

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (22. Ausschuß)

zu dem Antrag der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/3645 —

Dauerhafte Ernährungssicherung in Afrika

A. Problem

In Afrika ist eine aktuelle Hungerkatastrophe zu bewältigen. Kriege und Bürgerkriege sind — häufiger als Naturkatastrophen — Ursache für Hunger und Fehlernährung. Die einheimische Landwirtschaft vieler Länder Afrikas ist ruiniert durch externe Nahrungsmittelhilfe, mit der verfehlte Wirtschaftspolitik, insbesondere verfehlte Agrar- und Agrarpreispolitik, kompensiert wird.

B. Lösung

Annahme des Antrags in veränderter — von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. unterbreiteter — Fassung. Diese sieht vor: Beseitigung des Hungers durch Bekämpfung der Armut.

Hierzu kann und soll auch die Bundesregierung beitragen, indem sie bei der Fortschreibung ihrer Afrikapolitik und bei der Umsetzung ihres Konzept für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara 15 — im Antrag aufgeführte — Postulate berücksichtigt.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Annahme des Antrags der Fraktion der SPD.

D. Kosten

werden im Antrag nicht spezifiziert. Sie sind abhängig vom Ausmaß des zusätzlichen Engagements der Bundesregierung.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen, den Antrag in nachfolgender Fassung anzunehmen:

„Dauerhafte Ernährungssicherung in Afrika

1. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ursache für Hunger und Fehlernährung auf dem afrikanischen Kontinent sind heutzutage häufiger Kriege und Bürgerkriege als Naturkatastrophen. Die wachsende Zahl von Konflikten hat verschiedene Erklärungen, die miteinander verknüpft sind. Stammeskämpfe, die es über Jahrhunderte gegeben hat, wurden durch den kolonialen Druck vorübergehend überdeckt. Heute werden Stammeskämpfe aufgrund ethnischer Polarisierung teilweise auch von scheinbar Unbeteiligten geschürt, um eigene Interessen zu verfolgen.

Jahrzehntlang haben zahlreiche Entwicklungsländer und die Gebergemeinschaft den ländlichen Raum vernachlässigt. Eine verfehlte Wirtschaftspolitik im allgemeinen und eine verfehlte Agrar- und Agrarpreispolitik im besonderen hatten in vielen afrikanischen Staaten eine massive externe Nahrungsmittelhilfe zur Folge, die die einheimische Landwirtschaft ruiniert hat. Heute fehlen diesen Staaten die Devisen für die inzwischen notwendigen Nahrungsmittelimporte und die arme Bevölkerung hat kein Geld, um die einheimischen oder importierten Nahrungsmittel zu kaufen. Wer den Hunger beseitigen will, muß die Armut bekämpfen, die im wesentlichen das Ergebnis von Bevölkerungsexplosion, falscher Strukturpolitik sowie vielfach zu niedriger landwirtschaftlicher Produktivität und staatlicher Preisgestaltung ist.

Bis vor wenigen Jahren hat die Entwicklungspolitik völlig verkannt, daß die Frauen in den meisten Entwicklungsländern eine herausragende wirtschaftliche und soziale Stellung einnehmen. Die Entwicklungszusammenarbeit muß sich deshalb verstärkt an die Frauen wenden, ohne deren Mitarbeit — vor allem in Afrika — auch das Ernährungsproblem nicht gelöst werden kann.

Unerläßliche Voraussetzung für jede Entwicklungsmaßnahme von außen ist, daß die Regierungen der afrikanischen Staaten auf ihrem eigenständigen Weg zu Demokratie und ökologisch orientierter, sozialer Marktwirtschaft die Entwicklung des ländlichen Raumes an die Spitze ihrer politischen Bemühungen stellen und die selbständige Ernährungssicherung zum Ziel ihrer Politiken machen und ihre Eigenanstrengungen entsprechend steigern.

