

[H I N T E R G R U N D]

Berlin, 22. September 2014

WOHIN STEUERT DIE GERMAN FOOD PARTNERSHIP?

DER „GUIDE TO THE GERMAN FOOD PARTNERSHIP“ WIRFT MEHR FRAGEN AUF, ALS ER BEANTWORTET

Die German Food Partnership (GFP) ist eine öffentlich-private Partnerschaft (public-private partnership, kurz PPP). Mit ihr möchte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Kooperationsprojekte mit überwiegend deutschen Privatunternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern fördern. Das Ministerium sieht die GFP als wichtigen Beitrag zur Welternährung. Zivilgesellschaftliche Organisationen stehen der GFP hingegen überwiegend kritisch gegenüber. Die Kritik bezieht sich vor allem auf die Zielgruppenauswahl, auf die mangelnde Partizipation der Betroffenen sowie auf die Dominanz großer Agrarkonzerne wie Bayer und BASF. Die GFP fördert eine kommerzielle industrielle Landwirtschaft, die an den Bedürfnissen von Kleinbäuerinnen und -bauern vorbeigeht und nicht nachhaltig ist.

Im November 2013, zum offiziellen Start der GFP, wurden der Öffentlichkeit vier Projekte präsentiert (zwei Reisprojekte und je eines zu Ölsaaten und Kartoffeln). Details, etwa zu den geplanten Maßnahmen, zu den Projektstandorten und zu den Wirkungsmodellen der Projekte wurden bisher nicht veröffentlicht. Aufgrund der mangelnden Transparenz sah sich das BMZ zunehmend nicht nur Fragen zur GFP aus der Zivilgesellschaft, sondern auch aus dem Parlament ausgesetzt.

Im März 2014 veröffentlichte die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des BMZ den [Guide to the German Food Partnership](#) (Guide). Das 25-seitige Dokument soll die Entstehungshintergründe, Ziele und Strategien der GFP darstellen, Kriterien und Prinzipien für die Mitarbeit in der GFP darlegen und die Entwicklung und Rollenverteilung in den GFP-Projekten erläutern. Angesichts der Weigerung

des BMZ, trotz mehrerer Anträge auf Informationszugang die Projektverträge oder andere tiefergehende Projektdokumente zu veröffentlichen, ist der Guide bisher das einzige umfassendere Schriftstück, das einen tieferen Einblick in die Logik der GFP gewährt. In diesem Oxfam-Hintergrund werden die Kernpunkte des Guides analysiert und bewertet.

Tatsächlich wirft der Guide jedoch mehr Fragen auf, als er beantwortet. Es verstärkt sich beim Lesen der Eindruck, dass die GFP ein Kooperationsprojekt ist, das viel verspricht, aber dessen entwicklungspolitisches Konzept nicht ausreichend durchdacht ist.

1. Die Grundannahmen und Ziele der GFP

Der Guide verortet die **zentralen Herausforderungen** der Welternährung bei der Sicherstellung einer ausreichenden Produktionsmenge und Qualität von Nahrungsmitteln: *“In terms of food and nutrition security, today’s challenge is not only about the amount of food available, but also its quality.”* (S. 4). Warum gerade diese beiden Aspekte hervorgehoben werden, wird im Guide nicht begründet. Zumindest beim Aspekt der Produktionsmenge verwundert diese Hervorhebung angesichts der Tatsache, dass heute genug Nahrungsmittel produziert werden. Es ist frapierend, dass andere zentrale Herausforderungen, insbesondere die Verteilungsgerechtigkeit, der Zugang zu Nahrungsmitteln und die Landfrage dagegen ausgeblendet bleiben.

