



**DOPPELDEUTIGE
RHETORIK –
BEGRENZTE
WIRKUNG.**

EINE BILANZ DER BMZ-STRATEGIE ZUR
HUNGERBEKÄMPFUNG UNTER MINISTER
GERD MÜLLER (2013 – 2017)

Inhalt

EINLEITUNG	4
RHETORIK	4
WAS SIND DIE LEITLINIEN AUS ZIVILGESELLSCHAFTLICHER SICHT?	7
WAS HAT SICH UNTER GERD MÜLLER GETAN?	7
KOOPERATION MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT, WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND GRÜNE INNOVATIONSZENTREN	8
WEITERE ASPEKTE DER SEWOH	12
KOHÄRENZ UND HANDELSPOLITIK	14
AUSBLICK & FORDERUNGEN	17
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	19



Forum Umwelt und Entwicklung

Herausgeber:

Forum Umwelt & Entwicklung
Marienstr. 19–20, 10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30/67 81 77 59 10
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e. V. (DNR).

Berlin, November 2017

Autor: Niklas Amani Schäfer im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der AG Landwirtschaft & Ernährung des Forums Umwelt & Entwicklung

Titelbilder: Thomas Maluck (© BY-ND 2.0)

Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

DOPPELDEUTIGE RHETORIK – BEGRENZTE WIRKUNG.

EINE BILANZ DER BMZ-STRATEGIE ZUR HUNGERBEKÄMPFUNG UNTER MINISTER GERD MÜLLER (2013–2017)

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Welt tiefgreifend gewandelt – politisch, gesellschaftlich, wirtschaftlich. Aber eine Zahl hat sich, bei allem Wandel, als erstaunlich konstant, ja als geradezu resistent erwiesen: 815 Millionen Menschen haben nicht genug zu essen. Die Zahl der Hungernden auf der Erde pendelt seit Jahrzehnten zwischen 750 und 1000 Millionen. 1996 beschloss der Welternährungsgipfel in Rom, die Zahl der Hungernden von damals etwa 800 Millionen bis 2015 zu halbieren. Ähnliche Beschlüsse wurden seitdem immer wieder gefasst.

Die Ursachen dafür sind vielfältig, sie befinden sich aber keineswegs nur in den Ländern, in denen die Hungernden leben. Sie können auch nicht mit Entwicklungszusammenarbeit und höherer landwirtschaftlicher Produktivität allein beseitigt werden. Eine andere Gestaltung des globalisierten Wirtschafts- und Finanzsystems ist dafür eine zentrale Voraussetzung. Denn die Welt produziert genügend Nahrungsmittel für alle: die Hungernden hungern, weil sie arm sind, zu arm, um genügend Lebensmittel zu kaufen. Solange die Weltwirtschaftsbeziehungen die Reichen reicher und die Armen ärmer werden lassen, kann der Welthunger nicht zurückgehen.

Obwohl die Bekämpfung des Welthungers deshalb keine Ressortaufgabe sein kann, sondern von der gesamten Bundesregierung zu verantworten ist, ist doch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Kabinett dafür zuständig. In der vergangenen Wahlperiode war dies Gerd Müller, der für diese Aufgabe nicht nur „zuständig“ war, sondern sich ihr auch gewidmet hat.

Was kam dabei heraus? Was sollte in den nächsten vier Jahren anders gemacht werden, was sollte beibehalten werden? Die im Forum Umwelt & Entwicklung zusammenarbeitenden Nichtregierungsorganisationen haben die Politik des BMZ in den letzten vier Jahren intensiv und kritisch begleitet. Niklas Amani Schäfer hat in enger Kooperation mit der AG Landwirtschaft & Ernährung des Forums Umwelt & Entwicklung diese Erfahrungen zusammengeführt und die vorliegende, faktenreiche Bilanz der letzten vier Jahre geschrieben und viele Empfehlungen für die Politik von Müllers Nachfolger oder Nachfolgerin – oder auch für Müllers zweite Amtsperiode – aus Sicht der deutschen Nichtregierungsorganisationen zusammengestellt.

EINLEITUNG

Als Dr. Gerd Müller (CSU) im Dezember 2013 zum Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung der neu angetretenen Großen Koalition ernannt wurde, war sein Name und Gesicht den meisten Menschen unbekannt. Auch nach vier Jahren im Amt wird der Großteil der Bevölkerung wohl noch mit den Achseln zucken, wenn man nach dem Namen des Entwicklungsministers fragt – was aber freilich eher an dem leider immer noch geringen Stellenwert des Ressorts liegt. Dennoch hat Gerd Müller¹ es besser als einige seiner Vorgänger geschafft, die Entwicklungspolitik und Fragen globaler Armut und Gerechtigkeit wieder etwas stärker im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. Dies gelang ihm nicht zuletzt durch medienwirksame Aktionen: So lehnte er – anders als Kanzlerin Merkel und Bundespräsident Gauck – die persönliche Teilnahme an der Fußball-Weltmeisterschaft 2014 in Brasilien ab, aus Protest gegen nicht eingehaltene soziale und ökologische Standards sowie die gesellschaftlichen Verwerfungen, die die Spiele überschatteten. Während der Flüchtlingskrise kritisierte er häufig das Vorgehen der Bundesregierung und der Europäischen Union als unzureichend und äußerte sich entgegen seiner Parteispitze kritisch gegenüber einer Obergrenze.

Für Politiker und Fachleute war Gerd Müller bei seinem Amtsantritt als Entwicklungsminister hingegen kein unbeschriebenes Blatt: Seit 2005 hatte er den Posten des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz inne. Dort war er für Internationale

Zusammenarbeit und Welternährung aber auch für die Gemeinsame EU-Agrarpolitik und die Erschließung internationaler Absatzmärkte zuständig. Es kam daher wenig überraschend, als er gleich zu Beginn seiner Amtszeit im BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) das Thema globale Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung zu einem der wichtigsten Schwerpunkte des Hauses ausrief. Von der zivilgesellschaftlichen Fachszene wurde diese Schwerpunktsetzung ausdrücklich begrüßt; gleichzeitig war man besorgt, dass Müller das industrielle Agrarmodell des BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) ins BMZ mitbringen würde, welches die Herausforderungen in der Landwirtschaft des globalen Südens kaum anspricht – bzw. im Falle von europäischen Dumpingexporten sogar direkten Schaden anrichtet.

Nun sind fast vier Jahre vergangen, bald tritt ein neues Kabinett an – Zeit also, um Bilanz zu ziehen und daraus zentrale Schlüsse für die neue Legislatur aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive zu ziehen.

Eine Sache vorweg: Eine umfassende Analyse aller relevanten Programme und Projekte mit Bezug zu Landwirtschaft und Ernährungssicherung ist nicht Zielsetzung dieser Publikation. Dies wäre auch aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit relevanter Informationen nicht möglich. Hier sollen einige zentrale Linien aufgezeigt und anhand von Beispielen, die von Mitgliedsorganisationen des Forum Umwelt & Entwicklung (FUE) in den letzten Jahren gesammelt wurden, illustriert werden.

RHETORIK

Am 29. Januar 2014 hält Müller die erste Rede im Parlament als Bundesminister und zeichnet darin die Grundzüge seiner Agenda für die kommenden vier Jahre auf. Er erntet dabei von den Oppositionsbänken ähnlich viel Applaus wie von den Koalitionsparteien. Auch angesichts späterer Reden, Interviews und Artikel des Ministers wundert man sich zuweilen, ob er damit nicht die Positionen seiner Partei überschreitet. Da Politik sich auch immer an Worten messen lassen muss, ist es zunächst wichtig, seine Rhetorik genauer zu betrachten.

Einer der Eckpfeiler in seinen Reden ist der Verweis auf die Grenzen des Wachstums und die Kritik an unserem Lebens- und Konsumstil. Vielfach erklärt Müller, dass drei Planeten nötig wären, wenn alle Men-

schen auf der Erde so viele Ressourcen verbrauchten wie wir in Deutschland und Europa. Oder anders formuliert: „20 Prozent der Weltbevölkerung beanspruchen 80 Prozent des Reichtums und hinterlassen zwei Drittel der Umwelt- und Klimaschäden. Hier sind ein Umdenken und ein Umsteuern angesagt.“² Ein „Weiter So“ wie bisher, ein Festhalten am „Business As Usual“ sei nicht tragbar. An anderer Stelle warnt er sogar davor, dass die Menschheit den Planeten „an den Rand der Apokalypse“³ führt.

In einem vom BMZ veröffentlichten Sammelband von April 2017 fordert Müller eine weltweite Agrarwende und stellt fest: „Die Landwirtschaft darf nicht wie in manchen Teilen der Welt zum Problembeschleuniger des Klimawandels, des Artenverlusts, der Bodende-

1 Im Folgenden wird aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit der Namen ohne Dokortitel angeführt.

2 Plenarprotokoll der Bundestagsdebatte vom 29.01.2014, Redebeitrag von Bundesminister Gerd Müller (S.90–93). <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18010.pdf#P.646>

3 Interview mit Gerd Müller, Deutschlandfunk, 16.07.2017.

http://www.deutschlandfunk.de/entwicklungshilfeminister-gerd-mueller-wir-fuehren-den.868.de.html?dram:article_id=391177

gradation, der Waldrodung und des Wasserverbrauchs werden“⁴. Oder wenn er an anderer Stelle ein 15-Euro-Flugticket nach Barcelona als paradox bezeichnet, die katastrophalen ökologischen und sozialen Bedingungen des großflächigen Soja- und Palmölanbaus brandmarkt, oder fordert, dass dreckiger Schiffsdiesel höher besteuert oder ganz verboten werden sollte, dann suggeriert er damit, nicht nur technische Lösungen, sondern Produktions- und Konsummuster insgesamt stünden auf dem Prüfstand⁵. Damit sendet er zunächst wichtige Signale.