2. Der Deutsche Bundestag begrüßt,
daß die Bundesregierung den heutigen Erfordernissen durch Fortschreibung ihrer Afrikapolitik und eine Umsetzung ihres

Konzeptes für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara Rechnung getragen hat.

3. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, in Absprache und Zusammenarbeit mit den Partnern in den afrikanischen Staaten und im Zusammenwirken mit der internationalen Staatengemeinschaft
 - 3.1 innerafrikanische Konfliktlösungen zu unterstützen und afrikanische Zusammenschlüsse wie OAE, SADC und ECOWAS zu stärken. Sollte es zu einer innerafrikanischen Eingreiftruppe kommen, wird Deutschland, den Richtlinien von Accra gemäß, Ausstattungs- und Ausbildungshilfe leisten;
 - 3.2 sich an der weiteren technischen Verbesserung der Frühwarnsysteme zu beteiligen, mit deren Hilfe drohende Hungersnöte genauer vorhergesagt und damit rechtzeitig Hilfsmaßnahmen eingeleitet werden können;
 - 3.3 sich ausschließlich in akuten Katastrophenfällen wie bisher angemessen an Aktionen der Nahrungsmittelhilfe zu beteiligen und sich, wo möglich, auch bei der allgemeinen Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene um eine noch effektivere Koordination zu bemühen. Dazu gehört u. a. auch, daß Nahrungsmittel möglichst aus benachbarten Regionen gekauft werden;
 - 3.4 im Falle akuter Hungersnöte die Katastrophenhilfe so zu gestalten, daß sich Maßnahmen zum Wiederaufbau und zur nachhaltigen Entwicklung nahtlos anschließen können. Damit das Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe erreicht werden kann, sollte Nahrungsmittelhilfe grundsätzlich in Verbindung mit Programmen für Familienplanung, Gesundheit, Nahrungsmittellehre u. ä. gewährt werden;
 - 3.5 Familienplanung als Querschnittsaufgabe zu betrachten. Sie muß sich aber insbesondere an Frauen und Mädchen richten, die es zu überzeugen gilt, sich trotz der traditionellen Normen und sozialen Abhängigkeiten an diesen Maßnahmen aktiv zu beteiligen. Ziel ist es, durch Information einen allmählichen Wertewandel zu bewirken. Unterstützend müssen soziale Sicherungssysteme aufgebaut werden, die die Eltern im Alter von ihren Kindern unabhängig machen. Die Ausbildung von Frauen darf sich nicht auf die Grundbildung und die Anforderungen des informellen Sektors beschränken. Sie sind gleichermaßen an moderne Berufe und modernes Management heranzuführen;
 - 3.6 durch marktwirtschaftlich orientierte Preis-, Zins- und Wechselkurspolitik die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Bauern den notwendigen Anreiz bieten, technische Neuerungen zu überneh-

men und vermarktbare Überschüsse zu produzieren. Dabei sollte kein Unterschied gemacht werden zwischen Exportern und direkter Nahrungsmittelproduktion, wenn die interne Verteilung der Exporterlöse positive Auswirkungen auf beide Bereiche garantiert;

- 3.7 angesichts knapper Mittel auch auf der Geberseite die Effizienz dadurch zu steigern, daß Projekte und Programme auf lokale Bedingungen sowie Kompetenzen und Notwendigkeiten der betroffenen Gruppen zugeschnitten werden.

