Europäische Kommission

EINE AFRIKANISCH-EUROPÄISCHE AGENDA FÜR DEN WANDEL IM LÄNDLICHEN RAUM

Bericht der Task Force Ländliches Afrika

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

VORWORT DER KOMMISSIONS-MITGLIEDER JOSEFA LEONEL CORREIA SACKO, NEVEN MIMICA UND PHIL HOGAN

Wir möchten der Task Force zu diesem umfassenden und ausgesprochen fundierten Bericht gratulieren. Er ist uns ein Ansporn, aktiver und gleichzeitig besser zu werden. Die Stärke des Berichts liegt in seinem hohen Informationsgehalt und seinem innovativen Charakter. Erstens trägt er den neuen Gegebenheiten Rechnung, in denen Afrika und Europa gleichberechtigte globale Partner sind, die ihre Entwicklung jeweils eigenständig vorantreiben müssen. Zweitens vertritt er die Auffassung, dass Lösungen für die Landwirtschaft – mithilfe eines im weiteren Sinne territorialen Ansatzes der ländlichen Entwicklung – jenseits der Landwirtschaft zu finden sein werden. Genug der überkommenen Grenzziehungen. Drittens wird die Bedeutung guter Politik als Schlüssel zur Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors sowie der ländlichen Gebiete unterstrichen – diesbezüglich können Europa und Afrika auf ihre umfangreichen Kompetenzen und Erfahrungen zurückgreifen. Viertens macht der Bericht deutlich, dass die Landwirte und die Lebensmittelindustrie im gleichen Boot sitzen und Hand in Hand arbeiten sollten, um die neuen Möglichkeiten zu ergreifen, die sich durch die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone ergeben werden und die im Hinblick auf die langfristige Ernährungssicherheit Afrikas benötigten regionalen Märkte aufzubauen. Und zuletzt kann es durch die umfangreichen Empfehlungen zur direkten Einbeziehung der Landwirte, der Genossenschaften, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in die Gestaltung politischer Maßnahmen und ihrer eigenen Zukunft gelingen, demokratische Legitimität herbeizuführen – und damit ein Element, das in den Mittelpunkt einer verantwortungsvollen Investitionstätigkeit und eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses gehört.

In den nächsten Monaten werden die EU und die AU darüber befinden, durch welche Maßnahmen der Bericht in der Praxis umzusetzen sein wird. Der im Bericht geforderte Aktionsplan kann das erste konkrete Ergebnis einer Agenda für den ländlichen Raum werden, das der neuen Allianz Afrika–Europa eine echte Bedeutung verleihen würde. Wir sind fest entschlossen, dies zu erreichen, und der vorliegende Bericht wird als Bezugsdokument für die künftigen Schritte von entscheidender Bedeutung sein.

Die Mitglieder der Task Force Ländliches Afrika (TFRA) wurden aufgrund ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung in den Bereichen Landwirtschaft, Agrarwirtschaft oder Agrarindustrie, Handel, Entwicklungspolitik oder migrationsbezogene Fragen sowie aufgrund ihrer Kenntnisse des Agrar- und Ernährungssektor in Afrika aus erster Hand ausgewählt und ernannt. Zum Zeitpunkt der Gründung der TFRA waren die Sachverständigen folgenden Stellen angeschlossen:

Tom ARNOLD (chair)

Ehemaliger Interim Coordinator, Scaling Up Nutrition (SUN) -Bewegung
Ehemaliger Geschäftsführer von Concern Worldwide

Kees BLOKLAND

Geschäftsführer Agriterra, Vorstandsmitglied AgriCord und Agri-ProFocus

Albert ENGEL

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn, Eschborn, Germany

Chinwe IFEJIKA SPERANZA

Professor für Geographie und Nachhaltige Entwicklung, Referatsleiter Nachhaltiges Landmanagement, Geographisches Institut, Universität Bern, Bern, Schweiz

Bruno LOSCH

Leitender politischer Ökonom, CIRAD (Französisches Agrarforschungszentrum für internationale Entwicklung) und Co-Direktor des Zentrums für das Studium von Governance-Innovationen, Universität des Westkap, Südafrika

Baudouin MICHEL

Sonderbeauftragter für das frankophone Afrika, die EU, die Vereinigten Arabischen Emirate und die UNESCO, African Parks Network, Südafrika
Lehrbeauftragter an der Universität Lüttich-Gembloux Agro-Bio Tech, Belgien
Direktor, ERAIFT, Demokratische Republik Kongo
CEO Domaine de Katale, Demokratische Republik Kongo
Vorsitzender Chapter Demokratische Republik Kongo, African Fine Coffee Association

Francesco RAMPA

Programmleiter, Nachhaltige Lebensmittelsysteme, Europäisches Zentrum für entwicklungspolitisches Management

Christine WIECK

Professor für Agrar- und Ernährungspolitik, Institut für Agrarpolitik und -märkte, Universität Hohenheim

Mashiri ZVARIMWA

Professioneller Naturwissenschaftler - Südafrikanischer Rat für naturwissenschaftliche Berufe (SACNASP)

Erste Sitzung der Task Force Ländliches Afrika am 24. Mai 2018 mit den Kommissionsmitgliedern Josefa Leonel Correia Sacko, Neven Mimica und Phil Hogan

Mitglieder der Task Force Ländliches Afrika und Verfasser des Berichts

Tom Arnold (chair)

Kees Blokland

Albert Engel

Chinwe Ifejika Speranza

Bruno Losch

Baudouin Michel

Francesco Rampa

Christine Wieck

Mashiri Zvarimwa

INHALT

Zusammenfassung 8

KAPITEL 1: EINLEITUNG 11

KAPITEL 2: DIE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DEN WANDEL DER AFRIKANISCHEN LANDWIRTSCHAFT UND DES LÄNDLICHEN RAUMS 15

2.1. Die Vielfalt Afrikas und gemeinsame Herausforderungen 16
2.2. Bevölkerungsdynamik, Beschäftigung und Migration 17
2.3. Investitionen in die Menschen Afrikas 18
2.4. Politik und Governance 19
2.5. Europäische und afrikanische Landwirtschaftspolitik 20
2.6. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika und der Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung 21
2.7. Die politischen Beziehungen zwischen Afrika und der EU im Wandel 22

KAPITEL 3: EIN TERRITORIALER ANSATZ FÜR DIE SCHAFFUNG VON ARBEITSPLÄTZEN UND EINKOMMENSWACHSTUM 25

3.1. Relevanz 26
3.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen und urbanem Raum 27
3.2.1. Das räumliche Erbe Afrikas und das sich wandelnde Verhältnis zwischen ländlichem 27
3.2.2. Die Entwicklung Afrikas in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts 28
3.3. Wichtige Handlungsfelder 29
3.3.1. Umsetzung eines territorialen Ansatzes 29
3.3.2. Förderung von Infrastrukturen für die Entwicklung 30
3.3.3. Stärkung lokaler Institutionen sowie wirtschaftlicher und sozialer Netzwerke 31

KAPITEL 4: NACHHALTIGE LANDNUTZUNG UND BEWIRTSCHAFTUNG NATÜRLICHER RESSOURCEN SOWIE MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ 33

4.1. Relevanz 34
4.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen 34
4.2.1. Zustand der afrikanischen Land- und Naturressourcen 34
4.2.2. Die Risiken des Klimawandels in Afrika 36
4.3. Wichtige Handlungsfelder 37
4.3.1. Integration der nachhaltigen Landnutzung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in politische Maßnahmen und Programme 37
4.3.2. Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen 39
4.3.3. Aufbau klimaresistenter und nachhaltiger Ernährungssysteme 39

KAPITEL 5: FÖRDERUNG DER NACHHALTIGEN UMGESTALTUNG DER LANDWIRTSCHAFT IN AFRIKA 41

5.1. Relevanz 42
5.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen 42
5.2.1. Die Wachstumsentwicklung des afrikanischen Landwirtschaftssektors 42
5.2.2. Landressourcen und landwirtschaftliche Strukturen in Afrika 43
5.2.3. Optionen für die Modernisierung der afrikanischen Landwirtschaft 44
5.3. Wichtige Handlungsfelder 45
5.3.1. Strategie zur Umgestaltung der Landwirtschaft 45
5.3.2. Stärkung der Forschungs-, Bildungs- und Innovationsstrukturen 47
5.3.3. Verbesserung der Märkte und Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion 48
5.3.4. Förderung von bäuerlichen Organisationen und Genossenschaften 50

KAPITEL 6: ENTWICKLUNG DER AFRIKANISCHEN LEBENSMITTELINDUSTRIE UND DER LEBENSMITTELMÄRKTE 53

6.1. Relevanz 54
6.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen 54
6.2.1. Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Lebensmittelindustrie 54
6.2.2. Investitionen 55
6.2.3. Wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten 55
6.2.4. Fragmentierte Märkte 55
6.2.5. Lebensmittelsicherheit und Qualitätsanforderungen 56
6.3. Wichtige Handlungsfelder 56
6.3.1. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Lebensmittelindustrie 56
6.3.2. Erhöhung der Investitionen des Privatsektors in die afrikanische Lebensmittelindustrie 57
6.3.3. Förderung des Ausbaus von Wertschöpfungsketten 58
6.3.4. Vertiefung der regionalen Handelsintegration 59
6.3.5. Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und -qualität 60
6.4. Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU zur Förderung einer professionellen Lebensmittelindustrie 60

KAPITEL 7: EINE AGENDA FÜR DEN AGRAR- UND LEBENSMITTELSEKTOR UND DEN LÄNDLICHEN RAUM IM RAHMEN DES „NEUEN AFRIKANISCH-EUROPÄISCHEN BÜNDNISSES FÜR NACHHALTIGE INVESTITIONEN UND ARBEITSPLÄTZE“ 63

Maßnahme N° 1: Förderung einer besseren Regierungsführung und eines innovativen lokalen Aktionsprogramms, das sich auf einen territorialen Ansatz stützt 64

A-1.1. Mobilisierung lokaler Initiativen durch ein „Lokales Aktionsprogramm“ 64

A-1.2. Bildung eines Netzwerks für territoriale Entwicklung und Vernetzung mit europäischen Initiativen 65

Maßnahme N° 2: Umfassende Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit und Förderung von Klimaschutzmaßnahmen 66

A-2.1. Beschleunigung der Kofinanzierung von Lebensmittelplänen innerhalb der afrikanischen Klimaschutzprogramme, auch über internationale Mechanismen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen 66

A-2.2. Absicherung des Zugangs zu Grund und Boden 66

Maßnahme N° 3: Lancieren einer Wissens-, Innovations- und Vernetzungsinitiative zur Umgestaltung der Landwirtschaft und ländlicher Gebiete 67

A-3.1. Aufbau von Wissensplattformen zur Förderung des politischen Dialogs auf nationaler und regionaler Ebene 67

A-3.2. Aufbau von Innovationsplattformen zur Unterstützung von Personen, die im Agrarbereich unternehmerisch tätig sind, und der Schaffung von digitalen Beratungsdiensten, Lern- und Berufsbildungsangeboten 67

Maßnahme N° 4: Verbesserung des Zugangs zu privater Finanzierung und zu den EU-Kooperationsinstrumenten für kleine und mittlere Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft 68

A-4.1. Intensivierung der technischen Hilfe zur Unterstützung des Agrar- und Lebensmittelsektors bei der Vorbereitung bankfähiger Investitionen 68

A-4.2. Gemeinsame Plattform für die Agrarwirtschaft 68

Maßnahme N° 5: Intensivierung des nachhaltigen Ausbaus von Wertschöpfungsketten, der regionalen Integration und des interregionalen Handels 69

A-5.1. Einsatz, Förderung und Verbreitung von Instrumenten und Methoden zur Bewertung von Wertschöpfungsketten nach ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien 69

A-5.2. Entschiedenere Förderung der regionalen Integration und der Harmonisierung von Vorschriften für Lebensmittelsicherheit und Hygiene mithilfe einer Plattform für den Wissensaustausch 69

Maßnahme N° 6: Bündelung europäischen und afrikanischen Expertenwissens in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 70

A-6.1. Erleichterung von Partnerschaftsprogrammen zur Vernetzung von Sachverständigen aus Verbänden, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen mit Fachkollegen 70

A-6.2. Einrichtung eines Erfahrungsaustauschs zwischen Landwirten und Fachkollegen aus Gesellschaft, Unternehmen und Regierungen 70

Ausblick und Perspektiven 71

ZUSAMMENFASSUNG

Die Erwerbsbevölkerung Afrikas wird im Laufe der kommenden 30 Jahre um 800 Millionen Menschen zunehmen. Eine der größten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen unserer Zeit wird es sein, genügend Arbeitsplätze und Einkommen zu schaffen, um die Bedürfnisse dieser Menschen zu erfüllen. Die in dem vorliegenden Bericht vorgeschlagenen Strategien und Politiken zielen auf eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa, mit deren Hilfe Afrikas Agrar- und Lebensmittelwirtschaft und die Wirtschaft im ländlichen Afrika befähigt werden sollen, diese Herausforderung zu bewältigen.

Im 21. Jahrhundert verfügt Afrika über die weltweit am schnellsten wachsende Bevölkerung, die Projektionen zufolge bis 2050 auf 2,5 Milliarden Menschen anwachsen wird. Ungeachtet der zunehmenden Verstädterung wird die Mehrheit der afrikanischen Bevölkerung bis in die 2040er Jahre weiterhin in ländlichen Gebieten leben. Es ist daher notwendig, die ländliche Wirtschaft in der künftigen Entwicklungsstrategie schwerpunktmäßig in den Blick zu nehmen.

Die weitere Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft wird von den allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Afrika bestimmt werden. Der Bericht verdeutlicht die Vielfalt Afrikas, zeigt die Notwendigkeit auf, Governance-Fragen und Investitionen in die Menschen in Afrika anzugehen, und befasst sich mit der zunehmenden Vertiefung der Beziehungen zwischen Afrika und Europa.

In Bezug auf ihre Wirtschaftsstruktur, ökologische Herausforderungen, Politik und Verwaltung sind die afrikanischen Länder äußerst heterogen. Während viele Staaten beeindruckende Wachstumsraten verzeichnen und Investitionen aus dem In- und Ausland anziehen, finden sich am anderen Ende des Entwicklungsspektrums Länder, die in Konflikte verwickelt sind, fragile Staaten mit schwachen Institutionen sowie die am wenigsten entwickelten Länder. Von der Positionierung eines Landes auf diesem Spektrum hängt seine künftige Entwicklungsstrategie und die relative Gewichtung zwischen kurz- und langfristigen Prioritäten, unterschiedlichen Wirtschaftssektoren und den jeweiligen Investitionen in die Verbesserung der Regierungsführung ab.

Die Tatsache, dass in Afrika in den kommenden Jahrzehnten die jüngste und am schnellsten wachsende Bevölkerung der Welt leben wird, stellt eine enorme ökonomische Chance dar. Um die sich so ergebenden Möglichkeiten auszuschöpfen, sind jedoch erhebliche und anhaltend hohe Investitionen in die Ernährung, Bildung und Gesundheit der Bevölkerung vonnöten. Begleitend zu diesen Investitionen bedarf es der Umsetzung wirksamer staatlicher Maßnahmen seitens der politischen Führung in Afrika, der Beteiligung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft vor Ort sowie einer langfristigen Zusammenarbeit auf multilateraler und bilateraler Ebene und der Unterstützung durch Stiftungen und Berufsverbände.

Die EU ist nach wie vor der Haupthandelspartner Afrikas, die wichtigste Quelle des Kontinents für ausländische Direktinvestitionen und Entwicklungshilfe und als enger Nachbar zudem ein zentraler sicherheitspolitischer Verbündeter. Die neue, von Präsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Nation 2018 vorgeschlagene Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze wird die Beziehungen zwischen Afrika und Europa auf eine neue Ebene heben.

Die Task Force „Ländliches Afrika“ verortet ihre Empfehlungen zur Umgestaltung des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft vor dem Hintergrund dieser Vertiefung der politischen Beziehungen und der erweiterten politischen und finanziellen Möglichkeiten im Rahmen der neuen Allianz.

Konkret schlagen wir vier strategische Handlungsfelder als mittel- bis langfristige Grundlage der erforderlichen Umgestaltung vor. Für die nahe bis mittlere Zukunft schlagen wir sechs im Einklang mit den vier längerfristigen Handlungsfeldern stehende Initiativen vor, die von Afrika und der EU rasch umgesetzt werden sollten, um ihre verstärkte Zusammenarbeit zugunsten des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft einzuleiten.

Die Empfehlungen für die vier strategischen Handlungsfelder lauten wie folgt:

1. EIN TERRITORIALER ANSATZ FÜR DIE SCHAFFUNG VON EINKOMMEN UND BESCHÄFTIGUNG

Wir befürworten einen territorialen Entwicklungsansatz, der die Vorteile verstärkter staatlicher und privater Investitionen sowie der Bereitstellung von Basisdienstleistungen in mittelgroßen und kleineren Städten und ländlichen Gebieten in den Vordergrund stellt. Ziel dieses Ansatzes ist es, über den Landwirtschaftssektor im engeren Sinne hinauszublicken, das Potenzial von ländlichen Gebieten und Sekundärstädten auszuschöpfen, die Handlungsfähigkeit der Bevölkerung vor Ort, insbesondere jene von Frauen und jungen Menschen, zu erweitern und lokale, regionale und nationale Institutionen zu stärken. Er beinhaltet europäische Fördermittel für gleichstellungsorientierte regionale und lokale Initiativen sowie Innovationsplattformen. Es werden Vorschläge unterbreitet, wie die EU ihre eigenen Erfahrungen im Zusammenhang mit einer gebietsbezogenen ländlichen Entwicklung an die afrikanischen Partner weitergeben kann.

2. NACHHALTIGE LANDNUTZUNG UND BEWIRTSCHAFTUNG NATÜRLICHER RESSOURCEN SOWIE MASSNAHMEN IM BEREICH KLIMASCHUTZ

Wir zeigen politische Maßnahmen auf, die es ermöglichen, die Land- und Naturressourcen Afrikas nachhaltig zu bewirtschaften und Klimaschutzmaßnahmen systematisch zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen des Klimawandels zu nutzen. Dank des auf Ernährungssystemen aufbauenden Ansatzes können politische Strategien und Investitionen im Agrar- und Lebensmittelsektor gleichzeitig auf wirtschaftliche, ökologische und soziale Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

3. NACHHALTIGE UMGESTALTUNG DER LANDWIRTSCHAFT IN AFRIKA.

In Anbetracht der großen landwirtschaftlichen Vielfalt in den einzelnen afrikanischen Ländern schlagen wir Maßnahmen vor, mit denen ein schnelles und integratives Wachstum in der Landwirtschaft erreicht werden soll, während das volle Potenzial der ökologischen Ressourcen genutzt und erhalten wird; Ziel ist es, gemeinsam mit lokalen Akteuren ein neues Entwicklungsparadigma zu konzipieren. Zu befürworten ist eine Schwerpunktsetzung auf landwirtschaftliche Familienbetriebe, die Leistungsfähigkeit bäuerlicher Organisationen, die nachhaltige Intensivierung in der Landwirtschaft sowie auf Agrar- und Ernährungssysteme. Flankierend hierzu sollte das Engagement zur Schaffung eines günstigen wirtschaftlichen und institutionellen Umfeldes für den Agrarsektor verstärkt werden. Diese Umgestaltung muss von den afrikanischen Regierungen, Gesellschaften und Landwirten gemeinsam vorangetrieben werden..

4. ENTWICKLUNG DER AFRIKANISCHEN LEBENSMITTELINDUSTRIE UND DER AFRIKANISCHEN LEBENSMITTELMÄRKTE.

Wir haben Empfehlungen vorgelegt, wie die afrikanische Lebensmittelindustrie durch den Ausbau lokaler und regionaler Wertschöpfungsketten, den verbesserten Zugang zu Finanzierungsquellen und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen unterstützt werden kann. Wertschöpfungssteigerungen sind

durch verstärkte Investitionen der Privatwirtschaft, einen effizienteren Ressourceneinsatz und höhere Standards im Bereich der Lebensmittelsicherheit sowie durch Zuwächse beim innerafrikanischen Handel mit Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln erreichbar.

Zu den Vorschlägen für kurz- bis mittelfristige Initiativen gehören die Entwicklung eines innovativen, an die afrikanischen Gegebenheiten angepassten „Lokalen Aktionsprogramms", die beschleunigte Finanzierung von Lebensmittelplänen innerhalb der afrikanischen Klimaschutzprogramme, die Realisierung von Wissens- und Innovationsplattformen zur Unterstützung von Personen, die im Agrarbereich unternehmerisch tätig sind, und die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für Beratungsdienste und Lern- und Berufsbildungsangebote, der Aufbau einer Gemeinsamen Plattform für die Agrarwirtschaft und die Unterstützung bei der Vorbereitung von Investitionen, die entschiedenere Förderung der regionalen Handelsintegration und die Harmonisierung der Vorschriften für Lebensmittelsicherheit und Hygiene sowie die Erleichterung von Partnerschaftsprogrammen und des Erfahrungsaustauschs zwischen Landwirten und Kollegen aus Gesellschaft, Unternehmen und Regierungen.

Die Kombination der kurz- und langfristigen Vorschläge führt zu einem gesteuerten Ablauf der Vorhaben, wobei die kurzfristigen Maßnahmen schnell erste Entwicklungsergebnisse bringen sollten, während nachhaltige Erfolge in der Folge durch die längerfristigen Investitionen in die Intensivierung der Landwirtschaft, in die Agrarindustrie, die Infrastruktur, den interregionalen Handel sowie höhere Investitionen erzielt werden sollen.

Was den Verlauf dieses Transformationsprozesses angeht, lautet unsere wichtigste Empfehlung, dass Afrika und die EU eine innovative Partnerschaft zur integrativen und nachhaltigen Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft Afrikas aufbauen sollten. Mit dem „Umfassenden Programm zur Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft" (Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP) verfügt Afrika über ein auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene angesiedeltes Gesamtkonzept für seine landwirtschaftliche Entwicklung. Als entscheidend für die erfolgreiche Transformation werden die vier vorgeschlagenen strategischen Handlungsfelder erachtet – diese sollten im Einklang mit sämtlichen Plänen des CAADP stehen und dessen Umsetzung ergänzend unterstützen, etwa indem sie eine territoriale Dimension einbringen und für die notwendige Verzahnung zwischen der Entwicklung der Landwirtschaft, der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Land- und Naturressourcen sorgen.

Die politische und strategische Führungsrolle Afrikas sollte ein Schlüsselelement dieser Partnerschaft sein, während die europäische Seite Unterstützung in Form von Erfahrungen und Finanzmitteln leisten sollte. Im Rahmen ihrer Partnerschaft mit Afrika kann die EU ihre eigenen Erfahrungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Integration sowie ihre Erfahrung aus 50 Jahren der Umsetzung langfristig ausgerichteter Politiken für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung einbringen. Daneben bietet sich auch ein Rückgriff auf die in der afrikanisch-europäischen Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen Jahrzehnte gewonnenen Erkenntnisse an; grundlegend für die europäische Entwicklungsphilosophie ist die Gewährleistung nachhaltiger Ergebnisse, die den jeweiligen Prioritäten vor Ort Rechnung tragen. In unserer Vision einer ebenbürtigen Partnerschaft nimmt der Dialog über politische Strategien einen zentralen Platz ein und führt auf beiden Seiten zur Kohärenz der verfolgten Politiken. In der Folge sollten jene Institutionen, die zur Umsetzung tragfähiger Politiken benötigt werden, Unterstützung erhalten. Die EU muss Fortschritte bei der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (policy coherence for development, PCD) in der Agrarpolitik, der Handelspolitik, der Umweltpolitik und der Migrationspolitik erzielen. Wir schlagen vor, einen umfassenden Dialog mit verschiedenen Akteuren einzurichten, um die bestehenden Leitlinien zu verantwortungsvollem unternehmerischen Verhalten und Investitionen zu erweitern und Fragen im Zusammenhang mit den für die afrikanischen Länder bestimmten Lebensmitteleinfuhren und ausländischen Direktinvestitionen zu behandeln. Befürwortet werden die Mitwirkung afrikanischer Akteure bei Bewertungen der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und die Nutzung gemeinsamer Plattformen zur Erörterung politikkohärenzbezogener Fragen.

Die Afrika-EU-Partnerschaft sollte auf drei Kooperationsebenen ansetzen: auf der Ebene der Bürger, auf Unternehmensebene sowie auf der Ebene der Regierungen. Auf all diesen Ebenen – beginnend mit der lokalen Ebene – würde sie einen Dialog verschiedener Beteiligter organisieren und so engere Verbindungen zwischen den Gesellschaften, Unternehmen und Regierungen in Afrika und Europa möglich machen. Die Entwicklung von Kompetenzen, insbesondere im Blick auf Frauen und Jugendliche in Afrika, Partizipation in der Politikgestaltung und die Einbindung von Bildungs- und Forschungseinrichtungen sollten feste Bestandteile der Partnerschaft sein.

Was die Ausarbeitung eines stärker integrierten und integrativen gesamteuropäischen Ansatzes zur Unterstützung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Entwicklung in Afrika angeht, so besteht noch Spielraum für eine verbesserte Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten. Um den politischen Rückhalt und die Umsetzung der Vorhaben zu sichern, sollte die Steuerung der Partnerschaft in den kommenden Jahren von einer Gruppe afrikanischer und europäischer Entscheidungsträger übernommen werden.

Dieser Bericht wurde im vollen Bewusstsein des Ausmaßes der beschäftigungspolitischen Herausforderungen Afrikas ausgearbeitet. Eine zentrale Botschaft unseres Berichts lautet, dass substanzielle und kontinuierliche Investitionen in die Menschen in Afrika und die Realisierung des vollen Wachstumspotenzials der afrikanischen Agrar- und Lebensmittelwirtschaft unabdingbar sind, wenn die Bewältigung dieser beschäftigungspolitischen Herausforderung Aussicht auf Erfolg haben soll. Unser Bericht soll verschiedene, auf die lokalen, nationalen und regionalen Gegebenheiten zugeschnittene Politikoptionen unterbreiten, mit denen diese Herausforderung bewältigt werden kann.

Als Task Force wünschen wir uns, dass unser Bericht auf zweierlei Arten weiterverfolgt wird: Zum Ersten in Form einer auf höchster politischer Ebene gegebenen Zusage zur Umsetzung des Geistes und der Inhalte der zentralen Empfehlungen; zum Zweiten im Rahmen eines Umsetzungsplans, der von den Ausschüssen der AU und der EU vereinbart und überprüft werden sollte. Wir sind der Ansicht, dass diese Folgemaßnahmen im Rahmen der kommenden AU-EU-Ministertagung im Juni 2019 angegangen werden sollten. Dies könnte die Gelegenheit sein, um den Dialog über politische Strategien zu vertiefen und im Rahmen der Allianz Afrika–Europa einen Aktionsplan für den Agrar- und Lebensmittelsektor und die ländliche Wirtschaft auf Grundlage der in unserem Bericht angeregten kurzfristigen Initiativen auf den Weg zu bringen. Wir appellieren an die AU und die EU, diesen entscheidenden Schritt zu vollziehen und die Zusammenarbeit im Agrar- und Lebensmittelsektor und der ländlichen Wirtschaft zum Herzstück der Beziehungen zwischen den beiden Kontinenten zu machen.

/1

EINLEITUNG

Afrika und Europa sind durch ihre Bevölkerung und aufgrund von Geografie und Geschichte eng miteinander verknüpft. Im Laufe der vergangenen 60 Jahre haben sich die afrikanisch-europäischen Beziehungen grundlegend gewandelt. Auf globaler Ebene sind die beiden Kontinente durch internationale Abkommen miteinander verbunden; zu nennen sind insbesondere die allesamt im Jahr 2015 beschlossenen Übereinkommen, wie die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung[1], die Agenda von Addis Abeba[2] zur Entwicklungsfinanzierung und das Pariser Übereinkommen über den Klimawandel (COP 21)[3]. Die AU und die EU haben enge politische Beziehungen entwickelt und es scheint, dass sie in den kommenden Jahrzehnten zu einer weiteren Vertiefung dieser Partnerschaft bereit sind.

In seiner Rede zur Lage der Union[4] schlug EU-Kommissionspräsident Juncker im September 2018 eine neue Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze vor, mit deren Hilfe in den nächsten fünf Jahren bis zu 10 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Der Vorschlag zur Schaffung dieser Allianz umreißt eine Reihe von Maßnahmen, darunter (1) strategische Investitionen und eine Stärkung des Privatsektors, (2) Investitionen in Bildung und Qualifikationen, (3) die Stärkung des Geschäfts- und Investitionsklimas, (4) die volle Ausschöpfung des Potenzials der wirtschaftlichen Integration und des Handels sowie (5) die Mobilisierung eines umfangreichen Finanzpakets. Als langfristiges Ziel wird der Abschluss eines umfassenden, interkontinentalen Freihandelsabkommens zwischen Afrika und der EU in den Blick genommen, das auf der bis einschließlich Februar 2019 von 52 AU-Mitgliedern unterzeichneten Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone (Africa Continental Free Trade Area, AfCFTA) aufbauen könnte.

Der Landwirtschaftssektor und der Lebensmittelsektor (im Folgenden Agrar- und Lebensmittelsektor) und der ländliche Raum sind sowohl in Afrika als auch in der EU von zentraler ökonomischer und gesellschaftlicher Bedeutung. Die Einrichtung der Task Force „Ländliches Afrika“ wurde durch den Wunsch nach Vertiefung der politischen Beziehungen und den vorhandenen Spielraum für eine engere Kooperation zwischen den Agrar- und Lebensmittelsektoren der beiden Kontinente motiviert.

Die Task Force wurde im Mai 2018 eingesetzt, um die EU-Kommission bei der Frage zu beraten, wie sie am besten zu einer nachhaltigen Entwicklung und der Schaffung von Arbeitsplätzen im Agrar- und Lebensmittelsektor in Afrika und in der dortigen ländlichen Wirtschaft beitragen kann. Sie wurde gebeten,

- Empfehlungen zu erarbeiten, wie die gewünschte Wirkung der bestehenden Initiativen zur Ankurbelung öffentlicher und privater Investitionen in die Landwirtschaft, Agrarwirtschaft und die agrarindustrielle Entwicklung Afrikas durch deren bessere Koordinierung schneller erreicht werden kann,
- Möglichkeiten auszuloten, wie das aus den EU-Maßnahmen für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums gewonnene Wissen und Know-how so ausgetauscht werden kann, dass es zur Schaffung von Beschäftigungsperspektiven und Einkommen in ländlichen Gebieten Afrikas beitragen kann,
- Strategien zur Förderung und Priorisierung agrarpolitischer und regulatorischer Reformen in den afrikanischen Ländern aufzuzeigen, die im Einklang mit der Malabo-Erklärung[5] des CAADP[6] stehen würden, und in diesem Zusammenhang verantwortliche private Investitionen aus der EU in die afrikanische Landwirtschaft und die Agroindustrie zu erleichtern, um auf diese Weise sowohl den innerafrikanischen Handel als auch die Ausfuhren anzuregen,
- Strategien zur Förderung junger Menschen zu entwickeln, die eine Berufstätigkeit in der Landwirtschaft oder der Agroindustrie aufnehmen.

Die Frage, wie ausreichend Arbeitsplätze und verlässliche Einkommen geschaffen werden können, um die rasch wachsende afrikanische Erwerbsbevölkerung zu versorgen, ist eine zentrale politische und ökonomische Herausforderung unserer Zeit. Im Jahr 2020 werden 26 Millionen afrikanische Frauen und Männer in die Arbeitswelt eintreten; bis zum Jahr 2030 wird ihre Zahl auf 33 Millionen pro Jahr angestiegen sein. Zwischen 2020 und 2050 werden in Afrika voraussichtlich rund 800 Millionen Menschen ins Erwerbsleben treten, was einem Anteil am Zuwachs der weltweiten Erwerbsbevölkerung[7] von 76 % entspräche. In unserem Bericht legen wir Strategien und Politiken vor, die die Agrar- und Lebensmittelwirtschaft und die ländliche Wirtschaft in Afrika befähigen sollen, einen größtmöglichen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderung zu leisten.

Anschließend an diese Einleitung befasst sich Kapitel 2 mit der politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Vielfalt Afrikas und dem weiter gefassten Rahmen, innerhalb dessen sich der afrikanische Agrar- und Lebensmittelsektor entwickeln wird. Die Notwendigkeit, in die Ernährung, Bildung und Gesundheit der afrikanischen Bevölkerung zu investieren, um die anstehenden Beschäftigungs- und Einkommensherausforderungen zu bewältigen, wird in diesem Kapitel besonders in den Blickpunkt gerückt. In den Kapiteln 3 bis 6 schlagen wir vier strategische Handlungsfelder vor, auf denen die Umgestaltung des Agrar- und Ernährungssektors und der ländlichen Wirtschaft Afrikas unserer Auffassung nach aufbauen sollte. Hierzu zählen die Anwendung eines territorialen Ansatzes für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen (Kapitel 3), die nachhaltige Bewirtschaftung von Land und natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen (Kapitel 4), die Umgestaltung der Landwirtschaft (Kapitel 5) und die Entwicklung der afrikanischen Lebensmittelindustrie sowie der Lebensmittelmärkte (Kapitel 6). Die Empfehlungen in Kapitel 3 bis 6 sind mittel- bis langfristig ausgerichtet. In Kapitel 7 schlagen wir sechs kurz- bis mittelfristige Maßnahmen vor, mit deren Umsetzung Afrika und die EU unserer Ansicht nach den Startschuss für ihre verstärkte Zusammenarbeit zugunsten des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft setzen sollten. Diese Empfehlungen können der neuen Allianz Afrika–Europa als Agenda für den Agrar- und Lebensmittelsektor dienen.

1. Vereinte Nationen (2015a) The Sustainable Development Agenda, Website.
2. Vereinte Nationen (2015b) Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, Website.
3. Vereinte Nationen (2015c) Übereinkommen von Paris, Vertrag.
4. Europäische Kommission (2018) Lage der Union 2018: „Auf dem Weg zu einer neuen ‚Allianz Afrika–Europa‘ zur Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen und zur Förderung von Investitionen und Arbeitsplätzen, Website.
5. Afrikanische Union (2003) Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), NEPAD, Website.
6. Afrikanische Union (2014) Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods.
7. Losch B. (2016) Structural transformation to boost youth labour demand in sub-Saharan Africa: The role of agriculture, rural areas and territorial development, Employment Working Papers No.204, Geneva: ILO. Die Angaben zu 2020 und 2050 wurden vom Autor aktualisiert. Grundlage hierfür war die überarbeitete Ausgabe von Vereinte Nationen, World Population Prospects 2017, Website.

Wir empfehlen, dass Afrika und die EU eine innovative Partnerschaft zur integrativen und nachhaltigen Umgestaltung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft Afrikas aufbauen sollten. Mit dem „Umfassenden Programm zur Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft“ (Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP) verfügt Afrika über eine eigene, auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene angesiedelte Agenda für seine landwirtschaftliche Entwicklung. Dennoch halten wir die vier von uns vorgeschlagenen strategischen Handlungsfelder für entscheidend für das Gelingen eines jeden Transformationsprozesses. Zudem handelt es sich um Bereiche, in denen die EU aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen und Grundsätze in besonderem Maße zur Kooperation mit Afrika legitimiert ist.

Die politische und strategische Gestaltung dieser Partnerschaft sollte unserer Ansicht nach der afrikanischen Seite obliegen und von Europa über die Bereitstellung von Erfahrungen, Fachwissen und Finanzmitteln unterstützt werden. Die EU kann auf die im Rahmen ihrer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Integration gemachten eigenen Erfahrungen zurückgreifen. Daneben können auch die Erkenntnisse aus der afrikanisch-europäischen Entwicklungszusammenarbeit der vergangenen Jahrzehnte genutzt werden. Ein wichtiges Element dieser Partnerschaft sollte der – auf beiden Seiten zur Kohärenz der verfolgten Politiken führende – Dialog über politische Strategien bilden sowie die Unterstützung von Institutionen, die für die Umsetzung tragfähiger politischer Maßnahmen benötigt werden.

Die Afrika-EU-Partnerschaft sollte auf drei Kooperationsebenen ansetzen: auf der Ebene der Bürger, auf Unternehmensebene sowie auf der Ebene der Regierungen. Sie würde einen Dialog verschiedener Beteiligter einleiten und so engere Verbindungen zwischen den Gesellschaften, Unternehmen und Regierungen in Afrika und Europa möglich machen. Was die Ausarbeitung eines stärker integrierten und integrativen gesamteuropäischen Ansatzes zur Unterstützung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Entwicklung in Afrika angeht, so besteht noch Spielraum für eine verbesserte Koordinierung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten.

Der Ausarbeitung unseres Berichts lagen folgende Annahmen zugrunde:

Wir sind der Überzeugung, dass Afrika und die EU ein großes beiderseitiges Interesse daran haben, gemeinsam an der Errichtung stabiler und wohlhabender Gesellschaften und Volkswirtschaften zu arbeiten. Der Erfahrungsaustausch über wirtschaftliche und politische Integrationsprozesse, der Aufbau einer Wirtschaftspartnerschaft, die Entwicklung gemeinsamer Antworten auf den Klimawandel und die internationale Migration sowie die innovative Suche nach neuen Wegen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts bringen beiden Seiten gleichermaßen Vorteile.

Hinsichtlich der Wirtschaftsleistung Afrikas ist eine zunehmende Heterogenität zu beobachten. Eine wachsende Zahl afrikanischer Länder erzielt hohe Wachstumsraten und zieht ausländische Investitionen an. Andere, am entgegengesetzten Ende des Entwicklungsspektrums zu findende Länder werden hingegen als „fragile“ oder in Konflikte verwickelte Staaten oder als am wenigsten entwickelte Länder eingestuft. Diese Staaten werden mittel- bis langfristig weiterhin auf ein größeres Maß an Unterstützung und die besondere Aufmerksamkeit der übrigen afrikanischen Länder sowie der internationalen Gemeinschaft angewiesen sein. Eine Folge dieser Heterogenität ist, dass die von uns in diesem Bericht vorgelegten Empfehlungen an die spezifischen nationalen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Trotz seiner zahlreichen Herausforderungen sehen wir Afrika als einen Kontinent der Chancen mit der am schnellsten wachsenden Bevölkerung der Welt, expandierenden Märkten, reichlich vorhandenen natürlichen Ressourcen und einer Kultur, die Europa und der Welt viel zu bieten hat. Investitionen in die Bevölkerung Afrikas, allen voran in Frauen und junge Menschen, sind der Schlüssel, um diese Chancen zu nutzen – dies ist eine zentrale Botschaft unseres Berichts.

Die Umgestaltung des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft ist unerlässlich, wenn Afrika eine ausreichende Anzahl zukunftsfähiger Arbeitsplätze für seine wachsende Erwerbsbevölkerung schaffen soll. Die afrikanischen Regierungen müssen dieser Transformation politische Priorität einräumen, indem sie angemessene Mittel bereitstellen und eine kohärente Politik verfolgen. Die EU kann ihre eigenen Integrationserfahrungen, Fachkenntnisse und Finanzmittel in ihre Partnerschaft mit Afrika einbringen. Wir hoffen, dass Millionen junger Afrikaner – jenen, die gegenwärtig die Schule besuchen, ebenso wie jenen, die noch nicht geboren sind – so eine bessere Zukunft geboten werden kann.

/2

DIE RAHMEN-BE-DINGUNGEN FÜR DEN WANDEL DER AFRIKANISCHEN LANDWIRT-SCHAFT UND DES LÄNDLICHEN RAUMS

Der Umfang der erforderlichen Umgestaltung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft Afrikas wird von den dort herrschenden allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängen. In diesem Kapitel werden Faktoren ermittelt, die die Rahmenbedingungen dieses Transformationsprozesses in entscheidender Weise prägen. Wir verweisen auf die politische und wirtschaftliche Heterogenität Afrikas. Wir benennen einschlägige Fakten hinsichtlich künftiger Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Migrationsentwicklungen und machen so deutlich, weshalb die Bereitstellung ausreichender Arbeitsplätze für die wachsende Erwerbsbevölkerung eine derartige Herausforderung darstellt. Wir unterstreichen die Notwendigkeit langfristiger Investitionen in das Humankapital und die Kompetenzen der afrikanischen Bevölkerung sowie in eine Verbesserung der Governance. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Auseinandersetzung darüber, welche Veränderungen sich hinsichtlich der Agrarpolitiken in Europa und Afrika in den vergangenen Jahrzehnten vollzogen haben, welche Auswirkungen diese Veränderungen für die Handels- und Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung hatten und inwiefern eine Weiterentwicklung der politischen Beziehungen zwischen Afrika und Europa zu beobachten war bzw. zukünftig zu erwarten sein wird.

2.1. Die Vielfalt Afrikas und gemeinsame Herausforderungen

Im Hinblick auf ihre ökonomische und soziale Entwicklung, ihre Wirtschaftsstruktur, Demografie, Institutionen und Governance sind die 55 Länder Afrikas äußerst heterogen. Der afrikanische Kontinent lässt sich grob gefasst in drei geografische Gebiete unterteilen, nämlich Nordafrika (die Region), Südafrika (der Staat) sowie ein „mittleres" Afrika bzw. Subsahara-Afrika ohne Südafrika, wobei jedes dieser Gebiete unterschiedliche Entwicklungspfade sowie sozioökonomische, institutionelle und politische Merkmale aufweist.

Subsahara-Afrika stellt die größte Herausforderung dar, da die Region aufgrund ihrer schwach ausgeprägten Diversifizierung und ihres geringen Niveaus an Wohlstand und Kompetenzen ökonomisch anfällig ist. Von den 48 Ländern der Region zählen nach Einstufung der UN 32 zu den am wenigsten entwickelten Ländern, d. h. zu Ländern, die über geringes Humankapital verfügen, eine hohe Anfälligkeit gegenüber ökonomischen und ökologischen Schocks aufweisen und mit den schwersten strukturellen Entwicklungshemmnissen konfrontiert sind[8].

Trotz eines ausgeprägten Verstädterungsprozesses hat sich die makroökonomische Struktur der Länder des subsaharischen Afrikas im Laufe der vergangenen 50 Jahre im Vergleich mit anderen Regionen kaum verändert. Landwirtschaft, Bergbau und der fossile Brennstoffsektor machen in zwei Dritteln der Länder Subsahara-Afrikas 30 % des BIP aus. In 17 der 48 Länder tragen diese Sektoren zu mehr als der Hälfte des BIP bei. Die Landwirtschaft beschäftigt weiterhin die überwiegende Mehrheit der Erwerbsbevölkerung, wobei dieser Anteil in einigen Ländern der Sahelzone und Ostafrikas 75 % erreicht. Der Sektor ist nicht nur für die ländliche Bevölkerung ein bedeutender Arbeitgeber, sondern spielt auch für die Bewohner städtischer und stadtnaher Gebiete eine wichtige Rolle. Die Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes bleibt demgegenüber begrenzt: Nur 18 Länder verzeichnen eine industrielle Wertschöpfung von mehr als 10 % des BIP[9].

Nur 16 % der Erwerbsbevölkerung in den subsaharischen Ländern Afrikas gehen einer formellen Lohnarbeit nach. Die übrigen 84 % sind im informellen Sektor beschäftigt, hauptsächlich in bäuerlichen Familienbetrieben oder kleinen Haushaltsunternehmen. Die starke Verbreitung von Arbeitsplätzen in der informellen Wirtschaft sorgt einerseits zwar für Flexibilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber Gefahren. Andererseits geht sie aufgrund der Saisonabhängigkeit der Tätigkeiten jedoch mit Unterbeschäftigung einher, ebenso wie mit einer geringen Qualität der Arbeit und niedrigen Einkommen. Die Struktur des Arbeitsmarktes gepaart mit beschränkten Sozialschutzsystemen hat zu einer Stagnation der Lebensstandards und anhaltender Armut geführt. Laut Weltbank lebten 2015 40 % der Bevölkerung der Länder Subsahara-Afrikas von weniger als 1,90 USD pro Tag (gemäß der KKP von 2011) und damit unter der Schwelle äußerster Armut[10].

Diesen skizzierten Schwächen zum Trotz verzeichnet der afrikanische Kontinent seit 2000 starke Wachstumsraten. Zwischen 2000 und 2016 übertrafen Afrikas jährliche Wachstumsraten (4,6 %) jene Lateinamerikas und der Karibik (2,8 %), auch wenn sie hinter den Zuwächsen der asiatischen Entwicklungsländer (7,2 %) zurückblieben. Afrikas Wachstum wurde durch hohe Rohstoffpreise, eine Verbesserung der makroökonomischen Steuerung, den Erlass von Schulden und die in einigen Ländern erreichte wirtschaftliche Diversifizierung begünstigt.[11] Der Einbruch der Rohstoffpreise zwischen 2012 und 2016 führte zu einem Rückgang der Wachstumsraten und hat makroökonomische Schwachstellen zutage treten lassen. Seitdem war jedoch eine gewisse Erholung zu beobachten: Den Prognosen des IWF[12] zufolge werden die Wachstumsraten Subsahara-Afrikas von 2,9 % im Jahr 2018 auf 3,5 % im Jahr 2019 ansteigen und im Jahr 2020 3,6 % erreichen, wobei 2019/2020 in mehr als einem Drittel der Länder Wachstumsraten von über 5 % erwartet werden.

Die zukünftigen Wachstumsaussichten werden von einer Reihe struktureller Herausforderungen auf globaler Ebene beeinflusst werden. Die erste Herausforderung ergibt sich aus den zunehmenden Asymmetrien in einer globalisierten Wirtschaft. Zwar bietet die Globalisierung afrikanischen Produzenten die Möglichkeit, an globalen Wertschöpfungsketten zu partizipieren und Zugang zu entlegenen Märkten zu erhalten, doch die in puncto Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bestehende Kluft bremst den Wettbewerb auf den Auslands- und Inlandsmärkten. Eine zweite Herausforderung ergibt sich aus der Ressourcenintensität des aktuellen globalen Wachstumsregimes, das in hohem Maße von fossilen Brennstoffen und anderen nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen abhängt. Der Klimawandel und die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen – zwei Fragen von zentraler Bedeutung für das Klimaübereinkommen von Paris, die Agenda 2030 und die darin festgelegten Ziele der nachhaltigen Entwicklung (SDG) – sind für Afrika besonders besorgniserregend.