Dass der Guide die Perspektive großer Teile des Agrobusiness auf die Welternährung übernimmt, wird auch an anderer Stelle deutlich. **Nur starken Unternehmen aus dem Privatsektor wird zugetraut, die Welternährung im großen Maßstab voranzubringen:** *“Size matters. But achieving a good scale is only possible by working with strong partners - also and indeed especially the private sector.”* (S.5). Das ist eine völlig einseitige Sichtweise und im Grunde der zentrale problematische Kerngedanke der GFP: Nur mit starken Unternehmen zusammen kann ein größerer „Scale“ erreicht werden. Das ist schlicht falsch. Kleinbäuerliche Kulturen haben über Jahrhunderte die Welternährung gesichert und bilden auch heute noch ihr Rückgrat. Vollkommen verkannt wird ferner die Tatsache, dass sich gerade auch agrarökologische landwirtschaftliche Entwicklungsstrategien, die die Inputabhängigkeit von Bäuerinnen und Bauern reduzieren und damit dem Geschäftsmodell des konventionellen Agrobusiness entgegen stehen, auf große Maßstabsebenen fördern lassen (man denke z.B. an die weite Verbreitung des System of Rice Intensification) – nur eben nicht nach einen „one size fits all“-Ansatz, sondern jeweils an lokale Bedingungen adaptiert.

Erklärtes Ziel der GFP ist es, einen Beitrag zur Ernährungssicherheit zu leisten, insbesondere sollen die Einkommen von Bäuerinnen und Bauern gesteigert und die Ernährungslage von Produzent/innen und Konsument/innen verbessert werden: *„The objective is to raise farm income*

and improve nutrition for local farmers, and here smallholders especially, as well as for consumers” (S. 5). **Konkrete Strategien oder ein Change-Model**, wie diese Ziele erreicht werden sollen, findet man im Guide jedoch kaum. Lediglich ein Strategie-Ansatz der GFP wird etwas klarer: Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sollen in Wertschöpfungsketten der Ernährungsindustrie integriert werden, wodurch ihre Einkommen gesteigert werden sollen. Die GFP bezieht sich jedoch nur auf eine bestimmte Gruppe, nämlich auf „marktorientierte Kleinbäuerinnen und -bauern, die nicht ausschließlich subsistenzorientiert arbeiten“. Strategieansätze, wie die Ernährungssicherheit jener Menschen verbessert werden soll, die am stärksten von Hunger betroffen sind, wie etwa marginalisierte Kleinbäuerinnen und arme Verbraucher/innen, findet man bei der GFP nicht.

Der Guide ordnet die GFP als Beitrag zur Erfüllung des Rechts auf Nahrung ein. *“Help fulfil the right to food: By adopting a market-oriented value chain approach and ensuring access to resources and assets, GFP projects help fulfil people’s right to food”* (S. 6). Zwei Grundprinzipien bei der Implementierung des Rechts auf Nahrung, der **Fokus auf die Hauptbetroffenen und ihre Partizipation bei der Entwicklung von Maßnahmen**, werden von der GFP jedoch nicht beachtet.

2. Mangelhafte Transparenz und Beteiligung der Betroffenen

Die Aussagen zur **Partizipation von lokalen Bauernorganisationen und der Zivilgesellschaft** im Guide sind widersprüchlich. Einerseits wird die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Partizipation explizit hervorgehoben: Das Empowerment und die Partizipation von Bäuerinnen und Bauern und ihrer Organisationen wird zu einem notwendigen Bestandteil der Projekte erklärt (S. 10). In einem eigenen Abschnitt zu Partizipation schreibt der Guide: *“Although the idea for a project may not necessarily be born in the region, it is important to include the local farmers and stakeholders right from the start of the project in order to foster ownership of project activities and the empowerment of existing structures”* (S. 18). Problematisch ist jedoch, dass *“right from the start of the project”* nicht etwa den Zeitpunkt meint, an dem eine Projektidee entsteht und entwickelt wird, sondern den, an dem alle Strategien und Maßnahmen bereits festgelegt sind und die Implementierung beginnt: *„Therefore, GFP projects foresee an active role for farmers and local stakeholders throughout project implementation, for example by strengthening farmer organisations and facilitating stakeholder dialogue”* (S. 18).

