

Hintergrundpapier

Von Jan Urhahn, INKOTA-netzwerk (urhahn@inkota.de) und Stig Tanzmann, Brot für die Welt (stig.tanzmann@brot-fuer-die-welt.de). Beide sind Mitglieder der AG Landwirtschaft & Ernährung im Forum Umwelt und Entwicklung.

Eine unheilvolle Allianz – Die Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika

Am 3. und 4. Dezember 2018 findet die Vorstandssitzung der Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika (Alliance for a Green Revolution in Africa, AGRA) in Berlin statt. AGRA und das von ihr propagierte Konzept der Grünen Revolution haben in den letzten zwölf Jahren großen Einfluss auf die Agrarpolitiken vieler afrikanischer Länder gewonnen. Entwicklungspolitische Organisationen in Afrika und Deutschland warnen vor den Folgen der Initiative für kleinbäuerliche Erzeuger*innen und die Umwelt und fordern die Bundesregierung auf, deren Finanzierung zu beenden und stattdessen Agrarökologie ins Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu stellen.

„Africa’s successful (agriculture) transformations must by nature be business-led, and involve the creation: large-scale dissemination of productivity-increasing technology and inputs, plus input intensity and capital intensity; the development of input and output market structures and incentives that allow the full realization of the value of increased production; and, a well-functioning and vibrant private sector that can manage and allocate skill and capital to scale emergent success and drive long-term sustainable agribusiness growth.“ AGRA-Jahresbericht 2017¹

AGRA wurde im Jahr 2006 von der Bill und Melinda Gates-Stiftung gemeinsam mit der Rockefeller-Stiftung gegründet und hat ihren Sitz in Kenia. Mit AGRA sollen sowohl die Einkommen von Kleinbauern und -bäuerinnen gesteigert als auch die Ernährungssicherheit von 30 Millionen kleinbäuerlichen Haushalten in Afrika verbessert werden. Ein Blick auf die Liste der aktuellen elf Schwerpunktländer von AGRA zeigt, dass der Fokus der Vorhaben in so genannten Potenzialregionen und weniger in den Armut- und Hungerregionen liegt. Das sind jene Länder, in denen AGRA selbst gute Geschäftsmöglichkeiten für den Privatsektor ausgemacht hat, nämlich: Äthiopien, Burkina Faso, Ghana, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Tansania und Uganda.²

Die von AGRA formulierten Ziele sollen durch die Transformation der afrikanischen Landwirtschaft hin zu einer kommerziellen und inputintensiven Landwirtschaft nach westlichem Vorbild erreicht werden. Dabei setzt AGRA vor allem auf folgende Maßnahmen: erstens eine Steigerung der Produktivität auf Basis externer Inputs, zweitens ein leichter Zugang zu Finanzdienstleistungen und Märkten sowie drittens der Ausbau von Beratungsdienstleistungen.

¹ <https://agra.org/wp-content/uploads/2018/08/AGRA-2017-Annual-Report0708201802.pdf>

² <https://agra.org/faqs/>

Seit dem Start der Initiative wurden bis Ende 2017 circa 400 Projekte in 18 afrikanischen Ländern mit rund 461 Millionen US-Dollar finanziert.³ Alleine die Bill und Melinda Gates-Stiftung hat bislang ungefähr 380 Millionen US-Dollar für AGRA bereitgestellt. Weitere große Geber sind zum Beispiel die United States Agency for International Development (USAID) oder das UK Department for International Development (DFID). Im aktuellen Fünf-Jahresplan von 2017 bis 2021 liegt der Schwerpunkt auf elf afrikanischen Staaten (siehe oben), in denen Partnerschaften für eine „inklusive landwirtschaftliche Transformation in Afrika“ (Partnership(s) for an Inclusive Agricultural Transformation in Africa, PIATA) aufgebaut werden sollen. Kernbestandteil von PIATA ist die Entwicklung von nationalen landwirtschaftlichen Investitionsplänen in den Zielländern, um damit zum Beispiel Subventionsprogramme für landwirtschaftliche Inputs aufzusetzen.⁴ Alleine in diesen elf Ländern hat AGRA in den letzten Jahren mehr als 377 Millionen US-Dollar investiert.⁵ Die von AGRA geförderten Projekte in den verschiedenen Ländern werden mit unterschiedlichen Partnern auf verschiedenen Ebenen umgesetzt. Hier geht es meist darum, kleinbäuerlichen Erzeuger*innen inputintensive Formen der Landwirtschaft in Trainings näher zu bringen oder sie mit Hybridsaatgut und synthetischen Düngemitteln zu versorgen. Hier wurden zum Beispiel im Jahr 2017 in den beiden mosambikanischen Wachstumskorridoren Beira und Zambézia fast 50.000 Pakete Hybridsaatgut und Dünger verteilt.⁶