Der durch Automatisierung und technologische Fortschritte, u. a. künstliche Intelligenz, vorangetriebene Wandel der Arbeitsverhältnisse stellt eine weitere Herausforderung dar. Diese Entwicklungen dürften den Bedarf an – insbesondere gering qualifizierten – Arbeitskräften verringern oder in bestimmten Fällen beseitigen.

Die Kombination der vorstehend benannten Faktoren – strukturelle wirtschaftliche Schwächen, eine hochgradig wettbewerbsorientierte Weltwirtschaft und spezifische afrikanische Probleme im Zusammenhang mit einer fehlenden ökonomischen Diversifizierung sowie die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und der Klimawandel – machen das Ausmaß der Herausforderung deutlich, dem Afrika gegenübersteht, wenn es für seine schnell wachsende Bevölkerung Arbeitsplätze schaffen will.

8. Vereinte Nationen, Abteilung für Wirtschaftsanalyse und -politik, Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, Least Developed Countries (Stand: Dezember 2018), Website.
9. Losch B. (2016) Ebd.
10. Weltbank, World Development Indicators - Poverty, Website.
11. AU-Kommission, OECD (2018, Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities, Veröffentlichungsservice der OECD, Paris/ AU-Kommission, Addis Abeba.
12. Internationaler Währungsfonds (2019) World Economic Outlook Report, Januar 2019.

2.2. Bevölkerungsdynamik, Beschäftigung und Migration

Afrika verfügt über die weltweit am schnellsten wachsende Bevölkerung. Ihre Zahl hat sich seit 1990 verdoppelt und dürfte sich bis 2050, innerhalb des gleichen Zeitraums von 30 Jahren, erneut nahezu verdoppeln. Die Bevölkerungszahl des Kontinents wird nach UN-Prognosen (mittleres Szenario) im Jahr 2020 1,35 Milliarden erreicht haben, im Jahr 2030 1,7 Milliarden und im Jahr 2050 2,5 Milliarden. Der Anteil Afrikas an der Weltbevölkerung wird von derzeit rund 17 % voraussichtlich auf fast 20 % im Jahr 2030 bzw. auf über 25 % im Jahr 2050 ansteigen.[13]

Die demografische Lage, der Afrika im 21. Jahrhundert gegenübersteht, ist unter den Weltregionen einmalig; die hohen Bevölkerungswachstumsraten und das anhaltende Gewicht seiner auch lange nach dem Jahr 2050 weiter zunehmenden ländlichen Bevölkerung stellen eine einzigartige Ausnahme dar. Zwischen 40 und 80 % der Afrikaner leben in ländlichen Gebieten (mit Ausnahme von Nord- und Südafrika) und im Durchschnitt wird die ländliche Bevölkerung bis in die 2040er Jahre die Mehrheit stellen. Dies verleiht der Zukunft der ländlichen Wirtschaft ihre besondere Bedeutung.[14]

Subsahara-Afrika ist die letzte Region der Welt, die den durch niedrigere Geburten- und Sterberaten gekennzeichneten demografischen Übergang vollziehen wird. Das Bevölkerungswachstum der vergangenen vier Jahrzehnte war stark (ca. 2,8 % pro Jahr) und dauerte aufgrund der anhaltend hohen Geburtenraten in vielen Ländern länger an als ursprünglich prognostiziert. In der Folge korrigierten die Vereinten Nationen ihre Bevölkerungsprognosen in den Jahren 2012, 2015 und 2017 nach oben. Die Gesamtfruchtbarkeitsrate[15] beträgt in Subsahara-Afrika durchschnittlich 4,6, gegenüber einem Wert von 1,6 in Westeuropa, 1,8 in Nordamerika, 2,3 in Südasien und 2,7 in Nordafrika und dem Mittleren Osten.[16] Für einen erfolgreichen Übergang zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl in Afrika werden eine Reihe von Veränderungen notwendig sein, darunter Veränderungen hinsichtlich der Stellung der Frauen und ihrer Bildung, ein Rückgang der Kindersterblichkeit, Fortschritte im Bereich der Gesundheitsversorgung und Familienplanung, die Zurückdrängung von Kinderehen sowie eine längere Schulbildung für Mädchen.

Mit einem Wachstum der Bevölkerung geht zwangsläufig eine Zunahme der Zahl der erwerbsfähigen Personen einher. Nach Asien verfügt Afrika über die weltweit zweitgrößte – und weiter anwachsende – Erwerbsbevölkerung. Zwischen 2020 und 2050 wird die Zahl der Afrikaner, die sich im erwerbsfähigen Alter (definiert als alle 15- bis 64-jährigen Personen) befinden, um 805 Millionen zunehmen, was 76 % des gesamten weltweiten Wachstums entspricht. Dieses Wachstum ist höher als jenes in Indien (198 Millionen). In Europa dürfte diese Zahl um 72 Millionen Personen zurückgehen, in China um 187 Millionen. Im Jahr 2075 wird das jüngste Segment der afrikanischen Erwerbsbevölkerung (die Gruppe der 15- und 24-Jährigen) 586 Millionen erreicht haben und damit die entsprechende Altersgruppe Asiens um 584 Millionen Personen übersteigen.

Infolge der Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots kann diese Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter das Wirtschaftswachstum stimulieren. Die Veränderung der Altersstruktur infolge des progressiven Rückgangs der Geburtenrate wird zu einer Verbesserung der effektiven Abhängigkeitsrate (d. h. Personen im erwerbsfähigen Alter/ nicht erwerbsfähige Personen) führen. Im Zuge dieser für den demografischen Übergangsprozess charakteristischen Entwicklung wird die Altersgruppe der 0-15-Jährigen allmählich abnehmen und die relative Anzahl der jungen abhängigen Personen geringer ausfallen.

Mit einer Nichterwerbsperson pro Erwerbstätigem stellte diese Quote in den 1980er und 1990er Jahren einen erheblichen wirtschaftlichen Nachteil für Afrika dar, während China im gleichen Zeitraum auf zwei Erwerbstätige pro Nichterwerbsperson kam. Die Anzahl der abhängigen Menschen wirkte als Investitions- und Konsumhemmnis und belastete das Wirtschaftswachstum und die Armutsraten. Die sich in den kommenden Jahrzehnten einstellende kontinuierliche Verbesserung der effektiven Abhängigkeitsrate in Subsahara-Afrika wird in Bezug auf das Wachstum von großem Vorteil sein. Die Region wird nach und nach in den Genuss ihrer „demografischen Dividende“ kommen, auch wenn diese aufgrund anhaltend hoher Geburtsraten und Fortschritte bei der Lebenserwartung geringer als in anderen Regionen ausfallen wird.[17]

Dabei ist die Bevölkerungszunahme und das Wachstum der Erwerbsbevölkerung vor dem Hintergrund des afrikanischen Urbanisierungsprozesses, den vorherrschenden Mustern der Land-Stadt-Wanderung und allgemeinerer Trends, die sich auf die Migration auswirken, zu betrachten.

Afrika hat eine lange Tradition der inländischen wie internationalen Migration. Schätzungen der Abteilung der UN für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDEASA) zufolge lebten im Jahr 2015 etwa 33 Millionen Afrikaner außerhalb ihres Herkunftslandes – ein Anteil, der 14 % der Migranten weltweit entsprach. Diese Zahlen geben die substanziellen Unterschiede, die zwischen den Migrationsströmen aus Nordafrika und jenen aus Subsahara-Afrika bestehen, nicht wieder. Während die Mehrheit der Migranten aus Nordafrika die Grenzen ihres Herkunftskontinents überschreitet, um nach Europa zu gelangen, ziehen die Menschen aus den afrikanischen Ländern südlich der Sahara tendenziell meist in benachbarte oder innerhalb ihrer Region liegende Länder.[18]

Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum ist ein zentrales Element des wirtschaftlichen Transformationsprozesses und Teil des Strukturwandels von Volkswirtschaften, in dessen Rahmen die relative Bedeutung der Landwirtschaft für die Generierung von Einkommen und Arbeitsplätzen gegenüber anderen Sektoren zurückgeht. Die FAO hat festgestellt, dass bedeutende Binnenmigrationsströme, die im Zusammenhang mit der Reallokation von Arbeitskräften stehen, die ökonomischen Transformationsprozesse in vielen Entwicklungsländern verstärken. Während dies für die Migranten zu verbesserten Perspektiven führen kann, sind hiermit auch negative Aspekte verbunden. Auch wenn sie möglicherweise Rücküberweisungen und andere Leistungen in ihre Herkunftsländer schicken, handelt es sich bei Migranten im Kern um Produktivkräfte, die aus ihrem jeweiligen Land oder Herkunftsgebiet herausgeführt werden.

Die Abwanderung aus dem ländlichen Raum nimmt unterschiedliche Formen an und erfordert – je nach Entwicklungsstand eines Landes – unterschiedliche politische Antworten. Als umfassendes

13. Abteilung der Vereinten Nationen für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (2017) World Population Prospects: The 2017 Revision.

14. Losch B. (2016) Ebd.

15. Die Gesamtfruchtbarkeitsrate wird definiert als die Anzahl der Kinder, die eine Frau zur Welt bringen würde, wenn sie in ihrer gesamten gebärfähigen Zeit die gegenwärtige Fruchtbarkeitsrate der jeweiligen Altersgruppe aufweisen würde.

16. Global Health Metrics (2018) “Population and fertility by age and sex for 195 countries and territories, 1950-2017: a systematic analysis of the Global Burden of Disease Study 2017”, The Lancet, Bd. 392, Ausgabe 10159.

17. Losch B. (2016) Ebd.

18. FAO (2018) The State of Food and Agriculture. Migration, agriculture and rural development, Rom.

Mercandalli, S.; Losch, B. (Hrsg.) (2017) Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara. FAO und CIRAD.

politisches Konzept auf die Herausforderungen der Landflucht wurde von der FAO (2018)[19] der territoriale Entwicklungsansatz vorgelegt, der sich auf eine verbesserte Planung von Metropolregionen, Kleinstädten und Gemeinden sowie auf eine bessere Vernetzung von Infrastrukturen konzentriert. Ziel dieser Herangehensweise ist es, Perspektiven in größerer räumlicher Nähe zu ländlichen Gebieten zu schaffen und auf diese Wege die Abwanderungsraten in Großstädte oder andere Länder zu drosseln. Unser Bericht stellt sich hinter diesen breit angelegten Ansatz und in Kapitel 3 legen wir detailliertere Empfehlungen für Raumordnungspolitiken vor, die für Afrika von Belang sind.

Was den – im Hauptfokus unseres Berichts stehenden – Beitrag angeht, den der Agrar- und Lebensmittelsektor und die ländliche Wirtschaft bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen leisten können, stellen wir fest, dass die Landwirtschaft der wichtigste Arbeitgeber der Jugend im ländlichen Raum ist und diese Rolle auch in Zukunft behalten wird, die Rentabilität der Landwirtschaft und die dort erzielten Einkommen jedoch niedrig sind. Der mangelnde Zugang zu Land, Finanzierungsmöglichkeiten, Märkten, Technologien und praktischen Fertigkeiten hemmt die ökonomische Teilhabe junger Menschen. Berufliche Tätigkeiten in der Land- und Agrarwirtschaft gelten angesichts schwerer körperlicher Arbeit, langer Arbeitszeiten, schlechter Investitionserträge und einer begrenzten gesellschaftlichen Anerkennung als wenig erstrebenswerte Laufbahnen. In vielen ländlichen Gebieten fehlt es an beruflichen wie an sozialen Chancen – beides sind Faktoren, die bei der Entscheidung eines jungen Menschen, in einem ländlichen Gebiet zu bleiben oder dieses zu verlassen, eine wichtige Rolle spielen.

In den Kapiteln 3-7 stellen wir ein Strategie- und Maßnahmenpaket vor, das darauf ausgerichtet ist, die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen im Agrar- und Lebensmittelsektor und dem ländlichen Raum zu maximieren. Doch in diesem Kapitel befassen wir uns zunächst mit zwei Querschnittsthemen – Investitionen in Humankapital und Verbesserungen auf der Ebene von Politik und Verwaltung –, die für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Agrar- und Lebensmittelsektor und in der Wirtschaft insgesamt von entscheidender Bedeutung sein werden.

2.3. Investitionen in die Menschen Afrikas

Die vorstehend dargestellte demografische Entwicklung kann bedeutende wirtschaftliche Chancen eröffnen, da Afrika im Begriff ist, der Kontinent mit der jüngsten und am schnellsten wachsenden Bevölkerung der Welt und zur Heimat einer zahlreicher werdenden Mittelschicht zu werden. Doch es wird erhebliche und kontinuierliche Investitionen in die Ernährung, Bildung und den Gesundheitszustand der Bevölkerung erfordern, um dieses Potenzial zu nutzen.

Der Humankapitalindex (Human Capital Index, HCI) der Weltbank (2018) soll beziffern, in welchem Umfang unterbleibende Investitionen in Humankapital zu einem Verlust von wirtschaftlicher Produktivität pro Kopf führen. Der Index berücksichtigt Überlebensraten im Kindesalter, Einschulungsquoten, die Qualität des Unterrichts, die Gesundheit Heranwachsender und Überlebensraten im Erwachsenenalter. Er soll Regierungen – insbesondere in ärmeren Ländern – als Ansporn dienen, Investitionen in die Humankapitalentwicklung zu tätigen. Der Humankapitalindex wurde für 157 Länder ermittelt, wobei das erstplatzierte Land die besten Ergebnisse erzielte, das Land auf Platz 157 dagegen die schlechtesten.

Für die afrikanischen Regierungen lesen sich die Ergebnisse ernüchternd. Das afrikanische Land mit der höchsten Einstufung ist Algerien auf Platz 93; auf Platz 94 landete mit Kenia das bestplatzierte subsaharische Land Afrikas. Unter den 40 am niedrigsten platzierten Ländern finden sich 31 afrikanische Staaten. In der Regel sind Länder, die im Humankapitalindex auf einem hinteren Rang liegen, in allen wirtschafts- und sozialpolitischen Bereichen mit Herausforderungen, einschließlich in Form schwacher Bildungs- und Gesundheitssysteme, konfrontiert; damit einher geht häufig eine unzulängliche Regierungsführung sowie eine starke Abhängigkeit von Entwicklungshilfe bei einer unzureichenden Mobilisierung inländischer Finanzmittel.[20]

Auf die Entwicklungsaussichten eines Landes hat der Ernährungszustand seiner Bevölkerung einen unmittelbaren Einfluss. Mangelernährung ist ein allgegenwärtiges Problem und für mehr Gesundheitsprobleme verantwortlich als jede andere Ursache. Jedes Land der Welt ist von mindestens einer der Dimensionen betroffen, die gemeinsam die „Dreifachbelastung der Mangelernährung" darstellen, nämlich Unterernährung, Mikronährstoffmangel sowie Übergewicht und Fettleibigkeit. Übergewicht und Fettleibigkeit verbreiten sich zunehmend in allen Bevölkerungsgruppen der Welt und tragen zur weltweiten Belastung durch nicht übertragbare Krankheiten bei. Bei Letzteren handelt es sich um die häufigste Todesursache weltweit und Afrika stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar.

Wachstumsverzögerungen (d. h. eine geringe Körpergröße im Vergleich zu Gleichaltrigen) bei Kindern unter fünf Jahren gehen unmittelbar auf die unzulängliche Ernährung der schwangeren Mutter und des Kindes bis zu einem Alter von 24 Monaten (d. h. während der ersten 1000 Tage) zurück. Die Zusammenhänge zwischen einem langsamen Wachstum der Körpergröße in frühen Jahren und einer Beeinträchtigung der Gesundheit sowie der schulischen und wirtschaftlichen Leistungen im späteren Leben sind belegt. Länder, in denen ein hoher Anteil der Kinder von Wachstumsverzögerungen betroffen sind, haben langfristig ein geringeres Wachstumspotenzial. Dem Global Nutrition Report 2016 zufolge sind in 27 afrikanischen Ländern mehr als 30 % der Kinder von Wachstumsverzögerungen betroffen. Die durchschnittliche Prävalenz für ganz Afrika sank von 38,3 % im Jahr 2000 auf 30,3 % im Jahr 2016, doch aufgrund des Bevölkerungswachstums stieg die Zahl der Kinder mit Wachstumsverzögerungen von 50,4 Millionen im Jahr 2000 auf 58,5 Millionen im Jahr 2016.[21]

Ein wesentlicher Faktor für die Ernährungsunsicherheit und Unterernährung war die zunehmende Zahl an Konflikten in den vergangenen zehn Jahren. Etwa die Hälfte der armen Weltbevölkerung lebt in Staaten, die von Konflikten und Fragilität geprägt sind, während dieser Anteil im Jahr 1990 nur ein Fünftel betrug. Auf Afrika entfällt ein erheblicher Anteil des konfliktbedingten Hungers. In fast allen Regionen Afrikas kam es zu einer Zunahme der Unterernährung (d. h. Menschen, die keinen regelmäßigen Zugang zu einer für ein gesundes und aktives Leben ausreichend nährstoffreichen Ernährung haben) und der schweren Ernährungsunsicherheit (Herausbildung von Rahmenbedingungen oder Verhaltensweisen, die bekanntermaßen einen eingeschränkten Zugang zu Nahrungsmitteln widerspiegeln): Zwischen 2014 und 2017 stieg die Zahl der Unterernährten von 213 Millionen auf 257 Millionen, während die Zahl der unter schwerer Ernährungsunsicherheit leidenden Menschen von 260 Millionen auf 375 Millionen zunahm. [22]

19. FAO (2018) Ebd

20. Weltbank (2018) Human Capital Index: Country Briefs and Data, Website.

21. International Food Policy Research Institute (2016) Global Nutrition Report 2016: From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030, Washington, DC.

22. FAO, et al. (2017). The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security, Rom, FAO.

Was den Bildungsbereich betrifft, so konnten die Länder Subsahara-Afrikas seit der Jahrhundertwende wachsende Einschulungszahlen verzeichnen. Im Grundschulbereich stiegen seit dem Jahr 2000 sowohl die Einschulungs- als auch die Abschlussquoten (Zunahme um 16 bzw. 14 Prozentpunkte). Die Alphabetisierungsrate bei Erwachsenen hat sich von 56 % im Jahr 2000 auf 64 % im Jahr 2016 erhöht. Dennoch besuchen noch immer fast 100 Millionen Kinder und Jugendliche keine Schule.[23]

In Subsahara-Afrika beträgt der Anteil der Kinder und Jugendlichen im schulfähigen Alter, denen das Recht auf Bildung verwehrt wird, 32 %. Es fehlt an mindestens 1,7 Millionen Lehrern und in vielen afrikanischen Ländern werden pro Lehrkraft 40 Schüler betreut. Weniger als 10 % der Kinder, die die Grundschule besuchen, durchlaufen das Bildungssystem bis zur Universität. In den meisten Ländern Subsahara-Afrikas wächst der demografische Druck auf die Bildungssysteme angesichts einer anhaltend starken Zunahme der Bevölkerung im Schulalter und einer stetig steigenden Nachfrage nach Bildungsangeboten. Auch die Qualität der Bildung gibt Anlass zur Sorge. Die Hälfte aller Grundschüler Subsahara-Afrikas wird bei ihrem Eintritt ins Jugendalter das Mindestmaß der für ein erfolgreiches Arbeitsleben erforderlichen Fähigkeiten nicht erworben haben. Der Anteil der ausgebildeten Lehrkräfte ist von 85 % im Jahr 2000 auf 63 % im Jahr 2016 zurückgegangen.[24]

Der Statistische Atlas der WHO zur Gesundheit in Afrika aus dem Jahr 2018[25] berichtet über die Fortschritte und Entwicklungen, die hinsichtlich der wichtigsten Gesundheitsindikatoren innerhalb der letzten fünf bis zehn Jahre erzielt wurden. Den Schätzungen der WHO zufolge ist die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt in der (47 Länder umfassenden) afrikanischen Region niedrig, steigt jedoch langsam an. Ursächlich für den Anstieg der Lebenserwartung sind zurückgehende Sterblichkeitsraten bei Erwachsenen und Kindern. Zwar sind bei Neugeborenen und unter Fünfjährigen rasche Rückgänge der Sterblichkeitsraten zu verzeichnen, doch im Vergleich mit anderen Regionen sind die Zahlen nach wie vor hoch; die afrikanischen Sterblichkeitsraten bei unter Fünfjährigen und Neugeborenen sind acht- bzw. fünfmal höher als in Europa. Was Afrika vom Rest der Welt unterscheidet, ist die allgemeine Schwäche und die unzureichende Finanzierung und personelle Ausstattung der nationalen Gesundheitssysteme. So beliefen sich die 2014 in der Region getätigten staatlichen Pro-Kopf-Ausgaben für das Gesundheitswesen auf 52 EUR – gegenüber 1858 EUR in den USA und 1828 EUR in Europa. Schätzungen der WHO zufolge weisen nur sechs afrikanische Länder ein Arzt-pro-Einwohner-Verhältnis über 1:1 000 auf.

Doch es gibt auch einige positive Entwicklungen, auf die aufgebaut werden kann. So haben sich 40 afrikanische Länder der Bewegung „Scaling Up Nutrition“ (SUN) angeschlossen; alle Mitglieder dieser Initiative verfolgen eine nationale Ernährungsstrategie, die von einer breiten Plattform unter Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft, Gebern, UN-Einrichtungen und Vertretern der Wirtschaft unterstützt wird. Von den 29 afrikanischen SUN-Mitgliedstaaten, für die Ernährungsdaten vorliegen, erzielen 20 Länder Fortschritte bei der Verringerung kindlicher Wachstumsverzögerungen und sie sind auf dem besten Weg, die Zahl der von Wachstumsverzögerungen betroffenen Kinder bis 2025 um 6,3 Millionen zu reduzieren. Bei den Ländern mit den geringsten Absenkungsquoten bezüglich kindlicher Wachstumsverzögerungen handelt es sich um Länder, deren humanitäre Risiken als hoch eingestuft werden.[26]

Darüber hinaus ist die von der Afrikanischen Union (AU) unterstützte „African Leaders for Nutrition Initiative“[27] am Aufbau neuer Partnerschaften und Lösungsansätze beteiligt, in die sich Regierungen, der Privatsektor und die Zivilgesellschaft einbringen. Im Rahmen dieser Initiative wurde eine Scorecard für Verantwortlichkeit im Ernährungsbereich erstellt, die dazu dienen soll, bessere Ergebnisse zu erzielen, Fortschritte bei der Umsetzung zu kontrollieren und bewährte Beispiele und Strategien sichtbar zu machen.

Das Ausmaß der Herausforderungen, mit denen Afrika in den Bereichen Ernährung, Bildung und Gesundheit konfrontiert ist – ca. 60 Millionen von Wachstumsverzögerungen betroffene Kinder, 375 Millionen von schwerer Ernährungsunsicherheit bedrohte Menschen, rund 100 Millionen Kinder und Jugendliche, die keine Schule besuchen, unzureichend mit ausgebildetem Personal und Finanzmitteln ausgestattete Gesundheitssysteme – macht die Notwendigkeit substanzieller und kontinuierlicher Investitionen in das Humankapital Afrikas deutlich. Diese Investitionen müssen unter der politischen und strategischen Führung Afrikas erfolgen und bedürfen der Unterstützung in Form einer langfristigen Zusammenarbeit auf multilateraler und bilateraler Ebene, seitens des Privatsektors und lokaler und internationaler Organisationen der Zivilgesellschaft.

Was die Frage angeht, auf welche Weise afrikanische Regierungen und internationale Geber auf lange Frist in die Menschen in Afrika investieren sollten, so sollte ein ganzheitlicher Ansatz für die menschliche Entwicklung verfolgt werden, der die sozialen Sektoren wie Ernährung, Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Hygiene sowie soziale Sicherheit berücksichtigt. Die Erfahrungen der EU bei der Aufstellung von Programmen in diesen Bereichen und ihre langjährige Zusammenarbeit mit anderen Gebern können für den politischen Dialog und die gemeinsame Programmumsetzung mit den afrikanischen Ländern von entscheidender Bedeutung sein.

2.4. Politik und Governance

Die Verbesserung der afrikanischen Standards in Sachen Regierungsführung ist für die wirtschaftliche Entwicklung von grundlegender Bedeutung. Politische Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, die Freiheit der Zivilgesellschaft – all dies sind Voraussetzungen dafür, dass ein Land Investitionen aus dem In- und Ausland anzieht. Die AU erkennt an, welch große Bedeutung einer guten Regierungsführung für die Entwicklung zukommt. Die Gründungsakte der AU (2000)[28] erklärte die Stärkung „demokratischer Grundsätze und Institutionen, die Beteiligung der Bevölkerung und die verantwortungsvolle Staatsführung“ ebenso wie den Schutz der „Menschenrechte und der Rechte der Völker“ formell zu einem ihrer Ziele. Auf dieser Grundlage wurde Anfang der 2000er Jahre eine Reihe neuer Institutionen, Instrumente und Prozesse eingerichtet.

In der Praxis bestehen hinsichtlich der afrikanischen Governance-Standards große Unterschiede. Der Ibrahim Index of African Governance (IIAG) misst den Wandel der Regierungsführung

23. UNESCO-Institut für Statistik (2018) One in five children, adolescents and youth is out of school, UIS Fact Sheet Nr. 48. Februar
24. UNESCO-Institut für Statistik (2018) “Data for the Sustainable Development Goals”.
25. Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2018) Atlas of African Health Statistics 2018: universal health coverage and the Sustainable Development Goals in the WHO African Region, Brazzaville: WHO-Regionalbüro für Afrika.
26. Scaling Up Nutrition (SUN) Movement (2018) Annual Progress Report 2018, Genever.
27. Die African Leaders for Nutrition (ALN) initiative ist eine Plattform, die von der Afrikanischen Entwicklungsbank initiiert wurde und über politisches Engagement auf höchster Ebene zur Verbesserung der Ernährungssituation in Afrika beitragen soll.
28. Afrikanische Union (2000) Constitutive Act of the African Union, Lomé, Togo.

anhand der folgenden vier Schlüsselindikatoren: Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit, Partizipation und Menschenrechte, wirtschaftliche Chancen und Nachhaltigkeit sowie menschliche Entwicklung. Der 2018 veröffentlichte Bericht, der anhand von Daten erstellt wurde, die bis ins Jahr 2000 zurückreichen, stellte hinsichtlich der Regierungsführung auf dem Kontinent im Durchschnitt langsame Verbesserungen fest und führt diese auf Fortschritte in den Bereichen Geschlechtergleichstellung, Gesundheit und Infrastruktur zurück. Etwa drei von vier afrikanischen Bürgern leben in einem Land, in dem sich die Regierungsführung im Laufe der letzten zehn Jahre verbessert hat. Von dem Viertel der afrikanischen Bevölkerung, das bislang nicht von einer verbesserten Regierungsführung profitiert, lebt die Mehrzahl der Menschen in Ländern, die von Konflikten betroffen sind oder die als „fragile Staaten" eingestuft werden; als solches gilt „ein Entwicklungsland, das von einer schwachen staatlichen Kapazität oder einer schwachen staatlichen Legitimität gekennzeichnet ist, so dass die Bürger verwundbar gegenüber einer Reihe von Schocks sind". Von den 29 Staaten, deren Situation von der Weltbank 2019 als „fragil" eingestuft wurde, handelt es sich in 16 Fällen um Länder des afrikanischen Kontinents.[29]

Konflikte sind ein extremer Fall von fragiler Staatlichkeit. In den vergangenen 15 Jahren hat die Zahl der Konflikte weltweit drastisch zugenommen und Afrika zählt zu den Regionen, die von dieser Entwicklung am stärksten betroffen waren. Viele der Krisen, die sich als besonders langwierig erweisen, sind regionaler Natur; dies trifft auf das Horn von Afrika zu, auf die Region der Großen Seen in Afrika sowie das Gebiet von Kamerun, Tschad bis Nordnigeria einschließlich der Sahelzone. Von den 19 Ländern, die von der FAO mit einer anhaltenden Krisensituation in Verbindung gebracht wurden, werden 14 Länder seit 2010 dieser Kategorie zugerechnet, und alleine elf davon liegen in Afrika.

Konflikte beeinträchtigen nahezu alle Bereiche der Landwirtschaft und der Ernährungssysteme – von der Erzeugung, der Ernte und der Verarbeitung über den Transport bis hin zur Versorgung mit Betriebsmitteln, der Finanzierung und der Vermarktung. Länder mit dem höchsten Grad an Ernährungsunsicherheit sind auch am stärksten von Abwanderung betroffen.

Aus dieser knappen Darstellung der Themenkomplexe Politik, Governance und Konflikte geht klar hervor, dass Fortschritte bei der Konfliktverhütung und -bewältigung sowie bei der Förderung der politischen Stabilität auf nationaler und regionaler Ebene für die Agrar- und Lebensmittelwirtschaft und die ländliche Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind. Wir befürworten nachdrücklich die Agenda des UN-Generalsekretärs für eine Stärkung der Diplomatie und seinen Aufruf zur Finanzierung einer reformierten UN-Architektur für die Friedenskonsolidierung. Die UN-Resolution 2417 zu Konflikten und Hunger sieht einen spezifischen Überwachungs-, Berichterstattungs- und Rechenschaftsmechanismus zur Ahndung von Verstößen gegen die Bestimmungen der Resolution vor. Der verstärkte Einsatz von Diplomatie und die wirksame Anwendung der Resolution 2417[30] würden es ermöglichen, die Bewältigung der Konflikte in Afrika stärker in den Blickpunkt zu nehmen und würde in einer Reihe von Ländern die Voraussetzungen zur Entwicklung der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft und des ländlichen Raums schaffen.

Vorstehend haben wir den aktuellen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas, die einzigartige demografische Lage des Kontinents und die sich daraus ergebenden beschäftigungspolitischen Herausforderungen geschildert. Wir haben deutlich gemacht, dass es langfristiger Investitionen in die afrikanische Bevölkerung und in eine Verbesserung der Governance bedarf. Es liegt auf der Hand, dass bei der Betrachtung der Entwicklungsperspektiven Afrikas in Jahrzehnten gedacht werden muss und dass in diesem Rahmen auch umfassender in den Blick genommen werden muss, wie Afrika mit der übrigen Welt in Beziehung steht. Im letzten Abschnitt von Kapitel 2 setzen wir uns damit auseinander, welche Veränderungen sich im Zusammenhang mit den agrarpolitischen Strategien Europas und Afrikas vollzogen haben, wie sich diese Entwicklungen auf die Handelsvereinbarungen auswirken und was sie für den Anspruch der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (policy coherence for development, PCD) bedeuten und inwiefern es zur einer Vertiefung der umfassenden politischen Beziehungen zwischen Afrika und der EU gekommen ist. Innerhalb dieser vertieften politischen Beziehung ist unser Vorschlag für eine Afrika-EU-Partnerschaft zur Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft Afrikas verortet.

2.5. Europäische und afrikanische Landwirtschaftspolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) wurde Anfang der 1960er Jahre eingerichtet und hat eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Integration Europas gespielt. Als erste der gemeinsamen europäischen Politiken schuf sie den Rahmen, in dem sich die europäische Landwirtschaft entwickelt hat, und über Jahrzehnte entfiel ein erheblicher, wenn auch rückläufiger Anteil des EU-Haushalts auf diesen Bereich.

Seit ihrer Einrichtung hat die GAP einen erheblichen Wandlungsprozess durchlaufen und auf diese Weise sowohl veränderten politischen und öffentlichen Einstellungen zur Landwirtschaft als auch haushaltspolitischen Zwängen Rechnung getragen. In den ersten Jahrzehnten lag der politische Schwerpunkt der GAP auf der Stabilisierung der Preise wichtiger Agrarerzeugnisse (Getreide, Milch- und Fleischerzeugnisse); zu diesem Zweck setzte man auf Politikinstrumente wie Zölle, die an den EU-Grenzen erhoben wurden, innerhalb der EU auf Preisstützungsregelungen, wie z. B. Interventionskäufe, sowie auf Ausfuhrerstattungen, mit deren Hilfe das Gefälle zwischen den – in der Regel höheren – internen europäischen Preisen und den Weltmarktpreisen geschlossen werden sollte. Der geschützte europäische Markt und der Einsatz von Ausfuhrerstattungen zum Abbau europäischer Überschüsse führten in den 1980er Jahren zu internationalen Handelsspannungen. Afrikanische und andere Länder monierten wiederholt, dass subventionierte europäische Produkte die lokalen Märkte aus dem Gleichgewicht bringen und die Existenzgrundlage der afrikanischen Landwirte untergraben. Diese Spannungen mündeten in – 1986 aufgenommene und 1993 abgeschlossene – internationale Handelsgespräche, deren zentraler Gegenstand die Landwirtschaft war. Das hieraus resultierende GATT-Abkommen[31] enthielt die Verpflichtung, das Niveau der landwirtschaftlichen Beihilfen im Rahmen einer umfassenderen Reform des internationalen Agrarhandels zu senken und die Ausfuhrerstattungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu reduzieren.

Mit dem Übergang von der Stützung der Erzeugerpreise zu von der Produktion entkoppelten Einkommenshilfen zugunsten der Landwirte vollzog sich in den 1990er Jahren und den nachfolgenden Jahrzehnten ein umfassender Wandel innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik. Weitere wichtige Änderungen um-

29. Mo Ibrahim Foundation (2018) 2018 Ibrahim Index of African Governance, Index-Bericht.

30. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (2018) Resolution 2417, Website.

31. Welthandelsorganisation (1994) GAllgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT).

fassten eine verstärkte Schwerpunktlegung auf die ländliche Entwicklung, finanzielle Beihilfen für Landwirte, die ökologische Leistungen erbrachten, sowie die zunehmende Berücksichtigung von Fragen der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes.

In Afrika nahm die Agrarpolitik eine vollkommen andere Entwicklung als in Europa. Afrika verfolgte niemals eine „Gemeinsame Agrarpolitik" mit einer einheitlichen Organisation der Märkte und Vorschriften für den Handel. Stattdessen entwickelten die afrikanischen Länder ihre eigenen nationalen Maßnahmen und Strategien für die Landwirtschaft. In den 1980er Jahren belegten viele afrikanische Länder – auf ähnliche Weise wie Entwicklungsländer in anderen Regionen – ihren Agrarsektor mit Steuern, anstatt ihn zu subventionieren. Den Agrarausfuhren legten sie überbewertete Wechselkurse zugrunde, was zu einem Verfall der Preise und Erträge ihrer Landwirte und einer gleichzeitigen Begünstigung von Nahrungsmitteleinfuhren führte. Diese Politiken bremsten das Wachstum des Agrarsektors und der Gesamtwirtschaft. Steigerungen der globalen Rohstoffpreise, makroökonomische Reformen, durch die die Zahl der Länder mit überbewerteten Wechselkursen abnahm, sowie Agrarsektorreformen führten in den 1990er Jahren eine veränderte Situation herbei. Diese Faktoren trugen dazu bei, dass die Inlandspreise für Agrarerzeugnisse und die Einkommen der Landwirte stiegen.[32]

Im Jahr 2003 verabschiedete die AU das „Umfassende Programm zur Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft" (Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP) als das politische Rahmenwerk Afrikas für die Entwicklung des Agrarsektors. Es enthält eine Reihe von Grundsätzen und weit gefassten Strategien für die Agrarpolitik. Trotz der kontinentalen Reichweite von CAADP stützt sich das Programm auf integrierte nationale und regionale Strategien. Die dem Programm beigetretenen Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, mindestens 10 % ihrer öffentlichen Ausgaben für den Agrarsektor aufzuwenden, und streben zudem an, ihre landwirtschaftliche Produktion pro Jahr um 6 % zu steigern. Eine Auswertung, inwieweit die im Rahmen von CAADP formulierten Ziele erreicht wurden, findet sich in Kapitel 5.

2.6. Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika und der Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung

Die seit den 1990er Jahren unternommenen Reformen der GAP haben der OECD zufolge[33] nicht nur die Höhe der an die landwirtschaftlichen Erzeuger in der EU gezahlten Beihilfen gesenkt[34], sondern auch den Anteil der am stärksten verzerrenden Stützungsformen. Handelsverzerrende Maßnahmen, wie z. B. Interventionskäufe, wurden verringert und werden nur noch unter bestimmten Marktbedingungen und für ausgewählte Produkte (z. B. für Magermilchpulver) eingesetzt. Ausfuhrerstattungen wurden im Jahr 2015 abgeschafft.

Die afrikanisch-europäischen Handelsbeziehungen im Agrarbereich wurden auch von anderen Entwicklungen geprägt. So verschafft das im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU abgeschlossene Abkommen „Alles außer Waffen"[35] den am wenigsten entwickelten Ländern (darunter 34 afrikanischen Ländern) einen zollfreien, kontingentfreien Zugang zum EU-Markt; die (derzeit 14) afrikanischen Länder, die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) mit der EU umsetzen, profitieren ebenfalls von einem freien Marktzugang. Mit den nordafrikanischen Ländern (mit Ausnahme Libyens) hat die EU gesonderte Handelsabkommen abgeschlossen.

Der EU-Markt ist für die afrikanischen Länder nach wie vor der wichtigste Absatzmarkt für Agrarausfuhren (Anteil von 31 % im Jahr 2017), doch die Bedeutung der asiatischen Ausfuhrziele hat in den letzten Jahren ebenso an Bedeutung zugenommen (Anteil von 30 % im Jahr 2017). Was die Ausfuhren der subsaharischen Länder in die EU angeht, so macht der Export von Kakaobohnen, Kakaobutter, Kakaomasse und Kakaopulver (wertmäßig) rund 39 % der Agrar- und Lebensmittelausfuhren in die EU aus – ein deutlicher Beleg für eine wenig ausgeprägte Diversifizierung des Exports. Im Falle Nordafrikas handelt es sich bei Obst und Gemüse um die – mit einem Anteil von 67 % – dominierenden Lebensmittelgruppen des Agrar- und Lebensmittelexports in die EU.[36]

Für die Agrar- und Lebensmittelausfuhren aus der EU sind die Vereinigten Staaten, China, die Schweiz und Japan die wichtigsten Bestimmungsländer. Hinsichtlich der Agrar- und Lebensmittelausfuhren der EU nach Afrika ist es unerlässlich, zwischen Nordafrika und den subsaharischen Ländern zu unterscheiden. Die ressourcenarmen, bevölkerungsreichen Länder Nordafrikas importieren vor allem Weizen, Milchpulver, Pflanzenöl und lebende Tiere, aber auch verarbeitete Lebensmittel. Bei den Lebensmittelausfuhren der EU in die subsaharischen Länder Afrikas handelt es sich wertmäßig überwiegend um Weizen, Nahrungsmittel für Säuglinge sowie sonstige trockene verarbeitete Lebensmittel, Geflügelfleisch, Milchpulver, Lebensmittelzubereitungen sowie um Spirituosen und Liköre. Diese regionalen Daten geben allerdings keinen Aufschluss über länder- oder regionalspezifische Schwerpunkte des EU-Exports im Agrar- und Lebensmittelbereich. Tatsächlich gingen die aus der EU ausgeführten Hühnerteile hauptsächlich nach Benin (und von dort aus mutmaßlich weiter nach Nigeria), Ghana und Südafrika; der überwiegende Teil des europäischen Milchpulvers wird nach Algerien und Ägypten geliefert sowie, in weit geringerem Umfang, nach Nigeria und in weitere Länder Westafrikas sowie – in noch geringerem Umfang – in andere subsaharische Länder.

Diese Zahlen belegen, dass die EU – sowohl als Importeur als auch als Exporteur – eine wichtige Rolle als Akteur auf den afrikanischen Märkten einnimmt. Aber auch andere weltweit agierende Agrarexportländer haben die afrikanischen Märkte entdeckt. Je nach Produkt konkurrieren die in afrikanischen Märkten tätigen EU-Exporteure beispielsweise mit Geflügelausfuhren aus Brasilien oder den USA, Milchpulverausfuhren aus Neuseeland und Australien, Weizenausfuhren aus Russland oder der Ukraine oder mit Tomatenmarkausfuhren aus China oder den USA. Aus afrikanischer Sicht reicht es daher nicht aus, eine ausschließlich auf die Handelsströme der EU ausgerichtete Handelspolitik zu verfolgen, da die Ausfuhren globaler Konkurrenten in diesem Fall problemlos an die Stelle der europäischen Handelsströme treten könnten.

Die Auswirkungen der GAP, der Handelspolitik und anderer Poli-

32. Weltbank (2007) World Development Report 2008 : Agriculture for Development, Washington, DC.

33. OECD (2011) Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union, Website.

34. OECD (2018) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, Website.

35. Im Rahmen der EU-Regelung 'Alles außer Waffen wird allen Produkten (mit Ausnahme von Waffen und Munition) ein vollkommen zoll- und kontingentfreier Zugang zum EU-Binnenmarkt gewährt.

36. Europäische Kommission, Factsheets on EU28 agri-food trade – North Africa, Website.

tiken auf die Entwicklungspartnerländer werden im Konzept der „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (policy coherence for development, PCD) zusammengefasst.

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) bekannte sich die EU offiziell zum Grundsatz der Politikkohärenz und nahm folgende Vorgabe auf: „Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.[37]“ Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik von 2017 wurde das Bekenntnis zum Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bekräftigt und zugesagt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten „die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit bei allen im Rahmen der externen und internen Politikbereiche durchgeführten Maßnahmen berücksichtigen, die sich auf Entwicklungsländer auswirken können.“ (Nummer 10).[38] Bei der Umsetzung der Agenda für nachhaltige Entwicklung von 2030 ist die Politikkohärenz ein wichtiger Baustein zur Erfüllung der Verpflichtungen der EU gegenüber den Vereinten Nationen.[39]

Auch in der handelspolitischen Strategie der EU ab 2015 (Handel für alle) findet der Grundsatz der Politikkohärenz Berücksichtigung; diesbezüglich wird hier anerkannt, dass die EU sich vergewissern muss, „dass ihre Handels- und Investitionsinitiativen zu nachhaltigem Wachstum und zur Beschäftigung beitragen, und etwaige negative Auswirkungen auf die LDC und die sonstigen bedürftigsten Länder so gering wie möglich halten.“[40] Im Laufe der Jahre hat die EU ihre Arbeit an Verfahren und Instrumenten zur Verbesserung der politischen Kohärenz im Interesse der Entwicklung schrittweise verstärkt. Bei der im Rahmen des Pakets zur besseren Rechtsetzung im Jahr 2015 erfolgenden Überarbeitung der Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung wurde ein spezielles Instrument (Nr. 34) aufgenommen, das Empfehlungen hinsichtlich der Analyse potenzieller Auswirkungen wichtiger politischer Initiativen der EU auf die Entwicklungsländer gibt.[41] Die Europäische Kommission hat ihren Bericht für das Jahr 2019 zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung unlängst veröffentlicht.[42]

Im Oktober 2018 führte die Task Force eine Konsultation zum Grundsatz der PCD durch, in die sie eine Reihe afrikanischer und europäischer Interessengruppen einband. Einige Konsultationsteilnehmer vertraten den Standpunkt, dass die EU weitere Fortschritte bei der Umsetzung des PCD-Grundsatzes erzielen könnte, und waren der Ansicht, dass dieser Aspekt als fester Bestandteil einer zukünftigen Partnerschaft im Rahmen der Allianz Afrika–Europa verankert werden sollte. Hierauf werden wir in Kapitel 6.4 näher eingehen.

Die Konsultation gliederte sich in drei zentrale Themenbereiche: 1) Agrarpolitik, 2) Handel und Investitionen und 3) Politikkohärenz.

37. Rat der Europäischen Gemeinschaften, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992) Vertrag über die Europäische Union, unterzeichnet in Maastricht, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

38. Europäische Union (2017): Der neue europäische Konsens über die Entwicklungspolitik „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft”, Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission.

39. Vereinte Nationen (2015d) Transforming our World: the 2030 Agenda for sustainable development, Resolution der Generalversammlung.

40. Europäische Kommission (2015) Handel für alle. Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

41. Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarium, Website.

42. Europäische Kommission (2019): 2019 EU report on Policy Coherence for Development, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Website.

Was den Bereich der Agrarpolitik und die umfassenden regulatorischen Rahmenbedingungen angeht, so forderten die Sachverständigen Investitionen in Infrastruktur, harmonisierte Normen, Beratungsdienste, Zugang zu Forschung und modernen landwirtschaftlichen Praktiken zur Steigerung der Produktivität und Wertschöpfung sowie eine erhöhte Kapazität zur Erfüllung nationaler und internationaler Normen. In Bezug auf Handel und Investitionen plädierten die Experten für einen Ausbau der regionalen Integration und der innerafrikanischen Handelsbeziehungen; ferner verwiesen sie auf das Potenzial strategischer Partnerschaften zwischen europäischen und afrikanischen Unternehmen und Verwaltungen und bereits vorhandener, aber gegenwärtig durch eine mangelhafte Regierungsführung behinderter Möglichkeiten des Handels innerhalb Afrikas und mit Europa. Hinsichtlich der Kohärenz der EU-Entwicklungs-, Landwirtschafts- und Handelspolitiken wurden Bedenken zum Ausdruck gebracht und es wurde die Forderung nach einem förmlichen Rahmen zwischen der AU und der EU für den Dialog über die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erhoben, wobei letzterer Vertretern des Privatsektors und von Landwirtschaftsverbänden offen stehen sollte.

2.7. Die politischen Beziehungen zwischen Afrika und der EU im Wandel

Im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte wurden die geopolitische Bedeutung Afrikas und das Gewicht des Kontinents für die Weltwirtschaft zunehmend anerkannt. Trotz der zahlreichen politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen, die in diesem Kapitel dargestellt wurden, wächst das internationale Interesse an einem Kontinent, der die weltweit am schnellste wachsende Bevölkerung, steigende Einkommen und expandierende Märkte sowie bedeutende natürliche Ressourcen zu bieten hat. Diese Tatsache spiegelt sich in der Zunahme der über die langjährige Partnerschaft mit Europa hinausgehenden politischen Beziehungen zwischen afrikanischen und anderen Ländern – einschließlich der USA, China, Japan, Südkorea und Indien – sowie in einem breiten Spektrum an Süd-Süd-Netzen.