Deutlich wird der Ausschluss von Betroffenen und der Zivilgesellschaft auch in dem Abschnitt des Guides, der sich mit der Entwicklung neuer Projekte befasst (S.13-15). Hier wird detailliert beschrieben, wie und wann die Unternehmen in der GFP Projektvorschläge einbringen, wie andere Unternehmen sich beteiligen können und wie die stattlichen Durchführungsorganisationen (insbesondere die GIZ) diese Projektent-

wicklung unterstützen. Dabei fällt zunächst auf, dass keine vorab-Bedarfsanalyse unter Einbeziehung der Vorstellungen und Erfahrungen der Menschen vor Ort, vorgesehen ist. Auch im Laufe der Projektentwicklung sind keine Konsultationsprozesse mit einem erweiterten Kreis, insbesondere mit ausgewählten Bauern und Bäuerinnen angelegt. Tatsächlich ist in der Entwicklungsphase nicht einmal ein Mindestmaß an Transparenz gegenüber externen Stakeholdern und der Öffentlichkeit sichergestellt.

Der Guide verstärkt damit den Eindruck, dass die GFP auf einer **pater-
nalistischen Vorstellung von Entwicklungszusammenarbeit** beruht: Hinter verschlossenen Türen werden von einem kleinen Kreis (überwiegend deutscher) Unternehmen und EZ-Experten Zielgruppen ausgewählt und Maßnahmen entwickelt, die diesen Zielgruppen helfen sollen. Weder diese Zielgruppen, noch die von Hunger Betroffenen selbst werden beteiligt oder frühzeitig informiert, sondern vor vollendete Tatsachen gestellt. Der GFP-Guide betont die Bedeutung von „ownership“ und *“empowerment of existing structures”*, doch ohne Mitwirkung bei der Entwicklung entsteht keine Ownership, und durch die GFP gestärkt werden wohl nur jene *„existing structures“*, die in das Schema der GFP-Projekte passen.

Einiges im Guide deutet darauf hin, dass die **Transparenz** auch während und nach der Implementierungsphase mangelhaft bleiben könnte. Im Abschnitt *„How does communication about and within the GFP work?“* wird deutlich, dass standardmäßig auf der GFP-Webseite lediglich allgemeine Informationen über die Projekte veröffentlicht werden sollen. Für die Projektentwicklungsphase ist Vertraulichkeit vorgeschrieben. Danach ist weitergehende Transparenz lediglich auf freiwilliger Basis und nur bei Zustimmung aller beteiligten GFP-Partner möglich: *„Once a project is fully designed and a cooperation agreement has been signed, the companies participating are at liberty to report on the project and its progress. However, the GFP’s fundamental partnership concept demands that participants inform the GFP Coordination Office and all project partners and allow for discussion about external communication on the project before publishing“* (S. 20). Unter diesen Umständen kann davon ausgegangen werden, dass die Öffentlichkeit keine Details oder substantielle Projektbeschreibungen, sondern lediglich allgemeine Beschreibungen der Projekte zu Gesicht bekommen wird.

Ähnlich schwach sieht es bei **Projektberichten** aus. Jedes Projekt ist angehalten, selbst ein Monitoring und Reporting System festzulegen und Fortschrittsberichte an das GFP-Koordinierungsbüro zu schicken. Dieses wird daraus einen übergreifenden GFP-Fortschrittsbericht für das BMZ und weitere Finanziere erstellen. Ob dieser Bericht auch veröffentlicht wird, will man offensichtlich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht festlegen, der Guide sieht hier lediglich eine „kann“-Regelung vor: *„It may also be published on the GFP website“* (S. 18). Informationen darüber,

ob es abgesehen von Fortschrittsberichten auch eine Evaluation der Projekte geben wird, sucht man im Guide vergeblich.

