

Die *New Alliance* - eine Allianz für alle?

Chancen und Herausforderungen für die Armuts- und Hungerbekämpfung

Daniel Baumert, Matthias Schmidt

Seit den Nahrungsmittelpreiskrisen 2008 und 2010 liegt der Fokus der Entwicklungszusammenarbeit wieder verstärkt auf dem landwirtschaftlichen Sektor. Partnerschaften aus Staat und Privatwirtschaft im Rahmen sogenannter Public-Private Partnerships sollen zur Armutsreduzierung im ländlichen Raum beitragen. Die G8 „New Alliance for Food Security and Nutrition“ ist eine solche Partnerschaft, die durch politische Reformen privatwirtschaftliche Investitionen in den landwirtschaftlichen Sektor Sub-Sahara-Afrikas fördern sollen. Da die Geschäftsinteressen privatwirtschaftlicher Akteure nicht automatisch deckungsgleich mit den Zielen staatlicher Entwicklungszusammenarbeit sind, gilt es, Transparenz, Partizipation der Zielgruppen und klare Verantwortlichkeiten sicher zu stellen, sollen positive Wirkungen für ärmere Bevölkerungsgruppen in ländlichen Räumen der Länder des Globalen Südens tatsächlich erreicht werden.

Schlagworte: Landwirtschaftl. Entwicklung, pro poor-growth, Public-Private-Partnerships

Einleitung

Persistierende hohe Armutsraten auf dem Lande, Nahrungsmittelkrisen und eine stetig wachsende Weltbevölkerung haben den Agrarsektor nach Jahrzehnten der Vernachlässigung wieder auf die internationale Entwicklungsagenda gesetzt. Es ist mittlerweile breiter Konsens, dass Produktions- und Produktivitätszuwächse im landwirtschaftlichen Sektor der Entwicklungsländer nicht nur der Befriedigung der steigenden Nahrungsmittelnachfrage dienen, sondern auch der Schlüssel für die Reduzierung der weltweiten Armut sind (World Bank 2007). Der Agrarsektor ist für ca. 75% der armen Weltbevölkerung wichtigste Einkommensquelle und stimuliert Wachstum auch im nicht-agrarischen Sektor (Irz et al. 2001).

Um die Potentiale zu nutzen, muss dem Trend der Vernachlässigung des Agrarsektors entgegen gewirkt werden. Zurzeit fließen in den landwirtschaftlichen Sektor durchschnittlich nur 7% der öffentlichen Gesamtausgaben in Entwicklungsländern, sowie lediglich 5% der gesamten *Official Development Assistance* (ODA). Berech-

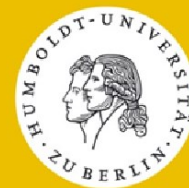
nungen der FAO zufolge müssen die jährlichen Investitionen um 50% gesteigert werden, um Armut und Mangelernährung bis 2050 zu beseitigen (FAO 2012).

Vor dem Hintergrund begrenzter öffentlicher Mittel wird der Privatsektor zunehmend als strategischer Partner für die Steigerung landwirtschaftlicher Investitionen gesehen. Im Rahmen von *Public-Private Partnerships* (PPP) soll die Agrarwirtschaft mit ihrem anwendungsbezogenen Wissen und ihren technischen Innovationen die begrenzten Mittel der Staaten erweitern und generell die wirtschaftliche Aktivität in ländlichen Regionen steigern.

In den letzten Jahren wurden besonders in den Ländern Subsahara-Afrikas diverse PPP-Initiativen initiiert, die im Einklang mit der Strategie der Afrikanischen Union privatwirtschaftliche Investitionen fördern sollen.

G8 New Alliance for Food Security and Nutrition

Eine dieser Initiativen ist die *G8 New Alliance for Food Security and Nutrition (New Alliance)*, die 2012 auf Anregung der ame-