Trotz der Diversifizierung seiner Kooperationen ist die EU nach wie vor der Haupthandelspartner Afrikas, die führende Quelle des Kontinents für ausländische Direktinvestitionen, der größte Geber von Entwicklungshilfe sowie ein zentraler sicherheitspolitischer Verbündeter. Im Jahr 2016 hielten die EU-Mitgliedstaaten rund 40 % der afrikanischen Bestände an ausländischen Direktinvestitionen in Höhe von 291 Mrd. EUR. Die EU und ihre Mitgliedstaaten stellten 55 % der öffentlichen Entwicklungshilfe (in Höhe von 23 Mrd. EUR), die 2016 für Afrika bereitgestellt wurde.[43]

Die politischen Beziehungen zwischen Afrika und der EU haben sich seit der Jahrtausendwende, im Anschluss an den ersten Afrika-EU-Gipfel im Jahr 2000 in Kairo, erheblich weiterentwickelt. Im Mittelpunkt des Cotonou-Abkommens[44] (2000-2020), dem 48 afrikanische Staaten sowie die Mitglieder der AKP-Gruppe im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean angehörten, stand die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Staaten und ihre schrittweise Integration in die Weltwirtschaft durch ein Zusammenwirken von Handel, Investitionen, Privatsektorentwicklung, finanzieller Zusammenarbeit und regionaler Entwicklung. Gespräche über ein Nachfolgeabkommen für Cotonou wurden bereits aufgenommen.

43. Europäische Kommission (2018) Stärkung der Partnerschaft der EU mit Afrika. Ein neues Bündnis für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze.

44. Europäische Kommission (2014) The Cotonou Agreement and multiannual financial framework 2014-20, Development and cooperation EuropeAid, Luxembourg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

Die Vertiefung der politischen Partnerschaft zwischen Afrika und der EU gelang mit Annahme der Gemeinsamen Afrika-EU-Strategie durch den zweiten Afrika-EU-Gipfel im Jahr 2007.[45] Die drei Hauptziele der Gemeinsamen Strategie sind (1) die Stärkung des politischen Dialogs zwischen Afrika und der EU, (2) der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU und (3) die Förderung einer auf den Menschen ausgerichteten Beziehung. Zusätzliche, auf den nachfolgenden Afrika-EU-Gipfeln eingegangene Zusagen markierten die Fortentwicklung der Partnerschaft; von besonderer Bedeutung für den Agrar- und Lebensmittelsektor war der Gipfel von Abidjan im Jahr 2017, auf dem die Zusage gegeben wurde, gemeinsam an der Förderung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität Afrikas zu arbeiten. In Kombination mit der Agrarministerkonferenz der AU und der EU im Juni 2017 bereitete diese Verpflichtung den politischen Rahmen, innerhalb dessen die EU-Kommission die Initiative zur Einrichtung der Task Force „Ländliches Afrika" ergriff.

In der Ankündigung der neuen Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Beschäftigung durch EU-Kommissionspräsident Juncker im September 2018 (siehe Kapitel 1) manifestierten sich ein weiteres Mal die Ambitionen, die hinsichtlich der zukünftigen politischen Beziehungen zwischen Afrika und der EU bestehen. Der Rahmen für die weitere Entwicklung des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors wird zudem von den zukünftigen Entscheidungen in zwei weiteren wichtigen Politikbereichen der EU – dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für den Zeitraum 2021-27 und der GAP nach 2020 – abhängen.

Der Kommissionsvorschlag zum MFR[46] sieht ein Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit in Höhe von 89,2 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-27 vor, wobei Afrika zu den Prioritäten gehören soll. Den subsaharischen Ländern Afrikas sollen in diesem Rahmen mindestens 32 Mrd. EUR an Finanzhilfen bereitgestellt werden und den Ländern Nordafrikas 7,7 Mrd. EUR. Ergänzt werden diese Beträge durch den umfangreichen Einsatz von Mischfinanzierungen und Garantien zur Mobilisierung von Finanzmitteln aus dem privaten und öffentlichen Sektor. In Bezug auf Investitionen wird Afrika einen Schwerpunkt der als Vorschlag eingebrachten neuen Garantie für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen in Höhe von insgesamt 60 Mrd. EUR bilden. Mit Unterstützung der Kommission hat die Hohe Vertreterin der EU die Einrichtung der Europäischen Friedensfazilität vorgeschlagen. Mit einer Ausstattung in Höhe von 10,5 Mrd. EUR für den Zeitraum 2021-27 soll diese die Bemühungen der europäisch-afrikanischen Zusammenarbeit um Frieden, Sicherheit und Stabilität in Afrika unterstützen.

Die nächste Phase der GAP-Reform betrifft den Zeitraum nach 2020, denn die Entscheidungen bezüglich der Finanzierung der GAP für den Zeitraum 2021-27 werden im Rahmen der Beschlüsse zum MFR getroffen. Nach Durchführung einer europaweiten öffentlichen Konsultation veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft". In der Mitteilung wurden folgende Hauptziele der künftigen GAP dargelegt: die Förderung eines intelligenten und widerstandsfähigen Agrarsektors, die Stärkung von Umweltpflege und Klimaschutzmaßnahmen als Beitrag zu den Umwelt- und Klimazielen der EU sowie die Stärkung des sozioökonomischen Gefüges der ländlichen Gebiete. Es werden Leistungsziele festgelegt und den EU-Mitgliedstaaten wird eine größere Autonomie gewährt, diese Ziele entsprechend den Bedingungen vor Ort zu erreichen. In der Mitteilung wurden zudem die globale Dimension der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Wechselwirkungen zwischen der GAP und den Zielen der nachhaltigen Entwicklung sowie die Pflicht zur Stärkung der Politikkohärenz im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung anerkannt. Es wurde erklärt, dass die künftige GAP einen größeren Beitrag zur Umsetzung der Beschlüsse des Valetta-Gipfels[47] über Migration leisten muss und stärker in die Maßnahmen einzubeziehen ist, die zur Beseitigung der tiefer liegenden Ursachen der Migration erforderlich sind. Der Mitteilung zufolge ist die Kommission entschlossen, die strategische Zusammenarbeit mit der AU zu verstärken und den Dialog über Fragen im Zusammenhang mit Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung zu vertiefen, um die Region bei der Entwicklung ihrer Agrar- und Lebensmittelwirtschaft zu unterstützen.

Eine Reihe anderer Faktoren, die im weiteren Sinne mit der Agenda 2030 und der Umsetzung der SDG in Zusammenhang stehen, werden ebenfalls Einfluss auf die Politik Afrikas und der EU ausüben. Auf politischer Ebene besteht zunehmend Einigkeit, dass die politische Gestaltung der Landwirtschaft und der Ernährungssysteme in Einklang mit der Agenda 2030 der nachhaltigen Entwicklung gebracht werden sollte. Hiermit wäre eine umfassende Umgestaltung der Ernährungssysteme verbunden, in deren Rahmen folgende vier Punkte berücksichtigt werden sollten: Erstens sollten die Ernährungssysteme allen Menschen die Möglichkeit geben, nahrhafte und gesunde Lebensmittel zu konsumieren. Zweitens sollten sie mit nachhaltigen Wertschöpfungsketten innerhalb des Agrar- und Lebensmittelsektors verbunden sein. Drittens sollten sie den Klimawandel eindämmen und Widerstandsfähigkeit gegenüber seinen Auswirkungen aufbauen. Viertens sollten sie auf eine Neubelebung der ländlichen Gebiete hinwirken.[48] Die Veröffentlichung des Berichts der EAT-Lancet-Kommission[49] im Januar 2019 hat die Notwendigkeit ins Blickfeld gerückt, eine wachsende Weltbevölkerung mit einer gesunden Ernährung zu versorgen und gleichzeitig nachhaltige Ernährungssysteme zu entwickeln, mit deren Hilfe sich die ökologischen Schäden so weit wie möglich begrenzen lassen. Bei der COP24-Tagung im polnischen Kattowitz wurden Maßnahmen zur Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens 2015 vereinbart und geklärt, wie die Regierungen bei der Messung, Berichterstattung und Überprüfung ihrer Emissionsminderungsziele vorzugehen haben.[50]

Das Zusammenspiel der oben benannten globalen und europäischen Aspekte hat die Arbeit an diesem Bericht und den enthaltenen Empfehlungen beeinflusst. In den folgenden Kapiteln 3 bis 7 wird ein Bündel kurz- und langfristiger strategischer Optionen benannt, die zur Umgestaltung des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors geeignet sind. Bei den Vorschlägen handelt es sich keinesfalls um ein Patentrezept für jedes einzelne Land – vielmehr wird jede Handlungsoption vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten des jeweiligen Landes zu prüfen sein. Entscheidend ist, dass die afrikanischen Entscheidungsträger das Spektrum der verschiedenen Optionen abwägen und – mit Unterstützung der EU – eine Auswahl treffen.

45. Afrikanische Union, Europäische Union (2007) The Africa – EU strategic partnership. A joint Africa-EU strategy.

46. Europäische Kommission, Legal texts and factsheets on the EU budget for the future, Website.

47. Afrikanische Union, 2015 Valletta Summit on Migration, Website.

48. Caron P. et al. (2018) Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation, Agronomy for Sustainable Development.

49. EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems (2019) Food in the Anthropocene, Website.

50. Vereinte Nationen / Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (2015) Verabschiedung des Übereinkommens von Paris, 21st Konferenz der Vertragsparteien, Paris.

/3

EIN TERRITORIALER ANSATZ FÜR DIE SCHAFFUNG VON ARBEITS-PLÄTZEN UND EINKOMMENS-WACHSTUM

3.1. Relevanz

Wie in Kapitel 2 dargelegt, steht Afrika vor der anspruchsvollen Aufgabe, eine ausreichende Anzahl von Arbeitsplätzen für seine wachsende Erwerbsbevölkerung zu schaffen. Der Agrar- und Lebensmittelsektor und die ländliche Wirtschaft sind für die erfolgreiche Bewältigung dieser Herausforderung von entscheidender Bedeutung. Die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ist ein entscheidender Schritt im Rahmen des strukturellen Transformationsprozesses. Die Belebung des Agrarsektors und der damit verbundene Anstieg der Einkommen werden die Nachfrage im ländlichen Raum ankurbeln und so die Entwicklung anderer Aktivitäten fördern. Dieses Potenzial muss durch unterstützende politische Maßnahmen erschlossen werden.

Der historische Verlauf der räumlichen Entwicklung Afrikas, die sich wandelnden Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten und die Entwicklungsoptionen, die Afrika im Rahmen des gegenwärtigen Globalisierungsprozesses offenstehen, sind einige der – im nächsten Abschnitt näher zu erläuternden – ausschlaggebenden Gründe, auf denen unsere Annahme beruht, dass ein territorialer Ansatz einen erheblichen Mehrwert bieten könnte und künftigen Entwicklungsstrategien zugrunde gelegt werden sollte.

Eine territoriale Herangehensweise orientiert sich nicht alleine an bestehenden Verwaltungsgrenzen. Unter einem territorialen Gebiet versteht sie einen auf menschliche Aktivitäten ausgerichteten und durch wirtschaftliche und soziale Netzwerke strukturierten Governance-Raum, in dem zukünftige Projekte konzipiert und umgesetzt werden. Ein territoriales Gebiet wird von einer Gemeinschaft von Akteuren gesteuert und beeinflusst und umfasst alle ökologischen, sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Güter und Prozesse, die innerhalb des Gebietes interagieren.

Wird ein territorialer Ansatz verfolgt, um Beschäftigungs- und Einkommenswachstum zu erzielen, so geht dies in der politischen Praxis einher mit einer strategischen Denk- und Planungsweise, einer zunehmenden Fokussierung auf öffentliche und private Investitionen sowie auf die Bereitstellung von grundlegenden Infrastrukturen und Dienstleistungen in kleinen und mittleren Städten und dem ländlichen Raum. Ziel dieses Ansatzes ist es, das Potenzial von ländlichen Gebieten auszuschöpfen und die Handlungsfähigkeit der ländlichen Bevölkerung, insbesondere von Frauen und jungen Menschen zu erweitern, um wirtschaftliche und soziale Dynamiken zu fördern und – im Blick auf eine integrative Entwicklungsweise, bei der Menschen und Orte nicht abgehängt werden – lokale, regionale und nationale Institutionen zu stärken. Die Prioritäten, die wir nachfolgend vorschlagen, sollen dazu dienen, das Potenzial zur Expansion des Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft zu erschließen. Hierbei handelt es sich um den Prozess zur Planung und Umsetzung des territorialen Ansatzes, Investitionen in vorrangige physische Infrastruktur sowie die Stärkung lokaler Institutionen und wirtschaftlicher und sozialer Netzwerke. Nach Ansicht der Task Force handelt es sich bei dem territorialen Ansatz um einen Entwicklungsansatz, zu dem die EU umfangreiche Erfahrungen weitergeben kann.

51. Agence Française pour le Développement (AFD) et al. (2018) TP4D. Fostering territorial perspective for development. Towards a wider alliance, Weißbuch.

3.2.1. Das räumliche Erbe Afrikas und das sich wandelnde Verhältnis zwischen ländlichem und urbanem Raum

Neben seinem massiven Bevölkerungswachstum ist Afrika durch eine höchst ungleiche Bevölkerungsverteilung und sehr spezifische räumliche Siedlungsmuster gekennzeichnet. Aufgrund der Vielfalt der Ökosysteme und der vorhandenen natürlichen Ressourcen und als Ergebnis des präkolonialen, kolonialen und postkolonialen Erbes ist die Bevölkerungsverteilung durch ein Nebeneinander von Gebieten mit hoher und niedriger Dichte charakterisiert. Die europäische Kolonisierung hat die räumliche Infrastruktur Afrikas tief geprägt. Die Verkehrsnetze dienten in erster Linie der Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und liefen auf die Küsten zu, wobei in jedem Kolonialgebiet ein Hafen gebaut wurde, bei dem es sich häufig sowohl um die wichtigste Stadt als auch um einen Endbahnhof zur Ausschiffung örtlicher Rohstoffe handelte. Diese Ausrichtung verfestigte sich infolge der Unabhängigkeit in den 1960er Jahren, als die Staaten ihre Entwicklung ausgehend von ihrer jeweiligen Hauptstadt planten. Dies brachte eine Konzentration der Bevölkerung, Infrastruktur und Dienstleistungen in der Hauptstadt mit sich und verstärkte so die räumliche Anordnung der Kolonialzeit.

Dieser Prozess begünstigte überall auf dem Kontinent die Herausbildung einiger Großstädte mit mehreren Millionen Einwohnern und hauptstädtischer Ballungsräume, in denen häufig mehr als 25 % der Gesamtbevölkerung und 65 % der städtischen Bevölkerung leben, während der Abstand zwischen der Hauptstadt und der zweitgrößten Stadt des Landes beträchtlich ist. Dieser unausgewogene Verstädterungsprozess ging einher mit einer zweiten Urbanisierungsdynamik, nämlich der Expansion großer Dörfer, die zu ländlichen Zentren (mit 5 000 bis 10 000 Einwohnern) und später – insbesondere in West- und Ostafrika – zu (10 000 bis 50 000 Einwohnern fassenden) Kleinstädten anwuchsen.

Infolge dieser beiden Entwicklungen sind mittelgroße, als regionale Zentren fungierende Städte (mit 50 000 bis 500 000 Einwohnern) das schwache und fehlende Glied der territorialen Kohäsion Afrikas. Diese Regionalstädte spielen nicht nur als Verwaltungsgebiete und Dienstleistungszentren eine wichtige Rolle, sondern auch als Orte der sozialen und wirtschaftlichen Interaktion. Sie fungieren als Tore zu den ländlichen Gebieten und sind für die Außenorientierung der ländlichen Ökonomien von entscheidender Bedeutung. Indem sie den sanften Übergang von den größeren Städten bzw. der Hauptstadt in die ländlichen Gebiete – und umgekehrt – herstellen, tragen sie dazu bei, die ländliche Wirtschaft in der nationalen und internationalen Wirtschaft zu verankern. Gleichzeitig spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung der Infrastruktur, die benötigt wird, damit sich kleine Unternehmen und Arbeitsplätze außerhalb der Landwirtschaft herausbilden können.[52]

Der Vorrang, der dem hauptstädtischen Ballungsraum in den meisten Ländern eingeräumt wird, hat eine unzureichende Versorgung mit öffentlichen Gütern in den regionalen Zentren und, in noch größerem Maße, in den Kleinstädten zur Folge. Das Fehlen von Infrastruktur, Ausrüstungsgütern und Dienstleistungen verhindert, dass kleine Städte schrittweise urbane Funktionen übernehmen können, und verschließt die Perspektive territorialer Konsolidierung und regionaler Entwicklung.[53] Mittelgroße Städte übernehmen eine konsolidierende Rolle in ihrem territorialen Gebiet; werden sie vernachlässigt, steigt die Gefahr, dass die Akteure in diesen Städten von privaten Auftragnehmern aus den urbanen Zentren übergangen werden und die ländlichen Gebiete – zum Schaden des territorialen und sozialen Zusammenhalts – direkt an größere Städte im In- oder Ausland[54] anbinden.

Die Folge dieses Modells des urbanen Wachstums bei einer schwachen Entwicklung des ländlichen Raums ist eine starke territoriale Ungleichheit im Blick auf Einkommen und Armut. Die Berechnungen des mehrdimensionalen Armutsindexes durch die UNDP belegen erhebliche Disparitäten zwischen den hauptstädtischen Regionen und den übrigen Regionen sowie große Gefälle zwischen der meistbegünstigten und der am wenigsten begünstigten Region, insbesondere in Binnenländern (z. B. in Äthiopien, Niger und Mali).[55] Diese regionalen Disparitäten überlagern sich mit dem Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land, bei dem es sich um ein hinlänglich bekanntes Hindernis für den Strukturwandel in den Entwicklungsländern handelt.

In vielen afrikanischen Ländern hat sich die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu einseitig auf die Modernisierung von Betrieben und bäuerlichen Praktiken konzentriert, während die Bereiche Bildung, Gesundheit und die Bereitstellung von grundlegender Wasser-, Abwasser- und Strominfrastruktur demgegenüber vernachlässigt wurden. Wo vorhanden, zielten die Strategien zur ländlichen Entwicklung nicht auf die Herstellung von Synergien mit dem Städtenetz, sondern waren häufig Beiwerke der Agrarpolitik – ein Beleg für die politische und strategische Priorität, die dem Agrarsektor eingeräumt wurde.[56]

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen gab es im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte positive Entwicklungen im ländlichen Raum, was die Verkehrssysteme (zunehmende Verbesserung der Straßen und wachsende Zahl günstiger, importierter Kleinbusse) und die Kommunikation (insbesondere Mobiltelefone) angeht. Diese Veränderungen hatten einen starken Einfluss auf Bevölkerungsbewegungen und Migrationspraktiken, die nun nicht mehr auf langfristige und saisonale Wanderungsbewegungen begrenzt sind, sondern auch kürzere und vorübergehende Migration umfassen.[57]

Dies führt zu einer Diversifizierung der Einkommensquellen, der Herausbildung einer neuen ländlichen Wirtschaft und einer schrittweisen Umwälzung der Gegebenheiten des ländlichen Raums. In weiten Teilen Afrikas erfassen die statischen – und von Land zu Land unterschiedlich definierten – Kategorien „urban" bzw. „ländlich" deshalb nicht länger die Realität der im Wandel begriffenen Stadt-Land-Beziehungen.

52. Mainet, H., Racaud, S. (2015) "Secondary towns in globalization: Lessons from East Africa", Articulo – Journal of Urban Research, 12/2015: Inconspicuous Globalization.

53. Pesche D. et al. (eds). (2016) A new emerging rural world: An overview of rural change in Africa. 2. Auflage, Montpellier: Cirad, Nepad.

54. Mainet, H., Racaud, S. (2015) Ebd.

55. Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe (AfDB) et al. (2015) African Economic Outlook 2015: Regional Development and Spatial Inclusion, OECD Publishing, Paris.

56. OECD (2016) A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.

57. Mercandalli, S.; Losch, B. (eds.) (2017) Rural Africa in motion. Dynamics and drivers of migration South of the Sahara. Rom, FAO und CIRAD

3.2.2. Die Entwicklung Afrikas in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts

Um den Herausforderungen des Strukturwandels in einer globalisierten und sich verändernden Welt zu begegnen, müssen die afrikanischen Länder erneut an ausgewogenen Entwicklungsstrategien arbeiten. Die Strategien müssen mehr sein als die Summe sektorspezifischer Perspektiven; vielmehr braucht es ein verzahntes, multifunktionales Maßnahmenpaket zur Bereitstellung öffentlicher Güter und der Förderung privater, auf die Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und der Folgen des Klimawandels ausgerichteter Initiativen.

Einigen afrikanischen Ländern gelang es im Laufe der 2000er Jahre, neue Fertigungstätigkeiten aufzubauen, doch in den meisten Ländern dominieren weiterhin der Primärsektor (Landwirtschaft und Bergbau) und die informelle Wirtschaft, sowohl im Blick auf den Agrarsektor, als auch innerhalb des breiten Spektrums städtischer Aktivitäten (Sektor der Haushaltsunternehmen) – siehe hierzu Kapitel 2.

Die Globalisierung und der Klimawandel verhindern, dass der wirtschaftliche Wandel in der gleichen Abfolge vonstattengehen kann, wie es in der Vergangenheit in anderen Regionen der Welt der Fall war. In einer lebhaften Debatte werden unterschiedliche Standpunkte hinsichtlich der besten Entwicklungsstrategie vertreten, wobei sich Befürworter eines von Industrialisierung und dem Export getragenen Wachstums, Fürsprecher eines Vorrangs der Landwirtschaft sowie Verfechter eines direkten Einstiegs in die Dienstleistungswirtschaft bei Auslassen der Industrieproduktion gegenüberstehen.

Ein einheitliches, „sektorspezifisches Wundermittel" für die afrikanische Entwicklungspolitik existiert jedoch nicht. Der sektorale Wettbewerb ist nach wie vor stark und im Hinblick auf die für die Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden Faktoren Ausbildung und Infrastruktur steht Afrika vor großen Herausforderungen. Das Umfeld der Weltwirtschaft verändert sich – die Impulse durch die Liberalisierung der Märkte schwächen sich im Vergleich zu den 1990er und 2000er Jahren ab und angesichts von Risiken einer Stagnation und handelspolitischen Spannungen ist der Bestand des aktuellen Wachstumsregimes ungewiss. Die Nachahmung hoher Wachstumsraten auf Grundlage exportorientierter Strategien erscheint heute schwieriger. In der Folge werden nationale Dynamiken und das, was sich „zu Hause" abspielt,[58] zunehmend die ausschlaggebenden Faktoren werden.

Aus dieser Perspektive und mit Blick auf die „heimischen Aktivposten" kann Afrika sich sein eigenes enormes Wachstumspotenzial zu Nutze machen. Während die afrikanischen Länder die Chancen einer stärkeren Integration in die Weltwirtschaft ausschöpfen müssen, bieten die große geografische Ausdehnung des Kontinents, die Vielfalt der Ökosysteme, der Reichtum an natürlichen Ressourcen und vor allem die schnell wachsenden Inlandsmärkte ungeheure Möglichkeiten, um die Eigenbedarfe Afrikas zu befriedigen. Und obgleich dieses Potenzial in jedem Land gegeben ist, werden sich durch die Hebelwirkungen einer regionalen Integration ungleich größere Möglichkeiten eröffnen.

Dieses gewaltige Entwicklungspotenzial kann durch eine Intensivierung der neuen Stadt-Land-Dynamiken erschlossen werden, um auf diese Weise die erwähnte historische Verbindung von Landwirtschaft, Industrialisierung und Urbanisierung zu stärken.[59] Dies betrifft ebenso die Nahrungsmittelversorgung der städtischen Gebiete (einschließlich der Möglichkeit, die von Nahrungsmittelimporten übernommenen Märkte zurückzuerobern) wie Ausrüstungs- und Konsumgüter (die mit den Billigprodukten der großen Schwellenländer konkurrieren müssen).

Der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen und weiteren landwirtschaftlichen Dienstleistungen kommt in diesem Prozess eine Schlüsselrolle zu, wie es bereits auf anderen Kontinenten der Fall war. Die Verarbeitung von Lebensmitteln kann in kleineren Städten erfolgen und hierzu auf der vor Ort vorhandenen Produktion aufbauen. Sie kann arbeitsintensiv sein und starke vor- und nachgelagerte Verbindungen aufweisen und sie belebt die landwirtschaftliche Produktion, fördert deren Intensivierung und kann die – für die Diversifizierung der Wirtschaft enorm wichtige – Herausbildung zusätzlicher Dienstleistungen wie Logistik oder Instandhaltung anregen.

In diesem Rahmen braucht es verstärkte Investitionen in die fehlenden Bindeglieder der territorialen Entwicklung Afrikas; die Unterstützung von Kleinstädten und regionalen Zentren ist eine Möglichkeit, die Verbindungen zwischen Stadt und Land zu festigen und Dynamiken zwischen benachbarten Orten gegenüber den aus der Globalisierung resultierenden Dynamiken zwischen weit entfernten Orten zu begünstigen.[60] Eingriffe in diesem Bereich können Lösungen mit sich bringen, die sowohl für Akteure vor Ort als auch für Regierungen von Vorteil sind und über die Schaffung von Chancen für lokale Märkte und Beschäftigung hinaus den Zugang zu Dienstleistungen erleichtern und den Zusammenhalt der Gemeinschaften stärken. Ferner tragen sie dazu bei, das ökonomische und soziale Netz des Territoriums zu flechten, und sie können die mit der Mega-Urbanisierung einhergehenden Belastungen verringern.

Der auf lokaler Beteiligung und Dialog gründende territoriale Ansatz kann auch für einen Ausgleich der Machtverhältnisse sorgen und – im Gegensatz zur Entscheidungsfindung der Regierungen auf nationaler Ebene – dazu dienen, ein Gefühl von Handlungsmächtigkeit und lokaler Bürgerschaft zu vermitteln. Es erzeugt Verantwortungsbewusstsein und festigt das Engagement der beteiligten Akteure für ausgewiesene Handlungsschwerpunkte.[61]

58. Rodrik, D. (2013) The past, present, and future of economic growth, Geneva, Global Citizen Foundation, Working Paper 1.

59. Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung (UNRISD) (2010) Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics, Genf.

60. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) (2015) Transforming rural economies, The Least Developed Countries Report, New York and Geneva, United Nations.

61. Caron P. et al. (Hrsg.). (2017) Living territories to transform the world, Versailles, Quae Editions.

3.3. Wichtige Handlungsfelder

Angesichts der gewaltigen Umbrüche, vor denen Afrika steht, wird es erhebliche Investitionen brauchen, um den stark wachsenden Bedarf an Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Sicherheit und vielen weiteren Schwerpunkten zu decken. Private Investitionen von Einzelpersonen und Unternehmen werden beim Aufbau von Produktionstätigkeiten eine wichtige Rolle spielen, doch die Bereitstellung öffentlicher Güter erfordert zweifelsohne öffentliche Mittel.

Private Mittel können einen Beitrag leisten, um diese Investitionsbedarfe zu decken, insbesondere über öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP). Allerdings handelt es sich bei ÖPP nicht unbedingt um geeignete Instrumente für alle Arten von öffentlichen Gütern, und was die Finanzierung angeht, werden die afrikanischen Regierungen die Hauptakteure bleiben. Aufgrund der Haushaltszwänge, die es nicht erlauben, allen Bedarfen gleichzeitig Rechnung zu tragen, braucht es pragmatische Herangehensweisen und Prioritäten müssen in Bezug auf die spezifischen nationalen Gegebenheiten definiert werden.

Diese nachdrückliche Erinnerung ist auch bei der Zugrundelegung eines territorialen Ansatzes von zentraler Bedeutung und angesichts der begrenzten finanziellen Kapazitäten der weitgehend von Transferleistungen der nationalen Ebene abhängigen lokalen Regierungen umso wichtiger. Da Schwerpunktlegungen kontextspezifisch sind, müssen sie aus lokalen Prozessen zur Bestimmung von Prioritäten hervorgehen. Den Anstoß solcher Prozesse rückt diese Task Force daher ins Zentrum der vorrangigen Handlungs- und Förderbereiche der EU.

3.3.1. Umsetzung eines territorialen Ansatzes

Seit mehreren Jahren werden territoriale Entwicklungskonzepte zunehmend als leistungsfähige Instrumente anerkannt, mit denen sich bessere Entwicklungsergebnisse erzielen lassen.[62] Sie beruhen auf den Grundsätzen, dass Maßnahmen den Menschen in den Mittelpunkt stellen sollten, sich an den örtlichen Gegebenheiten ausrichten, sektor- und ebenenübergreifend sind, Beteiligte umfassend einbinden, flexibel sind und Integration und Synergien fördern. Territoriale Ansätze können die sektorübergreifende Wirksamkeit erweitern und verbessern, doch sie erfordern mehr als eine stärkere Koordinierung bestehender sektoraler Politiken. Sie erfordern vielmehr einen Paradigmenwechsel bei der Konzipierung abgestimmter Strategien, die die Stärken und Schwächen funktionaler Gebiete widerspiegeln – d. h. von Orten mit aktiven wirtschaftlichen Verbindungen, sozialen Netzwerken und, in der Regel, einer gemeinsamen Identität und einem geteilten Erbe, die zu Eigenverantwortung und Solidarität anregen. Zur wirksamen Umsetzung eines territorialen Ansatzes braucht es die Bereitschaft der nationalen Regierungen, den Prozess zu unterstützen und sich zu ihm zu bekennen. In einem ersten Schritt sollten die Afrikanische Union, die EU sowie nationale und lokale Behörden in Afrika einen politischen Dialog aufnehmen, um ein besseres gemeinsames Verständnis dafür zu entwickeln, wie die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen mithilfe territorialer Ansätze verbessert werden können.

Die Ausarbeitung lokaler Aktionsprogramme erfordert konkrete und umfassende Unterstützung. Auf lokaler Ebene kann der größte Teil dieser Unterstützung in Form von örtlichem oder nationalen Fachwissen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Verwaltungs- und Beratungsgruppen geleistet werden, während externe Unterstützung – insbesondere während einer Pilotphase – ebenfalls mobilisiert werden kann. Auf nationaler Ebene spielen die Regierungen eine wichtige Rolle bei der Koordinierung und der Sicherung der politischen Kohärenz zwischen lokalen Aktionsprogrammen und bestehenden nationalen Strategien sowie bei der Realisierung von Größenvorteilen bei der Umsetzung des territorialen Ansatzes (z. B. im Zusammenhang mit Unterstützungsaufgaben). Es sollten europäische Finanzmittel für ortsbezogene, innovative lokale Aktionsprogramme bereitgestellt werden, die auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in Afrika abgestimmt sind; Europa sollte in diesem Rahmen seine Erfahrungen einbringen und den Austausch von Informationen und methodischen Ansätzen erleichtern.

Bei der Ausarbeitung einer territorialen Strategie und der Festlegung lokaler Aktionsprogramme sind mehrere Schritte zu befolgen.[63]

In einem ersten Schritt gilt es, die Beteiligung einer breiten Gruppe repräsentativer Akteure sicherzustellen. Dies ist entscheidend zur Entwicklung von Eigenverantwortung und um ein gemeinschaftliches Vorgehen zu sichern. Jugendliche und ihre Organisationen sind als Akteure des Beteiligungsprozesses von zentraler Bedeutung. Die Erfahrung, die die EU bei der Förderung und Unterstützung von gemeinschaftlichen Vorhaben hat, könnte Akteuren im ländlichen Raum und insbesondere solchen, die aus benachteiligten Gruppen stammen, helfen, ihre Verhandlungskapazität zu stärken und gerechtere und ausgewogenere Ergebnisse zu erzielen. Fördermaßnahmen zur positiven Diskriminierung wären erforderlich, um die Rolle junger Frauen und Männer zu stärken, denn diese nehmen Hindernisse, die ihrer persönlichen Entwicklung gegenüberstehen, am deutlichsten wahr und sind am besten in der Lage, ihre Zukunft zu planen und eigene Projekte zu entwickeln. Darüber hinaus könnte sich die EU stärker engagieren, um ihre langjährigen Erfahrungen mit partizipativen Dialogen, Multi-Stakeholder-Konsultationen und -Dialogen, der Bereitstellung technischer Hilfe und der Zusammenführung vieler Akteure aus verschiedenen Entscheidungsebenen einzubringen. Die Verhandlungen sollten nicht vom Kapazitätsaufbau bei benachteiligten Gruppen abgekoppelt werden [64], der diesen dabei hilft, sich mit dem Rechtssystem, politischen Prozessen, der Öffentlichkeitsarbeit und technischen Managementfragen zu befassen.

In einem zweiten Schritt wird eine gemeinsame Diagnose der Rahmenbedingungen vor Ort erstellt, zu deren Zweck vorliegende Daten, statistische Daten und Literatur herangezogen werden und in die eine Bestandsaufnahme über Vorzüge und Aktivposten des Gebiets sowie gegebene sozioökonomische Dynamiken einfließt. Auf diese Weise werden die wichtigsten Herausforderungen, vorhandene Einschränkungen und Chancen im Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und integrativem Wachstum ermittelt. Der Bestimmung ortsspezifischer lokaler Ressourcen (im Gegensatz zu generischen Ressourcen, die von den lokalen Besonderheiten unabhängig sind, z. B. Bergbau) ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Gute Beispiele hierfür sind das Kulturerbe, Naturlandschaften oder die sich durch ihr geografische Herkunft auszeichnenden Agrarerzeugnisse und Lebensmittel von hoher Qualität. In der Regel sind diese spezifischen Ressourcen nicht gegeben, sondern müssen durch gemeinschaftliches Handeln der örtlichen Akteure „aktiviert" werden (durch Anerkennung und Bewerbung). Aus ihnen können neue Aktivitäten im Agrar- und Lebensmittelsektor, im Tourismusbereich oder in unterstützenden Dienstleistungen hervorgehen.[65]

62. Torre A., Traversac J. B. (2011) „Territorial governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems" Heidelberg – New York: Springer; TP4D. 2018, a. a. O.

63. Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe (AfDB) et al. (2015) Ebd; Agence Française pour le Développement (AFD) et al. (2018) Ebd

64. Edmunds, D.; Wollenberg E. (2001) "A strategic approach to multistakeholder negotiations", Development and Change, Bd. 32.

65. Camagni R. (2009) "Territorial capital and regional development" in R. Capello & P. Nijkamp (Eds.), Handbook of regional growth and development theories, Edward Elgar Publishing, Cheltenham. Campagne P., Pecqueur B. (2014) Le développement territorial: une réponse émergente à la mondialisation, Hrsg. Charles Leopold Mayer, Paris.

Der dritte Schritt besteht im Einsatz eines Prognoseansatzes zur Erstellung eines plausiblen Zukunftsszenarios des Ortes anhand eines langfristigen Zeithorizonts (von 15 oder 20 Jahren); Grundlage hierfür sind gemeinsam durch die Akteure vor Ort erstellte alternative Zukunftsszenarien. Durch vorausschauendes Denken ist es möglich, Informationen aus verschiedenen Quellen zusammenzuführen, die unterschiedliche Blickwinkel bieten. So besteht die Gelegenheit, Akteuren, die selten angehört werden, eine Stimme zu geben, und zwar nicht alleine einigen Vertretern der Zivilgesellschaft, jungen Menschen und marginalisierten Gruppen, sondern auch abweichenden Stimmen. Durch die Szenarien wird ein gemeinsames Verständnis der gebietsspezifischen Herausforderungen erleichtert und die Fähigkeit der lokalen Ressourcen zur Reaktion auf diese Herausforderungen gestärkt. Aktuelle Erfahrungen aus Afrika zeigen, dass territoriale Prognoseansätze gangbar sind.[66] Seitens der Teilnehmer vor Ort erfordern sie keine spezifische Ausbildung oder Kompetenzen.

Am Ende des dargestellten partizipativen Dialogprozesses werden Prioritäten bestimmt, die die Ausarbeitung eines lokalen Aktionsplans – einschließlich einer verbindlichen Abfolgeplanung zur Berücksichtigung budgetärer und operativer (z. B. personeller) Einschränkungen – anleiten. Bei diesem Aktionsplan, der Bürger, Unternehmen und die örtliche Verwaltung einbezieht, handelt es sich um einen Fahrplan für die territoriale Entwicklung, der es erlaubt, die lokalen Dynamiken vollständig für die Entwicklung der Landwirtschaft, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und den ökonomischen Wandel nutzbar zu machen. Er schlägt sich in konkreten Projekten und Aktivitäten nieder, deren Erfolg im Hinblick auf die Beschäftigungs- und Einkommensbildungsziele überwacht werden kann.

Empfehlungen

Umsetzung eines territorialen Entwicklungsansatzes, der den Menschen in den Mittelpunkt stellt, sich an den örtlichen Gegebenheiten ausrichtet, sektor- und ebenenübergreifend ist, Beteiligte umfassend einbindet und flexibel ist und die Integration von Strategien und Maßnahmen der Synergiebildung fördert; Entwicklung einer territorialen Strategie, Umsetzung eines Prognoseansatzes, Förderung gemeinschaftlicher Vorhaben.

3.3.2. Förderung von Infrastrukturen für die Entwicklung

Um die Ziele der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, müssen die afrikanischen Regierungen eine Vielzahl öffentlicher Güter bereitstellen. Mehrere dieser Güter, wie beispielsweise Bildung und Infrastruktur, sind unmittelbare Bestandteile der neuen Allianz Afrika–Europa. Während die Verbesserung der Bildungssysteme ein übergeordnetes Ziel darstellt, bedarf die Infrastruktur nach Überzeugung dieser Task Force besonderer Aufmerksamkeit, da das Fehlen grundlegender Infrastruktur in ländlichen Gebieten oder kleineren und mittelgroßen Städten ein wesentliches Hemmnis für den Agrar- und Lebensmittelsektor, die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und die territoriale Entwicklung darstellt.

Afrika fällt hier gegenüber anderen Entwicklungsregionen zurück.[67] Nur 63 % der Gesamtbevölkerung haben Zugang zu Trinkwasser; von der Verbesserung der sanitären Einrichtungen sind 47 % der städtischen und 34 % der ländlichen Bevölkerung betroffen. Die Dichte des Straßennetzes ist über zehnmal geringer als in Asien und die Stromversorgung erreicht nur 72 % der städtischen bzw. 33 % der ländlichen Bevölkerung. Trotz der rasanten Entwicklung, die in den letzten zwei Jahrzehnten bei Mobiltelefonen und mobiltechnologischen Anwendungen stattgefunden hat (73 % der Afrikaner verfügen über ein Mobilfunkabonnement), haben lediglich 1 % der Bevölkerung einen dauerhaften Internetzugang und nutzen nur 15 % das Internet.[68]

Auf die Förderung der Verbesserung des Straßennetzes und des Strom- und Internetzugangs wird seitens der Task Force besonderes Gewicht gelegt, da es sich hierbei um entscheidende Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung handelt. Die Festlegung der Prioritäten wird auf Grundlage der Ergebnisse der gebietsspezifischen Diagnosen sowie der Konsultationsprozesse erfolgen.

Was die Bedeutung von Straßen im Allgemeinen und in ländlichen Gebieten im Besonderen angeht, gibt es jahrzehntelange, stichhaltige Belege. Sie sind für die Entwicklungsförderung von entscheidender Bedeutung, indem sie – insbesondere an Orten, an denen Verkehrsdienstleistungen fehlen und Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft Mangelware sind – die Möglichkeit zur Entwicklung der Agrar- und Lebensmittelmärkte schaffen. Der territoriale Ansatz wird dazu beitragen, an den vordringlichsten Investitionsbedarfen anzusetzen.

Die Elektrifizierung ist eine Voraussetzung für die Entwicklung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten und Afrika liegt hier weit hinter anderen Regionen zurück. Es wäre unrealistisch, eine flächendeckende Elektrifizierung des ländlichen Raums vorzuschlagen, doch zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Diversifizierung ist die Versorgung von Kleinstädten und größeren Landgemeinden dringend erforderlich. Gut ausgestattete kleinere städtische Zentren dienen als logistische Warenumschlagplätze zwischen ihrem ländlichen Hinterland und größeren Städten. Sie können Größenvorteile nutzen, um Dienstleistungen für die umliegenden Gebiete zu erbringen, und bieten Raum für die örtliche Verarbeitung von Agrarprodukten und für kleine Industrien, die das vorhandene Arbeitskräftereservoir nutzen.

Diesbezügliche Lösungen müssen eine zweckmäßige Steuerung des Elektrizitätssektors auf nationaler Ebene sowie einen Mix aus größeren und kleineren Erzeugerquellen umfassen – wobei einige im Verbund und andere als autonome Mininetze betrieben werden sollten –, wobei einer nachhaltigen Energie- und Strominfrastruktur Vorrang einzuräumen ist. Die Erfahrungen aus früheren Elektrifizierungsprozessen haben die Bedeutung kostengünstiger Mini-Stromnetze aufgezeigt, die vor Ort verwaltet werden oder in kommunaler Hand sind, auf erneuerbaren Energien (Solar, Wind, Wasser) beruhen und bei denen lokale Behörden und Gemeinschaften die Entwicklung der netzfernen Stromerzeugung anhand der Verfügbarkeit von Ressourcen und der örtlichen Nachfrage überblicken können.[69] In diesem Zusammenhang werden einige bäuerliche Genossenschaften einen Beitrag leisten können, indem sie Biomasse zur Energieerzeugung einsetzen und so ihren Bedarf – und möglicherweise den Bedarf weiterer Verbraucher in der Umgebung – decken.

66. Sourisseau J.-M. et al. (2017) "Territory-centred thinking and action for a better future: territorial foresight in the regions of Ségou in Mali and Vakinankaratra in Madagascar", in Caron P. et al. (coord.). (2017) Ebd.

67. Foster, V.; C. Briceño-Garmendia. (2010) Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Agence Française de Développement and World Bank, Washington, DC.

68. Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe (AfDB) (2018) African Economic Outlook 2018: Financing infrastructure: strategies and instruments, Abidjan.

69. Enflo. K. et al. (2009) "Electrification and energy productivity" Ecological Economics, September 2009; Energy Sector Management Assistance Program.

Das Potenzial der Digitalisierung des ländlichen Raums/der Landwirtschaft in Afrika

Über ihre Delegationen in Afrika bemüht sich die EU um Fortschritte hinsichtlich der Digitalisierung für eine nachhaltige Landwirtschaft (Digitalisation for Sustainable Agriculture, D4SA). Die Projekte umfassen Komponenten der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette von Vorleistungen über die Erzeugung bis zu Nachernteprozessen. Als Beispiele sind Marktinformations- und Beratungsdienste per SMS in Gambia und Ghana, Online-Datenbanken und digitale Plattformen in Senegal, Dschibuti und Kamerun, mobile Bankdienstleistungen in Äthiopien und Burkina Faso sowie E-Voucher-Systeme in Mosambik, Sambia und Ruanda zu nennen.

Im Rahmen der EEF-Förderung des Technischen Zentrums für Zusammenarbeit in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum (TZL) hat die EU erhebliche Investitionen in die Digitalisierung der Landwirtschaft in Afrika getätigt. Innovationen und Technologietransfer sind wesentliche Bestandteile dieser Projekte. Zudem wird der Austausch von bewährten Praktiken und Wissen über digitale Innovationen für die Landwirtschaft aktiv durch das TZL gefördert und unterstützt. Die EU fördert Projekte auch durch Forschung und Vernetzung; so reicht das Programm Horizont 2020 von der Fernerkundung über Hilfen für Imker in Äthiopien bis hin zur Hochwasserprognose in Westafrika, während über den EEF 11 das Projekt Africa connect2 finanziert wird, in dessen Rahmen die Bereitstellung eines schnellen Internetzugangs in Sambia der Verschlechterung der Bodenqualität entgegengewirkt hat und Beiträge zu einer nachhaltigen Bodenpolitik liefern konnte. Schließlich setzt die EU über den Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union für Afrika (European Union Emergency Trust Fund, EUTF Afrika) ein webbasiertes System ein, um ihr organisatorisches Netzwerk globaler Projekte ins Netz zu stellen und alle Projektbeteiligten unverzüglich über Fortschritte zu informieren.

Die EU ist der Auffassung, dass die Digitalisierung ein entscheidender Faktor bei der Umgestaltung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft in Afrika ist. Denn indem sie jungen Menschen und Frauen die Möglichkeit gibt, sich gewinnbringend in der Landwirtschaft und dem Agrarsektor einzubringen, vermag sie es, die Produktivität, Rentabilität und Resilienz des Agrar- und Ernährungssystems zu verbessern. Um das immense Potenzial der Digitalisierung in der Landwirtschaft auszuschöpfen, bedarf es seitens der Regierungen, der Entwicklungspartner und des Privatsektors allerdings höherer Investitionen sowie der Bereitstellung förderlicher Rahmenbedingungen, die eine Ausweitung der digitalen Innovationen entlang der gesamten landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette erlauben.

Das Potenzial der Digitalisierung im Zusammenhang mit Programmen und Projekten zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette kann über die – mit Unterstützung der EU in Afrika zu leistende – Integration digitaler Dienste für verschiedene Teilnehmer der Wertschöpfungskette erschlossen werden. Zu solchen digitalen Innovationen gehören u. a. Beratungsdienstleistungen, klimafreundliche Lösungen/Dienstleistungen, Nachernte-Managementsysteme, Marktinformationsdienste, Finanzdienstleistungen sowie Supply-Chain-Management-Dienste.

In diesem Zusammenhang könnte die EU ihre Erfahrungen einbringen und den afrikanischen Ländern helfen, eigene Kompetenzen im Bereich Big Data Analytics für die Landwirtschaft aufzubauen und in diesem Rahmen u. a. eine stimmige Vorgehensweise zu entwickeln, um die von Agrarunternehmen, Regierungen, Forschungseinrichtungen, Landwirtschaftsorganisationen und IKT-Unternehmen erhobenen Daten zu erfassen, zu verwalten und zu nutzen.

Die Förderung der unternehmerischen Aktivität junger Menschen und ihrer Beschäftigung mithilfe von Digitalisierung ist ein weiterer Bereich, in dem die EU und Afrika zusammenarbeiten sollten, um den im Bereich der digitalen Landwirtschaft aktiven Start-ups junger Menschen die erforderliche Unterstützung in Form von Innovationseinrichtungen, Dienstleistungen zur Unternehmensentwicklung, Gründungshilfen und Coaching, der Entwicklung von digitaler Kompetenz und Qualifikationen sowie Investitionserleichterungen zukommen zu lassen.

Die Bereitstellung des Zugangs zum Internet bedarf der Unterstützung der Regierungen, die hierzu mit dem Privatsektor zusammenarbeiten müssen.

