

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU/Europa
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stefan Müller und Jan Stuckatz
waren Praktikanten bei der
SWP, Nina-Kathrin Wienkoop ist
Promotionsstipendiatin an der
Leuphana Universität Lüneburg

*Bettina Rudloff, Stefan Müller, Nina-Kathrin Wienkoop,
Jan Stuckatz*

Der Agrarsektor als Baustein vorsorgender Sicherheits- strategien in der Sahelregion

Zur Rolle der Handels-, Investitions- und
Entwicklungsansätze der EU

SWP-Arbeitspapiere sind online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren. Sie dürfen
nur mit Zustimmung der
jeweiligen Autoren/Herausgeber
zitiert werden.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0

**Arbeitspapier FG EU/Europa, 2015/Nr. 01
Januar 2015, SWP Berlin**

Inhalt

1. Komplexe Krisensituation im Sahel und politische Reaktionen 3
 - 1.1 Vielfältige Anfälligkeit der Sahelregion 5
 - 1.2 Der „*comprehensive approach*“ der EU im Puzzle der Sahel-Initiativen 7
 - 1.3 Landwirtschaft als sicherheitspolitischer Baustein 8
2. Landwirtschaft in der Sahelzone – Besonderheiten und Herausforderungen 10
 - 2.1 Produktion und Handel 10
 - 2.2 Landrechte und Zugangskonflikte 14
3. Relevante Politikfelder der EU zur Vorsorge 21
 - 3.1. Handels- und Investitionspolitik 21
 - 3.2 EU-Entwicklungszusammenarbeit in der Sahelregion 35
4. Was kann die EU tun? 38
 - Fokusbereich 1: Exportchancen stärken, Risiken beachten 38
 - Fokusbereich 2: Pastorale Gemeinschaften als Rückgrat für Gesellschaft und Wirtschaft schützen 40
5. Abkürzungsverzeichnis 44

1. Komplexe Krisensituation im Sahel und politische Reaktionen

Seit Jahrzehnten leiden die Staaten der westlichen Sahelzone und insbesondere der Norden Malis unter sicherheitspolitischen Unruhen und gewaltsamen Konflikten. Nach einem Putsch gegen die Regierung um Präsident Amadou Toumani Touré im März 2012 durch Rebellengruppen eskalierte die innermalische Situation weiter. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) erließ darauf im Sommer 2012 eine Resolution für die Entwicklung einer integrierten regionalen Strategie durch den Generalsekretär, die alle sicherheitspolitisch relevanten Dimensionen erfassen sollte.¹ Auch wurde die Grundlage für militärische Interventionen geschaffen, für die die VN ein harmonisiertes Vorgehen unter Einbeziehung einer afrikanisch geleiteten Internationalen Unterstützungsmission (AFISMA) im Dezember 2012 vorschlug.² Sowohl die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) als auch die Afrikanische Union sind hierin involviert: Sie sollen einen Fahrplan (road map) zur Wiederherstellung der Ordnung in Mali erarbeiten. Die Strategie zielte darauf ab, die demokratischen Strukturen zu verbessern, die Aktivitäten der islamistischen Terrorgruppen zu unterbinden, die Rechte der lokalen Bevölkerung zu stärken und malische Verteidigungs- und Sicherheitskräfte auszubilden.

Auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben verschiedene Aktivitäten gestartet: Die Bundeswehr ist im Rahmen der »European Training Mission in Mali« (EUTM) und mit einer Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen (MINUSMA) in den gewaltsamen Konflikt eingebunden.³ In Niger startete sie 2012 eine Kapazitäts-Mission (EUCAP Sahel-Niger). Im Januar 2013 wurden französische Truppen nach Mali geschickt.⁴

Bislang erfolgten diese Missionen reaktiv auf bereits eingetretene Krisen. Zunehmend aber setzte sich das Verständnis längerfristiger Lösungsnotwendigkeiten und auch vorsorgender Strategien im Sahel durch:⁵ Beispielsweise schuf die EU 2003 mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) ein generelles Konzept, mit dem Sicherheit und Entwicklung zunehmend verknüpft werden sollten.⁶

¹ Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, *Resolution 2056* (VN-Dok. S/RES/2056), New York, Juli 2012.

² Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, *Resolution 2085* (VN-Dok. S/RES/2085), New York, Dezember 2012.

³ Vgl. Deutscher Bundestag, *MINUSMA und EUTM Mali*, <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a12/auslandseinsaetze/auslandseinsaetze/minusma_und_eutm_mali/253016> (eingesehen am 26.07.2014).

⁴ Vgl. Stefan Brüne, »Problemregion Mali Nord – ein entwicklungspolitischer Rückblick«, in: *Sicherheit und Frieden*, 32 (2014) 2, S. 86–90.

⁵ Ebd., S. 87; The International Peace Institute (Hg.), *Mali and the Sahel-Sahara: From Crisis Management to Sustainable Strategy*, New York 2013, S. 3.

⁶ Europäischer Rat (Hg.), *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 2003.

Darauf aufbauend folgte im März 2011 speziell für die Sahelregion die »Strategie für Sicherheit und Entwicklung im Sahel«. Trotz der generellen Betonung, dass eine Verzahnung verschiedener Politikfelder auch jenseits der traditionellen Sicherheitspolitik nötig sei, fehlt es bislang an einer konkreten Definition, welche Politiken genau in welcher Art eingebunden werden können.

Dafür will dieses Arbeitspapier einen Baustein liefern, indem Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik für den Bereich Landwirtschaft als Teile einer umfassenden Strategie verstanden werden. Es trägt damit auch bei zu der nötigen laufenden Evaluierung bisheriger Politiken in Sahel.

Ausgangspunkt ist die Annahme, dass wirtschaftlich stabile Einkommensmöglichkeiten für die gerade im Sahel enorm wachsende und damit junge Bevölkerung einen sicherheitspolitischen Beitrag leisten können.⁷ Hierfür wiederum wird gerade der Agrarsektor als besonders relevant angesehen: Er ist nicht nur ohnehin ein wichtiger wirtschaftlicher Sektor in der Region, sondern als arbeitsintensiver Sektor kann er auch der jungen und oftmals schlecht ausgebildeten Bevölkerung im Sahel zunächst schnell Beschäftigung bieten. Zukünftig entscheidend wird aber sein, dass dieser Sektor auch längerfristig wirtschaftlich trägt. Neben der eigenen Nahrungsversorgung sind damit auch ökonomisch attraktive Bereiche wesentlich, die oftmals stärker im Exportsektor zu finden sind.⁸

Auch gesamtwirtschaftlich kann der Agrarsektor eine Abfederungsfunktion in wirtschaftlichen Rezessionsphasen erfüllen: Bei Einkommensverlusten bricht zuerst die Nachfrage nach anderen Gütern ein, sodass die Landwirtschaft als Arbeit gebender Sektor für freigesetzte Arbeitskräfte dient.⁹ Damit hilft eine stabile Landwirtschaft weniger anfällig gegenüber makroökonomischen Schwierigkeiten zu sein. Zudem spielen einige der landwirtschaftlichen Akteure wie Pastoralisten eine entscheidende gesellschaftspolitische Rolle und können eine politische Stabilisierung oder Destabilisierung beeinflussen. Er kann zudem dann zu einer ausgewogeneren Stadt-Land-Beziehung beitragen, wenn er auch in abgelegeneren Regionen Einkommensoptionen bietet.

Die Europäische Union (EU) beschränkt die Sahelstaaten auf die drei Kernländer Mali, Niger, Mauretanien, ergänzend werden Regionen von Tschad und Burkina Faso einbezogen.¹⁰ Im Folgenden stehen die Kernlän-

⁷ Jack A. Goldstone/Monty G. Marshall/Hilton Root, »Demographic growth in dangerous places: Concentrating conflict risks«, in: *International Area Studies Review*, 17 (2014), 2, S. 120-133.

⁸ International Labour Organization, *Agriculture and youth employment: The missing link*, 14.02.2014, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_235524/lang-ja/index.htm> (eingesehen am 11.10.2014).

⁹ Bettina Rudloff, *Volatile Agrarpreise, Das Stabilisierung aktueller EU Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie, S 26/2009), S. 18.

¹⁰ Vgl. European Union External Action Service, *Strategy for Security and Development in the Sahel*, <http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf> (eingesehen am 08.04.2014), S. 1.

Die OECD subsummiert dagegen neun beziehungsweise 12 Staaten unter die Sahelzone: OECD, *Security and environmental variables. The debate and an analysis of links in the Sahel*,

der und für vertiefende Beispiele Mali im Zentrum.

1.1 Vielfältige Anfälligkeit der Sahelregion

Die Anfälligkeit der gesamten Sahelregion gegenüber ökonomischen und sicherheitspolitischen Risiken ist vielfältig begründet: Eine schwierige geoklimatische Grundsituation im Übergang von Wüste zur Trockensavanne ist der gesamten Sahelregion gemeinsam, allerdings mit regionalen Differenzierungen bei Regenfällen, Grund- und Oberflächenvorkommen.¹¹ Wegen dieser klimatischen Bedingungen sind die Länder besonders anfällig für Naturkatastrophen: In den 1980er Jahren machte eine starke Dürreperiode die ganze Region abhängig von Nahrungshilfen.¹² Auch im Jahr 2012 litten in Mali mehr als drei Millionen Einwohner an den Folgen der verheerenden Dürre.¹³ Schätzungen zufolge sind im Jahr 2014 im gesamten Sahelgebiet knapp 20 Millionen Menschen von Ernährungsunsicherheit betroffen, was eine Verdopplung gegenüber dem Jahr 2013 bedeutet.¹⁴ Der Klimaeffekt kann eine verstärkende Wirkung haben, indem Naturereignisse Ernten zerstören.¹⁵

Die Armutssituation in den Sahelstaaten zählt im internationalen und innerafrikanischen Vergleich zu den schwierigsten: Alle Sahel-Anrainer befinden sich im untersten Viertel des Human-Development-Index (HDI). Mali beispielsweise liegt derzeit von 186 bewerteten Staaten auf dem 182. Rang.¹⁶ Das Pro-Kopf-Einkommen in Mali betrug 2012 lediglich 694 US-Dollar 2011 und ist damit deutlich niedriger als der Durchschnitt aller Sub-Sahara-Länder (1351 US-Dollar).¹⁷

<<http://www.oecd.org/swac/publications/47092980.pdf>> (eingesehen am 08.04.2014), S. 4.

¹¹ Thomas Krings, »Strategien der Integrierten Ländlichen Entwicklung in den Sahelländern Westafrikas«, in: *Afrika-Spectrum*, 13 (1978) 2, S. 117–138.

¹² Siehe u.a. Catherine Boone, »Land Regimes and the Structure of Politics: Patterns of Land-related Conflict«, in: *Africa*, 83 (2013) Special Issue 01, S. 188–203; Thomas Krings, »Strategien der Integrierten Ländlichen Entwicklung in den Sahelländern Westafrikas«, in: *Afrika-Spectrum*, 13 (1978) 2, S. 117–138.

¹³ Global Alliance for Resilience Initiative, *AGIR – Sahel and West Africa. Regional Roadmap*, April 2013, <http://www.oecd.org/swac/publications/AGIR%20roadmap_EN_FINAL.pdf> (eingesehen am 25.03.2014), S. 4. Siehe auch The World Bank: *Transforming Agriculture in the Sahel. What Would It Take?*,

<<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Africa/transforming-agriculture-in-the-sahel-background-note-english.pdf>> S. 1.

¹⁴ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *2014-2016 Strategic Response Plan in the Sahel Region*, New York, January 2014, S. 1.

¹⁵ Lorenzo Cotual et al, *Building Climate Resilience in the Sahel*, Paper presented to the DFID Consultation workshop on Building resilience in the Sahel and planned Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters (BRACED) Programme, 17 July 2013, London: International Institute for Environment and Development, 2013.

¹⁶ United Nations Development Programme, *Human Development Index 2012*, <https://data.undp.org/dataset/Table-1-Human-Development-Index-and-its-components/wxub-qc5k>;

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/countries?display=default>;

<http://data.worldbank.org/region/sub-saharan-africa> (eingesehen am 25.03.2014).

¹⁷ Daniel Fiott et al., *The Sahel Crisis: Where do European and African Perspectives Meet?*, Brüssel:

Das Bevölkerungswachstum ist doppelt so hoch wie im globalen Durchschnitt: Niger gilt sogar als das fruchtbarste Land der Welt mit durchschnittlich über 7 Geburten pro Frau. Mali zählt global zu den jüngsten Staaten mit großem Jugendüberhang – ein Faktor, der in Kombination mit wirtschaftlicher Schwäche und schlechten Arbeitsaussichten anfällig gegenüber Radikalisierung machen kann.¹⁸ Besonders junge Männer migrieren häufig in die urbanen Zentren, die diese Nachfrage nach Arbeit oft nicht auffangen können. In so einer Situation können andere Einkommenschancen durch Waffen- oder Drogenhandel attraktiv werden. Damit spielen Lebensperspektive und Einkommensoptionen gerade jüngerer Männer nicht nur für die ökonomische, sondern auch die gesellschaftliche Stabilität eine entscheidende Rolle.¹⁹

Gesamtwirtschaftlich zeichnet sich die Region durch eine geringe Diversifizierung sowie durch eine Abhängigkeit vom Rohstoffhandel aus. Der Agrarsektor ist dominant, aber oftmals unproduktiv und nicht ausreichend für die eigene Versorgung. Wirtschaftliche Infrastrukturen sind schwach: So nimmt Mali beim Korruptionsindex Platz 127 von 177 ein;²⁰ für das Investitionsklima belegt es Rang 155 von 189.²¹

Gerade periphere Regionen sind oftmals auch gesellschaftlich marginalisiert. Dies trifft unter den landwirtschaftlich Aktiven besonders oft Tierhalter, da diese nicht nur meist in peripheren Regionen leben sondern oder auch zu ethnisch diskriminierten Gruppen zählen.

Die Politik fokussiert sich oftmals vornehmlich auf die Entwicklung urbaner Zentren. Auch deshalb war es islamistisch-extremistischen Gruppen – Al-Qaida im Maghreb (AQIM), die Bewegung für Monotheismus und Jihad in Westafrika (MUJAO) und die Schar der Religionen (Ansar Din) – möglich, den Norden Malis zu besetzen.²² Der malische Staat konnte den Kämpfern institutionell nichts entgegensetzen. Stattdessen finden diese Gruppen einen fruchtbaren Nährboden: Die lokale Bevölkerung in Nordmali, die auch eine Minderheit Tuareg-Stämme in Mali beheimatet, fühlt sich sozioökonomisch und politisch ausgeschlossen und ist damit anfällig für Aktivitäten und Rekrutierung terroristischer Gruppen.²³ Es besteht daher weiter die Gefahr, dass die bereits begonnen Splittergrup-

Institute for European Studies, März 2013, S. 2.

¹⁸ The World Bank, *Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15-24)*, <<http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>> (Datenbank, eingesehen am 27.10.2014).

¹⁹ Daniel Fiott et al., *The Sahel Crisis: Where do European and African Perspectives Meet?*, Brüssel: Institute for European Studies, März 2013, S. 2; Jack A. Goldstone/Monty G. Marshall/Hilton Root, »Demographic growth in dangerous places: Concentrating conflict risks«, in: *International Area Studies Review* 17(2014) 2, S. 120-133.

²⁰ Transparency International, *Corruption by Country/Territory*, <<http://www.transparency.org/country#MLI>> (eingesehen am 15.9.2014).

²¹ World Bank Group, *Ease of Doing Business in Mali*, <<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mali>> (eingesehen am 15.09.2014).

²² Ebd.

²³ Charlotte Heyl/Julia Leininger, *Mali – hinter den Kulissen der ehemaligen Musterdemokratie*, GIGA, 2012 (Focus 10), S. 1-8.

pen-Bildungen unter den islamistisch-extremistischen Gruppen noch weiter zunehmen und diese in angrenzende Staaten migrieren, sodass Konflikte in anderen Staaten entstehen können.²⁴

1.2 Der „*comprehensive approach*“ der EU im Puzzle der Sahel-Initiativen

Zunehmend gibt es internationale Programme mit dem Ziel der gezielten Terrorismusbekämpfung:

- Die USA gründeten 2005 die »*Trans-Saharan Counterterrorism Initiative*« (TSCTI). Die Initiative wird von der »*United States Agency for International Development*« (USAID) mit entsprechenden Projekten unterstützt.
- Auch aus der Region selber heraus wurden Initiativen gestartet: Erst im August 2014 verabschiedete der Friedens- und Sicherheitsrat der AU die »*Strategy for the Sahel*« und betonte nochmals die Wichtigkeit regionaler Kooperation.²⁵ Im Rahmen des Nouakchott-Prozesses, der im März 2013 begann, haben sich elf Staaten der Region zusammengeschlossen, um in Kooperation mit ECOWAS und MINUSMA die regionale Sicherheit zu stärken. Im Februar 2014 beschlossen Mauretanien, Mali, Niger, Tschad und Burkina Faso die Gründung der »*G5 Sahel*«. Diese Organisation soll die intraregionale Zusammenarbeit stärken und Investitionsmöglichkeiten in die Infrastruktur, Ernährungssicherheit, Landwirtschaft und Viehhaltung ausfindig machen und koordinieren.
- In der EU gilt nach dem Artikel 21 des Lissabonner Vertrags prinzipiell eine starke außen- und entwicklungspolitische Vernetzung verschiedener Felder, wodurch das gemeinsame auswärtige Handeln in Entwicklungsländern umfassend sein soll: die weltweite Armut verringern, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken, die Umwelt schützen und möglichst alle Länder in den Welthandel integrieren. Dieses sollte auch schon durch die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 gestärkt werden.²⁶ Große Bereiche der Sicherheitspolitik wie militärische Interventionen verbleiben in nationalstaatlicher Verantwortung. Allerdings wurde die europäische Ebene durch die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) außenpolitisch gestärkt.²⁷ Dessen Aufgabe entwickelte sich in Richtung Koordinierung, die nun unter den Oberbegriff des *Comprehensive Approach*²⁸ fällt.