Den progressiven Aussagen zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit steht aber gerade im Bereich der Landwirtschaft eine technologiefixierte Sichtweise entgegen: So erklärt Müller in einem Interview mit den Nürnberger Nachrichten im April 2016, dass wir "mit unserem Wissen, mit unserer Technologie eine grüne Revolution in Afrika auslösen" könnten. Zu einer neuen „grünen Revolution“ ruft er wiederholt auch im Rahmen der Grünen Innovationszentren⁶ sowie auf der G20-Konferenz „EINE WELT ohne Hunger ist möglich. Die Zukunft des ländlichen Raums“ im April 2017 auf. Bedenkt man die negativen Auswirkungen der „ersten grünen Revolution“ (siehe Box) ist die Forderung nach einer weiteren „grünen Revolution“, diesmal vor allem für Afrika, höchst bedenklich – und lässt sich nicht mit Müllers oben skizzierten Aufruf zu einem radikalen ökologischen Wandel unserer Produktions- und Konsummuster vereinbaren.

Manchmal ist erst auf den zweiten Blick zu erkennen, dass Müllers Äußerungen doppelbödig sind. In dem oben bereits angeführten BMZ-Sammelband rudert der Minister z. B. auf den ersten Blick zurück: „Die Grüne Revolution der Vergangenheit hat zu einseitig auf ein Mehr an Produktion gesetzt – häufig zu Lasten der Natur und der Gerechtigkeit“⁷. Schaut man sich jedoch die Liste der Autoren an, ergibt sich ein ganz anderes Bild: Das BMZ lässt hier mit einer Ausnahme nur Vertreter eines input- und technologiefixierten Landwirtschaftsmodells zu Wort kommen⁸. Viele von ihnen haben oder hatten wichtige Posten in der Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) inne, einer von der Bill & Melinda Gates Foundation und der Rockefeller Foundation 2006 ins Leben gerufenen Initiative. AGRA stand wiederholt in der Kritik, weil einige der größten internationalen Agrar- und Ernährungskonzerne, wie Monsanto, Syngenta, Cargill, Yara und DuPont, daran entweder direkt als „Entwicklungspartner“ beteiligt oder über personelle

Überschneidungen auf Führungsebene eng damit verflochten sind.

Die Grüne Revolution

Die Grüne Revolution bezeichnet eine tiefgreifende Veränderung der agrarischen Produktion ab den 1960er Jahren, vor allem in Asien, die vor allem auf der Verbreitung von Hochertragssorten, einem erhöhten Einsatz von Pestiziden und Mineraldüngern und modernen Bewässerungstechnologien beruhte. Die Verfechter der grünen Revolution führen an, dass sie zu einer Verbesserung der Ernährungssituation und in manchen Regionen zur Armutsminderung beigetragen hat. Dies ist jedoch heftig umstritten. Die negativen Auswirkungen überwiegen deutlich: lang anhaltende ökologische Schäden, wie Bodendegradierung, Artenverlust und Verunreinigung des Grundwassers; gesundheitliche Schäden (z. B. durch unsachgemäßen Pestizideinsatz); Verdrängung von Kleinbauern von ihrem Land; Spaltung der ländlichen Bevölkerung in wenige Gewinner und viele Verlierer (u. a. durch Freisetzung von Arbeitskräften durch Mechanisierung); sowie Verschuldung durch die hohen Kosten der Inputs (Dünger, Saatgut, Pestizide).⁹

Das Vertrauen in technologische Lösungen vermischt sich bei Müller zuweilen mit einer paternalistischen Sicht: „Wir haben das Wissen, das Können. Wir müssen in Partnerschaft diesen Transfer leisten; dann ist Afrika selber imstande, sich zu ernähren. Viele Länder Afrikas können mit diesem Know-how, mit unserer Hilfe die Produktivität verdoppeln, verdreifachen.“¹⁰ Oder es sei „purer Zynismus, den Leuten nicht unser Wissen, das wir die letzten 100 Jahre in Europa entwickelt haben und unser Können zu vermitteln“¹¹. Diese Sichtweise widerspricht dem Leitbild der Selbstermächtigung, denn Kleinbauern bzw. den Partnerländern im Allgemeinen werden Handlungsfähigkeit und eigene Wissensressourcen weitgehend abgesprochen. In Übereinstimmung mit der Rhetorik von Agrarkonzernen sieht Müller darin hingegen einen humanitären Aspekt: „Aber für mich ist das eine Frage der Humanität. Wenn wir die Menschen dort verhungern lassen, obwohl wir die Technik, die Innovation haben als Europäer, dann ist das Mord.“¹²

Während er bei diesen Beispielen aus einer Perspektive der angeblichen technologischen Überlegen-

4 „Eine Welt ohne Hunger ist möglich“, Beitrag von Dr. Gerd Müller zum Band „Partner für den Wandel. Stimmen gegen den Hunger“, Herausgeber BMZ, April 2017.

5 Siehe Interview im Deutschlandfunk, 16.07.2017.

6 Zu den Innovationszentren: siehe Kapitel zu Wertschöpfungsketten und Partnerschaften mit dem Privatsektor

7 „Partner für den Wandel. Stimmen gegen den Hunger“, S. 5.

8 Liste der Autoren: Dr. Akinwumi Adesina, Melinda Gates, Prof. Dr. Joachim von Braun, Dr. Agnes M. Kalibata, Dr. Kanayo F. Nwanze. Ausnahme: Bärbel Dieckmann. Siehe: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/weitere_materialien/Materialie321_Stimmen_gegen_Hunger.pdf

9 Siehe dazu u. a. Patel (2012) The Long Green Revolution

10 Bundestagsdebatte vom 29.01.2014, siehe oben.

11 Fernsehinterview zu Agrarinvestitionen in Afrika: Hungrig nach Profit – Wem dient die deutsche Entwicklungshilfe?, WDR, die story vom 7. September 2015

12 Interview im Deutschlandfunk, siehe oben.



Bioversity International (CC BY-NC-ND 2.0)

Die Kritik an der verschwenderischen Lebensweise im Globalen Norden und den schweren Folgen für die Umwelt und das Klima kommt in Reden von Gerd Müller immer wieder vor.

heit heraus ungerechte ökonomische und politische Strukturen ausblendet, benennt er sie an anderer Stelle erstaunlich offensiv. Seine Entwicklungspolitik sei „wertorientiert“, das Handelssystem müsse gerecht gestaltet werden, dem Markt müssten Grenzen gesetzt werden. Auch in seinem jüngst veröffentlichten Buch „UNFAIR! Für eine gerechte Globalisierung“ greift er die geltenden WTO-Regeln an, fordert, aus „Freihandelsabkommen“ durch ökologische und soziale Standards „Fairhandelsabkommen“ zu machen und spricht von der „Ausbeutung von Mensch und Natur“ durch die „marktradikale Ökonomie“. Im Deutschlandfunk-Interview moniert Müller außerdem, dass Menschenrechte früher einen größeren Stellenwert eingenommen haben und dass auch die deutsche Wirtschaft Mindeststandards vehement blockiere.

Müller sieht in Hunger ebenso eine der Hauptursachen für Flucht. Dies liege an ausbeuterischen Produktionsketten (die „Geiz-ist-Geil“-Mentalität in Deutschland), unfairen Handelsbeziehungen und dem fortschreitenden Klimawandel. Als Lösung preist er Wissens- und Technologietransfer und Einkommensschaffung durch die Grünen Innovationszentren (siehe unten) an¹³.

Was lässt sich zusammenfassend über Müllers Rhetorik sagen? Sie ist oft widersprüchlich und nicht leicht zu begreifen, was gewiss auch an den verschiedenen Zielgruppen liegt, die er erreichen will. Die Leitlinien, die immer wieder auftauchen, sind einerseits Kritik an Strukturen globaler Ausbeutung und Ungerechtigkeit

sowie der Zerstörung unseres Planeten. Und andererseits eine paternalistische Technologiegläubigkeit, die an Modernisierungstheorien der 60er Jahre erinnert. Kleinbauern erscheinen in letzter Darstellung als „unproduktiv“, der Lösungsansatz müsse daher ein technischer sein. Dies geht Hand in Hand mit dem Framing der „grünen Revolution“.

Das BMZ und AGRA

Beim African Green Revolution Forum (AGRF), Anfang September dieses Jahres in Abidjan, vereinbarte das BMZ eine Förderung in Höhe von 10 Mio. Euro für AGRA¹⁴. Hauptsponsoren des AGRF waren mit Yara und OCP zwei global operierende Düngemittelkonzerne sowie die Rockefeller Stiftung und die Bill und Melinda Gates Stiftung¹⁵. Alle Institutionen, die nicht für ihre kritische Auseinandersetzung mit den Fehlwirkungen der ersten Grünen Revolution stehen.

Zu AGRA und der neuen Grünen Revolution in Afrika ist in den letzten fünf Jahren eine Vielzahl von kritischen Studien erschienen. Allein das African Center for Biodiversity aus Südafrika hat mehr als 20 Studien zu diesem Thema verfasst¹⁶.

Hauptkritikpunkt ist, dass die bestehenden Machtungleichgewichte wenig beachtet und neue Abhängigkeiten geschaffen werden. Im Saatgutbereich wird vornehmlich verbessertes Saatgut, häufig Hybridsaatgut, gefördert. Bestehende traditionelle oder bäuerliche Saatgutssysteme werden ignoriert und weiter diskriminiert – durch die Etablierung formaler Saatgutssysteme, strikte Gesetzgebungen und die Schaffung geistiger Eigentumsrechte (UPOV91) im Sinne der großen Konzerne. Und dies obwohl immer noch 80 % des Saatgutes in Afrika aus bäuerlicher oder traditioneller Erzeugung stammen.

AGRA setzt zudem – ganz im Sinne der ersten Grünen Revolution – stark auf die Ausweitung mineralischer Düngung anstatt organische Düngung zu fördern. Drastisches Beispiel dieser fragwürdigen Praxis ist die Förderung des African Fertiliser and Agribusiness Partnership (AFAP) durch AGRA mit 25 Millionen US Dollar¹⁷. Ziel von AFAP ist es u. a. in Ländern wie Ghana den Düngemittelseinsatz um 100 % zu erhöhen. Im Board von AFAP sitzt ein Vertreter der International Fertilizer Association, die Verbindung zu Konzernen wie YARA und OCP ist hier offensichtlich.

Ob dieses Vorgehen mittelfristig nachhaltig ist, muss angesichts der Tatsache, dass schon heute viele afrikanische Staaten einen Großteil ihres Agrarbudgets für die Subvention mineralischer Düngemittel aufbringen, bezweifelt werden¹⁸. Offensichtlich entstehen hier neue Abhängigkeiten zugunsten der großen Düngemittelkonzerne. Diesen Trend durch Förderung von AGRA zu unterstützen, kann nicht im Interesse der deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegen.