Grüne Revolution

Die Grüne Revolution bezeichnet eine tiefgreifende Veränderung der agrarischen Produktion, die sich ab den 1960er Jahren vor allem in Asien vollzog und auf der Verbreitung von Hohertragsorten, einem erhöhten Einsatz von Pestiziden und Mineraldüngern sowie modernen Bewässerungstechnologien beruhte. Die Verfechter*innen der Grünen Revolution behaupten, 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 für Menschen (zum Beispiel durch unsachgemäßen Pestizideinsatz); Verdrängung von Kleinbauern und -bäuerinnen von ihrem Land; Spaltung der ländlichen Bevölkerung in wenige Gewinner*innen und viele Verlierer*innen (unter anderem durch Freisetzung von Arbeitskräften durch Mechanisierung); sowie Verschuldung durch die hohen Kosten für die landwirtschaftlichen Inputs (Dünger, Saatgut, Pestizide).⁷

Zwischen 2007 und 2016 wurden in AGRA-Projekten fast 40.000 so genannte Agro-Dealer ausgebildet, mit deren Hilfe insgesamt 1,5 Millionen Tonnen synthetische Düngemittel verkauft wurden.⁸ Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt von AGRA ist die Politikberatung mit dem Ziel, in den Zielländern strukturelle Reformen zugunsten einer kommerziellen und inputintensiven Landwirtschaft zu erreichen.⁹

³ <https://agra.org/wp-content/uploads/2018/08/AGRA-2017-Annual-Report0708201802.pdf>

⁴ <https://agra.org/wp-content/uploads/2018/08/AGRA-2017-Annual-Report0708201802.pdf>

⁵ <https://agra.org/wp-content/uploads/2018/08/AGRA-2017-Annual-Report0708201802.pdf>

⁶ <https://agra.org/wp-content/uploads/2018/08/AGRA-2017-Annual-Report0708201802.pdf>

⁷ Zitiert nach: https://www.forumue.de/wp-content/uploads/2017/11/FUE_Bilanz14112017_web-2.pdf

⁸ <https://agra.org/AGRAOld/wp-content/uploads/2017/06/2016-AGRA-Progress-Report-Final.pdf>

⁹ <https://agra.org/faqs/#1518765132878-cfaa506e-1619>

AGRA und die Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im letzten Jahr nach einigem Zögern die Unterstützung von AGRA aufgenommen. Beim African Green Revolution Forum (AGRF) Anfang September 2017 in Abidjan, Côte d'Ivoire, vereinbarte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Förderung in Höhe von zehn Millionen Euro für AGRA. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wird darin beauftragt, ein Programm zur Förderung von Maßnahmen zur Ertragssteigerung in Burkina Faso und in Ghana mit umzusetzen. Hauptsponsoren des AGRF waren mit Yara und OCP zwei global tätige Düngemittelkonzerne sowie die Rockefeller-Stiftung und die Bill und Melinda Gates-Stiftung. Anfang September 2018 hat das BMZ mit einer hochrangigen Delegation am AGRF teilgenommen, dieses Mal in der ruandischen Hauptstadt Kigali.¹⁰

AGRA und die Landfrage

„AGRA understands that land concerns are politically volatile and remains neutral on national land debates.“ FAQs auf der AGRA-Webseite¹¹

Gerade die vielen Aktivitäten von AGRA in den verschiedenen Wachstumskorridoren afrikanischer Länder werfen wichtige Zugangsfragen zu Land auf. Wie steht AGRA zum bäuerlichen Zugang zu Land und zu Landrechten? Vor allem Investitionen des Privatsektors in den Korridoren, neben denen in Mosambik, ist insbesondere der SACGOT-Korridor in Tansania sehr bekannt, werden immer wieder mit Land Grabbing in Verbindung gebracht.¹² Da sich AGRA explizit an Kleinbauern und -bäuerinnen richtet wäre es wichtig, dass die Einhaltung der UN-Leitlinien zu Landnutzungsrechten (VGGT) bei AGRA-Vorhaben Berücksichtigung fänden. Diese sogenannten Land-Leitlinien wurden einstimmig vom wichtigen Ausschuss für Welternährungssicherung der UN verabschiedet. Sie gelten in der internationalen EZ als Grundlage um die Rechte, von Kleinbauern und -bäuerinnen auf das Land, das sie bewirtschaften, zu schützen. Die Erarbeitung der Leitlinien hat große Unterstützung von der Bundesregierung erfahren und die Wichtigkeit ihrer Umsetzung wird von ihr betont. Bei AGRA spielen die Land-Leitlinien eine sehr untergeordnete Rolle und es gibt keine bekannten Mechanismen, um Land Grabbing in den Programmen von AGRA zu verhindern oder von Land Grabbing Betroffene zu unterstützen.

