



Madelena hält die Überreste ihrer Missernte in den Händen, Balaka, Malawi, Juli 2012. Foto: Amy Christian / Oxfam

HOHES RISIKO

Mega-PPPs in der afrikanischen Landwirtschaft

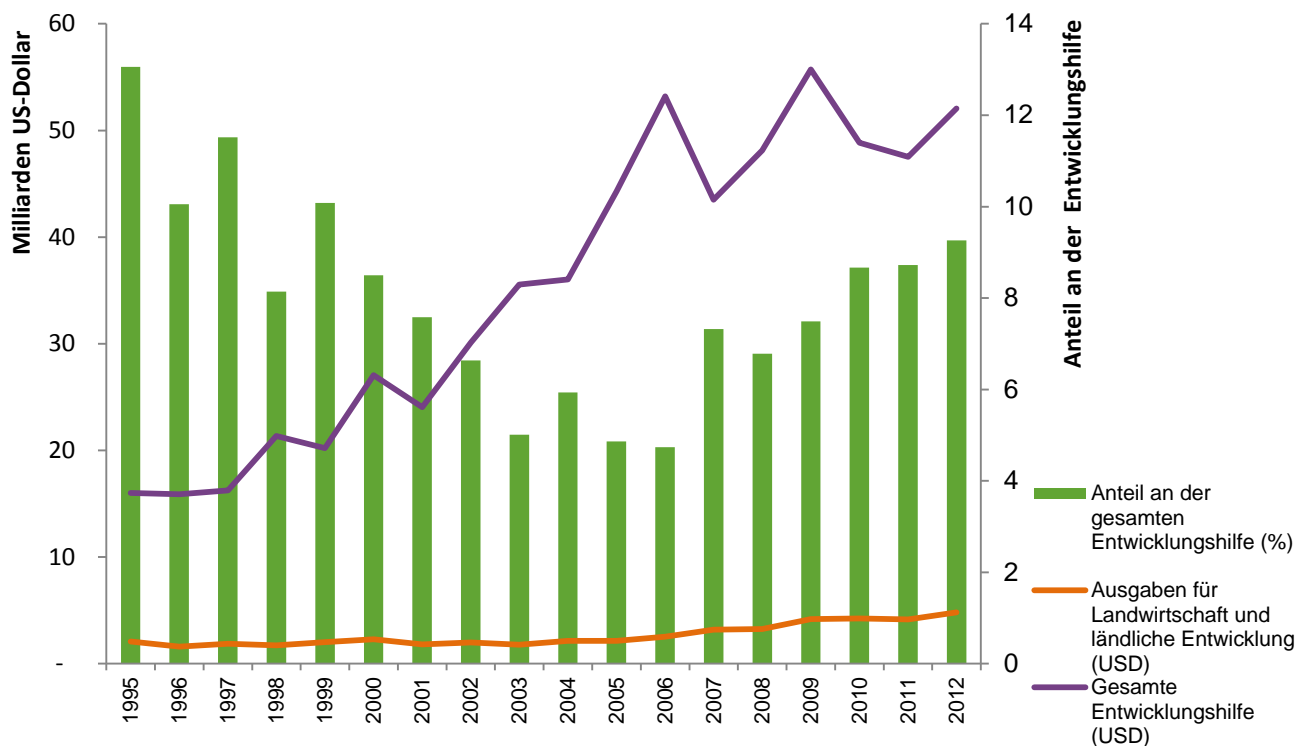
SPERRFRIST BIS 1. SEPTEMBER 2014, 00:01 UHR GMT

Regierungen in Afrika gehen vermehrt große Kooperationen mit Gebern und multinationalen Unternehmen ein, um Investitionen in die Landwirtschaft zu fördern. Doch diese Mega-PPPs sind riskant und ihre angeblichen Vorteile weitgehend unbewiesen. Es ist wahrscheinlich, dass von ihnen überwiegend die ohnehin Privilegierten und Mächtigen profitieren, während die Risiken von benachteiligten Gruppen geschultert werden. Oxfam stellt fest, dass es effektivere, erprobte und bewährte Ansätze für Entwicklungshilfe und öffentliche Investitionen gibt, um jene Menschen zu erreichen, die auf Hilfe und Investitionen angewiesen sind.

