeit nach einigen Ernten nachließ und der Boden ausgelaugt war, die Nährstoffe verbraucht waren. Sie rodeten ein neues Stück Land, wo die Erde noch fruchtbar war, und verbrannten alles Grünzeug. Anstatt zu pflügen, gruben sie mit dem Hackstock oder der kurzstieligen Hacke Löcher für die Samen und warteten auf den Regen. Ab und an wurde Unkraut gejätet, nach der Ernte die Stoppeln und die anderen Erntereste verbrannt. Nach einigen Jahren, wenn die Erträge sanken, wurde ein neues Stück Land unter die Hacke genommen. Doch mittlerweile wird in vielen Regionen für diesen Wanderfeldbau geeignetes Land knapp – durch wachsende Bevölkerung, Urbanisierung und Desertifikation. So entsteht ein Teufelskreis: Immer mehr Böden werden durch die ständige Übernutzung ausgeplündert (»soil mining«). Um die stille Erosion des Nährstoffreichtums zu stoppen, werden Maßnahmen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit immer wichtiger.

Die Bäuerin Suzanna aus dem Dorf Haubi, unweit der tansanischen Distrikthauptstadt Kondoa, war nicht beim »Dünger-Gipfel« in Abuja. Sie leidet auch nicht unter einer »Düngerkrise«. Denn sie hat *Mapambano*. Suzanna ist eine »innovative Bäuerin«, aber nicht in dem Sinne, in dem Bauern in den 1970er Jahren als »innovativ« gelobt wurden, wenn sie Kunstdünger, moderne Anbaumethoden und Hohertragssorten von Saatgut einsetzten. Sie hat ihre eigene Innovation vorzuweisen: Anstatt Maisstängel und andere Erntereste zu verbrennen, wie es normalerweise geschieht, sammelt sie sie in einer großen Grube, ebenso

¹⁰ www.africangreenrevolution.com/en/green_revolution/africas_predicament/fertilizer_summit/index.html

Asche, Dung und Urin, Abwasser, Küchenabfälle, Gras etc. Je tiefer die Grube, so stellte sie fest, desto schneller erfolgt die Kompostierung. Innerhalb von weniger als sechs Monaten verwandelt sich der Inhalt, abgedeckt und gelegentlich mit etwas Wasser versorgt, in dunkle, krümelige, fruchtbare Erde, genug, um die Pflanzen auf mehreren Hektar für drei Jahre mit neuer Muttererde zu versorgen. Die Düngung schlägt sich in handfesten Zahlen nieder: 50 Sack Mais je Hektar mit Mapambano, sieben bis zwölf ohne. Und in Jahren, in denen die Niederschläge schlecht sind, bedeutet »kein Mapambano« vielfach »keine Ernte«.

Denn die lockere, fruchtbare Erde aus der Grube liefert nicht nur Nährstoffe. Zusammen mit dem Unterpflügen der Pflanzenreste hilft sie auch, die Bodenfeuchtigkeit zu verbessern. Angesichts der unzuverlässigen Niederschläge, der langen Trockenperioden, dem schnellen Abfluss von Oberflächenwasser, der fehlenden Gewässer und dem tiefen Grundwasserspiegel in der semi-ariden Hügellandschaft im zentralen Tansania entscheidet sie über Höhe und Sicherheit des Ertrags. Suzana jedenfalls hat inzwischen »vergessen, was ein Ernteausfall ist«.¹¹

Mapambano hat zahlreiche Bauern in den Trockenregionen von Tansania überzeugt. Die Argumente sind klar: höhere Erträge, geringere Abhängigkeit vom Regen, keine Kosten. Im Gegenteil – inzwischen bringt *Mapambano* Geld: 1.000 Shilling, fast einen US-Dollar, zahlen Bauern für 20 Kilogramm. Das Vorbild hat auch die Distriktverwaltung überzeugt. Mit ihrer Landwirtschaftspolitik fördert sie natürlichen Dünger. Infolgedessen findet im Distrikt Kondoa der subventionierte, importierte Kunstdünger, für dessen Einsatz die Regierung die staatlichen Landwirtschaftsberater, die *Bwana shamba*, ins Feld schickt, nur wenige Abnehmer. Praktizierten die Bauern früher »low external input-Landwirtschaft« aus Not, weil sie kein Geld hatten und es kaum Händler gab, die ihnen den Kunstdünger aufschwatzten, so geschieht das heute vielfach aus Überzeugung. Ganze Regionen wurden von den Bauern zu »chemiefreien Gebieten« erklärt. Jeder kennt die Erfahrungen der »Großen Vier«, der wichtigsten landwirtschaftlichen Provinzen Iringa, Ruvuma, Mbeya und Rukwa im Südwesten von Tansania. Nachdem hier jahrelang tonnenweise Kunstdünger auf die Baumwoll-

¹¹ Dieses Beispiel ist Teil einer Sammlung von Fallstudien über Ansätze bäuerlicher Landwirtschaft als tragfähige Alternativen, herausgegeben vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), 2008, www.eed.de.

Düngen mit der Samtbohne

Vor zehn Jahren kannte im westafrikanischen Staat Benin noch so gut wie kein Bauer die Bohne mit dem botanischen Namen *Mucuna Pruriens*. In vielen Gebieten waren die Böden erschöpft, die Maisernten fielen immer dürrtiger aus und das Unkraut *Imperata* wucherte immer üppiger. Die Bohne bringt doppelten Nutzen. Zum einen spendet sie Schatten, zum anderen liefert sie den Pflanzen Stickstoff. Die Bauern müssen weniger Unkraut jäten und können mehr Mais ernten. Ohne ein einziges Gramm Stickstoff auf das Feld streuen zu müssen, erhält man drei bis vier Tonnen der goldgelben Körner. Solche Erträge winken sonst nur, wenn vorher 130 Kilogramm Stickstoff gestreut wurden. Würden allein in der gesamten Provinz Mono diese Bohnen angebaut, so hätte das eine Ersparnis von 6.500 Tonnen Stickstoff oder rund 1,85 Millionen US-Dollar im Jahr zur Folge.

Quelle: Greenpeace/Brot für die Welt, Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden, Frankfurt 2001, 17

und Tabakfelder gekippt wurde, brach die Bodenfruchtbarkeit zusammen. Ohne Dünger wächst hier nichts mehr, und auch mit erheblichen Mengen Chemiezugabe weniger als früher. Hier sitzen die dankbaren Abnehmer für die subventionierten Düngertieferungen des Agrarministeriums – Abhängige, die zum Leben immer mehr Chemie brauchen.

3. Die Rückkehr der Subventionen

Weil viele Bauern sich Kunstdünger nicht leisten konnten, versuchten afrikanische Regierungen in den 1960er und 1970er Jahren mit kräftigen Subventionen, den Einsatz zu fördern. Der Staat besorgte den Dünger, überwiegend importiert aus den Industrieländern, und organisierte die Lagerung, die Verteilung und die Beratung beim Einsatz. Doch im Rahmen der Strukturanpassungspolitik mussten die Regierungen auf Druck der Geber staatliches Engagement und Subventionen abbauen. Die meisten Programme, so die Weltbank, hätten sich als zu kostspielig erwiesen, hätten eher die reicheren Bauern, die *Cash Crops* produzieren, erreicht, als die ärmeren Bauern, die Grundnahrungsmittel anbauen, und die Entwicklung eines tragfähigen Verteilungssystems für landwirtschaftliche Betriebsmittel, sprich: einen kommerziellen Ab-

satzmarkt verhindert. Nun sollte der private Sektor die Lücke, die durch den Rückzug des Staates gerissen wurde, schließen.

Auch Malawi hatte auf Drängen seiner Geber seit den 1990er Jahren Subventionen für die Landwirtschaft abgebaut. Die Produktion ging daraufhin zurück, der Maispreis stieg. Eine schwere Dürre 2005, große Ernteaufälle und die Notwendigkeit, um Nahrungsmittelhilfe bitten zu müssen, boten der Regierung den Anlass, sie wieder einzuführen. Bezugsscheine für Saatgut und Dünger wurden ausgegeben, zunächst für den Anbau von Mais, dann auch für den Anbau von Tabak als wichtiger *Cash Crop* und Devisenquelle. Insbesondere der IWF und USAID waren über diesen Verstoß gegen die Liberalisierungslehre verärgert und verweigerten ihre Unterstützung. Doch der Erfolg gab der widerspenstigen Regierung recht. Rekordernten erlaubten sogar Maisexporte. Jeffrey Sachs, Berater des früheren UN-Generalsekretärs Kofi Annan für die Millenniumsziele, sah darin den Beweis, dass eine »afrikanische Grüne Revolution möglich ist«.¹²

Dieses Beispiel hat dazu beigetragen, Bewegung in die Diskussion über Subventionen und in die Fronten von Befürwortern und Gegnern zu bringen. Anstelle einer strikten Ablehnung werden jetzt »smarte Subventionen« (Weltbank) befürwortet. Gleichzeitig formulierten die Geber eine Reihe von Forderungen, darunter die Beteiligung privater Unternehmen an der Beschaffung und der Verteilung, Wahlmöglichkeiten für die Bauern durch eine breite Angebotspalette und die Ausweitung auf andere Anbauprodukte. Was auf den ersten Blick wie der Sieg der bäuerlichen Landwirtschaft und der Ernährungssicherung über die reine Liberalisierungslehre aussieht, wird so zu einem Instrument, Privatisierung und Kommerzialisierung voranzutreiben.

Nach Auffassung der Weltbank gelten etwa Bezugsscheine für die Verteilung kostenloser »Start-Pakete« mit Dünger, Saatgut und Unkrautvernichtungsmitteln an Bauern und Zuschüsse an private Händler, die sie ermutigen sollen, sich auf riskanten *Input*-Märkten zu engagieren, als »›market smart‹ approaches«. Sie sollen »die privatwirtschaftlichen Märkte für landwirtschaftliche Produktionsmittel anschieben«.¹³ Es wird unterstellt, dass so ein Automatismus in Gang gesetzt wird und

¹² Financial Times, 29.5.2007

¹³ World Bank, World Development Report 2008, Agriculture for Development, 2007, 151.

die Bauern zu Anbauprodukten übergehen, die stabile höhere Gewinne bringen und sie damit ermuntern und in die Lage versetzen, nach und nach immer mehr Dünger einzusetzen. Dementsprechend lautet die abschließende Empfehlung einer Weltbankstudie über Ansätze, den Einsatz von Kunstdünger in Afrika zu fördern: Es sei notwendig, die geeigneten förderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen wie insbesondere höhere Investitionen in Transport- und Vermarktungs-Infrastruktur, um das Wachstum des privaten Sektors zu fördern und die Kosten für Dünger zu senken. Die »Finanzierungslücke«, die Bauern davon abhält, sich auf das Risiko mit kostspieligem Kunstdünger einzulassen, sollte durch die Bereitstellung von Krediten überbrückt, die Einnahmen von Bauern aus dem Verkauf ihrer Produkte erhöht werden, damit der Düngereinsatz profitabler wird.¹⁴

Diese Strategie, die der Industrie mit öffentlichen Geldern in die Hände spielt, hat illustre – und scheinbar neutrale – Befürworter. So setzt sich der medienwirksame UN-Berater Jeffrey Sachs seit längerem vehement für die langfristige Subventionierung von Dünger, Hochertragssaatgut und Beratungsdienstleistungen ein – unter anderem bei einer Konferenz, die vom Düngemittelkonzern Yara organisiert wurde (www.africangreenrevolution.com).¹⁵ Und beim Abuja-Gipfel adelte der frühere US-Präsident Jimmy Carter Industriedünger als »umweltfreundlich«.

Dabei erkennt eine Weltbank-Studie selbst an, dass die Förderung »alternativer Ansätze« mit organischem Dünger wie *Mapambano* eine wichtige Aufgabe – und Möglichkeit – sei, um Produktivitätswachstum, Ernährungssicherung und Einkommen zu verbessern.¹⁶ Auch die Agrarabteilung der Weltbank räumt ein, dass Subventionen in eine nachhaltige Landwirtschaft und in Maßnahmen zum Schutz von Boden- und Wasserressourcen sinnvoller wären, weil sich immer deutlicher herauschält, dass diese Praktiken »ein ausgezeichnetes Potenzial haben, um die Produktivität zu verbessern und die Armut für die Masse der Bauern

¹⁴ Eric W. Crawford, u.a., *Alternative Approaches for Promoting Fertilizer Use in Africa*, 2006 (World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper 22).

¹⁵ »Durch den Sachs-Report (Investing in Development 2005: 70) wurden vor kurzem langfristige Investitionen in Dünger-Subventionen wieder auf die politische Tagesordnung gesetzt.«, Uwe Hermanns, *Fighting poverty after agricultural liberalization in Africa*, in: *Nord-Süd Aktuell*, 19 (2005), 3/4, 404.

¹⁶ Eric W. Crawford u.a., *Alternative Approaches for Promoting Fertilizer Use in Africa*, 2006.

Tansania: Öffentlich-private Initiative

Die Initiative betrachtet sich als einen Modellfall für eine Öffentlich-Private Partnerschaft, um an allen Problempunkten der »Wertschöpfungskette«, die gegenwärtig einen wirksamen Düngereinsatz verhindern, gleichzeitig anzusetzen: Angefangen mit den Hindernissen beim Import und der Verteilung über die Finanzierung, etwa durch Kleinkredite, bis hin zur Schaffung von Absatzmärkten für die Bauern. Initiiert vom norwegischen Düngerkonzern Yara (siehe Kasten zu Yara Seite 25) bindet sie Entwicklungsorganisationen wie Norad und USAID, das britische Entwicklungsministerium DFID, Banken wie die holländische Rabobank, tansanische Behörden, die Rockefeller-Stiftung und UN-Organisationen wie IFAD zusammen. Anfänglich sollte durch die Bereitstellung von Dünger lediglich die Marktentwicklung »gestartet« werden (»kick-starting the market«), doch jetzt handelt es sich um einen Aktionsplan, der die Einfuhr, die Verteilung, den Einsatz und die Profitabilität steigern soll. Er konzentriert sich auf die fünf Distrikte im südlichen Hochland, die schon immer das Kernland von Tansanias kommerzieller, exportorientierter Landwirtschaft waren: Songea, Mbeya, Mbarali, Mufindi und Kilombero.

in Afrika südlich der Sahara zu verringern«.¹⁷ Die dafür erforderlichen Mittel wären zudem weitaus geringer als jahrelange Subventionen für landwirtschaftliche *inputs*, von denen die meisten importiert werden müssen.

Die Erklärung der Bank für die Tatsache, dass diese Alternativen weder durch Geber noch durch Regierungen in größerem Umfang gefördert werden, ist aufschlussreich: Die Unterstützung armer Bauern in schwierigen agroklimatischen Bedingungen »trägt möglicherweise nicht in gleichem Umfang zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts oder zur Entwicklung eines Versorgungsnetzwerks mit Dünger bei wie ein Programm, das die Bauern dazu bringt, den Einsatz von Dünger in der Bewässerungslandwirtschaft zu steigern«.¹⁸ Im Klartext wird hier eingestanden, dass für Regierungen und Industrie marktorientiertes Wirtschaftswachstum und Absatzmarkt wichtiger sind als langfristig

¹⁷ Valerie A. Kelly, *Factors Affecting Demand for Fertilizer in Sub-Saharan Africa*, 2006 (Agriculture and Rural Development Discussion Paper 23) xviii

¹⁸ Valerie A. Kelly, ebd., 47

Logistik

Damit sich der Düngereinsatz für den Bauern bzw. für ein Land rechnet, müssen für jede Tonne, die auf dem Acker ausgebracht wird, mindestens fünf bis zehn Tonnen Agrarprodukte auf den Markt beziehungsweise zu den Häfen gebracht werden, schätzt die UN-Landwirtschaftsorganisation FAO.¹ Der Düngereinsatz erfordert eine funktionierende Infrastruktur, die in Afrika in vielen Regionen nur ansatzweise existiert. Zum einen muss der Stoff an die Kunden gebracht werden: Import, Lagerung, Transport und Verteilung eines Massenprodukts wie Dünger, das anfällig gegen Hitze und Feuchtigkeit ist, und das zum richtigen Zeitpunkt beim Bauern ankommen muss, schafft erhebliche Probleme. Solange kein Händlernetz existiert, weil trotz der weitgehenden Liberalisierung des Düngemarktes wegen der geringen Nachfrage keine Geschäfte zu machen sind, gibt es zwar ein Angebot durch die Düngemittelindustrie, aber keine Nachfrage oder Verteilungsstrukturen. Solange die Bauern keine höheren Preise für ihre Produkte bekommen, werden sie auch nicht mehr Dünger nachfragen. So wendet sich die Düngemittelindustrie denn vertrauensvoll an die Regierungen, die – als öffentliche Aufgabe – die Infrastruktur und die Nachfrage schaffen sollen, damit sie ihr Produkt verkaufen kann.

¹ Fertilizer Development in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), 2004, 6.

wirksame Maßnahmen gegen Bodenerosion, Armut und Ernährungsunsicherheit.

4. Düngemittelindustrie: Die Quadratur des Kreises¹⁹

Woher soll der Dünger, also die zusätzlich 3,8 Millionen Tonnen im Jahr, die Akin Adesina von der Rockefeller-Stiftung für Afrika für notwendig hält, überhaupt kommen? Gegenwärtig ist Afrika südlich der Sahara nahezu ausschließlich auf Importe angewiesen, die nach Angaben der FAO im Jahr 2000 über 200 Millionen US-Dollar kosteten. Nur wenige Länder haben die finanziellen Möglichkeiten Nigerias, dessen

¹⁹ Vgl. zum folgenden Abschnitt: Fertilizer Development in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), 2004.

Regierung nach dem »Dünger-Gipfel« mal eben 270 Millionen US-Dollar bereit stellte, um den Stoff zu importieren und zu verteilen.²⁰ Auch die Methode insbesondere US-amerikanischer Unternehmen, Dünger, den sie anderweitig nicht absetzen können, an Hilfsorganisationen zu niedrigen Preisen zu verkaufen, kann nur begrenzt und unzuverlässig die Lücke schließen. Für die angestrebte Steigerung des Düngemittelsatzes für die Grüne Revolution durch Importe müssten die Regierungen also tief in die Tasche greifen.

Die ebenso kostspielige Alternative wäre der Aufbau eigener Produktionskapazitäten, um damit von steigenden Importen unabhängiger zu werden. Doch die industrielle Produktion von Dünger ist ein aufwändiger, kapitalintensiver Prozess mit hohem Energieaufwand, der auf der Verwendung von Erdgas, Schwefel als einem Nebenprodukt der Ölindustrie und auf Phosphat und Pottasche beruht. Erdölindustrie und Bergbau sind mit starken Umweltproblemen verbunden. Zudem handelt es sich dabei um begrenzte, nicht erneuerbare Ressourcen. Und die Düngerherstellung – und damit die Landwirtschaft – wird abhängig von den Schwankungen der Ölpreise.

Außerdem gibt es in Afrika nur wenige der erforderlichen Bodenschätze. Der größte Lieferant von Phosphat in Afrika ist derzeit Marokko. Doch die wirtschaftlich abbaubaren Reserven sind bei den gegenwärtigen Weltmarktpreisen begrenzt. Ansonsten gibt es größere kommerziell nutzbare Lagerstätten von Phosphat in Südafrika, Togo und Senegal. Von Pottasche (Kali) gibt es nennenswerte Vorkommen unter anderem in Äthiopien und Uganda, doch sind sie unter den heutigen Bedingungen nicht wirtschaftlich zu erschließen. Überhaupt haben nur wenige Länder in Afrika südlich der Sahara das Potenzial, eine Düngerindustrie aufzubauen – Senegal, Angola sowie Südafrika und Nigeria.

Nigeria ist dabei in der günstigsten Ausgangsposition. Zum einen verfügt es über große Erdgasreserven, die weitgehend abgepackelt werden. Während des Erdölbooms in den 1970er Jahren hatte die Militärregierung schon einmal die Idee für eine Grüne Revolution und eine eigene Düngerproduktion gestartet. Doch die staatliche *Fertiliser Company of Nigeria* (NAFCON) geriet nach kurzer Zeit in wirtschaftliche Schwierigkeiten und wurde 1997 geschlossen. Die Reste wurden im Rahmen der

²⁰ Financial Standard, posted by Africa News Network, 16.4.2007

Yara

Der norwegische Konzern Yara International ASA gehört zu den führenden Lieferanten von Mineraldünger. Er ist in über 120 Ländern aktiv mit der »Mission zu helfen, die Welt zu ernähren«.¹ 2005 gründete er eine Stiftung, die jedes Jahr den Yara-Preis für eine Grüne Revolution in Afrika verleiht.² Um seine Mission – und seine Geschäfte – zu verbreiten, hat er sich die Domain www.africangreenrevolution.com gesichert und veranstaltete Ende August 2007 in Oslo zum zweiten Mal, gemeinsam mit der holländischen Rabobank³ und der norwegischen staatlichen Entwicklungsorganisation Norad, einen großen Kongress, um die Grüne Revolution in Afrika durch Dünger und *Public Private Partnership* voranzubringen. Für seine Veranstaltungen sicherte sich Yara, wie bereits bei der ersten Konferenz 2006, mit dem UN-Berater Jeffrey Sachs den Abglanz der Vereinten Nationen, mit Vertretern des Nahrungsmittelkonzerns *Mars* und des Agrochemie-Herstellers *Syngenta* wirtschaftliche, mit Jeff Hill von USAID politische Netzwerkpartner. Auch sonst waren die üblichen Verdächtigen versammelt – Vertreter der Weltbank, Regierungsvertreter aus Afrika, die Rockefeller-Stiftung sowie Sasakawa Global 2000 (siehe Kasten Seite 31).

¹ www.yara.com/en/about/index.html

² Die norwegische Organisation Norwatch enthüllte im Januar 2006, dass Yara International mehrere größere Verträge in Äthiopien abschloss, nachdem sie drei Monate zuvor den Preis an Äthiopiens Präsidenten Meles Zenawi vergeben hatte, siehe Elenita C. Cano, *Unmasking the New Green Revolution in Africa: Motives, Players and Dynamics*, 2007, 20.

³ Die Rabobank hat eine eigene Stiftung gegründet, die Kreditprogramme fördert.

Privatisierungswelle an eine Investorengruppe verscherbelt, die unter dem Namen *Notore Chemical Industries* einen Neuanfang versprach. Vollmundig kündigte sie an, Nigerias Bevölkerung und Wirtschaft aus der Armut zu führen, Devisen zu sparen, Beschäftigung zu schaffen und das Land in die Klasse der Industrieländer zu katapultieren. Nach den Worten des geschäftsführenden Direktors Onajite Okoloko soll das Unternehmen der wichtigste Lieferant von Dünger in Afrika werden. Die Wiedereröffnung dieser bislang einzigen afrikanischen Harnstoff-Fabrik südlich der Sahara wurde beim »Düngergipfel« 2006 in Abuja groß angekündigt, bis Mitte Mai 2007 hat es das Unternehmen allerdings noch nicht einmal geschafft, eine eigene Website aufzubauen.

5. Wird die Rechnung ohne die Bauern gemacht?

Während sich zahlreiche Studien, Konferenzen und Organisationen den Kopf darüber zerbrechen, wie die Versorgung der Landwirtschaft mit Industriedünger verbessert werden kann, kommen die Bauern selbst in den strategischen Planungen kaum vor. Ihre Situation, ihre Bedürfnisse, ihre eigenen Vorstellungen spielen vielfach nur als »unzureichende Kaufkraft« ein Rolle – ein »Hindernis«, das kurzfristig durch Subventionen und verbesserten Zugang zu Krediten überwunden werden soll. Doch die Situation ist weitaus komplizierter.

So kann der Düngereinsatz bei Export- oder hochwertigen Produkten wie Obst und Gemüse oder Tee mit gesicherten Märkten und Preisen ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bringen und damit »eine starke Kombination von Anreizen bieten«.²¹ Das gilt auch für Anbauprodukte wie Hochertragssorten von Mais oder Bewässerungsreis, die auf Dünger mit höheren Erträgen reagieren – wobei hier unsichere oder riskante Märkte allerdings das Kalkül des Bauern auf Gewinn verhaseln können. Die meisten Bauern bauen diese Produkte – mit Ausnahme von Hochertragsmais – allerdings kaum an, sondern verschiedene Hirsearten, Bohnen oder Leguminosen, die insbesondere unter schwierigen agro-ökologischen Bedingungen auch mit Dünger nur geringfügig höhere Erträge bringen. Warum also sollten sie Dünger verwenden, wenn sein Einsatz Kosten, aber kaum mehr Erträge bringt und sie so in Schulden stürzen kann? Außerdem werden Bauern einen Düngereinsatz natürlich abwägen gegen Alternativen wie etwa organischen Dünger.

Ob die von Regierungen, Industrie und Entwicklungsorganisationen geförderte Ausweitung des Düngereinsatzes gelingt, ist daher durchaus offen. Die Schwierigkeiten, die afrikanischen Bauern aus ihrer »Rückständigkeit« zu befreien und dazu zu bringen, den Düngereinsatz zu verstärken, sind immens und zwar schlichtweg aus ökonomischen Gründen: Mineraldünger ist zu teuer, sein Einsatz rechnet sich nicht angesichts niedriger Produktpreise. Der Ausbau der Versorgungswege – materielle Infrastruktur und Vertriebsnetze – ist kostspielig und langwierig, würde erhebliche – und knappe – öffentliche Mittel verschlin-

²¹ Valerie A. Kelly, *Factors Affecting Demand for Fertilizer in Sub-Saharan Africa*, 2006, xii

gen und die Abhängigkeit der Regierungen von Importen und ausländischen Krediten vergrößern.

Gleichzeit wächst der Widerstand: Nicht nur in Tansania, wo in den Kerngebieten der kommerziellen Landwirtschaft die Böden durch massiven Einsatz von Dünger und Pestiziden geschädigt wurden, hat sich herumgesprochen, dass die Segnungen der Chemie auch ihre Schattenseiten haben. Weltweit gibt es inzwischen zahlreiche Hinweise darauf, dass die Erträge trotz eines erheblichen Einsatzes von Dünger zurückgehen. Um den Verlust von natürlicher Bodenfruchtbarkeit auszugleichen, müssen die Bauern immer mehr Dünger einsetzen – eine oftmals katastrophale Kostenspirale.

So findet denn unter den kommerziellen Bauern Südafrikas, wo lange Zeit das Kennzeichen für einen »echten Farmer« war, dass er – anders als der extensive Wanderfeldbau – »intensiv« produzierte, sprich: viel Agrochemie einsetzte, ein Umdenken statt. Angestoßen wurde dieser Prozess durch veränderte Marktbedingungen und durch sinkende Erträge von geschädigten Böden, die eine immer höhere Dünger-Dosierung erfordern. So empfahlen Agrarberater in den späten 1970er Jahren 20 Kilogramm Stickstoffdünger, um zwei Tonnen Weizen zu produzieren. Heute sind 55 Kilogramm notwendig. Aufgrund zunehmender Resistenzen ist auch der Pestizideinsatz gestiegen. Hinzu kommt ein höheres Umweltbewusstsein.

In den Obstplantagen der Provinz Western Cape packen daher immer mehr Obstbauern die Chemie ein und entscheiden sich »to grow green«. Organische Landwirtschaft sei sowohl profitabel als auch ein »Zaubermittel« für die Rettung der Bodenqualität. So stieg der Absatz von organisch angebauten Nahrungsmitteln in Südafrika von schätzungsweise 700.000 US-Dollar vor 2003 auf 21 Millionen US-Dollar im Jahr 2005. Weitere Steigerungen sind absehbar, weil sich zahlreiche Unternehmen im Umstellungsprozess befinden. Und da der Weltmarkt für organisch angebaute Nahrungsmittel, insbesondere in den USA und Europa, mit 35% jährlich sprunghaft wächst, werden Anbieter händelnd gesuch.²²

Die an dem geringen Einsatz von Industriedünger gemessene »Rückständigkeit« der afrikanischen Landwirtschaft ist daher wohl eher ihre Chance. Alles spricht für organischen Dünger, um das unbestreitbare

²² Africa News Network, April 16, 2007

Problem der geringen Bodenfruchtbarkeit zu lösen: Er ist lokal verfügbar und daher nicht angewiesen auf weite Transportwege und den Aufbau einer teuren Infrastruktur. Er ist immun gegen die Korruptionsgefahren, gegen Nepotismus und Vetternwirtschaft staatlich subventionierter Düngerprogramme – jedenfalls wurde bislang nicht bekannt, dass sich lokale Politiker an *Mapambano* bereichert hätten. Organischer Dünger kann gerade von Kleinbauern genutzt werden und trägt damit dazu bei, die Benachteiligung der ärmeren Bauern und Regionen zu beheben, während der Kunstdünger, dessen Einsatz vor allem für die kommerziellen Bauern gedacht ist, diese eher vergrößert. Importe und der Aufbau von teuren und umweltschädlichen Fabrikationsanlagen sind nicht erforderlich. Dem Umweltschutz und der Erhaltung gesunder Böden ist damit sehr viel besser gedient. Für den Kunstdünger spricht hingegen eigentlich nur das Interesse der Industrie, sich einen Absatzmarkt aufzubauen und Geschäfte zu machen. Doch wenn die vielfältigen und massiven Versuche, diese Lösung durchzusetzen, erfolgreich sein sollten, könnte sich der Mineraldünger als tödlicher »Goldener Schuss« für die kleinbäuerliche Landwirtschaft erweisen – als eine Überdosis von *Input*, die zu Verschuldung, weiterer Marginalisierung und Verdrängung führt.

Kapitel 2: Drahtzieher

»Lasst uns eine afrikanische Grüne Revolution schaffen – eine Revolution, die überfällig ist, eine Revolution, die dem Kontinent bei seinem Streben nach Würde und Frieden helfen wird. Wir dürfen nie wieder zulassen, dass Hunger Menschenleben und die Zukunft des Kontinents verwüstet.«
(UN-Generalsekretär Kofi Annan, Juli 2004)

1. Bill, Melinda und Rockefeller rufen die Revolution aus

»Jetzt ist Afrika an der Reihe. Dies ist der Anfang der Grünen Revolution für den Kontinent.« Mit dieser Ankündigung startete die Bill & Melinda Gates-Stiftung (BMGF) im September 2006 gemeinsam mit der Rockefeller-Stiftung ihre neue »Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika«. ²³ Zeitgleich rief Jacques Diouf, Generaldirektor der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, FAO, dazu auf, eine zweite Grüne Revolution zu unterstützen, um die wachsende Weltbevölkerung zu ernähren. Zum Aushängeschild der Allianz wurde Kofi Annan, der die Initiative bereits während seiner Amtszeit als UN-Generalsekretär öffentlichkeitswirksam gepusht hatte und seit Sommer 2007 ihr Vorsitzender ist.

Als Startkapital spendete Gates 100 Millionen US-Dollar, Rockefeller steuerte weitere 50 Millionen US-Dollar bei. Die Rockefeller-Stiftung war bereits die entscheidende Triebkraft hinter der ersten Grünen Revolution gewesen, die Ende der 1950er Jahre gestartet wurde, um – es herrschte Kalter Krieg – die »rote Revolution«, die in vielen ländlichen Regionen Asiens und Lateinamerikas auf dem Vormarsch war, zu bekämpfen. ²⁴ Die Rockefeller-Stiftung finanzierte in Mexiko die ersten Entwicklungen neuer Hohertragssorten von Mais, die zusammen mit

²³ Siehe zum Folgenden: another silver bullet for Africa? GRAIN, September 2006, www.grain.org/atg/; Elenita C.Dano, Unmasking the New Green Revolution in Africa: Motives, Players and Dynamics, 2007 (Third World Network/EED/African Centre for Biosafety).

²⁴ Einer der ersten, der von einer Grünen Revolution in Abgrenzung zur »gewaltsamen Roten Revolution« sprach, war 1968 der damalige USAID-Direktor William Gaud.

Dünger, Agrochemie und Bewässerung höhere Erträge bringen. Mit diesem Technologie-Paket und massiver staatlicher Unterstützung für den Ausbau von Bewässerung, Subventionen, Preisgarantien und Beratung gelang es in einigen asiatischen und lateinamerikanischen Ländern, die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln wie Mais, Reis und Weizen erheblich zu steigern. Aus Hungerländern wie Indien wurden Agrarexporteure. Eine moderne, kommerzielle bäuerliche Mittelschicht entstand und die Erzeugung von Getreide wuchs schneller als die Bevölkerung. Global gesehen trug sie dazu bei, dass genug Nahrungsmittel zur Verfügung stehen, damit kein Mensch hungern müsste. Gleichzeitig schuf sie einen verlässlichen globalen Absatzmarkt für die Agroindustrie. Die negativen Folgen zeigten sich erst später: die Vertreibung von Subsistenzbauern, die Verseuchung der Böden, die Übernutzung von Wasserressourcen etc.²⁵

Wie vor einem halben Jahrhundert setzt die Allianz auch heute auf einen Top-down-Ansatz: Ihr Ausgangspunkt und Kern ist PASS, das *Program for Africa's Seed Systems*, das dazu beitragen soll, dass in nationalen und internationalen Agrarforschungszentren innerhalb von fünf Jahren mindestens 200 neue Sorten gezüchtet werden. »Wissenschaft und Technologie sind die Pfeilspitze, um Veränderungen herbeizuführen«, erklärt Rajiv Shah, Koordinator des »Globalen Entwicklungsprogramms« der BMGF.²⁶ Dabei sollen, so Shah ausdrücklich, in Kooperation mit Agrokonzernen wie Monsanto und Pioneer auch »die vielversprechenden Möglichkeiten der Biotechnologie« genutzt werden, um »bahnbrechende Produkte« zu entwickeln, »die den armen Bauern helfen können«.²⁷

Doch dabei wollen sie es nicht belassen. Durch Unterstützung von privaten Saatgut-Unternehmen und den Aufbau eines dichten Netzes

²⁵ Siehe zum Beispiel Vandana Shiva, *The Violence of the Green Revolution*, 1991.

²⁶ Rajiv Shah, The Bill & Melinda Gates Foundation: An Emerging Approach to Agricultural Development. Vortrag, 2006 Norman E. Borlaug/World Food Prize International Symposium »The Green Revolution Redux: Can We Replicate the Single Greatest Period of Food Production in All Human History?«, October 19-20, 2006, www.worldfoodprize.org.

²⁷ Ähnlich Rob Horsch, früher Vizepräsident von Monsanto (siehe Kapitel: Unternehmen Süßkartoffel), der 2006 zur Gates-Stiftung wechselte, nach eigener Aussage mit dem Auftrag, »Ernteerträge durch die für die Probleme in Regionen wie Afrika südlich der Sahara beste und geeignetste Forschung und Technologie, einschließlich Biotechnologie, zu verbessern.« (zitiert in: Friends of the Earth International, *agriculture & food. Who benefits from gm crops?*, 2007, 61).

Ahnen der Grünen Revolution für Afrika

Ein Vorläufer des derzeitigen Versuchs, Saatgut und Dünger nach Afrika zu bringen, ist die Initiative »Sasakawa Global 2000« (SG 2000), zu der sich der umtriebige ehemalige US-Präsident Jimmy Carter, der japanische Großindustrielle Ryoichi Sasakawa und der Pflanzenforscher und Nobelpreisträger Norman Borlaug, der gerne als »Vater der Grünen Revolution« bezeichnet wird und jetzt auch wieder die Allianz schmückt, vor gut 20 Jahren zusammentaten. In den 1980er Jahren starteten diese drei ein Technologietransfer-Projekt, das anfangs in zwölf Ländern operierte. Das erste Papier, das sie herausbrachten, hieß »Fertilizer Policy in Africa: Recurring Issues and Recommendations«. Das Projekt versorgte Bauern mit »Paketen« aus modernem Saatgut, Mineraldünger und anderen Inputs, die für einen halben Hektar Land ausreichten. Allerdings brachen die meisten Projekte zusammen, sobald die Berater abzogen und die »Pakete« ausblieben bzw. gekauft werden mussten. Inzwischen ist es um das Projekt, das nunmehr nur noch in vier Ländern aktiv ist, ziemlich still geworden.

von Agrarhändlern, »durch das Saatgut, Dünger, Chemikalien und Wissen zu den Kleinbauern fließen können«, sollen die Forschungsergebnisse an die Bauern gebracht werden. Außerdem will man in politische Veränderungen und Entwicklungen investieren, um schlechte Transportverhältnisse und überhöhte Preise durch Steuern und andere Abgaben, die als die wichtigsten Engpässe für eine Verbreitung neuen Saatguts und vermehrten Düngereinsatzes gelten, zu beseitigen. Zwar »betrachten wir die Probleme aus der Sicht der Kleinbauern«, erklärt Koordinator Rajiv Shah die Stoßrichtung, aber es gehe darum, »alle Aspekte der gesamten Wertschöpfungskette in Angriff zu nehmen, um sicherzustellen, dass Bauern Zugang zu Märkten haben und dass die geeigneten politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Wachstum und Armutsminderung zu erreichen«. Die Ambitionen sind also global – doch als Erstes zielt der Pfeil auf Afrika südlich der Sahara.

2. Die Grüne Revolution, die keine war

Der Versuch, die Grüne Revolution auch nach Afrika zu bringen, ist nicht neu. Die selben Saatgut-Spezialisten und ausländischen Institutionen, die sie in den 1960er und 1970er Jahren in Asien und Lateinamerika vorantrieben, versuchten sich – mit tatkräftiger Unterstützung durch FAO und Weltbank – auch in Afrika. In vielen afrikanischen Ländern wurden auf den Fundamenten der Agrarforschungssysteme, die in der Kolonialzeit entstanden – und vornehmlich auf die Anforderungen der kommerziellen weißen Farmer ausgerichtet – waren, nationale Saatgutssysteme aufgebaut, um »verbessertes« Saatgut an die Bauern zu bringen.

Dazu gehörten Züchtungs- und Vermehrungsprogramme, staatliche Saatgutunternehmen, Regulierungen und Vorschriften und großzügige Subventionen und Kredite. Vielfach arbeiteten sie dabei eng mit den internationalen Agrarforschungszentren des CGIAR-Systems zusammen, von denen einige in Afrika angesiedelt sind (siehe Seite 54), etwa bei der Forschung und der Einrichtung von Genbanken.

Es gab durchaus Erfolge. Bei Mais, neben Weizen und Reis eine der Kernpflanzen der Grünen Revolution, fand zum Beispiel in Kenia in den 1960er Jahren geradezu eine »kleinbäuerliche Revolution« statt – teils aufgrund neuen Saatguts, teils durch verbesserte Anbaumethoden. Obwohl Mais nicht trockenresistent ist wie etwa Hirse, sind seine Erträge höher falls es genug und regelmäßig regnet. Deshalb ist sein Anbau beliebt. Noch in den späten 1990er Jahren wurde rund die Hälfte des Maisanbaus in Afrika südlich der Sahara mit modernen Hohertragsorten betrieben, im östlichen und südlichen Afrika ist der Anteil noch höher.

Der Düngereinsatz stieg seit den 1970er Jahren in vielen Ländern stark an. Doch während die Grüne Revolution in Südasien und Lateinamerika brummte, wurde sie in Afrika zum Fehlschlag. Trotz eines steigenden Düngereinsatzes ging die landwirtschaftliche Pro-Kopf-Produktion zurück.

Trotz des verbreiteten Einsatzes von Hohertragsorten stagnierten – etwa in Malawi – die durchschnittlichen Maiserträge auf dem Niveau von Anfang der 1960er Jahre. In den 1990er Jahren erfolgte sogar ein absoluter Rückgang der Maisproduktion. Beobachter bezeichnen die Grüne Revolution in Afrika denn auch als eine »hinkende Revoluti-

on«.²⁸ Für die unterschiedliche Entwicklung in Asien und Afrika gibt es eine ganze Reihe von Gründen.²⁹

Dazu gehört die unterschiedlich starke Unterstützung durch den Staat. So betrug der Anteil der Landwirtschaft an den öffentlichen Ausgaben in Afrika 1980 etwa 6%, in Asien dagegen 15%. 1998 ist er in Afrika auf 5% gesunken, in Asien dagegen »nur« auf 10%.³⁰ Hinzu kamen die unzulängliche institutionelle und physische Infrastruktur, die eine landwirtschaftliche Modernisierung, die auf äußere Inputs und Absatzmöglichkeiten für die erzeugten Produkte angewiesen war, erschwerten.

Ein weiteres Faktorenbündel sind die Vielfalt der Anbausysteme und -pflanzen und die wenigen »Gunstandorte«, die über ausreichend gute Böden, Bewässerungsmöglichkeiten und klimatische Bedingungen verfügten, um das Technologie-Paket umzusetzen. Die Herausforderungen durch Klima, Bodenbeschaffenheit, Geologie, Geographie und Krankheiten und Schädlinge, die Vieh und Pflanzen befallen können, sind in Afrika weitaus größer als in vielen Regionen Asiens oder Lateinamerikas. Die Wasserressourcen etwa sind sehr ungleich verteilt. Nur wenige Flüsse wie der Nil in Ostafrika, der Niger im Westen, der Kongo in Zentralafrika oder der Sambesi im Süden führen das ganze Jahr über Wasser. Zwar hat Afrika mit dem Viktoria-See den zweitgrößten Süßwassersee der Welt, aber viele Seen im ostafrikanischen Grabenbruch sind für die Bewässerung nicht geeignet, andere wie der Tschad-See schrumpfen in der Trockenzeit auf einen Bruchteil ihrer Größe im Vergleich zur Regenzeit. Offensichtlich war der Ansatz nur sehr begrenzt für die Bedingungen afrikanischer Landwirtschaft geeignet.

Die entscheidende Ursache war aber wohl die Privatisierung und Liberalisierung. Ende der 1980er Jahre formulierte die Weltbank in ihrer »langfristigen Perspektive« für Afrika dafür die »Blaupause«: Es bestehe »eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit in den grundlegenden politischen Maßnahmen, die notwendig sind, um die landwirtschaftliche

²⁸ So Hans Holmén in der Aufsatzsammlung: *The African Food Crisis. Lessons from the Asian Green Revolution*, hrsg. von Göran Djurfeldt, u.a. 2005, 65; siehe auch Melinda Smale and Thom Jayne, *Maize in Eastern and Southern Africa: »Seeds« of Success in Retrospect*, January 2003 (IFPRI; EPTD Discussion Paper No. 97).

²⁹ Vgl. etwa IAC Report, *Realizing the promise and potential of African agriculture*, 2004, www.interacademycouncil.net, xviii.

³⁰ The World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2005, 94.

Entwicklung anzuwerfen«, nämlich die Förderung des privaten Sektors und neuer Technologien als Prioritäten, sowie den weiteren Rückzug des Staates auf die Bereitstellung der dafür erforderlichen Voraussetzungen.³¹

Daraufhin wurden die staatlichen Saatgutunternehmen privatisiert, die öffentlichen Züchtungsprogramme heruntergefahren und neue Gesetze und Verordnungen erlassen, die private Investitionen in den Saatgutsektor fördern sollten. Mit neuen Gesetzen wollte man Handelsbarrieren abbauen und die Bauern ermuntern oder zwingen, zertifiziertes Saatgut zu kaufen. Dafür fehlte vielen aber das Geld. Es fehlte auch der Absatzmarkt und damit der Anreiz für private Unternehmen, den Rückgang der staatlichen Unterstützung zu kompensieren.

Im *Comprehensive Africa Agricultural Development Programme* wird denn auch geklagt, dass Privatisierung und andere Strukturanpassungsmaßnahmen zu einem »überhasteten Rückzug« des Staates geführt hätten. Das verursachte »schwerwiegende Einbrüche in der Produktion, im Agrarhandel und in Dienstleistungen für die Bauern«, weil es keinen privaten Sektor gab, der die Lücke füllen konnte.³² Positive Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik wie geringere Inflation, gebremste Staatsverschuldung, sinkende Zinsen und Abwertungen brachten den Kleinbauern wenig. Dagegen hatten andere Maßnahmen wie die Handelsliberalisierung, der Abbau von Subventionen und öffentlichen Ausgaben mit ihren Auswirkungen auf Landwirtschaft, Bildung und ländliche Infrastruktur für sie negative Folgen. Privatisierte Banken zum Beispiel schlossen Filialen in ländlichen Regionen und reduzierten die Kreditvergabe an die bäuerliche Landwirtschaft.

Die landwirtschaftliche Förderung konzentrierte sich weitgehend auf Exportprodukte wie Kaffee, Kakao oder Baumwolle, zunehmend auch auf Ananas und anderes Obst, auf Gemüse und Schnittblumen mit angeblichen »Standortvorteilen«. Wachsende Importe von Grundnah-

³¹ World Bank, Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, 1989, 90

³² Zitiert bei Ernest Harsch, Agriculture: Africa's »engine for growth«. In: Africa Recovery, Vol 17, Nr.4 (January 2004). Scheinheilig beklagt auch die Weltbank, dass »einige Länder trotz eines schlechten Geschäftsumfeldes voreilig Reformen durchführten, was den privaten Sektor davon abhielt, die Lücke zu füllen, die durch den Rückzug der staatlichen und halbstaatlichen Unternehmen entstand«, obwohl sie selbst mit ihren Strukturanpassungsprogrammen und Konditionalisierung diese Einschnitte erzwungen hatte. Siehe: The World Bank, Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development, 2005, 55.

rungsmittel aus Überschussländern wie der Europäischen Union oder den USA schienen die Entwicklung und Modernisierung anderer Bereiche der Landwirtschaft sowie den Anbau von Grundnahrungsmitteln durch kleinbäuerliche Landwirtschaft überflüssig zu machen.