Kommerzielles Saatgut einführen

In von AGRA finanzierten Programmen wird die Anwendung von Hybridsaatgut gefördert, weil sich damit nach Überzeugung der AGRA-Mitglieder höhere Erträge erzielen lassen. AGRA versucht mit Lobbyaktivitäten in vielen Ländern Sortenschutzabkommen für Saatgut einzuführen und hier vor allem Saatgutgesetzte, die den freien Austausch von Saatgut begrenzen. Dies geschieht vor allem durch die Einführung von Patent- oder Sortenschutzgesetzen im Sinne des Sortenschutzabkommens des Internationalen Verbands zum Schutz von Pflan-

¹⁰ http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/september/170908_Mehr-Jobs-und-Einkommen-in-den-laendlichen-Raeumen-Afrikas/index.jsp

¹¹ <https://agra.org/faqs/#1518764650236-72ee5d92-2fe5>

¹² <https://www.misereor.de/fileadmin/publikationen/studie-allianz-der-zaeune-kurzfassung-deutsch-2015.pdf>

zuzüchtungen (UPOV).¹³ Um die gesetzliche Regulierung mit dem Ziel konzernfreundlicher Saatgut- und Sortenschutzgesetze zu beeinflussen, ist AGRA zum Beispiel eine Partnerschaft mit der Wirtschaftsgemeinschaft im westlichen Afrika ECOWAS (Economic Community of West African States) eingegangen. Hier geht es konkret um Saatgutgesetze, die das Saatgut im westafrikanischen Raum an die Zulassungskriterien von UPOV91 anpassen sollen. Diese Kriterien sind für bäuerliche Erzeuger*innen jedoch oft unerreichbar. Saatgut, das nicht die so genannten DUS-Kriterien zur Unterscheidbarkeit, Einheitlichkeit und Stabilität von Saatgut erfüllt, kann weder unter dem UPOV91-System geschützt werden, noch kann es Eingang in die Sortenregister finden, die von ECOWAS gefordert werden. Somit kann es nicht auf formalisierten Märkten gehandelt werden. Verschärfend kommt hinzu, dass zusätzlich die aufwendigen VCU-Kriterien (Value for Cultivation and Use) erfüllt werden müssen, um in das Sortenregister aufgenommen zu werden.

Subventionen für synthetische Düngemittel

Ein Großteil der von AGRA geförderten Projekte hat zum Ziel, die Anwendung von synthetischem Dünger zu erhöhen und effektiver zu gestalten. Auch langfristig angelegte staatliche Programme in Afrika sollen Düngemittel subventionieren. AGRA finanzierte zum Beispiel den Aufbau einer afrikanischen Düngemittel- und Agribusiness-Lobby unter dem Namen African Fertilizer and Agribusiness Partnership (AFAP) mit 25 Millionen US-Dollar. AFAP setzt sich gegenüber afrikanischen Regierungen und Geberorganisationen für die Interessen der Düngemittelindustrie ein. Bei AFAP geht es insbesondere darum, dass kleinbäuerliche Erzeuger*innen mehr synthetischen Dünger auf ihre Felder ausbringen. Eines der AFAP-Ziele ist es, in Ghana, Tansania und Mosambik den Düngemiteleinsatz um 100 Prozent zu steigern. Zu den AFAP-Partnern gehören unter anderem Louis Dreyfus, einer der größten Getreidehändler weltweit, sowie IRM, ein großer US-amerikanischer Düngemittelhändler.¹⁴ Ein Großteil des synthetischen Düngers muss importiert werden und es besteht darüber hinaus für kleinbäuerliche Erzeuger*innen die Gefahr, dass sie sich verschulden und in Abhängigkeiten geraten sowie dass sich ressourcenintensive und umweltschädliche Anbaumethoden verfestigen. Schon heute bringen viele afrikanische Staaten einen Großteil ihres Agrarbudgets für die Subvention synthetischer Düngemittel auf. Mit den AGRA-Aktivitäten wird dieser Anteil weiter ansteigen und Gelder werden für andere Bereiche fehlen. Dies kritisieren viele bäuerliche und zivilgesellschaftliche Organisationen. In ihrer Kritik zeigen diese Organisationen auch, dass diese Subventionsprogramme vor allem neue Absatzmärkte für internationale Konzerne finanzieren, statt die lokalen bäuerlichen Strukturen zu fördern.¹⁵ Zudem sind die Verbindungen zwischen AGRA und AFAP eng: Die Präsidentin von AGRA, Agnes Kalibata sitzt zugleich im Vorstand von AFAP. Darüber hinaus arbeitet AGRA in seinen Projekten stark mit