DEUTSCHE KURZFASSUNG

Nach Jahrzehnten unzureichender Investitionen in die Landwirtschaft suchen afrikanische Regierungen berechtigterweise nach Wegen, um mehr Mittel für den Sektor zu mobilisieren. Trotz der Bedeutung des Sektors haben internationale Geber die Landwirtschaft drei Jahrzehnte lang kaum gefördert. Der Agraranteil der Entwicklungshilfe für die Länder in Subsahara-Afrika fiel von rund 25 Prozent Ende der 1970er über 13 Prozent Mitte der 1990er bis auf weniger als fünf Prozent 2005-2006. Erst seit der globalen Nahrungsmittelpreiskrise 2007-2008 gibt es wieder einen leichten Aufwärtstrend (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Entwicklungshilfeausgaben von Gebern in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in den Ländern Subsahara-Afrikas (1995–2012)



Quelle: Oxfam Analyse basierend auf OECD DAC Creditor Reporting System (CRS).

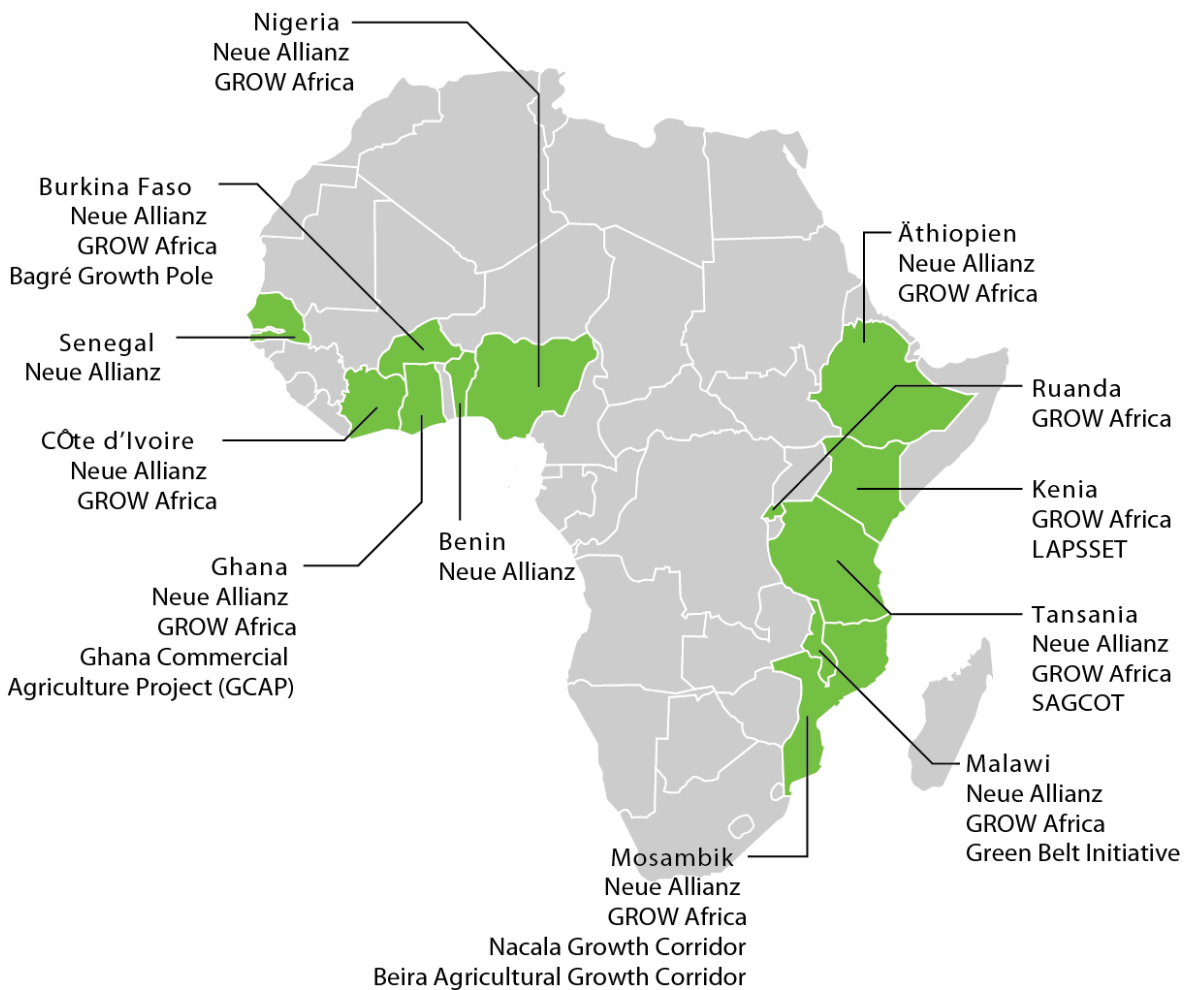
Hinweis: Die Daten wurden zwecks Vergleichbarkeit auf die Werte des Jahres 2012 justiert. Die Berechnung bezieht die Entwicklungshilfeszusagen an die Länder Subsahara-Afrikas in den Berichtslinien Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie ländliche Entwicklung ein.

