

Zur *Governance* der Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen

Eine politische Analyse der
Sonderinitiative
»EINWELT ohne Hunger«
(SEWOH)

Januar 2024

Autoren

Jörg Schindler
TMG Research gGmbH

Jörg Schindler war von 2014 bis Januar 2022 als Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Leiter der Taskforce Politische Kommunikation der SEWOH. In dieser Funktion beriet und unterstützte er Stefan Schmitz, den Beauftragten der SEWOH im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), u. a. bei der Initiierung und Durchführung des Strategischen Begleitkreises (StBK).

Dr. Harry Hoffmann
TMG Research gGmbH

Empfohlene Zitierweise

Schindler, J. und Hoffmann, H. (2023). Zur Governance der Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen – Eine politische Analyse der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger«. TMG Bericht. doi: 10.35435/1.2024.1.

Danksagung

Diese Publikation wurde ermöglicht mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen des Projektes »*Innovative Ansätze zur Governance und Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen*« (BMZ GS 22 E1070-0060/034). Zudem möchten wir den Interviewpartner*innen, die ihre Zeit und Beobachtungen großzügig geteilt haben, danken. Unser weiterer Dank geht an Daniel Montas und Kejsi Progni für ihre Unterstützung bei der Datenerfassung und -analyse sowie an Larissa Stiem-Bhatia und Lena Bassermann für ihre wertvollen Kommentare.

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie analysiert explorativ die *Governance* – also die politische Steuerung – der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« (SEWOH), welche von 2014 bis 2022 durch das BMZ realisiert wurde. Sie stützt sich hierbei auf zugängliche Dokumente, vor allem aber auf die Analyse von Interviews mit 18 Expert*innen, wobei der Großteil der Befragten Mitglieder des sogenannten Strategischen Begleitkreises der SEWOH sind oder waren. Zunächst wird die SEWOH dargestellt und in den Kontext der damaligen politischen Rahmenbedingungen eingebettet. Hieraus werden die entsprechenden Forschungsfragen abgeleitet. Nach einer detaillierten Beschreibung des methodischen Vorgehens wird im Rahmen der Ergebnispräsentation der politische Prozess der SEWOH ebenso in den Fokus gestellt wie Aufbau und Funktion der Sonderinitiative. Aspekten der *Governance* wird hierbei besondere Aufmerksamkeit gewidmet sowie den hieraus erwachsenden Ableitungen, vor allem bezüglich der politischen Anschlussfähigkeit der SEWOH auf internationaler Ebene. Gesondert wird auf weitere Empfehlungen der Interviewten eingegangen. In der darauffolgenden Diskussion werden wesentliche und bemerkenswerte Aspekte aufgegriffen, darunter beispielsweise BMZ-interne Friktionen, welche die *Governance* der SEWOH beeinträchtigten, und von den Befragten herausgearbeitete Optimierungspotenziale, beispielsweise bezüglich der politischen Handlungsfähigkeit des BMZ. Im Fazit werden die einzelnen Stränge zusammengeführt. Die Transkripte der Interviews liegen im Annex vor.

	Zusammenfassung	3
	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
1	Einleitung	8
1.1	Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger«	9
1.2	Strategische Neuausrichtung der SEWOH	10
1.3	Zweck und Ziel dieser Analyse	11
2	Methoden	12
2.1	Datensammlung	13
2.2	Auswahl der Interviewpartner*innen	13
2.3	Datenanalyse	15
2.4	Methodische Einschränkungen	16
3	Ergebnisse	17
3.1	Die SEWOH als politischer Prozess	18
3.2	Aufbau und Funktion des Instruments Sonderinitiative	19
3.3	Zur <i>Governance</i> der SEWOH	21
3.3.1	Strategie, Koordination und Steuerung	21
3.3.2	Der Strategische Begleitkreis als zentrales Beratungsgremium	22
3.3.3	Die SEWOH als Herausforderung für die Struktur des BMZ	23
3.4	Verankerung der SEWOH und Agenda Setting auf EU- und globaler Ebene	25
3.5	Weitere Lehren aus der SEWOH für die <i>Governance</i> der Transformation von Ernährungssystemen	29
3.5.1	Steuerung, Koordination und Politikkohärenz	29
3.5.2	Fokus auf die Mikroebene	29
3.5.3	Hoffnungen, Erwartungen und Empfehlungen	30
4	Diskussion	32
4.1	Politische Steuerung der SEWOH und thematische Anschlussfähigkeit an internationale Prozesse	33
4.2	Hausinterne Friktionen	34
4.3	Viele Einzelprojekte, aber wenig Strategie	35
4.4	Der Strategische Begleitkreis als <i>Governance</i> -Institution	35
4.5	Es braucht freie Personalkapazitäten zur Unterstützung von politischen Prozessen	36
4.6	Kritische Reflexion der verwendeten Methoden	37
5	Fazit	38
6	Literatur	42

5 Politische Analyse SEWOH

7.	Annex	47
	Interview Cornelia Berns BMEL	48
	Interview Dr. Michael Brüntrup IDOS	53
	Interview Hendrik Denker BMZ	59
	Interview Martina Fleckenstein WWF	68
	Interview Julia Harnal BASF	73
	Interview Dr. Jochen Harnisch KfW	78
	Interview Prof. Dr. Joachim von Braun ZEF	83
	Interview Michael Windfuhr DIMR	89
	Interview Dr. Leonard Mizzi + Willem Olthof EU INTPA	100
	Interview Alexander Müller TMG	105
	Interview Mathias Mogge WHH	113
	Interview Dr. Felix Prinz zu Löwenstein MISEREOR	121
	Interview Dr. Andreas Quiring AHA	126
	Interview Dr. Stefan Schmitz CT	133
	Interview Dr. Klaus Seitz BfdW	139
	Interview Heino von Meyer	146
	Interview Christel Weller-Molongua GIZ	151

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AfDB	Afrikanische Entwicklungsbank / African Development Bank
AGRA	Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika / Alliance for a Green Revolution in Africa
AHA	Andreas Hermes Akademie
AKWE	Arbeitskreis Welternährung
AU	Afrikanische Union / African Union
BASF	Badische Anilin- & Soda-Fabrik
BfdW	Brot für die Welt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BÖLW	Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft
CAADP	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CFS	Welternährungsausschuss / Committee on World Food Security
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
COPs	Vertragsstaatenkonferenz / Conference of the Parties
CSIPM	Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism
CSR	Corporate Social Responsibility
CT	Welttreuhandfonds für Kulturpflanzenvielfalt / Global Crop Diversity Trust - Crop Trust
DG INTPA	Generaldirektion (GD) für internationale Partnerschaften – Nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme und Fischerei / European Commission, Directorate-General (DG) for International Partnerships – Sustainable Agri-Food systems and Fisheries (INTPA)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (mittlerweile: German Institute of Development and Sustainability (IDOS))
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
EC	Europäische Kommission / European commission
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen / Food and Agriculture Organization of the United Nations
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa
FIAN	FoodFirst Information and Action Network
GAA	German Agribusiness Alliance
GAFS	Global Alliance for Food Security
GAFSP	Global Agriculture and Food Security Program
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik / Common Agricultural Policy
GFFA	Global Forum for Food and Agriculture
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IDOS	German Institute of Development and Sustainability
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFOAM	Internationale Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen / International Federation of Organic Agriculture Movements
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

LEs	Leitfadengestützte Experteninterviews
MDGs	Millennium Development Goals
NGO	Nichtregierungsorganisation / Non-governmental organization
ODA	Official development assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Organization for Economic Cooperation and Development
PARI	Program of Accompanying Research for Agricultural Innovation
SDGs	Sustainable Development Goals
SEWOH	Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger«
SI AGER	Sonderinitiative »Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme«
StBK	Strategischer Begleitkreis der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger«
TMG	TMG Research gGmbH
UN FSS	United Nations Food Systems Summit
UNCCD	Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung / United Nations Convention to Combat Desertification
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen / United Nations Development Programme
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen / United Nations Environment Programme
UNFCCC	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen / United Nations Framework Convention on Climate Change
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen / UN World Food Programme
WHH	Welthungerhilfe
WTO	Welthandelsorganisation / World Trade Organization
WWF	World Wide Fund for Nature
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung für Entwicklungsforschung

1. Einleitung

Die Transformation der globalen Ernährungssysteme ist eine vielfach beschriebene Notwendigkeit und spätestens seit dem United Nations Food Systems Summit (UN FSS) 2021 auch global politisch verankert. Zu den bekannten Gründen, welche diese Transformation unabdingbar machen, zählen die schädlichen Auswirkungen der heutigen Ernährungssysteme auf die menschliche Gesundheit, insbesondere durch Hunger und Mangelernährung. Zudem tragen sie zur Degradation der globalen Biodiversität bei und sind wesentlich für die Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen verantwortlich. Die Transformation von Ernährungssystemen ist ein komplexes Thema und die bestehenden Beharrungskräfte sind erheblich. Daher ist eine umfassende Transformation im Sinne einer weitgehenden, tiefgreifenden und strukturellen Systemveränderung (Heyen & Brohmann, 2017) bisher nicht absehbar.

Eine der größten Herausforderungen in der Transformation unserer Ernährungssysteme ist es, diese Transformationsprozesse effektiv und inklusiv zu steuern. Die Frage der Governance zeichnet sich aber als wesentliche Schwachstelle ab, wie es von vielen Fachleuten beobachtet wird (Delaney et al., 2018; Hoffmann et al., 2023; van Bers et al., 2019).

Sowohl die Länder des globalen Nordens als auch die Länder des globalen Südens stehen vor der anspruchsvollen Aufgabe, ihre Ernährungssysteme zu transformieren. Letztere sind jedoch ungleich härter von Hunger- und Mangelernährung sowie den Auswirkungen des Klimawandels betroffen. So ist es selbsterklärte Aufgabe der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), insbesondere des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die Transformation der Ernährungssysteme in Partnerländern des globalen Südens zu unterstützen (BMZ, 2022).

1.1 Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger«

Eine bedeutsame Initiative im Rahmen der globalen Hungerbekämpfung seitens der deutschen EZ war die Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« (SEWOH). Mit jährlichen Investitionen von »rund 1,5 Mrd. Euro in Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung«¹ von 2014 bis 2022, stieg Deutschland zum zweitgrößten Geber weltweit auf (Donor Tracker, o. J.). Die Mittel stammten zu einem Drittel aus dem im Bundeshaushalt neugeschaffenen SEWOH-Titel und zu zwei Dritteln – der sogenannten Basismilliarde – aus dem regulären Haushalt des BMZ. Die SEWOH verfolgte einen Multiakteursansatz, indem sie staatliche Durchführungsorganisationen, kirchliche Werke, Privatwirtschaft, Verbände und Nichtregierungsorganisationen sowie wissenschaftliche Institutionen miteinbezog. Diese sind hochrangig vertreten im Strategischen Begleitkreis (StBK), der 2014 gegründet wurde und das BMZ im

Rahmen aller Aktivitäten bezüglich der SEWOH oder ihrer Nachfolgerinitiative berät (vgl. Abschnitt 1.2).

Operativ wurde das Ziel »EINEWELT ohne Hunger« durch vielfältige Projekte und Programme angegangen, welche u. a. die Förderung von landwirtschaftlicher Entwicklung, die Unterstützung von Kleinbäuer*innen und die Stärkung der ländlichen Infrastruktur beinhalteten. So bestand die SEWOH bereits 2019 aus mehr als 300 Projekten (BMZ, 2019) und operierte in 13 Schwerpunkt- sowie 15 weiteren Ländern, wobei Afrika den regionalen Fokus der SEWOH-Aktivitäten darstellte (siehe Abbildung 1). Das Leuchtturmprogramm waren die »Grünen Innovationszentren« (BMZ, 2023b), welche die Einführung und Verbreitung von Innovationen entlang der Wertschöpfungskette unterstützen sollten. Weitere Programme beinhalteten z. B. die Stärkung von Bauernorganisationen, den Bodenschutz sowie die Sicherung von Landrechten. Das BMZ hat bis Ende 2020 durch

¹ BT-Drucksache 19/9659, S. 2.

die SEWOH u. a. bei knapp 5 Millionen Menschen (circa 50 Prozent hiervon Frauen) einen Beitrag zur Überwindung von Hunger und Fehlernährung geleistet, circa 900.000 Betrieben und Unternehmen den Zugang zu Angeboten der Agrarfinanzierung ermöglicht und 1,3 Millionen Haushalte dabei unterstützt, ihr Einkommen um mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Weiterhin hat sie dazu beigetragen, 1,4 Millionen Hektar land- und forstwirtschaftlich genutzte Fläche nachhaltiger zu bewirtschaften (BMZ, o. J.). Strategisch sollte der Ansatz der SEWOH »[...] zusätzliche Mittel für Projekte im Bereich ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung bereitstellen. Jenseits der reinen Bereitstellung von Mitteln soll [die SEWOH] aber auch die Strategie des BMZ in diesen Sektoren vorgeben und bestehende Aktivitäten der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit bündeln« (Nowack, 2021).

1.2 Strategische Neuausrichtung der SEWOH

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2021 wurde die SEWOH 2022 als »Sonderinitiative Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme« (SI AGER) thematisch wie regional neu aufgestellt. Kernelemente der SI AGER fokussieren auf »Beiträge zu einer globalen Strukturpolitik auf multilateraler und internationaler Ebene« (BMZ, 2023c). Damit sollen die bisherigen Aktivitäten und Investitionen strategischer ausgerichtet werden, auch weil erkannt wurde, dass die Transformation der Ernährungssysteme ein inhärent politischer Prozess ist.

Der Übergang von den primär projekt- bzw. anwendungsorientierten Ansätzen der SEWOH hin zu der stärker auf politische Beratung ausgerichteten SI AGER bedeutet, dass das BMZ seine Ansätze und Instrumente an die veränderten Anforderungen anpassen muss. Vor dem Hintergrund multipler globaler Krisen ist ein Aspekt dabei auch die Notwendigkeit, mit weniger Ressourcen mehr Wirkung zu erreichen. Dies erfordert – bei teilweise stark rückläufigen Mitteln –, die vergangenen SEWOH-Investitionen und -Erfahrungen nachhaltig in Wert zu setzen.

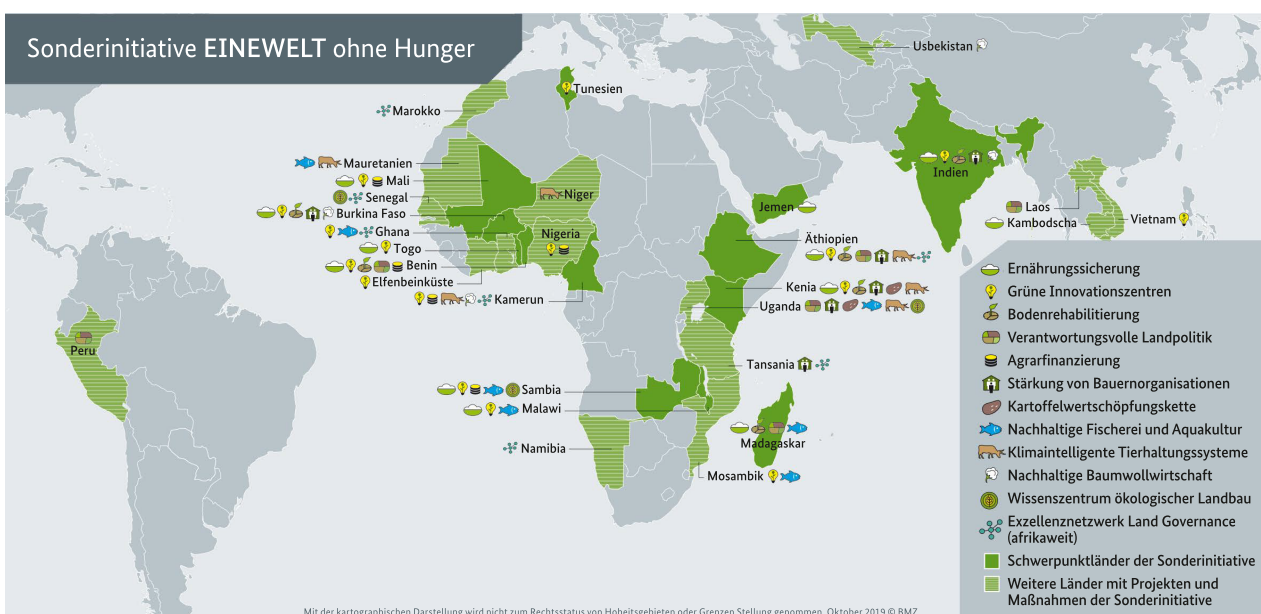


Abb. 1: Beispielhafte Schwerpunktländer und weitere Projektstandorte der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« – Stand 2019 (Quelle: BMZ, 2019)

1.3 Zweck und Ziel dieser Analyse

Vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung der SEWOH erhielt der Berliner Think Tank TMG Research gGmbH eine Zuwendung, die es ihm ermöglichen soll, zu erforschen, wie die *Governance* der Transformation von Ernährungssystemen in den Partnerländern künftig wirksamer politisch unterstützt werden kann. So galt es in einem ersten Schritt, entsprechende Erfahrungen der SEWOH als eine der bedeutsamsten deutschen EZ-Initiativen aufzuarbeiten. Dabei lag der analytische Fokus auf den *Governance*-Aspekten. Dies bedeutet, zu hinterfragen, wie die SEWOH politisch koordiniert und gesteuert wurde.

Dabei standen die folgenden Forschungsfragen im Fokus:

- 1 Welche Lehren können aus der *Governance* der SEWOH für die Gestaltung von politischen Prozessen zur Transformation von Ernährungssystemen gezogen werden?
- 2 Wie kann die deutsche EZ politische Prozesse zur Transformation von Ernährungssystemen unterstützen?

Mit diesem Ansatz fokussiert die Studie auf die Steuerung der SEWOH als politischem Prozess. Ziel ist es, die *Governance* der SEWOH mithilfe von Expert*inneninterviews zu analysieren und Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie Prozesse zur *Governance* von Transformation der Ernährungssysteme verbessert werden können. U. a. soll dies auch zur Umsetzung der SI AGER beitragen.

Eine Bewertung der Leistungen und Wirkungen der Projekte und Programme der SEWOH ist nicht Gegenstand der Studie. Die Aussagekraft der gewonnenen Ergebnisse ist auf Aspekte der *Governance* beschränkt. Weiterhin betreffen die im Annex in voller Länge vorliegenden Interviews einen langen Zeitverlauf und eine komplexe Materie, zu der viele der befrag-

ten Expert*innen im Laufe der Interviews eigene, geschlossene Gedankenmodelle entwickeln, weshalb wir die Lektüre der vorliegenden Transkriptionen ausdrücklich empfehlen.



2. Methoden

2.1 Datensammlung

Um die oben genannten Forschungsfragen zu beantworten, wurden qualitative Datenerhebungsmethoden angewendet. Dies umfasste sowohl eine Durchsicht von (Fach) Publikationen als auch 17 leitfadengestützte Experteninterviews (LEs), wobei eines (mit Leonard Mizzi und Willem Olthof, siehe Tabelle 1) als Doppelinterview in Englisch geführt wurde. Die aus diesem Doppelinterview extrahierten Aussagen wurden für die Studie von den Autoren ins Deutsche übersetzt; alle Interviews liegen vollständig in den jeweiligen Originalsprachen im Annex vor. LEs wurden als Datenerhebungsmethode gewählt, da diese Methode dabei hilft, das Verständnis und die Wahrnehmung einer Person über ein bestimmtes Thema zu erfassen (White & Gunstone, 1992). Dies war wichtig, um komplexe Themen wie die *Governance* in der SEWOH zu analysieren. Die Datenerhebung erfolgte von März bis September 2022.

2.2 Auswahl der Interviewpartner*innen

Die 18 befragten Expert*innen (Tabelle 1) wurden aufgrund ihrer Fähigkeit, die *Governance* innerhalb und durch die SEWOH beurteilen zu können, ausgewählt. Außerdem spielte bei dieser gezielten Stichprobe (englisch: *purposeful sampling* [Palinkas et al., 2015]) die Mitgliedschaft im StBK – bis auf die Ausnahme von zwei Befragten auf EU-Ebene – eine wichtige Rolle. Denn durch die Mitgliedschaft im StBK waren die befragten Expert*innen seit dem Jahr 2015 stets über die aktuellsten Entwicklungen der SEWOH, insbesondere auf politischer Ebene, informiert.

	<u>Organisation</u>	<u>Position</u>
1 Cornelia Berns	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)	Unterabteilungsleiterin »Internationale Zusammenarbeit und Welternährung«
2 Dr. Michael Brüntrup	German Institute of Development and Sustainability (IDOS)	Senior Researcher
3 Hendrik Denker	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	stellvertretender Referatsleiter »Ernährungssicherheit, Fischerei«
4 Martina Fleckenstein	World Wide Fund for Nature (WWF) International	Global Policy Manager
5 Julia Harnal	Badische Anilin- & Sodafabrik (BASF)	Vizepräsidentin »Global Sustainability and Governmental Affairs« des Geschäftsbereiches »Agricultural Solutions« in Deutschland
6 Dr. Jochen Harnisch	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Leiter des KfW-Teams »Landwirtschaft, Wasser und Biodiversität für Westafrika & Madagaskar«

	<u>Organisation</u>	<u>Position</u>
7 Prof. Dr. Joachim von Braun	Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)	Direktor
8 Dr. Leonard Mizzi	European Commission (EC), Directorate-General (DG) for International Partnerships – Sustainable Agri-Food systems and Fisheries (INTPA)	Referatsleiter
9 Willem Olthof	European Commission (EC), Directorate-General (DG) for International Partnerships – Sustainable Agri-Food systems and Fisheries (INTPA)	stellvertretender Referatsleiter
10 Mathias Mogge	Welthungerhilfe (WHH)	Generalsekretär
11 Alexander Müller	Töpfer, Müller, Gassner (TMG)	Gründer & Geschäftsführer
12 Dr. Felix Prinz zu Löwenstein	Beirat Misereor	Vorsitzender
13 Dr. Andreas Quiring	Andreas Hermes Akademie (AHA)	Direktor
14 Dr. Stefan Schmitz	Crop Trust (CT)	Geschäftsführer
15 Dr. Klaus Seitz	Brot für die Welt Politikabteilung (BfdW)	Abteilungsleiter
16 Heino von Meyer	Chair des StBK & Berater der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	
17 Christel Weller-Molongua	GIZ	Abteilungsleiterin »Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft«
18 Michael Windfuhr	Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)	stellvertretender Direktor

Tabelle 1: Übersicht über die Interviewpartner*innen ^{2,3}

² »Position« bezieht sich auf den Stand zum Zeitpunkt des jeweiligen Interviews.

³ Zur Optimierung der Lesbarkeit wird im Folgenden auf die akademischen Titel der Interviewpartner*innen verzichtet.

2.3 Datenanalyse

Die Interviews wurden aufgenommen und mithilfe der Software »Trint«⁴ transkribiert (siehe Abbildung 2). Anschließend (3.) wurden diese direkten Transkriptionen überarbeitet und in einen »geglätteten Text« (Dresing & Pehl, 2018) umgewandelt. Letzterer wurde den Interviewpartnern zur Abnahme vorgelegt (4.).

Basierend auf den Forschungsfragen wurden Kategorien für die Datenanalyse entwickelt (beispielsweise bezüglich der Bewertung von *Governance* innerhalb der SEWOH) (Mayring, 2022) (5.). Das Codieren der Daten erfolgte mithilfe der Software MAXQDA⁵, das erforderliche Maß an Inter-Rater-Reliabilität (Lange, 2011) wurde durch das voneinander unabhängige Codieren durch zwei Projektmitarbeiter erreicht (6.). Die geclusterten, thematisch codierten Elemente wurden themenspezifisch zusammengefasst und analysiert (8.).

Aussagekräftige Exzerpte des Datensatzes wurden am 13.12.2022 im StBK diskutiert und durch die Teilnehmenden bestätigt (09.). Hierbei gab es große personelle Überschneidungen zwischen den Interviewpartnern*innen dieser Studie und den Teilnehmenden der Sitzung, die anschließende Verschriftlichung der Ergebnisse blieb durch diesen Schritt aber unbeeinflusst. Hervorzuheben ist bei diesem Forschungsansatz, dass die Schritte 4., 7. und 9. der Validierung der Daten (4.), des Analyserasters (7.) bzw. der Ergebnisse (9.) dienen.

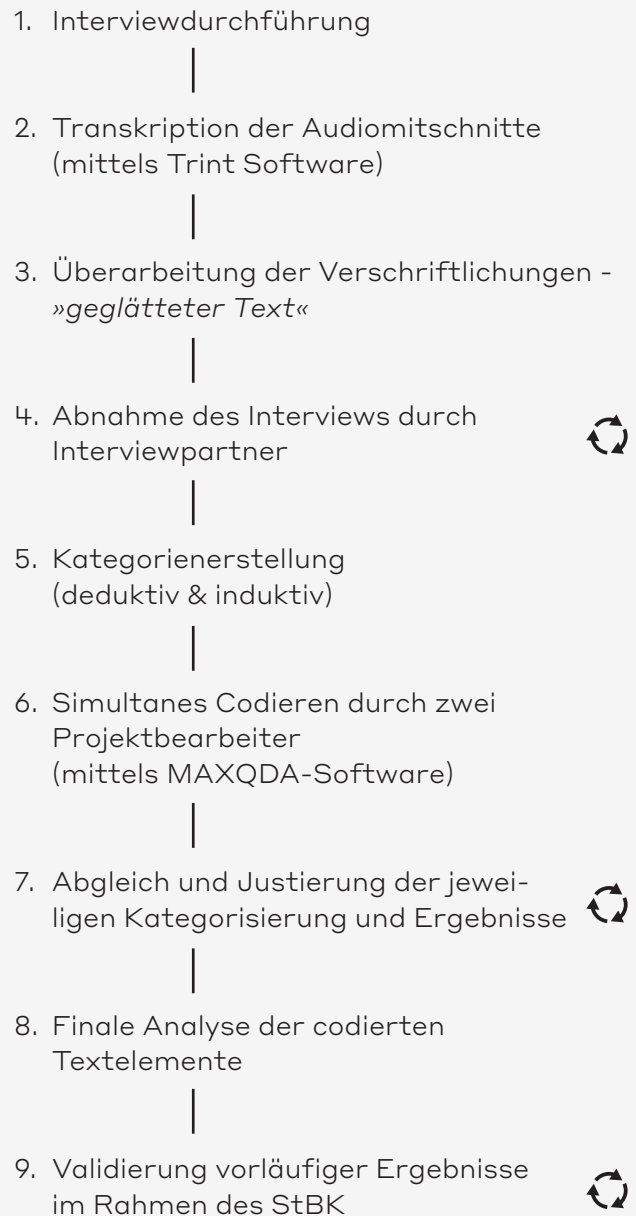


Abb. 2: Vorgehensweise bei der Datenerfassung und Datenanalyse

⁴ Transcribe video and audio to text, Content editor

⁵ Software für Qualitative Datenanalyse & Mixed-Methods

2.4 Methodische Einschränkungen

Die *Governance* der SEWOH ist als Forschungsgegenstand Neuland, entsprechende Studien etwaiger Art – als Ergebnis eines Peer-Review-Verfahrens oder nicht – liegen nicht vor. Aus diesem Grunde kann de facto von einem explorativen Forschungsdesign gesprochen werden. Folglich liegen dieser Studie methodische Einschränkungen zugrunde. Der Fokus auf den Kreis der Mitglieder des StBK birgt Vor- und Nachteile. Während die Mitglieder des StBK aufgrund ihres tiefen Einblicks in die SEWOH als Interviewpartner*innen sehr gut geeignet waren, ist diese Gruppe relativ homogen, d. h. mehrheitlich männlich, über 50 Jahre, weiß und deutschstämmig. Zudem wurde aufgrund des analytischen Schwerpunkts mit Fokus auf die innere Struktur der SEWOH die Sichtweise der Partnerländer nicht direkt erfasst. Beide Aspekte könnten in Folgestudien weiter ausgebaut werden.

Außerdem waren viele der befragten Expert*innen und ihre jeweiligen Organisationen Zuwendungsempfänger der SEWOH. Theoretisch könnte sich dies auf Aussagen über die SEWOH auswirken. Die Datenanalyse zeigte allerdings, dass durchweg Kritik an der Steuerung der SEWOH erhoben wurde und dieser Aspekt nicht wesentlich ins Gewicht zu fallen scheint.



3. Ergebnisse

*Im Folgenden werden themenspezifisch geclustert verschiedene prägnante Aussagen der Interviewpartner*innen exemplarisch wiedergegeben und im Rahmen eines Manteltextes verallgemeinert. Die entsprechenden Themenblöcke wurden gewählt, um die aufgeworfenen Forschungsfragen möglichst umfassend beantworten zu können. Sie beinhalten die SEWOH als politischen Prozess, die Governance-Struktur der SEWOH unter besonderer Berücksichtigung des StBK, die entsprechenden Implikationen auf internationaler Ebene und weitere Ableitungen, z. B. bezüglich einer Fokussierung auf Projekte und Programme. Die Interviews befinden sich komplett im Annex.*

3.1 Die SEWOH als politischer Prozess

Die SEWOH war – vor allem in ihrer Anfangsphase – eine »Minister-Initiative«, die mit substanziellen finanziellen Mitteln quer zu den klassischen BMZ-Strukturen angelegt wurde. »Der neue Minister kam ins Haus mit seiner politischen Vorstellung, mehrere Sonderinitiativen auf den Weg zu bringen. Die wichtigste und größte war die Sonderinitiative ›EINEWELT ohne Hunger‹. Das war verbunden mit dem Auftrag, in kurzer Zeit ein Grundkonzept zu erstellen und zehn Innovationszentren zu identifizieren, von denen fünf innerhalb des laufenden Jahres und weitere fünf bis zum Ende des Folgejahres umgesetzt werden sollten. Das war der Kern dieser Initiative, versehen mit einem beträchtlichen Zuwachs an Finanzmitteln, die zuvor in dieser Weise nicht zur Verfügung standen. Der Hauptanspruch war, unter dem Dach eines größeren, integrierten Konzeptes mit zusätzlichen Finanzmitteln einen Akzent zu setzen, der die existierenden Länderprogramme ergänzen sollte,« erinnert sich der damalige Sonderbeauftragte für die SEWOH, Stefan Schmitz (CT). Die SEWOH wurde auch von vielen der Interviewten auf nationaler Ebene als das vom damaligen Bundesminister Dr. Gerd Müller persönlich gesetzte Leuchtturmprojekt des BMZ verstanden, welches er mit Verve vorantrieb: »Wir haben mit Minister Müller eine Leitung gehabt, die das Thema [Hungerbekämpfung] ins Schaulaufen gestellt hat« (Hendrik Denker, BMZ). »Der Minister wollte ein Alleinstellungsmerkmal haben. Er hat die Agenda aus dem Agrarministerium übernommen. Das war

sein Thema, das er zum guten Teil auch gegen den Mainstream im BMZ durchgesetzt hat. Die SEWOH war eine Minister-Initiative. Er hat die Grünen Innovationszentren des BMEL schon als Staatssekretär [im BMEL] betreut. Er war davon überzeugt. [...] Gleichzeitig hat er die großen NGOs, auch die kirchlichen Werke, mit der SEWOH auf seine Seite gezogen. Diese haben schon immer stark für ländliche Entwicklung und landwirtschaftliche Entwicklung gekämpft. Und die kirchlichen Werke waren wiederum sehr wichtig für sein persönliches Standing im politischen Raum« (Michael Brüntrup, IDOS). Bundesminister Dr. Gerd Müller wollte für ein von ihm als besonders wichtig eingestuftes Thema einen eigenständigen Anknüpfungspunkt im BMZ schaffen, der es ihm erlaubte, jenseits der etablierten Strukturen und Finanzierungsmechanismen eigenständig, schnell und sichtbar Akzente zu setzen. Er hat die damalige politische Konstellation inklusive der vergleichsweise guten finanziellen Situation Deutschlands genutzt, um die Sonderinitiative im Bundeshaushalt abzubilden und sie schnell in operatives Handeln zu überführen. »Die SEWOH war das Bemühen des Entwicklungsministers, einem Thema ein größeres politisches Gewicht zu geben, bei der gleichzeitigen Schwierigkeit, so etwas mit ausreichender Zeit in einer existierenden Institution so zu verankern, dass es kompatibel mit allem ist, was in den institutionsinternen Prozeduren abläuft. Der Minister hat [...] im Grunde eine Abkürzung genommen. Er hat versucht, diesen Themen eine gewisse Prominenz und auch Geld zu geben – und er war bei beiden Aspekten durchaus erfolg-

reich. [...] Mit diesem Ansatz hat der Minister dem Thema ›Eine Welt ohne Hunger‹ eine Prominenz eingeräumt, die das Thema ›Hungerbekämpfung‹ im BMZ lange nicht hatte. [...] Das hat auch damit zu tun, dass das Ernährungsthema insgesamt im BMZ nur eine reduzierte Öffentlichkeit oder Wahrnehmung hat. Nicht wegen seiner allgemeinen Bedeutung, sondern weil es in vielen Ländern eben nicht priorisiert worden ist. [...] Hungerbekämpfung tauchte in der deutschen EZ nicht ausreichend auf und ich glaube – so könnte man die SEWOH auch sehen – es war das Interesse des Ministers, das Thema anders und prominenter zu besetzen« (Michael Windfuhr, DIMR). Das Ziel der SEWOH war Hungerbekämpfung, die Bundesminister Dr. Gerd Müller im Zentrum der staatlichen deutschen EZ sah; »Minister Müller hat quasi gesagt: ›Wir brauchen einen Paradigmenwechsel; die Themen Nahrungsmittelversorgung und Landwirtschaft müssen wieder eine zentrale Rolle spielen – und deshalb starte ich die SEWOH« (Felix Prinz zu Löwenstein, Misereor). Dabei könnte auch eine Rolle gespielt haben, dass sich Bundesminister Dr. Gerd Müller als »Sohn eines Kleinbauern« (Müller, 2014) verstand und deren Unterstützung eine wichtige Komponente der SEWOH war. Diese Stoßrichtung stand auch im Einklang mit seinen Erfahrungen als Staatssekretär im BMEL von 2005 bis 2013.

Gerade zu Beginn der SEWOH war die Politik von Bundesminister Dr. Gerd Müller darauf ausgerichtet, die notwendige innenpolitische Unterstützung und die erforderlichen finanziellen Ressourcen für sein Anliegen zu mobilisieren und abzusichern. »Ich glaube, die Wirkung war eher nach innen gerichtet: Man hat die Akteure innerhalb der Bundesregierung, aus der Zivilgesellschaft, aber auch aus der Wirtschaft zusammengebracht« (Klaus Seitz, BfdW). Handlungsleitend war der operative Charakter der SEWOH, »Aktion stand im Mittelpunkt« (Alexander Müller, TMG). »Die Ausrichtung des SEWOH-Programms war sehr stark projektgetrieben« (Martina Fleckenstein, WWF International). Dies

wurde verbunden mit dem »politische[n] Versprechen [der] Innovationsfähigkeit« (Hendrik Denker, BMZ), welches auf die Erfahrung des Ministers als Staatssekretär im BMEL zurückzuführen war: »Ich habe mir diesen Ansatz immer so erklärt, dass vieles aus den Erfahrungen im Landwirtschaftsministerium in das BMZ transferiert worden ist. Dort dachte man, dass man nur das Know-how aus Deutschland in die Länder des globalen Südens bringen muss und dabei deutsche Firmen beteiligen, die wissen, wie es geht – dann entstehen fruchtbare Landschaften.« (Mathias Mogge, WHH); es war folglich auch ein Ziel, »die [deutsche] Agrar- und Ernährungswirtschaft im entwicklungs-politischen Kontext noch einmal in den politischen Fokus zu rücken« (Cornelia Berns, BMEL). Inhaltlich arbeitete die SEWOH folglich mit einem eher tradierten Ansatz.

Wirklich neu an der SEWOH war indes das Instrument der Sonderinitiative: »Interne Strukturveränderungen und Entscheidungsfindungen sind ein langer Prozess. Mit dem Instrument der Sonderinitiative konnte der Minister viel radikaler umgestalten. Das war das Besondere an der SEWOH« (Michael Brüntrup, IDOS). Das Aufsetzen der SEWOH mit dem speziellen Fokus auf Hungerbekämpfung wird von einigen Befragten auch als »mutige Entscheidung« (Joachim von Braun, ZEF) gewürdigt, da der gewählte Ansatz neu und politisch unerprobt war.

3.2 Aufbau und Funktion des Instruments Sonderinitiative

Die SEWOH in der Kürze der Zeit organisatorisch und personell so aufzusetzen, dass sie den erheblichen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln Rechnung tragen konnte, wurde von vielen Befragten als durchaus ambitioniert wahrgenommen. Ein Grund hierfür war, dass das BMZ als Institution »nicht mehr sehr ›agrarstark‹ [war], wenn man die Situation zu Beginn der SEWOH mit der von vor 20 oder 30 Jahren vergleicht« (Michael Windfuhr, DIMR). Dies wird auch durch weitere Aussagen gestützt:

»Wir haben [...] die Geschichte des Sektors in Ansätzen historisch nachvollzogen. Und da haben wir gemerkt, wie stark das Thema [Agrar und Ernährung] eigentlich seit Mitte der 1990er-Jahre mehr oder weniger abgemeldet war und dass es eigentlich erst in den 2010er-Jahren wieder auf den Geber-Agenden erschienen ist« (Hendrik Denker, BMZ). Der Minister priorisierte ein für ihn wichtiges Thema und hinterlegte es mit substanziellen Finanzmitteln. Das eröffnete ihm die notwendigen Gestaltungsräume, um den sektoralen Ansatz der SEWOH politisch voranzutreiben. Warum die Bundesregierung dabei so erfolgreich sein konnte, beschreibt Stefan Schmitz (CT): »Deutschland war in der glücklichen Situation, sich von den Folgen der Finanzkrise vergleichsweise schnell zu erholen. Insofern konnten in Deutschland Finanzmittel mobilisiert werden, die in anderen G7-Ländern und anderen Geberländern in der Weise nicht zur Verfügung standen. In den meisten anderen Ländern waren die Nachwirkungen der Finanzkrise groß. Hinzu kam, dass die USA [...] unter der politischen Führung der Trump-Zeit praktisch ausfielen.« Heino von Meyer (Chair StBK) sieht dies ähnlich: »2014 ist es Entwicklungsminister Müller gelungen, ein vergleichsweise großes Budget zusätzlich zum normalen Etat zu bekommen. Mit dem Thema ›Hungerbekämpfung‹ wurde eine strategische Entscheidung getroffen, um eine Welt ohne Hunger zu erreichen und das Thema nicht nur im normalen BMZ-Haushalt unterzubringen. Das war die richtige Entscheidung, um deutliche politische Akzente setzen zu können. Dafür sprechen die Reaktion und Beachtung seitens der betroffenen Stakeholder sowohl in Deutschland als auch international.« Und es »konnten auch mal eingefahrene Bahnen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verlassen werden« (Joachim von Braun, ZEF). »Die Strategie der SEWOH war von Anfang an bewusst relativ offen und erlaubte sehr vielfältige Interventionen in Teilbereichen der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung, der Ernährungssicherung. Die Mittelallokation konnte flexibel auf aktuelle politische Entwicklungen und Förderbedarfe

reagieren, wie sie in der Leitung und in den Fachreferaten des BMZ erkannt wurden,« bilanziert Jochen Harnisch (KfW).