Sie kann Wirtschaftsteilnehmern und insbesondere Landwirten und ihren Organisationen den Zugang zu Informationen und neuen Dienstleistungen erleichtern – von Beratungsdiensten und dem Austausch von Know-how über mobile Anwendungen bis hin zur Nutzung ferngesteuerter Instrumente zur Bestandsführung oder dem Zugriff auf Daten zur Landnutzung. Internetzugänge unterstützen die Herausbildung neuer Geschäftsmodelle im Beratungsbereich und erleichtern zudem den Zugang zu E-Learning-Plattformen sowie die Entwicklung beruflicher Ausbildungsangebote.

Der Ausbau der Infrastruktur ist im Rahmen von Maßnahme Nr. 1 der neuen Allianz Afrika–Europa vorgesehen, der zufolge die Investitionsoffensive für Drittländer (External Investment Plan, EIP) den Zugang zur Stromversorgung für 30 Millionen Menschen und Unternehmen finanzieren, die Kapazität erneuerbarer Energien um 5 Gigawatt erhöhen und mithilfe von fremdfinanzierten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur 24 Millionen Menschen mit ganzjährig befahrbaren Straßen versorgen wird. Durch den Ausbau der Breitband- und IT-Infrastruktur wird Maßnahme Nr. 9 für eine verbesserte Konnektivität sorgen. Diese Task Force schlägt jedoch massive zusätzliche Anstrengungen vor, um kleinere Städte mit Strom zu versorgen. Dies ist eine Voraussetzung für den Ausbau der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft, die eine zentrale Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen wird. Dieser Vorschlag steht im Einklang mit den „High 5"-Zielen, die sich die Afrikanische Entwicklungsbank für 2025 gesteckt hat und deren vorderste Priorität „Light Up and Power Africa" lautet. Er wird andere bestehende Vorhaben wie die Initiative „Africa 50" ergänzen.[70]

Solche Investitionen in grundlegende Infrastrukturen bringen einen breiten gesellschaftlichen Nutzen und in dem Maße, in dem sie sich positiv auf den individuellen und gesellschaftlichen Wohlstand auswirken, Einkommen stärken, effiziente Investitionen steigern und Steuererlöse erhöhen, tragen sie dazu bei, einen positiven Entwicklungskreislauf mit beiderseitigen Vorteilen für lokale Gemeinschaften im ländlichen Raum, Investoren und den öffentlichen Sektor anzustoßen.

Empfehlungen

Erhöhung der Investitionen in Infrastruktur, mit besonderer Schwerpunktlegung auf die Stromversorgung und den Zugang zum Internet.

Die EU und Afrika sollten gemeinsam an der Förderung umfassender Partnerschaften – insbesondere unter Einbeziehung des Privatsektors – arbeiten, um Investitionen anzuregen, die den großflächigen Einsatz bewährter und vielversprechender digitaler Innovationen für eine nachhaltige Landwirtschaft möglich machen, darunter Instrumente zur Fernerkundung, künstliche Intelligenz, Blockchain-Technologien sowie das Internet der Dinge.

3.3.3. Stärkung lokaler Institutionen sowie wirtschaftlicher und sozialer Netzwerke

Eine schwache Governance und (oftmals durch Korruption verschärfte) Probleme im Zusammenhang mit der politischen Ökonomie können den Ausbau der Infrastruktur in Afrika vor erhebliche Hürden stellen, da diese Vorhaben häufig recht komplex sind. Die Vorhaben erfordern umfangreiche, langfristige Investitionen, weisen ausgeprägte Eigenschaften öffentlicher Güter auf, haben eine lange Lebensdauer und zeichnen sich durch hohe Ist-Kosten aus. Darüber hinaus reagieren sie sehr schnell auf die politischen Gegebenheiten vor Ort. Bei der Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in Afrika beeinflussen diese Probleme selbstverständlich die Risikoeinschätzung privater Investoren.[71]

70. Africa 50 (2016) Africa50 annual report.

71. Afrikanische Entwicklungsbank (2018) African Economic Outlook, Bericht.

Im Dezember 2018 wurde im Rahmen der neuen Allianz Afrika–Europa eine EU-AU-Task Force für die digitale Wirtschaft eingerichtet, die sich eingehend mit diesem Themenkomplex befassen wird. Wenn man Entwicklungshilfeprogramme durchführt, ohne ein Verständnis der politischen Realitäten des betreffenden Staates zu haben, kann dies allerlei ungewollte Folgen mit sich bringen. Während die politische Lage einerseits vorgibt, innerhalb welcher Grenzen ausländische Hilfe zu Erfolgen führen kann oder nicht, kann sich auch die ausländische Hilfe selbst auf die politische Lage auswirken.[72]

Ein wichtiges Element erfolgreicher territorialer Ansätze ist eine wirksame Dezentralisierung, denn die lokale Verankerung der Politikgestaltung trägt entscheidend zum Aufbau von Eigenverantwortung bei, stärkt die Eigenständigkeit, sorgt durch eine bessere Mobilisierung der lokalen Ressourcen (Humanressourcen, natürliche sowie finanzielle Ressourcen) für eine beschleunigte lokale Entwicklung. Die Förderung der Dezentralisierung ist daher ein wesentliches Element territorialer Ansätze, das die Stichhaltigkeit und den integrativen Charakter der Konzeption, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von Entwicklungsmaßnahmen sicherstellt.

Viele afrikanische Länder haben Dezentralisierungsprogramme durchgeführt, deren Erfolg begrenzt war. Während die Dezentralisierung der politischen Ebene fast überall vertieft wurde – ob durch Kommunalwahlen oder die Übertragung einiger Kompetenzen auf die lokale Ebene –, hat sich die Dezentralisierung der Verwaltungsebene in geringerem Maße in der Verlagerung von Verwaltungsfunktionen und Exekutivaufgaben niedergeschlagen. Insbesondere die steuerliche Dezentralisierung, d. h. die Übertragung von Finanzmitteln und Befugnissen zur Erschließung von Einkommensquellen, ist weiterhin nur schwach ausgeprägt und erklärt, weshalb die Investitionsfähigkeit der Gemeinden bzw. Regionen derart schwach ist.[73]

Maßnahmen müssen auf die nationalen und lokalen Rahmenbedingungen zugeschnitten sein und fragilen Ländern – insbesondere solchen, die unter Konflikten und zerstörerischer Gewalt leiden – muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.[74] In schwachen und konfliktbehafteten Staaten sollten Dezentralisierungsprozesse die eingeschränkte Macht eines bereits fragilen Staates keinesfalls kompromittieren. Dem Aufbau von Institutionen und der Klärung der jeweiligen Rolle des Staates bzw. des Privatsektors ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Die lokalen Regierungsstellen sind auf den guten Willen der nationalen Regierungen angewiesen und der Umfang der Mittelübertragungen ist zumeist begrenzt (im Durchschnitt erhalten die lokalen Regierungen in Afrika nur 7 % der gesamten Steuereinnahmen).[75] Transferleistungen in einem derart begrenzten Umfang verhindern, dass die Umsetzung territorialer Ansätze und ortsbezogener Strategien seitens der lokalen Ebene wirksam (durch Personal und Finanzmittel) unterstützt werden kann. Der Mangel an lokalen Kapazitäten und Transparenz stellt hinsichtlich der Governance der lokalen Ebene eine besondere Herausforderung dar und kann den Nährboden für Korruption bilden.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der lokalen Governance ist es, die Teilhabe und Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie von traditionellen Führungspersönlichkeiten und Vertretern wirtschaftlicher Akteure mit einer guten Kenntnis der örtlichen Zusammenhänge zu erleichtern. Diese Bedingungen können mithilfe des territorialen Ansatzes gefördert werden.

Auf die Optimierung der Dezentralisierungsprozesse ist im Rahmen des Dialogs EU-Afrika besondere Aufmerksamkeit zu richten. Hierbei handelt es sich um ein langfristiges Ziel, für das die Zusammenarbeit mit spezialisierten Gremien, Organisationen und Think Tanks von großem Wert sein kann (wie etwa United Cities and Local Governments, Africities oder das Global Local Forum). Nationale Verbände, die lokale Regierungen unterstützen (z. B. die South African Local Government Association, die Vereinigung der Bürgermeister von Mali oder die Vereinigung der Regionen und Bezirke von Côte d'Ivoire), könnten sich die Erfahrungen zunutze machen, die auf europäischer Seite (z. B. seitens des Rates der Gemeinden und Regionen Europas) sowie im Rahmen der vielen bestehenden Programme zur dezentralen Zusammenarbeit europäischer und afrikanischer lokaler Regierungen gesammelt wurden.

Die Förderung und Stärkung bestehender Netzwerke von Interessengruppen ist ein weiteres wichtiges Thema. Zur bedeutenden Rolle lokaler Netzwerke für die Entwicklung und die nutzbringende Mobilisierung territorialer Ressourcen gibt es umfangreiche wirtschaftsgeografische Publikationen. Diese Netzwerke profitieren von einem starken Sozialkapital, das vertrauensbildend wirkt, und sind somit in der Lage, komplementäre Stärken und menschliche Fähigkeiten zusammenzuführen und Innovationen zu beschleunigen.

Über die Anstrengungen, die im Bereich der Bildungs- und Informationssysteme unternommen werden müssen, hinaus kann die Peer-to-Peer-Kooperation zwischen der EU und Afrika auch hilfreich sein, um den Mangel an Kompetenzen und Informationen im Blick auf Techniken, Verfahren und Geschäftsmodelle zu überwinden. Als Ergänzung zur Zusammenarbeit zwischen den Regierungen können Partnerschaften zwischen Menschen bzw. Unternehmen, die im vorliegenden Vorschlag der Task Force eine zentrale Rolle spielen, Erfahrungen und innovative Praktiken zugänglich machen.

Beratungen, Schulungen und der Austausch von Landwirt zu Landwirt sind Wege, auf denen afrikanische Bauernorganisationen durch ihre europäischen Partnerorganisationen unterstützt werden können; weitere Unterstützung kann durch spezifische Frauen- und Jugendorganisationen geleistet werden, die ihre Tätigkeiten ausweiten und optimieren möchten. In ähnlicher Weise können Unternehmen – ebenso wie in- und ausländische Handelskammern und sonstige Wirtschaftsförderungseinrichtungen – von der Gebietspräsenz von Unternehmensvertretern profitieren. Dieses Potenzial könnte sich die europäische Afrikahilfe zunutze machen, um lokale Akteure zu stärken und die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen einer lokalen und territorialen Entwicklung zu verbessern.

Empfehlungen

Einbeziehung von Dezentralisierungsaspekten in den Afrika-EU-Dialog. Förderung und Stärkung bestehender lokaler Netzwerke und der Zusammenarbeit unter Kollegen („Peer-to-Peer-Kooperation"), u. a. im Rahmen von bäuerlichen Organisationen, Genossenschaften und Unternehmensverbänden.

72. Putzel, J., Di John, J. (2012) "Meeting the challenges of crisis states", Crisis States Research Centre Report.

73. Elroy Africa (2012) Development of the Africa local governance timeline: Decentralization study post 1980, Programm zur Unterstützung der politischen Gestaltung von Dezentralisierungsprozessen in Afrika, GIZ.

74. McIntosh, K. & Buckley,J. (2015) Economic development in fragile and conflict-affected states: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

75. Vereinigte Städte und lokale Gebietskörperschaften (2010) Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century: Second Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD II), Barcelona.

/4

NACHHALTIGE LAND-NUT-ZUNG UND BE-WIRT-SCHAF-TUNG NATÜRLICHER RESSOURCEN SOWIE MASSNAHMEN IM BEREICH KLIMASCHUTZ

4.1. Relevanz

Infolge der hohen Nachfrage nach Agrarflächen und des Bedarfs der wachsenden afrikanischen Bevölkerung an Nahrungsmitteln, Futtermitteln, Ballaststoffen, Wasser und anderen Verwendungen geraten die natürlichen Ressourcen unter Druck. Ohne geeignete Maßnahmen, die deren nachhaltige Bewirtschaftung gewährleisten, wird dieser Druck zu einer Erschöpfung der natürlichen Ressourcen (z. B. Boden, Wasser, Artenvielfalt, Wälder) führen, das Funktionieren der Ökosysteme und ihre Fähigkeit zur Erbringung wirtschaftlicher und sozialer Vorteile beeinträchtigen, während gleichzeitig das Risiko von Konflikten über die Nutzung dieser Ressourcen zunimmt. Die Erhaltung und/oder die Wiederherstellung der Qualität von Böden und Ökosystemen ist entscheidend, um sicherzustellen, dass die wachsende afrikanische Bevölkerung weiterhin auf diese sowie sonstige natürliche Ressourcen zurückgreifen kann, auf die sie für eine nachhaltige Entwicklung angewiesen ist.

Abgesehen von der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen führt der Klimawandel weltweit zu einer Zunahme klimatischer Schwankungen und Extremereignisse, die ihrerseits Schlüsselfaktoren für den weltweiten Anstieg des Hungers sind, der zuletzt zu beobachten war.

Der Klimawandel stellt bereits jetzt eine erhebliche Zusatzbelastung der afrikanischen Landwirtschaft und Lebensmittelwirtschaft dar. Die nachhaltige Bewirtschaftung von Böden und natürlichen Ressourcen ist daher von entscheidender Bedeutung für die Sicherung der Nahrungsmittelproduktion, den Schutz der Wasserressourcen und den Erhalt der Biodiversität, für die Abwehr von Klimarisiken in der Landwirtschaft sowie um einen Beitrag zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zu dessen Eindämmung zu leisten. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass Investitionen in die Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und der Ökosysteme beitragen und Maßnahmen zum Klimaschutz umfassen. Darüber hinaus müssen Investitionen darauf abzielen, das Ernährungssystem als Ganzes zu stärken. Hierzu gilt es beispielsweise, Synergien und Zielkonflikte zu berücksichtigen, die sich aus Maßnahmen in anderen Bereichen oder aus Wechselwirkungen innerhalb der Ernährungssysteme ergeben, und dies von der Bereitstellung der Betriebsmittel, der Erzeugung und Verarbeitung über den Einzelhandel bis hin zum Verbrauch und zur Verschwendung von Lebensmitteln.

4.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen

4.2.1. Zustand der afrikanischen Land- und Naturressourcen

Die in Afrika vorzufindenden Agrarumweltbedingungen sind, von den Böden bis zu den Klimazonen, äußerst heterogen. Diese Vielfalt stellt die Suche nach passenden Lösungen zur Verbesserung der Produktivität und Ernährungssicherheit vor zusätzliche Herausforderungen. Auch die Böden Afrikas sind sehr vielfältig. Abgesehen von dem Umland der vulkanischen Berge sind die meisten Böden in Afrika nährstoffarm und zeichnen sich durch eine geringe Fruchtbarkeit aus.[76] Aufgrund von wirtschaftlichen Zwängen und mangelnden Informationen ist eine große Zahl afrikanischer Landwirte – insbesondere Kleinbauern – nur begrenzt dazu in der Lage, nachhaltige Bodenbewirtschaftungsmethoden einzusetzen und so die Fruchtbarkeit der Böden zu erhalten und eine Anpassung an den Klimawandel zu leisten.

Schätzungen bezüglich der Gesamtfläche Afrikas, die für den Anbau von Kulturpflanzen geeignet ist, kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Schätzungen von FAOSTAT[77] zufolge verfügt Afrika über landwirtschaftliche Nutzflächen im Umfang von 1,133 Millionen Hektar, von denen 76 % Wiesen und Weiden in hauptsächlich semi-ariden und subhumiden Gebieten sind. In semi-ariden Gebieten ist die Praxis des Hirtennomadismus weit verbreitet (siehe Kasten zu Hirtennomadismus). Bei weiteren 21 % handelt es sich um Ackerland und 3 % entfallen auf Dauerkulturen. Aufgrund der Böden, Bodenbedeckung oder klimatischer Eigenschaften eignet sich ein Teil dieser Flächen jedoch nicht zum Anbau von Kulturpflanzen.

Aufgrund der Bevölkerungszunahme nimmt die Ackerfläche pro Kopf ab und infolgedessen wird sich das Wetteifern um Land verschärfen. Nach Angaben der NEPAD[78] wurden über einen Zeitraum von zehn Jahren „20 Millionen Hektar Flächen in Afrika Gegenstand großangelegter Investitionsverträge, was mehr ist als die Ackerflächen Südafrikas und Simbabwes zusammen“. Es besteht Einigkeit darüber, dass sich die Sicherung von Landrechten günstig auf die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit auswirkt und einen starken Anreiz für eine nachhaltige Landnutzung darstellt. Zwar können durch den großflächigen Erwerb von Land Beschäftigungschancen geschaffen werden, in einigen Fällen können allerdings auch Lebensgrundlagen beeinträchtigt, Konflikte ausgelöst[79] und ein Anstieg des Wasserverbrauchs die Folge sein.[80] Die Rivalität um Boden, der Druck durch das Wachstum von Bevölkerung und Viehbeständen, illegale Abholzungen, u. a. von Holzbiomasse zur Energiegewinnung, sind weitere Faktoren, die Entwaldung, Bodenverschlechterung und Wüstenbildung antreiben. Erhebungen zur Entwicklung der Waldbedeckung in Afrika (2001-2013) zeigen, dass die Baumbedeckung [81] gegenüber dem Jahr 2000 um mehr als 10 % abgenommen hat. Von Wüstenbildung sind bereits zwei Drittel der afrikanischen Landflächen und 65 % der Bevölkerung betroffen.[82] Wirtschaftliche Verluste werden auch durch die Verschlechterung der Böden verursacht [83], wobei Kleinbauern häufig zu den ersten Leidtragenden gehören.

76. Jones, A., et al (eds.) (2013) Soil Atlas of Africa. Europäische Kommission, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg
77. FAOSTAT (2018) Data on land use, Website.
78. NEPAD (2013) AGRICULTURE IN AFRICA — Transformation and outlook.
79. African Ministers' Council on Water (2014) Analysis of impacts of large-scale investments in agriculture on water resources, ecosystems and livelihoods; and development of policy options for decision makers, FAO; UNEP; GRID-ARENDAL; IWMI.
80. Breu T, et al. (2016) "Large-Scale Land Acquisition and Its Effects on the Water Balance in Investor and Host Countries", PLoS ONE 11(3): e0150901.
81. Hansen, M. et al. (2013) "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change" Science, Vol. 342, Issue 6160.
82. AU-Kommission/OECD (2018) Africa's Development Dynamics 2018: Growth, Jobs and Inequalities, AU-Kommission, Addis Abeba/Veröffentlichungsservice der OECD, Paris..
83. Nkonya et al. (2016) "Economics of Land Degradation in Sub-Saharan Africa" In: Nkonya E., et al. (eds) Economics of Land Degradation and Improvement – A Global Assessment for Sustainable Development, Springer, Cham.

Hirtennomadismus

Der Hirtennomadismus ist eine wesentliche Existenzgrundlage in weiten Teilen Afrikas; indem er der Menschheit die Möglichkeit gab, Gras in Nahrung zu verwandeln, konnte diese ihre Fähigkeit zur Überquerung des afrikanischen Kontinents erweitern. Die Praxis des Hirtennomadismus erstreckt sich von der malischen Sahara bis zu den Ebenen Ostafrikas. Wo immer diese uralte Praxis zu finden ist, werden ihr durch die Moderne sowohl Vor- als auch Nachteile geboten und die Übernahme neuer Elemente führt zu einem Wandel dieser Kultur. Die Auswirkungen des Klimawandels, in Verbindung mit der Überweidung in vielen Ländern der Sahelzone, sowie der von Rebellengruppen ausgehende Druck und die Unsicherheit haben in jüngster Zeit zu einer Verschiebung der traditionell im Rahmen der Transhumanz genutzten Korridore geführt. Fortschritte im Bereich der Tierarzneimittel haben sich für die Nomadenvölker aus der Sahelzone als vorteilhaft erwiesen, die nun Rinder in Gebiete bringen können, die ihnen aufgrund der Rinder-Trypanosomiasis zuvor verschlossen waren.

Zuletzt erstreckten sich die Herdenwanderungskorridore in einigen Fällen um weitere 1 000 bis 2 000 km nach Süden als die historischen und traditionell zur Transhumanz genutzten geografischen Gebiete. Diese jüngste Verschiebung wurde in den seltensten Fällen vorhergesehen und erzeugte Konflikte zwischen Hirten und Landwirten sowie zusätzlichen Druck auf die Schutzgebiete und natürlichen Ressourcen (Wasser und Böden). Die entstehenden Konflikte sind zunehmend in gewalttätige Zusammenstöße ausgeartet, bei denen es auch zum Einsatz von Schusswaffen und zu Massakern an Zivilisten kam. Selbst vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Herdenwanderung weiterhin um eine finanziell rentable – wenn auch riskante – Tätigkeit für die Viehhalter. Die signifikante Zunahme an Wiederkäuern, die in jüngster Zeit in einigen großen Ländern der Sahelzone zu beobachten war, scheint mit der „Bankfunktion" der Herden, aber auch mit Einkommen aus der Schattenwirtschaft, aus illegalen Aktivitäten oder der Korruption zusammenzuhängen.

Um die neuen Risiken einzudämmen, die aus den neuen infolge von Klimawandel, Überweidung und Unsicherheit neu zu beobachtenden Tendenzen der Hirtenwanderung resultieren, braucht es u. a. einen frühzeitigen Dialog mit allen Beteiligten, ein auf die Gegebenheiten abgestimmtes Steuersystem, die Bekämpfung der Korruption sowie die nachhaltige Bewirtschaftung von Weiden zur Bekämpfung des Problems der Überweidung.

In vielen afrikanischen Ländern wächst der Agrarsektor im Wesentlichen durch die Ausweitung der landwirtschaftlichen Flächen und nicht durch eine nachhaltige Intensivierung der Bewirtschaftung. Die Folgen sind Entwaldung durch die Beseitigung der natürlichen Vegetation und, damit einhergehend, der Verlust an biologischer Vielfalt, einschließlich des Verlusts an Saatgutsorten. Zwar befassen sich Bauerngruppen in vielen afrikanischen Ländern – auch im Rahmen von Saatgutgenossenschaften – mit der Erzeugung von zertifiziertem Saatgut, doch der Zugang zu verbessertem Saatgut ist weiterhin eine Herausforderung. Darüber hinaus besitzt die Agroforstwirtschaft ein erhebliches Potenzial, um einen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung, Ernährungssicherheit, Resilienz, ökologischer Nachhaltigkeit und Klimaschutz zu leisten. Dieser Sektor ist – gemeinsam mit dem Schutz der Wälder und der Agrobiodiversität – zu fördern.

Obgleich Afrika über rund ein Drittel der weltweit größten Wasserreservoirs verfügt, handelt es sich – bei starken Disparitäten aufgrund von räumlich und zeitlich begrenzten Niederschlägen und Schwankungen der Grundwasservorkommen – dennoch um den zweittrockensten Kontinent der Welt. Während im Kongobecken Wasser im Überfluss vorhanden ist, weist der Wasserhaushalt der meisten halbtrockenen und trockenen Regionen des Kontinents ein Defizit auf. Wiederholt auftretende Dürren führen – insbesondere in den subhumiden und semi-ariden Gebieten – zu Ertragsschwankungen in der regenabhängigen Pflanzenproduktion und Weidewirtschaft und bringen so bereits gefährdete Kleinbauern und Viehhalter in Schwierigkeiten. Über 12 Millionen Hektar (d. h. 6 % der gesamten landwirtschaftlichen Anbauflächen) werden standardmäßig bewässert, womit derzeit etwa 85 % des aus Flüssen und Seen entnommenen Wassers auf die Landwirtschaft entfällt. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um die Nachhaltigkeit der Wasserwirtschaft und die Wasserinfrastruktur zu steigern und auf diese Weise die Verschlechterung der Böden zu verhindern. Das Bewässerungspotenzial Afrikas wird durch die knappen Finanzmittel für die Wasserinfrastruktur und die unzureichenden Qualifikationen und technischen Kapazitäten begrenzt. Hinzu kommt, dass es häufig an Schätzungen zur verfügbaren Wassermenge fehlt, was die Bewirtschaftung der Wasserressourcen erschwert. Die Entwicklung einer soziale und ökologische Auswirkungen in den Blick nehmenden Wasserinfrastruktur bleibt eine große Herausforderung.

84. International Conference of Ministers of defense, security and protected areas on the fight against poaching and other cross-border criminal activities (2019) Abschlusserklärung, Sachverständigenbericht, Thematisches Konzeptpapier Nr. 1 Kurzdarstellung Sahel, Ndjamena Chad 23-25 Januar.
85. Tropical Markets Gembloux Agro-Bio Tech Universität Lüttich (2018) Seminar zur Herdenwanderung in der Zentralafrikanischen Republik.
86. Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) - World Conservation Monitoring Centre (WCMC) (2016) The State of Biodiversity in Africa: A mid-term review of progress towards the Aichi Biodiversity Targets, Cambridge, Vereinigtes Königreich.
87. AFD, Regierung der Niederlande, Agricord (2018) The rise of the seed producing cooperative in Western and Central Africa: Mapping the strength and weaknesses of seed-producing cooperatives, Bericht.
88. UNECA/AU/AfDB (2010) The Africa Water Vision for 2025: Equitable and Sustainable Use of Water for Socioeconomic Development.
89. FAO AQUASAT Irrigation (2014) Facts and figures about Irrigation areas, irrigated crops, environment, Website.
90. Afrikanische Union, Programm zur Entwicklung der Infrastrukturen in Afrika (PIDA) (2017) Bridging Africa's $68bn infrastructure finance gap, Website.
91. Jones, A., et al (eds.) (2013) Ebd.
92. Afrikanische Union, Programm zur Entwicklung der Infrastrukturen in Afrika (PIDA) (2017) Ebd.

Das Wasserkraftpotenzial Afrikas wird auf 1 852 Terawattstunden (TWh) pro Jahr geschätzt, was „dem Dreifachen des derzeitigen Bedarfs des Kontinents“ entspricht. Doch die Wasserkraft steht mit der Landwirtschaft in Konkurrenz um die Wasserressourcen. Das Potenzial der Solarenergie wird als ausgesprochen hoch betrachtet. Die Wind- und geothermischen Ressourcen werden auf 110 GW bzw. über 15 GW geschätzt. Investitionen in saubere Energie können die Versorgung von Bewässerungsinfrastrukturen bewerkstelligen; ferner haben sie das Potenzial, für eine erhöhte Ernährungssicherheit, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten und höhere landwirtschaftliche Einkommen zu sorgen und Nachernteverluste sowie Treibhausgasemissionen zu reduzieren und auf diese Weise einen Beitrag zu Afrikas Agenda 2063 zu leisten. Die größte Herausforderung besteht darin, saubere Energieinfrastrukturen zu entwickeln, die in sozialer Hinsicht nicht ausgrenzend und gleichzeitig umweltverträglich sind.

4.2.2. Die Risiken des Klimawandels in Afrika

Obwohl Afrika für weniger als 4 % der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, befinden sich 27 der 33 Länder, die am stärksten durch den Klimawandel gefährdet sind, in Afrika. Dies hat negative Folgen für die Ernährungssicherheit des Kontinents und belastet den in hohem Maße vom Klima abhängenden Agrarsektor. Etwa 95 % der Anbauflächen werden durch Regen bewässert. Vermehrte Klimaschwankungen und Klimaextreme (einschließlich Dürren und Überschwemmungen) können schwere Nahrungsmittelkrisen, einschließlich der damit verbundenen Folgewirkungen in Form von Preissteigerungen für Lebensmittel, Einkommensverlusten unter Landwirten sowie einen erhöhten Migrationsdruck, verursachen. Extreme Ereignisse wie Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen und Stürme haben seit Beginn der 1990er Jahre zugenommen. Über die fortschreitende Wüstenbildung hinaus sind die Prognosen für die Zukunft alarmierend – so könnte eine globale Erwärmung um 4 °C über dem vorindustriellen Niveau in den 2080er Jahren einen Rückgang der Niederschläge im südlichen Afrika um 40 % mit sich bringen.

Zur Unterstützung von Klimaschutzanstrengungen bedarf es Investitionen in saubere Energieinfrastruktur, wie Solar-, Wasserkraft-, Geothermie- und Windenergie, sodass Emissionen verringert und Alternativen zur Verbrennung von Holz für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie zum Kochen und Heizen verfügbar gemacht werden. Die afrikanische Landwirtschaft verursacht 15 % der weltweiten Treibhausgasemissionen aus der Land- und Forstwirtschaft und sonstiger Landnutzung. In den meisten afrikanischen Ländern stehen die Landwirtschaft und die Landnutzung daher im Mittelpunkt der jeweiligen national festgelegten Beiträge (National Determined Contributions, NDC) bzw. der nationalen Anpassungspläne (National Adaptation Plans, NAP), wobei die meisten Maßnahmen vorwiegend auf die Anpassung an den Klimawandel abzielen und darüber hinaus zur Bekämpfung des Klimawandels beitragen. Was schließlich den Zusammenhang zwischen der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und dem Klimawandel angeht, so ist dieser komplex, aber dennoch offensichtlich, wobei die Klimaproblematik auf globaler wie landschaftlicher Ebene eng mit den lokalen und mikroklimatischen Wirkungen der Wälder verknüpft ist.

Das Übereinkommen von Paris (COP21) bildet den allgemeinen Rahmen für die globale Bekämpfung des Klimawandels und trägt der besonderen Anfälligkeit Afrikas Rechnung. Nach jahrelangen Meinungsverschiedenheiten wurde die Bedeutung des klimapolitischen Handelns im Agrarbereich auf der COP23 in Bonn im Mai 2017 von allen Ländern anerkannt und das Gemeinsame Arbeitsprogramm von Koronivia zur Landwirtschaft (Koronivia Joint Work on Agriculture) verabschiedet. Hierbei handelt es sich um ein zweieinhalbjähriges Arbeitsprogramm zur Ausarbeitung von Empfehlungen für Klimaschutzmaßnahmen im Agrarsektor, in dessen Rahmen auch die Erstellung von Bedarfsanalysen, der Austausch von Wissen und bewährten Praktiken sowie der Kapazitätsaufbau für einen verbesserten Zugang zu vorhandenen Finanzierungsquellen gegen den Klimawandel vorgesehen ist. Trotz ihrer häufig unterschiedlichen Positionen sollten die Afrikanische Gruppe und die Europäische Union im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework for Climate Change, UNFCCC) ihre Zusammenarbeit im Bereich Landwirtschaft und Klimawandel vertiefen, um den Landwirtschaftssektor stärker in den Mittelpunkt des UNFCCC-Prozesses zu rücken.

93. Konferenz der afrikanischen Umweltminister (AMCEN) (2018) Innovative environmental solutions: moving from policy-level concept to implementation, 7. Sondersitzung, Nairobi, 17.-19. September 2018. AMCEN/SS.VII/5.
94. Konferenz der afrikanischen Umweltminister (AMCEN) (2018) Ebd.
95. Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (2014) Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen (IPCC), 2014
96. Maplecroft (Global Risk Analytics), Climate Change Vulnerability Index 2014, in “Climate Change and Environmental Risk Atlas”, Website.
97. World Bank (2013) Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience. A report for the World Bank by the Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics, Washington, DC.
98. FAO (2016) Greenhouse gas emissions from Agriculture, Forestry and Other Land Use, Broschüre.
99. Van Noordwijk, M (2018) Forest Climate: Why atmospheric water matters, The Jakarta Post, 11 July.
100. Vereinte Nationen, Climate change, Issues related to agriculture, Website.
101. Die EU ist der Ansicht, dass Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft stets gleichzeitig in Angriff genommen werden sollten, da die meisten Vorhaben und Maßnahmen zu beiden Zielen beitragen. Die Afrikanische Union konzentriert sich stärker auf den Anpassungsbedarf ihres Agrarsektors und äußert Bedenken, dass Klimaschutzauflagen den Kleinbauern schaden könnten. Siehe die Wortmeldung von Josefa Sacko auf der Pressekonferenz von DREA in Paris, Plädoyers für den Vorrang der Anpassung, Pressekonferenz.

4.3. Wichtige Handlungsfelder

Zur schrittweisen Stärkung der Klimaresilienz und der ökologischen Nachhaltigkeit der Agrar- und Ernährungssysteme in Afrika braucht es seitens der Politik Bereitschaft, Dialog und Unterstützung, gute Regierungsführung und institutionelle Regelungen sowie Forschungs- und Finanzierungsanreize. Maßnahmen sollten auf allen drei Ebenen ergriffen werden, d. h. auf der Ebene von Regierungen, Unternehmen und der Bürger. Zu den vorrangigen Faktoren gehört die Interaktion zwischen Landwirten, örtlichen Verwaltungsstellen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen auf lokaler Ebene. Aufgrund der ausgeprägten Vielfalt der Rahmenbedingungen ist eine gute Abstimmung mit und unter allen lokalen Akteuren die beste Methode, um die konkreten Erfordernisse und Lösungen einzuschätzen.

4.3.1. Integration der nachhaltigen Landnutzung und der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in politische Maßnahmen und Programme

Die umfassende Berücksichtigung („Mainstreaming") der nachhaltigen Flächenbewirtschaftung sollte ein integraler Bestandteil der EU-Zusammenarbeit im Bereich der ländlichen Entwicklung sein. Wie nachstehend skizziert, kann dies in verschiedener Form erfolgen.

Für wirksames Mainstreaming werden zuverlässige Datenbanken benötigt, damit Entscheidungen zur Bewirtschaftung von Böden und natürlichen Ressourcen und zu Klimaschutzmaßnahmen auf fundierter Grundlage getroffen werden können. Seitens der EU und der AU kann geprüft werden, wie die digitale Transformation der afrikanischen Landwirtschaft und die Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen durch einen verbesserten Zugang zu Datenbanken wie den Daten des Copernicus-Erdüberwachungssystems, dem Programm zur globalen Umwelt- und Sicherheitsüberwachung und anderen Programmen der Gemeinsamen Forschungsstelle der EU gefördert werden kann. Die EU und die AU können zudem Innovationsplattformen finanzieren, um so das Potenzial eines intelligenten Landbaus zu maximieren, ökologische Nachhaltigkeit zu fördern und die Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen. Dies würde auch die Nutzung von Satellitennavigationssystemen und digitalen Bodenkartierungen einschließen, um den Landwirten Informationen über den temporären Nährstoffbedarf bestimmter Böden zu liefern. Ferner müssten in diesem Rahmen die Einrichtung und Pflege multifunktionaler Wetterdatensysteme überall auf dem Kontinent, der Aufbau entsprechender Kapazitäten sowie digitale und frei zugängliche landwirtschaftliche Beratungsdienste (z. B. Schulungsvideos) gefördert werden. Die EU kann den Einsatz digitaler Technologien unterstützen, die zur Durchsetzung von Umweltschutzvorschriften (in den Bereichen Landnutzung, Wasser, Forstwirtschaft, biologische Vielfalt), der Überwachung und Meldung über die Einhaltung von Vorschriften sowie zur Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen dienen.

Mainstreaming kann durch den Aufbau personeller und institutioneller Kapazitäten erfolgen. Der Aufbau technischer Kapazitäten ist erforderlich, damit die afrikanischen Regierungen die nachhaltige Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen (d. h. eine integrierte Flächen-, Boden- und Wasserbewirtschaftung und die Erhaltung von Weideländern, Wäldern und Artenvielfalt) und klimaschonende Strategien erfolgreich als Schlüsselprioritäten in ihre Strategien und Programme zur landwirtschaftlichen Entwicklung, u. a. in das CAADP sowie in weitere Investitionspläne integrieren können. Gesetze und Vorschriften zur Nutzung natürlicher Ressourcen sind wirkungslos, wenn sie nicht angewendet oder durchgesetzt werden. Da es vielen afrikanischen Ländern an qualifiziertem Personal mangelt, um eine Überwachung der Bereiche Landnutzung, Wasser, Wald und Biodiversität bewerkstelligen zu können, ist der Kapazitätsaufbau in diesen Bereichen eine Notwendigkeit und ist eine Möglichkeit, Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten zu schaffen. Um den Mangel an qualifiziertem Personal bei der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen wettzumachen, kann die EU-Entwicklungszusammenarbeit beispielsweise ihre Unterstützung der AU-NEPAD-Exzellenznetzwerke afrikanischer Wasserzentren fortsetzen. Ferner könnte die EU Kooperationen zwischen europäischen und afrikanischen Organisationen und die gemeinsame Einrichtung weiterer Exzellenzzentren fördern, die sich wiederum für die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und systemische Ansätze einsetzen könnten.

Landwirtschaftliche Berater und Kleinbauern müssen zudem in einer klima- und ökosystemintelligenten Landwirtschaft geschult werden, wozu auch der effiziente und sichere Einsatz von Düngemitteln und ein so weit wie möglich reduzierter Rückgriff auf Agrochemikalien gehört. Solche Schulungen sollten bei der Überwachung, Berichterstattung und Bewertung entsprechender Programme zur Entwicklung der Landwirtschaft als Indikator dienen.

Um die umfassende Integration von Nachhaltigkeits- und Klimaschutzaspekten zu erreichen, bedarf es einer integrativen und ganzheitlichen Herangehensweise. Widersprüchliche Rechte und Prioritäten und der Ausschluss lokaler Nutzer von Entscheidungsprozessen führen oft zu Konflikten im Zusammenhang mit Zugangs- und Nutzungsfragen im Blick auf Land und natürliche Ressourcen (wenn etwa verschiedene Nutzer Anspruch auf Flächen, Futter, Bäume oder Nichtholzressourcen in einer Landschaft erheben). Infolgedessen kommen Letztere weder in den Genuss der Vorteile von Schutzgebieten, noch tragen sie einen Teil der Lasten, die mit ihnen verbunden sind. Um nachhaltig wirksam zu sein, sollte der Schutz der biologischen Vielfalt in Afrika einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der die Förderung der Agroforstwirtschaft und die Umsetzung einer nachhaltigen Bewirtschaftung aller Arten von Wäldern (einschließlich der Wiederherstellung degradierter Wälder) umfasst, da diese gleichzeitig Verbesserungen im Hinblick auf Klimaresistenz, Bodenqualität, biologische Vielfalt und die menschliche Ernährung bewirken.

Politische Maßnahmen und andere Mechanismen sollten Landnutzern wie Landwirten und Viehzüchtern Anreize zum dauerhaften Übergang zu einer nachhaltigen Landnutzung bieten und gleichzeitig ihren Landbesitz bzw. Landzugang sichern. Initiativen zum Schutz der biologischen Vielfalt müssen Anreize für eine nachhaltige Landnutzung in Agrarlandschaften bieten, eine effiziente Koordination der Schutzgebiete mit lokalen Gemeinschaften und Kleinbauern gewährleisten und sicherstellen, dass Letztere in den Genuss aller Vorteile kommen (Biodiversitätsziele von Aichi Nr. 14 und 15)[102]. Darüber hinaus bedarf es der Unterstützung von Saatgutsystemen zur Förderung der Agrobiodiversität, die einen Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft in Afrika leisten und afrikanische Landwirte zu fundierten Entscheidungen in Bezug auf Saatgut befähigen und ihnen die Möglichkeit geben, ihr eigenes Saatgut im Betrieb zu verwalten und zu erhalten.

Was die Wasserressourcen angeht, so braucht es eine sektorübergreifende Herangehensweise, in deren Rahmen auf den NEXUS-Ansatz zurückgegriffen und von sektorübergreifenden Maßnahmen Gebrauch gemacht wird. Da Wassereinzugsgebiete oft über nationale Grenzen hinausgehen, ist es zur Vermeidung von Konflikten unerlässlich, die Wasserverteilung nicht nur zwischen

102. Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Safeguarding life on earth. Aichi Biodiversity Targets, Website.

Sektoren, sondern auch zwischen den Ländern auszuhandeln und zu regeln. Unterstützung braucht es bei der Erstellung von Wasserpolitiken, welche sowohl für die Bewässerungslandwirtschaft als auch für den regenabhängigen Landbau von Belang sind, sowie um die Fähigkeit zur Steuerung des Wasserverbrauchs zu stärken die Produktivität des eingesetzten Wassers zu steigern. Organisatorische Vereinbarungen im Wassersektor sind von großer Bedeutung. Integrierte Wasserlösungen sollten auf regionalen Plänen und der Ressourcenbewirtschaftung in Wassereinzugsgebieten basieren. Die Kohärenz des Boden- und Wasserrechts ist hierbei von besonderer Bedeutung. Eine Voraussetzung wirksamer Strategien ist die Erfassung und Analyse der vorhandenen Wasserressourcen und des Wasserverbrauchs (d. h. bessere Daten über die Verfügbarkeit und den Verbrauch von Wasser) unter Berücksichtigung der durch den Klimawandel verursachten Veränderungen. Durch die Wasserrückhaltung in Böden oder Reservoirs und Effizienzsteigerungen bei der Wassernutzung kann die Verfügbarkeit von Wasser verbessert und die Versorgungssicherheit gestärkt werden.

Verstärkt wird das Mainstreaming auch durch Synergien zwischen der Ernährungssicherheit, der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel, u. a. im Rahmen des CAADP und sonstiger Investitionspläne. Zur Förderung dieser Synergien und für eine wirksamere Überwachung im Rahmen der Maßnahmen und Pläne für eine klimaintelligente Landwirtschaft (Climate-Smart Agriculture, CSA), bedarf es der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Regierungsstellen, der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor, auch über die Afrikanische Allianz für eine klimaintelligente Landwirtschaft. Einige Projekte in Afrika für eine klimaintelligente Landwirtschaft werden bereits von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU gefördert, doch es sollte noch weit mehr unternommen werden. Die Umsetzung von Schutzinitiativen sollte gemeinsam mit den lokalen Gemeinschaften und Kleinbauern erfolgen, um sie dazu anzuregen, Praktiken zum Schutz und zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt anzuwenden, z. B. Integrierten Pflanzenschutz (Integrated Pest Management, IPM). Wie gezeigt wurde, kann ein territorialer Ansatz (siehe Kasten unten) die nachhaltige Bewirtschaftung der Land- und Naturressourcen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel unterstützen.

Auf nationaler Ebene können die einschlägigen Investitionsleitlinien und Investitionsrahmen (z. B. Index für Agrobiodiversität, Freiwillige Leitlinien zur Verwaltung von Grundbesitz, Grundsätze für verantwortungsbewusste Agrarinvestitionen, Treibhausgas-Bilanzierungsmodelle) angewendet werden, einschließlich jener, die im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer entwickelt wurden. Im Idealfall sollten solche Bewertungsinstrumente Erkenntnisse liefern, mit deren Hilfe die Kohärenz der Agrarpolitik verbessert werden kann und Kleinbauern dazu anregt werden, Feedback zu Initiativen geben. Ein zentrales Handlungsfeld liegt in der Entwicklung von Bewertungsinstrumenten oder der Anpassung bestehender Instrumente (z. B. des Klimaresilienz-Bewertungsinstrumentes oder des Ex-Ante-Kohlenstoffbilanzinstrumentes der FAO)[103], um Investoren des Agrar- und Lebensmittelsektors in Afrika bei der Gestaltung ihrer Entscheidungen in den Bereichen Klimaresilienz, Klimaverträglichkeit und ökologischer Nachhaltigkeit sowie im Zusammenhang mit Sorgfalts-, Überwachungs- und Bewertungsmechanismen zu unterstützen.[104] Eine weitere Stärkung dieser Synergien ließe sich erzielen, wenn Maßnahmen, Programme und Projekte im Hinblick auf ihren Beitrag zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz von Flächen, Böden, Wasser, Weideländern, Wäldern und der Artenvielfalt einschließlich der Agrobiodiversität geprüft, überwacht, erfasst und evaluiert würden und wenn der Zugang zu Finanzmitteln von den erzielten Ergebnissen abhängig gemacht würde.

Territoriale Ansätze für eine nachhaltige Landnutzung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen sowie für die Klimapolitik

Natürliche Ressourcen werden oft in räumlichen Einheiten (Wassereinzugsgebiete, Becken, Klimazonen, Ökosysteme) zusammengefasst. Es ist jedoch notwendig, über die biophysikalischen Einheiten hinauszugehen und eine territoriale Perspektive hinzuzuziehen. Ein solcher Ansatz berücksichtigt nicht nur die räumliche Dynamik innerhalb dieser natürlichen Einheiten, sondern auch den Governance-Raum (einschließlich einer Gemeinschaft von Akteuren); letzterer umfasst „mehrere Raumordnungsebenen, verbindet die lokale, regionale, nationale und internationale Ebene und berücksichtigt die Auswirkungen der Globalisierung".[105]

So haben sich beispielsweise die Wassernutzer in Kenia in lokalen Wassergruppen und Zusammenschlüssen von Nutzern von Wasserressourcen (Water Resources Users Associations, WRUA) organisiert, die von den Regierungen auf subnationaler und nationaler Ebene offiziell als wirkungsvolles gemeinschaftsbasiertes Instrument für eine integrative Steuerung und Verwaltung von Wasser und wasserbezogenen Konflikten in Teileinzugsgebieten anerkannt werden.[106] Die EU und die AU können die Aktivitäten von lokalen Wassergruppen und WRUA wie die Überwachung der Wassernutzung und die Wiederaufforstung von Flusseinzugsgebieten unterstützen.

Vergleichbare territoriale Ansätze existieren auch für Schutzgebiete und Nationalparks, bei denen es sich um anerkannte Institutionen mit eigenen Verwaltungsstrukturen handelt, und die folglich mit örtlichen Gemeinschaften kooperieren könnten, um diese über Beteiligungsmechanismen in die Verwaltung natürlicher Ressourcen und die Anpassung an den Klimawandel einbeziehen zu können. In diesem Zusammenhang können die Aktivitäten der Gemeindewaldvereine unterstützt werden.

Darüber hinaus werden die in diversen Verantwortungsbereichen der Lokalregierungen und in unterschiedlichen thematischen Bereichen tätigen Bauerngruppen von einer Reihe von Ministerien für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung offiziell anerkannt. Projekte wie beispielsweise die Saatgutverwaltung der Landwirte zur Sicherung der bäuerlichen Saatgutrechte, die natürliche Wiederbegrünung bzw. die Aufforstung durch Landwirte, Plattformen für den Austausch von Wissen zwischen Landwirten, Erntemanagement und Erstverarbeitung können seitens der EU und der AU gefördert werden.

Ein territorialer Ansatz bietet zudem die Chance, tragbare digitale Geräte zur Verbreitung landwirtschaftlicher Beratungsdienste zu nutzen und Schulungsvideos zu verschiedenen Aktivitäten innerhalb der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette sowie zur Frage der nachhaltigen Landnutzung in lokalen Sprachen zu zeigen. Durch die Digitalisierung können vorhandene Schulungs- und Informationsvideos weltweit ausgetauscht werden, sodass mehr Menschen an diesem Wissen teilhaben können.