SLE

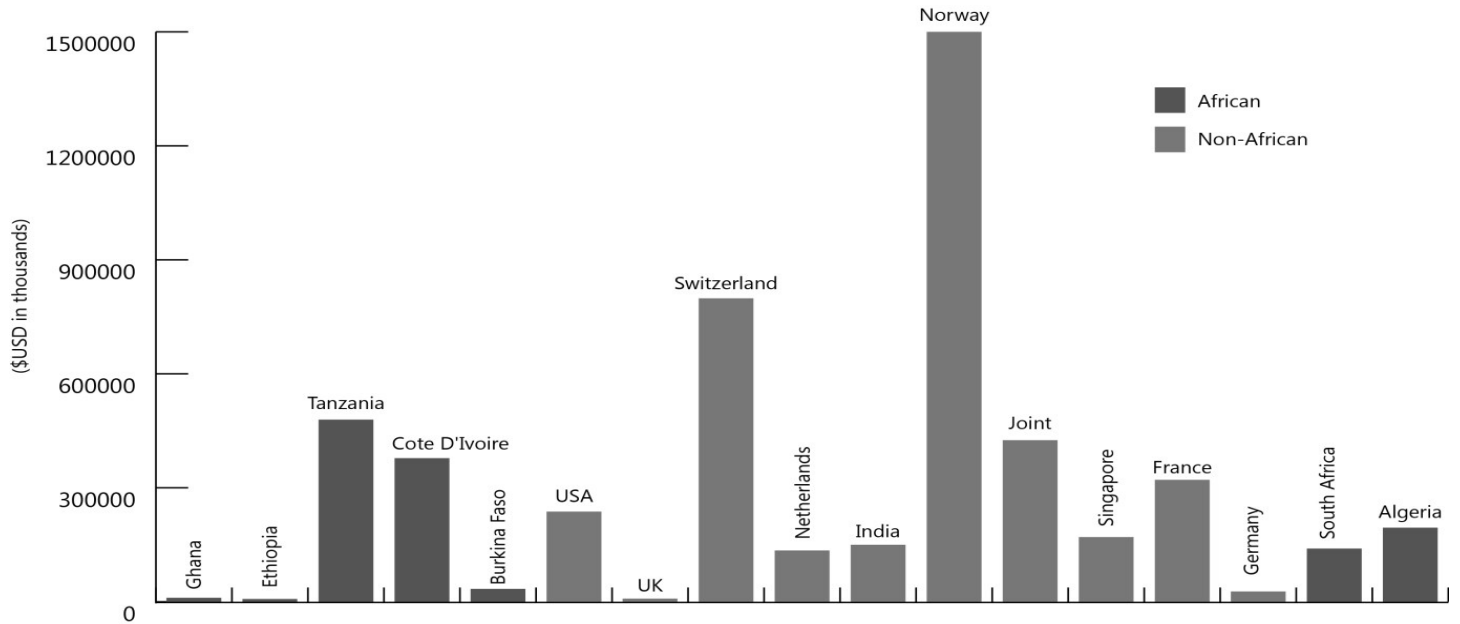
Seminar für Ländliche Entwicklung

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der Internationalen Zusammenarbeit an.

SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und der Internationalen Zusammenarbeit auf.

Box1: Gesamtinvestitionen der Unternehmen, die an der *New Alliance* beteiligt sind. Kategorisiert nach dem Herkunftsland.



Quelle: <http://one-org.s3.amazonaws.com/us/wp-content/uploads/2012/12/figure-1.png>

rikanischen Regierung im Rahmen des G8-Gipfels in Camp David gegründet wurde. Ziel der *New Alliance* sind substantielle Investitionen in den landwirtschaftlichen Sektor Afrikas, welche dazu dienen sollen, 50 Millionen Menschen aus der Armut zu helfen. Diese Finanzmittel sollen zu einem großen Teil durch den privatwirtschaftlichen Sektor (8 Mrd €) gedeckt und durch öffentliche Gelder (2 Mrd €) ergänzt werden. Die *New Alliance* soll die Wirkung des *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP) der Afrikanischen Union verstärken und komplementieren. An ihr sind mittlerweile 10 afrikanische Staaten, die African Development Bank, die G8-Staaten, die EU-Kommission sowie fünf weitere europäische Staaten¹ beteiligt.

Leadership Council, Cooperation Framework Agreement und Letters of Intent

Zur Koordinierung der Initiative wurde ein *Leadership Council*, als informelles, hochrangiges Stakeholder-Forum eingerichtet. Dieses trifft sich jährlich, um öffentliche und private Investitionen zu harmonisieren, Fortschritte zu überwachen, bestehende Herausforderungen zu identifizieren und für die einzelnen Partner Ratschläge zu formulieren. 2015 erarbeitete das *Leadership Council* folgende Kernthemen für die zukünftige Entwicklung:

- a) die Verbesserung der Investitionsbedingungen,
- b) die Verbindlichkeit der *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* (VGGT)² für Investitionen in Ackerflächen und
- c) die besondere Beachtung von Frauen in der Landwirtschaft.