Seitdem sind auch öffentliche Geldgeber bestrebt, den Trend der Vernachlässigung umzukehren und Initiativen zu unterstützen, die gleichzeitig zur Steigerung der Produktivität, zur Verbesserung der Lebensgrundlagen und zu mehr Investitionen des privaten Sektors führen sollen. Parallel dazu suchen private Investoren nach neuen Absatzmärkten und Produktionsmöglichkeiten in Afrika.

Resultat dieser Entwicklungen ist ein neuer Trend hin zu sehr großen öffentlich-privaten Partnerschaften (engl. public-private partnerships, kurz PPPs) auf dem afrikanischen Kontinent: landwirtschaftliche Mega-PPPs in großem Maßstab, die von Gebern unterstützt werden und in die übli-

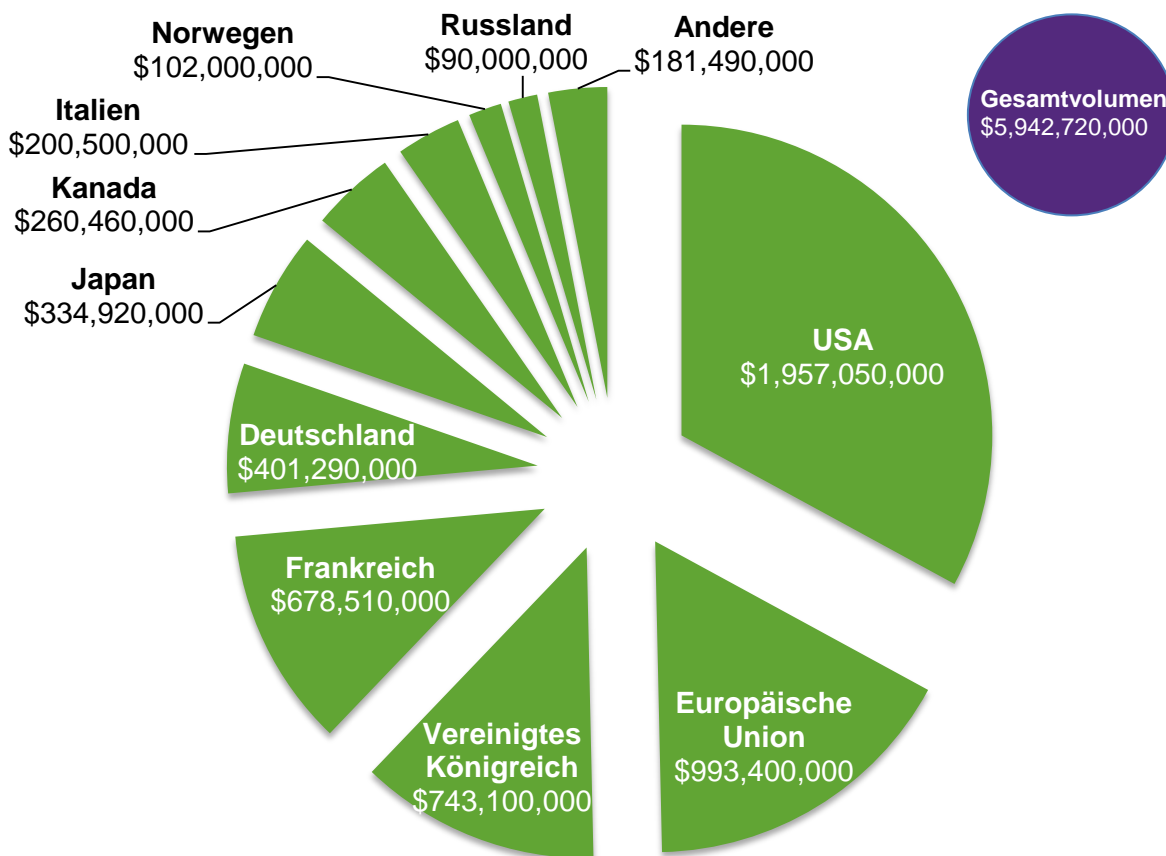
cherweise große multinationale Unternehmen einbezogen sind. Begleitet werden diese Initiativen von politischen Neuerungen und Gesetzesänderungen, die Anreize für Investitionen bieten sollen. Prominente Beispiele sind die Neue Allianz für Ernährungssicherung der G8 (Neue Allianz), das vom Weltwirtschaftsforum initiierte Projekt GROW Afrika und die Wachstumskorridor-Initiativen in mehreren afrikanischen Ländern. Bei den Wachstumskorridoren sollen Unternehmen des Agribusiness in großen, fruchtbaren Landflächen angesiedelt werden, die in der Nähe zu strategischer Infrastruktur wie befestigten Straßen, Häfen und Schienenwegen liegen.