3. Ungleichheit und Machtverhältnisse werden nicht berücksichtigt

Große Ungleichheit beim **Zugang zu Ressourcen und Produktionsmitteln** ist ein Kernproblem im aktuellen Ernährungssystem. Die Sicherung eines gerechten Zugangs ist daher auch ein wichtiges Element der Hunger- und Armutsbekämpfung. Auch der Guide erklärt den Zugang zu Ressourcen und Produktionsmitteln zu einem Pfeiler des GFP-Ansatzes: *“Ensure access to resources and assets: Stakeholders from the public and private sectors, and from civil society too, collaborate in the GFP in order to ensure that people threatened by food shortages and malnutrition have access to land, water, natural resources, employment, genetic resources for food and agriculture as well as safe food and nutrition”* (S. 6).

Der gesamte Guide gibt jedoch keinen einzigen Hinweis darauf, wie die Ungleichheit und Ungerechtigkeit beim Zugang zu Ressourcen und Produktionsmitteln durch die GFP verringert werden wird. Das einzige konkrete, was der Guide zu dieser Frage anführt, ist der Hinweis auf die freiwilligen Leitlinien zu Landnutzungsrechten und die BMZ-Prinzipien zu „Landgrabbing“: *„GFP participants ensure compliance with the FAO Voluntary Guidelines on the Governance of Tenure as well as with the BMZ principles concerning the prevention of land grabbing”* (S. 6). Maßnahmen, die aktiv zur Verringerung der extremen Ungleichheit beitragen, z.B. durch die Umverteilung von Land, gerechtere Ressourcennutzungsregime oder auch durch eine spezielle Förderung derjenigen, die am stärksten benachteiligt sind, sucht man vergeblich. Auf die Problematik, dass die Maßnahmen der GFP nicht auf die am stärksten von Hunger und Armut betroffenen Menschen zielen und damit die Gefahr einhergeht, dass diese Gruppen nach wie vor von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen werden könnten, geht der Guide nicht ein. Außerdem fällt auf, dass der Guide keine Vorgaben enthält, die bei der Projektentwicklung und Implementierung dafür sorgen könnten, dass benachteiligte Gruppen überproportional von den Maßnahmen profitieren (z.B. bei der Auswahl von Projektländern und Standorten und bei der Auswahl der Teilnehmer/innen von Schulungen).

Positiv hervorzuheben ist, dass der Guide die **Bedeutung von Frauen** im Ernährungssystem hervorhebt: *“When it comes to ensuring food and nutrition security on the household level, women have a central social function and play a decisive role in food production and family welfare. Moreover, women play also an important role as business partners [...]”* (S.10). Folgerichtig sollen Gender-Aspekte bei der Projektkonzeption und -Durchführung berücksichtigt und Frauen gestärkt werden: *“Conse-*

quently, GFP projects aim at further strengthening the role of women in agricultural production and value chain activities“ (S.10). Es bleibt abzuwarten, inwieweit es im Rahmen der GFP-Projekte gelingt, diesem Anspruch gerecht zu werden.

Der Guide offenbart bei der GFP ferner ein **unrealistisches, naives Bild von Wertschöpfungsketten**: *“The upshot: farmers, providers of agricultural inputs, processing companies, traders, and retailers are connected through an efficient value chain that provides economic and social benefits for all actors involved”* (S.5). Die Fokussierung auf kommerzielle Wertschöpfungsketten hat in Deutschland und anderen reichen Ländern zur „Supermarktisierung“ des Ernährungssystems geführt, in der die Macht in den Händen weniger Handelsketten, Agrarchemie- und Lebensmittelkonzernen konzentriert ist und in der kaum Platz für kleinbäuerliche Produktion bleibt. Eine Forcierung eines solchen Ansatzes in Ländern mit kleinbäuerlich geprägter Nahrungsmittelproduktion ist hochriskant. Doch die ungerechten Machtverhältnisse in den existierenden Wertschöpfungsketten, die insbesondere kleinere Produzenten unter Druck setzen, werden im Guide mit keinem Wort erwähnt, stattdessen wird so getan, als profitierten alle Beteiligten, die Teil einer Wertschöpfungskette sind: *“People who are part of efficient food value chains benefit from growing markets, fair prices as well as new income and employment opportunities”* (S. 7). Vor dem Hintergrund dieses rosa-roten Bildes von Wertschöpfungsketten verwundert es leider nicht, dass die GFP keinerlei Maßnahmen und Strategien vorsieht, um die Machtverhältnisse in diesen zugunsten der Schwächeren, insbesondere Kleinbäuerinnen und -bauern, zu verändern. Möglich wäre dies z.B. mittels Strategien zur Minderung von Marktkonzentration, durch die Stärkung der Verhandlungsmacht von Produzent/innen und ihrer Organisationen gegenüber dem Handel und der Input-Industrie, und durch mehr Transparenz. Sinnvoll wäre es ferner, auch alternative Vermarktungsstrukturen zu fördern und informelle Märkte zu verbessern.