Auf privatwirtschaftlicher Seite haben sich über 180 internationale und afrikanische Unternehmen in unverbindlichen Absichtserklärungen (*Letters of Intent*) zu weitreichenden Investitionen in den Agrarsektor verpflichtet (siehe Box 1). Bisher wurden 55% der geplanten Investitionen als abgeschlossen oder in planmäßigem Implementierungsstatus beschrieben, während 45% der *Letters of Intent* entweder problembehaftet sind oder aufgekündigt wurden.

Grundlage der *New Alliance* sind *Cooperation Framework Agreements* (CFAs), die jeweils zwischen einem der G8-Staaten und einem afrikanischen Partnerland geschlossen werden. Hierbei verpflichten sich die Partnerländer zu weitreichenden Änderungen in der Gesetzgebung zur Förderung von Investitionen in den Agrarsektor. Diese bestehen unter anderem aus Investitionsanreizen, vor allem im Land- und Saatgutbereich sowie Steuer- und Handelserleichterungen für internationale

Investoren (Dagorn 2014; Urhahn and Wiid 2014; Herre et al. 2014).

Public-Private-Partnerships für agrar-basiertes Wachstum

Public-Private-Partnerships werden eingesetzt, um die Bildung des Mittelstandes in Entwicklungsländern zu fördern und begrenzte öffentliche Finanzen effizienter zu nutzen.

Von öffentlicher Hand angeregte privatwirtschaftliche Investitionen in die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte können neue Arbeitsplätze und somit eine Perspektive für die ländliche Bevölkerung, insbesondere für die jüngere Generation schaffen. Hier ist der Privatsektor auch ein wichtiger Partner, um den Zugang der Bäuerinnen und Bauern zu Input- und Absatzmärkten herzustellen und ihnen mehr Einkommen und weitere Einkommensquellen zu ermöglichen.

Dieser, den *Public-Private Partnerships*, zugrunde liegende Gedanke wird jedoch nicht von allen Experten geteilt. So reichen die Meinungen zur *New Alliance* und ihren Wirkungen auf Landwirtschaft und Ernährungssicherheit von hoffnungsvoll bis kritisch.

Herausforderungen und Reformvorschläge

Einerseits wird die *New Alliance* als eine Initiative unter anderen gesehen, die den Dialog zwischen allen für die Ernährungssicherung relevanten Akteuren anregen und notwendige Investitionen zur Entwicklung des landwirtschaftlichen Sektors generieren kann. Andererseits wird ihr vorgeworfen, dass – anders als es der Name suggeriert – nicht Ernährungssicherheit, sondern die Förderung wirtschaftlichen Wachstums und privatwirtschaftlicher Investitionen im Vordergrund stehen und die Initiative in ihrer momentanen Form ein hohes Risiko für arme Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen, darstellt, denn sie würden damit abgehängt.

Im Folgenden werden einige Kritikpunkte aufgegriffen und Reformvorschläge skizziert.

Partizipation der Zielgruppen

Die *New Alliance* wurde ohne Beteiligung der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen konzipiert. Um eine zielgerichtete entwicklungspolitische Wirkung im Sinne dieser erreichen zu können, ist ihre Partizipation jedoch essentiell.

Nationale Multi-Stakeholder-Plattformen können hierbei ein adäquates Mittel sein, um die Programme gezielter an den Interessen der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen auszurichten. Besonders wichtig sind aber auch soziale Investitionen, die die Akteure dazu befähigen, sich zu organisieren und mit gemeinsamer Stimme zu sprechen. Dies muss auch durch die Bereitstellung professioneller Beratung gestützt werden, um die Position der Bauern, bspw. bei Verhandlungen um Landrechte, zu stärken.

Transparenz der Konzepte

Der *New Alliance* mangelt es an Transparenz. Die Absichtserklärungen der Unternehmen für landwirtschaftliche Investitionen sind nicht öffentlich einsehbar und die Verhandlungen für die Rahmenabkommen fanden in einem sehr engen Zeitfenster statt. Darüber hinaus gab es nur wenig öffentliche Informationen über den Verhandlungsstand.



Ausgewogene politische Reformpakete

Die in den Rahmenabkommen ausgehandelten Reformpakete setzen einseitige Prioritäten auf die Interessen der Unternehmen. So finden sich in nur 3 von 10 Ab-

Fußnoten:

¹ Diese sind Belgien, Irland, Niederlande, Norwegen und Schweiz.