13 <http://www.tagesspiegel.de/politik/entwicklungsminister-gerd-mueller-hunger-ist-eine-der-hauptursachen-fuer-flucht/12830016.html>

14 <http://www.bmz.de/20170908-1>

15 <https://www.agrf.org/partners-sponsors/>

16 <https://acbio.org.za/>

17 <http://acbio.org.za/wp-content/uploads/2014/11/acbio-AFAP-report.pdf>

18 <http://acbio.org.za/wp-content/uploads/2016/07/Input-Subsidies-Report-ACBio.pdf>

WAS SIND DIE LEITLINIEN AUS ZIVILGESELLSCHAFTLICHER SICHT?

Um Müllers Handeln zu bewerten, ist es zudem wichtig, die Leitlinien für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik aus zivilgesellschaftlicher Sicht zu definieren: Dies wären zum Einen ein Menschenrechtsansatz und zum anderen ein Fokus auf agrarökologische Methoden.

Ein menschenrechtlicher Ansatz leitet sich aus den universellen Menschenrechten ab und bezieht sich auf menschenrechtliche Standards und Prinzipien aus den verschiedenen Pakten und Konventionen, die Deutschland ratifiziert hat und deshalb verbindlich verpflichtet ist, diese umzusetzen. Zu den zentralen Merkmalen menschenrechtlicher Prinzipien gehören folgende Punkte:

- Partner und Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit sind keine passiven Leistungsempfänger, sondern Inhaber von Rechten.
- Die Entwicklungspolitik setzt an den „Grundbedürfnissen (wie z.B. Nahrung und Wasser) und Grundfreiheiten (wie z.B. Bildung und gesellschaftliche Teilhabe)“ an.
- Es wird „vor allem ein Augenmerk auf besonders benachteiligte oder ausgegrenzte Personengruppen gelegt“.
- Partizipation und umfassende Einbindung werden gefördert.

- Transparenz und Rechenschaftspflichten. Sie sind nicht nur mit Blick auf die Stärkung demokratischer Strukturen von Bedeutung, sondern eine wichtige Grundlage für Partizipation und das Aufzeigen bestehender Diskriminierungen.
- Die strukturellen Ursachen von Armut und Ausgrenzung werden offen gelegt und ihnen entgegen gewirkt. Dazu müssen auch andere Politikfelder in den Blick genommen werden.¹⁹

Nicht zuletzt der Weltagrарbericht zeigt auf, dass es keine Alternative zu einer globalen Agrarwende hin zu einer agrarökologischen Ausrichtung gibt. Die konventionelle bzw. industrielle Landwirtschaft ist eine der Haupttreiber einiger der größten Umweltprobleme unserer Zeit: Klimawandel, Verlust der Artenvielfalt, Bodendegradierung, Erosion, Verunreinigung von Grundwasser und Wasserknappheit etc. Gleichzeitig sind gerade Kleinbauern, die an schwer zu bewirtschaftenden Standorten des globalen Südens leben, besonders abhängig von Umweltfaktoren und einem intakten Ökosystem. Die Entwicklungszusammenarbeit muss daher durch einen deutlichen Fokus auf der Förderung agrarökologischer Methoden einen Beitrag leisten.

WAS HAT SICH UNTER GERD MÜLLER GETAN?

Nachdem aufgezeigt wurde, woran sich die Arbeit des BMZ im Bereich der ländlichen Entwicklung und Ernährungssicherung messen lassen muss, folgt nun der Faktencheck: Was hat Gerd Müller im Bereich der Ernährungssicherung und ländlichen Entwicklung bisher geleistet, was hat er verändert? Und wie ist das einzuordnen?

Laut Angaben des BMZ wurden seit Müllers Amtsantritt die Mittel für Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung um 50 % auf derzeit etwa 1,5 Milliarden Euro erhöht. Im Vergleich zu 2010 sind sie sogar um mehr als das Doppelte gestiegen. Es ist durchaus anzuzweifeln, dass alle vom Ministerium veranschlagten Projekte und Unterkategorien tatsächlich eine so signifikante Wirkung auf die Ernährungssicherung haben, als dass deren Einberechnung gerechtfertigt wäre. Dennoch unterstreicht die finanzielle Aufwertung, dass Müller dem Themenbereich eine hohe Priorität zuweist.

Strukturell stellt die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) die größte Veränderung dar. Müller hatte gleich zu Beginn seiner Amtszeit drei Sonderinitiativen – eine neue Organisationsform

in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – ins Leben gerufen. Neben der SEWOH gehören dazu „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“ sowie „Stabilisierung in Nordafrika und Nahost“.

Innerhalb der SEWOH setzte Müller folgende Schwerpunkte:

- Ernährungssicherung (in diesem Fall im Sinne des englischen Begriffs „Nutrition“, also: Mikronährstoffmangel, Hygiene, Aufklärung über gesunde Ernährung etc.) und Resilienz (Widerstandsfähigkeit gegenüber Hungerkrisen)
- Innovationen im Agrar- und Ernährungssektor
- Strukturwandel im ländlichen Raum
- Schutz natürlicher Ressourcen / Bodenschutz und -rehabilitierung
- Verantwortungsvolle Landpolitik / Landrechte
- Nachhaltige Fischerei und Aquakultur

Die Umsetzung erfolgt u. a. über das Instrument der „Globalvorhaben“, das Müller deutlich ausgebaut hat und das es ermöglicht, außerhalb der üblichen Kanäle der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit, Mittel thematisch zuzuordnen. Dies befördert

19 Siehe hierzu auch die Definition des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Alle in diesem Absatz angeführten Zitate sind daraus entnommen: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/entwicklungspolitik/basiswissen/menschenrechtsansatz/>

auf der einen Seite einen programmatischen Ansatz. Auf der anderen Seite wird die Partnereinbindung (Konsultationen mit den Regierungen der Partnerländer) bei der Konzeption übergangen. Dazu kommt gerade im Fall der SEWOH der hohe Mittelabfluss- und Erfolgsdruck. Letzterer hat dazu beigetragen, dass einige Mittel auch in öffentlichkeitswirksame Konferenzen und Prozesse in Deutschland (z. B. die Charta von Berlin, G20-Konferenz etc.) sowie in umfangreiche Begleitforschungen durch deutsche Institute²⁰ geflossen sind.

SEWOH-Leerstelle Menschenrechte

Müller machte mit der SEWOH ein klares Bekenntnis zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung: „Unsere Sonderinitiative ‚EINEWELT ohne Hunger‘ macht deutlich, dass das Recht auf Nahrung eines unserer Kernanliegen ist“²¹. In der Praxis sieht das aber leider anders aus: Die Zivilgesellschaft forderte das BMZ mehrfach auf, das Recht auf Nahrung auf Basis der eigenen Menschenrechtsstrategien auch in die Begleitforschung – explizit zu den GIAE – aufzunehmen. Dies geschah leider nicht. Auch vor Ort fehlt oft jegliche konkrete Ausrichtung an den Menschenrechten.

Die Globalvorhaben der SEWOH decken sich größtenteils mit den oben genannten Aktionsfeldern (abgesehen davon, dass es kein eigenes Vorhaben zum Strukturwandel gibt), zusätzlich wurde eines zu „Agrarfinanzierung für agrarbasierte Unternehmen

im ländlichen Raum“ geschaffen. Die folgende Aufschlüsselung der Mittel nach Globalvorhaben für den Zeitraum 2014 bis 2017 zeigt deutlich die Gewichtung (Angaben in Mio Euro, Stand: 25.07.2017)²²:

GV Ernährungssicherung & Resilienzstärkung	124,29
GV Boden	106,10
GV Grüne Innovationszentren	266,50
GV Landrechte	37,20
GV Agrarfinanzierung	15,60 (beauftragt 200 Mio Euro)
GV Nachhaltige Fischerei & Aquakultur	30,00

Das Budget für die „Grünen Innovationszentren der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (GIAE) ist annähernd so hoch wie das aller anderen Globalvorhaben zusammen. Dazu passt, dass Müller die Innovationszentren von Anfang an als sein Leuchtturmprojekt auch medial in den Vordergrund stellte. Aus diesem Grund wird sich das folgende Kapitel genauer mit diesem Vorhaben sowie Wertschöpfungsketten bzw. Partnerschaften mit der Privatwirtschaft im Allgemeinen auseinandersetzen.

KOOPERATION MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT, WERTSCHÖPFUNGSKETTEN UND GRÜNE INNOVATIONSZENTREN

Das übergeordnete Ziel der Grünen Innovationszentren ist es laut BMZ, „durch Innovationen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft die regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln zu verbessern, das Einkommen von kleinbäuerlichen Betrieben zu steigern und Arbeitsplätze zu schaffen“. Die ursprüngliche Idee von Minister Müller, an BMEL-Projekten orientierte physische Zentren aufzubauen, die unter einer breiten Mitwirkung verschiedener Stakeholder innovative Maßnahmen in der Landwirtschaft fördern, ist offenbar relativ früh dem Ansatz der giz (Deutsche

Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) gewichen, die bäuerliche Agrarproduktion innerhalb von Subsektoren entlang von Wertschöpfungsketten zu fördern (siehe Box). Gefördert werden jeweils zwei bis drei Wertschöpfungsketten in 14 Ländern²³, davon mindestens eine aus dem Bereich der Grundnahrungsmittel. Die Umsetzung erfolgt vor allem in Kooperation mit deutschen aber auch internationalen und lokalen Unternehmen, außerdem sind Forschungseinrichtungen, Verbände und eine Handvoll NGOs eingebunden. Die Innovationszentren zielen

20 Insbesondere das Zentrum für Entwicklungsforschung ZEF, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE und Seminar für ländliche Entwicklung SLE

21 https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/flyer/Booklet_hunger.pdf Die Umsetzung des Rechts auf Nahrung wird auch als eines der 6 „Leitlinien und Prinzipien“ der SEWOH präsentiert.

22 Quelle: BMZ, auf Nachfrage.

23 Ursprünglich waren dies: Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Indien, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Nigeria, Sambia, Togo und Tunesien. In Mozambique wird derzeit ein Innovationszentrum vorbereitet.