Eine anfängliche Herausforderung für Bundesminister Dr. Gerd Müller bestand darin, dass keine ausreichende fachliche Expertise für eine Umsetzung der Mittel beim BMZ verfügbar war: »In der GIZ und im deutschen Consultancy-Umfeld war die Kapazität im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung zu sehr verkümmert, um sich auf hohem Niveau rasch kompetent mit Programmen und in Politikdialogen einbringen zu können« (Joachim von Braun, ZEF). Als ein möglicher Ausweg wurden neue Akteure einbezogen und neue Allianzen geschaffen. »Deutschlands Entwicklungscommunity« (Klaus Seitz, BfdW) und weitere Akteure wie z. B. deutsche Landmaschinenhersteller wurden zusammengebracht, um zu überlegen, wie das Thema ›Hungerbekämpfung‹ aus der nationalen Ebene heraus vorangetrieben werden könnte. Neu war dabei der Ansatz, fachliche Expertise einzubinden, die nicht auf die Community der EZ begrenzt war. So war die SEWOH »ein Neustart in Deutschland und eine Verstärkung im Bereich globaler Politik für Ernährungssicherung [...] – eine erkennbare Schwerpunktsetzung gekoppelt mit einem großen Finanztopf. [...] Dies ist allerdings sehr national durchgeführt worden, mit einer begrenzten europäischen Einbindung und mit einer noch begrenzteren internationalen Einbindung« (Alexander Müller, TMG). Der Ansatz, neue Allianzen zu bilden, um das Thema voranzubringen, führte deshalb nur in begrenztem Umfang über die deutsche Ebene hinaus.

Neben dem Ansatz der Finanzierung, der Breite der Akteure und den neuen Allianzen auf nationaler Ebene war die sektorale Dimension der SEWOH ein bedeutendes Kriterium: »Auch der Ansatz, wir [...] wählen dafür einen multidimensionalen Ansatz, der verschiedene Aspekte zusammenführt – also z. B. die Ernährungsfragen mit der landwirtschaftlichen Produktion, die Landrechtsfrage mit der Bodendegradation –

und wir wollen diese Elemente zusammenzubringen in einem gemeinsamen Ansatz, das war ein wichtiges Zeichen. Hinzu kam, als vielleicht wichtigster Aspekt, zu sagen, ›Wir wenden dafür jetzt auch mehr Geld auf: Wir fokussieren deutsche Entwicklungsmittel zu einem nicht unerheblichen Prozentsatz auf die Bereitstellung von 1,5 bis 2 Milliarden Euro im Jahr für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit« (Klaus Seitz, BfdW).

3.3 Zur Governance der SEWOH

3.3.1 Strategie, Koordination und Steuerung

»Die Strategie der SEWOH war [...] von Anfang an bewusst relativ offen und erlaubte [...] sehr vielfältige Interventionen in Teilbereichen der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung, der Ernährungssicherung. Die Mittelallokation konnte flexibel auf aktuelle politische Entwicklungen und Förderbedarfe reagieren, wie sie in der Leitung und in den Fachreferaten des BMZ erkannt wurden« (Jochen Harnisch, KfW). Flexibilität war eines der wesentlichen Charakteristika hinsichtlich der strategischen Ausrichtung der SEWOH. Dieser Ansatz korrespondiert eng mit dem bereits skizzierten Aufbau der Sonderinitiative. Flexibilität ist eine Voraussetzung, um vielfältige Ansätze, Akteure und Allianzen erfolgreich einzubinden zu können. Allerdings hat »die Idee gefehlt [...], wie und was die deutsche Rolle jetzt wäre, um das Thema [Hungerbekämpfung] substantiell zu bespielen, [es] fehlte sozusagen die Gesamtkonzeption, die Strategie« (Michael Windfuhr, DIMR). Zudem war die anfängliche Eile beim Aufsetzen der SEWOH »auch mit einer gewissen Ungeduld verbunden, den Vorgang institutionell ›ordentlich‹ aufzusetzen – denn das ist ein außerordentlich mühseliger Prozess« (Michael Windfuhr, DIMR). Es gab »einen Aufwuchs der Mittel, aber es gab keine politische Strategie dahinter, die in den Entwicklungsländern wahrgenommen wurde. Dafür waren die Schwerpunktthemen der SEWOH nicht ausreichend

zusammenhängend. In der zweiten Phase der SEWOH gab es den Versuch, die Aktivitäten in eine Gesamtstrategie einzubetten. Das ist aber nicht gelungen« (Michael Brüntrup, IDOS). Eine zusammenfassende Bewertung lautet denn auch: »Mein persönlicher Eindruck ist der, dass die SEWOH doch stark die Summe vieler Einzelentscheidungen war« (Jochen Harnisch, KfW). Zudem wurden relevante Themen lange zu wenig integriert: »Zunächst müssen die Dinge im Sinne von Kohärenz besser zusammengedacht werden. So ist lange Zeit in der SEWOH-Strategie der Klima-Aspekt nachrangig behandelt worden« (Klaus Seitz, BfdW). »Das Thema ›Biodiversität‹ habe ich immer eher als einen untergeordneten Aspekt wahrgenommen« (Martina Fleckenstein, WWF International).

Taktisch hatte das Agieren auf der Micro- bzw. Projektebene ohne eine ausdifferenzierte Gesamtstrategie durchaus Vorteile, denn: »Wenn man ohne Leit-Strategie viel Geld zur Verfügung stellt, hat man natürlich auch viele Detailprojekte, die gut laufen« (Michael Windfuhr, DIMR). »Der damalige Bundesminister war überzeugt, dass er das erst einmal versuchen muss – und dann hat es funktioniert. Ich habe dies als eine positive Dynamik erlebt, weil dieser Trial-and-Error-Ansatz zu etwas geführt hatte: zu Erfolgen, zu Ergebnissen, zu Projekten, zu Zahlen, zu Umsetzungen in den Ländern« (Julia Harnal, BASF). Auch ist das Fehlen einer Gesamtstrategie kein Indikator dafür, dass die Wirkung einzelner Vorhaben der SEWOH unzureichend war: »Was die einzelnen Säulen betrifft, da hat Deutschland in manchen Bereichen, z. B. bei den Landrechten, einiges bewirkt.« (Michael Brüntrup, IDOS). Auch »der Zugang zu Finanzierungen, also der ganze Bereich der Agrarfinanzierung [war relevant]. Dort hat die SEWOH sicherlich einiges mit vorangebracht« (Klaus Seitz, BfdW). Gleiches gilt für die Wahl des Agrar- und Ernährungsthemas an sich: »Da hat Deutschland auf ein Zukunftsthema gesetzt – und das gilt in heutigen Zeiten noch einmal mehr – auf das große internationale Zukunftsthema ›Transformation der

Ernährungssysteme« (Mathias Mogge, WHH). Trotzdem muss festgestellt werden: *»Es hätte der Sache in den letzten fünf Jahren gedient, die einzelnen Innovationszentren und die Länderprogramme der SEWOH besser zu vernetzen und dabei auch in Deutschland mehr aus dem Prozess zu lernen*« (Joachim von Braun, ZEF).

3.3.2 Der Strategische Begleitkreis als zentrales Beratungsgremium

Wie bereits dargelegt, war die SEWOH das vielleicht wichtigste Vorhaben von Bundesminister Dr. Gerd Müller. Durch seine Politik steuerte der Minister die SEWOH in ihren Grundzügen selbst. Aufgrund des Volumens der zur Verfügung gestellten Mittel und der Finanzierung der SEWOH aus einem eigenen Haushaltstitel hatte diese eine herausragende Bedeutung im BMZ, aber auch in der GIZ, für die die SEWOH das größte jemals beauftragte Vorhaben war. Die Herausforderungen dieses Ansatzes für den Maschinenraum des BMZ werden in der vorliegenden Studie umfassend beleuchtet. Der nachfolgend analysierte Strategische Begleitkreis war in diesem Kontext nur eines der Steuerungsinstrumente der SEWOH, aber ein Besonderes, weil er über die üblichen Instrumente des BMZ hinausreicht und breit die entwicklungspolitischen, aber auch darüberhinausgehende Stakeholder der deutschen Agrar- und Ernährungssysteme einbindet.

Mit dem Aufsetzen der SEWOH 2014 wurde zeitnah auch der StBK ins Leben gerufen. Dieser beriet das BMZ über nahezu die gesamte Laufzeit der SEWOH zu Themen wie Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Ernährungssicherung und Hungerbekämpfung und besteht bis heute. Mitglieder des StBK sind hochrangige Agrar- und Entwicklungsexpert*innen aus Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, Verbänden, Wissenschaft und den BMZ-Vorfeldorganisationen, de facto also ein *»Kreis kompetenter Freiwilliger, die an einem gemeinsamen Thema engagiert arbeiten*« (Julia Harnal, BASF). Die Mitglieder werden ad personam be-

nannt und diskutieren unter der Chatham House Rule.

Ziel des StBK war es nicht, *»zu verpflichtenden Vereinbarungen zu kommen, sondern durch den Austausch den gemeinsamen Blick auf die Themen, Fakten und Herausforderungen zu schärfen*« (Christel Weller-Molongua, GIZ). *»Diese Öffnung des BMZ mit dem Begleitkreis war eine gute Entscheidung und hat osmotisch zu Lerneffekten und Vernetzung beigetragen, auch mit konfliktträchtigen Diskussionen*« (Joachim von Braun, ZEF). Mit dem StBK *»wurde eine Plattform geschaffen, auf der sich Deutschlands Entwicklungscommunity gemeinsam darüber Gedanken macht, wie man dieses Thema [Hungerbekämpfung] intensiver voranbringen kann, [...] durch die Heterogenität der Positionen und das gleichzeitige Aushandeln von gemeinsamen Positionen zwischen diesen heterogenen Interessengruppen aus Forschung, Wissenschaft, NGOs, Wirtschaft und Politik [...] war [das] schon eine sehr wichtige Plattform, um das Programm im BMZ und bei der GIZ weiterzuentwickeln und um zu helfen, blinde Flecken zu erkennen und nachzusteuern*« (Klaus Seitz, BfDW). *»Hier war es möglich, einen Dialog mit den deutschen Schlüsselakteuren über dieses Thema zu führen. Das hat in hervorragender Weise funktioniert. Es ist gelungen, trotz einzelner Interessengegensätze mit den Teilnehmern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft ein gemeinsames Verständnis für die Problematik, aber auch für konzeptionelle Wege zu deren Überwindung zu finden. Das ist ein eindeutig positives Ergebnis, das mich in der Überzeugung bestärkt, dass sektorale Ansätze grundsätzlich der richtige Weg sind für eine Entwicklungspolitik der Zukunft*« (Stefan Schmitz, CT).

Ein zentrales Kriterium für die Funktionalität von Beratungskreisen ist die Reaktion der beratenen Strukturen. *»Das BMZ hat auf die Diskussionen und Impulse des Strategischen Begleitkreises durchweg positiv reagiert, indem es das Gesagte nicht nur wohlwollend zur Kenntnis genommen,*

sondern tatsächlich auch aktiv versucht hat, es in die Gestaltung und Umsetzung der SEWOH aufzunehmen« (Heino von Meyer, Chair StBK) (s. unten für ausführliches Zitat). Das unterstreicht auch Julia Harnal (BASF): Ein wesentliches Charakteristikum des StBK war die »herausragende Stellung eines beratenden Strategiekreises mit direktem Draht zum Minister.«

Uneinig waren die befragten Expert*innen sich allerdings darüber, inwieweit der StBK zur Governance der SEWOH beigetragen hat bzw. zu dieser gehörte. Heino von Meyer (Chair StBK) führt aus, dass er den »Strategischen Begleitkreis [...] als eine Governance-Innovation betrachten [würde], weil das Momentum und die Bedeutung des Kreises mit diesem breiten Stakeholder-Spektrum ungewöhnlich waren, ebenso wie die Produktivität des Kreises, der mit gemeinsamen Statements zu wirklich zentralen strategischen Fragen aufgewartet ist. Das BMZ hat auf die Diskussion im Strategischen Begleitkreis durchweg positiv reagiert, indem es das Gesagte nicht nur wohlwollend zur Kenntnis genommen, sondern tatsächlich auch aktiv versucht hat, es in die Gestaltung und Umsetzung der SEWOH aufzunehmen. Für einen Multi-Stakeholder-Prozess, wie es ihn in vielen Ressorts gibt, ist das ein sehr positives Beispiel dafür, wie man so etwas machen kann.« Relativierend bezüglich des StBK als Governance-Format wird angeführt: »Das ist erst einmal eine Beteiligungsform. Eine Beteiligungsform, weil Governance meines Erachtens eng mit der Frage der ›accountability‹ zu tun hat. Und die SEWOH ist natürlich als ein Programm der deutschen Regierung und als Programm des BMZ weit jenseits des SEWOH-Begleitkreises accountable. Der SEWOH-Begleitkreis ist so was wie eine Multi-Stakeholder-Plattform. Ich bin schon seit Langem der Meinung, dass ›accountability‹ und Governance nicht auf ›multistakeholderism‹ verkürzt werden dürfen« (Alexander Müller, TMG).

In Summe wurde der StBK quasi in allen Interviews als wertvolle Diskussionsplatt-

form angesehen: »Den Kreis würde ich eindeutig auf der sehr positiven Seite dieser Sonderinitiative verbuchen« (Stefan Schmitz, CT), auch da er »dazu geführt [hat], dass sich die Haltung der unterschiedlichen Akteure zueinander positiv« (Christel Weller-Molongua, GIZ) veränderte. Vor allem für die Zivilgesellschaft war es wertvoll, »in diesem Rahmen Vorschläge machen zu können, und wir haben gesehen, dass dieses Feedback geschätzt worden ist« (Mathias Mogge, BMZ).

Aber: »Auch da ist viel verschenkt worden [...]. Vielleicht noch nicht mal aus bösem Willen. Die Planungsprozesse in BMZ und GIZ laufen so nicht ab. Da wird nicht gesagt: ›Der Strategische Begleitkreis hat eine interessante Idee gehabt, da machen wir mal was draus.‹ Dort werden neue Projekte konzipiert, wie beispielsweise die Beratungsfonds. Der Kreis hingegen sagt: ›Es braucht mehr Governance-Elemente.‹ Und die Antwort lautet: ›Dann machen wir ein Projekt daraus.‹ Das funktioniert nicht, weil es nicht gelingt, an all die vielfältigen Einzelerfahrungen und Einzelprojekte unterschiedlichster Akteure anzudocken, diese aufzunehmen und weiterzuentwickeln« (Michael Brüntrup, IDOS). Was dem StBK auch gefehlt hat, waren das »Nachhalten und die Kontinuität: Was stand beim letzten Mal auf der Agenda, was ist dieses Mal auf der Agenda und was ist dazwischen passiert? Das strukturierte Abarbeiten von strategischen Zielen: Was haben wir erreicht? Was haben wir nicht erreicht? Was müssen wir machen, um das nachzuarbeiten, was wir nicht erreicht haben?« (Julia Harnal, BASF). Zudem hatte der StBK das Manko, dass er »die Vernetzung mit den Partnern in Afrika« nicht geleistet hat (Joachim von Braun, ZEF).

3.3.3 Die SEWOH als Herausforderung für die Struktur des BMZ

Da die Sonderinitiativen mit einem eigenen Haushaltstitel unterlegt sind, standen den sektoralen Strukturen des BMZ über dieses Instrument erstmals signifikante finanzielle

Mittel zur Verfügung. Dies führte zu vielfältigen politischen und organisatorischen Herausforderungen. Die Folge war ein hausinternes Ringen zwischen den sektoral ausgerichteten Strukturen der SEWOH – den Sektorreferaten des BMZ – einerseits und den klassischen regional ausgerichteten Strukturen – den Länderreferaten des BMZ – andererseits. Ein Effekt war, dass die SEWOH *»nicht mal in den Regionalländerreferaten des BMZ verankert«* (Michael Windfuhr, DIMR) war. Konkret bedeutete dies – vor allem in der Anfangsphase – für die Wahrnehmung in den Partnerländern, dass *»die SEWOH [...] wie ein Raumschiff von einem fremden Stern [wirkte], das in den einzelnen Ländern landete und dann irgendwo ganz viel Geld abwarf, dies aber häufig neben dem normalen Portfolio und auch ungenügend abgesprochen und schlecht koordiniert«* (Hendrik Denker, BMZ). In diesem Rahmen werden *»interne Friktionen im deutschen System [konstatiert]: Die Klüfte, die es gibt aufgrund mangelnder Abstimmung zwischen den Regionalbereichen einerseits und dem Sektorbereich andererseits [...]. Das waren in meinen Augen wesentliche Hinderungsgründe, um die SEWOH so aufzustellen, dass optimale Wirkungen erreicht werden. [...] Die Überbrückung dieser Kluft ist zu keiner Zeit wirklich gelungen«* (Stefan Schmitz, CT). Das hatte Gründe: *»Das größte Defizit sehe ich in der Diskrepanz zwischen der faktischen Gestaltungshöhe der länderbezogenen bilateralen Zusammenarbeit, die im Regional-Bereich liegt, und der inhaltlich konzeptionellen Gestaltung, die im Sektorbereich liegt. Das ist zu keiner Zeit wirklich gelungen. Dazu war einfach die Hausmacht des Regionalbereichs zu groß«* (Stefan Schmitz, CT). Im Endeffekt haben sich *»wahrscheinlich [...] einzelne Akteure auch gestraubt, Elemente der SEWOH aufzunehmen, weil die SEWOH als Rivale bei der Budget-Allokation gesehen wurde«* (Michael Brüntrup, IDOS).

Die traditionelle Rollenverteilung im BMZ sieht vor, dass die Sektorreferate die Leitung des Hauses bei der inhaltlichen Ausrichtung des Ministeriums unterstüt-

zen, während die Regionalreferate auf Basis von Regierungsverhandlungen für die budgetäre Zuordnung der Mittel zu den Projekten und Programmen in den Partnerländern verantwortlich sind. Dieses Prinzip wurde mit der SEWOH durchbrochen, weil die Sektorreferate über den Haushaltstitel der Sonderinitiativen erstmals über eigene finanzielle Mittel verfügten. Diese Entscheidung spiegelte sich in den Strukturen der Vorfeldorganisationen KfW und GIZ wider und wurde von den Verfechtern der klassischen Rollenverteilung als Problem betrachtet.

Das Bestehen einer Konkurrenz zwischen den Regional- und den Sektorbereichen um Finanzmittel wurde in mehreren Interviews bestätigt: *»Innerhalb der EZ gab es in der Umsetzung ein Spannungsverhältnis zwischen dem sektoralen und dem regionalen Ansatz, dies auch deshalb, weil die SEWOH budgetär einen eigenen Schwerpunkt bilden konnte und manche Vertreter der Regionalstruktur wahrscheinlich geglaubt haben, das sei Geld, das eigentlich ihnen zustünde.«* (Heino von Meyer, Chair StBK). Im Grunde genommen trafen hier *»schlicht und einfach zwei fast unvereinbar erscheinende Auffassungen aufeinander. Der Länderbereich vertrat die Auffassung, dass die Gestaltungshöhe letztlich vom Willen der Partner getrieben sein und damit in der Hand der einzelnen Länder liegen sollte. Die sektorale Auffassung kam aus einer ganz anderen Richtung: Erstens wäre – in Zeiten zunehmender globaler Herausforderungen, mit der zunehmenden Bedrohung globaler Güter, globaler Ernährungssicherung, der Bekämpfung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel und so weiter – ein alleiniges Zurückziehen auf die Autonomie der Länder im entwicklungspolitischen Kontext aus sektoraler Sicht suboptimal«* (Stefan Schmitz, CT). Aber es wurde auch festgestellt, dass *»die Entwicklungszusammenarbeit, ob man sie nun aus regionaler oder aus sektoraler Perspektive betrachtet, [...] ein Sowohl-als-auch [braucht]. Auf die länderbezogene Aktivitäten und länder-*

übergreifende Ansätze sind gleichermaßen notwendig. Niemand würde der Aussage widersprechen, dass Klimafragen nicht nur in einem Land diskutiert werden können. Ebenso ist in unserem Verständnis die Organisation von Agrarstrukturen etwas, das man nicht nur pro Land definieren kann. Auch das muss man über Ländergrenzen hinaus diskutieren und unterstützen« (Andreas Quiring, AHA).

3.4 Verankerung der SEWOH und Agenda Setting auf EU- und globaler Ebene

Die SEWOH hat die Agrar- und Ernährungsthemen nach längerer Zeit wieder prominent auf die internationalen Bühnen zurückgeführt, wo diese Themen lange Zeit eine untergeordnete Rolle spielten: *»Das andere große politische Ziel, [...] Themen wie ländliche Entwicklung, Ernährung und Landwirtschaftsentwicklung zurück auf internationale Agenden zu bringen [...], ist zu einem guten Stück erreicht worden. Es ist kein Zufall, dass seit der Gründung der SEWOH 2014 die allgemeinen Geberbeiträge für diese Themen gestiegen sind, dass wir in mehreren G7- und G20-Kontexten diese Themen in den Mittelpunkt gestellt haben und dass es auch immer wieder entsprechende Pledging-Momente gab, z. B. den Elmau-Pledge 2015. In Summe hat dies die Landschaft stark verändert« (Hendrik Denker, BMZ). Von Deutschland kam in diesem Sinne »das deutliche politische Statement, dass dieser Sektor, der in den vergangenen Jahrzehnten eher de-priorisiert worden war, wieder an Bedeutung gewinnt und ein wichtiger Bestandteil des politischen Dialogs zwischen Deutschland und den Partnerländern wird« (Jochen Harnisch, KfW). Grundsätzlich ging es »auch darum, eine Vorreiterrolle im internationalen Umfeld zu demonstrieren: Deutschland war und ist mit der SEWOH bis heute einer der wichtigsten Geber im Bereich der ländlichen Entwicklung und Hungerbekämpfung« (Klaus Seitz, BfW).*

Mit diesem Ansatz, diesem »Ins-Schaufenster-Stellen«, wie Michael Brüntrup (IDOS)

es umschrieben hat (vgl. Abschnitt 3.1.), sollten auch zusätzliche Gelder weiterer Geber in den Sektor kanalisiert werden. Ob dies gelungen ist, darüber gibt es auf nationaler Ebene divergierende Ansichten. Einerseits wird ausgeführt, dass es *»kein Zufall [ist], dass seit der Gründung der SEWOH 2014 die allgemeinen Geberbeiträge für diese Themen gestiegen sind« (Hendrik Denker, BMZ; s. oben). Stefan Schmitz (CT) hingegen antwortete auf die Frage, ob andere dem deutschen Beispiel mit ähnlichen finanziellen Anstrengungen gefolgt sind klar: »Nein, das war nicht der Fall.«*

Die politische Themensetzung in globalen Foren wiederum ist aus europäischer Sicht gelungen: *»Man muss sich vor Augen führen, dass das Thema ›Agrar- und Ernährungssysteme‹ vor etwa 12 bis 15 Jahren in L'Aquila ganz oben auf der Tagesordnung stand. Seitdem ist das Thema der ›Agrifood Systems‹ weniger präsent. Diese Initiative [SEWOH] hat uns also auch dabei geholfen, die Priorisierung von ›Agrifood Systems‹ im europäischen Kontext wieder etwas voranzutreiben« (Leonard Mizzi, EC DG INTPA). »Die SEWOH ermöglichte es, dass ›Agrifood Systems‹ in Europa wieder auf die Tagesordnung kamen, wo das Thema langsam verloren ging« (Wim Olthof, EC DG INTPA).*

Die SEWOH ist *»international im Geberkreis viel beachtet worden. Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel haben Deutschland in dem Bereich zum führenden Geber gemacht und damit hat man sich Achtung und Respekt verschafft« (Stefan Schmitz, CT). Deutschland nutzte zentrale politische Formate wie die G7 und die G20, um die SEWOH international in Wert zu setzen: »Wichtig war auch, dass das Thema in unterschiedlichen politischen Prozessen positioniert wurde. Auf internationaler Ebene im Kontext der G7 oder G20, aber auch in der deutschen Öffentlichkeit. Dazu wurden etablierte Ereignisse genutzt, z. B. die ›Grüne Woche« (Christel Weller-Molongua, GIZ).*

Ein herausragendes Beispiel für die Verankerung der SEWOH im internationalen Kontext ist der G7-Gipfel im Juni 2015 in Elmau, bei dem als Ziel vereinbart wurde, 500 Millionen Menschen in sogenannten Entwicklungsländern bis 2030 von Hunger und Unterernährung zu befreien (G7 Leaders, 2015). Das war ein zentraler politischer Baustein für die SEWOH: *»Ein Schlüsselmoment war sicher der G7-Gipfel in Elmau 2015. Der Prozess, der dort hingeführt hat, international die Konsultationen im G7-Forum und das Versprechen, 500 Millionen Menschen aus dem Hunger zu bringen, das schwebte über den SEWOH-Aktivitäten der Bundesregierung, war also nicht nur eine Aktivität des BMZ, sondern ein Commitment der gesamten Bundesregierung im internationalen Format«* (Joachim von Braun, ZEF).

Das Monitoring des Elmau-Ziels wurde jedoch kritisch hinterfragt: *»Wir haben wiederholt eingefordert: ›Wo ist das Monitoring zu den 500 Millionen Menschen, die aus dem Hunger geholt werden sollen?‹ Es gab den einen oder anderen Versuch. Da sind dann Aufträge an Forschungsinstitutionen erteilt worden, um ein Monitoring-System zu entwickeln, aber der Ansatz ist dann irgendwo stecken geblieben«* (Mathias Mogge, WHH). Auch gab es Skepsis bezüglich der Übersetzung des Elmau-Ziels in internationale Foren: *»Beim G7-Gipfel 2015 in Elmau hat man versprochen, 500 Millionen Menschen aus Hunger und Armut zu führen. Das ist dann später von den G20 aufgegriffen worden – aber so richtig ist es in den internationalen Strukturen nicht unbedingt angekommen«* (Klaus Seitz, BfW). Michael Brüntrup (IDOS) fasst diese Debatte zusammen: *»Der Beschluss von Elmau 2015 war als Deklaration herausragend, aber ich habe nicht den Eindruck, das sich dadurch operativ viel verändert hat.«*

Im Hinblick auf die globale Sichtbarkeit und die Vorreiterposition Deutschlands im Bereich Hungerbekämpfung unterstreicht Stefan Schmitz (CT): *»Die Sonderinitiative ist international im Geberkreis viel beachtet*

worden. Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel haben Deutschland in dem Bereich zum führenden Geber gemacht und damit hat man sich im Geberkreis Achtung und Respekt verschafft. Im Geberkreis hatte Deutschlands Stimme in dieser Zeit Gewicht. Das ist durch die Beschlüsse der G7 2015 in Elmau deutlich zum Ausdruck gekommen.«

Die SEWOH konnte aber auch in die G20 hineinwirken: *»Für uns ist klar, und das hat sich während der derzeitigen [deutschen] G7-Präsidentschaft [2022] durch eine starke Führung konsolidiert, dass Ernährungssicherheit in den Mittelpunkt des G20-Gipfels gerückt wurde, den wir in Indonesien abhalten werden. Der Einfluss der G7, die deutsche Führung und die Sonderinitiative [...] hatten einen ›Spillover-Effekt‹ auf die G20 und können hoffentlich auch zu einer positiven Wende in einem Bereich führen, in dem die G20 bisher relativ fehlten oder abwesend waren«* (Leonard Mizzi, EC DG INTPA). Dieser ›Spillover-Effekt‹ auf die G20 wird auch von anderen bestätigt: *»Auch die G20 sind sicherlich davon befruchtet worden. Das BMZ hat immer versucht, Ideen, die aus der SEWOH kamen, auch in den G20-Prozessen einzubringen. Und auch wir haben Themen, die in der SEWOH diskutiert wurden, auch bei der FAO und bei den Treffen der AgrarministerInnen der G20 diskutiert«* (Cornelia Berns, BMEL). Die politische Strahlkraft Deutschlands scheint aber im Kreis der G7 stärker gewesen zu sein als im Kreis der G20: *»Hier sind die G7 herauszuheben: Da haben wir wirklich eine klare, deutliche Stimme gehabt. Einige kleinere Akzente haben wir auch in den G20 setzen können«* (Stefan Schmitz, CT).

Während sich die Bundesregierung im Rahmen der SEWOH auf die Möglichkeiten konzentrierte, die sich aus den deutschen G7- und G20-Präsidentschaften ergaben, war der UN FSS ein Prozess, der eher von außen an die deutschen Akteure herangebracht wurde. Gleichzeitig wurde mit dem UN FSS ein veränderter, systemischer Blickwinkel auf die Transformation der

Agrar- und Ernährungssysteme gerichtet, der sich mit der Durchführung des UN FSS auch in den internationalen Agenden etablierte. Hier wirkte die SEWOH eher indirekt: »Meines Erachtens hat Deutschland durch die SEWOH-Investitionen katalytisch zu Süd-Süd Dialogen mit sehr konkreten Themen beigetragen. Der Effekt auf der UN-Ebene ist insbesondere zu spüren gewesen im Rahmen des Pre-Summit in Rom und des UN FSS in New York« (Joachim von Braun, ZEF). Aus europäischer Perspektive wird eine Führungsrolle Deutschlands allerdings noch stärker betont: »Im Hinblick auf den UN FSS muss das deutsche Leadership nicht diskutiert werden, denn von den zwei Millionen Euro, die von der EU beigesteuert wurden, hat die deutsche Regierung die beachtliche Summe von einer Million Euro getragen« (Leonard Mizzi, EC DG INTPA). Aber es gibt hierzu auch kritischere Stimmen: Christel Weller-Molongua (GIZ) antwortete auf die Frage, wie die Rolle Deutschland beim UN FSS wahrgenommen wurde: »Wenn ich ehrlich sein darf: Als sehr schwach. Ich wurde als Vertreterin Deutschlands in Action Track One des UN FSS entsandt. Ich hätte mir mehr Möglichkeiten gewünscht, mit dem BMZ zu diskutieren, worin meine Rolle besteht und welche Inhalte ich vertreten soll. Ein politischer Diskurs, was das BMZ mit dem UN-FSS-Prozess erreichen will, wurde nur rudimentär geführt. Da wurde eine Chance nicht genutzt.«

Insgesamt wurde das deutsche Engagement zur Hungerbekämpfung im Rahmen der SEWOH stark über den finanziellen Beitrag der Bundesregierung wahrgenommen: »Die entsprechende internationale Debatte ist [...] hauptsächlich auf der Finanzebene gelaufen. Deswegen war dieses wirklich sehr gute Engagement [der SEWOH] in seiner Wirkung dann letztlich doch limitiert, weil es sich nicht eingepasst hat und weil es nicht versucht hat, europäische und internationale Prozesse zu verändern. Die nationalen [deutschen] Auswirkungen waren sehr stark, die europäischen und internationalen Auswirkungen eher gering.« (Alexander Müller, TMG). Durch teilweise erhebliche

finanzielle Beiträge auch in globalen Kontexten lenkte das BMZ die Aufmerksamkeit auf Deutschland: »Die deutsche Positionierung durch die mit erheblichen Finanzmitteln verbundene Initiative [ist] international in der Geber-Community, aber auch in Afrika und in den SEWOH-Ländern in Asien, sehr wohl bemerkt worden. Es wurde deshalb nach Berlin geschaut« (Joachim von Braun, ZEF). Einige Experten haben hier durchaus auch »maßgeblichen Einfluss« konstatiert, dieser habe sich ergeben aus »Bottom-Up-Initiativen [...], dadurch, dass die SEWOH Investitionen auf Länderebene umgesetzt hat. Das hat die Glaubwürdigkeit für Verhandlungen innerhalb der globalen Prozesse gestärkt. Das wurde selbst in China wahrgenommen« (Joachim von Braun, ZEF). Das wird auch von Vertretern der Privatwirtschaft unterstrichen: »Auf internationalen Veranstaltungen war sichtbar, wie Deutschland sich da herausragend positioniert hat, aber auch wie von der Gemeinschaft immer auf Deutschland geschaut wurde« (Julia Harnal, BASF).

Dass es dem BMZ mit der SEWOH gelungen ist, auf globaler Ebene erfolgreich Agenda Setting zu betreiben, wird anerkannt, während das Branding »Eine Welt ohne Hunger« eher auf deutsche und europäische Zielgruppen ausgerichtet war: »Diese Sichtbarkeit [...] haben andere Regierungen, wie die USA mit dem Programm ›Feed the Future‹, vorgemacht. Sie haben damit eine Art ›flagship branding‹ verfolgt. Deutschland ist es – wenn ich das richtig beobachte – selten gelungen, so ein Branding zu schaffen. Ob ›Eine Welt ohne Hunger‹ das optimale Branding gewesen ist, kann ich nicht sagen. Aber es ist erkennbar und wiedererkennbar. [...] Dieses Branding, diese Erkennbarkeit, das war sehr, sehr positiv für Deutschland« (Mathias Mogge, WHH). Das wird auf europäischer Ebene ähnlich gesehen: »Es gab ein klares Verständnis dafür, dass dies [die SEWOH] ein sehr wichtiges Branding-Instrument ist, welches nach außen das Engagement Deutschlands für die Ernährungssicherheit unterstreicht« (Wim Olthof, EU DG INTPA). »Die SEWOH

war erstens wahrscheinlich eines der besten Aushängeschilder in Bezug auf die deutsche Führungsrolle auf globaler Ebene, zweitens ein starkes Engagement für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit und drittens ein gutes Beispiel für Kohärenz und Koordination mit der Europäischen Union und der [Europäischen] Kommission auf globaler, regionaler und Länderebene mit Bezug darauf, die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme ganz oben auf die politische Agenda zu setzen« (Leonard Mizzi, EC DG INTPA).

Kritisch äußerten sich einige Interviewpartner hinsichtlich der Frage, ob es auch gelungen ist, »politische Führerschaft im Kreise der Partnerländer herzustellen [...] da hätte ich große Zweifel. Dafür braucht es einen deutlich längeren Atem als eine solche, letztlich doch befristete Initiative, die ansonsten auch noch mit einigen anderen Herausforderungen und Friktionen zu tun hatte« (Stefan Schmitz, CT). Ein Grund dafür, dass es nicht gelungen ist, andere Geberländer zu einem ähnlich ambitionierten finanziellen Engagement zu bewegen, könnte darin begründet sein, dass »man es sehr stark als deutsche Initiative begriffen hat« (Klaus Seitz, BfW).

Die Bewertung, ob es Deutschland gelungen ist, mit der SEWOH eine Führungsrolle einzunehmen, ist abhängig davon, welche Maßstäbe angelegt werden. Im Hinblick auf Finanzierung und politisches Agenda Setting fällt das Fazit – wie dargelegt – positiv aus: »[Die SEWOH übernahm] eine starke [politische] Führungsrolle nicht nur auf der globalen Ebene, d. h. bei den Vereinten Nationen, in Rom und in Genf, sondern auch in der europäischen Landschaft mit der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament« (Leonard Mizzi, EC DG INTPA). Im Hinblick auf eine strategische und inhaltlich-konzeptionelle Führungsrolle wird kritischer geurteilt: »Um eine Führungsrolle einzunehmen, braucht man eine Strategie. Es ist Klarheit in dem erforderlich, was man tun will« (Michael Windfuhr, DIMR). Das substanzielle Budget

der SEWOH war ein elementarer Pfeiler für das Agenda-Setting auf internationaler Ebene, um diese Investitionen aber auch angemessen in Wert zu setzen, hätte es einer klaren politischen Strategie und projektbegleitender Politikdialoge bedurft. Ähnlich kritisch ist die Einschätzung mit Blick auf die Partnerländer, wo schon der Titel der Sonderinitiative kaum vermittelbar war: »Wir haben immer über ›EINE-WELT ohne Hunger‹ gesprochen – und das war ein Non-Starter für unsere Partner, Defizit-orientiert. Das ist ein Problem gewesen, vielleicht war es sogar politisch sehr unklug« (Hendrik Denker, BMZ). Ein Indikator für das Problem, die SEWOH in den Partnerländern als politisches Konzept – und nicht nur als »mehr Geld für Projekte und Programme« – zu vermitteln, war eine Abfrage des BMZ im Jahr 2022, welche Partnerländer welche Kernthemen in der zukünftigen bilateralen EZ mit Deutschland setzen möchten. »Ein Ergebnis vom ursprünglichen Fokus auf die Hungerthematik ist, dass wir »nur« 17 Partnerländer haben, die dieses Thema als Kernthema aufgegriffen haben. Das ist weniger als bei allen anderen Kernthemen. Und man muss leider sagen: »Wenn ich politischen Dialog machen möchte, Regierungsverhandlungen, dann hängt das Ergebnis ganz stark davon ab, ob ein Thema überhaupt gesetzt ist« – und unser Thema ist nur in 17 Ländern gesetzt. Das ist nicht besonders befriedigend« (Hendrik Denker, BMZ). Folglich »ist es uns selten gelungen, SEWOH-politische Aspekte in den normalen bilateralen Kanal einzubinden« (Hendrik Denker, BMZ). Im Ergebnis waren wenige Regierungen in Partnerländern daran interessiert, das Thema der Hungerbekämpfung prioritär zu adressieren.