Gleichzeitig wurden die öffentlichen Gelder für diesen Sektor seit Mitte der 1980er Jahre kontinuierlich reduziert.³³ So ging die bilaterale Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft in den am wenigsten entwickelten und ärmsten Ländern von durchschnittlich 5,14 Milliarden US-Dollar in der Mitte der 1980er Jahre auf 2,22 Milliarden Ende der 1990er Jahre zurück, ein Rückgang um rund 60%. Bei den Geldern multilateraler Institutionen gab es einen ähnlichen Rückgang: 2002 hatte der landwirtschaftliche Sektor an den Krediten der Weltbank nur einen Anteil von 7,9% gegenüber 30% 20 Jahre zuvor. Für Afrikas Landwirtschaft stellte sie im Jahr 2000 gerade einmal 123 Millionen US-Dollar zur Verfügung. Das war weniger als ein Fünftel dessen, was zehn Jahre früher noch geflossen war. Auch viele Regierungen von Entwicklungsländern reduzierten den Anteil an den Staatsausgaben, der der Landwirtschaft zugute kam und der insbesondere in Afrika Anfang der 1980er Jahre bereits weit niedriger lag als in Asien oder Lateinamerika, weiter.³⁴

Begründet wurde dieser »Agro-Pessimismus«, der zunehmend die Bedeutung der Landwirtschaft für »Strategien eines armutsorientierten Wachstums« in Frage stellte,³⁵ zum einen durch die niedrigen Marktpreise für Grundnahrungsmittel, verursacht teils durch die Erfolge der »Grünen Revolution« in anderen Regionen der Welt, teils durch die hoch produktive industrielle Landwirtschaft der Industrieländer. Zum anderen wurde auf steigende Kosten für Investitionen in die moderne Bewässerungslandwirtschaft verwiesen. Daher seien Investitionen »ökonomisch nur noch schwer zu rechtfertigen gewesen«, erklärte zum Beispiel die Abteilung Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (ARD) der Weltbank.³⁶ Der Weltentwicklungsbericht 2008 greift

³³ Siehe zum Beispiel GDPRD, *The Role of Agriculture and Rural Development in achieving the Millennium Development Goals*, 2005, 14.

³⁴ The decline in public spending to agriculture – does it matter? OPM briefing notes 2007 – 02, www.opml.co.uk

³⁵ Derek Byerlee, u.a., *Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth*, 2005, 7ff. (World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21)

³⁶ Zitiert bei Uwe Hoering, *Wasser für Nahrung – Wasser für Profit*, 2005, 34.

das Argument noch einmal auf in einem Versuch, die Abkehr von der Unterstützung der landwirtschaftlichen Entwicklung nachträglich zu rechtfertigen: »Fallende Weltmarktpreise für Grundnahrungsmittel machten Investitionen in die Landwirtschaft weniger profitabel.« Außerdem hätten sich Umweltgruppen »oft Investitionsprojekten in die Landwirtschaft widersetzt, weil sie die Landwirtschaft für einen Faktor in der Zerstörung natürlicher Ressourcen, der Umweltverschmutzung und der Klimaerwärmung betrachteten.«³⁷

»Gegenwärtig werden 65% der sogenannten Hilfe darauf verwendet, die Gehälter für Leute wie mich oder Sie, die an Universitäten oder in Forschungsinstitutionen tätig sind, zu bezahlen. Nur ein Drittel fließt an die Bauern. Natürlich bin ich dafür, dass Menschen wie ich unterstützt werden – wir brauchen Wissenschaft und Technologie. Aber die Aufteilung sollte ein wenig überdacht werden.« (Pedro Sanchez, UN Millennium Project Task Force Hunger beim World Food Price International Symposium. Oktober 2006)

3. Die »Rückständigkeit« von Afrikas Landwirtschaft³⁸

Strukturanpassung, der Preisverfall für wichtige Exportprodukte und der »Agro-Pessimismus« hinterließen ihre Spuren. Die landwirtschaftliche Entwicklung stagnierte weitgehend. Bei den traditionellen Exportprodukten wie Kaffee hängten neue Anbieter wie Vietnam oder mächtige Produzenten wie Brasilien Afrikas kleinbäuerliche Produzenten zunehmend ab. Das Auslaufen internationaler Abkommen zur Preisstabilisierung wie das Kaffee-Abkommen 1989 verstärkten die Marktmacht großer Produzenten und des Handels und sinkende Weltmarktpreise reduzierten die Einkommen in den folgenden Jahren dramatisch.³⁹ Die Getreideerträge stagnierten auf niedrigem Stand, die Pro-Kopf-Pro-

³⁷ World Bank, World Development Report 2008, Agriculture for Development, 2007, 42

³⁸ Natürlich kann es sich hier nur um einen knappen Überblick handeln, wobei von der Vielfalt unterschiedlicher Bedingungen weitgehend abstrahiert werden muss.

³⁹ So brach der Weltmarktpreis für Kaffee Ende der 1990er Jahre aufgrund hoher Überproduktion, der Konkurrenz zwischen den Anbietern und stagnierender Nachfrage innerhalb weniger Jahre zusammen, was nicht nur in Afrika Millionen Kleinbauern in den finanziellen Ruin trieb.

duktion von Nahrungsmitteln ging – anders als in allen anderen Kontinenten – zurück. Wachstum erfolgte eher durch Expansion der Nutzflächen, oft in marginale, fragile Regionen, als durch Intensivierung. Die Bewässerungsfläche ist gering, ebenso wie die Diversifizierung in nicht-traditionelle Exportprodukte wie Blumen, Obst und Gemüse.

Gleichzeitig brachte die Liberalisierung wachsende Importe von Getreide, Milch und Fleisch und damit eine weitere Marginalisierung der einheimischen Agrarproduktion. In den 1990er Jahren stiegen die Nahrungsmittelimporte stetig an und erreichten im Jahr 2000 einen Wert von 18,7 Milliarden US-Dollar. Kenia etwa versorgte sich, wie viele andere Länder, bis in die 1980er Jahren hinein selbst mit Grundnahrungsmitteln. Heute importiert das Land 80% seiner Nahrungsmittel, während gleichzeitig Agrarprodukte 80% seiner Exporte ausmachen.⁴⁰ Gegenwärtig importiert Afrika ein Viertel seiner Nahrungsmittel, mit rasch steigender Tendenz. Und da die Importe weitaus schneller anstiegen als die Exporte, ist Afrika seit Anfang der 1980er Jahre Nettoimporteur von Agrarprodukten.

Mehr noch: Etwa 70% der Armen leben in ländlichen Gebieten. Nach Angaben von NEPAD lebte 2001 die Hälfte der Bevölkerung, 340 Millionen Menschen, unterhalb der Armutsgrenze. Etwa 200 Millionen Menschen litten unter chronischem Hunger, verglichen mit 173 Millionen Anfang der 1990er Jahre. Zwar ist der Anteil der Hungernden an der Bevölkerung leicht rückläufig, doch ihre absolute Zahl steigt. Und anders als etwa in Asien, wo die Armen vor allem Landlose, Tagelöhner und Landarbeiter sind, sind es in Afrika vor allem die Kleinbauern. Dementsprechend gab das Welternährungsprogramm⁴¹ seit seiner Gründung 45% seines Budgets in Afrika aus. Im Jahr 2000 erhielt der Kontinent 2,8 Millionen Tonnen Nahrungsmittelhilfe.

Da die Grüne Revolution in Afrika nicht in gleichem Maße zum Zuge kam wie in Asien oder Lateinamerika, dominiert in vielen Regionen nach wie vor die traditionelle, kleinbäuerliche Landwirtschaft – abgesehen von einigen Gebieten mit ausgedehnten agro-industriellen Monokulturen wie den riesigen Getreidefeldern im südlichen Afrika, Teeplantagen im kenianischen Hochland, Rinderfarmen in Namibia und

⁴⁰ Debbie Barker, *The Rise and Predictable Fall of Globalized Industrial Agriculture*, 2007, 19 (International Forum on Globalization)

⁴¹ World Food Programme, WFP, unter dem Dach der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, FAO

Botswana oder Ölpalmen und Ananas in Westafrika. Die meisten Haushalte bebauen weniger als vier, fünf Hektar. Die FAO schätzte die Zahl solcher kleinbäuerlichen Familien Ende der 1990er auf etwa 70 Millionen – wegen des Bevölkerungswachstums mit steigender Tendenz.

Vorrang hat hier die Produktion für den Eigenbedarf. Durch Plantagen und Staatsfarmen abgedrängt in abgelegene Regionen mit schlechteren Böden, unsicheren, schwankenden Niederschlägen, ungünstiger Topographie und unzulänglicher Infrastruktur nutzen sie nach wie vor vielfach überlieferte Anbausysteme wie den Mischanbau, lokale Sorten und traditionelle Bearbeitungsmethoden – Hacke statt Pflug etwa. Die meisten Bauern sind auf die Niederschläge angewiesen, die – anders als in gemäßigten Klimazonen – nicht mehr oder minder gleichmäßig über das Jahr verteilt sind, sondern sich auf wenige Wochen beschränken und in Dauer und Menge stark schwanken können. Landwirtschaft wird damit zu einem hohen Risiko, weshalb Sicherheit Vorrang vor hohen Erträgen hat. Eventuelle Überschüsse verkaufen sie vorwiegend auf lokalen Märkten.

Das Ergebnis einer jahrhundertelangen Anpassung an die schwierigen Bedingungen ist eine Vielfalt von Kulturpflanzen⁴² – vielseitig, genügsam, was ihre Anforderungen an Bodennährstoffe oder Wasser anbelangt, Widerstandsfähigkeit gegen Dürre und die Vielzahl von Schädlingen. So deckt in Afrika südlich der Sahara die Mehrheit der Bevölkerung die Hälfte ihres Kalorienbedarfs mit tropischen Wurzel- und Knollenkulturen wie Cassava, Süßkartoffeln oder Yams, mit Hirse und Reis. In keinem anderen Kontinent gibt es außerdem eine vergleichbare Vielfalt von Anbaumethoden und -systemen.⁴³ Oft benutzen die Familien mehrere Systeme gleichzeitig – neben dem extensiven Wanderfeldbau haben sie ein kleines Feld, etwa für Gemüse oder Marktfrüchte, das teils organisch, teils mit etwas Mineraldünger gedüngt wird. Senken, in denen sich Grundwasser sammelt, und Flussufer werden für Produkte,

⁴² So geht eine für Kanadas Export wichtige Weizensorte auf die kenianische Sorte »Kenyan Farmer« zurück, Gerste, die in den USA und Kanada angebaut wird, auf äthiopische Landsorten, Sorghum in Texas stammt aus Sudan (www.foodfirst.org/node/1610).

⁴³ In seinem vor 20 Jahren erschienenen Buch »The greening of Afrika« (London 1987) stellt Paul Harrison zahlreiche traditionelle und neue Methoden dar, wie Kleinbauern erfolgreich einen »Durchbruch im Kampf um Land und Wasser« erreichen können. Vielfach bleiben solche Ansätze allerdings vereinzelt und isoliert, weil sie die mühsamere und schwierigere Option darstellen zwischen dem Wanderfeldbau auf der einen und den Verlockungen der modernen Agrartechnologie auf der anderen Seite.

die mehr Wasser benötigen, genutzt. Dutzende von Methoden wurden entwickelt, um den Boden zu gestalten. Gräben und Furchen werden angelegt, um die Entwässerung zu verbessern, Erdwälle und Gruben, um in Trockengebieten die knappen Niederschläge zu nutzen.

Die Volksgruppe der Konso im Südosten Äthiopiens etwa hat beeindruckende, kunstvolle Terrassensysteme angelegt, die sich die steilen Berge hinabziehen. Auf den kleinen Feldern kultivieren sie etwa 50 verschiedene Pflanzen, Büsche und Bäume, darunter mehrere Hirsesorten, Mais, Gerste, Tabak, Kaffee, Erbsen und Bohnen, Wurzeln wie Taro und Yams, Safran, Leinsamen, chillies und *moringa*-Bäume, deren Blätter als Gemüse verwendet werden. Auch in anderen Regionen sind eigenständige Formen intensiver Landwirtschaft entstanden, wobei oft Viehhaltung und Landwirtschaft integriert sind. Auch wird Bewässerung praktiziert, wenn auch meist nur in geringem Umfang. So errichten die Sambia und die Para im Norden Tansanias lange Kanäle aus Steinen. Die Bewässerungssysteme der Chagga am Fuß des Kilimandscharo, die das Schmelzwasser des Gipfels nutzen, sind legendär. Nahezu überall werden Erntereste kompostiert und Dung verwendet, vor allem für die Gemüsegärten.

Eine weitere Möglichkeit ist die Agroforstwirtschaft, die Kombination von Bäumen und Pflanzen, gelegentlich erweitert um Viehhaltung. Im südöstlichen Nigeria, einer der am dichtesten besiedelten Regionen Afrikas, haben Bauern ein ausgeklügeltes System entwickelt, das mit seinen mehreren Ebenen wie ein Regenwald aufgebaut ist – Knollenfrüchte in der Erde, Kriechpflanzen, die den Boden bedecken, Büsche und höhere Bäume. Einige Bevölkerungsgruppen, etwa die Dogon, die an den Abhängen im südlichen Mali leben, haben Bewässerung, Agroforstwirtschaft, Kompostierung und Maßnahmen zum Schutz des Bodens zu einem ausgefeilten System kombiniert. »Wenn diese intensiven Anbausysteme in mehr Regionen angewendet worden wären, gäbe es heute in Afrika keine ökologische Krise«, meinte Paul Harrison schon in den 1980er Jahren.⁴⁴

Als Einnahmequelle bauen viele Kleinbauern aber auch »Kolonialwaren« an – Kaffee in Kenia oder Äthiopien, Kakao in der Elfenbeinküste, Erdnüsse in Senegal. Die Baumwollbauern von Mali, Burkina Faso, Tschad und Benin machten den US-amerikanischen Farmern mit ihren

⁴⁴ The greening of Africa, 1987, 78

Gärten

Gärten, meist von Frauen bewirtschaftet, sind hoch produktiv. So genannte *double-dug beds* ermöglichen einen ganzjährigen Gemüse- und Obstanbau. Baumgärten bilden mehrere Etagen, wobei in der untersten Wurzelfrüchte wachsen. In manchen Gärten werden auch Fischteiche angelegt. Das führt zu beachtlichen Verbesserungen der Nahrungsmittelversorgung, vor allem mit qualitativ höherwertigen ausgewogenen Produkten. Außerdem bessern die Frauen mit dem Verkauf eventueller Überschüsse ihre Haushaltskasse auf.

Quelle: Greenpeace/Brot für die Welt, Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden, 2001, 50.

niedrigen Produktionskosten erfolgreich Konkurrenz und stiegen in den letzten 30 Jahren mit einem Marktanteil von 15% zur Nummer zwei auf dem Weltmarkt auf.⁴⁵ Seitdem viele Genossenschaften und staatliche Aufkaufunternehmen der Liberalisierung und Privatisierung zum Opfer gefallen sind, verkaufen sie oft direkt an die zahllosen Aufkäufer der Exporteure oder haben Anbau- und Abnahmeverträge mit Unternehmen, etwa für Ölpalmen, Baumwolle oder Erdnüsse.⁴⁶

Trotz der wichtigen Rolle der kleinbäuerlichen Landwirtschaft für Ernährung, Deviseneinnahmen und wirtschaftliche Entwicklung taucht ihr Beitrag zur Agrarproduktion in Statistiken kaum auf. Die wichtigsten Produzentinnen und Produzenten bleiben »unsichtbar«. Erst recht wird ihr Beitrag zur Ernährungssicherung auf Haushaltsebene nicht in Handelsstatistiken, Steuer- oder Finanzberechnungen erfasst, die Landwirtschaft nur als einen Bereich betrachten, der Waren, Devisen und industrielle Rohstoffe liefert. Und es sind vor allem die Frauen, die die kleinbäuerliche Landwirtschaft am Laufen halten – mit Nahrungsmitteln für die Ernährungssicherung der Familie, mit Marktfrüchten für die Schulgebühren. Dies hat sich noch verstärkt, seit die Männer in die Städte, die Industrie oder den Bergbau abwandern. Fast ein Drittel aller

⁴⁵ Laut Weltbank können Bauern in West- und Zentralafrika Baumwolle 75% billiger produzieren als US-Farmer. Siehe World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2005, 35.

⁴⁶ Siehe zum Beispiel die Auswirkungen der US-amerikanischen Subventionen und die von der Weltbank vorangetriebenen Reformen auf die Baumwollbauern in Mali: *Pricing Farmers out of Cotton*, 2007 (Oxfam Briefing Paper).

Wirtschaftsfaktor Agrarbereich

Nach wie vor spielt die bäuerliche Landwirtschaft in vielen Ländern Afrikas eine Schlüsselrolle. Rund 60% der Menschen sind im Agrarbereich beschäftigt, der etwa 17% zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt. 20% des Außenhandels sind Agrarprodukte.¹ Allerdings ist der Anteil afrikanischer Exporte am Weltagrarhandel von 8% in den 1970er Jahren auf 3,4% in den 1990er Jahren zurückgegangen. Der Wert der Agrarexporte, der 1990 bei etwa 12 Milliarden US-Dollar lag, stieg nur langsam – auf 14 Milliarden im Jahr 2000. Der Agrarbereich ist für den Kontinent immer noch eine der wichtigsten Devisenquellen und die bedeutendste Quelle von privaten Ersparnissen und staatlichen Einnahmen. Auch ist die Landwirtschaft nach wie vor ein wichtiger Lieferant industrieller Rohstoffe für die einheimische Verarbeitungsindustrie. Die Landwirtschaft ist damit entscheidend für wirtschaftliches Wachstum in den meisten afrikanischen Ländern.

¹ Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, 2002. Nach Angaben von Sam Moyo hatte die Landwirtschaft Ende der 1990er Jahre einen Anteil von 35% am Bruttoinlandsprodukt des Kontinents, von 40% an den Exporten und von 70% bei der Beschäftigung. Sam Moyo, *Africa's Agrarian Transformation*, in: *Africa and Development Challenges in the New Millennium. The NEPAD Debate*, ed. by J.O. Adésinà u.a., 2003.

ländlichen Haushalte in Afrika südlich der Sahara wird mittlerweile von Frauen geführt – eine »Feminisierung der Landwirtschaft«.

4. Neuer Agro-Optimismus

Nachdem die Entwicklungsorganisationen der Industrieländer die Landwirtschaft Afrikas – und da insbesondere den Nahrungsmittelanbau durch die traditionellen kleinbäuerlichen Anbaumethoden – jahrelang vernachlässigt hatten, haben sie sie inzwischen wiederentdeckt. Diese Wiederentdeckung ist Teil einer allgemeinen Renaissance der Agrarpolitik für eine »Strategie armutsorientierten Wachstums« bei vielen Entwicklungsorganisationen, die sich in einer Vielzahl neuer Strategie- und Politikpapiere niederschlägt, bei denen meist Afrika ein wichtiges Kapitel darstellt.⁴⁷

⁴⁷ Siehe Literaturhinweise.

Diese Renaissance scheint besonders im Falle Afrikas nur konsequent. Sie verknüpft mehrere Anliegen: Es zeichnet sich ab, dass bei Fortsetzung der bisherigen Politik Afrika derjenige Kontinent sein wird, in dem die Millenniumsziele (MDGs) der Armutsminderung am weitesten verfehlt werden. Außerdem verlangsamten sich weltweit die Zuwachsraten bei der Produktion von Grundnahrungsmitteln. Wuchsen die Erträge in den Entwicklungsländern in den 1970er Jahren durchschnittlich noch um 2,8% im Jahr, so sank der Zuwachs auf 1,5% in den 1990er Jahren.⁴⁸ Die »Grüne Revolution« in Asien hat ihre Wachstumsspielräume weitgehend ausgeschöpft. Die Gunststandorte mit guten Böden und Bewässerungsmöglichkeiten – die »easy gains« – sind überwiegend erschlossen. Die Investitionskosten sind gestiegen, Umweltschäden wie Versumpfung, Versalzung und sinkende Grundwasserspiegel wirken sich bremsend auf die Produktion aus. Mehr *Inputs* bedeuten höhere Kosten, aber nicht notwendig mehr Ertrag oder Gewinn. Hinzu kommt eine rasch steigende Weltmarktnachfrage aus Ländern wie China und die Verknappung von Überschüssen aufgrund von Agrarreformen in Industrieländern, die bislang nach Absatzmärkten suchten. Aktuellstes Beispiel für die Neuentdeckung des Potenzials der Landwirtschaft ist der Hype über die »Biotreibstoffe«, der diese Verknappung und Verteuerung zu verstärken droht.

Experten sind sich einig, dass die Landwirtschaft in Afrika »Potenzial« bietet beziehungsweise weit hinter ihren produktiven Möglichkeiten zurückbleibt.⁴⁹ So sieht der CAADP, »ein substanzielles unerschlossenes Potenzial für die Nutzung der Land- und Wasserressourcen für die landwirtschaftliche Produktion«.⁵⁰ Während in vielen Ländern kaum noch Landreserven zur Verfügung stehen, werden in Afrika die 874 Million Hektar Land, die nach Auffassung der FAO für die landwirtschaftliche Produktion geeignet wären, nur unzureichend genutzt. Durch Intensivierung und Flächenausweitung wären bis 2030 Produktionssteigerungen um 75% möglich.

⁴⁸ World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2005, 29

⁴⁹ Siehe etwa Xinshen Diao, u.a., *The Role of Agriculture in Development. Implications for Sub-Saharan Africa*, 2007 (IFPRI Research Report 153).

⁵⁰ CAADP, Chapter 2; Siehe auch FAO, *Irrigation in Africa in figures: Aquastat Survey 2005*. Danach wird in zahlreichen Ländern nur ein geringer Teil der möglichen Anbaufläche auch wirklich genutzt, www.fao.org/ag/aquastat.

Auch verfügt Afrika über enorme, ungenutzte Wasserressourcen. Die Wassermassen des Nils kommen bislang vor allem den Bauern am Unterlauf, in Ägypten und Sudan, zugute. In der *Nile Basin*-Initiative bemühen sich daher die internationalen Entwicklungsorganisationen um ein Abkommen, das es auch Äthiopien, Uganda oder Tansania am Oberlauf erlauben würde, den Wasserreichtum zu nutzen – mit ersten Erfolgen. So wurden unter anderem in Äthiopien neue Staudämme und Bewässerungsprojekte begonnen (siehe Kapitel 4). Der Kongo fließt weitgehend ungenutzt ins Meer – gewaltige Entwicklungspläne wie der Inga-Staudamm an seinem Unterlauf in der Demokratischen Republik Kongo sollen das in Zukunft ändern.

Zudem haben die Entwicklungs- und Agrarexperten das Potenzial des bislang weitgehend vernachlässigten Regenfeldbaus entdeckt. Ohne große Investitionen in aufwändige Bewässerungsprojekte sind hier erhebliche Ertragssteigerungen möglich. »Weil die Möglichkeiten für wirtschaftlich tragfähige und umweltverträgliche Bewässerungssysteme in Afrika begrenzt sind, wird der Regenfeldbau auf Jahrzehnte hinaus das dominierende System bleiben. Er bietet daher die besten Chancen für eine verbesserte Produktivität, die die Armut und die Ernährungsunsicherheit verringert«, urteilen renommierte Agrarforscher in ihrem Bericht für die UN.⁵¹

Damit rücken zum Beispiel für die Weltbank in ihrer neuen Agrarpolitik nicht nur die Regionen mit Regenfeldbau im zentralen und südlichen Indien und die extensiven Misanbausysteme in Lateinamerika in den Fokus, sondern auch die afrikanischen Bauern.⁵² So sieht die Weltbank »ein hohes oder zumindest mittelgutes Potential« in Afrika südlich der Sahara, insbesondere in den Maisanbausystemen im östlichen und südlichen Afrika und in den Systemen im Westen des Kontinents, die Getreide- und Wurzelgewächse kombinieren. Niederschläge und Temperaturen würden hier in der Regel relativ lange Wachstumsperioden und eine Vielzahl unterschiedlicher Agrarproduktionssysteme erlauben. Das Hauptproblem, das die Entwicklung in diesen Regionen, in denen 58% der Menschen und 60% der landwirtschaftlichen Bevölkerung leben, hemmt, ist nach Auffassung der Weltbank-Experten der begrenzte

⁵¹ Inter Academy Council (IAC), *Realizing the promise and potential of African agriculture*, 2004, xvii, www.interacademycouncil.net

⁵² World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2004, 129ff., 147

Marktzugang: große Entfernungen zu den aktiven, bevölkerungsreichen Märkten, unzureichende Infrastruktur und Dienstleistungen wie Straßen, Kommunikation und Finanz- und Beratungsdienste, hohe Transportkosten, usw. würden die kommerzielle Produktion von Massenprodukten wie Getreide und von leicht verderblichen Produkten wie Gemüse, Obst oder Blumen verhindern. Deshalb beschränke sich die Landwirtschaft hier auf Nahrungsmittel für die eigene Ernährung und *cash crops* wie Baumwolle oder Kaffee.

Es sind also die typischen kleinbäuerlichen Regionen, auf die die Weltbank abzielt. Da hier zudem die Armut oft hoch ist, prognostiziert sie ein großes Potenzial für eine Armutsminderung durch landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung. Als die beiden Hauptsäulen für eine Strategie in diesen Gebieten empfiehlt sie Intensivierung und Diversifizierung in tierische und pflanzliche Produkte mit gutem Marktpotenzial, die einen hohen Wert bei geringem Volumen haben und nicht schnell verderben. In geringerem Umfang könnte auch die Anbaufläche noch ausgeweitet werden, »wo die Landpreise niedrig sind«.

5. Helfer

Die Weltbank als wichtigster internationaler Entwicklungsfinanzier und einflussreiche Institution führt die Wiederentdeckung der Landwirtschaft an, etwa mit ihrer *Rural Development Strategy*.⁵³ Diese Renaissance findet aktuell ihren Niederschlag im Weltentwicklungsbericht 2008, der dem Thema Landwirtschaft gewidmet ist – zum ersten Mal seit 25 Jahren.⁵⁴

Die meisten Länder Afrikas, verschuldet und weitgehend abgehängt von ausländischen Direktinvestitionen, sind angewiesen auf die Entwicklungsgelder der Industrieländer, von denen ein großer Teil durch die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) verteilt werden. Als Mitglieder der Gruppe der ärmsten Länder (*Least Deve-*

⁵³ World Bank, *Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development*, 2003. Zahlreiche andere internationale Entwicklungsorganisationen folgen mit ähnlichen Strategie- und Politikpapieren, siehe Literatur.

⁵⁴ World Bank: *World Development Report 2008: Agriculture and Development*, 2007; Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1982: Landwirtschaft und wirtschaftliche Entwicklung* (o.J.).

loped Countries, LDCs) erhalten sie überwiegend Zuschüsse und besonders zinsgünstige Kredite. Gerade für Afrika spielt zudem die Europäische Union – quasi in den Fußstapfen der einstigen europäischen Kolonialmächte – eine Schlüsselrolle. Daneben hat aber auch die staatliche Entwicklungsorganisation USAID, die stärker noch als andere Entwicklungsorganisationen ein verlängerter Arm ihrer Regierung, bzw. des Landwirtschaftsministeriums ist, ihre Aktivitäten in Afrika intensiviert. Der Einfluss dieser Geldgeber und Haupthandelspartner für Afrikas Agrarprodukte auf die Entwicklungen und Entwicklungsstrategien in Afrika ist ausgesprochen groß.

So haben denn auch neben der UN-Ernährungsorganisation FAO Experten der Weltbank kräftig mitgestrickt am *Comprehensive Africa Agricultural Development Programme* (CAADP) der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung, NEPAD, das im Juli 2003 vorgestellt wurde.⁵⁵ Afrikas Staatschefs, Landwirtschaftsminister und regionale Wirtschaftsorganisationen waren ebenfalls beteiligt, nicht aber zivilgesellschaftliche Gruppen oder Bauernorganisationen. Für die »Verringerung von Hunger und Importabhängigkeit bei Nahrungsmitteln«, so das noble Ziel, wird darin bis 2015 ein Finanzbedarf von 251 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Mehr als die Hälfte davon ist für den Ausbau der Infrastruktur vorgesehen, 37 Milliarden US-Dollar für »nachhaltiges Land- und Wassermanagement«, 42 Milliarden US-Dollar für Katastrophenhilfe und Sicherheitsnetze, aber nur 7,5 Milliarden US-Dollar, um die Produktivität von 15 Millionen kleinbäuerlichen Höfen zu fördern.⁵⁶

Erwähnenswert ist auch der *Africa Action Plan* der Weltbankgruppe.⁵⁷ Die Landwirtschaft wird als »Wachstumsmotor« identifiziert, wobei sich die Bank selbst »als Anwalt für ein faires Handelsregime« sieht.

⁵⁵ NEPAD: *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*, November 2002. www.fao.org/docrep/005/y6831e/y6831e~01.htm

⁵⁶ Ob diese Gelder zusammenkommen, darf angesichts der bisherigen Erfahrungen mit dem Widerspruch zwischen Ankündigungen und Absichtserklärungen von Geberorganisationen und Regierungen und deren Umsetzung bezweifelt werden. So stieg die offizielle Entwicklungshilfe (ODA) der wichtigsten Geber 2006 für Afrika südlich der Sahara ohne die Berücksichtigung von Schuldenerlassen lediglich um 2% (OECD-Meldung vom 3.4.2007, www.oecd.org).

⁵⁷ World Bank, *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan*, 2005. Neben der Weltbank (IBRD/IDA) gehören zur Weltbankgruppe die »Töchter« IFC und MIGA, die private, vorrangig größere Unternehmen fördern.

Integration durch Entwicklungspolitik

Die deutsche Entwicklungspolitik hat die Wende zur neuen globalen Agrarpolitik anscheinend noch nicht so richtig vollzogen. Neuere Veröffentlichungen deuten aber darauf hin, dass auch sie die Chancen für die Landwirtschaft vor allem in »einer verstärkten Marktorientierung, höherer Weiterverarbeitung sowie einer stärkeren nationalen, regionalen und internationalen Vermarktung von Agrarprodukten (einschließlich nachwachsender Rohstoffe)« sieht.¹ In einen »Profilreader« von Ende 2005 wird die Agrarwirtschaftsförderung – schon semantisch ein Unterschied zur Förderung kleinbäuerlichen Landwirtschaft – als eine der Kernaktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit in Afrika südlich der Sahara herausgestellt. Sie wird definiert als eine »Privatsektorförderung, die sich auf denjenigen Teil der Agrar- und Ernährungswirtschaft konzentriert, der *integrationsfähig in Wettbewerbssysteme* ist.«² Wirtschaftsreformen und der Aufbau einer Marktwirtschaft sind zurzeit mit neun Ländern in Sub-Sahara-Afrika als Förderschwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vereinbart. In diesem Sinne sind bereits einige Durchführungsorganisationen aktiv wie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ,³ vor allem auch Finanzierungsinstitutionen wie die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, und die DEG, die vor allem die Förderung eines Privatsektors auf ihre Fahnen geschrieben haben und vorrangig auf Öffentlich-Private Partnerschaften setzen.

¹ Partner für ein starkes Afrika – Zusammenarbeit im Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, 2007, BMZ Materialien 163, 12

² BMZ, Profilreader Wirtschaftsentwicklung (unveröffentlicht), Hervorhebung im Original

³ So heißt es auf der Website der GTZ über ihre Arbeit in Ghana, die »Förderung des Agrarsektors erfolgt im Rahmen des Programms Förderung marktorientierter Landwirtschaft«, wobei »Partnerschaften zwischen Agrobusinessfirmen und Kleinbauern in Form von Vertragsanbau (-Outgrower Schemes-) besondere Unterstützung« finden. www.gtz.de/de/weltweit/afrika/ghana/1455.htm

Viele Länder hätten die klimatischen Voraussetzungen, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein – etwa die Schnittblumenindustrie in Kenia und Äthiopien und Gartenbauprodukte aus Senegal. Dafür seien allerdings tiefgreifende Reformen notwendig, die dem privaten Sektor eine führende Rolle einräumen und einen »Exportschub« anstoßen, das Investitionsklima verbessern und die Anreize für afrikanische und andere Unternehmen verbessern müssten. So sollten die »Kosten für die Geschäftsaufnahme« verringert werden: Hohe Regulierungskosten, unsichere Landrechte, unzureichende und kostentreibende Infra-

struktur und ineffiziente Rechtssysteme und damit Hindernisse »hinter den Grenzen« müssten abgebaut werden. Die Einbindung der Armen in den Markt, insbesondere von Frauen als Unternehmerinnen, sollte verbessert werden, damit sie am Wachstum teilhaben (»sharing growth«), die Bewässerung bis 2008 gegenüber 2005 verdoppelt werden – »mit der Bank als dem führenden Finanzierungspartner«.

Zur Verwirklichung dieser Vorstellungen haben Afrikas Regierungschefs versprochen, die Staatsausgaben für die Landwirtschaft innerhalb von zehn Jahren zu verdoppeln.⁵⁸ Zur Umsetzung des CAADP wurde zum Beispiel das *Multi-Country Agriculture Productivity Programme* ins Leben gerufen, das unter anderem von der Weltbank eine erste Geldspritze in Höhe von 65 Millionen US-Dollar erhalten hat. Die AfDB finanziert unter anderem mit 150 Millionen US-Dollar neue Bewässerungsprogramme für das südliche Afrika. Die Weltbank-Mittel für Afrika erreichten im Finanzjahr 2006 mit 635 Millionen US-Dollar wieder ungefähr den Stand von Anfang der 1990er Jahre, fließen aber vor allem in die Bewässerung.

6. Agro-Konzerne

Weltweit verändert sich die Situation der Landwirtschaft im Zeichen der Globalisierung. Mit der wachsenden Integration der Weltwirtschaft wird auch sie immer wichtiger als ein zentraler Sektor für die global operierenden Agro- und Nahrungsmittelindustrien, die zunehmend die gesamte Versorgungskette von der Kontrolle über die natürlichen Ressourcen wie Land und Wasser, die Forschung, die Produktion und den Handel von *inputs* wie Dünger, Saatgut und Agrarchemie, die Forschung und die Vermarktungskette bis in die Supermärkte umfassen. Mehr noch als aus politisch-legitimatorischen Interessen wie der Armutsminderung rückt die Landwirtschaft daher aus ökonomischen Gründen wieder stärker ins Blickfeld von Wirtschaft und Entwicklungsstrategien. Und die vom Eigeninteresse geleitete Botschaft der Düngemittel-Konzerne, Afrikas Probleme seien vor allem auf die »Unter-

⁵⁸ 2003 verkündeten die afrikanischen Staatschefs die Absicht, bis 2008 den Anteil der Ausgaben für die Landwirtschaft am Staatshaushalt auf bis zu 10% zu steigern (Maputo Declaration).

versorgung« mit Dünger zurückzuführen und deren Beseitigung daher nicht nur ein Geschäft, sondern auch ein Beitrag zur Armutsminderung, wird nicht nur von den Revolutionären Gates und Rockefeller geteilt, sondern entspricht weitgehend auch den Vorstellungen der meisten Entwicklungsorganisationen.

In den vergangenen Jahren ist die Marktmacht des Agrobusiness stetig gewachsen, insbesondere durch die Handelsliberalisierung und den verordneten Rückzug des Staates, die Freigabe von Wechselkursen, die Ausweitung der Transportmöglichkeiten, die wachsenden Anforderungen an Nahrungsmittelsicherheit, den Zusammenbruch von Rohstoffabkommen wie z.B für Kaffee. Inzwischen kontrollieren in vielen Branchen einige wenige Unternehmen den Markt. Diese marktbeherrschende Stellung wird ergänzt und zusätzlich verstärkt durch eine wachsende vertikale Integration vom Input-Lieferanten über die Verarbeitung und den Export bis zum Einzelhandel.⁵⁹

Am einen Ende dominieren die Konzerne die Versorgung der Landwirtschaft mit Produktionsmitteln. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges konnten sie ihre Position ständig ausbauen und entwickelten sich zunehmend zu »Life Sciences«-Konzernen, die die verschiedenen Bereiche unter einem Dach vereinen:

- Vier Unternehmen – Du Pont/Pioneer, Monsanto, Syngenta und Limagrain – haben zusammen einen Anteil von fast 30% am Weltmarkt für kommerzielles Saatgut. Bei Mais kontrolliert Monsanto allein über 40%, bei Soja etwa 25%. Daneben verwenden allerdings viele Bauern immer noch ihr eigenes Saatgut (*farmer's seeds*).
- 2003 kontrollierten die führenden zehn Unternehmen 80% des weltweiten Marktes für Agrochemie, darunter Bayer/Aventis Crop Science und Syngenta.
- Zucht, Aufzucht und Verarbeitung von Geflügel werden weltweit beherrscht von einer Handvoll großer, multinationaler Unternehmen, die mit einem Vertragssystem das Risiko auf ihre Zuliefererbetriebe abwälzen.⁶⁰

⁵⁹ Tim Lang/Michael Heasman, *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*, London 2004 (Earthscan); Debbie Barker, *The Rise and Predictable Fall of Globalized Industrial Agriculture*, 2007.

⁶⁰ Francisco Marí/Rudolf Buntzel, *Das globale Huhn – Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest?*, 2007

- Fünf der führenden »Live Sciences«-Konzerne halten mehr als 40% der in den USA erteilten Biotechnologie-Patente.

Auch bei Export und Verarbeitung von Agrarprodukten und im Einzelhandel hat in den vergangenen Jahren eine stetige Konzentration stattgefunden:

- Fünf Konzerne haben 90% des Weltgetreidemarktes unter sich aufgeteilt – allein die beiden Marktführer Cargill und ADM beherrschen 65% des weltweiten Handels.
- Vier Unternehmen, darunter wiederum ADM und Cargill, beherrschen Handel und Verarbeitung von Ölsaaten,
- Acht Unternehmen führen 55 bis 60% des weltweiten Handels mit Kaffee durch, der von Millionen Kleinbauern angebaut wird. Bei Kakao, in dessen Erzeugung allein in Afrika 10 Millionen Bauern eingebunden sind, sind es sogar nur drei Unternehmen, die einen Anteil von 83% haben.
- Drei große Kaffeeröster, darunter Nestlé und Kraft, verarbeiten 45% des Kaffees, vier Unternehmen führen 40% der Kakaoverarbeitung durch.
- Ein vergleichsweise neues Phänomen sind globale Supermarktketten wie Carrefour, Ahold, Metro, Wal-Mart und Tesco, die in immer mehr Ländern aktiv werden. Mit ihrer Nachfragemacht können sie den Groß- und Zwischenhandel und darüber auch die Produzenten unter Druck setzen.⁶¹

Im Windschatten der weltweiten Marktöffnungspolitik, auf die sie vielfach direkt Einfluss nahmen,⁶² konnte eine kleine Gruppe von Agrokonzernen die wirtschaftliche Stärke und Macht erreichen, mit der sie heute die kommerzielle, industrielle Landwirtschaft beherrscht. Das gilt für

⁶¹ Siehe zum Beispiel Peter Gibbon/Stefano Ponte, *Trading Down, Africa, Value Chains, and the Global Economy*, 2005, die insbesondere in den vergangenen zehn Jahren ein zunehmendes Gewicht der Aufkäufer in den globalen Wertschöpfungsketten feststellen; Jayson Cainglet, *From Bottleneck to Hourglass: Issues and Concerns on the Market Concentration of Giant Agrifood Retailers in Commodity Chains and Competition Policies*, Global Issue Papers No. 29, December 2006 (Heinrich-Böll-Stiftung); Bill Vorley, *Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer*, 2003 (UK Food Group/iied).

⁶² So stammte zum Beispiel der von der US-Regierung vorgelegte Entwurf zum Agrarabkommen der WTO aus der Feder des ehemaligen Vize-Präsidenten des Getreidemultis Cargill, Dan Amstutz. Dies ist nur eines von vielen Beispielen für die personelle Verflechtungen zwischen der staatlichen Bürokratie und den Agrarkonzernen. Auch die EU zeigt sich empfänglich für die Vorschläge aus der Agrarlobby. Siehe Pia Eberhardt, *Dick im Geschäft. Handelspolitik im Dienste des Agrobusiness*, 2005 (Weed).

die gesamte Nahrungs- oder auch »Wertschöpfungskette«, das heißt für alle Aktivitäten, die von der Aussaat auf dem Acker bis zum Verkauf an der Ladentheke bzw. im Supermarkt stattfinden. In diesem »Käufermarkt« konzentrieren sich Macht und Profite typischerweise am Ende der Wertschöpfungskette, in der Verarbeitung und der Vermarktung. Die Konzerne legen die Preise fest, sie bestimmen die Regeln, sie können die Konkurrenz unter den Produzenten und Zulieferern ausnutzen, die in der schwächsten Position sind – eingezwängt zwischen Kostendiktat auf der einen, Preisdiktat auf der anderen Seite.

Wie bei Saatgut und Dünger umfasst die Kontrolle dieser Konzerne dennoch bislang nur einen Bruchteil des gesamten Agrarhandels, abgesehen von einzelnen Produkten wie Kaffee, Kakao oder Blumen. Um ihren Expansionskurs fortsetzen zu können, müssen sie sich neue Märkte erschließen. Handelsbarrieren und unzulängliche Infrastruktur sind für sie dabei nicht nur Hindernisse für den Marktzugang. Sie werden auch zunehmend zu internen Kosten in der Wertschöpfungskette, die die Unternehmen zu verringern suchen, um ihre Gewinne zu erhöhen. Die internationale Agroindustrie gehört damit zu den Triebkräften für eine fortschreitende Liberalisierung und Kommerzialisierung sowie für die Industrialisierung der Landwirtschaft.

Trotz dieser wachsenden Machtfülle beschäftigt sich die Weltbank in ihrem Weltentwicklungsbericht 2008 nur kurz, eher beiläufig mit dem Thema Agrobusiness. Als Gegengewicht zur unaufhaltsam wachsenden Konzentration empfiehlt sie nicht etwa Regulierung oder Kontrolle, mit der Begründung, dass »Kontrollen und administrative Anforderungen die Transaktionskosten, die kommerziellen und politischen Risiken und die Möglichkeiten für Nebeneinkünfte erhöhen« würden. Stattdessen setzt sie auf die Stärkung von Klein- und Mittelbetrieben, Öffentlich-Private Partnerschaften und die Selbstverantwortung der Unternehmen, *Corporate Social Responsibility*.⁶³

Mit wohltätigen Stiftungen versuchen Unternehmen wie *DuPont*, *Syngenta*⁶⁴ und *Monsanto* zudem, ihr Ansehen aufzupolieren. Doch was sie dafür aufwenden, sind wohl eher »Peanuts«: So verkündet Monsanto, durch seinen Fonds innerhalb von drei Jahren 4,4 Millio-

⁶³ Siehe World Bank, World Development Report 2008, Agriculture for Development, 2007, Focus D: Agribusiness for Development, 135ff.

⁶⁴ www.syngentafoundation.org

Monsanto, Freund der Kleinbauern¹

Das multinationale US-Unternehmen vermeldete 2005 einen Umsatz von sechs Milliarden US-Dollar. Die Firma produziert und vertreibt eine breite Palette von Agrarprodukten, einschließlich Hybrid- und Gen-Saatgut² und Unkrautvernichtungsmittel sowie tierische Produkte. Sie hat Niederlassung in 46 Ländern. 2004 gab sie nach eigenen Angaben 500 Millionen US-Dollar für Forschung aus, »mit dem Ziel, neue Lösungen für die Bauern zu finden«.

Mit Ausnahme von Südafrika, so Monsanto, sei die überwiegende Geschäftstätigkeit der Firma in Afrika auf den »Dienst für die Kleinbauern« ausgerichtet. Dabei setzt sie angesichts der geringen Kaufkraft der Bauern unter anderem auf handliche Kombi-Pakete von Saatgut, Herbiziden wie Roundup 680, Pestiziden und Dünger.

Das Unternehmen schmückt sich gerne mit unverdächtigen »Partnern«. »Überall in der Welt arbeitet Monsanto mit Kleinbauern, nicht-profitorientierten Entwicklungsorganisationen und anderen Partnern zusammen ...« Neben zahlreichen Kleinbauern, denen Monsanto nach eigener Aussage hilft, mit Gen-Baumwolle und -mais ihre Erträge zu erhöhen, gehören dazu lokale NGOs, aber auch Institutionen wie Sasakawa Global 2000, ISAAA³ (siehe Kasten), das Kenya Agricultural Research Institute (KARI), mit dem ein – gescheitertes – Süßkartoffel-Projekt durchgeführt wurde (siehe Kapitel 3), oder Winrock International.

Quelle: www.cropchoice.com/leadstry9690.html?recid=598

¹ Seeding Values. 2005 Pledge Report, www.monsanto.com

² Zahlreiche Studien befassen sich mit der Rolle von Monsanto, insbesondere im Bereich der Gentechnologie. Siehe etwa Antonio Andrioli, *Agro-Gentechnik: Die Saat des Bösen*, 2006.

³ So stellt ISAAA eine von Monsanto bezahlte Erfolgsbilanz der Gen-Pflanzen zusammen (GM Crops: The First Ten Years – Global Socio-Economic and Environmental Impacts, ISAAA Brief 36, 2006), nach der – basierend vielfach auf Zahlen, die Monsanto selbst geliefert hat – sowohl die wirtschaftlichen als auch die ökologischen Erfolge überwältigend seien. Dies wird dann wiederum stolz von Monsanto in seiner PR-Arbeit als Beweis für den Erfolg des Unternehmens präsentiert. Siehe als Gegenstück dazu: Friends of the Earth, *who benefits from gm crops? An analysis of the global performance of gm crops (1996-2006)*, 2007.

nen US-Dollar außerhalb der USA verteilt zu haben.⁶⁵ Doch allein 2006 finanzierte die Firma mit 15 Millionen US-Dollar Forschungen des US-amerikanischen Danforth Centers, das u.a. an Gen-Kassava forscht.⁶⁶ Beobachter stellen fest, dass diese Stiftungen seit einiger Zeit und in

⁶⁵ Seeding Values. 2005 Pledge Report, www.monsanto.com

⁶⁶ Friends of the Earth, January 2007, 83

wachsendem Ausmaß die internationale öffentliche Agrarforschung unterwandern.

Noch allerdings – auch das ein Vorteil der »Rückständigkeit« von Afrikas Landwirtschaft – sind erst wenige multinationale Agrokonzerne auf dem Kontinent aktiv. Neben Düngemittel-Herstellern wie Yara sind es vor allem Monsanto und Syngenta, die direkt auftreten. Doch es kann als sicher gelten, dass die anderen Konzerne in den Startlöchern stehen, um Afrikas Landwirtschaft als Absatzmarkt oder als Lieferant von Agrarprodukten zu nutzen.

7. Öffentlich-Private Partnerschaften

Die Wiederentdeckung der Landwirtschaft Afrikas durch die multilaterale und bilaterale Entwicklungspolitik kommt den Interessen der internationalen Agroindustrie entgegen. Die geforderten Reformen wie die Verbesserung des Investitionsklimas, der weitere Abbau von Handelsbeschränkungen, um die Integration in die globale Wirtschaft voranzutreiben, und die erklärte Absicht, die Privatwirtschaft durch Anreize und günstige Rahmenbedingungen zu fördern und zu stärken, würden ihr den Zugriff auf Afrikas Landwirtschaft öffnen. Die Konzerne brauchen dafür noch keinen einzigen Dollar oder Euro zu investieren – es werden überwiegend öffentliche Gelder in Milliardenhöhe sein, die für den Aufbau von Infrastruktur und öffentlichen Institutionen und Behörden fließen werden. Im Falle Afrikas handelt es sich dabei nahezu ausschließlich um Zuschüsse und zinsfreie Kredite der Weltbanktochter IDA, die Finanzmittel für die ärmsten Länder bereit stellt. Die Agrokonzerne können getrost abwarten – und sich hinter der Entwicklungszusammenarbeit und ihrem hehren Oberziel der Armutsminderung verstecken.