Grafik 2: Mega-PPPs in der afrikanischen Landwirtschaft



Die Begeisterung für diese Partnerschaften ist so groß, dass Geber über mehrere Jahre bereits mehr als 5,9 Mrd. US-Dollar Entwicklungshilfe zur Unterstützung der Ziele der Neuen Allianz (siehe Grafik 3), sowie 1,5 Mrd. US-Dollar in Form von Zuschüssen und Darlehen für die Wachstumskorridor-Programme zugesagt haben. Wie hoch das Gesamtvolumen der Entwicklungshilfe ist, die über PPPs mit Unternehmen fließt, lässt sich aufgrund mangelnder Daten und dem Fehlen einer einheitlichen Begriffsdefinition nur schwer schätzen. Die OECD hat berechnet, dass 2010 903 Millionen US-Dollar über PPP-Modelle ausgegeben wurden und stellt einen massiven Anstieg fest, denn 2007 waren es noch 230 Millionen US-Dollar.

Grafik 3: Mehrjährige Finanzierungszusagen für die Neue Allianz für Ernährungssicherung



Quelle: Oxfam-Berechnungen unter Verwendung von Daten aus den Länder-Kooperationsabkommen der Neuen Allianz für Ernährungssicherung.

Hinweis: Finanzierungszusagen beziehen sich auf mehrere Jahre, der Zeitraum schwankt zwischen einem und vier Jahren. Tatsächliche Ausschüttung und genaues Investitionsgebiet sind in den verfügbaren Daten nicht speziell ausgewiesen.

In Reaktion auf diesen wachsenden Trend hat Oxfam versucht, die Wirksamkeit und das Potenzial dieser Mega-PPPs als Instrument zur Armutsbekämpfung und zur Verbesserung der Lebensgrundlagen im ländlichen Raum anhand drei einfacher Fragen zu untersuchen. Erstens: Wer profitiert in erster Linie von diesen Initiativen? Zweitens: Wer schultert die verbundenen Risiken der Projekte? Und schließlich: Wer kann bei der Entscheidung über die Projekte mitwirken?

Oxfams Untersuchung basiert auf einer umfangreichen Literaturrecherche, auf Experteninterviews sowie drei Fallstudien in Burkina Faso, Malawi und Tansania. Die Ergebnisse zeigen auf, dass ärmere Bevölkerungsgruppen meist Gefahr laufen, zu den Verlierern zu gehören und übergangen zu werden, und dass die Bedürfnisse von Frauen außen vor bleiben. Landwirtschaftliche Mega-PPPs sind riskant und ihre angeblichen Vorteile weitgehend unbewiesen. Es ist wahrscheinlich, dass von ihnen überwiegend die ohnehin Privilegierten und Mächtigen profitieren, während die Risiken von den benachteiligten Gruppen geschultert werden.