In Summe ist es »ist in der Kürze der Zeit leider nicht gelungen, in den Hauptpartnerländern der SEWOH einen politischen Aufbruch in der Landwirtschaftspolitik zu initiieren« (Stefan Schmitz, CT). Hierfür hätte es mehr gebraucht, »Die Themen hätten stärker in den politischen Dialog in den Partnerländern aufgenommen werden

können. Dies wäre eine Chance gewesen mit den Partnern die SEWOH als strategische Initiative und nicht nur als Summe von Einzelprojekten zu etablieren. Diese Chance haben wir nicht ausreichend genutzt.« (Christel Weller-Molongua, GIZ). Zudem hätte man »die Wirtschaft sicher noch mehr einbinden [können]. Was [...] fehlt, ist die verarbeitende Industrie.« (Cornelia Berns, BMEL).

3.5 Weitere Lehren aus der SEWOH für die Governance der Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen

3.5.1 Steuerung, Koordination und Politikkohärenz

Wie dargelegt ist es dem BMZ mit der SEWOH gelungen, den Themenkomplex Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zurück auf die globale Agenda zu führen. Das finanzielle Engagement und die diversen Teilprojekte der SEWOH auf operativer Ebene wurden in Deutschland, auf globaler Ebene und in den Partnerländern positiv wahrgenommen. Was fehlte, waren eine Gesamtstrategie und politische Ansätze, um die vielfältigen Aktivitäten auf übergeordnete Ziele auszurichten und operativ in globale Planungsprozesse einzupassen. Was fehlte, war eine »eine gute Zusammenführung der einzelnen Elemente [...]. Das hätte in ein größeres Bild eingepasst werden müssen. Und hierfür hätte eine relativ hochrangige Person [Minister oder Staatssekretäre] sprachfähig gemacht werden müssen. Und der oder die hätte dann auch in diesen Gremien präsent sein müssen« (Michael Brüntrup, IDOS). Das Vorantreiben einer internationalen Agenda hätte aber auch verstärkte Anstrengungen anderer Bundesministerien sowie eine notwendige Ressortkohärenz vorausgesetzt: »Um das [Thema »Hungerbekämpfung«] auf internationaler Ebene dann auch ausspielen zu können, ist [es] natürlich enorm wichtig, dass man sich abspricht zwischen den Ministerien. Wir haben die große Schnittstelle zum BMEL, das für die FAO zuständig ist, das auch das GFFA

durchführt, oder die »Policies against Hunger«. Da besteht ein Potenzial, das wirklich ordentlich ist« (Michael Windfuhr, DIMR). Um diese Politikkohärenz zu erreichen, braucht es freie Ressourcen, denn »Koordination macht auch viel Arbeit. Man muss sich treffen, sich austauschen, gemeinsame Papiere schreiben. Das muss man alles neben der Arbeit des eigenen Ressorts machen« (Cornelia Berns, BMEL). Zurzeit, so wird konstatiert, »hat die Bundesregierung – und das ist auch eine Governance-Frage – ein Kohärenzproblem beim Thema »Ernährungssicherung«. Es gibt mit BMZ, BMEL und AA mindestens drei Ministerien – mit dem Wirtschafts- und Klimaministerium sogar vier – die mit diesen Fragen zu tun haben. Ich sehe trotz der Bemühungen um die Global Alliance for Food Security keinen hinreichenden Kohärenzansatz. Die Profilierungsattitüde aller drei Ministerien war leider ähnlich wie in vorherigen Zeiten« (Klaus Seitz, BfdW). Aus diesen Gründen ist es Deutschland auch »nur in ausgewählten Bereichen gelungen« (Jochen Harnisch, KfW), durch die SEWOH politische Führung zu übernehmen. Grundsätzlich ist »das Thema ein absolutes Zukunftsthema – aber man muss es aus dieser Ecke herausholen. Da sind auch eine Menge eigenartige Narrative unterwegs, wie beispielsweise: »Wir müssen die Menschheit füttern« oder »Wir müssen das Getreide aus der Ukraine nach Afrika bringen«. Man muss das Thema aber noch viel stärker mit Bereichen verbinden wie globale Verantwortung, zukunftsweisende Ernährung der Menschheit, Ressourcenmanagement, Ressourcenschutz und Ernährungssicherung, gesunde Ernährung, Gesundheit usw. – dann wird klar, welche riesige Relevanz es hat und welchen politischen Hebel man haben könnte. Ich glaube, dass Deutschland daraus mehr hätte machen können. Es gibt die entsprechenden Foren« (Mathias Mogge, WHH).

3.5.2 Fokus auf die Mikroebene

Die SEWOH war von Anfang an als »Multiakteursansatz« konzipiert, sie »zeigte eine

sehr interessante Art und Weise der Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessengruppen wie der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und der Regierung auf« (Wim Olthof, EU DG INTPA). Dieser Weg wurde gewählt, um zusätzliches Wissen und Erfahrungen einzubinden, aber auch um politischen Rückhalt und die notwendigen finanziellen Ressourcen zu mobilisieren. Gleichzeitig fokussierte die SEWOH auf die Projektebene, Aktionen standen im Fokus (vgl. Abschnitt 3.1). Diese Ansätze können auf der Projekt- und Programmebene sehr erfolgreich sein, haben aber im Hinblick auf die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme »eine begrenzte Reichweite, weil sie nicht versuchen, das System anders zu steuern bzw. das System der Welternährung zu verändern, sondern weil sie innerhalb des bestehenden Systems versuchen Abhilfe zu schaffen. Das ist nicht schlecht – aber eben auch nicht ausreichend« (Alexander Müller, TMG). Die SEWOH war – vor allem in ihrer Anfangsphase – nicht politisch-transformativ ausgerichtet und die Möglichkeit, Deutschland als »role model« für einen nachhaltigen Transformationspfad vorangehen zu lassen, war nicht gegeben: »Wir müssen uns alle auf den Weg machen in eine Low-Input-, Low-Carbon-Agriculture, um dem Anspruch an Nachhaltigkeit zu genügen. Und genau diesen Entwicklungspfad müssen wir dann auch den Ländern des Südens vorleben und mit geeigneter Schulung, technischer Beratung und mit finanziellen Anreizen und Zuschüssen diesen Weg zu einer umweltverträglichen, nachhaltigen Landwirtschaft dort unterstützen. Das funktioniert aber nicht mit einzelnen Projekten. Ich glaube, dass die Vorstellung, irgendwo ein Demonstrationsprojekt hinzustellen, was dann von den Partnerländern adaptiert wird, nicht funktioniert. Das ist eine zu vereinfachte Vorstellung« (Stefan Schmitz, CT). Dieses Defizit wurde im Rahmen der Projektimplementierung durchaus gesehen: »So wie es gelaufen ist, hat man auch an vielen Stellen etwas gemacht, aber irgendwann im Rahmen der Projektdurchführung gemerkt, dass eigentlich noch ein nachfolgender oder

begleitender politischer Dialog wichtig gewesen wäre, um mit Einzelbeispielen strukturelle Veränderungen zu initiieren. In der Entwicklungspolitik ist es immer mühselig, über derartige Formate zu sprechen, einfach weil die konkreten Projekte so charmant sind. Aber diese Formate sind natürlich letztendlich doch der Hebel, um nachhaltige Wirkung zu erzielen« (Michael Windfuhr, DIMR). Es kann festgehalten werden, dass die SEWOH durch ihre Ausrichtung auf Projekte und Programme in den Partnerländern letztendlich nicht transformativ im eigentlichen Sinne gewirkt hat, weil »tief greifende strukturelle Systemveränderungen« (Brunotte, 2001) ausblieben. Ein Grund hierfür ist, dass »»Eine Welt ohne Hunger« [...] nicht erreicht werden [kann] nur als Resultat einer bilateralen deutschen Initiative. In den Ländern des Südens sind viel gute Projekte gefördert und neue Akzente gesetzt worden. Was aber wahrscheinlich nicht hinreichend strategisch angegangen wurde und gelungen ist, ist dieses Momentum auch dauerhaft in Strukturen und Prozesse der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Dass hier deutsches Leadership kaum erkennbar geworden ist, ist m. E. einer der Schwachpunkte« (Heino von Meyer, Chair StBK).

3.5.3 Hoffnungen, Erwartungen und Empfehlungen

Auch nach dem Leitungswechsel 2021 sind die Interviewten optimistisch, dass das BMZ die Themen »Hunger« und »Mangelernährung« weiterhin unterstützen wird, denn »wir sind an der Stelle auch durchaus lieferfähig im Sinne von politischen Botschaften, weil wir diese SEWOH-Erfahrung sowie eine Struktur und Mitarbeiter*innen haben, die groß genug ist, um entsprechende Aufgaben auch zu stemmen« (Hendrik Denker, BMZ). Zudem sind »wir eher wieder an dem Punkt, dass solche Themen auch in der Weltbank bzw. in der Weltbank-Programmatik wichtiger werden« (Hendrik Denker, BMZ). Dies ist auch für die internationale Glaubwürdigkeit Deutschlands wichtig, denn es gibt eine Erwartungshaltung seitens der internatio-

nenalen Gemeinschaft: »Quer durch die internationale Politik besteht die Hoffnung, dass Deutschland weiterhin eine Führungsrolle in diesem Bereich übernimmt und weiterhin erhebliche finanzielle Mittel bereitstellt« (Joachim von Braun, ZEF).

Die hieraus erwachsenden Empfehlungen sind vergleichsweise eindeutig: »Innenpolitisch: Positive Ansätze wie den Begleitkreis weiter betreiben, Öffentlichkeit schaffen für dieses wichtige Thema und mehr interessierte Kreise an Bord holen, damit dieses Thema wirklich zu einer politischen Kraft wird.« (Stefan Schmitz, CT). Denn:

»dadurch, dass die SEWOH als [BMZ-]Kernthema EWOH den Regierungswechsel überstanden hat und eine große Zahl von Organisationen dahintersteht, haben wir immer noch die große Chance, eine globale Führungsrolle zu übernehmen. Das könnte Deutschland erreichen, wenn das aufgebaute Kapital, das Wissen, diese Wahnsinnsverbreitung und die große Sichtbarkeit besser genutzt werden« (Michael Brüntrup, IDOS). Es gilt folglich, die Bundesregierung und das BMZ dabei zu unterstützen, »bei dem Thema eine ganzheitlichere, eine systemischere Politik zu gestalten, als es in der vorherigen Legislaturperiode der Fall gewesen ist« (Mathias Mogge, WHH). Was hierfür aber auch vonnöten ist, ist »eine entsprechende Ressourcenausstattung in den Ministerien. Ein Ministerium, das so einen komplexen und anspruchsvollen Prozess steuern und inhaltlich untermauern will, braucht eine entsprechende Personalausstattung« (Mathias Mogge, WHH). Die angemessene Mitgestaltung internationaler Prozesse durch das BMZ bedarf der dafür notwendigen Personalressourcen: »Dafür braucht man einfach Personal, das einen freien Kopf hat, der das überblickt und sich Ergebnisse und Probleme aufzeigen lässt. Es braucht wahrscheinlich auch Überlegungen, was jetzt aus der Krise heraus kurz und langfristig getan werden muss, als Kombination aus kurzfristiger Krisenbewältigung, langfristiger Entwicklung und Resilienz. Dieser Dreiklang ist noch ein bisschen unterentwickelt. Da kann das BMZ mehr machen,

ohne gleich die ganze Strategie über den Haufen zu werfen« (Michael Brüntrup, IDOS). Hendrik Denker (BMZ) formuliert dies wie folgt: »Aus meiner Sicht [hat] die Steuerung von globalen politischen Themen derzeit eigentlich gar keinen richtigen Raum im BMZ. [Momentan] funktioniert [dies] eher über die Frage, wo und wann MinisterInnen sich international äußern sollen bzw. äußern können – was aber fehlt, ist dann eine Strategie, wie Aspekte dieser Rede in die Praxis überführt werden können. Da drin sind wir nicht gut. [...] Da fehlt uns als BMZ im Grunde etwas.«

4. Diskussion

Die in Kapitel 3 aufgeführten Ergebnisse deuten an, dass in Bezug auf die Forschungsfragen Ableitungen aus der explorativen und Governance-orientierten Analyse der Interviews gezogen werden können. Im Folgenden werden diese ausgeführt und diskutiert, zudem werden sie in den Kontext der aktuellen weltpolitischen Entwicklungen gesetzt. Dies ist relevant, weil die Auswirkungen der »Polykrise« (Paganini & Khan, 2023; Whiting & Park, 2023) ein wesentlich anderes politisches Handeln erfordern und ermöglichen, als es noch zu Beginn der SEWOH im Jahr 2014 der Fall war.

Das Zusammenspiel aus Klimakrise, Biodiversitätsverlusten, Ukrainekrieg inkl. seiner Implikationen für Energie- und Nahrungsmittelpreise, Nahostkrise und rückläufigen Budgets in der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen den Handlungsdruck, begrenzen aber gleichzeitig die Handlungsoptionen der Bundesregierung. Deshalb werden die politische Steuerung der SEWOH und die internationale politische Anschlussfähigkeit ebenso diskutiert und in den aktuellen Kontext eingebettet wie ressortinterne Herausforderungen, Vor- und Nachteile des bisherigen Fokus auf die Projektebene und die angesprochene Notwendigkeit freier Personalkapazitäten. Zudem wird die verwendete Methodik kritisch reflektiert.

4.1 Politische Steuerung der SEWOH und thematische Anschlussfähigkeit an internationale Prozesse

Die in den Ergebnissen herausgearbeitete unzureichende politische Steuerung der SEWOH seitens des BMZ und die damit korrespondierende breite thematische Streuung der Vorhaben hatte zunächst politisch Vorteile. Die erheblichen Mittel und die hohe Flexibilität der Initiative ermöglichten im Inland eine breite Mobilisierung sowie den Aufbau tragfähiger politischer Allianzen: Potenzielle Kritiker*innen wurden durch die Breite der Initiative und die daraus erwachsenden thematischen, institutionellen und finanziellen Andockmöglichkeiten eingebunden. Dieser Ansatz korrespondiert auch mit dem Merkmal der »politischen Sichtbarkeit«, wie es von Paulo et al. (2017) für die SEWOH hervorgehoben wird, was zur politischen Verankerung der Sonderinitiative in der deutschen Öffentlichkeit beitrug. Substantielle Kritik gab es auch im parlamentarischen Raum nicht, entsprechende kleine Anfragen bezogen sich selektiv auf einzelne SEWOH-Kooperationen, z. B. mit Bayer CropScience⁶ oder AGRA⁷.

Mit der Fokussierung auf das entwicklungs- politische Kernthema »Hungerbekämpfung« und die Schaffung einer breiten Allianz hat Bundesminister Dr. Gerd Müller sich persönlich, aber auch dem BMZ starken politischen Rückhalt geschaffen. Dies hat sich auch auf seine Amtszeit ausgewirkt, deren Länge als ein Indikator für seinen Erfolg angesehen werden kann: Es ist die zweitlängste in der Geschichte des BMZ, was ohne die politische Unterstützung der kirchlichen Organisationen wahrscheinlich nicht möglich gewesen wäre. Diese wiederum goutierten seinen klaren Fokus auf Hungerbekämpfung wie auch ihre finanzielle Einbindung in die SEWOH, schließlich hat Bundesminister Dr. Gerd Müller »wie kein anderer Minister zuvor [...] die staatlichen Mittel für die Entwicklungsarbeit kirchlicher Hilfswerke beträchtlich erhöht.« (Erzdiözese Freiburg, 2023).

Um die SEWOH als Initiative der deutschen EZ auf der globalen Ebene zu verankern, setzte das BMZ vor allem auf die deutschen G7- und G20-Präsidentschaften. Das 2015 beschlossene Elmau-Ziel fehlte in den Folgejahren in kaum einem Text oder einer Rede zum Thema »Ernährungssicherung.« Hinweise auf die Notwendigkeit, mögliche Schritte zur Zielerreichung zu präzisieren

⁶ BT-Drucksache 18/9467.
⁷ BT-Drucksache 19/31167.

und Wirkungen nachzuweisen, stießen auf wenig Resonanz, wie Mathias Mogge (WHH) ausführte: »Da sind dann Aufträge an Forschungsinstitutionen erteilt worden, um ein Monitoring-System zu entwickeln, aber der Ansatz ist dann irgendwo stecken geblieben« (vgl. Abschnitt 3.4).

Strategien, die SEWOH auf globaler Ebene in den unterschiedlichen Initiativen, Gremien und Strukturen auf politischer Ebene, also oberhalb der Arbeitsebene des BMZ, zu vertreten und zu verankern, gab es kaum. Ähnlich wie auf nationaler Ebene sollte auch auf globaler Ebene der große Wurf (das Elmau-Ziel) eine ausdifferenzierte Strategie und ein mühsames persönliches Engagement kompensieren. Das wurde erneut deutlich, als seitens der Vereinten Nationen der Versuch unternommen wurde, mit den UN FSS ein Momentum zu schaffen und einen systemischen Blick auf das Agrar- und Ernährungssystem zu etablieren. Auch hier war die Bundesregierung als zweitgrößter globaler Geber zunächst nicht bereit neben einer substanziellen finanziellen Beteiligung (vgl. Abschnitt 3.4) auch eine führende politische Rolle zu übernehmen. Später wurde dann entschieden, die Besetzung von Schlüsselpositionen im UN-FSS-Prozess durch Martin Frick als Sondergesandten des UN-Generalsekretärs und Joachim von Braun als Vorsitzenden der Wissenschaftsgruppe des UN FSS 2021 maßgeblich zu unterstützen.

Darüber hinaus trug die SEWOH, wie von Joachim von Braun (ZEF) in Abschnitt 3.4. ausgeführt, dazu bei, die Möglichkeit von Partnerländern zu optimieren, sich in die entsprechenden Diskussionen beim UN FSS einzubringen. Aber auch die korrespondierende Profilbildung der SEWOH auf deutscher Ebene lässt sich anhand dieses Beispiels nachvollziehen: So wurde das BMZ im Vorbereitungsprozess des UN FSS als »Co-Convenor« seitens des BMEL akzeptiert, was ohne die SEWOH wohl nicht der Fall gewesen wäre.

4.2 Hausinterne Friktionen

Die SEWOH wurde als »Minister-Initiative« von oben mit Macht, erheblichen finanziellen Mitteln und unter erheblichem zeitlichen Druck implementiert: Aus den Interviews lässt sich die Ungeduld des Ministers herauslesen, den Prozess voranzutreiben und schnell groß anzufangen (vgl. Abschnitt 3.1). Das hatte den Vorteil, dass zeitnah vielfältige Projekte und Programme auf lokaler Ebene umgesetzt werden konnten. Der Preis dieses Vorgehens war die unzureichende politische Verankerung auf der nationalen Ebene, was heute die nachhaltige politische Integration der Maßnahmen und Investitionen der SEWOH in die Prozesse zur Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme der Partnerländer erschwert.

Innerhalb des BMZ unterstreichen die in den Interviews beschriebenen Konflikte zwischen den sektoralen und regionalen Strukturen das Problem. Plakativ beschrieben wurde die Wirkung in den Partnerländern durch Hendrik Denker (BMZ) der für die Anfangszeit ausführte, dass die SEWOH wie »ein Raumschiff von einem fremden Stern [wirkte], das in den einzelnen Ländern landete und dann irgendwo ganz viel Geld abwarf, dies aber häufig neben dem normalen Portfolio und auch ungenügend abgesprochen und schlecht koordiniert« (vgl. Abschnitt 3.3.3).

Der Minister hat mit dem Instrument der Sonderinitiative, das mit einem eigenen Haushaltstitel unterlegt ist, seine politische Steuerungsfähigkeit deutlich erhöht, sich aber nicht der Mühe unterzogen, diesen Ansatz in den Strukturen des BMZ angemessen zu verankern. Der Prozess wurde, in Michael Windfuhrs Worten, »institutionell nicht ordentlich« aufgesetzt, weil dies bedeutet hätte, sich einem mühseligen und langwierigen Prozess zu unterziehen (vgl. Abschnitt 3.3.1). Die kurze Zeitspanne zwischen seinem Amtsantritt am 17.12.2013 und der ersten Erwähnung der SEWOH im Bundestag am 21.03.2014 (Müller, 2014)

– 94 Tage – wäre nicht möglich gewesen, wenn eine institutionelle Verankerung vorgeschaltet gewesen wäre. Im Ergebnis war die SEWOH ein machtvoller, weil mit substanziellen Finanzmitteln hinterlegter Haushaltstitel, der sich aber in den Strukturen – d. h. im Organigramm des BMZ – nicht angemessen widerspiegelte. Aus diesem Grunde ist es fraglich, wie nachhaltig die SEWOH das Denken und Handeln im Haus beeinflusst hat und zukünftig beeinflussen wird. Die Debatte darüber, wie sektorale politische Initiativen wie etwa die Hungerbekämpfung national und global vorangetrieben werden können, ohne die politische Verantwortung der Partnerländer – und damit den regionalen Zugang der EZ – zu vernachlässigen, muss weiter vertieft werden, auch weil das institutionelle Gedächtnis von Ministerien oftmals mit politischen Zyklen endet. Letzteres ist ein Problem, denn es gilt: »remembering is a form of leading« (Scott et al., 2019).

4.3 Viele Einzelprojekte, aber wenig Strategie

Die SEWOH war darauf ausgelegt, gemeinsam mit einer breiten Struktur deutscher Partnerorganisationen in den Partnerländern Wirkung zu erzeugen – häufig auf lokaler Ebene. Dementsprechend vielfältig sind die Projekte und Programme, die innerhalb der SEWOH verwirklicht wurden. Diese Fokussierung auf die lokale Ebene hatte – wie bereits in Abschnitt 3.5.1 dargelegt – den Vorteil, schnell Wirkung in der Fläche und in vielen Sektoren erzielen zu können. Mittel- bis langfristig wurden aber auch die Defizite dieses Ansatzes immer deutlicher: die unzureichende Gesamtkonzeption und die fehlende Steuerung.

Michael Windfuhr (DIMR) dekliniert dies anhand des »Menschenrechts auf Nahrung« exemplarisch durch (vgl. Annex). Er führt aus, dass sich basierend auf einer derartigen international vereinbarten Zielmarke einzelne Fragestellungen ableiten lassen, welche es erlaubt hätten, die zu gehenden Entwicklungspfade logisch abzu-

leiten. Dies hätte zur Entwicklung einer Kaskade von Fragen geführt – »Was bedeutet das? Was ist wichtig für die Umsetzung?« –, deren saubere Beantwortung sowohl zielgenauere Programmplanungen ermöglicht als auch die politische Kommunikation der SEWOH stark vereinfacht hätte. Es hätte konkrete und nachvollziehbare Antworten gegeben auf die Frage »Warum macht ihr das?«, und in dem thematisch sehr pluralen Ansatz der SEWOH wären Handlungsleitlinien und nicht nur Zielmarken erkennbar gewesen.

Auf die Defizite bei der Steuerung reagierte die GIZ mit Einführung von Clusterkoordinatoren, die die sektoralen und regionalen Vorhaben koordinierten. Das verbesserte die Abstimmung innerhalb der technischen Zusammenarbeit, aber für die Steuerung von NGOs, Verbänden, KfW und weiteren Umsetzern von SEWOH-Vorhaben hatten die Koordinatoren kein Mandat. Dieses liegt bei den Repräsentant*innen des BMZ im jeweiligen Partnerland, den sogenannten WZ-Referent*innen, die das Mandat aufgrund der Vielzahl ihrer Aufgaben aber nur (sehr) bedingt wahrnehmen konnten.

Seit dem UN FSS verfolgt das BMZ das Ziel, die Partnerländer bei der Transformation ihrer Agrar- und Ernährungssysteme zu unterstützen, also bei der Umsetzung der jeweiligen National Pathways. Dazu müssen die Investitionen, Vorhaben und Wirkungen der SEWOH der vergangenen Jahre, die häufig auf regionaler oder lokaler Ebene erreicht wurden und in die nationalen Entwicklungsplänen nur unzureichend integriert sind, für den Prozess der Transformation in Wert gesetzt werden. Das ist besonders schwierig, wenn die verfügbaren Mittel rückläufig sind und Krisen die Situation verschärfen.

4.4 Der Strategische Begleitkreis als Governance-Institution

Der StBK ist, soweit sind sich die befragten Expert*innen einig, eine wertvolle Bündelung von im weitesten Sinne agrarrelevan-

ter Expertise auf Entscheider*innenebene. Dieses Gremium war und ist erfolgreich bei der Beratung des BMZ, denn es wird auch von der Leitung gehört. Seine Expertise wird wertgeschätzt. Die Tatsache, dass viele Mitglieder des StBK seit der Gründung des Kreises 2014 Mitglied sind, spricht für das Interesse und ermöglicht tiefgreifende, kontroverse, aber von Vertrauen und gegenseitiger Wertschätzung geprägte Diskurse. Die Weiterführung des Kreises über den Leitungswechsel 2021 hinaus war deshalb unstrittig.

Durch diese Art des Dialogs wurde gegenseitiges Verständnis und Vertrauen geschaffen. Dies ermöglichte konstruktive Diskurse auch kontroverser Themen wie z. B. Agrarökologie oder technologische Innovation und könnte auch relevant werden, wenn es gilt, über politischere Ansätze der deutschen EZ zu debattieren. Die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme ist ein politischer Prozess. Diesen von außen zu unterstützen, ist politisch sensibel. Der notwendige Diskurs mit den Partnerländern erfordert Erfahrung und Vertrauen, auch unter den potenziellen Unterstützern. Bei gleichzeitig rückläufigen Mitteln für die operative Projekt- und Programmarbeit kann dieser Diskurs auch institutionelle Interessen der jeweiligen Organisationen berühren, was einen Ort des vertrauensvollen Austauschs besonders relevant macht.

Damit sind wichtige Funktionen des StBK beschrieben, bei denen es sich aber nicht notwendigerweise um *Governance*-Funktionen handelt. In Abschnitt 3.3.2 führt Michael Brüntrup (IDOS) aus, dass der StBK sich im Rahmen seiner Beratungen klar zu einer stärkeren Einführung von »*Governance*-Elementen« im Rahmen der SEWOH bekannte – unklar bleibt in diesem Kontext allerdings, inwieweit hiermit auch der StBK selbst gemeint war. Die Divergenz im entsprechenden Selbstverständnis des StBK wird ebenso in Abschnitt 3.3.2 exemplarisch aufgeführt und schwankt zwischen »*Governance*-Institution« (Heino von Meyer

(Chair, StBK)) und »Beteiligungsform« (Alexander Müller, TMG). Das Argument von Alexander Müller bezüglich des Zusammenhangs von »*Accountability*« und »*Governance*« verdeutlicht, warum der StBK die Defizite bezüglich der *Governance* der SEWOH diskutieren und benennen, aber nicht lösen konnte. Dies korreliert auch mit der Aussage von Julia Harnal (BASF), dass das »*Nachhalten und die Kontinuität*« gefehlt haben, denn eine *Governance* im Rahmen einer politischen Steuerung bedarf der Kontinuität. Andererseits hat der StBK dadurch, dass seine Vorschläge seitens des BMZ beachtet und aufgegriffen wurden, durchaus zur *Governance* im Sinne einer politischen Steuerung der SEWOH beigetragen – und sei es nur dadurch, dass er auf mehr *Governance*-Elemente drang.

4.5 Es braucht freie Personalkapazitäten zur Unterstützung von politischen Prozessen

Ein wesentlicher Aspekt, der wiederholt in den Interviews auftaucht, ist der Bedarf an Strukturen zur politischen Steuerung, unterlegt durch entsprechende Personalkapazitäten, da die Steuerung von globalen politischen Themen an keiner Stelle im BMZ wirklich verortet ist, »*keinen richtigen Raum*« hat, wie Hendrik Denker es in Abschnitt 3.5.3 ausführt. Dies geschieht zurzeit »*eher über die Frage, wann und wo MinisterInnen sich international äußern sollen bzw. äußern können*« (Denker), die Umsetzung dieser Reden in die Praxis sei aber verbesserungswürdig.

Politische Prozesse wie die Transformation der Ernährungssysteme erfolgreich zu unterstützen, verlangt gewachsenes Vertrauen und Verlässlichkeit. Folglich sollten Expert*innen des BMZ die Möglichkeit haben, spezifische Prozesse auf internationaler Ebene über einen längeren Zeitraum politisch zu begleiten, denn nur so kann zwischenmenschliches Vertrauen wachsen und nur so können diese Expert*innen als kontinuierliche Ansprechpartner fungieren (Holmes & Wheeler, 2020). Dies gilt

aufgrund seiner Komplexität auch für den Ansatz der *Food Systems Diplomacy* (Garg et al., 2022). Um wirksam zur Transformation des Agrar- und Ernährungssektors beitragen zu können, müssen – auch vor dem Hintergrund von Budgetkürzungen – die langjährigen Investitionen der SEWOH politisch in Wert gesetzt werden, um politische Dialoge substanziell zu unterlegen und so die bilateralen Beziehungen und das gewachsene Vertrauen auch auf der nationalen Ebene zu stärken. Auf der lokalen Ebene gewonnene Erkenntnisse könnten aber auch effizienter im Kontext globaler politischer Prozesse genutzt werden; Michael Brüntrup (IDOS) betitelt dieses Prinzip als »das Fahrstuhl-Modell«, und meint damit »die deutsche Philosophie [...], auf der Mikro-Ebene zu experimentieren und dann auf der Meso- und vor allem auf der Makroebene zu aggregieren« (vgl. Annex). Hierfür muss das BMZ aber politisch agieren – was es auch propagiert (BMZ, 2023a). Ressortkohärenz, etwa mit dem BMEL (aber auch anderen Bundesministerien), ist dabei ein weiterer Faktor. Da die Ressortabstimmung im ersten Schritt Ressourcen bindet, ist eine langfristige Orientierung notwendig, damit die Bilanz am Ende positiv ausfällt.

4.6 Kritische Reflexion der verwendeten Methoden

Die Nutzung eines qualitativen Forschungsdesigns wurde gewählt, da es Ziel des Forschungsprozesses war, u. a. persönliche Haltungen sowie Vor- bzw. Einstellungen der Befragten zu einem klar definierten Themenbereich – in diesem Fall der *Governance*-Aspekte innerhalb der SEWOH – zu erheben. Durch die entsprechenden LEs konnten Breite, Tiefe und Qualität der individuellen Denkstrukturen der interviewten Expert*innen erkannt und auch unbekannte individuelle Vorstellungen entdeckt, erfasst und interpretativ erschlossen werden (Niebert & Gropengiesser, 2013). Der gewählte qualitative Ansatz war einer quantitativen Herangehensweise vorzuziehen, da die durch LEs erfasste Detailschär-

fe nicht mit qualitativer Datenerhebung hätte erreicht werden können. Aufgrund der allgemein sehr begrenzten Datenlage zum Thema ›SEWOH‹ erscheint der Erkenntnisgewinn durch LEs eine angemessene Methode, um Wissen zu generieren und dabei – bei gleichzeitiger Strukturierung der Themen durch den Erhebungsprozess – eine große Offenheit zu gewährleisten (Niebert & Gropengiesser, 2013); eine »Gegenstandsangemessenheit« (Strübing et al., 2018) ist somit gegeben.

Insgesamt wurden 18 Expert*innen befragt. Diese Anzahl wäre potenziell ausbaufähig gewesen, um die Datenbasis zu vergrößern, allerdings sind alle Interviewpartner*innen ausgewiesene Kenner*innen der SEWOH und mehrheitlich als hochrangige politische Entscheider*innen tätig. Zudem entspricht diese Anzahl gängigen wissenschaftlichen Studien und Ergebnissen, die auf ähnlichen Datenbasen erhoben wurden, sind in verschiedensten Disziplinen und Fachzeitschriften veröffentlicht (Aschemann-Witzel et al., 2015; Ashwell et al., 2020; Bomans et al., 2010; Stojanov et al., 2016). Die Qualität der Ergebnisse wird auch dadurch unterstrichen, dass der Interviewer konstant blieb und darüber hinaus ebenfalls als Experte auf dem Gebiet der SEWOH gilt.



5. Fazit

Die SEWOH war ein Prozess, mit dem es Deutschland gelungen ist, das lange vernachlässigte Thema der Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung wieder weit oben auf der globalen Agenda zu verankern. Ziel der Sonderinitiative war die Schaffung »Einer Welt ohne Hunger«. Dazu investierte die Bundesregierung von 2014 bis 2022 rund 1,5 Milliarden Euro jährlich mit dem zentralen Ansatz, die Entwicklung von Wertschöpfungsketten durch Innovationen zu fördern. Um die benötigten finanziellen Mittel zu mobilisieren und den notwendigen politischen Rückhalt abzusichern, hatte die SEWOH einen starken innenpolitischen Fokus. Zentrales Element war die Schaffung eines breiten gesellschaftlichen Bündnisses, das über die engere EZ-Community hinausging. Zusammengehalten wurde dieses Bündnis durch das Versprechen, die Themen »Ernährungssicherung«, »Landwirtschaft« und »ländliche Entwicklung« zu priorisieren und einen neuen Haushaltstitel zu schaffen, der es erstmals ermöglichte, einen sektoral ausgerichteten Prozess mit umfangreichen eigenen finanziellen Mitteln auszustatten. Als Beratungsgremium des BMZ, in dem die Spitzen des Bündnisses repräsentiert sind, wurde der StBK etabliert.

Zur Verankerung des SEWOH-Ansatzes auf der globalen Agenda nutzte die Bundesregierung die deutschen G7- (Elmau 2015 und 2022) und G20-Präsidentschaften (Hamburg 2017). Durch eine entsprechende Schwerpunktsetzung gelang es, die globale Agenda zu beeinflussen, was u. a. durch das sogenannte Elmau-Ziel der G7 von 2015, 500 Millionen Menschen aus Hunger und Mangelernährung zu führen, unterstrichen wurde (vgl. Abschnitt 3.4). Trotz dieser Initiativen war die Bundesregierung aber nur eingeschränkt erfolgreich, andere Geber davon zu überzeugen, ihre Budgets in diesem Kontext ebenfalls spürbar zu erhöhen.

In den Partnerländern implementiert wurde die SEWOH vor allem durch zusätzliche Projekte und Programme, wobei der Schwerpunkt auf afrikanischen Ländern und auf Indien lag (vgl. Abschnitt 1.1). Dabei bestand ein zentrales Merkmal der SEWOH darin, dass Bundesminister Dr. Gerd Müller zugunsten einer schnellen Umsetzung darauf verzichtete, die notwendigen, aber absehbar zeitintensiven Umstrukturierungsprozesse im eigenen Haus anzugehen. Gleichzeitig sprach Bundesminister Dr. Gerd Müller in der Außenkommunikation grundsätzlich von einer SEWOH, die mit jährlich 1,5 Milliarden Euro hinterlegt war, während nach innen nur rund ein Drittel davon als SEWOH-Mittel (aus dem neugeschaffenen SEWOH-Titel) verstanden

wurden. Zwei Drittel, die sogenannte Basis-Milliarde (vgl. Abschnitt 1.1) waren Mittel aus dem bestehenden BMZ-Etat. Im Ergebnis wurden ein Drittel der SEWOH-Aktivitäten von den sektoralen Strukturen und zwei Drittel von den regionalen Strukturen des BMZ gesteuert. Das führte kontinuierlich zu Friktionen im BMZ und in den Vorfeldorganisationen, aber auch bei der Vermittlung des SEWOH-Ansatzes gegenüber den Partnerländern.

Im Hinblick auf die innenpolitischen Ziele war die SEWOH ein erfolgreich gesteuerter Prozess. Global wurden vor allem die Positionierung des Themas und der beträchtliche Mittelaufwuchs registriert. In den Partnerländern wurde sie primär als zusätzliche Mittel für Projekte und Programme wahrgenommen. Die Vermittlung einer übergeordneten Strategie der Bundesregierung war dort kaum möglich, auch weil die implementierenden Akteure dieses nicht als ihre Aufgabe betrachteten und das BMZ eine strategische Steuerung und Koordination der unterschiedlichen Maßnahmen nicht priorisierte.

Das hat Konsequenzen für die Reaktionen des BMZ auf den UN-FSS-Prozess. Mit dem UN FSS 2021 wurde der Ansatz, in Agrar- und Ernährungssystemen zu denken, global verankert. Eine Verständigung auf verbindliche Indikatoren zur Messung von Erfolgen bei der Transformation von Agrar- und

Ernährungssystemen gelang aber nicht. Auch bezüglich zielführender Entwicklungspfade und der Instrumente der Transformation gab es keine Einigung. Damit liegt die Verantwortung primär bei den Regierungen der Mitgliedsstaaten, welche die sogenannten National Pathways umsetzen müssen. Wenn die deutsche EZ diese Prozesse in den bisherigen SEWOH-Ländern unterstützen möchte, muss sie die Wirkungen der bestehenden Projekte und Programme zunächst auf nationaler Ebene auf diese Prozesse ausrichten.

Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, fokussiert die vorliegende Studie auf die folgenden Forschungsfragen: Welche Lehren können aus der Steuerung der SEWOH für die Gestaltung von politischen Prozessen zur Transformation von Ernährungssystemen abgeleitet werden? Und wie kann die deutsche EZ politische Prozesse zur Transformation von Ernährungssystemen zukünftig wirksamer unterstützen?

Das Fehlen einer Gesamtstrategie und die daraus resultierenden unzureichenden Mechanismen zur strategischen Steuerung der SEWOH wurden immer deutlicher als Problem erkannt, je länger die SEWOH fortbestand. Dies belegen Debatten im StBK, dessen Mitglieder teilweise für diese Studie interviewt wurden; das unterstreichen aber auch Gespräche mit Vertreter*innen der Partnerländer, die an anderer Stelle aufgearbeitet werden. Die aktuelle Leitung des BMZ hat auf diese Herausforderung mit einer Strategie der Multilateralisierung reagiert. Wie tragfähig ein solch strategischer Umschwung mittel- bis langfristig ist bleibt abzuwarten, weil die Auswirkungen auf die Partnerländer nun indirekt erfolgen und der Erfolg dieser indirekten deutschen Governance bis auf Weiteres zu beweisen bleibt. Die strategische Neuausrichtung und Multilateralisierung der Themen Ernährungssicherung und Agrarwirtschaft im Jahr 2022 kann als ein Schritt zu einer besseren Governance – also Steuerung und Koordination – verstanden werden. Zentrale Elemente sind dabei die

von BMZ, AA und BMEL getragene *Global Alliance for Food Security* sowie im weiteren Sinne die Pläne zur Reform der Weltbank. Noch unbeantwortet jedoch ist die Frage, welche Konsequenzen diese Prozesse bei der Implementierung der EZ auf der nationalen Ebene haben, etwa bei der Unterstützung der Umsetzung der National Pathways. Mit etwas Abstand, über das Politikfeld der EZ und die Ansätze westlicher Geber hinausblickend, wird deutlich, dass sich die Parameter noch weitergehender verändern. Konkret sind die Polykrise (vgl. Kapitel 4) und die geopolitischen Veränderungen zu nennen. Die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme wird direkt und indirekt durch weitere Krisen beeinflusst: Klimawandel, Biodiversitätsverluste, hohe Energie- und Nahrungsmittelpreise als Folge militärischer Konflikte, die Expansion autoritärer Systeme wie im Sahel und eine global wachsende Staatsverschuldung verschärfen die Situation und erschweren die notwendige Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme.

