

# Multilaterale Akzente



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Informationen der Direktion für Entwick-  
lung und Zusammenarbeit DEZA und des  
Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.

2. Ausgabe  
September 2011

## Editorial

Eine neue unabhängige Analyse zeigt, dass die Schweiz im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf multilateraler Ebene Gehör findet.<sup>1</sup> Sowohl in multilateralen Gremien als auch in ihren bilateralen Programmen achtet die Schweiz darauf, dass der Familienlandwirtschaft im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung in den Entwicklungs- und Transitionsländern eine zentrale Rolle zukommt. Sie fördert den Zugang von Bäuerinnen und Bauern zu landwirtschaftlichen Forschungsergebnissen und Beratungsdiensten. Sie unterstützt die Bemühungen zur Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung. Gleichzeitig setzt sich die Schweiz dafür ein, dass die Forschungsergebnisse im ganzen Wirtschaftskreislauf genutzt werden. Die Schweiz stärkt zudem die Kapazitäten von Bauernorganisationen, damit sie auf allen Ebenen an den politischen Entscheidungsprozessen mitwirken können. Heute leidet eine Milliarde Menschen – darunter 75 % in ländlichen Gebieten – unter Hunger, Mangelernährung und extremer Armut. Gemäss Millenniumsentwicklungsziel 1 soll die Zahl der Hungerleidenden bis 2015 halbiert werden. Die Ergebnisse sind durchgezogen, aber das Ziel liegt in Reichweite. Die Frage ist, ob wir genügend Mittel für diese Herausforderungen bereitstellen. Die multilateralen Organisationen bilden einen Hauptpfeiler der internationalen Entwicklungsarchitektur. Sie befassen sich nicht nur mit der lokalen Landwirtschaft, sondern mit der ganzen Nahrungsmittelkette einschliesslich des regionalen und globalen Handels. Verschiedene Organisationen und Netzwerke kümmern sich um die Bereiche Landwirtschaft und Ernährung, sind aber nicht immer optimal koordiniert. Die UNO hat aber die Kohäsion gestärkt, um ihre Effizienz zu verbessern. Die Schweiz unterstützt diese Bemühungen ganz konkret. Wie die GastautorInnen in dieser Ausgabe der Multilateralen Akzente ausführen, konnten dank effizienteren und besser organisierten multilateralen Akteuren Fortschritte erzielt werden, die das Leben und die Würde von Millionen von Menschen nachhaltig verbessern werden.

PETER BIELER  
RAYMUND FURRER

<sup>1</sup> Wirkungsbericht Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Landwirtschaftssektor 2010

## Vom Produzenten zum Konsumenten

# Ernährungssicherheit – eine Wertschöpfungskette

**PERSPEKTIVE** Mit dem Anstieg der Nahrungsmittelpreise und der darauf folgenden globalen Krise im Jahr 2008 ist die Landwirtschaft wieder zum Thema geworden. Die Devise lautet: Berücksichtigung der gesamten Wertschöpfungskette vom Produzenten bis zum Konsumenten und Stabilisierung der Preise. Neu ist, dass die Politik verbindliche Verpflichtungen eingegangen ist.

Die Unterernährung hat im Herbst 2011 ein Gesicht: dasjenige eines somalischen Flüchtlings. Die internationalen Organisationen und die Nichtregierungsorganisationen (NGO) sind aktiv, sammeln Gelder und bringen Lebensmittel, während die humanitäre Katastrophe der Frage der Ernährungssicherheit neue Dringlichkeit verleiht. Diese Frage geht aber über die aktuelle Notlage hinaus. Die Ernährungssicherheit ist in einem grossen Teil der Welt bei Weitem nicht gewährleistet. Sie beruht grundsätzlich auf vier Pfeilern: Verfügbarkeit, Versorgungsstabilität, Zugang und Nutzung. Mit einer geeigneten Strategie zur Ernährungssicherheit sollten sich Krisen infolge von klimatischen, kriegerischen oder politischen Ereignissen vermeiden oder zumindest verringern lassen. Nach der Hungersnot in Äthiopien empfahl 1985 eine unabhängige Kommission der Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln mehr Beachtung zu schenken, eine langfristige Preispolitik mit Produktionsanreizen zu betreiben und die verschiedenen UNO-Organisationen, «die über vielfältige Erfahrungen und Ressourcen verfügen», besser zu koordinieren.<sup>1</sup>

## Vernachlässigte Landwirtschaft

Was hat sich in den letzten 25 Jahren getan? «Vieles hat sich verändert, aber nicht genug», fasst Garry Smith die



**Verpflanzen von Reis in Kenia: Die aktuelle Herausforderung besteht darin, mehr und besser zu produzieren und dabei auf die lokalen Bauern und die Umwelt Rücksicht zu nehmen.**