Box 1: Die Risiken von Mega-PPPs schultern die Ärmsten

Beispiele aus der Untersuchung

Hinweis: Die angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die englische Vollversion des Oxfam Briefing Paper 188 „Moral Hazard? ‘Mega’ public-private partnerships in African agriculture“, erhältlich auf www.oxfam.de/publikationen/mega-ppps.

Landrechte der lokalen Bevölkerung in Gefahr

Angesichts der oft schwachen Land-Governance und stockender oder mangelnder Landreformen in vielen Ländern Afrikas können Mega-PPPs das Risiko von Auseinandersetzungen um fruchtbares Land und Wasser erhöhen. Allein in den fünf Ländern mit Wachstumskorridoren beläuft sich die Fläche der PPP-Zielgebiete auf mehr als 76 Millionen Hektar, das ist doppelt so groß wie die Fläche Deutschlands. Zwar ist nicht die gesamte Fläche für landwirtschaftliche Zwecke vorgesehen, doch auch die 1,26 Millionen Hektar, die in der Startphase der Projekte an Investoren gehen sollen, übersteigen bereits die gesamte landwirtschaftliche Produktionsfläche von Ländern wie Sambia oder Senegal (S. 17).

In Malawi wird die Verabschiedung eines Gesetzes zum Schutz von Gemeindeland verschleppt. Über die Nutzung und den Zugang zu Gemeindeland wachen stattdessen traditionelle Führer im Auftrag der Regierung. Diese haben auch die Macht, Land an Investoren zu vergeben und Bewohner/innen zu vertreiben. Diese Rechtsunsicherheit hat im PPP-Zielgebiet im Falle eines Zucker-Vertragsanbauprojekts zu einem Konflikt geführt. Das von der EU und der Afrikanischen Entwicklungsbank geförderte Projekt hat zum Ziel, Bäuerinnen und Bauern in die Lieferkette von Illovo Sugar (Malawi) Ltd. zu integrieren. Eine Evaluation des Projekts zeigt, dass die lokale Bevölkerung bei der Vergabe von Land übergangen wurde, wodurch Armut verschärft und das soziale Gefüge gestört wurden. An mehreren Orten im Land sind in Reaktion auf die empfundene Ungerechtigkeit bei der Landvergabe Graswurzel-Widerstandsbewegungen entstanden (S. 19).

Die Ärmsten werden abgehängt

Im Rahmen von Mega-PPPs ist es wahrscheinlicher, dass Unternehmen eher mit organisierten, „marktfähigen“ Bäuerinnen und Bauern zusammenarbeiten, da diese in der Regel über größere Flächen verfügen und besser in der Lage sind, strenge Qualitätskontrollen und Lieferverträge einzuhalten. Diese wohlhabenderen Bäuerinnen und Bauern repräsentieren „die Reichsten der Armen“ im ländlichen Raum und machen nur rund zwei bis zehn Prozent der ländlichen Bevölkerung aus (S. 21).

In Burkina Faso haben Produktionsgemeinschaften von Frauen versucht, von der Neuen Allianz zu profitieren. So haben die Bäuerinnen einer von Oxfam unterstützten Reisverarbeitungs-genossenschaft einen Zuschuss in Höhe von 15 Millionen Francs (30.000 US-Dollar) beantragt, um mit ihrem Reisverarbeitungsbetrieb auch im Bagré-Wachstumskorridor Fuß fassen zu können. Doch Berater, die entsandt wurden, um die Neue Allianz im Land zu implementieren, meinten, der Betrag sei zu gering. Sie empfahlen der Genossenschaft stattdessen, ihren Investitionsplan auf ein Volumen von über eine Milliarde Francs (rund 2 Millionen US-Dollar) auszuweiten. Das Beispiel verdeutlicht, wie schwierig es für kleinere Betriebe ist, Zugang zu Krediten für kleinere Investitionsprojekte zu bekommen (S. 24).