In den meisten Fällen spielen Partnerschaften zwischen subnationalen Behörden, Flussgebietsbehörden (die sich über mehrere Verwaltungs-/Hoheitsgebiete erstrecken können) und Schutzgebieten (Nationalparks) eine entscheidende Rolle für eine nachhaltige Flächen- und Ressourcenbewirtschaftung und für Vorhaben im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Es sollte Mechanismen geben, die es den örtlichen Landnutzern erlauben, derartige gebietsbezogene Entwicklungsprozesse voranzutreiben und im Zusammenhang mit der Beratung, Auswahl und Überwachung von Maßnahmen zur Stärkung der nachhaltigen Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen sowie von Klimaschutzmaßnahmen Unterstützung seitens der Flussgebiets-, Schutzgebiets- und Regierungsbehörden zu finden.

103. FAO, Ex-ante carbon balance tool, and Ex-act tool for value chains, Websites.

104. Ifejika Speranza C. and Böckel L. (2015) Climate Resilience Assessment of Agriculture and Forestry Projects and Programmes (CRAAF) -An Expert Assessment Tool. Centre for Development and Environment. University of Bern, Switzerland.

105. Agence Française pour le Développement (AFD) et al. (2018) Ebd.

106. Kiteme BP., Gikonyo J. (2002) Preventing and Resolving Water Use Conflicts in the Mt. Kenya Highland-Lowland System through Water User Associations. Mountain Research and Development Journal, Vol. 22, Ausgabe 4..

Empfehlungen

Integration der nachhaltigen Landnutzung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in politische Maßnahmen. Festlegung von Leitlinien und Rahmenregelungen für Investitionen auf Länderebene. Einsatz digitaler Werkzeuge und Inanspruchnahme technischer Hilfe. Förderung der Agroforstwirtschaft und integrierter Lösungen im Bereich der Wasserbewirtschaftung. Aufbau personeller Kapazitäten für die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.

4.3.2. Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

Die Zuteilung ausreichender und kalkulierbarer Finanzmittel aus den im Rahmen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und des Pariser Abkommens vorgesehenen Mechanismen der Klimafinanzierung an den Agrar- und Lebensmittelsektor ist von großer Bedeutung. Diese Mittel sollten insbesondere für Anpassungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, zur Stärkung des Umweltschutzes, zur Steigerung der Wirksamkeit von REDD+ verwendet werden und die Bezahlung von Personen und ländlichen Gemeinschaften für geleistete Ökosystemdienstleistungen unterstützen. Angesichts der Tatsache, dass Afrika der am stärksten vom Klimawandel betroffene Kontinent ist und es sich bei der EU um den größten Beitragszahler zum UNFCC-Klimafonds handelt, sollte in diesem Rahmen zusätzlich ein fester Anteil des UNFCC-Klimafonds für die afrikanische Landwirtschaft aufgewendet werden. Angesichts der Tatsache, dass derzeit rund 75 % aller Mittel aus Klimafonds in Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels fließen (obgleich Anpassungsmaßnahmen für die im ländlichen Afrika vorherrschenden kleinbäuerlichen Agrarsysteme von größerer Dringlichkeit sind), ist eine stärkere Fokussierung auf die Anpassung erforderlich.

Etwa zwei Drittel der Aktivitäten, die im Rahmen der nationalen Anpassungspläne (NAP) und national festgelegten Beiträgen (NDC) der meisten afrikanischen Länder vorgesehen sind, umfassen Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen für den Agrarsektor. Finanzielle Unterstützungsleistungen sollten daher die Kohärenz zwischen den NDC, den NAP und den nationalen Agrarinvestitionsplänen verstärken. Die EU kann die afrikanischen Regierungen darin unterstützen, die nachhaltige Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen (Boden, Wasser, Weideland, Wälder, Artenvielfalt) in Maßnahmen und Programme zu integrieren, indem sie den Anteil der von ihr bereitgestellten Entwicklungs- und Klimafinanzierung erhöht und Indikatoren definiert, die als Kriterien zur Finanzierung, transparenten Überwachung und Berichterstattung dienen sollten.

Sowohl die Afrikanische Union als auch die EU sollten den Privatsektor dazu anregen, Beiträge zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Klimawandel zu leisten, sei es in Form von eigenständigen Beiträgen oder über ausgewogene und nachhaltige öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP). Tatsächlich sollten staatliche Maßnahmen und Finanzmittel (über Mischfinanzierungen) Anreize für Unternehmen schaffen, eigene Beiträge zur Umsetzung der NDC zu leisten und von den Investitionschancen zu profitieren, die der Übergang zu klimaneutralen Entwicklungspfaden bietet.

Empfehlungen

Bereitstellung ausreichender und kalkulierbarer EU-Mittel aus den Mechanismen zur Finanzierung der Bewältigung des Klimawandels (einschließlich der Verwendung eines festen Anteils aus dem UNFCC-Klimafonds) für Anpassungsmaßnahmen in der Landwirtschaft und die Stärkung des Umweltschutzes in Afrika (u. a. durch eine beschleunigte Kofinanzierung der ernährungsbezogenen Elemente aus den NAP und den NDC). Aufbau von Kapazitäten für den Zugang zum UNFCC-Klimafonds. Aufbau einer internationalen Koalition zur Mobilisierung von Investitionen des Privatsektors, z. B. im Rahmen der globalen Klimaschutzagenda (GCAA).

4.3.3. Aufbau klimaresistenter und nachhaltiger Ernährungssysteme

Der Klimawandel und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen werden nicht alleine durch die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelproduktion beeinflusst und ihre Auswirken betreffen nicht alleine diesen Sektor. Gleiches gilt vielmehr für das gesamte Ernährungssystem jenseits der Landwirtschaft, d. h. für die Erzeugung von Nahrungsmitteln ebenso wie für deren Verarbeitung, Vertrieb und ihren Verbrauch. Um Fortschritte in puncto Klimaresistenz und ökologischer Nachhaltigkeit im Agrar- und Lebensmittelsektor zu erzielen, ist es daher erforderlich, das gesamte Ernährungssystem einzubeziehen, einschließlich aller Elemente und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erzeugung, Lagerung, Verarbeitung, Verteilung, Zubereitung und dem Verbrauch von Lebensmitteln sowie ferner den Ergebnissen dieser Tätigkeiten und den jeweiligen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen, etwa in Form von Emissionen oder Lebensmittelabfällen.

Nachhaltigkeit in der Lebensmittelversorgung ist als Ergebnis mehrerer Faktoren zu begreifen, die auf der lokalen bis zur globalen Ebene zum Tragen kommen, kurz- bis langfristiger Natur sind und sektorübergreifende Kompromisse einschließen, über die die Lebensmittel- und Ernährungssicherheit mit den Aspekten Umweltfreundlichkeit und Ressourceneffizienz sowie der Verringerung von Armut und Ungleichheit und der Widerstandsfähigkeit in Einklang gebracht wird. Sie erfordert Nachhaltigkeit bei der Erzeugung wie auch beim Verbrauch.

Ein nachhaltiges Ernährungssystem ist ein System, das den Bedürfnissen von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt anhaltend und in eindeutiger Weise Rechnung trägt; indem es die Zielkonflikte dieser drei Dimensionen abwägt, garantiert es ausgeglichene, nachhaltige Ergebnisse. Um ökologisch nachhaltige und klimaresistente Ernährungssysteme zu verwirklichen, muss bei der Lenkung, Planung und Umsetzung von Maßnahmen und Investitionen für den Agrar- und Lebensmittelsektor ein auf Ernährungssystemen aufbauender Ansatz verfolgt werden. Im Rahmen eines auf Ernährungssystemen aufbauenden Ansatzes wird eine dynamische Analyse der Beziehungen zwischen den verschiedenen Komponenten des Lebensmittelsektors und der sozioökonomischen und ökologischen Ergebnisse der Erzeugung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln (etwa im Blick auf Ernährungssicherheit und Bodenverarmung) vorgenommen.

Es handelt sich um eine Analyse, die unterschiedliche Akteure, Sektoren und Ebenen umfassend berücksichtigt und somit als Richtschnur für politische Maßnahmen und Investitionen dienen kann, die gleichzeitig kleine und große Unternehmen der Ernährungswirtschaft, Verbraucher aus ländlichen wie städtischen Gebieten unterstützen können und zu verschiedenen Entwicklungszielen (bessere Ernährung, Resilienz, Produktivität, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen usw.) beitragen können.

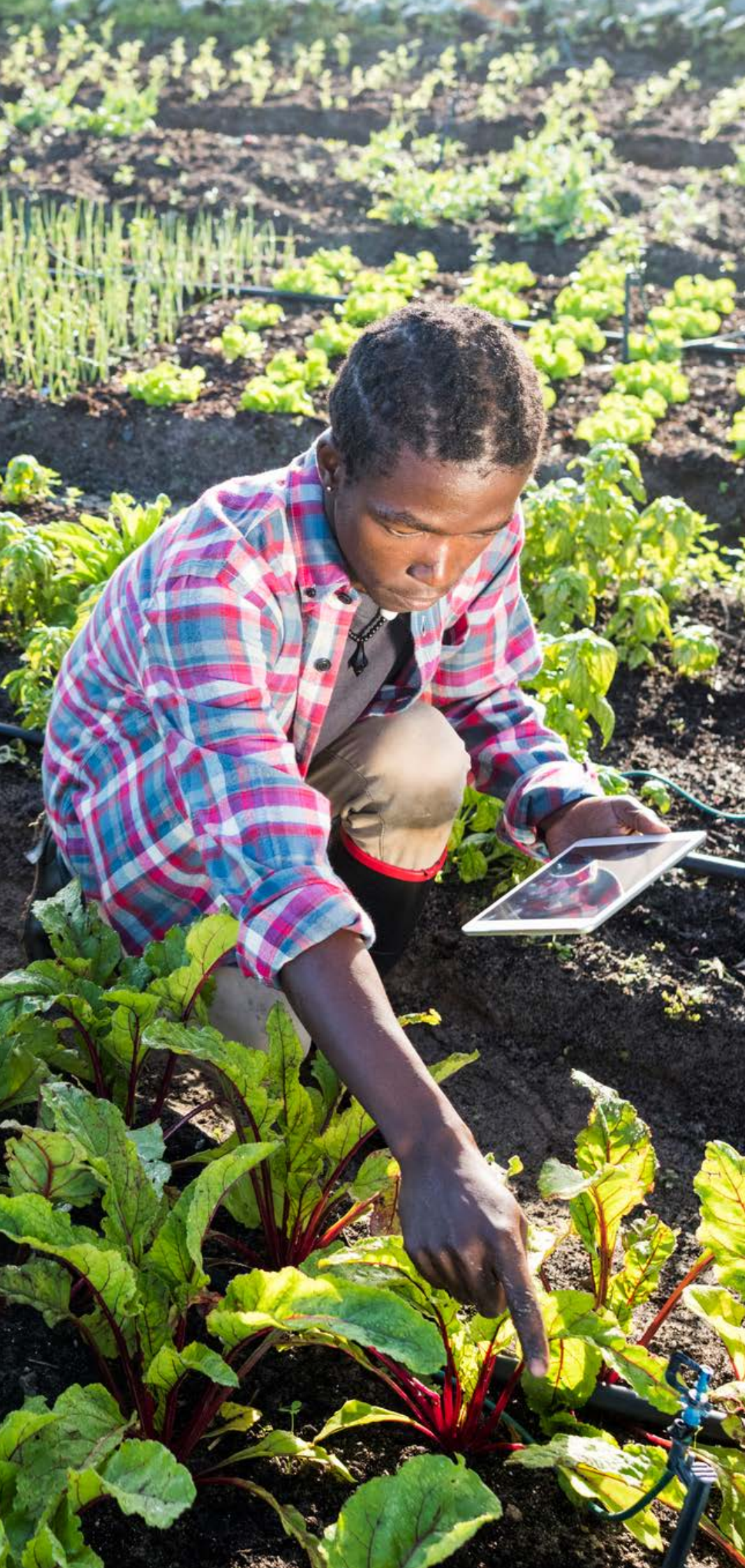
Die klimaschonende, ressourceneffiziente und ökologisch nachhaltige Umgestaltung der Ernährungssysteme in Afrika ist eine Chance für die Transformation der Landwirtschaft und eine nachhaltige Diversifizierung der Ökonomie. Eine „grünere" Ernährungswirtschaft kann Millionen von Arbeitsplätzen bereitstellen und innerhalb der Wertschöpfungsketten des Lebensmittelsektors zusätzlichen Mehrwert erzeugen, etwa bei Gemüse und Hülsenfrüchten, deren Sektor – trotz zunehmender Nachfrage in den afrikanischen Städten – bislang unzureichend entwickelt ist. Wertschöpfungsketten im Lebensmittelsektor und Ernährungssysteme, die das Klima und das jeweilige Ökosystem schonen, können Kleinbauern und kleinen Dienstleistungsanbietern eine tragende Rolle bieten. Eine Ernährungswirtschaft, die diese informellen Wirtschaftsteilnehmer allmählich zu Unternehmern macht, hat ein größeres Transformationspotenzial als ein Agrarsektor, in dem diese Erwerbspersonen lediglich als günstige Arbeitskräfte in großen Plantagen eingesetzt werden. Ein solcher Ansatz trägt dem großen Anteil der afrikanischen Erwerbsbevölkerung – mit einem erheblichen Anteil an Kleinbauern –, der ökologischen Nachhaltigkeit ihrer Produktions- und Handelspraktiken, ihrem Wachstumspotenzial und der Nähe zu expandierenden urbanen Gebieten Rechnung (im Vergleich zu eingeführten Lebensmitteln).

Mit anderen Worten, die Bekämpfung des Klimawandels wird neue wirtschaftliche Chancen in Afrika schaffen – wie es in allen Teilen der Welt bereits der Fall ist. Hierzu wird es nötig sein, althergebrachte Grenzziehungen zwischen verschiedenen Politikbereichen bzw. zwischen Politik- und Investitionsagenden in puncto Landwirtschaft, Klima, Umwelt und der Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen in Afrika aufzubrechen. Die Kohärenz, Koordinierung und Komplementarität der drei Komponenten Maßnahmen, Rechtsvorschriften und institutionelle Vereinbarungen muss verstärkt werden. Darüber hinaus müssen staatliche Maßnahmen sowie öffentliche und private Investitionsströme zunehmend darauf ausgerichtet werden, finanzielle Anreize für nachhaltige Praktiken im Agrar- und Lebensmittelsektor zu schaffen. Angesichts der Tatsache, dass – öffentliche wie private – Finanzierungskanäle für klimapolitische Maßnahmen zunehmend verfügbar sind,[107] wird es insbesondere darauf ankommen, einen großen Teil dieser Mittel für die Anpassung an den Klimawandel und dessen Eindämmung ebenso wie für die ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und der Ernährungssysteme in Afrika aufzuwenden.

Empfehlungen

Anwendung eines auf Ernährungssystemen aufbauenden Ansatzes zur Lenkung, Planung und Ableitung relevanter Vorhaben im Zusammenhang mit der Umsetzung von Maßnahmen und Investitionen im Agrar- und Lebensmittelsektor. Verbesserung der Kohärenz zwischen den Bereichen Landwirtschaft, Klima, Ökologie, Landnutzung und der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in Afrika.

107. Das Pariser Klimaübereinkommen enthält die Verpflichtung, bis zum Jahr 2020 jährlich mindestens 100 Mrd. USD aus öffentlichen und privaten Quellen zu mobilisieren, um die Entwicklungsländer bei der Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an seine Auswirkungen zu unterstützen.



/5

FÖRDERUNG DES NACHHALTIGEN WANDELS DER AFRIKANISCHEN LANDWIRTSCHAFT

5.1 Relevanz

Die Landwirtschaft beschäftigt noch immer rund 60 % der Erwerbsbevölkerung in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Dieser Anteil ist in den letzten 25 Jahren um zehn Prozentpunkte gesunken, wobei die Unterschiede zwischen den Ländern – je nach Verstädterungsgrad und Diversifizierung der Wirtschaft – erheblich sind. Der prozentuale Anteil wird weiter abnehmen, doch aufgrund des Bevölkerungswachstums wird die absolute Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte noch lange nach dem Jahr 2050 zunehmen. Die Landwirtschaft ist nach wie vor eine unverzichtbare Existenzgrundlage. Allerdings ist die Mehrzahl der afrikanischen Landwirte arm, stark von Unterbeschäftigung betroffen, weist eine schwache Produktivität und niedrige Renditen auf und ist in hohem Maße mit Risiken und einer Vielzahl von Marktineffizienzen konfrontiert. Auf globalisierten Märkten konkurrieren die afrikanischen Landwirte auch mit Landwirten aus anderen Regionen der Welt, die ihrerseits ein höheres Produktivitätsniveau erreicht haben und teilweise von staatlicher Förderung profitieren.

Hinzu kommt, dass nur wenige afrikanische Länder in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein signifikantes Wachstum ihres Landwirtschaftssektors erzielen konnten, und nunmehr sind weitere Länder gefordert, die Transformation ihres Agrarsektors anzugehen und dessen nachhaltige Entwicklung zu ermöglichen. Hierzu ist es möglich, von den Erfahrungen der Länder zu lernen, die ein solches Wachstum erzielt haben – und gleichzeitig den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und sozialen Kohäsion gebührend Rechnung zu tragen. Integrative Strategien für den Agrarsektor, die das Wachstum anregen, stoßen erhebliche Multiplikatoreffekte an, welche ihrerseits zusätzliche Beschäftigungschancen in der übrigen Wirtschaft erzeugen.

5.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen

5.2.1 Die Wachstumsentwicklung des afrikanischen Agrarsektors

Der größte Teil der landwirtschaftlichen Entwicklung in Afrika hat sich bislang auf eine extensive Nutzung der natürlichen Ressourcen gestützt und – anstelle der intensivierten Nutzung der bereits vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen – die Ausweitung der Anbauflächen vorangetrieben. Dies ergibt sich aus der Verfügbarkeit von Flächen vor dem Hintergrund hoher Faktorpreise, eines schwierigen Marktzugangs und des geringen Wertes der meisten Rohstoffe.

Von den 1980er Jahren bis zum Jahr 2000 verzeichnete die afrikanische Landwirtschaft ein langsames Wachstum und es fehlte an Unterstützung und Investitionen der öffentlichen Hand – was in der Folge zu einer niedrigen Produktivität führte. Die für das Wachstum der Agrarsektoren und Ökonomien Asiens so fundamental wichtige Grüne Revolution blieb in Afrika aus einer Vielzahl von Gründen aus; diese hingen mit unterschiedlichen historischen und institutionellen Rahmenbedingungen zusammen, einer größeren Vielfalt der Anbausysteme, mangelhaften Finanzsystemen im ländlichen Raum und einer begrenzten physischen Infrastruktur, insbesondere was die Bewässerungsinfrastruktur anging. Die Bewässerung erstreckt sich auf nur sechs Prozent der Ackerflächen (gegenüber 37 Prozent in Asien) und ist stark konzentriert, denn rund zwei Drittel aller bewässerten Flächen sind in fünf Ländern zu finden. [108]

Mit dem „Umfassenden Programm zur Entwicklung der afrikanischen Landwirtschaft" (Comprehensive African Agricultural Development Programme, CAADP) führten die AU und die NEPAD im Jahr 2003 einen panafrikanischen Rahmen zur Förderung des landwirtschaftlichen Wachstums ein. Das CAADP tritt für Reformen im Agrarsektor ein und strebt eine jährliche Wachstumsrate des Agrarsektors von mindestens 6 % an. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen mindestens 10 % der nationalen Haushalte für Investitionen in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eingesetzt werden. In der Malabo-Erklärung über die Beschleunigung des Wachstums in der Landwirtschaft und den Wandel für gemeinsamen Wohlstand und bessere Lebensbedingungen aus dem Jahr 2014 bekräftigten die afrikanischen Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung für das CAADP und verpflichteten sich zur Abschaffung des Hungers und der Halbierung der Armut auf dem Kontinent bis zum Jahr 2025.

Was die Umsetzung des CAADP in den afrikanischen Ländern angeht, ist die Bilanz bislang durchwachsen. Laut der AU-Scorecard für die Transformation der Landwirtschaft 2018 waren nur 20 von 47 Ländern auf dem besten Weg, die Verpflichtungen von Malabo zu erfüllen.[109] Die Unterschiede zwischen den Ländern hängen mit den jeweils verfügbaren natürlichen Ressourcen, dem wirtschaftlichen und institutionellen Umfeld, der finanziellen Leistungsfähigkeit der Regierungen und der effektiven Priorisierung der Landwirtschaft im Rahmen der nationalen Entwicklungsziele zusammen.

Trotz dieser uneinheitlichen Ergebnisse in den CAADP-Ländern haben sich im afrikanischen Agrarsektor dennoch bedeutende Veränderungen vollzogen. Zwischen 2000 und 2016 erreichten die Subsahara-Länder ein inflationsbereinigtes durchschnittliches jährliches Wachstum ihrer Landwirtschaft von 4,6 % – und damit einen etwa doppelt so hohen Wert wie in den vorangegangenen drei Jahrzehnten.[110] Das Wachstum der Landwirtschaft ist unmittelbar mit dem Strukturwandel verbunden. Die afrikanischen Länder, die in den letzten 15 Jahren die höchsten Wachstumsraten ihrer landwirtschaftlichen Produktivität verzeichneten, erzielten auch jenseits des Agrarsektors die höchsten Wachstumsraten in puncto Arbeitsproduktivität sowie den schnellsten Ausstieg von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft.[111] Zu den wichtigsten Faktoren, die zu diesen Veränderungen in der Landwirtschaft beigetragen haben, gehören: der durch Deregulierung, Beschäftigungsförderung, Wachstum und die Entwicklung der Ernährungssysteme erleichterte Aufstieg kleiner und mittlerer Handelsunternehmen;[112] Bevölkerungszuwächse, insbesondere in Ballungsräumen, durch die der lokalen Nahrungsmittelproduktion ein schnell wachsender Markt geboten wird; sowie Verbesserungen im Verkehrs- und Telekommunikationsbereich. Die EU hat die AU im Rahmen der CAADP-Agenda unterstützt – auf kontinentaler Ebene, wie auch durch nationale Programme der Entwicklungszusammenarbeit.

108. Fünf Länder stellen etwa zwei Drittel der gesamten bewässerten Flächen. Siehe: Malabo Montpellier Panel (2018) Water-Wise: Smart Irrigation Strategies for Africa, Bericht des Malabo Montpellier Panels

109. Afrikanische Union (2018) 30th AU Summit African Union launches Africa Agriculture Transformation Scorecard (AATS) – a revolutionary new tool to drive agricultural productivity and development, Pressemitteilung.

110. Weltbank (2017) World Development Indicators, Website.

111. AGRA (2018) Africa Agriculture Status Report: Catalyzing Government Capacity to Drive Agricultural Transformation, Ausgabe 6. Nairobi, Kenya: Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA).

112. Kuijpers, R. and J. Swinnen (2015) Value Chains and Technology Transfer to Agriculture in Developing and Emerging Economies, Website.

Auf Länderebene unterstützt die EU nationale Agrarentwicklungsprogramme in fast 40 Ländern. Als Beispiele seien Niger genannt, wo die 3N-Initiative (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) Unterstützung erfährt, sowie Ruanda mit der dortigen Förderung des Strategieplans für die Transformation der Landwirtschaft. Ein weiteres bemerkenswertes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Afrika auf kontinentaler Ebene ist die Plattform für afrikanisch-europäische Partnerschaften in der Agrarforschung für die Entwicklung (Platform for African-European Partnerships in Agricultural Research for Development, PAEPARD; 2009-2018). Die Plattform brachte alle Arten von beteiligten Akteuren (z. B. Erzeugerorganisationen, Unternehmen des Privatsektors und NRO) sowie europäische und afrikanische Forscher zusammen, um auf diese Weise nachfrageorientierte Innovationen zu erleichtern. Sie sah weiterhin den Aufbau von Innovationsnetzwerken vor und hat zu vielen praktischen Anwendungen geführt, die von einer verbesserten Buntbarschzucht (Malawi) über die Erzeugung von Biokompost für den Gemüseanbau (Burkina Faso) bis hin zu verbesserten Paprikasamen (Togo) reichen.

5.2.2 Landressourcen und landwirtschaftliche Strukturen in Afrika

Afrika ist für sein reichlich vorhandenes Ackerland bekannt und dieser Umstand wird – insbesondere seit der Krise infolge steigender Lebensmittelpreise in den Jahren 2008 bis 2009 – zur Rechtfertigung und Erklärung des Ansturms auf Land herangezogen. Hinsichtlich der Qualität der Schätzungen zur Verfügbarkeit von Anbauflächen bestehen allerdings erhebliche Unsicherheiten. Der FAO zufolge verfügte Afrika im Jahr 2015 über eine landwirtschaftliche Nutzfläche (einschließlich Ackerland, Wiesen und Weideflächen) von 1,133 Mrd. Hektar, wobei sich die Ackerflächen auf 272 Mio. Hektar beliefen (davon lagen 223 Mio. in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara). Jüngste Schätzungen gehen davon aus, dass die für die Landwirtschaft geeigneten Flächen, d. h. die potenziell verfügbare Anbaufläche (potentially available cropland, PAC), in den Subsahara-Ländern zwischen 250 und 460 Mio. Hektar variieren, je nachdem ob Waldflächen miteinbezogen werden oder nicht.[113] Das größte Potenzial zur Erweiterung ist in Zentralafrika und dem Kongobecken gegeben, wo sich große Waldflächen befinden, allerdings wäre eine solche Ausweitung mit hohen Risiken für die biologische Vielfalt und die Kohlenstoffbindung verbunden.

Aufgrund der hohen Variabilität, die in puncto Bevölkerungsdichte besteht, kommt es sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der Länder zu gravierenden Differenzen und die zunehmenden Spannungen, die in einigen Ländern hinsichtlich der Landressourcen bestehen, führen dort zu abnehmenden Betriebsgrößen. In einigen Ländern steht die Erschöpfung der verfügbaren Flächen kurz bevor (z. B. Malawi, Sierra Leone, Uganda), wohingegen andere weiterhin von erheblichen Flächenressourcen profitieren (z. B. Madagaskar, Sambia, Demokratische Republik Kongo). Wo sich die Entwicklung der Landwirtschaft nicht länger auf Flächenerweiterungen stützen kann, wird der Zugriff auf eine umfassende Infrastruktur- und Regionalplanung in der Regel zu einer Notwendigkeit. Diese Bevölkerungs- und Ressourcendynamiken können zu einer zunehmenden Binnenmigration (sowohl aus dem ländlichen in den städtischen Raum als auch zwischen ländlichen Gebieten) führen und möglicherweise erhebliche Wanderungsbewegungen zwischen den Ländern auslösen, in deren Folge gravierende politische Instabilität entstehen könnte.

Die FAO schätzt, dass es in Afrika rund 60 Millionen landwirtschaftliche Betriebe für rund 220 Millionen Landarbeiter gibt. 52 % der afrikanischen Landwirte sind Kleinbauern, die über weniger als einen Hektar verfügen, und 76 % stehen weniger als zwei Hektar zur Verfügung (62 % bzw. 82 % in den Subsahara-Ländern). In den Ländern Subsahara-Afrikas werden 39 % der Landflächen von Betrieben mit zwei Hektar oder weniger bewirtschaftet und 44 % von Betrieben mit einer Fläche von zwei bis zehn Hektar bewirtschaftet (eine Gruppe, die 15 % aller Betriebe repräsentiert). [114]

Dennoch liegen zur Anzahl der Betriebe, ihren Strukturen und ihrer Zusammensetzung keine konsolidierten Daten für alle Länder Afrikas vor; die Betriebsgröße ist lediglich ein Gesichtspunkt. Die Gegenüberstellung von Kleinbauern und Subsistenzlandwirtschaft auf der einen Seite und großflächiger und kommerzieller Agrarkultur auf der anderen Seite bildet die Realität möglicherweise nicht korrekt ab. Die landwirtschaftliche Realität ist ein Kontinuum, in dem die Familienbetriebe in Afrika stets vorherrschen; deren Aktivitäten sind jedoch praktisch nie auf die Selbstversorgung beschränkt, da stets auch Handelstätigkeiten nachgegangen wird. Das „Verhältnis von Umsatz zu Selbstverbrauch" wird durch das wirtschaftliche und institutionelle Umfeld bestimmt. Darüber hinaus üben alle bäuerlichen Familien außerbetriebliche Tätigkeiten aus, da diese Diversifizierung für ihr Risikomanagement und ihre Überlebensfähigkeit von zentraler Bedeutung ist. [115]

Bei den Kleinbauern handelt es sich häufig um Frauen, die meist von harter manueller Arbeit leben. Viele von ihnen setzen noch immer Techniken ein, die sich schädlich auf die Umwelt auswirken (z. B. durch den Ausstoß von Treibhausgasemissionen), beispielsweise Brandrodungen von Primärwäldern für die Landwirtschaft und die Herstellung von Holzkohle zur Energiegewinnung. Aufgrund von zwangsläufig mit landwirtschaftlicher Produktion verbundenen jahreszeitlich bedingten inaktiven Zeiträumen sowie aufgrund von geringen Erträgen und niedrigen Ab-Hof-Preisen sind die in der Landwirtschaft tätigen Erwerbspersonen in hohem Maße von Unterbeschäftigung betroffen. Während der Nebensaison entwickeln sich außerbetriebliche Aktivitäten, einschließlich der kurzfristigen Abwanderung an Orte, wo weitere wirtschaftliche Alternativen vorhanden sind. Die Mehrheit der Landwirte mit kleinen Betrieben gehen dieser Tätigkeit „erzwungenermaßen" nach, sind sie angesichts mangelnder wirtschaftlicher Alternativen doch in gewisser Weise in der Landwirtschaft gefangen. Die Beschäftigung in anderen Wirtschaftszweigen, wie dem Baugewerbe oder der verarbeitenden Industrie, würde ihnen helfen, der Armut zu entkommen, den Druck auf die natürlichen Ressourcen zu verringern und die Produktivität des Agrarsektors zu steigern.

Während der Kolonialzeit entstanden in Afrika Großbetriebe und eine von Unternehmen betriebene Landwirtschaft, insbesondere zum Anbau von Exportkulturen in agroindustriellen Betrieben (z. B. zur Produktion von Kautschuk, Palmöl, Zuckerrohr). Deren Ausbreitung bleibt in Bezug auf Größe und Lage begrenzt. In der Zeit nach der Krise der Lebensmittelpreise 2008 bemühten sich eine Reihe von externen Investoren um den Kauf oder die langfristige Pacht von afrikanischem Land. Schätzungen der Datenbank Landmatrix[116] zufolge könnten etwa 10 % (25 bis 30 Mio. Hektar) der gesamten für den Ackerbau geeigneten Flächen Afrikas (Waldflächen ausgenommen) betroffen sein.

113. Chamberlin, J. et al. (2014) "Scarcity amidst abundance? Reassessing the potential for cropland expansion in Africa", in Food Policy, Bd. 48.

114. Lowder, S.K. et al. (2016) "The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide", World Development, Bd. 87.

Bélières, J.F. et al. (2014) Family farming around the world: Definitions, contributions and public policies, Collection A Savoir, AFD, Paris.

115. Losch B. *et al.* (2012) Structural transformation and rural change revisited: Challenges for late developing countries in a globalizing world, Africa Development Forum Series, Washington, DC: Weltbank und AFD.

116. Land Matrix, Website.

Prozesse der Landkonzentration wurden im gleichen Zeitraum in vielen Ländern beobachtet, die jedoch weniger gut dokumentiert sind. Diese erklären sich aus dem Erwerb von Flächen durch städtische Investoren, unter denen sowohl Spekulanten als auch mittlere Landwirte zu finden sind. Auf Letztere entfällt – bezogen auf deren Gesamtzahl – nur ein kleiner Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe, doch auf lokaler Ebene verfügen diese zuweilen über einen erheblichen Teil der gesamten landwirtschaftlichen Flächen, und in mehreren Ländern, wie z. B. in Ghana, Tansania und Sambia, tragen sie zur Neuordnung der Flächen bei.[117] Diese mittelständischen Landwirte sind oftmals ein Motor für den technischen Wandel und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft. Sie spielen eine wichtige Vorreiterrolle in Sachen Vermarktung und bei der Weiterentwicklung der Wertschöpfungsketten. Allerdings kann ihr Auftreten auch zu einem zunehmenden Wettbewerb um Land und einem veränderten Machtgleichgewicht innerhalb des Sektors führen. Die skizzierte Ausdifferenzierung der Betriebsstrukturen sollte aufmerksam beobachtet und gesteuert werden, um mit ihrer Hilfe unternehmerische Aktivitäten anzukurbeln; gleichzeitig sollten örtliche negative Auswirkungen auf Kleinbetriebe durch gezielte Fördermaßnahmen minimiert werden.

5.2.3. Optionen für die Modernisierung der afrikanischen Landwirtschaft

In anderen Teilen der Welt (z. B. in den OECD-Ländern) beruhte die Transformation der Landwirtschaft auf der Zusammenlegung von Flächen und einer raschen Produktivitätssteigerung und wurde durch den massenhaften Ausstieg von Arbeitskräften erleichtert, die vor dem Hintergrund einer sich rasch diversifizierenden Wirtschaft in andere Sektoren wechselten. In Anbetracht der begrenzten Diversifizierung der afrikanischen Volkswirtschaften und in einem von der Zunahme des internationalen Wettbewerbs geprägten Umfeld werden die heutigen Modernisierungspfade einen anderen Verlauf nehmen. In den nächsten zwei Jahrzehnten wird sich die Politik der Herausforderung stellen müssen, dass ab 2030 – alleine im ländlichen Raum – fast 20 Millionen Jugendliche pro Jahr in die Arbeitswelt eintreten werden (gegenüber 12 Mio. heute).[118]

Um ökonomische und soziale Marginalisierungsprozesse und daraus erwachsende Spannungen abzuwenden, ist es notwendig, dass diese Übergangsphase in den afrikanischen Ländern umsichtig gesteuert wird. Jegliche signifikante soziale Unterstützung zugunsten der ärmeren und schlechter gestellten Landwirte wird an finanzielle Grenzen stoßen. Daher müssen Unterstützungsmaßnahmen auf angemessene Agrarstrukturen konzentriert werden und begleitend wird es eines entschiedenen Engagement für die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft bedürfen, wobei das Potenzial einer Industrialisierung des Agrarsektors voll auszuschöpfen sein wird. Familienbetriebe bilden weltweit noch immer das Rückgrat der Landwirtschaft und haben unter Beweis gestellt, dass sie in der Lage sind, sich auf ein herausforderndes Wettbewerbsumfeld einzustellen und sich ihm anzupassen – insbesondere wenn sie auf eine angemessene Förderung und ein günstiges Regulierungsumfeld zählen können,[119] wie die Entwicklung der europäischen Landwirtschaft im Rahmen der GAP beispielhaft demonstriert hat. Dieses Potenzial wurde im Zuge des Internationalen Jahres der Familienbetriebe 2014 der Vereinten Nationen in vollem Umfang anerkannt und es wurde festgestellt, dass Familienbetriebe zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind.[120]

In Afrika zeigt es sich heute eindeutig, dass Familienbetriebe bei den Produktionskosten wettbewerbsfähig gegenüber Großbetrieben sein können. Während sie auf dem Inlandsmarkt oft wettbewerbsfähig sind, ist dies auf den Weltmärkten weniger der Fall, wo es aufgrund hoher Transaktionskosten und unvollständiger Märkte immer wieder zu Hindernissen bei Vertrieb und Vermarktung kommt.[121] Da sie sich auf arbeitsintensive Investitionen und Produktionsmethoden stützen, sind Familienbetriebe am ehesten in der Lage, die schnell wachsende Gruppe der Erwerbsfähigen aufzunehmen und junge Menschen zu integrieren – vorausgesetzt, die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Einkommen wird in den Blick genommen und der Zugang zu Land und Bewirtschaftungsmöglichkeiten bleibt gewährleistet. Auch was eine mögliche Verzahnung mit der Agrarindustrie angeht, besitzen Familienbetriebe aufgrund ihrer arbeitsintensiveren Techniken und ihrer höheren lokalen Wertschöpfung großes Potenzial.

Demgegenüber ist die kommerziell in großen Betrieben praktizierte Landwirtschaft häufiger durch einen hohen Kapitaleinsatz geprägt und die Aussicht, dass dort umfangreiche Beschäftigungschancen geschaffen werden, ist gering. Als solche kann sie zum Wachstum der Landwirtschaft, zur Diversifizierung der Märkte und zur Entwicklung dünn besiedelter Gebiete beitragen und für eine leichtere Anbindung an nachgelagerte Tätigkeiten und die Agrarindustrie sorgen. Doch im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Förderung der landwirtschaftlichen Intensivierung und der Entwicklung der Unternehmen sollten staatliche Maßnahmen Familienbetrieben Priorität einräumen, um so von der Integrationsfähigkeit und den starken Verflechtungen dieser Betriebe mit ihrem sozioökonomischen Umfeld zu profitieren. Eine weitere zentrale Herausforderung afrikanischer Länder betrifft die Einführung und Förderung geeigneter technischer Optionen zur Modernisierung der Landwirtschaft. Obgleich es nicht unumstritten ist, hat das „Paket" der Grünen Revolution auch heute noch Referenzcharakter und stellt mit den Bestandteilen Intensivierung durch verbessertes Saatgut, Einsatz von Chemikalien (d. h. Düngemittel, Schädlings- und Unkrautbekämpfungsmittel) und Mechanisierung weiter den „konventionellen" Modernisierungspfad dar.

117. Jayne T., Kwame Yeboah F., Henry C. (2017) The future of work in African agriculture: Trends and drivers of change, , Arbeitspapier Nr. 25, Internationale Arbeitsorganisation

118. Losch B. (2016) Ebd.

119. Sourisseau, J.-M. (eds.) (2015) Family farming and the worlds to come (Dordrecht, Springer).

120. FAO (2014) Legacy of International Year of Family Farming and the way forward, Rom.

FAO (2018) FAO's work on family farming. Preparing for the Decade of Family Farming (2019–2028) to achieve the SDGs, Rom.

121. World Bank, FAO (2009) Awakening Africa's sleeping giant: Prospects for commercial agriculture in the Guinea Savannah Zone and beyond, Agriculture and Rural Development Notes, Ausgabe 48, Washington, DC.

Dieses Paket führte zu einer enormen Steigerung der Produktivität und Produktion, geht aber auch mit negativen Umweltauswirkungen einher. Darüber hinaus sind seine mangelnde Nachhaltigkeit aufgrund des übermäßigen Einsatzes fossiler Brennstoffe und Ressourcen, des Zugangs zu kostspieligen Betriebsmitteln und Technologien, der fehlenden Begleitung und der begrenzten Wirksamkeit von Düngemitteln unter spezifischen Bedingungen der Bodenverschlechterung zusätzliche Argumente für den Ruf nach Alternativen. Es ist dringend erforderlich, Wege in Richtung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Intensivierung, die den Gegebenheiten entsprechen, zu ermitteln, zumal die Landwirtschaft unmittelbar durch den Klimawandel betroffen ist, dessen Auswirkungen in den Tropen zunehmend deutlicher sein werden (mit extremen Klimaereignissen, der Verschiebung der Jahreszeiten, Veränderungen der Niederschlagsmuster sowie einem zunehmendem Parasitendruck).

Es gibt keine allgemeingültigen Antworten und viele verschiedene Initiativen fördern unterschiedliche Ansätze, die sich auf diverse technische, sozioökonomische und politische Optionen und Perspektiven wie z. B. die klimaschonende Landwirtschaft oder die Agrarökologie stützen. Hieraus ergibt sich eine breite Palette an Lösungen, die von unterschiedlichen Akteuren vorangetrieben werden und zuweilen zu Kontroversen und voreingenommenen Vorstellungen führen. Es ist wichtig, Antworten zu finden, die an die lokalen Gegebenheiten angepasst sind, und die Landwirte an der Suche nach Antworten auf die maßgeblichen Herausforderungen zu beteiligen.

Künftige technologische Entwicklungen können Lösungen anbieten, die weniger abhängig von nicht erneuerbaren fossilen Brennstoffen sind, mit weniger schädlichen Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit verbunden sind und sich ökologische Prozesse und das Wissen der Landwirte stärker zunutze machen. Ein „ökologisch-technischer Weg“ würde somit den rationellen Einsatz der Biotechnologie fördern und zugleich einen mäßigem Rückgriff auf externe Betriebsmittel, Bewässerung und Mechanisierung vorsehen, der mit den ökologischen Kreisläufen vereinbar wäre.[122]

Zur Entwicklung geeigneter Optionen für die Modernisierung der afrikanischen Landwirtschaft bedarf es umfangreicher Investitionen in die Forschung, der Einbeziehung der Landwirte und ihrer Organisationen sowie einer angemessenen Konzipierung politischer Maßnahmen. Letzteres ist bereits ein zentrales Element der Forschungs- und Innovationspartnerschaft Europa-Afrika oder der DeSIRA-Initiative,[123] die u. a. die Entwicklung von Forschungs- und Innovationsplattformen für Lebensmittel- und Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft (FNSSA) vorsieht. Afrika könnte eine führende Rolle bei der Entwicklung eines neuartigen nachhaltigen Agrarmodells übernehmen, welches auch in anderen Regionen zum landwirtschaftlichen Wandel beitragen könnte.

5.3. 5.3. Wichtige Handlungsfelder

Es gibt eine breite Palette möglicher Maßnahmen, mit denen die landwirtschaftliche Produktion gesteigert und der Wandel der afrikanischen Landwirtschaft – bei Beachtung der Zielvorgabe der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit – unterstützt werden kann. Wir haben beschlossen, uns auf folgende vier zentrale Handlungsfelder zu konzentrieren, in denen die EU im Rahmen einer Partnerschaft mit Afrika besonders zur Konzipierung und Umsetzung befähigt ist: Erarbeitung einer Gesamtstrategie für den landwirtschaftlichen Wandel, Förderung von Forschungs-, Bildungs- und Innovationssystemen, Steigerung der landwirtschaftlichen Erträge und Entwicklung der Märkte sowie die Unterstützung von Erzeugerorganisationen.

5.3.1 Strategie zur Umgestaltung der Landwirtschaft

Verfolgen eines strategischen Ansatzes für die landwirtschaftliche Entwicklung

Den afrikanischen Regierungen kommt eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung einer länderspezifischen Strategie für die landwirtschaftliche Entwicklung und der Umsetzung ihrer Strategie für die Transformation der Landwirtschaft zu. Die Erfahrungen anderer afrikanischer Länder zeigen, dass eine Länderstrategie ein deutliches Bekenntnis zu dem Grundsatz der Politikkohärenz und bezüglich der finanziellen Unterstützung des Sektors enthalten und ein Bündel kurz- und längerfristiger politischer Maßnahmen sowie die für einen erfolgreichen Transformationsprozess zentralen Institutionen benennen sollte. Zusätzlich zu den Verpflichtungen, die die Regierung von sich aus eingehen wird, sollte in einer solchen Strategie dargestellt werden, wie die Regierung ein förderliches Umfeld für Landwirte und ihre Organisationen, den Privatsektor sowie Frauen- und Jugendgruppen schaffen will, sodass diese zum Gelingen des Transformationsprozesses beitragen können. Zudem sollte erläutert werden, wie die Regierung bei der Umsetzung der Strategie mit internationalen Organisationen und Gebern zusammenarbeiten möchte. Angesichts der Tatsache, dass die EU in fast 40 afrikanischen Ländern landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme unterstützt und sich verpflichtet, in Zukunft weitere Unterstützung zu leisten, ist die Möglichkeit eines produktiven politischen Dialogs zwischen der EU und den afrikanischen Ländern zur Festlegung künftiger nationaler Agrarstrategien gegeben.

Angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel sollte sich die Strategie auf die Förderung der privaten Investitionen von Familienbetrieben und ihren Organisationen konzentrieren (z. B. in Form von Steuerbefreiungen). Entwicklungsprojekte sollten auf die Grundsätze des Ausschusses für Welternährungssicherheit für verantwortungsvolle Investitionen in Agrar- und Ernährungssysteme Bezug nehmen (vgl. AU-EU-Ministerkonferenz, Juli 2017) und vorzugsweise von Familienbetrieben und ihren Organisationen umgesetzt werden. Sie sollten die Vereinbarkeit mit den Bedürfnissen der Region (im Blick auf Bevölkerung, soziale Akzeptanz, Flächenverfügbarkeit, Umwelt und Betriebsstrukturen), die Vorteile für die lokalen Akteure (in Bezug auf Einkommen, Arbeitsplätze und, insbesondere für Jugendliche, Infrastruktur, Ausrüstung und Dienstleistungen) und zusätzliche Erträge für das Land (im Blick auf Mehrwert, Steuereinnahmen, Beschäftigung) berücksichtigen.

122. Windmeijer P. et al. (Hrsg.) (2017) Harnessing the potential for diverse intensification pathways for Food and Nutrition Security and Sustainable Agriculture. ProIntensAfrica, Forschungs- und Innovationsprogramm Horizont 2020.

123. Development-Smart Innovation through Research in Agriculture (DeSIRA initiative). Diese Initiative wurde 2017 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufen und ist darauf ausgerichtet, die Problematik des Klimawandels im Zusammenhang mit Forschung und Innovation aufzugreifen..

Im Hinblick auf einige der längerfristigen Herausforderungen für die Entwicklung einer nationalen Strategie haben wir zwei Bereiche ausgemacht, in denen Afrika und die EU unserer Meinung nach effektiv zusammenarbeiten können, nämlich die Verbesserung der Informationssysteme in Bezug auf Flächen, Arbeit und natürliche Ressourcen sowie die Konsolidierung des Rechtsrahmens für Landrechte und Familienbetriebe.