Gleichzeitig verkompliziert die sich abzeichnende Etablierung einer multipolaren Weltordnung globale Lösungsansätze und schwächt das UN-System. Länder des globalen Südens werden zunehmend umworben als Partner möglicher geopolitischer Allianzen, was ihnen neue politische Verhandlungsräume eröffnet (»age of choice«) (Prizzon et al., 2017). Doch selbstbewusstere und stärkere Länder des globalen Südens sind nicht gleichbedeutend mit einer Stärkung von Demokratie und Menschenrechten oder einer stärkeren Position des Westens. In der Tat verlieren insbesondere die ehemaligen Kolonialmächte massiv an Einfluss, Deutschlands Rolle als ehrlicher Makler bekommt Risse. Finanzielle Unterstützung wird in Form von Reparationen oder als Kompensation für früheres Fehlverhalten – etwa einen erhöhten Ausstoß von Klimagasen – gefordert und weniger als »konditionierte Hilfe« wie in der EZ akzeptiert. Umso mehr deutet sich als Konsequenz an, dass die deutsche EZ politischer werden muss, es kann nicht

mehr nur darum gehen, durch eine Vielzahl an Projekten in der Fläche Evidenz zu schaffen und Wandel auf höheren Skalen anzustreben. Konkret bedeutet dies im Rahmen bestehender Mandate, strategisch die Transformation politischer Rahmenbedingungen in den Partnerländern so zu unterstützen, dass nachhaltiger Wandel möglich ist und forciert wird.

Die *Governance* der Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme ist ein politischer Prozess. Wenn die früheren SEWOH-Partnerländer dabei Unterstützung von der deutschen EZ wünschen, steht diese vor der Herausforderung, die häufig auf lokaler oder regionaler Ebene implementierten, umfangreichen Investitionen der SEWOH im Rahmen einer strategischen Unterstützung auf nationaler Ebene nachträglich in Wert zu setzen. Diese komplexe Aufgabe wird zusätzlich erschwert durch einen politisch unter Druck geratenen BMZ-Haushalt, rückläufige Mittel für Projekte und Programme und Probleme beim »Up-Scaling«. Hinzu kommen die herausfordernde strategische Aufarbeitung der SEWOH-Erfahrungen und das Ableiten entsprechender Lehren.

Wie kann aber eine politischere Unterstützung der Partnerländer aussehen, die im Idealfall mehr Wirkung bei vermindertem Ressourceneinsatz erreicht? In einem ersten Schritt gilt es, die veränderten Rahmenbedingungen besser zu verstehen. Grundlage dafür ist ein von Vertrauen und Glaubwürdigkeit geprägter Dialog mit relevanten Partnern des globalen Südens. Dafür müssen geeignete Formate, auch im geschützten Raum, geschaffen werden. Doch wer sind die dazu erforderlichen Stimmen des globalen Südens? Akteure, die finanziell abhängig sind oder eine weitere Finanzierung anstreben, werden nur bedingt unbequeme Wahrheiten artikulieren. Hinzu kommt die Notwendigkeit des vernetzten Denkens bzw. die Überwindung der fachlichen Silos als Voraussetzung eines systemischen Handelns im Rahmen der Transformation von Ernährungssystemen.

Auch Zeit ist ein wichtiger Faktor: Vertrauen und Glaubwürdigkeit wachsen langsam und werden immer wieder auf die Probe gestellt. Intensives Zuhören, offene politische Diskurse, neues Denken und langfristige Investitionen in politische Prozesse sind mögliche Ansätze. Auch Mandatsfragen werden an Bedeutung gewinnen: Wenn technische Fragestellungen oder ein Wissensdefizit nicht mehr das Problem sind, sondern mangelnder politischer Wille, Ungleichheiten oder mangelnde Transparenz und damit zentrale innenpolitische Herausforderungen der Partnerländer, was ist dann die Rolle und das Mandat möglicher externer Unterstützer? Für die deutsche EZ gälte es auch, sich systematischer mit den Diskussionen um »thinking and working politically« auseinanderzusetzen, wie sie im angelsächsischen Raum schon länger in der EZ geführt werden.

Das BMZ sollte sich – in Abstimmung mit anderen, beteiligten Bundesministerien – bei diesem Prozess auf die politische Steuerung der Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen in den Partnerländern konzentrieren. Dazu müssen die notwendigen Kapazitäten – personell und finanziell – bereitgestellt und geeignete Steuerungsinstrumente entwickelt werden, um die Prozesse langfristig eng begleiten zu können. Das bedeutet nicht notwendigerweise zusätzliche Ressourcen, sicher aber die Entlastung von bestehenden, oft kleinteiligen Aufgaben. Zudem sollten derartige politische Prozesse ergebnisoffener ausgerichtet werden und langfristig finanziell planbar sein.



6. Literatur

A

Aschemann-Witzel, J., De Hooge, I., Amani, P., Bech-Larsen, T., & Oostindjer, M. (2015). Consumer-Related Food Waste: Causes and Potential for Action. *Sustainability*, 7(6), 6457–6477. <https://doi.org/10.3390/su7066457>.

Ashwell, M., Gibson, S., Bellisle, F., Buttriss, J., Drewnowski, A., Fantino, M., Gallagher, A. M., Graaf, K. de, Gosciny, S., Hardman, C. A., Laviada-Molina, H., López-García, R., Magnuson, B., Mellor, D., Rogers, P. J., Rowland, I., Russell, W., Sevenpiper, J. L., & Vecchia, C. Ia. (2020). Expert consensus on low-calorie sweeteners: facts, research gaps and suggested actions. *Nutrition Research Reviews*, 33(1), 145–154. <https://doi.org/10.1017/S0954422419000283>.

B

BMZ. (o. J.). *Bilanz – Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger*. Abgerufen am 17. November 2023 von <https://www.foodfortransformation.org/bilanz.html>.

BMZ. (2019). *Sonderinitiative EINEWELT ohne Hunger*. Abgerufen am 15. Dezember 2023 von <https://www.bmz.de/resource/blob/39130/191122-factsheet-sewoh.pdf>.

BMZ. (2022). *BMZ-Kernthemenstrategie: »Leben ohne Hunger – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme«*. Abgerufen am 07. Dezember 2023 von <https://www.bmz.de/resource/blob/97338/bmz-kernthemenstrategie-leben-ohne-hunger.pdf>.

BMZ. (2023a). *Starke multilaterale Entwicklungspolitik für soziale Gerechtigkeit weltweit*. Abgerufen am 23.11.2023 von <https://www.bmz.de/resource/blob/175046/bmz-positions-papier-multilaterale-strategie.pdf>.

BMZ. (2023b). *Grüne Innovationszentren*. Abgerufen am 14. Dezember 2023 von <https://www.bmz.de/de/themen/gruene-innovationszentren>.

BMZ. (2023c). *Sonderinitiative Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme*. Abgerufen am 02.12.2023 von <https://www.bmz.de/de/themen/ernaehrungssicherung/transformation-der-agrar-und-ernaehrungssysteme>.

Bomans, K., Steenberghen, T., Dewaelheyns, V., Leinfelder, H., & Gulinck, H. (2010). Under-rated transformations in the open space – The case of an urbanized and multifunctional area. *Landscape and Urban Planning*, 94(3–4), 196–205. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2009.10.004>.

Brunotte, E., Gebhardt, H., Meurer, M., Meusbürger, P. & Nipper, J. (Hrsg.) (2001). *Lexikon der Geographie in vier Bänden*. Spektrum Akademischer Verlag.

D

Delaney, A., Evans, T., McGreevy, J., Blekking, J., Schlachter, T., Korhonen-Kurki, K., Tamás, P. A., Crane, T. A., Eakin, H., Förch, W., Jones, L., Nelson, D. R., Oberlack, C., Purdon, M., & Rist, S. (2018). Governance of food systems across scales in times of social-ecological change: a review of indicators. *Food Security*, 10, 287–310. <https://doi.org/10.1007/s12571-018-0770-y>.

Donor Tracker. (o. J.). *Germany*. Donor Tracker. Abgerufen am 14. September 2023 von <https://donortracker.org/country/germany>.

Dresing, T., & Pehl, T. (2018). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende*. (8. Aufl.). dr. dresing & pehl GmbH. https://www.audiotranskription.de/wp-content/uploads/2020/11/Praxisbuch_08_01_web.pdf.

E

Erzdiözese Freiburg. (2023). *Ehemaliger Bundesentwicklungsminister Gerd Müller ausgezeichnet*. Abgerufen am 22. Oktober 2023 von <https://www.ebfr.de/aktuelle-meldungen/detail/nachricht/id/182072-ehemaliger-bundesentwicklungsminister-gerd-mueller-ausgezeichnet/?cb-id=12325277>.

G

G7 Leaders. (2015). *Think Ahead. Act Together. Leaders' Declaration, G7 Summit, 7–8 June 2015*. G7. Abgerufen am 14. September 2023 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998440/436680/e077d51d67486b1df34e539f621aff8c/2015-06-08-g7-abschluss-eng-en-data.pdf?download=1>.

Garg, D. H., Spiker, M. L., Clark, J. K., Reynolds, C., & Otten, J. J. (2022). Food systems governance should be preceded by food systems diplomacy. *Nature Food*, 3, 667–670. <https://doi.org/10.1038/s43016-022-00595-8>.

H

Heyen, D. A., & Brohmann, B. (2017). Konzepte grundlegenden gesellschaftlichen Wandels und seiner Gestaltung Richtung Nachhaltigkeit – ein Überblick über die aktuelle Transformationsliteratur. In J. Rückert-John & M. Schäfer (Hrsg.), *Governance für eine Gesellschaftstransformation: Herausforderungen des Wandels in Richtung nachhaltige Entwicklung* (S. 69–86). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-16560-4_3.

Hoffmann, H., Stiem-Bhatia, L., Montas, D., & Rybak, C. (2023). The UNFSS+2 Stocktaking moment: Tracking progress amidst absent global targets? *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development* 23(8), 1+.

Holmes, M., & Wheeler, N. J. (2020). Social bonding in diplomacy. *International Theory*, 12(1), 133–161. <https://doi.org/10.1017/S1752971919000162>.

L

Lange, R. T. (2011). Inter-rater Reliability. In J. S. Kreutzer, J. DeLuca & B. Caplan (Hrsg.), *Encyclopedia of Clinical Neuropsychology* (S. 1348). Springer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-79948-3_1203.

M

Mayring, P. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (13. Aufl., überarb.). Beltz.

Müller, G. (2014, 29. Januar). *Rede des Bundesministers für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*. Abgerufen am 02. Oktober 2023 von <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975954/775330/01431b67a164ab1207a5a10e515674ba/08-4-bmz-data.pdf?download=1>.

Müller, G. (2014, 1. August). »Groß ist in Afrika nicht die Lösung« (Bernd Ludermann & Marina Zapf) [Welt-Sichten]. Abgerufen am 13. September 2023 von <https://www.welt-sichten.org/artikel/23658>.

N

Niebert, K., & Gropengiesser, H. (2013). Leitfadengestützte Interviews. In D. Krüger, I. Parchmann & H. Schecker (Hrsg.), *Methoden in der naturwissenschaftsdidaktischen Forschung* (S. 121–132). Springer Spektrum. https://doi.org/10.1007/978-3-642-37827-0_10.

Nowack, M. (2021). Entwicklungspolitik als Nachhaltigkeit und Länderkonzentration: Gerd Müller (seit 2013). In W. Gieler & M. Nowack (Hrsg.), *Staatliche Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme des BMZ 1961–2021* (S. 205–231). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-34789-5_13.

P

Paganini, N., & Khan, Z. (2023). *Culinary Canvas: Exploring the Intersectionality of Polycrises through Cape Town's Feminist Flavors*. (Opinion Brief 1/23; Urban Food Futures Opinion Brief). Abgerufen am 20. Dezember 2023, von https://assets.ctfassets.net/rrir183j-fda/4uFUJmD2c2i30SiLVWiasc/10daa39a92812e7108cda05bb721ed09/Culinary_Canvas.pdf.

Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health Services Research*, 42(5), 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>.

Paulo, S., Janus, H., & Holzapfel, S. (2017). *Thematische Allokation von Entwicklungszusammenarbeit: Wo liegen die Vor- und die Nachteile?* Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Abgerufen am 13. Oktober 2023 von https://www.idos-research.de/uploads/media/AuS_14.2017.pdf.

Prizzon A, Greenhill R, Mustapha S. (2017). An ›age of choice‹ for external development finance? Evidence from country case studies. *Dev Policy Rev.* 35, 29–45. <https://doi.org/10.1111/dpr.12268>.

S

Scott, R. J., Lovell, H., Grube, D., & Corbett, J. (2019). *The contribution of narrative choice to institutional memory*. Conference of the International Public Policy Association, Montreal, Canada. Abgerufen am 12.10.2023 von <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5cf59af36312d.pdf>.

Stojanov, R., Kelman, I., Ullah, A. A., Duží, B., Procházka, D. & Blahůtová, K. K. (2016). Local Expert Perceptions of Migration as a Climate Change Adaptation in Bangladesh. *Sustainability*, 8(12), Article 1223. <https://doi.org/10.3390/su8121223>.

Strübing, J., Hirschauer, S., Ayaß, R., Krähnke, U., & Scheffer, T. (2018). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß. *Zeitschrift für Soziologie*, 47(2), 83–100. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2018-1006>.

V

van Bers, C., Delaney, A., Eakin, H., Cramer, L., Purdon, M., Oberlack, C., Evans, T., Pahl-Wostl, C., Eriksen, S., Jones, L., Korhonen-Kurki, K., & Vasileiou, I. (2019). Advancing the research agenda on food systems governance and transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 39, 94–102. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.08.003>.

W

White, R., & Gunstone, R. (1992). *Probing Understanding*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203761342>.

Whiting, K., & Park, H. (2023). *This is why 'polycrisis' is a useful way of looking at the world right now*. Abgerufen am 22. Oktober 2023 von <https://www.weforum.org/agenda/2023/03/polycrisis-adam-tooze-historian-explains/>.

7. Annex

Interview

Cornelia

Berns BMEL

Cornelia Berns leitet seit Februar 2020 die Unterabteilung für Internationale Zusammenarbeit und Welternährung im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Sie ist Beauftragte des BMEL für den Nationalen Dialog zur Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme im Rahmen des UN FSS und vertritt das BMEL im Strategischen Begleitkreis der SEWOH. Während ihrer Laufbahn hat sie sich mit Fragen des Acker- und Pflanzenbaus, wie Züchtungsforschung und ökologischer Landbau, Umweltfragen von Luftreinhaltung über Klimaschutz bis Biodiversität, mit dem Dialog Landwirtschaft und Gesellschaft und mit der Fortentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik befasst und lange Erfahrung in der Handelspolitik gesammelt.

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH?

Cornelia Berns Ich war nicht von Anfang an dabei, aber soweit ich das verfolgen konnte, ist die SEWOH gegründet worden, um die Agrar- und Ernährungswirtschaft im entwicklungspolitischen Kontext noch einmal in den politischen Fokus zu rücken. Das war im Vorfeld der Gründung nicht so. Viele Länder haben sich z. B. auch an uns als Agrarressort gewandt, um in der Agrarpolitik mit uns zusammenzuarbeiten. Aus der Zeit stammt auch unser Engagement in dem Bereich. Ich glaube, dass die SEWOH noch mal gezeigt hat, wie wichtig Agrarentwicklung ist. Dazu hat sie auf jeden Fall beigetragen, sowohl im BMZ selbst als auch gegenüber Drittländern. Leider ist es immer noch so, dass für manche Partnerländer des BMZ die Agrarentwicklung nicht prioritär ist. Es ist leider so, dass in Ländern, die bei der Agrarentwicklung Nachholbedarf hätten, andere Prioritäten bei der Wirtschaftsentwicklung gesetzt werden. In Regierungsverhandlungen, in denen die Drittländer Schwerpunktthemen setzen, wird die Landwirtschaft häufig hintangestellt. Deswegen haben wir immer noch sehr häufig Anfragen von Agrarressorts aus Drittländern, die gerne mit dem BMEL arbeiten würden. Aber das können wir häufig nicht, da wir nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Das Thema ›Agrarentwicklung‹ wurde im BMZ von Bundesminister Dr. Gerd Müller nach vorne getrieben, der vorher bei uns im Haus tätig war. Er hat das Thema mitgenommen und legte eine ganz andere Aufmerksamkeit auf

den Bereich der Agrarentwicklung. Und er hat auch konkrete Themen aus unserem Haus mitgenommen, beispielsweise die Idee der Grünen Innovationszentren. Dass wir der Agrarentwicklung große Bedeutung beimessen, ist selbstverständlich. Es gibt viele Länder, die die Umsetzung von SDG 2 nicht hinbekommen werden, ohne eine weitere Agrarentwicklung. Das BMEL hat von seinen Aufgaben her eher den internationalen Fokus über die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und den Welternährungsausschuss (CFS). Es macht ja nur wenig Programm- und Projektarbeit. Wir wollen den Ländern das Handwerkszeug für eine gute Agrarpolitik an die Hand geben. Deshalb unterstützen wir auch die Leitlinien und Politikempfehlungen, die vom CFS erarbeitet werden und die die Länder dabei unterstützen, eine gute Agrarpolitik zu machen. Wir sehen das übergreifend, aus der politischen Perspektive. Da ist es gut, wenn die SEWOH in ihren Projektarbeiten zeigt, wie das in der Praxis aussieht. Das ergänzt sich sehr gut.

Welches politische Zielen hat die Bundesregierung mit der SEWOH verfolgt?

Cornelia Berns Die Erreichung von SDG 2 – konkret Versorgungssicherheit, Hungerbekämpfung und nachhaltige Landwirtschaft –, um so einen echten Mehrwert in den Zielländern zu erreichen. Das sind die Ziele, die das BMZ – und natürlich auch das BMEL – verfolgt. Ein wichtiger neuer Punkt war die Einbindung der Wirtschaft. Projektarbeit, finanziert aus ODA-Mitteln, geht

nach einigen Jahren zu Ende. Deshalb brauchen wir mehr Investitionen der Wirtschaft in den Zielländern. Die SEWOH hat die Wirtschaftsakteure eingebunden, sodass diese die Gelegenheit hatten, die Drittländer besser kennenzulernen. Und wir hoffen, dass sich daraus ein langfristiges Engagement ergibt, sodass mehr Investitionen in eben diese Drittländer fließen.

War die Einbindung der Wirtschaft ausreichend?

Cornelia Berns Man kann die Wirtschaft sicher noch mehr einbinden. Was so ein bisschen fehlt, ist die verarbeitende Industrie. Mit dabei war die Vorleistungswirtschaft. Die haben konkrete Interessen und waren auch in unseren Projekten immer vertreten. Aber was macht man nach der Ernte?

Inwieweit hat Deutschland mit der SEWOH politische Führung übernommen?

Cornelia Berns Die Bewusstseinsmachung im BMZ hat sich sicher auch im Elmau-Prozess niedergeschlagen. Der Fokus auf die Ernährungssicherung hat die Hungerbekämpfung in internationalen Prozessen noch einmal ganz anders vorangetrieben. Und die jetzige G7-Präsidentschaft konnte daran anknüpfen. Die SEWOH hat die Themen, die in Elmau beschlossen wurden, weitergetragen und mit Leben gefüllt. Auch die G20 sind sicherlich davon befruchtet worden. Das BMZ hat immer versucht, Ideen, die aus dem SEWOH kamen, auch in den G20-Prozessen einzubringen. Und auch wir haben Themen, die in der SEWOH diskutiert wurden, auch bei der FAO und bei den Treffen der Agrarminister*innen der G20 diskutiert.

Haben diese Aktivitäten auch in den Partnerländern etwas verändert?

Cornelia Berns Das ist für uns schwer zu beurteilen. Ich kann nur zu unseren Projekten etwas sagen. Da haben wir schon den Eindruck, dass Ideen für die Fortentwick-

lung der eigenen Agrarpolitik aufgegriffen werden und dass da teilweise ein Umdenken stattfindet. Und wir haben das Afrikakonzept des BMEL entwickelt, da sind sicher auch Ideen der SEWOH eingeflossen. Wir haben das intensiv mit den Stakeholdern diskutiert, aber es wäre natürlich wünschenswert, wenn das noch stärker von den Regierungen der Partnerländer aufgegriffen werden würde. Wir gehen zunehmend dazu über, keine Projekte mehr zu machen, sondern agrarpolitische Dialoge zu fördern, also über einen längeren Zeitraum mit der Regierung Gespräche zu führen. Wir beraten, wie man bestimmte Dinge umsetzen kann, beispielsweise Qualitätssaatgut zu produzieren und zu vermehren. Und das ist eine interessante Sache, die dann weitergeführt wird und durch die konstant Qualitätssaatgut vor Ort erzeugt wird. Das funktioniert aber nur, wenn die Regierungen mitziehen.

Damit sind wir beim Thema ›Governance‹. Welche Governance-Tools der SEWOH haben gut funktioniert und wo müsste nachgearbeitet werden?

Cornelia Berns Es ist natürlich ein weites Feld. Wieweit hat sich die SEWOH um Governance gekümmert? Das kann ich nicht genau beurteilen, weil ich nur Einzelbeispiele kenne. Aber es ist ein wichtiger Punkt, dass sich die SEWOH um Governance kümmert – das BMZ allein oder mit uns zusammen. Es ist wichtig, agrarpolitische Beratung auf stabile Füße zu stellen, damit die Regierungen vor Ort das mittragen, umsetzen und eine entsprechende Rechtssetzung schaffen. In Projekten kann gezeigt werden, wie das in der Praxis aussieht. Hinzu kommt die Global Governance. Das ist auch ein wichtiger Punkt, dass FAO, WFP und IFAD gut zusammenarbeiten, auch mit dem CFS. Der UN FSS hat ja gezeigt, dass wir im Governance-Bereich noch etwas tun müssen. Wichtig ist es, Stakeholder mit dabeizuhaben, vor allem in unseren Partnerländern, damit nicht mit unserem Blick aus dem Norden irgendetwas konzipiert wird vor Ort, das nicht funktioniert. Beim CFS wird

immer darauf hingewiesen, insbesondere auch die marginalisierten Gruppen einzubinden. Auch die Beteiligung von Frauen ist sehr wichtig, weil die Landarbeit oft von Frauen gemacht wird, zumindest wenn Lebensmittel angebaut werden. Bei Kaffee und Kakao sind aber auch die Männer dabei, vor allem beim Thema ›Vermarktung.‹ Die Frauen dagegen fragen sich: »Was braucht meine Familie und was kann ich auf dem lokalen Markt verkaufen?« Der konkrete Beitrag zur Ernährungssicherung wird also von den Frauen gemanagt. Das hat das BMZ natürlich auch auf dem Schirm, aber es ist nicht so, dass man das nicht generell noch besser machen könnte.

Nehmen wir das Beispiel Äthiopien. Wenn das BMEL hier das Landwirtschaftsministerium berät, wie funktioniert dann ganz konkret die Zusammenarbeit mit dem BMZ?

Cornelia Berns Wir tauschen uns natürlich aus und sorgen dafür, dass unsere Kolleg*innen vor Ort Hand in Hand arbeiten. Das muss sichergestellt sein und ist unser gemeinsames Ziel. Die Ziele der SEWOH und unsere Ziele sind mehr oder weniger deckungsgleich, angefangen von den politischen Zielsetzungen bis zur Umsetzung vor Ort. Wir haben eine sehr offene Kommunikation, würden uns aber manchmal wünschen, dass wir uns gegenseitig noch besser informieren. Dabei ist uns bewusst, dass das BMZ vor Ort sehr viel macht und, dass das sehr umfangreiche Informationen sind.

Lassen Sie uns den Blick nun nach vorn richten. Die Bekämpfung von Hunger und Armut sind Schwerpunktthemen von Ministerin Schulze, das globale Bündnis GAFS ist ein zentrales Ergebnis der deutschen G7-Präsidentschaft – wie sehen Sie die zukünftige Ausrichtung des Themas, auch im Hinblick auf die Governance?

Cornelia Berns Es ist in dem Fall so, dass die Abstimmung zwischen allen betroffenen Ressorts weitergeführt, aber auch opti-

miert werden muss. Wir setzen uns in unserem jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung ein. Die Ziele Hungerbekämpfung, Klimaschutz und Biodiversität sind unmittelbar miteinander verbunden. Ein Ziel kann man nicht ohne die anderen erreichen, das sind kommunizierende Röhren. Die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme werden wir im kommenden Jahr beim GFFA thematisieren. Das ist uns sehr wichtig. Wir haben unter der neuen Hausleitung angefangen, unser internationales Konzept zu überarbeiten. Daran ausgerichtet sind unsere Projektarbeit, die Zusammenarbeit mit der FAO und unsere internationale Forschung im Bereich Welternährung. Wir wollen auch unseren nachgeordneten Bereich stärker einbeziehen. Dort besteht ein großes Interesse an der internationalen Arbeit und da ist auch sehr viel Know-how vorhanden. Die Thünen-Institute machen schon sehr viel im Bereich der Ausbildung, sie bilden beispielsweise Doktoranden aus Afrika aus. Dann das Bundesamt für Risikobewertung, an dessen internationaler Arbeit wir ein großes Interesse haben. Wir importieren sehr viele Lebensmittel, die hohe Sicherheitsstandards haben müssen. Es ist im Interesse beider Seiten, dass wir Länder dabei unterstützen, sichere Lebensmittel zu erzeugen, denn auch deren Bevölkerung hat den Anspruch, sichere Lebensmittel zu konsumieren. Da ist durchaus ein großes Interesse in den Partnerländern vorhanden. Wir haben die One-Health-Initiative, wo wir mit der OECD im Bereich Tierseuchen zusammenarbeiten. Ein Problem sind die personelle Ausstattung und das Geld. Geld ist nicht da und wird in Zukunft noch weniger da sein, weil die Krisen – von COVID-19 bis zur Energiekrise – so viel Geld gekostet haben und noch kosten werden. Deshalb ist es umso wichtiger, aus den bestehenden Ressourcen möglichst viel herauszuholen.

Die Transformation der Ernährungssysteme ist das Thema des GFFA. Wie kann Deutschland diesen Prozess unterstützen?

Cornelia Berns Wir können bestimmte Prozesse finanziell unterstützen und beraten, das macht das BMZ über die KfW und die GIZ. Wichtig ist aber auch unser eigener, nationaler Dialogprozess. Wir sollten gut kommunizieren, was wir gemacht haben, was dabei herausgekommen ist und wie wir das umsetzen wollen. Einfach um zu sagen: »Auch wir haben Transformationsbedarf, auch wir können besser werden.« Und um zu zeigen, wie solche Prozesse laufen können, um eine Art Vorbildfunktion zu übernehmen. Ich hoffe, dass das alles so funktioniert, wie wir das geplant haben. Im zweiten Schritt geht es darum, wie wir Maßnahmen umsetzen. Sehr viel Zeit haben wir bis 2030 nicht mehr.

Könnten Sie noch etwas konkreter sagen, wie Sie diesen Prozess umsetzen wollen und was das für Ihre Arbeit auf internationaler Ebene bedeutet?

Cornelia Berns Das bisher Geleistete wird in unsere bilaterale Zusammenarbeit einfließen und natürlich in unsere multilaterale Arbeit, etwa in unsere Zusammenarbeit mit dem CFS. Wir wollen das CFS stärker dabei unterstützen, dass die dort erarbeiteten Ergebnisse umgesetzt werden und dass evaluiert wird, inwieweit und wie die Ergebnisse in den Mitgliedsländern umgesetzt werden. Wir wollen dem CFS dabei helfen, sich hier zu informieren und die Kommunikation zu verbessern.

Welche Rolle spielt in diesem Kontext der Einfluss des BMEL auf die europäische Agrarpolitik?

Cornelia Berns Der GAP hat wenig Einfluss auf Drittländer. Wir können Drittländern nichts vorschreiben. Worauf wir bei der GAP achten, ist, dass mögliche Marktwirkungen der GAP keinen negativen Einfluss auf andere Länder haben. Das ist Teil der

Reformpolitik, die seit vielen Jahren läuft. Schon im Zusammenhang mit der Uruguay-Runde ist sehr deutlich geworden, welche katastrophalen Konsequenzen eine verfehlte Agrarpolitik auf Drittländer haben kann. Deswegen haben Reformen stattgefunden. Wir haben leider in manchem EU-Staat immer noch produktionsgebundene Flächenprämien, die Deutschland komplett abgeschafft hat. Direktzahlungen müssen in der EU insgesamt in zielgerichtete Maßnahmen umgesteuert werden. Öffentliche Gelder sollten nur für öffentliche Leistungen gezahlt werden. Dumping subventionierter Exporte geht ohnehin nicht mehr, Exportsubventionen sind verboten. Das haben wir bei der WTO erreicht, mit Ausnahmen für Entwicklungsländer, was wir sehr bedauern. Denn deren subventionierte Überschüsse haben genauso negative Folgen auf die Weltmärkte wie früher die europäischen. Deshalb sehen wir auch die Diskussion um öffentliche Lagerhaltung sehr kritisch, weil wir hier praktisch eine Neuaufgabe der alten EU-Agrarpolitik heraufdämmern sehen. Da werden wir weiter unseren Einfluss nutzen, um das zu verhindern.

Lassen Sie uns abschließend noch einmal auf die Kohärenz der Ressorts bei der Transformation des Ernährungssystems schauen. Lässt sich dieser Prozess noch optimieren?

Cornelia Berns Optimieren kann man immer. Aber Koordinierung macht auch viel Arbeit. Man muss sich treffen, sich austauschen, gemeinsame Papiere schreiben. Das muss man alles neben der Arbeit des eigenen Ressorts machen. Aber dennoch haben wir den festen Willen, die Kohärenz weiter voranzutreiben und unsere Zusammenarbeit zu verbessern.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Michael

Brüntrup IDOS

Dr. Michael Brüntrup ist Agraringenieur und hat im Fachbereich Agrarökonomie promoviert. Nach einigen Jahren im akademischen Bereich und als selbstständiger Berater arbeitet er seit 2003 als Senior Researcher am German Institute of Development and Sustainability (IDOS, vormalig Deutsches Institut für Entwicklungspolitik [DIE]) in Bonn. Sein Interesse gilt den Themen Landwirtschaft, Management natürlicher Ressourcen, ländliche Entwicklung, Handelspolitik und Ernährungssicherheit mit einem geografischen Schwerpunkt auf Subsahara-Afrika.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH? Warum hat man dieses politische Instrument ins Leben gerufen?

Michael Brüntrup Der Minister wollte ein Alleinstellungsmerkmal haben. Er hat die Agenda aus dem Agrarministerium übernommen. Das war sein Thema, das er zum guten Teil auch gegen den Mainstream im BMZ durchgesetzt hat. Die SEWOH war eine Minister-Initiative. Er hat die Grünen Innovationszentren des BMEL schon als Staatssekretär betreut. Er war davon überzeugt. Er wollte damals den Privatsektor stärker einbeziehen, das war sein politisches Denken. Gleichzeitig hat er die großen NGOs, auch die kirchlichen Werke, mit der SEWOH auf seine Seite gezogen. Diese haben schon immer stark für ländliche Entwicklung und landwirtschaftliche Entwicklung gekämpft. Und die kirchlichen Werke waren wiederum sehr wichtig für sein persönliches Standing im politischen Raum. Die haben ihm wahrscheinlich auch zur zweiten Legislaturperiode verholfen. Das ist die Minister-Perspektive. Das Haus BMZ war, glaube ich, am Anfang nicht sehr überzeugt. Das Thema ›Agrar- und Ernährungssicherung‹ stand damals nicht groß auf der Agenda, weder im BMZ noch bei uns im DIE. Ich denke, dass vor allem die GIZ aus der Situation das Beste gemacht und ihr altes Leib- und Magenthema wiederentdeckt hat. So hat die Initiative Fahrt aufgenommen. Auch die KfW hat die SEWOH bewusst genutzt, um einen alten Bereich, der ihr viel mehr wert ist, wiederzubeleben. Und das hat offensichtlich funktioniert, denn das Thema hat die vorletzte Bundestagswahl und vier Jahre später auch den Regierungswechsel überlebt. Dies wahrscheinlich auch, weil eine grüne und soziale Bundesregierung dieses Kernthema nicht

leicht übersehen kann. Es war vor der SEWOH leider so, dass das Thema, obwohl es für die Entwicklung der Partnerländer von so übergeordneter Bedeutung ist, aus Sicht der Geber leicht vergessen wurde, weil es einfach nicht mehr aktuell erschien.

Welche politischen Ziele sollten mit der SEWOH erreicht werden?

Michael Brüntrup Bei jedem Regierungswechsel kommt es zu sektoralen Verschiebungen. Da ist die SEWOH keine Ausnahme. Diese Sonderinitiative war vielleicht besonders hemdsärmelig konzipiert. Interne Strukturveränderungen und Entscheidungsfindungen sind ein langer Prozess. Mit dem Instrument der Sonderinitiative konnte der Minister viel radikaler umgestalten. Das war das Besondere an der SEWOH. Ansonsten war es eine sektorale Entscheidung, so wie Privatwirtschaftsentwicklung oder Humankapitalförderung bei früheren Minister*innen. Diese Megathemen sind immer auch Richtungsentscheidungen.

Eine politische Strategie im weiteren Sinne sehen Sie nicht, die wurde erst nachträglich, quasi ex post, in den Prozess hineininterpretiert?

Michael Brüntrup Das ist mein Eindruck. Mit der Einbettung von Landwirtschaft, ländlicher Entwicklung, Ernährungssicherung und der sozial-ökologischen Transformation müsste der Sektor eigentlich eine Kernrolle einnehmen bei der Transformation zur Nachhaltigkeit. Die Debatte ist ja immer noch zu stark versäumt. Das ist bei der SEWOH im Laufe der Zeit besser geworden, aber immer noch zu sehr auf der Projektebene stehen geblieben. Die Bedeutung des Ansatzes ist vielleicht in ihrer Tragweite gar

nicht richtig erkannt worden, ansonsten wäre die SEWOH vielleicht noch strategischer aufgestellt worden. Das kommt unter Umständen noch, wenn das Thema jetzt nicht leichtfertig aufgegeben wird.

Hat Deutschland in diesem Prozess auch international politische Führung übernommen?

Michael Brüntrup Angesichts des Aufwands, der betrieben wird, hätte der Minister mehr daraus machen können. Er hat die vielfältigen Einblicke und Lerneffekte nicht ausreichend genutzt. Dadurch, dass die SEWOH als Kernthema EWOH den Regierungswechsel überstanden hat und eine große Zahl von Organisationen dahintersteht, haben wir immer noch die große Chance, eine globale Führungsrolle zu übernehmen. Das könnte Deutschland erreichen, wenn das aufgebaute Kapital, das Wissen, diese Wahnsinnsverbreitung und die große Sichtbarkeit besser genutzt werden.

Welchen Einfluss auf relevante politische Prozesse hat die SEWOH gehabt?

Michael Brüntrup Der Beschluss von Elmau 2015 war als Deklaration herausragend, aber ich habe nicht den Eindruck, dass sich dadurch operativ viel verändert hat. Auch auf deutscher Seite erkenne ich keinen großen Einfluss auf das Portfolio der EZ. Wie wird so eine Deklaration umgesetzt? Wann war sie wirkungsmächtig? Der Beschluss durfte in keinem Artikel, in keinem Statement fehlen. Aber irgendwie muss sich doch in der Portfolioentwicklung oder im politischen Dialog mit den Ländern etwas ändern. Ich sehe das nicht. Es gibt aber auch einfach zu viele Deklarationen auf zu vielen Ebenen. Oft sind die Ereignisse zuerst da und die Strategie kommt hinterher – und nicht umgekehrt. Vielleicht ist das auch gar nicht anders machbar.

Was ist Ihr Eindruck, wenn Sie auf die Partnerländer schauen? Ist die SEWOH dort als politische Initiative wahrgenommen worden? Oder wurde nur bemerkt, dass die Deutschen jetzt wieder mehr im Bereich Agrar- und Ernährungssicherung investieren?

Michael Brüntrup Hervorragende Frage! Das hätte ich auch sehr gerne schon mal untersucht. Meine durch Hintergrundgespräche unterlegte These lautet: Es gab einen Aufwuchs der Mittel, aber es gab keine politische Strategie dahinter, die in den Entwicklungsländern wahrgenommen wurde. Dafür waren die Schwerpunktthemen der SEWOH nicht ausreichend zusammenhängend. In der zweiten Phase der SEWOH gab es den Versuch, die Aktivitäten in eine Gesamtstrategie einzubetten. Das ist aber nicht gelungen. Es gab keine Gesamtstrategie für den Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung. Die Kernthemenstrategie EWOH ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber immer noch umfassend. Ich vermute, dass die Säulen der SEWOH früh festgelegt wurden und nicht eingebettet waren in eine Gesamtschau. Und dann war das BMZ irgendwann so damit beschäftigt, alles zu verwalten, dass es gar nicht mehr die Kapazitäten und die Zeit hatte, sich um Strategien zu kümmern. Der Aufwuchs war ja gewaltig und alles musste schnell passieren – und es gab immer wieder Nachbesserungsbedarf. Und den ganz großen Wurf, der Deutschland befähigt hätte zu sagen: »Wir sind jetzt wirklich der Vorreiter!«, nicht nur bei einzelnen Themen, auch in der Gesamtstrategie, den haben wir nicht hinbekommen. Ich fürchte, selbst die neue Strategie wird uns nicht so weit bringen – und ich sage das, obwohl ich daran mitgearbeitet habe. Es ist immer noch eine Bottom-up-Strategie, die auf den früheren Säulen basiert und nicht holistisch auf das Thema schaut.