Intransparente und unfaire Verträge

Die Bedingungen im Vertragsanbau sind oft kompliziert und intransparent. Preise werden meist einseitig vom Unternehmen festgelegt. Untersuchungen in Malawi zeigen, dass Unternehmen ihren Vertragsbauern Verwaltungsgebühren, Zinsen für bereitgestellte Inputs und andere Beiträge in

Rechnung stellen, die ihre Einnahmen erheblich schmälern können. Ein Bauer gab an, durch diese Abzüge 84 Prozent der Ernteeinnahmen seiner drei Hektar großen Farm verloren zu haben. Andere Interviewpartner beklagen, dass sie ihre Verträge nicht kündigen könnten, da sie ihr Land als Bedingung zur Teilnahme an einem Vertragsanbauprogramm in eine Verwaltungsgesellschaft einbringen mussten und sie im Falle eines Ausstiegs gar nicht mehr darüber verfügen könnten (S. 23).

Leichtfertiger Umgang mit Umweltrisiken

Die Umweltrisiken, die von Mega-PPPs Projekten ausgehen, stellen vor allem eine Bedrohung für die lokale Bevölkerung dar. Extensive Bewässerung in Investitionszielgebieten bedroht die Wasserverfügbarkeit für andere Nutzer wie Kleinbäuerinnen und -Bauern und Viehalter/innen. Andere Gefahren der großflächigen industriellen Landwirtschaft sind Bodenerosion, Umwelt- und Gesundheitsrisiken durch Pestizide und Herbizide sowie Biodiversitätsverluste. Diese Risiken werden durch die Tatsache verschärft, dass viele Unternehmen in den Mega-PPPs große Agrarchemiekonzerne sind (S. 26).

Mangelhafte Partizipation

Auffallend ist die mangelhafte Einbindung von Bauern- und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Konzeption von Mega-PPPs. So führte z.B. die EU für die Entwicklung des Kooperationsabkommens der Neuen Allianz in Malawi zwei Runde-Tisch-Gespräche in Blantyre und Lilongwe mit führenden Vertretern von Wirtschaft, Gebern und der nationalen Regierung durch. Die National Farmers Union (NASFAM) und die Farmers Union of Malawi (FUM) waren bei diesen Treffen anwesend, aber andere wichtige Gruppen der Zivilgesellschaft, wie z.B. das Civil Society Agriculture Network (CISANET) waren nicht dabei – ein Versehen, dass die Koordinatoren der Gespräche mit dem Zeitdruck erklärten, der daraus resultierte, dass unbedingt vor dem G8 Gipfel 2012 eine Vereinbarung stehen sollte (S. 27).

Entwicklungshilfe für Konzerne

Geberländer richten ihre Entwicklungshilfe zunehmend darauf aus, auch Unternehmen aus dem eigenen Land zu fördern. So hat zum Beispiel die britische Regierung 2013 in einer Ministerrede in Tansania offen angekündigt, dass Entwicklungshilfeausgaben auch dazu dienen sollen, britische Unternehmen zu fördern und ihnen Märkte zu öffnen (S. 28).

Auch das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) haben mit der "German Food Partnership" ein Mega-PPP mit großen deutschen Unternehmen wie Bayer CropScience und BASF initiiert. Die Partnerschaft soll die Ernährungssicherheit in den Entwicklungs- und Schwellenländern durch die Entwicklung und Finanzierung von Projekten zur Integration von Kleinbäuerinnen und -bauern in Wertschöpfungsketten verbessern. Zivilgesellschaftliche Gruppen in Deutschland kritisieren die German Food Partnership aufgrund der mangelnden Beteiligung jener Menschen, denen die Projekte angeblich zugutekommen sollen, aufgrund eines strategischen Ansatzes, der an marginalisierten und von Hunger bedrohten Kleinbäuerinnen und -bauern vorbei geht sowie aufgrund der einseitigen Ausrichtung auf ein inputintensives Agrarmodell (S. 29).

