

Die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ des BMZ

Oxfams Faktencheck

1) Was ist neu an der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“?

Kein Entwicklungsminister hat der Hungerbekämpfung bislang eine so große Bedeutung beigemessen wie Minister Müller. Die neue Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ soll diese Schwerpunktsetzung öffentlichkeitswirksam unterstreichen. Auf der programmatischen Ebene ist ein Aufbruch allerdings nicht erkennbar; neue, innovative Ansätze sucht man in der Sonderinitiative vergeblich. Die neuen Globalvorhaben stellen größtenteils Erweiterungen bestehender Vorhaben dar, oder sie schließen unmittelbar an diese an. Die Projekte wurden mit heißer Nadel gestrickt. Dies ist nicht zuletzt dem Zeitdruck geschuldet, unter dem die Vorhaben auf den Weg gebracht wurden.

2) Wie viel Geld fließt in die Sonderinitiative, und wie viel davon ist tatsächlich zusätzliches Geld?

Im Jahr 2012 stellte das BMZ 991 Million Euro („Basismilliarde“) für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung bereit, davon gut 124 Millionen Euro für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft (nur 12,5 Prozent; für 2013 und 2014 hat das BMZ bislang keine Zahlen vorgelegt). Das BMZ gibt an, dass die [Mittel für Ernährungssicherung über die Sonderinitiative auf rund 1,4 Milliarden Euro erhöht werden](#). Unklar ist bisher jedoch, ob dies tatsächlich zusätzliche Mittel sind oder ob Gelder der „Basismilliarde“ nun als Sondermittel deklariert werden, um den Mittelabfluss zu gewährleisten. Denn die Sondermittel müssen im angegebenen Zeitraum ausgegeben werden. Für eine Gesamtbeurteilung ist es wichtig, dass das BMZ eine Gesamtaufstellung der Ausgaben im Rahmen der Basismilliarde und der Sonderinitiative vorlegt. Die Sondermittel stehen bis einschließlich 2018 zur Verfügung. Die für die Sonderinitiative bereitgestellten Mittel stellen keine nachhaltige, langfristige Erhöhung der Mittel im Kampf gegen den Hunger dar, auch wenn insgesamt eine moderate Erhöhung der Entwicklungshilfe in diesem Jahr geplant ist. Für das Jahr 2015 sind im Bundeshaushalt bisher nur 100 Millionen Euro an Ausgaben im Rahmen der Sonderinitiative veranschlagt, und die meisten Vorhaben starten erst in diesem Jahr. Es stellt sich die Frage, ob die anvisierte Zielgröße von 1,4 Milliarden Euro tatsächlich erreicht werden kann.

3) Wie ist die Sonderinitiative insgesamt zu bewerten? Sind die einzelnen Aktionsfelder gut miteinander verknüpft?

Die Sonderinitiative beinhaltet sechs Aktionsfelder: (1) Verbesserung der Ernährungssituation, (2) Stärkung der Resilienz in Krisen, (3) Innovation in der Agrar- und Ernährungswirtschaft (Grüne Innovationszentren), (4) Förderung eines verträglichen Strukturwandels, (5) verantwortungsvolle Nutzung natürlicher Ressourcen und (6) sichere Landrechte für Kleinbauernfamilien.

Der Ansatz der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ ist nicht geeignet, um eine Welt ohne Hunger zu erreichen. Hierfür müssten die am stärksten von Hunger Betroffenen im Mittelpunkt der Maßnahmen stehen. Dies ist nicht einmal im Ansatz erkennbar. Das Ministerium hat die Chance verpasst, sich programmatisch an den Bedürfnissen und Prioritäten marginalisierter Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zu orientieren und sie in die Entwicklung einzubeziehen. Es ist frappierend, dass Projekte immer noch ohne die Zielgruppen entwickelt

werden. Vieles ist zudem alter Wein in neuen Schläuchen. Die meisten Vorhaben docken an bestehende Vorhaben an.

Die Grünen Innovationszentren, Müllers Leuchtturmprojekt, verfolgen einen zu starken technischen Ansatz; das geförderte Agrarmodell entspricht dem der Agrarunternehmen und steht nicht für eine soziale und ökologische Neuausrichtung der Landwirtschaft. Das Wissen und die Innovationen von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im Bereich grüner Produktionsmethoden (Agrarökologie) stehen nicht im Mittelpunkt; Frauen spielen keine führende Rolle.