Aber man braucht sich gegenseitig: Ohne die Vorleistungen der Entwicklungspolitik, die günstige Rahmenbedingungen schafft, Subventionen, Garantien und andere risikomindernde Anreize für Investoren bereitstellt und Zugang zu Regierungen und Entscheidungsträgern in den Partnerländern vermitteln kann, sind die Aussichten auf lukrative Geschäfte in Afrika getrübt. Umgekehrt braucht die Entwicklungspolitik die privaten Investoren, soll ihre Politik nicht – wie so oft – ins Leere laufen. Ein euphemistischer Ausdruck für diese Komplizenschaft

aus öffentlichen Geldern und privaten Profitinteressen ist die »Öffentlich-Private Partnerschaft« (PPP) mit ihren vielfältigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsinstitutionen, UN-Organisationen und teilweise auch nichtstaatlichen Organisationen und privaten Unternehmen in gemeinsamen Projekten und Vorhaben.

Ein Beispiel dafür ist die internationale Agrarforschung (siehe Kasten).⁶⁷ So führen CIAT und IITA mit Geldern der Rockefeller-Stiftung biotechnologische Forschungen an Cassava durch, um Resistenz gegen die gefürchtete Mosaik-Krankheit zu entwickeln.⁶⁸ Denn der »Agro-Pessimismus« und die Kürzungen öffentlicher Gelder haben auch bei ihnen Spuren hinterlassen. Staatliche Sparmaßnahmen und der Rückgang öffentlicher Fördergelder für die Landwirtschaft haben sie schwer getroffen. Seit Jahren gehören die Agrarwissenschaftler denn auch zu den lautesten Lobbyisten für mehr Geld für die Landwirtschaft – nicht zuletzt aus eigenem Interesse. Neue Forschungs- und Züchtungs-Technologien sind nicht nur teuer. Seit die Agrokonzerne die eigene Agrarforschung ausbauen und ihre Ergebnisse dem Patentschutz unterliegen, geht die wissenschaftliche Entwicklung vielfach an ihnen vorbei. Als Ausgleich für fehlende Gelder und technologischen Rückstand suchen sie inzwischen zunehmend die Kooperation mit der Agroindustrie. Die wiederum ist unter anderem an den internationalen Genbanken interessiert, in denen genetische Schätze schlummern, wertvolle Eigenschaften, die Milliardengewinne bringen können. Und in der Partnerschaft mit den »unabhängigen« Forschungsinstituten lassen sich die Geschäftsinteressen der Industrie wunderbar verschleiern und in Gemeinwohrrhetorik verpacken.⁶⁹

Inzwischen sind viele Agrarforschungsinstitute und insbesondere ihr Dachverband CGIAR, der 1971 gemeinsam von Rockefeller- und Ford-Stiftung gegründet worden war und dessen Sekretariat bei der Weltbank angesiedelt ist, nicht nur auf die Gentechnologie eingeschwenkt, sondern sehen auch vor allem in neuem Saatgut, in der Steigerung von *Inputs* und der Absatzförderung von Agrarprodukten, also im Ausbau

⁶⁷ Public-Private Partnership zur globalen Ernährungssicherung? Die Kooperation der CGIAR mit der »Life Sciences«-Industrie, 1999 (Forum Umwelt & Entwicklung, www.forum-ue.de)

⁶⁸ www.ciat.cgiar.org/africa/biotechnology.htm

⁶⁹ Zur Kooperation zwischen Industrie, USAID und öffentlicher Forschung im Bereich Gentechnologie siehe Kapitel 3: 6. Unternehmen Süßkartoffel.

Internationale Agrarforschung

Die Absicht war, wie manches in der internationalen Entwicklungspolitik, vielleicht gar nicht mal so schlecht: Mit öffentlichen Geldern sollten internationale Agrarforschungsinstitute wissenschaftlich fundierte Verbesserungen für die Landwirtschaft, vor allem in den Ländern des Südens erforschen: Es ging um die Züchtung von besseren Pflanzen, die für die bäuerliche Landwirtschaft wichtig sind wie Kartoffeln, Mais und Reis, um Pflanzen für semi-aride Regionen, Pflanzen, die für Schädlinge weniger anfällig sind usw.¹ Als öffentliche Institutionen sollen sie zudem eng mit den nationalen Agrarforschungsinstitutionen zusammenarbeiten. Die meisten Institute sind in Ländern des Südens angesiedelt, wie z.B. das Internationale Reisforschungsinstitut IRRI auf den Philippinen und das Forschungsinstitut für die semi-ariden Tropen, ICRISAT, in Hyderabad in Indien. ILRI in Kenias Hauptstadt Nairobi forscht zu Viehhaltung. An Mais und Kartoffeln wird in ihren Herkunftsregionen geforscht – am CIAT in Mexiko und am CIP in Lima. In Washington D.C., nahe an den Zentren der welt- und entwicklungspolitisch Mächtigen, ist das Internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI) beheimatet, ein Think Tank zu allgemeinen Fragen von Ernährung und landwirtschaftlicher Entwicklung. In den Genbanken der Agrarforschungsinstitute lagert heute ein Schatz genetischer Ressourcen. Allein das IRRI auf den Philippinen verfügt über mehr als 100.000 verschiedene Reisvarianten.

¹ In Publikationen wie *Good News from Africa – Farmers, Agricultural Research, and Food in the Pantry*, Washington D.C. 1998 (IFPRI) stellen sie gerne ihre Erfolge dar. Doch vielfach haben die Methoden, die auf den Testfeldern, unter optimalen Bedingungen guter Böden, ausreichender Wasserversorgung usw. oft eindrucksvolle Ergebnisse brachten, den Praxistest unter den Realbedingungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft nicht bestanden. Und wo es gelang, waren es oft die besser gestellten Bauern, die genug Land, Kapital und Vorkenntnisse hatten und auch über ein Risikopolster verfügten, um neue Methoden auszuprobieren, die profitierten. An den Bedürfnissen der meisten Kleinbauern, die diese Voraussetzungen nicht haben, gingen die mit Milliardenbeträgen entwickelten wissenschaftlichen Fortschritte immer wieder vorbei.

von Markt und Infrastruktur, die entscheidende Perspektive für die Entwicklung der Landwirtschaft – und sind damit fest verankert im System von Liberalisierung und Privatisierung.

Eine breite Palette von gemeinsamen Projekten, Konferenzen, Institutionen und Netzwerken bildet zudem die Bühne für einen ständigen intensiven Austausch zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft – meist unter Ausschluss von Bauernorganisationen oder zivilgesellschaftlichen Gruppen. Entstanden ist ein enges Geflecht von persön-

lichen und institutionellen Kontakten und Verknüpfungen, in dem die Seiten gewechselt werden und die Grenzen zwischen Lobbyist und Amtsinhaber, zwischen Staatsdiener mit öffentlichem Auftrag und Manager mit Geschäftsinteressen zunehmend zerfließen. Beim Knüpfen dieser Netzwerke, Seilschaften und Diskussionsforen spielen die privaten Stiftungen eine wichtige Rolle – als Finanziers, als Organisatoren und als scheinbar neutrale Mittler zwischen den verschiedenen Interessen.

Zudem ist vielfach belegt, dass und wie die globalen Konzerne Einfluss auf Politik, Gesetzgebung und internationale Verhandlungen nehmen, die Auswirkungen auf die Bereiche haben, in denen sie operieren.⁷⁰ Die Agroindustrie etwa nutzt in den USA Wahlkampfspenden, Lobbyisten und die Besetzung von Regierungsstellen, um die Politik von Reformen über Regulierung bis hin zu internationalen Handelsabkommen zu beeinflussen. So arbeitete Rufus Yerxa eine Zeit lang als Anwalt für Monsanto, bevor er stellvertretender Generaldirektor in der Welthandelsorganisation WTO wurde, wo er an den Verhandlungen über die handelsbezogenen intellektuellen Eigentumsrechte (TRIPs) teilnimmt, die für die »Life Sciences«-Industrie auf der einen Seite, für die Zukunft der kleinbäuerlichen Landwirtschaft auf der anderen Seite von entscheidender Bedeutung sind.

⁷⁰ Siehe zum Beispiel Sophia Murphy, Concentrated Market Power and Agricultural Trade, 2006 (EcoFair Trade Dialogue Discussion Papers No. 1).

Kapitel 3:

Die Kontrolle über das Saatgut

»Enährungssicherheit in Afrika hängt von der Saatgutsicherheit ab, aber die Versorgung mit Saatgut ist in vielen Ländern prekär. Um den privaten Sektor dazu zu bringen, die Herausforderung einer Versorgung mit qualitativ hochwertigem Saatgut angepasster Sorten anzunehmen, sind sinnvolle Regierungsmaßnahmen und einfallsreiche Ansätze notwendig. ICARDA kann dabei helfen.«⁷¹

1. Informelle Bauernmärkte

Auf den ersten Blick scheint der kleine Markt bei Machakos im östlichen Kenia nichts besonderes – Getreide, Mais, Bohnen und Erdnüsse, Linsen etc. Doch die Kunden kaufen hier nicht einfach Lebensmittel, sondern ein Stück Schicksal für ihre nächste Ernte – Saatgut. Kein Wunder, dass sie vor dem Kauf erst einmal lange mit den Verkäufern reden, die Körner, Bohnen und Nüsse gründlich prüfen. Obwohl es solche lokalen Märkte inzwischen in vielen Regionen gibt, wurden sie lange kaum wahrgenommen – geschweige denn, unterstützt und gefördert.⁷²

Lange Zeit waren Beobachter überzeugt, dass Bauern nur Saatgut im lokalen Markt kaufen würden, wenn ihre Ernte ausgefallen oder ihre Vorräte aufgebraucht waren und sie von Nachbarn, Verwandten oder Freunden keine Hilfe erhalten konnten. In Eritrea heißt deshalb Saatgut, das auf dem Markt erstanden wurde, »Bettlers Saatgut«. Doch längst spielen Märkte wie der bei Machakos eine wichtige Rolle neben eigenem Saatgut und dem formellen Markt, um die Vielfalt zu erweitern. Die Anbauprodukte, die die Bauern hier erhalten, stammen aus einem ähnlichen agro-ökologischen Umfeld und haben sich bewährt. Und diese Verteilungswege sind bemerkenswert effizient: Die Kunde

⁷¹ www.icarda.org/Publications/Caravan/caravan15/african/african.html

⁷² CIAT u.a., Understanding Seed Systems Used by Small Farmers in Africa: Focus on Markets, Seed Aid for Seed Security, Practice Brief 6, www.ciat.cgiar.org/africa/practice_briefs.htm

von neuen Sorten verbreitet sich durch Mund-zu-Mund-Propaganda oft in Windeseile.

Der normale, der formelle Weg des Saatguts geht vom Züchter, meist einem privaten Unternehmen oder einem nationalen Forschungsinstitut, über den offiziellen Händler oder staatliche Saatgutberater und -unternehmen zum Bauern, seltener zur Bäuerin, auf's Feld. Es gibt Regulierungen und Vorschriften, um Sortenreinheit, gleichbleibende Qualität und Keimfähigkeit zu garantieren. Denn hier geht es meist um den Anbau für kommerzielle Zwecke, für den Export oder die Verarbeitungsindustrie. Regierungen, Entwicklungsinstitutionen und Reformen richten sich vornehmlich auf dieses System. Das wichtigste Handelsgut in diesem System ist bislang Hohertrags-Mais, Zugpferd für die Ansätze eines kommerziellen Saatgutmarktes. Denn in »Gunstandorten« mit guten Böden und Niederschlägen bringen kommerzielle Maissorten hohe Erträge. Sie sind daher nicht nur weit verbreitet, sondern auch profitabel für die Saatgutproduzenten, weil das Saatgut nach jeder Ernte neu gekauft werden muss.

Abgesehen davon ist Afrikas kommerzieller Saatgutmarkt völlig unterentwickelt. 2005 wurde auf ihm ein Umsatz von kaum mehr als 820 Mio. US-Dollar gemacht, wovon der größte Teil auf Südafrika entfiel.⁷³ Ganz überwiegend verwenden die Bäuerinnen und Bauern immer noch ihr eigenes Saatgut, *farmer's seeds*, tauschen Saatgut mit Nachbarn oder kaufen es sich auf informellen Märkten. Dieser informelle, horizontale Saatgutsektor deckt weltweit, so wird geschätzt, zwischen 80 und 90% des Bedarfs. Er ist nicht nur billiger. Die lokalen, angepassten und erprobten Sorten, entstanden über Generationen in einfachen, geduldigen Züchtungs- und Verbesserungsprozessen, sind oftmals nahrhafter, entsprechen den Ernährungsgewohnheiten, sind an klimatische Bedingungen und schwierige Bodenverhältnisse angepasst und oft resistent gegen Schädlinge. Damit entspricht dieses System den Bedürfnissen und Anforderungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaft weitaus besser als Hohertragsorten, die günstige Standortbedingungen verlangen und oft auch weitere Kosten verursachen, da sie Dünger, Pestizide und Bewässerung benötigen, um sich zu rechnen.

⁷³ GRAIN, Africa's seed laws: red carpet for corporations, in: Seedling 2005, www.grain.org/seedling

Qualität aus Bauernhand

Um geprüftes Saatgut in Gebieten bereit zu stellen, in denen der kommerzielle Handel nicht präsent ist und der Staat nicht die Mittel hat, um ein umfassendes Zertifizierungssystem umzusetzen, entwickelte die FAO das *Quality Declared Seed-System* (QDS), ein einfacher, leicht zu handhabender Mechanismus der Saatgutvermehrung. Dabei beziehen die Saatguthersteller, etwa kleinbäuerliche Betriebe, ihr Ausgangsmaterial meist von nationalen Agrarforschungsinstituten. Für die Qualitätskontrolle sind sie selbst verantwortlich, während Landwirtschaftsbehörden nur Stichproben von Saatgut und Vermehrungsfeldern nehmen. Anders als die meisten Handelssorten können die verwendeten Sorten in der Regeln nach der Ernte wieder als Saatgut verwendet werden. Inzwischen werden zunehmend auch »Bauernsorten«, Landsorten und neue Pflanzensorten, die durch »partizipatorische Züchtungsprozesse« von Bauerngruppen entwickelt wurden, in das Programm aufgenommen.

Der offiziellen Agrarpolitik dagegen gelten *farmer's seed*-Systeme bestenfalls als ein notwendiges Übel, das möglichst schnell durch ein formelles vertikales Saatgut-Vertriebssystem ersetzt werden sollte. Wie beim Dünger würde das einen gewaltigen Markt für die globale Saatgutindustrie eröffnen. Und daran wird kräftig gearbeitet.

2. Reform der Saatgutgesetzgebung⁷⁴

1999 gründete die *American Seed Trade Association* (ASTA) einen afrikanischen Ableger, die *Africa Seed Trade Association* (AFSTA), die als lokale Lobbyorganisation für die transnationale Saatgutindustrie fungiert. So ist zum Beispiel Enock Chikava, Regionalmanager von Monsanto in Ostafrika, Vorsitzender der *Seed Trade Organisation* von Malawi und im AFSTA-Vorstand. AFSTA hat die Aufgabe, »die regionale Integration und Harmonisierung von Politik und Regulierung im Saatgutbereich zur Unterstützung des US-Saatguthandels voranzutreiben«. Beim ersten AFSTA-Kongress im März 2001 in Kairo diskutierten die Delegierten »Politikreformen, die notwendig sind, um den kommerzi-

⁷⁴ Vgl. zum Folgenden: GRAIN: Africa's seed laws: red carpet for corporations

ellen Saatgutsektor zu fördern. Dazu gehören geistige Eigentumsrechte, Biotechnologie und Regeln für biologische Sicherheit.«⁷⁵ Die US-amerikanische Saatgutindustrie setzte sich das Ziel, innerhalb von fünf Jahren ihre Saatgutexporte in die Region um 5% zu steigern.

Bis in die 1990er Jahre hinein beschränkte sich die staatliche Regulierung in Afrika meist auf die öffentlichen Saatgutprogramme sowie auf die Ein- und Ausfuhr von Saatgut. Die große Mehrheit der bäuerlichen Landwirtschaft war davon kaum betroffen. Doch durch Strukturanpassungsprogramme, Handelsliberalisierung und das wachsende Gewicht der internationalen Saatgutindustrie wurden überall Entwicklungen angestoßen, die die Einführung von industriefreundlichen Regulierungen und Gesetzen beschleunigen, ohne deren Auswirkungen auf die bäuerlichen Saatgutssysteme zu berücksichtigen.

Es überrascht kaum, dass einer der ersten dieser regionalen Prozesse 1994 im Rahmen von SADC, der *Southern African Development Community*, gestartet wurde, denn das südliche Afrika mit seiner entwickelten kommerziellen Landwirtschaft ist als Markt besonders interessant. Richtig in Schwung kam der Vorstoß allerdings erst, als die Weltbank Ende der 1990er Jahre mit ihrer *Sub-Saharan Africa Seed Initiative* (SSASI) zu Hilfe eilte. Die *American Seed Trade Association* (ASTA) und die US-amerikanische Entwicklungsorganisation USAID förderten die Entstehung des *Seed Security Network* der SADC (2002).⁷⁶ Ein ähnlicher Prozess lief im östlichen Afrika ab, ebenfalls im Rahmen des SSASI-Projekts der Weltbank und mit finanzieller Unterstützung durch USAID.⁷⁷ Aber auch öffentlich finanzierte internationale Agrarforschungsinstitute wie ICARDA, das an der Gründung von AFSTA

⁷⁵ African Seed Sector Challenges. Building Seed Systems for Greater Food Security through Partnerships, www.icarda.org/Publications/Caravan/caravan15/african/african.html

⁷⁶ Ende der 1990er Jahre wandte sich die damalige Clinton-Administration verstärkt der landwirtschaftlichen Entwicklung in Afrika zu, unter anderem mit dem von Monsanto inspirierten Africa Seeds of Hope Act vom 5.2.1999 und der Africa Food Security Initiative, einem 10-Jahres-Programm, das im März 1998 begann.

⁷⁷ Insgesamt wurden in den letzten Jahren rund ein Dutzend solcher regionaler Prozesse zur Entwicklung und Abstimmung von Saatgutgesetzgebung gestartet, unterstützt durch CGIAR, regionale Wirtschaftsorganisationen und westliche Entwicklungsorganisationen. In Westafrika taucht in diesem Zusammenhang auch wieder das International Fertilizer Development Centre auf, das für das US-Landwirtschaftsministerium und die American Seed Trade Association die Ausarbeitung von Gesetzen zu Patentschutz und Gentechnik-Regulierung vorantreibt.

beteiligt war, verstehen sich als »Wegbereiter für einen zunehmenden Saatguthandel, durch den genug Nachfrage entsteht, um private Investoren anzuziehen und eine vielseitigere, wettbewerbsfähige und nachhaltige Saatgutindustrie in der Region zu schaffen.«⁷⁸

Zu den erklärten Zielen von USAID und Weltbank gehört es, »Wettbewerbsmärkte« zu schaffen, also großräumige, regionale Märkte mit minimalen Regulierungen und Beschränkungen für den »freien« Handel. Gleichzeitig sollen strikte Regeln zum Schutz geistiger Eigentumsrechte, wie sie im Rahmen des TRIPS-Abkommens in der WTO, aber auch im Rahmen der Weltorganisation für Patentschutz, WIPO, in den letzten Jahren vorangetrieben werden, übernommen und die Einführung von gentechnisch veränderten Produkten (GMOs) ermöglicht werden. In den meisten Ländern werden die Gesetze und Regulierungen für den Saatgutmarkt daher koordiniert mit Regeln über die Rechte von Züchtern (*Plant Variety Protection*, PVP) und zum Einsatz von GMOs.⁷⁹ Diese Strategie wird mehr oder weniger von allen wichtigen ausländischen Akteuren – den Gebern aus Europa, insbesondere Frankreich und Deutschland, der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO⁸⁰ und dem Netzwerk der internationalen Agrarforschungsinstitute CGIAR – geteilt.

»Die Industrie hat ein Problem für den internationalen Handel identifiziert. Sie hat eine Lösung erarbeitet, sie auf einen konkreten Vorschlag reduziert und dann unserer und anderen Regierung verkauft.« (Ein Monsanto-Manager über die Durchsetzung von TRIPS, zitiert bei Anthony Weis. *The Global Food Economy*, 2007, 138)

So nehmen mittlerweile quer durch Afrika Saatgutgesetze Form an, die nur noch wenig rechtlichen Spielraum für *farmer's seeds* und informelle Systeme lassen. Zu den wenigen Ausnahmen gehören QDS (siehe Kasten: Qualität aus Bauernhand), humanitäre Projekte und kommerziell weniger interessante Sorten. Dem Buchstaben des Gesetzes nach handeln also die meisten Bauern illegal, wenn sie ihr eigenes Saatgut verwenden – was dennoch in der Realität auch weiterhin und in großem

⁷⁸ African Seed Sector Challenges. Building Seed Systems for Greater Food Security through Partnerships

⁷⁹ Siehe etwa: The end of farm-saved seed? Industry's wish list for the next revision of UPOV, 2007, GRAIN briefing, www.grain.org

⁸⁰ FAO, *World agriculture: towards 2015/2030*, Summary report, Rome 2002, 5

Umfang der Fall ist. Damit wird der Saatgutbereich in zwei Sektoren gespalten, die weitgehend unabhängig voneinander funktionieren: einen privatisierten, vereinheitlichten und kontrollierten formellen Sektor und einen informellen, vielfältigen und von den Behörden nur zähneknirschend tolerierten Bauernsektor. »Staatliche, öffentliche Institutionen, die eine Brücke bilden könnten, sind entweder verschwunden oder ihre Aufgaben wurden privatisiert«, bedauert GRAIN, »sodass der Staat die Bauern und ihre Interessen am Zugang zu Saatgut nicht schützt, sondern tendenziell kriminalisiert«.

Andererseits sehen Beobachter wie GRAIN den Ausgang des Konflikts noch längst nicht als entschieden an: »Zwar wird es nicht leicht sein, in diesem feindlichen rechtlichen und politischen Umfeld *farmer's seed*-Systeme aufzubauen und zu stärken. Aber es wird auch für die Regierungen und die Industrie nicht einfach sein, ihre Gesetze durchzusetzen.« Die Vorschriften und Regelungen sind so abgehoben von der Realität in den ländlichen Gebieten, dass viele Bauern und lokale Gruppen sich ihnen einfach widersetzen werden. Das könnte dazu führen, dass sich diese Gruppen ganz vom formellen Sektor abwenden und ihre eigenen lokalen Saatgut-Systeme weiter ausbauen. »Insofern könnten die Saatgut-Gesetze die Fronten klären und eine aufregende neue Entwicklung für Saatgutssysteme in Afrika auslösen«, hofft GRAIN.

3. Die Krise als Chance

In langen Reihen warten die Menschen auf die Ausgabe von Nahrungsmittelhilfe, die Frauen und Mädchen auf der einen, die Männer auf der anderen Seite, ihre Berechtigungsscheine fest in der Hand. Es hat im äthiopischen Hochland wieder einmal monatelang nicht geregnet, die letzte Ernte ist längst aufgebraucht. Aus den schweren Säcken mit dem dicken Aufdruck USAID werden Maisrationen für eine Woche abgefüllt, mehr können die Notleidenden in den unwegsamen Bergregionen sowieso nicht nach Hause in ihre abgelegenen Dörfer tragen.

Damit bringen sie ungewollt ein Stück Modernisierung in ihre Welt. Denn weil sie in ihrer Verzweiflung ihr eigenes Saatgut längst aufgesessen haben, säen manche in der Hoffnung auf eine eigene Ernte einen Teil der Hilfslieferung aus. Damit geht die Vielfalt der einheimischen Nutzpflanzen Schritt für Schritt, Krise für Krise ein weiteres Stück ver-

loren. Jede Hungerkatastrophe spielt so der Saatgutindustrie in die Hände.

Inzwischen sind internationale Agrarforschungsinstitute wie ICAR-DA, nationale Forschungsinstitute, NROs, UN-Organisationen und die Gebergemeinschaft dazu übergegangen, nicht nur Nahrung,⁸¹ sondern auch Saatgut zu verteilen, in der gut gemeinten Absicht, einen Neuanfang ohne Kreditaufnahme und Verschuldung beim Agrarhändler zu ermöglichen. Die Liste der Länder, in denen die Verteilung von Saatguthilfe – etwa durch das »*Seeds of Hope*«-Programm⁸² – erfolgt, ist inzwischen immer länger geworden – von Äthiopien über Kenia und Mosambik bis Uganda. Ebenso die Dauer: In Burundi zum Beispiel wurden solche Programme seit 1995 elf Jahre lang durchgeführt, in Simbabwe 13 Jahre, in Malawi für mehr als zwölf Ernten. Und die Angebotspalette umfasst längst nicht mehr nur Mais, sondern auch Perlhirse, Bohnen, Sorghum, Cassava. Damit stellen sich zahllose Fragen: Welches Saatgut? Welche Verteilungsmethoden? Welche Auswirkungen? Und ist das wirklich ein Beitrag zur »Saatgutsicherheit«?

Verbreitete Praxis ist die direkte Verteilung von Saatgut (*Direct Seed Distribution*, DSD), die manchmal ergänzt wird durch die Zuteilung von landwirtschaftlichen Gerätschaften wie einer Hacke. Die Hilfsorganisationen holen Angebote von Großhändlern für kommerzielles Saatgut ein. Für die Saatguthändler ist das ein profitables Geschäft, weil die Hilfsorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen große Mengen abnehmen, zügig bezahlen und den Transport und die Verteilung selbst in die Hand nehmen. Besonders lukrativ ist es, wenn die Händler normales Getreide nehmen und zu Saatgut (»*emergency grade*« *seed*) erklären. »Kommerzielle Saatguthilfe« ist vielfach nichts anderes als

⁸¹ So notwendig Nahrungsmittelhilfe in einzelnen Fällen sein mag, so verbreitet ist die Kritik an ihr – sie reicht von der Schaffung von Abhängigkeit, der Schwächung der einheimischen Landwirtschaft über die Destabilisierung von Marktpreisen bis hin zur Schaffung neuer Ernährungsgewohnheiten, die langfristig neue Absatzmärkte für kommerzielle Importe geschaffen würden. Siehe FAO, *The State of Food and Agriculture 2006*, *Food aid for food security?*

⁸² *African Seed Sector Challenges. Building Seed Systems for Greater Food Security through Partnerships*, o.J. (ICARDA), www.icarda.org/Publications/Caravan/caravan15/african/african.html

handelsübliches Getreide, behandelt, verpackt und umetikettiert».⁸³ Unternehmen lieben daher das System der direkten Saatgutverteilung.

Für die landwirtschaftliche Entwicklung ist das nur eine Notlösung, die nicht wirklich hilft. Oft ist das verteilte Saatgut ungeeignet, weil keine Bedarfsfeststellung vorgenommen oder weil die Keimfähigkeit nicht geprüft wurde. So kann es passieren, dass Bauern Saatgut für gelbe Kartoffeln oder Mais bekommen, obwohl weiße Süßkartoffeln oder weißer Mais kulturell und traditionell bevorzugt werden. Viele Geber verlangen zudem eine formelle Verifikation als Voraussetzung für die Finanzierung von Saatgut-Hilfsprogrammen, was *farmer's seeds* benachteiligt.

Um die Entscheidungsspielräume für die Bauern zu erweitern und den logistischen Aufwand zu verringern, gehen Organisationen zunehmend dazu über, Gutscheine für Saatgut auszustellen und Saatgutmärkte zu organisieren. Dieser Ansatz⁸⁴ wurde erstmals im Juli 2000 in Kenia durchgeführt und hat sich seither rasch verbreitet, oft erweitert um Gutscheine für Kleinvieh, Futter, Dünger oder Gerätschaften. Mehr noch als die direkte Saatgutverteilung trägt er als indirekte Subventionierung zum Aufbau eines Vermarktungssystems bei. In einer umfassenden Bestandsaufnahme der verschiedenen Ansätze der Saatgutnothilfe wird ein wachsendes Interesse an »marktorientierten Konzepten« festgestellt. Konstatiert wird ein »Vorrang von angebotsorientierten Ansätzen, mit einer starken Abhängigkeit vom kommerziellen Sektor« und »fehlendem Verständnis für *farmer's seed systems*«.⁸⁵

Die bestehenden Formen der Saatgutnothilfe fungieren damit als ein Transmissionsriemen, um Hohertrags-Saatgut an Bauern zu bringen, die es sich ansonsten kaum leisten könnten. Züchter und Industrie bekommen eine breite Verteilung ihres Saatguts finanziert – ohne Werbungskosten und eigenen Aufwand. Doch vielfach ist das Saatgut, das im kommerziellen System angeboten wird, beschränkt auf eine enge Bandbreite von Pflanzen und Sorten, die die Saatgutindustrie als potenziell profitabel betrachtet. Viele davon wurden entwickelt und ausgewählt für Gebiete mit guten Anbaubedingungen. Im Unterschied dazu treffen die Hungerkrisen überwiegend die Regionen mit schwierigen

⁸³ Seed Aid for Seed Security. Advice for Practitioners, Practice Brief 6 und 8, www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm

⁸⁴ SV&F, Seed Vouchers & Fairs

⁸⁵ Zu Vor- und Nachteilen von DSD und SV&F siehe: CIAT u.a., Practice Brief 8, www.ciat.cgiar.org/africa/seeds.htm.

Bedingungen, unter denen dieses Saatgut weniger Leistung bringt oder oftmals sogar völligen Ernteausfall bedeutet, wie es etwa in Äthiopien, Kenia, Malawi und Simbabwe mehrfach der Fall war.

4. Africa meets Asia – Reis für die Grüne Revolution

Reiche Ernte trotz Trockenheit, höherer Nährwert, widerstandsfähig gegen Schädlinge – so lauteten einige der hochfliegenden Erfolgsmeldungen aus Westafrika in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Der Name dafür ist *Nerica*, der »Neue Reis für Africa«, den Wissenschaftler der *West Africa Rice Development Association* (WARDA) entwickelt hatten.⁸⁶ Ausgangsmaterial war eine Hochertragssorte asiatischer Provenienz für den Trockenreisanbau, in die Eigenschaften einer einheimischen widerstandsfähigen Reissorte eingekreuzt wurden. Damit kombiniert *Nerica*, so die Versprechung, das Beste beider Welten: die Widerstandsfähigkeit gegen Trockenheit und Schädlinge, bessere Erträge, selbst mit wenig Bewässerung und Dünger, und einen höheren Proteingehalt als herkömmliche Sorten. Kein Wunder, dass vom afrikanischen »Wunderreis« gesprochen wurde: Mehr Nahrung, mehr Geld, weniger Inputs, höherer Nährwert, schnellerer Reifungsprozess. »*Nerica*«, so Richard Mkandawire, der Agrarberater von NEPAD, könne helfen, »die Beseitigung von Hunger und Hungersnöten auf dem Afrikanischen Kontinent zu beschleunigen.«

Aufgrund der »vielversprechenden« Anfänge verkündete Hans Binswanger, Direktor für ländliche Entwicklung und Umwelt bei der Weltbank: »Wir erwarten ein rasches Wachstum der Reisproduktion und damit die *Self-sufficiency* innerhalb von drei bis vier Jahren. Wir erwarten höhere Einkommen und bessere Ernährung für die ländliche Bevölkerung und preiswerteren Reis für die städtischen Verbraucher.« 2005 startete die Afrikanische Entwicklungsbank AfDB ein 35 Millionen-Dollar-Projekt mit einer Laufzeit von fünf Jahren, um die Verbreitung von *Nerica* in sieben westafrikanischen Ländern zu fördern.

⁸⁶ Unterstützung für die Entwicklung von *Nerica* kam von der Rockefeller-Stiftung und CGIAR. Das Reisforschungszentrum, das Teil des Netzwerks internationaler Agrarforschungsinstitute CGIAR ist, wird auch als das »Afrikanische Reiszentrum« bezeichnet. Siehe dazu auch: Good News from Africa – Farmers, Agricultural Research, and Food in the Pantry, 1998 (IFPRI), 64ff.

Zielgruppe sind vor allem Frauen, da sie – im Unterschied zu Männern – vorwiegend Trockenreisanbau betreiben. Bei Projektende sollen rund 200.000 Hektar für den Nerica-Anbau genutzt und damit annähernd 750.000 Tonnen Reis im Jahr produziert werden, was eine Einsparung von Reisimporten im Wert von annähernd 90 Millionen US-Dollar im Jahr entsprechen würde.⁸⁷

Soweit die Prognosen und Versprechungen. Doch nach dem ersten Hype und teuren Projektentwürfen ist es still geworden um Nerica. Es gab noch einige Preise für das »Flaggschiff des CGIAR-Systems«, meist verliehen von den Organisationen, die das Projekt selbst unterstützten, und eine Reihe von Feldversuchen, etwa in Kenia. Doch im ehrgeizigen Agrarentwicklungsprogramm für Africa, CAADP, wird der einst hoch gelobte »Wunderreis«, der angeblich die Grüne Revolution anschieben sollte, nicht einmal mehr erwähnt.

Auch nach mehr als zehn Jahren scheint Nerica immer noch im Experimentierstadium und sein angekündigter Siegeszug über den Kontinent sich weitgehend auf Feldversuche in einigen Ländern zu beschränken. Jedenfalls ist der Anbau des Wunderreises in der Praxis weit von den vollmundigen Versprechungen der Agrarforscher, Politiker und Entwicklungsexperten entfernt. Er braucht *Inputs* und verursacht damit hohe Kosten, rechnet sich also angesichts niedriger Reispreise nicht. Zudem muss für jede Aussaat neues Saatgut gekauft werden, weil er nicht wieder ausgesät werden kann. Inzwischen gibt es mehrere Hinweise auf Fehlschläge: Bei der Sorte Nerica 4 etwa kann es zu Ernteaussfällen kommen, weil die Reifungsperiode mit 120 Tagen zu lang ist, »andere Nericas haben zahlreiche Nachteile wie Anfälligkeit für Krankheiten, späte Reife und unzureichende Ausbildung von Saatgut«.⁸⁸ Wenn schon »Afrika« und »Asien« gekreuzt werden, so der Agrarwissenschaftler Paul Richards von der Universität Wageningen, dann hätte die Grundlage nicht der asiatische Fremde sein sollen, sondern der afrikanische Einheimische.⁸⁹ Denn der hat in Jahrzehnten be-

⁸⁷ Flyer WARDA-ARI 2003. Zum Vergleich: Afrikanische Länder importieren gegenwärtig Reis im Wert von mindestens einer Milliarde US-Dollar im Jahr.

⁸⁸ G. Bigirwa et al., Performance and prospects of Nerica in Uganda, Beitrag bei der Konferenz »Biotechnology, breeding and seed systems for African crops«, (Rockefeller Foundation, Mosambik, 26-29 March 2007)

⁸⁹ Paul Richards, The history and future of African Rice. Food security and survival in a West African war zone, in: Africa Spectrum 41 (2006)1: 77-93

Fonio – Der »Hungerreis«

Fonio ist eigentlich eine Hirseart, die auch auf sandigen, steinigen Böden angebaut werden kann und sowohl Trockenheit als auch Überschwemmungen gut übersteht. Im Englischen wird sie daher als »Hungerreis« bezeichnet. Die anspruchslose Pflanze wächst so schnell, dass zwei bis drei Ernten im Jahr möglich sind. Das Stroh kann als Viehfutter genutzt werden. Die Zubereitung ist allerdings eine Herausforderung: Jedes Kilo Fonio enthält rund zwei Millionen Körner, die von ihren Schalen befreit werden müssen. Traditionell werden sie dazu zusammen mit Sand in einem großen Mörser geschlagen. Dann müssen Sand und Schalen herausgewaschen werden. Dadurch ist Fonio drei bis vier Mal so teuer wie Reis. Doch da Fonio als Nahrungsmittel außerordentlich geschätzt wird, ist es noch nicht ausgestorben. Mittlerweile wurden Schälmaschinen entwickelt, die auch für Kleinbauern erschwinglich sind. So ist die Produktion in Westafrika in den vergangenen Jahren wieder angestiegen.

Quelle: ASW, Solidarische Welt Nr. 189, 23

wiesen, dass er als angepasste Sorte einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherheit leistet, selbst unter schwierigen Bedingungen – was für die kleinbäuerliche Landwirtschaft wichtiger ist als hohe Erträge.

5. Wie bekämpft man Schädlinge?

Es hilft das beste Saatgut nichts, wenn es dem bösen Nachbarn nicht gefällt. Mitesser gehören zur Landwirtschaft wie der Boden und der Regen. Unkräuter nehmen den Schößlingen das Licht und stehlen die Nährstoffe, die der Bauer mühsam geschaffen oder gekauft hat, Pilze befallen Wurzelwerk, Raupen fressen sich an frischen Blättern satt. Gefürchtet ist der Mosaikvirus, der Cassava befällt, verflucht der Maiszünzler, gehasst der Baumwollkapselwurm.

Auch hier bietet die Industrie ihre Dienste an: Herbizide, Fungizide und Pestizide sollen die Saat schützen und zu reichem Ertrag bringen. Das kostet zwar ein wenig mehr, aber angesichts der Versprechungen, höhere Erträge zu erhalten oder gar die Ernte zu retten, die sonst verloren ginge, sind viele Bauern weltweit bereit, dafür in die Tasche zu

greifen und die katastrophalen Folgen für Umwelt und Gesundheit zu ignorieren, wenn sie ihnen denn überhaupt bewusst sind.

Afrikas Bauern sind da mal wieder anders. Wie bei kommerziellem Dünger und Saatgut sind sie Pestizid-Muffel. Auch hier liegt das zum einen daran, dass der Agro-Händler nicht bis in die Dörfer kommt. Aber die meisten Bauern und Bäuerinnen hätten zum anderen auch kein Geld dafür.

Stattdessen haben sie ihre eigenen Methoden. Raupen werden von Hand abgesammelt, bevor sie größere Schäden anrichten können. Dem einen hilft ein Sud mit der Asche verschiedener Samen, der anderen ein Brei aus Blättern des Neem-Baums. In Nigeria werden die Bananenstümpfe nach der Ernte kleingehackt, damit der gefräßige Bananen-Käfer keine Eier ablegen kann, Schößlinge werden in warmes Wasser gelegt, um Pilze abzutöten.

Die Grundlage des Schutzsystems ist jedoch der Mischanbau. Schädlinge können sich darin, anders als bei Monokulturen, nicht so rasch ausbreiten und alles vernichten. Bevorzugt werden zudem Sorten, die sich in der Vergangenheit als widerstandsfähig erwiesen haben. Eine Pflanzensorte schützt eine andere, Nützlinge werden angelockt, die den Schädlingen biologisch den Garaus machen. Die aus Indien eingeschleppte Motte *Chilo partellus* lässt sich durch Hecken aus Napiergras vom Mais weglocken, *Desmodium*-Pflanzen sondern eine chemische Substanz ab, die *Striga*, das Hexenkraut, fern hält.

Nach den zahlreichen Berichten und Kampagnen, die die gesundheits- und umweltschädlichen Auswirkungen aufgedeckt haben, sind Agrargifte zunehmend in Verruf geraten. Deshalb findet die nachhaltige Landwirtschaft in dieser Frage schon mal Verbündete. So wurde auf den Philippinen Ende der 1980er Jahre der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln im Reisanbau verboten.

»Für Agrochemie-Unternehmen ist im System nachhaltiger Landwirtschaft wenig Platz«, stellen die Agrarforscher Jules Pretty und Rachel Hine in ihrer Studie SAFE-World-Report über die Ausweitung nachhaltiger Landwirtschaft und ihrer Vorteile für die Kleinbauern fest, und »sie werden höchstwahrscheinlich den Verlust von Marktanteilen nicht ohne weiteres akzeptieren«.⁹⁰ Mit Broschüren, Stiftungen und Projekten versuchen die Konzerne, sich einen Grünen Anstrich zu ge-

⁹⁰ Zitiert in: Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden, 2001, 95.

ben. Eines ihrer Einstiegsangebote sind preiswerte, handliche »Starterpakete«, die neben Dünger und Saatgut auch die passenden Pestizide liefern. Auch Anbaumethoden wie Integrierte Schädlingsbekämpfung (IPM) und die »Null-Bodenbearbeitung« setzen mit ihrem verringerten Pestizid- oder Herbizideinsatz die Hemmschwelle herab.

Vor allem aber versprechen sie mit der Gentechnologie Arbeitserleichterung und Kostenersparnis durch eingebauten Schädlingsschutz. Gentechnisch veränderte Sorten sollen Krankheiten und Insekten ganz von allein abwehren. Zu den bislang verbreitetsten Methoden gehört der Einsatz von bt, *bacillus thuringiensis*. Gene des Bazillus werden Baumwolle oder Mais eingebaut, die daraufhin ein Gift produzieren, das den Maiszünzler oder den Baumwollkapselwurm abtöten soll.

»Die Landwirte brauchen Pestizide zur Bekämpfung eines Insekts, das zum Schädling wurde, weil ›Un‹-Kräuter, von denen es lebte, vernichtet wurden durch Herbizide, die eingesetzt wurden, um mechanisches Jäten überflüssig zu machen, das unmöglich geworden war durch die höhere Pflanzdichte, die erhöht wurde, weil die Pflanzen gezüchtet wurden auf Produktivität bei hoher Dichte, wodurch sie hohe Mengen an billigem Dünger verarbeiten können, sodass die Pflanzen für die Schädlinge noch appetitlicher erscheinen, und so weiter und so fort. Bei jedem Schritt greift die Forschung ein und befreit den Landwirt vom unmittelbaren Widerspruch des Produktionssystems, an das er gefesselt ist, wobei jede Befreiung angesichts ihrer vorübergehenden Natur nur neue Märkte für Saatgut, Düngemittel, Maschinen, Herbizide, Pestizide und dergleichen mehr schafft.« (Jean-Pierre Berlan, zitiert in Silvia Pérez-Vitoria, Bauern für die Zukunft. Auf dem Weg zu einer globalen Bewegung, 2007, 88)

Gentechnologie bedeutet allerdings nicht notwendigerweise weniger Gift. Auch bt-Baumwolle benötigt weiterhin den Einsatz der Spritze gegen andere Schädlinge. In Ländern wie Indien und Indonesien, wo bt-Baumwolle in den vergangenen Jahren eingeführt wurde, wurde weder das Versprechen eines geringeren Pestizideinsatzes – und damit größerer Umweltfreundlichkeit – eingehalten, noch das von höheren Erträgen und damit besserem Einkommen. Hohe Kosten für bt-Saatgut, geringe oder gar keine Einsparungen für Pestizide und sinkende Erträge bzw. niedrigere Preise für bt-Baumwolle trieben viele Bauern

in die Schuldenfalle – und hunderte, wie in Indien, in den Selbstmord.⁹¹ Zudem haben die Konzerne die Gentechnologie bislang überwiegend dazu genutzt, Pflanzen so zu verändern, dass sie gegen Pflanzengifte aus dem eigenen Hause, also etwa Monsantos Herbizid *Roundup Ready* resistent sind. Der Landwirt kann damit munter mit der Spitze hantieren, um Unkraut zu vernichten. Die Firma aber verdient damit doppelt: Am Saatgut und am Herbizid.

6. Unternehmen Süßkartoffel⁹²

Die Süßkartoffel gilt in manchen Regionen als »Frauenpflanze«. Oft wird sie von Bäuerinnen neben Mais angebaut. Ihre hohe Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche, auch schwierige Anbaubedingungen macht sie zu einem wichtigen Standbein der Ernährungssicherung. Sie hat einen hohen Nährwert, als Bodenbedecker hilft sie auf natürliche Weise gegen Unkräuter und ihr Verkauf bringt den Bäuerinnen Geld.

1990 trafen sich Robert Horsch, Vizepräsident für Produkt- und Technologiekooperation bei Monsanto, und Joel Cohen, Biotechnologie-Spezialist bei USAID, der vorher mit der US-amerikanischen Saatgutindustrie gearbeitet hatte, mit Wissenschaftlern vom kenianischen Agrarforschungsinstitut KARI, um ein Süßkartoffel-Projekt zu initiieren, das die Vorzüge der Gentechnologie⁹³ demonstrieren sollte. Weitergehend sollte es dazu beitragen, Strukturen für die Bewertung der biologischen Sicherheit zu schaffen, um den Transfer von transgenen Süßkartoffeln zu fördern. Projektleiterin wurde Florence Wambugu, die bei Monsanto ausgebildet worden war. Monsanto stellte auch kostenlos das Material zur Verfügung, mit dem die Süßkartoffel schädlingsresistent gemacht

⁹¹ Siehe zum Beispiel Friends of the Earth International. Genetically modified crops: A decade of failure, 2004.

⁹² Siehe zum folgenden Lim Li Ching, Broken Promises: GM sweet potato project turns sour, in: Synthesis/Regeneration 35, 2004 (www.greens.org/s-r/35/35-03.html); Aaron deGrassi, Genetically Modified Crops and Sustainable Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa: An Assessment of Current Evidence, 2003 (www.twinafrica.org).