Das bedeutet nicht, dass es nicht auch eine Berechtigung für großflächige Landwirtschaft in Afrika gibt und dass die afrikanischen Regierungen nicht auch Anreize für verantwortliche Investitionen des Privatsektors setzen sollen, wenn diese tatsächlich zu den Staats- und Entwicklungs-

zielen beitragen. Im Gegenteil: Wenn die Landrechte der lokalen Bevölkerung respektiert werden, wenn Landnutzung auf transparente, bedarfsgerechte und vernünftige Weise erfolgt, wenn starke Arbeits- und Frauenrechte eingehalten und Menschenrechtsstandards angewandt werden, kann der Privatsektor eine wichtige Rolle bei Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung in afrikanischen Ländern spielen, sowohl bei kleinen als auch bei großen Vorhaben.

Die entscheidende Frage ist jedoch, ob solche Mega-PPPs einen Schwerpunkt der öffentlichen Entwicklungshilfe bilden sollten, oder eine Priorität bei der Verwendung der öffentlichen Mittel, die von afrikanischen Regierungen für Investitionen in die Landwirtschaft bereit gestellt werden, und die prinzipiell einen nachweisbaren Einfluss auf die Verringerung der Armut haben sollten. Angesichts der Tatsache, dass der Nutzen für die ärmsten Bürger/innen nicht belegt, die potenziellen Risiken für benachteiligte Gruppen jedoch hoch sind, kommt Oxfam zu dem Schluss, dass es effektivere, erprobte und bewährte Ansätze für Entwicklungshilfe und öffentliche Investitionen gibt, um jene Menschen zu erreichen, die auf Hilfe und Investitionen angewiesen sind.

Empfehlungen

1. Regierungen und Geber sollten die öffentlichen Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft gezielt an den Bedürfnissen kleinbäuerlicher Betriebe und Frauen ausrichten. Dies stellt ein bewährtes Prinzip bei der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung durch die Landwirtschaft dar und geht mit geringeren Risiken einher als Mega-PPP-Investitionsmodelle.
2. Vor Mega-PPP- oder anderen großangelegten Investitionsvorhaben sollen Regierungen und Geber sicherstellen, dass Rechtsvorschriften existieren und angewendet werden, die die Landrechte der lokalen Bevölkerung schützen. Ein entsprechender Rechtsrahmen ermutigt zugleich kleinbäuerliche Produzent/innen, selbst in die Landwirtschaft zu investieren und zur Ernährungssicherheit beizutragen.
3. Regierungen und Geber sollten das Potenzial lokaler und regionaler Märkte sowie heimischer klein- und mittelständischer Unternehmen aktivieren, um die afrikanische Landwirtschaft zu befördern. Darüber hinaus sollten keine Mega-PPPs unterstützt werden, wenn sie Wettbewerber ersticken oder zu Angebots- oder Nachfragemonopolen im Markt führen können.
4. Regierungen, Geber und Unternehmen sollten sicherstellen, dass jede landwirtschaftliche Investition die Resilienz der lokalen Bevölkerung gegenüber Klima- und Umweltveränderungen stärkt und nicht untergräbt. Dazu gehört auch die gründliche Analyse der Opportunitätskosten der Nutzung von Land und Wasser durch große landwirtschaftliche Investitionsprojekte.
5. Die Förderer der aktuellen Mega-PPP-Projekte müssen dringend die Fairness, Transparenz und Rechenschaftspflicht dieser Pro-

jekte überdenken. Diese Reformen sollten auch sicherstellen, dass bei der Projektplanung keine leichtfertigen Risiken eingegangen, dass die Vorstellungen und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung berücksichtigt und Risiken und Vorteile gerecht verteilt werden.

Box 2: Empfohlene Grundsätze zur Verbesserung der Governance und Rechenschaftspflicht von Mega-PPPs

Projektsteuerung und Entscheidungsprozesse

- Vision, Ziele und Umsetzung von Projekten werden von der lokalen Bevölkerung (insbesondere auch von Frauen), Bauern- und zivilgesellschaftlichen Organisationen mitentwickelt.
- Nationale Regierungen sind auf Direktorenebene in die Projektauf-sicht eingebunden.
- Lokale Organisationen sind in die Projektsteuerung eingebunden, um Umsetzung und Auswirkungen der Projekte zu überwachen.
- Beschwerdemechanismen mit unabhängigen Streitschlichtungsver-fahren sind etabliert.
- Die Verträge enthalten Kündigungsklauseln, die es den Parteien er-möglichen, die Kooperationen zu beenden.