Die Rehabilitierung degradierter Böden stellt eine Chance dar, wenn sie insbesondere kleinbäuerlichen Betrieben zu Gute kommt, die karge Anbauflächen bewirtschafteten. Auch ist der vorgesehene multi-sektorale Ansatz bei der Ernährungssicherung positiv - vorausgesetzt, dieser wird konsequent umgesetzt.

Die Sonderinitiative bleibt im Silodenken verhaftet und fördert kaum integrierte Ansätze. Eine Verknüpfung der bestehenden Globalvorhaben wäre ein vielversprechender Ansatz, er wird jedoch kaum verfolgt. Lediglich in der Region Zou-Coullines in Benin werden drei Vorhaben miteinander verbunden (Ernährungssicherung, Boden und Grüne Innovationszentren). Zwei Vorhaben werden in Maharashtra/Indien und Kenia verknüpft (Bodenrehabilitierung und Grüne Innovationszentren) sowie in Mopti in Mali (Ernährungssicherung und Grüne Innovationszentren). Die Verknüpfung von Boden und sicheren Landrechten wird aller Voraussicht nach nur in einem Land erfolgen, in Benin.

4) Wie sieht es mit der Partizipation der Zielgruppen bei der Planung, Entwicklung und Umsetzung der Projekte aus?

Planung und Entwicklung: Nur bei den Grünen Innovationszentren wurden einige deutsche Entwicklungsorganisationen mehrfach konsultiert und haben daher umfassendere Informationen zur Planung erhalten. Fest steht: In den Projektländern fand nur in Ausnahmefällen ein Austausch mit Vertreter/innen von kleinbäuerlichen Betrieben und Organisationen statt. Von einer systematischen Beteiligung bei der Konzeption der Grünen Innovationszentren kann keine Rede sein. Das Risiko ist hoch, dass das Ministerium an den Prioritäten und Bedürfnissen der Zielgruppe vorbeiplant. Selbst die von Entwicklungsorganisationen vorgeschlagenen Ansprechpartner/innen für die Prüfmissionen wurden nicht konzeptionell beteiligt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass bei der Planung der anderen Globalvorhaben anders vorgegangen wurde und wird. Im Gegenteil: Der Zeitdruck, unter dem die Vorhaben entwickelt wurden, legt ähnliche Vorgehensweisen nahe.

Umsetzung: Bei einem Treffen Ende Januar wurden nur bei fünf Länderpräsentationen explizit Bauernverbände als Umsetzungspartner benannt. Benin ist das einzige Land, bei dem eine Vereinigung der Landfrauen als Umsetzungspartner aufgeführt wurde. Nach Angaben des BMZs würden sich [Kleinbauern „als zentrale Zielgruppe“ aktiv in die konkrete Gestaltung und Verwirklichung der Länderkonzepte einbringen](#). Diese Aussage entspricht nach Eindruck von Oxfam nicht der Realität.

5) Stehen die Länder im Mittelpunkt, in denen Hunger ein großes Problem ist?

Die Mehrheit der Länder der Sonderinitiative ist besonders von Hunger betroffen. Gemäß des [Welthunger-Index 2014](#) wird die Ernährungslage wie folgt bewertet:

- (1) **Sehr alarmierend:** Burundi (1 von 2 Ländern in der Gruppe)

- (2) **Alarmierend:** Niger, Sambia, Jemen, Äthiopien, Süd-Sudan (5 von 14 Ländern in dieser Gruppe)
- (3) **Ernsthaft:** Burkina Faso, Elfenbeinküste, Indien, Mali, Togo, Benin, Kamerun, Nigeria, Malawi, Kenia, Kambodscha (11 von 39 Länder in der Gruppe)
- (4) **Für Somalia und DR Kongo** liegen keine Daten vor.

Ghana und Tunesien fallen als einzige Länder in keine der drei Kategorien.

6) Misst Minister Müller Kooperationen mit Unternehmen genauso viel Bedeutung zu wie zuvor Dirk Niebel?