Foto: FAO/Sarah Elliot

Lage zusammen. Er ist Hauptberater im Investitionszentrum der FAO, der in Rom ansässigen Organisation, die an vorderster Front für die Ernährungssicherheit kämpft. «Die Koordination zwischen den UNO-Organisationen wurde klar verbessert, ebenso das Frühwarnsystem. Das Problem liegt in der zu späten Reaktion der einzelnen Staaten, das sehen wir heute am Horn von Afrika», erklärt Smith, der 30 Jahre in der Region verbrachte, sieben davon in Äthiopien. «In den 70er- und 80er-Jahren wurde viel in die Landwirtschaft investiert, später entsprach dies nicht mehr dem Zeitgeist. Regierungen und Geber richteten ihren Fokus auf andere Aspekte.» Florence Lasbenes, Koordinationsleiterin der Task Force Ernährungssicherheit der UNO (siehe Artikel S. 5), präzisiert: «Es war nicht nur so, dass die Landwirtschaft aus der Mode kam, sondern man ging davon aus, dass der Markt alle Probleme lösen würde. Das Hauptinteresse galt urbanen Fragen, der Industrialisierung oder der Entwicklung der

<sup>1</sup> Famine, a Man-Made Disaster? A report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues, 1985

E-Wirtschaft, bei den Gebern ebenso wie in den betroffenen Ländern.» Der Schweiz muss man allerdings zugestehen, dass sie diesen Bereich, vor allem die Unterstützung für Kleinproduzenten, nie aufgegeben hat.

2008 kam es zu einer Explosion der Nahrungsmittelpreise, vor der die FAO bereits 2007 gewarnt hatte. Der Weizenpreis verdoppelte sich innerhalb eines Jahres, Reis war letztmals vor 10 Jahren so teuer, Soja vor 34 Jahren. Es zeigt sich auf dramatische Weise, wie wenig die Betroffenen, die Regierungen und die internationale Gemeinschaft der instabilen Ernährungslage entgegenzusetzen haben.

Verantwortlich für den Preisschub war das Zusammenspiel verschiedener kurz- und langfristiger Faktoren: die wachsende Weltbevölkerung, ungenügende Investitionen in die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung, rückläufige Lagerbestände, steigende Preise für Erdöl (und damit auch für Transport und Dünger), Klimaveränderung, Aufkauf von Boden zur Produktion von Biotreibstoffen oder Exporten, Marktverzerrungen... Als 2008 wichtige Getreideproduzenten ihre Ausfuhren stoppten, um die eigene Versorgung zu sichern, geriet das System endgültig aus dem Gleichgewicht. Für die Importländer waren die Folgen verheerend, vor allem für die Ärmsten.

### Preisschwankungen kontrollieren

Mit der Krise stieg die Zahl der unterernährten Menschen gemäss FAO weltweit von 845 Millionen auf eine Milliarde. Diese Entwicklung steht in krassem Gegensatz zum ersten Millenniumsentwicklungsziel der UNO, wonach extreme Armut und Hunger bis 2015 halbiert werden sollen. Gemäss Weltbank leben drei Viertel der Armen auf dem Land, 86 % sind von der Landwirtschaft abhängig. 2008 wird der Kampf gegen die Preisschwankungen zu einer Priorität erklärt, die das Rückgrat der daraufhin beschlossenen Strategien bildet. Dieser Ansatz, der vor weniger als zehn Jahren entwickelt wurde, fördert die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure. Denn Preisstabilität ist von allen Etappen der Wertschöpfungskette abhängig, die von der Produktion über Transport und Zölle bis zu den Konsumenten reicht. Die UNO handelt, die betroffenen Regierungen reagieren und die bilateralen und multilateralen Geber werden aktiv. 2009 wurden am G8-Gipfel ein

Dreijahresplan über 20 Milliarden Dollar für die Ernährungssicherheit sowie die Schaffung eines Sonderfonds angekündigt, für den bisher allerdings lediglich 925 Millionen gesprochen wurden. «Das Problem liegt darin», erklärt Garry Smith von der FAO, «dass nicht alles über den Fonds läuft und nicht klar ist, wohin die Mittel fließen, welche die Länder direkt ausgeben.»