Immer mehr Bauern fordern gemeinsam mit der Zivilgesellschaft eine rasche Agrarwende.

auf alle Stufen der Wertschöpfungsketten ab, flankierend werden Beratung, Schulung, Finanzdienstleistungen sowie Unterstützung bei der Selbstorganisation, z. B. in Genossenschaften, angeboten. Es werden jedoch nicht bei jeder Wertschöpfungskette alle Elemente abgedeckt.

Wertschöpfungsketten

Wertschöpfungsketten beschreiben die verschiedenen Stufen, die ein Produkt in der Herstellung durchläuft und in deren Verlauf der Wert gesteigert wird. Auf die Landwirtschaft bezogen sind das vorgelagerte Bereiche (Betriebsmittel wie Saatgut, Dünger, Pestizide, Maschinen etc.), Anbau und Ernte sowie nachgelagerte Bereiche (Weiterverarbeitung, Lagerung und Vermarktung).

Bei der Bewertung von Wertschöpfungsketten-Ansätzen gehen die Meinungen stark auseinander. Für dieses Papier ist primär relevant: Inwieweit sind sie geeignet, um zu Armutsminderung und Ernährungssicherheit beizutragen, und wer kann damit erreicht werden?

Eine Evaluierung von landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten-Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, 2016 vom Deutschen Evalu-

ierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEVal) erstellt²⁴, kommt zu dem Schluss, dass WSK-Förderung wirkungsvoll für eine Ausrichtung auf die „Bedürfnisse der Agrarmärkte“ sei. Bei der Ausrichtung auf die Bedürfnisse der ärmsten ländlichen Gruppe sieht es laut DEVal jedoch schlecht aus. Es gäbe Einschränkungen bei den „Zieldimensionen Armutsminderung und Ernährungssicherheit“: Aufgrund von „Eintrittsbarrieren“ („mangelnde Ressourcenausstattung wie Land, Wissen, Kapital“) werden die „chronisch Armen nicht über WSK-Förderung erreicht“. Das DEVal wird noch deutlicher: „Die beschriebenen Einstiegsbarrieren für chronisch Arme und andere marginalisierte²⁵ Gruppen (Frauen, Landlose etc.) stellen zudem im Hinblick auf menschenrechtliche Aspekte, wie sie auch im Leitfaden des BMZ zur Berücksichtigung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien dargelegt werden, ein Problem dar.“ Es bestehe die Gefahr, dass sie durch „Wertschöpfungsketten-Förderung benachteiligt werden“²⁶. Der Menschenrechtsansatz ist damit im größten Globalvorhaben der SEWOH nicht verankert.

Nun kommt es darauf an, welche Annahmen zum ländlichen Strukturwandel in Subsahara-Afrika (SSA) und zu den Potenzialen von Kleinbäuer*innen man zugrunde legt. Das Seminar für ländliche Entwicklung (SLE) der Humboldt-Universität zu Berlin hat im Auftrag des BMZ und als Begleitforschung zur SEWOH

24 https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2016_DEVal_WSK-Bericht%20%28barrierefrei%29.pdf

25 Marginalisierte Gruppen sind solche, die an den „Rand der Gesellschaft“ gedrängt werden. Marginalität kann sich dabei aus verschiedenen Dimensionen zusammensetzen: Armut, Gesundheit, Ökologie, Infrastruktur (Menschen die in Gegenden mit kaum existenter Infrastruktur leben), Governance (mangelnde politische Teilhabe).

26 DEVal 2016, S. 7–8, S. 113-4, S. 118.



Margaret MacDonald/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

Ob die zusätzlichen finanziellen Mittel für die Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung tatsächlich eine Wirkung haben, bleibt zu bezweifeln.

ein umfassendes Forschungsprojekt zum ländlichen Strukturwandel in SSA durchgeführt. In der konzeptionellen Studie von 2016 stellen die Autor*innen vier verschiedene Optionen vor:

- Option A: Radikaler Strukturwandel
- Option B: Sanfter Strukturwandel (Kommerzialisierung der ressourcenreicheren Kleinbauern, und Ausstieg aus der Landwirtschaft oder Subsistenzstabilisierung für die Mehrheit der ressourcenärmeren Kleinbauern)
- Option C: Strukturwandel innerhalb der Landwirtschaft unter Einbeziehung der Mehrzahl der Kleinbauern
- Option D: Stabilisierung der autonomen kleinbäuerlichen Produktionsweise statt Kommodifizierung der Agrarproduktion²⁷

Option B erinnert stark an die oben skizzierten Vorstellungen des BMZ (auch wenn diese nicht explizit genannt werden), wie sie auch in den Innovationszentren überwiegend umgesetzt werden. Das SLE plädiert für einen sozial inklusiven und ökologisch nachhaltigen Strukturwandel, der Option C am nächsten kommt. Die Studie konstatiert, dass Option B von einem „überproportionalen Wachstum nicht-landwirtschaftlicher Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten“ ausgeht, das nicht der Realität (und angesichts globaler ökonomischer Strukturen häufig auch nicht der Möglichkeit) vieler Länder in Subsahara-Afrika entspricht. Letztlich müsse daher auch bei Handels- und Investitionsabkommen angesetzt werden (siehe Kapitel zu Handelspolitik). Zudem sei die Ein-

schätzung bezüglich der „Entwicklungspotenziale der meisten Kleinbauern“ zu „pessimistisch“²⁸. Von einem Strukturwandel, der landwirtschaftliche Arbeitskräfte freisetzt ohne ihnen eine andere Perspektive zu bieten, wird dringend abgeraten. Kleinbäuerliche Betriebe und ökologische Intensivierung hingegen, würden sie ausreichend gefördert, haben ein großes Potential einkommenslose Gruppen zu absorbieren, da sie meist arbeitsintensiv sind.

Wertschöpfungsketten-Ansätze werden häufig in Kooperation mit Unternehmen umgesetzt, in so genannten ÖPPs (Öffentlich-Private-Partnerschaften). Bei ÖPPs ist zusätzlich problematisch, dass kaum nachzuweisen ist, ob die beteiligten Unternehmen die Investitionen nicht ohnehin getätigt hätten (Stichwort Subsidiarität) – denn Entwicklungsgelder sollten auf keinen Fall verwendet werden, um Unternehmen zu subventionieren. In einigen Fällen sollte grundsätzlich nicht mit dem betreffenden Konzern kooperiert werden, wenn dessen Geschäftsmodell und -bilanz überwiegend nicht nachhaltig ist. Nur wenige transnationale Konzerne beherrschen den globalen Markt in der Agrar- und Ernährungsindustrie, und durch Fusionierungen nimmt die Konzentration immer weiter zu. Kleinbauern und Kleinerzeuger sind weltweit sowohl bei der Wahl von Inputs als auch bei der Vermarktung ihrer Produkte zunehmend dieser Marktmacht ausgeliefert²⁹. Alleine schon aus diesem Grund ist eine Kooperation mit diesen Konzernen und ihren Tochterfirmen äußerst problematisch.

Die oben erfolgte Einordnung in die breitere Diskussion ist insofern relevant, als dass die Grünen In-

27 S. 74–75, https://www.sle-berlin.de/files/sle/FORSCHUNG/01_SLE_DP_01-2016-de-edoc.pdf

28 Siehe eben, S. 81.

29 Siehe hierzu auch den Konzernatlas der Heinrich-Boell-Stiftung. https://www.boell.de/sites/default/files/konzernatlas-2017.pdf?dimension1=ds_konzernatlas

novationszentren größtenteils der aufgezeigten Logik folgen. Dies wird auch in aller Deutlichkeit durch folgendes Novum der deutschen Entwicklungspolitik deutlich. Einer der fünf Erfolgsindikatoren der Grünen Innovationszentren lautet: „In den geförderten vor- und nachgelagerten Unternehmen ist der Jahresumsatz aus dem Verkauf von Produkten ausgewählter Wertschöpfungsketten durchschnittlich um 25 Prozent gestiegen.“³⁰ Dies unterstreicht die Praxis der Ausrichtung des Wertschöpfungsketten-Ansatzes an den vor- und nachgelagerten Unternehmen – viele von ihnen internationale Unternehmen. Weiterhin wird in der Indikatoren-Liste kein Bezug auf Menschenrechte und das Recht auf Nahrung genommen.

Das brasilianische Beispiel

In Brasilien wurden in der Regierungszeit der Arbeiterpartei (PT) von 2002 bis 2015 beispielhafte Programme geschaffen, mit denen Kleinbauern und marginalisierte Gruppen ihre Ernährungssouveränität erlangen, die Produktion von Lebensmitteln deutlich steigern und einen wichtigen Beitrag zur Hungerbekämpfung leisten konnten. Kernelemente waren das nationale Schulspeisungsprogramm (Programa Nacional de Alimentação Escola, PNAE) und das Programm zum Aufkauf von Lebensmitteln (Programa de Aquisição de Alimentos, PAA)³¹. Bei beiden wurden Kleinbauern gezielt gefördert: So wurde gesetzlich verankert, dass mindestens 30 % der Schulspeisungen lokal an Kleinbauern vergeben werden müssen³². Dies hat insbesondere für Obst und Gemüse vielfältige Märkte mit verlässlichen Preisen geschaffen. Gleichzeitig sind die Schulumahlzeiten für die Schulkinder kostenlos.

Über das PAA konnten neben verarbeiteten Erzeugnissen erstmals auch Lebensmittel vermarktet werden, die vorher nur von indigenen oder marginalisierten Gruppen konsumiert wurden und keinen offiziellen Markt hatten. Beide Programme hatten großen Anteil daran, dass Brasilien von der Welthungerkarte verschwand. Ziel der damaligen brasilianischen Regierung war auch immer eine Internationalisierung dieser Erfahrungen. So wurde unter anderem das WFP Exzellenz-Kluster gegen Hunger in Brasilien gegründet³³, das Regierungsvertretern aus anderen Ländern des Südens einen intensiven Einblick in die Komplexität der erfolgreichen Ernährungsprogramme in Brasilien bietet. Zusätzlich wurde versucht, das PAA auch in Afrika bekannt zu machen³⁴.

Alternative Konzepte wie Direktvermarktung oder die Förderung informeller Märkte, die gerade für Kleinbauern ohne große Ressourcenausstattung von zentraler Bedeutung sind, werden größtenteils ignoriert. Dabei gebe es hierzu viele gute Handreichungen, wie z. B. den Prozess zu „Connecting Smallholders to Markets“ des Ausschusses für Welternährung der FAO (CFS), im Besonderen die Empfehlungen des Civil Society Mechanism (CSM) dazu³⁵. Eine verstärkte Förderung dieser Alternativen wäre umso wichtiger, als dass sie häufig auch von den Regierungen der Partnerstaaten vernachlässigt werden.