¹³ Die 1991 verabschiedeten neuen Richtlinien von UPOV wurden ursprünglich von gerade einmal 20 Industriestaaten verabschiedet und sollen nun der ganzen Welt aufgezwungen werden. Die Einführung von UPOV91, mit seinen strengen Regeln zum Verkauf, zur Lagerung, zum Nachbau, zur Züchtung und zu Zulassungskriterien von Saatgut würde traditionelle Sorten von Bauern und Bäuerinnen an den Rand drängen und diese dabei behindern, wie bisher Saatgut frei austauschen oder verkaufen zu können. Bei einseitiger Auslegung von UPOV91 droht sogar eine Kriminalisierung dieser Tätigkeiten.

¹⁴ <https://acbio.org.za/wp-content/uploads/2014/11/acbio-AFAP-report.pdf>

¹⁵

<https://www.acbio.org.za/sites/default/files/documents/Report%20from%20SADC%20regional%20farmer%20speak%20out%20on%20FISPs.pdf>

den Agro-Dealern zusammen, die kleinbäuerliche Erzeuger*innen vom Nutzen synthetischer Düngemittel (und Hybridsaatgut) überzeugen sollen.

AGRA – eine Kritik

*„Today, the world still produces food mainly based on the principles of the Green Revolution. (...) As a result, soil, forests, water, air quality and biodiversity continue to degrade. And this focus on increasing production at any cost has not been sufficient to eradicate hunger, despite the fact that nowadays we produce more than enough to feed everyone.“*¹⁶ José Graziano da Silva, Generaldirektor der FAO

Zu AGRA und der neuen Grünen Revolution in Afrika ist in den letzten fünf Jahren eine Vielzahl von kritischen Studien erschienen. Allein das African Centre for Biodiversity aus Südafrika hat mehr als 20 Studien zu diesen Themen verfasst.¹⁷ Hauptkritikpunkte sind, dass in der Initiative die bestehenden Machtungleichgewichte wenig beachtet und neue Abhängigkeiten geschaffen werden.

Menschenrechte und menschenrechtliche Prinzipien, die für den Erfolg entwicklungspolitischer Vorhaben essenziell sind, spielen bei AGRA eine extrem untergeordnete Rolle. In keinem der Autoren bekannten AGRA-Dokumente findet sich der Begriff Menschenrechte. Demgegenüber basiert die deutsche EZ auf dem Menschenrechtsansatz, der als Querschnittsthema in allen Vorhaben verankert ist.¹⁸ Gerade die verpflichtende Anwendung von menschenrechtlichen Prinzipien wie Partizipation, Nicht-Diskriminierung, Transparenz, Rechenschaftslegung etc. ist wichtig, damit die Bedürfnisse der Zielgruppen bei entwicklungspolitischen Vorhaben berücksichtigt werden. Dies ist bei AGRA bei weitem nicht ausreichend gegeben.

AGRA generiert sich nach außen als afrikanische Initiative. Dabei wurde sie ursprünglich von westlichen Geldgebern ins Leben gerufen und ist auch weiterhin von westlichen Geldgebern abhängig, welche die Vorhaben finanzieren und damit auch ihre Agenden durchsetzen. Außerdem sind einige der größten internationalen Agrar- und Ernährungskonzerne wie Bayer-Monsanto, Syngenta (heute ChemChina-Syngenta), Cargill, Yara und DuPont (heute Corteva Agriscience) daran entweder direkt als „Entwicklungspartner“ beteiligt oder über personelle Überschneidungen auf Führungsebene eng mit der Initiative verflochten. Insbesondere bei den AGRF Konferenzen treten sie immer wieder als wichtige Sponsoren auf.