4. Die Nachhaltigkeitsanforderungen greifen zu kurz

Der Guide betont, dass **ökologische Nachhaltigkeit** ein Prinzip der GFP ist: *„Dedicated to environmental sustainability: GFP participants work together in order to achieve environmentally sustainable food and nutrition security. They are committed to the responsible management of natural resources and to reducing agriculture’s environmental footprint by promoting sustainable production practices in line with BMZ’s concept on the ‘Promotion of sustainable agriculture’ (2013)”* (S. 6). Da ein Hauptziel der GFP die Produktionssteigerung ist, betont der Guide ausdrücklich, dass diese nicht zulasten der Umwelt gehen darf: *“Applied sustainable production and processing practices facilitate the responsible management of natural resources and protect soil, water and (agro)biodiversity. While an increase in productivity is an explicit GFP objective, it should not be pursued at the expense of the environment.”*

Im Gegenteil, die GFP soll dazu beitragen, Landwirtschaft nachhaltiger zu machen: *“Rather, existing unsustainable practices are to be improved to the benefit of agricultural ecosystems. Soil fertility, for example, is to be improved using a combination of organic and mineral fertilisers, whereby intervention will always be based on actual plant needs and soil analyses. Plant protection will be based on threshold levels, taking into account side-effects e.g. on ground and surface water and climate. Such effects shall be minimised by the adoption of more sustainable production practices”* (S. 7).

Es ist positiv, dass die Gefahren einer Input-intensiven Produktionssteigerung anerkannt werden und dass die Projekte der GFP aktiv dagegen steuern sollen. Wie diese Prinzipien allerdings operationalisiert werden sollen, bleibt im Guide noch unklar. Stutzig macht allerdings, dass der Guide z.B. zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit lediglich inputbasierte Strategien nennt, während andere anerkannte und erprobte Methoden wie mehr-gliedrige Fruchtfolgen, Mischkulturen und Agroforstsysteme unerwähnt bleiben. Fragezeichen bleiben auch bei der Biodiversität. Einerseits betont der Guide, dass (Agro-)Biodiversität zu schützen ist. Andererseits sind Unternehmen wie Bayer CropScience und Syngenta beteiligt, die ein starkes wirtschaftliches Eigeninteresse daran haben, ihr eigenes, eingeschränktes Saatportfolio zu vermarkten und Herbizide und Pestizide zu verkaufen, die Biodiversität bedrohen. Es ist daher höchst fraglich, ob sich die GFP gegen diese Interessen behaupten wird.

An mehreren Stellen betont der Guide, die GFP gewissermaßen „neutrales“ Wissen an Bäuerinnen und Bauern vermitteln will, und die Entscheidung über die Form der Produktion bei diesen bleibt: *„Training provides the information and skills farmers need to be able to make their own independent decisions (‘freedom of choice’) with regard to production inputs and practices as well as trade and markets“* (S. 17). Die entscheidenden Fragen beim „freedom of choice“ sind jedoch, welche Auswahlmöglichkeiten zwischen Schulungen bestehen und wie breit das **Spektrum der vermittelten und demonstrierten Verfahren und Praktiken** innerhalb der Schulungen ist. Die Antwort auf die erste Frage ist kurz: für die jeweiligen Zielgruppen wird durch die GFP-Projekte lediglich ein Schulungsmodell angeboten, eine Auswahl besteht nicht. Die beteiligten Bauern und Bäuerinnen haben nicht die Möglichkeit, das Schulungsmodell und die Auswahl der Anbaumethoden mitzubestimmen. In Bezug auf die zweite Frage nach dem Spektrum innerhalb der Schulungen bleibt der Guide unspezifisch. *„Training must be on a neutral base and must cover production alternatives. [...] In accordance with the ‘freedom of choice’ approach, diverse plots should demonstrate different production systems and allow private-sector partners to demonstrate their quality products”* (S.17). Doch was ist mit „production alternatives“ und „different production systems“ gemeint? An keiner Stelle finden sich etwa Vorgaben dafür, dass bei Schulungen und Versuchsfeldern auch agrarökologische Verfahren behandelt werden sollen, die darauf zielen,