Es sollte auch darüber nachgedacht werden, ob ein durchschnittliches Zuschußelement von 85,9% für die Zusagen der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit wirklich ein Garant für entwicklungspolitischen Erfolg ist. „Revolvierende Fonds“ z. B. stellen ihr Kapital nur in Form von Darlehen oder Beteiligungen auf Zeit zur Verfügung. Ihr Fondsvermögen bleibt erhalten und die Kosten des Fondsmanagement werden gedeckt. „Garantiefonds“ hingegen behalten ihr Kapital als Haftungsgrundlage, worauf dann Kredite kommerzieller Banken an Kleinunternehmer gewährt werden, die wegen fehlender Sicherheiten keinen Zugang zu Krediten hätten;

- 3.8 die praxisbezogene Agrarforschung — auch in den Entwicklungsländern selbst — verstärkt zu fördern, damit sie ihre entscheidende Aufgabe lösen kann, die Produktivität auf gleichbleibender Fläche zu steigern. Im Zusammenhang mit dem möglichen Einsatz der Biotechnologie und der Gentechnik sind Fragen des Ressourcenbesitzes und der Nutzungsrechte international zu klären. Aufbauend auf dem reichen Wissen der Bauern und in enger Zusammenarbeit mit ihnen muß die Forschung die jeweils standortgerechte Landwirtschaft, d. h. angemessene Technik, resistente, ertragreichere Pflanzen und das ökologisch sinnvollste und effizienteste Anbausystem bestimmen. Ausgelaugte Böden müssen rehabilitiert werden. Die Vergabe der Mittel muß kontinuierlich erfolgen;

- 3.9 durch qualifizierte und gut ausgestattete Beratung die Verbindung zwischen Forschung und angewandter Landwirtschaft herzustellen. Dort, wo Menschen nicht lesen und schreiben können, kommt der Beratung durch einheimische Fachleute eine besonders wichtige Mittlerrolle zu. Die bäuerlichen Test- und Lehrbetriebe, die von Beratern betreut werden, können zugleich als Fortbildungszentren, Vorbild und Anreiz für die Bauern in der Nachbarschaft dienen. Ihre Zahl muß angemessen hoch sein;

- 3.10 den Aufbau einer zivilen Gesellschaft mit den für die angestrebte Ernährungssicherung besonders wichtigen institutionellen Selbstverwaltungsorganisationen (z. B. Bauernverbänden, Landwirtschaftskammern, Genossenschaften, Raiffeisenbanken) fördernd zu begleiten. Ziel ist nicht der Export deutscher Institutionenmodelle, sondern eine sich an die

einheimischen, traditionellen Gepflogenheiten anlehrende Organisationsform.

Besonders für die Frauen, von deren Leistung die landwirtschaftliche Produktivität im wesentlichen abhängt, wäre der Aufbau einer Bodenadministration (Kataster, Grundbücher) und die damit verbundenen Landtitel eine entscheidende Verbesserung ihrer rechtlichen Position;

3.11 die Engpässe im Vermarktungsbereich (Transport, Lagerung und Verteilung) durch den Aufbau einer regionalen, überregionalen und internationalen Infrastruktur auf dem Kontinent zu beseitigen, wodurch gleichzeitig Arbeitsplätze geschaffen werden. In dieser Aufbauphase werden den Menschen Kompetenzen vermittelt, die sie für den formellen Arbeitsmarkt qualifizieren. Die staatlichen Handelsstrukturen müssen privatisiert werden;

3.12 sich an der Entwicklung leistungsfähiger Finanzsysteme zu beteiligen, die sich an einer jeweils landesspezifischen Finanzsektoranalyse orientieren muß. Es gilt, zielgruppen-eigene und zielgruppennahe Finanzinstitutionen im ländlichen Raum einzurichten, die auch traditionelle Formen des Finanzgebarens berücksichtigen und Kleinbauern und Kleinunternehmern Zugang zu Kleinkrediten eröffnen. Geschäftsbanken müssen sich dem Bedarf der Mikrowirtschaft zu marktgerechten Konditionen anpassen;

3.13 durch eine gesunde Mischung landwirtschaftlicher Betriebsformen und -größen Ernährungssicherheit sowie durch vermehrte Beschäftigung auch außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors größere Kaufkraft zu schaffen. Die Bekämpfung der Armut und ihrer Ursachen im ländlichen Raum muß begleitet werden durch den Aufbau eines Handwerks- und Kleinindustriesektors in Klein- und Mittelstädten;