AGRA gibt vor, gegen Hunger und Armut zu arbeiten und versucht dies primär mit marktwirtschaftlichen Instrumenten und einem Anstieg der Produktion zu erreichen. Dieser Ansatz greift zu kurz. Es werden schon heute ausreichend Nahrungsmittel erzeugt, um alle Menschen zu ernähren. Es gibt ein Zugangsproblem, was vor allem mit ungleichen Machtverhältnissen und Diskriminierungen von kleinbäuerlichen Erzeuger*innen zu tun hat. Die Umsetzung des AGRA-Ansatzes kann dazu führen, dass soziale Ungleichheiten zunehmen und sowieso schon diskriminierte Gruppen noch stärker marginalisiert werden. Zugleich ist das industrielle Agrarmodell mit seinem hohen Einsatz von energieintensiven Ressourcen nicht zukunftsfähig – sowohl hinsichtlich der dramatischen Auswirkungen auf die Biodiversität und

¹⁶ <http://www.fao.org/director-general/my-statements/detail/en/c/1113703/>

¹⁷ <https://www.acbio.org.za/en>

¹⁸ Diese Ausrichtung ist in zwei handlungsleitenden Dokumenten des BMZ dargelegt. Das ist zum einen das Konzept „Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik“ aus dem Jahr 2011 und der darauf aufbauende „Leitfaden zur Berücksichtigung von menschenrechtlichen Standards und Prinzipien“ aus dem Jahr 2013.

die Bodenfruchtbarkeit, den hohen Ausstoß von Treibhausgasemissionen als auch dem Einsatz von Kunstdünger vor dem Hintergrund der zuneigehenden Phosphorreserven.

Millionen von Kleinbauern und –bäuerinnen haben nur begrenzt Zugang zu Informationen zu den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Produktionssysteme. Angesichts des großen Ungleichgewichts von materiellen Ressourcen zugunsten von Ansätzen der Grünen Revolution, haben alternative Ansätze kaum eine Chance sich durchzusetzen und die viel beschworene Wahlfreiheit für bäuerliche Erzeuger*innen verkommt faktisch zur Farce.

Mit den von AGRA vorangetriebenen Saatgutgesetzgebungen droht in Afrika eine Formalisierung des Saatgutmarktes unter Ausschluss des bäuerlichen Saatguts. Gleichzeitig werden Konzerne ihr Saatgut exklusiv auf den Markt bringen können. Besonders fragwürdig sind die oben erwähnten DUS und VCU-Kriterien, die den standardisierten Einsatz von synthetischem Dünger und Pestiziden zugrunde legen und vor allem auf höhere Ertragsmengen abzielen. Synthetischer Dünger und Pestizide sind für bäuerliche Erzeuger*innen häufig nicht verfügbar, daher ist die bäuerliche Züchtung nicht an Höchstträgen orientiert. Folglich können ihre Sorten vielfach nicht die VCU-Kriterien erfüllen. Und das alles, obwohl immer noch 80 Prozent des Saatgutes in Afrika aus bäuerlicher Erzeugung stammen. Mit AGRA werden damit auch Pfadabhängigkeiten in der afrikanischen Landwirtschaft geschaffen, die der Umsetzung alternativer Landwirtschaftsmodelle wie dem der Agrarökologie gegenüberstehen.

Die Bundesregierung muss aus AGRA aussteigen und Agrarökologie fördern

AGRA handelt nicht nach dem menschenrechtsbasierten Ansatz der EZ mit einem Fokus auf von extremer Armut betroffenen und marginalisierten kleinbäuerlichen Erzeuger*innen. Durch seine Beteiligung hat das BMZ ein großes Kohärenzproblem und es können durch den AGRA-Ansatz gar Fortschritte in der Hunger- und Armutsbekämpfung zunichte gemacht werden, wenn soziale und ökonomische Ungleichheiten zunehmen und bäuerliche Erzeuger*innen insbesondere auf schlechten Standorten weiter marginalisiert werden. Daher muss sich die Bundesregierung aus der Förderung von AGRA zurückziehen und stattdessen viel stärker das Konzept der Agrarökologie unterstützen. Agrarökologie ist die Alternative zur industriellen Landwirtschaft und stärkt die bäuerliche Landwirtschaft.

Stand: November 2018