mit weniger bzw. gänzlich ohne agrochemische Inputs zu produzieren oder mittels Fruchtfolge und Mischkulturen Bodenqualität und Biodiversität zu fördern. Wenn es tatsächlich darum geht, eine breite Auswahl an Anbauverfahren zu vermitteln, wäre ein Hinweis in diese Richtung nahelegend.

Stattdessen legt der Guide nahe, dass es beim „*freedom of choice*“ eher um die Auswahl zwischen verschiedenen inputintensiven Anbauverfahren und Produkten verschiedener Herstellern geht. Nicht nur, weil der Guide wie selbstverständlich die Produkte der Unternehmen der GFP als „Qualitätsprodukte“ bezeichnet, sondern auch aufgrund der Rollenverteilung bei den Schulungen. Die Aufgabe der Vermittlung von landwirtschaftlichen Grundkenntnissen soll zunächst in den Händen der GIZ oder anderer öffentlicher Akteure liegen. Bei spezifischen Schulungen können private GFP-Unternehmen ihr eigenes Personal und ihre eigenen Produkte einbringen: *„In a second step, specific training is provided on good agricultural practices, quality, standards and innovative technology. Thus, the company expertise that is fed in via own staff, via products used on demonstration plots or for trials or via processing technology does, of course, constitute a major contribution to the GFP projects“* (S. 17). Damit ist klar, dass diese Trainings zugleich auch Werbeveranstaltungen für die Produkte der GFP-Unternehmen sein können. Der Guide macht deutlich, dass die GFP damit auch kein Problem hat, solange dies nur nicht allzu sehr im Vordergrund steht: *„Farmer training should therefore be conducted on a pre-competitive level and should not be used primarily [sic!] for sales promotion“* (S. 17).

Unter den **Prinzipien, die Unternehmen für eine Mitarbeit in der GFP erfüllen müssen**, heißt es u.a.: *„Participating actors from the private sector pursue the goal of sustainable agriculture (...)“* (S. 8). Die bisherige Liste der Unternehmenspartner der GFP macht jedoch leider deutlich, dass das BMZ bzw. die GIZ hier keinen Kriterienkatalog für die Auswahl von Unternehmen nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten angelegt hat. Die bisherigen Unternehmen in der GFP sind nicht für ökologisch und sozial nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken bekannt. Im Gegenteil. Doch die GFP hofft möglicherweise darauf, dass die Unternehmen durch die Teilnahme an der GFP nachhaltiger werden. So schreibt der Guide zu den erwarteten Vorteilen der GFP: *„Private companies align their long-term sustainability strategies and interests as well as their resources and capacities with development policies and programmes“* (S. 7). Das würde vielleicht passieren, wenn die GFP ihre Unternehmenspartnerwahl daran ausrichten würde, ob die Unternehmen generell bereit sind, ihre Geschäftstätigkeit insgesamt nachhaltig auszugestalten. Doch das tut die GFP nicht, stattdessen wird lediglich für die konkreten Projekte die Einhaltung von eher unspezifischen Nachhaltigkeitskriterien gefordert. Es besteht die Gefahr, dass die GFP-Projekte damit als kleine Feigenblätter für ein ansonsten gänzlich gemeinwohl- und umweltschädliches Geschäftsmodell fungieren.