### Aktionsplan für die G20

2011 wurde erstmals ein Bericht gemeinsam von acht internationalen Organisationen<sup>2</sup> zum Thema Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln und in der Landwirtschaft verfasst. Die Federführung des Berichts übernahm die G20, die die wichtigsten Industrie- und Schwellenländer vertritt. Der Bericht wurde im Juni 2011 am Treffen der Agrarminister in Paris diskutiert. Diese beschlossen einen Aktionsplan<sup>3</sup>, der der G20 am Novembertreffen unterbreitet wird (siehe auch Gespräch mit Olivier De Schutter, S. 3). Stefan Tangermann, früherer Direktor der Abteilung Handel und Landwirtschaft der OECD, wertet dies in einem Kommentar im Internet<sup>4</sup> als klaren Fortschritt. Neben den «üblichen» Verweisen auf die Unterstützung der Landwirtschaft in armen Ländern hätten die Minister «lobenswerte Initiativen zur Steigerung der Weizenproduktion, zur Stärkung (...) der Markttransparenz und zur Fernüberwachung der Ernten lanciert». Der Aktionsplan sieht auch die Schaffung eines Forums vor, das rasch reagieren kann, und empfiehlt dem UN Welternährungsprogramm (WFP), ein Notvorratssystem zu testen. Der Bericht betont zudem, dass Instrumente zur Risikoabsicherung für Produzenten und ein freier und offener Markt wichtig sind. Die Minister fordern einen «ambitionierten, vollständigen und ausgewogenen» Abschluss der Doha-Runde zur Landwirtschaft, ohne allerdings die Subventionen zur Sprache zu bringen, die die Länder des Nordens ihren Produzenten gewähren. Diese belaufen sich gemäss OECD auf 252 Milliarden Dollar für ihre 34 Mitgliedsländer. Das Thema «Ernährungssouveränität» scheint kein Thema zu sein.

Stefan Tangermann legt den Finger auch auf die wunden Punkte des Aktionsplans: Erstens wird das Thema Biotreibstoffe mit der Bemerkung abgehandelt, es brauche «weitere Analysen» – obwohl zahlreiche Studien den Zusammenhang zwischen dem

Anbau solcher Pflanzen und den Preisschwankungen belegen. Zweitens «waren die Minister nicht in der Lage, sich auf strengere Regeln bei den Exportbeschränkungen zu einigen», die sich für die Importländer in der letzten Krise fatal auswirkten.

Jonathan Hepburn, Leiter des Landwirtschaftsprogramms im ICTSD Genf (International Centre for Trade and Sustainable Development Centre)<sup>5</sup>, äussert dieselbe Kritik. «Positiv ist hingegen, dass der Plan Steuern und Exportbeschränkungen für die humanitäre Hilfe aufheben will», unterstreicht er. «Interessant wird sein, ob in diese Initiative auch Entwicklungsländer einbezogen werden, die Nettoimporteure von Lebensmitteln sind.» Die WTO hat kürzlich eine entsprechende Anfrage dieser Ländergruppe im Hinblick auf die Ministerkonferenz vom kommenden Dezember erhalten.

«Der Plan der G20 ist wichtig, weil er zeigt, dass die Politik das Problem ernst nimmt», fügt Jonathan Hepburn hinzu. Nun bleibt abzuwarten, wie er umgesetzt wird. Für Stefan Tangermann weisen das vorgesehene Monitoring und der ehrgeizige Zeitplan, beginnend mit Empfehlungen an die Finanzminister bereits im September 2011, darauf hin, «dass die G20 für einmal entschlossen ist, schönen Worten auch Taten folgen zu lassen.»

In der UNO wurde die Initiative der G20 «gut aufgenommen», versichert Garry Smith. Sie «erweitert den Konsens», umso mehr, als sich die Minister auf einen gemeinsamen Bericht von acht multilateralen Organisationen stützten. «Das Wichtigste ist aber nicht der Bericht selbst», betont Florence Lasbenes von der Task Force der UNO, «sondern die Tatsache, dass sich die Landwirtschaftsminister der G20 nach dem Erscheinen des Berichts getroffen und gemeinsam einen Aktionsplan festgelegt haben. Es sind nun nicht mehr nur Forscher und Techniker, die Stellung nehmen, sondern Minister und Staatschefs. Dadurch wird politisches Handeln möglich.»

MICHEL BÜHRER

<sup>2</sup> Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses, Juni 2011, mit Beiträgen von: FAO, FIDA/IFAD, IWF, OECD, UNCTAD, WFP, Weltbank, WTO, IFPRI und der Task Force der UNO. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/34/48152638.pdf>

<sup>3</sup> [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23\\_-\\_Plan\\_d\\_action\\_-\\_VFinale.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Plan_d_action_-_VFinale.pdf)

<sup>4</sup> <http://thedailynewsegypt.com/global-views/securing-food-in-volatile-markets-from-rhetoric-to-action.html>

<sup>5</sup> <http://ictsd.org/>

## «Entwicklungshilfe: unverzichtbar und zugleich unbefriedigend»

**INTERVIEW** Olivier De Schutter ist seit 2008 Sonderberichterstatter des UNO-Menschenrechtsrats für das Recht auf Nahrung. Vor ihm hatte der Genfer Jean Ziegler dieses Amt inne. Der unabhängige Experte, der als Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Leuven und am Collège d'Europe in Belgien tätig ist, erklärt den Zusammenhang zwischen dem Recht auf Nahrung und der Ernährungssicherheit und zeigt auf, wie die aktuellen Nahrungsmittelkrisen hätten vermieden werden können.