3.14 das Überschußdumping von Industrie- und Schwellenländern zu beseitigen, indem auf der einen Seite die Subventionen abgebaut und auf afrikanischer Seite die Zölle für Importware, die die GATT-Bestimmungen ermöglichen, ausgeschöpft werden. Die neuen GATT-Absprachen werden aber zumindest kurzfristig die Weltagrarpreise steigen lassen. Dadurch werden sich für die Nahrungsmittel (netto)importierenden Entwicklungsländer die Importe verteuern. Diese Schwierigkeiten gilt es in den ausdrücklich vorgesehenen weiteren GATT-Verhandlungen zu überwinden.

Nachdem das Stabex-System in Afrika nicht die erhofften Erfolge gebracht hat, müssen andere Wege beschritten werden, um die Exportpalette zu erweitern. Die Wertschöpfung soll im Lande bleiben. Dazu dient die Entwicklung von Handwerk und Kleinindustrie für die Verarbeitung der landeseigenen Rohstoffe. Darüber hinaus müssen internationale Wirtschaftsräume auf dem afrikanischen Kontinent geschaffen werden;

3.15 die internationale Schuldenstrategie weiterzuentwickeln. Ziel muß es sein, durch eine konsequente Umsetzung aller Elemente dieser einzelfallgerechten Schuldenstrategie den Ländern die Schuldenlast zu erleichtern, sie aber dennoch nicht aus der Verantwortung zu entlassen.“

Bonn, den 22. April 1994

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Dr. Uwe Holtz

Vorsitzender

Brigitte Adler

Berichterstatterinnen

Dr. Michaela Blunk (Lübeck)

Joachim Graf von Schönburg-Glauchau

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Brigitte Adler, Dr. Michaela Blunk (Lübeck), Joachim Graf von Schönburg-Glauchau

I. (Beratungsverfahren — allgemein)

Der Deutsche Bundestag überwies den Antrag in seiner 131. Sitzung am 14. Januar 1993 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und zur Mitberatung an den Auswärtigen Ausschuß sowie an den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

II. (Beratungsverfahren — mitberatende Ausschüsse)

Der Antrag wurde vom Auswärtigen Ausschuß in der 64. Sitzung am 10. März 1993 eingehend beraten. Er empfiehlt, „im Sinne des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 12. März 1992 den Antrag zu überarbeiten“. (AwZ-Beschlußempfehlung 12/1995 zum Antrag der Koalitionsfraktionen „Ein Beitrag zu Frieden und Entwicklung durch Regionalpolitik im südlichen Afrika“ — Drucksache 12/851 — sowie Annahme des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. „Unterstützung des Reformprozesses in Südafrika“ — Drucksache 12/2232 — in der 82. Plenarsitzung am 12. März 1992)

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat den Antrag in der 52. Sitzung am 3. Februar 1993 abgelehnt.

III. (Beratungsverfahren — federführender Ausschuß)

In der 54. Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (AwZ) am 12. Mai 1993 wurde die Beratung des Antrags zurückgestellt, um ihn später gemeinsam mit dem Afrika-Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu behandeln.

In der 59. Sitzung des AwZ am 29. September 1993, Themenschwerpunkt: Afrika, wurde die Ausschußberatung des Antrags erneut vertagt, um — einem Wunsch der Fraktion der F.D.P. folgend — die Ausführungen der Repräsentanten von sechs internationalen Agrarforschungsinstituten (die am 22. September 1993 Gast des Ausschusses gewesen waren) in die Beratung mit einbeziehen zu können.