⁹³ Die Befürworter der Gentechnologie, also der Übertragung von Genen auch über Artengrenzen hinweg, sprechen lieber von Biotechnologie, was nicht nur unverfänglicher klingt, sondern auch »traditionelle« biotechnologische Verfahren wie den Einsatz von Hefepilzen bei der Bierherstellung umfasst und damit die grundlegenden Unterschiede verwischt.

werden sollte. Finanziert wurde das Gemeinschaftsvorhaben von Industrie, Wissenschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit unter anderem durch Monsanto, die Weltbank und USAID, die enge Beziehungen zu KARI pflegt.⁹⁴

Für Florence Wambugu wurde die transgene Süßkartoffel zum Sprungbrett für eine illustre Karriere. Geschickt und öffentlichkeitswirksam präsentierte sie das Projekt als Beitrag zu einer landwirtschaftlichen Revolution. Hunger und Armut in Afrika würden verringert, verkündete sie in Interviews, eine Botschaft, die in zahllosen Medienberichten wieder und wieder verbreitet wurde. Umtriebig rief sie Foren wie das *African Biotechnology Stakeholders' Forum*, den *African Biotechnology Trust* und die *A Harvest Biotechnology Foundation International*, die vom Verband der Agroindustrie, *CropLife International*, unterstützt wird, ins Leben. Sie wurde erste Direktorin des AfriCentre von ISAAA (siehe Kasten Seite 71) und in einen wissenschaftlichen Beirat der Bill&Melinda Gates-Stiftung berufen. Über ihren Förderer soll sie gesagt haben: »Die Gen-Süßkartoffel hat keinen kommerziellen Wert für Monsanto, sondern ist PR.«⁹⁵

Anfang 2004 brachen die geschickt gestreuten Erfolgsmeldungen zusammen. Feldversuche zeigten weder höhere Erträge als bei konventionellen Süßkartoffeln, noch eine besonders ausgeprägte Widerstandsfähigkeit gegen den Virus, der zudem – im Unterschied etwa zum Rüsselkäfer – kein wirkliches Problem für den Süßkartoffelanbau darstellt. Selbst Wissenschaftler von KARI räumten ein, dass »es keine nachweisbaren Vorteile durch die genetische Veränderung gibt« (Daily Nation [Kenia], 29.1.2004). Auch nach 14 Jahren Forschung und dem Einsatz von mindestens sechs Millionen US-Dollar war die Gen-Kartoffel immer noch nicht reif für das Feld. Aaron deGrassi, Forscher am *Institute of Development Studies* (IDS) an der University of Sussex, UK, ist der Meinung, dass es Monsanto im Grunde gar nicht um die Süßkartoffel ging.⁹⁶ Erfolgsmeldungen und die Versprechungen hätten vielmehr die

⁹⁴ GRAIN, USAID: Making the world hungry for GM crops, April 2005, www.grain.org/go/usaaid. Zur Strategie von Monsanto und anderen Unternehmen, Gentechnikpflanzen durchzusetzen, siehe: Antonio I.Andrioli/Richard Fuchs (Hrsg.), *Agro-Gentechnik; Die Saat des Bösen*, 2006.

⁹⁵ www.gmwatch.org/profile1.asp?PrId=131

⁹⁶ Aaron deGrassi, *Genetically Modified Crops and Sustainable Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*

Lobbyisten

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Organisationen, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, die angeblichen Vorzüge der Gentechnologie den Ländern des Südens nahe zu bringen, entstanden. Darin arbeiten Industrie, Wissenschaft und Entwicklungspolitik eng zusammen, meist mit guten Drähten zu Regierungen und internationalen Organisationen.

Ein Beispiel: *International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications*, ISAAA, mit Sitz in den USA, fördert den Technologie-Transfer und definiert sich selbst als »eine nicht profit-orientierte Organisation, die die Segnungen neuer landwirtschaftlicher Biotechnologien zu den Armen in Entwicklungsländern bringt«. Finanziert durch USAID und die Gentech-Industrie (Monsanto, Syngenta, Bayer, Cargill, Pioneer, Dow, u.a.), arbeitet sie unter anderem bei Biotech-Projekten von USAID (Süßkartoffeln, Bananen, Mais) mit. ISAAA vermittelt Patentverträge zwischen US-Unternehmen und öffentlichen Forschungsinstitutionen, bietet Wissenschaftlern Stipendien für die Weiterbildung in Gentechnologie, führt sozio-ökonomische Studien über das Potenzial von Genpflanzen durch und wirbt mit seinen *Biotechnology Information Centres* für die Gentechnologie. Mit seinem jährlich herausgegebenen *Global Review of Commercialized Transgenic Crops* hat die Organisation großen Einfluss auf Berichte von FAO, Regierungen und Institutionen.¹

¹ Für einen umfassenden Überblick über die »Biotech-Brigade« in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft siehe: www.politicalfriendster.com.

weitergehende Funktion, der Industrie dabei zu helfen, Handelsbeschränkungen und die Anforderungen an die Sicherheit von GMOs zu verringern. Das bestätigte der frühere Monsanto-Vizepräsident Robert Horsch, der es als seine Aufgabe bezeichnete, »Zustimmung zu fördern und zukünftige Märkte zu öffnen«.⁹⁷

Hatte bis in die 1980er Jahre die Absatzförderung für Agrarüberschüsse im Vordergrund gestanden, begannen US-amerikanische Agrarkonzerne in den 1990er Jahren zunehmend, die Integration aller Märkte in die globale Nahrungsmittelkette anzustreben. Dafür müssen entsprechende politische Reformprozesse angestoßen und beeinflusst

⁹⁷ Zitiert bei Jonathan Matthews, GM Crops Irrelevant for Africa, www.i-sis.org.uk/GMCIFA.php.

werden, z.B. Fragen der geistigen Eigentumsrechte (*Intellectual Property Rights*, IPR), vor allem bei Patenten, oder von Schutzmaßnahmen gegen die Risiken der Gentechnologie (*Biosafety*).⁹⁸

7. Biologische Sicherheit

Gentechnologie birgt unüberschaubare Risiken. Diese Einsicht war die Grundlage für das Abkommen über biologische Sicherheit (*Biosafety* bzw. *Cartagena-Protocol*, 2000), das einen international gültigen Regulierungsrahmen für den grenzüberschreitenden Verkehr von gentechnisch veränderten Organismen (GMOs) schuf. Ausgehend vom Vorsorgeprinzip eröffnet die internationale Staatengemeinschaft damit einzelnen Ländern die Möglichkeit, durch ihre nationale Gesetzgebung die Einführung von Gentechnik-Pflanzen mit Rücksicht auf gesundheitliche, ökologische und sozio-ökonomische Anliegen zu regulieren.

Afrikanische Länder und Wissenschaftler wie etwa der Äthiopier Tewolde Egziabher waren bei der Schaffung dieses Cartagena-Protokolls federführend. Das Abkommen bildete die Grundlage für die Ausarbeitung eines Modell-Gesetzes zur biologischen Sicherheit (2001), das Elemente wie Schadensersatz und Klagemöglichkeiten gegenüber der Industrie formulierte und das Recht jedes Landes anerkannte, Einfuhr und Zulassung von GMOs von der Vorlage einer umfassenden Risikoanalyse abhängig zu machen. Für die Agroindustrie sind Cartagena-Protokoll und Modellgesetz ein rotes Tuch, weil sie die Hürden für die Einführung von Genpflanzen hoch setzen. Mit vereinten Kräften und reichlichen finanziellen Mitteln versucht die Gentech-Lobby daher, afrikanische Regierung, Institutionen und Wissenschaftler von einer industriefreundlichen Interpretation von biologischer Sicherheit zu überzeugen. Wie das Beispiel des Süßkartoffel-Projekts in Kenia zeigt, nimmt beim Versuch, die Akzeptanz der »grünen« Gentechnologie zu erhöhen, ihr vorgeblicher Beitrag zur Beseitigung von Hunger und Armut einen zentralen Platz ein. Die Industrie und ihre Lobbyisten versprechen Lösungen für alle Probleme der Landwirtschaft in Afrika – von sauren Böden über Trockenheit und Schädlingsbefall bis hin zu

⁹⁸ Hannington Odamé u.a., *Innovation and Policy Process. Case of Transgenic Sweet Potato in Kenya*, in: *Economic and Political Weekly*, July 6, 2002, 2777

geringen Erträgen und Mangelernährung. Und sie suggerieren zugleich: Es gibt keine Alternative. Außer bei der Süßkartoffel hat die Industrie daher eine Reihe weiterer Projekte gestartet, die beweisen sollen, dass sie einen Beitrag zur Ernährungssicherung leisten kann. Das westafrikanische Gegenstück zur Süßkartoffel in Ostafrika ist der Versuch, Cassava gentechnisch zu verbessern. Für ein Fünf-Jahres-Programm mit Sorghum, ebenfalls einem der wichtigsten Grundnahrungsmittel, hat Florence Wambugu von der Bill&Melinda Gates-Stiftung 18,6 Millionen US-Dollar erhalten.⁹⁹ Für Aaron deGrassi von IDS haben diese Projekte vor allem die Funktion, Regierungen und Gesetzgebung davon zu überzeugen, dass Zulassungshürden für gentechnisch veränderte Produkte nicht zu hoch sein dürfen, wenn Bauern und Bevölkerung in den Genuss des gentechnologischen Fortschritts kommen sollen. So sollten sich staatliche Regulierungen auf ein nachsorgendes Risikomanagement beschränken, anstatt eine langwierige Risikoanalyse zur Voraussetzung für eine Zulassung zu machen. Um durch eine industriefreundliche Gesetzgebung und Regulierung »US-Interessen an Genprodukten voranzutreiben«, verfolgen die USA nach Auffassung von GRAIN eine »mehrgleisige Strategie«, wobei multilaterale und bilaterale Handelsabkommen, diplomatischer Druck sowie Lobbyarbeit und Finanzierung durch nationale und regionale Biotechnologie-Netzwerke, organisiert durch USAID, zusammenspielen.¹⁰⁰

»Der Druck von Ländern mit großen Biotech-Unternehmen, Gentechnologie zu akzeptieren, ist stark. Er zeigt sich in unterschiedlicher Weise – politisch, wirtschaftlich und wissenschaftlich. Der politische Druck ist am stärksten – die Akzeptanz von Biotech ist heutzutage oft eine Vorbedingung, um Hilfgelder zu erhalten.«
(Johnson Ekpere, Professor für Biotechnologie, zitiert in GRAIN, Seedling, July 2003)

⁹⁹ Agriculture & food, who benefits from gm crops? 2007, 84 (Friends of the Earth International); Sorghum: a crop to feed the world or to profit the industry? Seedling April 2007 (www.grain.org)

¹⁰⁰ GRAIN, USAID: Making the world hungry for GM crops, 1. Eines der Instrumente, um Länder unter Druck zu setzen, sei der US Millennium Challenge Account (MCA, www.mca.gov). Um Geld aus diesem Fonds zu erhalten, musste zum Beispiel Mali detailliert darlegen, wie es »sinnvolle Politik« umzusetzen beabsichtige, um »wirtschaftliche Freiheiten und Chancen« zu fördern. Nach Aussage eines MCA-Mitarbeiters wird bei der Bewertung von »wirtschaftlicher Freiheit« auch die Genpolitik eines Landes berücksichtigt.

Bereits 1991 startete USAID das Projekt »Landwirtschaftliche Biotechnologie für nachhaltige Produktivität«,¹⁰¹ das unter anderem einheimische Wissenschaftler förderte. Getragen wurde es von einem Konsortium privater Unternehmen, darunter Asgrow, Monsanto und Pioneer Hi-Bred, und wissenschaftlichen Institutionen. Auch mit dem *Program for Biosafety Systems* (PBS), das vom Internationalen Forschungsinstitut für Ernährungspolitik (IFPRI) mit Sitz in Washington durchgeführt wird, und der *Collaborative Agricultural Biotechnology Initiative* (CABIO) versucht USAID, Einfluss auf die Gestaltung der Gesetzgebung zu biologischer Sicherheit zu nehmen. Dabei konzentrieren sich die Aktivitäten vor allem auf Kenia, Uganda, Mali und Nigeria.

Afrikas Regierungen stehen unter Druck: Sie sind abhängig von Gebern, Entwicklungsorganisationen und Industrie, wollen aber auch den Zug wissenschaftlicher Neuerungen nicht verpassen. Entsprechend erfolgreich sind die Bemühungen der Lobbyisten: So half in Uganda eine NGO, die enge Beziehungen zu USAID und Rockefeller-Stiftung unterhält, die nationalen Bestimmungen über biologische Sicherheit völlig zu verwässern.¹⁰² In Ghana wurde Anfang November 2005 mit finanzieller und logistischer Unterstützung von Weltbank und USAID eine Expertengruppe aus Ministerien, Wissenschaftsinstitutionen und US-Agenturen eingesetzt, um die Anwendung der modernen Biotechnologien zu regeln und zu fördern. Vorbild für die Lobbyisten ist Südafrika, das zu den Ländern mit der raschesten Einführung von Gentechnik-Pflanzen gehört. So benötigen dort Importeure keine gesonderte Importlizenz mehr, sobald ein Genprodukt – zum Beispiel Monsantos Gen-Weizen – in Nordamerika zugelassen wird. Eine eigenständige, souveräne Kontrolle über die biologische Sicherheit existiert damit nicht mehr. Frustriert zieht GRAIN Bilanz: »In immer mehr Ländern sehen wir die Einführung von Gesetzen und Verfahren, die gentechnisch veränderten Pflanzen den Weg ebnen, selbst wenn Regierungen ihre Sorge um die biologische Sicherheit und das Festhalten am Cartagena-Protokoll beteuern. In Lateinamerika werden diese Gesetze ›Monsanto-Gesetze‹ genannt.«¹⁰³

¹⁰¹ Dieses Agricultural Biotechnology for Sustainable Productivity Project wurde später umbenannt in Agricultural Biotechnology Support Project.

¹⁰² USAID: Making the world hungry for GM crops, GRAIN Briefing, 17

¹⁰³ www.grain.org/articles/?id=9 von Oktober 2005

Am erfolgreichsten war diese Strategie bislang bei Baumwolle. Nach Burkina Faso, dem ersten westafrikanischen Land, dass Monsanto Feldversuche mit bt-Baumwolle erlaubte, startete auch Mali, der größte Baumwollproduzent in Afrika südlich der Sahara, ein Fünf-Jahres-Programm, bei dem USAID, Monsanto und Syngenta federführend sind, um GMOs wie Baumwolle einzuführen. Als nächste Umfaller-Kandidaten gelten Tansania, wo USAID seit langem Druck auf die Regierung macht, Tunesien, Simbabwe, Ägypten und Kenia. Pedro Sanchez, Ex-Vorsitzender der UN-Hunger Task Force und eifriger Biotech-Befürworter, jubelt: »Transgene Pflanzen werden inzwischen in Afrika akzeptiert. Ich bin überzeugt, dass der Kampf gewonnen ist.«¹⁰⁴

8. Genfood als Waffe

Die Nahrungsmittelkrise 2002 im südlichen Afrika, von der bis zu 15 Millionen Menschen bedroht waren, war der Anlass für ein makabres Tauziehen um die Akzeptanz von gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln. Ausgelöst wurde es durch die scheinbar großzügige Spende von 500.000 Tonnen Mais durch die US-Regierung. Die USA gehören zu den wenigen Spendern, die ihre Nothilfe an die Bedingung knüpfen, dass die Nahrungsmittel aus den USA bezogen werden und von US-amerikanischen Schiffen transportiert werden müssen. Doch das war nicht das Problem. Die Regierungen von Malawi, Mosambik, Sambia und Simbabwe weigerten sich nämlich, das Geschenk anzunehmen, weil darunter auch Genmais war. Geschickt lenkte Andrew Natsios, Chef von USAID, die Schuld dafür auf die Gegner der Gentechnologie: Sie würden mit der Behauptung unbewiesener Risiken irrationale Ängste schüren und »das Leben von Millionen auf's Spiel setzen«.¹⁰⁵ In der Weltöffentlichkeit standen denn auch die vier Regierungen am Pranger. Doch die Wirklichkeit ist komplizierter.¹⁰⁶

Zum einen gab es eine Vorgeschichte. Ein Jahr zuvor, als sich die Krise bereits abzeichnete, wurde die Regierung von Malawi nach Aussa-

¹⁰⁴ The African Green Revolution Takes Off: A Progress Report, www.worldfoodprize.org/assets/symposium/2006/transcripts/Sanchez.pdf

¹⁰⁵ www.gmwatch.org/archive2.asp?arcid=2287

¹⁰⁶ Noah Zerbe, Feeding the Famine? American Food Aid and the GMO Debate in Southern Africa, o.J. (nzerbe@yahoo.com)

ge von Präsident Muluzi von Gebern »gezwungen«, große Maisvorräte zu verkaufen, um Schulden zurückzuzahlen. Den Nutzen hatten Spekulanten, die die Vorräte billig aufkauften, lagerten und in der Krise teuer verkaufen konnten. Der IWF in der Person seines damaligen Direktors Horst Köhler und die Weltbank schoben sich gegenseitig den Schwarzen Peter für diesen »Zwang« zu. Außerdem machten sie mitten in der Krise Entwicklungs- und Hilfeprogramme davon abhängig, dass Malawi alle Subventionen für die Landwirtschaft und für Nahrungsmittel streicht, weil der Marktmechanismus die Nahrungsmittelpreise bestimmen sollte. Als die Hungerkrise dann voll ausbrach, hatte Malawi die Wahl zwischen Teufel und Beelzebub, zwischen Genfood und Hunger.

»US-Nahrungsmittelhilfe wird eingesetzt, um die Übernahme von Biotech-Pflanzen weltweit durchzusetzen, Marktzugänge und die Kontrolle durch Transnationale Unternehmen auszuweiten und die Produktion kleinbäuerlicher Betriebe zu schwächen, wodurch die Ernährungsunsicherheit auf dem Kontinent verstärkt wird.« (Noah Zerbe)

Müssen Notleidende alles annehmen? Zum einen machten die Regierungen Bedenken wegen der hohen gesundheitlichen Risiken geltend, da Mais als Grundnahrungsmittel in großen Mengen verzehrt wird. Hinzu kam die Furcht vor gravierenden langfristigen Auswirkungen auf die Landwirtschaft, nämlich die Gefährdung der einheimischen Vielfalt von Nutzpflanzen durch Aussaat und Genkontamination. Um das zu verhindern, wollten die Regierungen von Malawi, Mosambik und Simbabwe nur gemahlenen Mais akzeptieren. Mit dem Hinweis auf höhere Kosten weigerten sich die US-Hilfsorganisationen, dem nachzukommen. Sie waren auch nicht bereit, statt Genmais Gelder für den Kauf von konventionellem Mais aus der Region, in der Kenia, Tansania, Südafrika und Uganda über ausreichende Überschüsse verfügten, bereitzustellen. Um den Streit zu beenden, sprang schließlich Südafrika ein und ließ die Maislieferungen mahlen.¹⁰⁷ Sambia hingegen hielt an seiner grundlegenden Ablehnung fest: »Wir mögen arm sein und Nahrungsmittelmangel haben«, erklärte Präsident Levy Mwanawas, »aber

¹⁰⁷ Dass es sich dabei nicht um einen Einzelfall handelt, zeigen zum Beispiel Berichte aus Zentralamerika, wo ebenfalls häufig internationale Nahrungsmittelhilfe geleistet wird. Siehe: Stillt Genfood den Hunger der Welt? Meldung des eed vom 7.6.2007, www.eed.de.

wir sind nicht bereit, unsere Bevölkerung unbekannten Risiken auszusetzen und als Versuchskaninchen missbrauchen zu lassen«.

Ein Grund für die harte Haltung der USA war wohl, dass sie ihre eigenen Überschüsse loswerden wollten, auf denen sie sitzen blieben, seit die EU die Einfuhr von Genprodukten gestoppt hat. Von 3.513 Millionen Tonnen in 1995 waren die Maisexporte der USA in die Europäische Union auf gerade noch 26 Millionen Tonnen im Jahr 2002 geschrumpft.¹⁰⁸ Gleichzeitig war der Streit mit den afrikanischen Ländern aber auch ein Nebenkriegsschauplatz der Kontroverse zwischen den USA und der EU über den Einfuhrstopp, indem der Segen und die Unbedenklichkeit von Genfood demonstriert werden sollten, um die Sorgen und die Kritik als unbegründet erscheinen zu lassen. Kein Wunder, dass sich die EU auf die Seite der Regierungen im südlichen Afrika schlug und pikiert erklärte, dass Nahrungsmittelhilfe nicht dazu missbraucht werden dürfe, »die Akzeptanz von Gennahrung im Ausland oder den Anbau von Genpflanzen für den Export voranzutreiben oder Absatzmöglichkeiten für heimische Überschüsse zu finden, wie es bedauerlicherweise das Ziel der US-Nahrungsmittelhilfepolitik ist.«¹⁰⁹

Auch für die Regierungen im südlichen Afrika spielten bei ihrer Ablehnung handelspolitische Überlegungen und Interessen eine Rolle. Sie mussten befürchten, durch die Einfuhr von Genmais und die Gefahr, dass er ausgesät würde, ihren Vorteil einzubüßen, gentechnikfreie Agrarprodukte nach Europa exportieren zu können. Angesichts der gewaltigen Subventionen für Bauern in den USA und in Europa haben ihre Agrarerzeugnisse auf dem Weltmarkt am ehesten eine Chance als spezialisierte Nischenprodukte, also z.B. Bioproducte. »Sie versuchten, die langfristige Entwicklung ihrer Volkswirtschaften, die auf der Landwirtschaft beruht, sicher zu stellen«, rechtfertigt der Politikwissenschaftler Noah Zerbe denn auch den Widerstand gegen die Spende, die sich als ein Danaer-Geschenk hätte erweisen können.¹¹⁰

¹⁰⁸ USDA, 2003, zitiert bei Noah Zerbe, 35.

¹⁰⁹ www.cropchoice.com/leadstry9fc7.html?recid=1674

¹¹⁰ Der US-amerikanische Forscher Noah Zerbe, der sich intensiv mit der Biotechnologie-Politik beschäftigt, vermutet sogar, dass es die Intention der USA gewesen war, genau diese Entwicklungschance zu stören: »Die USA hofften (ja, setzten darauf), dass durch den Export von ungemahlenem Genmais nach Afrika eine Einkreuzung in einheimische Sorten stattfinden würde. Und wenn Europa keine alternativen Quellen für genfreie Nahrungsmittel mehr hätte, könnte es die Gentechnologie nicht weiter blockieren.« (36)

9. Braucht Afrika Gentechnologie?¹¹¹

Der Konflikt um den Genmais als Nahrungsmittelhilfe zeigt, dass es breiten Widerstand gibt. Die weltweiten Diskussionen um die Gefahren der Gentechnologie für Gesundheit und biologische Vielfalt, die Sorge um die Abhängigkeit von mächtigen Agrarkonzernen und die Erfahrungen in Indien oder Indonesien über den geringen wirtschaftlichen Nutzen haben auch in Afrika ihre Spuren hinterlassen. Während für Großbetriebe der großflächige, monokulturelle industrielle Anbau von Gen-Soja oder anderen Genpflanzen möglicherweise wirtschaftliche Vorteile bringt, gehen sie an den Anforderungen und Problemen der meisten Kleinbauern vorbei.

Das zeigt auch ein Blick auf die vielfach verbreitete »Erfolgsgeschichte« von Monsanto's bt-Baumwolle in Südafrika. Trotz erheblicher Unterstützung durch die Regierung, die mit Bewässerung, Subventionen und einer Abnahmegarantie den Anbau massiv förderte, wendeten sich viele Bauern nach kurzer Zeit ab. Ähnlich wie beim Süßkartoffel-Projekt wurden anscheinend die Akzeptanz und der Erfolg des Versuchs kräftig aufgebauscht.¹¹² So erweckte ISAAA den Eindruck, Kleinbauern hätten die Technologie auf 40.000 Hektar eingesetzt – ein unabhängiges Untersuchungsteam schätzte die Fläche dagegen auf weniger als 3.000 Hektar. Ähnlich stark gehen die Angaben über den wirtschaftlichen Nutzen auseinander: CropGen, eine PR-Organisation der Gentechnologie-Industrie, behauptete, Bauern hätten 113 US-Dollar je Hektar verdient, Monsanto selbst spricht von 90 US-Dollar, ISAAA von 50 US-Dollar – das Untersuchungsteam dagegen stellte fest, dass die Bauern im zweiten Jahr des Anbaus nur 18 US-Dollar mehr verdienten, während sie sich im ersten Jahr sogar schlechter standen als Farmer, die konventionelle Baumwolle anbauten. Da die bt-Baumwolle per Saldo meist nicht weniger Agrargifte benötigt und gleichzeitig die Erträge und die Qualität nicht deutlich besser sind als bei konventioneller Baumwolle, birgt sie insbesondere für Kleinbauern die Gefahr, in die Schuldenfalle zu geraten. Das Hauptproblem seien zudem nicht unzureichende

¹¹¹ Einen Überblick weltweit, insbesondere über Gen-Soja und Gen-Baumwolle, gibt: agriculture & food. Who benefits from gm crops? An analysis of the global performance of gm crops (1996-2006), 2007 (Friends of the Earth International).

¹¹² Siehe Aaron deGrassi, Genetically Modified Crops and Sustainable Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa, 2003.

Erträge, erklärt die Professorin Asseto Samake, die der Koalition zum Schutz von Malis genetischem Erbe (*Coalition to Protect Mali's Genetic Heritage*) angehört: »Unsere Bauern in Westafrika haben mit Hackstock und konventionellem Saatgut Rekordernten eingebracht, doch sie können sie nur schwer verkaufen, weil die Subventionen in Amerika und Europa die Weltmarktpreise für Baumwolle drücken.«¹¹³

Bislang beschränkt sich die Gentechnologie zudem weitgehend auf industrielle Rohstoffe wie Baumwolle und auf Viehfutter wie Mais und Soja. Dagegen ist ihr Beitrag zur Ernährungssicherung nicht wesentlich vorangekommen. Ähnlich wie dem kenianischen Süßkartoffel-Projekt gelang es dem Cassava-Projekt in Westafrika bislang nicht, eine Resistenz gegen die Mosaik-Krankheit herzustellen.¹¹⁴ Außerdem wächst der Widerstand. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Gruppen und Bauernorganisationen in Nigeria, Togo, Kamerun, Ghana, Mauritius und Südafrika setzen sich inzwischen für ein Moratorium bei der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen ein und fordern striktere Gesetze.¹¹⁵ So stellte Monsanto nicht zuletzt aufgrund wachsenden öffentlichen Drucks 2004 seine Pläne, Gen-Weizen zu kommerzialisieren, vorerst ein. Und das Sorghum-Projekt von Florence Wambugu in Südafrika wurde von der Regierung aus Furcht vor Kontamination der herkömmlichen, weit verbreiteten Sorten gestoppt.

Zudem gibt es Alternativen. Während das Süßkartoffel-Projekt in Kenia internationale Schlagzeilen, aber keine Ergebnisse brachte, entwickelte im benachbarten Uganda ein konventionelles Züchtungsprojekt innerhalb von wenigen Jahren und mit einem bescheidenen Forschungsetat eine virusresistente Sorte, die zudem höhere Erträge bringt.¹¹⁶ Das zeigt, dass sowohl mit herkömmlichen Züchtungsmethoden als auch mit agroökologischen Techniken mehr erreicht werden kann, als mit Gentechnologie – zu geringeren Kosten. Doch die Konzentration finanzieller, personeller und intellektueller Ressourcen auf

¹¹³ Zitiert bei Joan Baxter, *Mali's David v Goliath GM struggle*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4445824.stm>.

¹¹⁴ »Die Gen-Cassawa, die am Donald Danforth Center in St.Louis ›geschaffen‹ und dem IITA in Nigeria für Versuche zur Verfügung gestellt wurde, wurde vom IITA zurückgezogen, weil sie keine Resistenz gegen die Mosaik-Krankheit ausbildete.«, *West Africa & the Biotech Push*, FoE Africa Briefing Paper, March 2007, 2.

¹¹⁵ Siehe zum Beispiel www.eration.org.

¹¹⁶ Siehe Aaron deGrassi, *Genetically Modified Crops and Sustainable Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*, 2003.

gentechnologische Verfahren verhindere, so deGrassi, dass diese Forschung, »die den Anforderungen der Bauern entspricht«, stärker gefördert wird.

Mit neuen Methoden wie molekularen Markertechnologien, die eine zielgerichtete Identifikation von erwünschten Charaktereigenschaften des Kreuzungsmaterials erlauben, ließe sich der Schatz der genetischen Vielfalt, der vielfach noch unentdeckt in afrikanischen Nutzpflanzen und in der Vielzahl von Nutztirrassen ruht, erschließen, um neue Sorten mit verbesserten Eigenschaften zu züchten. Kombiniert mit partizipatorischer Forschung, die Erfahrungswissen der Bäuerinnen und Bauern einbezieht, wäre das schneller, effizienter und risikoärmer als gentechnische Verfahren.¹¹⁷ Der nigerianische Wissenschaftler Johnson Ekpere, der die Afrikanische Union in Biotechnologie-Fragen berät, ist denn auch überzeugt, dass »die meisten afrikanischen Länder über genügend Technologie verfügen, um die Probleme der Nahrungsmittelproduktion zu lösen«.¹¹⁸

»Genpflanzen sind völlig unvereinbar mit den Prinzipien von Ernährungssouveränität. Genpflanzen sind High-tech-Kreationen, die von Konzernen geschaffen und patentiert werden, und die lokalen und bäuerlichen Agrarsystemen schaden, wenn sie in sie integriert werden.« (GRAIN, Whither Biosafety?, 2005, www.grain.org/articles/?id=9)

¹¹⁷ Martin Eimer/Katja Moch, Auf Schatzsuche, in: politische ökologie 90, Hunger im Überfluss

¹¹⁸ Seedling, July 2003, www.grain.org/seedling/?id=244

Kapitel 4:

Land und Wasser – mit Sicherheit Profit

*»Der wichtigste Wert für die Kolonisierten ist Land,
denn es ist am konkretesten: Land bedeutet für sie Brot,
vor allem aber auch Würde.«*

Frantz Fanon, 1963

Wasser im Überfluss. Über den Simien-Bergen im Hochland von Tigray geht ein Platzregen nieder. »Äthiopien ist arm, weil es sein enormes Wasserpotenzial nicht nutzt«, befindet die Weltbank. Richtig ist: In den bis zu 4.500 Meter hohen, zerklüfteten Bergregionen fällt durchschnittlich doppelt so viel Niederschlag wie in Deutschland. Richtig ist auch: Die Wassermassen rauschen weitgehend ungenutzt die steilen Abhänge hinab, reißen Vegetation, Erde und Geröll, Straßen und Brücken mit sich, graben immer neue, immer tiefere Erosionsrinnen und verursachen im Tiefland verheerende Überschwemmungen. Im Namen von Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung bietet die Weltbank der Regierung ihre Hilfe bei der Verbesserung der »Wassersicherheit« an, die angesichts zunehmender Verknappung und Klimaveränderung immer wichtiger wird. Staudämme sollen Fluten kontrollieren und das Wasser für Energieerzeugung und Landwirtschaft nutzbar machen.

Neben einer gesicherten Wasserversorgung gelten sichere Landnutzungsrechte als Grundlage für einen Aufschwung der Landwirtschaft in Afrika.¹¹⁹ Sie sind die Voraussetzung dafür, dass Bauern in die Verbesserung von Bodenqualität und Produktivität investieren, während Landstreitigkeiten und ungeklärte Eigentumsverhältnisse schlecht für das Geschäft sind. Für Rosebud Kujawila, Kommissar für Ländliche Wirtschaft und Landwirtschaft bei der Afrikanischen Union (AU), sind

¹¹⁹ Eine Fülle von Literatur reflektiert die große Bedeutung von Landrechtsfragen für die Entwicklung und Politik nicht nur in Afrika. Einen guten Einstieg in die Problematik weltweit gibt: Peter Rosset u.a. (Hrsg.), *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, 2006 (www.foodfirst.org/node/1587). Insbesondere zur Politik im Südlichen Afrika, siehe das Programme for Land and Agrarian Studies, www.uwc.ac.za/plaas.

gesicherte Landrechte denn auch »eine Priorität für Afrika«. ¹²⁰ Eine der vier Säulen des Entwicklungsprogramms für Afrikas Landwirtschaft, CAADP, ist die Ausweitung der Fläche unter »nachhaltigem Landmanagement und zuverlässigen Wasserkontrollsystemen«. Und die Weltbank wirbt, »gesicherte und handelbare Rechte an Land und Wasser haben vielfältigen Nutzen«. ¹²¹ Sie würden zu den wesentlichen Rahmenbedingungen für das Investitionsklima eines Landes und für die Förderung des privaten Sektors, auch in der Landwirtschaft, gehören.

Doch in weiten Teilen Afrikas sind nur ein Teil der Landnutzungsrechte im modernen Sinne, also als individuelle Eigentumsrechte, gesichert. ¹²² Bei Wasserressourcen und ihrer Nutzung ist das noch sehr viel seltener der Fall. Sie sind zudem noch viel weniger handelbar als Grund und Boden.

1. Zweierlei Recht

Land gehört in Afrika meist der Gemeinschaft, nicht einzelnen Besitzern. Die Verteilung wird im Rahmen der Verwandtschaftsgruppe geregelt, etwa durch einen Ältestenrat, der festlegen kann, welches Land individuell, welches von allen (Allmende) genutzt werden darf. Solange Land produktiv verwendet wird, kann es in vielen Regionen auch nicht mehr entzogen – im modernen Sinne: »enteignet« – werden, ist also »sicher« – es sei denn, der »Nutzer« ist eine Nutzerin. Denn in vielen Ethnien hängen die Rechtsansprüche von Frauen an ihrem Status, zum Beispiel als Ehefrau. Frauen können oft nur mit der Erlaubnis männlicher Verwandter oder des Ehemanns Zugang zu Land erhalten, etwa für den Gemüseanbau, und sind vielfach auch nicht erbberechtigt. Wenn der Mann stirbt oder wenn sie ihn verlässt, verliert sie vielfach dieses Recht. Wenn er sich eine weitere Frau nimmt oder seine Felder für den Anbau von Marktfrüchten ausweiten will, kann er ihren Teil verringern.

¹²⁰ Zitiert bei Julian Quan u.a. (Hrsg.), *Land in Africa. Market asset or secure livelihood? Proceedings and summary of conclusions from the Land in Africa Conference held in London November 8-9, 2004*, 3.

¹²¹ The World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2005, 77

¹²² Siehe zum Folgenden u.a. Julian Quan u.a. (Hrsg.), *Land in Africa. Market asset or secure livelihood? 2004* und Klaus Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, 2003. (World Bank Policy Research Report).

Diese überlieferten, fest verankerten Gewohnheitsrechte (*customary laws*) und die darauf basierenden Nutzungsrechte sind selten schriftlich dokumentiert oder gar von staatlichen Behörden, Katasterämtern oder Notaren beurkundet, und damit bei Konflikten nicht nachweisbar – in diesem Sinne also ungesichert.

Beim zweiten zentralen Problem, das die Diskussion um die Landfrage bestimmt, geht es um das genaue Gegenteil: kaum auszuhebelnde gesicherte Landrechte. Als sich die europäischen Kolonialherren – insbesondere in den Siedlerkolonien im östlichen und südlichen Afrika – das beste Land aneigneten und die afrikanische Bevölkerung in die landwirtschaftlich ungünstigeren Regionen vertrieben, brachten sie auch die Vorstellung von privatem Landeigentum mit, das durch den Staat geschützt wird. Das westliche Bodenrecht segnete die Enteignung und Besetzung als Rechtens ab und eröffnete gleichzeitig die Möglichkeit, Land beliebig zu veräußern und zu Geld zu machen. Land wurde zu einer Ware.

Land und Wasser hängen naturgemäß eng zusammen. Und so sind auch Landrechte oft mit Nutzungsrechten am Wasser verknüpft: Grundwasser gehört dem Landbesitzer. Nomaden haben ihre Tränken und Feuchtgebiete, in denen auch auf dem Höhepunkt der Trockenzeit noch Wasser und Futter zu finden sind. Flußanrainer legen gemeinsam Wehre und Gräben an, um Wasser auf ihre Felder zu leiten. Und die Plantagen und Farmen der weißen Bauern wurden in der Kolonialzeit vom Staat großzügig mit Bewässerungsmöglichkeiten und anderer Infrastruktur versorgt.

Nach der Unabhängigkeit bestand die »Landfrage« vor allem in der ungerechten Landverteilung durch die Kolonialzeit. In vielen Ländern wurden Land und Wasser zu Staatseigentum erklärt. In einigen Ländern wie Angola, Mosambik und Äthiopien wurde privater Großgrundbesitz enteignet und in Staatsfarmen umgewandelt oder an Genossenschaften übergeben. So besteht heute ein Neben- und Durcheinander von Gemeinschaftsland, Staatseigentum und privatem Besitz an Grund und Boden, geregelt teils nach modernem, teils nach traditionellem Recht. Während zum Beispiel in Kenia etwa ein Drittel des Landes mit Landtiteln versehen ist, waren in West- und Zentralafrika Ende der 1990er Jahre schätzungsweise mehr als 90% des Landbesitzes nicht schriftlich dokumentiert und unterlagen überkommenem Gewohnheits- beziehungsweise Gemeinschaftsrecht.

Anfangs war dieses weitgehend ungeklärte Nebeneinander unterschiedlicher Rechtssysteme auch kein wesentlicher Unsicherheitsfaktor. Es gab genügend Land. Doch das wird zunehmend knapp. Zum einen durch eine wachsende Bevölkerung. Bauern machen den Noma-den Weideland, Wasserstellen und Feuchtgebiete streitig. Mit Liberalisierung und Privatisierung seit den 1980er Jahren nahm zudem der Druck von einheimischen wie von internationalen Investoren auf das Land zu. Der Tourismus, neue Nationalparks und die Ausweitung der Exportlandwirtschaft für Produkte wie Bohnen, Blumen und Obst sowie die Nachfrage nach Bauland durch die rasch wachsenden Städte eröffneten neue, lukrative Nutzungsformen für Äcker oder Weideland. »Die Unvereinbarkeit von gemeinschaftlichen Landnutzungssystemen und formellen Rechtsstrukturen können in Unsicherheit für Handel, Investitionen und Marktentwicklung resultieren«, macht denn auch das *Land Tenure Center*, das im Auftrag von USAID Landreformprozesse in Afrika vorantreibt, Reformbedarf deutlich.¹²³ Neben der Frage der Umverteilung trat nun zunehmend die Verteidigung von Gemeinschaftsland gegen Ansprüche von Staat und privaten Investoren in den Vordergrund – und damit das »Wiederauftauchen der Landfrage auf breiter Front«.¹²⁴

Inzwischen findet in vielen Teilen Afrikas eine neuerliche Vertreibung von Kleinbauern und eine teils schleichende, teils offene Privatisierung von öffentlichem Land statt, begünstigt dadurch, dass die Rechte nicht verschriftlich sind:

- Im Baumwollgürtel im südlichen Mali wird Land in der näheren Umgebung der Städte in beängstigender Geschwindigkeit von unveräußerlichem Gemeinschaftsbesitz in individuellen Besitz umgewandelt, der verkauft werden kann. Angesichts des steigenden Werts von Land haben Spekulanten und Bürokraten begonnen, Land von gemeinschaftlichen Landbesitzern zu übernehmen, die es aufgrund ihrer formell nicht anerkannten Rechte vorziehen, zu verkaufen, bevor sie vom Staat als dem rechtmäßigen Eigentümer enteignet werden, eventuell sogar ohne Entschädigung.

¹²³ Land Tenure Center, Briefing document, August 2000

¹²⁴ Kjell J. Havnevik, The land question in Sub-Saharan Africa, in IRDCurrents No. 15, www.info.slu.se/Currents/IRDCurr15.pdf

- Die *Commons*, also Staats- oder Gemeindeland, werden zunehmend für Straußenfarmen oder private Wildgehege für den Tourismus eingezäunt, oft in Zusammenarbeit mit staatlichen und lokalen Eliten. Die einstigen Nutzer verlieren dadurch ihr Weideland oder den Zugang zu wilden Früchten, Beeren und Wurzeln, mit denen sie ihren Speiseplan bereichern oder durch deren Verkauf sie etwas Geld verdienen können.
- Vertreibungen von Kleinbauern für ausländische Investoren sind keine Einzelfälle: In Uganda mussten 2.000 Menschen umsiedeln, weil die Hamburger Kaffeefirma Neumann mit 2.000 Hektar die größte Kaffeefarm des Landes anlegen wollte.¹²⁵ In Benin wurde Waldland, das Bauern nutzten, für eine Kautschukplantage an Michelin verkauft.¹²⁶ Ausländische Investitionen treiben eine großflächige Privatisierung und Konzentration in der kommerziellen Landwirtschaft in verschiedenen Teilen des Kontinents voran.
- Viele Bauern verlieren zudem ihr Land, weil sie Bankkredite, für die das Land als Sicherheit fungierte, nicht zurückzahlen konnten.

In vielen Regionen erinnert der Landraub (»land grabbing«) an das einstige *Scramble for Africa*, den Wettlauf der europäischen Mächte um Kolonien, begleitet von zunehmend heftigen Konflikte. Die Verteidigung der traditionellen, aber nicht dokumentierten Landrechte steht in fast allen Teilen des Kontinents auf der Tagesordnung. Beobachter wie der Sozialwissenschaftler Adebayo Olukoshi vom renommierten Forschungsnetzwerk CODESRIA sprechen daher von einer »neuen Landfrage«, parallel zur »alten« Landfrage aus Kolonialzeiten, die in vielen Ländern immer noch nicht gelöst ist.¹²⁷

2. Südafrika: Unwillige Verkäufer

Zahlreiche Zeremonien überall in Südafrika, bei denen neue Eigentümer ihre Besitzurkunde erhalten, erwecken den Anschein, als ob die Landreform schnell voranschreitet. Nach Angaben des *Land Affairs Department* wurde seit 1994 für insgesamt fast 73.000 Landbesitzer,

¹²⁵ Frankfurter Rundschau 27.9.2001

¹²⁶ Vanguard, Lagos, 23.7.2007

¹²⁷ In: Land in Africa. Market asset or secure livelihood?

die unter dem Apartheid-Regime ihr Land verloren hatten, der *restitution*-Prozess, die Wiederherstellung ihrer Rechte, abgeschlossen. Das heißt aber nicht, dass es damit über 70.000 neue landbesitzende Bauernfamilien geben würde. Überwiegend handelt es sich um städtische Grundbesitzer. Viele ländliche Ansprüche auf »weißes« Farmland werden hingegen noch bearbeitet, ein langsames, schwieriges Verfahren. In den meisten Fällen erhielten die Geschädigten Geld, nur wenige erhielten ihr Land zurück.

Während der weißen Herrschaft waren Millionen schwarze Bauernfamilien von weiten Teilen des besten Landes vertrieben und in die sogenannten *Homelands* umgesiedelt worden. Mit massiver staatlicher Unterstützung florierten seither die weißen Großfarmen, während in den Homelands die Landwirtschaft ohne staatliche Hilfe auskommen musste. Die Selbstversorgungs-Landwirtschaft (*subsistence farming*) brachte zwar genug, um nicht zu verhungern, aber nicht genug, um ohne Arbeit auf den weißen Farmen, im Bergbau oder in den Städten zu überleben. Die Ungleichheit der Landverteilung ist heute nur in Brasilien größer als in Südafrika.

Die *Restitution* ist eine der drei Säulen der Landreform in Südafrika – neben der Wiederherstellung von Landnutzungsrechten (*restoration*) und dem wichtigsten Teil, der Umverteilung (*redistribution*). 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche sollen die weißen Farmer abgeben. Die dadurch erhoffte »Rückkehr der schwarzen Bauern« sollte ursprünglich bis 1999 erfolgen. Die Frist wurde inzwischen bis 2014 verlängert.

Die Forderung nach Umverteilung ist eine zentrale Säule der südafrikanischen Politik. Sie soll sowohl die historische und rassistische Ungleichheit wiedergutmachen, als auch den wachsenden Bedarf der ländlichen und städtischen Armen an Landbesitz befriedigen. Ursprünglich wollte die Befreiungsbewegung ANC die weißen Farmen verstaatlichen, gegebenenfalls sogar ohne Entschädigung.

Doch nach dem Sturz des Apartheid-Regimes wurde mit Rücksicht auf die großen Landbesitzer, auf in- und ausländische Investoren und nicht zuletzt durch den Einfluss der Weltbank eine Landreform nach dem Konzept von »willing buyer, willing seller« eingeleitet. Danach wird nur Land umverteilt, das die Besitzer freiwillig abgeben und zum Marktpreis verkaufen. Der »willige«, aber meist finanziell klamme Käufer bekommt einen kleinen Zuschuss von der Regierung oder einen Kredit.

Innovative Landreformen?

Parallel zum Rückgang der finanziellen Mittel für die Landwirtschaft unterstützte die Weltbank seit 1983 auch keine staatlichen Landreformprogramme mehr, da sie nicht in ihr makroökonomisches Strukturanpassungskonzept passten. Anfang der 1990er Jahre taucht die Landreform dann in der Entwicklungspolitik wieder auf, zusammen mit den Konzepten von »armutsorientiertem Wachstum«.¹ Die »neue Welle« von Landreformen basiert auf dem Konzept einer »marktgestützten Landreform« und wird von der Weltbank zunächst in Ländern mit großen Unterschieden im Landbesitz und dadurch mit einem hohem politischen Konfliktpotenzial erprobt – Brasilien, Kolumbien und Südafrika. Der Ansatz geht davon aus, dass durch marktgestützten Besitzerwechsel und die Einbindung und die freiwillige Beteiligung von Käufer und Verkäufer (»willing buyer, willing seller«) die Kosten und Reibungsverluste einer Umverteilung geringer sind als bei staatlichen, oft bürokratischen Verfahren. Doch das Verfahren ist weniger erfolgreich als die staatlichen Programme in den 1960er und 1970er Jahren: So wurden in Bolivien drei Viertel der landwirtschaftlichen Nutzfläche umverteilt, wovon über 80% der Haushalte profitierten, in Chile, Peru, Mexiko und Philippinen war es etwa die Hälfte des Landes, von der zwischen 20 und 40% der ländlichen Bevölkerung profitierten. Dagegen wurden bei marktgestützten Reformprogrammen in Zimbabwe 16,6%, in Namibia 6% und in Brasilien lediglich 0,4% umverteilt.²

¹ Zu den Gründen für die »recent reappearance of agrarian neo-populism in the form of »market-friendly« land reform« siehe: Henry Bernstein, Land Reform: Taking a long(er) view, in: Journal of Agrarian Change, 2002, 2(4):433-463.

² The Unresolved Land Reform Debate: Beyond State-Led or Market-Led Models, 2006, www.undp.org/povertycentre

Allerdings stellte sich schnell heraus, dass es nur wenige »willige Verkäufer« gibt. Und angesichts steil steigender Bodenpreise, in die Höhe getrieben von weißen Farmern, der städtischen Mittelschicht und der kommerziellen Landwirtschaft wie Wein- und Obstbau, reichten die staatlichen Zuschüsse nicht für viele Käufer. Damit existiert weder eine ausreichende zahlungsfähige Nachfrage, noch ein freier Wettbewerbsmarkt, da die wenigen Verkäufer Angebot, Preis und Qualität des Landes, das auf den Markt kommt, bestimmen können. Da die Landpreise zu hoch und die staatlichen Zuschüsse zu niedrig sind, versuchen viele Interessenten, sich zu Gruppen zusammenzuschließen – ein schwieriger,

zeitraubender Prozess. Auch die Forderung, einen Geschäftsplan, einen Landnutzungsplan und eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorzulegen, um Unterstützung durch das *Comprehensive Agricultural Support Programme* zu erhalten, ist für viele Interessenten eine hohe Hürde.