### Wie hängen das Recht auf Nahrung und die Ernährungssicherheit zusammen?

Die Ernährungssicherheit definiert ein Ziel: Jeder Mensch muss Zugang zu genügender und geeigneter Nahrung haben, um ein aktives und gesundes Leben führen zu können. Dies ist der Fall, wenn für alle Menschen qualitativ gute Nahrungsmittel in ausreichender Menge vorhanden sind, die physisch und wirtschaftlich zugänglich sind und die sie aufnehmen können. Somit spielen auch Gesundheits- und Bildungsfragen eine Rolle. Das Recht auf Nahrung für alle Menschen beinhaltet folgende Garantien: Die Regierung respektiert dieses Recht (d.h. sie verweigert niemandem den Zugang zu Ressourcen, die es erlauben, Nahrungsmittel zu produzieren oder ein Einkommen zu erzielen und Nahrungsmittel zu erwerben), sie schützt die Bevölkerung vor Verletzungen dieses Rechts durch die Privatwirtschaft, und sie setzt dieses Recht mit ihrer Politik um. Das Recht auf Nahrung ist eine Rechtsgarantie, die das Ziel und die Umsetzung der Ernährungssicherheit fördert und eine Demokratisierung der Ernährungssicherheit herbeiführt, da die Regierungen Rechenschaft ablegen müssen.

### Welche Rolle spielt die multilaterale Hilfe bei der Ernährungssicherheit?

Entwicklungshilfe ist leider unverzichtbar, um die ärmsten Länder bei der Bewältigung ihrer Schwierigkeiten zu unterstützen. Sie birgt jedoch auch klare Nachteile: Erstens bremsen gewisse Formen von Hilfe private Initiativen. Das eindrucklichste Beispiel ist die Nahrungsmittelhilfe: Für die

Bauernfamilien vor Ort sinkt der Anreiz, selber zu produzieren und Geld zu verdienen. Zweitens darf die Hilfe nicht zu Parallelstrukturen führen, die in Konkurrenz zur Aufgabe der Regierung vor Ort stehen, für die Grundversorgung der Bevölkerung zu sorgen. Manche Regierungen handeln ineffizient, und auch Korruption kann den Nutzen der Hilfe schmälern. Trotzdem müssen wir mit den staatlichen Strukturen und nicht gegen sie arbeiten. Schliesslich sollen Hilfsgelder nicht grundlegende Reformen im internationalen Wirtschaftssystem verzögern. Wenn die strukturellen Ursachen von Armut und fehlender Entwicklung nicht angegangen werden, ist Entwicklungshilfe nur das kleinere Übel – unabdingbar, aber auch unbefriedigend.

### Wie kann ein Land wie die Schweiz Einfluss nehmen?

Indem sie Projekte entwickelt und unterstützt, welche die Zivilgesellschaft und die Regierungen einbeziehen. So können Geberländer einen gangbaren Weg aufzeigen und die Partnerländer dazu bewegen, ihr bisheriges Verhalten zu ändern.



Olivier de Schutter; Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung des UN-Menschenrechtsrats

### Sie waren kürzlich in Madagaskar. Wie sieht die Lage dort aus?

Die Situation ist dramatisch. Der Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, also ein Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 243 Dollar pro Jahr haben, ist zwischen 2005 und 2010 von 68 % auf 76,5 % gestiegen. Die Hälfte der Bevölkerung lebt in einer unsicheren Ernährungslage. Dies hat einerseits natürliche Gründe: Die Insel wird häufig von Wirbelstürmen oder Heuschrecken heimgesucht, welche die Ernte zerstören. Für die jüngste

## AGRARÖKOLOGIE: EIN AUSWEG AUS DEM HUNGERPROBLEM

Kombination von Acker- und Viehwirtschaft, räumliche und zeitliche Diversifizierung der Arten, Wiederverwertung von Energie und Nährstoffen anstelle des Einsatzes von Dünger und Diesel: Dies sind nur einige der Grundsätze der Agrarökologie, die Olivier De Schutter an der 16. Session des Menschenrechtsrats<sup>1</sup> aus seinem Bericht vorstellte. Die Agrarökologie, die Landwirtschaft und Ökologie unter einem wissenschaftlichen Gesichtspunkt verbindet, umfasst eine Reihe von Techniken, die darauf abzielen «die landwirtschaftlichen Systeme zu verbessern, indem natürliche Prozesse kopiert werden». Die technischen Kenntnisse werden horizontal eingesetzt, das heisst aufbauend auf den Erfahrungen der Landwirte.

Der UNO-Menschenrechtsrat anerkannte diesen Ansatz im März 2011 als eines der Mittel im Kampf gegen Hunger und Armut. Für Olivier De Schutter stellt dieser Entscheid einen wichtigen Erfolg dar, der es erlaubt, von einem einseitigen Diskurs abzurücken, der zur Lösung des Hungerproblems auf eine Produktivitätssteigerung ohne Rücksicht auf soziale und ökologische Auswirkungen setzt. Aber der Übergang zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft ist nicht einfach. «Die kurzfristigen Zwänge, d.h. die Produktion dort rasch zu steigern, wo es möglich ist, stehen nicht immer im Einklang mit den langfristigen Zielen,» räumt De Schutter ein.