Tätigung erneuter Investitionen in Informationssysteme über Arbeit, Flächen und natürliche Ressourcen

In den meisten afrikanischen Ländern liegen kaum oder keinerlei allgemeine Informationen über ländliche Gebiete, ihre sozioökonomischen Merkmale und den Zustand der natürlichen Ressourcen vor. Dies ist die Folge einer fortschreitenden Verschlechterung der statistischen Systeme und fehlender Investitionen in umfassende Analysen zu den Dynamiken einer sich rasch weiterentwickelnden ländlichen Wirtschaft. Zu bestimmten Orten können die erforderlichen Einzelheiten von globalen Datenbanken nicht zur Verfügung gestellt werden. Im Blick auf eine verbesserte, auf fundierteren Entscheidungen beruhende Steuerung und Verwaltung müssen maßgebliche Datenlücken geschlossen werden. Unerlässlich sind zudem Investitionen in Informationssysteme und die Generierung von Wissen, wobei der Schwerpunkt auf Flächen und natürliche Ressourcen und die Beschäftigungsintensität in der Landwirtschaft zu legen ist.

Diese Informationssysteme sollten integraler Bestandteil von Wissensplattformen sein, deren Aufbau auf der Ebene der nationalen und regionalen Wirtschaftsgemeinschaften (Regional Economic Communities, REC) vorgesehen ist. Diese Plattformen würden Datenbanken entwickeln und verwalten und so Input für den nationalen und lokalen Dialog über die Umgestaltung der Landwirtschaft und für die regionalen Innovationscluster liefern. Eine Vielzahl geografischer Instrumente existiert bereits; um den Zugang zu diesen maßgebenden Informationen zu erleichtern, sollte mit Unterstützung der EU ein Verbund von Forschungseinrichtungen und spezialisierten Stellen gefördert werden.

Die unkontrollierte Ausdehnung von Ackerflächen, Landgeschäfte, Bodenkonzentration und die Aneignung von Projekten durch Eliten („elite capture“) könnte sich auf die Zukunft der afrikanischen Landwirtschaft, ihre Kapazität zur Aufnahme von Arbeitskräften und ihre Rolle im Blick auf ein integratives Wachstum und die Armutsbekämpfung nachhaltig negativ auswirken. Aus diesem Grund benötigen lokale und nationale Regierungen sowie andere Beteiligte wie Erzeugerorganisationen angemessene Informationen in Bezug auf die Flächennutzung, die Flächenverfügbarkeit und den Zustand der natürlichen Ressourcen, damit sie Einfluss auf Investitionen in der Region, spezifische Unterstützungsleistungen für die Betriebe und Maßnahmen zur Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ausüben können.

Die erforderlichen Verbesserungen setzen erhebliche Investitionen in die Bestandsaufnahme von Anbauflächen und Wäldern, bereits bewirtschafteten Flächen und für andere Tätigkeiten genutzte Flächen sowie zur Kartierung der Flächennutzung voraus. Gleichzeitig wird die Analyse und Überwachung der natürlichen Ressourcen (insbesondere des Wassers) die Entwicklung transparenter und umfassender Informationssysteme erleichtern.

Ein besseres Verständnis des Beschäftigungseinsatzes in der Landwirtschaft wird im Zusammenhang mit den Beschäftigungs- und Wachstumspakten der neuen Allianz Afrika–Europa benötigt. Das von der Europäischen Kommission finanzierte VCA4D-Projekt[124] sammelt Beschäftigungsdaten zu allen Komponenten der Wertschöpfungsketten. Es bedarf jedoch einer systematischeren Datenerhebung zu den verschiedenen Entwicklungsoptionen, da wenig über die Quantität (Anzahl der Arbeitsplätze) und die Qualität der Arbeit (Qualifikation der Arbeitskräfte, Arbeitsbedingungen und Einkünfte) der verschiedenen Betriebstypen, Techniken, Arten der landwirtschaftlichen Produktion und deren Wertschöpfungsketten bekannt ist.

Konsolidierung des Rechtsrahmens für Landrechte und Familienbetriebe

Unter Berücksichtigung des territorialen Ansatzes und vor dem Hintergrund der zunehmenden Flächenbeanspruchung ist der Sicherung der Landrechte im ländlichen Afrika – wo für 70 % der landwirtschaftlichen Flächen Gewohnheitsregelungen gelten – Vorrang einzuräumen. Dieser Aspekt ist sowohl im Blick auf die landwirtschaftliche Entwicklung als auch für eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung von entscheidender Bedeutung. Ziel ist es nicht, „Rechtspurismus“[125] zu betreiben oder flächendeckend offizielle Grundbücher einzuführen, um sich mit der Unterscheidung von privatem oder kollektivem Eigentum zu befassen (hierbei würde es sich um eine unverhältnismäßige Aufgabe handeln, die hauptsächlich lokale Spannungen herbeiführen würde). Vielmehr geht es darum, Zugangs- und Nutzungsrechte auf der Grundlage effektiver Praktiken und kollektiver Anerkennung zu sichern. Die Flächendokumentation auf der Grundlage geografischer Daten kann ein effizientes Instrument sein, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem bietet es eine Möglichkeit zur Ausstellung von Zertifikaten und die gleichzeitige Eintragung von Urkunden und so Sicherheit mit Blick auf den individuellen oder kollektiven Zugang und Investitionen. Die mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erfolgte Verabschiedung der Freiwilligen Leitlinien für eine verantwortungsvolle Verwaltung der Grundbesitzverhältnisse (Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, VGGT) und der Grundsätze für verantwortungsbewusste Investitionen in die Landwirtschaft und Ernährungssysteme (Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems, RAI) durch viele afrikanische Regierungen ist ein wichtiger Schritt zu einer verbesserten Verwaltung von Landbesitz- und Nutzungsrechten.

Zu thematisieren ist darüber hinaus die schwierige und wenig beachtete Frage des Flächenzugangs für junge Menschen. Dies betrifft die Problematik des fehlenden Rechtsstatus von Familienbetrieben. Viele junge Männer und Frauen sind in Agrarstrukturen verhaftet, in denen Grundbesitz und Betriebsführung von der ältesten Generation kontrolliert werden. So entsteht eine anhaltende Abhängigkeit junger Haushaltsvorstände von ihren Vätern oder Großvätern und diese Umstände verhindern Initiativen und technische Innovationen, die von jungen Menschen einfacher umgesetzt werden könnten. Der Zugang junger Menschen zu den landwirtschaftlichen Flächen ihrer Familien oder sonstigen Flächen ließe sich verbessern, wenn Familienbetrieben ein Rechtsstatus verliehen würde. Dieser Schritt würde die intergenerationale Übertragung von landwirtschaftlichen Produktionsmitteln an junge mitarbeitende Familienangehörige und ihren Zugriff auf gemeinschaftliche Wirtschaftsgüter erleichtern und könnte zudem Ausgleichsmaßnahmen vorsehen, um die Existenzgrundlage der älteren Familienmitglieder zu sichern und Angehörige, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, zu entschädigen. Ein wichtiges Thema sind zudem die Rechte und der Status von mitarbeitenden Familienangehörigen, insbesondere von Jugendlichen und Frauen. Zusätzlich zur Einführung angemessener arbeitsrechtlicher Bestimmungen wäre es auch notwendig, mitarbeitenden Familienangehörigen Zugang zu Informationen und Qualifizierungsmöglichkeiten zu bieten.

124. Europäische Kommission (2017) Value Chain Analysis for Development (VCA4D), Providing Value Chain Analysis for improving operations. Why, What? How?, Broschüre.

125. Colin J.-P. (2013) “Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective”, Land Use Policy, Bd. 31, March.

Empfehlungen

Die EU sollte jedes Land darin bestärken und unterstützen, eine Strategie für den landwirtschaftlichen Wandel zu erarbeiten, die auf einem territorialen Ansatz und einem partizipativen Planungsprozess beruht, und deren Umsetzung auf nationaler und kontinentaler Ebene fördern; die politische und strategische Führung sollte hierbei auf afrikanischer Seite liegen. Die Verbesserung der Daten- und Informationssysteme, insbesondere im Blick auf Flächen und Beschäftigung, und die Konsolidierung des rechtlichen Rahmens für die Landwirtschaft sind wesentliche Elemente dieser Strategien.

5.3.2. Stärkung der Forschungs-, Bildungs- und Innovationsstrukturen

Innovationen setzen eine leistungsfähige Agrarforschung voraus, die sich von linearen Top-Down-Modellen für den Technologietransfer in Richtung partnerschaftlicher Ausarbeitungsverfahren bewegt, die auf der Zusammenführung wissenschaftlicher Erkenntnisse und des Wissens der Landwirte beruht.

Verbesserte Innovationssysteme sind zudem gefordert, um Lehre (einschließlich der beruflichen Ausbildung), Forschung und Entwicklung durch eine systemische Zusammenarbeit aller beteiligten Institutionen (Forschung, Hochschuleinrichtungen und Beratungsdienste) miteinander zu verbinden.

Verbesserte Koordinierung im Forschungsbereich und Investitionen in die Berufsbildung

Die Leistungsfähigkeit der Forschung und Entwicklung wird eine entscheidende Rolle bei der Identifizierung der am dringendsten benötigten Innovationen zur Modernisierung der afrikanischen Landwirtschaft spielen. Die Forschungsausgaben der afrikanischen Länder sind nach wie vor niedrig (im Durchschnitt: 0,4 % des nationalen BIP, während die Afrikanische Union 1 % des BIP empfiehlt) und hängen in hohem Maße von externen Mitteln ab.

Die agrarwissenschaftliche Forschungslandschaft in Afrika ist nach wie vor stark zersplittert und ihr Schwerpunkt liegt hauptsächlich in der agronomischen Forschung. Es bedarf einer besseren Koordinierung mit der sozioökonomischen Forschung, um der Komplexität der ländlichen Wirtschaften gerecht zu werden. Eine weitere Ursache dieser Zersplitterung liegt in dem institutionellen Rahmen, mit den Nationalen Systemen für die Agrarforschung auf der einen und den Hochschuleinrichtungen auf der anderen Seite. Dieser Umstand verstärkt die „Einigelung" in der eigenen Struktur, verschärft den Mangel an Skaleneffekten und verhindert die Entstehung effizienter Innovationssysteme.

Die Stärkung der beruflichen Bildung wird die Produktivität auf den Höfen und in den Verarbeitungseinheiten steigern und die Beschäftigungsfähigkeit der Jugendlichen verbessern. Die verstärkte formelle Anerkennung traditioneller lokaler Ausbildungspraktiken durch staatliche Stellen (z. B. durch Zertifikate) wäre eine Maßnahme von vielen, um dieses Ziel zu erreichen und den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Aufbau von Multi-Stakeholder- und Innovationsplattformen

Ein bedarfsorientiertes Forschungsprogramm für die Landwirtschaft wird auf den Bedürfnissen und Einschränkungen der Landwirte und anderer Beteiligter beruhen. Über den gesamten Kontinent hinweg existieren unterschiedliche Ansätze von Multi-Stakeholder-Wissensplattformen, deren Ergebnisse ausgesprochen positiv sind (z. B. die Innovationsplattformen des Forums für Agrarforschung in Afrika, User-Led-Prozesse des PAEPARD usw.).

Die Grundsätze der gemeinsamen Arbeit zwischen Landwirten und Fachleuten in Bildung und Forschung sind sowohl für die regionale als auch für die internationale Ebene von Belang. Die regionale Ebene kann dabei helfen, die Schwachstellen der nationalen Forschungssysteme zu beheben. Mit der Einrichtung von neun Forschungszentren, die sich auf neun zentrale Forschungsgebiete ausrichten, hat Westafrika im Rahmen einer subregionalen Organisation (CORAF) eine effiziente Arbeitsteilung auf die Beine gestellt. Einige von ihnen werden sich in regionale Exzellenzzentren weiterentwickeln und als solche gemeinsam und in koordinierter Weise auf Ressourcen zurückgreifen, mit denen sie ihren Mitgliedern – u. a. durch die Schulung von Wissenschaftlern – dienen. Die regionalen Exzellenzzentren werden auf subregionaler Ebene tätig sein und in diesem Rahmen den tatsächlichen Ressourcen der nationalen Institutionen Rechnung tragen. Ähnliche Programme werden derzeit in anderen Teilregionen Afrikas vorbereitet. Diese Art der Zusammenarbeit und des Wissensaustauschs auf subregionaler Ebene sollte angeregt und beschleunigt werden, um starke und nachhaltige afrikanische Forschungskapazitäten aufzubauen.

Das Wissensdreieck aus Forschung, Bildung und Innovation kann bei der Transformation der afrikanischen Landwirtschaft eine wichtige Rolle spielen. Deren Konsolidierung kann durch die schrittweise Entwicklung von „Gemeinschaften von Praktikern" der landwirtschaftlichen Entwicklung erfolgen, denen unterschiedliche technische Ministerien, Forschungseinrichtungen, Anwender und Erzeugerorganisationen angehören sollten. Über regionale Innovationszentren sollte eine Wissens- und Vernetzungsinitiative für den Wandel in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum ins Leben gerufen werden, die die Erzeuger im ländlichen Raum durch Informationen unterstützt und hierzu digitale Instrumente und Berufsbildungsprogramme entwickelt. Diese Initiative würde sich konkret am territorialen Ansatz und dem Vorhaben der Umgestaltung der Landwirtschaft orientieren. Sie sollte das „Wissensdreieck" aus Bildung, Forschung und Innovation festigen. Im Rahmen dieser Initiative gilt es, Frauen, Jugendlichen und Agrarunternehmern besonderes Augenmerk zu schenken. Ihr Schwerpunkt wird auf praktischen Kenntnissen, digitalen Innovationen und der Verknüpfung europäischer Aus- und Weiterbildungsnetzwerke mit afrikanischen Partnern liegen.

Afrikanisch-europäisches Jugendforum für intelligente Nachhaltigkeit

Aus Anlass des Welternährungstages organisierte Youth Consultancy for Rural Africa im Auftrag der zivilgesellschaftlichen Organisation I4NATURE am 16. Oktober 2018 in den Niederlanden eine öffentliche Veranstaltung, die jungen Europäern und Afrikanern Gelegenheit bot, sich zu den Herausforderungen im Hinblick auf das Ziel der „intelligenten Nachhaltigkeit" zu äußern und ihre Ansichten auszutauschen. Mashiri Zvarimwa nahm als Mitglied der Task Force „Ländliches Afrika" an der Veranstaltung teil, damit die Empfehlungen des Jugendforums in die weiteren Beratungen der Task Force einfließen konnten.

Die nachstehenden Empfehlungen wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern entwickelt und nach folgendem eindrücklichen Muster vorgebracht: „Wir bitten die Europäische Union,…." Nachfolgend eine Zusammenfassung der Ergebnisse:

1. Unterstützen und befähigen Sie die Jugend, sinnvoll und gewinnbringend am Transformationsprozess teilzuhaben und fördern Sie hierzu die Entwicklung eines bedarfsorientierten Wissensaustauschs und von Ökosystemen für den Aufbau von Fähigkeiten und Fertigkeiten;
2. Richten Sie einen gemeinsamen Europäisch-Afrikanischen Jugendrat ein, einen Werkzeugkasten zum strategischen und lebenslangen Lernen, der auf die Entwicklungen in Afrika abgestimmt ist;
3. Führen Sie die Bemühungen um die Transformation der Landwirtschaft an und erneuern Sie Ihr Bekenntnis zur Förderung einer robusten Entwicklung der Landwirtschaft und der Forschung (vgl. Dutch Diamond Approach);
4. Gewähren Sie Beihilfen, um die Nutzung von digitalen Technologien und Datenanalysen zu fördern und junge Menschen auf diese Weise für eine aktive Rolle in der Landwirtschaft zu gewinnen;
5. Ermöglichen Sie den Zugang zu (öffentlichen und privaten) Investitionen und Investoren, um junge Menschen in die Lage zu versetzen, innovativ zu sein, ihre Ideen umzusetzen und ihre unternehmerischen Fähigkeiten einzusetzen;
6. Richten Sie einen Innovationsfonds zur Unterstützung junger Innovatoren und Unternehmer in der Landwirtschaft ein;
7. Investieren Sie in die Entwicklung von Humankapital, insbesondere in jene Elemente, die zur Förderung der Jugend im ländlichen Raum und zur Beschleunigung des Wandels in der Landwirtschaft notwendig sind;
8. Passen Sie Ausbildungsmöglichkeiten im Rahmen von Lerngemeinschaften an Gruppen oder sogar Einzelpersonen an;
9. Fördern Sie den freien Austausch und die Kommunikation, damit Menschen, deren Stimme weniger zählt, gemeinsam ihren Einfluss geltend machen können;
10. Berichten Sie von Erfolgsgeschichten über die Zusammenarbeit zwischen der EU und der AU und lenken Sie gleichzeitig die Aufmerksamkeit auf vorbildliche Praktiken, die die Mitwirkung von jungen Menschen und gesellschaftlichen Akteuren beschleunigen, wie etwa wirkungsvolle Aspekte der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU für die ländliche Entwicklung.

Empfehlungen

Stärkung der afrikanischen Initiativen zur Koordinierung der Agrarforschung auf kontinentaler Ebene sowie in Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten. Erfahrungsaustausch im Bereich der Berufsausbildung für die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie. Innovationsförderung auf der Grundlage eines Multi-Stakeholder-Ansatzes und mithilfe regionaler Innovationszentren.

5.3.3. Verbesserung der Märkte und Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion

Verbesserung der Funktionsweise der Märkte im Rahmen einer kohärenten Agrarstrategie

In den meisten afrikanischen Ländern sind Risiken das größte Investitions- und Diversifizierungshemmnis für die Landwirte. Dies ist eine Folge ihres niedrigen Einkommensniveaus und eines ungünstigen wirtschaftlichen und institutionellen Umfeldes. Um in einem Umfeld, in dem die Optionen für Sicherheitsnetze sehr begrenzt sind, eine Verringerung der Risiken zu erreichen, ist es notwendig, in eine Verbesserung der Funktionsweise von Institutionen und Märkten zu investieren.[126]

Die Stärkung der Agrarmärkte (für Erzeugnisse, Betriebsmittel, Versicherungen und Kredite) ist entscheidend, da die von ihnen erbrachten Leistungen im Allgemeinen unterdurchschnittlich sind. So sind sie durch eine Vielzahl von Unvollkommenheiten im Zusammenhang mit hohen Transaktionskosten geprägt, die insbesondere im Importsektor (Lebensmittel, Betriebsmittel, Ausrüstung) auf Informationsdefizite, Monopole und Oligopole, eine schwache Rechtsstaatlichkeit und Einzelinteressen zurückgehen.

Verschiedene Vorgehensweisen sind denkbar.

Was das Problem der Preisverzerrungen angeht, so reichen die möglichen Eingriffe zur Durchsetzung einer Marktregulierung von einer verbesserten Koordinierung über Plattformen der Wirtschaftsteilnehmer und freiwillige Leitlinien bis hin zur staatlichen Regulierung in Form von Steuern, Tarifordnungen und amtlichen Transaktionspreisen. All dies setzt voraus, dass ein starker politischer Wille vorhanden ist und die notwendigen Maßnahmen gegen Einzelinteressen ergriffen werden. Es hat sich gezeigt, dass die Entwicklung der Verhandlungsmacht durch ein gemeinschaftliches Vorgehen der Landwirte ein notwendiger Baustein im Blick auf einen erfolgreichen ökonomischen Transformationsprozess ist. Auf diese Weise können die Landwirte die Preise – je nach Organisationsgrad des Sektors – beeinflussen.[127]

Risiken, die aus der Instabilität der Lebensmittelpreise resultieren, betreffen Verbraucher wie Erzeuger und wirken sich sowohl auf die Lebensmittelsicherheit als auch auf die Rentabilität der Betriebe aus. Die Volatilität der Weltmärkte sowie die – häufig durch opportunistisches Verhalten oder Spekulation befeuerte – unterjährige Volatilität der inländischen Lebensmittelmärkte erfordern Maßnahmen, zu deren Durchführung die privaten Händler wenig Anreize haben. Die staatliche Unterstützung von Preisinformationssystemen kann den Zugang der Landwirte zu besseren Marktinformationen erleichtern. Die Einführung von Stabilisierungsinstrumenten ist komplizierter.

126. Hochrangige Sachverständigengruppe (High Level Panel of Experts) (2013) Investing in smallholder agriculture for food security, Ein Bericht der Sachverständigengruppe für Lebensmittelsicherheit und Ernährung, Rom..
127. Bijman et al. (2012) *Support for farmers' cooperatives*, Abschlussbericht.

Staatliche Maßnahmen zur Bereitstellung von Marktinstrumenten (wie z. B. Optionen und Futures) und Sicherheitsnetzen zugunsten der besonders schutzbedürftigen Haushalte haben sehr begrenzte und uneinheitliche Ergebnisse gezeigt. Viele der vorstehenden Empfehlungen haben Eingang in die in diesem Bericht vorgelegten Empfehlungen gefunden. Zentrale Marktverbände sind eine kostspielige und mit Risiken behaftete Option und Erfahrungen aus der Vergangenheit haben bereits gezeigt, dass die Steuerung von Strukturreserven komplex ist und häufig mit Missbrauch durch die Regierungen einherging. Instrumente zur Bewältigung von Krisensituationen scheinen eine bessere Option [128] zu sein (z. B. Nahrungsmittellagerung und -reserven[129] oder Preisspannen zu Interventionszwecken).

Hohe Preise für Vorleistungen, Ausrüstung, Dienstleistungen und Kredite sind ein wesentliches Hindernis für die Erzeuger, insbesondere wenn schwache Erträge und niedrige Produktpreise bereits für eine eingeschränkte Rentabilität sorgen. Das Anstreben eines vollständigen Sektors für Betriebsmittel könnte zur Senkung der betreffenden Preise beitragen. Darüber hinaus können Subventionen – auch wenn dieses Thema aufgrund von Misserfolgen in der Vergangenheit äußerst sensibel ist – vorübergehend Abhilfe schaffen und den Zugang zu Betriebsmitteln oder zinsgünstigen Darlehen erleichtern. Insbesondere intelligente Subventionen für Betriebsmittel, die im Blick auf eine verbesserte Wirksamkeit und Effizienz mit klar definierten Zielen und Laufzeiten verbunden sind, können hilfreich sein, um den Erzeugern Zugang zu den Märkten für Betriebsmittel zu verschaffen und um Anreize für die Anbieter zu schaffen. Gutscheinsysteme haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt, aber ihre Steuerung und die Zurückführung der Förderung bei zunehmender Marktreife bleiben schwierige Punkte.

Ausgehend von einer territorialen Perspektive wäre eine schrittweise Neuausrichtung der Ernährungssysteme auf lokale und regionale Märkte unter weitgehender Vermeidung langer Warenbewegungen bei gleichzeitiger Zusammenführung von örtlichen Erzeugern mit örtlichen Verbrauchern insgesamt effizienter.[130] Das schließt nicht aus, möglicherweise vorhandene Chancen im Zusammenhang mit dem interkontinentalen Handel zu nutzen. Allerdings würden Transaktionskosten und – die sich mit der Einbeziehung des ökologischen Fußabdrucks fossiler Brennstoffe schrittweise verteuernden – Transportkosten sinken, die lokale Entwicklung erhielte einen Schub und wirtschaftliche Netzwerke würden Unterstützung erfahren. Die Förderung von Vernetzungsaktivitäten, Werbung und Anreizen zugunsten des Zugangs zum lokalen Markt sind einige der denkbaren Optionen.

Steigerung der Produktivität und des erzeugten Mehrwerts in der Landwirtschaft

Die Ankurbelung technologischer Innovationen und die Bereitstellung wirtschaftlicher und organisatorischer Unterstützung sind von zentraler Bedeutung. Fortschritte im erforderlichen Umfang erfordern eine deutliche Erhöhung der Mittel für FuE sowie eine flexible Regulierung, die sich günstig auf die Entwicklung der Privatwirtschaft auswirkt. Erforderlich ist zudem die Zusammenarbeit mit Innovationsplattformen, damit gewährleistet wird, dass Innovationen angemessen und erschwinglich sind.

Verbesserte Erträge der Betriebe können mithilfe produktiverer und effizienterer Anbausysteme erzielt werden sowie durch eine auf höhere und hochwertigere Erzeugnisse abzielende Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion.

Was die Verfügbarkeit von Flächen angeht, sind viele Länder bereits erheblich eingeschränkt und infolge dieser Entwicklung werden die Betriebsgrößen in den kommenden zwei Jahrzehnten schrittweise abnehmen – bis sich dank der wirtschaftlichen Diversifizierung effektive Beschäftigungsalternativen herausgebildet haben. Die Antwort besteht in einer Verbesserung der Flächen- und Arbeitsproduktivität[131] und der gleichzeitigen Entwicklung von Beschäftigungsfeldern außerhalb der Landwirtschaft.

Höhere Erträge lassen sich in relativ kurzer Zeit durch den Einsatz chemischer Düngemittel erzielen; dies wäre ein wichtiger Schritt in Richtung der so dringend benötigten Ertrags- und Einkommenssteigerungen kleiner Betriebe. Allerdings muss der Einsatz von Düngemitteln – der im Übrigen mithilfe intelligenter Subventionen erleichtert werden kann – überwacht werden, um mögliche schädliche Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren. Im Sinne einer verstärkten Nachhaltigkeit und der Reduzierung der Produktionskosten sollte der Schwerpunkt eher auf der Effizienz beim Verbrauch natürlicher Ressourcen und auf ökologischen Verfahren liegen.

Die in Afrika (mit Ausnahme einiger Länder und insbesondere Nordafrikas) nicht sehr weit verbreitete Praxis der Bewässerung ermöglicht eine deutliche Ertragssteigerung, da sie den Produktionszyklus von jahreszeitlichen Schwankungen befreit. Sie erleichtert den Umgang mit der Wechselhaftigkeit von Niederschlägen und die Bewältigung der negativen Auswirkungen des Klimawandels. In Kombination mit verbesserten Bodenbearbeitungspraktiken lässt sich der erzielte Nutzen zusätzlich deutlich steigern. Die Kosten zur Entwicklung von Bewässerungssystemen und Spannungen im Zusammenhang mit den Wasserressourcen sind erhebliche Herausforderungen. Die Errichtung großer Perimeter setzt erhebliche öffentliche Investitionen und ein im Hinblick auf bestehende Grundrechte sorgfältig verfahrendes Flächenmanagement voraus. Dabei sollten kleinräumige Bewässerungssysteme favorisiert werden. Die Größenvorteile im Zusammenhang mit der Förderung gemeinschaftlicher Investitionen rechtfertigen, dass die Umsetzung auf der Ebene örtlicher Gemeinschaften oder Nutzervereinigungen angesiedelt sein sollte. Es gibt eine große Bandbreite an Bewässerungstechniken, die Flexibilität bei der Gestaltung bieten und zwingend erforderliche Wassersparoptionen (Tropfbewässerungssysteme) vorsehen. Was die Ausrüstungskosten angeht, so könnten diese mit der fortschreitenden Entwicklung der lokalen Produktion verringert werden.

128. Galtier F. (2017) Looking for a Permanent Solution on Public Stockholding Programmes at the WTO: Getting the Right Metrics on the Support Provided, E15 Initiative. Genever: Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung (ICTSD) und Weltwirtschaftsforum.

129. Europäische Kommission (2018) Using food reserves to improve food and nutrition security? Informationsvermerk, GD DEVCO.

130. OECD, FAO, UNCDF. 2016. Adopting a Territorial Approach to Food Security and Nutrition Policy, OECD Veröffentlichungsservice, Paris.

131. World Resource Institute (2018) Creating A Sustainable Food Future: A Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050, zusammenfassender Bericht

Die Mechanisierung ist auf dem Kontinent unterentwickelt und die meisten Landwirte sind immer noch auf Handwerkzeuge angewiesen und in Gebieten, die frei von Krankheiten sind, zuweilen auf die Zugkraft von Tieren. Die Mechanisierung sollte vorangetrieben werden, um Steigerungen der Arbeitsproduktivität zu erzielen, die Arbeitsbedingungen in den Betrieben erträglicher zu gestalten und jungen Menschen gleichzeitig attraktivere Bedingungen zu bieten. Die Herstellung und Wartung der landwirtschaftlichen Gerätschaften kann auch Beschäftigungsfelder im ländlichen Raum eröffnen. Besondere Aufmerksamkeit ist in diesem Zusammenhang allerdings dem notwendigen Gleichgewicht zwischen der Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Erhaltung der Arbeitsplätze innerhalb des Sektors zu schenken. Zu den Optionen auf lokaler Ebene können auch leichte Fahrzeuge und allgemeine landwirtschaftliche Ausrüstung gehören, über die sich die Vorteile der Mechanisierung erschließen lassen und die Produktivität der vorhandenen Arbeitskräfte erhöht wird, sowie weiterhin die Förderung des Arbeitseinsatzes von Tieren, wo dies nicht zu einem übermäßigen Druck auf die natürlichen Ressourcen führt (denn Tiere müssen gefüttert werden). Die beste Möglichkeit, um Fortschritte zu erzielen, besteht in der Unterstützung von Erzeugerorganisationen, die ihre Kräfte bündeln können, um sich Zugang zu den wichtigsten Ausrüstungsgütern zu verschaffen.

Die Reduzierung von Nachernteverlusten sollte das vorrangige Ziel sein. Obwohl entsprechende Schätzungen schwierig sind, besteht weitgehende Übereinstimmung, dass die Nachernteverluste bei Getreide zwischen zehn und 20 Prozent der Gesamtproduktion ausmachen.[132] Bei Wurzeln und Knollen sind höhere Verluste zu verzeichnen und noch höher fallen sie bei Frischerzeugnissen (d. h. Obst und Gemüse) aus. Neben einer Optimierung der Nachernteabläufe (mit Verbesserungen bei der Sortierung, Trocknung, Schädlingsbekämpfung und einer möglichst frühen Verarbeitung) sind bessere Lagerbedingungen entscheidend und setzen eine angemessene Ausrüstung voraus. Für einen leichteren Zugang kann gemeinschaftliches Handeln auf der Ebene von Gemeinden oder Erzeugerzusammenschlüssen sorgen. Institutionelle Vorkehrungen, wie z. B. Wareneingangssysteme, können verbesserte Praktiken fördern, da sie sich positiv auf die Liquiditätslage der Erzeuger auswirken und zugleich ihr wirtschaftliches Risiko verringern.

Der Wert der betrieblichen Erzeugnisse wirkt sich auf die Rentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeit aus. Der Anteil der Grundnahrungsmittel an der Brutto-Wertschöpfung des Agrarsektors in Afrika ist nach wie vor hoch. Dieser Umstand veranschaulicht die Bedeutung der Risikomanagementstrategien der Landwirte sowie den Vorrang, der der Ernährungssicherheit seitens der Erzeugerhaushalte eingeräumt wird, und belegt die mangelnden Zugangsmöglichkeiten zu neuen Wertschöpfungsketten.

Mehrere Argumente sprechen dafür, der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln – die eine entscheidende Rolle in der landwirtschaftlichen Transformation in Asien spielte – auch künftig besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Zum Ersten sind die Auswirkungen von Produktionssteigerungen und Verbesserungen des Marktzugangs bei Grundnahrungsmitteln aufgrund ihrer weiten Verbreitung besonders groß, während andere Agrarerzeugnisse nur eine begrenztere Anzahl von Landwirten betreffen und oftmals mit strengen Anforderungen an die Vermarktung verbunden sind. Zum Zweiten tragen Produktionssteigerungen bei Grundnahrungsmitteln zur Risikominderung bei und können so Innovationen und Diversifizierungsprozesse anstoßen. Hinzu kommt, dass das demografische Wachstum und die fortschreitende Urbanisierung eine ungeheure Marktentwicklung mit sich bringen werden. Zum Dritten bieten Grundnahrungsmittel ein großes Potenzial, was die Entwicklung nachgelagerter Aktivitäten zur Verarbeitung angeht: Während die ersten Verarbeitungsschritte (typischerweise Schälen und Mahlen) entweder auf Betriebs- oder zum örtlichen Verbrauch auf Gemeindeebene erfolgen können, kann durch die weitergehende Verarbeitung vor Ort zusätzliche Wertschöpfung erzielt werden und so ein Beitrag zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der territorialen Entwicklung geleistet werden (siehe Kapitel 6).

Grundnahrungsmittel haben jedoch einen niedrigeren Stückpreis und werfen im Vergleich zu anderen Produkten wie Gartenbau- oder tierischen Erzeugnissen geringere Erlöse ab. Die Diversifizierung der betrieblichen Produktion, einschließlich der betriebsinternen Verarbeitung von Produkten, ist somit eine wichtige Option für die Entwicklung der Betriebe, die der wachsenden und sich wandelnden Nachfrage afrikanischer städtischer Märkte nach Obst und Gemüse, Milchprodukten und Fleischerzeugnissen Rechnung trägt. Hinzu kommen Chancen im Zusammenhang mit der Produktion für exportorientierte Nischenmärkte, einschließlich für die Erzeugung von Produkten, die – etwa aufgrund ihrer Bio-, Fair-Trade- oder Sozialzertifizierung – ein Siegel oder eine geografische Angabe tragen dürfen; diese Ansätze werden in der Kontinentalstrategie der AU aufgegriffen und seitens der Europäischen Kommission unterstützt. Diese Produktionsweisen gehen mit spezifischen Kriterien in Bezug auf Produktion und Nachernteverfahren einher. Hierzu sind eine genaue Überwachung notwendig sowie Schulungen, die seitens der Erzeugerorganisationen und Abnehmer unterstützt werden können.

Eine weitere Möglichkeit zur Aufbesserung der Betriebseinkommen ist schließlich die Entwicklung von Umweltdienstleistungen. Deren Umfang ist bislang noch sehr begrenzt, könnte (im Einklang mit den Ergebnissen der COP21 und des Pariser Übereinkommens über den Klimawandel) in Zukunft jedoch allmählich zunehmen und sich so zu einem wirksamen Mittel entwickeln, um gleichzeitig mit den sich ändernden klimatischen und ökologischen Bedingungen umzugehen, eine Diversifizierung von Aktivitäten und Produktion (z. B. Agroforstprodukte) zu erreichen und die Einnahmen der Landwirte zu steigern. Zwei Arten von Zahlungen für Umweltdienstleistungen (payments for environmental services, PES) kommen für eine Förderung in Frage:[133] Erstens nutzungsbeschränkende Zahlungen für Umweltdienstleistungen, bei denen es sich um kollektive Verträge mit Gemeinden handelt, um diese für den Erhalt bestimmter Ökosysteme zu belohnen, sowie, zweitens, wertaufbauende Zahlungen für Umweltdienstleistungen, mit denen die Landwirte bei der Einführung umweltfreundlicher Praktiken unterstützt werden. Die Zahlungen basieren in der Regel auf den investierten Arbeitskosten und können auch die Nutzung spezifischer Tier- oder Pflanzenarten oder auch Kosten für bestimmte Infrastrukturen umfassen. Der Umfang dieser Zahlungsinstrumente ist nach wie vor sehr begrenzt, da sie ein dediziertes Budget sowie eine Zertifizierung und Kontrolle, insbesondere aber einen ausgeprägten politischen Willen erfordern.

132. African Postharvest Losses Information System (APHLIS), Website.

133. Karsenty, A. (2015) "Major food companies, PES and combating deforestation: Using PES to achieve 'zero deforestation' agriculture", Perspective, Nr. 36, CIRAD, Montpellier.

Empfehlungen

Verbesserung der Funktionsweise der Märkte im Rahmen kohärenter nationaler Agrarstrategien. Verbesserung der Preisinformationssysteme in Zusammenarbeit mit der EU.

Nutzung afrikanischer und europäischer Programme, um Investitionen in unternehmerisch tätige Familien mit landwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere kleinen Betrieben, anzustoßen, um nachhaltige Produktivitätssteigerungen und Mehrwertzuwächse zu erzielen, die Vorteile von Bewässerung und Mechanisierung zu nutzen, Nachernteverluste zu verringern und Umweltdienstleistungen zu entwickeln.

5.3.4. Förderung von bäuerlichen Organisationen und Genossenschaften

Stärkung der Erzeugerorganisationen und ihrer politischen Rolle

Viele der oben beschriebenen Herausforderungen können durch gemeinschaftliches Handeln angegangen werden. Die Erzeugerorganisationen haben in anderen Regionen der Welt in der Vergangenheit eine wichtige Rolle gespielt, als sie ihre Kräfte bündelten und hierzu die Arbeitskraft und das Kapital der Landwirte mobilisierten und die Produktion ihrer Betriebe zusammenfassten. Angesichts der vielen Marktunzulänglichkeiten, häufig ungünstiger wirtschaftlicher und institutioneller Rahmenbedingungen und der Tendenz zur Verringerung der mit Skaleneffekten verbundenen Betriebsgrößen ist ihre Rolle heute in Afrika umso bedeutsamer.

Die Erzeugerorganisationen können die mit der Versorgung mit Betriebsmitteln und der Vermarktung von Produkten verbundenen Risiken verringern und infolge ihrer auf den größeren Produktmengen beruhenden Verhandlungsmacht die Erträge für die Landwirte verbessern. Ihre Produktionskapazitäten können die Einführung von Vertragsverhältnissen mit den Verarbeitern von Agrarerzeugnissen erleichtern und Ausrüstung und Dienstleistungen zugänglich machen. Vor allem aber können sie eine wichtige Rolle bei Investitionen in Lagereinrichtungen, Ausrüstung (gemeinsame Nutzung von Ausrüstungsgütern, z. B. von Maschinen) und in die Weiterverarbeitung von Produkten spielen – insbesondere dann, wenn sie den Rechtsstatus einer Genossenschaft haben. Auf diese Weise können sie eine entscheidende Rolle bei der Industrialisierung des ländlichen Raums spielen.

Erzeugerorganisationen haben eine Kommunikationsfunktion und übernehmen eine Vermittlerrolle, indem sie ihren Mitgliedern helfen, Kontakt zu anderen Akteuren aufzubauen, einschließlich mit der Regierung. Sie spielen auch eine Rolle im Blick auf die Interessenvertretung, denn sie vertreten die Interessen ihrer Mitglieder in verschiedenen Foren und tragen zum politischen Dialog und zur Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien bei. In Europa sind Landwirtschaftsverbände und Gewerkschaften wichtige Partner bei der politischen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Auf regionaler Ebene engagiert sich die EU nachdrücklich für die bäuerlichen Organisationen in Nord-, West-, Zentral-, Ost- und Südafrika. Das von dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) durchgeführte Programm „Support to Farmers' Organizations in Africa" (SFOAP; 2009–heute) stärkt die institutionellen Kapazitäten der Erzeugerorganisationen und verhilft ihnen zu einer größeren Mitsprache im Blick auf agrarpolitische Maßnahmen und Programme. Darüber hinaus fördert das Programm die Integration von Kleinbauern in die Wertschöpfungskette und zielt zunehmend darauf ab, Erzeugerorganisationen in landwirtschaftliche Investitionen einzubeziehen.

Einsatz digitaler Werkzeuge durch die Erzeugerorganisationen

Sämtliche Funktionen und Rollen von Erzeugerorganisationen und Genossenschaften können von der Entwicklung von IT-Lösungen profitieren, mit denen sich das Informations- und Datenmanagement sowie die Bereitstellung von Schulungsangeboten erleichtern lassen. Allerdings werden diese Funktionen von anderen Interessengruppen wie Banken, Lieferanten und Abnehmern und vor allem durch die Einführung von IT-Technologie in den Sektor (einschließlich Blockchain, künstliche Intelligenz und Big Data) in Frage gestellt. Länder mit einer größeren Zahl an Genossenschaften und mehr Landwirten in ihren Reihen genießen – gemessen an der Steigerung des Wirtschaftswachstums, der gleichmäßigen Verteilung von Einkommen und Reichtum sowie den demokratischen Beziehungen in der Gesellschaft – erhebliche Vorteile.[134] Für den erfolgreichen Aufbau von Erzeugerorganisationen braucht es zudem einen förderlichen Rechtsrahmen sowie öffentliche Anreize (wie Steuererleichterungen oder gezielte Subventionen), die ihre Konsolidierung begünstigen können. Dies bedeutet, dass die Landwirte ihre Organisationen modernisieren und ein effizientes Datenmanagement anstreben müssen, damit sie ihre Rolle auch in einem sich schnell verändernden Umfeld weiterhin wahrnehmen können (siehe auch den Kasten zum Thema Digitalisierung in Kapitel 3.3.2).

Empfehlungen

Die EU sollte ihre Unterstützung zugunsten der Erzeugerorganisationen und Genossenschaften auf nationaler, regionaler und kontinentaler Ebene fortsetzen. Die afrikanischen Regierungen sollten die Rolle der Erzeugerorganisationen im Zusammenhang mit ihren politischen und wirtschaftlichen Funktionen formell anerkennen. Erleichterung des Erfahrungsaustauschs zwischen afrikanischen und europäischen Organisationen.

Förderung des Einsatzes digitaler Hilfsmittel seitens der Erzeugerorganisationen im Blick auf die Effizienz ihrer politischen und wirtschaftlichen Aktivitäten und bei der Kommunikation mit ihren Mitgliedern.

134. Blokland, K., Schuurman, J. (2016) "Growth, democracy and income equality: cooperatives: the development impact beyond membership benefits" in Bijman et al. (2016) Cooperatives, Economic Democratization and Rural Development, Edward Elgar Publishers, London / New York.

/6

ENTWICKLUNG DER AFRIKANISCHEN LEBENSMITTELINDUSTRIE UND DER LEBENSMITTELMÄRKTE

6.1 Relevanz

Der Nahrungsmittelmarkt in Afrika ist in einem rasanten Wachstum begriffen, das von der Verstädterung, steigenden Einkommen und einer wachsenden Mittelschicht getragen wird. Bis zum Jahr 2030 wird der Nahrungsmittelbedarf voraussichtlich um 55 % steigen, wodurch die Größe der afrikanischen Nahrungsmittel- und Agrarwirtschaft auf 1 Billion USD anwachsen wird und enorme Beschäftigungschancen in der gesamten Wertschöpfungskette entstehen werden.[135] Die heimischen Nahrungsmittelmärkte werden weiterhin durch das Angebot afrikanischer Produzenten dominiert; schätzungsweise 90 % aller konsumierten Lebensmittel entfallen auf lokale Erzeuger. Dennoch prognostiziert die Afrikanische Entwicklungsbank, dass sich die afrikanischen Nahrungsmitteleinfuhren von 35 Mrd. USD im Jahr 2017 auf etwa 110 Mrd. USD im Jahr 2025 verdreifachen werden.[136]

Dieser Anstieg des afrikanischen Nahrungsmittelbedarfs ist eine große Chance für die Lebensmittelwirtschaft des Kontinents. Doch diese Chance kann nur ergriffen werden, wenn es gelingen wird, die derzeitigen Wettbewerbsbeschränkungen, das unzureichende Investitionsniveau, den schwachen Organisationsgrad in der Wertschöpfungskette und die geringe Wertschöpfung, die geringe Exportdiversifizierung und die Hindernisse für die Ausweitung des Handels auf nationaler, regionaler, innerafrikanischer und internationaler Ebene zu überwinden. Die Entwicklung der afrikanischen Lebensmittelindustrie könnte, sowohl im Agrar- und Lebensmittelsektor als auch in der gesamten ländlichen Wirtschaft, bedeutende Chancen auf Arbeitsplätze und Existenzgrundlagen schaffen. Dieses Kapitel enthält Empfehlungen, welche Form eine Zusammenarbeit zwischen Afrika und Europa annehmen könnte, um diese Hemmnisse zu mindern und dafür zu sorgen, dass die Bedürfnisse Afrikas im Bereich der Ernährungssicherheit auch in Zukunft gewährleistet werden können.

6.2. Rahmenbedingungen und strategische Herausforderungen

6.2.1. Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Lebensmittelindustrie

In vielen afrikanischen Ländern wird die Wettbewerbsfähigkeit des Lebensmittelsektors durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren gehemmt, und zwar die fehlende Infrastruktur (hohe Transportkosten und begrenzter Zugang zu Energie), begrenzte Finanzmittel für Investitionen in Verarbeitung, Lagerung und Kühlung, hohe Kosten für Betriebsmittel (wie Saatgut, Düngemittel, Maschinen, Verpackungsmaterial), die mangelnde Organisation der Wertschöpfungskette und die mangelnde Einbeziehung der Beteiligten an der Politikgestaltung und dem Dialog zwischen Staat und Privatsektor. All diese Faktoren beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit der Inlandsprodukte gegenüber eingeführten Produkten.

Insbesondere in den Küstenregionen sind importierte Lebensmittel oft zu niedrigeren Preisen erhältlich als einheimische Produkte. Hinzu kommt, dass einige Industrie- und (zunehmend) Schwellenländer handelsverzerrende Agrarsubventionen oder Verbrauchsmuster und Vermarktungsstrategien aufrechterhalten, durch die Einfuhren teilweise billiger als die inländische Produktion werden.[137] Im Laufe der Jahre richtete sich die Kritik einseitig auf die Agrarexporte der EU, obgleich handelsverzerrende Faktoren im Zuge der GAP-Reformen abgeschafft wurden; tatsächlich aber sind diese Exporte im Rahmen einer weitaus komplexeren Situation zu betrachten, die die Task Force bei einem ihrer Treffen mit einer breiten Gruppe afrikanischer und europäischer Interessengruppen thematisiert hat. Ausgehend von den Erörterungen wird in Kapitel 6.4 ein Vorschlag zur Bewältigung der Situation vorgestellt.

Die Faktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit afrikanischer Lebensmittel beeinträchtigen, werden durch die politische Ökonomie der Entscheidungsfindung zusätzlich verschärft. Im Bericht „Enabling the Business of Agriculture“[138] aus dem Jahr 2017 wird darauf hingewiesen, dass das subsaharische Afrika weniger als die Hälfte der bewährten Regulierungspraktiken aufweist, die als vorteilhaft für die Entwicklung des Agrarsektors eingestuft wurden (S. 6). Exportvorgänge gestalten sich langwierig und aufwändig und sind mit höheren Kosten verbunden als in anderen Ländern. Die den Markteintritt betreffenden Qualitätskontrollen, Marktregulierungen und Vorschriften sind weniger effizient und praxistauglich als in anderen Ländern.

Die Deckung des Nahrungsmittelbedarfs durch Importe kann eine politische Entscheidung im Hinblick auf die Ernährungssicherheit und die Interessen der Verbraucher, insbesondere der armen städtischen Bevölkerung, darstellen.[139] Lebensmitteleinfuhren nach Afrika werden nicht nur von „ausländischen“ Exporteuren vorangetrieben, sondern können auch im Interesse inländischer privater wie öffentlicher Gruppen liegen, profitieren sie doch von Zöllen und Lizenzgebühren. Oft ist es einfacher und vorteilhafter, sich auf Importe zu stützen, als mit den afrikanischen Nachbarländern an der Reformierung von Grenzvorschriften zu arbeiten oder Kleinbauern Unterstützung zu gewähren und Lebensmittel aus ländlichen Gebieten des eigenen Landes zu beziehen. Es obliegt den afrikanischen Entscheidungsträgern, das richtige Gleichgewicht zwischen den auf höhere Preise gerichteten Interessen der örtlichen Erzeuger und jenen der auf niedrigere Preise abzielenden ärmeren Bevölkerung in den Städten zu finden.