²⁴ Wolfram Lacher/Dennis M. Tull, *Mali: Jenseits von Terrorismusbekämpfung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2013 (SWP-Aktuell 9).

²⁵ Africa Union News Today, West Africa: Strategy for Promotion of Security Cooperation in Sahel Region, 15 August 2014.

²⁶ Europäischer Rat, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, Dezember 2003.

²⁷ Julia Lieb/Martin Kremer, »Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven«, in: *integration*, 33 (2010) 3, S. 195–208.

²⁸ Vgl. European External Action Service, *EEAS Review*, Juli 2013,

Dieser Ansatz startete zunächst in der Sicherheitspolitik, indem Aufgaben militärischer, ziviler und polizeilicher Akteure in verschiedenen Phasen eines Konflikts besser verzahnt werden sollten. Jenseits der Sicherheitspolitik entwickelte er sich zu einer generellen Kohärenzstrategie aller relevanten Politikfelder wie humanitärer Hilfe, Entwicklungs-, Klima- und Energiepolitik, Handels- und Investitionspolitik. Dies entspricht auch einem älteren Ansatz der humanitären Hilfen, nachdem dieser besser mit der Entwicklungshilfe verknüpft werden soll. Hierzu wurde bereits im Jahr 1996 durch die Kommission die umfassendere Idee des »Linking relief, rehabilitation and development« angestoßen.²⁹ Die konkrete Einbindung der unterschiedlichen Aufgabenfelder und involvierten Akteure im *Comprehensive Approach* allerdings fehlt bislang³⁰

Eine regionale Ausrichtung speziell auf den Sahel erfolgte mit der »Strategy for Security and Development in the Sahel« des EADs im März 2011. Diese Strategie betont nach wie vor sicherheitspolitische Aufgaben wie die Verhinderung von Extremismus und organisierter Kriminalität, auch zum eigenen Schutz der EU, aber erfasst auch die Idee der Unterstützung des Wirtschaftswachstums und der intraregionalen Kooperation.³¹ Nachdem sich die Strategie zunächst auf die Kernländer Mali, Niger und Mauretanien fokussierte,³² empfahl der Rat der EU im März 2014 eine Ausweitung auf Burkina Faso und Tschad. Außerdem wertet der Rat gerade die nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft als wichtige Grundlage für die Implementierung der »Strategy for Security and Development in the Sahel«.

Das Beispiel Mali fungiert für den EAD als ein »open-ended test case for the comprehensive approach«.³³ Die Erfolge und Misserfolge in Mali werden somit die Reichweite und Schwächen des *Comprehensive Approach* aufzeigen können und sollen im Folgenden als exemplarischer Fall dienen.

1.3 Landwirtschaft als sicherheitspolitischer Baustein

Ein neuer Blickwinkel auf den Agrarsektor ergab sich aus den Preisspitzen für Agrarrohstoffe im Jahr 2008 und 2011, die mehr als 20 Staaten in

<http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf> (eingesehen am 03.04.2014).

²⁹ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Linking Relief, Rehabilitation and Development (LLRD)*, COM (96) 153 final, Brüssel, April 1996.

³⁰ European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's Comprehensive approach to external conflicts and crisis*, JOIN (2013) 30 final, Brüssel, Dezember 2013.

³¹ Marco Overhaus, *Schadensbegrenzung in Mali*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2013 (SWP Kurz gesagt).

³² Nicoletta Pirozzi, *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*, Brüssel: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Juni 2013, S. 16.

³³ Amelia Hadfield/Daniel Fiott, »Europe and the Rest of the World«, in: *Journal of Common Market Studies: Special Issue. The JCMS Annual Review of the European Union in 2012*, 51 (September 2013), Issue Supplement S1, S. 168–182, S. 175.

Hungerkrisen stürzten und zu gewaltsamen Unruhen führten. Hiernach vollzog sich eine neue sicherheitspolitische Wahrnehmung der Landwirtschaft³⁴: Eine stabile Befriedigung der Nahrungsmittelnachfrage wird seitdem als essentieller Faktor für Sicherheit verstanden.

Daraufhin wurden viele neue Initiativen der Staatengemeinschaft auf internationaler Ebene gegründet, von denen einige spezielle Auswirkungen auf Sahelstaaten haben:

- Die VN haben gemeinsam mit der Weltbank und der EU Sahelstaaten, regionalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen auf die besondere Anfälligkeit auch für Ernährungskrisen mit der »Global Alliance for Resilience« (AGIR) reagiert. Das Besondere an diesem Projekt ist die Tatsache, dass mehrere staatliche und nicht-staatliche Akteure kooperieren und die Strategie an mehreren Stellen ansetzt: Sowohl vorsorgende Ansätze wie Frühwarnungssysteme vor Nahrungskrisen werden genannt, als auch die klassische Steigerung der Agrarproduktion und das Auffangen eintretender Krisen.³⁵ Hier fügt sich auch der Strategische Plan der VN für den Sahel („Sahel Strategic Response Plan“) ein, der erstmals für drei Jahre 2014–16 entwickelt wurde. Er soll die verschiedenen Stränge an humanitärer und Entwicklungshilfe sowie eingebundene Akteure zusammenführen. Einen Baustein bilden dabei Agrar- und Ernährungsprogramme.
- Die G 20 stieß ein Pilotprojekt für regionale Nahrungsreserven in den westafrikanischen ECOWAS-Staaten an, zu denen auch die Sahelstaaten Mali und Niger (und Tschad) zählen, das *Regional Network of Food Security Stocks* (RESOGEST).³⁶
- Auch die Sahel-Staaten selber gründeten im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der Afrikanischen Union (AU) eigene landwirtschaftliche Programme:
 - Die AU beschloss bereits 2003 ein mehrere Länder umfassendes Programm, das »Comprehensive African Agriculture Development Programme« (CAADP). Dieses bringt regionale, nationale und internationale Akteure zusammen. Zu den Geldgebern gehören die afrikanische Wirtschaftsgemeinschaft und Regierungen sowie die Weltbank, die den Spendenfond verwaltet. Die

³⁴ Steffen Angenendt/Bettina Rudloff, Mehr als sieben magere Jahre? Nahrungsmittelkrisen und Hungerunruhen als neues politisches Risiko, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 8), Februar 2011.

³⁵ Global Alliance for Resilience Initiative, AGIR – Sahel and West Africa. Regional Roadmap, April 2013, <http://www.oecd.org/swac/publications/AGIR%20roadmap_EN_FINAL.pdf> (eingesehen am 25.03.2014)

³⁶ Sophia Murphy, The G-20's Opportunity on Food Reserves, Think ForwardBlog, 23.09.2011, <www.iatp.org/blog/201109/the-g-20s-opportunity-on-food-reserves> (eingesehen am 26.06.2014); GEA-African Studies Group, ECOWAS Regional Integration Processes, and International Cooperation, 2014, <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/01_Informe%20CEDEAO_AECID_ENG_FINAL.pdf>

Organisation strebt eine Steigerung der landwirtschaftlichen Wachstumsrate um jährlich sechs Prozent an.³⁷ Die anvisierte regionale Koordinierung im Rahmen der ECOWAS Agricultural Policy (ECOWAP) stimmt nationale Ansätze der ECOWAS Staaten (inklusive Mali, Niger, Burkina Faso als Sahelstaaten) ab, um kontraproduktive Effekte für die gesamte Region zu vermeiden.³⁸ Hierdurch sollen gemeinschaftlich (1) Wassermanagement und (2) Marktzugänge verbessert, (3) das Nahrungsmittelangebot gestärkt und Hunger bekämpft sowie (4) landwirtschaftliche Forschung unterstützt werden. Die *Mission for Mali and the Sahel* (MISAHEL) funktioniert als Mediator-Gruppe und als Plattform für finanzielle Hilfen.³⁹

- Die *Maputo-Erklärung* von 2003 zielt auf eine Verbesserung der Nahrungssituation ab, indem die Unterzeichner sich daran banden, einerseits ein Wirtschaftswachstum von 6 Prozent zu erzielen und zudem 10 Prozent der Staatshaushalte für den Agrarsektor zu nutzen, was aber nur wenigen Staaten – u.a. Mali und Niger – gelang.

Zudem gewann der Sektor gerade im Jahr 2014 an Aufmerksamkeit, als es von der AU zum *Jahr der Landwirtschaft und Ernährung* ernannt wurde.

2. Landwirtschaft in der Sahelzone – Besonderheiten und Herausforderungen

2.1 Produktion und Handel

Im Sahel sind die Wachstumspotenziale in der Landwirtschaft trotz der klimatischen Herausforderungen der Region prinzipiell groß: Im Vergleich zum globalen Durchschnitt des jährlichen Agrarwachstums von 2,2 Prozent liegt dieses bei westafrikanischen Staaten durchschnittlich bei 3,7 Prozent und in den Sahelstaaten sogar bei über 4 Prozent (in Mali bei 4,13 Prozent).⁴⁰ Damit liegt es auch oberhalb des durchschnittlichen Bevölkerungswachstums von 3 Prozent in Mali und könnte prinzipiell für die Versorgung ausreichen. Weil sich die Agrarproduktion allerdings auf sehr geringem absolutem Niveau bewegt und die klimatischen Probleme die Ernten anfällig machen, ist die Nahrungsmittelversorgung dennoch instabil.

In der Sahelregion dienen Landwirtschaft und Viehhaltung für einen Großteil der Bevölkerung als Lebensgrundlage. In Mali beispielsweise lebten 2013 etwa 60 Prozent der Bewohner in ländlichen Regionen

³⁷ The Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), *About CAADP*, <<http://www.nepad-caadp.net/about-caadp.php>> (eingesehen am 31.03.2014).

³⁸ ECOWAS Commission, *Regional Agricultural Policy for West Africa - Make Agriculture the Lever of Regional Integration*, ECOWAP, 2008.

³⁹ Peace and Security Council, *The African Union Strategy For The Sahel Region*, AU-PSC, 11.08.2014, 20.

⁴⁰ OECD, *West African Studies – Settlement, Markets and Food Security*.2013 S. 3.

(Mauretanien 47 Prozent, Niger sogar 81 Prozent).⁴¹ Weil die klimatischen Bedingungen im Norden der Sahelregion keinen Ackerbau zulassen, konzentrieren sich die landwirtschaftlichen Aktivitäten vor allem auf den regenreicheren Süden und das innere Nigerdelta.⁴²

Der Anteil des Agrarsektors am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in den meisten Sahelländern sehr groß (Tabelle 1): In Mauretanien und Mali liegt er bei fast 40 Prozent (zum Vergleich: in Deutschland bei 0,8 Prozent).⁴³ Allerdings drückt die geringe Wertschöpfung der Landwirtschaft die Wirtschaftlichkeit des Agrarsektors und ist mit um die 1000 \$ pro Jahr sehr schwach (zum Vergleich: in Deutschland bei 32 000 \$ pro Jahr).

Im Ergebnis wird daher die Versorgungssituation im jährlich erscheinenden Welthunger-Index als 'ernst' für Mali und Mauretanien und als 'sehr ernst' für Niger eingestuft.⁴⁴ Besonders in klimatischen Krisensituationen, wenn Dürreperioden und Überflutungen Ernten zerstören, sind Nahrungshilfen notwendig.⁴⁵ So zählen alle Sahelstaaten in den letzten Jahren kontinuierlich zu den Staaten, die die FAO als Krisenländer definiert und auf externe Nahrungshilfen angewiesen sind. Die schlechte Wasserversorgung für die Bevölkerung hat sich aber etwas verbessert: Während 1990 in ländlichen Regionen Malis nur jeder fünfte Einwohner Zugang zu sauberem Trinkwasser besaß, hat sich der Anteil bis 2011 immerhin auf jeden zweiten erhöht.⁴⁶

Die dominanten selbsterzeugten Produkte entsprechen oftmals den *Importprodukten*: So werden etwa in Mauretanien und Mali Reis produziert und gleichzeitig importiert (Tabelle 1). Weitere wichtige Importprodukte sind Getreide, Zucker und Palmöl.

Wichtigste *Exportgüter* der Sahelstaaten sind tierische Produkte. Insgesamt trägt die Tierhaltung zu einem großen Teil des BIPs in den Sahelstaaten bei. Gerade die Tierhaltung aber erfüllt weitere ökonomische und

⁴¹ FAOSTAT, *Country Profiles*, <<http://faostat.fao.org/site/666/default.aspx>> (Datenbank, eingesehen am 25.03.2014).

⁴² Global Alliance for Resilience Initiative, *AGIR – Sahel and West Africa. Regional Roadmap*, April 2013, <http://www.oecd.org/swac/publications/AGIR%20roadmap_EN_FINAL.pdf> (eingesehen am 25.03.2014), S. 4. Die „Office du Niger Zone“ ist eine der ältesten und größten Bewässerungsregionen in Subsahara-Afrika und besitzt großes landwirtschaftliches Potential. Yoshiko Matsumoto-Izadifar, *Beyond Cotton? Searching for „Green Gold“*, in *OECD Journal: General Papers*, (2009) 2, S. 33–51, S. 35.

⁴³ Zum Vergleich: In der Bundesrepublik Deutschland liegt der Anteil des Primärsektors am BIP 2009 bei etwa einem Prozent. The World Bank, *Agriculture, value added (% of GDP)*, <<http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?display=default>> (Datenbank, eingesehen am 25.03.2014).

⁴⁴ Welthungerhilfe/International Food Policy Research Institute/Concern Worldwide, *Welthunger-Index 2013. Herausforderung Hunger: Widerstandsfähigkeit stärken, Ernährung sichern*, Bonn/Washington, DC/Dublin, Oktober 2013, S. 16.

⁴⁵ Tor A. Benjaminsen/Boubacar Ba, »Farmer-herder conflicts, pastoral marginalisation and corruption: a case study from the inland Niger delta of Mali«, in: *The Geographical Journal*, 175 (März 2009) 1, S. 71–81, S. 72.

⁴⁶ The World Bank, *Improved water source, rural (% of rural population with access)*, <<http://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SAFE.RU.ZS/countries/ML?display=default>> (Datenbank, eingesehen am 25.03.2014)

gesellschaftliche Funktionen: Oft bietet die Haltung von Tieren auch ein Nebeneinkommen für anderweitig Beschäftigte, auf das in Phasen schwieriger Arbeitssituationen zurückgegriffen werden kann. Zudem hat der Besitz von Vieh auch eine Versicherungsfunktion inne, da beispielsweise Rinder als wertvolle Kreditsicherung gelten. Auch unterstützt Tierhaltung den Ackerbau durch Einsatz des Viehs als Arbeitstier und Nutzung des tierischen Düngers.⁴⁷ Darüber hinaus stellt besonders die (halb-)nomadische Tierhaltung eine entscheidende gesellschaftliche Lebensform im Sahel dar. Die pastorale Lebens- und Wirtschaftsweise, insbesondere die nomadische Form ist bis heute am widerstandsfähigsten bei Klimaschwankungen und zunehmender Wüstenbildung.⁴⁸ Sie können damit einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität und Versorgungssicherheit leisten, sind aber wegen hoher Ressourcen- und Flächenkonkurrenz oft in Konflikte um Ressourcennutzung involviert (Kap. 2.2).

Weitere Exportgüter neben Fleisch und Tieren sind Obst und Gemüse und Baumwolle (Tabelle 1). Insbesondere Mangos nehmen einen wachsenden Anteil an Exporten vor allem in die EU ein: Mali ist nach Burkina Faso der größte Exporteur von Mangos unter den Sahelstaaten mit Wachstumsraten von jährlich über 30 Prozent.⁴⁹ Das Anbaugebiet in Mali konzentriert sich dabei auf den fruchtbaren Süden in der Region um Bamako, also der traditionellen Ackerbauregion.

⁴⁷ Mulumba Kamuanga, Jaques Somda, Yacouba Sanon, Hamade Kagone, Livestock and Regional Market in the Sahel and West Africa, Potentials and Challenges, Study carried out within ECOWAS Commission and SWAC/OECD partnership on the Future of Livestock in the Sahel and West Africa, 2008, S. 11ff.

⁴⁸ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Pastoralism, Nature Conservation and Development, A Good Practice Guide, Montreal 2010, S. 40, S. iii. Ced Hesse/Simon Anderson/Lorenzo Cotula, Managing the Boom and Bust, Supporting Climate Resilient Livelihoods in the Sahel, IIED, Issue Paper November 2013.

⁴⁹ Yeyende Sangho, Patrick Labaste, Christophe Ravry, Growing Mali's Mango Exports: Linking Farmers to Markets through Innovations in the Value Chain, 2010, S. 11.