Offenlegung

- Die theoretische Annahme (theory of change), wie das Projekt zur Armutsbekämpfung beitragen soll, ist veröffentlicht.
- Die Opportunitätskosten der Verwendung öffentlicher Gelder für das PPP-Projekt sind dargelegt und bewertet.
- Absichtserklärungen und Projektverträge sind öffentlich zugänglich.
- Die angestrebten und tatsächlichen Renditen der Unternehmens-partner werden offen gelegt und überprüft.
- Erklärungen über öffentliche Risikohaftung oder finanzielle Verbind-lichkeiten sind öffentlich verfügbar.

Monitoring und Evaluation (M&E)

Strenge M&E-Mechanismen sind etabliert, die u.a. folgende Punkte ein-schließen:

- Ein System zur Erfassung der Menschenrechtswirkung der Projekte (mit Instrumenten, um die Einhaltung von Land- und Arbeitsrechten zu er-fassen).
- Ein System zur Messung der Veränderung der Lebensbedingungen (mit Instrumenten zur Erfassung der Ernährungssicherheit, des Einkom-mens, des Vermögens und der Armutsminderung im Einflussbereich der Projekte).
- Handelsbeziehungen (Marktinformationen, Dienstleistungen und Kredi-te, bessere Vermarktungsmöglichkeiten für die Produzent/innen).
- Geschlechtsspezifische Auswirkungen (einschließlich der Erfassung von Zeitressourcen und Einkommen).

Grafik 4: Afrikanische Landwirtschaft im Kontext



Quellen: Weltbank, World Development Indicators. UN Food and Agriculture Organisation, FAO-STAT. A Green Revolution for Africa, Africa Agriculture Status Report: Focus on Staple Crops, Nairobi, Kenia; AGRA. ReSAKSS, Trends in Public Agricultural Expenditures in Africa, November 2013. Yu, B. (2012), SPEED Database: Statistics on Public Expenditure for Economic Development, Washington, DC.: IFPRI. Bertelsmann Stiftung (2014), Transformation Index, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Es wurden jeweils die jüngsten erhältlichen Daten verwendet. Die Zahlen zum Bevölkerungsanteil im ländlichen Raum, zu den Ausgaben für Landwirtschaft zum Anteil der Mangelernährten wurden zur nächsten vollen Zahl gerundet.

Hinweis: Der Indikator „Wirksamkeit der Verwaltung“ misst die Wahrnehmung der Qualität der Daseinsvorsorge, die Qualität der öffentlichen Verwaltung, die Unabhängigkeit von Verwaltungsentscheidungen von politischem Druck, die technische Qualität von politischen Regeln und deren Umsetzung. Der Indikator „Mitsprache und Rechenschaft“ erfasst die Wahrnehmung des Umfangs, in dem Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, die Zusammensetzung ihrer Regierung zu beeinflussen sowie die Freiheit der Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit und die Pressefreiheit. Der Indikator „Marktregulierung und Wettbewerb“ misst u.a. die Fähigkeit der Regierung, fairen Wettbewerb zu sichern und Monopole zu verhindern.

IMPRESSUM

Hohes Risiko – Mega-PPPs in der afrikanischen Landwirtschaft

Deutsche Kurzfassung des Oxfam Briefing Paper „Moral Hazard? ‘Mega’ public–private partnerships in African agriculture, hrsg. von Oxfam International, September 2014.

Diese Kurzfassung sowie die vollständige Fassung des Briefing Papers ist in englischer Sprache sind auf www.oxfam.de/publikationen/mega-ppps verfügbar.

Autor des Berichts: Robin Willoughby. Deutsche Kurzfassung: David Hachfeld.

Herausgeber

Oxfam Deutschland, September 2014

V.i.S.d.P.: Marion Lieser

Oxfam Deutschland e.V.

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: +49 (0)30 45 30 69 0

E-Mail: info@oxfam.de

www.oxfam.de

OXFAM

Oxfam ist eine unabhängige Nothilfe- und Entwicklungsorganisation. Im internationalen Oxfam-Verbund setzen sich 17 Oxfam-Organisationen mit rund 3.000 lokalen Partnern in mehr als 90 Ländern als Teil einer globalen Bewegung für eine gerechte Welt ohne Armut ein.