Siehe auch: [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org)

<sup>1</sup> <http://www.srfood.org/index.php/fr/rapports-publies>



**Die Beziehung zwischen Landwirtschaft und dem Handel ist für die Verbesserung der Ernährungssicherheit unabdingbar. Chimolo, Mozambique.**

Foto FAO/Paballo Thekiso

Verschlechterung sind jedoch die internationalen Sanktionen seit dem Staatsstreik im März 2009 und die untätige Regierung verantwortlich. Sämtliche Indikatoren zur Ernährungssicherheit liegen im roten Bereich.

### Und am Horn von Afrika? Wie ist es dort zur Katastrophe gekommen?

Seit März 2011 war klar, dass ein drittes regenarmes Jahr in Folge die Vegetation in Ostafrika beeinträchtigen würde. Die Lage hat sich rasch verschärft. Erschwerend kam hinzu, dass Somalia seit 1991 keine echte Regierung mehr hat. Im Sommer waren alle Voraussetzungen für eine schwere Krise gegeben.

Trotzdem hätte sich die Krise grösstenteils vermeiden lassen. Die Region leidet immer wieder unter Dürren: Die Regierungen hätten sich darauf vorbereiten müssen. Sie hätten im Voraus Pläne für den Fall einer Dürre erarbeiten und darin festlegen können, welche Behörden mit welchen Budgetressourcen welche Massnahmen ergreifen. Dies wurde unterlassen. Deshalb musste improvisiert werden. Als die Krise bereits ihren Höhepunkt erreicht hatte, benötigten die internationalen Organisationen dringend

grosse Summen an Hilfsgeldern – 1,9 Milliarden Dollar auf ein Jahr hinaus, 400 Millionen zur Deckung der dringendsten Bedürfnisse. Die Feuerwehrleute wurden sozusagen erst nach Ausbruch des Feuers rekrutiert.

### Wer muss handeln? Wie können wir solche Krisen vermeiden?

Ich habe im März 2009 in einem Bericht an den Menschenrechtsrat vorgeschlagen, das Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen von 1967 angesichts der aktuellen Ernährungslage neu auszuhandeln und verbindlicher festzulegen, welche Verpflichtungen die Staaten gegenüber dem Welternährungsprogramm der UNO (WFP) haben. Dieser Vorschlag scheint mir aktueller denn je.

Man hätte auch Nahrungsmittelreserven in der Region anlegen können. So hätte das WFP zu erschwinglichen Preisen Zugang zu Vorräten gehabt, sobald der Bedarf anstieg. Die Agrarminister der G20 haben sich bei ihrem Treffen vom 22. und 23. Juni 2011 unter französischer Präsidentschaft verpflichtet, solche Nahrungsmittel-Vorräte anzulegen. Diese Initiative ist zu begrüßen, aber sie kommt sehr

spät. Zu spät für die 12 Millionen Menschen, die heute am Horn von Afrika von der Krise betroffen sind.

Schliesslich hätte man substanzielle Investitionen in Systeme zum Auffangen und Speichern von Regenwasser tätigen können, um dem Problem selbsterer und unregelmässigerer Niederschläge zu begegnen. Das Einrichten von Wasserreservoirs, eine Bodennutzung zum verbesserten Auffangen von Regenwasser oder agroforstwirtschaftliche Systeme können wesentlich wirksamer und günstiger sein als klassische Bewässerungssysteme. Selbstverständlich ist eine Dürre eine naturbedingte Katastrophe. Die Folgen für die Menschen sind aber keineswegs «naturgegeben». Eine verantwortungsvollere Haltung sowohl der betroffenen Regierungen als auch der internationalen Gemeinschaft hätte diese Folgen wesentlich entschärfen können.