Unabhängig davon, welche politischen Strategien gewählt werden, handelt es sich bei Eingriffen wie der Reduzierung von Nacherntevelusten, Produktivitätssteigerungen in der Produktion und der Verbesserung der Koordinierung in der Wertschöpfungskette jedoch um Vorhaben, die sowohl den Erzeugern als auch den Verbrauchern zugutekommen, insoweit sie die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Produktion erhöhen und so dafür sorgen, dass eine größere Menge an Lebensmitteln die Verbraucher zu niedrigeren Preisen erreichen kann.

135. Weltbank , (2013), (2015).

136. Afrikanische Entwicklungsbank-Gruppe (2017) Rede von Akinwumi A. Adesina, Vorsitzender der Afrikanischen Entwicklungsbank beim Centre for Global Development, Washington D. C., 19. April.

137. Rudloff, B. und E. Schmieg (2016): “More bones to pick with the EU? Controversial Poultry Exports to Africa: Sustainable Trade Policy as a Task for the G20”, SWP Comment 2016/C 57, Berlin, Dezember 2016.

138. Weltbank (2017) Enabling the Business of Agriculture 2017, Washington, DC.

139. Rudloff, B. und E. Schmieg (2016): Ebenda.

6.2.2. Investitionen

Während sich das Bankenwesen in Afrika stark verbreitet hat, gibt es nur sehr wenige Banken, die eine Bereitschaft erkennen lassen, Landwirte oder den Agrar- und Lebensmittelsektor als Kunden zu gewinnen. Private Investitionen in den Agrar- und Lebensmittelsektor sind traditionsgemäß weniger rentabel und mit größeren Risiken behaftet als Investitionen in andere Sektoren. Im Vergleich zu dem anerkannten Rentabilitätskriterium von 20 % für private Investitionen in Schwellenländern fallen die Renditen für landwirtschaftliche Investitionen in afrikanischen Ländern nach wie vor deutlich geringer aus und übersteigen im Blick auf ihre finanzielle Rentabilität selten eine interne Rendite von 10 % – obgleich der wirtschaftliche Nutzen für das nationale Gemeinwesen höher ausfällt. Für die Finanzintermediäre gehen Geschäftstätigkeiten in der Landwirtschaft und in landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten daher mit erheblichen Risiken einher und setzen umfassende Branchenkenntnisse, ein langfristiges Engagement und innovative Wege zur Risikominderung voraus.

Im Jahr 2012 teilte die FAO mit, dass die privaten und öffentlichen Investitionen in die Landwirtschaft und den ländlichen Raum stagnierten oder zurückgingen und dies insbesondere in den Subsahara-Ländern. Nach Schätzungen der FAO bedarf es im Zeitraum 2016-2030 zusätzlicher Mittel in Höhe von 181 Mrd. USD, um die Armut und den Hunger in ländlichen Gebieten und der Landwirtschaft zu beseitigen.[140]

Während sich die afrikanischen Regierungen seit 2003 verpflichtet haben, 10 % ihrer Haushaltsmittel für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung aufzuwenden, sind bislang nur sehr wenige Länder dieser Zusage nachgekommen. Der Mangel an öffentlichen Investitionen wiederum wirkt sich negativ auf die private Investitionstätigkeit aus und führt so zu einem Teufelskreis aus Marktverzerrungen, klimatischen und politischen Risiken, niedrigen Produktivitätsraten, niedrigen Investitionsrenditen und schließlich wieder niedrigen Investitionen in den Agrarsektor. Dieser Teufelskreis muss aufgebrochen werden.

6.2.3. Wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten

Funktionierende Wertschöpfungsketten sind ein wesentlicher Faktor für die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und im Lebensmittelsektor. Die Verteilung der Wertschöpfung innerhalb der landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten wird im Vergleich zu anderen Regionen der Welt oft als ungünstig für die afrikanischen Kleinbauern bewertet.[141]

Vertragsabschlüsse mit nachgelagerten Wirtschaftsbeteiligten (Mittler, Großhändler, Agrarwirtschaft, Exporteure) können eine Möglichkeit zur Absicherung der Märkte (und der Verminderung von Risiken) und der Verbesserung der Ertragslage sein. Tatsächlich wird der größte Teil der Produktion in Afrika heute über herkömmliche Vertriebskanäle verkauft, in die Zwischenhändler und andere Mittler eingebunden sind, welche wiederum über Verbindungen zu Einzelhandelssystemen und Exporteuren verfügen.

Die Verkäufe erfolgen ohne formelle Vereinbarung auf der Grundlage von Spotpreisen. Für Märkte mit hoher Wertschöpfung und spezifischen Produktanforderungen sind Verträge und Outgrower-Systeme heute ausgereifter. Die zwischen dem Großhändler oder der Genossenschaft und dem Verarbeitungsbetrieb oder dem Einkaufsdienst zu beobachtende Kontraktualisierung kann auch in der Beziehung zwischen Landwirten und Verarbeitern von Agrarerzeugnissen verstärkt werden und auf diese Weise den Zugang zu Krediten, Betriebsmitteln und bisweilen zu Arbeitskräften für den Landwirtschaftsbetrieb eröffnen.

Andererseits ist in den afrikanischen Wertschöpfungsketten des Lebensmittelsektors eine „stille Revolution“ zu beobachten, wie sie zuvor bereits in Asien vollzogen wurde.[142] Zunehmend bilden sich neue Vertriebssysteme, breiten sich Supermärkte aus, sind in vielen Ländern Verbesserungen des Straßenverkehrs zu verzeichnen und werden Kühlketten aufgebaut. Bauern- und Erzeugergenossenschaften stehen bei dieser Entwicklung oft an vorderster Front, und ausländische Direktinvestitionen haben wesentlich dazu beigetragen, lokale Lieferanten und Käufer in Verbindung zu bringen.

6.2.4. Fragmentierte Märkte

Der intraregionale afrikanische Lebensmittelhandel bleibt weit hinter seinem Potenzial zurück. Einige Anzeichen von Verbesserungen lassen sich erkennen, die vor allem auf die Entwicklung von Handelskorridoren und Initiativen einzelner afrikanischer Regierungen und Unternehmen zur Erschließung regionaler Märkte zurückgehen. Bei der Betrachtung aggregierter Statistiken ist jedoch Vorsicht geboten, denn große Mengen des informellen und nicht erfassten Lebensmittelhandels erfolgen über die afrikanischen Grenzen hinweg.

Afrikanische Regierungen erkennen die Bedeutung der Ausweitung des innerafrikanischen Handels an und haben sich wiederholt verpflichtet, die regionale Integration durch verschiedene politische Programme zu stärken. Jede Region Afrikas ist derzeit damit befasst, eine Freihandelszone und/oder andere regionale Integrationsprozesse über Regionale Wirtschaftsgemeinschaften umzusetzen, wobei die Umsetzung unterschiedlich weit fortgeschritten und in unterschiedlichem Umfang von Erfolg gekrönt ist. Alle Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften haben einen regionalen CAADP-Pakt und einen Investitionsplan zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Ernährungssicherheit unterzeichnet. Diese befinden sich im Hinblick auf Umsetzung und erzielte Fortschritte in unterschiedlichen Stadien. Alle AU-Mitglieder haben die Malabo-Erklärung über die Beschleunigung des Wachstums und der Transformation der Landwirtschaft (2014) unterzeichnet, deren Ziel es ist, den innerafrikanischen Handel mit landwirtschaftlichen Gütern und Dienstleistungen bis zum Jahr 2025 zu verdreifachen.

Doch trotz der zahlreichen auf eine regionale Integration abzielenden Erklärungen und politischen Programme bleiben die afrikanischen Regionalmärkte weiterhin stark fragmentiert, was vor allem auf den äußerst schwachen Umsetzungs- und Durchsetzungsgrad der bestehenden Politiken sowie auf andere Faktoren der politischen Ökonomie zurückzuführen ist, die neue und wirksamere regionale Initiativen hemmen. In der Folge gehen den „afrikanischen Ländern (...) aufgrund des fragmentierten Marktes des Kontinents jedes Jahr Milliarden Dollar an potenziellen Handelseinkünften verloren.“[143]

140. FAO (2017). Ending poverty and hunger by investing in agriculture and rural areas, Website.

141. Siehe zum Beispiel: Vereinte Nationen (2016) Agricultural commodity value chains: The effects of market concentration on farmers and producing countries – the case of cocoa, Rat für Handel und Entwicklung, 63. Tagung, Genf.

142. Reardon et al. (2012). The quiet revolution in staple food value chains. IFPRI Washington, DC.

143. Weltbank (2012) De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Trade and Services, Washington DC.

6.2.5. Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit und -qualität

Der afrikanische Lebensmittelsektor leidet unter Handelshemmnissen, die innerhalb und außerhalb Afrikas bestehen. Dazu gehören der Mangel an Vorschriften und Durchsetzungsmöglichkeiten für die Lebensmittelsicherheit und -qualität, das Fehlen von Kapazitäten und geeigneten Informationsstrukturen für die Umsetzung von Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit (einschließlich Laboratorien), komplizierte und ineffiziente Zollverfahren und nichttarifäre Handelsmaßnahmen im Blick auf die Nachbarländer sowie inkohärente und wechselnde Handelspolitiken, die häufig nicht im Einklang mit anderen nationalen Strategien stehen. Diese Faktoren erschweren Investitionen in die Landwirtschaft und die Lebensmittelindustrie ebenso wie Handelshemmnisse. Die verstärkte Anwendung und Harmonisierung der Normen sowie eine verbesserte Rechtsdurchsetzung und -kontrolle würden gewisse Garantien im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit bieten und den Handel mit Nachbarländern erleichtern.

Exportorientierten Branchen gelingt es in der Regel, gut funktionierende Marketing- und Organisationssysteme aufzubauen, da Erzeugergemeinschaften und ausländische Handelspartner gemeinsame Interessen verfolgen. So arbeiten Handelspartner beispielsweise zusammen, um Gesundheits- und Pflanzenschutznormen (phytosanitary standards, SPS) zu erfüllen, wobei sie hierzu häufig von Gebern unterstützt werden.

Viele SPS-Systeme sind jedoch noch nicht ausreichend ausgereift, insbesondere im Bereich tierischer und anderer Hochrisikoprodukte. Es fehlt an Strukturen, um die Ausbreitung von Tierkrankheiten nach den internationalen Standards der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) wirksam einzudämmen. Zudem sind einige Bereiche innerhalb des Ernährungssystems (Vermarktungsnormen, Infrastruktur für die Qualitätskontrolle und damit verbundene Dienstleistungen, lokale Beratung und Durchsetzung) – trotz vieler Bemühungen um Verbesserungen (z. B. im Rahmen des CAADP über Nationale Investitionspläne) oft nicht ausreichend entwickelt. Vor diesem Hintergrund erscheinen Exportmöglichkeiten in nicht-afrikanische Märkte, die über eigenständige Wertschöpfungsketten verfügen und hohen Gesundheits- und Pflanzenschutznormen unterliegen, für afrikanische Länder oft attraktiver als eine Expansion auf nationalen und regionalen Märkten.

6.3. Wichtige Handlungsfelder

Wir schlagen mehrere Maßnahmen vor, um die strategischen Herausforderungen in Sachen Wettbewerbsfähigkeit, Investitionen, Wertschöpfungsketten, regionaler Integration sowie Lebensmittelsicherheit und -qualität zu bewältigen. Den afrikanischen Regierungen kommt bei der Schaffung eines günstigen Umfelds für die Entwicklung der Lebensmittelindustrie eine Schlüsselrolle zu, doch eine Partnerschaft mit der EU kann die entsprechenden Prozesse und Maßnahmen unterstützen und eigene Beiträge leisten.

6.3.1. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Lebensmittelindustrie

Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit einer Branche kann unter vielen verschiedenen Gesichtspunkten angegangen werden: Durch bessere Straßen- und Hafeninfrastrukturen lassen sich Transportkosten und -zeiten senken; die verbesserten Arbeitsabläufe der Grenzstellen und Zollverfahren erleichtern die Ausfuhr; eine stabile und verlässliche Innenpolitik, transparente Vorschriften und eine effiziente Verwaltung ziehen ausländische Direktinvestitionen an und helfen den Unternehmen, im Geschäft zu bleiben und das operationelle Risiko zu verringern.

Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Lebensmittelindustrie bedarf es einer Strategie der afrikanischen Regierungen und des Privatsektors. Berechenbare und kohärente politische Strategien können einen erheblichen Einfluss darauf nehmen, welche Teile der Lebensmittelwirtschaft wachsen – deshalb sind verlässliche politische Zusagen, Rechenschaftspflicht und Transparenz so wichtig. Bei den halbjährlichen Prüfberichten des CAADP handelt es sich um ein vielversprechendes Instrument zur Kontrolle des politischen Engagements. Weitere bestehende Instrumente (wie der Weltbankbericht „Enabling the business of agriculture report“) sollten genutzt werden, um eine systematische Überprüfung der politischen Rahmenbedingungen innerhalb der Länder einzuführen. Das politische Engagement und der afrikanische Überwachungsprozess können durch die Einführung eines regelmäßigen Austauschs zwischen Afrika und der EU über kohärente agrar- und handelspolitische Strategien der nationalen Ebene gefördert werden. Würde man diesen Aspekt zu einem ständigen Tagesordnungspunkt der gemeinsamen Agrarministerkonferenzen der AU und der EU machen, könnte dies helfen, der Thematik zu einem höheren Stellenwert zu verhelfen.

Zur Unterstützung der Wissensgenerierung in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit, Marktforschung, Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette, Rahmenbedingungen für Unternehmen und Übergangswege afrikanischer Ernährungssysteme, über die sich der Anteil nachhaltiger und nährstoffreicher Erzeugnisse in den Ernährungssystemen erhöhen ließe, wären verstärkte Forschungskapazitäten erforderlich. Forschungsanstrengungen, die darauf abzielen, Politikoptionen zur besseren Nutzbarmachung von Handelsabkommen für Exportmöglichkeiten zu verstehen und vorzuschlagen, sowie für die afrikanische heimische Lebensmittelindustrie können die Entwicklung der Branche unterstützen und Arbeitsplätze und Einkommen schaffen und für verbesserte Standards im Bereich Lebensmittelsicherheit und Nachhaltigkeit sorgen.

Empfehlungen

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der afrikanischen Wertschöpfungsketten in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft durch die Umsetzung verlässlicher und kohärenter Strategien, Bekenntnisse der politischen Ebene, die Begleitung gemeinsamer Maßnahmen und die Überprüfung der Politikkohärenz sowie die Förderung des politischen Dialogs zwischen Afrika und der EU und die Generierung von Wissen.

6.3.2. Erhöhung der Investitionen des Privatsektors in die afrikanische Lebensmittelindustrie.

Die Entwicklung des afrikanischen Lebensmittelsektors erfordert substantielle private Investitionen seitens afrikanischer Akteure, d. h. von Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft und Investoren, aber auch im Rahmen von Partnerschaften mit ausländischen Unternehmen und Investoren.

Steigende Investitionen in die Privatwirtschaft wiederum setzen günstige Investitionsbedingungen voraus. Dazu gehören öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, ein stabiles ordnungspolitisches Umfeld, die Unterstützung von Forschung und Innovation sowie politische und rechtliche Stabilität. Steigerungen der privaten Investitionstätigkeit können auch durch staatliche Maßnahmen zur Risikominderung erzielt werden. Eine wirksame Maßnahme zur Risikominderung kann beispielsweise die Verbindung von Finanzinstrumenten mit Versicherungslösungen sein.

Die Entwicklungsagenda von Addis Abeba, die Agenda 2030 und der Neue Europäische Konsens messen den privaten Investitionen in die Landwirtschaft eine Schlüsselrolle zu; dadurch wurde der Stellenwert dieses Themas in den politischen Agenden deutlich aufgewertet. Die Tatsache, dass der Vorrang von Investitionen gegenüber ausländischer Entwicklungshilfe anerkannt wurde, war ein Meilenstein und die Bemühungen zur Anregung privater Investitionen hat zur Aufwertung der Wertschöpfungsketten geführt. Zudem hat die systematische Betonung des integrativen Charakters und der Nachhaltigkeit der Investitionen und Wertschöpfungsketten dazu geführt, dass die Kleinbauern und die Auswirkungen auf die Beschäftigung im ländlichen Raum nun im Fokus der Politikgestaltung stehen.

All dies erzeugt Impulse zugunsten einer umfassenderen Nutzung innovativer Finanzierungsmechanismen, wie z. B. von Mischfinanzierungen zur Mobilisierung privater Finanzmittel. Mischfinanzierungen kombinieren Zuschüsse mit zinsgebundenen Finanzierungsinstrumenten (Darlehen) aus anderen – öffentlichen oder privaten – Quellen, um Entwicklungserfolge zu ermöglichen.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die im September 2016 für Afrika und die Länder der Europäischen Nachbarschaftspolitik aufgelegte Investitionsoffensive für Drittländer (European External Investment Plan, EIP). Ziel dieses Investitionsplans ist die Stärkung der Rolle des Privatsektors bei der Förderung von Investitionen und der Schaffung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und der Agrarindustrie. Die in drei Säulen gegliederte Initiative (I. Finanzierungsinstrumente; II. technische Hilfe bei der Konzipierung bankfähiger Projekte und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen; und III. Dialog zwischen Politik und Privatsektor zur Verbesserung des Investitionsklimas) zielt darauf ab, sowohl Risiken im Zusammenhang mit den Ökosystemen als auch spezifische Investitionsrisiken zu verringern.

Werden im Rahmen des EIP EU-Mittel für Mischfinanzierungen bereitgestellt, so dient eine Einrichtung für die Entwicklungsfinanzierung (laut Verordnung) stets als Einspeisestelle, sofern diese im Rahmen einer sogenannten 7-Säulen-Bewertung der Europäischen Kommission eine positive Bewertung erhalten hat. Bei diesen Einrichtungen für die Entwicklungsfinanzierung (Development Finance Institutions, DFI) handelt es sich im Wesentlichen um Förderbanken, die in der Regel eine Rendite auf ihre Investitionen verlangen. Den EU-Einrichtungen wird bei der Vorlage von Vorschlägen für Mischfinanzierungen Vorrang eingeräumt.

Der Gesamtetat der EU für das EIP beläuft sich bis 2020 auf 4,1 Milliarden Euro und mit diesem Betrag sollen den Erwartungen zufolge bis 2020 fast 44 Mrd. EUR mobilisiert werden. Das EIP sieht Finanzierungsbeiträge für verschiedene Arten von Finanzinstrumenten vor, die – in Bezug auf den Gesamtumfang, die Investitionsmodalitäten (Direktinvestitionen in Unternehmen, Direktinvestitionen durch lokale Finanzinstitute), die geografische Abdeckung und die Art der technischen Hilfeleistung – sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen.

Für die Landwirtschaft sind Darlehen der gängigste Ansatz; diese werden entweder direkt größeren Unternehmen gewährt oder werden über Kreditlinien an lokale Finanzinstitute vergeben, die als Intermediäre agieren. Allerdings hat sich die Investitionsoffensive im Agrarbereich weitaus schleppender entwickelt als in anderen Sektoren. Innerhalb der Mischfinanzierungskomponente des EIP wurden seit 2016 mehrere Agrarsektor-Initiativen auf den Weg gebracht und es wird erwartet, dass die EU bis 2019 insgesamt fast 400 Mio. EUR für Mischfinanzierungen zugunsten der Landwirtschaft bereitstellt. Die Kapazität und der Drang seitens der DFI und der kommerziellen Finanzinstitute, umfangreiche Mittel für den Agrar- und Lebensmittelsektor in Afrika zu vergeben, scheint angesichts der besonderen Risiken für den Sektor im Vergleich zu anderen Sektoren weiterhin begrenzt zu sein.

Alle diese Investitionen befinden sich noch im Anfangsstadium der Umsetzung, sodass es für eine Abschätzung der Auswirkungen noch zu früh ist. Die Task Force ist jedoch überzeugt, dass mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass das EIP einen entscheidenden Anstoß für Investitionen in den afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektor gibt. Es bedarf einer soliden Überwachung, um sicherzustellen, dass sich die Auswirkungen auf die Entwicklung nachweisen lassen, und bewährte Verfahren werden aufgezeigt, um eine Ausweitung zu erleichtern. Es sollten ausreichende Mittel für Investitionen in die Bereiche nachhaltige Landwirtschaft, Unternehmer im ländlichen Raum und Agrarwirtschaft (insbesondere für landwirtschaftliche KMU und Unternehmer im ländlichen Raum und einschließlich kleiner Finanzierungshöhen) bereitgestellt werden, und in diesem Zusammenhang muss der Rückgriff auf die drei Säulen des EIP bestmöglich koordiniert werden.

Die finanzielle Unterstützung der EU für den Privatsektor erfolgt hauptsächlich über europäische und internationale DFI und für diese ist die Landwirtschaft häufig nicht von vorrangiger Bedeutung. Afrikanische DFI sollten deshalb einen besseren Zugang zu den EU-Finanzinstrumenten erhalten. Dies kann durch die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen DFI sowie durch verstärkte Investitionen in die technische Hilfe zur Entwicklung des Finanzsystems erreicht werden – womit die örtlichen DFI insbesondere in die Lage versetzt werden sollten, die Säulenbewertung der EU zu bestehen.

Mechanismen, mit denen sich die Rentabilität von Privatkapital im Agrarsektor mithilfe öffentlicher Fördermaßnahmen steigern lässt, sind bekannt und werden in den europäischen Ländern (in Form von Zinszuschüssen, Infrastrukturen für Investitionsfonds usw.) im Rahmen einer kohärenten und nachhaltigen Agrarpolitik erfolgreich eingesetzt. Einige dieser Mechanismen könnten, vermittelt über nationale oder regionale Entwicklungsbanken, auch in den afrikanischen Ländern genutzt werden. Sicherlich wären in diesem Zusammenhang Anpassungen erforderlich, je nachdem ob die betreffenden nationalen Politiken vorhanden sind bzw. wie wirksam und robust sie sich gestalten. In Ländern, in denen es wirksame übergeordnete Sektorstrategien gibt, muss das EIP unter Wahrung des Prinzips der Zusätzlichkeit so attraktiv gestaltet werden, dass der Privatsektor trotz niedriger Anfangsrenditen für Investitionen gewonnen wird. In fragilen Staaten, in denen die Sektorstrategien unausgereift oder unwirksam sind, ist dieser Ansatz viel schwieriger umzusetzen.

Quantitative und qualitative Analysemethoden, die als Orientierungshilfe für die finanzielle Unterstützung der EU dienen, wurden von der Europäischen Kommission entwickelt („Financial and Economic Analysis“, „Value Chain Analysis for Development – VCA4D“) und sollten umfassender einbezogen werden, um die finanziellen und

wirtschaftlichen Erträge öffentlicher und privater Investitionen, ihren integrativen Charakter und ihren Beitrag zu einem wahrhaft armutsmindernden Wachstum und ihre soziale und ökologische Nachhaltigkeit zu überprüfen (siehe Kapitel 7, Maßnahme 5.1).

Die verfügbaren Instrumente für die technische Hilfe sollten ausgebaut werden, um Landwirte und Erzeugerorganisationen (mit Schwerpunkt auf Kleinbauern und KMU) bei der Planung bankfähiger Investitionen zu unterstützen (siehe Kapitel 7, Maßnahme 4.1). Sowohl im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer als auch in der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen empfehlen wir, die Förderung eines befähigenden Umfelds besonders in den Mittelpunkt zu stellen. Hierzu bedarf es ausreichender (zusätzlicher) Mittel für die zweite (technische Hilfe) und dritte Säule (politischer Dialog) des EIP sowie einer verbesserten Koordination zwischen den drei Säulen.

Afrikanische Wertschöpfungskettenorganisationen, Zusammenschlüsse von Landwirten und informellen Unternehmern, Challenge Funds und Gründerzentren für KMU im ländlichen Raum sowie internationale Organisationen könnten maßgeblich zur Bereitstellung jener technischen Hilfe beitragen, die benötigt wird, um Investitionen anzukurbeln, die einerseits bankfähig sind und andererseits im Einklang mit international vereinbarten Nachhaltigkeitsleitlinien stehen, wie etwa die Freiwilligen Leitlinien für eine verantwortungsvolle Verwaltung der Grundbesitzverhältnisse, der Fischerei und der Wälder vor dem Hintergrund der nationalen Ernährungssicherheit (VGGT) und die Grundsätze für verantwortungsbewusste Investitionen in die Landwirtschaft und Ernährungssysteme (RAI).

Die Herausforderung besteht darin, sicherzustellen, dass die Finanzintermediäre, die letztlich die finanzielle Unterstützung der EU zugunsten des Agrarsektors umsetzen, diese Belange systematisch in ihren Entscheidungen berücksichtigen. Hierzu bedarf es eines ständigen und wirksamen politischen Dialogs auf nationaler Ebene, der alle an der Förderung privater Investitionen in die Landwirtschaft beteiligten Akteure einbezieht (Regierung, Vertreter des nationalen und internationalen formellen und informellen Privatsektors, Erzeugerorganisationen, regionale und nationale Entwicklungsbanken).

Empfehlungen

Verstärkte Angleichung der Instrumente der Investitionsoffensive für Drittländer/der Mischfinanzierungen und der klassischen Entwicklungsinstrumente in den Bereichen wirtschaftliche Infrastruktur, technische Hilfe und Budgethilfe für die Sektorpolitiken.

Bereitstellung ausreichender Mittel für Investitionen in die Bereiche nachhaltige Landwirtschaft, Unternehmer im ländlichen Raum und Agrarwirtschaft im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer (insbesondere für landwirtschaftliche KMU und Unternehmer im ländlichen Raum) und Gewährleistung einer guten Koordinierung der drei Säulen der Investitionsoffensive für Drittländer.

Priorisierung der nationalen Ebene, um sicherzustellen, dass die erwähnte Verzahnung zwischen Finanzinstrumenten, Kapazitätsaufbau und staatlichen Maßnahmen sich als wirkungsvoll für die Investitionstätigkeit erweist, und Förderung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Finanzinstitutionen und den nationalen Entwicklungsagenturen sowohl auf zentraler als auch auf nationaler Ebene.

Regionale und nationale afrikanische Einrichtungen für die Entwicklungsfinanzierung (DFI) in die Lage versetzen, die für die Verwaltung von EU-Mitteln im Rahmen der Investitionsoffensive für Drittländer erforderliche 7-Säulen-Bewertung zu bestehen und die Zusammenarbeit zwischen europäischen und afrikanischen DFI zu verbessern.

Ausweitung der technischen Hilfe zur Unterstützung von Kleinbauern und KMU im Lebensmittelbereich im Zusammenhang mit der Ausarbeitung bankfähiger Investitionsvorhaben mithilfe von EIP-Mitteln und eine Einrichtung solider Überwachungssysteme zum Nachweis von Entwicklungseffekten und um den Austausch bewährter Praktiken im Blick auf die künftige Ausweitung sicherzustellen.

6.3.3. Förderung des Ausbaus von Wertschöpfungsketten

Funktionierende Wertschöpfungsketten vom Erzeuger bis zum Verbraucher bilden das Herzstück eines wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Ernährungssystems, denn sie gewährleisten die Koordinierung zwischen den Akteuren der Wertschöpfungskette, unterstützen den Austausch von Waren und Informationen zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Verbrauchern und leisten einen Beitrag zur Wertschöpfung.

Angesichts einer Reihe bereits bestehender Initiativen, die von afrikanischen Regierungen, regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, Entwicklungspartnern wie der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie dem Privatsektor, einschließlich Landwirten und Genossenschaften, ergriffen wurden, ist zu sondieren, wie die praktische Förderung der Wertschöpfungskette am besten vorangetrieben werden kann.

Spezifische Maßnahmen müssen den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und ein genaues Bild der Zusammenhänge innerhalb der Wertschöpfungskette liefern. Diese Initiativen können vom Privatsektor ausgehen, doch öffentliche Maßnahmen sind ebenfalls möglich (z. B. im Hinblick auf den Marktzugang). Es ist weithin anerkannt, dass die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen ein zentrales Element von Förderprogrammen für Wertschöpfungsketten ist; hierzu braucht es das umfassende Engagement und verbindliche Zusagen seitens der lokalen Regierungen sowie detaillierte technische Arbeiten zu den geschäftlichen Rahmenbedingungen von Wertschöpfungsketten. Dementsprechend könnten Instrumente, die bei Anfragen lokaler Regierungen flexibel und schnell Unterstützung bereitstellen können, eine wertvolle Ergänzung des Instrumentariums sein.

Afrikanische Unternehmen stehen an vorderster Front, wenn es darum geht, die wachsende Nachfrage der afrikanischen Bevölkerung zu befriedigen. Um verarbeitende Tätigkeiten und die Erzeugung von Mehrwert in der Wertschöpfungskette zu fördern, sollte die EU eine „Initiative für die Wertschöpfung im Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor“ durchführen, mit der die bestehenden Initiativen der Afrikanischen Union und der EU-Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt werden. Diese „Initiative für die Wertschöpfung im Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor“ sollte sich in zwei Teile gliedern, nämlich in eine „afrikanisch-europäische Plattform zum Wissensaustausch über Wertschöpfungsketten“ einerseits und einen an späterer Stelle näher vorgestellten „Fonds zur Überwindung von Engpässen in der Wertschöpfungskette“ andererseits.

Diese Unterstützung sollte darauf abzielen, die bestehenden Anstrengungen auszuweiten und vorhandene Engpässe oder Defizite zu beheben, wobei der Schwerpunkt auf der Verarbeitung von Agrarerzeugnissen, der Geschäftsentwicklung und der Vermarktung liegen sollte (z. B. durch die gesteigerte Wertschöpfung, Verbesserungen bei der Vermarktung, die Reduzierung von Nachernteverlusten und den Zugang zu lokalen Märkten), um so die bestehenden Initiativen der Afrikanischen Union, der EU und der Mitgliedstaaten der EU zu ergänzen.

Die vorgeschlagene „afrikanisch-europäische Plattform zum Wissensaustausch über Wertschöpfungsketten“ würde sich in ihrer Funktionsweise an der Fazilität zur Entwicklung von Normen und Handel (Standards and Trade Development Facility, STDF) orientieren, die auf WTO-Ebene eingerichtet ist und dort mit Angelegenheiten im Zusammenhang mit Gesundheits- und Pflanzenschutznormen befasst ist. Die Mitglieder der Plattform (Vertreter maßgeblicher

afrikanischer und europäischer Akteure der Wertschöpfungskette sowie Geber und NRO) würden sich mit der regionalen Dimension des Handels sowie mit nationalen Initiativen von Nachbarländern zur gleichen Wertschöpfungskette befassen, um Prozesse des Peer-Learning und die Koordinierung von Politiken zu unterstützen. Die Förderung der regionalen Integration und die Harmonisierung von Rechtsvorschriften können dazu beitragen, diese Wertschöpfungsketten miteinander zu verbinden, um so die Entwicklung eines umfassenden regionalen Wertschöpfungsnetzes und regionaler Lebensmittelmärkte zu ermöglichen. In der Plattform könnten die Rolle, bestehende Optionen und die Unterstützung der kontinentalen Strategie der AU für geografische Angaben beraten werden.

Im Zusammenhang mit dieser afrikanisch-europäischen Plattform für den Wissensaustausch zu Wertschöpfungsketten sollte ein Fonds für Wertschöpfungsketten („Fonds zur Überwindung von Engpässen in der Wertschöpfungskette") eingerichtet werden, der afrikanische Organisationen innerhalb von Wertschöpfungsketten in die Lage versetzen würde, selbstständig Finanzierungen zur Überwindung konkreter Engpässe in der Wertschöpfungskette zu beantragen. Die Einführung und Funktionsweise von „Trade-Mark East Africa" können diesbezüglich als Vorbild herangezogen werden.[144] Die Finanzierungen stünden für Initiativen bereit, die zu einer verbesserten Koordinierung und Funktionsweise von Wertschöpfungsketten beitragen (z. B. Finanzierung von Dialogen, Entwicklung und Einhaltung von Marketing-, Qualitäts- und SPS-Normen). Außerdem sollten ausgewählte grenzüberschreitende Initiativen zur Erleichterung des Handels mit Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln Unterstützung erhalten. Die Projekte könnten auch darauf abzielen, eine Wertschöpfungskette von der nationalen auf die regionale Ebene auszudehnen oder an Finanzierungsmöglichkeiten zur Umsetzung ausgewählter Infrastrukturprojekte anzuschließen, die für eine Wertschöpfungskette wichtig sind.

Geografische Angaben sind ein besonderes Entwicklungsinstrument, das den Privatsektor einbezieht, Kleinbauern stärkt, Wertschöpfung schafft, die lokale Wirtschaftsentwicklung fördert und als Investitionsanreiz genutzt werden kann. Die Kommission der Afrikanischen Union hat im Oktober 2017 gemeinsam mit den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften eine kontinentale Strategie der Afrikanischen Union für geografische Angaben[145] verabschiedet, die von der EU unterstützt wird. Um die Umsetzung dieser Strategie zu unterstützen, könnte die EU einen Beitrag zur Einrichtung eines offiziellen Schulungsprogramms für geografische Angaben leisten, eine webbasierte Plattform für geografische Angaben in Afrika einrichten und den Nutzern von geografischen Angaben (z. B. Produzenten und Händlern) sowie lokalen oder nationalen Einrichtungen (NRO, Agenturen usw.), die (über Pilotprojekte) an der Entwicklung und dem Schutz von geografischen Angaben beteiligt sind, technisches Fachwissen zur Verfügung stellen.

Empfehlungen

Stärkung und Ausweitung bestehender Initiativen im Zusammenhang mit Wertschöpfungsketten, gegebenenfalls auch seitens der nationalen und regionalen Ebene. Einrichtung einer afrikanisch-europäischen Plattform für den Wissensaustausch über Wertschöpfungsketten. Einrichtung eines „Fonds für Wertschöpfungsketten" zur Bewältigung von Engpässen. Unterstützung bei der Umsetzung der kontinentalen Strategie der AU für geografische Angaben.

144. See Trade Mark East Africa, Growing prosperity through trade, Website.

145. Afrikanische Union (2016) A continental strategy for geographical indications in Africa, Report.

146. Badiane, Ousmane, (Hrsg); Odjo, Sunday P., (Hrsg) und Collins, Julia, (Hrsg.) (2018) Africa Agriculture Trade Monitor Report, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC.

6.3.4. Vertiefung der regionalen Handelsintegration

Angebotsseitige Hemmnisse, einschließlich solcher, die Produktionskapazitäten und Handelskosten betreffen, sind mindestens ebenso wichtig wie handelspolitische Instrumente wie Zölle und Quoten.[146] Eine Ausrichtung auf regionale Märkte und auf die inländische Produktion sowie auf Handelserleichterungen kann daher ein wirksames Mittel zur Ankurbelung des Handels sein. Die strategische Ausrichtung auf eine kohärente und stimulierende Innen- und Regionalpolitik kann den Anstoß zur wirtschaftlichen Entwicklung geben. Gleichzeitig nehmen die nichttarifären und teilweise auf Präferenzen zurückzuführenden Handelshemmnisse – dem zunehmenden Trend hin zu niedrigeren Zöllen zum Trotz – deutlich zu und wirken sich häufig stärker auf afrikanische Ausfuhren aus als Zölle. Diese Tendenz macht nicht nur eine innerafrikanische und regionale Zusammenarbeit erforderlich, sondern ebenso die Zusammenarbeit zwischen Afrika und seinen Partnern sowie die Zusammenarbeit auf globaler Ebene.

Die afrikanischen Staats- und Regierungschefs haben ihren politischen Willen bekundet, die regionale Integration zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu nutzen. Mit der Erklärung von Malabo und dem Bekenntnis zu einer Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone (AfCFTA) wurde der intraregionale Handel als eine der vorrangigen Prioritäten der afrikanischen Länder definiert. Diese beiden Rahmenprogramme sollten seitens der Partnerschaft zwischen Afrika und der EU ausdrücklich unterstützt werden.

Nach den vorliegenden politischen Erklärungen liegt die Hauptverantwortung für die Verbesserung der Qualität der regionalen Integrationsprozesse nun bei den afrikanischen Entscheidungsträgern. Unter Einbeziehung der Regionalen Wirtschaftsgemeinschaften und der Afrikanischen Kontinentalen Freihandelszone sowie der integrativen Multi-Stakeholder-Partnerschaftsplattformen auf regionaler Ebene können sie über Prioritäten für die Entwicklung der Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich und die Umsetzung und Überwachung vorhersehbarer, sektorübergreifender politischer Maßnahmen entscheiden. Im Rahmen dieser Überwachung sollte auch die Abstimmung der regionalen Handelskorridore auf den Aufbau der regionalen Lebensmittelwertschöpfungskette besser koordiniert und überprüft werden, um zu verhindern, dass diese Korridore lediglich dazu dienen werden, umfangreichere Lebensmittelimporte aus Drittländern zu erleichtern.

Es bestehen Möglichkeiten, über die die afrikanisch-europäische Zusammenarbeit zu einer Verbesserung der regionalen Integrationsprozesse beitragen könnte – so könnte die EU Unterstützung leisten, indem sie die Mitfinanzierung der regionalen Agrarinvestitionspläne der regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, der Umsetzung IT-gestützter Warenabfertigungsverfahren an den Grenzen und der Verbesserung der institutionellen Governance im Zusammenhang mit den afrikanischen regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, um Überschneidungen von Aufgaben und Mandaten abzubauen, übernimmt. So ist denkbar, bewährte Praktiken aus früheren Bemühungen um eine regionale Integration in Europa und Afrika vorzustellen und den Austausch von technischem Wissen anzuregen.

Eine regelmäßige Bewertung und Überwachung der politischen und handelspolitischen Entwicklungen in der EU und in Afrika sollte stattfinden und Beteiligte aus den afrikanischen Ländern, Unternehmen, Verbänden, NRO und der Wissenschaft einbeziehen. Die gemeinsame Landwirtschaftsministerkonferenz der AU und der EU könnte eine Gelegenheit sein, dieses Thema zur Sprache zu bringen.

Zwischenschritte sind erforderlich, um auf die langfristige Vision einer kontinentalen Freihandelszone Afrika-EU hinzuarbeiten. Zu diesen Schritten gehören fortgesetzte Anstrengungen und die Unterstützung der wirtschaftlichen Integration in den Regionen Afrikas. Der zweite Schritt bestünde darin, Verbindungen zwischen den ver-

schiedenen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) in Afrika zu fördern und so einen Beitrag zu einer stärkeren wirtschaftlichen Integration Afrikas im Allgemeinen und der afrikanischen kontinentalen Freihandelszone im Besonderen zu leisten. Denkbar wäre beispielsweise ein Ausbau von Verknüpfungen im Bereich der Ursprungsregeln, mit deren Hilfe der Handel zwischen den verschiedenen Wirtschaftspartnerschaften gefördert werden könnte. In einem weiteren Schritt wäre es möglich, eine Reihe gemeinsamer Interessen der EU und Afrikas herauszuarbeiten, die im Zuge internationaler Verhandlungen, z. B. auf WTO-Ebene, zur Sprache gebracht werden sollten.

Empfehlungen

Stärkung und Förderung afrikanischer Initiativen für eine regionale und kontinentale Zusammenarbeit und Handelsintegration. Die EU sollte die Umsetzung regionaler Investitionspläne für die Landwirtschaft und eine verbesserte institutionelle Governance unterstützen, wozu auch integrative Multi-Stakeholder-Plattformen auf regionaler Ebene gehören, die eine Lenkungsfunktion bei der Entwicklung vorrangiger Wertschöpfungsketten im Lebensmittelsektor übernehmen sollen.

6.3.5. Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und -qualität

Es ist möglich, das Thema Gesundheits- und Pflanzenschutznormen stärker zur Geltung zu bringen, indem es auf der Landwirtschaftsministerkonferenz von AU und EU diskutiert wird, durch die regelmäßige Ausarbeitung von Berichten zum aktuellen Stand der Unterstützung im Blick auf Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und indem neue Initiativen im Blick auf eine stärkere Konvergenz von der einschlägigen Vorschriften entwickelt und gemeinsam erörtert werden.

Das nationale Regulierungsumfeld des Ernährungssystems und die damit verbundene Qualitätsinfrastruktur für die Lebensmittelsicherheit müssen im Einklang mit dem Ausbau der nationalen Wertschöpfungskette gestärkt werden. Wir empfehlen die Einrichtung eines spezifischen institutionellen Partnerschaftsprogramms, in dessen Rahmen afrikanische Lebensmittelsicherheitsagenturen und andere zuständige Behörden mit den vergleichbaren Institutionen auf europäischer Seite zusammenarbeiten können.

Eine Plattform für den Wissensaustausch zwischen Afrika und der EU über die nachhaltige Entwicklung der Wertschöpfungskette kann die Ergebnisse sowie bewährte Praktiken vorstellen, die für die Akteure von Interesse sind.

Empfehlungen

Nutzen Sie die Konferenzen der Landwirtschaftsminister der AU und der EU und deren Folgetätigkeiten, um die Ausarbeitung von Agrarstrategien, Belange im Zusammenhang mit Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und praktische Maßnahmen zur Förderung des regionalen und internationalen Handels zu diskutieren.

6.4. Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU zur Förderung einer professionellen Lebensmittelindustrie

Wir haben eine zusätzliche Empfehlung aufgestellt, um die Agenda für eine nachhaltige und professionelle afrikanische Lebensmittelwirtschaft voranzutreiben, wo eine umfassendere Zusammenarbeit mit Europa möglich wäre, nämlich die Einrichtung eines afrikanisch-europäischen Dialogs über die Entwicklung und Trends der Lebensmittelwirtschaft.

Wir sind der Meinung, dass ein dauerhafter politischer Dialog zwischen Afrika und der EU zu verschiedenen Aspekten der Lebensmittelwirtschaft von großem Wert wäre. Wir haben hierzu bereits im Zusammenhang mit der Fragestellung, wie die Einbeziehung von Unternehmen gelingen kann, Überlegungen formuliert. Auf der Regierungsebene empfehlen wir zwei weitere Diskussionsforen, und zwar die Agrarministerkonferenzen von AU und EU und einen Dialog der EU-Agrarindustrie mit Afrika über einen verantwortungsvollen Handel und über Investitionen. Darüber hinaus empfehlen wir, die Entwicklung des Handels zwischen der EU und Afrika im Agrar- und Lebensmittelbereich regelmäßig zu bewerten, beispielsweise durch wissenschaftliche Analysen, die EU-Marktbeobachtungsstellen, Zukunftskonferenzen und den Dialog mit Interessenträgern.

Seit 2016 fanden zwei gemeinsame Agrarministerkonferenzen der AU und der EU statt. Hierbei handelt es sich um einen wichtigen hochrangigen Dialog, der noch strategischer genutzt werden könnte, um die Entwicklungen der Agrarpolitik in Afrika (z. B. Fortschritte beim CAADP) und in der EU (z. B. Fortschritte bei der Verringerung handelsverzerrender politischer Aspekte, Klimaschutzziele) sowie die Entwicklungen bei der Ein- und Ausfuhr von Agrarerzeugnissen zwischen den afrikanischen und europäischen Ländern zu diskutieren.

In vielen Erklärungen heißt es, dass das „verantwortungsvolle Geschäftsverhalten" ausländischer Unternehmen, die in Afrika tätig sind, und die „verantwortungsvolle Gestaltung der Lieferketten" sowie „nachhaltige Wertschöpfungsketten" ein feste Bestandteile in der Entwicklung der afrikanischen Nahrungsmittelwirtschaft sein müssen.[147] Es ist folglich an der Zeit, auf europäischer Ebene und zwischen der EU und Afrika eine Diskussion darüber zu führen, was dies konkret für die täglichen Geschäftsabläufe bedeutet. Vor dem Hintergrund einer deutlichen Ausweitung ausländischer Investitionen in Afrika müssen Themen wie Arbeitnehmerrechte, Kinderarbeit, existenzsichernde Löhne und generell Fragen der Nachhaltigkeit (z. B. zur Einbeziehung von Aspekten der Agrobiodiversität und der Treibhausgasbilanzierung) in der Lieferkette in Angriff genommen werden.

147. Siehe zum Beispiel: EU (2015): Handel für alle – Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Union (2017): Neuer Europäischer Konsens über die Entwicklungspolitik – „Unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft".

Gipfeltreffen Afrikanische Union – EU (2017) Final Declaration: Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development.

OECD-FAO (2016) OECD – FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains, Ausschuss für Welternährungssicherheit (CFS) (2014) Principles for Responsible Investments in Agriculture and Food Systems (RAI).

148. Rainforest alliance, Website.

Wir empfehlen daher, einen umfassenden Dialog mit den europäischen Exportverbänden für den Agrar- und Lebensmittelsektor einzuleiten, um bewährte Praktiken zu diskutieren und zu erörtern, wie die bestehenden Leitlinien (z. B. die Grundsätze für verantwortungsvolle Investitionen) von den Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft umgesetzt werden. Bestehende Initiativen wie z. B. die Rainforest Alliance[148] oder die deutsche Initiative „Forum nachhaltiger Kakao" sollten vorgestellt und auf die europäische Ebene übertragen werden. Auch hier ist es wichtig, die afrikanischen Interessenträger in diesen EU-Dialog einzubeziehen, da der Übergang zu nachhaltigeren Ernährungssystemen (in Europa und Afrika) koordinierte Anstrengungen beider Seiten erfordert.