Was kann zusammenfassend über die Innovationszentren gesagt werden? Die GIAE bestehen letztlich aus einem bunten Blumenstrauß an Vorhaben, die je nach Land und Wertschöpfungskette unterschiedlich gestaltet sind³⁶. Erwerbsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu fördern, gerade für Jugendliche, ist zwar eine drängende Herausforderung in den Partnerländern. Zentrale Fragen dürfen dabei aber nicht übergangen werden: Welche Innovationen, Produkte und Methoden werden gefördert? Wie wird die Zusammenarbeit mit allen Beteiligten gestaltet? Mit welchen Institutionen bzw. Unternehmen wird kooperiert?

Viele der GIAE-Vorhaben bleiben in dem alten Glauben verhaftet, durch die Übertragung des europäischen Strukturwandels des 19. Jahrhunderts (bzw. nach Vorbild der Grünen Revolution) die Probleme in anderen Ländern lösen zu können, während die weitreichenden negativen Folgen ausgeblendet werden. Häufig sind in diesen Fällen die eingesetzten Maschinen, Inputs oder Techniken auch nicht für den lokalen Kontext oder die Zielgruppe geeignet. Ein Beispiel ist der Einsatz von Landmaschinen in Äthiopien, die für die durchschnittliche Größe der Parzellen der meisten Kleinbauern ungeeignet sind. Hier, wie auch in anderen Fällen, scheint der Aspekt der Wirtschaftsförderung (für deutsche Unternehmen) über den entwicklungspolitischen Nutzen gestellt.

Die Innovationszentren, und das gilt für fast alle WSK- und ÖPP-Projekte, blenden zudem häufig die politischen Rahmenbedingungen aus, was für einen menschenrechtlichen Ansatz zentral wäre. Ein Beispiel hierfür ist erneut Äthiopien: Als Ursachen für den Hunger werden auf der GIAE-Homepage die geringe Produktivität aufgrund von krankheitsanfälliger Saatgut und dem mangelnden Einsatz moderner Landwirtschaftsmaschinen angeführt, dementsprechend zielen die meisten Vorhaben auch nur darauf ab.

30 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/ Die Grünen vom 19.10.2016 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/100/1810046.pdf>)

31 <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/PAA.pdf>

32 https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiot4GtktWAhUJY1AKHcP_BsUQFghTMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.sed.sc.gov.br%2Fdocumentos%2Falimentacao-escolar-2015-525%2Flegislacao-517%2F2344-lei-n-11-947-2009-pnae-4129%2Ffile&usg=AOvVaw3QbUkseRuasgD0dWEeN2QI

33 <http://www1.wfp.org/centre-of-excellence-against-hunger>

34 <https://de-de.facebook.com/PAAafrica/>

35 <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/English-CONNECTING-SMALLHOLDERS-TO-MARKETS.pdf>

Siehe auch: Bill Vorley, Meeting Smallcale Farmers in Their Markets, 2013. <http://pubs.iied.org/pdfs/16548IIED.pdf>

36 Eine tiefergehende Analyse der einzelnen Vorhaben wird hoffentlich die Evaluierung zur „Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft im Agrarsektor“, die derzeit vom DEval durchgeführt wird. Veröffentlicht werden die Ergebnisse voraussichtlich Mitte nächsten Jahres. <https://www.deval.org/de/zusammenarbeit-mit-der-privatwirtschaft-im-agrarsektor.html>



Mokhammad Edliadi/CIFOR (CC BY-NC-ND 2.0)

Welchen Effekt die Wertschöpfungsketten-Förderung des BMZ auf die Palmölproduktion in Kamerun haben wird, hängt stark davon ab, welche Annahmen zum ländlichen Strukturwandel getroffen werden.

Die Bedeutung der politischen Unterdrückung und Menschenrechtslage für die Bewertung der Situation sowie Ausgestaltung von Projekten im Land werden ignoriert. Stattdessen wird eine staatliche Behörde gefördert und aufgerüstet, die mit der Vergabe von Land an Großinvestoren, u. a. in der hoch problematischen Region Gambella, betraut ist.³⁷

Mehr oder weniger Kooperation mit der Privatwirtschaft unter Müller?

Finanziell gesehen, setzt Müller bei der Hungerbekämpfung und ländlichen Entwicklung noch stärker auf den Privatsektor als sein FDP-Vorgänger: Niebel hatte als Beitrag des BMZ zur GFP 20 Millionen Euro zugesagt, davon wurden wohl nur etwas weniger als die Hälfte tatsächlich investiert³⁸. Im Vergleich dazu muten die 266 Mio Euro für die GIAE (über sieben Jahre) recht viel an, selbst wenn man berücksichtigt, dass diese Summe nicht nur in ÖPPs fließt sondern auch über Forschungsinstitute, NGOs und Verbände umgesetzt wird. Hinzu kommen die veranschlagten 200 Millionen im Rahmen des SEWOH Globalvorhabens Agrarfinanzierung³⁹ und Wirtschaftskooperationen, die nicht über die Innovationszentren finanziert werden. Wie viel insgesamt in ÖPPs im Agrarsektor investiert wurde, konnte das BMZ bis zum Abschluss des Papiers nicht beantworten⁴⁰. Zudem fällt hier der mit Abstand größte Bereich der Agrarfinanzierung – 512 Mio. Euro durch die KfW Entwicklungsbank und 723 Mio. Euro durch die DEG – weitgehend aus der Bewertung raus⁴¹.

Auch institutionell hat Müller aufgestockt: Im April 2016 gründete er die „Agentur für Wirtschaft und Entwicklung“, die als Schnittstelle für Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit dienen soll. Unternehmen werden u. a. kostenlos darin beraten, welche Förder- und Finanzierungsinstrumente ihnen zur Verfügung stehen, wenn sie in Entwicklungs- oder Schwellenländern aktiv werden wollen. Dass es z. B. als Erfolg gefeiert wird, wenn „im Jahr 2017 bei bislang ca. 40 Veranstaltungen ein einheitliches Auftreten der deutschen EZ mit der Wirtschaft gewährleistet“⁴² wurde, macht die Stoßrichtung deutlich.

WEITERE ASPEKTE DER SEWOH

Natürlich sind die Innovationszentren nicht das einzige Vorhaben und müssen auch im Kontext der gesamten SEWOH betrachtet werden. Die Aktivitäten der Globalvorhaben Agrarfinanzierung und Grüne Innovationszentren zielen offenbar auf die kleinen und mittleren Haushalte ab, denen eine Integration in koordinierte Wertschöpfungsketten zugetraut wird. Die Globalvorhaben Landrechte und Boden dürften vor allem jene Zielgruppen im Blick haben, denen man ein Verweilen primär in der Subsistenzlandwirtschaft

zuschreibt; das Globalvorhaben Ernährungssicherung dürfte sowohl auf Letztere als auch auf die Akteure abzielen, für die keine Zukunft in der Landwirtschaft gesehen wird. Aber mit der Priorisierung der Innovationszentren sowie der Agrarfinanzierung hat Müller somit den Schwerpunkt auf Unternehmen und marktorientierte Kleinbauern gelegt – und nicht auf marginalisierte und vulnerable Gruppen.

Eine andere Frage ist, ob bei Wertschöpfungsketten-, Agrarfinanzierungs- und ÖPP-Vorhaben zumin-

37 Siehe Marina Zapf (2017) Schwieriges Terrain. Erschienen in Weltsichten 9/2016

38 Siehe Oxfam-Positionspapier: https://www.oxfam.de/system/files/oxfam-hintergrundpapier_boecke_zu_gartnern.pdf?zanpid=2328589657816044544
http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/pospap_gfp_v3.pdf

39 BMZ (2017) BMZ Position 5/2017 Agrarfinanzierung, S.4 https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier390_05_2017.pdf

40 Bereitgestellt wurde eine Übersicht über laufende, von der SEWOH finanzierte Kooperationen im Rahmen des developp.de-Programms. Diese belaufen sich auf 6,4 Mio Euro.

41 Die Entwicklung dieser Posten seit dem Amtsantritt ist aufgrund nicht vorhandener Vergleichszahlen nicht möglich. Zahlen siehe: BMZ (2017) Agrarfinanzierung

42 <https://www.wirtschaft-entwicklung.de/agentur/zahlen-und-fakten/>

dest eine Risikoabfederung erfolgt, d.h. ob systematisch sichergestellt wird, dass im direkten Umfeld des Vorhabens durch entsprechende Maßnahmen die ausgeschlossenen Gruppen erreicht werden und vor allem nicht weiter benachteiligt und ausgegrenzt. Auf Nachfrage verwies das Ministerium nur im Allgemeinen auf die anderen Globalvorhaben der SEWOH. Diese Aussage deckt sich mit dem Eindruck mehrerer Gesprächspartner, dass eine Vernetzung der Aktionsfelder auf Landesebene nur vereinzelt stattfindet, statt dass sie strategisch in allen Ländern erfolgt.

Wie sieht es mit agrarökologischen Ansätzen aus? In der oben zitierten DEval-Evaluierung wird in Bezug auf Wertschöpfungsketten-Förderung ausgeführt, dass diese „in der Konzeption und Interventionslogik der meisten Vorhaben nicht systematisch angelegt sind, weshalb Potenziale für positive Wirkungen nicht genutzt werden.“ Es ließen sich nur vereinzelt Hinweise über die Effekte von Wertschöpfungsketten-Förderung auf die ökologische Nachhaltigkeit finden, v.a. bei Projekten zur „Förderung oder Zertifizierung der biologischen Landwirtschaft“. Es habe aber auch vereinzelt Hinweise auf negative Auswirkungen von WSK-Vorhaben gegeben, meistens hingen diese mit Folgen der „zunehmenden Intensivierung der Produktion“ zusammen, „wie z. B. Wasserverschmutzung oder Bodendegradation“. Dies deckt sich mit dem Eindruck den die Innovationszentren vermitteln: Zwar gibt es vereinzelt agrarökologische Ansätze (wie Stickstoffanreicherung im Boden durch den Mischanbau von Gliricidia-Bäumen in Sambia). Dem stehen aber der Großteil der Vorhaben gegenüber, die keinen Fokus darauf legen.