Was die Kooperation mit Unternehmen angeht, ist Minister Müller ganz auf der Linie seines Vorgängers Niebel. Auch bei den „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (GIAE) setzt das BMZ sehr stark auf Agrarunternehmen wie Bayer und Claas. In acht von dreizehn Ländern wird ihnen ein Kooperations-Portfolio angeboten, das dem der von Oxfam kritisierten [German Food Partnership](#) sehr ähnelt. Mitte Februar gab es zusätzlich eine Sonderausschreibung von [developPPP im Rahmen von „Eine Welt ohne Hunger“](#). Das deklarierte gemeinsame Ziel lautet: Es müssen insgesamt mehr Nahrungsmittel produziert werden, um den Hunger zu reduzieren. Dieser Ansatz greift nicht nur zu kurz, sondern ist falsch, denn ungerechte Verteilung von Land und mangelnde Einkommen stellen eine viel größere Herausforderung dar als die Steigerung der Produktion. Eine Welt ohne Hunger wird über eine eng auf Produktionssteigerung zielende Strategie nicht Realität werden.

7) Die Grünen Innovationszentren sind das mit Abstand größte Einzelvorhaben der Sonderinitiative. Wie sind diese zu bewerten?

Die „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“ (GIAE) sind Müllers Leuchtturmprojekt und das mit Abstand größte Einzelvorhaben der Sonderinitiative. Gut 146 Millionen Euro sollen für dieses Vorhaben in 13 Ländern bereitgestellt werden. Im Kern geht es bei den GIAE um landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten, Aus- und Weiterbildung für kleinbäuerliche Betriebe und die Steigerung der Produktivität.

Als Probleme werden in den Analysen des Ministeriums häufig genannt: niedrige Produktivität, geringer Mechanisierungsgrad und erschwerter Zugang zu Betriebsmitteln.¹ Die Antwort der GIAE ist folglich: mehr Inputs und Maschinen, die die Produktivität steigern sollen. Dieser technologische Ansatz wurde bereits in den 1970er Jahren angewandt, ohne signifikant den Hunger zu reduzieren. Mit der einseitigen Orientierung an der Steigerung der Produktivität werden die schwierigen, aber zentralen Fragen nach Verteilungsgerechtigkeit und ökologischen Nachhaltigkeit ausgeblendet. Kleinbauern und Kleinbäuerinnen wird das Modell einer industriellen Landwirtschaft aufgedrängt, ohne sie ernsthaft einzubinden und zu konsultieren. Frauen werden zwar bei den Indikatoren miterfasst, aber eine Berücksichtigung ihrer vielfältigen Diskriminierungen und darauf zugeschnittene Ansätze sucht man vergeblich.

Die Förderung der Aus- und Weiterbildung von kleinbäuerlichen Betrieben ist im Prinzip begrüßenswert, die in den GIAE verfolgten Ansätze sind hier jedoch wenig innovativ. Sie folgen dem klassischen und in der Praxis leider wenig erfolgversprechenden Schema der Top-Down-Wissensvermittlung. Eine explizite Einbeziehung

¹ Es gibt eine hohe Deckungsgleichheit bei den GIAE-Ländern hinsichtlich der Nennung dieser Probleme und der Beteiligung von deutschen Unternehmen.

der Zielgruppe in die Konzeption von Bildungs- und Wissensvermehrungsprogrammen ist nicht vorgesehen, ebenso wenig eine gezielte Förderung der Wissensvermittlung und des Erfahrungsaustausch von Kleinbauern untereinander. Auch eine stärkere Verschränkung von Agrarforschung und kleinbäuerlicher Praxis hin zu einer integrierten und an den lokalen Bedürfnissen orientierten Wissensgenerierung sucht man bei den GIAE vergeblich.

8) Ungefähr zwei Milliarden Menschen sind mangelernährt. Was unternimmt die Sonderinitiative, damit sie sich ausgewogen ernähren können?

Umfassende Ansätze zur Verbesserung der Ernährung, die qualitative Aspekte integrieren, gab es schon in den 1990er Jahren, sie wurden dann aber vernachlässigt. Durch die Debatte über die „[ersten 1000 Tage](#)“, angestoßen durch eine Artikelserie im Fachjournal The Lancet (2008), und die Gründung der „[Scaling up Nutrition](#)“-Initiative (SUN) (2010) hat die Mangelernährung seit ein paar Jahren international neue Aufmerksamkeit erfahren. Für das Globalvorhaben Ernährungssicherung und Resilienzstärkung sollen gut 77 Millionen Euro in 12 Ländern bereitgestellt werden. Im Rahmen dieses Vorhabens ist immer auch eine Kooperation mit SUN geplant. Die Länder der Sonderinitiative und der SUN sind weitestgehend deckungsgleich (Ausnahme: Indien). [SUN wird von der Zivilgesellschaft teilweise sehr kritisch gesehen](#). Der multi-sektorale Ansatz des Globalvorhabens ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, er wird unseren Informationen zufolge aber noch nicht umfassend umgesetzt und zu wenig mit der Agrarpolitik in Verbindung gebracht (z.B. einseitige Förderung von Maisanbau, unzureichender Zugang zu Land für kleinbäuerliche Betriebe, Verlust der biologischen Vielfalt durch industrielle Landwirtschaft).