² Die VGGT wurden durch das Committee on World Food Security (CFS) im Jahre 2012 beschlossen und dienen als freiwillige Leitlinien für Staaten bei dem Entwurf und der Umsetzung von Gesetzen im Bereich Land-, Fischerei- und Waldrechte. Ihre Umsetzung wird u.a. von den G20 und Rio+20 empfohlen und dient der Förderung der Ernährungssicherheit.

³ Der Doing-Business-Index ist ein von der Weltbank jährlich aktualisierter Index, der das Geschäftsklima in 185 Ländern bewertet. Er bezieht sich ausschließlich auf staatliche Regulierungsprozesse. Eine Evaluierung eines unabhängigen Expertengremiums aus dem Jahr 2012 kam zu dem Schluss, dass weitreichende Reformen benötigt werden.

Quellen:

Christiaensen 2007: Down to Earth: Agriculture and Poverty Reduction in Africa

Dagorn 2014: For whose benefit? The G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Burkina Faso

FAO 2012: Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture. Evidence from Case Studies.

Herre/Seufert/Slot-Tang/Cordova/Valente/Michéle. 2014: G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective.

Xavier/Lin/Thirtle/Wiggins 2001: Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation

Vinod 2000: The Quality of Growth.

Urhahn/Wiid 2014: Riskantes Spiel. Neue Allianz Für Ernährungssicherheit Gefährdet Zugang Zu Land Und Saatgut Für Kleinbauern in Mosambik

World Bank 2007: World Development Report 2008: Agriculture for Development.

kommen Indikatoren auf Zielgruppenebene. Stattdessen wird eine Verbesserung des *Doing-Business-Index-Scores* als Maßstab angelegt. Schutzmaßnahmen für marginalisierte Gruppen erscheinen somit eher zweitrangig.

Wirkungslogik

Die *New Alliance* folgt der idealtypischen Logik, dass Wirtschaftswachstum automatisch zur Armut- und Hungerbekämpfung im ländlichen Raum beiträgt. Erfahrungen aus der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass dies ein Irrglaube ist. Es bedarf zusätzlich an Investitionen zur Befähigung der lokalen Bevölkerung, damit diese vom Wirtschaftswachstum profitieren kann (Thomas 2000; Christiaensen and Demery 2007). Hier sind die Unternehmen in der Pflicht, ihre Wirtschaftspartner, die Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, zu unterstützen.

Rechenschaft ablegen

Fehlende entwicklungspolitisch relevante Indikatoren verschieben die Verantwortung für die Wirkungen auf die Partnerländer. Diese werden in die Pflicht genommen, die Umsetzung der *New Alliance* vor Ort zu steuern und armutsmindernde Wirkungen zu erzielen.

Allerdings ist dies zur Sicherstellung entwicklungspolitischer Wirkungen nicht ausreichend. Auch der Privatsektor sowie die internationalen Geber müssen sich im

Sinne von Entwicklungspartnerschaften eigenen Entwicklungszielen wie der Armutsbekämpfung verschreiben und sollten ebenso Verantwortung übernehmen. Die Festlegung von Mindeststandards für verantwortliche Investitionen ist nicht ausreichend – insbesondere, wenn diese in der Praxis kaum zur Anwendung kommen.

Fazit

Die *New Alliance* muss weitreichende Reformprozesse durchlaufen, um ihre hochgesteckten Ziele in der gegebenen Zeit erreichen zu können und vulnerable Gruppen tatsächlich zu erreichen. Hierbei steht sie im Spannungsfeld zwischen den Interessen der Geberländer, der Regierungen der Partnerländer, der beteiligten Unternehmen und der Bevölkerung. Die dringend benötigten Investitionen in den Agrarsektor sollten an entwicklungspolitischen Zielsetzungen orientiert und an entsprechende Instrumente wie Risikoanalysen und Wirkungsmonitoring gebunden sein, um die spezifischen Wirkungen abschätzen zu können und negative Effekte auf Bevölkerungsgruppen zu minimieren.

Politische Reformprozesse sind aber oft langwierig und die Zukunft wird zeigen, ob die dringend notwendigen Anpassungen der *New Alliance* in der gegebenen Zeit implementiert werden.

Zu den Autoren:

Daniel Baumert und **Matthias Schmidt** sind Absolventen des 53. Jahrgangs des Postgraduiertenstudiums „Internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung“ am Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) Berlin.