Tabelle 1: Agroökonomische Bestandsaufnahme für Kern-Sahelländer

	Anteil der Agrar am BIP, %, (2009–2013)	World Hunger Index (2013)	Wertschöpfung pro Arbeitnehmer, \$ 2005	Ländliche Bevölkerung (2010, %)	Erzeugnisse (2010)	Exporte (2011)	Importe (2011)	Status als FAO-Krisenland
Mauretanien	17	10–19,9 (ernst)	1109	55	Datteln, Reis, Sorghum, Eier, Ziegenmilch	Fleisch, Felle	Getreide, Reis, Zucker	Ja
Mali	39	10–19,9 (ernst)	814	70	Reis, Hirse, Sorghum, Eier, Kuh- und Ziegenmilch	Baumwolle, Erdnüsse, Obst und Gemüse	Getreide, Reis, Zucker, Palmöl	Ja
Niger	38	20–29,9 (sehr ernst)	–	83	Erbsen, Hirse, Sorghum, Eier, Kuh- und Ziegenmilch	Zwiebeln, Bohnen, Zucker	Reis, Zucker, Palmöl	Ja

Quelle: FAO, FAOSTAT, faostat3.fao.org/faostat-gateway (eingesehen am 25.6. 2014). World Hunger Index, FAO, Globale Information and Early Warning System GIEWS, Crop Prospects and Food Situation, <http://www.fao.org/giews/english/cpfs/index.htm> (eingesehen am 25.06.2014).

Tierhaltung: Wichtige und resiliente Wirtschaftsform

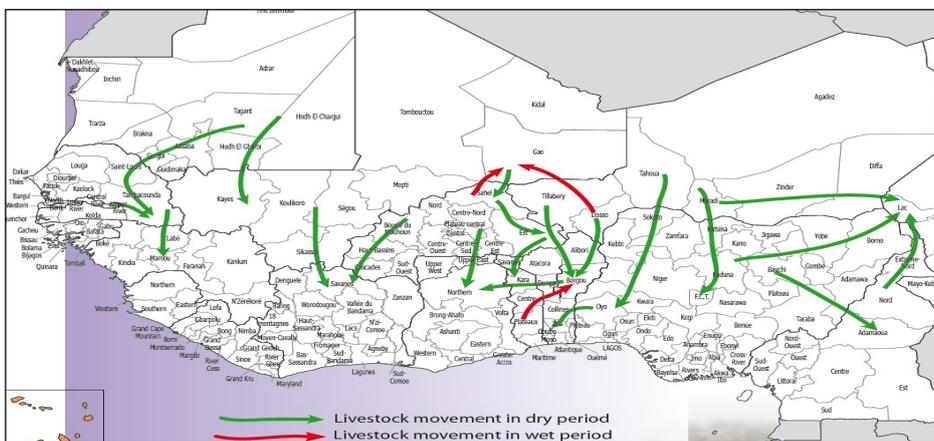
Mit durchschnittlich 75 Prozent des Agrarlandes in der Sahelzone stellt die pastorale Wirtschaftsweise die zentrale Wirtschaftsform der Region dar. Für knapp 80 Millionen Menschen ist der Pastoralismus die Haupteinkommensquelle. Bis zu 40 Prozent des BIP in den Sahelländern wird von Pastoralisten, Viehzüchtern und Hirten erwirtschaftet. In der Sahelregion leben insgesamt circa 16 Millionen Pastoralisten.⁵⁰ Die pastorale Viehwirtschaft unterscheidet sich von der klassischen Viehzucht durch mobile Beweidung natürlicher Gras- und Weideflächen. Die Beweidung findet dabei oft auch grenzüberschreitend wandernd statt (Abbildung 1). Aufgrund der kargen Vegetation und der inkonstanten Regenfälle finden sich neben Rinderherden in der Trocken- und Wüstenzone des Sahels überwiegend Ziegen- und Kamelhirten. Pastorale sind Landlose, was zu ständigen Konflikten mit Nutzungskonkurrenten des Ackerbaus führt, die,

⁵⁰ The World Bank, *The Sahel: New Push to Transform Agriculture with More Support for Pastoralism and Irrigation*, 27.10.2013, < <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/10/27/the-sahel-new-push-to-transform-agriculture-with-more-support-for-pastoralism-and-irrigation>> (eingesehen am 26.06.2014).

sofern Landbesitzer, eine stärkere Position innehaben.

Je nach klimatischer Entwicklung und Bodenabnutzung wechseln Pastoralisten ihren Standort entlang der sogenannten Transhumanz-Routen, die durch den Regenfall und durch Wasserzugänge bestimmt werden.⁵¹ In den klimatisch trockeneren Monaten von März bis Mai wandern sie südlich in die Feuchtzonen. Ohne diese halbnomadische Wirtschaftsweise wäre ein Großteil der Sahelzone schon heute nicht mehr nutz- und somit bewohnbar: »Mobility has always been the prime strategy for the Sahelian population.«⁵² Eine Überlebensstrategie, die seit Langem von politischen Entscheidungsträgern unterschätzt und unzureichend gefördert wird. Das ökologische und regionalspezifische Wissen sowie die temporär wechselnde Bodenbewirtschaftung tragen maßgeblich zur Biodiversität und zum Schutz des Ökosystems bei.⁵³

Abbildung 1: Interregionale und internationale pastorale Wanderung



Quelle: OECD, Livestock in the Sahel and West Africa, Policy Note, Number 3, S. 2.

2.2 Landrechte und Zugangskonflikte

Weil sich schätzungsweise lediglich acht Prozent der Sahelfläche für die Landwirtschaft eignen,⁵⁴ besteht ein großes Risiko der Überbeanspru-

⁵¹ IIED/SOS Sahel International UK, Modern and mobile. The future of livestock production in Africa's dryland, 2010.

⁵² Mirjam de Bruin/Han van Dijk, »Changing Population Mobility in West Africa: Fulbe Pastoralists in Central and South Mali«, in: African Affairs, 102 (2003) 407, S. 285–307.

⁵³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Pastoralism, Nature Conservation and Development: A Good Practice Guide, Montreal 2010, S. 40, S. iii.

⁵⁴ Anthony Nyong, »Climate-Related Conflicts in West Africa«, in: *Environmental Change and Security Program. Report*, Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars (eCSP Report Issue 12) 2006–2007,

<<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nyong12.pdf>> (eingesehen am 30.06.2014), S. 36–43, S. 37.

chung der Böden mit Verlust an Bodenfruchtbarkeit.⁵⁵ Ein weiteres Risiko liegt im Ausbruch von Konflikten um begrenztes Ackerland vor allem durch konkurrierende Nutzungsansprüche wie Weidehaltung, exportorientierten großflächigen Exportanbau und traditionellen Ackerbau.⁵⁶ Diese Konflikte bergen das Risiko sich als sicherheitspolitisches Risiko auszudehnen, indem sie oftmals unterschiedliche und Konflikte austragenden Ethnien betreffen oder auch von radikalen Gruppen instrumentalisiert werden können.

Der Druck schlägt sich auch in Abholzung nieder, um neue Flächen zu erschließen: In Mali, Niger und Mauretanien gehen so bei einem ohnehin geringen Grundstock an Waldflächen jährlich mehr als 0,4 Prozent Wald verloren.⁵⁷ Neben negativen Folgen für die Biodiversität kann hierdurch auch die Bodenqualität sowie die Grundwasserbildung beeinträchtigt werden.

Streitigkeiten um zunehmend knappes Land werden zwischen unterschiedlichen Akteuren ausgetragen: Kleinbauern und Großinvestoren, Viehhirten und Landwirten, Sesshaften und Nomaden sowie zwischen verschiedenen nomadischen Gruppen untereinander.⁵⁸ Entscheidende Treiber, aber auch eine mögliche Lösung sind hierfür Landrechte.

Landregime

Besitz und die Nutzung von Land werden wie in den meisten afrikanischen Staaten auch in den Sahelstaaten von parallel existierenden Rechtsordnungen, Institutionen und Prozessen bestimmt. Dieser juristische und institutionelle Pluralismus führt zu einem stetigen Aushandlungsprozess über Landbesitzrechte und Landnutzung.⁵⁹ Besonders in den peripheren Regionen wie dem Sahel überwiegen (noch) lokale Face-to-Face-Verhandlungen über den Zugang und die Nutzung von Agrarland basierend auf dem Gewohnheitsrecht.⁶⁰

Neben dem ökonomischen Wert war und ist Landbesitz ein Abbild des

⁵⁵ Mireille Affa'a-Mindzie/Chris Perry, *Mali and the Sahel-Sahara. From Crisis Management to Sustainable Strategy*, New York: International Peace Institute (Policy Paper), Februar 2013, <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_mali_and_sahel__2_.pdf> (eingesehen am 30.06.2014), S. 11.

⁵⁶ Frederic Mousseau/Granate Sosnoff, *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report: Mali*, Oakland: The Oakland Institute, 2011, S. 5.

⁵⁷ Charlie Partker/Matthew Cranford/Ugan Manandhar, *REDD+ prospects in LDC (LDC Paper Series)*, <http://ldclimate.files.wordpress.com/2013/12/ldcp13_redd.pdf>, (eingesehen am 24.03.2014), S.3.

⁵⁸ Amandine Adamczewski et al., »Investisseurs versus paysans locaux: vers quelle agriculture irriguée au Mali? L'exemple du secteur sucrier«, in: *Transcontinentales*, 10.11.2011, <<http://transcontinentales.revues.org/1113>> (eingesehen am 30.6.2014); Catherine Bonne, »Land Regimes and the Structure of Politics: Patterns of Land-related Conflict«, in: *Africa*, 83 (2013) Special Issue 01, S. 188–203; Pauline E. Peters, »Inequality and Social Conflict Over Land in Africa«, in: *Journal of Agrarian Change*, 4 (Juli 2004) 3, S. 269–314.

⁵⁹ Sara Berry, »Property, Authority and Citizenship: Land Claims, Politics and the Dynamics of Social Division in West Africa«, in: *Development and Change*, 40 (2009) 1, S. 23–45.

⁶⁰ Moussa Djiré, *Improving Tenure Security for the Rural Poor. Mali – Country Case Study*, LEP Working Paper Nr. 4, 2006.

individuellen sozialen Status und der Verhältnisse gesellschaftlicher Gruppen untereinander. Konflikte über den Zugang, den Besitz und die Nutzung von Land sind folglich nicht nur Ressourcenkonflikte, sondern im Kern auch soziopolitische Machtkämpfe, in denen leicht Identitäten politisiert werden können.⁶¹

Prinzipiell lassen sich Gewohnheitsrechte (*customary law*) und national legalisierte Rechte unterscheiden:

- *Gewohnheitsrechte* fassen diejenigen Rechte zusammen, die nicht durch die klassische Gesetzgebung verabschiedet wurden, sondern durch die gelebte Rechtspraxis bestehen.⁶² Durch langjährige informelle Landvergabep Praxis wurden die Regeln alltäglich praktiziert und akzeptiert und somit als Gewohnheitsrecht legitimiert.⁶³ Im Gegensatz zu den fixierten Rechtstexten ermöglichten diese Praktiken meist eine flexiblere und saisonal angepasste, gemeinschaftliche Nutzung von Land.
- *Formale Landrechte mit definierten Landtiteln* wurden lange Zeit durch internationale Geldgeber wie der Weltbank und dem IWF angestoßen, um eine nach westlichen Standards gemessene Rechtssicherheit zu schaffen.⁶⁴ Danach sollen Agrarflächen durch individuelle Landtitel klarer zugeteilt und auf diese Weise besser verwaltet werden können. Hierdurch konnten Investitionen, vor allem von ausländischen Unternehmen und Staaten, leichter angeworben werden. Zum Zeitpunkt der Einführung der neuen individuellen Gesetze war in den meisten Staaten der Sahelzone die Regierung zentraler Akteur: Landbesitz, -verkauf und -verpachtung war offiziell nur dem Staat vorbehalten und Landfragen wurden über nationale Verwaltungsorgane bestimmt.

Juristisch ist das Gewohnheitsrecht gleichberechtigt mit verabschiedeten Gesetzen und in den meisten Staaten des Sahels wie in Mali offiziell anerkannt.⁶⁵ Die Praxis der Landvergabe und die Rechtsprechungen in den Sahelstaaten zeigen aber, dass im Zweifelsfall die schriftlichen Landrechte entscheidend sind. Die Zunahme formalisierter Landgesetze birgt das Risiko, dass es bereits im Zuge der Titelvergabe dazu kommen kann, dass gewohnheitsrechtliche Eigentums- und Nutzungsverhältnisse übergangen werden. Damit geht dann vermeintlich freies Land in fremdes Eigentum

⁶¹ Sara Berry, *No Condition is Permanent. The Social Dynamic of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Wisconsin 1993.

⁶² Jan Abbink, »Introduction: Land, Law and Conflict Mediation in Africa«, in: Jan Abbink/Mrijam de Bruijn (Hg.): *Land, Law and Politics in Africa. Mediating Conflict and Reshaping the State*, Leiden 2011, S. 1–13.

⁶³ Sarah Kirst/Bettina Engels, »Knappe Ressourcen und ihre soziale Vermittlung: Konflikte um Land im Südwesten Burkina Fasos«, in: *Research Report Series, Peace and Conflict Studies* Nr. 2, Oktober 2012.

⁶⁴ Frederic Mousseau/Granate Sosnoff, *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country Report: Mali*, Oakland: The Oakland Institute, 2011.

⁶⁵ Charles E. Benjamin, »Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali«, in: *World Development* Nr. 36:11, 2008, 2255-2276.

über.⁶⁶ Darüber hinaus ist der Erwerb von Landtiteln kostspielig und aufgrund geographischer Distanzen samt fehlender Transportwege oder -möglichkeiten sowie unzureichender Bildungs- und Informationszugängen für die Landbevölkerung in peripheren Gebieten fast unmöglich.⁶⁷ In einer nahe der Hauptstadt gelegenen Provinz besaßen 2007 nur 1,44 % der Landtitel Kleinbauern, der Großteil gehört staatlichen Angestellten oder dem Staat selbst.⁶⁸ Die meisten Kleinbauern und Viehhalter besitzen also weiterhin nur informelle Zugangsrechte; die formalen Besitzrechte haben meist Städter und Unternehmen. Eine Ausnahme sind oft diejenigen, die gute Beziehungen zu Verwaltungsbeamten oder der lokalen Elite unterhalten oder über die finanziellen Mittel verfügen, diese von ihrem Landbesitz zu überzeugen.⁶⁹

⁶⁶ Bettina Rudloff, *Kein schöner Land, Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S 19/2012).

⁶⁷ Moussa Djiré, »Land registration in Mali – No land ownership for farmers?«, in: iied. Issue Paper Nr. 114, Juli 2007, < <http://pubs.iied.org/pdfs/12538IIED.pdf>> (eingesehen am 30.06.2014); John W. Bruce Anna Knox, »Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective«, in: *World Development*, 37 (2009) 8, S. 1360–1369.

⁶⁸ Moussa Djiré, »Land registration in Mali – No land ownership for farmers?«, in: iied. Issue Paper Nr. 114, Juli 2007, < <http://pubs.iied.org/pdfs/12538IIED.pdf>>, p. 13 (eingesehen am 30.06.2014)

⁶⁹ Oivind Hetland, »Decentralisation and territorial reorganisation in Mali: Power and the institutionalisation of local politics«, in: *Norwegian Journal of Geography*, 62 (2008) 1, S. 23–35;

Box 1: Entwicklung der Landrechtssituation in Mali ⁷⁰

1986 *Land Act (Code domanial et foncier)*: Möglichkeit des individuellen Landbesitzes auch seitens nicht-staatlicher Akteure. Aber nur Anerkennung formeller und schriftlicher Landrechtstitel oder fünfjähriger Bewirtschaftungsnachweise. Hierdurch werden Wanderviehhaltung und periphere Gebiete benachteiligt.

1991 *Investment Code*: Attraktive Investitionsanreize wie dreißig Jahre Steuerfreiheit für Investoren, kostenfreie Verpachtung von Agrarland und kostengünstige Wassernutzung sollten ausländische Gelder anziehen und exportorientierten Anbau fördern. Dieses kann ein Risiko für die lokale Bevölkerung wie Kleinbauern, Viehhalter und nomadischen Lebensweisen bedeuten.

Bis 1998 *Diversifizierung des Landrechts*: Verabschiedung zahlreicher Regelungen zur Nutzung, zum Zugang und Besitz von Land. Hieraus resultiert ein intransparenter Rechtspluralismus.

2005 *Charte Pastorale*: Anerkennung der Bedeutung der Lebens- und Wirtschaftsweisen der Pastoralisten, Appell zum Einbezug der Interessen von Pastoralisten-Gruppen.

2006 *Loi d'Orientation Agricole (LOA)*: Zusammenfassung und Vereinheitlichung der Landrechtsregelungen, Berücksichtigung des Pastoralismus als wichtige Wirtschaftsweisen für Trockenzeiten.