Aufgrund der Hürden und Beschränkungen wurden bis Ende 2005 erst 3% des weißen Landes umverteilt. In zahlreichen Studien wird »das Scheitern der Post-Apartheid-Landreform« konstatiert.¹²⁸ Das Programm fördere bestenfalls die Entstehung einer kleinen, neuen Mittelklasse schwarzer kommerzieller Bauern, die zudem dazu gedrängt werden, mit weißen kommerziellen Bauern und dem Agrobusiness zusammenzuarbeiten, etwa als abhängige Vertragsbauern (*contract farming*). Damit reflektiert die Landreform »eine bewusste Abkehr von einer Umverteilung von Land zugunsten der zahlreichen ländlichen Armen, und besonders der ländlichen Frauen«, stellt die Sozialforscherin Susan Tilly fest. Viele Beobachter machen Regierung und Behörden, die durch zu viel Bürokratie und zu wenig Mittel die Umsetzung verzögert hätten, verantwortlich. Tilly und andere sehen den grundlegenden Fehler hingegen im marktwirtschaftlichen Ansatz selbst.¹²⁹

Angesichts des Fehlschlags und unter dem Eindruck der Enteignungen und der Vertreibung von weißen Farmern im benachbarten Simbabwe findet inzwischen eine intensive Diskussion über Alternativen zum Grundsatz der Freiwilligkeit statt. Durch Vorschriften wie »use it or loose it«, Höchstgrenzen für Landbesitz, die Besteuerung von ungenutztem Land und schließlich durch die Enteignung im öffentlichen Interesse könnte die Umverteilung beschleunigt und das Angebot an Land, sprich: der Landmarkt vergrößert werden. Gleichzeitig nimmt der Druck durch eine wachsende organisierte soziale Bewegung nach

¹²⁸ Zu den Gründen siehe unter anderem Susan Tilly, *Why do the Landless remain Landless?* (Surplus People Project) 2004; Stephen Greenberg, *The Landless People's Movement and the Failure of Post-Apartheid Land Reform*, in: Richard Ballard et al., *Voices of Protest. Social Movements in Post-Apartheid South Africa*, 133-153; Lungisile Ntsebeza; Ruth Hall, *The Land Question in South Africa. The Challenge of Transformation and Redistribution*, 2007.

¹²⁹ In einigen Ländern waren umverteilende Landreformen, meist in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit, erfolgreicher, etwa in Tansania, Sambia und Kenia, wo Beschlagnahme oder Enteignung mit oder ohne Entschädigung durchgeführt wurden. Simbabwe und Namibia folgten dem marktorientierten Ansatz, der in Simbabwe in den ersten Jahren, als er mit einer breiten Landbesetzungsbewegung kombiniert war, zu schnellen Erfolgen führte. Hier lagen die Probleme eher darin, dass die neuen Bauern nicht genug Unterstützung seitens des Staates erhielten, um die einstigen weißen Farmen zu betreiben.

dem Vorbild der Landlosenbewegung MST in Brasilien zu. Die *Landless Peoples Movement*, die 2001 ins Leben gerufen wurde, droht mit einer Umverteilung durch massenhafte Landbesetzungen. Inzwischen warnt auch der Generalsekretär des mächtigen Gewerkschaftsdachverbandes COSATU, Zwelinzima Vavi: »Wenn wir 2014, nach 20 Jahren Demokratie, das Land nicht umverteilt haben, werden wir uns in der gleichen Situation wiederfinden wie Simbabwe.«¹³⁰

»Die Tragödie der neoliberalen Landpolitik besteht darin, dass sie wirksame Landreformen verhindert – Reformen, die Menschen aus der Armut befreien, die Ressourcengerechtigkeit vergrößern, den Lebensstandard verbessern, den Lebensunterhalt für die ländliche Bevölkerung sichern und in einigen Fällen sogar die Agrarexporte steigern.« (Peter Rosset u.a., [Hrsg.], *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, November 2006, www.foodfirst.org/node/1587)

3. Enteignung durch Landtitel

Unzureichend gesicherte Landnutzungsrechte gelten weithin als eine wesentliche Ursache dafür, warum Afrikas Bauern nicht investieren, also keinen Dünger, Saatgut und Pestizide kaufen und dafür Kredite aufnehmen. Denn sie müssten befürchten, so die Begründung, dass ihre Investitionen und ihre Arbeit in die Verbesserung von Vegetation und Boden vergebens waren, weil sie ihr Land jederzeit verlieren könnten.

Mit der Ankündigung, den ärmeren Kleinbauern und vor allem auch den Frauen zu helfen, wurden daher in den vergangenen Jahren in vielen Ländern Afrikas institutionelle und rechtliche Reformen der traditionellen Landnutzungsrechte begonnen. Angestoßen und oftmals kräftig subventioniert wurden sie vielfach von internationalen Finanzinstitutionen wie der Weltbank und der internationalen Gebergemeinschaft.¹³¹

¹³⁰ Zitiert bei Greenberg, *The Landless People's Movement and the Failure of Post-Apartheid Land Reform*, 149.

¹³¹ Siehe zum Beispiel die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ, und ihr Sektorprojekt *Land Tenure in Development Cooperation* (www.gzt.de/lamin/). Einen detaillierten Überblick liefert Oxfam, *Land rights in Africa: An introduction*, 2007, www.oxfam.org.uk.

Trügerische Sicherheit

In der Elfenbeinküste wurde zu Beginn der 1990er Jahre erstmals ein Vorhaben erprobt, das inzwischen in Westafrika mehrfach kopiert wurde. Der »Plan Foncier Rural« (PFR) zielte auf ein ländliches Bodenrechtsverzeichnis ab. Ursprünglich sollten alle bestehenden Landnutzungsrechte erhoben und durch Zertifikate bestätigt werden, um die Rechtssicherheit der verschiedenen Interessen zu erhöhen. In der Praxis wurden dann aber nur zwei Gruppen von Landrechten erfasst – die von Landverwaltern und Landnutzern. Nicht erfasst wurden dagegen relevante Nutzungen von Weiderechten, Sammelrechte für Baumfrüchte, vor allem aber ambivalente Situationen, in denen sich die Nutzungsrechte, oft von Migranten, stillschweigend Verwaltungsrechten angenähert hatten. So trug die Registrierung von Landtiteln zu der Vertreibung zahlloser Migranten aus den Nachbarländern bei, von denen viele seit Generationen als Pächter und Ernteteilhaber gearbeitet haben.

Quelle: Volker Stamm, Grob vereinfacht, in: E+Z Jg.47.2006:11, 428

Die Ankündigung war, Ordnung in das Wirrwar sich überlappender Landnutzungsrechte zu bringen und verlässliche, funktionierende administrative Mechanismen wie die Vergabe von Landtiteln, die Registrierung, also die Einrichtung von Grundbuch und Katasteramt, Regeln für den Transfer, die Streitschlichtung und – für die klammen Staatshaushalte besonders interessant – den Einzug von Steuern und Abgaben zu schaffen. Die Zivilgesellschaft oder die Bauern hatten darauf allerdings wenig Einfluss.¹³²

Inzwischen zeigen sowohl die praktischen Erfahrungen als auch eine breite Forschungsliteratur, dass diese Politik Konflikte und Landverlust eher beschleunigt als verhindert hat.¹³³ Die Erfassung und Registrierung

¹³² Ein Beispiel ist Tansania, wo die vom Präsidenten eingesetzte Landkommission unter Vorsitz des renommierten Professors Issa Shivji eine Reformstrategie erarbeitete, die zahlreiche Vorschläge zum Schutz der Kleinbauern enthielt. Ihr Abschlussbericht, der nach einer landesweiten Beratung mit Bauern- und zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt wurde, wurde allerdings bei der Ausarbeitung der Landpolitik durch die Bürokraten im Landministerium völlig ignoriert. Siehe: Kjell J. Havnevik, The land question in Sub-Saharan Africa.

¹³³ Siehe etwa Kjell J. Havnevik, The land question in Sub-Saharan Africa, (IRDC); Julian Quan u.a. (Hrsg.), Land in Africa. Market access or secure livelihood? 2004; Land Tenure Reform and Gender Equality, by Shahra Razavi, 2005 (Das UN-Forschungsinstitut

von Landrechten ist nicht nur ein äußerst komplizierter Prozess. Insbesondere der Versuch, individuelle, veräußerliche Rechte, einschließlich vollständiger Eigentumsrechte nach westlichen Vorstellungen, zu verankern, hat Konflikte verschärft und zahlreiche Nebenrechte, etwa 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. Gleichzeitig haben sie auch politisch und wirtschaftlich die schwächste Position, um sich zu wehren.

»Die bisherigen Erfahrungen mit der Landtitelvergabe wecken erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit als ein Mittel, um landwirtschaftliches Wachstum zu beschleunigen und Landsicherheit zu verbessern. (...) Registrierung von Land schafft wachsende Unsicherheit für schwächere Bevölkerungsgruppen; sie aktiviert nicht den Landmarkt, es sei denn für Bodenspekulation; sie macht die Zerstückelung von Land nicht rückgängig noch verbessert sie die Landverteilung; und sie verbessert nicht den Zugang von Kleinbauern zu Kredit; außerdem zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen Landtiteln und höheren landwirtschaftlichen Erträgen.« (Kjell J. Havnevik)

So gehen bei der Registrierung von Rechten die Frauen oftmals leer aus. In Kenia etwa, wo in den vergangenen 50 Jahren etwa ein Drittel des Landes erfasst wurde, werden die Papiere meist auf den männlichen Haushaltsvorstand ausgestellt – ohne Sicherheiten für Frauen und Kinder. Viele Reformen waren geschlechterblind mit der falschen Unterstellung, bei einer Registrierung auf den Namen des Mannes würden alle im Haushalt profitieren. Stattdessen verlieren Frauen oftmals ihre herkömmlichen Rechte auf Landnutzung, während die Position der Männer gestärkt wird. Dazu eskalierten in Ländern wie Kenia, Tansania oder Elfenbeinküste Konflikte zwischen Land- und Viehwirtschaft, zwischen Bauern und Pastoralisten, die in vielen Ländern noch einen großen Teil der ländlichen Bevölkerung ausmachen.¹³⁴ Ihre extensiven

UNRISD führte zwischen 1999 und 2002 ein umfassendes Forschungsprojekt zu Agrarian Change, Gender and Land Rights durch, siehe www.unrisd.org).

¹³⁴ Siehe z.B. N. Rass, Policies and strategies to address the vulnerability of pastoralists in Sub-Saharan Africa, 2006, www.eldis.org/cf/rdr/rdr.cfm?doc=DOC22899; Ced Hesse; Brigitte Thébaud, Will pastoral legislation disempower pastoralists in the Sahel? 2006

Landtitel – Hilfe für Frauen?

Angesichts der Diskriminierung von Frauen im traditionellen Recht gibt es eine ganze Reihe einflussreicher *gender advocacy*-Gruppen, die die Liberalisierung des Landmarktes und die Registrierung von Landtiteln als Chance für Frauen betrachten, Land auf individueller Basis zu erwerben. Doch die Erfolge sind begrenzt, die Widerstände stark. Ein Beispiel dafür ist die neue Landgesetzgebung in Uganda: Frauengruppen und Anwälte hatten mit einer wirkungsvollen Kampagne und Bündnisstrategie erreicht, dass in dem Gesetzentwurf Eheleute als gemeinsame Eigentümer vorgesehen waren. Doch in einer nächtlichen Parlamentssitzung wurde die Klausel gestrichen.

Quelle: Land Tenure Reform and Gender Equality, 2006 (UNRISD Research and Policy Brief 4)

Weidegründe stellen eine Verlockung dar, vor allem für Nationalparks oder Viehfarmen. So wurden in Guinea, Mauretanien, Mali und Burkina Faso neue Gesetze formuliert mit dem Anspruch, die Nomaden, die in diesen Ländern große Landstriche für ihr Vieh nutzen, zu unterstützen. Doch komplizierte Regelungen und großer bürokratischer Aufwand benachteiligen die Nomadenvölker. Die Folge ist, dass die Pastoralisten weiter marginalisiert, ihre Weidemöglichkeiten schrittweise beschränkt werden und Eliten am Ende die alleinigen Rechte an Wasser und Land an sich reißen.

Auch eine dänische Studie kommt nach der Auswertung der bisherigen Erfahrungen zu dem Ergebnis, dass die »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 anzueignen auf Kosten der informellen Rechte schwächerer Gruppen.«¹³⁵ In zahlreichen Ländern, darunter Botswana, Swaziland und Sambia, hat die Landpolitik die Entstehung einer Land besitzenden Elite und eines privaten Agrobusiness gefördert, auf Kosten der kleinen Produzenten.

(International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA), in: Indigenous Affairs 1/06, 14-23.

¹³⁵ Rie Odgaard, Land rights and land conflicts in Africa: A policy study. Summary of conclusions and policy suggestions 2006, 4 (Dansk Institut for Internationale Studier, www.diiis.dk/sw27372.asp)

Umgekehrt bringt die Einführung formalisierter Landtitel für die ärmeren Kleinbauern wenig Vorteile. »Landtitel-Programme in Afrika waren für den Staat und die Armen extrem teuer, ohne zu einer deutlich verbesserten Kreditversorgung oder höheren Investitionen zu führen«.¹³⁶ Ihr Zugang zu Krediten etwa wird – wie von Befürwortern wie der Weltbank als ein Motiv ins Feld geführt – kaum verbessert. Privatisierte Banken vergeben ungern Kredite an Kleinbauern, da sie auch mit Landtitel ein zu hohes »Risiko« sind und hohe »Transaktionskosten« verursachen. Zudem ist der Wert ihres Land meist gering und bei Zahlungsschwierigkeiten von der Bank nur schwer zu Geld zu machen. Anstatt zu mehr »Sicherheit« für Kleinbauern vor Enteignung und Vertreibung führten die Reformen zur Ausweitung, Stärkung und Absicherung der »modernen« Landbesitz- und Eigentumsverhältnisse. Damit wurde eine oftmals ungleiche Verteilung von Land weiter zementiert und vergrößert.

Anstelle formalisierter Titel, staatlicher Registrierung und individueller Eigentumsrechte wäre für die kleinbäuerliche Landwirtschaft eine bessere Anerkennung und Stärkung des traditionellen Gewohnheitsrechts wichtiger, das vielfach eine ausreichende Sicherheit bietet. Zwar ist es nicht »intrinsisch gerechter« als das moderne Recht, was sich etwa an der Position der Frauen zeigt. Doch in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung kann es als Ausgangspunkt für Verbesserungen genutzt werden. In vielen Fällen hat es sich als bemerkenswert anpassungsfähig an sich ändernde Umstände wie wachsende Landknappheit und Kommerzialisierung landwirtschaftlicher Produktion erwiesen. Außerdem könnten »traditionelle Rechtssysteme für Gruppen mit schwächeren Ansprüchen wie Frauen, Jugendliche oder Migranten, Pastoralisten und andere mobile Gruppen Zugangsmöglichkeiten zu Ressourcen schaffen«.¹³⁷ Daher setzen einige nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen wie Oxfam und das Internationale Institut für Umwelt und Entwicklung, IIED, auf eine Weiterentwicklung lokaler Systeme von *customary rights* und hoffen, damit »land grabbing« durch nationale Eliten und ausländische Unternehmensinteressen eindämmen zu können.¹³⁸

¹³⁶ Julian Quan u.a. (Hrsg.), Land in Africa. Market asset of secure livelihood? 2004, 9

¹³⁷ Julian Quan/Camilla Toulmin, in: Land in Africa. Market asset or secure livelihood? 2004, 77

¹³⁸ Innovation in Securing Land Rights in Africa: lessons from experience (iied Briefing paper) 2006, www.iied.org

4. Neue Werte braucht das Land

Seit vier, fünf Jahren räumt auch die Weltbank ein, dass sie zu rasch vorgeprescht ist: »In *customary systems* ist die rechtliche Anerkennung bestehender Rechte und Institutionen im Allgemeinen wirksamer als voreilige Versuche, formalisierte Strukturen zu schaffen.«¹³⁹ Allerdings zeigt eine nähere Analyse dieser anscheinend kompromissbereiten und pragmatischen Weltbank-Position zu Landreform und Landtitelvergabe, dass sie ihre Vorstellung »handelbarer Rechte« damit nicht aufgibt, sondern nur aufschiebt. Die Anerkennung der herkömmlichen Gewohnheitsrechte, die sie neuerdings verkündet, markiert eine Zwischenetappe auf dem Weg zu individuellen Eigentumsrechten, die verkauft und beliehen werden können, und die nach Auffassung der Weltbank mit »moderner« Landwirtschaft besser übereinstimmen.¹⁴⁰ Es wird erwartet, dass sich die Gemeinschaftsrechtssysteme selbstständig dahin entwickeln werden, nicht nur eine Übertragung von Land zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft, sondern auch auf Außenstehende zu ermöglichen. Am Ende dieses Prozesses würde also ebenfalls die Vermarktung von Gemeinschaftsrechten und die Umwandlung von Gemeinschaftsland in eine private, individuelle Handelsware stehen.

Ein wesentliches Problem der Gemeinschaftsrechte an Grund und Boden besteht nämlich in den Augen der neoliberalen Wirtschaftsstrategen darin, dass es sowohl vorübergehende Landübertragungen wie Verpachtung, Verleihung oder Beleihung verhindert, als auch einen Verkauf. Diese Möglichkeiten sind für Investoren, Spekulanten oder kommerzielle Bauern, die Zugang zu Kredit brauchen oder die Konsolidierung oder Ausweitung ihrer Ländereien anstreben, wichtiger als für die Kleinbauern. Die »Sicherheitsstufe« des jeweiligen Eigentumstitels hat einen erheblichen Einfluss darauf, welchen Preis der Eigentümer oder Verkäufer für das Land realisieren kann. Vor allem aber steckt dahinter die Vorstellung, dass flexible, freie Landmärkte notwendig sind, um die Übertragung begrenzter Landressourcen von weniger profitablen Nutzungen auf profitablere Nutzer zu ermöglichen. Die Landnutzung durch

¹³⁹ Klaus Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, (World Bank) 2003, xxvii

¹⁴⁰ Elizabeth Fortin, *Reforming Land Rights: The World Bank and the Globalisation of Agriculture*, (Institute of Development Studies, University of Sussex), 2005

die kleinbäuerliche Landwirtschaft oder Nomaden gilt nun mal in der Regel als weniger effizient und produktiv als exportorientierte Großbetriebe, teils sogar als umweltschädlich und zerstörerisch. Erfahrungsgemäß sind Landmärkte in der Regel denn auch Einbahnstraßen: Es sind vor allem die ärmeren Bauern, die als Verkäufer auftreten, sei es verführt durch hohe Landpreise, sei es gezwungen durch Schulden und fehlende Perspektiven.

So besteht ein grundlegender Konflikt in der Landreformpolitik zwischen einerseits sozialen und politischen Anliegen, etwa der Sicherung von kleinbäuerlichen Betrieben und Landrechten von Frauen oder der Wiedergutmachung vergangenen Unrechts wie in Südafrika, und wirtschaftlichen beziehungsweise makroökonomischen Zielen andererseits. Kapitalistische, neoliberale Wirtschaftsstrategen fragen zuallerst: Trägt die Landreformpolitik zu Wirtschaftswachstum, messbar etwa in vermarkteten und exportierten Produkten, einer markt- und gewinnorientierten Entwicklung und staatlichen Einnahmen bei? Und daran gemessen hat die kleinbäuerliche Landwirtschaft gegenüber industriellen Großbetrieben die schlechteren Karten.

Ob nun durch Vertreibung durch staatliche Willkür oder einflussreiche Interessengruppen, durch den Prozess der Vergabe von Landtiteln oder durch »freiwillige« Marktprozesse – gegenwärtig findet ein sich rasch beschleunigender Enteignungsprozess statt, der die kleinbäuerliche, traditionelle Landwirtschaft massiv bedroht und verdrängt. Ansätze wie die Sicherung von Landtiteln, die Anerkennung herkömmlicher Gemeinschaftsrechte oder Umverteilungsprogramme sind meist zu halbherzig und inkonsequent, um diesem Prozess wirklich entgegenzuwirken. Der »produktive Wert« von Land ist inzwischen in vielen Regionen weitaus niedriger als der Marktwert durch neue Nutzungsformen wie Tourismus, Naturschutzgebiete, private Wildreservate, etwa für betuchte Jagdgesellschaften, und die wachsenden Städte mit höherer Kaufkraft. Die Folge: Bodenspekulanten steigen ein, zahlungskräftige Unternehmen kaufen Land auf. Damit wird gleichzeitig immer mehr landwirtschaftliche Nutzfläche, die bislang vorrangig einen Gebrauchswert für lokale Produzenten hatte, einbezogen in den internationalen Markt für Landnutzung, Spekulation und Verwertung. Ganze Landstriche in Afrika südlich der Sahara werden dadurch inzwischen der produktiven Nutzung entzogen, mit weitreichenden Folgen

für den Zugang von Kleinbauern und Pastoralisten zu Nahrung, Land und Wasser.

Eine Landreform- und Landmanagementpolitik, die Land verfügbar macht für internationale Investoren durch freie und offene Landmärkte und vereinheitlichte nationale Bodenrechte, so der britische Rechtsprofessor Patrick McAuslan, vernachlässigt die Landsicherheit für die Armen, ein dezentralisiertes Bodenmanagement und die Landrechte von Frauen. Stattdessen sollten die Bedürfnisse der Armen im Vordergrund stehen: »Ihre Landrechte müssen gesichert, ihre Konflikte und Streitfälle um Land müssen gelöst werden, und es geht um die produktive Landnutzung durch sie, die durch geeignete Finanzierungsformen und -institutionen ermöglicht werden muss.«¹⁴¹

5. Wassermanagement am Pangani

Majestätisch ragen der schneebedeckte Kilimandscharo, Afrikas höchster Berg, und der Mount Meru aus der Serengeti-Steppe. An den Berghängen wachsen Kaffee, Bananen und Gemüse. Bereits vor Jahrzehnten haben die *Chagga* hier gemeinschaftlich betriebene Bewässerungssysteme angelegt und eine florierende Landwirtschaft aufgebaut.

Die Berge an der Grenze zwischen Tansania und Kenia sind das wichtigste Quellgebiet des Pangani-Flusses. Sein 40.000 Quadratkilometer großes Wassereinzugsgebiet, das bis an die Küste des Indischen Ozean reicht, ist eine der produktivsten Regionen Tansanias. Mehrere Staudämme liefern einen Großteil der Energie des ostafrikanischen Landes, Kleinbauern Kaffee und Gemüse, Plantagen bei Arusha Blumen, große Bewässerungssysteme bei Moshi Reis.

Doch Wasser wird knapp im Pangani Tal. Im Oberlauf wird kräftig abgezapft für die Landwirtschaft. Der Wasserbedarf der rasch wachsenden Städte Arusha und Moshi steigt sprunghaft an. Ungereinigte Einleitungen von Landwirtschaft, Städten und Industrie belasten Flüsse und Grundwasser. Der Verlust der Wälder durch Landwirtschaft und Viehhaltung hat zudem den Wasserhaushalt aus dem Gleichgewicht gebracht. Insbesondere in der Trockenzeit führt der Fluss kaum noch Wasser, die Stauseen sind nahezu leer, die Turbinen stehen still, so dass

¹⁴¹ Zitiert in: Oxfam: Land rights in Africa: An introduction, 2007, www.oxfam.org.uk

Stromausfälle zu Produktionsverlusten in der Wirtschaft führen. Die Herden der *Massai* finden kaum noch eine Tränke, die Fischer am Unterlauf fangen weniger Fische. Und wenn der Schnee auf dem Kilimanscharo geschmolzen sein wird, wird es noch schwieriger sein.

Vor einigen Jahren hat die Regierung – mit einem Kredit der Weltbank – im Zuge einer neuen Gesetzgebung das Wasser verstaatlicht und begonnen, Wassernutzungsrechte an Bauern, Städte und Energieunternehmen zu vergeben. Dadurch soll die Verteilung besser geregelt und die Regierung von den Kosten für das Wassermanagement entlastet werden. Seit Anfang der 1990er Jahre müssen alle Nutzer – Städte, Plantagen und Familienbetriebe – daher für die Versorgung bezahlen.

Die Wasserbehörde, die für die Verteilung zuständig ist, funktioniert allerdings nur unzureichend. So haben manche Nutzer zwar Wasserlizenzen, bekommen aber kein Wasser. Andere, die näher an der Quelle sitzen oder mehr Einfluss haben, erhalten teils mehr als sie brauchen. Immer häufiger kommt es zu handfesten Konflikten. Mehrfach zerstörten unzufriedene Bauern die Schleusen und Kanäle. Die einen zahlen ihre Gebühren nicht, weil sie kein Wasser bekommen. Viele traditionelle kleinbäuerliche Nutzer, die mit Erddämmen und Gräben das Flusswasser auf ihre Felder umleiten, denken gar nicht daran, Lizenzen zu beantragen oder gar für das Wasser zu zahlen, das schließlich ein »Geschenk Gottes« sei. Und die dritten können nicht zahlen, weil sie zu arm sind. So ist die Wasserbehörde auch weiterhin auf Gelder der Regierung angewiesen.

Eine jüngst veröffentlichte Studie kommt denn auch zu einem vernichtenden Urteil: Im Gegensatz zu den Erwartungen »versagte das neue System sowohl als Instrument für die Registrierung, als auch für die Besteuerung und das Wassermanagement, und vergrößerte die ländliche Armut.¹⁴² Korruption schmälerte die erhofften Einnahmen, Nutzer zweigten unter Verweis auf die Tatsache, dass sie bezahlt hätten, mehr Wasser ab, als ihnen zustand, wodurch sich die Konflikte zwischen Nutzern am Ober- und am Unterlauf, die trotz ihrer Lizenz leer ausgingen, verschärften. Anders als die »modernen« Nutzer wie Städte und Plantagen, die sich an das neue System einigermaßen anpassen konnten, war es für die kleineren Nutzer, die seit Jahrzehnten das Wasser nach ihren

¹⁴² Barbara van Koppen u.a., Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy? 2004 (International Water Management Institute, Working Paper 71)

eigenen überkommenen Prinzipien nutzen und bewirtschaften, »in jeder Hinsicht kontraproduktiv«.

Eine Alternative, so die Empfehlung der Studie, sei auch hier die Anknüpfung an traditionelle Systeme von Wassermanagement und »Wassersicherheit«. Viele afrikanische Bauern sind Experten im Wassermanagement, erzwungen durch Niederschlagsschwankungen und lange Trockenperioden. Lokale Wasserrechte und Verteilungsregeln, etwa die Rotation zwischen mehreren Nutzern, sind weit verbreitet und einflussreicher als formale Wasserrechte oder von der Regierung geschaffene Wassernutzerorganisationen. Auch gibt es erprobte Mechanismen, um Konflikte lokal zu regeln.¹⁴³ Vielfältige Anbaumethoden helfen zudem, mit Wasser sparsam umzugehen. Durch Mulchen, durch Verbesserung der Bodenbeschaffenheit durch Unterpflügen von Ernteresten und *Mapambano*, durch schattenspendende Pflanzen oder Bäume kann die Bodenfeuchtigkeit länger erhalten werden. Viele wissen sehr genau, welche Pflanzen wenig Wasser benötigen und passen ihren Anbau an Niederschlagsprognosen und trockenheitsgefährdete Standorte an. Eine weitere Möglichkeit sind Aufforstungen, die die Niederschläge im Boden halten, den Grundwasserspiegel erhöhen und die Bodenfeuchtigkeit verbessern.

Als Lösungen, die den Staat und die Entwicklungsorganisationen wenig kosten, finden solche einfachen lokalen Lösungen, durchgeführt in Selbsthilfe und mit Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen, inzwischen durchaus zunehmend verbale Anerkennung und Sympathien bei Entwicklungsstrategen und internationalen Entwicklungsorganisationen. Das große Geld fließt allerdings in die ambitionierten, prestigeträchtigen und teuren Großprojekte.

6. Staudämme für die Grüne Revolution

Fast 100 Meter hoch ist die Betonmauer, mit der eine chinesische Bau-firma den Fluss Tekeze im Nordwesten Äthiopiens für ein 225-MW-Wasserkraftwerk stauen will. Der Damm, den die Bewohner des Dorfes

¹⁴³ Siehe zum Beispiel Charles S. Sokile und Barbara van Koppen, *Local Water Rights and Local Water User Entities: the Unsung Heroines to Water Resource Management in Tanzania*, 2003.

Adis Nifas weitgehend in Eigenarbeit angelegt haben, ist mit seinen etwa 12 Metern Höhe und 250 Metern Länge weit weniger eindrucksvoll und Strom bringt er auch nicht.¹⁴⁴ Dafür ist er nicht teuer. Verwendet wurden überwiegend lokale Materialien wie Bruchsteine und Erde, dazu etwas Zement für den Überlaufkanal. Aber er erfüllt seinen Zweck. Auch sechs Monate nach dem Ende der Regenzeit ist im Stausee noch ein flacher Rest Wasser übrig, genug für das Vieh.

Im Tal unterhalb von Damm und See hat jede Familie einen Viertel Hektar Land erhalten sowie Setzlinge von Obstbäumen und Elefantengras als Bepflanzung für die Erdwälle, die die Felder trennen und die Bodenerosion bremsen. Eine Wassernutzerorganisation, verantwortlich für die Wasserverteilung und die Instandhaltung der kleinen Kanäle, wurde aufgebaut, verbesserte Anbaumethoden wurden eingeführt, die auch bei sparsamem Umgang mit dem kostbaren Nass höhere Erträge bringen. Einige Familien versuchen es mit Baumwolle, Sesam und Gemüse. Die meisten pflanzen jedoch Chillies an, in der Trockenzeit eine begehrte Ware.

Talabwärts der bewässerten Felder ist der Grundwasserspiegel gestiegen. Mit einer Tretpumpe können die Bauern jetzt Wasser auf ihre Felder leiten. Das reicht, um einige Reihen Chillipflänzchen und ein paar Baumwollsträucher zu versorgen. Je länger Wasser über die Regenzeit hinaus verfügbar ist, desto besser fällt die Ernte aus.

Doch die Regierung, die internationalen Helfer, die Bauindustrie und die internationalen Finanziere denken in anderen Dimensionen. Mehrere neue Großstaudämme sind geplant oder im Bau, trotz der bekannten gravierenden ökologischen und sozialen Auswirkungen und der immensen Kosten.¹⁴⁵ Wo immer möglich, sollen sie als Mehrzweckdämme sowohl der Energieerzeugung als auch der Landwirtschaft dienen und die »Wassersicherheit« verbessern, also Schutz vor Überschwemmungen und Schäden bieten sowie eine zuverlässige Versorgung ermöglichen.

¹⁴⁴ Uwe Hoering, Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft, 2005 (Brot für die Welt, Hintergrund-Materialien 15, Kampagne »MenschenRechtWasser«)

¹⁴⁵ Gegenwärtig ist die Weltbank direkt an zwei Staudamm-Projekten in Äthiopien beteiligt, betrachtet aber die Entwicklung von Mehrzweckdämmen als vorrangig bei ihrer zukünftigen Hilfe beim Management von Wasserressourcen. Außerdem ist sie an der Planung anderer Riesenprojekte beteiligt wie Grand Inga in der Demokratischen Republik Congo. Einen Vorsprung haben die Chinesen, die gegenwärtig mindestens zehn Staudammprojekte in Afrika finanzieren und durchführen.

Lastenteilung

Der NEPAD-Aktionsplan für die Entwicklung der Landwirtschaft, CAADP, veranschlagt für Investitionen in Land- und Wassermanagement bis 2015 knapp 26 Milliarden US-Dollar (ohne Nordafrika). Davon soll die eine Hälfte in die Rehabilitation und den Neubau von großen Bewässerungssystemen fließen, die andere in kleinteilige Bewässerungs- und Bodenverbesserungsmaßnahmen. Das klingt gut. Doch es sieht weniger gut aus, wenn man sich anschaut, wo das Geld dafür herkommen soll: Die großen Bewässerungssysteme sollen nahezu ausschließlich aus Staatshaushalten und Entwicklungsgeldern finanziert werden, für die kleinen Systeme sollen 80% vom »privaten Sektor«, sprich: von der ländlichen Bevölkerung selbst aufgebracht werden. Diese Art der Kosten- und Lastenverteilung bedeutet, dass die ärmeren, kleineren Bauern die Verbesserungen, die ihnen zugute kommen, weitgehend selbst finanzieren sollen, während die Investitionen, die vor allem reicheren Bauern und ausländischen Investoren zugute kommen würden, aus öffentlichen Mitteln bestritten werden – voller Profit mit minimaler Eigenbeteiligung.

Quelle: NEPAD, Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, November 2002, Appendix Tables 2 and 3

Sie würden Wasser für große Bewässerungssysteme liefern und Energie erzeugen, die wiederum Pumpen für die Bewässerung betreiben aber auch exportiert werden könnte, um Devisen zu bringen.

Nicht nur in Äthiopien haben Entwicklungsstrategien ein Auge auf die Bewässerungslandwirtschaft geworfen, die noch Anfang der 1990er Jahre als wirtschaftlich unattraktiv galt und von der selbst die Weltbank zugibt, »dass sie eher den reicheren Bauern zugute kommt«. Das Potenzial Äthiopiens wird auf bis zu 3,7 Millionen Hektar geschätzt, von denen gegenwärtig weniger als 5% genutzt werden. Nach Angaben der FAO wurden Ende der 1990er Jahre in Afrika südlich der Sahara nur etwa 4% der landwirtschaftlich genutzten Fläche künstlich bewässert.¹⁴⁶ Mindestens 34 Millionen Hektar, so die Schätzungen, könnten zusätzlich für die Bewässerungslandwirtschaft erschlossen werden.

¹⁴⁶ Zum Vergleich: in Südasien waren es etwa 38%, in Ost- und Südostasien 32%, www.fao.org/ag/aquastat.

So gibt es in Äthiopien inzwischen Pläne für mehrere neue, große Bewässerungssysteme.¹⁴⁷ Unter anderem sollen mit Beteiligung der Weltbank, die damit erstmals seit drei Jahrzehnten wieder ein Bewässerungsvorhaben finanziert, unterhalb des Tana-Sees am Oberlauf des Blauen Nil für 110 Millionen US-Dollar zunächst 20.000 Hektar Land Bewässerung erhalten, teils aus dem See, teils aus einem Staudamm, teils durch Grundwasser.¹⁴⁸ Eine Ausweitung auf 80.000 Hektar wird vorbereitet. Private Unternehmen werden nicht nur die Planung und den Bau, sondern auch das Management übernehmen. Mehrere tausend Familien werden davon betroffen sein, mehrere hundert werden ihr Land verlieren und umgesiedelt werden müssen. Die Regierung will das Land privaten, auch ausländischen Investoren anbieten. Die würden dann »hochwertige« Produkte anbauen, nicht etwa Grundnahrungsmittel. Denn die Investitionen amortisieren sich nur bei der Produktion für städtische Märkte oder gar den Export. Und für die lokale Bevölkerung bleibt bestenfalls die Aussicht auf Tagelöhnerjobs.

Auch vom Schutz vor Überschwemmungen durch neue Großstaudämme hat die Mehrheit der ärmeren ländlichen Bevölkerung in Äthiopien wenig, denn sie lebt im dicht besiedelten Hochland, oberhalb der Standorte für die Dämme. Ebenso wenig nutzt ihr der dort erzeugte Strom, denn der fließt eher dahin, wo das Geld ist – in die Städte, die Industrie oder ins benachbarte Ausland.

Priorität müsste demgegenüber der Bau von tausenden, zehntausenden kleinen Dämme wie dem von Adi Nifas haben, meint der Agrarexperte Helmut Spohn, der im Auftrag der Entwicklungsorganisation »Brot für die Welt« äthiopische Kleinbauern berät. Zusätzlich müsste die Aufforstung, das Anlegen von Terrassen und der Verbau von Erosionsrinnen flächendeckend gefördert werden. Das würde verhindern, dass bei jedem Regen fruchtbare Erde, Sand und Geröll in die Flüsse geschwemmt werden. Mit den Milliardenbeträgen, die in den Bau »großer hydraulischer Infrastruktur« fließen, könnten zahllose solcher Dämme finanziert werden, ebenso wie kleine Kanäle zur Feldbewässerung, Tretpumpen, um Grundwasser zu nutzen, Aufforstungsmaßnahmen

¹⁴⁷ Die Regierung plant die Entwicklung von über 260.000 Hektar neuer Bewässerungssysteme, mehr als die Hälfte davon große Systeme. Die Kosten dafür werden gegenwärtig auf 1,7 Mrd. US-Dollar veranschlagt.

¹⁴⁸ Pressemitteilung der Weltbank vom 21.6.2007; Project Information Document, Appraisal Stage, Report No.: AB2923; Resettlement Policy Framework, February 21, 2007.

usw.¹⁴⁹ Damit würde Wasser einen größeren Beitrag zur Versorgung mit lokal verfügbaren Grundnahrungsmitteln leisten. Im Unterschied zu Großstaudämmen, Exporten und Bewässerungssystemen bringen diese alternativen Ansätze allerdings kaum Einnahmen und keinen Profit – jedenfalls nicht für den Staat, für die Weltbank und für private Unternehmen.

»Es gibt zahllose Möglichkeiten für die Anwendung von preiswerten Technologien für die Wasserversorgung in der Landwirtschaft, die in Afrika entwickelt oder an die Bedingungen angepasst wurden, zum Beispiel Tröpfchenbewässerung mit Tonnen, Tretpumpen und preiswerte Diesel- oder Elektropumpen und ressourcensparende Anbaumethoden.« (aus: A. Inocencio et al., Innovative Approaches to Agricultural Water Use for Improving Food Security in Sub-Saharan Africa, Colombo [IWMI Working Paper 55] 2003)

7. Vision Wassermarkt

Mit dem wachsenden Bedarf von Städten, Industrie und Landwirtschaft ist der Staat im 19. und 20. Jahrhundert mehr und mehr zum Wasserversorger geworden. Wie in vielen anderen Ländern sind auch in Afrika Preisgestaltung und Verteilung im Wassersektor bis heute stärker noch als in anderen Bereichen der Wirtschaft oder dem Landmarkt staatlich bestimmt. Und wie beim Land führt die zunehmende Verknappung von Wasser durch Übernutzung und Verschmutzung zu Verteilungskonflikten – auf der lokalen Ebene zwischen Landwirtschaft und Viehwirtschaft, zwischen Stadt und Land, zwischen Ländern und zwischen Mensch und Natur. Eine Neuordnung von Wasserverteilung und Nutzungsrechten, die Landwirtschaft, Industrie und anderen Nutzern eine ausreichende Versorgung sichern, ist daher notwendig – wobei im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung auch hier die Forderung nach dem Rückzug des Staates und die Förderung des privaten Sektors die Grundlage für die »Reformen« darstellt.

¹⁴⁹ Siehe International Rivers Network, Spreading the Water Wealth, Making Water Infrastructure Work for Poor People, 2006, www.irn.org.

Die Situation bei den Wasserrechten, die die Verteilung und Nutzung regeln, ähnelt der bei den Landrechten – sie ist sogar noch komplizierter wegen der flüchtigen Natur der Ressource, die sich nur schwer messen oder festhalten lässt. Wie in anderen Gesellschaften auch ist Wasser ein gemeinschaftliches, kein privates Gutes. Es gibt nur Nutzungsrechte, die in der Regel eng zusammenhängen mit Landnutzungsrechten. Bauern dürfen die Niederschläge, die auf ihr Land fallen, das Wasser der Flüsse, an denen es liegt, und das Grundwasser nutzen – vorausgesetzt, sie nehmen es damit nicht anderen weg. Auch haben Pastoralisten das Vorrecht auf Tränken oder Gewässer in ihren Weidegebieten.¹⁵⁰ Daneben und zusätzlich können Rechte an die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder an den gesellschaftlichen Status einer Person gebunden sein, sie können durch Gemeinschaftsarbeit wie das Graben von Kanälen erworben sein, sie können zwischen verschiedenen Nutzern rotieren, sie können verliehen und vererbt werden. Komplexe soziale Systeme (*customary systems*) regeln die Vergabe von Rechten, bei der normalerweise alle Nutzer in einem Gebiet zustimmen müssen, und die Regelung von Konflikten.

Daneben sind in der Kolonialzeit Wassergesetze und Verteilungsstrukturen entstanden, die die Städte und weißen Farmen begünstigten. Wie beim Bodenrecht stellt sich daher die Frage, wie sich die traditionellen, sozialen Gewohnheitsrechte mit modernem Recht, formellen, gesetzlich verankerten und schriftlich fixierten Verteilungs- und Nutzungsregelungen vereinbaren lassen – und mit wirtschaftlichen und politischen Prioritäten und Interessen, für die eine ausreichende, gesicherte Wasserversorgung eine grundlegende Voraussetzung ist.

Wie am Pangani wurden und werden überall in Afrika neue Institutionen und Regelungen für das Wassermanagement vorangetrieben. Grundlage sind neue Wassergesetze, bei deren Erarbeitung die internationalen Entwicklungsorganisationen ein breites Betätigungsfeld gefunden haben. Ähnlich wie bei den Landrechten empfehlen die meisten Experten dabei die Einführung von verbrieften, individuell übertragbaren Nutzungsrechten, die Trennung von Land- und Wasserrechten,

¹⁵⁰ Zu den komplexen und komplizierten Beziehungen zwischen Land- und Wasserrechten siehe z.B.: S. Hodgson, *Land and water – the rights interface*, 2004 (FAO Legislative Study 84); Frank Höllinger/Albrecht Kasper, *Bodenordnungen und Wasserrechte. Verbindungen, Veränderungsdynamik und die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit*, Juni 2000 (GTZ).

um eine Übertragung zwischen Personen, Gruppen und Sektoren zu erleichtern, eine schrittweise Einführung kostendeckender Gebühren und die Förderung privater Investoren.

Langfristig jedoch steht die Schaffung von Wassermärkten im Programm internationaler Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank, um Probleme wie unzulängliche Versorgung, Verschwendung und institutionelle und organisatorische Schwierigkeiten mit Wassermanagement und -verteilung zu lösen. Sie befürworten einen freien Handel mit Wasserrechten, unabhängig vom Landbesitz, als ein Mittel, um die Effizienz der Wassernutzung und -verteilung zu erhöhen und eine Übertragung der Wasserressourcen von niedrigen auf höhere Methoden der Wertschöpfung zu ermöglichen.¹⁵¹ Wie bei der Landreform sehen sie hierin eine Chance, um die Eingriffe des Staates in die Verteilung einerseits, die komplexen und suboptimalen Managementversuche à la Pangani andererseits durch marktwirtschaftliche Instrumente auf der Grundlage der Anerkennung von privatem Eigentum zu ersetzen. Dadurch werde der Zugang zu Wasser gesichert, die Produktivität gesteigert, die Nutzung effizienter und die Armut verringert.

Kaum überraschend ist wieder einmal Südafrika Vorreiter:¹⁵² Im Nationalen Wassergesetz von 1998 wird verkündet, »dass durch Wassermärkte eine effiziente Verteilung von Wasserrechten erreicht werden kann«, weshalb »Wasserrechte getrennt oder frei sein sollten von jeglichen Verpflichtungen wie Landbesitz und Beschränkungen, wie die Rechte ausgeübt werden können«. Ein weitgehend freier Handel mit Wasserrechten wird allerdings bislang nur in Kalifornien, Chile und Australien durchgeführt. Wegen der besonderen Eigenschaften und der existenziellen Bedeutung von Wasser ist das ein komplizierter Prozess mit unabsehbaren Auswirkungen. Wohl wissend, welches brisante Thema sie da andenkt, spricht die Weltbank auch vorsichtig lediglich von einem »Entwicklungsprozess«, der viele Jahre dauern wird.

Neben der Einführung übertragbarer Rechte gehört zu den Schritten auf diesem Weg die Einführung von höheren Kosten für die Wassernutzung. Der Preis von Wasser – der gegenwärtig vielfach stark subventioniert ist – soll so weit angehoben werden, dass zumindest die Kosten

¹⁵¹ Siehe etwa John Briscoe, *Managing Water as an Economic Good: Rules for Reformers*, 1997 (World Bank).

¹⁵² Productivity Commission, *Water Rights Arrangements in Australia and Overseas: Annex L*, South Africa, Melbourne 2003, www.pc.gov.au

Virtuelles Wasser

Der Begriff »virtuelles Wasser« tauchte erstmals Anfang der 1990er Jahre in der Diskussion auf. Damit wird die Wassermenge bezeichnet, die zur Produktion eines landwirtschaftlichen Produkts benötigt wird. Der Handel mit Agrarprodukten ist damit zugleich ein Handel mit dem Wasser, das für ihre Produktion verbraucht wurde, dessen Kosten allerdings, zum Beispiel aufgrund von Subventionen, nur unzureichend in die Preise der Produkte eingehen. Wenn beim Handel mit Agrarprodukten stärker auf das in diesen Produkten enthaltene Wasser geachtet würde, so die These, könnte der Handel zur Linderung der Wasserkrise beitragen, indem der Druck auf die knappe Ressource Wasser verringert würde und weltweit eine effizientere Wassernutzung und höhere Wasserproduktivität erreicht würden.

Doch im sozialen, ökologischen und politischen Kontext vieler Entwicklungsländer birgt das Konzept mehr Gefahren als Chancen:

- Die Importe könnten die Existenz der Bevölkerung, die von der Landwirtschaft abhängig ist, insbesondere die kleinbäuerlichen Betriebe, gefährden.
- Ein Zwang zum Import von Lebensmitteln könnte zu einer weiteren Verschuldung führen.
- Die Nahrungsabhängigkeit könnte zu einer politischen Abhängigkeit führen.
- Bei Produktionsengpässen wäre die Nahrungssicherung von Importländern gefährdet oder die Preise würden stark ansteigen.