Es ist zudem problematisch, dass mit dem Ernährungssicherungsvorhaben von „Eine Welt ohne Hunger“ nur Frauen im gebärfähigen Alter adressiert werden, wie Oxfams Erfahrungen in Malawi zeigen. Die wichtige Rolle, die Großmüttern bei der Ernährung spielen, wird genauso ignoriert wie die Rolle von Mädchen unter 14 Jahren, die beim Kochen helfen. Unabhängig davon sollten Oxfam zufolge Frauen UND Männer am Programm teilnehmen. Wesentlich ist dabei, dass auch die ungleichen Machtverhältnisse auf Haushaltsebene und die Kontrolle von Ressourcen berücksichtigt werden und dass die Beseitigung dieser strukturellen Ungleichheit als Ziel integriert wird.

9) Dieses Jahr ist das internationale Jahr der Böden. Welche Rolle spielt der Bodenschutz in der Sonderinitiative?

Die fortschreitende Bodendegradation ist eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherung der Ernährung. Wer schlechte Böden hat, ist besonders von Armut betroffen. Weltweit leben 42 Prozent der Ärmsten in Gebieten mit schlechter Bodenqualität.² Trotzdem werden die Böden in der Entwicklungspolitik bislang sträflich vernachlässigt. Die Bemühungen der Sonderinitiative, den Verlust der Bodenfruchtbarkeit einzudämmen, sind deswegen zu begrüßen. Für das Globalvorhaben Bodenrehabilitierung stellt die Sonderinitiative 70 Millionen Euro in fünf Ländern bereit. Über die genaue Ausgestaltung der Programme auf Länderebene liegen bisher keine Informationen vor. Es bleibt zu hoffen, dass hierbei eine langfristige Strategie verfolgt und dass Ökosystem Boden holistisch betrachtet wird. Im Gegensatz zu Programmen anderer Geldgeber, z.B. der Bill- und Melinda Gates Foundation, sollte eine optimierte Verwendung von Düngemitteln nicht an erster, sondern

² ZEF (2011): The Economics of Desertification, Land Degradation, and Drought. Towards an Integrated Global Assessment. ZEF-Discussion Paper on Development Policy No. 150. Bonn.
http://www.zef.de/uploads/tx_zefportal/Publications/zef_dp_150.pdf.

an letzter Stelle stehen. Stattdessen sollte der Schwerpunkt auf die Bildung organischer Substanz im Boden durch agrar-ökologische Anbauverfahren gelegt werden.

10) Trägt die Sonderinitiative dazu bei, den Zugang zu Land für Kleinbauern und Kleinbäuerinnen zu verbessern?

85 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe weltweit verfügen über weniger als zwei Hektar. [Tendenz sinkend!](#) Der verbesserte Zugang zu Land ist überlebenswichtig für die Ernährungssicherung auf Haushaltsebene und für eine Lebensperspektive auf dem Land – heute und morgen. Davon ist im Globalvorhaben Landpolitik leider bislang keine Rede. Stattdessen wird im Ministerium und in der GIZ diskutiert, bestehende Landrechte der lokalen Bevölkerung, insbesondere von marginalisierten Gruppen, zu sichern und einen Rahmen für „verantwortungsvolle“ internationale Landinvestitionen zu schaffen. Das erste Ziel, sichere Landrechte für Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, ist sehr wichtig, aber für viele nicht hinreichend, um Armut und Hunger zu entkommen. Sie verfügen über zu wenig Land, um sich und ihre Familie zu ernähren. Ansätze, die die eklatante Ungleichheit bei Landverteilung nicht angehen, greifen zu kurz. Die Notwendigkeit eines verbesserten Zugangs zu Land für Frauen und Jugendliche wird bedauerlicherweise nicht besonders hervorgehoben.

Das Globalvorhaben Landpolitik wird voraussichtlich erst in der zweiten Jahreshälfte 2015 starten. Es ist werden insgesamt 14 Millionen Euro bis Ende 2018 für Programme in 3-4 Ländern zur Verfügung gestellt.

Stand: 24.3.2015