Konfliktpotenzial Zugangsrechte und politische Marginalisierung

Aus dieser ausgrenzenden Einkommenssituation resultiert nicht nur ein Einkommensrisiko, wenn die Einkommensgrundlage entfällt, sondern auch sicherheitspolitisch relevantes Konfliktpotential: In Mali etwa führen in den begrenzten Gebieten fruchtbare Böden und gute Wasserzugänge wie im Überschwemmungsgebiet des Nigerbinnendeltas, neue oder unklare Landbesitzverhältnisse regelmäßig zu gewaltsamen Auseinandersetzungen.⁷¹

Es entstehen regelmäßig Konflikte um Weideland und den Zugang zu Wasser zwischen den lokalen sesshaften Viehzüchtern und den halb- oder ganz nomadischen Pastoralisten.⁷² In diesen Streitigkeiten sind nomadische Viehhalter schlechter gestellt, da ihnen im Vergleich zu den sesshaften Bauern Landtitel fehlen, denn Wanderrouten gelten weiterhin nicht als bewirtschaftetes, sondern als ungenutztes Land. Geschützt sind sie nur in einigen Fällen mit bestimmten Klauseln im nationalen Landrecht und

⁷⁰ Tor A. Benjaminsen et al., »Formalisation of land rights: Some empirical evidence from Mali, Niger and South Africa«, in: *Land Use Policy*, 26 (2008) 1, S. 28–35; Charles E. Benjamin, »Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali«, in: *World Development* 36 (2008) 11, S. 2255–2276.

⁷¹ Sabrina Beeler Stücklin, Institutioneller Wandel und Ressourcenkonflikte. Fischerei, Viehzucht und Landwirtschaft im Nigerbinnendelta von Mali, Köln 2009.

⁷² USAID/Mali, Mali Land Tenure Assessment Report 2010.

gesonderten Statuten, wie der Charte Pastorale, deren praktische Umsetzung bisher als unzureichend eingestuft wird und die zudem eher deklaratorisch genutzt wird.⁷³ Pastoralisten sind als Landlose von der Kooperationsbereitschaft der Landbesitzer abhängig. Bei Auseinandersetzungen zählen aber die individuellen Bodenrechte, sodass wandernde Viehzüchter wie die Fulbe- und Tuareg-Stämme in Mali als Störenfriede und Außenseiter wahrgenommen werden.

Der Klimawandel fördert diese Wasser- und Landkonkurrenz weiter. Gegen die Dürreperioden sind die Pastoralisten finanziell nicht abgesichert. In Bevölkerungsumfragen im westafrikanischen Sahelgürtel wird die Trockenheit als zentrale Krisen- und Konfliktgefahr angegeben. Rund 60 Prozent der Konflikte entstehen während der Dürreperioden.⁷⁴ Diese Situation wird durch die staatliche Politik noch befördert, indem der Fokus auf dem exportorientierten Anbau liegt, statt für Trockenzeiten die Überschüsse der Ernte zu lagern.⁷⁵

Diese Entwicklungen führen zu einer verstärkten Südmigration, deren Auswirkungen in vielen Verwaltungsbezirken in der südlichen Sahelzone bereits in Form von demographischem Druck und steigender Konkurrenz um fruchtbare Böden und Wasserstellen spürbar sind. In Mali etwa ist eine Massenmigration in die südlicheren Verwaltungsbezirke Bandiagara und Douentza zu beobachten – von Besitzlosen, ehemaligen Landwirten die ihre Agrarflächen im Sahelgürtel nicht mehr nutzen können und Viehzüchtern, deren Herden starben.⁷⁶ Für 2020 wird prognostiziert, dass die Mehrheit der Bevölkerungen in den Sahelländern in Küsten oder Flussgebieten leben werden, davon über 60 Prozent in urbanen Räumen.⁷⁷

Aber auch die veränderte Lebensweise der Menschen in der Sahelzone trägt zu humanitären Misständen bei. Zahlreiche nomadische Gemeinschaften wurden entweder politisch oder ökonomisch zur Sesshaftigkeit gezwungen, weshalb die Böden verstärkt genutzt werden und der Wasserverbrauch rasant ansteigt.⁷⁸ Da die Nomaden zudem diese Lebensweise nicht gewohnt sind, steigt die Mangelernährung ihrer Kinder: Exemplarisch zeigen John Pedersen und Tor A. Benjaminsen in ihrer Studie auf, wie von Mai bis Dezember innerhalb eines Jahres das Gewicht der Kinder von sesshaften Pastoralisten nur noch knapp 42% des ursprünglichen Wertes beträgt.⁷⁹

Pastoralisten sind auch hohen Sicherheitsrisiken ausgesetzt: Ihre Han-

⁷³ Ebd.; IS Academy, Mali: Food Security and Land Governance Factsheet, 2012, <<http://www.landgovernance.org/system/files/Mali%20Factsheet%20-%202012.pdf>> (Eingesehen am 30.06.2014)

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Thomas Krings, *Agrarwissen bäuerlicher Gruppen in Mali/ Westafrika. Standortgerechte Elemente in den Landnutzungssystemen der Senoufo, Bwa, Dogon und Somono*, Berlin 1991.

⁷⁶ Mirjam de Bruin/Han van Dijk, »Changing Population Mobility in West Africa: Fulbe Pastoralists in Central and South Mali«, in: *African Affairs*, 102 (2003) 407, S. 285–307.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Jon Pedersen/Tor A. Benjaminsen, »One Leg or Two? Food Security and Pastoralism in the Northern Sahel«, in: *Hum Ecol*, 36 (2008), S. 43-57.

delswege liegen in peripheren Gebieten, die als Rückzugs- und Transiträume für terroristische Gruppierungen wie zurzeit im Norden Malis genutzt werden. Wenn es keine alternativen Lebensperspektiven gibt, können zudem für die Menschen vor Ort illegale Einnahmequellen wie Schmuggel oder Entführungen wirtschaftlich attraktiv wirken.

Ein weiteres Problem liegt in der sehr geringen Wertschöpfungskette pastoraler Wirtschaftsaktivität.⁸⁰ Aufgrund fehlender veterinärer Einrichtungen und unzureichender lokaler Infrastruktur, wie etwa fehlenden Wasserstellen und unzureichenden Transportwegen sterben regelmäßig ganze Herden.⁸¹ Darüber hinaus sind lokale Märkte sowie der nationale Markt nur für vereinzelte Viehzüchter des Sahels zugänglich. Aus diesen Unterschieden im Marktzugang ergibt sich wiederum internes Konfliktpotential zwischen verschiedenen pastoralen Gruppen. Besonders in den letzten Jahren investieren vermehrt städtische Eliten in Vieh, die einen besseren Markt- und Informationszugang besitzen.⁸² Als Folge steigt seit Jahren die Abhängigkeit der Pastoralisten von Lebensmittelhilfen.⁸³

Neben der ökonomisch prekären Lage ist die Einbindung der Pastoralisten in die politischen Strukturen unzureichend. Trotz zunehmend dezentraler Verwaltungsorgane in ländlichen Gebieten sind sie lokal als politische Akteure nicht anerkannt.⁸⁴ Die politische Marginalisierung wird durch die intransparenten Verpachtungsverhandlungen mit Großinvestoren seit 2011 sowie bestehende Korruption noch weiter verstärkt.⁸⁵ Vor Ort sind die nationalen Rechtsgrundlagen meist unbekannt, folglich die lokale Bevölkerung der willkürlichen Interpretation von Verwaltungsbeamten ausgesetzt.⁸⁶

⁸⁰ Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (giz), Themeninfo: Pastorale Nutztierhaltung als integraler Bestandteil marginaler Standorte, <http://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-de-themeninfo-pastorale-nutztierhaltung-als-integraler-bestandteil-marginaler-standorte.pdf> (eingesehen am 27.10.2014).

⁸¹ Thomas Krings, »Strategien der Integrierten Ländlichen Entwicklung in den Sahelländern Westafrikas«, in: *Afrika-Spectrum*, 13 (1978), S. 117–138.

⁸² Thomas Krings, »Zur Kritik des Sahel-Syndromansatzes aus der Sicht der Politischen Ökologie«, in: *Geographische Zeitschrift*, 90 (2002), S. 129–141.

⁸³ Auch im neusten Welthungerindex (2013) wird auf die besondere Gefährdung von Pastoralisten und ihre steigende Abhängigkeit von Nahrungsmittelhilfen hingewiesen. Bislang werden allerdings nur auf nationalstaatlichem Niveau Daten erhoben. Zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Empfängergruppen und -regionen wird bisher nicht unterschieden. Vgl. Welthungerhilfe, Welthungerindex 2013, <http://www.welthungerhilfe.de/?id=2457> (eingesehen am 27.10.2014).

⁸⁴ Tor A. Benjaminsen/Boubacar Ba, »Farmer-Herder Conflicts, Pastoral Marginalisation and Corruption: A Case Study from the inland Niger Delta in Mali«, in: *Geographical Journal*, 175 (2009), S. 71–81.

⁸⁵ Mali wird auf dem weltweit erhobenen Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) kontinuierlich im Bereich eines hohen Korruptionsvorkommens eingeordnet. Es zeigt sich zudem im Vergleich von 2010 und 2013, dass dieser Negativtrend weiter zunimmt. Vgl. Transparency International Deutschland e.V., Corruption Perceptions Index 2013, <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2400.0.html> (eingesehen am 27.10.2014).

⁸⁶ Charles E. Benjamin, »Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Man-

3. Relevante Politikfelder der EU zur Vorsorge

Eine Förderung der Landwirtschaft als ein Baustein des *Comprehensive Approach* verlangt, dass sehr unterschiedliche und regulatorische Ebenen einbezogen werden: die internationale, die intraregionale und die lokale. Im Mittelpunkt stehen nachfolgend die Handels- und Investitionspolitik sowie die Entwicklungszusammenarbeit. Damit sind Bereiche erfasst, in denen gerade die EU ein großer Akteur ist.

3.1. Handels- und Investitionspolitik

3.1.1 Handelspolitik

Ausgangspunkt am Beispiel Mali: EU verliert als Handelspartner an Relevanz

Mali ist ein Nettoimporteur bei Agrarprodukten.⁸⁷ Die meisten dieser Importe stammen aus der Großregion ECOWAS (15 Staaten inklusive Mali, Niger und Burkina Faso). Die Bedeutung dieser Ursprungsregion hat über die Zeit noch zugenommen: Sie lieferte im Jahr 2012 30 Prozent aller malischen Agrarimporte. Hauptprodukte sind Getreide und Fisch. Nahrungsimporte aus der EU dagegen verloren insgesamt an Bedeutung und halbierten sich von noch 60 Prozent aller Herkunftsregionen Ende der 1990er Jahre bis 2012.⁸⁸ Entscheidende Produkte sind Getreide, Milchprodukte und verarbeitete Nahrungsmittel.

Besonders die Agrarexporte Malis unterliegen starken Änderungen. Diese resultieren aus Wetterschwankungen, Krankheiten wie Pflanzen- und Tierseuchen und auch politischen Krisen, die Zugangswege und Infrastrukturen behindern. Hauptexportprodukte generell sind Gold und Baumwolle. Der größte Teil der malischen Exporte geht nach Südafrika (30 Prozent), China (25 Prozent) und die ECOWAS-Staaten (20 Prozent).⁸⁹ Der Anteil landwirtschaftlicher und tierischer Produkte an den Exporten Malis liegt bei acht Prozent.

In die EU gehen nur fünf Prozent aller malischen Ausfuhren in einem Gesamtwert von 8,4 Millionen USD.⁹⁰ Als Agrarprodukte werden vor allem Obst und Gemüse exportiert, die im Jahr 2012 über 90 Prozent der EU-Importe aus Mali ausmachten. Insbesondere Mangos dominierten hier und nehmen einen wachsenden Anteil an Exporten in die EU ein. Mali ist dabei nach Burkina Faso der größte Mangoexporteur der Sahelstaaten mit Wachstumsraten von jährlich über 30 Prozent.⁹¹

agement in Mali«, in: *World Development* Nr. 36:11, 2008, 2255-2276.

⁸⁷ Im Jahr 2011 exportierte das Land Handelsgüter in Höhe von 3,38 Milliarden US-Dollar, die Importe lagen bei 2,39 Milliarden US-Dollar.

⁸⁸ UNCTADStat.

⁸⁹ FAO, FAOSTAT

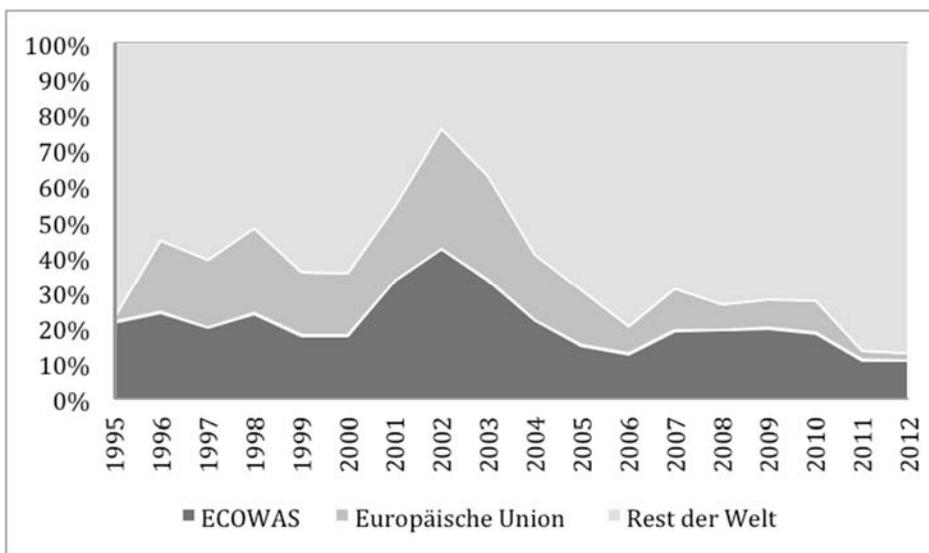
⁹⁰ Zum Vergleich: Die Agrar- und Tierexporte Nigers liegen bei nur 4,6 Millionen US-Dollar, die Mauretaniens bei 168 Millionen US-Dollar (nimmt man Fisch, Krebstiere und Muscheln aus, sinkt der mauretaniche Exportbetrag auf 43,2 Millionen US-Dollar).

⁹¹ Yeyende Sangho/Patrick Labaste/Christophe Ravry, *Growing Mali's Mango exports: Linking Farmers to Markets through Innovations in the Value Chain*, 2010, S.11.

Aus Sicht der EU jedoch ist die gesamte ECOWAS Region ein marginaler Handelspartner: Nur 1,8 Prozent aller EU-Ausfuhren gingen 2013 in die Region und 2,3 Prozent aller Einfuhren in die EU kamen aus dieser Region. Auch die Bedeutung des Agrarhandels hat sich in den letzten Jahren verringert und betrug 2013 nur noch 10,3 Prozent aller EU-Importe aus ECOWAS. Auf Seite der Exporte jedoch blieb die Bedeutung konstant bei einem Anteil von 12,3 Prozent aller EU-Exporte in die ECOWAS Region.⁹² Im Vergleich zu anderen Regionen leistet die EU relativ konstant um die 20 Prozent aller Agrarimporte in die Region während Exporte von noch 30 Prozent in den 90er Jahre auf nahezu Null in 2012 sanken (Abbildung 2).

Intraregional wurden von Mali in die ECOWAS-Region wiederum Obst und Gemüse und insbesondere Lebendtiere exportiert. Diese Exporte allerdings halbierten sich seit 2002 auf nur noch 20 Prozent aller Exporte und schwankten stark wegen der besonders witterungs- und seuchenanfälligen Produkte. Als Importregion für Mali wurde ECOWAS über die Zeit wichtiger als die EU: Die Einfuhren aus der ECOWAS-Region nach Mali, vor allem Getreide, Fisch und verarbeitete Nahrungsmittel verdreifachten sich seit 1995 und liegen aber insgesamt dennoch auf einem geringen Niveau.

Abbildung 2: Malis Exportziele (2012, insgesamt 872 Mio. US-Dollar (Nahrung, Tiere und Baumwolle))



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis UNCTAD, UNCTADStat.

Zukünftig kann der heute schon relevante Handel Malis mit Lebendtieren und Fleisch noch wichtiger werden: Es wird für Sahel und Westafrika geschätzt, dass bis 2050 die Fleischnachfrage Afrikas um 250 Prozent aufgrund von Bevölkerungswachstum und neuen Konsummustern durch

⁹² European Commission, European Union, Trade in goods with ACP West Africa, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151898.pdf> (eingesehen am 14.10.2014).

Verstädterung steigt.⁹³ Damit ist der Fleisch- und Tiersektor ein zukunftsfähiger Bereich.