Das Globalvorhaben Boden wiederum geht mit seiner thematischen Schwerpunktsetzung zwar in die richtige Richtung. Wirklich agrarökologisch ausgerichtete Ansätze bleiben aber auch hier nach Einschätzung deutscher NGOs noch Inselprojekte, während die meisten Projekte immer noch auf die technisch-biologische Ebene fokussiert sind.

Für die gesamte SEWOH gesehen, ist eine systematische und umfassende Förderung agrarökologischer Methoden in jedem Fall nicht zu erkennen. Dabei wäre das angesichts der dramatischen Übernutzung der natürlichen Ressourcen, die er selbst gerne unterstreicht, dringend nötig. Auch die oben zitierte SLE-Studie betont, dass die Übernutzung natürlicher Ressourcen, allen voran die Bodendegradierung, einer der Haupttreiber für Landflucht und zirkuläre Migration sind. Insofern müsste Müller hier viel stärker ansetzen, wenn der Strukturwandel in Subsahara-Afrika tatsächlich sozial und ökologisch nachhaltig erfolgen soll.

Wie oben aufgeführt, sind Partizipation und Einbindung weitere zentrale Merkmale eines menschenrechtlichen Ansatzes. Als Müllers wichtigstes Vorhaben im Bereich der Ernährungssicherung stand die SEWOH schon kurz nachdem sie auf dem Reißbrett entworfen wurde, unter extremem Zeit- und Erfolgsdruck. Diese Eile hat dazu beigetragen, dass die Zielgruppen (Klein-

bauern und Kleinerzeuger) sowie lokale zivilgesellschaftliche Organisationen völlig unzureichend in die Konzeption eingebunden wurden. Dies gilt insbesondere für die Grünen Innovationszentren, wie Partnerorganisationen verschiedener deutscher NGOs vor Ort berichten. Zum Teil liegt die mangelnde Partizipation auch in der Natur der Globalvorhaben (siehe oben): Dadurch, dass der programmatische Ansatz und die Indikatoren schon im Vorfeld in Berlin, Eschborn und Bonn aufgestellt wurden, ist der Spielraum für Mitgestaltung vor Ort eingeschränkt.

Beispiel Sambia

Bei den GIAE in Sambia war ursprünglich eine intensive Kooperation mit der *Zambian National Farmers Union* (ZNFU) geplant, die primär die Interessen der kommerziellen großen und mittleren Betriebe vertritt. Aufgrund von Korruptionsvorwürfen gegen die ZNFU in einem anderen Fall wurde davon jedoch Abstand genommen. Auch mit der *Union for Smallscale Farmers of Zambia* (NUSFAZ) fand eine Abstimmung statt, die NUSFAZ ist jedoch relativ schwach. Faktisch erfolgt daher die meiste Zusammenarbeit auf technischer Ebene mit der *Dairy Association of Zambia* (DAZ). Nach Aussage von Bauernkooperativen dominieren innerhalb der DAZ jedoch die Interessen der Molkereien, wie eine Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung berichtet⁴³.

Dem Eindruck von Gutachtern nach hat sich die Situation inzwischen etwas gebessert. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zu den Grünen Innovationszentren⁴⁴, listet das BMZ für alle Länder außer Ghana, Malawi, Mali, Sambia und Tunesien lokale zivilgesellschaftliche Partner auf, die in Konzeption und Planung eingebunden wurden. Bauern- oder Frauenorganisationen wurden laut Angaben des Ministeriums in allen Ländern eingebunden. Jedoch heißt es für Malawi nur, dass ihre Interessen eingeflossen seien. In Ghana, Indien und Mali ist von „Zusammenarbeit“ die Rede.

Rechenschaftspflicht und Transparenz sind wichtig, damit die Zivilgesellschaft ihre Watchdog-Funktion erfüllen kann. Dazu müssen Informationen über die Arbeit des BMZ und der Durchführungsorganisationen leicht verfügbar sein. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall, insbesondere bei Kooperationen mit dem Privatsektor. Welche Unternehmen involviert sind und was der Stand der Vertragsverhandlungen ist, muss mühsam über Kleine Bundestagsanfragen oder nicht öffentliche Projekt-Unterlagen zusammengesucht bzw. angefragt werden. Die abgeschlossenen Verträge werden häufig nur mit Verzögerung, widerwillig und/oder geschwärzt heraus gegeben.

Wichtig wäre zudem, wenn sich auch interessierten Bürger, die keinen Zugang zu den oben genannten Kanälen haben, über die BMZ-Homepage ausreichend

43 Rosa Luxemburg Stiftung (forthcoming), The Green Innovation Center in Zambia.

44 Antwort auf die Kleine Anfrage „Grüne Innovationszentren: Stand der Umsetzung, Partnerorientierung und entwicklungspolitischer Nutzen“, Oktober 2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/100/1810046.pdf>



Michael Panse (CC BY-ND 2.0)

Gerade kleinbäuerliche Betriebe haben wenig Chancen mit Dumpingprodukten aus der EU zu konkurrieren.

informieren könnten. Dort wird zur SEWOH zwar die Ausgangslage, die Aktionsfelder des BMZ sowie bei den Innovationszentren auch im Groben die Akti-

vitäten in den Partnerländern beschrieben. Genauere Informationen zu Umsetzungspartnern und -volumen etc. sucht man hingegen vergeblich.

KOHÄRENZ UND HANDELSPOLITIK

Abschließend soll die Frage der Politikkohärenz für Entwicklung (siehe Box) beleuchtet werden. Zurecht fordert der Minister, zuletzt im Juni diesen Jahres im Entwicklungsausschusses des Bundestags, dass auch die Strukturen angepasst werden müssten, um eine effektive Verankerung als Querschnittsthema zu gewährleisten. Solange dies aber nicht erreicht ist, hat Gerd Müller auf viele der Aspekte, die er in seinen Reden brandmarkt (siehe Kapitel zu Rhetorik), wie z. B. Konsum- und Produktionsmuster, wenig Einfluss.

Kohärenz

Kohärenz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass verschiedene Politikbereiche (hier insbesondere Agrar-, Handels-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik) aufeinander abgestimmt werden, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen, oder zumindest um entwicklungspolitische Erfolge nicht zu konterkarieren.

Auffällig ist allerdings, dass Müller nie die Konfrontation mit seinem Kabinetts- und Parteikollegen im BMEL (Bundesministerium für Landwirtschaft und Entwicklung), Christian Schmidt (CSU), such-

te – obwohl dieser immer wieder durch einen entwicklungs- und umweltfeindlichen Kurs, z. B. im Bereich der EU-Agrarreform oder der Förderung von Fleischexporten, auffällt. Umweltministerin Barbara Hendricks (SPD) hingegen lieferte sich teils intensive Auseinandersetzungen mit Schmidt und machte so an konkretem Beispiel auf Inkohärenzen aufmerksam.

Interessant ist auch das Beispiel Palmöl: In der Amsterdam-Erklärung zu entwaldungsfreien agrarischen Produktionsketten⁴⁵, die auch Palmöl und Soja abdeckt, setzen Müller und Schmidt gemeinsam mit einigen europäischen Ländern weiterhin auf freiwillige Initiativen bei Umwelt- und Sozialstandards. Ruft man sich ins Gedächtnis, dass er an anderer Stelle die katastrophalen Bedingungen in den Anbauländern anprangert, wirkt es wenig realistisch darauf zu vertrauen, dass die dafür seit Jahrzehnten mitverantwortlichen Handels-, Agrar- und Ernährungskonzerne sich von selbst im Rahmen von Multi-Stakeholder-Plattformen (wie z. B. das vom BMEL geförderte „Forum für Nachhaltiges Palmöl“) auf strenge Standards einlassen und ihre Geschäftsmodelle substantiell auf einen nachhaltigen Kurs umschwenken. Die Vergangenheit hat vielmehr gezeigt, dass solche Initiativen häufig im Gegenteil effektive Regulierungen ausbremsen.⁴⁶

⁴⁵ <https://www.euandgvc.nl/documents/publications/2015/december/7/declarations>

⁴⁶ Siehe zum Beispiel Fortin (2013) Transnational multi-stakeholder sustainability standards and biofuels: understanding standards processes

Noch deutlicher wird der Widerspruch in einem anderen Politikfeld: Der Handelspolitik. Prinzipiell ist die zwar im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministerium angesiedelt, bei den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) hat allerdings das BMZ die Federführung.

Worum geht es bei den EPAs? Die EU hatte den AKP-Staaten (Afrikanisch, Karibische und Pazifische Staaten – in der Mehrzahl ehemalige europäische Kolonien) von 1975 bis 2000 einseitige Handelspräferenzen gewährt. Nach erfolgreicher Klage einiger Entwicklungsländer (z. B. Ecuador) ohne EU-Präferenzen bei der Welthandelsorganisation (WTO), nutzte die EU die Gelegenheit um mit den AKP-Staaten 2000 das Cotonou-Abkommen auszuhandeln, das die Grundlage für die EPAs bildet. Im Kern sollen die einseitigen Präferenzen durch eine reziproke Öffnung der Märkte ersetzt werden. Während die Verhandlungen mit den karibischen Staaten bereits 2007 zu einem Abschluss kamen⁴⁷, entfachten sich in den Verhandlungen mit den afrikanischen Staaten heftige Kontroversen. Die zentralen Kritikpunkte und Bedenken afrikanischer Staaten und zivilgesellschaftlicher Organisationen sind:

- Die EU interpretiert die von der WTO als Voraussetzung für bilaterale Abkommen vorgegebene gegenseitige Handelsliberalisierung sehr restriktiv. 80 % der Importe aus der EU sollen zollfrei eingeführt werden (mit Übergangsfristen bis zu 20 Jahren). Die wegfallenden Zolleinnahmen würden zu massiven Einbußen in den öffentlichen Haushalten der afrikanischen Staaten führen, d.h. weniger Mittel für dringend notwendige Investitionen in Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, aber auch Gesundheit, Bildung, Infrastruktur etc.
- Die meisten afrikanischen Wirtschaftszweige sind noch nicht konkurrenzfähig mit europäischen Produkten. Durch die starre Liberalisierung (sogenannte „Stillstandsklauseln“ erlauben nur bei Zustimmung der EU spätere Zollerhöhungen für alle unter den EPAs liberalisierten Güter) könnten junge Industrien und Gewerbe nicht vorübergehend vor europäischer Konkurrenz geschützt werden. Dabei zeigt gerade die historische Erfahrung: Alle Industrienationen (inklusive der europäischen) haben ihre Industrien zunächst durch Handelschranken geschützt und erst der internationalen Konkurrenz ausgesetzt, als sie wettbewerbsfähig waren. Afrika würde durch die Abkommen vermutlich noch stärker im Fluch des Rohstofflieferanten gefangen bleiben.
- Die EU verweist gerne auf diverse Schutzklauseln. Diese sind jedoch schwer anwendbar und unflexibel, auch für die 20 % der Produkte, die nicht liberalisiert werden müssen. Afrikanische Märkte können somit weiterhin mit billigen europäischen

Agrarimporten überflutet werden. Gerade kleinbäuerliche Betriebe haben wenig Chancen mit den Dumpingprodukten aus der EU zu konkurrieren. Zollerhöhungen bei den geschützten Produkten sind weiter möglich, aber nur als Wirtschaftsunion, was es für einzelne Länder erschwert sich gegen weiterhin subventionierte Agrarprodukte einzeln zu schützen, wenn Nachbarländer diese Waren billig einführen wollen. Zur Veranschaulichung wie schwach die Schutzklauseln sind: Nur ein einziges Land hat ähnliche Schutzmaßnahmen der WTO (die noch mehr Handlungsspielraum lassen, als jene der EPAs) in den letzten 20 Jahren versucht in Anspruch zu nehmen.

- Auch vorübergehende Im- oder gar Exportverbote wären unter den EPAs, wie in der WTO, untersagt. Dabei erweisen sich kontrollierte Importrestriktionen gerade bei EU-Billigprodukten (siehe Beispiel zu Hähnchenfleisch in Kamerun weiter unten) als äußerst effektiv. Auch kurzfristige Zollerhöhungen oder Ausfuhrverbote von Rohstoffen können Budgeteinnahmen ermöglichen und eine Verarbeitung im Land unterstützen.
- Schließlich droht die Untergrabung der regionalen Integration in Afrika. Zwar wurden die Abkommen als Paket u. a. mit jeweils drei großen Regionalorganisationen verhandelt: ECOWAS für Westafrika, EAC für Ostafrika und SADC für das südliche Afrika⁴⁸. Diese Gruppen umfassen jedoch wirtschaftlich sehr heterogene Länder. Das Problem dabei: Die Mehrheit der LDCs könnte auch ohne Abschluss der EPAs durch die „Everything-But-Arms“-Präferenzen alle Produkte außer Waffen weiterhin zollfrei in die EU exportieren. Jene Länder, die wirtschaftlich weiter entwickelt sind und somit nicht mehr unter die LDCs fallen, würden hingegen auf das weniger vorteilhafte „General System of Preferences“ zurückfallen. Wie weiter unten zu sehen ist, hat dies bereits zu einer Spaltung der Regionalorganisationen geführt.

Die EU ist auf keines der Bedenken adäquat eingegangen. Unter massivem Druck der EU wurden die Verhandlungen mit allen drei Regionalgruppen abgeschlossen. Damit treten die Abkommen jedoch noch nicht in Kraft: Erst müssen sie von der EU, von ihren Mitgliedsstaaten sowie allen Staaten eines Regional-EPAs unterzeichnet werden. Kurze Zeit später tritt die vorläufige Anwendung in Kraft, abschließend müssen die Abkommen noch in allen Staaten ratifiziert werden.

Während das SADC-EPA bereits größtenteils ratifiziert und seit vergangenem Oktober vorläufig in Kraft getreten ist, zögern einige Staaten in West- und Ostafrika (darunter Mauretanien) weiterhin die Abkommen zu unterzeichnen. Besonders Nigeria und Tansania haben sich entschieden dagegen ausgesprochen, den

47 Das EPA mit der CARIFORUM-Regionalgruppe wird bereits seit 2008 vorläufig angewendet und ist bereits von der Mehrzahl der Staaten ratifiziert. Es ist auch als weniger kritisch zu betrachten wie die afrikanischen.

48 ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kap Verde, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo.

EAC: Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania, Uganda.

SADC: Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika, Swasiland.

jeweiligen Regional-EPAs beizutreten – und nannten dabei Gründe, die sich mit den oben aufgelisteten Kritikpunkten decken⁴⁹. Ein Inkrafttreten der ECOWAS- und EAC-EPAs rückt somit in unbekannte Zukunft. Die EU hatte aber bereits 2008 die Nicht-LDCs dieser Ländergruppen unter Androhung des Entzugs der präferentiellen Zölle dazu erpresst, Interim-EPAs zu vereinbaren die noch schlechtere Bedingungen enthalten als die Regional EPAs (so gelten z. B. in jenen für Ghana, Côte d'Ivoire und Kamerun Stillstandsklauseln für 100 % aller Importe, nicht nur 80 %). Manche Länder konnten die Anwendung weiter hinauszögern und ratifizierten sie erst nach erneutem Drängen 2014 (z. B. Kamerun) und 2016 (Kenia, Ghana, Côte d'Ivoire). Damit gelten zum Teil innerhalb einer Zollunion verschiedene Außenzölle.

WAS HAT DAS ALLES ABER MIT MÜLLERS BILANZ IM AGRAR- UND ERNÄHRUNGSBEREICH ZU TUN?

Die befürchteten negativen Auswirkungen der EPAs würden viele Entwicklungserfolge zunichte machen, sowohl gesamtwirtschaftlich als auch besonders im Bereich der Landwirtschaft und Ernährungssicherung. Gerade lokale und regionale Wertschöpfungsketten wären betroffen – dabei zeigt die oben zitierte SLE-Studie (die ja als Begleitforschung zur SEWOH angelegt ist) auf, dass zur Schaffung von diversifizierten Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum ein vorübergehender Schutz sensibler Wirtschaftssektoren notwendig wäre.

Müller war zwar über die längste Spanne der Verhandlungen zu den afrikanischen EPAs noch nicht Entwicklungsminister, sondern erst beim Abschluss 2014. Er hat aber im Kabinett der deutschen Unterzeichnung aller drei Regionalabkommen zugestimmt. Innerhalb der EU trug er alle Abkommen mit und setzte sich nicht dafür ein, den Prozess einzufrieren oder Neu-Verhandlungen im Sinne der Entwicklungsländer aufzunehmen. Auch bei den noch schädlicheren Interim-EPAs hat der Minister sich hinter der EU-Kommission versteckt und sich nicht gegen deren teils erzwungene Ratifizierung ausgesprochen. In einer Pressemitteilung des BMZ zum SADC-EPA preist Müller das Abkommen sogar dafür, dass es „neue Chancen für eine wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung im südlichen Afrika“ eröffne⁵⁰. Die Mitteilung verweist auf den Schutz wichtiger Produkte, auch wenn die entsprechenden Mechanismen, wie oben erläutert, häufig nicht wirkungsvoll sind.

Kurz gesagt: Müllers Taten und seine Rhetorik eines fairen Handelssystems klaffen deutlich auseinander. Sie stellen das Gegenteil der viel beschworenen Kohärenz für nachhaltige Entwicklung dar.

Ein Beispiel: Im Rahmen der Grünen Innovationszentren stärkt das BMZ in Kamerun die Geflügelfleischproduktion. Kamerun hat im Jahr 2006 ein

Importverbot für Geflügelfleisch aus der EU verhängt und dieses trotz gegenteiliger Bestimmungen des Interim-EPAs bisher beibehalten. Ohne diesen Importbann wäre das GIAE-Vorhaben schon von Beginn an zum Scheitern verurteilt. Auf der einen Seite befürwortet Müller also Handelsabkommen (oder trägt sie, wie oben aufgezeigt, zumindest mit) – im konkreten Fall kann er aber froh sein, dass das Innovationszentrum nicht durch billige Geflügelteile aus der EU gefährdet wird. Widersprüchlicher kann man kaum handeln. Warum unterstützt er nicht stattdessen Kamerun dabei, das Interim-EPA zumindest auf unbestimmte Zeit auszusetzen?

Die WTO und das indische Anti-Hunger-Programm

Kaum wahrgenommen von den westlichen Medien fand in der WTO über die letzten Jahren ein erbitterter Kampf statt: Indien will ein Ernährungsprogramm aufrechterhalten, mit dem der Staat zu festgelegten (meist über Marktniveau liegenden) Preisen Grundnahrungsmittel aufkauft und diese zu günstigen Preisen an Bedürftige verteilt, sowie Reserven für Dürrezeiten anlegt. Sowohl die EU als auch die USA haben die Haltung Indiens massiv angegriffen und die Aufkäufe als Subventionen gebrandmarkt. Diese Auseinandersetzung lähmt die WTO zusätzlich und zeigt einmal mehr, wie problematisch die WTO-Verträge sind. Bei all der Fairhandels-Rhetorik von Gerd Müller hätte man erwarten müssen, dass das BMZ mäßigend auf die Position der Bundesregierung und der EU in diesem Sachverhalt einwirkt und sich in dieser handelspolitischen Auseinandersetzung auf die Seite der Kleinbauern und Hungernden stellt.

Beachtenswert war übrigens auch der Beitrag des BMZ zur TTIP-Debatte: Eine vom BMZ beauftragte Studie des ifo (Institut für Wirtschaftsforschung München) zu den Auswirkungen von TTIP auf Entwicklungsländer kam zu dem Schluss, dass es letztlich Gewinner und Verlierer unter dieser Ländergruppe geben werde. Die Effekte seien aber nicht signifikant und durch Stellschrauben könne die „Gruppe der Gewinner möglichst groß“ gehalten werden. Erstaunlich dabei: Erst zwei Jahre zuvor war einer der beiden federführenden Autoren noch in einer anderen Untersuchung davon ausgegangen, dass die Entwicklungsländer zu den großen Verlierern gehören werden. Dies deckt sich auch mit der Einschätzung der meisten TTIP-kritischen Wissenschaftler: Gerade im Agrarbereich droht der verstärkte Wettbewerb zwischen der EU und den USA zu einem noch größeren Dumping von deren Produkten in anderen Ländern zu führen. Gleichzeitig könnte der zu einem hohen Preis gesicherte Marktzugang der EPA-Länder gegenüber der EU durch Zollpräferenzen für deutlich konkurrenz-

49 Rick Rowden: Nigerias und Tansanias Nein gegen die EPAs, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung <https://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/wearchive/042ae6a7720f7cf01.php>

50 http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2016/april/160427_pm_038_Wirtschaftliche-Entwicklung-im-suedlichen-Afrika-foerdern-Bundesregierung-fuer-EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen-mit-SADC/index.html



Große Widersprüche sind in Müllers Aussagen und Handeln zur Handelspolitik zu finden.

fähigere (und subventionierte) US-Produkte wieder nichtig werden. Trotz dieser erheblichen Risiken für die Ernährungssicherung in Entwicklungsländern, ignorierte die vom BMZ beauftragte ifo-Studie den Agrarsektor größtenteils.