Noch mal zurück zu meiner Ausgangsfrage: Heißt das, in den Partnerländern hat die SEWOH politisch nicht stattgefunden?

Michael Brüntrup Genau. Was die einzelnen Säulen betrifft, da hat Deutschland in manchen Bereichen, z. B. bei den Landrechten, einiges bewirkt. Aber als der maßgebliche Akteur in dem Bereich zu handeln, dabei den anderen Akteuren ihre Freiheit zu lassen und gleichzeitig die Dinge zu einem geschlossenen Bild zusammen zuführen, das ist uns nicht gelungen.

Wäre es dafür notwendig gewesen, dass der Minister verstärkt persönlich in internationalen Gremien präsent ist?

Michael Brüntrup Ja, der Minister oder die Ebene der Staatssekretäre. Es hätte eine gute Zusammenführung der einzelnen Elemente gebraucht. Das hätte in ein größeres Bild eingepasst werden müssen. Und dafür hätte eine relativ hochrangige Person sprachfähig gemacht werden müssen. Und der oder die hätte dann auch in diesen Gremien präsent sein müssen. Ich denke, in den einzelnen Ländern kommt auch noch hinzu, dass die KfW sehr viel im Hintergrund macht und über ihre Investitionsprogramme versucht, die Politik mitzubestimmen. Und die GIZ scheut davor zurück, aus ihrem Selbstverständnis heraus oder weil sie auch nicht darf, auf der politischen Ebene tätig zu werden. Was dann bleibt, ist die Botschaft. Aber die WZ-Referent*innen fühlen sich dann oft nicht sprechfähig genug. Natürlich gibt es Besuche aus dem BMZ, aber für eine kontinuierliche Beteiligung an den politischen Prozessen braucht es eine Person vor Ort mit Autorität und politischer Legitimation. Da fühlt sich die GIZ oft nicht richtig platziert. Das kann aber auch nicht zentral aus dem BMZ geleistet werden. Das müsste tatsächlich über ein Zusammenspiel von einer/m Beauftragten, z. B. für Landrechte oder für Ernährungssicherung, mit den WZ-Referent*innen geschehen. International muss das BMZ noch eine Stufe höher ansetzen, da wäre der Minister oder ein/e

Staatssekretär*in gefordert gewesen. Und da reicht nicht eine große Veranstaltung, das muss kontinuierlich unterfüttert werden. Dazu müssen auch Studien herausgegeben werden, die so substanziell sind, dass sie auf der internationalen Ebene mithalten können.

Im Strategischen Begleitkreis der SEWOH wurde mehrfach diskutiert, dass die SEWOH Defizite im Bereich Governance hat. Welche Governance-Tools der SEWOH haben sich bewährt und wo liegen die Defizite?

Michael Brüntrup Grundstärke, aber eben auch Grundschwäche der SEWOH ist, dass sie sehr stark auf der Mikroebene basiert. Das ist eine Stärke, weil dadurch unheimlich viel echtes Know-how erworben wird. Dann sieht das deutsche System die Mesoebene vor, da haben KfW und GIZ relativ viel Einfluss. Aber diese Ebene ist nicht besonders sichtbar. Einzelne Wertschöpfungsketten, Hühnerproduktion hier und Kartoffelproduktion dort. Es ist für das einzelne Land wichtig, diese Ketten – auch im Hintergrund – zu stärken. Da wird die GIZ lokal wahrgenommen. Aber für den politischen Raum ist das zu kleinteilig. Die deutsche Philosophie, das Fahrstuhl-Modell, bedeutet eben, auf der Mikroebene zu experimentieren und dann auf der Meso- und vor allem auf der Makroebene zu aggregieren. Da war die SEWOH nicht gut vernetzt; im Gegenteil, es gab Rivalitäten zwischen den bilateralen Programmen und dem SEWOH-Programm. Weil die Steuerung nicht zentralisiert war, sind die Themen nicht nach oben durchgedrungen. Wahrscheinlich haben sich einzelne Akteure auch gesträubt, Elemente der SEWOH aufzunehmen, weil die SEWOH als Rivale bei der Budgetallokation gesehen wurde. Das kann ich nicht empirisch belegen, aber ich habe dazu sehr viele Einzelmeinungen gehört. Wenn das besser gelungen wäre, dann wäre auch der Auftritt als zentraler Akteur auf internationaler Ebene einfacher gewesen.

In Deutschland verfügt die SEWOH über den Strategischen Begleitkreis. Wie bewerten Sie dessen Rolle?

Michael Brüntrup Auch da ist viel verschenkt worden. Die Debatte zu Kenia war so ein typisches Beispiel. Da hätte man ja mal versuchen können, aus den vielen einzeln finanzierten Projekten so etwas wie eine deutsche Stimme zu bilden. Das hat der Strategische Begleitkreis auch nicht geschafft. Der Kreis ist ein echtes Beratungsgremien, aber ein internes. Da ist viel verschenkt worden. Vielleicht noch nicht mal aus bösem Willen. Die Planungsprozesse in BMZ und GIZ laufen so nicht ab. Da wird nicht gesagt: »Der Strategische Begleitkreis hat eine interessante Idee gehabt, da machen wir mal was draus.« Dort werden neue Projekte konzipiert, wie beispielsweise die Beratungsfonds. Der Kreis hingegen sagt: »Es braucht mehr Governance Elemente.« Und die Antwort lautet: »Dann machen wir ein Projekt daraus.« Das funktioniert nicht, weil es nicht gelingt, an all die vielfältigen Einzelerfahrungen und Einzelprojekte unterschiedlichster Akteure anzudocken, diese aufzunehmen und weiterzuentwickeln.

Welche Rolle spielt die Wissenschaft in diesem Kontext?

Michael Brüntrup Man kann auch hier einzelne Projekte anschauen oder die Gesamtheit. Und wir haben da ein ziemlich buntes Portfolio. Wir hatten tatsächlich keinen guten, übergreifenden Nenner. Das muss ich selbstkritisch sagen. Wir haben aber versucht, das Modell der fünf Welten der SEWOH zusammenzuführen. Aber letztendlich sind wir zerfallen in einzelne Aktivitäten. Das Vorhaben habe ich geleitet. Wir lagen thematisch zu weit auseinander und waren dann auch noch über die ganze Welt verstreut. Man müsste jetzt in die einzelnen Themen tiefer reingehen. Wir hatten eine Begleitforschung, die zu SEWOH-Themen gearbeitet hat. Die sind uns nicht alle gelungen, auch weil die Kooperation mit der SEWOH nicht institutionell

verankert war. Manchmal war das BMZ auch nicht gesprächsbereit, weil es froh war, Projekte auf den Weg gebracht zu haben, und sich nicht gleich wieder von der Wissenschaft reinreden und über vermeintliche Fehler und Probleme aufklären lassen wollte. Manche von den Themen hatten auch im engeren Verständnis wenig mit der SEWOH zu tun: Bewässerung, soziale Sicherung und andere. Es gab ein oder zwei Versuche, alle Begleitforschungsinstitute und alle Themen zusammenzubringen. Das ist aber nicht gelungen. Wahrscheinlich, weil sich keiner von den anderen steuern lassen wollte. Dem BMZ ist dies auch nicht gelungen, aus ähnlichen Gründen: Mangel an Kapazitäten, zu viel Beschäftigung mit der Steuerung der Projekte, kein übergeordnetes Modell, an dem man sich entlanghangeln konnte. Dennoch war die SEWOH wahrscheinlich schon besser als andere Projekte des BMZ, wo es keine wissenschaftliche Begleitung gibt. Selbstkritisch muss ich sagen, dass wir vieles falsch gemacht haben, aber die zentrale Steuerung muss aus dem BMZ kommen. Das kann nicht Bottom-up passieren. Das Thema ist so breit, da muss mehr Verbindlichkeit von Anfang an da sein, in der Zusammenarbeit der Wissenschaften untereinander und in der Bereitschaft des BMZ, die Wissenschaft auch zuzulassen, aber auch Leitplanken vorzugeben.

Das Thema ›Hunger und Armut‹ bleibt ein Schwerpunktthema der neuen Ministerin. Was bedeutet dies für die bilaterale und die multilaterale EZ?

Michael Brüntrup Das Erste, was man jetzt machen muss, wenn das BMZ das Thema auf der internationalen Ebene mitgestalten möchte, ist, den Personalstock zu erhöhen, damit die SEWOH nicht nur Projekte verwaltet und Prozesse optimiert, sondern wirklich eine klare Strategie umsetzen kann. Das geht nicht über zwei Seiten, die man sich schreiben lässt – da muss das BMZ tiefer einsteigen. Dafür braucht man einfach Personal, das einen freien Kopf hat, der das überblickt und sich Ergebnisse und

Probleme aufzeigen lässt. Es braucht wahrscheinlich auch Überlegungen, was jetzt aus der Krise heraus kurz- und langfristig getan werden muss, als Kombination aus kurzfristiger Krisenbewältigung, langfristiger Entwicklung und Resilienz. Dieser Dreiklang ist noch ein bisschen unterentwickelt. Da kann das BMZ mehr machen, ohne gleich die ganze Strategie über den Haufen zu werfen. Eine zusätzliche Überlegung wären Personen, die ein spezifisches Mandat haben, auf der politischen Ebene zu sprechen, die eingeladen werden, an die jede und jeder sofort denkt, um Themen politisch sichtbar zu machen. Politische Prozesse halten sich nicht an deutsche Projektzyklen, nicht nach Wahlen und nicht nach Katastrophen. Hier benötigt das BMZ ungebundene Kapazitäten, um im richtigen Moment eingreifen zu können.

Wie sollte das BMZ seine zukünftige Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Ebenen ausrichten, also in den Partnerländern, global und in Deutschland, um die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme zu unterstützen?

Michael Brüntrup Das wird jetzt in der Krise noch schwieriger, mit der Verschmelzung von sozialen und ökologischen Themen, die den Agrarsektor zunehmend als den wesentlichen Schlüsselsektor für die Transformation entdecken. In diesem Bereich gibt es Strategien ohne Ende – jede Organisation hat ihre eigenen. Ein Weg könnte sein, verschiedene Initiativen über gute Studien zu koordinieren. Damit kommen wir zurück zur Rolle der Wissenschaft. Es ist eine echte Schwäche der deutschen EZ, dass es relativ wenig hochrangige Studien gibt, mit denen man hausieren gehen kann. Man sieht das bei den Engländern ganz gut. Die können relativ schnell neue Programme aus alten Initiativen zusammenwürfeln und schaffen es, sehr hochrangige Studien und wissenschaftliche Publikationen zu veröffentlichen. Dabei bauen sie auf einem alten Stock von erfahrenen Wissenschaftler*innen, der langsam abnimmt. Aber noch funktioniert das Konzept; eine relativ agile Politik

setzt auf Wissenschaftler*innen und hochrangige Expert*innen, die das auch vertreten können und Kapazitätsbeschränkungen der Regierung teilweise ausgleichen können. Ich glaube, in dem Bereich kann das BMZ mehr machen. Das kostet Geld, das auch aus der Implementierung verschwindet, aber ich glaube, für die Sichtbarkeit und für die Relevanz dessen, was man dann erreicht hat, wird das schon viel bringen. Es nimmt halt den Durchführungsorganisationen ein bisschen Autonomie. Das ist, glaube ich, der größte Pferdefuß dabei. Das funktioniert nicht, wenn die GIZ die Auftragsvergabe macht, sondern nur wenn Wissenschaft und Durchführungsorganisation auf einer gleichberechtigten Ebene zusammenarbeiten.

Herzlichen Dank.



Interview

Hendrik

Denker BMZ

Hendrik Denker ist Jurist, Politik- und Islamwissenschaftler und studierte in Würzburg, Kairo, Heidelberg und Berlin. Zum Zeitpunkt des Interviews arbeitete er als stellvertretender Leiter des Referats »Ernährungssicherung, Grundlagen der Welternährung, Fischerei« im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH? Warum hat das BMZ dieses politische Instrument ins Leben gerufen?

Hendrik Denker Das politische Versprechen war Innovationsfähigkeit. Man probiert Sachen aus und man arbeitet mit Akteursstrukturen zusammen, die mit alternativen, vorhandenen Instrumenten so nicht erreicht werden können. Das war das Versprechen der SEWOH. Letztlich haben wir das politische Potenzial aber oft nicht genutzt, weil wir zu halbherzig vorgegangen sind. Wir haben etwas ausprobiert und versucht, damit eine politische Wirkung erzielt – was wir aber nicht gut gemacht haben. Wir haben in den Prozessen, in denen normalerweise im BMZ bilateraler Politikdialog ausgerichtet wird, wenig an Akzenten setzen können. Zum einen, weil wir für diese Dialoge nicht zuständig waren. Die regionalen Kollegen haben uns nur gelegentlich eingebunden, weil sie SEWOH-Beiträge haben wollten. Zum anderen war meine persönliche Erfahrung: Wenn es um wirklich landesspezifische Politikentscheidungen geht, bin ich viel zu weit weg. Dann habe ich vielleicht einen kleinen Ausschnitt des Themas »Agrarfinanzierung« bearbeitet und weiß vielleicht, dass es dort ein kleineres, auch politisch lösbares Problem gibt – aber das Gefühl dafür, wie ich diese Herausforderung im lokalen Kontext gelöst bekomme oder ob das Thema für Regierungsverhandlungen, für den bilateralen Politikdialog geeignet war, dafür fehlte mir jegliches Gefühl. Deswegen ist es uns selten gelungen, SEWOH-politische Aspekte in den normalen bilateralen Kanal einzubinden.

Welche politischen Ziele hat das BMZ mit der SEWOH verfolgt?

Hendrik Denker Innovation ist das eine. Das andere große politische Ziel ist es, Themen wie ländliche Entwicklung, Ernährung und Landwirtschaftsentwicklung zurück auf internationale Agenden zu bringen – und das ist zu einem guten Stück erreicht worden. Es ist kein Zufall, dass seit der Gründung der SEWOH 2014 die allgemeinen Geberbeiträge für diese Themen gestiegen sind, dass wir in mehreren G7 und G20 Kontexten diese Themen in den Mittelpunkt gestellt haben und dass es auch immer wieder entsprechende Pledging-Momente gab, z. B. den Elmau-Pledge 2015. In Summe hat dies die Landschaft stark verändert. Auf dieser Ebene haben wir politisch schon gewirkt. Wir haben mit Minister Müller eine Leitung gehabt, die das Thema ins Schaulaufen gestellt hat. Ich denke aber, dies gilt jetzt für die neue Leitung ähnlich. Und ich glaube, wir sind an der Stelle auch durchaus lieferfähig im Sinne von politischen Botschaften, weil wir diese SEWOH-Erfahrung sowie eine Struktur und Mitarbeiter*Innen haben, die groß genug ist um entsprechende Aufgaben auch zu stemmen.

Inwiefern hat Deutschland mit der SEWOH auch international politische Führung übernommen?

Hendrik Denker Wir haben, glaube ich, an mehreren Stellen den Diskurs dadurch geprägt, dass wir mit den richtigen Think Tanks auf internationaler Ebene kooperiert haben. Ich erinnere mich hier z. B. an Gespräche mit Joachim von Braun oder auch mit Carin Smaller, wo wir die Agenden, also das, was man in der Gebergemeinschaft insgesamt für »good practice« hält,

intensiv diskutiert haben. Hierbei konnten wir erfolgreich die Sektoren identifizieren, die man prioritär bedienen bzw. adressieren sollte und müsste. Hier haben wir schon für einige Klarheit gesorgt und damit auch so etwas wie das Fundament gelegt, welches dann operativ für wichtiger werdende Initiativen wie z. B. die »Zero Hunger Coalition« oder letztlich auch GAFS genutzt werden kann. Und wenn man es weit fassen will, würde wahrscheinlich auch die französische FARM-Initiative dazuzählen, die ja im Grunde so etwas ähnliches wie GAFS ist und sich im weitesten Sinne auch auf Empfehlungen bezieht, die aus der SEWOH stammen.

Das heißt, politisch hat das BMZ eine Leitungsfunktion übernommen, auch wenn es nicht gelungen ist, andere zu ähnlich großen Beiträgen zu motivieren?

Hendrik Denker Ja, das stimmt. Aber ich glaube, auch bei denen, die sich nicht selbst übertroffen haben, ist es zu einer Steigerung gekommen. Die G7-Beiträge zum Thema »Ernährungssicherung« beispielsweise sind in den letzten acht, neun Jahren gestiegen. Das ist im Grunde auch der Zeitraum, in dem das Thema international – auch was das Pledging angeht – aus der Schmutzdecke herausgekommen ist. Wir haben, als wir die Kernthemenstrategie »Leben ohne Hunger« – oder damals noch »Eine Welt ohne Hunger« – erarbeitet haben, die Geschichte des Sektors in Ansätzen historisch nachvollzogen. Und da haben wir gemerkt, wie stark das Thema eigentlich seit Mitte der 1990er-Jahre mehr oder weniger abgemeldet war und dass es eigentlich erst in den 2010er-Jahren wieder auf den Geber-Agenden erschienen ist. Wahrscheinlich ist das auch ein zentrales Problem: Es fehlen 15 bis 20 Jahre fachliche Kontinuität. Und wir sind jetzt vielleicht gerade wieder da, wo wir in den 90er-Jahren mal waren, im Sinne von »Agenden gesetzt«, »politische Wichtigkeit des Themas kommuniziert« und »ländliche Räume als zentral definiert«. Z. B. gab es da einen Austausch zwischen dem BMZ und der Weltbank – auch diese Dialoge sind ja per

Definition politisches Handeln. Die Kolleg*innen der Weltbank waren bei den grünen Themen – also im Sinne von »landwirtschaftsnah« – nicht führend. Sie haben eine ganze Reihe von Themen bearbeitet, Hunger- und Mangelernährung aber über viele Jahre eher en passant begleitet, wenn sie über Armutsbekämpfung gesprochen haben. Mittlerweile sind wir eher wieder an dem Punkt, dass solche Themen auch in der Weltbank bzw. in der Weltbank-Programmatik wichtiger werden. Das ist aus meiner Sicht das Wichtigste für die vor uns liegende Periode, in der wir multilateralisieren wollen. Da muss es darum gehen, dass wir helfen, politische Prozesse, vor allen Dingen mit der Weltbank, aber wahrscheinlich auch mit den anderen Entwicklungsbanken, so mit in die Wege zu leiten, dass Themen wie »Hungerbekämpfung« zentral für z. B. Budgetfinanzierung, Reformmatrizen und programm-basierte Finanzierungsansätze werden. Da gibt es eine Menge an Möglichkeiten, die man sich genauer angucken muss. Und wo ich den Eindruck habe, dass die Weltbank auch noch nicht ganz da ist, wo sie vielleicht hinkommen könnte. Aber ich habe das Gefühl, dass jetzt die Möglichkeit besteht, diese Themen in der Weltbank noch stärker zu vertiefen und unterzubringen.

Sie haben unterschiedliche internationale Prozesse angesprochen. Was ist Ihre Position in Bezug auf den UN FSS? Und wie hat sich dieser auf die SEWOH ausgewirkt?

Hendrik Denker Den UN FSS habe ich in der Vorbereitung meist aus einer gewissen Distanz gesehen. Ich war dann im Sommer aber für sechs Wochen als Urlaubsvertretung näher mit dem Thema betraut. Wir haben versucht, zusammen mit dem BMEL noch den einen oder anderen Pflock einzuschlagen. Dieser Prozess war lange Zeit sehr, sehr schwierig und ist es in gewisser Weise auch heute noch im Follow-up. Die Gründe hierfür haben sehr viel mit UN-interner Politik zu tun und vielleicht auch mit Schwerpunktsetzungen, sodass im Zweifel gesagt wurde: »Diese Food-System-Geschichte ist uns dann doch nicht ganz so

wichtig wie z. B. die Klimadebatte«, obwohl sie so eng miteinander verzahnt sind. Dies kann man so sagen, auch ohne dem UN-Generalsekretär zu nahe zu treten. Im Zweifel hat man dafür entschieden, den Prozess eher diskret auszugestalten. Vielleicht auch, weil längst noch nicht alle Mitgliedsstaaten wirklich bereit waren, sich auf einen derartigen Diskurs in aller Tiefe einzulassen. Dies schließt Deutschland ein, weil man sagen muss, dass sich das BMEL 2021 – als es darum ging als, deutscher Champion im Prozess das UN-FSS-Programm bzw. die Roadmap kreativ zusammenzustellen – sehr stark am Status quo orientiert hat. Sehr nah an dem, was bereits durchgeführt wurde und mit dem Label »nachhaltig« verbunden war. Diese Prozesse und Vorhaben wurde dann gemeldet, obwohl man das Ganze auch ganz anders hätte ausgestalten können. Man hätte den Prozess auch als Antrieb für eine ganz neue Diskussion hier in Deutschland nutzen können. Ich habe aber die Hoffnung nicht aufgegeben, dass dies jetzt mit einer neuen Leitung auch passiert und sich das Ministerium stärker auch auf internationale Prozesse bezieht.

Aber die Frage war ja eigentlich: »Inwiefern waren wir als SEWOH auf den UN FSS gut vorbereitet?« Wir waren zumindest so gut vorbereitet, dass das BMEL sich auf uns als »Co-Federführer« eingelassen hat. Das ist nicht selbstverständlich, und wir nehmen das heute als gegeben hin, aber ich glaube, das ist wirklich bemerkenswert, weil eigentlich internationale Agrarpolitik und anhängige Themen und Prozesse eine klare Domäne des BMEL sind. Und unter bisherigen Leitungen waren die Kollegen*innen aus dem BMEL auch nicht besonders offen für derartige Arrangements. In diesem Fall waren sie es, so glaube ich, weil sie wussten, dass sie dann jemanden als Co-Federführer mit an Bord bekommen, der diese Prozesse auch essenziell bespielen kann, der ein starkes Netzwerk hat und viele andere Stakeholder mit an Bord holen konnte. Wir haben damals einen sehr intensiven Dialog geführt mit dem UN-FSS-Sekretariat, mit Martin

Frick und seinen Leuten. Wir haben natürlich auch ein Stück weit mitfinanziert, mehr als das BMEL alleine hätte beitragen können. Wir konnten dadurch, dass wir in dem Thema, aber auch mit den SEWOH-Programmen, in vielen Partnerländern so präsent waren, bei diesen National Pathways an vielen Stellen die entsprechenden Stakeholder überzeugen, an den Tisch zu kommen und sich auf solche Prozesse einzulassen.

Wie ist die SEWOH in den Partnerländern wahrgenommen worden? In erster Linie als »mehr Geld, mehr Programme und mehr Projekte«, oder war da auch eine politische Linie erkennbar?

Hendrik Denker Für die Partnerländer, so glaube ich, war es vor allen Dingen Ersteres: zusätzliches Geld und die Möglichkeit, das Portfolio zu erweitern. Ich hatte gelegentlich das Gefühl, dass man sich dann auch auf Themen eingelassen hat, die vielleicht nicht im Kern der Agenda standen. Ein eindrückliches Beispiel dafür ist unser Fisch-Portfolio, dass wir in unserem Referat auch heute noch bearbeiten. Das Thema fällt faktisch im Bilateralen chronisch unter den Tisch. Es gibt so gut wie keine bilateralen Programme, mit Ausnahme von einigen wenigen Ländern, die Fischproduktion auch als eine wirtschaftspolitische Priorität gesetzt haben. Mauretanien ist eines dieser wenigen Beispiele. Aber Fisch als Wirtschaftszweig, auch als Proteingeber für gesunde Ernährung, spielt im bilateralen Portfolio kaum eine Rolle. Ich habe schon öfter von den Kolleg*innen aus dem Regionalreferat gehört: »Dann machen wir das halt auch noch, weil es dafür Geld gibt und wir angehalten sind, das Thema zu bespielen. Aber eigentlich wollen unsere Partner etwas ganz anderes. Und wenn wir könnten, würden wir das Geld viel lieber für die Prioritäten unserer Partner verwenden.« Das ist ja die große Erzählung, die da lautet: Die deutsche EZ ist nachfrageorientiert. Ich habe mittlerweile große Zweifel an dieser Erzählung, weil ich denke, dass die Nachfrage auch geschaffen wird. Durch WZ-Referat

rent*innen, durch Durchführungsorganisationen, durch Angebote – natürlich -, aber vor allen Dingen auch durch den Filter, der zwischen Angebot und Nachfrage besteht. Und dieser Filter ist häufig auch dadurch geprägt, dass man macht, was man schon immer gemacht hat. Ich glaube wir haben es als SEWOH geschafft, hier neue Möglichkeiten zu etablieren und auch außerhalb der Wege des Länderportfolios aktiv zu werden. Beispielsweise war ich letzte Woche in Rom zu einer Feststunde im Rahmen des »Internationalen Jahres der handwerklichen Kleinfischerei und Aquakultur.« Ich habe diese Veranstaltung als sehr dynamisch wahrgenommen, mit vielen Ideen, mit vielen Vertretern von Partnerländern, wo berichtet wurde, was in vielen Regionen und Ländern bereits gemacht wird. Und wie sehr dieses Aktionsjahr auch motiviert und inspiriert hat. Ich glaube, es ist gut, dass wir auch an solchen Stellen Teil der Bewegung sind. Hätten wir die SEWOH nicht, wären wir in diesen Kreisen nicht drin und hätten mit diesem »Jahr der Kleinfischerei« wahrscheinlich nicht viel anfangen können. Durch die SEWOH konnten wir uns, so glaube ich, ganz gut einbringen.

Gab es im Rahmen der SEWOH Governance-Strukturen bzw. Governance-Tools? Und welche Vorgehensweisen haben sich in diesem Kontext bewährt?

Hendrik Denker Das hat sich relativ stark verändert seit den frühen Jahren der SEWOH. Da wirkte die SEWOH noch wie ein Raumschiff von einem fremden Stern, das in den einzelnen Ländern landete und dann irgendwo ganz viel Geld abwarf, dies aber häufig neben dem normalen Portfolio und auch ungenügend abgesprachen und schlecht koordiniert. Da hat sich, was die Steuerung durch das BMZ angeht, in den letzten Jahren sehr viel verändert. Der »BMZ 2030«-Prozess war an dieser Stelle auch sehr hilfreich. Es wurden feste Formate etabliert, Länderplanungsgespräche z. B., durch die dann auch klar wurde, was geleistet werden muss. Wir mussten uns als SEWOH dafür aber auch deutlich beschleu-

nigen. Ich weiß noch, dass ich manchmal zwei Planungsjahre quasi zeitgleich bearbeiten musste. Das laufende Jahr verlief noch nach altem Muster, wo wir gesagt haben: »Wir legen uns erst während des Haushaltsjahres fest.« Da wurden dann erst im Sommer unsere Planungen ausgearbeitet, die dann auch so realisiert wurden. Dieses Vorgehen wurde dann in eine Struktur überführt, bei der immer ein Jahr im Voraus geplant werden muss. Das war neu, und ich weiß, dass manche in der Hierarchie es nicht so sehr schätzen, sich im Vorhinein festlegen zu müssen bzw. festlegen zu lassen. Aber mir war sehr schnell klar, dass wir so etwas brauchen und dass es nicht geht, bis Mitte August zu planen und dann erst anzufangen, mit jemandem darüber zu reden, was wir im Rahmen der SEWOH machen wollen. Das hat den Planungsvorgang deutlich nach hinten gezogen. Wir sind jetzt fast ein ganzes Jahr im Voraus so weit, dass wir über Projektideen sprechen können. Das ist essenziell. Andere Aspekte, die mit »BMZ 2030« auch transportiert wurden, um Ideen zu steuern, wären aus meiner Sicht gar nicht mehr nötig gewesen. Im Grunde beschreibt »BMZ 2030« sehr intensiv ein Problem, welches sich zum Zeitpunkt der Umsetzung schon gar nicht mehr so stark manifestierte und welches durch dieses neue Planungsformat auch so gar nicht mehr besteht.

Dies sehen manche im Regionalreferat aber durchaus anders, was auch damit zu tun hat, dass aus meiner Sicht die Steuerung von globalen politischen Themen derzeit keinen richtigen Raum im BMZ hat. Das funktioniert eher über die Frage, wann und wo Minister*innen sich international äußern sollen bzw. äußern können. Was aber fehlt, ist eine Strategie, wie Aspekte dieser Reden in die Praxis überführt werden können. Darin sind wir nicht gut. Aber wir hatten und haben mit der SEWOH immerhin ein entsprechendes Instrument und schaffen es vielleicht in den kommenden Jahren auch, dieses Instrument noch strategischer zu nutzen. Aber: Da fehlt uns als BMZ im Grunde etwas, das ist die große Optimie-

rungsoption, um Probleme aus einer sehr starken regionalen Aufstellung zu lösen. Wir sind zu Themen vielleicht noch sprechfähig – aber weniger politikfähig. Wir bekommen den Transfer von Sonntagsreden zu konkreten Aktionen, die nicht nur an den Grenzen eines Landes, einer Provinz oder eines Distrikts aufhören, nicht so gut hin.

Wie sollen zukünftig große sektorale Initiativen wie die SEWOH vorangebracht werden?

Hendrik Denker Ein Impuls, den die neue Leitung gesetzt hat, ist, dass die multilaterale Ebene ein deutlich wichtigerer Kanal werden sollte. Und wir haben die Möglichkeit, diesen Impuls zu nutzen. Wenn wir jetzt an die vielen Sonderprogramme der letzten Jahre denken, das Corona-Sonderprogramm, aber jetzt auch die zusätzlichen Ukrainemittel, die wir bekommen haben, da geht es häufig darum, dass wir Barmittel schnell absetzen und einfach schnell lieferfähig sind. Dafür sind multilaterale Kanäle wie gemacht. GAFSP z. B.: Da kann man sehr viel Geld allokalieren über andere Organisationen, die an diesem Konsortium beteiligt sind. Wobei das noch keine Politik ist. Das ist eher die Umsetzung von einem heterogenen Maßnahmenmix, der irgendwie zu den Zielen der ländlichen Entwicklung im weitesten Sinne beiträgt.

Viel wichtiger wird es darüber hinaus sein, Themen der Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme in die Kernprozesse und Kernprogramme der Weltbank-Länderprogramme hineinzudefinieren. Ich sprach vorhin über programm-basierte Finanzierungsansätze, bei denen die politische Musik spielt und wo letztendlich Reformen gegen Bezahlung in den verschiedensten Spielarten ergebnisorientierter EZ etabliert werden. Wir sehen aber, dass wir hier so gut wie keine Erfahrung haben. Wir haben bisher so gut wie keine Korbfinanzierung mit der Weltbank im Bereich Agrar- und Ernährungssystem. Das könnte und müsste sich ändern. Zum einen müssten die wirklich groß gedachten Prozesse verändert werden. Reformfinanzierung z. B., bei der wir mit ausgewählten Part-

nern ins Geschäft kommen, ihnen also Budgethilfe zukommen lassen und damit anbieten, politische Reformen durch entsprechende Finanzierung zu unterstützen.

In diese Politikmatrizen müssen unsere Themen – wie z. B. Hungerbekämpfung – noch deutlich intensiver hineindefiniert werden – das wäre für mich der Kern. Zum anderen ist dann die Frage: »Wie schaffen wir es, in bilaterale Politikformate besser hineinzukommen?« Wenn das Budget für die SEWOH immer kleiner und unsere Arbeitskraft zunehmend in multilateralen Partnerschaften gebunden sein wird, dann werden die Ressourcen, die wir haben, um in länderspezifische Prozesse eingebunden zu sein, immer kleiner, und die Einbindung in bilaterale Politikformate wird nicht einfacher zu erreichen sein. Es wäre am Ende eine Frage der Prioritäten, ob man eine solche Einbindung verstärkt angehen möchte und entsprechend zeitliche Ressourcen dafür zur Verfügung stellt. Auch müsste unser Personal stärker dafür ausgebildet werden, derartige Prozesse zu begleiten. Das kann ich aus einer gewissen Erfahrung heraus sagen, weil ich solche Prozesse aus der bilateralen Arbeit und aus meiner Zeit im Ausland kenne und weiß, wie politischer Dialog funktionieren kann. Aber wir haben häufig auch junge Kolleginnen und Kollegen, die so eine Erfahrung nicht mitbringen und denen es entsprechend schwerer fällt, ein Gefühl dafür zu entwickeln, worum es bei derartigen Dialogen überhaupt geht.

Wie kann die deutsche EZ Prozesse wie die aus dem UN FSS resultierenden National Pathways gezielt unterstützen? Muss hierfür das Portfolio anders gebündelt und aufgestellt werden?

Hendrik Denker Erst einmal muss gesagt werden, dass der thematische Strauß noch viel breiter werden muss, wenn ich über Food-Systems-Diskurse sprechen will. Da gehören dann viele Nexus-Ansätze dazu. Handhabbarer und übersichtlicher – im Sinne der Steuerung eines EZ-Portfolios – wird es ganz sicher nicht durch einen syste-

mischen Diskurs. Ganz im Gegenteil: Es wird viel komplexer und schwieriger. Das ist auch der Grund, warum wir mit diesem Ansatz ein Stück weit anecken – auch mit »BMZ 2030«, wozu ich mich schon generell positiv geäußert habe. Aber an der Stelle bin ich sehr kritisch. Ich glaube, dass »BMZ 2030« im Grunde das Fundament für Kästchen-denken – und zwar für enge Kästchen – gelegt hat. Wenn man mich fragen würde: »Was ist eigentlich die größte Errungenschaft der Kernthemenstrategie ›Leben ohne Hunger‹?« Dann würde ich antworten: Es ist dieser eine unscheinbare Satz mitten im Text, der besagt, dass die drei Aktionsfelder »Ernährungssicherung«, »ländliche Entwicklung« und »Landwirtschaft« einander bedingen, miteinander zu tun haben und eine klare Grenzziehung nicht möglich ist. Dieser unscheinbare Satz brauchte vier oder fünf Verhandlungsrunden. Und dieser Satz war uns sehr wichtig, denn die Tendenz, die durch diese Aktionsfelder entstand, war Verengung. Also drei Kernthemen mit maximal zwei Aktionsfeldern zu belegen. Wir haben im Grunde die folgende Botschaft an die überregionalen Referate kommuniziert: Ihr könnt zwischen den Aktionsformen, die dort beschrieben wurden, bunt mischen. Wichtig ist aber, dass ihr die Zusammenhänge in der Strategie, die ihr mit den Partnern vereinbart, möglichst sinnvoll zusammenführt – die Strategien sollten also nicht zu sehr zerfleddern. Ich glaube, dass das der Ansatzpunkt ist, wie der Food-Systems-Diskurs in die BMZ-interne Debatte integriert werden kann.

Wir haben an dieser Stelle genug Offenheit, um Food-Systems-Prozesse zulassen zu können, und wir suchen im Moment auch aktiv danach. U. a. sind wir dabei, ein Vorhaben mit Fokus auf die Transformation von Ernährungssystemen zu planen, welches noch 2022 beginnen wird. Es soll bei den National Pathways und bei den nachfolgenden, politischen Diskussionsforen, die sich gebildet haben, ansetzen und analysieren, wo die Potenziale sind, die das BMZ strategisch fördern kann. Ein GIZ-Team prüft

dieses Vorhaben gerade und eruiert intern, was uns in diesem Rahmen angeboten werden kann. Allerdings wollen wir das Projekt agil ausgestalten, wir wollen der Opportunität folgen und herausfinden, wo die Change Agents sind, die in einzelnen Ländern, in einzelnen Sektoren, möglicherweise aber auch in einzelnen Regionen Dinge voranbringen können. Das klingt gut, trägt aber in sich das Problem, dass diese Unberechenbarkeit für unsere regionalen Referate schwer zu ertragen ist. Ich glaube, dass das Teil der Arbeit an Food Systems ist: Wir müssen auf Opportunitäten gucken und Kontexte identifizieren, in denen wir bestimmte Ideen – möglichst systemisch verknüpft mit möglichst vielen verschiedenen Faktoren – voranbringen können. Diese Ideen sollten aber gleichzeitig so fokussiert sein, dass etwas Messbares herauskommt.

Als Ableitung kommt man dann zu der Frage, wie das BMZ mit Finanzierung in diese Kontexte hineinwirken kann. Das ist sehr schwer. Die KfW und eigentlich alle finanzierenden EZ-Organisationen tun sich schwer damit, zu definieren, was eigentlich nachhaltige Transformation des Agrar- und Ernährungssystems genau sein soll. Da gibt es Ideen, z. B., dass man Investition von privaten Unternehmen, die ihr Verhalten ändern, an Kennzahlen wie der Einsparung von Emissionen messen kann. Aber das ist noch nicht das Gelbe vom Ei, da muss man noch besser werden. Wir sind da dran, ebenso wie einige andere Geber. Da sind auch große multinationale Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft dran. Und am Ende sind diese entscheidend. Kleinbauern sind wichtig, am Ende aber brauchen wir auch die Nestlés dieser Welt, wenn es darum geht, die ganz große Systemtransformation hinzubekommen.

Wie sollte die Arbeit des BMZ bei der Unterstützung einer Transformation der Ernährungssysteme auf den drei Ebenen national (Deutschland), global und in den Partnerländern strukturiert sein? Wo sind Schwerpunkte zu setzen und was sollte in den Partnerländern gemacht werden?

Hendrik Denker Was die Ansätze in Deutschland angeht, da muss ich sagen, das kannte ich aus dem BMZ bisher noch nie so ausgeprägt, wie es hier im intensiven Diskurs mit den Partnern – sei es im Strategischen Begleitkreis oder auch im AKWE – geschieht. Da kann man wirklich sagen: Wir sind als BMZ in einem nicht nur oberflächlichen Dialog mit praktisch allen Stakeholdern, die zum Themenkomplex »Welternährung« sprechfähig sind. Das ist ein großes Pfund, das man unbedingt erhalten sollte. Deswegen finde ich es auch sehr gut, dass der Strategische Begleitkreis sich proaktiv die Frage stellt, wie er relevant bleiben kann – was er bisher zweifellos ist. Ich muss sagen, dass die Diskussionen, die ich in den letzten zwei Jahren mitbekommen habe, auch intellektuell herausragend waren im Vergleich zu der Art und Weise, wie sonst gelegentlich diskutiert wird. Sonst prägen oftmals institutionelle Eigeninteressen den Input mehr als offene Überzeugungen. Dies wäre das eine.