Zölle der EU: einseitig und viele Ausnahmen

Aktuell stehen die Handelsbestimmungen zwischen EU und Westafrika vor einem grundlegenden Wandel. Seit fast 40 Jahren gewährt die EU 79 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP) via einer Reihe von Abkommen einseitig vergünstigte Zollbedingungen für Exporte in die EU. Nach dem Auslaufen einer WTO-Ausnahme für solche einseitige Zollpräferenzen muss bis 2020 wechselseitiger Marktzugang etabliert werden. Im Rahmen von Verhandlungen der Europäischen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA-Abkommen, *European Partnership Agreements*) müssen nunmehr auch die Partnerländer Zollschutz abbauen. Diese werden in regionalen Gruppen verhandelt, um regionale Zollunionen zu nutzen. Die Sahelstaaten fallen dabei in die ECOWAS-Gruppe. Für die Partnerländer, die zu den am schwächsten entwickelten Ländern (die least-developed countries, kurz LDCs) zählen, ergibt sich aus dem einseitigen Zollabbau ohnehin ein Nachteil, da sie bereits vollständig von zollfreiem Zugang in den EU Markt profitierten: Die »Everything-But-Arms-Initiative« der EU gewährt mit Ausnahme von Waffenexporten vollständig freien Zugang.⁹⁴ Da alle Sahelstaaten zu den LDCs zählen, profitieren diese von EBA, was deren Anreiz für den Abschluss eines neuen Abkommens, in dem auch sie selber die Zölle abbauen müssten, verringert hat.⁹⁵ Im Frühjahr 2014 allerdings konnten die Verhandlungen für das ECOWAS-Abkommen nunmehr abgeschlossen werden. Auf Druck der Partnerländer wurde der bereits bestehende Außenzoll der West African Monetary Union als Ausgangspunkt genutzt, der bereits für acht der 15 ECOWAS-Staaten (inklusive Mali, Niger) galt. Der neue ECOWAS-Außenzoll (*Common external tariff*, CETA) bedeutete je nach Land und Produkt eine Absenkung oder Erhöhung ihrer vorherigen nationalen Zölle: Mauretanien zum Beispiel musste seinen Zoll für Milchprodukte im CETA erhöhen, während Niger seine Zölle auf tierische Produkte im Durchschnitt senkte (Vgl. Abbildung 2 MFN-Zölle der Länder und ECOWAS- CETA).⁹⁶

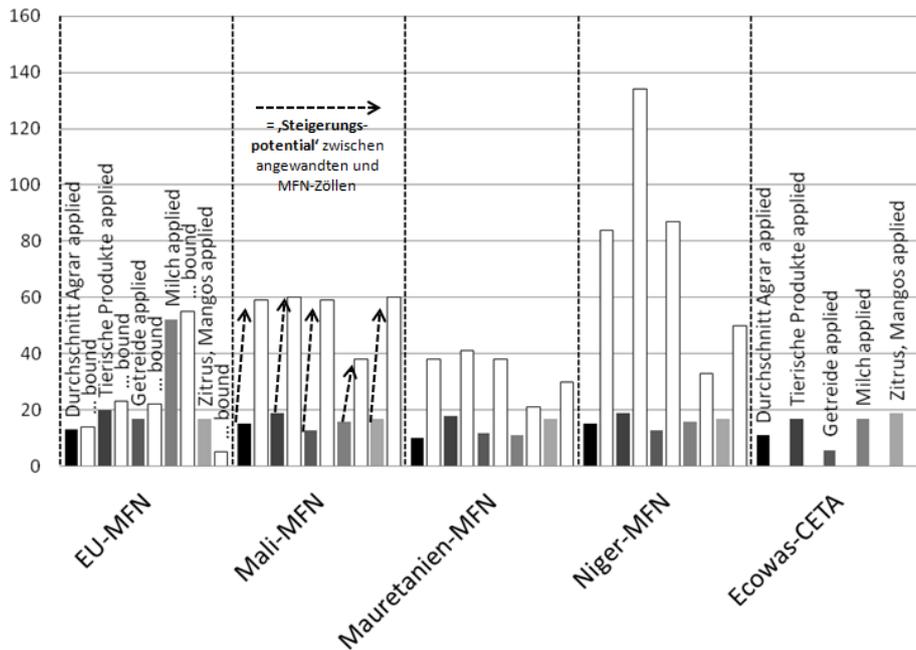
⁹³ Ced Hesse/Simon Anderson, Lorenzo, Managing the Boom and Bust, Supporting Climate Resilient Livelihoods in the Sahel, IIED, Issue Paper November 2013. UNCTADstat, Intra-trade of regional and trade groups by product, annual, 1995-2012, <<http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=24397>> (Datenbank, eingesehen am 30.06.2014).

⁹⁴ Council Regulation (EC) No 2820/98 of December 1998 Applying a Multiannual Scheme of Generalised Tariff Preferences for the Period 1 July 1999 to 31 December 2001 and Amendments.

⁹⁵ Zuvor hatte die EU mit zwei westafrikanischen Staaten, Ghana und der Elfenbeinküste, bilaterale Interimsabkommen abgeschlossen, Ghana hat bislang jedoch nicht unterzeichnet. Zum aktuellen Stand der Verhandlungen mit allen AKP-Ländergruppen vgl. European Commission, *Overview of EPA Negotiations*, März 2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf> (eingesehen am 07.04.2014).

⁹⁶ Quentin de Roquefeuil/Daniel Plunkett/Frank Ofei, The impact of closer regional

Abbildung 3: Zollschutz außerhalb und innerhalb des EU-ECOWAS-Abkommens (schraffiert: angewandte, „applied“-Zölle, ungeschraffiert: maximale, „bound“-Zölle)



Quelle: WTO, Tariff Download Facility, unter <http://tariffdata.wto.org/ReportersAndProducts.aspx>; Quentin de Roquefeuil/Daniel Plunkett/Frank Ofei, The impact of closer regional economic integration on food security in West Africa, Focus on the ECOWAS Common External Tariff, ecdpm discussion paper No. 154, 2014.

Der Hauptstreitpunkt in den EPA-Verhandlungen war die Intensität der Marktöffnung. Während die EU eine Liberalisierung von 80 Prozent des Handels forderte, wollte die ECOWAS lediglich 69 Prozent abdecken. Schließlich fand man einen Kompromiss: Die ECOWAS-Länder werden 75 Prozent ihres Marktes liberalisieren, 25 Prozent der Zolllinien dürfen somit ausgenommen werden und einen Zollsatz von bis zu 35 Prozent erreichen. Hierunter fallen voraussichtlich alle Agrarprodukte, wie es andere EPA-Abkommen nahelegen. Die EU verpflichtet sich im Gegenzug zukünftig auf Subventionen für Exporte nach Westafrika zu verzichten.⁹⁷ Diese Lösung ist umfassender als in dem EPA mit den karibischen Staaten, wo lediglich bei denjenigen Produkten auf Exportsubventionen verzichtet wird, für die die Partnerseite auch liberalisiert. Da die Einfuhren in die EU durch das EBA für alle Sahelstaaten bereits meist zollfrei erfolgten,⁹⁸ liegt

economic integration on food security in West Africa, Focus on the ECOWAS Common External Tariff, ecdpm discussion paper No. 154, 2014, S. 6.

⁹⁷ European Commission, *Commissioner Cioloş ready to propose definitive end for use of export refunds for destinations in Africa, even in crisis*, 17.01.2014,

<http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/157_en.htm> (eingesehen am 07.04.2014)

⁹⁸ 919 Ziellinien wurden durch EBA komplett liberalisiert. Ausnahmen waren insbeson-

die nun neue Anpassung auf Seiten der ECOWAS-Staaten. Diese konnten bislang teilweise sehr großen Zollschatz erlauben, da die von der WTO erlaubten („bound“) Maximalzölle sehr hoch lagen (unschraffierte Säulen in Abbildung 2). Im Fall von Niger bei tierischen Produkten machten diese etwa bis zu 133% aus. Die tatsächlich angewendeten Zölle („applied“) allerdings (schraffierte Säulen in Abbildung 2) lagen für alle drei Staaten in 2010 etwa auf dem Niveau des nunmehr beschlossenen Zollniveaus ECOWAS-CETA. Damit erfolgt faktisch zwar keine Absenkung durch das EPA, allerdings ist nunmehr gegenüber der EU eine Erhöhung auf das erlaubte und sehr viel höhere Maximalniveau damit eingedämmt. Jedoch gibt es ähnlich wie auf WTO-Ebene (GATT Art. XX) auch Schutzklauseln: zum einen generelle Ausnahmen vom Zollabbau, indem Zölle dann erhöht werden können, wenn diese zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sitte und zum Schutz von Menschen-, Tier-, und Pflanzenleben nötig sind,⁹⁹ und zum anderen auch bei Marktstörungen etwa durch einen Anstieg der Importe (ECOWAS Art. 22). Gleichzeitig wird dieser auf WTO-Ebene übliche Zollschatz in Form einer automatischen Zollerhöhung bei Agrarprodukten (Art. 5 AoA), der eher für entwickelte Länder gilt gegenüber ECOWAS ausgesetzt (Art. 21, 3): Für 5 Jahre darf dieser Schutz von der EU nicht gegenüber Importen aus ECOWAS angewendet werden.

Negative Wohlfahrtsauswirkungen aus dem Zollabbau für die ECOWAS-Staaten werden vor allem für den wichtigen Fleischsektor erwartet, hierbei insbesondere bei Geflügel, aber auch Rindfleisch, welches durch EU-Importe verdrängt werden könnte. Für die wichtigen Exportprodukte Obst und Gemüse werden keine größeren Veränderungen geschätzt. Lediglich für verarbeitete Tomaten wird ein leichter Rückgang der Exporte vermutet, da es hier bislang noch EU-Zölle gab.¹⁰⁰ Gerade die wirtschaftlich wichtigen Fleischsektoren sollten daher mittels begleitender Maßnahmen auf steigende Konkurrenz vorbereitet sein um die Zukunftspotenziale dieser Bereiche ausschöpfen zu können.

Nichttarifäre Maßnahmen entscheidend, aber bislang vernachlässigt

Diese Ausschöpfung der Marktpotenziale wird oftmals durch andere Maßnahmen als Zölle, die nicht-tarifären Maßnahmen beschränkt, die eine Vielzahl an Einfuhrbedingungen wie Produktstandards oder Kontrollverfahren zu Produktsicherheit erfassen. Diese sind von afrikanischen

dere Bananen, Zucker und Reis, die schrittweise zollfrei wurden, bis 2006 (Bananen), bis September 2009 (Reis) und bis Juli 2009 (Zucker). MFN-Zölle konnten über Safeguards wieder eingeführt werden wenn EBA-Exporte „ernsthafte Schwierigkeiten“ für EU-Produzenten darstellten. Vgl. UNCTAD, Duty and Quota Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives, 2001, S. 19-21.

<<http://unctad.org/en/docs/poditctabm7.en.pdf>> (eingesehen am 27.08.2014).

⁹⁹ European Commission and ECOWAS, Negotiations on an Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union, Draft Joint Text, after conclusion of negotiation by senior officials, February 2014, S.40-42.

<<http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/pdf.pdf>>. (eingesehen am 10.10.2014), S.40.

¹⁰⁰ Price Waterhouse Coopers, *Sustainable Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements*, 2007, S. 54ff.

Staaten wegen fehlender Kapazitäten oftmals kaum zu leisten.¹⁰¹ Eine Folge ist, dass trotz der genannten Zollfreiheit im EBA für alle Sahelstaaten das Handelsvolumen mit der EU nicht zugenommen hat.

Alleine in den letzten zehn Jahren hat die EU 50 neue von solchen handelsbegrenzenden Maßnahmen jenseits von Zöllen eingeführt.¹⁰² Am meisten betroffen von entsprechenden Regelungen sind afrikanische Fleischprodukte und damit wiederum das wichtigste Exportgut in die EU.¹⁰³ Gerade bei Fleisch also aber auch beim anderen wichtigen Exportgut Obst und speziell Mangos ist eine Unterstützung nötig, um Einfuhrstandards einhalten zu können. Unabhängig von der Ausfuhrproption sind entsprechende Maßnahmen auch für die eigene Versorgung wichtig; so können Tierseuchen ganze Herden vernichten. Im Handel würde eine Nichteinhaltung dieser Maßnahmen dazu führen, dass ansonsten nur die EU von den EPAs durch die neue Marktöffnung von Seiten der afrikanischen Staaten profitieren würde, weil diese dann trotz Zollfreiheit nicht einführen könnten. Bei aller Wichtigkeit dieser öffentlichen, d.h. gesetzlich verankerten Standards sind zunehmend viel bedeutender alle privatwirtschaftlichen Standards etwa des Einzelhandels. Diese sind meist deutlich strenger als gesetzliche Sicherheitsstandards und erfassen oft Vermarktungsstandards statt Sicherheitsregelungen wie etwa Rückstände. Eine faktische Marktchance im europäischen Markt setzt also nicht nur die Einhaltung gesetzlicher, sondern auch darüber hinaus privater Vorgaben voraus. Eine insgesamt erhöhte Produktqualität und Infrastruktur kann nicht nur die Exportpotenziale verbessern sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der durch EPA anzunehmenden steigenden EU-Importen gerade bei Fleisch erhöhen.

Die EU gewährt im EPA auch Finanzhilfen, um die Wirtschaft der ECOWAS-Staaten mittelfristig an die Voraussetzungen des Abkommens anzupassen. Zwischen 2010 und 2014 stellte die EU den westafrikanischen Staaten insgesamt 8,2 Milliarden Euro im Rahmen des »*Economic Partnership Agreement Development Programm*« (PAPED) zur Verfügung. Für den Zeitraum von 2015 bis 2020 bewilligte die EU weitere Gelder in Höhe von 6,5 Milliarden Euro.¹⁰⁴ Bei der Annahme gleichbleibender EU-Entwicklungshilfe und bilateraler Hilfen auf dem Niveau 2013 durch die Mitgliedstaaten macht PAPED damit circa 16% der gesamten Hilfen von ca. 40 Mrd. Euro in 2013 an ECOWAS aus.

Insgesamt sollten bereits starke Exportprodukte gestärkt werden (Obst, Fleisch). Hierzu sind verbesserte Handelsregelungen gerade jenseits der

¹⁰¹ Olayinka Idowu Kareem, Non – Tariff Barriers and Exports: An Impact Analysis from Africa – EU and Africa – USA Trade Relations, Working paper, 2012.

¹⁰² Datenbank Globaltrade Alert unter <<http://www.globaltradealert.org>>.

¹⁰³ Aída González-Mellado/Robert M'barek/Zebedee Nii-Naate/Nuno Gonçalves/Mark Spinoglio, The importance of non-tariff measures for African agricultural and food trade to the EU. Evidence from selected countries, JRC, 2011, S. 25.

¹⁰⁴ European Commission, The European Union confirms new support for trade in West Africa, 17. März 2014, <europa.eu/rapid/press-release_IP-14-275_en.pdf> (eingesehen am 07.04.2014)

Zölle nötig, um auch Marktzugang faktisch zu ermöglichen. Gleichzeitig aber ist in der Region selber auch die Nutzungskonkurrenz zwischen den verschiedenen Landwirtschaftsaktivitäten zu beachten: Der im Süden konzentrierte auch wasserintensive Obstanbau sollte durch Ressourcenverbesserung gestärkt werden. Gleichzeitig müssen Landregelungen und Wanderwege der Pastoralisten gesichert werden. Gerade diese Landwirtschaftsaktivität verbindet Exportpotenzial für Fleisch und die innen- und sicherheitspolitisch relevante Einbindung auch marginalisierter Gruppen.

3.1.2 Investitionspolitik

Privates Unternehmenskapital: mehr nötig, aber Risiken vermeiden

Der enorme Kapitalbedarf für die Landwirtschaft in der Sahelregion lässt sich an den geschätzten Kosten für geplante Neuerschließungen von Agrarflächen im Zeitraum 2010-20 aufzeigen: In der fruchtbarsten Gegend des Office du Niger im Süden und Südwesten Malis sind fast 80 000 ha an neuen Agrarflächen geplant, wofür Kosten von 53 Mio. USD geschätzt werden. Dieser Flächenplan bedeutet eine 25% Steigerung der Neuerschließungen in nur 10 Jahren gegenüber den vorherigen 70 Jahren seit 1934.¹⁰⁵ In der Vergangenheit konnten ca. 50 000 ha durch öffentliche Entwicklungsfinanzierung auch seitens der EU erschlossen werden. Für die verbleibenden Flächen aber ist zusätzliche Finanzierung vonnöten.

Zwar ist es auch das Ziel, das *nationale Agrarbudget* zu erhöhen, denn bis auf Mauretanien haben alle Sahelstaaten die Maputo-Erklärung unterzeichnet. Die Vereinbarung 10 Prozent des Haushalts in der Landwirtschaft einzusetzen hat aber bislang nur Mali und Niger dauerhaft erreicht.¹⁰⁶

Damit wird privates Kapital als Ergänzung öffentlicher Gelder relevant, was ohnehin Hauptquelle aller Kapitaltransfers in Form ausländischer Unternehmerinvestitionen und in Form von Rücküberweisung im Ausland lebender Angehörigen in die Sahelstaaten ist (Abbildung 4). Der Zugang für ausländische Investoren in die Märkte generell und auch in die Bodenmärkte der Sahelstaaten wird bislang durch sogenannte bilaterale Investitionsabkommen (BITs) geregelt. Diese haben vor allem das Ziel, ausländische Investoren vor Enteignung zu schützen und damit Rechtssicherheit und auch Anreiz für Investitionen zu bieten.

Investitionsregeln der EU

Die EU Mitgliedstaaten haben 10 einzelne Abkommen mit den Sahel-Kernländern geschlossen (Tabelle 2). Hauptvertragspartner dabei war vor allem Burkina Faso, das gefolgt von Mali insgesamt die meisten BITs abgeschlossen hat. Deutschland spielte als Herkunftsland eine dominante Rolle in der EU. Die anderen Vertragspartner der Sahelstaaten unterschied-

¹⁰⁵ Moussa Djire/Amadou Keita/Alfousseyni Diawara, Agricultural investments and land acquisitions in Mali: Context, trends and case studies, 2012, S. 11.

¹⁰⁶ Sam Benin, Complying with the Maputo Declaration progress and implications for pursuit of optimal allocation of public agriculture expenditure, 9th CADDP Partnership Platform March 2013.

den sich stark nach Land.