Quelle: Misereor, Die globale Wasserkrise, 2005, 32f.

für Betrieb und Instandhaltung sowie für die Erneuerung von Anlagen gedeckt werden. Es wird unterstellt, dass ein höherer Wasserpreis gleichzeitig helfen würde, die Verteilung zu lenken und eine sparsamere Nutzung zu fördern. Nach und nach soll der Wasserpreis dann weiter steigen und sich dem »Wasserwert« annähern, der sich am höchstmöglichen Gewinn, der mit dem Wasser erzielt werden kann, orientiert. »Die Umverteilung von Wasser wird dann zu einer Angelegenheit freiwilliger und wechselseitig vorteilhafter Abmachungen zwischen Käufer und Verkäufer«, meint die Weltbank.¹⁵³ Die schöne neue *win-win*-Welt,

¹⁵³ John Briscoe, zitiert in: Uwe Hoering, Wasser für Nahrung – Wasser für Profit, 2005, 50.

die sich die Weltbankstrategen ausmalen, sieht so aus: »In Zeiten, in denen Wasser knapp ist oder die Nachfrage schwankt, können Nutzer mit dringendem Bedarf im Wassermarkt konkurrieren, während diejenigen, die freiwillig ihre Nutzungsrechte abgeben, mit einem Preis, der durch den Marktwert bestimmt wird, entschädigt werden.«¹⁵⁴

Es ist absehbar, dass eine derartige substanzielle Anhebung der Wasserpreise, die zunehmende Beteiligung privater Unternehmen und eine Verteilung nach der zahlungskräftigsten Nachfrage das Wasser, das jetzt für die Landwirtschaft zur Verfügung steht, in die Städte mit ihrer höheren Kaufkraft umleiten würde. Innerhalb der Landwirtschaft würde eine zunehmende Verlagerung der Produktion auf hochwertige Marktprodukte auf Kosten des Anbaus von Grundnahrungsmitteln stattfinden. Die wohlhabenderen Bauern werden sich dann ausreichend Wasser kaufen können. Die ärmeren Bauern werden verkaufen, wenn sie sich denn überhaupt Wasserrechte sichern können. Wie beim Boden wird auch hier der Markt eine Einbahnstraße sein. Bereits jetzt empfiehlt die Weltbank Ländern mit geringen Wasserressourcen den intensiven Anbau von hochwertigen Exportprodukten wie Obst, Schnittblumen und Gemüse, um mit den Einnahmen die Einfuhr von Grundnahrungsmitteln aus den »wasserreichen« Industrieländern zu finanzieren – eine Strategie, die die Abhängigkeiten weiter verstärken würde (siehe Kasten »Virtuelles Wasser«).

¹⁵⁴ World Bank, *Shaping the Future of Water for Agriculture*, 2005, 80 (Agriculture and Rural Development Department)

Kapitel 5:

Freie Märkte, unfairer Handel

»Wir müssen Märkte öffnen, neue Möglichkeiten für Handelsbeziehungen schaffen und dafür sorgen, dass die europäischen Unternehmen auf diesen Märkten faire Wettbewerbsbedingungen vorfinden. Der wirksame Einsatz aller verfügbaren politischen Instrumente zur Verringerung und Beseitigung von Handelshemmnissen steht im Mittelpunkt der Arbeit der Europäischen Kommission.«
EU-Strategiepapier Global Europe, 2006

In Mosambik finanziert die Weltbankgruppe Fernstraßen im »Beira-Korridor«, durch den Transporte aus den benachbarten Binnenländern Simbabwe und Sambia an die Küste rollen. Auch in Äthiopien, im Senegal und in Zentralafrika wird die Verkehrsinfrastruktur instandgesetzt, asphaltiert, ausgebaut. Der Hafen von Douala in Kamerun wird modernisiert. Madagaskar erhält Kredite für den Ausbau des Container-Terminals, Kenia für den Flughafen – vorausgesetzt, sie werden privatisiert.¹⁵⁵ Um wirtschaftliches Wachstum und die Verringerung der Armut zu erreichen, so die Weltbank und andere Geber, müssten die infrastrukturellen Engpässe beseitigt werden. Dafür wird viel Geld investiert, öffentliches Geld, Entwicklungsgelder, überwiegend Zuschüsse und zinsgünstige Kredite der Weltbanktochter IDA. Im CAADP, dem landwirtschaftlichen Entwicklungsprogramm für Afrika, ist denn auch der größte Teil der veranschlagten Gelder für den Infrastrukturbereich vorgesehen, davon mehr als die Hälfte für ländliche Infrastruktur, so der Plan.

Das Verkehrsnetz in Afrika ist in den vergangenen Jahrzehnten vernachlässigt worden. Von den wenigen Straßen sind nur 16% befestigt, die Schotter- und Lehmstraßen verwandeln sich bei jedem Niederschlag in Matsch und Wasserfurchen. Nach der Regenzeit sind sie oft

¹⁵⁵ IFC News 31.1.2007. In Westafrika wurde der Dakar-Niger-Express bereits privatisiert. Zu den negativen Auswirkungen siehe: Vincent Munié, Mord am Dakar-Niger-Express, LE MONDE diplomatique, 9.2.2007.

wochenlang kaum passierbar. Bauern bringen ihre Produkte mit dem Ochsenkarren oder dem Fahrrad zum nächsten Marktflecken, Lastwagenbesitzer schlagen den schlechten Straßenzustand und verlängerte Transportzeiten auf den Preis auf. Die klapprigen Sammeltaxis in die Dörfer kosten mehr als die modernen Fernbusse, die auf den wenigen gut ausgebauten Fernstraßen zwischen den großen Städten verkehren.

Straßen helfen, dass Kinder zur Schule gehen können und Kranke zum Krankenhaus gelangen, begründet die Weltbank ihre Unterstützung. Straßen erschließen aber auch das ländliche, »unterversorgte« Hinterland für Agrarhändler, Finanzdienstleister und landwirtschaftliche Berater. Und sie ermöglichen Bauern, ihre Produkte zu verkaufen und damit die Agrarhändler und Finanzdienstleister zu bezahlen. Straßen kurbeln also die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung an. Besonders interessiert ist die Weltbank allerdings daran, dass durch die neuen Straßen in Äthiopien die Frachtraten auf den Import-Export-Verbindungen sinken, dass durch den Beira-Korridor die Deviseneinnahmen von Mosambik steigen und durch die Modernisierung des Hafens von Duala die Abfertigung beschleunigt und damit die Liegegebühren verringert werden. Denn die Zukunft der Landwirtschaft in Afrika sieht sie vor allem in der Integration in die globalen Wertschöpfungsketten: »Chancen gründen in einer dynamischen marktorientierten neuen Landwirtschaft.«¹⁵⁶ Hohe »Transaktionskosten«, verursacht unter anderem durch schlechte Infrastruktur, würden bislang verhindern, dass Bauern und Investoren diese Chancen nutzen können. Daher ist die Weltbank bei weitem nicht die einzige Finanzierungsorganisation, die sich zunehmend im Infrastrukturbereich engagiert – als eine der Voraussetzungen für eine freie Fahrt zu freien Märkten.

»Mit Dünger, Moskitonetzen und Straßen werden selbst abgelegene Dörfer in Afrika in der Lage sein, den Rückenwind expandierender Weltmärkte zu nutzen.« (Jeffrey Sachs, 2007, in: TIME, August 6, 2007, 36)

¹⁵⁶ World Bank, World Development Report 2008, Agriculture for Development, (draft) March 2007, 1

1. Blumen und mehr

»Haltet die Kühlkette geschlossen!« lautet das A und O der Blumenindustrie – die ununterbrochene Kühlung vom Schnitt über Transport und Lagerung bis zum Flieger, der die Rosen, Nelken und Chrysanthemen zu den Auktionen in Holland oder Deutschland bringt. Mit der Finanzierung eines Kühlhauses am Flughafen Entebbe leistete daher USAID einen wichtigen Beitrag zum Aufschwung von Ugandas Blumenindustrie.¹⁵⁷ 2005 gingen bereits 7.300 Tonnen nach Europa, die 36 Millionen US-Dollar an Exporteinnahmen brachten. Der Erfolg beschränkt sich allerdings auf knapp zwei Dutzend überwiegend europäische und indische Blumenproduzenten,¹⁵⁸ deren Verband *Fresh Handling Limited* auch den gesamten Blumenexport kontrolliert. Um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können, fordern sie weitere Hilfen wie billigeres Flugbenzin und Steuererleichterungen für Treibstoff für ihre Kühltransporter.

Denn die Konkurrenz schläft nicht. Marktführer Kenia pöppelt seine Blumen- und Gemüseproduzenten ebenfalls mit Subventionen und anderen Vergünstigungen, um seine Führungsposition zu verteidigen. Ermuntert von Finanzorganisationen wie der Weltbank entwickelt sich Äthiopien zum neuen Wettbewerber. Die Regierung in Addis Abeba organisiert Besuchstouren für interessierte Investoren, verspricht schnelle Vertragsabschlüsse, Infrastruktur wie Kühlhäuser und großzügige Steuerbefreiungen. »Die Zukunft für holländische Rosenpflanzler liegt in Afrika«, schreibt die Zeitschrift *FloraCulture International* 2003.¹⁵⁹ Auch Tansania, Sambia, Südafrika und andere Länder suchen Ersatz für traditionelle Exportprodukte wie Kaffee, deren Preise aufgrund eines Überangebots und stagnierender Nachfrage in den Industrieländern Ende der 1990er Jahre dramatisch einbrachen und damit die Einnahmen der Regierungen und von Millionen Kleinbauern. Von diesem Schock erholt sich die Landwirtschaft durch die wachsende Nachfrage aus Indien und China, die sich unter dem Einfluss von Starbucks & Co. von Tee- zu Kaffeekulturen wandeln, nur langsam.

¹⁵⁷ Success Story: Uganda's Flower Industry Is Up and Running, www.usaid.gov

¹⁵⁸ Acht der 19 Farmen haben ausländische Besitzer, drei sind Joint Ventures (IPS Johannesburg, 19.07.2007).

¹⁵⁹ www.floricultureintl.com/archive/articles/705.asp

Chancen für eine »neue Landwirtschaft« in Afrika sehen die Entwicklungsstrategen von Weltbank oder USAID vor allem in den Industrieländern: höherer Fleischverzehr, neue zahlungskräftige Verbrauchergruppen, qualitätsbewusstere Verbraucher, steigende Ansprüche an gesunde Ernährung, die Bereitschaft, für Produkte organischer Landwirtschaft oder fairen Handels auch mehr zu zahlen und andere Veränderungen auf der »Nachfrageseite« würden auf der »Angebotsseite« vielversprechende Absatzmöglichkeiten eröffnen. Um sie zu nutzen, müssten die Bauern zunehmend in »den Markt« integriert werden, was nicht nur für USAID ein zentrales Ziel landwirtschaftlicher Projekte ist.¹⁶⁰ Auch die Weltbank will »durch die Ausweitung der Grünen Revolution auf die weniger begünstigten Regionen die Existenzmöglichkeiten der Subsistenzbauern sichern und sie in den Markt einbinden«.¹⁶¹

Doch wie das Beispiel der Blumenindustrie in Uganda zeigt, können Kleinbauern hier kaum mithalten: Die Investitionskosten für Stecklinge, Gewächshäuser und Kühlwagen, Zertifizierungsgebühren und Frachtraten sind hoch, ebenso die Anforderungen der Abnehmer an Qualität und Standards. In Kenia beispielsweise produzierten Anfang der 1990er Jahre Kleinbauern noch etwa 70% der exportierten Früchte und Gemüse, am Ende des Jahrzehnts war dieser Anteil auf 18% gesunken.¹⁶² In einer ersten Phase wurden sie verdrängt durch kleine kommerzielle Vertragsbauern, die bis 2001 durch kaum mehr als eine Handvoll vertikal integrierter Exportproduzenten ersetzt wurden.¹⁶³ Vom Exporterfolg und neuen Chancen profitierten die wohlhabenden, größeren Bauern und Betriebe, die oft im Besitz ausländischer Investoren sind.

Bleibt das Arbeitsplatzargument. In Uganda entstanden durch die Schnittblumenindustrie etwa sechs- bis siebentausend Arbeitsplätze, in Kenia waren 2004 etwa 135.000 Menschen direkt in der Blumenindustrie beschäftigt. Doch zahlreiche Studien zeigen, dass die Arbeitsbedingungen häufig sehr schlecht sind.¹⁶⁴ In Kenia und Uganda verdienen

¹⁶⁰ USAID Agriculture Strategy, Linking Producers to Markets, 2004

¹⁶¹ World Development Report 2008, Agriculture for Development (draft) March 14, 2007; World Bank, World Development Report 2008, 2007, 138

¹⁶² Der Handel mit dem Hunger. Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung, Bonn 2006 (Forum Umwelt&Entwicklung), 22

¹⁶³ Peter Gibbon/Stefano Ponte, Trading Down. Africa, Value Chains, and the Global Economy, 2005, 143

¹⁶⁴ www.fian.de. Zu Kinderarbeit in der Blumenproduktion in Lateinamerika und Afrika siehe: Verena Albert, »Blühende Zukunft?« (FIAN).

die Beschäftigten, die große Mehrzahl von ihnen Frauen, oft kaum mehr als umgerechnet einen Euro am Tag. Unbezahlte Überstunden sind die Regel, Schutzkleidung gegen Pestizide, deren Einsatz hoch ist, hingegen nicht. Wer krank wird oder sich gewerkschaftlich betätigt, wird rasch entlassen. Schwangere erhalten vielfach nur unbezahlten und kurzen Mutterschutz. Um ausländische Investoren nicht abzuschrecken, wird es mit der Einhaltung bestehender Arbeitsgesetze nicht so genau genommen. »Mit dieser Art von Investitionen wird weder Hunger bekämpft noch ländliche Entwicklung gefördert«, schlussfolgert Gertrud Falk, Koordinatorin der Blumenkampagne bei FIAN Deutschland.

Die Auswirkungen der Integration in den globalen Markt sind im Blumenanbau vergleichsweise gut dokumentiert, weil hier zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften seit Jahren für faire Arbeitsbedingungen kämpfen. Doch die Bedingungen sind ähnlich in vielen Bereichen der Exportlandwirtschaft – und oft schlechter. Die Ausfuhren müssen durch den »Flaschenhals« des Export- und Importhandels, und der ist hochgradig konzentriert. Die wenigen Unternehmen, die den Handel und die Absatzmärkte kontrollieren, spielen die einzelnen Bauern, aber auch ganze Länder gegeneinander aus, um günstigere Preise zu bekommen. So zeigt der Preistrend für Avocados, grüne Bohnen und Erbsen, Mangos und Ananas seit Jahren nach unten, ebenso für Blumen. Die Einnahmen aus den Exporten steigen daher vielfach nicht im gleichen Maße an wie die Exportmengen. Der Druck durch die Abnehmer auf Preise und Produzenten führt dazu, dass viele Bauern entweder aufgeben oder den Druck weitergeben: Festangestellte Arbeiter werden – wie in Südafrika – durch Tagelöhner ersetzt, Löhne gesenkt, menschliche Arbeitskraft durch Maschinen ersetzt, Handarbeit durch Unkrautvernichtungsmittel.

Trotz einzelner Erfolgsgeschichten ist der Anteil Afrikas an den »hochwertigen Agrarprodukten« im Welthandel noch gering. Zwar hat der Export von Fleisch, Fisch und Garnelen, von Obst und Gemüse erheblich zugenommen und den Rückgang bei den traditionellen Exportprodukten mehr als ausgeglichen.¹⁶⁵ Doch die volkswirtschaftlich posi-

¹⁶⁵ Laut Weltbank (World Development Report 2008, Draft, March 2007, 20), sind die Exporte von »traditionellen Produkten« von 60 Mrd. US-Dollar (62%) 1980 auf ca. 43 Mrd. (27%) 2005 zurückgegangen, Exporte von Fleisch, Fisch, usw. sowie von Obst und Gemüse hätten dagegen von 12 bzw. 16 Mrd. 1980 zugenommen auf fast 50 Mrd. (31%) bzw. 47 Mrd. (30%) in 2005.

tive Bilanz gilt nicht gleichermaßen für die Kleinbauern. Viele von ihnen wurden durch den dramatischen Rückgang der Preise für traditionelle Exportprodukte an den Rand des Ruins getrieben. Die Umstellung auf neue Exportprodukte können dagegen nur wenige mitmachen – und sie kommt daher auch nur einigen wenigen zugute, wie das Beispiel Uganda zeigt. Gleichzeitig wird für eine weitere Steigerung der Exporte mehr und mehr Land, das jetzt für kleinbäuerliche Landwirtschaft und den Anbau von Grundnahrungsmitteln genutzt wird, umgewandelt in Land für die Exportlandwirtschaft. Wasser, das jetzt noch auf kleinbäuerliche Felder fließt, wird auf Exportprodukte umgeleitet und als »virtuelles Wasser« in die Industrieländer exportiert, der Einsatz von Agrarchemie und damit teure Importe ausgeweitet. Doch der Wert, der damit eingefahren wird, kommt nur wenigen Produzenten, Exporteuren und Transportunternehmen zugute.

2. Der Vormarsch der Supermärkte

Aus der Sicht der Agrar- und Ernährungsindustrie ist Afrika nicht nur »unterversorgt« mit Dünger, Saatgut und Pestiziden – es ist auch *undershopped*, soll heißen, dass der Einzelhandel weitgehend in den Händen von Kleinhändlerinnen und kleinen Geschäften, also »rückständig« und »unterentwickelt« ist. Und wie die Ausweitung des Absatzmarktes für Agrarchemie und Saatgut neue Geschäftsfelder und Profite verspricht, so verspricht die Modernisierung am anderen Ende der Nahrungsmittelkette, beim Einzelhandel, hohe Profitraten. Während Supermärkte in Asien und Lateinamerika längst das Erscheinungsbild selbst in den kleineren Städten prägen, entwickeln sie sich in Afrika – abgesehen von Kenia und Südafrika – erst seit Ende der 1990er Jahre, seither aber sprunghaft.¹⁶⁶

Ausgangspunkt war Südafrika, wo die Urbanisierung und die Entstehung einer modernen, zahlungskräftigen Mittelklasse vergleichsweise weit fortgeschritten ist. Hier hatten Supermärkte 2003 bereits einen Anteil von 55% am nationalen Einzelhandel mit Nahrungsmitteln. Markt-

¹⁶⁶ Dave D. Weatherspoon/Thomas Reardon, The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor, in: Development Policy Review, 2003 (3), 333-355

Marktfrauen

Elisabeth verkauft seit über 25 Jahren Yams auf dem Markt in Ghanas Hauptstadt Accra. Vor zwei Jahren wurde sie *queen*, Sprecherin aller Yams-Händlerinnen des Marktes. Sie hat nie eine Schule besucht, aber rechnen kann sie. Zu ihren Aufgaben gehört es, neue Händlerinnen zuzulassen, ein ausreichendes Angebot sicher zu stellen, die Händlerinnen gegenüber der Stadt zu vertreten und Streitfälle zu schlichten.

Frauen wie Elisabeth dominieren in vielen Ländern den städtischen Markt für Lebensmittel, der gekennzeichnet ist durch geringe Kaufkraft und eine starke Verbundenheit der Verbraucher mit ihren herkömmlichen Nahrungsmitteln, entsprechend ihrem sozialen und ethnischen Hintergrund. Die Märkte für frische Produkte und die informellen Sektoren der Verarbeitung und Vermarktung von Nahrung decken den größten Teil des städtischen Bedarfs. Damit ist die Urbanisierung und die daraus folgende Vielfalt von Ernährungswünschen eine Chance für verarbeitete Grundnahrungsmittel. Zahlreiche lokale Produkte werden regional gehandelt, meist hergestellt und vertrieben durch kleine, informelle städtische und ländliche Verarbeitungsbetriebe, die eine ausgeprägte Fähigkeit zur Innovation und zur Reaktion auf den Markt zeigen. In Garoua zum Beispiel, einer Stadt in Nordkamerun mit 230.000 Einwohnern, wurden 1.647 kleine kommerzielle Nahrungsmittelbetriebe gezählt (Getränke, Verarbeitung von Erdnüssen, Gewürzmühlen, Teigherstellung, kleine Restaurants und Essstände usw.), von denen 82% von Frauen betrieben wurden.

Quelle: Denis Sautier u.a., Case Studies of Agri-Processing and Contract Agriculture in Africa, November 2006, 2

führer wie *Shoprite* und *Pick'n Pay* expandieren zunehmend sowohl in weniger wohlhabende Stadtgebiete mit »Supermärkten für die Armen« als auch in andere Länder des Kontinents, zunächst in die Nachbarländer im südlichen und östlichen Afrika. Auch kenianische Unternehmen wie *Uchumi* machen zunehmend jenseits der Grenzen Niederlassungen auf. Internationale Ketten wie die niederländische Spar, Woolworth oder Metro Cash & Carry-Märkte fangen dagegen gerade erst an. Die Supermarkt-Ketten drängen nicht nur die Kleinhändler und die Kioske der Frauen aus dem Geschäft – sie nehmen damit auch Bauern, die bislang eher an die kleinen Geschäfte und Zwischenhändler verkaufen, ihre Abnehmer.

Aus für Outspan

Bis weit in die 1980er Jahre hinein boten Preisabkommen für Rohstoffe, etwa für Kaffee, starke Produzentenorganisationen und staatliche Aufkaufbehörden ein Gegengewicht gegen die Macht der internationalen Aufkäufer. Doch sie fielen der Strukturanpassungs- und Liberalisierungspolitik zum Opfer. Seither werden die Produzenten durch »den Markt« und die Marktmacht der Käufer auseinander dividiert. Ein Beispiel dafür ist *Outspan*, die noch vor wenigen Jahren mächtige Vermarktungsorganisation für südafrikanische Zitrusfrüchte. Angeworben durch private Exporteure, Importeure und große Einzelhandelsunternehmen, stiegen zunächst die wirtschaftlich stärksten Erzeuger aus den Mitgliedsgenossenschaften aus, wodurch diese geschwächt wurden. Um zu überleben, wandelten sich die Genossenschaften in private Unternehmen um und schlossen nach und nach ihre schwächeren Mitglieder aus, die damit weitgehend von Exportmöglichkeiten abgeschnitten sind. Aber auch Outspan selbst beliefert heute nur noch den zweitrangigen Markt in Osteuropa.¹

¹ Charles Mather/Stephen Greenberg, Market Liberalisation in Post-Apartheid South Africa: The Restructuring of Citrus Exports after »Deregulation«, in: Journal of Southern African Studies, Vol. 29, No. 2 (June 2003)

Gleichzeitig treiben sie ein Umstrukturierung und Segmentierung in der Landwirtschaft voran. Ähnlich wie die Exporteure stellen die Aufkäufer der Supermärkte hohe Anforderungen an Liefermenge, Zuverlässigkeit und Qualität. Viele Bauern, die Supermärkte beliefern, haben bereits Erfahrungen mit dem Export und erfüllen die Standards und Anforderungen der Europäischen Union oder anderer Exportmärkte. Für sie eröffnet sich mit den Supermärkten somit ein zusätzlicher Absatzmarkt. Meist müssen die Erzeuger ihre Produkte bereits gewaschen, verpackt, etikettiert und mit dem entsprechenden Strichcode versehen abliefern. Bei verderblichen Produkten sind sie verpflichtet, Kühlwagen zu benutzen, für Milch brauchen sie Kühleinrichtungen. Um diese Anforderungen zu erfüllen, sind in der Regel größere Investitionen und betriebliche Umstellungen notwendig, die Kleinbauern am schwersten fallen. Ähnlich wie manche Exporteure stellen die Supermarkt-Ketten direkte Kontakte mit Produzenten her wie etwa durch sogenannte *out-grower schemes*, überwiegend mit Bauern, die größere Mengen liefern können.

De facto können die Supermärkte ihren »bevorzugten Lieferanten«, denen jederzeit gekündigt werden kann, wenn sie die Anforderungen nicht mehr erfüllen, Preise und Konditionen weitgehend diktieren. Ihre Macht wird nur dadurch begrenzt, dass die Zahl der Bauern, die in der Lage sind, ihre hohen und kostspieligen Anforderungen zu erfüllen, (noch) gering ist. Um die Abhängigkeit von einer begrenzten Anzahl von Bauern zu verringern und ihren rasch steigenden Bedarf zu befriedigen, unterstützen die Supermarkt-Ketten daher auch Kleinbauern oder Genossenschaften bei der Verbesserung von Produktion und Vermarktung, insbesondere außerhalb von Südafrika, wo die Zahl der leistungsfähigen Anbieter noch geringer ist. Durch regionale grenzüberschreitende Exporte tragen sie gleichzeitig dazu bei, dass zunehmend Bauern verschiedener Ländern miteinander konkurrieren und die Erzeugerpreise gedrückt werden können.

Durch die Supermärkte werden zwar eine Reihe von Bauern in die Vermarktungsketten einbezogen. Eine weitaus größere Zahl bleibt jedoch vom dynamischen, städtischen Nahrungsmittelmarkt ausgeschlossen, beziehungsweise verliert ihre Abnehmer, die kleinen, informellen Zwischenhändler, Marktfrauen und Kioske, die durch die Supermarktketten verdrängt werden.¹⁶⁷ In Lateinamerika hat das in den vergangenen Jahren zu einer massiven Verdrängung von Kleinbauern aus dem Markt geführt, in Indien zu massiven Protesten.¹⁶⁸ Hoffnungen, dass die Kleinbauern dauerhaft von einer wachsenden Inlandsfrage profitieren, beschränken sich denn auch eher auf Nischenprodukte wie *small farmer labels* für einzelne Produkte.

3. Vertragsbauern – Nukleus und Plasma

»Kleinbauern in Kamerun übernehmen Ölpalmen-Plantage«, titelt die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG, eine Tochtergesellschaft der bundeseigenen Kreditanstalt für Wiederaufbau, die

¹⁶⁷ Der Druck der Einzelhandelsketten auf die Preise für Farmprodukte trägt zudem dazu bei, dass kommerzielle Bauern permanente Farmarbeitskräfte durch Saisonarbeiter ersetzen. Siehe: Gottfried Wellmer, *Polarisierung durch Freihandel. Eine Zwischenbilanz des Handelsabkommens der EU mit Südafrika, 2006 (KOSA)*.

¹⁶⁸ Supermärkte auf dem Vormarsch im Süden – Bedrohung für Kleinbauern?, 2007, www.forumue.de

im Auftrag des Entwicklungsministeriums BMZ die Privatwirtschaft fördert.¹⁶⁹ Dabei handelt es sich nicht etwa um eine Landbesetzung, sondern um *Subcontracting*: Die kamerunische Tochtergesellschaft der SOCFINAL-Gruppe, einer der weltweit führenden Investoren in Kautschuk- und Ölpalmen-Plantagen, verpachtet an Bauern rund zehn Hektar große Parzellen, auf denen sie Ölpalmen anbauen sollen. Da sie ihren Anteil an den hohen Erschließungskosten nicht aufbringen können, verhilft ihnen die DEG mit einer Garantie gegenüber der Bank zu langfristigen Krediten. Die zahlen sie dann ab mit dem Verkauf der Fruchtbüschel an die SOCFINAL-Ölmühle, den »Nukleus«, also den Kern der Plantage, während die bäuerlichen Lieferanten das »Plasma« drumherum sind. Für die DEG ist das ein »Grundmodell für ähnliche Kooperationen zwischen privaten Unternehmen, der Dorfbevölkerung, dem Finanzsektor und einem internationalen Entwicklungsfinanzier«.

Dass Bauern Verträge mit Abnehmern schließen, ist an sich nichts Neues.¹⁷⁰ Sie haben dadurch eine gewisse Sicherheit für den Absatz ihrer Erzeugnisse. Vielfach stellen die Abnehmer auch Saatgut, Dünger, Pestizide, Beratung und Kredit zur Verfügung. Umgekehrt können die Käufer besser planen und Einfluss auf Menge, Qualität oder Zeitpunkt der Lieferung nehmen. Ob es sich deshalb aber um eine »win-win-Situation« handelt, wie Wirtschaft und Entwicklungspolitiker landauf, landab immer lauter behaupten, ist allerdings die Frage.

So sieht etwa die deutsche Entwicklungszusammenarbeit darin einen »Schlüssel für Entwicklung der ländlichen Regionen und die Armutsminderung«.¹⁷¹ Deshalb geht zum Beispiel die DEG zunehmend dazu über, mit Entwicklungsgeldern Agrounternehmen beim Aufbau von bäuerlichen Zulieferbetrieben zu unterstützen. Mit solchen »Öffentlich-Privaten Partnerschaften« (PPP) soll eine »Markt- und Profitorientierte

¹⁶⁹ Pressemappe Afrika im Fokus – Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit während des G8-Vorsitzes 2007, Seminar für Journalistinnen und Journalisten am 6./7. Mai in Potsdam.

¹⁷⁰ Je nach Ausmaß der vertraglichen Vereinbarungen gibt es unterschiedliche Formen wie saisonale Produktionsabkommen, langfristige Abnahmeverträge, Outgrower Schemes mit festen Managementverträgen usw.

¹⁷¹ Outgrowers – a key to the development of rural areas in Sub-Saharan Africa and to poverty reduction, Workshop Report, Bonn, January 2007. Siehe auch den Bericht über eine internationale Konferenz im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Ende Mai 2007 in Berlin, in: E+Z Jg. 48, 2007:7/8, 273.

Landwirtschaft im Agrarsektors Afrikas gefördert«¹⁷² werden. Nachdem durch die Strukturanpassungspolitik staatliche Vermarktungsbehörden und damit die Versorgungs- und Absatzkanäle vieler Bauern beseitigt wurden, soll jetzt der private Sektor diese Rolle übernehmen. Angesichts der weltweit steigenden Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten aus Afrika sei die Agroindustrie »zunehmend auf die Zusammenarbeit mit zuverlässig zuliefernden Vertragsbauern angewiesen«.¹⁷³ Das Konzept scheint geradezu die Ideallösung, um die angestrebte Marktintegration der Landwirtschaft – als Absatzmarkt für *inputs* wie als Lieferant – voranzubringen.

Für die Agrounternehmen bietet diese Konstruktion erhebliche Vorteile: Ein Heer billiger, oft hoch produktiver Betriebe, die sie gegeneinander ausspielen können, sichert den Nachschub in ausreichender Menge und hoher, gleichbleibender Qualität. Sie verschafft ihnen Zugang zu Land ohne langfristige Investitionen und ohne die Komplikationen unsicherer und konflikträchtiger Landnutzungsrechte und hilft damit, eines der zentralen Investitionshindernisse elegant zu umgehen. Ebenso vermeiden sie arbeitsrechtliche oder soziale Probleme mit eigenen Beschäftigten und verringern damit die Gefahr politischer Widerstände, indem sie einige Bauern einbinden,¹⁷⁴ oder von Imageschäden, wie sie die Blumenindustrie erlebt.

Die größeren Risiken tragen dagegen die Bauern. Ernteauffälle und schwankende Preise gehen zumeist auf ihre Kosten. Sie müssen den Anbau von Nahrungsmitteln einschränken, da Land umgewidmet wird und/oder der gewohnte Mischanbau nur beschränkt möglich ist. Um Vertragsverpflichtungen zu erfüllen, können sie gezwungen sein, die Erträge auf Kosten von Bodenerosion und Umweltverschmutzung zu steigern. Als Pächter und Zulieferer sind sie abhängig vom Abnehmer, der zahlreiche Möglichkeiten hat, über willkürliche Qualitätskriterien oder Berechnung von Zusatzkosten die Einnahmen der Bauern weiter zu reduzieren. Und die Gegenwart mexikanischer Maisbauern könnte die Zukunft ihrer afrikanischen Kollegen sein: Durch Vertragsanbau wur-

¹⁷² Andreas Foerster, Afrika-Abteilung des BMZ, zitiert in: E+Z 10/2006, 357

¹⁷³ Roger Peltzer, Aufwachen. Deutsche Agrarförderung sollte Vorzüge des Vertragsbaunmodells für die Armutsbekämpfung erkennen, in: eins Entwicklungspolitik, 12-2007, 28-31

¹⁷⁴ So hat es anscheinend auch Widerstände gegen die Pläne von SOCAPALM/SOCFINAL gegen eine Ausweitung ihrer Plantage gegeben. Siehe: GRAIN, Seedling July 2007.

den die lokalen Maissorten verdrängt zugunsten von zwei, drei kommerziellen Sorten, die sie jetzt verkaufen. Selbst ernähren sie sich durch Maismehl, einem Abfallprodukt bei der Herstellung von Maiskeimöl, dem viele Nährstoffe fehlen.

»Betrübblicherweise ist das vorherrschende Muster die Ausbeutung, nicht die Kooperation«, heißt es in einer Studie.¹⁷⁵ Die Bauern als das schwächste Glied in der Wertschöpfungskette geraten in die Schere zwischen steigenden Kosten, etwa durch kostspieligere Anbaumethoden oder Qualitätsanforderungen, und sinkenden Preisen.¹⁷⁶ Angesichts unzureichender empirischer Forschung lässt sich denn auch nur »vermuten«,¹⁷⁷ dass Vertragsbauern im langjährigen Durchschnitt höhere Einkommen erzielen. Zudem werden die Bauern in die Abhängigkeiten und Schwankungen der Weltmärkte eingebunden, die über Qualitäts- und Zertifizierungsanforderungen wie dem EurepGAP-Standard europäischer Händler und Dienstleistungen, Verpflichtungen wie die Rückverfolgung von Erzeugnissen bis zu ihrem Ursprung, rasche Änderungen der Konsumgewohnheiten und scharfen internationalen Konkurrenzkampf der Anbieterländer immer neue, höhere Hürden setzen.

»Die Zukunft des Vertragsanbaus für den Export ist nicht ausgerichtet auf die Kleinbauern«, lautet denn auch das Ergebnis einer Studie über die Vertragslandwirtschaft in Afrika.¹⁷⁸ Das gilt auch für sich rasch entwickelnde neue Märkte wie in Osteuropa oder China und für städtische Märkte, die zunehmend den gleichen Regeln und der Kontrolle durch die gleichen Unternehmen und Supermärkte unterliegen. Nur etwa 4% der Frischware, die Verarbeitungsbetriebe in Südafrika einkaufen, stammt von schwarzen Vertragsbauern, rund 74% von kommerziellen, weißen Farmern. Der Vertragsanbau fungiert häufig als Zwischenschritt für die Konzentration unter den Zulieferbetrieben: Kleinere Bauern werden aus dem Markt gedrängt und sind bestenfalls noch als Arbeiter beteiligt

¹⁷⁵ Slow Trade – Sound Farming. A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture, 2007, 43 (EcoFair Trade Dialogue)

¹⁷⁶ Die Befürworter glauben, dass solche Nachteile durch entwicklungspolitische Maßnahmen und Kooperationsformen usw. gemildert oder gar verhindert werden können: »Zulieferer müssen deshalb befähigt werden, gegenüber ihren Abnehmern ihre Interessen zu vertreten.« Siehe: E+Z Jg. 48, 2007:7/8, 273.

¹⁷⁷ Roger Peltzer, Aufwachen. 29

¹⁷⁸ Denis Sautier u.a., Case Studies of Agri-Processing and Contract Agriculture in Africa, 2006 (Studie für den World Development Report 2008) 2

– mit entsprechend geringem Einkommen.¹⁷⁹ So ging in Senegal der Anteil der Haushalte, die als Vertragsbauern grüne Bohnen liefern, von 23 auf 10% zurück, während der Anteil der Haushalte, die als Arbeiter auf Bohnenfarmen arbeiteten, von 10 auf 34% stieg.

Die ungleichen Kräfteverhältnisse zwischen kleinbäuerlicher Landwirtschaft und mächtigen Abnehmern lassen sich auch nur sehr begrenzt durch die Bildung von Bauerngruppen oder durch entwicklungspolitische Unterstützungsmaßnahmen, mit denen Entwicklungsorganisationen ihre Fördermaßnahmen für das Agrobusiness flankieren, ausgleichen. Die Bauern brauchen Alternativen, um nicht von einem Erzeugnis, einem Käufermonopol und einer einzigen Quelle von *Inputs* und Kredit abhängig zu werden – und von einem Markt, der als Käufermarkt von einigen wenigen Ländern und Konzernen dominiert wird.

4. Eine grüne OPEC

Für Stefan Tangermann, Landwirtschaftsdirektor der OECD, ist klar: Wenn die EU das Ziel, den Anteil von Agrartreibstoffen bis 2020 auf 10% zu erhöhen, erreichen will, braucht sie mehr Einfuhren. Denn die Produktionskosten in Europa sind hoch. Und Land ist knapp, um etwa durch Rapsanbau den erwarteten Bedarf nach der neuen Wunderwaffe gegen sinkende Erdölreserven, Abhängigkeit und Klimawandel zu befriedigen. »Bioenergie« müsse an den günstigsten Standorten der Welt produziert werden, so Tangermann. Und um den Import zu erleichtern, müssten die Einfuhrzölle auf Agrartreibstoffe abgeschafft werden.¹⁸⁰

¹⁷⁹ World Bank, World Development Report 2008 (draft), March 14, 2007, Box 5.5. Siehe auch Michael Brüntrup, Merits and limits of contract farming, in: D+C Vol. 33.2006:10, 357.

¹⁸⁰ Gerhard Klas, Volle Tanks, leere Teller, in: eins Entwicklungspolitik, 4-2007, 6. Inzwischen gibt es eine Fülle von Literatur, die sich mit den Perspektiven der Agrartreibstoffe und ihren möglichen Auswirkungen auf Ernährung, Landwirtschaft und Klima auseinandersetzt: Third World Resurgence #200, April 2007, www.twinside.org.sg; www.biofuel-watch.org.uk; C. Ford Runge/Benjamin Senauer, How Biofuels Could Starve the Poor, in: Foreign Affairs, May/June 2007, www.foreignaffairs.org. Einen guten Überblick bietet auch GRAIN: The new scramble for Africa, in: Seedling, July 2007, 36-45, www.grain.org/.

Afrika bietet günstige Standorte. Afrika bietet Land. Kein Wunder, dass der Subkontinent Gelüste weckt. Unternehmen stecken bereits ihre Claims ab:

- In Nigeria werden derzeit 15 Äthanol-Fabriken geplant. Schätzungsweise 400.000 Hektar Land mit guten Bewässerungsmöglichkeiten entlang der Flüsse Niger und Benue wurden für den Zuckerrohranbau ausgewiesen. Ein chinesischer Investor will für 80 Millionen US-Dollar eine Äthanolfabrik errichten. Gleichzeitig hat sich China die Belieferung der eigenen Destillereien mit Cassava gesichert.
- In Tansania möchte ein schwedischer Investor im wichtigsten Feuchtgebiet des Landes, dem *Wami Basin*, auf 400.000 Hektar Zuckerrohr anbauen, wo jetzt Reis von Kleinbauern wächst.
- In Liberia hat die britische Firma *Equatorial Biofuels* das einheimische Unternehmen *Liberian Forest Products* (LFP) übernommen, das eine Konzession von mehr als 700.000 Hektar Land besitzt, auf dem zukünftig Ölpalmen wachsen sollen.
- In Äthiopien, wo der Bevölkerungsdruck auf das Agrarland bereits extrem hoch ist, wurden 196.000 Hektar für Agrartreibstoffe ausgewiesen. Agrarunternehmen haben angeblich bereits Anträge für weitere riesige Ländereien vorgelegt, vorrangig für den Anbau von *Jatropha*. Das deutsche Unternehmen *Flora Ecopower* will im Bundesstaat Oromia 77 Millionen US-Dollar investieren und verhandelt über den Kauf von 13.000 Hektar Land, mit dem Plan, die Anbaufläche auf 200.000 Hektar auszuweiten.

Diese Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt aus den Plänen, neue, großflächige Monokulturen anzulegen, vorrangig in den fruchtbarsten Landstrichen mit ausreichend Niederschlägen, Bewässerung und Verkehrsanbindung. Der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade träumt schon von einer afrikanischen »grünen OPEC«, die den Erdölländern Konkurrenz machen könnte. Gleichzeitig lobt die FAO die Agrartreibstoffe »als ein wichtiges Mittel, um die Lage der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, falls die Regierungen Umweltgefahren und Bedenken wegen Ernährungssicherheit berücksichtigen«. Joseph Schmidhuber, Ökonom bei der FAO, verkündete, »wenn richtig vorgegangen wird, kann Bioenergie in einigen Entwicklungsländern so etwas wie eine landwirtschaftliche ›Renaissance‹ vorantreiben.«¹⁸¹

¹⁸¹ FAONEWSRELEASE 07/45, 23. April 2007

Vom Windbrecher zur Goldmine?

Jatropha ist ein Busch, der selbst auf schlechten Böden und bei Trockenheit wächst. Lange Zeit war er vor allem für Hecken als Schutz gegen Wind und Erosion beliebt. Doch jetzt haben seine trockenen, schwarzen Nüsse unter norwegischen, indischen und britischen Unternehmen, die daraus Biodiesel herstellen wollen, einen Wettlauf um Land ausgelöst. Erste Plantagen entstehen quer durch Afrika, von Ghana über Kenia bis Südafrika.

»Angesichts des wachsenden Interesses wichtiger Ölundertnehmen könnte Jatropha die kleine Pflanze sein, die Afrikas Bauern aus der Armut helfen und den Kontinent zu einem Treibstoffproduzenten machen könnte.«

Ghanas Regierung hat mit Blick auf den europäischen Markt 1,6 Millionen US-Dollar für Pflanzungen bereitgestellt. Eine norwegische Firma suchte per Anzeige Land für Plantagen. Indien gab Ghana 35 Millionen US-Dollar für die Forschung. »Es ist wie Gold. Man muss nur Geld reinstecken, um daran zu kommen«, sagt Daniel Osei-Bonsu, Umweltdirektor of AngloGold Ashanti, einer Goldmine in südafrikanischem Besitz, die in Ghanas fruchtbaren Zentralregionen über 60.000 Hektar Land besitzt.

Quelle: The Washington Times, 21.2.2007

»(Wir) stehen an einer historischen Schwelle in der Landwirtschaft: vom Nahrungsanbau hin zum Anbau von Rohstoffen für Biotreibstoff.« (John M. Powell, FAO)

Vorerst treibt die Euphorie vor allem die Preise. »Die Agrarrohstoffmärkte erfahren gerade eine Neubewertung«, zitiert die taz am 29. Mai 2007 Clemens Große-Frie, Vorstandschef von Deutschlands zweitgrößtem Agrarhändler, Agravis. Mais und Weizen seien die Börsenrenner. Aber auch die Preise anderer Produkte wie Baumwollsaat und Palmöl, aus denen sich Agrartreibstoffe herstellen lassen, werden von Großhändlern und Spekulanten in die Höhe getrieben. In Mexiko führte die Verdopplung des Preises für Mais, der überwiegend aus den USA importiert werden muss, bereits zu heftigen Protesten und Unruhen.

Das internationale Forschungsinstitut für Ernährungspolitik, IFPRI, prognostiziert, dass der Preis für Cassava, das in vielen Ländern Grundnahrungsmittel insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen

ist, bis 2010 um 33%, bis 2020 sogar um 135% steigen könnte.¹⁸² Für die Entwicklungsländer insgesamt veranschlagt die FAO in 2007 einen Anstieg der Nahrungsmittelimportpreise um mindestens 9%, für die ärmsten Länder sogar noch um einen Prozentpunkt mehr.¹⁸³ Und mit jedem Prozentpunkt, um den die Preise von Grundnahrungsmitteln steigen, steigt nach IFPRI-Schätzungen die Zahl der Menschen, die unter Ernährungsunsicherheit leiden, um 16 Millionen. Gleichzeitig lässt die neue Möglichkeit, Agrarüberschüsse profitabel zu Sprit zu verdieseln, die Nahrungsmittelhilfe austrocknen.

»Biotreibstoffe haben Öl- und Nahrungsmittel in einer Weise miteinander verknüpft, durch die die Beziehungen zwischen Nahrungsmittelproduzenten, Konsumenten und Nationen in den kommenden Jahren grundlegend verändert werden könnten, mit möglicherweise verheerenden Auswirkungen sowohl auf die weltweite Armut als auch auf die Ernährungssicherheit.« (C. Ford Runge/Benjamin Senauer 2007)

Einige Beobachter verkünden, der Anbau von Agrartreibstoffen würde auch kleinbäuerlicher Landwirtschaft neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen – mit ein paar Ölpalmen, einigen Hecken mit *Jatropha* oder Baumwollsaat. Theoretisch hätte sie sogar Aussicht auf *Windfall*-Profite: In den wichtigen US-amerikanischen Anbaugebieten Louisiana, Virginia und Mississippi machen die Baumwollfelder zunehmend dem Maisanbau für Biotreibstoff Platz, was Afrikas Farmer freuen könnte. Und auch steigende Preise für Grundnahrungsmittel könnten höhere Einkommen bedeuten – theoretisch.

Praktisch wird das Geschäft dominiert werden von den großen Konzernen: Erdölunternehmen wie die *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), Royal Dutch/Shell und Italiens Eni, die gemeinsam mit der staatlichen brasilianischen Ölgesellschaft Petrobras in Angola und Mosambik einsteigen will. Agrarkonzerne wie ADM (siehe Kasten) und Cargill sind längst fest verankert. Gentechnikkonzerne wie Monsanto nutzen die Gunst der Stunde, um Werbung für Genmais und andere »high-fermentable« Produkte aus dem Biotech-Labor zu machen,

¹⁸² Siehe Mark Rosegrant, IFPRI, zitiert bei C. Ford Runge/Benjamin Senauer, *How Biofuels Could Starve the Poor*, in: *Foreign Affairs*, May/June 2007.

¹⁸³ FAONewsRelease 07/52 vom 16.5.2007

Win-win-Situation

Der US-Konzern Archer Daniels Midlands (ADM) gehört zu den führenden Akteuren im Mais- und Weizenmarkt in Mittel- und Nordamerika und ist gleichzeitig der größte Äthanolhersteller in der Region. Zudem hat er Anteile an einer mexikanischen Firma, die Tortillas herstellt und Weizen verarbeitet. Mit anderen Worten: Die Firma profitiert, wenn der Maispreis steigt und die Verbraucher auf Weizen umsteigen. Und sie profitiert, wenn ein Wechsel von Nahrungsmitteln zu Agrartreibstoff stattfindet.