Das andere ist die multilaterale Perspektive. Ich glaube, wir müssen unsere Partnerschaften, vor allem mit der Weltbank, aber auch mit ein paar anderen – IFAD ist so ein Beispiel, aber auch die Afrikanischen/Asiatischen Entwicklungsbanken – deutlich ausbauen, um bei entsprechenden politikgestaltenden Reformen und Maßnahmen besser zu werden. Eigentlich haben die meisten Organisationen – und dafür war der UN FSS wichtig – eine gemeinsame Grundlage, von der aus man startet. Das ist eine ganze Menge. Man denkt immer, dies sei selbstverständlich, aber das ist es natürlich nicht. Wir wissen auch, für manche aus der Zivilgesellschaft ist das alles viel zu wenig und viel zu schwach und viel zu unverbindlich. Das kann ja alles sein.

Aber es ist trotzdem erst mal eine Grundlage, von der aus man zumindest mit den Gleichgesinnten loslegen kann. Da kommt dann das eine zum anderen und in ein paar Jahren spricht man dann über so ein Thema ganz anders als heute. Dann ist es Mainstream geworden für einen multinationalen Lebensmittelkonzern, ressourcenschonend zu arbeiten. Und wenn es dann mit True Cost Accounting oder ähnlichen Instrumenten weitergeht und diese Tools zum Standard werden, dann wird es schwierig mit den Konsumentenpreisen.

Mein letzter Punkt betrifft die Arbeit vor Ort, die Portfoliogestaltung. Wir haben bei der SEWOH die Entscheidung getroffen, dass wir weniger die großen flächendeckenden Länderportfolien durchfinanzieren wollen, sondern mehr Finanzierung aus der bilateralen EZ brauchen. Zudem, und das ist wichtig: Wir haben immer über »Eine Welt ohne Hunger« gesprochen – und das war ein Non-Starter für unsere Partner, defizitorientiert. Das ist ein Problem gewesen, vielleicht war es sogar politisch sehr unklug. Wir sprechen im Rahmen des Kernthemas nun von einem schönen Bindestrichnamen: »Leben ohne Hunger« – das ist noch ein bisschen in der alten Welt, aber viel wichtiger ist der Titel hinter dem Bindestrich, nämlich »Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme«. In der englischen Version der Kernthemenstrategien verwenden wir nur diesen zweiten Teil, weil wir eben gesagt haben: Darum soll es gehen! Und das ist sicherlich anschlussfähiger und positiver geprägt als das Hungerthema. Ein Ergebnis vom ursprünglichen Fokus auf die Hungerthematik ist, dass wir »nur« 17 Partnerländer haben, die dieses Thema als Kernthema aufgegriffen haben. Das ist weniger als bei allen anderen Kernthemen. Und man muss leider sagen: Wenn ich politischen Dialog machen möchte, Regierungsverhandlungen, dann hängt das Ergebnis ganz stark davon ab, ob ein Thema überhaupt gesetzt ist – und unser Thema ist nur in 17 Ländern gesetzt. Das ist nicht besonders befriedigend. Wir sollten versuchen, diese Anzahl an Ländern noch zu steigern.

Vor allem muss man das Thema »Hungerbekämpfung« auch in die verwandten Themen eingespeist werden. Das Thema »Klima« wurde bisher im Wesentlichen als die Förderung von erneuerbaren Energien gelesen, obwohl wir alle wissen: Der Sektor »Landwirtschaft« ist sowohl Emittent als auch erstes Opfer des Klimawandels. An diese Thematik muss man ran, auch wenn man im BMZ mit einem Kernthema »Klima« unterwegs ist. Wie wir das genau machen und wie wir die Offenheit der Kolleg*innen dafür bekommen – das ist eine der Fragen, in die wir noch viel werden investieren müssen. Ich glaube, dass dieser Nexus so wirken muss, dass man nicht nur im Kernthema »Eine Welt ohne Hunger« klima- und biodiversitätssensibel arbeitet, sondern dass man im Kernthema »Klima«, aber auch im Kernthema »Biodiversität« eine landwirtschaftliche Produktions- und Verarbeitungslogik mit einbezieht. Denn die »Biodiversitätsfront«, die »Klimafont« und die »Landdegradierungsfront« sind verloren, wenn nicht die Menschen einbezogen werden, die auf dem Land und von dem Land leben.

Herzlichen Dank.



Interview

Martina

Fleckenstein WWF

Martina Fleckenstein ist Global Policy Director Food beim WWF International. Sie konzentriert sich auf Naturschutz, Landwirtschaft und nachhaltige Produktion auf nationaler und internationaler Ebene. Zuvor arbeitete sie mehr als zwei Jahrzehnte beim WWF Deutschland als Direktorin des Themenclusters »Landwirtschaft & Landnutzungsänderung«. Für verschiedene Projekte in Südostasien, Afrika und Lateinamerika arbeitete sie u. a. zu Nachhaltigkeitsstandards, Transparenz in Lieferketten, internationalen Rohstoffmärkten und nachhaltigem Konsum.

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH?

Martina Fleckenstein Also ich sehe die SEWOH als ein politisches Instrument, um entwicklungspolitische Fragen in ausgewählten, meist afrikanischen Ländern zu beraten und im Rahmen der SEWOH auch mit finanzieller Unterstützung konkrete Projekte anzuschieben. Das Portfolio der SEWOH hat sich im Laufe der Zeit verändert. Die SEWOH hatte aufgrund ihrer sehr guten finanziellen Ausstattung die Möglichkeit, bestimmte Schwerpunkte in der Implementierung zu unterstützen – und diese Schwerpunkte sind im Laufe der Zeit immer wieder modifiziert worden.

Was waren die zentralen politischen Ziele, die Deutschland mit der SEWOH verfolgt hat?

Martina Fleckenstein Das politische Ziel der SEWOH war es, Ernährungssysteme in ausgewählten Ländern mit einem Schwerpunkt auf Landwirtschaftssysteme und Ernährungssicherung zu verbessern bzw. zu stabilisieren. In meiner Wahrnehmung war die Schwerpunktsetzung der SEWOH stark auf Ernährungssicherung ausgerichtet. Ein weiteres Fokusthema war der Klimaschutz. Das Thema »Biodiversität« habe ich immer eher als einen untergeordneten Aspekt wahrgenommen.

Inwiefern hat Deutschland Ihrer Meinung nach mit diesen Themen auch politische Führung übernommen – also andere Partner mitgenommen und globale Prozesse beeinflusst?

Martina Fleckenstein Die Initiative war im Rahmen der ganzen G7-Diskussionen schon

relevant. Die Global Alliance for Food Security ist, so kann man es durchaus sagen, aus der SEWOH entstanden. Wenn es um Finanzierung oder die inhaltliche Ausrichtung geht, sehe ich eine starke Verknüpfung zwischen der SEWOH und den G7 bzw. G20-Verhandlungen. Die Idee bei diesen Verhandlungen ist auch, dass Deutschland die finanzielle Unterstützung der Partnerländer stärkt, um damit weitere Geldgeber zu motivieren, ebenso mehr zu geben. Durch die klare Fokussierung der SEWOH auf bestimmte Länder ist dieser Ansatz auch durchaus gelungen.

Wie sehen Sie das Verhältnis zwischen dem, was Deutschland mit der SEWOH erreicht hat, und dem Ergebnis des UN FSS?

Martina Fleckenstein Das ist eine schwierige Frage. Ich würde die Schnittstelle als eher nachrangig einordnen, weil die Entwicklungen auf dem UN FSS aus den Action Tracks heraus entstanden sind, die »non-state actors« geleitet haben. Und in den Action Tracks hat die SEWOH eine geringere Rolle gespielt. Der einzige Anknüpfungspunkt ist vielleicht, dass es eine finanzielle Unterstützung für das Summit-Kernteam gab. Aber ich sehe prozessual wenig Schnittstellen mit dem UN FSS, weil letzterer ein Prozess war, der aus der Community heraus entstanden ist. Es gab thematische Überschneidungen mit der SEWOH – aber die SEWOH hat im UN FSS eine untergeordnete Rolle gespielt.

Wurde die SEWOH in den Partnerländern primär als ›mehr Geld, mehr Projekte und mehr Programme‹ wahrgenommen? Oder konnte dort auch vermittelt werden, dass es sich um einen politischen Prozess handelt, den Deutschland angestoßen hat?

Martina Fleckenstein Ich glaube die SEWOH wurde eher als Möglichkeit gesehen, um mit deutschen Mitteln Projekte vor Ort umzusetzen. Die Ausrichtung des SEWOH-Programms war sehr stark projektgetrieben. Es gab aber sehr wenige Projekte, welche z. B. Governance-Strukturen hätten verändern können. Es war bisher so gut wie unmöglich, ein Projekt finanziert zu bekommen, welches die politische Arbeit von NGOs vor Ort unterstützt hätte. Meine Wahrnehmung ist, dass der alte, projektbezogene klassische EZ-Ansatz in der SEWOH dominierend war.

Gab es in der SEWOH Governance- oder Steuerungsinstrumente, die gut funktioniert haben, und was hat sich dabei bewährt oder was nicht?

Martina Fleckenstein Allein durch die Ausrichtung und inhaltliche Festlegung der SEWOH-Schwerpunkte wurde Einfluss auf Produktionsformen und auf die Ernährungssysteme vor Ort genommen. Nehmen wir das Beispiel Agrarökologie. In dem Moment, in dem eine deutsche Regierung agrarökologische Projekte fördert, hat das Einfluss auf die Strukturen in den jeweiligen Ländern. Dies bedeutet, dass die Förderkriterien der SEWOH natürlich maßgeblich auf die Umsetzung vor Ort eingewirkt haben und dort langfristig zu einer Veränderung von Agrarstrukturen führen können. In allen SEWOH-Projekten war immer auch ein partizipativer Ansatz enthalten. Mit den Projekten waren also Veränderungen – transformative Prozesse – in den Ländern möglich. Das Problem ist aber immer, dass die Projekte ausgelegt sind auf zwei, drei, eventuell vier Jahre. Danach stellt sich immer die Frage, was anschließend passiert, wie Erfolge nachhaltig gesichert werden können. Das ist ein wesentli-

ches Problem, insbesondere wenn es um Governance geht. Selbst wenn in einem Zeitraum von drei, vier Jahren beispielsweise agrarökologische Ansätze in der Fläche verankert werden konnten, ist unklar, wie dies langfristig gesichert werden kann. Fällt das Land oder die Region wieder zurück in die alten Systeme? Oder schaffen wir es, die Strukturen so zu stabilisieren, dass sie langfristig tragfähig sind?

Eins der vier Kernthemen von Ministerin Schulze ist die Transformation von Agrar- und Ernährungssystemen. Was bedeutet dies für die zukünftige Ausrichtung der deutschen bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit?

Martina Fleckenstein Als Voraussetzung bleibt es sehr wichtig, ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung zu haben. Wichtig wäre hier ein noch stärkerer Aufbau von Strukturen vor Ort, die dann langfristig in den Ländern verankert sind, sei es über eine NGO, sei es über andere Optionen. Dazu kommt eine starke inhaltliche Ausrichtung mit einem klaren Schwerpunkt. Das Thema »Innovation« halte ich hier für sehr relevant, aber auch »Stärkung der kleinbäuerlichen Strukturen« bzw. deren Einbindung in Lieferketten. Im Grunde gilt es aus der Krise heraus zu lernen, was eigentlich in den Partnerländern passieren muss, um langfristig Ernährungssicherung zu gewährleisten. Es geht u. a. um eine viel stärkere Förderung, aber auch um Diversifizierung der Anbauprodukte und natürlich um besseres Saatgut. Alles nichts Neues, aber dies müsste noch viel klarer kommuniziert werden, auch im Kontext von Klimaschutz und Schutz der Biodiversität. Hier sehe ich ganz klar auch eine Diskrepanz. Wir reden über Ernährungssysteme, aber wir verknüpfen diese Diskussion kaum mit Maßnahmen, die mit dem ganzen Themenkomplex »Mitigation/Adaptation« zu tun haben. Diese Schnittstelle müsste viel stärker herausgearbeitet werden. Projekte zu »Mitigation/Adaptation« werden vor allem im Kontext mit Klimaschutz vom BMU über IKI-Mittel unterstützt, während »Food Security« beim

BMZ angesiedelt ist. Im Endeffekt aber gehört beides zusammen und dieses Zusammengehen, dieser systemische Ansatz, der fehlt. Dieser sollte auch die Beratung der Partnerländer zu Klima- und Biodiversitätsschutz enthalten und Lösungen anbieten, z. B., wie die Nationally Determined Contributions zur Verbesserung von Ernährungssystemen beitragen können. Diese Schnittstellen gibt es im Moment nicht, weil Klimaschutz, Biodiversität, Agrar- und Ernährungssysteme und Ernährungssicherung in Deutschland in verschiedenen Häusern angesiedelt ist.

Demnach ist Ressortkohärenz in Deutschland ein zentraler Punkt?

Martina Fleckenstein Genau – wir brauchen mehr Ressortkohärenz. Für die Veränderung von Ernährungssystemen spielt zum einen die EZ eine Rolle, aber dieser Komplex muss verknüpft werden mit den Zielen der Klimapolitik und der Biodiversitätspolitik. Das bedeutet eine starke Verknüpfung mit den »Nationally Determined Contributions« aus dem Pariser Abkommen und mit den »National Biodiversity Strategy and Action Plans« der Biodiversitätskonvention. Nur so werden wir langfristig auch auf der Fläche etwas erreichen, bei uns und in den Partnerländern. Es ist essenziell, dass auch in den Partnerländern eine stärkere horizontale Zusammenarbeit existiert. Dies wären die Ansätze, die aus dem bisher vorherrschenden Silodenken in Deutschland und in den Partnerländern herausführen könnten. Wenn es dann z. B. um Degradierung von Böden geht, kommen noch die »Land Degradation Neutrality Targets« aus der Landkonvention (UNCCD) hinzu. Alle Ansätze haben im Endeffekt sehr ähnliche Ziele – alle haben mit »Food System Transformation« und »Food Security« zu tun, gerade in den afrikanischen Ländern, werden aber in verschiedenen Silos bearbeitet. Diese Ansätze gilt es kohärent zusammenzuführen und zu stärken. Das wäre ein starkes Signal und könnte auch global richtungsweisend sein.

Wie können externe Akteure wie Geber die aus dem UN FSS hervorgegangenen National Pathways besser und gezielter unterstützen?

Martina Fleckenstein Letztendlich geht es darum, noch einmal zu analysieren, was in diesen National Pathways verankert ist – auch wenn diese oftmals von Consultants geschrieben worden sind und die Umsetzung sehr zögerlich ist. Es wäre interessant, noch mal herauszuarbeiten, was die Schwerpunkte der Reden einzelner Minister*innen waren. Genau das haben wir gemacht: Wir haben die Reden der Minister*innen auf dem Pre-Summit und auf dem Summit sowie die Schwerpunkte in den einzelnen Ländern analysiert. Das wurde auch kartografisch dargestellt, um zu analysieren, wo die Schwerpunkte der einzelnen Länder liegen. Und es wäre natürlich sehr spannend, zu analysieren, was aus den Ankündigungen geworden ist. Kurz und gut: Das Thema »Follow-up« des UN FSS ist schwierig. Wir haben a) Silo-Prozesse, b) die National Pathways, c) die Action Coalitions, wobei die verbliebenen Coalitions wirklich starke Gruppen vereinen, und d) die Aussagen der Staatsoberhäupter, die nochmals Schwerpunkte gesetzt haben. Aber was in den Pathways verankert ist und wie die Coalitions jetzt arbeiten, das geht komplett auseinander. Wenn die Bundesregierung wirklich den Follow-up-Prozess des UN FSS unterstützen möchte, dann sollte der Aufbau von Sekretariaten für ausgewählte, gut laufende Coalitions gefördert werden. Die können sich dann wiederum mit den National Pathways auseinandersetzen und fragen: »Wie können wir Aktivitäten – z. B. zum Thema ›Boden‹ – in den Partnerländern stärken?« Dies ist das, was ich im Moment als Follow-up-Prozess sehe. Ich würde die National Pathways absolut nicht überbewerten. Ich persönlich halte sie für das schwächste Instrument in dem ganzen UN FSS Prozess.

Hat der UN FSS Ergebnisse im Bereich Governance geliefert?

Martina Fleckenstein Also ich schätze das, was auf der Governance-Ebene beim UN FSS auf den nationalen Ebenen herausgekommen ist, als wirklich sehr schwach ein. Man muss selbstkritisch einsehen, dass die Länder zwar dabei waren, aber dies nie in irgendwelchen wirklich politischen Prozessen in den Ländern verankert wurde. Das beinhaltet auch Deutschland; der Nationale Dialog ist auch hier ein Randprodukt, das irgendwo mitläuft und – wenn überhaupt – nur von einer Insider-Gruppe beachtet wird. Was wir momentan versuchen, ist, globale Prozesse zusammenzuführen. Wir haben z. B. eine Diskussionsrunde im Rahmen der Pre-COP in Bonn durchgeführt, bei der wir wirklich versucht haben, die Ergebnisse des UN FSS – also die Coalitions – zu sammeln und dem Koronivia-Prozess der UNFCCC zu verbinden. Bei diesem politischen Prozess diskutieren wir zur Zeit, wie er weiter umgesetzt werden kann. Da spielen Themen wie »Boden«, »Viehhaltung« etc. eine Rolle. Gleichzeitig liefern die Coalitions sehr gute Ergebnisse. Aber wie kann man diese Prozesse zusammenführen? Das ist einer der wesentlichen Punkte: Wir müssen versuchen, aus diesen Parallelprozessen und Paralleldiskussionen rauszukommen.

Was sollte das BMZ zukünftig tun, um die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme voranzubringen?

Martina Fleckenstein Auf der nationalen Ebene ist es wichtig, im Dreiklang a) Food Security, b) Biodiversität und c) Klima zu denken. Alle Projekte sollten in diesem Fluchtpunkt einen Schwerpunkt haben – letztlich hängt das doch alles zusammen. Zudem sollte das Thema »Stärkung von Governance-Strukturen« ausgebaut werden. Dies sollte aber sowohl »state-« wie auch »non-state actors« umfassen. Global gesehen kann die Bundesregierung durch die G7 entsprechende Weichen stellen. Ein Thema, das ich für sehr wichtig halte, ist

bereits durch die Bundesregierung angeschoben worden: das Thema »Subventionen.« Viele Agrarsysteme sind durch Subventionen fehlgeleitet, Subventionen für Düngemittel sind hierfür ein Beispiel. Deutschland hat ja u. a. den Pledge zu »Repurposing Agri-Food Support« auf der Pre-COP mit gelauncht. Hier sollte noch mal stärker – auch konkreter – herangegangen und z. B. gefragt werden: »Was heißt das für ein Land wie Kenia?«, wenn ich wirklich dieses »repurpose« oder »redirect to less harmful subsidies« durchdenke? Was bedeutet das für den Agrarsektor in Kenia? Dies sollte modelliert, durchgespielt und vor Ort diskutiert werden. Das wäre ein ganz wichtiger Eintrittspunkt. Und es gibt dazu ja auch die Arbeitsgruppe, die aus dem UN FSS entstanden ist, mit OECD, FAO, UNEP, UNDP und einer Reihe von Mitgliedsländern. Da sollte Deutschland aktiv mitgestalten und Vorreiter sein, so wie es das Vereinigte Königreich auch gemacht hat. Ähnliches müsste man für die anderen Themen ausleuchten. Für mich sind die Coalitions ein ganz starkes Instrument, über welches auch transformative Prozesse vor Ort umgesetzt werden können. Und ich habe noch einen letzten Gedanken: Es gab ja auch im Zuge dieses UN FSS die Diskussion, über eine UN-Konvention zu Ernährung, zu Food Systems nachzudenken. Wir haben keine Konvention für das Thema »Ernährungssysteme« – da weiterzudenken, könnte auch ein spannender Ansatz sein.

Herzlichen Dank.



Interview

Julia

Harnal BASF

Julia Harnal kommt aus einer Landwirtsfamilie und hat 2001 ihren Master in Agrarwissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität Kiel abgeschlossen. Im selben Jahr trat sie in die BASF ein; sie hatte seitdem verschiedene Positionen in Deutschland, Frankreich und Kanada inne. Derzeit ist sie als Vice President Public Affairs für Landwirtschaft am Standort Limburgerhof beschäftigt. Daneben ist Julia Harnal seit 2019 Co-Vorsitzende der German Agribusiness Alliance (GAA) für den Bereich Asien und Landessprecherin für Indien. Kürzlich wurde sie in die Private Sector Advisory Group der FAO berufen; sie ist ständiges Mitglied im Strategischen Begleitkreis der Initiative »Eine Welt ohne Hunger« des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Was ist Ihrer Meinung nach die SEWOH bzw. ist die SEWOH gewesen?

Julia Harnal Als ich etwa zur Halbzeit dazugestoßen bin, da war noch die alte Hausführung an Bord, die die SEWOH über viele Jahre entscheidend geprägt hat. Da habe ich diese herausragende Stellung eines beratenden Strategiekreises mit direktem Draht zum Minister erlebt. Und das besondere Bemühen des BMZ, die Privatwirtschaft stärker einzubinden und auch kritische Hürden im gemeinsamen Dialog zu überwinden. Mit der klaren Zielsetzung: Wir brauchen auch die Privatwirtschaft. Das hat uns, auch mit den Grünen Innovationszentren und konkreten Projekten, einen unglaublichen Schub gegeben. Es galt: Wir machen nicht nur Strategietheorie, sondern wir machen auch Strategieumsetzung und wir schaffen gemeinsam etwas. Damit war das BMZ Vorreiter. Zu der Zeit war das eine Wette, die aufgegangen ist. Der damalige Bundesminister war überzeugt, dass er das erst einmal versuchen muss – und dann hat es funktioniert. Ich habe dies als eine positive Dynamik erlebt, weil dieser Trial-and-Error-Ansatz zu etwas geführt hatte: zu Erfolgen, zu Ergebnissen, zu Projekten, zu Zahlen, zu Umsetzungen in den Ländern. Wir wussten: Es ist gut, was wir tun – auch wenn es schwierig ist und manchmal lange dauert. Aber: Die richtigen Leute sind an den richtigen Themen dran.

Welche politischen Ziele hat das BMZ mit der SEWOH verfolgt? Und welche Rolle hat das von der Privatwirtschaft immer wieder betonte Thema »Innovation« dabei gespielt?

Julia Harnal Vielleicht habe ich es anfangs auch zu pragmatisch gesehen mit dem Ansatz, den Hunger in der Welt mit signifikanten Ramp-up-Investitionen zu bekämpfen. Wir müssen am Anfang wirklich deutlich stärker finanziell investieren, um diese Schubkraft, die ich beschrieben habe, zu erreichen. Ein außergewöhnliches Investitionsbudget für ein Entwicklungsministerium – das ist sicher ein Highlight aus der Regierungszeit dieser Hausleitung – und dann zu sagen: Wir sehen eine ähnliche Finanz- und Investitionskraft bei den privatwirtschaftlichen Akteuren. Ich glaube schon, dass der Anspruch immer war, dass alle einen Beitrag leisten müssen, auch finanziell. Gerade die Privatwirtschaft, der es möglich ist, gezielt in Technologien und Innovationen zur Bekämpfung des Hungers im globalen Süden zu investieren und auch die notwendigen Mittel in die Hand zu nehmen, gebacket durch öffentliches Geld.

Inwiefern hat Deutschland mit der SEWOH eine Führungsrolle übernommen?

Julia Harnal Außer den USA habe ich da niemanden gesehen. Ich kenne ja Frankreich ganz gut. Frankreich hat sich im Bereich Menschenrechte immer sehr stark eingesetzt: Grundlagenforschung, Züchtungen usw. Aber konkret das Geld in die Fläche und auch zu den Menschen vor Ort zu brin-

gen, also in lokale Projekte zu investieren, in einer relevanten Größenordnung und mit einer Organisation wie der GIZ, die das Ganze begleitet hat, das habe ich nur durch Deutschland erlebt. Wir sind ein globales Unternehmen, ich arbeite in einem globalen Job: Auf internationalen Veranstaltungen war sichtbar, wie Deutschland sich da herausragend positioniert hat, aber auch, wie von der Gemeinschaft immer auf Deutschland geschaut wurde.

War der wesentliche Grund, dass Deutschland Geld investiert hat – oder gab es auch noch eine andere Ebene?

Julia Harnal Das ist schwierig. Ich würde schon sagen, dass es der finanzielle Rahmen war und die Rolle Deutschlands als Wirtschaftsmacht. Aber das allein reicht nicht. Wir wissen auch, dass Geld auch versickern und verpulvert werden kann. Ich denke schon, dass da dieser sehr überzeugende, entschiedene Wille von oben sehr stark geholfen hat. Und es waren zwei Legislaturperioden. Als demokratischer Bürger verzweifle ich schon mal, wenn Dinge nur über Kalender entschieden werden und Sachen dann wieder total im Sande verlaufen. Dies war aber hier nicht der Fall.

Hat die SEWOH auch internationale politische Prozesse beeinflusst: G7, G20 oder UN FSS? Wie haben Sie in diesem Kontext die Rolle Deutschlands wahrgenommen?

Julia Harnal Bei G7, aber auch beim UN FSS war ich als Vertreterin der Privatwirtschaft in der Delegation und habe das als sehr intensiv und als sehr erfolgreich wahrgenommen. Ich kann es jetzt schlecht eins zu eins auf die SEWOH übertragen. Aber ich bin sicher, dass wir dadurch sehr gut vorbereitet waren, in einer sehr engen Abstimmung der Häuser, mit einer sehr klaren Darstellung in Rom – vor Ort und virtuell. Es war ein ganz enger Schulterschluss mit den Kolleg*innen der Rome-based Agencies. Das ist der Prozess, wo ich am ehesten auf einer multilateralen Plattform erlebt habe, was wir im Kleinen mit SEWOH und EWOH erle-

ben. Und Deutschland war sehr strukturiert, sehr gut vorbereitet, sehr präsent bei diesem Prozess.

Kommen wir zu den Partnerländern. Hatten Sie – aus der Perspektive der Privatwirtschaft – den Eindruck, dass die SEWOH im Wesentlichen als ›mehr Projekte, mehr Programme und mehr Geld‹ wahrgenommen wurde? Oder gab es einen größeren Kontext?

Julia Harnal Das kann ich ganz schwer beurteilen. Ich war nicht vor Ort. Ich habe es immer nur in der Afrika-Halle auf der ›Grünen Woche‹ erlebt, wenn dort die Akteure zusammenkamen. Da war immer mein Eindruck, dass es ein großes Ganzes ist und viel Sinn ergibt. Da war auch dieses Gemeinschaftsgefühl um die SEWOH und die Investitionen: Da hat sich eine Gemeinschaft über die Partnerländer hinaus entwickelt. Aber wie gesagt: Ich habe nur einen partiellen Eindruck, ich war nicht operativ eingebunden.

Im Strategischen Begleitkreis hat sich zunehmend der Eindruck verfestigt, dass die SEWOH im Governance-Bereich unzureichend aufgestellt ist. Welche Governance-Instrumente haben im Sinne von Steuerung funktioniert und wo liegen die Defizite?

Julia Harnal Auf dem Papier haben wir als Strategischer Begleitkreis mit der Produktion des MagBooks zurückgeblickt und die SEWOH in fünf Arbeitsgebieten herunterdekliniert, analysiert, bewertet und nach vorne geblickt. Der Prozess war strategisch strukturiert und gut aufgesetzt. Wo es ein wenig gehapert hat, ist die Konsequenz in der operativen Steuerung. Mir fehlte da so ein bisschen die Konsequenz im Alltag, dieses Immer-wieder-den-Plan-mit-der-Wirklichkeit-Abgleichen, was ja klassische Steuerung ist.

Sie haben den Strategischen Begleitkreis mehrfach erwähnt. Wie bewerten Sie die Rolle und die Wirkung dieses Instruments?

Julia Harnal Ich bin nach wie vor eine große Befürworterin. Wir sollten nicht kleinreden, was wir dort als Gruppe erreicht haben und was es ausmacht, wenn Kompetenz und wirkliche Diversität an einen Tisch kommen – toller Moderator, solide Unterstützung durch die GIZ. Was gefehlt hat, waren das Nachhalten und die Kontinuität: Was stand beim letzten Mal auf der Agenda, was ist dieses Mal auf der Agenda und was ist dazwischen passiert? Das strukturierte Abarbeiten von strategischen Zielen: Was haben wir erreicht? Was haben wir nicht erreicht? Was müssen wir machen, um das nachzuarbeiten, was wir nicht erreicht haben? Da fehlen wahrscheinlich die Ressourcen – ein Sekretariat oder irgend-etwas, das den Kreis dabei unterstützt, die dort vertretene intellektuelle und finanzielle Kapazität zielgerichtet permanent zu steuern, zu nutzen und einzusetzen.

Lassen Sie uns nach vorne schauen: Die Ministerin hat das Thema »Hunger und Armut« zu einem ihrer vier Schwerpunktthemen gemacht. Das Kernthema EWOH ist im BMZ fest verankert. Was bedeutet das für die zukünftige Rolle des Themas im Kontext der bilateralen, aber auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit?

Julia Harnal Nach vorne schauend bin ich weniger optimistisch als in meinem Rückblick. Ich weiß es ehrlich gesagt nicht genau, wohin wir gehen. Ich spüre eine große Leere nach dem UN FSS. Das ist jetzt ein Jahr her und ich weiß nicht, wie, wer, wo wir jetzt hingehen. Und wie wir diesen für mich extrem befriedigenden Prozess jetzt übertragen in die Umsetzung nationaler Pläne, wie das BMZ und EWOH dort einen herausragenden Beitrag leisten können und wer in Rom jetzt die Federführung übernimmt. Und – gerade aus der Sicht der Privatwirtschaft – wie wir es schaffen, das Gemeinsame nicht wieder über Bord zu werfen. Es

gibt im Moment Tendenzen, wieder zu divergieren, statt zusammenzuführen. Und das ist in der momentanen Situation kontraproduktiv bis verantwortungslos. Insofern würde ich mir wünschen, dass der Strategische Begleitkreis hier eine noch größere Sichtbarkeit erhält, aber auch Verantwortung übernimmt. Natürlich ist der Begleitkreis kein politisches Instrument und natürlich hat er keine Legitimität per se. Aber wir sind ein Kreis kompetenter Freiwilliger, die an einem gemeinsamen Thema engagiert arbeiten. Und wir könnten mehr machen. Gerade auch aus der Erfahrung der letzten Jahre heraus.

Die Präsenz im Begleitkreis war in der Vergangenheit auch dadurch motiviert, dass die SEWOH über entsprechende Mittel verfügte. Dieses Motiv wird an Bedeutung verlieren. Was muss der Kreis tun, um das BMZ bei der Gestaltung einer globalen Strukturpolitik zu unterstützen? Und was sind dabei für die Privatwirtschaft die zentralen Punkte?

Julia Harnal Wir haben das ja auch in anderen Prozessen erlebt. Wir machen das auch in der Innovationsforschung so: Am Anfang müssen wir Geld in den Prozess investieren und am Ende müssen sich die Projekte selbst tragen. Also man könnte den Anspruch haben: »Wir sind jetzt etabliert, wir haben unsere Prozesse, wir haben unsere Strukturen.« Jetzt bringt jeder Partner seinen Beitrag, um Ergebnisse zu produzieren. Das könnte eine Möglichkeit sein, die ich aber als relativ unrealistisch einschätze. Und die andere Möglichkeit, wenn wir stärker auf Steuerung und Unterstützung bestehender Prozesse schauen, dann muss genau das auf den Tisch gebracht werden: Was machen wir mit den Ergebnissen der Prozesse? Was ist dabei unsere Rolle als Kreis, auch wenn sie vielleicht nicht herausragend ist? Wenn wir diese Funktion nicht strategisch ausfüllen, dann muss man die Daseinsfrage stellen.

Sie haben Ihre Enttäuschung über das Follow-up des UN FSS deutlich artikuliert. Ein Ergebnis des UN FSS sind die National Pathways, also die Delegation der Verantwortung auf die jeweiligen Länder. Wie kann Deutschland diese Transformationsprozesse unterstützen?

Julia Harnal Seitdem wir aus Rom zurückgekehrt sind, sehe ich nicht, wie die Ergebnisse in die Länder getragen werden. Wir haben konkrete Zusagen im Rahmen des UN FSS gemacht, als Privatwirtschaft, als Zivilgesellschaft und als Politik. Und ich sehe nicht, wer die Umsetzung dieser Zusagen jetzt im globalen Süden trägt. Was auch immer in Rom gebaut wird als ›Zuhause‹ für die Ergebnisse dieses Summits, braucht einen Spiegel. Und da würde ich den Begleitkreis zumindest als sehr starken Unterstützer dieses Spiegels aus Berlin sehen. Aber das sehe ich noch nicht. Das kann auch eine Kommunikationslücke sein, weil der Privatsektor hier bisher nicht so stark eingebunden ist, wie es während des UN FSS der Fall war. Aber ich weiß aus der Privatwirtschaft, und ich höre mich da auch um, dass da dieses Fragezeichen im Raum steht: »Wie wird Deutschland wieder eine führende Rolle bei der Bekämpfung von Hunger und Armut übernehmen? Aus welchem Prozess heraus, mit welcher Expertise und mit welchen finanziellen Mitteln?«

Wenn Sie als Privatwirtschaft eine Perspektive bei der Unterstützung der Transformation des globalen Food Systems einfordern, wie könnte diese aussehen und was erwarten Sie dabei von der Bundesregierung?

Julia Harnal Entscheidend ist, dass wir keine Zeit mehr verlieren. Wir brauchen jetzt einen extrem engen Schulterschluss zwischen den Häusern BMZ und BMEL. Und wir brauchen Klarheit über die Rollen und Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Arbeitskreise: Was macht der Strategische Begleitkreis und was macht der Arbeitskreis Welternährung? Seitens der Privat-

wirtschaft besteht eine ganz große Bereitschaft, gemeinsam an Lösungen zu arbeiten, die jetzt extrem kritisch werden für ganz viele Menschen in den Partnerländern. Ich kann von unserer Seite nur anbieten, gemeinsam zu diskutieren, sehr offen zu sein auch für Kritik und für externe Impulse, die die Transformation auch im Privatsektor beschleunigen. In typischen Innovationsprozessen kommen die Impulse auch von außen. Wir wissen alle, dass wir noch einen Weg zu gehen haben, was auch neue, modernere Technologien und neue Lösungsansätze betrifft. Aber wenn wir das nicht diskutieren und wenn wir nicht überzeugt sind, alle Teil der Lösung zu sein, dann kommen wir nicht zu dem Durchbruch, den wir jetzt sehr schnell brauchen. Es ist mein Anspruch an die neuen Minister*innen, dass wir jetzt sehr schnell ins konkrete Arbeiten kommen – was ich momentan auf meiner Ebene aber noch nicht erlebe.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Jochen

Harnisch KfW

Dr. Jochen Harnisch ist Teamleiter »Landwirtschaft, Wasser und Biodiversität für Westafrika« bei der KfW Entwicklungsbank in Frankfurt. Er koordinierte die Portfolioentwicklung, Planung und das Auszahlungsmanagement der KfW für die SEWOH und ihre Innovationsaktivitäten im Bereich nachhaltige Landnutzung, Geodaten und Erdbeobachtung. Zuvor war er seit 2008 bei der KfW Entwicklungsbank als Leiter des Kompetenzzentrums »Umwelt und Klima« und als Klima- und Nachhaltigkeitsbeauftragter tätig. Zwischen 1999 und 2008 war er als Senior Consultant »Climate & Energy Policy« beim Think Tank Ecofys beschäftigt und dort u. a. am Aufbau des EU-Emissionshandels beteiligt. Er studierte Physik an den Universitäten Tübingen und Göttingen und forschte am Max-Planck-Institut für Aeronomie und als Postdoc am Massachusetts Institute of Technology (MIT) im Bereich der Atmosphärenphysik und Klimapolitik.

Die KfW setzte für das BMZ seit 2014 im Rahmen der SEWOH Vorhaben mit einem Gesamtvolumen von 750 Millionen Euro um. Es handelte sich dabei um 23 Vorhaben im Bereich Agrarfinanzierung, 15 im Bereich Schutz natürlicher Ressourcen und Bodenrehabilitation und 26 im Bereich Ernährungssicherung.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH?

Jochen Harnisch Ein zeitlich begrenzter Booster für die Erprobung und Verbreitung von Innovationen in ausgewählten Schlüsselländern.

Das war jetzt sehr kurz und knapp. Deshalb noch einmal nachgefragt: Welche politischen Ziele hat Deutschland mit der SEWOH verfolgt?

Jochen Harnisch International im Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung gestalten zu können, einen weltweit sichtbaren Politik- und Finanzierungsakzent in diesem Themenbereich zu setzen, und einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Ernährungs- und Ernährungskrise zu erbringen.

Und denken Sie, dass Deutschland dabei erfolgreich war?

Jochen Harnisch Zusätzliche Sichtbarkeit im Inland wie auch im Geberkreis ist mit dieser Initiative auf jeden Fall erreicht worden. Die Aufgabe »Eine Welt ohne Hunger« selbst war natürlich so groß, dass sie kaum erreicht werden konnten. Ich

denke aber, dass im Rahmen dessen, was realistischerweise vorstellbar war, die SEWOH durchaus einige zentrale Ziele erreicht hat, die man sich damals vorgenommen hat.

Ist es Deutschland mit der SEWOH gelungen, politische Führung zu übernehmen und andere mitzunehmen?

Jochen Harnisch Das ist wohl nur in ausgewählten Bereichen gelungen, so mein persönlicher Eindruck. Aber ich kann das auch nur begrenzt beurteilen. Wir sind als KfW ja weniger in der Politikberatung als mehr an der Umsetzung vor Ort beteiligt.

Lassen Sie mich konkreter nachfragen im Hinblick auf internationale Prozesse: Wie ist Ihr Eindruck im Hinblick auf G7, G20 oder den UN FSS?

Jochen Harnisch Mein persönlicher, sehr subjektiver Eindruck ist, dass das relativ unabhängig von den verfügbaren Finanzmitteln durch die jeweiligen Interventionen der beteiligten Vertreter Deutschlands mal mehr, mal weniger gelungen ist. Es ist mein Eindruck, dass die finanzielle Verstärkung den Einfluss Deutschlands dort oft nur moderat erhöht hat.