Jüngst haben im August 2014 Mali, Niger und Burkina Faso mit den USA ein *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA) beschlossen, das den generellen Rahmen für Handels- und Investitionsbeziehungen mit den USA definiert. Es soll zunächst den Austausch unterstützen ohne konkrete Vorgaben zu liefern. Das Abkommen sieht die Einrichtung eines Handels- und Investmentrates vor, in dem weitere Schritte zur Liberalisierung verhandelt werden sollen.

Für die EU sind nach dem Lissabonner Vertrag neue BITs nur noch EU-weit zu schließen. Vor dem 1. Dezember 2009 geschlossene BITs der einzelnen Mitgliedstaaten bleiben in Kraft, bis sie durch EU-weite Abkommen ersetzt werden.¹⁰⁷ ECOWAS-EPA enthält entsprechende Investitionsbestimmungen, allerdings weit weniger umfassend als etwa im EPA Cariforum, eines EU-weiten BITs. Allerdings wird ECOWAS in den Verhandlungen als eigene, neue juristische Person behandelt. Damit gelten die vorherigen nationalen BITS einzelner ECOWAS-Staaten als Abkommen zwischen anderen Akteuren, sind nicht automatisch ersetzt und behalten daher Gültigkeit.

¹⁰⁷ European Commission, REGULATION (EU) No 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries, < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:En:PDF>>, (eingesehen am 13.10.2014)

Tabelle 2: Investitionsabkommen in Sahelstaaten

	Mali	Niger	Mauretanien	Burkina Faso	Tschad
BITs					
In Kraft	6	2	6	6	3
Mit EU – Staat	Deutschland, Niederlande	Deutschland	Deutschland, Rumänien	Deutschland, Belgien/Luxemburg, Niederlande	Deutschland, Italien
Mit Anderen	Schweiz Algerien, China, Ägypten, Schweiz	Schweiz	Schweiz, Korea, Libanon, Marokko	Schweiz, Malaysia, Guinea	Schweiz
Andere IIAs					
In Kraft	7	8	6	8	6
	EPA mit EU TIFA mit USA	EPA mit EU TIFA mit USA	EPA mit EU League of Arab States Investments	EPA mit EU TIFA mit USA	EPA mit EU
Summe BIT + IAAs	13	10	12	14	9
ECOWAS-Intra					
	ECOWAS revised treaty 1993	ECOWAS revised treaty 1993	ECOWAS revised treaty 1993		

Quelle: UNCTAD, IIA, unter: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/> (eingesehen am 25.06.2014).

Das ECOWAS-EPA bietet in den wenigen Bestimmungen auch Investorenschutz, indem es das Enteignungsverbot ohne Kompensation formuliert: Ziel ist es, die wirtschaftlichen Erträge eines Unternehmens nicht durch staatliche Maßnahmen wie Eigentumszug willkürlich zu verringern. Der Ursprung lag in der Schwäche nationaler Rechtssysteme einiger Zielländer, die keine üblichen Klageverfahren für Unternehmen gewähren können. Was im Einzelnen eine Enteignung bedeutet, ist Gegenstand von Interpretationen und kann vom Entzug von Eigentumsrechten etwa an Grund und Boden bis zu Verschärfung von Unternehmerpflichten durch Gesetzgebung reichen.

Ausnahmen vom Verbot entschädigungsloser Enteignung wird in BITs generell für solche staatlichen Maßnahmen gewährt, die den Schutz und die Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, Gesundheit und Sitte zum Ziel haben. Hierbei kann ohne Kompensation enteignet werden.¹⁰⁸ Zudem können auch die genannten handelspolitischen

¹⁰⁸ Die Sprache dieser sogenannten ‚Non-Precluded Measures‘ Klauseln unterscheidet sich jedoch stark in unterschiedlichen Abkommen, ebenso wie die Durchsetzung der selbigen. Auch in der Rechtswissenschaft gibt es zur Interpretation dieser Klauseln noch keinen Konsens. Vgl. William Burke-White/Andreas von Staden, Investment Protection in Ex-

Ausnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Sitte sowie Maßnahmen zum Schutz von Menschen-, Tier- und Pflanzenleben, etwa die Aussetzung von Zollkürzung oder Exportverbote wie eine indirekte Enteignung wirken.¹⁰⁹

Speziell für Kriegssituationen gibt es wiederum explizite Klauseln, die jede Entschädigung bereits von vorneherein im Falle von Notstand, Revolutionen, Bürgerkriegen, öffentlichen Aufrufen und ähnlichen Situationen verwehren („Kriegsklausel“).¹¹⁰ Einige Staaten aber haben sich wiederum genau dagegen geschützt. So gibt es in den Abkommen Deutschland-Mali und Niederlande-Mali prinzipiell auch im Kriegsfall Anspruch auf Entschädigung.¹¹¹ Die bisher abgeschlossenen EPAs enthalten keine Kriegsklauseln, sodass in einigen der fragilen Staaten somit Entschädigung in instabilen Phasen anfallen könnte.

Es liegt aber auch im Eigeninteresse der Investoren, Ausnahmesituationen für entschädigungslose Enteignung nicht hervorzurufen oder mit zu verursachen – etwa durch konfliktschürende Landtransaktionen bei ungeklärter Rechtslage. Aber auch in anderen Fällen, in denen Entschädigung vorgesehen ist, sollte im Sinne der nachhaltigen Akzeptanz einer Investiti-

traordinary Times: The Interpretation and Application of Non-Precluded Measures Provisions in Bilateral Investment Treaties, in: Virginia Journal of International Law, 48 (2007), S. 307. Fälle, in denen Kläger auf ihre Investmenttätigkeit durch bewaffnete Konflikte eingeschränkt sahen, waren unter anderem *Autopista v. Venezuela* (2003), *Toto v. Lebanon* (2009) und *RSM c/ République Centrafricaine* (2010). Nur im letzten Fall wurde die Aussetzung der Rechte durch den Staat wie sie im BIT vorlagen vom Schiedsgericht als rechtlich unbedenklich befunden. Vgl. Christoph H. Schreuer, *The Protection of Investment in Armed Conflicts*, TDM, 2011, S.16-17. European Commission and ECOWAS, *Negotiations on an Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union, Draft Joint Text, after conclusion of negotiation by senior officials*, February 2014, S.40-42. <<http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/pdf.pdf>>. (eingesehen am 10.10.2014).

¹⁰⁹ European Commission and ECOWAS, *Negotiations on an Economic Partnership Agreement between West Africa and the European Union, Draft Joint Text, after conclusion of negotiation by senior officials*, February 2014, S.40-42. <<http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/pdf.pdf>>. (eingesehen am 10.10.2014), S.40.

¹¹⁰ Einige BITs, die explizite Kriegsklauseln enthalten, sind Libyen – Portugal, Libyen – Luxemburg, Libyen – Frankreich, Libyen – Italien. Vgl. Datenbank des International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), <<https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDPublicationsRH&actionVal=ViewBilateral&reqFrom=Main>> (zuletzt eingesehen am 28.08.2014). Nicht-BITs mit ähnlichen Klauseln sind etwa das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko sowie die Energiecharta (ECT) zwischen den EU-Staaten und vielen osteuropäischen Staaten. Vgl. <http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/Publications/GE.pdf>, Artikel 12 (1) und <<https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=97&ctl=SectionView&mid=1588&sid=539c50ef51c1-489b-808b-9e20c9872d25&language=en-US#A1105>>, Artikel 1105 (2).

¹¹¹ Federal Republic of Germany and Mali. Treaty concerning the promotion and reciprocal protection of capital investment (with protocol and exchange of letters). Signed at Bonn on 28 June 1977, <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/1366>>, (eingesehen am 28.10.2014).

on eine Durchsetzung des Anspruchs sorgfältig geprüft werden. Nicht zuletzt kostet auch die Durchsetzung einer entsprechenden Klage und kann das Klima für zukünftige Investitionstätigkeiten verschlechtern.

Besonderheit Landinvestitionen

Investitionen in Landflächen in Form von Verkauf oder auch langjähriger Verpachtung sind kein neues Phänomen.¹¹² Seit dem Anstieg der Agrarpreise gibt es allerdings den bis heute anhaltenden Trend, durch Anreize etwa in Form von Steuervorteilen für Unternehmen und geringen rechtlichen Barrieren seitens der nationalen Regierungen Investoren anzulocken.¹¹³

Private Investoren aus der EU etwa sind auch deshalb an Erwerb und Investition interessiert, da der Kapitalbedarf für die Flächenerschließung bis 2020 pro Hektar mit 6600 USD im Vergleich zu den besonders flächenteuren Niederlanden zum Beispiel nur ein Zehntel ausmacht.

Auslandsinvestoren eröffnen in der Landwirtschaft über das reine Ursprungskapital hinaus weitere Chancen: Sie können im Zielland den inländischen Kapitalstock erhöhen und führen dann bei einer Einbeziehung lokaler Arbeitnehmer zu Wachstums- und Beschäftigungsimpulsen. Aus großflächigen Landinvestitionen können zudem höhere Staats- und Deviseneinnahmen, Technologie- und Know-how-Transfers, Infrastruktureffekte sowie Exportsteigerungen im Agrarsektor resultieren.

Als Risiko aber gilt der »Crowding-out-Effekt«, nach dem heimische Investoren gerade durch finanzstarke größere Investoren verdrängt werden können. Dieses Risiko steigt mit unsicherer Rechtslage bzw. fehlender Anerkennung von Wohnheitsrechten wie es gerade in den Sahelstaaten oft der Fall ist. Dann kann insgesamt ein Investitionsrückgang trotz einzelner Investition die Folge sein. Auch wird die Exportfähigkeit lokaler Produzenten geschwächt, wenn steigende Ausfuhren von Auslandsinvestoren die nationale Währung aufwerten („Dutch Disease“). Ausländische Produzenten können oft auch kostengünstiger und damit zu geringeren Preisen anbieten, was lokale Erzeuger verdrängt. Zudem birgt die ausländische Landnahme Risiken für eine steigende Armut und für die Versorgung der regionalen Bevölkerung mit Nahrung und Wasser. Bei einer eventuell umweltschädlichen Vorgehensweise könnten bedingt durch steigende Ressourcenkonkurrenz für die Ökologie, soziale Probleme und sicherheitspolitische Spannungen negative Folgen entstehen.¹¹⁴

In Mali sind relativ umfangreiche ausländische Transaktionen bekannt im Umfang von insgesamt 70.000 ha, wobei weitere 80.000 ha geplant

¹¹² Henry Bernstein, »Rural Land and Land Conflicts in Sub-Saharan Africa«, in: Sam Moyo/Paris Yeros (Hg.), *Reclaiming the Land, The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America*, London 2005, S.67–101.

¹¹³ Jann Lay/Kerstin Nolte, *Neuer „Landraub“ in Afrika?*, GIGA, 2011 (Focus, Nummer 1).

¹¹⁴ Für eine ausführliche Abwägung von Landinvestitionen siehe Bettina Rudloff, *Kein schöner Land. Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Studie S 19/2012), S. 13–15.

seien. Investoren kommen dabei aus China, den USA, Dänemark und Libyen. In Mauretanien dagegen ist nur ein ausländischer Landkauf durch Saudi-Arabien im Umfang von 2.000 ha bekannt, in Niger investierten Unternehmen aus Bangladesch und Kambodscha im Umfang von 20.000 ha.¹¹⁵

Die für Investoren interessantesten produktivsten Flächen in Mali befinden sich vornehmlich im Süden, wo ohnehin bereits erhöhte Konkurrenz um Land besteht. Ein Hauptrisiko liegt in der Verdrängung und Vertreibung ansässiger Landwirte, die wegen fehlender Landtitel kein Eigentum nachweisen können, sodass Flächen als besitzlos an Auslandsinvestoren übergehen (Kapitel 2.2). Auch für Tierhalter wird dadurch der ohnehin unsichere Zugang zu Weideflächen weiter begrenzt.

Dennoch ist zusätzliches Kapital notwendig, denn nicht nur die geplante Neuerschließung von Flächen bedarf weiterer Finanzierung sondern auch die Verbesserung bestehender Infrastruktur oder die schonendere Ressourcennutzung.

Um mögliche Risiken aus Privatinvestitionen durch steigende Konkurrenz zu vermeiden, wäre auch eine Alternative ohne Eigentumsübergang denkbar. Bei einer Vertragslandwirtschaft etwa können ortsansässige Landwirte Besitz- und Nutzungsrecht behalten, aber sich verpflichten die Ernte an den Investor zu liefern (Box 2).

Box 2: Vertragslandwirtschaft als Alternative zu Landkauf und -pacht – das Beispiel Mali Biocarburant SA

Das Privatunternehmen „Mali Biocarburant SA“ wurde im Jahr 2007 gegründet und fördert den nachhaltigen Anbau von Jatropha zur Biodiesel-Produktion in Mali und Burkina Faso. Die Unternehmenseigner sind niederländische Manager, Firmen und Organisationen. Anstatt Landflächen langfristig zu pachten, werden die Böden vertraglich an lokale Bewohner übergeben. Die Nebenprodukte, die bei der Umwandlung von Jatropha in Biodiesel entstehen, werden zu Öl und Seife weiter verarbeitet. Durch den Verkauf von Emissionszertifikaten an den Automobilhersteller KIA sollen die Bauern Transferhilfen erhalten. In Mali und Burkina Faso konnten über 150 Personen direkt beschäftigt werden; indirekte Arbeitsplatzeffekte entstanden für mehr als 8000 Farmer. Allerdings ist die Ernte nicht immer effizient, weil es an Wasser und passender Ausrüstung mangelt oder die Verarbeitung der Nebenprodukte technisch nicht gelingt. Wegen der Subventionierung der konventionellen Energiepreise durch die malische Regierung wurde Jatropha zunehmend unattraktiv als Energiealternative. Zudem verkauften teilnehmende Bauern gelegentlich ihre Produkte nicht an den Vertragspartner sondern zu höheren Preisen an andere Firmen, die mehr Geld boten.

Es zeigt sich daher, dass auch bei Vertragslandwirtschaft der Effekt vom Detail der Ausgestaltung und insbesondere von anderen politischen Entscheidungen, etwa zu Energiepreisen abhängt. Sie wird nur dann attraktiv für Investoren sein, wenn sie nicht unterlaufen wird. Prinzipiell aber bietet diese Rechtsform eine gute Einbindung lokaler Eigentümer,

¹¹⁵ Jann Lay/Kerstin Nolte, Neuer „Landraub“ in Afrika?, GIGA, 2011 (Focus, Nummer 1).

Vgl. LandMatrix, Status „under operation“, unter: <<http://www.landmatrix.org/en/get-the-idea/global-map-investments/>> (eingesehen am 13.10.2014).

die ihre Eigentumsrechte nicht verlieren. Sie sollte daher stärker als bislang systematisch als Alternative zu Kauf oder Pacht geprüft werden und nötige politische Unterstützung gegeben werden, um kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden.

Quelle: Mali Biocarburant, <<http://www.malibiocarburant.com/malibioen>> (eingesehen am 27.03.2014); FAO, *Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture. Evidence from Case Studies*, Rom 2012, S. 254–260.

Das „unproduktive“ private Auslandskapital: Private Überweisungen („remittances“)

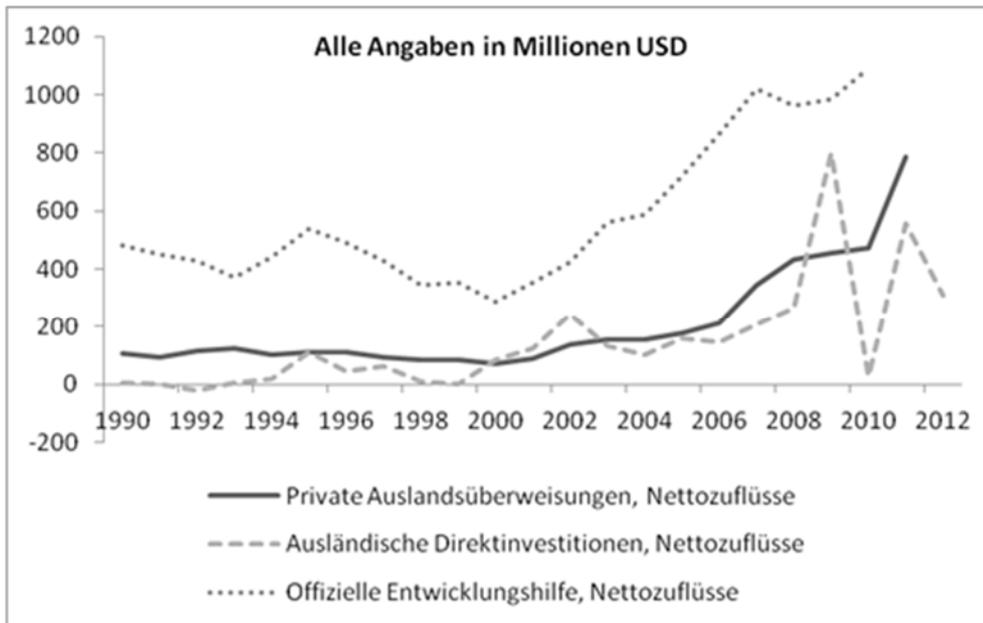
Die andere private Kapitalquelle neben den Auslandsinvestitionen, die Überweisungen, hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Zwischen 2001 und 2011 verzehnfachten sich die Spenden aus der Diaspora nach Westafrika von 2,1 auf über 27 Milliarden US-Dollar.¹¹⁶ In Mali machten Auslandsüberweisungen im Jahr 2012 mit 784 Millionen US-Dollar über fünf Prozent des BIP aus¹¹⁷ und waren im Jahr 2011 erstmals höher als ausländische Direktinvestitionen (Abbildung 4). Die Rückflüsse aus der EU nach Mali machen davon nur 10 Prozent aus, die größten Rückflüsse stammen aus Spanien und Frankreich.¹¹⁸

¹¹⁶ African Economic Outlook, *Remittances*, 06.09.2013, <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/financial_flows/remittances/> (eingesehen am 27.03.2013)

¹¹⁷ The World Bank, *Migrant Remittance Inflows (US\$)*, <[http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr12\(Public\).xlsx](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Inflows_Apr12(Public).xlsx)> (eingesehen am 27.03.2014).