Interview:  
**ANTOINETTE PRINCE**

#### IN KÜRZE

### Wenn der Handel Teil des Problems ist... für die Frauen

Die Unterstützung der «Wertschöpfungskette» in der Landwirtschaft ist nicht frei von Widersprüchen. Die Verbesserung der Verkehrswege ist z.B. eine sinnvolle Massnahme, um den Transport von Überschüssen auf andere Märkte oder zu einer Sammelstelle zu erleichtern. Der Verkauf oder das Verpachten landwirtschaftlicher Nutzfläche von lokalen Besitzern an Lebensmittelunternehmen hat ebenfalls seine Verfechter, da er es erlaubt, technische Unterstützung in Anspruch zu nehmen und Gewinne zu erzielen. Wie die FAO im Bericht 2011 aufzeigt, sind die Frauen jedoch in beiden Fällen im Nachteil: im ersten Fall, weil die Eigentümer der Transportmittel meist Männer sind und im zweiten Fall, weil das Land grösstenteils den Männern gehört. Als Beispiel führt die FAO Senegal an, wo von 59 Verträgen für eine Exportproduktion lediglich einer mit einer Frau abgeschlossen wurde. Dazu kommen die möglichen Konflikte zwischen dem Anbau für den Eigenbedarf (für den vorwiegend die Frauen verantwortlich sind) und dem Export. Der Anteil der Eigentümerinnen schwankt im Durchschnitt zwischen weniger als 5% (Ozeanien) und weniger als 20% (Lateinamerika und Karibik), obwohl sie den Grossteil der Arbeit leisten – zusätzlich zur Hausarbeit. [m6]

#### IMPRESSUM

##### Herausgeber:

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Olivier Chave  
Leiter Abteilung Globale Institutionen DEZA  
olivier.chave@deza.admin.ch

Christoph Jakob  
Programmbeauftragter Abteilung  
Globale Institutionen DEZA  
christoph.jakob@deza.admin.ch

Raymund Furrer  
Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit  
SECO  
raymund.furrer@seco.admin.ch

Philippe Sas  
Stv. Leiter Sektion Multilaterale Zusammenarbeit SECO  
philippe.sas@seco.admin.ch

Redaktion:  
Michel Bühler  
Leitung  
mbuhler@bluewin.ch

Antoinette Prince  
Journalistin Schweizerische Depeschagentur SDA

Übersetzung aus dem Französischen:  
EDA

Layout:  
Marc Dubois, Lausanne  
marc@mdvr.ch

Druck:  
i comme imprimeurs sa, Lausanne  
www.icomme.ch

## Agrarinvestitionen in Entwicklungsländern: Verantwortungsvoll oder verwerflich?

Sollen der Erwerb und die langfristige Pacht von landwirtschaftlichen Böden in Entwicklungsländern gefördert werden? Dies ist umstritten, obwohl bereits Verträge über Millionen Hektaren Land abgeschlossen wurden, namentlich in afrikanischen Staaten südlich der Sahara. In einem Bericht vom Dezember 2010<sup>1</sup> schreibt die Weltbank, dass Landübertragungen in fragilen Staaten mit schwachen Institutionen besonders häufig und undurchsichtig sind. Sie erwähnt die Schwierigkeit, zuverlässige Daten zu erlangen, die mangelnde Konsultation und die unzureichende Entschädigung der ländlichen Bevölkerung, die schlechte technische Vorbereitung der Projekte und die negativen Folgen für die Gleichstellung von Frau und Mann. Sie beschreibt auch die unter gewissen Umständen möglichen Gewinne durch die technische Unterstützung, die Schaffung von Arbeitsplätzen, die soziale Verwendung der Einnahmen und die Steuererträge.

Die multilateralen Akteure haben versucht, Regeln für dieses rasch zunehmende Phänomen auszuarbeiten. Unter der Federführung der FAO und mit der Unterstützung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) sowie Deutschlands, Finnlands und der Schweiz werden derzeit freiwillige Richtlinien für eine verantwortungsbewusste Gouvernanz für die Nutzung von Land, Wäldern und Fischgründen erstellt, die in Kürze vorliegen sollen. Sie sehen einen Rahmen vor, den die Staaten für ihre eigenen Strategien, politischen Massnahmen, Gesetzgebungen und Programme nutzen können, und sollten es den Regierungen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft erlauben einzuschätzen, ob die Projekte akzeptabel sind. Verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft stehen den Regelungsbemühungen sehr kritisch gegenüber. Gemäss der internationalen NGO GRAIN haben im April 2010 rund 130 Organisationen und Netzwerke gegen die Anstrengungen protestiert, in denen sie lediglich einen Rechtfertigungsversuch sehen. Für sie ist es «Zeit, die Agrarinvestitionen zu stoppen und nicht, für mehr Verantwortung zu sorgen.» Die freiwilligen Richtlinien sollen im Oktober 2011 verabschiedet werden. Der Ausschuss für Welternährungssicherheit, ein UNO-Organ, das für die Prüfung und Begleitung der politischen Strategien im Bereich der Welternährungssicherheit zuständig ist, bereitet eine erweiterte Konsultation zu den von der Weltbank, der FAO, der UNCTAD und dem IFAD ausgearbeiteten Grundsätzen für verantwortungsbewusste Agrarinvestitionen vor. [mb]

<sup>1</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22694767~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>



**Ernährungs-Welttag, Symbol der Multilateralen Organisationen für den Kampf gegen den Hunger. Rom, 16. Oktober 2010.** Foto: FAO/Giulio Napolitano

## Für mehr Wirksamkeit

# Gut gerüstete UNO

**BILANZ** Seit dem starken Anstieg der Lebensmittelpreise im Jahr 2008 verfügen die wichtigsten UNO-Organisationen und die Weltbank über ein Coaching-team, das die Koordination ihrer Aktivitäten im Bereich der Ernährungssicherheit fördert.