Quelle: Sunita Narain, Editorial in: Down to Earth, 17.5.2007

und setzen darauf, dass der Anbau von Agrartreibstoffen den Absatz von Kunstdünger und Pestiziden ankurbeln wird. Klar ist auch, dass Afrika gegenüber den Großproduzenten wie Brasilien und Argentinien (Zucker, Soja), USA (Mais) oder Indonesien und Malaysia (Ölpalmen) kaum punkten können, zumal die USA und Europa die eigene Produktion kräftig subventionieren.¹⁸⁴

So zeichnet sich eine Wiederholung der Geschichte des Kaffee- und Kakaoanbaus oder der Blumenindustrie ab. Afrika bleibt nicht nur Rohstoffproduzent, sondern auch wenig konkurrenzfähig. Und die Rohstoffproduzenten geraten »beim Bezug von Saatgut, bei Einkauf, Service, Verarbeitung und Verkauf in immer stärkere Abhängigkeit von einem straff organisierten Firmenoligopol«, was ihre Einnahmen drückt.¹⁸⁵ Zahllose Kleinbauern dürften aus dem Markt und – gemeinsam mit den Viehhaltern – vom Land verdrängt werden, das verspricht, als »Ölquelle« mehr Profit abzuwerfen. Angesichts solcher Befürchtungen wächst denn auch der Widerstand: Ugandas Regierung musste nach heftigen, gewaltsamen Protesten Zusagen an Investoren für Plantagen zurücknehmen. Und Delegierte verschiedener sozialer Bewegungen und Bauernorganisationen aus über 80 Ländern, die im Februar 2007 in Mali zusammenkamen, lehnten die industrielle Erzeugung von Biomasse in Monokulturen strikt ab.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Wie die Global Subsidies Initiative errechnete, subventionieren allein die US-Steuerzahler den Agrosprit-Boom mit jährlich rund 5,5 Mrd. bis 7,3 Milliarden US-Dollar.

¹⁸⁵ Eric Holt-Giménez, Sprit vom Acker. Fünf Mythen vom Übergang zu Biokraftstoffen, in: LE MONDE diplomatique, Juni 2007, 12f.

¹⁸⁶ www.nyeleni2007.org

5. Grenzenlose Freiheit – auch hinter den Grenzen

Was den Außenhandel betrifft, gehört Afrika heute zu den »freiesten« Regionen der Welt.¹⁸⁷ Nach über zwei Jahrzehnten Strukturanpassungspolitik unter dem Diktat der internationalen Finanzinstitutionen, nach GATT-Abkommen und dem Abkommen über die Landwirtschaft (*Agreement on Agriculture*, AoA),¹⁸⁸ nach langjähriger enger wirtschaftlicher Entwicklungskooperation mit der Europäischen Union¹⁸⁹ wurden Zölle, Quoten und interne Stützungen für die Landwirtschaft wie Subventionen kräftig abgebaut.

Allerdings haben diese wirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen weder die Landwirtschaft angekurbelt noch die Armut reduziert, wie von Entwicklungsstrategen und neoliberalen Wirtschaftspolitikern angekündigt. Im Gegenteil: zahlreiche Studien und Beispiele belegen, dass Afrika und insbesondere seine Landwirtschaft zu den großen Verlierern dieser Maßnahmen gehören.¹⁹⁰ Vor allem seit Anfang der 1990er Jahre werden die Märkte des Südens mit Agrarprodukten der Industrieländer überschwemmt. Rindfleisch und Milchpulver in Westafrika, Getreide in

¹⁸⁷ Der »trade restrictiveness index« (TRI) des IWF, eine Länder-Rangliste nach dem Ausmaß der handelspolitischen Liberalisierung, zeigt, dass viele afrikanische Länder heute zu den Ländern mit den geringsten Handelsbeschränkungen gehören. Siehe IMF, Trade Policy Information Database, www.imf.org.

¹⁸⁸ Vor allem auf Drängen der USA wurde die Landwirtschaft in die Verhandlungen der Uruguay-Runde aufgenommen. Das *Agreement on Agriculture* (AoA) ist neben TRIPS, GATS und TRIMS eines der Verhandlungsergebnisse, mit denen die WTO 1995 ihre Arbeit aufnahm. Ziel des AoA ist eine substanzielle Verringerung der Unterstützung und Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft. Es trug allerdings nicht dazu bei, die Subventionen der Industrieländer zu verringern, sondern nur zu verändern.

¹⁸⁹ Zwischen 1975 und 2000 bestanden zwischen der EU und den AKP-Ländern (Ländern in Afrika, der Karibik und der Pazifikregion) besondere Abkommen über die Entwicklungszusammenarbeit, die Lomé-Abkommen. Die EU gewährte damit für die Exporte der AKP-Länder einseitig bevorzugte Handelsbedingungen. Sowohl durch diese Einseitigkeit als auch durch Schutzmaßnahmen, die die AKP-Exporte gegen Weltmarktpreise abschirmten, etwa bei Zucker, profitierten die Bauern der AKP-Länder vom Schutz, den die EU ihren eigenen Bauern bot. Im Jahr 2000 wurden die Lomé-Abkommen durch das Cotonou-Abkommen abgelöst, das eine Neuregelung der Beziehungen durch Wirtschafts-Partnerschaftsabkommen (EPAs) vorsieht, siehe dazu weiter unten.

¹⁹⁰ Der Handel mit dem Hunger. Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung, hg. vom Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn 2005. Siehe die Fallstudien zu Kenia, Tansania, Uganda, Sambia und Südafrika im CUTS-CITEE Trade, Development and Poverty (TDP) Projekt, 2005, und: FAO Trade Policy Technical Notes No. 14: Towards appropriate agricultural trade policy for low income developing countries, Rom 2006, www.fao.org.

Kenia, Reis in Ghana, Hühnerfleisch in Kamerun sind nur einige der Billigimporte, die afrikanische Getreidebauern, Viehhalter, Milchzeugern und Hühnerzüchterinnen die einheimischen Märkte streitig machen und sie aus dem Geschäft drängen. Vieles davon kommt aus der Europäischen Union, die auf diese Weise ihre Agrarüberschüsse absetzt, die teils erst mit Hilfe kräftiger Produktionssubventionen erzeugt, dann mit Exportsubventionen auf den afrikanischen Markt gedrückt werden. Während die einheimische Produktion in vielen Ländern südlich der Sahara stagnierte oder in einzelnen Bereichen sogar einbrach, stiegen die Nahrungsmittelimporte und damit die Devisenausgaben. Wegen fehlender Schutzmaßnahmen führte die Liberalisierung des Weltagrarhandels nach Auffassung der FAO »zur Verdrängung und Marginalisierung von FarmerInnen und brachte oft KleinbäuerInnen und Bevölkerungsgruppen, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, in eine Notlage«.¹⁹¹ Insbesondere Frauen als die Nahrungsmittelerzeugerinnen wurden davon betroffen – und die neuen Arbeitsmöglichkeiten in der vorrangig exportorientierten Blumen- und Gemüseproduktion bieten nur zum Teil eine Kompensation.¹⁹²

Umgekehrt erschweren nach wie vor Schutzmaßnahmen, Qualitätsanforderungen, gesundheitliche Unbedenklichkeits-, Zertifizierungs- und Kennzeichnungsanforderungen und Umweltstandards den Zugang zum EU-Markt. Sie führten zum Beispiel dazu, dass für Fisch aus Kenia und anderen ostafrikanischen Ländern mehrfach die Einfuhr verboten wurde. Viele Kleinbauern können sie nicht erfüllen, oder nur, wenn sie sich in die Hände des Zwischenhandels begeben, der als »Qualitätsprüfer« und »ZugangsfILTER« fungiert. Auch die Initiative »Alles außer Waffen« (2001), die den ärmsten Ländern die zoll- und quotenfreie Einfuhr nahezu aller Produkte erlaubt, lässt bei den für die Kleinbauern wichtigen Anbauprodukten Reis, Zucker und Bananen eine Reihe von Beschränkungen bestehen, mit denen die EU sich und ihre eigenen Bauern schützt.

¹⁹¹ FAO, Agriculture, Trade and Food Security Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of Developing Countries, 2000, 13

¹⁹² Alexandra Spielfeld, A Row to Hoe, The Gender Impact of Trade Liberalization on our Food System, Agricultural Markets and Women's Human Rights, Genf 2007 (Friedrich-Ebert-Stiftung), siehe auch: FAO, Gender and Food Security: Agriculture, www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm; UNCTAD, Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries, Chapter 3: Agriculture, Trade and Gender, 2004.

Restfleisch¹

Hühner sind eine ideale Einkommensmöglichkeit für ärmere Bevölkerungsgruppen, insbesondere für Frauen, und ein wertvolles, preiswertes Nahrungsmittel. Ihre Aufzucht ist ein integraler Teil von Landwirtschaft, verursacht wenig Arbeit und wirft rasch ein Einkommen ab. Einheimische Hühnersorten und billiges Futter bedeuten niedrige Kosten. Doch seit Mitte der 1990er Jahre verdrängt der US-amerikanische und europäische Handel mit Hühnerfleisch, das zu Schleuderpreisen verkauft wird, in vielen Ländern Westafrikas die lokale Produktion von Hühnern und damit vielfach die Einkommensmöglichkeiten von kleinen Züchterinnen oder von Dienstleistern, die die Hühner vor Ort schlachten, rupfen und zerlegen. Dabei handelt es sich um Hühnerenteile, die die Kunden in Europa oder den USA verschmähen wie Füße, Kopf oder anderes Restfleisch, oder um ausgediente Legehennen. Allein in Kamerun gingen über 100.000 Arbeitsplätze verloren. In Ghana sank der Selbstversorgungsgrad zwischen 1997 und 2006 von 85% auf 5%. Hinzu kommt das Gesundheitsrisiko für die Verbraucher, da die Kühlkette oftmals nicht eingehalten wird.

¹ Chicken in the Global Economy: Impacts on Women, Livelihoods and the Environment – A case study by the Center of Concern and Delmarva Community Alliance for IGTV, Dezember 2006; Francisco Mari/Rudolf Buntzel, Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest? Frankfurt 2007.

Die Außenhandelsliberalisierung kommt daher vor allem einigen wenigen im Süden zugute – wenigen Ländern, großen Agrarproduzenten, wenigen Branchen und einigen Bauern. Am ehesten kann sich die Agrarindustrie diese Öffnung zunutze machen. Mit den neuen Chancen und Risiken kommen jene Produzenten am besten zurecht, die mehr Land, marktgängige Produkte, Maschinen, besseren Zugang zu Kredit und bereits mehr Erfahrung mit der Marktwirtschaft haben und die die Auswirkungen durch Kostensenkungen, etwa bei Löhnen, durch Modernisierung und Konzentration eher auffangen können. »Die Verteilung der Vorteile« der Handelsliberalisierung, so IFPRI, »wird weitgehend bestimmt durch die Verteilung des produktiven Vermögens«.¹⁹³

»Das Modell der Liberalisierung der Märkte wird seit zwanzig Jahren ausprobiert und es hat versagt – wir sollten es deshalb fallen lassen! (...) Erzählt mir nicht, der Markt wird die Armen [in den

¹⁹³ Zitiert in: Jahrbuch Welternährung. Daten Trends Perspektiven, 2000, 108.

Dörfern – U.H.] retten – das ist ein Mythos. Lasst uns die Prioritäten klar machen – Märkte können Afrika helfen, aber erst, wenn die Armutsfalle beseitigt ist. Afrika hat Millionen verarmerter Bauern. Und alle Marktreformenten der Welt werden sie nicht erreichen.» (Jeffrey Sachs, Oslo, August 2006, www.africagreenrevolution.com)

Trotzdem fordern Wirtschaft und Entwicklungspolitik »mehr Freiheit«. Denn ähnlich wie Zölle, Tarife und Importregeln und ebenso wie schlechte Straßen und veraltete Hafenanlagen stellen Formalitäten, Behördenwirlwarr, Vorschriften und Korruption in den Ländern oder zwischen den Ländern höhere »Transaktionskosten« dar, etwa für Supermarkt-Ketten, die ihre Dependancen in verschiedenen Ländern beliefern wollen oder für Exporteure, Agrarhändler oder Investoren, die einen größeren, leicht zugänglichen Markt wünschen. So sieht die Weltbank »erhebliche Spielräume für weitere Effizienzgewinne durch die Handelspolitik der Entwicklungsländer selbst«, etwa indem sie versteckte Schutzmaßnahmen gegen Importe und die Besteuerung von Agrarexporten verringern. Zudem sollten »einheimische Marktreformenten – Liberalisierung, Privatisierung, Subventionsabbau – Außenhandelsreformenten ergänzen und ein Umfeld schaffen, das Investitionen ermutigt«. ¹⁹⁴ Als Gegenleistung bietet sie an, sich für den Abbau der Agrar- und Exportsubventionen der Industrieländer einzusetzen.

6. »Stoppt EPAs«

Bilaterale und regionale Abkommen sind ein weiteres Instrument, um die Liberalisierung weiter voranzutreiben. Nachdem die WTO-Verhandlungen spätestens seit Cancún 2003 – nicht zuletzt wegen der Agrarfrage – blockiert sind, erhalten sie immer größeres Gewicht. Auch die Europäische Union treibt ihre Wirtschafts-Partnerschaftsabkommen (EPAs) mit Nachdruck voran. ¹⁹⁵ Sie läuten ein Ende der »Präferenzen«, der »privilegierten Partnerschaft« mit den AKP-Ländern und die nächste Runde der wirtschaftlichen Liberalisierung zwischen Afrika und der

¹⁹⁴ World Bank, *Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development*, 2003, 11

¹⁹⁵ www.bilaterals.org; Annette Groth/Theo Kneifel, *Europa plündert Afrika. Der EU-Freihandel und die EPAs*, Hamburg 2007

Europäischen Union ein und gehen weit über das hinaus, was in der WTO auf der Tagesordnung steht.¹⁹⁶

Zum einen verlangt die Europäische Kommission (EC) einen allgemeinen Zollabbau für 80% aller Importe – gestreckt über mehrere Jahre. Außerdem nutzt sie die Verhandlungen, um weitergehende Forderungen durchzusetzen: Für europäische Unternehmen sollen die Investitionsmöglichkeiten auf mehr Bereiche, etwa auf Dienstleistungen, ausgedehnt und erleichtert werden. Der Schutz geistiger Eigentumsrechte soll erweitert werden, ausländische Unternehmen sollen sich genauso wie einheimische Unternehmen um öffentliche Aufträge bewerben können. Diese sogenannten »Singapur-Themen«, die in der Welthandelsorganisationen am Widerstand der Entwicklungsländer gescheitert sind, versucht man nun im Alleingang durchzusetzen. So würden sich Europas Unternehmen den Zugang zu Märkten und Rohstoffen, vom Erdöl über Holz bis hin zu Metallen, sichern, der zunehmend auch von östlichen (China und Indien) wie westlichen Ländern (USA) ins Visier genommen wird.

Auch der von der EU geforderte und geförderte Ausbau regionaler Wirtschaftsräume wie ECOWAS in Westafrika und COMESA im östlichen und südlichen Afrika mit einheitlichen Regelungen und Tarifen würde vor allem ausländischen Investoren zugute kommen. Nach eigener Aussage geht es der EU schlicht um die »Integration der AKP-Länder bei Handel und Investitionen in die Weltwirtschaft«.¹⁹⁷ Als Köder für die Zustimmung der Regierungen bietet sie den Abbau ihrer eigenen Agrarsubventionen, die nicht nur den afrikanischen Ländern seit Jahrzehnten ein Dorn im Auge sind. Sollten die Verhandlungen scheitern, droht sie mit gravierenden Nachteilen für die störrischen Länder.

Dennoch lehnen afrikanische Regierungen, Analysten, regionale Wirtschaftsgruppen und zivilgesellschaftliche Gruppen nahezu einheitlich die Abkommen in ihrer gegenwärtigen Form ab. Sie befürchten Verluste im eigenen Handel, auch untereinander, zugunsten der mächtigen EU-Wirtschaft. Geringere Staatseinnahmen aufgrund des Zollab-

¹⁹⁶ Der Anstoß dafür ging von der WTO aus, die die besonderen Handelspräferenzen der EU für die AKP-Staaten als Benachteiligung anderer Länder monierte und für eine entsprechende Anpassung der Handelspolitik der EU eine Frist bis Ende 2007 setzte.

¹⁹⁷ Cotonou Partnership Agreement: Article 1 (7), zitiert bei Christoph Pannhausen, *Economic Partnership Agreements and Food Security: What is at Stake for West Africa?* 2006, 10.

Rattenrouten

Verbreiteter als der Schmuggel von Drogen und Menschen ist in Afrika der informelle grenzüberschreitende Handel mit Gebrauchsgütern. Benzin und Importdünger aus Nigeria finden ihren Weg über die Grenzen in die Nachbarländer, aus denen Reis zurück kommt. Die Grenze zwischen Uganda und Kenia ist löchrig wie ein Sieb. Auf den »Rattenrouten« wechseln Gebrauchsgegenstände nach drüben und Nahrungsmittel zurück. Großräumig operierende Händlernetzwerke schmuggeln, trotz schlechter Infrastruktur und fehlender Handelsabkommen so ziemlich alles quer über den halben Kontinent. Ohne diese Netze, diese informelle regionale Integration, wäre die Versorgung in vielen Ländern längst zusammengebrochen. Natürlich ist dieser florierende, funktionierende Markt nicht nur den Regierungen ein Dorn im Auge, sondern auch den etablierten Unternehmen, deren Exportgewinne dadurch geschmälert werden.

baus würden die Mittel für Bildung und Gesundheit, aber auch für den Ausbau der Infrastruktur weiter schmälern.¹⁹⁸ Angesichts der ungleichen Wettbewerbssituation sagt Iddi Ango, Präsident der Wirtschaftskammer der Wirtschafts- und Währungsunion Westafrikas, WAEMU: »Falls wir unsere Länder öffnen, wird es beim gegenwärtigen Zustand unserer Unternehmen keine Chance sein, sondern ein Disaster, ein Ruinenfeld.«¹⁹⁹

Analysen des Freihandelsabkommens TDCA,²⁰⁰ das die EU mit Südafrika abgeschlossen hat und das als ein Probelauf der EPAs betrachtet werden kann, geben solchen Sorgen reichlich Nahrung. Sie zeigen, dass die Importe Südafrikas aus der EU rasch anstiegen, während die Exporte, unter anderem auch von Verarbeitungsprodukten, langsamer stiegen als die der AKP-Staaten, die keinem Freihandelsabkommen unterlagen. Das Abkommen brachte der EU also größere Vorteile als Südafrika. Gleichzeitig verhinderte es die Ausweitung der Exporte von Verarbeitungsprodukten und verfestigte Südafrikas Rolle als Roh-

¹⁹⁸ Gumisai Mutume, Africans Fear ›ruin‹ in Europe Trade Talks, in: Africa Renewal, 23. Juli 2007 (www.bilaterals.org)

¹⁹⁹ In: Africa Renewal, 23. Juli 2007

²⁰⁰ Trade, Development and Co-operation Agreement

»Neue Märkte, neue Partner und steigende Profite«

Das von US-Präsident Bush initiierte Gesetz über die *African Growth and Opportunity* (AGOA) trat 2001 in Kraft. Es sollte dazu beitragen, die wirtschaftliche Entwicklung und die Integration Afrikas in das Welthandelssystem zu beschleunigen und den teilnehmenden Unternehmen zu helfen, »neue Märkte und neue Partner zu finden und die Profite zu steigern«. Es eröffnete zahlreichen afrikanischen Ländern und Produkten zollfreien Zugang zum US-amerikanischen Markt, soll aber umgekehrt auch Liberalisierung und erleichterte Investitionsbedingungen in Afrika fördern und amerikanische Investoren – mit der Aussicht auf Exporte in die USA – anlocken. Bislang fanden sich allerdings kaum Interessenten. Und: Die Exporte in die USA unter AGOA sind mit 44,2 Milliarden US-Dollar 2006 und einem Anstieg um 17% gegenüber dem Vorjahr zwar eindrucksvoll, doch sind 93% davon Erdöl aus Nigeria, Angola oder dem Tschad. Der Rest sind vor allem Textilien aus Lesotho, Kenia oder Mauritius, hergestellt vielfach von chinesischen Unternehmen, die sich AGOA zu Nutze machen, um Importbeschränkungen für Produkte aus China zu unterlaufen.¹ Die Agrarimporte betrugen gerade einmal 361 Millionen US-Dollar. Für Kleinbauern bringt AGOA also gar nichts, sondern dient vor allem der Sicherung der Ölversorgung der USA und der Einflussnahme auf afrikanische Regierungen.

Quelle: www.agoa.gov

¹ Claudia Krämer, Chinas Rolle im afrikanischen Baumwollhandel, in: *entwicklung & ländlicher raum* 4/2007, 20-21

stofflieferant, wenn auch für »höherwertige« Produkte wie Obst, Fisch und Wein.²⁰¹

Besondere Sorge bereiten die möglichen Auswirkungen der EPAs auf die Landwirtschaft. Die billigeren Importe von Nahrungsmitteln würden zwar den Verbrauchern nützen, doch den Produzenten, den kleinbäuerlichen Betrieben, schaden, so der Befund mehrerer Studien.²⁰² »Die größte Bedrohung, insbesondere kurzfristig, besteht darin, dass große Teile der Bevölkerung einen verringerten Zugang zu Nahrungs-

²⁰¹ Gottfried Wellmer, Polarisierung durch Freihandel. Eine Zwischenbilanz des Handelsabkommens der EU mit Südafrika, 2006 (KOSA)

²⁰² Siehe die Papiere des Projekts »Economic Partnership Agreements«, www.die-gdi.de; Agriculture and development in the EPA negotiations, 2006 (Swedish Board of Agriculture), www.bilaterals.article.php3?id_article=7097.

mitteln haben könnten aufgrund geringerer Einkommen aus landwirtschaftlicher Produktion und Arbeit.«²⁰³ Die gezielte Wirtschaftsförderung einheimischer Produktion wie etwa des Reisanbaus in Ghana werde mit den EPAs praktisch unmöglich, befürchtet Frauke Banse von der Kampagne »Stoppt EPAs«, zu der sich 2004 zivilgesellschaftliche Organisationen aus vielen Ländern zusammengefunden haben.²⁰⁴

7. Ernährungssicherung

Die Fähigkeit eines Staates, seine Bevölkerung mit ausreichend Nahrung zu versorgen, ist ein hohes Gut, ein Menschenrecht. Deshalb schrieb u.a. die Regierung von Mali das Prinzip der »Ernährungssouveränität« in die Verfassung. Die Regierung von Tansania bekennt sich politisch zum Prinzip der Selbstversorgung. Deshalb macht sie schon mal die Grenzen für Maisexporte dicht. Das ärgert dann die Überschussbauern und Händler, denen das Preise und Gewinne mindert, lässt aber die Subsistenzbauern weitgehend unberührt.

Die Definition von »Ernährungssicherheit«, wie sie beim Welternährungsgipfel der FAO in 1996 formuliert wurde, besagt, dass alle Menschen zu jedem Zeitpunkt Zugang zu ausreichender, sicherer und gesunder Nahrung haben müssen. Sie lässt unter anderem offen, wo diese Nahrung herkommt. Weltweit gibt es jedenfalls genug Nahrung, um nach dieser Definition »Sicherheit« zu schaffen – vorausgesetzt, Länder haben Devisen, um sie zu importieren, und alle Menschen ein ausreichendes Einkommen, um sie zu kaufen.

Angesichts der hohen Kosten und der Abhängigkeit, die auch politische Erpressung ermöglicht, betonen viele Ländern die »*self sufficiency*«, das heißt die Fähigkeit, den Eigenbedarf weitgehend selbst zu decken.²⁰⁵ Wenn dieses Ziel ernst genommen wird, führt es zum Schutz und zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, wie etwa in Tansania. Es kann aber auch dazu dienen, eine »Grüne Revolution« voranzutreiben, wie in Indien in den 1960er und 1970er Jahren, da es

²⁰³ Christoph Pannhausen, Economic Partnership Agreements and Food Security: What is at stake for West Africa? 2006 (introduction)

²⁰⁴ www.stopepa.de; www.epa2007.org

²⁰⁵ Teilweise wird diese Position auch als *Self-reliance* bezeichnet.

nichts darüber aussagt, von wem und wie die Nahrungsmittel produziert werden.

Institutionen wie der Weltbank sind solche Bestrebungen, von Einfuhren von Grundnahrungsmittel möglichst unabhängig zu sein, seit langem ein Dorn im Auge. Konsequenter marktwirtschaftlich argumentiert sie, diese Länder sollten ihre Exporte von »hochwertigen« Agrarprodukten, bei denen sie einen Wettbewerbsvorteil hätten, ausbauen, und mit den Einnahmen preiswerte Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt einkaufen. Ähnlich die FAO: »Es ist leichter und profitabler, Devisen zu verdienen, um Nahrungsmittelimporte zu bezahlen, anstatt »durstige« Agrarprodukte anzubauen.«.²⁰⁶ Diese Strategie bedeutet eine stärkere Integration in den internationalen Nahrungsmittelhandel.

Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte belegen allerdings, dass die Rechnung vielfach nicht aufgeht. Während die Exportpreise vieler Entwicklungsländer eingebrochen sind, sind ihre eigenen Möglichkeiten zur Selbstversorgung durch die einheimische Landwirtschaft durch die Niedrigpreis-Importe untergraben worden. So stellte die FAO in einer Untersuchung von 14 Ländern über die Erfahrungen mit der Umsetzung des WTO-Agrarabkommens (AoA) fest, dass in allen Fällen die Kosten für Nahrungsmittelimporte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (1995-98) höher lagen als in der ersten Hälfte (1990-94). Der Anstieg betrug zwischen 30% im Senegal und 168% in Indien und war damit höher als der Anstieg der Exporte.²⁰⁷ Um immer mehr Nahrungsmittel zu importieren, mussten sie immer mehr Erzeugnisse exportieren – wobei der wachsende Bedarf an Nahrungsmittelhilfe davon zeugt, dass diese Spirale nicht endlos weitergehen kann. Angesichts der steigenden Preise für Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt durch den Run auf die Agrartreibstoffe wird sich diese Situation nur noch weiter verschärfen.

Um den Sorgen und Bedenken vieler Länder um ihre Ernährungssicherheit Rechnung zu tragen, wurde in der Doha-Runde der WTO über Schutzmöglichkeiten verhandelt – gegen den hinhaltenden Widerstand großer Agrarexporteure wie den USA.²⁰⁸ Bei »besonderen Produkten«,

²⁰⁶ FAO, Crops and Drops. Making the best Use of Water for Agriculture, 2002, 5

²⁰⁷ FAO, Agriculture, Trade and Food: Country Case Studies, Rom 2000, www.fao.org/DOCREP/003/X8731e/x8731e01a.htm

²⁰⁸ Viele nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen halten die WTO wegen der Vormacht der Industrieländer grundsätzlich für das falsche Forum für Verhandlungen über

Soja statt Bohnen

Welche Auswirkungen die exportorientierte Modernisierung hat, zeigt sich z.B. in Brasilien. Statt die Nahrungsmittelproduktion anzukurbeln, hat sie dazu beigetragen, dass zwischen 1994 und 1997 die Anbaufläche für Bohnen um 26%, für Mais um 15% und Reis um 21% zurück ging. Gleichzeitig wuchs die Anbaufläche für Soja, das als Viehfutter nach Europa ausgeführt wird, um 13 auf 40%.

Jahrbuch Welternährung. Daten Trends Perspektiven, 2000, 108

die wichtig sind für die Ernährungssicherheit oder die ländliche Entwicklung, soll danach der Zollabbau geringer ausfallen oder langsamer erfolgen, wenn sie durch Importe bedroht sind. Ein »Sicherheitsmechanismus« (*Special Safeguard Mechanism*) würde einzelnen Ländern zudem erlauben, bei besonders niedrigen Importpreisen oder einer plötzlichen Flut von Importen Zölle zeitweise wieder anzuheben, um einheimische Produzenten zu schützen. Nachdem die Doha-Runde nun vorerst blockiert ist, liegen auch diese Verhandlungen über den Schutz bäuerlicher Landwirtschaft auf Eis, während die Handelsliberalisierung durch bilaterale und regionale Abkommen munter vorangetrieben wird.

Wie schwierig es für die Länder des Südens ist, sich zu schützen, zeigt das Beispiel Hühnerklein (siehe Kasten: Restfleisch, Seite 126). Angesichts der eklatanten Verstöße gegen Regeln der WTO wären Schutzmaßnahmen gegen solche ruinösen Billigimporte zulässig – doch ein Gesetz in Ghana, das den Zollsatz auf 40% verdoppelte, wurde von der Regierung auf Druck von IWF und EU kurzerhand wieder gekippt.²⁰⁹

So klagen zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika, dass bei den EPAs die Ernährungssicherung nicht genug berücksichtigt werde. »Selbst Mitarbeiter der Europäischen Gemeinschaften räumten ein, dass Ernährungssicherheit bei den Verhandlungen nur eine marginale Rolle spielt.«²¹⁰ Zwar würden die Abkommen erlauben, bis zu 20% des Importwerts vom geforderten Zollabbau auszunehmen. Doch ob diese

den globalen Agrarhandel und die landwirtschaftliche Entwicklung. Siehe etwa Friends of the Earth International, trade and people's food sovereignty, April 2003, www.foei.org

²⁰⁹ Francisco Mari/Rudolf Buntzel, Hühnerdumping mit HIPC-Erpressung, in: eins Entwicklungspolitik, 15-16-2007, 6f.

²¹⁰ Christoph Pannhausen, Economic Partnership Agreements and Food Security, 11

Freigrenze dafür genutzt wird, Zölle auf Importe wie Autos oder Elektronik, für den Schutz von Industriebetrieben oder die Abschirmung der Nahrungsmittelproduktion gegen Billigimporte zu verwenden, ist offen und hängt von innergesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und politischen und wirtschaftlichen Interessen ab.

Im Unterschied zu komplizierten, willkürlichen Ausnahmeregelungen oder Konzepten einer unsicheren Ernährungssicherung über den Markt setzt das Konzept der Ernährungssouveränität auf das Recht und die Fähigkeit jedes Landes, die eigenen Nahrungsmittel zu produzieren sowie darüber zu entscheiden, wie sie produziert werden. Dieses Konzept wurde als Antwort auf die – eher vage – Definition von Ernährungssicherheit durch den Welternährungsgipfel 1996 von der weltweiten Bauernbewegung *La Via Campesina* entwickelt und gewinnt immer breitere Unterstützung.²¹¹ Dabei geht es nicht nur um das Recht auf Nahrung, sondern auch darum, dass sie ökologisch und nachhaltig produziert wird und die Produzenten eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Ernährungspolitik spielen können. Regierungen müssen die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen, wie einen wirksamen Schutz gegen Billigimporte, die Förderung lokaler und regionaler Märkte anstelle von teuren und umweltbelastenden Exporten, die Kontrolle über wichtige Produktionsmittel wie Saatgut und genetische Ressourcen, wirksame Agrarreformen und eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Nutzungsgebieten zwischen Bauern, Viehhaltern, Fischern, Landlosen und indigenen Gemeinschaften. Länder und Regierungen, so die Überzeugung, dürfen ihre Verantwortung für die Ernährungssicherheit nicht völlig an nationale oder internationale Marktkräfte abtreten, die wenig Rücksicht nehmen auf Nachhaltigkeit, faire Einkommen oder auf Umweltbelastungen.²¹²

Diesem Gegenmodell zur neoliberalen Agrar- und Ernährungspolitik sollten sich auch die Verhandlungen über den internationalen Agrarhandel unterordnen. Die Forderungen von Vertretern von Bauernorganisationen aus Afrika, Asien, Europa und Amerika, die sich im Februar

²¹¹ Siehe 2004 Draft Peoples' Convention on Food Sovereignty, zitiert in: Michael Windfuhr/Jennie Jonsen, Food Sovereignty – Towards Democracy in Localized Food Systems, 2005 (ITDG Working Papers)

²¹² Friends of the Earth International, trade and people's food sovereignty, April 2003, www.foei.org

2005 in Dakar, Senegal trafen, sind eine Kampfansage an den »freien« Agrarhandel à la WTO und Weltbank:

- Die verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft (Multifunktionalität) sollten wieder Priorität bekommen. Dazu gehört insbesondere die Anerkennung des Rechts auf Ernährungssouveränität, auf wirksamen Schutz gegen Importe, auf Zugang zu Produktionsmitteln wie Wasser, Land, Saatgut und Finanzierung;
- Stabilisierung der weltweiten Agrarpreise durch Regulierung und Angebotsmanagement auf einem Niveau, das allen Bauern ein Auskommen ermöglicht;
- ein Moratorium auf multilaterale and bilaterale Agrarabkommen, so lange sie diese Prinzipien nicht respektieren.²¹³

²¹³ Zitiert bei FAO, The State of Food and Agriculture 2005, 111.

Kapitel 6: Überflüssige Bauern, oder: Die Eroberung der »zweiten ländlichen Welt«

»Kleine Höfe können ein entscheidender Bestandteil von effizienteren, ökologisch vernünftigen Landwirtschaftssystemen sein, die dauerhaft würdige Lebensbedingungen ermöglichen.«

Anthony Weis²¹⁴

Nach Jahrzehnten der Vernachlässigung gilt die Landwirtschaft wieder als relevanter Faktor für Wachstum und Entwicklung. In Politik, Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft und Agrarforschung besteht eine breite Übereinstimmung, dass sie darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zur Armutsminderung leisten kann. Das gilt insbesondere für Länder, die nach wie vor stark landwirtschaftlich geprägt sind wie die meisten Länder in Afrika. Viele dieser Länder haben wenig Alternativen, etwa um am neuen Boom der Rohstoffpreise für Bodenschätze und Erdöl teilzunehmen oder den direkten Sprung in die Industrialisierung zu schaffen. Manche Beobachter sind angesichts dieser Wiederentdeckung geradezu euphorisch. So begrüßt zum Beispiel der Agrarforscher Franz Heidhues von der Universität Hohenheim, dass »die Landwirtschaft und ihre Rolle im Entwicklungsprozess wieder an die Spitze der Entwicklungsagenda gerückt« werde.²¹⁵

In »der Landwirtschaft« muss jedoch zwischen verschiedenen »Welten« unterschieden werden. Auf der einen Seite gibt es die kommerziellen Betriebe, Plantagen und Großfarmen, die voll integriert sind in die Vermarktungsketten und für den Export, für Supermärkte, Agrounternehmen und den globalen Agrarhandel produzieren. Am anderen Ende steht die Subsistenzlandwirtschaft, stehen die kleinbäuerlichen Betriebe, die kaum mehr produzieren als für ihr eigenes Auskommen notwendig ist. Sie sind oftmals zusätzlich angewiesen auf weiteres Einkommen als Tagelöhner oder durch Heimarbeit. Dazwischen steht

²¹⁴ Anthony Weis, *The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming*, 2007, 9

²¹⁵ Franz Heidhues, WDR 2008: »From Neglect to Respect«, in: *entwicklung & ländlicher Raum*, Nr.1/2006, 3.

die »Zweite Welt«, Familienbetriebe und kleinbäuerliche Betriebe, die traditionell das Rückgrat der ländlichen Ökonomie bilden. Diesen Betrieben mangelt es vielfach wie den Subsistenzbauern ebenfalls an Kapital, produktiven Ressourcen und Informationen über Markt, Preise und verbesserte Anbaumethoden. Aber sie erzeugen 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 oder Gemüse produzieren sie durchaus auch für den Weltmarkt. Im Unterschied zu den Großbetrieben sind sie mit dem globalen Agrobusiness nicht oder nur sehr punktuell verbunden, doch sind sie abhängig von Zwischenhändlern, die ihnen *inputs* liefern und ihre Produkte abnehmen.

Die Wiederentdeckung der Landwirtschaft bezieht sich vielfach direkt oder implizit auf die kleinbäuerliche Landwirtschaft, auf die »Zweite Welt« und deren Potenzial für Wachstum und Armutsminderung.²¹⁶ Zahlreiche empirische Untersuchungen belegen eine enge Beziehung zwischen Farmgröße und Landproduktivität sowie zwischen Landproduktivität und Kapitalintensität. Kleinbäuerliche Betriebe erzeugen mehr Nahrung je Hektar mit weniger Kapital, dafür mit mehr Arbeit. Sowohl bei der Produktion je Hektar wie bei der Produktion je Investitionseinheit übertreffen sie größere und stärker industrialisierte Betriebe deutlich. Aufgrund niedriger Herstellungskosten liefern sie insbesondere Grundnahrungsmittel zu niedrigen Preisen, was wiederum für die Versorgung der städtischen Bevölkerung mit geringem Einkommen wichtig ist. Zudem trägt eine Unterstützung für kleinbäuerliche Betriebe sehr viel wirksamer zu Gerechtigkeit und Armutsminderung bei. Darüber hinaus leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft, da Einnahmen vorwiegend lokal verausgabt werden, Überschüsse in der näheren Umgebung gehandelt und verarbeitet und vor Ort Arbeitsplätze geschaffen werden.

Unstrittig ist, dass Afrikas Landwirtschaft und insbesondere die bäuerliche Landwirtschaft neue, umfassende Konzepte braucht, um Produktivität und Produktion zu steigern und die Nutzung der Ressourcen

²¹⁶ Peter Hazell u.a., *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*, 2007 (IFPRI 2020 Discussion Paper No. 42); Xinshen Diao u.a., *The Role of Agriculture in Development. Implications for Sub-Saharan Africa*, 2007 (IFPRI Research Report 153).

Land, Wasser und Arbeitskraft zu verbessern. Bäuerinnen und Bauern benötigen Landsicherheit und Wasserversorgung, sie benötigen Saatgut, Dünger und Schädlingsbekämpfungsmethoden. Sie brauchen Geld für Investitionen in die Landwirtschaft, für Schulgebühren und Konsumgüter, sie benötigen Beratung, Infrastruktur und Absatzmöglichkeiten. Doch dafür, wie das geschehen soll, gibt es sehr unterschiedliche Ansätze.

1. Integration in die Wert(ab)schöpfungskette

Afrikas Landwirtschaft soll für die Chancen und Herausforderungen der Globalisierung fit gemacht werden, so lautet das Konzept von Weltbank und – mit unterschiedlichen Nuancen – vieler anderer Institutionen, Regierungen und Entwicklungsorganisationen. Chancen würden sich durch die Integration in den Weltmarkt bieten, durch neue Absatzmärkte in den Industrieländern bzw. in wachsendem Maße bei den städtischen Mittelschichten, durch neue Technologien, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten und Transportbedingungen. Ohne eine entsprechende Modernisierung, so die Warnungen, drohe die Globalisierung die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu verdrängen oder weiter zu marginalisieren. Produktivität, Effizienz und »Wettbewerbsfähigkeit und Markteinbindung der Kleinbauern«²¹⁷ in der globalisierten Welt müssten steigen.

Gemeinsam ist den unterschiedlichen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Entwicklungsorganisationen das Bestreben, das Technologiepaket der »Grünen Revolution« aus neuem, patentiertem Saatgut, einschließlich gentechnisch veränderten Produkten, Kunstdünger, Agrargiften und Bewässerung durchzusetzen. Von diesen *Inputs* und einer auf ihnen basierenden Agrarproduktion kann die gesamte Verwertungskette von öffentlicher und privater Agrarforschung, Industrie, Exporteuren und Handelskonzernen profitieren.

Damit wird die Forderung nach einer weiteren wirtschaftlichen Liberalisierung verknüpft, die insbesondere Handels- und Investitionshindernisse »hinter den Grenzen«, also im jeweils nationalen Wirtschaftsraum abbauen soll. Dazu gehört ferner ein breites Spektrum von

²¹⁷ World Bank, World Development Report 2008, 2007, 19

Maßnahmen, das von institutionellen Reformen, *Good Governance*, Infrastrukturentwicklung, *Capacity building* bis hin zur Förderung eines privaten Finanz- und Kreditsektors, der etwa auf Mikrokreditprogrammen aufbaut, reicht. Der Köder, um Afrikas Regierungen zu solchen Maßnahmen zu bewegen, ist u.a. die Aussicht auf den Abbau von Subventionen der OECD-Länder, die Mohrrübe, die vor ihrer Nase baumelt und sie dazu motivieren soll, weitere Liberalisierungsschritte zu gehen und den Forderungen der Industrieländer und Investoren nachzukommen. Auch die Konzerne sind nach Einschätzung von Anthony Weis bereit, die bisherige Subventionierung gegen weitere Liberalisierungsfortschritte einzutauschen, weil sie wissen, dass »sich ihre Möglichkeiten, sich billige Bezugsquellen zu sichern, verbessern werden, wenn die Bauern weltweit in Konkurrenz miteinander liegen«.²¹⁸

Die wichtigste Triebkraft der Transformation sind die transnationalen Agrarkonzerne und Supermarktketten. Sie bestimmen, wie Nahrungsmittel erzeugt, verarbeitet und vermarktet werden müssen unter Verwendung industrieller Produktionsmittel und Verfahren. Dieses Oligopol kontrolliert alle wichtigen Produktionsmittel, Verarbeitungsprozesse und Absatzmärkte durch einen rapiden Prozess der horizontalen und vertikalen Integration. Zur Ausweitung ihrer Macht brauchen sie die Politik und insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit als Steigbügelhalter für rechtliche Rahmenbedingungen, die Bereitstellung öffentlicher Güter und die Absicherung gegen politische und wirtschaftliche Risiken.

Der »Aufruf zu einer Grünen Revolution« in Afrika ist das Signal für einen neuerlichen Versuch, die Bereiche von Afrikas Landwirtschaft, die noch nicht vollständig in die globale Wertschöpfungskette der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie integriert sind, zu erreichen – vorangetrieben mit PR-Kampagnen, Geld und politischem Druck, verpackt in Konferenzen, Reformprogramme und Strategiepapiere, aber auch durchgesetzt durch Handelsvereinbarungen wie EPAs. Afrikas Landwirtschaft ist sowohl als Absatzmarkt wie auch als Produktionsfaktor für die globale kapitalistische Inwertsetzung einer der wenigen Bereiche, die »untergenutzt« sind und sich der kommerziellen Logik zumindest noch teilweise entziehen konnten, beziehungsweise von ihr als »unproduktiv« ausgeschlossen und marginalisiert wurden. Afrikas

²¹⁸ Anthony Weis, *The Global Food Economy*, 2007, 158

»Rückständigkeit« macht es zu einem Objekt der Begierde. Anders als frühere Vorstöße wie *Sasakawa Global 2000* (siehe oben) ist dieser Vorstoß eingepasst in ein breiteres ökonomisches und geopolitisches Interesse an Afrika. Im Konkurrenzkampf zwischen Europa, den USA und China geht es insbesondere um seine Ressourcen – von Erdöl, Uran und Coltan bis hin zu Land, Wasser und – wie die Weltbank die Arbeitskraft nennt – dem »Humankapital«. Hier ist noch Expansionspotenzial, hier gibt es noch weiße Flecken auf der Landkarte der Globalisierung, Ressourcen, die noch nicht kapitalistisch inwert gesetzt sind und die nicht profitabel für die Konzerne der Welt genutzt werden.

Nach diesen Vorstellungen zeichnet sich auch für Afrika eine beschleunigte Entwicklung hin zu einer exportorientierten, industriellen Landwirtschaft ab – zu einem ganz und gar nicht nachhaltigen System von Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion, das stark durch die Interessen der transnationalen Konzerne bestimmt wird. Der Wert, der in dieser Produktionskette geschaffen wird, wird dabei systematisch von den Produzenten und den ländlichen Gebieten auf die Verbraucher und die städtischen Regionen übertragen, von den produzierenden Ländern in die Abnehmerländer. Die Beteiligung der Bauern und ihre Integration in die Wertschöpfungskette bedeutet daher noch lange nicht, dass sie selbst von der Wertschöpfung profitieren.

Die gemeinsame Überzeugung dieser Agrarstrategie für Afrika ist, dass es keine Alternative zu »LPG« gibt, zu Liberalisierung, Privatisierung und Globalisierung, zur Schaffung »wettbewerbsfähiger Märkte« und zur Schlüsselrolle des privaten Sektors. Das zeigt sich zum Beispiel an der Bedeutung der »öffentlichen Güter«. Straßen, Forschung oder Beratung sollen zwar durch den Staat bzw. mit Entwicklungsgeldern finanziert werden – aber ausgerichtet auf die Interessen der Weltmarktintegration und der Agroindustrie. Auch Maßnahmen zu Landreformen, Rechtssicherheit und *Good Governance* dienen vorrangig dazu, das »Investitionsklima« zu sichern und sind dementsprechend vielfach so ausgelegt, dass sie für die kleinbäuerliche Landwirtschaft irrelevant, sekundär oder sogar nachteilig sind.

Die Agroindustrie löst auch nicht das Ernährungsproblem, obwohl diese Behauptung ein integraler Bestandteil aller Verlautbarungen ist. Zum einen bietet die Produktion von Grundnahrungsmitteln für sie nur geringe Profitmargen im Vergleich zu Fleisch, höherwertigen Konsumgütern oder industriellen Rohstoffen. Gleichzeitig bedeutet eine höhere

industrielle Erzeugung von Reis, Weizen oder Mais nicht automatisch weniger Hunger und Mangelernährung, wenn immer mehr Menschen, die ihr Land und damit die Möglichkeiten zur Eigenversorgung verlieren, ihre Ernährung über den Markt befriedigen müssen, also Arbeit und genügend Geld benötigen, um sich Lebensmittel kaufen zu können. Ebenso trägt die Agroindustrie keineswegs dazu bei, knappe Ressourcen wie Land oder Wasser zu schonen, indem sie effizienter genutzt würden. Ölpalm- und Sojaplantagen trugen und tragen weltweit mehr zur Flächenausweitung und Vernichtung von Wäldern bei als der kleinbäuerliche Wanderfeldbau oder die verdrängten Bauern, die für ihr Überleben gezwungen sind, in marginale Regionen vorzudringen. Hinzu kommen die Vergiftung von Böden und Wasser durch Agrarchemie, die Schädigung des Klimas durch den Einsatz von fossiler Energie für Erntemaschinen und für Transporte von Nahrungsmitteln rund um den Globus (*food miles*) und die Verarmung der biologischen Vielfalt durch monokulturelle Produktion.

2. Eine andere Landwirtschaft ist möglich

Die kleinbäuerliche Landwirtschaft, wie sie heute in vielen Regionen der Welt Realität ist, ist nur mehr ein Schatten ihrer selbst und bleibt weit hinter ihren Möglichkeiten zurück. Sie ist vielfach abgedrängt auf schlechte Böden und in abgelegene, unzulänglich erschlossene Regionen. Sie ist abgeschnitten von Informationen und landwirtschaftlicher Beratung, von öffentlichen Investitionen in Bewässerung oder Veterinärdienste, von erreichbaren Märkten und politischen Entscheidungen. Bei einer besseren Förderung hätte sie weitaus mehr Entfaltungsmöglichkeiten – erst recht, wenn sie die gleichen günstigen Bedingungen hätte wie die industrielle Landwirtschaft, also gute Böden, ausreichend Bewässerung und direkte und indirekte finanzielle Unterstützung.