¹¹⁸ Vgl. die Matrizen der Weltbank zu bilateralen Auslandsüberweisungen, <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>, (eingesehen am 28.08.2014).

Abbildung 4: Steigende Bedeutung privater Spenden



Quelle: Weltbank, World Development Indicators (WDI) (eingesehen am: 25.08.2014)

Gerade die kleinen Volumina an Transfers sind oftmals durch relativ hohe Transaktionsgebühren ineffektiv. Damit wird diese so wichtige Finanzquelle erschwert. Einige neuere Initiativen zielen darauf ab, den Ablauf zu verbessern. Auch für Mali gibt es entsprechende Ansätze, sogar zur Unterstützung einzelner Projekte.¹¹⁹ Beispielsweise setzt die französische NGO „Appui Au Developpement Autonome“ (ADA) seit 2011 ein Projekt in Mali um, das in Zusammenarbeit mit zwei Mikrokredit-Banken in Mali einen sicheren Korridor für private Auslandsüberweisungen zum Ziel hat. Die Überweisungen sollen einerseits sicherer und andererseits aber auch mit weniger Kosten in die Heimat geschickt werden.¹²⁰ Auch die EU strengte 2009 im Stockholm-Programm hierzu eine Initiative an: Hiernach soll die Effizienz der privaten Überweisungen erhöht, der Entwicklung-Impact der Überweisungen erhöht, ein EU-Portal zur Information über Kosten von Überweisungen erstellt und der Wettbewerb zwischen Überweisungsdienstleistern gestärkt werden.¹²¹ Im Rahmen der *Sustainable Development*

¹¹⁹ Diana Cartier, *Mali crisis: A migration perspective*, International Organization for Migration (IOM), 2013.

¹²⁰ Vgl. ADA (2014): Savings, microcredit and money transfers for migrants, <<http://www.ada-microfinance.org/en/project/remittances/savings-microcredit-and-money-transfers-for-migrants>> (eingesehen am 28.10.2014).

¹²¹ Leon Isaacs/Carlos Vargas-Silva/Sarah Hugo, *EU Remittances for Developing Countries, Remaining Barriers, Challenges and Recommendations* EuropeAid/129783/C/SER/multiProject No. 2011/266478- Version 1. European Council (2009): The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and protecting Citizens, (2010/C 115/01), <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>> (einge-

Goals wird es ebenfalls anvisiert deren Kosten zu senken.

3.2 EU-Entwicklungszusammenarbeit in der Sahelregion

Insgesamt sind afrikanische Staaten eine Hauptempfängerregion für alle öffentlichen Entwicklungsgelder (ODA) der Welt und erhalten mit etwas über 30 Mrd. ein Viertel der global geleisteten 120 Mrd. Dollar im Jahr 2012. In die Sahelstaaten flossen etwas mehr als 2 Mrd. Dollar. Der Großteil hiervon wird für humanitäre Hilfe genutzt.¹²²

Der Agrarsektor macht in den Kernländern Mali, Mauretanien und Niger jeweils weniger als 10 Prozent der gesamten Entwicklungshilfe aus. Vor allem wird wiederum hiervon der humanitäre Bereich, d.h. die Nahrungshilfe geleistet.

EU-Hilfen: Geringer Fokus auf landwirtschaftlichen Schlüsselbereichen

Die EU und Mitgliedstaaten leisten von der globalen Hilfe an die Sahelregion mit 1,5 Mrd. Dollar den Löwenanteil, der sich vor allem aus nationalen Geldern etwa Deutschlands und Frankreichs speist.¹²³

Die EU-Unterstützung wird über den Europäischen Entwicklungsfonds (EDF) geleistet, der von 2008 bis 2013 ein Gesamtbudget von circa 22 Milliarden Euro (= 27 Mrd. Dollar) aufwies. Der Großteil entfiel mit 13,5 Milliarden auf makroökonomische Hilfe und 1,8 Milliarden flossen in humanitäre Hilfe und Sofortmaßnahmen. Der Rest ist im Rahmen von Regionalprogrammen oder für AKP-Staaten und Überseegebiete regionalverteilt.¹²⁴

Regionalspezifisch erzielt das RIP für Westafrika ein Gesamtvolumen von 597 Millionen Euro und damit ein Viertel aller RIPs. Der Agrarbereich wird darin vor allem im Sinne der unterstützten Integration und Koordinierung der Lebensmittelsicherheit gefördert. Speziell für ECOWAS sollen zudem ein regionales Landwirtschafts-Investitionsprogramm und ein Marktanalyzesystem gefördert werden.¹²⁵ Diese RIPs werden noch ergänzt mit nationalen Programmen (NIPs), die finanziell großzügiger als die RIPs ausfallen (Abbildung 5). Vor allem Mali und Niger sind Empfängerländer.

sehen am 28.10.2014)

¹²² OECD, DAC database.

¹²³ OECD, DAC database.

¹²⁴ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Final Accounts of the 8th, 9th, and 10th European Development Funds – Financial Year 2012, Brussels, 16.07.2012, <http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/FED/FED_2012_en.pdf>.

¹²⁵ European Community – West Africa (2008): Regional Strategy Paper and Regional Indicative Programme. 2008-2013, Brussels, 30.07.2008, S.51-52.

<http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Scanned_r10_rsp_2007-2013_en.pdf>. (eingesehen am 06.10.2014).

Abbildung 5: Verteilung EU-Gelder an Sahelstaaten

Programm	Mali	Mauretanien	Niger
Nationale Programme (NIP)			
Summe	616,42 EUR	186,92 EUR	573,30 EUR
Makroökonomische Hilfen			
Summe	465,81 EUR	130,40 EUR	350,77 EUR
Notfallunterstützung			
Summe	33,19 EUR	17,87 EUR	90,30 EUR
Exportausfallhilfen	3,37 EUR	-	-
Nothilfe	22,12 EUR	17,87 EUR	90,30 EUR
Verschuldungsländer	-	-	-
Anderes	7,70 EUR	-	-
Summe	1 115 EUR	335,19	1 014

Quelle: European Commission, Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Final Accounts for the 8th, 9th, and 10th European Development Funds - Financial year 2012, COM (2013) 541 final, Brussels, 16.07.2013, S. 125-129.

Eine weitere regionalspezifische Entwicklungsfinanzierung erfolgt im Rahmen des PAPED im EPA, welches zwischen 2010 und 2014 6,5 Milliarden Euro Hilfe an die ECOWAS-Staaten leistet. Im März 2014 beschloss der Rat, dass zwischen 2014 und 2019 erneute bis zu 6,5 Milliarden Euro an Hilfen bereitgestellt werden sollen. Der Fokus soll auf Handel, Landwirtschaft, Infrastruktur, Energie, Kapazitätsbildung und auf der Unterstützung der Zivilgesellschaft liegen.¹²⁶ Für 2014 sind speziell für die Sahelregion 142 Millionen Euro für humanitäre Hilfe geplant, davon 28 Millionen für Mali und 18 Millionen für Notfallgüter.¹²⁷

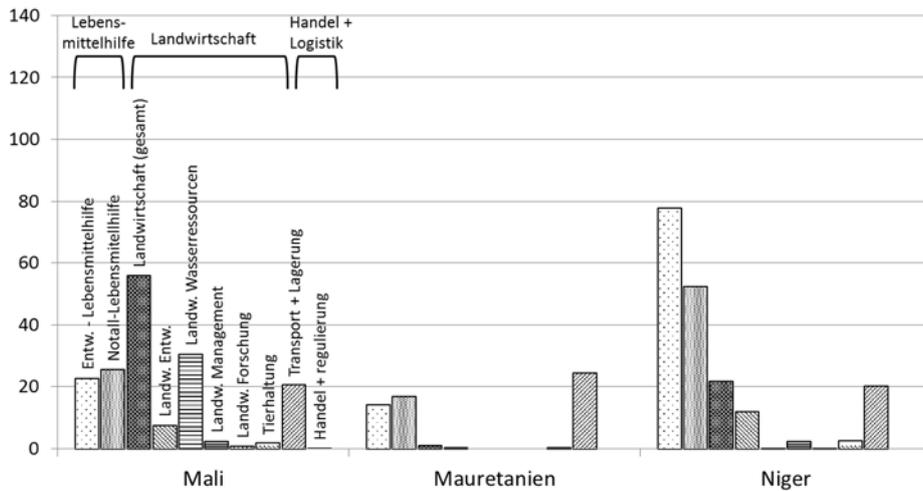
Für den Elften EDF-Rahmen 2014-20 soll das Gesamtvolumen der ODA von 22 Milliarden auf über 29 Milliarden Euro gesteigert werden. Ziel ist insbesondere besser mit humanitären Krisen vor allem auf dem afrikanischen Kontinent umzugehen.

Insgesamt zeigt sich in den verschiedenen Initiativen, dass die EU landwirtschaftliche Hilfe betont. Anders als im globalen Durchschnitt von weniger als 1 Prozent aller Entwicklungshilfe leistet die EU einen etwas höheren Anteil an Agrarhilfen an die Kernländer. Von allen diesen agrarischen Hilfen sind es vor allem Lebensmittelhilfen, die dominieren. Anders als im weltweiten Durchschnitt legt die EU dennoch etwas größeren Wert auf die als relevant identifizierten Bereiche Transport und Tierhaltung (Abbildung 6).

¹²⁶ European Commission, Economic Partnership Agreement with West Africa. Facts and Figures, Brussels, 23.07.2014, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152694.pdf>, (eingesehen am 02.10.2014).

¹²⁷ European Union External Action Service, Fact Sheet. The European Union and the Sahel. Brussels, 06 February 2014. http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140206_01_en.pdf (eingesehen am 26.09.2014).

Abbildung 6: EU-Prioritäten der Agrarhilfe



Quelle: Eigene Darstellung auf BASIS OECD DAC-Statistik.

Agrarhilfen werden im Rahmen verschiedener sahelrelevanter Initiativen der EU unterstützt. Hierzu gehören die *Global Alliance for Resilience Initiative* (AGIR), das von der EU geleitet wird, die Unterstützung des *Committee for the Drought Control in the Sahel* (CILSS) und das *Network on Food Crises Prevention* (RPCA).

Sahelspezifisch sicherte die EU im AGIR für den Zeitraum zwischen 2010 und 2014 3,9 Milliarden Euro für bilaterale Hilfen und 1,15 Milliarden Euro für regionale Programme zu.¹²⁸ Insgesamt soll sich die Hilfe aus der sogenannten AGIR-Initiative (*Alliance globale pour l'Initiative Résilience - Sahel*) auf 5 Milliarden Euro belaufen.

Mit *Themenfokus auf den Agrarsektor* unterhält die EU außerdem ein spezielles EZ-Programm zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit. Die EU Food Fazilität wurde für den Zeitraum 2009-2012 als eine Antwort auf die Lebensmittelkrise 2008 eingerichtet und sollte vorrangig die Lücke zwischen Notfallhilfe und mittel- und langfristiger Entwicklungshilfe abdecken. Bis 2012 umfasste die Hilfe durch die Fazilität 983,7 Millionen Euro.¹²⁹ Davon wurden für Mali 25,15 Millionen, für Mauretanien 7,6 Millionen und für Niger 19,2 Millionen Euro bereitgestellt.

¹²⁸ European Commission, *EU reinforces its support for the Sahel in the years to come* (IP/13/1013), 4. November 2013, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1013_en.htm> (eingesehen am 08.04.2014)

¹²⁹ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Final Report on the implementation of the EU Food Facility* (COM(2013) 194 final), <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-implementation-eu-food-facility-report-com2013194-20130411_en_4.pdf> (eingesehen am 25.09.2014).

4. Was kann die EU tun?

Der *Comprehensive Approach* der EU verlangt verschiedene Politikfelder zusammenzuführen. Viele der neueren Initiativen und Strategien sowohl von internationalen als auch regionalen Organisationen zielen genau darauf ab, den aufgezeigten Herausforderungen integrativer und vielschichtiger zu begegnen.

Bei aller generellen Betonung dieser Idee, auch durch die EU selbst, sind konkrete Politikfelder jenseits der Sicherheitspolitik allerdings oft nur wenig miteinander verzahnt. Insbesondere der internationale und interregionale Handel kann gezielter in denjenigen Bereichen unterstützt werden, die neben wirtschaftlichen auch gesellschaftliche Aufgaben erfüllen können, wie beispielsweise die Tierhaltung.

Fokusbereich 1: Exportchancen stärken, Risiken beachten

Um langfristig auch wirtschaftlich attraktive Agrarstrukturen aufzubauen, sollten die bereits jetzt stärksten Sektoren unterstützt werden, für die zudem Zukunftschancen bestehen. Gerade Fleisch und Lebendvieh und auch Obst als Handelssektoren sollten gestärkt werden, da es ohnehin bereits die entscheidenden Exportfelder sind.¹³⁰ Für Fleisch ist zudem auch zukünftig mit steigender Nachfrage zu rechnen. Hierüber lassen sich Deviseneinnahmen und attraktive Einkommensoptionen generieren. Zudem sollte die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden, da gerade bei Fleisch mit Wohlfahrtsverlusten durch verstärkte EU-Importe zu rechnen ist. Dafür müssten Logistikstrukturen unterstützt werden, wie etwa der Aufbau von Schlachthöfen. Auf diese Weise würde die Wertschöpfung in der Region bleiben, der Handel befördert und neben einem größeren wirtschaftlichen Ertrag auch Arbeitsplätze geschaffen werden.

(1) Im *internationalen Handel* zeigt sich ein Rückgang der Bedeutung der EU als Absatzmarkt, und dies trotz langjährig bestehenden zollfreien Einfuhren für die Sahelstaaten als LDCs in die EU. Eine Ursache sind vor allem die nicht-tarifären Standards bzw. die fehlende technische und logistische Kapazität in den Sahelstaaten, diese einzuhalten. So sind Transportwege in schlechtem Zustand, geschlossene Kühlketten fehlen oder die tierärztliche Versorgung ist mangelhaft.

- Für die *Exportseite* ist also gerade die Einhaltung von sowohl pflanzlichen als auch tierischen Gesundheitsbestimmungen zentral und sollte unterstützt werden. Darüber ließen sich auch Exportschwankungen abmildern, was stabilere Deviseneinnahmen sichert. Zudem gibt es gerade im Obstbereich vielfältige private Standards der Lebensmittelketten, die noch über die gesetzlichen Einfuhrstandards der EU hinausgehen. Deren Einhaltung ist zu unterstützen, um das EU-

¹³⁰ Yeyande Sangho, Patrick Labaste, Christophe Ravry, Growing Mali's Mango Exports: Linking Farmers to Markets through Innovations in the Value Chain, The World Bank 2010.

Marktpotenzial zu nutzen.¹³¹ Private Initiativen, etwa das GlobalGAP, bieten hierfür Beratungshilfen und Zertifizierung für Agrarprodukte, um Zutritt zu europäischen Supermärkten zu erzielen.

- Für die Importprodukte ist zudem wichtig, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, da es durch die im EPA festgelegte Marktöffnung zu vermehrten kostengünstigeren EU-Importen kommen könnte – etwa im Geflügelbereich. Diese Preissenkungen sind für eigene Verarbeiter und Verbraucher wichtig, können aber die kostenintensivere eigene Produktion verdrängen, was Versorgungsrisiken bedingen kann. Für Gemüseprodukte wie verarbeitete Tomaten aber auch Geflügel hat die Nachhaltigkeitsbewertung der EU dieses Risiko bereits identifiziert.¹³² Daher sollte die Zeit bis zur vollständigen EPA-Umsetzung in 2020 genutzt werden, um diese Sektoren zu stärken.

Gerade für den *interregionalen Handel* ist besonders der Lebewiehandel bedeutend. Daher sind hier veterinäre Standards entscheidend und auch die nötigen Wanderungen sind stärker zu unterstützen, etwa indem Wassernutzungsrechte gestärkt werden (siehe Fokus 2).

Wegen der starken Ressourcenkonkurrenz bei Fläche und Wasser ist eine inländische Begleitung von intensiveren Exportsektoren nötig: Insbesondere die anfällige Weidehaltung muss stärker in den Fokus rücken und deren Nutzungsrechte gestärkt werden, denn dieser Sektor kann einen großen auch wirtschaftlich relevanten Beitrag leisten.