«Wir sehen dieser Tage nicht viele Berichte zur Nahrungsmittelkrise in der Presse. (...) Ich nenne das unsere vergessene Krise – denn sie ist nicht verschwunden.» UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon wusste nicht, wie Recht er hatte, als er diese Worte im Februar 2009 sagte. Zwei Jahre später brach am Horn von Afrika eine neue – diesmal regionale – Krise aus. Der UNO-Generalsekretär setzte sich dafür ein, dass das Thema in der UNO nicht vergessen ging. Er schuf 2008 eine hochrangige Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise, besser bekannt unter ihrem englischen Namen «High Level Task Force»<sup>1</sup>. Die Schweiz unterstützt die Arbeitsgruppe seit ihrer Gründung. Die Arbeitsgruppe umfasst die Leiterinnen und Leiter der einschlägigen Organisationen sowie der Weltbank und des IWF, der WTO und der OECD. Sie wird von Ban Ki-moon geleitet und zählt ohne ihren Koordinator David

Nabarro 22 Mitglieder. Als Exekutivdirektor der WHO erhielt der Arzt Nabarro 2003 den Auftrag, die Leistungen der Institution in Notsituationen zu verbessern. 2005 koordinierte er die Massnahmen des UNO-Systems im Zusammenhang mit der Vogelgrippe.

## Ein Nervenzentrum für Ernährungssicherheit und Ernährung

Ist die hochrangige Arbeitsgruppe ein weiteres Gremium im Gefüge der Kommissionen, Foren und anderen Ad-hoc-Programmen der multilateralen Institutionen? Nein, man könnte sie vielmehr mit einem Nervenzentrum vergleichen.

Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die Beziehungen zwischen Partnern zu stärken, um «koordinierte und gemeinsame Lösungen» im Bereich der Ernährungssicherheit auszuarbeiten. Es geht mit anderen Worten darum, die Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Jeder Akteur hat aufgrund seines Auftrags und seiner Philosophie seine eigenen Besonderheiten, Instrumente und Verpflichtungen. Das Welternährungsprogramm (WFP) mit seinen 120 Spezialistinnen und Spezialisten in der ganzen Welt erstellt beispielsweise

<sup>1</sup> <http://www.un.org/issues/food/taskforce/index.shtml>

Risikoanalysen. Zudem hat es vor kurzem gemeinsam mit der FAO eine neue Plattform für die humanitäre Ernährungssicherheit geschaffen. Die FAO, die bereits seit 1995 über ein Sonderprogramm für Ernährungssicherheit verfügt, lancierte 2007 eine Initiative zum rasanten Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Bei der Weltbank wird die Ernährungsfrage in zahlreiche Projekte einbezogen, während das UNDP (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung in einem neuen Dokument behutsam untersucht. Ihre Thesen decken sich nicht immer. Die Leiter der Organisationen oder ihre Stellvertreter treffen sich ungefähr jeden zweiten Monat oder wenn nötig auch häufiger. Die Sitzungen werden von einer flexibleren technischen Gruppe vorbereitet. Das in Rom ansässige Koordinationsteam der High Level Task Force mit ihren Aussenstellen in Genf und New York verfügt in der täglichen Arbeit über einen reduzierten Personalbestand von rund zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ist ein provisorisches Gremium.

«Zu unseren Besonderheiten gehört die gleichzeitige Reflexion auf zwei Ebenen», sagt Florence Lasbennes, die das

Team leitet. Die ausgebildete Agronomin war zuvor im französischen Aussenministerium für Fragen der Ernährungssicherheit und Wirtschaftsentwicklung zuständig. «Wir befassen uns mit den akuten Bedürfnissen, zurzeit natürlich mit dem Horn von Afrika. Aber wir haben auch eine langfristige Perspektive. Dabei stützen wir uns auf einen allgemeinen Aktionsrahmen ab, der 2010 angepasst wurde. Er enthält den aktuellen Konsens der Partner und dient gleichzeitig als Wegleitung.» Der Aktionsrahmen umfasst die auf internationaler Ebene beschlossenen Handlungsprioritäten: Unterstützung der Kleinproduzenten, Handel und Tarifpolitik, freier Marktzugang, sozialer Schutz und Sicherheitsnetze, Informationsaustausch, Partnerschaft auf regionaler und internationaler Ebene usw. Das Dokument bietet den multilateralen Organisationen ein praktisches Gerüst für die Umsetzung ihrer eigenen Programme.