Afrikanischen und europäischen Interessengruppen kommt eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf positive, „vorbildliche Praktiken" sowie auf unerwünschte Entwicklungen im afrikanischen Lebensmittelsektor zu lenken. Wie wir in diesem Bericht bereits betont haben, ist die Einfuhr afrikanischer Lebensmittel, die Tätigung ausländischer Direktinvestitionen und – wie wir anmerken möchten – selbst der innerafrikanische Handel mit Chancen und Risiken behaftet. Bis zu einem gewissen Grad überwachen die Regierungen die Handels- und Investitionsströme über Markt- und Handelsbeobachtungsstellen sowie im Rahmen von Handels- oder Investitionsabkommen. Darüber hinaus sollten jedoch auch nichtstaatliche Akteure (NRO, Privatsektor, Verbraucher usw.) Foren haben, in denen sie die für die politischen Entscheidungsträger relevanten Themen aufzeigen und diskutieren können. Nach unserer Überzeugung kann es – angesichts der Verschiedenheit der aufgeworfenen Fragen und ihres unterschiedlichen geografischem Umfangs – hierfür nicht ein einziges Forum oder einen übergreifenden Mechanismus geben. Einige der Fragen im Zusammenhang mit der Einfuhr von Lebensmitteln haben eine internationale Dimension, die über die Beziehungen zwischen Afrika und der EU hinausgeht, aber in einer echten Partnerschaft dennoch nicht ignoriert werden darf. Wir empfehlen, auf allen relevanten Ebenen (national, regional, kontinental und international) sowohl Überwachungs- als auch Dialogmechanismen einzurichten. In diesem Bericht wurden bereits mehrere Bereiche aufgezeigt, in denen ein umfassender Dialog zwischen beteiligten Akteuren unerlässlich erscheint, und Probleme im Zusammenhang mit der afrikanischen Einfuhr von Lebensmitteln sollten in diese Liste aufgenommen werden.

Demzufolge kann die EU weitere Fortschritte bei der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (PIE) in der Agrarpolitik, der Handelspolitik, der Umweltpolitik und der Migrationspolitik erzielen. Befürwortet werden die Mitwirkung afrikanischer Akteure bei Bewertungen der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und die Nutzung gemeinsamer Plattformen zur Erörterung politikkohärenzbezogener Fragen.

Empfehlungen

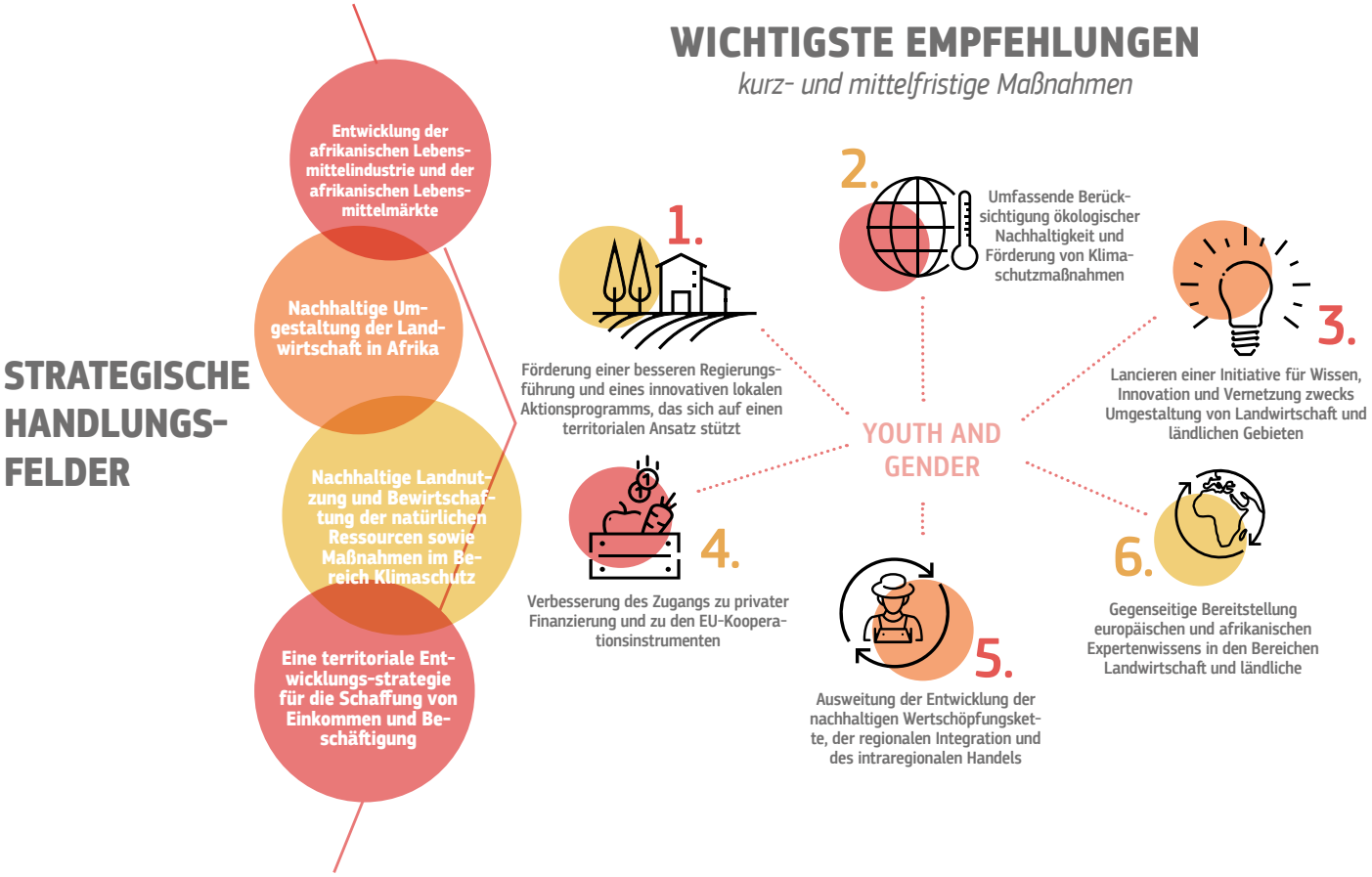
Einrichtung eines umfassenden Dialogs mit verschiedenen Akteuren, um die bestehenden Leitlinien zu verantwortungsvollem unternehmerischem Verhalten und Investitionen zu erweitern und Fragen im Zusammenhang mit den für die afrikanischen Länder bestimmten Lebensmitteleinfuhren und ausländischen Direktinvestitionen zu behandeln. Einbeziehung afrikanischer Akteure bei Bewertungen der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und Heranziehung gemeinsamer Plattformen zur Erörterung politikkohärenzbezogener Fragen.

/7

AEINE AGENDA FÜR DEN AGRAR- UND LEBENS-MITTEL-SEKTOR UND DEN LÄNDLICHEN RAUM IM RAHMEN DER *"NEUEN AFRIKANISCH-EUROPÄISCHEN ALLIANZ FÜR NACHHALTIGE INVESTITIONEN UND ARBEITS-PLÄTZE"*

In diesem Kapitel werden sechs kurz- bis mittelfristige Initiativen vorgeschlagen, die als Grundlage für einen Aktionsplan in der neuen Allianz Afrika–Europa dienen können. Die Vorschläge stehen im Einklang mit den längerfristigen Empfehlungen in den Kapiteln 3 bis 6. Länder- und kontextabhängige Besonderheiten sollten berücksichtigt werden, wenn die Umsetzung der Empfehlungen überprüft wird, doch alles in allem könnten sie den Anstoß einer afrikanisch-europäischen Partnerschaft zur Transformation des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft geben. Das Kapitel schließt mit Überlegungen darüber, wie der Partnerschaftsprozess vorangetrieben werden sollte. Das Engagement der politischen Ebene wird – sowohl in Afrika als auch in Europa – zentral sein.

Abbildung 1: Agenda für den Agrar- und Lebensmittelsektor für die neue Allianz Afrika–Europa



Maßnahme No 1:
Förderung einer besseren Regierungsführung und eines innovativen lokalen Aktionsprogramms, das sich auf einen territorialen Ansatz stützt.

A-1.1. Mobilisierung lokaler Initiativen durch ein „Lokales Aktionsprogramm

Ein territorialer Ansatz für die wirtschaftliche Entwicklung und für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist ein leistungsfähiges Instrument zur besseren Umsetzung von Entwicklungszielen, das zunehmend Anerkennung findet. Es sollten europäische Finanzmittel für ortsbezogene, innovative lokale Aktionsprogramme bereitgestellt werden, die auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Verhältnisse in Afrika abgestimmt sind und unter Einbeziehung einschlägiger europäischer Erfahrungen erstellt wurden. Dies ermöglicht partizipatorische territoriale Diagnosen und einen Dialog zwischen verschiedenen Interessenträgern, um Chancen zu benennen, Zwänge zu erkennen und Aktionsschwerpunkte herauszuarbeiten, wobei der Bereitstellung öffentlicher Güter (Infrastruktur, Elektrizität, Internet), die für die Entwicklung der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelwertschöpfungskette und für die Diversifizierung im ländlichen Raum unentbehrlich sind, besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Ländern, die einen territorialen Ansatz verfolgen, empfehlen wir die Einführung eines lokalen Aktionsprogramms (LAP), das an ihre örtlichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten angepasst ist. Dieses würde auch beteiligungsorientierte Gebietsprüfungen und einen umfassenden Dialog mit verschiedenen Beteiligten zur Ermittlung von Hindernissen und zur Festlegung von Aktionsprioritäten umfassen.

Diese lokalen Aktionsprogramme sollten folgende Ziele verfolgen:

- Eine ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, wobei der Schaffung von Beschäftigung und Einkommen besondere Beachtung gilt;
- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft;
- Beschleunigung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft durch die Valorisierung lokaler Erzeugnisse und die Nutzung der natürlichen und kulturellen Ressourcen;
- Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der Land- und Naturressourcen und des Klimaschutzes.

Folgende Grundsätze sollten dem Programm als Richtschnur dienen:

- Gebietsorientierung: Die lokalen Aktionsgruppen werden ihre Programme in einem zusammenhängenden Gebiet umsetzen (eindeutige Abgrenzung des Gebiets und der Bevölkerung)
- Basisorientierung: Die Führungsrolle liegt bei den lokalen Akteuren; diese erarbeiten die Strategie und legen die Aktionen fest
- Öffentlich-private Partnerschaft: Den lokalen Aktionsgruppen gehören private und öffentliche Gruppen und Einrichtungen an; diese können alle verfügbaren Kompetenzen und Ressourcen mobilisieren
- Innovation: Einführung neuer Ideen und Methoden, insbesondere durch den Einsatz vielversprechender digitaler Lösungen
- Integrierte und multisektorale Vorgehensweise: Integration wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Maßnahmen, im Gegensatz zu einem sektoralen Ansatz
- Vernetzung und Kooperation: Anstoß von Lernprozessen zwischen Menschen, Organisationen und Institutionen auf verschiedenen Ebenen (d. h. auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, aber auch zwischen Afrika und Europa)

Jede lokale Strategie sollte auf das vor Ort vorhandene Wissen zurückgreifen, Bevölkerung, Unternehmen und Organisationen vor Ort einbeziehen und so konzipiert sein, dass sie auf den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Stärken und Gütern der Gemeinschaft aufbaut, anstatt lediglich ihre Probleme zu kompensieren. Eine Besonderheit des ortsbezogenen Ansatzes ist es, dass er als Ergänzung der nationalen Programme dienen kann, indem er lokale, von den zentralen Verwaltungsstrukturen nur schwer zu erreichende Gruppen mobilisiert und Investitionen unterstützt, die von den staatlichen Agenturen aufgrund des Sektors nicht gedeckt werden.

In einer ersten Phase sollte das lokale Aktionsprogramm als Pilotprojekt durchgeführt werden, um die Machbarkeit, den zeitlichem Umfang, Kosten und Risiken zu beurteilen und vor der Umsetzung eines groß angelegten Programms Verbesserungen an seiner Ausgestaltung vorzunehmen. Es müssen Durchführungsmodalitäten und geeignete Evaluierungsmechanismen entwickelt werden, um zu gewährleisten, dass diese mit den Zielen des lokalen Aktionsprogramms übereinstimmen.

Wir schlagen vor, dass für Länder, die bei der Gestaltung ihrer Strategien und Programme und der Umsetzung lokaler Aktionsprogramme einen territorialen Ansatz verfolgen, finanzielle Unterstützung der EU bereitgestellt werden sollte. Über die finanzielle Unterstützung hinaus kann Europa seine eigenen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem LEADER-Programm der EU einbringen, welches sich innerhalb der letzten 30 Jahre als erfolgreiche Initiative zur lokalen und regionalen Entwicklung in Europa erwiesen hat.

A-1.2. Bildung eines Netzwerks für territoriale Entwicklung und Vernetzung mit europäischen Initiativen

Ausgehend von den Erfahrungen, die bei der Durchführung einiger lokaler Aktionsprogramme in Europa gesammelt wurden, schlagen wir die Einrichtung eines Netzwerks für die territoriale Entwicklung vor. Das Netzwerk sollte Informationen über die Funktionsweise der Initiativen in der Praxis und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten austauschen. Eine Koordinierungsstelle für das lokale Aktionsprogramm würde an die Abteilung für die ländliche Wirtschaft und Landwirtschaft der Kommission der Afrikanischen Union angeschlossen werden. Regionale Anlaufstellen für die Lokalen Aktionsprogramme würden eingerichtet und an die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften angebunden werden. Während die lokalen Maßnahmen von den regionalen und lokalen Akteuren geplant und durchgeführt werden müssen, kann seitens der regionalen Zentren technische Unterstützung geleistet werden. Diese Unterstützung kann Folgendes umfassen:

- Unterstützung bei der Entwicklung geeigneter und an die örtlichen Gegebenheiten angepasster Konzepte auf der Grundlage der Grundsätze des Lokalen Aktionsprogramms;
- Aufbau von Kapazitäten zur Planung und Durchführung von Programmen;
- Vernetzung verschiedener Initiativen und Erleichterung des

Zur Auswahl lokaler Initiativen sollten Kriterien entwickelt und nach dem Wettbewerbsprinzip angewendet werden. Es sollten lokale Aktionsprogramme ausgewählt werden, die beste Aussichten auf (1) die Förderung der Organisation in der Wertschöpfungskette des Nahrungsmittelsektors und eines wirksamen Risikomanagements, (2) die Entwicklung spezifischer Innovationen, (3) die Schaffung von Arbeitsplätzen, (4) die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen, (5) die soziale Integration und (6) die Entwicklung einer ressourceneffizienten und klimaresistenten Wirtschaft bieten.

Neben der Vernetzung zwischen afrikanischen Gruppen soll das Programm auch Verbindungen zwischen afrikanischen und europäischen LEADER-Gruppeninitiativen herstellen. Derzeit gibt es in Europa etwa 2 600 lokale Aktionsgruppen. Das Europäische Netzwerk für die Entwicklung des ländlichen Raums (ENRD) koordiniert den Informationsaustausch über die Funktionsweise der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Programme in Europa und Möglichkeiten für künftige Verbesserungen. Das afrikanische lokale Aktionsprogramm kann auf die Erfahrungen dieses europäischen Netzwerks zurückgreifen.

Maßnahme No 2:
Umfassende Berücksichtigung sowie Förderung von ökologischer Nachhaltigkeit und Klimapolitik

A-2.1. Beschleunigung der Kofinanzierung von Lebensmittelplänen innerhalb der afrikanischen Rahmenregelungen für den Klimaschutz, auch über internationale Mechanismen zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

Die Phänomene der Wüstenbildung, Bodenverschlechterung und Dürren sind Faktoren, die zu Ernährungsunsicherheit und Landflucht beitragen. Die Förderung einer nachhaltigen Landnutzung sollte deshalb ein integraler Bestandteil der EU-Zusammenarbeit für die Entwicklung des ländlichen Raums sein. Politische Maßnahmen und andere Mechanismen sollten Landnutzern, wie Landwirten und Viehzüchtern, Anreize zum dauerhaften Übergang zu einer nachhaltigen Landnutzung bieten und gleichzeitig ihren Landbesitz bzw. Landzugang sichern.

Zur umfassenden Einbeziehung der ökologischen Nachhaltigkeit und klimabezogener Maßnahmen bräuchte es zweckgebundene Finanzmittel, die durch die beschleunigte Kofinanzierung der ernährungspolitischen Komponenten der nationalen Anpassungspläne sowie der national festgelegten Beiträge afrikanischer Länder im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens mobilisiert werden könnten. Hierzu gehört auch die Bereitstellung angemessener und vorhersehbarer Mittel aus der Klimafinanzierung (auch seitens der EU, wobei ein fester Anteil des UNFCC-Klimafonds zu verwenden wäre) für landwirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen in Afrika, zur Steigerung der Umweltverträglichkeit und der mit REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) verbundenen Vorteile sowie die Zahlungen für Umweltleistungen an Menschen und Gemeinschaften im ländlichen Raum.

A-2.2. Absicherung des Zugangs zu Grund und Boden

Entscheidungen über die Verwendung, Verwaltung und Kontrolle im Hinblick auf die Nutzung von Flächen und natürlichen Ressourcen sind in vielen Fällen aufgrund kritischer Datenlücken und unzureichender Datenbanken unwirksam geblieben. Die Europäische Kommission kann Afrika bei der Aktualisierung von Land- und Rohstoffdaten unterstützen, die fundierten Entscheidungen zugrunde gelegt werden können. Dazu gehört auch die Unterstützung eines transparenten und umfassenden Informationssystems, das es ermöglicht, die Tauglichkeit von Landnutzungspraktiken in empfindlichen agro-ökologischen Gebieten (z. B. semi-ariden Gebieten) zu analysieren und zu überwachen und ihre negativen Auswirkungen auf natürliche Ressourcen, Lebensgrundlagen und biologische Vielfalt zu minimieren. Verlässliche Daten können auch dazu beitragen, Konflikte um natürliche Ressourcen auszuräumen und Hindernisse für Maßnahmen, wie z. B. den Aufbau von Bewässerungssystemen oder die Ausweitung vorhandener Bewässerung, zu ermitteln. .

Da eine verantwortungsvolle Regierungsführung für die Sicherung der Landrechte von entscheidender Bedeutung ist, ist es wichtig, eine zuträgliche Bodenpolitik und entsprechende Gesetze zu erarbeiten und umzusetzen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf Zugangs- und Nutzungsrechten liegen sollte, insbesondere im Hinblick auf marginalisierte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Bodenrechtsreformen sollten die wichtigsten Elemente herkömmlicher und moderner Systeme miteinander verbinden und die Gesetzgebung entsprechend anpassen. Es ist unbedingt erforderlich, dass alle Beteiligten in diesen Prozess einbezogen werden können – von der nationalen Regierung bis hin zu den üblicherweise vertretenen lokalen Behörden und Gruppen. Die Rechtssicherheit muss durch die Klärung und Dokumentierung von Bodenrechten erhöht werden. Persönliche und kommunale Bescheinigungen, eingetragene Urkunden und vorläufige Titel sowie Landnutzungsverträge sind Beispiele für entsprechende Hilfsmittel. Solche Instrumente schaffen ferner Rechtssicherheit, erleichtern den Zugang zu Krediten und versetzen die Behörden in die Lage, lokale Steuern zu erheben.

Eine Flächennutzungsplanung sollte praktiziert werden, um eine solide Verwaltung und Bewirtschaftung von Flächen und natürlichen Ressourcen zu fördern. Dies erfordert den Auf- und Ausbau von Kapazitäten, Kompetenzen und Qualifikationen innerhalb der beteiligten Institutionen. Die Flächennutzungsplanung und die Anstrengungen zur Sicherung der Landrechte müssen miteinander verknüpft werden. Ohne die notwendige Kontrolle des Bodenmarktes und der Grundstücksgeschäfte besteht die Gefahr von Spekulationen sowie einer illegalen Parzellenbildung und Landnutzung. Um eine umfassende Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten, muss die Umsetzung streng überwacht werden und Baubestimmungen und Bodenbesitzregelungen müssen wirksam durchgesetzt werden.

In vielen Bodenrechtssystemen sind Frauen massiv benachteiligt. Daher ist es zwingend erforderlich, dass Frauen bei allen Initiativen und Maßnahmen berücksichtigt werden – sei es bei der Ausarbeitung internationaler und nationaler Politiken und Strategien oder bei konkreten Maßnahmen auf lokaler Ebene, wie der gezielten Gewährung von Bodenzertifikaten an Frauen oder veränderten Erbschaftsregeln hinsichtlich des Zugangs zu Land.

Maßnahme No 3:
Lancieren einer Initiative für Wissen, Innovation und Vernetzung zwecks Umgestaltung von Landwirtschaft und ländlichen Gebieten

A-3.1. Aufbau von Wissensplattformen zur Förderung des politischen Dialogs auf nationaler und regionaler Ebene

Die Wissensplattformen sollten mit Unterstützung der AU auf der Ebene der nationalen und/oder regionalen Wirtschaftsgemeinschaften umgesetzt werden und die strategische Zusammenführung von vorhandenem Wissen zur Aufgabe haben, beispielsweise im Hinblick auf natürliche Ressourcen und bewährte Praktiken in der Landwirtschaft, verfügbare Anbauflächen, Boden- und Wasserressourcen, die systematische Überprüfung des Arbeitseinsatzes (Anzahl und Qualität der Arbeitsplätze) in der Landwirtschaft und innerhalb der Wertschöpfungsketten. Diese Plattformen werden Datenbanken entwickeln und verwalten, die als Input für den nationalen und lokalen Dialog über die Umgestaltung der Landwirtschaft und für die regionalen Innovationscluster dienen können.

Im Rahmen ihrer Unterstützung für STISA-2024 – einen Bestandteil der langfristigen AU-Agenda 2063 – wird die EU wissenschaftliche Forschungseinrichtungen, Universitäten und Multi-Stakeholder-Plattformen, einschließlich der regionalen Exzellenzzentren, unterstützen. Die Zusammenarbeit wird auf der EU-Afrika-Forschungs- und Innovationspartnerschaft für Lebensmittel- und Ernährungssicherheit und eine nachhaltige Landwirtschaft (RIP-FNSSA) und dem Programm Klimarelevante Entwicklung – Intelligente Innovationen durch Forschung in der Landwirtschaft (DeSIRA) aufbauen.

Im Bildungsbereich würde der Schwerpunkt auf (1) der Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie, (2) Praxiserfahrungen/Ausbildungen in der Landwirtschaft und (3) landwirtschaftlichen Bildungsangeboten liegen.

Europa verfügt über ein dichtes Netz an Ausbildungseinrichtungen mit Sekundarschulen, Ausbildungsplätzen, Berufsbildungsstätten und Hochschulen. Neben der Unterstützung von Institutionen in den afrikanischen Ländern soll dieses weitreichende europäische Netzwerk für afrikanische Unternehmer aus dem Agrarsektor und dabei insbesondere für Frauen und Jugendliche geöffnet werden. Entwicklungsprogramme für den Austausch von digitalen und technologischen Kompetenzen werden dazu beitragen, die digitale Geschlechterkluft zu verringern und in den Betrieben den Übergang von manuellen auf technologische Tätigkeiten zu bewältigen.

Programme zur Unterstützung der Mobilität von Studierenden, Mitarbeitern und Forschern und der Zusammenarbeit zwischen Universitäten in Afrika sowie zwischen afrikanischen und europäischen Hochschuleinrichtungen sollten möglichst offen und integrativ gestaltet sein.

A-3.2. Aufbau von Innovationsplattformen zur Unterstützung von Personen, die im Agrarbereich unternehmerisch tätig sind, und der Schaffung von digitalen Beratungsdiensten, Lern- und Berufsbildungsangeboten

Mithilfe der Innovationscluster werden nationale Forschungseinrichtungen, das Hochschulwesen und die Privatwirtschaft zusammengebracht. So erhalten Personen, die im Agrarbereich unternehmerisch tätig sind oder werden wollen, über die Cluster praktische Unterstützung in Form von digitaler Innovation und beruflicher Fortbildung, wobei Frauen und junge Menschen bevorzugt berücksichtigt werden sollen.

In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor sollten lokale und regionale Innovationszentren eingerichtet werden, die ein Instrument zur Kompetenzentwicklung und Innovationsförderung darstellen. Diese Zentren müssen auf bestehenden Organisationen und Instituten aufbauen, die ihre Modernisierung anstreben und neue Technologien einsetzen wollen, und sie sollten als Wegbereiter zur Kompetenzentwicklung und Innovationsförderung dienen. Es besteht ein Bedarf an der Entwicklung von Technologien und der Digitalisierung der Wertschöpfungsketten in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft – insbesondere, wenn es darum geht, junge Menschen für die Landwirtschaft zu gewinnen. In der Folge werden sich Steigerungen der operativen Effizienz, Produktivität und Rentabilität der Anbausysteme einstellen und Lebensmittel werden in größerem Umfang zur Verfügung stehen und einfacher zugänglich sein. Innovationen können auch geeignete institutionelle Vereinbarungen umfassen; zur kosteneffizienten Einführung und Steuerung der Mechanisierung sind beispielsweise Nutzergemeinschaften für Maschinen denkbar, bei denen entweder mehrere Landwirte als Miteigentümer der Maschinen oder mehrere Teilnehmer einer Wertschöpfungskette beteiligt sind.

Durch diese Innovationszentren entstehen Chancen im Hinblick auf die Jugendbeschäftigung und unternehmerische Tätigkeiten, insbesondere in Wertschöpfungsketten, die aufgrund der steigenden Nachfrage der Verbraucher hohe Potenziale bieten. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass junge Afrikaner neue Technologien und Innovationen entwickeln, die es ihnen ermöglichen, in eine stärker wirtschaftlich ausgerichtete und höher bezahlte Arbeit zu wechseln. Im Rahmen der lokalen und regionalen Innovationszentren können durch einen digitalen Innovationsfonds innovative Ideen gefördert werden, die das Potenzial besitzen, den landwirtschaftlichen Wandel durch den Einsatz digitaler Technologien zu stimulieren. Dies wird eine innovationsfreudige Kultur hervorbringen, kreative Köpfe in Afrika befähigen, innovative Ideen frühzeitig vorzustellen und gemeinsam mit anderen, auch europäischen Partnern weiterzuentwickeln. Auf diese Weise zielt der Fonds darauf ab, eine von Experimentierfreudigkeit geprägte Kultur zu etablieren, neue Möglichkeiten für Kreativität zu eröffnen und der afrikanischen Landwirtschaft innovative Impulse zu geben.

Über Online-Seminare, Webseiten als Plattformen für den Austausch und die Verbreitung von Informationen, durch den Zugang zu verschiedenen E-Learning-Materialien und dank der verringerten Kosten zur Kommunikation mit den Studierenden können Informations- und Kommunikationstechnologien für eine verbesserte Integration von Bildung, Ausbildung und Forschung sorgen. E-Learning setzt jedoch eine robuste Infrastruktur voraus, einschließlich einer zuverlässigen Stromversorgung, einer breit angelegten Internetverbindung und dem Zugang von Schülern oder Landwirten zu einer ausreichenden Anzahl von Computern, Laptops und Tablets.

Es braucht eine kontinuierliche Qualifizierung der für Beratungsleistungen zuständigen Bediensteten sowie eine zügige Freigabe ausreichender Finanzmittel, um den Landwirten aktuelle Informationen zur Nutzung und Wartung technischer Mittel bereitzustellen. Besonderes Augenmerk sollte auf private Beratungsdienste gelegt werden, die mit funktionierenden Wertschöpfungsketten in Verbindung stehen. Digitale Innovationen, internetbasierte Beratungsplattformen und mobile Anwendungen können die Beratung in der Landwirtschaft drastisch verbessern; zur Ausnutzung von Größenvorteilen können sie zudem mit gemeinsamen Diensten für Länder mit ähnlichen Anbausystemen und agrar-ökologischen Zonen entwickelt werden.

Maßnahme No 4:

Verbesserung des Zugangs zu privater Finanzierung und zu den EU-Kooperationsinstrumenten für kleine und mittlere Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft

A-4.1. Intensivierung der technischen Hilfe zur Unterstützung des Agrar- und Lebensmittelsektors bei der Vorbereitung bankfähiger Investitionen

Die ländliche Wirtschaft in Afrika soll dadurch gefördert werden, dass europäische Investitionen schwerpunktmäßig für kleine und mittlere Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft eingesetzt werden. Es muss gewährleistet werden, dass die Investitionsoffensive für Drittländer (European Investment Plan, EIP) dem Agrar- und Lebensmittelsektor in Afrika sowie der dortigen ländlichen Wirtschaft zugutekommt. Hierzu ist es erforderlich, ausreichende Mittel für das Investitionsprogramm der Investitionsoffensive für Drittländer (EIP) für nachhaltige Landwirtschaft, Unternehmer im ländlichen Raum und die Agrarwirtschaft (erste Säule des EIP) bereitzustellen; Erzeugergemeinschaften von Kleinbauern, KMU und lokale Finanzmittler (einschließlich Genossenschaftsbanken und Verbindungen zwischen Finanzierungsinstrumenten und Versicherungslösungen) im Rahmen der technischen Hilfe (zweite Säule) zu fördern; Strategien für die von einem fördernden Umfeld getragene landwirtschaftliche Transformation (dritte Säule) zu konzipieren und umzusetzen; sowie eine enge Koordinierung zwischen diesen drei EIP-Säulen sicherzustellen.

Öffentliche und private Investoren und Unternehmer, die im Rahmen des Programms für landwirtschaftliche Investitionen unterstützt werden, müssen sich in wirksamer Weise mit territorialen und lokalen Initiativen zur landwirtschaftlichen, agroindustriellen oder infrastrukturellen Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen vernetzen. Auch sollten ausländische Investitionen sowohl mit afrikanischen Landwirten als auch mit den unternehmenseigenen Investitionen der KMU und mit den in den nationalen Investitionsplänen für die Landwirtschaft benannten Prioritäten verknüpft werden.

A-4.2. Gemeinsame Plattform für die Agrarwirtschaft

Beschleunigung der Einführung der vorgeschlagenen Gemeinsamen Plattform für die Agrarwirtschaft als Instrument zur Förderung nachhaltiger und sozial integrativer Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft.

In Anbetracht der Schlüsselrolle der landwirtschaftlichen Entwicklung für den Strukturwandel in Afrika verfolgt die Plattform für die Agrarwirtschaft folgende Ziele:

- Ermittlung der wichtigsten sektorspezifischen Hemmnisse und Herausforderungen für private Investitionen und den Handel, die bei den zuständigen politischen Entscheidungsträgern angesprochen werden müssen,
- Förderung von Partnerschaften in der Agrarwirtschaft, z. B. durch den Austausch bewährter Praktiken, Mentoringprogramme zwischen Unternehmen oder auf Business-to-Business-Basis sowie
- Förderung von Programmen zur Weiter- und Berufsausbildung.
- Verleihen einer Struktur und wirksamen Stimme an den afrikanischen Agrarsektor nach europäischem Vorbild.

Die Interessen von kleinen Erzeugern, Frauen und informellen Händlern sollten in der Plattform umfassend vertreten sein.

Maßnahme No 5:
Ausweitung der Entwicklung der nachhaltigen Wertschöpfungskette, der regionalen Integration und des intraregionalen Handels

A-5.1. Einsatz, Förderung und Verbreitung von Instrumenten und Methoden zur Bewertung von Wertschöpfungsketten nach ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien

Wertschöpfungsketten bilden die Grundlage für alle Bemühungen, den Privatsektor von Investitionen in die Landwirtschaft zu überzeugen. Eine vorausgegangene Analyse der Wertschöpfungskette ist eine Grundvoraussetzung, um sowohl ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Entwicklung als auch ihre kommerzielle Attraktivität zu verstehen. Diese Analysen sollten im Einklang mit den Prioritäten der Wertschöpfungskette der jeweiligen nationalen Investitionspläne für die Landwirtschaft stehen. Hinsichtlich der Entwicklungseffekte und der Tragfähigkeit der Investitionen ist Wachsamkeit geboten; von der Europäischen Kommission wurden im Hinblick auf diese Aspekte Instrumente wie die Fazilität zur Analyse der Wertschöpfungskette für die Entwicklung (Value Chain Analysis for Development Facility, VCA4D) entwickelt, die zu diesem Zweck eingesetzt werden können.

Afrikanische Initiativen für eine regionale und kontinentale Zusammenarbeit und Handelsintegration sollten ausgeweitet und unterstützt werden. Die EU sollte die Umsetzung der im CAADP vorgesehenen regionalen Investitionspläne für die Landwirtschaft und die damit verbundene institutionelle Governance stärken (u. a. über integrative Multi-Stakeholder-Partnerschaftsplattformen auf regionaler Ebene, die eine Lenkungsfunktion bei der Entwicklung vorrangiger Wertschöpfungsketten im Lebensmittelsektor übernehmen können).

A-5.2. Entschiedenere Förderung der regionalen Integration und der Vorschriften für Lebensmittelsicherheit und Hygiene mithilfe einer Plattform für den Wissensaustausch

Die AU, die EU und ihre jeweiligen Mitgliedstaaten müssen ihre Unterstützung für regionale Wirtschaftsgemeinschaften und Akteure der Wertschöpfungskette verstärken, um die Entwicklung lokaler und regionaler Märkte voranzutreiben. Folgende Maßnahmen können im Einklang mit der Erklärung von Malabo die beschleunigte Entwicklung des innerafrikanischen Handels erleichtern: eine bessere Koordinierung und gegenseitige Angleichung der regionalen Handelsströme und Handelskorridore sowie eine strengere Verwaltungspraxis im Bereich der Infrastruktur für Lebensmittelqualität und -sicherheit; die Arbeit an der Harmonisierung der Rechtsvorschriften und Investitionen in Infrastrukturen; eine bessere Koordinierung zwischen den Beteiligten in der Wertschöpfungskette und den Finanzierungsstellen, um Mittel zur Beseitigung technologischer Engpässe und Mängel einzurichten; und die Ausweitung erfolgreicher Innovationen zur Verbesserung der Vorteile für die Erzeuger, der Ressourceneffizienz und der Marktanteile. Die Lehren aus den einzigartigen Erfahrungen der EU beim Aufbau eines gemeinsamen Agrarmarktes könnten bei der Ausarbeitung von Bestimmungen zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs, des freien Warenverkehrs auf regionaler Ebene, der steuerlichen Pflichten oder der Entwicklung spezifischer Tätigkeiten von Vorteil sein.

Wir schlagen die Einrichtung einer afrikanisch-europäischen Plattform zum Wissensaustausch über Wertschöpfungsketten vor, die sich in ihrer Funktionsweise an der auf WTO-Ebene angesiedelten und mit Fragen im Zusammenhang mit Gesundheits- und Pflanzenschutznormen befassten Fazilität zur Entwicklung von Normen und Handel (STDF) orientieren würde.

In Anbetracht der Schlüsselrolle funktionierender Wertschöpfungsketten für die landwirtschaftliche Entwicklung sollte die Plattform für den Wissensaustausch folgende Ziele verfolgen:

- Förderung des Wissensaustauschs und der Koordination bezüglich laufender und geplanter Wertschöpfungsinitiativen,
- Förderung des Wissensaustauschs über die Entwicklungseffekte und die Nachhaltigkeit der Förderung der Wertschöpfungskette mit Instrumenten wie VCA4D,
- Förderung der grenzüberschreitenden Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten,
- Aufzeigen von Erfordernissen und konkreten Engpässen und Anbindung an den Fonds für Wertschöpfungsketten und die Gemeinsame Plattform für die Agrarwirtschaft.
- Erörterung der Rolle, der bestehenden Optionen und der Unterstützung hinsichtlich der Ausarbeitung der kontinentalen Strategie der AU für geografische Angaben in der Plattform.

Die regionale Integration und die Harmonisierung von Rechtsvorschriften können dazu beitragen, diese Wertschöpfungsketten miteinander zu verbinden, um so die Entwicklung eines umfassenden regionalen Wertschöpfungsnetzes und regionaler Lebensmittelmärkte zu ermöglichen.

Als Mitglieder der Plattform sollten relevante afrikanische und europäische Teilnehmer der Wertschöpfungskette (einschließlich Vertretern von Kleinbauern, Frauen und informellen Händlern), Geber und NRO vertreten sein. Die afrikanisch-europäische Plattform zum Wissensaustausch über Wertschöpfungsketten könnte ein Instrument zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung bereits bestehender Initiativen der Afrikanischen Union, der EU und der EU-Mitgliedstaaten zur Wertschöpfungskette darstellen.

Maßnahme No 6:
Bündelung europäischen und afrikanischen Expertenwissens in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

A-6.1. Erleichterung von Partnerschaftsprogrammen zur Vernetzung von Sachverständigen aus Verbänden, Unternehmen und öffentlichen Stellen mit Kollegen

Die neue Partnerschaft zwischen Afrika und Europa wird eine umfassende Vernetzung und ein gemeinsames Vorgehen zwischen afrikanischen und europäischen Gesellschaften, Unternehmergemeinschaften und Regierungen ermöglichen und sollte die Interaktion auf verschiedenen Ebenen erleichtern. Im Mittelpunkt sollte ein neues Europa-Afrika-Partnerschaftsprogramm („Europe-Africa Twinning Programme") stehen, das sektorale Expertise aus den EU-Mitgliedstaaten und afrikanischen Ländern bündelt, mit dem Ziel, durch Peer-to-Peer-Aktivitäten konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Partnerschaften sind ein bewährtes Instrument innerhalb der Kommission und ihr Schwerpunkt liegt im Allgemeinen auf der öffentlichen Verwaltung. Das Partnerschaftsprogramm mit Afrika sollte sich nicht nur auf die öffentlichen Verwaltungen erstrecken, sondern auch auf die Verbindung von landwirtschaftlichen Einrichtungen (kollektive Aktionsgruppen, Verbände, öffentliche Einrichtungen) der EU-Mitgliedstaaten und der Partnerländer in Afrika. So könnte es beispielsweise afrikanische und europäische Bauernverbände und Genossenschaften, Frauen- und Jugendorganisationen im ländlichen Raum, Nutzergemeinschaften für Maschinen, Berufsschulen, Katasterbehörden, Raumordnungsbehörden usw. miteinander verbinden.

Ziel der Partnerschaften wäre es, bewährte Praktiken auszutauschen und langfristige Beziehungen zwischen den Partnern zu fördern. Das Partnerschaftsprogramm muss an die allgemeinen Reformprozesse anknüpfen, ein spezifisches Ziel haben und den rechtlichen und institutionellen Rahmen, in dem das Partnerschaftsprojekt durchgeführt werden soll, ebenso bestimmen wie seine Ausgangsdaten und die zwingend zu erzielenden Ergebnisse. Zu den Aktivitäten würde der Austausch bewährter Verfahren durch Workshops, Schulungen, Entsendungen von Sachverständigen, Studienbesuche, Abordnungen, Praktika usw. gehören. Die Entwicklung der Partnerschaftsprojekte muss über einen integrativen und evidenzbasierten Prozess erfolgen, der sowohl interne als auch externe Interessenvertreter einbezieht.

Dabei muss jeder Partner in einem Partnerschaftsprojekt eine nachweislich starke Nachfrage, ausreichend Personal und Aufnahmekapazitäten sowie eine ähnliche Struktur und ein ähnliches Mandat für die Zusammenarbeit mit dem anderen Partner aufweisen. Zudem müssen anhaltendes Engagement und Verantwortungsbereitschaft unter Beweis gestellt werden. Die Partnerschaften sind nicht als ein einseitiges Instrument der technischen Hilfe zu verstehen, sondern als ein gemeinschaftliches Engagement.

Wird das Partnerschaftsprogramm nach den oben genannten Grundsätzen umgesetzt, so sehen wir in ihr ein einzigartiges Instrument zum Institutionenaufbau, das einen wesentlichen Beitrag zur neuen Partnerschaft leisten könnte.

Um die Entwicklung des Bildungswesens und den Kapazitätsaufbau zu fördern, sollten Austauschprogramme eingerichtet (oder ausgebaut) werden. Bislang konnten die Hochschulen aufgrund von Vereinbarungen zwischen europäischen und afrikanischen Universitäten südlich der Sahara bereits rund 100 Studierende und Mitarbeiter pro Jahr für ein Kurzzeitstudium oder eine Lehrtätigkeit im Rahmen des Erasmus+-Programms entsenden oder aufnehmen. Die bereits bestehenden Programme sollten erheblich ausgeweitet werden und im Sinne von Projekten zum Kapazitätsaufbau für Jugendliche sollten spezifische Verbindungen zwischen landwirtschaftlichen Ausbildungseinrichtungen hergestellt werden.

A-6.2. Einrichtung eines Erfahrungsaustauschs zwischen Landwirten und Fachkollegen aus Gesellschaft, Unternehmen und Regierungen

Eine Reihe von Herausforderungen untergräbt die Möglichkeiten der ländlichen Jugend Afrikas, ihr soziales und wirtschaftliches Kapital aufzubauen und ihre Unabhängigkeit zu sichern; hierzu gehören der mangelnde Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung und Berufsausbildung, der schwierige Zugang zu Ressourcen wie Land und Finanzmitteln sowie die begrenzten Möglichkeiten zur Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Der Beitritt zu Bauernverbänden oder Genossenschaften kann dazu beitragen, dass Jugendliche Vertrauen und Solidarität aufbauen, und ihnen einen leichteren Zugang zu qualitativ hochwertigen Betriebsmitteln, Dienstleistungen, Finanzierungsmöglichkeiten und Märkten verschaffen. Landwirtschaftliche Genossenschaften haben sich als wirksamer Mechanismus erwiesen, um junge Menschen in die Landwirtschaft einzubinden und das Sozialkapital und die Beschäftigungsmöglichkeiten durch innerbetriebliche und außerbetriebliche Aktivitäten zu erhöhen.

Der EU wird empfohlen, den Aufbau eines afrikanisch-europäischen Austauschprogramms zwischen den Bauernverbänden zu unterstützen. Dazu könnte auch der praxisbezogene Austausch zwischen den Landwirten gehören, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf jungen Landwirten aus Afrika und Europa (über direkte persönliche Kontakte) liegen sollte. Dadurch würden Wissensaustausch, gegenseitiges Lernen unter Berufskollegen und die Verbreitung von Innovationen unter den europäischen Landwirten/Wirtschaftsverbänden gefördert, wozu auch die im Rahmen der gemeinsamen Unternehmensplattform eingerichteten Netzwerke (Business-to-Business) beitragen würden.

Das spezifische Ziel eines afrikanisch-europäischen Austauschprogramms für Landwirte wäre es, den Wissensaustausch zwischen den Bauernverbänden/Genossenschaften zu erleichtern, indem der Austausch unter Kollegen auf den beiden Kontinenten in Bezug auf Innovationen, Entwicklung von wissensbasierten Produkten, Nachahmung und Verbreiterung in den Bereichen Produktion, Verarbeitung und Vermarktung gefördert würde.

Wenn ein solches Programm erfolgreich ist, wird es den Technologietransfer, die Beziehungen von Unternehmen zu Unternehmen und das gegenseitige Verständnis vorantreiben.

Ausblick und Perspektiven

Als Task Force sind wir uns des Ausmaßes der beschäftigungspolitischen Herausforderungen Afrikas sehr wohl bewusst. Innerhalb der kommenden 30 Jahre 80 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen, um den Erwartungen der nachwachsenden Erwerbsbevölkerung Afrikas gerecht zu werden, ist eine gewaltige Herausforderung.

Wir sind davon überzeugt, dass Afrika ein Kontinent der Chancen ist. Um diese Chancen zu nutzen, muss die Entwicklung des afrikanischen Agrar- und Lebensmittelsektors und der ländlichen Wirtschaft so weit vorangetrieben werden, dass sie ihr volles Potenzial entfalten können. Bis in die jüngste Vergangenheit wurde dieses Potenzial von den politischen Entscheidungsträgern nicht ausreichend erkannt oder gefördert. Die konstruktivere Herangehensweise der heutigen politischen Entscheidungsträger ist eine Gelegenheit, hier Abhilfe zu schaffen. Von der Unterstützung, die bei der Einrichtung der Task Force seitens der EU-Kommission und der AU-Kommission geleistet wurde, und dem Zuspruch zu unserer Arbeit waren wir beeindruckt.

Wir haben unseren Abschlussbericht in den Kontext der neuen Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze gestellt. Die in Kapitel 7 vorgeschlagenen kurzfristigen Initiativen könnten als Aktionsplan fungieren und im Rahmen dieser Allianz finanziert werden; so könnten sie den Weg für die in den Kapiteln 3 bis 6 vorgelegten längerfristigen Empfehlungen ebnen. Die Kombination der kurz- und langfristigen Vorschläge führt zu einem gesteuerten Ablauf der Vorhaben, wobei die kurzfristigen Maßnahmen schnell erste Entwicklungsergebnisse bringen sollten, während nachhaltige Erfolge in der Folge durch die längerfristigen Investitionen in die Intensivierung der Landwirtschaft, in die Agrarindustrie, die Infrastruktur, den interregionalen Handel sowie höhere Investitionen erzielt werden sollen.

Als Task Force würden wir uns wünschen, dass unser Bericht in zwei Schritten weiterverfolgt wird. Zum Ersten durch ein Bekenntnis der höchsten politischen Ebene zu Geist und Inhalt der zentralen Empfehlungen des Berichts. Zum Zweiten durch die Ausarbeitung eines Umsetzungsplans durch die AU-Kommission und die EU-Kommission – nach dem Motto „Was gemessen wird, wird auch erledigt“. Wir betrachten unsere kurz- und langfristigen Empfehlungen als ein Paket politischer Optionen, das so zugeschnitten werden sollte, dass es den jeweiligen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen auf nationaler und regionale Ebene entspricht. Wir wünschen uns jedoch, dass politische Entscheidungen getroffen werden, dass konkrete Zusagen mit ihnen verbunden werden und dass anschließend ein Monitoring erfolgt, damit Politiker und Entscheidungsträger in die Verantwortung genommen werden können. Wir schlagen vor, dass eine hochrangige Gruppe aus afrikanischen und europäischen politischen Führungspersönlichkeiten und Interessenträgern mit der politischen Aufsicht betraut werden sollte.

Wir würden uns wünschen, dass dieser Vorschlag für eine Weiterverfolgung in zwei Etappen bei der nächsten gemeinsamen Landwirtschaftsministerkonferenz von AU und EU aufgegriffen wird. Dieses nunmehr wiederkehrende Ereignis bietet Gelegenheit, sowohl den strategischen Dialog zu intensivieren als auch die Einleitung dieses Aktionsplans für die Agenda für den Agrar- und Lebensmittelsektor im Rahmen der Allianz Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Beschäftigung zu prüfen.

https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/international-cooperation/africa/eu-africa-partnership_de

#EUAU

HAFTUNGSAUSSCHLUSS:
Der vorliegende Bericht wurde von den Mitgliedern der Task Force „Ländliches Afrika“ verfasst. Die hier zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind persönliche Meinungen der Autoren und stimmen nicht notwendigerweise mit den Standpunkten der Europäischen Kommission überein © Europäische Union, 2019 – Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.