(2) In der bisherigen *Entwicklungszusammenarbeit* mit den Sahelstaaten allerdings sind die identifizierten Herausforderungen relativ wenig abgedeckt: Global dominieren Nahrungshilfen-Programme zum generellen Aufbau der Landwirtschaft. Eine umfassend angelegte Förderung des ländlichen Raums inklusive Infrastruktur, tierärztlicher Betreuung, landwirtschaftlicher Wassernutzung und auch Hilfen an die Agro-Industrie, bei denen es unmittelbar um Qualitätsstandards geht, sind dagegen nur marginal vorzufinden.

Die EPAs sehen entwicklungsbezogene Gelder von 6,5 Milliarden Euro vor: Auch wenn ein Schwerpunkt des sogenannten PAPED-Programms auf Infrastrukturentwicklung und Kapazitätsbildung liegt, lässt sich noch nicht beurteilen, inwieweit NTMs hierdurch im Agrarsektor in Angriff genommen werden.

(3) Im Rahmen der *Investitionspolitik* ist der große Kapitalbedarf verantwortlich zu unterstützen. Insbesondere bei großflächigen Landinvestitionen auch aus der EU ist zu beachten, dass diese den Druck auf die ohnehin begrenzten landwirtschaftlich nutzbaren Flächen erhöhen. Insbesondere die sowieso starke Konkurrenz zwischen Ackerbau und vor allem wandernder Tierhaltung kann sich dadurch verschärfen. Sowohl private als auch staatliche Investoren sind aktiv in Mali: 2009 erwarb die *Libya Africa*

¹³¹ Ebd.

¹³² Price Waterhouse Coopers, Sustainable Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements, 2007, S. 54ff.

Investment Portfolio (LAP) circa 100.000 ha Land in der Office du Niger Region. Die Pan-Afrikanische Lonrho ist ebenfalls in große Akquisitionen von Land in Mali verstrickt. Auch wenn verlässliche Daten schwer zu finden sind, so finden die Mehrzahl der Landerwerbe in Mali durch private Firmen statt. Doch *Sovereign Wealth Funds* (SWFs) und *State-Owned Enterprises* (SOEPs) spielen auch eine Rolle.¹³³ Entscheidend ist, dass ausländische Investoren ihre Sorgfaltspflicht ernst nehmen, um Verdrängungen der Landbesitzer zu vermeiden. Dieses kann bei unsicherer Eigentumsordnung auch bedeuten eine Investition zu unterlassen. Zudem sollten flexible Schutzmaßnahmen eingesetzt werden, indem etwa in Zeiten unsicherer Wasser- oder Nahrungsversorgung Exporte in das Ursprungsland der Investoren trotz Lieferpflichten auch verringert werden können, sodass die Nahrungsmittel selbst verbraucht oder gelagert werden können. Zudem sollten stärker als bislang systematisch die Möglichkeiten für die alternative Vertragslandwirtschaft geprüft werden, die prinzipiell die Eigentumsrechte bei lokalen Akteuren belässt.

Fokusbereich 2: Pastorale Gemeinschaften als Rückgrat für Gesellschaft und Wirtschaft schützen

Die ökonomische regionale und auch sicherheitspolitische Relevanz, gerade der Tierhaltung, spiegelt sich bislang weder in der politischen Aufmerksamkeit nationaler Regierungen noch in den Prioritäten der EU-Entwicklungszusammenarbeit wider (Abbildung 6). Gegenteilig wurden bisher viehhaltende Gruppen benachteiligt, indem ihre Landzugänge nicht gesichert und ihr Viehbesitz hoch besteuert wurde.¹³⁴ Auch von nationalen Entwicklungsprogrammen profitierten pastorale Gemeinschaften nur selten, sodass bis heute ihr Zugang zu den Basisleistungen wie Gesundheitsversorgung, Bildungswesen, Wasser und Nahrung unter dem regionalen Durchschnitt liegt.¹³⁵ Gerade weil Fleisch ein relevanter Zukunftssektor ist und im Export eine große Rolle spielen kann, ist ein besonderer Schutz dieser Wirtschaftsweise wichtig.

Die Förderung pastoraler Lebens- und Produktionsweise kann als Querschnittsaufgabe über viele Politikfelder hinweg erfolgen. Diese reichen von der Entwicklungszusammenarbeit über die Außenwirtschaftspolitik bis zur Sicherheitspolitik.

(1) Im Rahmen der *Entwicklungszusammenarbeit* sollten gerade wegen der Mobilität der Pastoralisten auch über Landesgrenzen hinweg EZ-Programme in unterschiedlichen Sahelstaaten stärker koordiniert werden.¹³⁶

¹³³ Vgl. Lorenzo Cotula/Sonja Vermeulen/Rebeca Leonard/James Keeley, Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, 2009 < <http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf> > (eingesehen am 28.10.2014).

¹³⁴ Tor A. Benjaminsen/Boubacar Ba, »Farmer-Herder Conflicts, Pastoral Marginalisation and Corruption: A Case Study from the inland Niger Delta in Mali«, in: *Geographical Journal*, Nummer 175:1 (2009), 71-81.

¹³⁵ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Pastoralism, Nature Conservation and Development: A Good Practice Guide*, Montreal 2010, S. 40, S. iii.

¹³⁶ Thomas Krings, »Strategien der Integrierten Ländlichen Entwicklung in den Sahellän-

- Regional lassen sich für die Weidehaltung erste Ansätze finden, wie das 2013 abgehaltene High-Level Forum zu Pastoralismus im Sahel in Mauretanien und die im Mai 2013 verabschiedete N'Djamena Erklärung, die das Resultat eines Zusammentreffens von Wissenschaftlern, EZ-Mitarbeitern und weiteren zivilgesellschaftlichen Vereinigungen war.¹³⁷ Ein weiterer Ansatz für die Koordinierung auf Geberseite ist die jüngst eingerichtete deutsche Task-Force zur Sahelzone, die die deutschen Maßnahmen über Ministerialgrenzen hinweg besser koordinieren soll. Inwiefern jedoch am Ende entwicklungspolitische und humanitäre Fragen nicht von sicherheitspolitischen Überlegungen überlagert werden, wird sich zeigen.
- Auch für das relevante Problem der Nutzungskonflikte können kooperative Ansätze genutzt werden: Die gemeinschaftliche Nutzung derselben Landfläche durch mehrere Interessensgruppen (*Participatory Rangeland Management* (PRM)) ist ein hilfreicher Ansatz und entspricht dem Gewohnheitsrecht verschiedene Nutzungsformen zuzulassen. Hiernach wird die Nutzung des Weidelandes saisonal unterschieden und komplementär und saisonal aufeinander abgestimmt. Je nach Jahreszeit kann Futter für das Vieh genutzt oder Dünger für den Ackerbau eingesetzt werden. Durch diese gemeinschaftliche Produktionsvielfalt entstehen reziproke Beziehungen zwischen Ackerbauern und Viehhaltern und eine Win-win-Situation für beide Parteien. Auch könnten Landwirte ihren Ertrag zu erniedrigten Preisen direkt an die Viehhalter verkaufen. Auch zwischen pastoralen Gemeinschaften derselben Region könnte der Austausch gefördert werden. Über Peer-to-peer-Trainings könnten Viehhirten sich darüber austauschen, wie sie mit Dürreperioden und Überschwemmungen umgehen, neue Wasserstellen ausfindig machen, ihr Vermarktungssystem verbessern und was ihre Rechte sind und wie diese einzufordern wären. Auf diese Weise würde gemeinschaftliches Konfliktmanagement gefördert, Informationen weitflächig verbreitet und darüber letztlich ein Early-Warning-System zu Witterungs- und Wanderungsverhältnissen etabliert. Im Allgemeinen ist die Infrastruktur des Sektors zu unterstützen: Impfstellen, veterinäre Stationen, geeignete Transportwege zu Flussufern, Wasserstellen und der Zugang zum Bildungs- und Gesundheitswesen sollten flächendeckend und örtlich flexibel ermöglicht werden. Mobile Impfstellen sowie Unterricht in Zeltschulen sind dabei wegen der Wanderung sinnvoller als feste Stationen. Darüber hinaus ließe sich die weite Verbreitung von Mobiltelefonen in vielen Sahelregionen für

den Westafrikas«, in: Afrika-Spektrum, 13 (1978) 2, S. 117–138.

¹³⁷ World Bank, Outline document. Vol. 1 of High level forum on pastoralism in the Sahel : Nouakchott (Mauritania), 29th October, 2013. Washington, DC ; World Bank Group, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/18811790/high-level-forum-pastoralism-sahel-nouakchott-mauritania-29th-october-2013-vol-1-2-outline-document>>; Declaration de n'Djamena, <http://www.pasto-secu-ndjamena.org/classified/N_Djamena_Declaration_eng.pdf> (eingesehen am 27.10.2014)

den Austausch an Informationen wie etwa über Witterungsverhältnisse nutzen. Die EZ aber setzt hier bislang kaum Prioritäten.

- Das besondere Risiko der Region und auch der Tierhaltung liegt in der Anfälligkeit gegenüber klimatischen und damit oft verbundenen Marktschwankungen, was zu großen Einkommenseinbrüchen führt. Hierfür sollte es eine Absicherung geben, wie Versicherungen (Box 3) zu Beginn der Dürrezeit, die klimatische Preisschwankungen abfedern können. Außerdem würde ein vereinfachter Zugang zu Mikrokrediten es den Viehzüchtern ermöglichen, schlechte Wirtschaftszeiten auszuhalten ohne in die nächsten urbanen Regionen zu migrieren. Eine saisonale Reservehaltung für Futter in günstigen Ernteregionen könnte über schwierige Phasen hinweg helfen.

Box 3: Markansätze Dürre- und Seuchenversicherung

Versicherungen in der Mongolei bieten ab einer bestimmten Sterblichkeitsrate einen Schadensausfall an. Die Prämie richtet sich nach dem erwarteten Einkommensausfall und der Wahrscheinlichkeit für Trockenheit. Ähnliche Systeme gibt es für seuchenbedingte Herdeeinbrüche, die zum Beispiel in Deutschland teilweise auch öffentlich unterstützt werden („Seuchenkasse“). Seit dem Beschluss auf dem AU-Gipfeltreffen 2010 gibt es eine Versicherung gegen Naturkatastrophen für Afrika, *African Risk Capacity*, bei der sich seit letztem Jahr auch das BMZ beteiligt.

Ein anderes Beispiel ist ein Projekt der sogenannten ‚indexbasierten Versicherung‘, wofür es wiederum in OECD-Staaten bereits Erfahrungen gibt. Diese werden in Entwicklungsländern u.a. von der Weltbank, dem International Livestock Research Institute und diversen Banken und Versicherungen unterstützt (*Index based livestock insurance* - IBLI). Diese Versicherung gegen Verluste durch Dürren richtet sich speziell an pastorale Viehhalter in ariden und semi-ariden Gebieten. Dabei werden nicht konkrete Verluste als Grundlage für Versicherungszahlungen herangezogen, sondern indirekte Daten wie Vegetationsmerkmale und Niederschlag oder im Fall der Pastoralisten, die erwartete Viehsterblichkeit. Überschreitet der Index einen bestimmten Wert, werden Versicherungszahlungen getätigt, ohne dass die Region besucht werden muss oder der Schaden direkt nachgewiesen werden muss. Erste Umsetzungen dieser Idee gibt es bereits in Äthiopien und Kenia.

Quelle: Ced Hesse, Simon Anderson, Lorenzo Cotula et al. (2013): *Managing the Boom and Bust, Supporting Climate Resilient Livelihoods in the Sahel*, IIED, Issue Paper November 2013. Sommarat Chantarat, Andrew Mude, et al. (2013): *Designing Index-Based Livestock Insurance for Managing Asset-Risk in Northern Kenya*, *The Journal of Risk Insurance*, Vol. 80, No. 1, S.205-237. *Index-Based Livestock Insurance* (2014): *Index Based Livestock Insurance*, <<http://livestockinsurance.wordpress.com/>> (eingesehen am 28.10.2014). ; *African Risk Capacity*, <<http://www.africanriskcapacity.org/>>; BMZ, *Klimawandel: BMZ beteiligt sich an Dürreversicherung für Afrika*, 27.11.2013, Berlin, <<http://www.bmz.de/20131127-1>> (eingesehen am 27.10.2014); JRC, *Risk Management and Agricultural Insurance Schemes*, 2009.

(2) Über die Stärkung des wirtschaftlich starken Tier- und Fleischsektors kann die Attraktivität der oft marginalisierten Viehhalter unterstützt werden (Fokus 1). Hierzu sind Absatzchancen zu verbessern, aber auch Handelswege sicherheitspolitisch zu schützen. Ein entscheidender Faktor

hierfür ist die Politik der Sahelländer selbst: Die N'Djamena Erklärung nennt klar die Gefahr für pastorale Landwirtschaftsformen in Nord- und Westafrika durch klimatische und soziale Probleme, in erster Linie aber durch Sicherheitsprobleme an den Grenzen. Grenzüberschreitender Handel soll besser gesichert und illegal erhobene Gebühren bei Grenzübergang schärfer verfolgt werden. Aber auch für die EU sollte die Bedeutung der Sicherung der Handelswege etwa durch begleitende Missionen deutlich sein, da sonst kein stabiler Handel möglich ist.

(3) Dringend benötigtes Auslandskapital kann gerade die Tierhaltung beeinträchtigen: Bisher wurden bei großflächigen Landverpachtungen Wanderweiden und nomadische Wege zu Wasserstellen zu wenig beachtet. Daraus kann es zur Zerstörung von Wanderwegen kommen und zu begrenztem Zugang zu Wasser. Nur wenn bei Landverpachtungen, -verkäufen oder neuer Landgewinnung sowohl sesshafte Ackerbauern und Tierhalter als auch nomadische Pastoralisten mit einbezogen werden, können zukünftige Konflikte um Land verhindert werden. Hierfür könnten zum Beispiel öffentliche Dialogforen sowie vorherige Analysen dienen, die die betroffenen Gemeinschaften inklusive der Transhumanz-Routen identifizieren. Vertragslandwirtschaft kann dabei eine gute Alternative sein, die den lokalen Akteuren ihr Eigentum sichert. Wegen der auch interregionalen und internationalen Wanderwege ist zudem eine Kooperation zwischen beteiligten Staaten sinnvoll. Eine Investition in einem Staat kann Auswirkungen auf einen anderen haben, etwa wenn Wanderwege aufgrund besserer Wasserzugänge durch eine Investition anders verlaufen.

Insgesamt ist wichtig, die Ressourcenkonkurrenz zwischen den Exportsektoren Obst und Fleisch zu geleiten, indem der Ressourcenzugang und die Nutzungseffizienz durch Infrastruktur verbessert wird und auch tradierte Eigentumsrechte geschützt werden. Beide Bereiche haben Zukunftspotenzial und sollten parallel unterstützt werden. Da die pastorale Weidehaltung nicht nur wirtschaftliche sondern auch gesellschaftliche Funktionen erfüllen kann und gleichzeitig über schwache Nutzungs- und Eigentumsrechte verfügt, ist sie besonders zu unterstützen.

5. Abkürzungsverzeichnis

ADA	Appui Au Developpement Autonome
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
AGIR	Alliance Globale pour l'Initiative Resilience (Sahel)
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Länder
AQIM	Al-Qaida in the Islamic Maghreb
Art.	Artikel
AU	Afrikanische Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIT	Bilaterale Investitionsabkommen
CAADP	Comprehensive African Agriculture Development Programme
CETA	Common External Tariff
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (Committee for the Drought Control in the Sahel)
CPI	Corruption Perceptions Index
COMESSA	Gemeinschaft der Staaten des Sahel und der Sahara
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EAPP	Eastern Africa Power Pool
EBA	Everything-but-Arms-Initiative
Ebd	ebenda
ECOWAP	Agricultural Policy (ECOWAS)
ECOWAS	Economic Community of West African States
ECT	Energiecharta (EU)
EDF	European Development Fund
EPA	European Partnership Agreement
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
Et al.	und andere
EU	Europäische Union
EUCAP Sahel-Niger	Kapazitäts-Mission in der Sahel-Niger Region der Europäischen Union
EUTM	European Training Mission in Mali
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FAOSTAT	Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
Ha	Hektar
HDI	Human Development Index
Hg.	Herausgeber
IBLI	Index based Livestock Insurance
IIA	International Investment Agreement
IOM	International Organization for Migration
IWF	Internationaler Währungsfonds
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NBI	Nile-Basin-Initiative
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungs-

	organisation)
NIP	Nationale Programme
MFN	Most favoured nation
MINUSMA	Multidimensionale Integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen
MISAHEL	Mission for Mali and the Sahel
MUJAO	Bewegung für Monotheismus und Jihad in Westafrika
Kap.	Kapitel
LAP	Libya Africa Investment Portfolio
LDCS	Least-developed countries
LOA	Loi d'Orientation Agricole (Agricultural Strategies Law)
ODA	Öffentliche Entwicklungsgelder
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PAPED	Economic Partnership Agreement Development Programm
PRM	Participatory Rangeland Management
RESOGEST	Regional Network of Food Security Stocks
RIP	Regionalprogramm
RPCA	Network on Food Crises Prevention
S.	Seite
SIA	Sustainable Impact Assessment
SOEP	State-Owned Enterprise
SWAC	Sahel and West Africa Club
SWF	Sovereign Wealth Funds
TIFA	Trade and Investment Framework Agreement
TSCTI	Trans-Saharan Counter Terrorist Initiative
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nation Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
USD	US Dollar
Vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WDI	World Development Indicators
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)