#### **Gegenüberstellung der Positionen**

«Unsere Aufgabe ist es, die Verbindung zwischen sämtlichen Bereichen herzustellen», erklärt Florence Lasbennes weiter. «Dies hat zur Folge, dass sich die Organisationen besser verstehen

und die nicht immer identischen Positionen ihrer Mitgliedstaaten annähern. Es sind nicht dieselben Minister, die zur WTO und zur FAO gehen.» Die Koordination der Organisationen muss gemäss Lasbennes auch von einer «intelligenten» Einflussnahme der Staaten herrühren. Das Team hat zudem seine Kontakte zu den NGOs intensiviert, die ebenfalls Druck ausüben. Bei umstrittenen Themen wie Biotreibstoffen oder spekulativen Investitionen «versuchen wir nicht, sie zu vermeiden, aber die Analysen der Partner decken sich nicht. Dies sind sehr heikle Fragen. Wir stellen fest, dass es eine Debatte unter den Mitgliedern und innerhalb der Staaten gibt. Die Task Force selbst kann keine eigene Position beschliessen. In Bezug auf die Landinvestitionen besteht die gemeinsame Auffassung, dass sie verantwortungsvoll sein müssen.»

Das Koordinationsteam hat des Weiteren die Aufgabe, seine Mitglieder anzuspornen und sie zu ermuntern, die Ernährungssicherheit als Ziel stets im Auge zu behalten, damit man in einigen Jahren nicht sagen kann, dass die Nahrungsmittelkrise eine vergessene Krise ist.

**MICHEL BÜHRER**

#### **IN KÜRZE**

##### **Eine neue Strategie für die Weltbank**

Die Weltbank hat soeben eine neue Handelsstrategie (Trade Strategy) lanciert, die auch den Bereich Ernährungssicherheit umfasst. «Der Handel war nie ein eigener Sektor der Weltbank, da es sich um ein Querschnittsthema handelt, das verschiedene Programme betrifft», erklärt Bernard Hoekman, Direktor der Abteilung für internationalen Handel. Die neue Strategie will das Ganze koordinieren und «die Punkte identifizieren, wo der Handel zu einer Lösung beitragen kann», besonders im Bereich der Ernährungssicherheit: Produktivitätssteigerung, Senkung der Logistikkosten, regionale Integration usw.

In diesem Kontext lancierte die Weltbank 2008 ein Sofortprogramm zur Überwindung der Nahrungsmittelkrise, um die 37 am meisten betroffenen Länder zu entlasten: Mehr als 2 Milliarden Dollar wurden für Saatgut, Dünger und Geräte für über 6 Millionen Menschen aufgewendet. Die Weltbank verwaltet auch die zusätzlichen Mittel, die 2009 am G8-Gipfel in L'Aquila zugesichert wurden (bis jetzt 925 Millionen Dollar). Ende Juli stellte sie zudem 500 Millionen Dollar für Sofortmassnahmen zur Verfügung, indem sie laufende oder geplante Programme anpasste. Die Mittel, die die Weltbank für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung bereitstellt, sind von durchschnittlich 4,1 Milliarden Dollar zwischen 2006 und 2008 auf 7,3 Milliarden im Jahr 2009 gestiegen. Auf diese Weise soll den verletzlichen Staaten unter anderem geholfen werden, ihre Landwirtschaft zu diversifizieren, so dass sie besser mit Schocks fertig werden. [mb]

Zahlen: Weltbank

#### **IN KÜRZE**

##### **Die Interamerikanische Entwicklungsbank und das fehlende Glied**

Manche Unternehmer Lateinamerikas haben Mühe, Finanzpartner zu finden, weil sie für die grossen Banken zu klein oder zu riskant und für die Mikrofinanz zu gross sind. Der (nicht gewinnorientierte) soziale Investitionsfonds Root Capital bildet das fehlende Glied in der Kette. Er hat 4,9 Millionen Dollar für Darlehen und technische Unterstützung beim Multilateralen Investitionsfonds, einem Mitglied der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), aufgenommen und wird besonders Biokaffeeproduzenten und Zuckergenossenschaften in Nicaragua, Honduras und Guatemala unterstützen.

Root Capital fördert ein neues Finanzierungsmodell, das besser auf diese Produzenten zugeschnitten ist. Der Produzent hat beispielsweise längere Zahlungsfristen mit der Möglichkeit, die Schlusszahlung bis zur Lieferung des Produkts an den Importeur aufzuschieben. Laut der IDB ist in Lateinamerika in den letzten zehn Jahren ein breiter Exportmarkt mit hoher Wertschöpfung für Bio- und Fairtrade-Produkte entstanden.

Mit Investitionen von über 12 Milliarden Dollar für das Steuerjahr 2012 ist die 1959 gegründete IDB das grösste Finanzinstitut für die Entwicklung Lateinamerikas und der Karibik. Sie umfasst 48 Mitgliedstaaten, wovon 26 kreditnehmende Länder der Region. Die Schweiz ist Mitglied der IDB und des weiter oben erwähnten Multilateralen Entwicklungsfonds. [mb]