»Das Potenzial der nachhaltigen Landwirtschaft, die Menschheit zu ernähren«, lautete der programmatische Titel des Forschungsprojekts SAFE-World, das die bislang weltweit wohl umfangreichste Studie über organische Landwirtschaft vorgelegt hat.²¹⁹ Darin werden Daten und In-

²¹⁹ SAFE-World, www.essex.ac.uk/ces/research/susag/safewexecsummfinalreport.shtm.
Siehe auch: Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem

Organisch aus Not

Die Definition von kleinbäuerlicher – oder auch einfach: bäuerlicher – Landwirtschaft variiert stark, unter anderem nach unterschiedlichen Gegebenheiten in verschiedenen Ländern. IPFRI zum Beispiel setzt die Grenze bei zwei Hektar Land an,¹ in Lateinamerika sind kleinbäuerliche Betriebe oft größer. In vielen Ländern kommen die Betriebe weitgehend ohne äußere Inputs aus (*Low external input agriculture*, LEIA), auch ohne regelmäßige zusätzliche Arbeitskräfte (daher auch »Familienlandwirtschaft«). Damit ist die bäuerliche Landwirtschaft in vielen Regionen mehr oder minder »organisch«, wenn auch weniger aus Überzeugung als aufgrund von Armut. Allerdings wird organische (oder ökologische) Landwirtschaft im strengen Sinne als ein ganzheitliches Produktionsmanagementsystem verstanden, das den Einsatz von synthetischem Dünger, Pestiziden und gentechnisch veränderten Organismen ablehnt, die Verschmutzung von Luft, Boden und Wasser so gering wie möglich hält und die Gesundheit und die Produktivität von Pflanzen, Tieren und Menschen in ihrem Wechselbezug betrachtet. Bei der nachhaltigen Landwirtschaft werden zudem auch Aspekte von langfristiger Wirtschaftlichkeit und sozialer Gerechtigkeit berücksichtigt. Konzepte wie standortgerechte Landwirtschaft, integrierte Landwirtschaft, Agroforstwirtschaft oder Nullbodenbearbeitung schließen dagegen den Einsatz von Agrarchemie und Gentechnik nicht aus, insbesondere durch größere Farmen.

¹ Siehe z.B. Peter Hazell u.a., *The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth*, 2007 (IPFRI)

formationen von 208 Projekten und Initiativen aus 52 Ländern – viele davon in Afrika – ausgewertet. Danach betrieben Ende der 1990er Jahren neun Millionen Bauern – fast alles Kleinbauern – nachhaltige Landwirtschaft auf rund 29 Millionen Hektar Land – eine rasante Zunahme, wurden doch nach Schätzungen der Autoren Jules Pretty und Rachel Hine zu Beginn der 1990er Jahre lediglich rund 100.000 Hektar in den Entwicklungsländern nachhaltig bewirtschaftet.

Einige Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen, dass damit deutliche Produktivitätssteigerungen möglich sind:

- Für 4,42 Millionen Bauern auf 3,58 Millionen Hektar stieg die Nahrungsmittelproduktion pro Haushalt und Jahr um 1,71 Tonnen – um mehr als 70%.
- Für 146.000 Bauern, die auf 542.000 Hektar Knollen- und Wurzelfrüchte wie Kartoffeln, Süßkartoffeln und Cassava anbauen, betrug der Anstieg in der Nahrungsmittelproduktion 17 Tonnen pro Haushalt und Jahr – eine Steigerung von 150%.
- Bei den größeren Betrieben in Lateinamerika mit einer durchschnittlichen Fläche von 90 Hektar, die auf organischen Landbau umstellten, stieg die Gesamtproduktion um 150 Tonnen pro Haushalt und Jahr – ein Plus von fast 50%.

Die Autoren nehmen an, dass bei den kleinbäuerlichen Betrieben der größte Teil der gestiegenen Produktion zur Verbesserung der eigenen Ernährung genutzt wurde. Überschüsse wurden auf den lokalen Märkten getauscht oder verkauft. Damit werden lokaler Konsum und Verarbeitung angestoßen.

Die SAFE-World-Studie ist nicht die einzige Studie, die zeigt, dass nachhaltige Landwirtschaft nicht nur die Welt ernähren könnte, sondern auch zahlreiche weitere Vorteile bietet.²²⁰ Sie kommt den Bedürfnissen kleinbäuerlicher Betriebe, und insbesondere der Frauen, die eine Schlüsselrolle spielen, entgegen. Erstens geht es ihnen nicht um eine möglichst hohe Produktion – oder gar um den höchstmöglichen Profit –, sondern um gesicherte Erträge. Zweitens steht für sie die Ernährung, die Versorgung der Familie im Vordergrund, während ein Geldeinkommen zwar notwendig, aber von geringerer Bedeutung ist. Drittens können sie sich hohe Kosten für *inputs* von außen vielfach nicht leisten – eigenes Saatgut, Kompost, biologische Schädlingsbekämpfung und Handarbeit oder Zugtiere statt Traktoren, die Benzin benötigen würden, sind daher für sie die wirtschaftlich sinnvollere Lösung. Insbesondere was die Ernährungssicherung in Armutsgebieten betrifft, ist die nachhaltige Landwirtschaft damit konventionellen Lösungswegen überlegen.

Zudem ist eine starke Abhängigkeit vom Markt, das heißt von Zwischenhändlern, unzuverlässigen Abnehmern, schwankenden Preisen, bei denen die Händler und Spekulanten ihre sichtbare Hand im Spiel

²²⁰ Siehe International Conference on Organic Agriculture and Food Security, Rome, 03-05 May 2007 (FAO), www.fao.org/organicag.

haben, und der auseinanderdriftenden Kluft zwischen Kosten und Preisen für sie besonders riskant. Sie können – anders als Großbetriebe, die durch Mechanisierung und Massenproduktion niedrigere Preise eher auffangen können – weder flexibel auf sinkende (Welt-) Marktpreise reagieren und Kosten senken, noch können sie umgekehrt steigende Preise nutzen, da sie nicht rasch in eine Ausweitung der Produktion investieren können. Für sie ist es notwendig, ihre Abhängigkeit von diesen Mechanismen so weit wie möglich zu verringern. Und solange sie ihre eigenen *Inputs* haben, ist ihr Finanzbedarf gering – und damit ihre Abhängigkeit vom Markt, schwankenden Preisen und Händlern.

Außerdem hat Landwirtschaft nicht nur die Aufgabe, Waren wie Nahrung oder industrielle Rohstoffe zu produzieren und Gewinne und Dividenden einzufahren, sondern erfüllt eine Vielzahl von Funktionen (»Multifunktionalität«). Sie leistet einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz, indem sie hilft, den Wasserhaushalt oder das Klima zu schützen. Sie hat einen kulturellen Wert, in traditionellen Gesellschaften etwa durch Feste und Rituale, die um Bodenbereitung, Aussaat, Ernte und Wasser angeordnet sind, und sie trägt zur Erneuerung von Mutterboden oder zur Photosynthese bei.²²¹

Teils aus Not, teils aber auch zunehmend aus Überzeugung, betreiben daher Millionen Bäuerinnen und Bauern in Afrika organische Landwirtschaft – natürlich selten im strengen, zertifizierten Sinne.²²² Den geringen Einsatz von Dünger, Pestiziden und modernem Saatgut gleichen sie durch höheren Arbeitseinsatz und Mischanbau aus. Daran anzuknüpfen bei der Suche nach Lösungen für die Entwicklung der Landwirtschaft ist allemal besser als der Systemwechsel zur »Grünen Revolution«. Es gibt zahlreiche und vielfältige praxiserprobte Ansätze, um die Produktivität und die Ressourcennutzung ohne oder mit geringen *Inputs* von außen zu verbessern. *Mapambano* gehört dazu, die Verwendung, der Tausch und die Verbesserung von *farmer's seeds*, kleine, gemeinschaftlich betriebene Bewässerungssysteme, die bessere Nutzung von Niederschlägen durch die »Regenernte«, Aufforstung und Erosionsschutz, Genos-

²²¹ Siehe *Slow Trade – Sound Farming*. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft, 2007 (EcoFair Trade Dialogue, www.weltfairsand.de).

²²² Siehe auch die Fallstudien aus Tansania, Brasilien und Indonesien zu alternativen, tragfähigen Ansätzen bäuerlicher Landwirtschaft, herausgegeben vom Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), 2008, www.eed.de; Michel Pimpert u.a. (Hrsg.), *Farmers' Views on the Future of Food and Small Scale Producers*, 2006 (iied).

senschaften und Nachbarschaftshilfe. Diese Lösungen funktionieren unter den oft ungünstigen Bedingungen, an die sie angepasst sind. Sie sichern die Ernährung, produzieren Überschüsse und bringen Geld. Und sie helfen gleichzeitig, dem wohl größten Problem der Landwirtschaft in Afrika zu begegnen, den vielfältigen Umweltschäden durch die Übernutzung von Ressourcen wie Böden oder Vegetation.

Insofern bietet die kleinbäuerliche Landwirtschaft günstige Ausgangsbedingungen für eine breite, armutsmindernde Entwicklungsstrategie. Sie ist nach wie vor weit verbreitet und stellt für Millionen Familien durch den Besitz von Land und Zugang zu Grundnahrungsmitteln eine zentrale Stütze in deren flickenteppichartigen Überlebensstrategien aus Landwirtschaft, Lohnarbeit, Kleinhandel und Verarbeitung dar. Die insbesondere in Afrika – abgesehen vom südlichen Afrika – noch relativ gleichmäßige Landverteilung bietet zudem eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Unterstützungsmaßnahmen vielen zugute kommen und eine gerechte und armutsmindernde landwirtschaftliche Entwicklung erfolgen kann. Zudem gibt der Landbesitz der ländlichen Bevölkerung ein gewisses Maß an wirtschaftlicher Sicherheit und Autonomie, die sie – bei entsprechenden Organisationsformen – in eine »politische Stimme« umsetzen kann.

»Die Subsistenzproduktion, die oft von ihren Kritikern als Zeichen für Rückständigkeit gesehen wird, ist in Wahrheit die stärkste Trumpfkarte der Bauern. Bei schlechten Absatzmöglichkeiten oder stark schwankenden Preisen hat sie eine wichtige Abfederungsfunktion, die das Überleben der Bauern unter widrigen Umständen ermöglicht. Die Möglichkeit, sich auf sie zurückzuziehen, gibt den Bauern eine Verhandlungsstärke und Standfestigkeit, die die landlose, vollständig proletarisierte ländliche Bevölkerung nicht besitzt.«
(Deborah Bryceson u.a. [ed.], *Disappearing Peasantries?* 2001, 312)

Eine Entwicklung und Verbesserung der kleinbäuerlichen Betriebe erfordert zudem nicht nur weitaus geringere Eigenmittel, sondern auch weitaus weniger öffentliche Investitionen als der Ausbau einer Landwirtschaft nach dem Modell der »Grünen Revolution« mit einer festen Markteinbindung, einschließlich des Exports, weil die Anforderungen an Infrastruktur oder Produktionsmittel weitaus geringer sind. Untersuchungen in Uganda zeigten, dass bereits geringe Investitionen in die Infrastruktur spürbare Verbesserungen bringen. So wurde durch den

Bau von Feldwegen die Zahl der Armen dreimal stärker verringert als durch teure Asphaltstraßen²²³ – ganz zu schweigen vom Ausbau von Flughäfen, Kühllhäusern und Container-Hafen.

Statt einer »Grünen Revolution« fordern daher viele Agrarwissenschaftler, nichtstaatliche Entwicklungsgruppen und Vertreter von Bauernorganisationen eine »Regenbogen-Evolution«.²²⁴ Anstatt Millionen bäuerliche Betriebe lediglich als potenziellen Absatzmarkt und Zulieferer einer globalisierten, marktgetriebenen Ökonomie zu betrachten sei es allemal besser, sie als Ausgangspunkt für eine wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu nutzen. Sie bieten die Voraussetzungen und Ansatzpunkte für eine umfassende Entwicklung der Landwirtschaft, die nicht nur in Kategorien von Wachstum und Profitabilität denkt, sondern soziale, ökonomische und ökologische Funktionen verbindet. Die Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft kann wegen ihrer breiten Basis zudem über die Ernährungssicherung und die Armutsminderung hinaus ein sehr viel höheres Wachstum schaffen als eine vorrangig exportorientierte Landwirtschaft mit hochwertigen Marktprodukten und wenigen Betrieben.

Insofern ist Afrikas »Rückständigkeit« nicht nur eine Schwäche, sondern auch eine Chance für einen anderen Entwicklungsweg in der Landwirtschaft. Die Debatte um Gentechnik ist dafür ein Beispiel. Je weiter sie sich anderswo diskreditiert, desto schwieriger wird es werden, sie gegen den nach wie vor starken Widerstand in Afrika einzuführen. Ironischerweise ist wohl auch nur eine solche nachhaltige Landwirtschaft in der Lage, das zu erfüllen, was die Strategen der »Grünen Revolution«, der Wettbewerbsfähigkeit und der Integration in die globalen Märkte andauernd versprechen: Wohlstand, Umweltschutz und Gerechtigkeit zu erreichen und miteinander zu verknüpfen.

Doch werden ihr nach wie vor eher Steine in den Weg gelegt. Mehr noch: Wirtschaftliche Liberalisierung und Globalisierung verbauen diesen Weg zunehmend, indem sie der kleinbäuerlichen Landwirtschaft die Voraussetzungen ihrer Entwicklung, ja, ihrer Existenz nehmen. Wie in den vergangenen Jahren, als die Förderung von hochwertigen Agrarprodukten, die Devisen und Profite versprechen, im Vordergrund

²²³ Xinshen Diao u.a., *The Role of Agriculture in Development*, 2007, 37 (IFPRI)

²²⁴ Friends of the Earth International, *trade und people's food sovereignty*, 2003; Carol B. Thompson: *Africa: Green Revolution or Rainbow Evolution?* Juli 2007, *Foreign Policy in Focus*, www.stwr.net

standen, werden die tausend kleinen Erfolgsgeschichten, die es gibt, nicht ausreichend gestärkt und daran gearbeitet, ihre Erfahrungen in anderen Regionen und Ländern zu wiederholen. Denn aus Sicht der Regierungen, der Agrarindustrie und der meisten Entwicklungsorganisationen besteht das Hauptproblem mit den Kleinbauern und ihren Anbaumethoden und -prioritäten darin, dass sie nicht profitabel sind. Um das zu ändern, müsste die kleinbäuerliche Landwirtschaft mehr Masse und gleichförmige, gleichbleibende Qualität produzieren, und ihre Lieferungen müssten pünktlich erfolgen, wenn der Flieger nach Europa bereit steht.

»(Man) kann die Landwirtschaft als ein intensiv bewirtschaftetes Ökosystem betrachten, das – wie alle Ökosysteme – den Menschen multifunktionalen Nutzen bringt: Erzeugung etwa von Lebensmitteln, Nutzholz oder Fasern; Regelung von Klima, Überflutungen und Wasserqualität; kulturelle Leistungen mit Freizeitwert oder ästhetischem Nutzen; und die Aufrechterhaltung der Fruchtbarkeit der Böden, Photosynthese und Nährstoffflüsse.« (EcoFair Trade Dialog, Slow Trade – Sound Farming. Handelsregeln für eine global zukunftsfähige Landwirtschaft, 2007, 28)

3. Triage

Der Aufruf zur »Grünen Revolution« zielt vor allem auf die »Zweite Welt« der Landwirtschaft ab – auf die »Mittelbauern«, die die Voraussetzungen haben, Produktivitätssteigerungen zu erreichen und Exportprodukte anzubauen, die aber nach Auffassung der Propagandisten nicht »produktiv« und »effizient« genutzt sind. Beispielfür diese Auffassung steht der Weltentwicklungsbericht der Weltbank, der anstrebt, »die Beteiligung von Kleinbauern in hochwertigen Märkten, sowohl einheimischen als auch ausländischen, einschließlich der Supermarkt-Revolution, zu verbessern«. ²²⁵ In dieser Vision ist der angestrebte afrikanische Bauer der Zukunft vor allem der Vertragsbauer, der Blumen, Gemüse oder Agrartreibstoffe für nationale oder internationale Konzerne anbaut, seien es Erdölunternehmen, nationale Supermärkte,

²²⁵ World Bank, World Development Report 2008, 2007, 12

internationale Handelsketten und Exporteure oder Verarbeitungsbetriebe und Nahrungsmittelhersteller.

Es ist ausgeschlossen, dass an dieser Entwicklung alle beteiligt werden können. Mit ihrer Marktmacht drücken die Konzerne die Preise und setzen die Standards durch, welche Anbauprodukte wie erzeugt werden. Sie zwingen damit die Bauern in eine Schere zwischen steigenden Kosten und knapp kalkulierten Preisen, die nur wenige aushalten können. Die Bauern sind das schwächste Glied in der globalen Wertschöpfungskette – und nur diejenigen, die wachsen und investieren, werden mithalten können.

Auch die rechtlichen Reformen, 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. Das wird besonders deutlich an der Schaffung von Landmärkten, die bei der Übertragung von Land auf die »produktivsten Nutzer« helfen sollen und gleichzeitig denen, die als weniger produktiv gelten, die Möglichkeit eröffnen würden, ihr Land zu verkaufen und als Landarbeiter oder in den – erhofften – landwirtschaftlichen Verarbeitungsindustrien ein Auskommen zu finden oder in die Städte zu migrieren.

»Die Zustimmung zu dem generellen Prinzip des Wettbewerbs bei landwirtschaftlichen Produkten und Lebensmitteln, wie es die WTO durchsetzen will, bedeutet, die Vernichtung von Milliarden Produzenten, die nicht wettbewerbsfähig sind, innerhalb von wenigen Jahrzehnten hinzunehmen.« (Samir Amin, zitiert bei: Anthony Weis, *The Global Food Economy*, 2007, 23)

Es sind insbesondere die Frauen, die Bäuerinnen, die von diesen Entwicklungen betroffen sein werden. Zwar beschwören der Weltentwicklungsbericht und andere Politikdokumente unermüdlich die Notwendigkeit, Fördermaßnahmen für Frauen zu entwickeln, bleiben aber weitgehend stumm, wenn es um die negativen Folgen von Handelsliberalisierung, Landrechtsreformen oder marktorientierten Agrarreformen für Frauen geht – und um ihren Schutz vor diesen Auswirkungen.

Zwar wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass der Staat bei »Marktversagen« zugunsten der schwächeren, kleinbäuerlichen Landwirtschaft intervenieren sollte. Bei diesen Verdrängungsprozessen

handelt es allerdings nicht nur um gelegentliche »Marktverzerrungen« durch mächtigere Marktteilnehmer, sondern überwiegend um ganz normale marktwirtschaftliche Mechanismen, wie das Beispiel des Hühnerkleins in Westafrika zeigt. Zudem wird gar nicht erst die Frage gestellt, ob die Regierungen handlungsmächtig und handlungswillig sind, um diesen mächtigen und einflussreichen Interessen, mit denen sie tagtäglich auf Konferenzen und in gemeinsamen Projekten und Institutionen zusammen sitzen, Paroli zu bieten – zumal sie über Deviseneinnahmen, Steuern und Vergünstigungen an der Agroindustrie weit besser verdienen können als an der kleinbäuerlichen Landwirtschaft oder der nomadischen Viehhaltung.

Dieses geringe Interesse an der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zeigt sich zum Beispiel am mangelnden Schutz gegen *Dumping*-Importe. Es zeigt sich aber auch daran, dass wirksame, umverteilende Landreformen, etwa in Südafrika, ausbleiben. Sie würden zwar anerkanntermaßen durch eine gleichmäßigere, gerechtere Landverteilung dazu beitragen, dass die Agrarentwicklung gerechter und armutsmindernder verlaufen würde.

Sie stehen aber im Widerspruch zum Ziel einer profitablen Landwirtschaft, die auf immer größere betriebliche Einheiten, auf Konzentration, Massenproduktion und die Einhaltung von Qualitätsanforderungen und Anforderungen des Handels setzen muss.

So werden viele in der zunehmenden Konkurrenz um Land, Wasser und Absatzmärkte auf der Strecke bleiben – übrigens nicht nur aus der ländlichen Bevölkerung, sondern ganze Länder. Es ist illusorisch, die Masse der Kleinbauern »wettbewerbsfähig« machen zu wollen, um in der modernen agroindustriellen Globalisierung oder auch nur in der »Supermarkt-Revolution« mithalten zu können. Wie viele dadurch »überflüssig« würden, macht das Beispiel des indischen Bundesstaates Andhra Pradesh deutlich: 1999 stellte die Regierung ihre »Vision 2020« vor – eine Strategie für die Modernisierung der Landwirtschaft, die unter anderem von der Weltbank unterstützt wurde. Durch Flurberreinigung, Mechanisierung und Vertragslandwirtschaft sollte die Entstehung großer Agrounternehmen gefördert werden, die für den Markt und insbesondere für den Export produzieren. Gleichzeitig sollte damit der Anteil der Bevölkerung, die ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft verdient, von 70 auf 40% verringert werden – 20 Millionen Menschen hätten eine andere Beschäftigung finden müssen.

So sieht etwa die Weltbank auch den Ausstieg aus der Landwirtschaft vor – eine »Exit-Option«. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten in größeren landwirtschaftlichen Betrieben oder in der Agroindustrie sollen die verdrängten Kleinbauern auffangen. Die UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft, FAO, hat allerdings gezeigt, dass die Zahl derjenigen, die in neuen Beschäftigungsmöglichkeiten, etwa als Arbeiter auf exportorientierten Farmen, unterkommen, geringer ist als die Zahl derer, die ihr Land verlieren.²²⁶ Einhundert Hektar Land, die in den Tropen von Bauernfamilien bewirtschaftet werden, bieten etwa 35 Arbeitsplätze. Plantagen von Ölpalmen und Zuckerrohr schaffen auf der selben Fläche zehn meist schlecht bezahlte Arbeitsplätze, Eukalyptus und Sojabohnen gerade mal einen halben.²²⁷

Über 500 Millionen Kleinbetriebe! Wenn ein großer Teil davon verschwinden würde – woher sollen die neuen Arbeitsplätze kommen? Dass sie in der Vergangenheit *nicht* geschaffen wurden, zeigen die Slums der Städte. Die vertriebenen Bäuerinnen und Bauern werden die industrielle Reservearmee verstärken und damit dazu beitragen, die Löhne niedrig zu halten. Für diejenigen, für die diese Rechnung nicht aufgeht, verspricht die Politik »Sicherheitsnetze«. Dafür veranschlagt der NEPAD-Aktionsplan für Afrikas Landwirtschaft (CAADP) gut 40 Milliarden. Das ist das Fünffache dessen, was für die Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft vorgesehen ist.

In der Katastrophendiskussion gibt es den Begriff »Triage«. Ursprünglich stammt er aus der Militärmedizin, abgeleitet vom französischen Verb »trier«, sortieren. Im Deutschen spricht man ganz unverfänglich auch von »Sichtung« oder »Einteilung«. Es geht um die Einteilung von Verletzten auf dem Schlachtfeld, beziehungsweise bei einem Massenunfall oder einer Epidemie. Eine Vorsortierung in aussichtslose Fälle, Schwer- und Leichtverletzte soll helfen, knappe Mittel – personelle und materielle Ressourcen – möglichst »effizient« einzusetzen – also eine Entscheidung gegen die Behandlung von Verwundeten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit sterben werden, zugunsten von Menschen, die gerettet werden können.

²²⁶ FAO, Towards Appropriate Agricultural Trade Policy for Low Income Developing Countries. 2005 (FAO Trade Policy Technical Notes Nr. 14)

²²⁷ Eric Holt-Giménez, Sprit vom Acker, in: LE MONDE diplomatique, Juni 2007, 12f.

Eine ähnliche Triage zeichnet sich in der Strategie für Afrika ab: Die schwächsten Glieder, die Subsistenz- und die Kleinbauern, die bei der »Grünen Revolution« nicht mithalten können, werden an den Rand gedrängt. Für sie ist die »Exit-Option« vorgesehen, also der »Exitus« als Bauer und ihre Wiedergeburt als Landarbeiter oder Migranten.²²⁸ Im Unterschied zur medizinischen Triage werden bei dieser Strategie gleichzeitig die reichsten Bauern und stärksten Unternehmen, die am wenigsten Unterstützung benötigen – also die »erste ländliche Welt« - diejenigen sein, die von den »Rettungsmaßnahmen« wie Handels erleichterungen, rechtlichen und institutionellen Reformen und verbesserter Infrastruktur am schnellsten und am kräftigsten profitieren werden.

»Ein geschichtsträchtiger Kampf ist im Gange, der am Ende stärker die Zukunft der Menschen auf dem Planeten bestimmen wird als die weitaus lautereren Kriege um Erdöl, der Terrorismus oder politische Ideologien. Es ist der Kampf darum, wer am Ende den Anbau, die Verarbeitung und Verteilung der Nahrungsmittel der Welt kontrolliert.« (Debbie Barker)

4. Die Rückkehr der Bauernbewegungen

Solche Szenarien stärken die Befürchtungen, dass die bäuerliche Landwirtschaft weltweit verschwinden wird, genauso, wie die Kleinbetriebe in Europa weitgehend verschwunden sind oder um ihr Überleben in Öko- und anderen Nischen kämpfen. Danach scheint es unausweichlich und quasi naturgesetzlich, dass die Bauern als eine eigene »Spezies« durch die Globalisierung nahezu »ausgerottet« werden, wie es Ernest Feder in den 1970er Jahren prognostiziert hat.²²⁹ Droht im weltweiten Maßstab also ein Höfesterben, wie es die europäischen Bauern in den

²²⁸ Siehe z.B.: World Bank, *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*, 2005: »Längerfristig muss die Strategie darin bestehen, die Landwirtschaft aufzulegen, sowohl durch die Förderung der Abwanderung als auch durch alternative nicht-landwirtschaftliche Nutzungen« (136).

²²⁹ Ernest Feder, »The Peasant«, in *Latin American Research Review* (13:3) 1978; Samir Amin, *Die neue Agrarfrage. Drei Milliarden Bäuerinnen und Bauern sind bedroht*. In: *Widerspruch* Heft 47, 24. Jg./2. Halbjahr 2004

vergangenen Jahrzehnten durchgemacht haben – aber ohne vergleichbare Auffangnetze?

Der Prozess ist nicht unausweichlich. Zum einen ist noch nicht abzu-
sehen, in welchem Ausmaß die ausgerufene Grüne Revolution tatsäch-
lich die Landwirtschaft in Afrika erfassen und verändern wird. Viele
Faktoren, die zum Scheitern des ersten Anlaufs in den 1970er Jahren
beitrugen, sind nach wie vor in Kraft – die sehr unterschiedlichen und
widrigen klimatischen, geografischen und geologischen Gegebenheiten
etwa, die in vielen Regionen einer großflächigen, monokulturellen und
industriellen Landwirtschaft entgegen stehen. Die Versprechungen der
Gentechnologie, hier Abhilfe zu schaffen, sind bislang noch nicht in Er-
füllung gegangen. Zum anderen bestehen auch die infrastrukturellen
und institutionellen Hindernisse weiter – und ob die öffentlichen und
privatwirtschaftlichen Investitionen sowie der »politische Wille« rei-
chen, um das rasch zu ändern, hängt von vielen Faktoren ab.

*»Die Verdrängung der Bauern sollte nicht als Endpunkt, sondern
eher als eine soziale Revolution verstanden werden, die durch un-
gleiche Landverteilung, die einseitige Industrialisierung und Kon-
trolle der Landwirtschaft, durch Marktintegration und die ökolo-
gische Irrationalität wachsender food miles vorangetrieben wird.
Meine Auffassung ist, dass weder diese Entwicklung noch ihre so-
zialen Auswirkungen unausweichlich oder sicher sind.« (Anthony
Weis, The Global Food Economy – The Battle for the Future of Far-
ming, 2007)*

Zudem wächst die Zahl der Bauernorganisationen und die Stärke ihrer
Bewegungen, gefördert durch größere demokratische Spielräume und
Dezentalisierungsansätze quer durch den Subkontinent. In vielen Län-
dern schließen sich Bauern zu neuen Genossenschaften zusammen, um
ihr Gewicht gegenüber Agrarindustrie und Politik zu stärken. Gleich-
zeitig findet eine länderübergreifende Vernetzung und Politisierung
statt. In Westafrika setzt sich etwa ROPPA, ein Netzwerk von Bauern
und landwirtschaftlichen Produzenten, für bäuerliche Landwirtschaft,
Schutz vor *dumping*-Importen und gegen Gentechnik ein. Dabei ist die
Ernährungssouveränität ein ganz zentrales Thema, das die Forderungen
in so zentralen Bereichen wie Handelsliberalisierung, gentechnisch ma-
nipulierten Organismen und der »neuen Agrarfrage« umverteilender
Landreformen prägt. Die negativen Erfahrungen mit neoliberalen Land-

reformen wie in Südafrika haben auch dazu beigetragen, »neue Kämpfe um Land zu stärken, wobei es um Themen wie Umverteilung statt Konsolidierung, Ernährungssicherheit statt Agrarexporte und menschliche Bedürfnisse statt Nationalparks geht.«²³⁰

Es ist klar, auf welcher Seite die stärkeren Bataillone stehen. Aber auch der Widerstand wird stärker.²³¹ In Indien gehen Hunderttausende gegen Gentechnik und Supermärkte auf die Straße. Die Regierung des indischen Bundesstaates Andhra Pradesh bekam für ihre Industrialisierung-Vision 2020 die Quittung und wurde abgewählt. Landbesetzungen in Brasilien, organisiert von MST, sind Vorbild für umverteilende Landreformen in Südafrika und anderen Ländern. Neue Bauernbewegungen wie *La Via Campesina*²³² bilden Bündnisse mit Bauernverbänden in Industrieländern wie der US-amerikanischen Koalition von Familienfarmen und der Bauernkoordination in Europa. Die Geburtsstunde der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA am 1. Januar 1994 war auch das Aufbruchsignal für die Zapatistas im mexikanischen Chiapas: Für sie war NAFTA das Synonym für die legale Privatisierung von Gemeinschaftsland, die Institutionalisierung der Marktintegration und die Verdrängung der »Maismenschen«, wie sich die indigene Bevölkerung selbst bezeichnet, durch die Überschwemmung Mexikos mit subventioniertem US-amerikanischem Mais.²³³ Aber auch durch wachsendes Umwelt- und Ernährungsbewusstsein erwachsen der Agroidustrie möglicherweise ernst zu nehmende Gegenkräfte.²³⁴ In Fragen

²³⁰ Kjell J. Hanevik, The land question in Sub-Saharan Africa, in: IRDCurrents No. 15, 8

²³¹ Siehe etwa: Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way, by Peter Rosset, Winter 2001 (www.foodfirst.org); Cliff Welch, Peasants and Globalization in Latin America: A Survey of Recent Literature, in: Revista Nera, Año 7, N.5 – Agosto/Diezembro de 2004, 102-112, der zu dem Ergebnis kommt, dass die meisten Studien, die er zu Lateinamerika untersucht hat, »die Auffassung stützen, dass die Globalisierung die Bauern nicht beseitigt hat, sondern ihnen sogar hilft, zu überleben« und eventuell sogar eine »Rückkehr der Bauern« angestoßen hat, indem sie neue Kampfformen und neue Möglichkeiten, die Verdrängung zu stoppen, geschaffen habe (102ff.); Silvia Pérez-Vitoria, Bauern für die Zukunft. Auf dem Weg zu einer globalen Bewegung, Zürich 2007; Sam Moyo u.a. (Hrsg.), Reclaiming the Land. The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America, 2005.

²³² Siehe etwa Rajeev Patel, International Agrarian Restructuring and the Practical Ethics of Peasant Movement Solidarity, in: Journal of Asian and African Studies, Vol 41, No. 1-2 (2006).

²³³ Anthony Weis, The Global Food Economy, 176

²³⁴ Siehe zum Beispiel Debbie Barker, The Rise and Predictable Fall of Globalized Industrial Agriculture, 2007.

der Gentechnik, des Schutzes gegen Import-*dumping*, mit der Forderung nach fairen Handelsbedingungen oder für ein Menschenrecht auf Nahrung und Wasser gelingt es zunehmend, Druck auf die Regierungen auszuüben und Gegendruck gegen einseitige Wirtschaftsinteressen und ungebremste, durch die Konzerne vorangetriebene Industrialisierung und Liberalisierung des Agrarsektors aufzubauen. Daher ist es durchaus noch nicht entschieden, ob die Grüne Revolution am Ende in Afrika nicht ganz anders aussehen wird, als es sich die Strategen von Rockefeller-Stiftung, Weltbank und US-Regierung vorgestellt haben – als eine im wirklichen Sinne »grüne« Entwicklung, nämlich ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltig und gerecht.

Forderungen für eine »Regenbogen-Evolution«

Die aufstrebenden Bauernbewegungen auf dem Subkontinent haben eine lange Liste von Forderungen aufgestellt, die auf eine Umkehr des gegenwärtigen Entwicklungstrends hinauslaufen. Dazu gehören unter anderem

- umverteilende Landreformen,
- lokale Produktion, lokale *self-reliance* und echte Ernährungssicherheit,
- Zugang zu Land und Wasser für eine selbstbestimmte Nahrungsmittelerzeugung als ein grundlegendes Menschenrecht,
- Anreize und politische Maßnahmen, um kleinbäuerlichen Betrieben das Überleben zu sichern,
- eine Verkürzung der »food miles« durch die Stärkung regionaler Vermarktung,
- Unterstützung für »Low external input agriculture« beziehungsweise für organische Landwirtschaft.

Ausgewählte Literatur

Allgemein

Agrobusiness – Hunger und Recht auf Nahrung, Widerspruch 47, 24. Jg./2. Halbjahr 2004

Xinshen Diao u.a., The Role of Agriculture in Development. Implications for Sub-Saharan Africa, 2007 (IFPRI Research Report 153)

FAO, The State of Food and Agriculture, Food aid for food security?, 2006

Silvia Pérez-Vitoria, Bauern für die Zukunft. Auf dem Weg zu einer globalen Bewegung, 2007

Slow Trade – Sound Farming. A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture, 2007, 43 (EcoFair Trade Dialogue, Heinrich-Böll-Stiftung/Misereor/Wuppertal Institut)

Anthony Weis, The Global Food Economy. The Battle for the Future of Farming, 2007

www.foodfirst.org

www.fian.org

Kapitel 1: Dünger-Dealer

Fertilizer Development in Support of the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), 2004 (FAO)

World Bank/DFID, Africa Fertilizer Strategy Assessment, 2004 (World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper)

www.AfricaFertilizerSummit.org

Kapitel 2: Drahtzieher

Derek Byerlee u.a., Agriculture, Rural Development, and Pro-poor Growth, 2005 (World Bank Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21)

Elenita C. Dano, Unmasking the New Green Revolution in Africa: Motives, Players and Dynamics, 2007 (Third World Network/EED/African Centre for Biosafety)

Peter Gibbon/Stefano Ponte, Trading Down. Africa, Value Chains, and the Global Economy, 2005

GRAIN, another silver bullet for Africa? September 2006, www.grain.org/atg/IAC Report, Realizing the promise and potential of African agriculture, 2004, www.interacademycouncil.net

Bill Vorley, Food, Inc. Corporate concentration from farm to consumer, 2003 (UK Food group/IIED) www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov03.pdf

Die Wiederentdeckung von Afrikas Landwirtschaft durch die Entwicklungspolitik

In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Initiativen gestartet worden, die sich auf ein stärkeres Engagement der Politik für die Landwirtschaft in Afrika als Wachstumsmotor richten – und alle eine Armutsminderung (»Pro-poor Growth«) versprechen. Im Hintergrund fand dabei vielfach eine Einflußnahme und Mitarbeit der Agroindustrie und ihrer Lobby-Organisationen statt, während die Zivilgesellschaft oder gar die Bauern selbst kaum beteiligt waren:

EC, DG Development, Fighting Hunger – Food Security at the heart of poverty reduction, 2001, http://foodaid.zadi.de/pr_werblow_en.pdf

DFID, Growth and poverty reduction: the role of agriculture, London (A DFID policy paper) 2005

Global Donor Platform Rural Development: The Role of Agriculture and Rural Development in achieving the Millennium Development Goals – a joint donor narrative, Bonn 2005

NEPAD: Comprehensive Africa Agriculture Development Programme. 2002, www.fao.org/docrep/005/y6831e/y6831e~01.htm

OECD, Promoting Pro-Poor Growth Agriculture, Paris (DAC Guidelines and Reference Series, A DAC Reference Document), 2006

USAID: Agricultural Strategy: Linking Producers to Markets, July 2004 (PD-ABZ-800)

World Bank: Reaching the Rural Poor. A Renewed Strategy for Rural Development, 2003

World Bank: Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development, 2005 (Directions in Development)

World Bank/IFPRI, Agriculture and Achieving The Millennium Developments Goals, o.J. (Agriculture and Rural Development Department)

World Bank: World Development Report 2008: Agriculture and Development, Washington D.C. 2007

Dazu kommt eine ganze Reihe weiterer Aktionspläne, die vielfach auch die Landwirtschaft einschließen, wie der *Africa Action Plan* der Weltbank (World Bank News & Broadcast, April 9, 2007), oder Pläne für den Ausbau der Infrastruktur, die vom Finanzvolumen her oft sehr viel umfangreicher sind als die Planungen für die Landwirtschaft.

Kapitel 3: Die Kontrolle über das Saatgut

Agriculture & food, who benefits from gm crops? 2007, 84 (Friends of the Earth International)

ETC Group, www.etcgroup.org

GRAIN, Africa's seed laws: red carpet for corporations, in: Seedling 2005, www.grain.org/seedling

GRAIN, USAID: Making the world hungry for GM crops, April 2005

www.gmwatch.org/profile1.asp?PrId=131

Kapitel 4: Land und Wasser – mit Sicherheit Profit

S. Hodgson, Land and water – the rights interface, Rome 2004 (FAO Legislative Study 84)

Uwe Hoering, Wasser für Nahrung – Wasser für Profit. Die Wasserpolitik der Weltbank in der Landwirtschaft, 2005 (Brot für die Welt, Hintergrund-Materialien 15, Kampagne »MenschenRechtWasser«)

Lungisile Ntsebeza/Ruth Hall, The Land Question in South Africa. The Challenge of Transformation and Redistribution, 2007

Programme for Land and Agrarian Studies, www.uwc.ac.za/plaas

Peter Rosset u.a. (Hrsg.), Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform, 2006 (Download: www.foodfirst.org/node/1587)

Kapitel 5: Freie Märkte, unfairer Handel

Agrartreibstoffe: www.biofuelwatch.org.uk

Bilaterale Handelsverträge: www.bilaterals.org

Der Handel mit dem Hunger. Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung, Bonn 2006 (Forum Umwelt&Entwicklung), Bezug: www.forumue.org

Friends of the Earth International, trade and people's food sovereignty, April 2003, www.foei.org

Annette Groth/Theo Kneifel, Europa plündert Afrika. Der EU-Freihandel und die EPAs, Hamburg 2007, siehe auch: www.epa2007.org

Francisco Mari/Rudolf Buntzel, Das Globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest?, Frankfurt 2007

Alexandra Spielloch, A Row to Hoe, The Gender Impact of Trade Liberalization on our Food System, Agricultural Markets and Women's Human Rights, Genf 2007 (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Supermärkte auf dem Vormarsch im Süden – Bedrohung für Kleinbauern?, 2007, www.forumue.de

Kapitel 6: Überflüssige Bauern oder: Die Eroberung der »zweiten ländlichen Welt«

Debbie Barker, The Rise and Predictable Fall of Globalized Industrial Agriculture, 2007, 19 (International Forum on Globalization)

Deborah Bryceson u.a. (Hrsg.), Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America, 2001 (ITDG Publishing)

The Future of Small Farms, Research Workshop, June 26-29, 2005, www.ifpri.org/events/seminars/2005/20050626SmallFarms.htm
Peter Hazell u.a., The Future of Small Farms for Poverty Reduction and Growth, 2007 (IFPRI 2020 Discussion Paper No. 42)
www.essex.ac.uk/ces/research/susag/safewexecsummfinalreport.shtm, Deutsche Kurzfassung: Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden, 2001
Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way, by Peter Rosset, Winter 2001 (www.foodfirst.org)

Abkürzungen

AfDB	African Development Bank
AFSTA	Africa Seed Trade Association
AGOA	African Growth and Opportunity Act
AoA	Agreement on Agriculture
ARD	Agriculture and Rural Development (Weltbank)
ASTA	American Seed Trade Association
ASW	Aktionsgemeinschaft Solidarische Welt
AU	African Union
BMGF	Bill & Melinda Gates Foundation
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bt	Bacillus Thuringiensis
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CABIO	Collaborative Biotechnology Initiative
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIP	Centro Internacional de la Papa
CODESRIA	Council for the Development of Social Science Research in Africa
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	Department for International Development
DSD	Direct Seed Distribution
ECA	Economic Commission for Africa
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPA	Economic Partnership Agreement
FAO	UN Food and Agriculture Organisation
FIAN	FoodFirst Information Network
GATT	General Agreement on Trade and Tariffs
GDPRD	Global Donor Platform for Rural Development
GMOs	Genetically Modified Organisms
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAC	Inter Academy Council
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
ICARDA	International Center for Agricultural Research in the Dry Areas
ICRISAT	Institute for Research on Semi-Arid Tropics
IDA	International Development Agency (Weltbank)
IDS	Institute of Development Studies
IFA	International Fertilizer Industry Association

IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFC	International Finance Corporation
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IIED	International Institute for Environment and Development
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
ILRI	International Livestock Research Institute
IPM	Integrated Pest Management
IPR	Intellectual Property Rights
IRRI	International Rice Research Institute
ISAAA	International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications
IWF	Internationaler Währungsfonds
KARI	Kenya Agricultural Research Institute
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDC	Least Developed Country
LEIA	Low External Input Agriculture
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGOs	Non-governmental Organisations
NRO	Nichtregierungsorganisationen
ODA	Official Development Aid
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PASS	Program for Africa's Seed Systems
PBS	Program for Biosafety Systems
PPP	Public Private Partnership
PVP	Plant Variety Protection
QDS	Quality Declared Seeds
SADC	Southern African Development Community
SSASI	Sub-Saharan Africa Seed Initiative
SV&F	Seed Voucher and Fair
TNCs	Transnational Corporations
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property
UN	United Nations
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
USAID	United States Agency for International Development
WARDA	West Africa Rice Development Association
WDR	World Development Report
WIPO	World Intellectual Property Organisation
WTO	World Trade Organisation

VSA: Globalisierungskritik



Herausgegeben von Ulrich Brand,
Bettina Lösch und Stefan Thimmel
In Kooperation mit der Rosa Luxemburg
Stiftung, der tageszeitung und dem
Wissenschaftlichen Beirat von Attac
272 Seiten; Fadenheftung;
Klappenbroschur; € 12.00
ISBN 978-3-89965-247-5

Mohssen Massarrat
**Kapitalismus – Machtungleichheit
– Nachhaltigkeit**
Perspektiven Revolutionärer Reformen
312 Seiten; € 18.80
ISBN 978-3-89965-142-3

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
mail: info@vsa-verlag.de



Eine Kritik an den regionalen Freihandelsabkommen im Rahmen des »Cotonou-Handelsabkommens« zwischen EU und den Ländern (Subsahara-)Afrikas.
AttacBasisTexte 24
96 Seiten; € 6.50
ISBN 978-3-89965-228-4

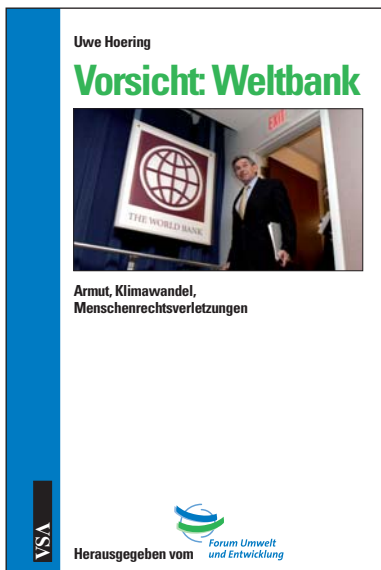
Ulrich Duchrow/Reinhold Bianchi/
René Krüger/Vincenzo Petracca
Solidarisch Mensch werden
Psychische und soziale Destruktion
im Neoliberalismus –
Wege zu ihrer Überwindung
Gemeinsam verlegt mit Publik-Forum
512 Seiten, Hardcover; € 19.80
ISBN 978-3-89965-167-6

Chico Whitaker
Das Weltsozialforum
Offener Raum für eine andere Welt
Übersetzung Elsmarie Pape,
hrsg. von Ulrich Morgenthaler
256 Seiten; € 22.80
ISBN 978-3-89965-231-4

www.vsa-verlag.de

VSA

VSA: Offene Räume als Alternative



Europaweit fordern Nichtregierungsorganisationen die Regierungen auf, ihre Zahlungen an die Weltbank einzustellen. Herausgegeben vom Forum Umwelt und Entwicklung
128 Seiten; € 11.80
ISBN 978-3-89965-241-3

Karl Heinz Roth
Der Zustand der Welt
Gegen-Perspektiven
96 Seiten; € 8.80
ISBN 3-89965-138-3

Prospekte anfordern!

VSA-Verlag
St. Georgs Kirchhof 6
20099 Hamburg
Tel. 040/28 09 52 77-10
Fax 040/28 09 52 77-50
mail: info@vsa-verlag.de



192 Seiten; mit einer DVD-Video-dokumentation des Kongresses von der Greenpeace-Gruppe Berlin; € 12.80
ISBN 978-3-89965-243-7

Chris Methmann / Alexander Haack / Jesko Eisgruber
Wem gehört der Himmel?
Das Klima in der Globalisierungsfalle
AttacBasisTexte 26
96 Seiten; € 6.50
ISBN 978-3-89965-250-5

David Harvey
Räume der Neoliberalisierung
Theorie der ungleichen Entwicklung
Aus dem Amerikanischen
von Jürgen Pelzer
160 Seiten; € 14.80
ISBN 978-3-89965-230-796

www.vsa-verlag.de

VSA