In der 72. Sitzung des AwZ am 13. April 1994 fand inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Antrag statt:

Seitens der antragstellenden Fraktion der SPD wurde dargelegt, mit dem Antrag solle in Afrika die Situation der Menschen im ländlichen Raum, der bäuerlichen

Familien und der anhaltenden Hungerkatastrophen verbessert werden. Bei Hungerkatastrophen könnten Nahrungsmittelhilfen nicht „die Lösung“ sein, selbst dann nicht, wenn die Lebensmittel aus der Region statt aus EU-Überschußbeständen kämen. Mit dem Antrag werde Stärkung der bäuerlichen Familienbetriebe auf der Basis umweltverträglicher Landwirtschaft angestrebt. Um dauerhafte und eigenständige Selbstversorgung zu erreichen, trete man für „standortgerechte und nachhaltige Landbewirtschaftung“ ein. Auch eine Verbesserung weltwirtschaftlicher Rahmenbedingungen werde mit dem Antrag verfolgt. Nachzudenken sei über Preisabsprachen für Rohstoffe und über Erfordernisse der Entschuldung des Kontinents. Eine jetzt von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Alternativfassung des Antrags gehe nur mit ein bis zwei Bemerkungen auf die Erfordernisse der Ernährungssicherung in Afrika ein und habe mit dem Ursprungsantrag, an dem festgehalten werde, nichts zu tun.

Seitens der Fraktion der F.D.P. wurde erklärt, mit der vorgelegten Neufassung des Antrags komme man dem Ziel, in Afrika Ernährung dauerhaft zu sichern, wesentlich näher als mit dem ursprünglichen Antrag der Fraktion der SPD. Durch Konzentration auf Landwirtschaftsfragen könne das Problem Afrikas nicht gelöst werden. Dauerhafte Ernährungssicherung könne nur durch einen breitgefächerten Ansatz — wie der Alternativantrag der Koalitionsfraktionen ihn anbiete — bewirkt werden. Zudem sei der Antrag der Fraktion der SPD „zeitlich überholt“; sein Schwerpunkt liege bei „Notprogrammen“. Auch die in jenem Antrag enthaltene Schelte diene nicht der Problemlösung.

Seitens der Fraktion der CDU/CSU wurde eingeräumt, daß zwar beide Alternativ-Anträge darin übereinstimmten, daß Nahrungsmittelhilfe „in aller Regel von fürchterlicher Wirkung“ sei. Die vermeintlichen Wohltaten von Geschenklieferungen erfolgten „auf Kosten der Maisbauern“ und anderer Erzeuger, deren Markt ruiniert würde, da ihre Produkte nicht einmal zu den Gestehungskosten verkäuflich seien. Mit dem Alternativantrag der Koalitionsfraktionen werde daraus die Schlußfolgerung gezogen, die Ernährung der Bevölkerung auch in Afrika dadurch zu sichern, „daß kaufkräftige Nachfrage der Bevölkerung gefördert werde, nicht dadurch, daß Lebensmittel aus Flugzeugen abgeworfen“ würden. Der Ansatz der Koalitionsfraktionen, auf Sicherung von Ernährung in Afrika in einem „Gesamtzusammenhang“ hinzuwirken, sei erfolgversprechender als der Antrag der Fraktion der SPD. Eine Lösung allein im Sektor Landwirtschaft statt auch in deren Umfeld zu suchen, sei verfehlt. Es wäre daher erfreulich, wenn auch die Fraktion der SPD sich in der Lage sähe, dem Alternativvorschlag zuzustimmen.

Der Ausschuß lehnte den Antrag in der Fassung der Antragstellerin mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen (bei Abwesenheit der Gruppenvertreter) ab. Er beschloß statt dessen, dem Antrag in der o. a. Fassung der Koalitionsfraktionen mit deren Stimmen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD (bei einer Enthaltung aus der Fraktion der SPD und bei Abwesenheit der Gruppenvertreter) zuzustimmen.

Der Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit bittet den Deutschen Bundestag, dem Votum des Ausschusses zu folgen.

Bonn, den 22. April 1994

Brigitte Adler **Dr. Michaela Blunk (Lübeck)**
Berichterstatte(r)innen

Joachim Graf von Schönburg-Glauchau
Berichterstatte(r)