Wie hat die SEWOH in den Partnerländern gewirkt? Ist sie dort primär als ›mehr Projekte, mehr Programme und mehr Geld‹ wahrgenommen worden, oder konnte dort auch eine politische Linie oder ein politisches Ziel vermittelt werden? Bei der KfW kommen als besonderer Aspekt noch die relativ langen Vorlaufzeiten bis zur Implementierung im Partnerland hinzu.

Jochen Harnisch Ich denke, dass die SEWOH auf der Ebene der einzelnen Länder sicherlich als eine sehr segensreiche Initiative wahrgenommen wurde. Es waren spürbare zusätzliche finanzielle Mittel, die für eine Anzahl von Themen bereitgestellt wurden. Ich glaube persönlich, dass für die Partner der rote Faden auf der nationalen Ebene manchmal nicht erkennbar geworden ist, schon aber das Signal einer Aufwertung der Politik in der Landwirtschaft, in der ländliche Entwicklung und in der Ernährungssicherung. Von Deutschland kam das deutliche politische Statement, dass dieser Sektor, der in den vergangenen Jahrzehnten eher depriorisiert worden war, wieder an Bedeutung gewinnt und ein wichtiger Bestandteil des politischen Dialogs zwischen Deutschland und den Partnerländern wird.

Und bei Ihnen in der KfW – wie hat die SEWOH sich da ausgewirkt? Waren das im Wesentlichen mehr Finanzierungsmöglichkeiten oder ging es darüber hinaus?

Jochen Harnisch Es ist auf jeden Fall eine Aufwertung der Themenfelder Ernährungssicherung und Landwirtschaft erfolgt, auch bei unseren Finanzsektorteamen. Das ist sehr zu begrüßen und eine wichtige Entwicklung, auf die man hoffentlich jetzt aufbauen kann. Ansonsten ist die SEWOH volumenmäßig für die KfW eine relativ kleine Initiative geblieben, die die internen Gewichte nicht fundamental verschoben hat und auch keine größere Reallokation von Personalressourcen nach sich zog. Insofern sind die Wirkungen so, wie Sie sie beschrieben haben: Aufwertung von Landwirt-

schaft, ländlicher Entwicklung und Ernährungssicherung, insbesondere auch in den Gesundheits- und Finanzsektorteamen.

Lassen sie uns auf das Thema »Governance« schauen. Hatten Sie den Eindruck, dass die verschiedenen Governance-Tools bei der Steuerung der SEWOH gut funktioniert haben? Und wo gab es Defizite bei der Steuerung?

Jochen Harnisch Der Strategische Begleitkreis der SEWOH hat sich zu einer wichtigen Austauschplattform im deutschen fachpolitischen Kreis entwickelt. Aber er hat keine formalisierte Rolle beim Vorbereiten von Entscheidungen einzelner Mittelallokationen oder bei der Strategiesetzung. Die Entscheidungsprozesse bei der Strategiesetzung und bei der Allokation von Mitteln im BMZ mögen für Außenstehende manchmal etwas intransparent geblieben sein. Die Strategie der SEWOH war von Anfang an bewusst relativ offen und erlaubte sehr vielfältige Interventionen in Teilbereichen der Landwirtschaft, der ländlichen Entwicklung, der Ernährungssicherung. Die Mittelallokation konnte flexibel auf aktuelle politische Entwicklungen und Förderbedarfe reagieren, wie sie in der Leitung und in den Fachreferaten des BMZ erkannt wurden.

Hatten Sie den Eindruck, dass es da so etwas wie eine Gesamtkoordination gab?

Jochen Harnisch Mein persönlicher Eindruck ist der, dass die SEWOH doch stark die Summe vieler Einzelentscheidungen war. Das war zum einen pragmatisch, um so etwas überhaupt mit begrenzten Mitteln so schnell gestemmt zu bekommen, zum anderen aber auch eine vertane Chance, dass man eine Kohärenz, eine einheitliche, fokussierte Strategie und eben auch einen wirklich klaren Außenauftritt nicht vollständig hinbekommen hat. Daneben stand auch immer das bilaterale Portfolio mit weiterhin oft großen Volumina. Teils dominierte die SEWOH aber auch die Mittelallokation in einzelnen Ländern. Es ist in der Kürze der Zeit nur begrenzt gelun-

gen, eine Kohärenz sicherzustellen oder eine Komplementarität zu erreichen.

Lassen Sie uns nach vorne blicken. Das Thema »Armut und Hunger« ist im Koalitionsvertrag verankert und eines der vier Topthemen der Ministerin. Was bedeutet das für die zukünftige bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit des BMZ?

Jochen Harnisch Das ist aus heutiger Sicht schwer einzuschätzen. Es ist zunächst mal ein riesiger Erfolg, dass das so gelungen ist, es muss aber auch planbar mit Mitteln hinterlegt werden. Und das ist im Augenblick, in Zeiten der Haushaltskonsolidierung, natürlich schwierig. Ob das mittelfristig gelingen wird, ist die große Frage. Wir können da im Augenblick aus politischen Absichtserklärungen noch wenig belastbare Schlussfolgerungen ziehen, was planbare Mittel angeht. Und das heißt eben auch, nicht nur Barmittel im Not-Modus zu allozieren, sondern auch wieder Verpflichtungsermächtigungen für die strategische Entwicklung eines solchen Themas bereitzustellen.

Wie bewerten Sie diesen Trend, dass immer häufiger Barmittel kurzfristig auch in relevantem Umfang zur Verfügung gestellt werden und die Verpflichtungsermächtigungen tendenziell geringer werden?

Jochen Harnisch Damit geht Gestaltungsspielraum bei der Wahl der Ansätze und später wohl auch entwicklungspolitische Qualität verloren, ebenso die Chance eines strategischen und kohärenten Vorgehens. Also absolut nicht zu begrüßen. Mit einer adäquaten Mischung von Verpflichtungsermächtigungen und Barmitteln dagegen kann man bestehende Vorhaben aufstocken, wie wir das jetzt ja auch getan haben, und neue Ansätze anschieben. Nur: Wenn man Ernährungssicherheit als ein zentrales Thema erkannt hat, wäre es fatal, immer wieder mit geringer Planbarkeit primär Barmittel zu allozieren. Also aus meiner

Sicht wäre das kontraproduktiv für eine politisch und für die Zielgruppe wirksame Politik in diesem Bereich.

Die neue Leitung des BMZ will den Fokus auf Projekt- und Programmarbeit verringern und umsteuern in Richtung einer globalen Strukturpolitik. Was bedeutet das für die Arbeit der KfW auf diesem Feld? Oder noch konkreter: Wie kann das BMZ die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme in den Partnerländern strukturell wirksam unterstützen?

Jochen Harnisch Wir sind in einem entsprechenden Dialog mit dem BMZ, um zu schauen, ob wir im Bereich der Sektorbudgetfinanzierung oder eines »policy based lendings« Akzente setzen können, die es erlauben, mit relativ großen Volumina und einer mittelfristigen Planbarkeit Reformprozesse in den Ländern in dem Sektor zu unterstützen. Darüber hinaus ist es von zentraler Bedeutung, die Fähigkeit zum politischen Dialog vor Ort wie auch eine klare, kohärente Agenda zu haben und in den Dialog mit den Ländern einzubringen. Die finanziellen Möglichkeiten, die Instrumente der Toolbox sind die eine Voraussetzung, das andere ist die Fähigkeit und die Kapazität, ein Land im politischen Dialog glaubwürdig zu begleiten. Damit müsste das BMZ schon noch mal aufrüsten, wenn es diesem Anspruch gerecht werden will, und müsste auch die eigenen Strategie-Eckpunkte klarer festziehen bezüglich dessen, was es in den unterschiedlichen Ländergruppen erreichen möchte: Wo rote Linien der Zusammenarbeit sind und wo Flexibilität besteht, um sich anzupassen. Dies erfordert noch einiges an konzeptioneller Arbeit und auch an Erweiterung des Werkzeugkastens – aber eben auch die Wiedererlangung einer mittelfristigen Planbarkeit, was die Mittelausstattung angeht, insbesondere mit Verpflichtungsermächtigungen. Ansonsten wird das in vielen Fällen scheitern. Man hat natürlich immer den Weg, über internationale Organisationen wie z. B. die FAO, IFAD, Weltbank oder AfDB

Akzente zu setzen und deren Kurs im Sinne der eigenen politischen Agenda zu beeinflussen.

Mehr langfristig planbare Mittel und größere Volumina – ist das gleichbedeutend mit der Konzentration auf weniger Länder, die dann aber wirkliche Reformpartner sind?

Jochen Harnisch Man könnte auch die Koordination mit anderen Gebern substanziell verstärken, aber ansonsten ist eine Fokussierung die naheliegende Schlussfolgerung.

Abschließend eine zusammenfassende Frage: Wie würden Sie sich die zukünftige Ausrichtung des BMZ zur Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme wünschen? Was ist in Deutschland zu tun, was muss global passieren?

Jochen Harnisch Auf jeden Fall braucht die zuständige Unterabteilung freie fachliche Ressourcen, um diesen Prozess zu begleiten und um an Regierungsverhandlungen in solchen ausgewählten Schlüsselländern teilzunehmen – aber auch um zwischen den Verhandlungsterminen in einem fachlichen Dialog mit den Ländern zu bleiben. Dazu sollte die Zusammenarbeit zwischen Regionalreferaten und Sektorreferaten optimiert und intensiviert werden und mit den einzelnen Ländern eine gemeinsame politische Agenda und Arbeitsplanung entwickelt werden. Mit Unterstützung der WZ-Referentinnen und Referenten kann dies auch umgesetzt werden. Dabei wird es auch ein wichtiges Arbeitsfeld sein, das Wünschenswerte von dem Essenziellen zu trennen, also jenseits der abstrakten Konzepte klar zu sagen: Was finden wir gut und richtig? Was unterstützen wir? Was fördern wir optional und was versuchen wir politisch an Praktiken zu bekämpfen? Dafür sind Sachverstand und Pragmatismus gefordert, um am Ende anschlussfähig an die politischen Realitäten der jeweiligen Länder zu bleiben.

Herzlichen Dank.



Interview

Prof. Dr. Joachim
von Braun ZEF

Prof. Dr. Joachim von Braun war Direktor des Zentrums für Entwicklungsforschung (ZEF) und Professor für wirtschaftlichen und technologischen Wandel an der Universität Bonn. Seine wissenschaftlichen Arbeiten konzentrieren sich auf wirtschaftliche Entwicklung, Landwirtschaft, Ernährung, Armut, Nachhaltigkeit und Innovation. Er ist Präsident der Päpstlichen Akademie der Wissenschaften, Mitglied der Nationalen Akademie Leopoldina, der Akademie der Technikwissenschaften (acatech), der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Fellow der American Association for the Advancement of Science sowie Fellow der African Academy of Science. Von Braun ist Vizepräsident der Welthungerhilfe. Bis 2020 war er Vorsitzender des Bioökonomierates der Bundesregierung.

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH?

Joachim von Braun Mein politisches Verständnis der SEWOH ist: Mit der Sonderinitiative sollte das Thema »Eine Welt ohne Hunger« fokussiert und konzentriert durch die Bündelung von Maßnahmen über Regionen und bestimmte Länder hinweg vorangebracht werden. Mit der Sonderinitiative konnten auch mal eingefahrene Bahnen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verlassen werden.

Welche politischen Ziele hat das BMZ mit der SEWOH verfolgt?

Joachim von Braun Ein Schlüsselmoment war sicher der G7-Gipfel in Elmau 2015. Der Prozess, der dort hingeführt hat, international die Konsultationen im G7-Forum und das Versprechen, 500 Millionen Menschen aus dem Hunger zu bringen, das schwebte über den SEWOH-Aktivitäten der Bundesregierung, war also nicht nur eine Aktivität des BMZ, sondern ein Commitment der gesamten Bundesregierung im internationalen Format. Mein Verständnis der SEWOH war die Verknüpfung von kurz- und langfristigen Maßnahmen zur Überwindung des Hungers, wobei die Schwerpunkte auf langfristigen Produktivitäts- und Strukturfragen sowie Wertschöpfungsketten lagen, nicht auf der akuten Hungerbekämpfung. Das Mandat für humanitäre Hilfe liegt ja auch beim Auswärtigen Amt und nicht beim BMZ.

Inwiefern hat Deutschland mit der SEWOH auch politische Führung übernommen?

Joachim von Braun Zum einen ist die deutsche Positionierung durch die mit erheblichen Finanzmitteln verbundene Initiative international in der Geber-Community, aber auch in Afrika und in den SEWOH-Ländern in Asien, sehr wohl bemerkt worden. Es wurde deshalb nach Berlin geschaut. Dieser Effekt hält nach wie vor an und hat seine Wirkung bis zum Elmau-Gipfel 2022 gehabt. Nun besteht Deutschland gegenüber einer Erwartungshaltung. Ich habe das z. B. kürzlich wieder bei Gesprächen mit amerikanischen Partnern auf der amerikanischen Agrarökonomien-Tagung in Los Angeles gespürt. Quer durch die internationale Politik besteht die Hoffnung, dass Deutschland weiterhin eine Führungsrolle in diesem Bereich übernimmt und weiterhin erhebliche finanzielle Mittel bereitstellt.

Kann Deutschland diese große Erwartungshaltung erfüllen bzw. was muss getan werden, um sie zu erfüllen?

Joachim von Braun Es geht nicht nur um Geld, sondern auch um das geschickte Einbringen von Food Security Diplomacy in den Prozess. Das ist mit der SEWOH anfangs wenig der Fall gewesen, ist dann aber hinzugewachsen. Vermutlich, weil die Führung des BMZ bald gemerkt hat, dass da eine Erwartungshaltung – die ja auch Chancen beinhaltet – herangewachsen ist. Was muss also getan werden? Wenn möglich, keine Kürzungen der Mittel! Das

wird sofort von den Partnern wahrgenommen. Aber Sie haben ja zukunftsorientiert gefragt, was passieren müsste, um diese Erwartungen zu erfüllen: Was hinzukommen sollte, ist ein stärkeres Engagement in den komplexen Governance-Netzwerken, sowohl global mit UN, den römischen Food-Organisationen, aber auch Weltbank, WTO und ILO, als auch auf der regionalen Ebene mit AU, CAADP, im Follow-up-Prozess zum UN FSS und in Ländern. Das Food-Governance-System funktioniert nicht, wie die inkohärenten Reaktionen in der anhaltenden Krise zeigen.

Wo hat Deutschland mit der SEWOH maßgeblichen Einfluss auf globale Prozesse gehabt?

Joachim von Braun Maßgeblichen Einfluss auf globale Prozesse haben sich meines Erachtens durch Bottom-up-Initiativen ergeben, dadurch, dass die SEWOH-Investitionen auf Länderebene umgesetzt wurden. Das hat die Glaubwürdigkeit für Verhandlungen innerhalb der globalen Prozesse gestärkt. Das wurde selbst in China wahrgenommen. China unternimmt ja ähnliche Versuche in Afrika, z. B. mit Innovationszentren für Landwirtschaft, aber kleiner als die SEWOH. Das könnte selbst in der zur Zeit so schwierigen Politiklage eine Grundlage sein, um weltweit Partner zum Thema »Hunger und nachhaltige Entwicklung in der Landwirtschaft« zusammenzubringen. Wir haben im Rahmen unserer Begleitforschung z. B. auch Politikdialoge durchgeführt zwischen Afrika und Indien. Das ist auf großes Interesse beider Seiten gestoßen. Da gab es auch gegenseitige Besuchsreisen. Solche neuen Dialoge unter dem Schirm der SEWOH sind Teil ihrer globalen Effekte. Viele solcher Aktivitäten hätte es ohne die SEWOH nicht gegeben. Und wir können uns vermehrt in Dialoge Anderer einbringen. Z. B. fand im Juli in Costa Rica eine Veranstaltung mit 20 afrikanischen Landwirtschaftsministern zusammen mit den lateinamerikanischen und karibischen Ministern statt, wo wir Ergebnisse unserer PARI-Begleitforschung und aus dem UN FSS

eingebraucht haben. Meines Erachtens hat Deutschland durch die SEWOH-Investitionen katalytisch zu Süd-Süd-Dialogen mit sehr konkreten Themen beigetragen. Der Effekt auf der UN-Ebene ist insbesondere zu spüren gewesen im Rahmen des Pre-Summit in Rom und des UN Food Systems Summit in New York.

Wie wurde die SEWOH in den Partnerländern wahrgenommen?

Joachim von Braun Das ist sehr unterschiedlich von Land zu Land. Das werden Sie spüren, wenn Sie Gespräche in Afrika führen. Die deutsche Kooperation wird in einer Reihe von Ländern sehr positiv wahrgenommen. Das waren z. T. Länder, in denen – wie z. B. in Äthiopien – die deutsche Kooperation im Agrarsektor auch vorher schon stark war. Aber es hat die Breitenwirkung von Programmen geschaffen, die vorher auf der Projektebene so nicht wahrgenommen wurden. Ein Stück weit ist es auch zur Vernetzung zwischen den Innovationszentren und den sonstigen SEWOH-Aktivitäten auf Länderebene gekommen. Das hätte frühzeitiger und von Anfang an stärker erfolgen können, um die politische Wirkung der Food-System- und Agrarinvestitionen zu stärken. Da sehe ich eine Chance, das jetzt noch zu tun, aufbauend auf dem Fundus, der dort mit Knowledge & Partnership entwickelt worden ist.

Welche Governance-Tools haben sich im Rahmen der SEWOH bewährt? Und wo müsste nachgearbeitet werden?

Joachim von Braun Governance ist eine Frage von Regelwerken, und die sind kontextspezifisch und meist nur langsam veränderbar. Tools sind da selten nützlich; partnerschaftliches Vorgehen mit Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Regierungen ist zentral. Wenn wir nach Governance-Einfluss fragen, müssen wir uns zunächst die Situation vergegenwärtigen, als die Bundesregierung die mutige Entscheidung getroffen hat, die SEWOH zu starten. In der GIZ und im deutschen Consultancy-Umfeld

war die Kapazität im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung zu sehr verkümmert, um sich auf hohem Niveau rasch kompetent mit Programmen und in Politikdialogen einbringen zu können. Kritiker müssen sich diesen historischen Kontext vergegenwärtigen. Für die vorhandenen Strukturen war die SEWOH ein außergewöhnlicher Kraftakt. Es wäre vermessen gewesen, gleich an eine deutsche strategische Rolle in Governance und Food System Policy auf panafrikanischer Ebene oder in den Ländern zu denken. Die ersten vier bis fünf Jahre erforderten es nicht nur, die Investitionen in Afrika aufzusetzen, sondern auch die Kapazitäten innerhalb der Akteure – auch in Deutschland – zu stärken und Teil von Netzwerken in Partnerländern zu werden. Akteure aus der Zivilgesellschaft und aus der Forschung haben weiterführende Politik-Dialog-Aktivitäten im SEWOH-Umfeld durchführen können. Das gilt insbesondere für Afrika, wo wir mit einschlägigen Partnern wie FARA und AU Workshops ausgerichtet haben, aber auch für Indien, wo wir uns mit Regierung und Forschungspartnern austauschen. Es hätte der Sache in den letzten fünf Jahren gedient, die einzelnen Innovationszentren und die Länderprogramme der SEWOH besser zu vernetzen und dabei auch in Deutschland mehr aus dem Prozess zu lernen. Die Partnerländer haben ihre eigenen strategischen Programme.

Als einen der Erfolgsfaktoren der SEWOH haben Sie die Beteiligung unterschiedlichster Akteursgruppen genannt, von der Forschung und der Zivilgesellschaft bis zu den klassischen Implementierungsstrukturen des BMZ. Wie könnte diese Kooperation weiter optimiert werden, um Deutschland beim Thema EWOH noch politikfähiger zu machen?

Joachim von Braun In der Hinsicht waren die Entwicklung und der offene Diskurs im und rund um den Strategischen Begleitkreis mit ›allen am Tisch‹ eine sehr gute Initiative. Ich begleite die deutsche Entwicklungspolitik seit einigen Jahrzehnten, mal in

Deutschland, mal lange aus dem Ausland. Dieser Öffnung des BMZ mit dem Begleitkreis war eine gute Entscheidung und hat osmotisch zu Lerneffekten und Vernetzung beigetragen, auch mit konfliktträchtigen Diskussionen. Das hätte noch ein bisschen weitergetrieben werden können. Was der Begleitkreis nicht geleistet hat, war die Vernetzung mit den Partnern in Afrika. Darin sehe ich ein Defizit des teutonischen Begleitkreises, denn die zeitweise Einbringung von Partnern durch einen Redebeitrag hier und ein Zoom da kann nicht wirklich dazu beitragen, dass wir partnerschaftlich vorangehen. Ich wünsche mir für die Zukunft, dass der Strategische Begleitkreis und andere Beratungsgremien der Bundesregierung, die internationale Themen behandeln, die Partner direkt einbeziehen und nicht vor allem im Dunstkreis der vielstimmigen deutschen Akteure diskutieren. Dann würden vielleicht auch manche konfliktträchtigen Diskussionen rationaler und weniger dogmatisch geführt und auf eine wirklichkeitsnahe Politikebene gehoben werden.

Wenn Sie von konfliktträchtigen Strukturen und Partnern sprechen, denke ich unmittelbar an AGRA. Wie wird dort im Moment die Diskussion geführt und was würde AGRA von einem Akteur wie Deutschland erwarten?

Joachim von Braun AGRA ist eine afrikanische Organisation, vom früheren UN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufen, und hat in Afrika, da wo sie arbeitet, ein sehr positives Image. In Deutschland ist das bei einigen politischen und kirchlichen NGOs die sich mit ihrer Meinung festgelegt haben, anders. Das deuten Sie wohl mit Ihrer Frage an. AGRA hat sich übrigens eine neue Strategie gegeben, die vom Board im September 2022 genehmigt wurde. Der Schwerpunkt liegt auf nachhaltiger Entwicklung von Afrikas Landwirtschaft und Food Systems. Die Erfolgskennzahlen der AGRA sehen insgesamt zufriedenstellend aus, also was aus den Investitionen für landwirtschaftliche Produktivität im Kleinbauern-

sektor herausgekommen ist. Dies gilt auch für die Verbesserung der Politik in den acht Schwerpunktländern, in denen AGRA sich engagiert hat. AGRA ist einen anderen Weg gegangen als die SEWOH. Sie hat nämlich unmittelbare Vernetzung von Politikberatung auf Regierungsebene mit Investitionen auf lokaler Ebene mit den lokalen Partnern verbunden, insbesondere für Beratung, Zugang zu Kredit, Saatgut oder Dünger. Dieses holistische Modell hat die SEWOH so nicht verfolgt, und deshalb sind AGRA und EWOH komplementär und sollten in Zukunft diese Komplementarität in Kooperationen und Co-Investitionen nutzen.

Wichtig ist auch deutsche Partizipation im politischen Dialogforum der AGRA, dem AGRF, das übrigens in Zukunft »African Food Systems Forum« heißt. Dort trifft sich Afrika zum agrarpolitischen Dialog. Aber lange war Deutschland nicht dabei. Ich erinnere mich an ein AGRF-Meeting in Nairobi, da waren eine Mitarbeiterin von mir, eine junge Mitarbeiterin der BayWa aus Sambia und ich die einzigen drei Deutschen unter circa 3.000 fast ausschließlich afrikanischen Teilnehmern. Das war sinnbildlich für das Ignorieren afrikanischer agrarpolitischer Prozesse durch deutsche Entwicklungsorganisationen, staatliche und nicht staatliche. Das hat sich Gott sei Dank geändert. Wir veranstalten übrigens seitens der PARI-Begleitforschung regelmäßig eine Veranstaltung dort mit afrikanischen Partnern. Die Afrikaner haben ihre Agenda, die wir bedenken müssen. Die Megathemen sind dort jetzt die Preise für Lebensmittel und Düngerkrise, Innovation und Investition für nachhaltige landwirtschaftliche Produktionssteigerung, Verschuldung wegen COVID-19 und damit die Begrenzung der Mittel für soziale Sicherung und für Investitionshaushalte, Digitalisierung sowie die handelspolitische und Finanzierungsagenda. Deutschland sollte sich in Zukunft noch stärker mit dieser afrikanischen Agenda vertraut machen und einbringen, insbesondere auch in Brüssel im europäischen Kontext. Die Handelsbeziehungen werden europäisch gestaltet. Es hat ziemlich lange

gedauert, bis die EU die African Continental Free Trade Area ernst genommen haben. Da gab es noch postkolonialen Partikularismus, der überwunden werden musste.

Die National Pathways sind ein zentrales Ergebnis des UN FSS. Welche politischen Instrumente sind dabei besonders relevant und wie können diese durch die deutsche EZ unterstützt werden?

Joachim von Braun Die deutsche EZ sollte diese Pathways, die sich aus dem UN FSS 2021 ergeben haben, ernst nehmen. Da können die EWOH und die Politikberatung des BMZ eine gute Rolle spielen. Das BMZ kann sich nicht in allen Ländern engagieren, die National Pathways formuliert haben. Aber in den SEWOH-Ländern kann dazu kooperiert werden, und einige Aufgaben können auch an vertrauenswürdige Institutionen im deutschen und internationalen Umfeld delegiert werden. Kooperation mit dem von der UN für das Informationsmanagement zum Follow up des UN FSS etablierten sogenannten Hub bei der FAO kann dem Prozess auch dienen.

Abschließend: Was sind in diesem Kontext Ihre zentralen Empfehlungen an das BMZ?

Joachim von Braun Als Wissenschaftler halte ich mich mit Empfehlungen lieber zurück, sondern weise auf Optionen und Chancen hin. Gut ist, dass durch die SEWOH die Chancen für nachhaltige Entwicklung in der Landwirtschaft zur Ernährungssicherung deutlich wurden. Dazu ist Know-how angesammelt worden, das nicht vernachlässigt werden darf. Denn die Entwicklung des Food Systems ist eine Voraussetzung für gute Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum Afrikas. Das erfordert ein weitergehendes Engagement in technologische und institutionelle Innovationen für die politische Transformation des Food Systems hin zu nachhaltiger Ernährungssicherung und Resilienz, die Klimakrise und die Biodiversitätsverluste berücksichtigend.

Zweitens könnte es sich lohnen, die EWOH-Aktivitäten über die Länder, in denen sie aktiv ist, zu vernetzen und dafür personelle und institutionelle Ressourcen in Form einer Plattform bereitzustellen und diese von vornherein mit der Afrikanischen Union und dem CAADP-Sekretariat abzustimmen. Das kann keine deutsche, sondern sollte eine afrikanische Angelegenheit sein, um diese Aktivitäten zukünftig in afrikanische Hände übergehen zu lassen. Das wird wohl ein komplizierter, langfristiger Prozess der nächsten Jahre.

Damit bin ich bei einem dritten Punkt: Die langfristige Perspektive beizubehalten und dies nicht als ein Projekt anzusehen.

Viertens betone ich noch mal die Chancen von Food System Diplomacy. Aus den Kooperationen zu EWOH kann sich das Standing der deutschen Entwicklungspolitik weit über den Food- und Agrarsektor hinaus als ein Asset erweisen, nicht nur im Dialog mit den Ländern, sondern mit Afrika als Kontinent.

Schließlich sehe ich fünftens die Chance, EWOH und humanitäre Nothilfemaßnahmen in entwicklungsorientierter Weise effektiver zu verknüpfen. Das sollte eine Politik aus einem Guss werden. Administrativ ist es dann egal, ob das in verschiedenen Häusern gemanagt wird. Es bräuchte aber eine interministerielle Arbeitsgruppe, die auf hoher politischer Ebene koordiniert wird, zumindest zwischen den drei Ministerien BMZ, BMEL und AA, vielleicht von einem – wie vorhin erwähnt – weiterentwickelten Strategischen Begleitkreis begleitet. Das wäre zwar eine interne deutsche Food- Systems-Governance-Initiative, die sich aber dann extern auch wirksam auf deutsche Rollen und Stimmen in UN-Prozessen wie dem Follow-up zum UN FSS, sowie G20- und G7-Prozesse positiv auswirken könnte.

Herzlichen Dank.



Interview

Michael

Windfuhr DIMR

Michael Windfuhr studierte Politikwissenschaft, Germanistik, Geografie und Philosophie in Heidelberg und ist seit 2011 stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Zuvor arbeitete er u. a. als Leiter des Teams »Menschenrechte« bei Brot für die Welt (2006–2010) und war zwischen 1986 bis 2006 in verschiedenen Funktionen bei FIAN International tätig. 2016 und 2020 wurde er zum Mitglied im UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gewählt, das u. a. Berichte von Staaten zur Umsetzung dieser Rechte prüft. Seit 2017 führt er den Vorsitz der AG Wirtschaft und Menschenrechte des CSR-Forums der Bundesregierung, die die Bundesregierung rund um das Thema »Unternehmensverantwortung« berät. Seit 2020 ist er Vorsitzender des Beirats »Grüner Knopf.«

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH? Was war dieser Ansatz?

Michael Windfuhr Die SEWOH war eine Bemühung des Entwicklungsministers, einem Thema ein größeres politisches Gewicht zu geben, bei der gleichzeitigen Schwierigkeit, so etwas mit ausreichender Zeit in einer existierenden Institution so zu verankern, dass es kompatibel mit allem ist, was in den institutionsinternen Prozeduren abläuft. Und der Minister hat zu den Themen, die ihm wichtig waren, im Grunde eine Abkürzung genommen. Er hat versucht, diesen Themen eine gewisse Prominenz und auch Geld zu geben – und er war auch bei beiden Aspekten durchaus erfolgreich. Das war allerdings mit einem zusätzlichen Aufbau verbunden. Und dieser zusätzliche Aufbau hat im Grunde das ›Leben‹ der SEWOH mitgeprägt, hat die Verankerung dieser Initiative im Ministerium geprägt – hat aber auch nicht alles verhindert, das muss man auch sagen. Dies ist der politische Hintergrund. Aber immerhin hat der Minister dem Thema »Eine Welt ohne Hunger« eine Prominenz eingeräumt, die das Thema »Hungerbekämpfung« im Hause auch lange nicht hatte. Dies, so finde ich, ist auf alle Fälle festzuhalten. Das hat auch damit zu tun, dass das Ernährungsthema insgesamt im BMZ nur eine reduzierte Öffentlichkeit oder Wahrnehmung hat. Nicht wegen seiner allgemeinen Bedeutung, sondern weil es in vielen Ländern eben nicht priorisiert worden ist. Vielleicht auch, weil man schon vorher nicht so intensiv mit den Partnerländern zu dem Thema gearbeitet hat, und diese dann Deutschland in

anderen Themen verankert gesehen haben und darüber dann auch die Kooperation lief. Jedenfalls hatte das Thema »Hungerbekämpfung« keine große Priorität, womit ja auch dann die Gefahr verbunden ist, dass es eigentlich im Sinne der Problemdimension unterrepräsentiert ist. Hungerbekämpfung tauchte im Grunde in der deutschen EZ-Politik dann nicht ausreichend auf, und ich glaube – so könnte man die SEWOH natürlich auch sehen –, es war das Interesse eines Ministers, das Thema anders und prominenter zu besetzen. Aber dieses Interesse war vielleicht auch mit einer gewissen Ungeduld verbunden, den Vorgang institutionell ›ordentlich‹ aufzusetzen – denn das ist ein außerordentlich mühseliger Prozess.

Welche politischen Ziele hat Deutschland bzw. das BMZ mit der SEWOH verfolgt?

Michael Windfuhr Das ist eine sehr gute Frage, denn ob es einheitliche Ziele gab oder ob die SEWOH ein Blumenstrauß geworden ist von verschiedensten Themen, die dann unter einem Dach zusammengefasst wurden, das ist diskussionswürdig. Meine Grundbeobachtung wäre erst einmal, dass neben der Intention, das Thema »Hungerbekämpfung« anders ins Zentrum zu rücken, die Idee gefehlt hat, wie und was die deutsche Rolle jetzt wäre, um das Thema substantiell zu bespielen. Und dann waren aber doch relative hohe Finanzmittel verfügbar; das Geld wurde vom Minister erfolgreich aufgetrieben. Und folglich musste entschieden werden: Was machen wir damit eigentlich? Und dazu wäre es eigentlich nötig gewesen, diese Sonderinitiativen mit dem

gesamten Haus zu diskutieren, um die SEWOH »einzupflegen« in das Gesamtportfolio des BMZ. Die Institution selber ist auch nicht mehr sehr »agrarstark«, wenn man die Situation zu Beginn der SEWOH mit der von vor 20 oder 30 Jahren vergleicht. Ebenso haben die technischen oder finanziellen Durchführungsinstitutionen auf dem Themenkomplex auch nicht mehr den großen Fokus, den sie früher mal hatten, sodass manches an Kenntnis vielleicht auch langfristiger oder langsamer hätte aufgebaut werden können.

Also meine Grundüberlegung hierzu ist, dass es eigentlich gut gewesen wäre, z. B. das Thema »Recht auf Nahrung« zum Schwerpunkt zu machen und im Folgenden dann zu durchdenken: Was bedeutet das? Was ist wichtig für die Umsetzung? Dazu würde sicherlich gehören, dass man sich um die Governance von Institutionen in ländlichen Regionen kümmert oder dass man sich um Nutrition kümmert, also Ernährung, oder auch um Bildung und Aufklärung. Dass man also Menschen, die Einkommen aus der Landwirtschaft generieren, gerade ärmere Menschen auch, stärker stabilisiert. Es hätte sicher Ansätze gegeben, die man aus so einem Thema hätte ableiten können. Aber: So war das nicht.

Stattdessen gab es dann einen Begleitkreis, in dem viele Leute ihre Interessen vorgebracht haben, und da sind auch eine Menge vernünftige Produkte entstanden. Aber es fehlte sozusagen die Gesamtkonzeption, die Strategie. Vielleicht wäre es gut gewesen, am Anfang der SEWOH einen Strategie-Workshop zu organisieren und zu identifizieren bzw. zu erarbeiten, was wirklich Deutschlands Rolle sein könnte bei dem Thema, und wo die großen Defizite international, aber auch bilateral liegen. Es hätte die Frage beantwortet werden können: »Was wollen wir jetzt eigentlich die nächsten vier oder acht Jahre, ein oder zwei Legislaturperioden mit der SEWOH und in der SEWOH machen?«

Inwiefern ist es Deutschland gelungen, mit dem Thema auch international eine politische Führungsfunktion zu übernehmen?

Michael Windfuhr Um eine Führungsrolle einzunehmen, braucht man eine Strategie. Es ist eine Klarheit in dem erforderlich, was man tun will. Und meine Analyse wäre schon, dass man im SEWOH-Kontext vielem gefolgt ist. Es gab dann z. B. die Idee, Exzellenzentren aufzubauen. Platt gesagt wurden da ein wenig deutsche Landmaschinen gefördert und das Ganze mit Agrarberatung angereichert. Das war etwas, das man in der GIZ halt eben noch so hatte und wo man auch noch Expertise vorweisen konnte. Diese Aspekte wurden zusammengebracht und es wurde gesagt: »Beraten wir mal die Länder und zeigen mal auf, wie es gut gehen könnte« – was vielleicht ohnehin nicht der partizipativste Ansatz war.

Es wurde in der SEWOH mit Agrarforschung, Kleinbauern- bzw. Bauernorganisationen zusammengearbeitet, auch um die Institutionen zu stärken. Es gab dort eine Menge Ansätze, die durchaus interessant sind – die aber eben erst ein wenig auf Zuruf entstanden sind. Ich glaube eine Gesamtstrategie – ich hatte es ja gerade am Beispiel des »Rechts auf Nahrung« deutlich gemacht – hätte klarer die zwei, drei Themen aufzeigen können, die daraus ableitbar gewesen wären. Im konkreten Fall also »Ernährungssicherung durch Produktion«, »Ernährungssicherung durch Transfereinkommen« und »Ernährungssicherung durch Stärkung der rechtlichen Position von benachteiligten Gruppen«. Das wären z. B. drei Schritte gewesen, mit denen man ein ganzes Programm hätte abrollen können. Dann hätte man z. B. auch Fragen beantworten können à la: »Wie passt das jetzt rein?« Und ich bin überzeugt, dass es im Ministerium dafür auch viel Unterstützung gegeben hätte, weil viele Länderbereiche solche Themen auch verstehen. Die wissen, wie wichtig Institutionen sind, die wissen, wie wichtig auch Bildungsarbeit zu »Nutrition/Gesundheit« ist, und die wüssten auch, wie wichtig es ist, Einkommenssteigerungen

zu erzielen, sei es durch eigene Produktion oder auch durch Transfereinkommen. Beides ist ja im Bereich des »Rechts auf Nahrung« unheimlich wichtig. Ich glaube, das wäre wichtig gewesen, weil Deutschland auch die Stimme gehabt hätte, mit der man die Debatten in der FAO, die Debatten im CFS auch hätte bestimmen können. Im »World Food Programme« z. B., wo Deutschland der zweitgrößte Geber ist, ist Deutschland zumindest strategisch nicht der Taktgeber – es ist der Geldgeber. Aber die Orientierung auch von Nothilfe wird, glaube ich, an anderen Stellen entschieden. Diese Chance, die daraus entstanden ist, dass man so viel Geld auch mobilisieren kann, die Option, dann auch politisch gestalten zu wollen ist, glaube ich, nicht genutzt worden.

Also wenn ich das mal vergleiche mit dem ›alten‹ DFID, wie strategisch die früher ihre Themen gesetzt haben, wie strategisch die EU und die UN-Organisationen so beeinflusst haben, dass alle ihrem Weg gefolgt sind, oder wie strategisch z. T. auch die Bill & Melinda Gates Foundation in diesem Rahmen handelt, dann ist das kaum ein Vergleich. Die überlegen sich genau: »Da wollen wir hin, das sind unsere drei Tools und die setzen wir jetzt überall durch.« Das hätte ich mir gewünscht, aber das hat, vor allem auch aus der Perspektive des »Rechts auf Nahrung«, so nicht stattgefunden. Dazu war das ein zu großer Blumenstrauß, im Grunde ja ein Sammelsurium. Wobei ich explizit sagen möchte, dass viele der ›Details‹ gar nicht schlecht waren, auch viele Förderungen für das eine oder das andere UNO-Programm können durchaus sinnvoll sein, also individuell zu rechtfertigen. Aber gefragt ist ja nach der Gesamtorientierung, und der Einfluss wächst nunmal mit der Strategie.

Jetzt ist es trotz dieser Kritik gelungen, im Rahmen von G7, G20, aber vielleicht auch eher des UN FSS, einen gewissen politischen Einfluss auszuüben. Wie schätzen Sie dies ein?