Einen kleinen Hoffnungsschimmer gibt es: Kanzlerin Merkel äußerte sich beim Dialogforum mit der Zivilgesellschaft im Vorfeld des G20-Gipfels (C20) in Hamburg im Juni überraschend kritisch gegenüber

den EPAs. Einige der „Handelsverträge mit Afrika“ seien „nicht richtig“. Beim nächsten EU-Afrika-Gipfel im Herbst (dieser findet im November 2017 in Abidjan, Côte d’Ivoire statt) müsse man „nochmal darüber sprechen“ wie diese „neu zu verhandeln“ sind⁵¹. Man kann nur hoffen, dass sowohl die Kanzlerin – als auch ihr Entwicklungsminister – die Chance in Abidjan nutzen, um sich endlich für eine Korrektur der entwicklungsfeindlichen Abkommen einzusetzen.

AUSBLICK & FORDERUNGEN

WELCHE BILANZ LÄSST SICH ABSCHLIESSEND ZIEHEN?

Gerd Müller hat dem Thema Ernährungssicherung und Landwirtschaft einen hohen Stellenwert eingeräumt, sowohl rhetorisch, organisationell als auch finanziell. Dies ist zu begrüßen.

Der Minister zeigt in seiner Rhetorik auf der einen Seite deutlich progressivere Töne als sein Vorgänger, was zunächst als politisches Signal positiv ist, wenn auch wiederholt mit paternalistischen und technologiegläubigen Untertönen. In der Umsetzung folgt er leider häufig Letzteren: Viele der Vorhaben folgen immer noch dem Ansatz, dass ein einseitiger Wissenstransfer („Wir bringen Euch die besseren Lösungen“) sowie die Übertragung des europäischen input- und technologiebasierten Modells die richtige Lösung für das Ernährungsproblem sei. Das entspricht der klassischen Argumentation der dominanten international agierenden Agrar- und Ernährungsunternehmen. Da für Müller die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor offenbar eine wichtige Rolle spielt, ist es wenig erstaunlich, dass er diese Logik häufig übernimmt.

Auch bei der strategischen Ausrichtung auf die am meisten von Hunger und Mangelernährung betroffenen Länder und Bevölkerungsgruppen gibt es deutliche Defizite. Entgegen internationaler Verpflichtungen und BMZ-Strategiepapiere erfolgt in der Praxis keine Fokussierung auf von extremer Armut betroffene und marginalisierte Gruppen. Und das, obwohl die aktuellen Zahlen der weltweit hungernden Menschen hier eine echte Neuausrichtung erfordern, um bis 2030 Hunger und Mangelernährung weltweit zu besiegen (was erklärtes Ziel aller Staaten im Rahmen der Agenda 2030 ist). Denn laut FAO ist die Zahl der chronisch hungernden Menschen 2016 stark gestiegen, auf 815 Millionen⁵².

Ebensowenig ist eine systematische Förderung von agrarökologischer Ansätze zu erkennen. Die beiden Messlatzen – menschenrechtliche Ausrichtung und Agrarökologie – werden unter Müller somit nicht erfüllt.

Am Größten ist der Widerspruch zwischen Müllers Aussagen und seinem Handeln im Bereich der Politik-

51 Siehe u. a. die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813111.pdf>

52 <http://www.fao.org/news/story/en/item/902489/icode/> Die genauen Zahlen werden voraussichtlich im Herbst veröffentlicht.

kohärenz. Besonders im Bereich der Handelspolitik hat er bislang keine der ihm gebotenen Möglichkeiten wahrgenommen, um bestehenden Inkohärenzen entgegen zu wirken; vielmehr trägt er sie mit.

Wer auch immer das Amt des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit in den kommenden vier Jahren bekleidet, einige Forderungen lassen sich aus der vorliegenden Diskussion ableiten. Sie oder er sollte:

- ...die Priorisierung von Ernährungssicherung und ländlicher Entwicklung dringend beibehalten. Dazu müssen die Mittel mindestens auf dem derzeitigen Niveau fortlaufen, oder weiter erhöht werden. Die Fortsetzung der SEWOH als integrativem Ansatz ist erstrebenswert, jedoch mit einer deutlichen Gewichtsverschiebung weg von technologie- und inputbasierten hin zu stärker menschenrechtlich und ökologisch ausgerichteten Ansätzen. Quantität alleine macht noch keine bessere Entwicklungspolitik.
- ...eine zeitnahe und unabhängige Evaluierung der SEWOH veranlassen. Auf dieser Grundlage sollte die strategische Ausrichtung und Wirkungsorientierung verbessert werden.
- ...die Transparenz erhöhen: Informationen zu Projektaktivitäten, -partnern, -volumen etc. sollten öffentlich zugänglich sein, ebenso wie Verträge und Absichtserklärungen von Partnerschaften mit dem Privatsektor.
- ...die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt sowie den Bereich der Landwirtschaft und Ernährungssicherung stärker auf marginalisierte und vulnerable Gruppen ausrichten. Dies kann nur gelingen, wenn die diese Gruppen als zentrale Gesprächspartner anerkannt und auch angemessen an strategischen Diskussionen beteiligt werden. Weiterhin sollte die direkte und gezielte Förderung von marginalisierten Gruppen und benachteiligten Regionen innerhalb der Partnerländer deutlich erhöht werden. Partnerländer sollten auch darin unterstützt werden bessere sub-nationale Daten zur Ernährungslage zu erheben.
- ...agrarökologische Ansätze deutlich stärker und gezielter fördern: Angesichts der sich beschleunigenden Überschreitung der planetarischen Grenzen und dem massiven Einfluss dieser Prozesse gerade auf die Landwirtschaft (siehe oben) reicht eine beiläufige Förderung nicht aus. Für alle Vorhaben im Bereich der Ernährungssicherung müssen ambitionierte agrarökologische Zielvorgaben eingeführt werden.
- ...drei agrarökologische Innovationszentren eröffnen. Jeweils eines im anglophonen, frankophonen und lusophonen Sprachraum.
- ...sicherstellen, dass das BMZ sich ambitioniert und hochrangig in das zweite „International Symposium on Agroecology“ der FAO im April 2018 in Rom einbringt. Dies muss in enger Absprache mit dem BMEL und dem BMUB erfolgen.
- ...die Entwicklung von Scaling-Up Initiativen innerhalb der FAO zu Agrarökologie unterstützen.

- ...die Zielgruppen sowie die lokale Zivilgesellschaft in den Partnerländern von Anfang an umfassend in die Konzeption und Planung von Vorhaben einbinden.
- ...keine Kooperationen mit Konzernen eingehen, die aufgrund ihrer enormen Marktmacht und/oder ihres Geschäftsmodells einer nachhaltigen Entwicklung diametral entgegen stehen.
- ...die Förderung von AGRA einstellen.
- ...die Kooperation mit der Bill und Melinda Gates Stiftung zurückfahren.
- ...im Rahmen von Wertschöpfungsketten-Ansätzen den Schwerpunkt der Förderung auf lokale, nationale und regionale Märkte und Ernährungssysteme legen, die die wichtigsten Kanäle für Kleinauern darstellen, statt primär auf die Integration Letzterer in formalisierte und internationale Produktionsketten zu setzen. Eine gute Orientierung bietet hier der Prozess „Connecting Smallholders to Markets“ des Ausschusses für Welternährung der FAO (CFS), im Besonderen die Empfehlungen des Civil Society Mechanism (CSM) dazu⁵³. Auch die Erfahrungen aus Brasilien sollten stärker beachtet werden.
- ...stärker politische Ansätze in den Partnerländern verfolgen, d.h. Kohärenz im Sinne der Ernährungssicherung fördern und fordern.
- ...sich für verbindliche menschenrechtliche und ökologische Folgenabschätzungen und Standards einsetzen (sowohl in der Auseinandersetzung mit der Wirtschaft als auch gegenüber anderen Ressorts), statt weiterhin auf freiwillige Initiativen zu setzen.
- ...sich für ein sofortiges Einfrieren des EPA-Prozesses und Neuverhandlungen der Abkommen unter Berücksichtigung der Bedenken der afrikanischen Staaten (siehe oben) stark machen. Eine gute Gelegenheit hierzu bietet der EU-Afrika-Gipfel im November.

53 <http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/English-CONNECTING-SMALLHOLDERS-TO-MARKETS.pdf>

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGRA	Alliance for a Green Revolution in Africa
AKP-Staaten	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten
BMEL(V)	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft (und Verbraucherschutz)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
FAO	Food and Agriculture Organization (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN)
FUE	Forum Umwelt & Entwicklung
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPA	Economic Partnership Agreement
GIAE	Grüne Innovationszentren der Agrar- und Ernährungswirtschaft (ein Globalvorhaben der SEWOH)
GFP	German Food Partnership
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
GVO	Gentechnisch veränderter Organismus
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD DAC	Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee
ODA	Official Development Assistance (öffentliche Entwicklungshilfe)
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaften
SADC	Southern African Development Community
SEWOH	Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ des BMZ
SLE	Seminar für ländliche Entwicklung der HU Berlin
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
WSK	Wertschöpfungskette
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)



**Forum Umwelt
und Entwicklung**

Herausgeber:

Forum Umwelt & Entwicklung
Marienstr. 19–20, 10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30/67 81 77 59 10
E-Mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Das Forum Umwelt & Entwicklung wurde 1992 nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung gegründet und koordiniert die Aktivitäten deutscher NRO in internationalen Politikprozessen zu nachhaltiger Entwicklung. Rechtsträger ist der Deutsche Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e. V. (DNR).