Michael Windfuhr Deutschland ist kein unwichtiger Akteur. Ich glaube, dass die Mitarbeitenden, auch die beratenden Expert*innen im Strategischen Begleitkreis der SEWOH durchaus eine Menge an Ideen eingebracht haben, um solche Prozesse mitzugestalten, inklusive der Überlegung: »Was will man jetzt in Elmau oder im G7-Kontext, wo können wir Akzente setzen?« Also das ist aus meiner Perspektive völlig unbestritten. Die Expertise ist im Grunde ja auch vorhanden an vielen Stellen. Wir haben auch international mit die größten Nichtregierungsorganisationen, die in dem Bereich Hungerbekämpfung wirklich viel Erfahrung haben, wie Brot für die Welt, Welthungerhilfe oder auch Misereor – Organisationen, die auch wirklich als private Geber wichtig sind und einen enormen Kenntnisstand haben, vor allem was Erfahrungen bezüglich der Kooperation mit Projektpartnern angeht. Dies gekoppelt mit dem alten Erfahrungsschatz, der z. B. in der GIZ zum Agrarbereich noch vorhanden ist – da hätte man durchaus noch mehr rausholen können – bzgl. der Strategien hatte ich mich ja soeben geäußert. Also generell sind die Einflüsse da und es gab auch in der Steuerung der SEWOH durchaus Ideen, wie man Governance, wie man also z.B. auch Kleinbauern stärker berücksichtigen könnte – im Grunde Ideen dafür, wie man »diversity« fördern könnte.

Aber es gibt natürlich auch einen riesigen ›Akteursraum‹: Es gibt sehr viele Akteure und es gibt ja durchaus die Möglichkeit, mal hier und mal da etwas zu investieren. Aber die Frage ist: »Hat man bei einer derartigen Streuung auch dann den Hebel, den man hätte haben können? Was hätte man erreichen können, wenn der Versuch unternommen worden wäre, zu konzentrieren?« Dass es Sinn ergibt – dies sei noch als persönliche Anmerkung erlaubt – dass es auch Akteure

gibt, die versuchen, eine Richtung vorzugeben, dies wäre auch für manche der UNO-Institutionen essenziell. Das »World Food Programme« ist im Bereich Hungerbekämpfung natürlich sicherlich konzentrierter aufgestellt, weil es einen sehr pragmatischen wie auch praktischen Portfoliobereich hat, ein sehr klar umrissenes »Einsatzgebiet« also. Aber Institutionen wie z. B. die FAO haben ja im Grunde auch ein Mandat, das viel zu weit ausgestaltet ist. und dann machen diese Institutionen mal hier was, und da was – das folgt ja auch Konjunkturen. Kurz: Es würde dreier, vielleicht vierer Länder bedürfen, die sozusagen im Sinne der SDGs einen gezielteren Blick auf die Beendigung des Hungers hätten. Und hierfür müsste eine strategische Grundüberlegung darüber vorhanden sein, »wie stabilisieren wir das eigentlich, dass Leute nicht hungern«.

Nachdem wir jetzt auf die internationale Ebene geguckt haben, noch mal ein Blick auf die nationale Ebene der Partnerländer: Ist die SEWOH dort eher die Wahrnehmung von »mehr Geld, mehr Projekte und mehr Programme« gewesen? Oder ist für die Partner eine »Linie« sichtbar geworden?

Michael Windfuhr Nun gehöre ich zu denjenigen aus dem Strategischen Begleitkreis, die keine eigenen Projekte über die SEWOH durchgeführt haben. Ich habe andere mitbekommen und es gab beispielsweise diese elf Exzellenzzentren. Es gab aber auch viele kleinere Projekte, die waren dann aber oft auch von einzelnen Akteuren worden vorangetrieben. Wenn man ohne Leitstrategie viel Geld zur Verfügung stellt, hat man natürlich auch viele Detailprojekte, die gut laufen. Die SEWOH war dann ja aber noch nicht mal in den Regionalländerreferaten des BMZ verankert, wo man Erfolge oder Misserfolge noch hätte nachhalten können, langfristig oder auch im Rahmen der GIZ-Strategie, die ja im Detail abgestimmt war. Wobei es in der Richtung auch schon Bemühungen gab. Aber insgesamt hätte es da doch durchaus auch noch sehr

viel mehr Raum für Verbesserungen gegeben, um koordinierter vorzugehen, auch um das Portfolio gut zu nutzen – die Tatsache, dass man es in der SEWOH geschafft hat, unterschiedlichste Stakeholder zusammenzubekommen. Ich hätte mir gewünscht, dass man dann länderspezifisch tatsächlich zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Regierung auch noch mal überlegt: »Was ist jetzt unser Ansatz und wie können wir da auch möglicherweise kooperieren?« Den Gedanken hat es öfter gegeben. Es gab auch immer diese Idee, Beispielländer zu haben, in denen genau diese Kooperationen experimentell einfach mal durchgeführt werden. Dies ist aber nicht systematisch genug verfolgt worden. Vielleicht auch, weil es eben nicht in der Regionalstruktur der einzelnen Länder verankert ist. Oder zumindest ist das Potenzial, welches da möglicherweise abrufbar gewesen wäre, nicht genutzt worden.

Welche Governance-Tools haben denn funktioniert und wo liegen die großen Defizite hinsichtlich von Governance-Ansätzen, insbesondere bezüglich der Verwirklichung des »Rechts auf Nahrung«?

Michael Windfuhr Ich glaube, Governance ist ja abhängig davon, was man erreichen will. Wenn die SEWOH jetzt gesagt hätte: »Wir verstehen uns als Initiative zur Erhöhung der Produktivität von Kleinbauern«, dann hätte man sich überlegen können: Okay, wenn das der Fall ist, wie komme ich dazu, dass Partnerländer z. B. mehr in ländliche Regionen investieren? Wie könnte ich das triggern? Wie überwinde ich Widerstände? Dann hätte ich mir überlegen müssen, was ich eigentlich für ein Dialogkonzept mit der Afrikanischen Union bzw. mit den entsprechenden Agrarministern brauche.

Wir haben ja jedes Jahr das GFFA – das organisiert natürlich das BMEL, aber man hätte analysieren können, welche Potenziale auch hierdrin liegen. Da kommen 40 bis 45 Agrarminister*innen – wie hätte man so etwas durchsprechen können? Dies sind also im Groben die Schnittstellen, die man

hätte. Wie hätte man Themen vielleicht auch im CFS, also im Committee on World Food Security setzen können? Also angenommen, man würde jetzt nicht die Produktionssteigerungen von Kleinbauern – wie oben als Beispiel erwähnt – ins Zentrum rücken, sondern die Nutritionperspektive. Dann hätte man in Bildungsmaßnahmen oder Gesundheitsinstitutionen stärker investieren müssen, das hätte man auch mit den Gesundheitsexperten im BMZ stärker koppeln müssen, um dann zu überlegen: »Was ist eigentlich förderungswürdig oder wo könnte man Länder darin unterstützen, ihre eigenen Verpflichtungen aus dem ›Recht auf Gesundheit‹ oder aus dem ›Recht auf Ernährung‹ nachzukommen?«

In der Zeit kam ja auch das Thema »Landkonflikte« bzw. generell das Thema »Land« verstärkt auf. Wenn man das z. B. als ein zentrales Schlüsselthema definiert hätte, dann hätte man sich fragen müssen, wie dieses Thema noch stärker gefördert werden könnte, man hätte sich fragen müssen wie man Governance in diesem Bereich unterstützt. So wie es gelaufen ist, hat man eben an vielen Stellen auch etwas gemacht, aber irgendwann im Rahmen der Projektdurchführung merkt man, dass eigentlich noch ein nachfolgender oder begleitender politischer Dialog wichtig gewesen wäre, um mit Einzelbeispielen strukturelle Veränderungen zu initiieren. Aber: In der Entwicklungspolitik ist es immer mühselig, über derartige Formate zu sprechen, einfach weil die konkreten Projekte so charmant sind. Aber dies ist natürlich letztendlich doch der wesentliche Hebel, um nachhaltig Wirkung zu erzielen. Da sind wir aber im Grunde kaum vorangekommen. Ich sage mal so ein Datum: 2003 haben die afrikanischen Agrarminister beschlossen, 10 Prozent ihrer Haushaltsmittel in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung zu investieren. Ich glaube, momentan haben das neun Länder geschafft. Es ist also in den ganzen 15 bis 20 Jahren zahlreicher agrarpolitischer Debatten rund um die FAO, dem Welternährungsgipfel usw. nicht gelungen, eine entsprechende Prioritätensetzung

zu verteidigen, zu verkaufen oder dafür zu werben. Geld alleine macht natürlich nicht glücklich, aber ohne hat man auch keine Agrarbank, man hat keine ordentliche Wetterberatung, man hat kein Investitionsprogramm für Frauen, die in der Landwirtschaft tätig sind. Dies alles wird nicht passieren, wenn man nicht auch sozusagen das Commitment kriegt, in diese Strukturen zu investieren. Das kann aber alles nicht von außen geschehen und auch nicht durch Projekte. Und grundsätzlich haben wir ja kein Hungerproblem, weil wir zu wenig produzieren – wir produzieren ja Überschüsse. Alleine die USA nutzt 120 Millionen Tonnen Mais für die Produktion von Biosprit! Das zeigt: Es ist ja kein reines Produktionsproblem. Die Frage ist ja vor allem, wie man arme Menschen erreicht und deren Einkommensoptionen stabilisiert. Da hätte man einfach stärker reingehen können. Dies wäre aus meiner Perspektive, vom »Recht auf Nahrung« her kommend, ein echter Wunsch gewesen, und da ist auch die große Schnittstelle zwischen dem Menschenrechtsansatz und der Umsetzung der SDGs, weil eben analysiert werden muss, warum eigentlich die Mehrzahl der hungernden Menschen in ländlichen Regionen lebt. Diese Frage bedarf einer Antwort. Und wenn dann der Haushalt sich nicht verändert, dann ist das einfach einer der wesentlichen Hintergründe. Und es bedarf einer Beantwortung der Fragen: »Was sind die politischen Widerstände? Warum werden die Institutionen nicht gefördert? Warum werden bestimmte Gruppen, Minderheiten, Frauen usw. nicht gefördert?« Das hat oft eine Menge innenpolitische Gründe, und auch diese gilt es zur Überwindung von Hunger gezielt anzugehen.

Die Ministerin hat das Thema ›Armut‹ und Hunger als eines ihrer vier Top-Themen definiert; wir haben nun also das Kernthema EWOH. Was bedeutet dies für die bilaterale und multilaterale EZ des BMZ?

Michael Windfuhr Ich habe ja schon auf einige Hintergründe hingewiesen, die einfach viel damit zu tun haben, dass

Menschen sich nicht selbst ernähren können. Ich nenne es mal so das ›alte Motto‹ derjenigen, die zum »Recht auf Nahrung« arbeiten. Erstens heißt dies, Potenziale freizusetzen, damit Menschen sich über Landwirtschaft und über Viehhaltung selber stabil versorgen können. Dies hat natürlich im Wesentlichen auch damit zu tun, entsprechende Möglichkeitsräume zu schaffen – sprich: einen sicheren Zugang zu Land. Das muss nicht zwingend Besitz sein, aber ein sicherer Zugang. Dies beinhaltet auch Zugang zu einer gewisser Form von Agrarberatung. Dies beinhaltet vielleicht auch Inputs, die man bräuchte, Landbanken, Lagermöglichkeiten. Alles keine neuen Sachen. Über diese Themen diskutieren wir seit den 1970er-Jahren. Aber dies sozusagen aus der Perspektive derjenigen zu betrachten, die akut hungern, das ist, so glaube ich, schon ein zentraler Faktor, weil es eben nicht so ist, dass eine Erhöhung der Agrarproduktion in einem Land den Hunger in diesem Land zwingend verringert.

Im Gegenteil: Es kann sogar sein, dass eine Ausweitung der Produktion mit einer Vergrößerung von Einheiten, mit größeren Höfen einhergeht und dafür sehr viele Kleinbäuer*innen vertrieben werden, die vorher auf dem Land noch ein gewisses Auskommen hatten und jetzt eben keins mehr haben. Dies führt dann zu weiterer Urbanisierung, und diese Menschen wissen dann auch nicht, wie sie in diesem städtischen Kontext dann Einkommen erwirtschaften können. Dieser explizite Fokus Blick auf Armut und Marginalisierung, der würde sich lohnen. Und natürlich kann man auch immer von der Perspektive aus denken, was es bedeuten würde, sich um das Thema Saatgut zu kümmern. Also: Wie muss ich sozusagen Genbanken zugänglich machen, dass auch die bäuerlichen Familienbetriebe davon profitieren? Erst einmal dadurch, dass deren Saatgut einlagert wird. Diese Produzenten müssen dann aber auch anteilig an der Nutzung ihrer eigenen Ressourcen beteiligt werden. Dafür muss dann natürlich festgestellt werden, dass das Getreide am Ende nicht nur der Agrarforschung bzw.

den Research Centern oder auch den großen Unternehmen zur Verfügung steht, sondern auch für die ›Weiter-Teilung‹ zwischen Landwirten im ländlichen Raum genutzt werden kann. Das war aber nur ein Beispiel; man kann die Argumentation jetzt auch auf andere Themen ummünzen.

Dass diese Perspektive so wenig im Zentrum steht ist, glaube ich, einer der Gründe, warum wir bei den SDGs so wenig vorankommen. Das ist alles gut beschrieben. Alles hängt mit allem zusammen, aber es fehlt der Fokus auf tatsächlich benachteiligte Gruppen.

Aber diese Kopplung zwischen Hunger und Armut, die ja feststeht, die öffnet doch geradezu die Tür für das, was Sie fordern!

Michael Windfuhr Ich würde es mir wünschen. Also ich bin ja hier gefragt, um nach vorne zu denken. Ich bringe jetzt mal zwei ganz unterschiedliche Beispiele, damit ich nicht falsch verstanden werde: Die zwei Länder, welche die stärkste Reduktion von Hunger in den letzten zwei Jahrzehnten erreicht haben, waren auf der einen Seite Vietnam und auf der anderen Seite Brasilien. Wodurch wurde dies erreicht? In Vietnam hat man durch eine extrem konzentrierte Förderung von Kleinbäuer*innen sehr viel Einkommen aus der Produktion im ländlichen Raum generiert und dadurch Hunger wie auch Armut reduziert.

In Brasilien hat man das auch durch Förderprogramme im Agrarbereich für die kleineren Landwirte getan, aber in dem Fall auch durch eine »Zero Hunger«-Kampagne, also durch eine »Sozialtransferkampagne« – die ja oft so verpönt ist. Diese hat enorm die Einkommen stabilisiert. Brasilien hat die schnellste Hungerreduktion jemals erreicht, fast allein durch diese Kampagne. Generell heißt es dann aber eben doch »Das darf ja nicht sein, das macht die Leute abhängig.« In vielen Fällen ist das gar nicht korrekt. Es sind oftmals alleinerziehende Frauen mit ihren Kindern, die hungern. Wenn man deren Alltag, deren Lebensgestaltung verändert

und wegbekommt davon, dass sie im Grunde immer eine Möglichkeit suchen, wie sie das nächste Essen finanzieren, und ihnen durch eine Grundfinanzierung auf einmal die Freiheit gibt, sich wieder um die Bildung ihrer Kinder zu kümmern oder um eigene Jobmöglichkeiten, dann setzt das unheimlich viel frei. Wir sollten also wegkommen davon nur zu sagen: Es gibt Produktives und es gibt Sozialpolitik – nein, es ist oft ein Mix und beides muss angesehen werden. Und wenn wir den Hunger tatsächlich bis 2030 aktiv angehen wollen, werden wir einen Instrumentenmix brauchen. Aber er muss sich quasi an den Leuten orientieren. Das wird ein Instrumentenmix sein aus einer Agrarförderung, die sich besonders um benachteiligte Gruppen, um ländliche Regionen kümmert, aber auch eine Einkommensstabilisierung von extrem Armen, damit die ersten 1.000 Tage von Kindern nicht ihr späteres Leben bereits belasten, dass dort eben nicht die Gründe dafür angelegt sind, dass sie lebenslang retardiert sind und nicht die Kapazitäten entwickeln können, die sie eigentlich hätten entwickeln können, wären sie gut ernährt worden.

Wie kann die Bundesregierung die im UN FSS angelegten National Pathways unterstützen? Wie können diese Prozesse gestärkt werden?

Michael Windfuhr Meiner Meinung nach wäre es wichtig gewesen, dass z. B. ein solcher Gipfel es geschafft hätte, die vielen guten Ideen, die generiert wurden, auch in eine noch systematischere Unterstützungsstruktur von Partnerländern einzupassen. Wir haben z. B. im Agrarbereich einige multilaterale Institutionen – die Welternährungsorganisation, die FAO, das »World Food Programme« – die eher humanitäre Notfallhilfe machen. Wir haben mit IFAD Förderinstitutionen, die sehr stark auch Investitionen gerade in kleinbäuerliche Landwirtschaft und Kleinbauern fördern. Wenn man diese Institutionen jetzt stärker noch vernetzt hätte, gerade mit Institutionen wie der Weltbank, anderen Förderinsti-

tutionen und bilateralen Gebern, wenn man sie dazu gebracht hätte, noch mal systematisch über diese Marginalisierten nachzudenken – das hätte mir gut gefallen.

Das ist sicher auch zum Teil erfolgt. Viele der inhaltlichen Cluster waren beim UN FSS ja auch ganz spannend. Aber wo ist die jetzige Steuerungsfunktion für diese Cluster? Es gibt einen Hub, der, nachdem die FAO genug Lärm gemacht hat, dann auch bei ihr angesiedelt wurde. Aber der ist ja auch sehr klein. Da gibt es ein gewisses Büro in New York, das beim Generalsekretär angesiedelt ist. Also: Irgendwie wird der Prozess weiterlaufen. Und es wird auch einige Länder geben, wo es Kontexte gibt – aber der Prozess hat ja nicht in allen Ländern die entscheidenden Ministerien erreicht.

Es sind oft auch gute Initiativen, aber man müsste diese systematische Arbeit besser hinbekommen. Das Problem ist, glaube ich, dass die entsprechenden multilateralen Institutionen auch von Akteuren, sei es die Privatwirtschaft, seien es Stiftungen, seien es aber auch nur die agrarpolitischen Prioritäten einzelner Ländern, genutzt werden, um eigene Anliegen voranzubringen. Ich weiß wie schwierig das ist, wie klein auch die Länderbüros der FAO sind. Ich weiß wie schwierig es ist mit begrenzten Ressourcen dann auch noch bei Ländern, die ganz andere Agenden haben, das Thema »Marginalisierte« auf den Tisch zu bringen. Wenn der Präsident oder die Präsidentin das gar nicht will, ganz andere Prioritäten hat, also z. B. großflächige Nutzung von Agrarrohstoffen oder Flächen hierfür zur Verfügung zu stellen, dann geht deren Realisierung ja auch schnell. Das sind oft auch attraktive Einkommensmöglichkeiten, zumindest für die nationalen Eliten. Wenn jetzt »nature based solutions« im Rahmen der Klimaverhandlungen groß gehandelt werden, dann wird die Suche losgehen wo man für die CO₂-Kompensation aufforsten kann, Aufforstungen, die dann noch schön gerechnet werden. Das wird einen Boom geben auf ländliche Regionen. Dann kommt auf einmal

die Frage: »Ja hat denn eigentlich früher keiner da gelebt? Oder sind die Leute vielleicht vertrieben worden?« Ich habe schon von einigen Regionen in Kamerun gehört, wo TOTAL jetzt Akazien-Aufforstungen anlegen lässt, auf Flächen, die vorher der Landwirtschaft gedient haben. Das Beispiel zeigt doch, wie wichtig es ist diese komplexen Themen zu durchdenken und zu steuern. Ich glaube, es gibt zu wenig Lust oder auch zuviel Sorge auf der internationalen Ebene, um das zu strukturieren. Ich nehme mal die Klimaverhandlungen als Gegenstück: Wenn man sich den wissenschaftlichen Apparat anguckt, der da entstanden ist, aber auch letztendlich das Klimasekretariat – da gibt es doch vielleicht einige Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, die so viel investieren, dass da wirklich koordiniert vorgegangen werden kann. Und da streitet man sich ja auch, wie man das eine oder das andere umsetzt. Aber ich glaube, da ist mehr Koordination und Substanz dahinter. Das ist leider durch den UN FSS eigentlich nicht geschaffen worden. Bei den existierenden Institutionen wie dem High Level Panel of Experts vom CFS, da wurde wieder gesagt: »Wir brauchen noch was Paralleles, Neues an Wissenschaftskoordination.« Es wäre aber wichtig, die vorhandenen und nicht üppigen Ressourcen in diesem Bereich systematischer zu nutzen. Im Grunde ist der UN FSS ein gutes Brainstorming gewesen, aber für die Umsetzung hat er bisher »zu wenig Wege gelebt«. Natürlich können manche der National Pathways gute Projekte fördern. Aber ich fürchte fast, dass sozusagen die strategische Koordination nicht gelungen ist. Ja, das ist eine vertane Chance, würde ich sagen.

Wo kommen denn die National Pathways als Multi-Stakeholder-Prozesse an ihre Grenzen? Und was bedeutet es, wenn ich in vielen Ländern zunehmend auch eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten für Zivilgesellschaft habe?

Michael Windfuhr Zwei Antworten:

Zunächst: Man sagt, dass das CFS vor 2008 die größte ›Quatschbude‹ der Vereinten

Nationen war. Da kam man immer wieder einmal in Jahr zusammen, eine Woche, und jeder erzählte, was man so macht, »some states did some positives things in some areas«. Das war immer interessant, man hört auch immer wieder von guten Projekten – aber das hat nie dazu geführt, dass der Hunger weltweit reduziert wurde. Dass, was ich versucht habe zu beschreiben an Koordination, an Nachdenken oder an gewollter Strategie, hat im Grunde ein bisschen gefehlt.

Dann mit der Welternährungskrise 2008 haben wir auf einmal gemerkt, dass wir uns systematischer um Themen wie Spekulation, Landnahme usw. kümmern müssen. Da ist ein Impuls rausgekommen. Man hat sich um Agrarinvestitionen gekümmert oder Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen im Kontext des CFS formuliert. Man hat die Voluntary Guidelines für die verantwortliche Nutzung von Land, Forst und Fischerei formuliert. Also man ist da eingestiegen, um sozusagen die wirklich systematische »guidance« für Staaten zu machen. Diese ist natürlich nicht immer gewollt, weil wenn man das verantwortlich macht, hat man weniger Profiteure, weniger Eliten-Profiteure, sage ich jetzt mal. Das ist ja im Grunde »accountability.« »Accountability« führt immer dazu, dass man weniger an Ressourcen, weniger an Macht konzentriert, dass man dezentraler ist. In Summe zeigt »accountability« oft vom Effekt her bessere Ergebnisse. Aber dies hinzubekommen, dafür braucht man auch eine kritische Zivilgesellschaft, die auch Regierungen zur Verantwortung zieht, die feststellt, wo z. B. Ernährungsprogramme überhaupt nicht funktionieren. Die Fragen stellt wie: »Wie ist das in Schulen verankert? Was müsste man verbessern?« In Brasilien, unter der ersten Lula-Regierung, hat es das alles gegeben. Da gab es einen »Rat für Nutrition«. Es gab einen »Rat für Agrarförderung« und einen »Rat für Sozialpolitik«, wo man diese Policies – und ich glaube das ist wichtig – auch abgestimmt hat. Die haben dann immer die zivilgesellschaftlichen Akteure dazugeholt und

gemeinsam hat man überlegt: Wie kommen wir voran mit dem Bundesstaat oder mit jenem, mit der Stadt oder mit dieser? Da sind eine Menge spannende Sachen entstanden. Wenn man dann natürlich danach einen Präsident hat, der alles, was Zivilgesellschaft heißt, unterdrückt, dann sind diese ganzen partizipativen Formate vorbei. Man gibt die Reichheit an Erfahrungen, die es in einer Gesellschaft gibt, auf und dann holzt man am Ende den Regenwald ab, um Vieh und Soja zu produzieren, und in 20 Jahren hat sich der Regenwald selbst zerstört. Dann ist Brasilien nur noch ein armes Land. Um es zugespitzt zu formulieren: Das ist die Transformation, die wir nicht brauchen. Wir brauchen die umgekehrte Transformation. Und das fordert halt aber auch, dass man anders, dass man letztendlich demokratischer agiert und einfach mehr »accountability« ermöglicht. Und natürlich leben wir in Zeiten, in denen es mehr autokratische Regierungen gibt.

Umso wichtiger ist es aber auch, dass die Impulse von der internationalen Ebene so sind, dass man zumindest versucht, Institutionen dazu zu bewegen, die wirklich arm sind, die wirklich hungernd sind, nicht zu vergessen. Ich glaube diesen Diskurs kann man auch mit semi-autoritären Regimen noch führen. Da braucht man aber auch politischen Willen von der UNO, z. B. von UNO-Mitgliedern, die sagen: »Ihr müsst anders investieren, ihr könnt nicht einfach nur auf den kurzen Profit schießen und die Wälder abholzen – das geht nicht.«

Man braucht also auf übergeordneter UN-Ebene eine Koordination, weil man im Prinzip mit dem Ansatz der National Pathways nicht weit kommen kann?

Michael Windfuhr Mit der Gründung des CFS ist es ja gelungen, Multi-Stakeholder-Formate auch näher mit der FAO zu verbinden. Es gibt diesen großen zivilgesellschaftlichen Beratungsprozess. Es gibt auch einen Wirtschaftsberatungsprozess, der es wirklich geschafft hat, viele Bauernorganisationen, Indigene und andere Gruppen zu inte-

grieren. Und es ist doch wirklich bemerkenswert, dass man es dann beim UN FSS geschafft hat, sich mit diesem Mechanismus eben nicht gut zu organisieren, nicht so, dass man diese Ressource nutzen kann, sondern dass die sich im Grunde auch noch abgegrenzt haben. Beim UN FSS haben dann einige NGOs mitgewirkt, andere aber nicht, und das war auf jeden Fall kein gelingender Prozess, der diese Multi-Stakeholder-Vielfalt erfolgreich gemanagt hätte. Ich glaube, das ist eine der größten Schwierigkeiten. Wenn man zwei Bündnisse hat, die kaum miteinander arbeiten und nicht aufeinander abgestimmt sind, schwächt man sich gegenseitig. Ja, ich glaube auch, da wäre wichtig gewesen, ein Multi-Stakeholder-Format zu kreieren, welches für diese Kooperation und Integration offen ist. Dazu war der Summit vielleicht zu weit weg institutionell aufgestellt von dem, was es in Rom bereits gibt. Da mag es auch intern eine Menge Governance-Probleme gegeben haben. Das Potenzial, was man noch hätte nutzen können, um auch nationale Prozesse dadurch anzustoßen, das hat man im Grunde ein bisschen verschenkt.

Was sollte das BMZ nun tun, um bei diesen Prozessen in Zukunft hilfreich zu sein?

Michael Windfuhr Das BMZ könnte natürlich der Taktgeber sein, um menschenrechtsbasierte Ansätze in vielen Ländern zu fördern. Ich habe es für die Gesundheitspolitik ausgeführt, für das »Recht auf Nahrung«, für das »Recht auf Wasser« – da ist das BMZ selber schon sehr weit gekommen. Das Handlungsprinzip könnte aber auch noch mal durchgedacht werden. Die Kommunikation soll ja nicht so laufen, dass man jedem sagt, »Wir bringen euch jetzt die Menschenrechte bei«, sondern indem man noch mal überlegt, wie die Förderung optimal aussehen müsste. Oder was will man denn genau, das Länder im globalen Süden besser machen in ihrem Umgang mit Leuten, die akut hungern? Ich glaube, darauf kommt es ja an. Im Grunde heißt es vonseiten des Menschenrechtsansatzes ja eigentlich, dass Staaten dazu kommen

sollen, ihre eigenen Verpflichtungen umzusetzen – und da kann man sehr viel mithelfen. Das ist beim »Recht auf Wasser« gut dokumentiert, dass man früher eben die Wasserversorgung von Mittelschichtsfamilien in Nairobi stärker gefördert hat und dann hat man gemerkt: »Nein, wir müssen erst mal gucken, wer eigentlich keinen Zugang zu Wasser hat.« Und dass man gefragt hat: »Was brauchen wir eigentlich?« Vielleicht sind das Wasserposten in Slumbereichen oder so etwas. Man kann da noch mal stärker drüber nachdenken – und da ist viel Potenzial drin.

Um das z. B. auf internationaler Ebene dann auch ausspielen zu können, ist natürlich enorm wichtig, dass man sich abspricht zwischen den Ministerien. Also wir haben die große Schnittstelle zum BMEL, das für die FAO zumindest mit zuständig ist, das auch die GFFA durchführt, oder »Policies against Hunger«. Also es ist ja ein Potenzial da, was wirklich auch ordentlich ist. Und wenn man das noch mal überlegt, im Sinne der SDGs und der Menschenrechte auf diese Gruppen, sich genau auf die zu konzentrieren, die wirklich hungern, dann kommen wir vielleicht ein Stück voran.

Ich sage das nicht, um auszudrücken, dass wir nicht mehr über Produktivitätsgewinne oder auch über Bewässerungslandwirtschaft oder den Einsatz von diesem oder jenem Dünger möglicherweise nachdenken dürfen. Nein, entsprechendes politisches Handeln muss einfach zielorientiert auf diese Gruppe abgestimmt sein. Ich glaube, das wäre für mich wichtig. Für technologische Fragen gilt ansonsten für mich, dass die CO₂ Bilanz der Landwirtschaft besser werden muss. Also wir haben auch einen Transformationsaspekt im ökologischen Bereich. Das muss man sich aber dann entsprechend in dem Kontext – da haben wir jetzt aber nicht drüber gesprochen – auch nochmal angucken. Auch da ist viel Potenzial, und da ist sogar vielleicht gemeinsam nutzbares Potenzial. Auch da könnte das BMZ viel machen, dort aber auch wiederum mit dem BMU. Wenn es jetzt in Sharm El Sheikh einen extra Ernäh-

rungstag gibt, dann ist das natürlich ein Riesenpotenzial, einerseits für den Kampf gegen den Klimawandel und auch die Gelder, die dafür zur Verfügung gestellt werden, und andererseits die Transformation der Landwirtschaft so zu organisieren, dass die darin beteiligten Menschen nicht übersehen werden, sondern im Gegenteil eine Kernrolle spielen. Ich glaube, das Zusammendenken, die Bedeutung von Kooperation zwischen BMEL, BMZ und BMUV habe ich jetzt ausgeführt, das ließe sich natürlich auch noch auf andere Ministerien ausdehnen, inklusive des Wirtschaftsministeriums. Es gibt Schnittstellen zu einigen dieser Ministerien und das zu nutzen wäre wichtig und da könnte das BMZ schon eine Koordinierungsrolle haben oder eine stärkere Koordinierungsstelle anstreben oder exemplarisch umsetzen. Ob es dann immer gelingt, das »Konzert einer Regierung« – das ist eine andere Frage. Aber wichtig wäre es, dass es Bemühen gibt, diese Prozesse zu koordinieren.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Leonard

Mizzi EU INTPA

+

Willem

Olthof EU INTPA

Dr. Leonard Mizzi is Head of Unit at the European Commission, Directorate-General for International Partnerships – Sustainable Agri-Food systems and Fisheries, since January 2017. Prior to this post he was Head of Unit ten 10 years in DG Agriculture and Rural Development, first in charge of agritrade and development issues (2007–2014) and from 2015 to 2016 leading the interinstitutional unit hence relations with the European Parliament, Council and consultative bodies as well as steering the Civil Dialogue Groups. He is a graduate in Public Administration from the University of Malta (BA Hons First Class), and has degrees from CIHEAM Montpellier (Master of Science) and a Ph. D. in agricultural economics from the University of Reading (UK). He has been an author of a number of articles and publications on agri-food issues and nutrition in the Mediterranean region. His areas of specialisation are global food security governance, agriculture and food and nutrition security, the Mediterranean and Sub-Saharan Africa.

Willem (Wim) Olthof is Deputy Head of the Unit 'Sustainable Agri-Food systems and Fisheries' of the Directorate-General for International Partnerships of the European Commission. This unit deals with policy development and implementation of international cooperation related to food systems, including food security, nutrition and sustainable agriculture. From 2014 to 2018, he was the Alternate Permanent Representative at the Delegation of the European Union in Rome dealing with FAO, IFAD and WFP. Before that, he worked in Brussels and held posts covering policy development on agriculture, food security and nutrition, as well as on geographic cooperation with the Horn of Africa, specifically Ethiopia. During this period he was closely involved in the development of the external EU food security policy, in the EU resilience initiative for the Horn of Africa, as well as in establishing the 1 billion euros EU Food Facility. In the period 1996 to 2005, he was posted in the EU Delegations in Sierra Leone, Ethiopia and Ghana. Before joining the European Commission, Willem Olthof has lectured at the Institute of Social Studies in The Hague, The Netherlands, and at the Universities of Zimbabwe (1989–1992) and Addis Ababa (1996–1997) on rural and regional development.

What is your political understanding of SEWOH?

Leonard Mizzi When I first joined EU's International Partnership and Development Policy five years ago, SEWOH was first probably one of the best flagships in terms of German leadership at the global level, second a strong commitment to agriculture and food security and third a good example of coherence and coordination with the European Union and Commission at global, regional and country level on putting agri-food systems transformation at the top of the political agenda.

Willem Olthof Same for me. There was a clear understanding that this was a very important branding tool used to showcase

that this is the German programme showing to the outside world the commitment of Germany towards food security. When you look closer at it, SEWOH also demonstrated a very interesting way of working with multiple stakeholders like civil society, the private sector and government.

To what extent has Germany taken political leadership with its SEWOH?

Leonard Mizzi Very strong leadership. Strong leadership not only at the global arena, i. e. UN, Rome and Geneva, but also a strong empowerment in the European landscape with the Commission, with the member states and with the European Parliament. As Willem Olthof said, it is a brand, but a brand which functions at a

special level. For example, when I went to GFFA the initiative presented itself at the core of its agenda, specifically in value chains from cashew nuts to cotton. It's very granular. You see a link at country level on specific value chains.

How did this initiative or this brand influence your policy on European level?

Leonard Mizzi It influences our policy because it was, I would say, a precursor of a 'Team Europe' approach. I would say it was an embryonic way where you have a leadership from a one-member state to join forces on an issue like agri-food systems. One must recall, the topic of agri-food systems was on the top of the agenda at L'Aquila about 12 to 15 years ago. Since then, agri-food has been less present. So, this initiative helped us also stimulate back a bit of prioritization of agri-food at the European context.

Willem Olthof Yes, I agree. SEWOH allowed agri-foods and related topics to come back on the agenda in Europe where this was slowly being lost. I think in that sense, leadership was also the needed leadership at the right time, because as seen with the current crisis, other member states are following the example. The good thing about the German initiative was that it was not just a political initiative, a way of working, but it was also financially backed. We see a couple of other member states that still have to follow the same direction in that sense.

Could you mention a few words about the impact of SEWOH on other global processes like G7, G20, UN FSS etc.?

Leonard Mizzi For us it's clear, and this has been consolidated during the current G7 presidency through a strong leadership, food security has been placed at the core of the G20 summit we will be having in Indonesia. The impact of G7, the German leadership and the special initiative feeding and having a spillover effect into the G20 could

hopefully also have a positive turnaround in an area where the G20 has been relatively lacking or absent. Regarding the UN FSS, German leadership doesn't even need to be discussed because out of the 2 million euros funded by the EU, the German government contributed the significant sum of 1 million. So Germany was amongst the top players, a top contributor not only to the governance, to support the process of governance of Agnes Kalibata, but also to steer the process of the UN FSS and its rollout after also Nutrition for Growth (N4G) summit, where clearly it was a top priority also for Germany. Germany also assisted with efforts on topics like, e. g. fish for ACP Fisheries Oceans, which for colleagues like Martin Hoppe was top of the agenda. Without the special initiative, all these areas would have been pretty much under the radar.

Willem Olthof The alignment with German leadership coincided with the preparation of Council conclusions on the UN FSS and the development of the European position. I believe that without the credibility of this initiative (SEWOH), the EU's position at the UN FSS might not have been as strong as it was.

Did you have the impression that this leadership was also given from the highest levels?

Leonard Mizzi Under former Minister Gerd Müller: without any doubt. But since the departure of Gerd Müller, I see a bit of lost momentum at the highest political level, with the exception of the G7 process. I don't see the Gerd Müller equivalent since the new coalition government. I see they have acquired presence, but I don't see the Gerd Müller approach at the highest level, e. g. I see Sebastian Lesch and Martin Hoppe on the top spot all the time, but the frontliners, the soldiers fighting the troops are on their own. On top of that, from what you were saying, resources are also human resources-wise, extremely tight and limited, which is a pity, especially in this critical moment.

Moreover, based on what you've mentioned, resources, particularly human resources, are notably scarce and limited. This is regrettable, especially at this pivotal moment. There's also a sense of momentum fading after the G7. Does this signify a missed chance to bolster these structures further? Maybe.

From a donor perspective, how did you perceive the effects of the SEWOH in partner countries? Has it been recognized as an initiative or a political momentum or has it only been recognized as 'more money and more projects'? In other words, have partner countries seen the political goal of SEWOH or have they just focused on the funding it brings?

Leonard Mizzi To be frank, I can't say that I have seen a lot of coordination on this special initiative at a country level. If you ask me, I wouldn't know the details on how you are dealing with it, e. g. in Mozambique. Through the value chains yes, cotton, cashew under the EU – AU, but I would lack the specific information to answer how this initiative developed at a country level.

What do you consider are the most important governance tools to transform food systems?

Willem Olthof It is a wide-ranging question with ongoing answers. We recently received feedback for our evaluation 2014 to 2020 on this topic specifically which should then lead to a dissemination workshop. Our evaluators investigated the same question and what the answers could mean for the European Commission, what have been the entry points, the trigger points to change food systems. This workshop is for all relevant stakeholder, so you are more than welcome to participate! It will take place on October 19 and will be open to the public. However to answer the question, there are multiple types of entry points that we are looking at. So, first of all, there's a multi-stakeholder approach which can be considered, let's say, for Germany, the Netherlands and some

other European countries a normal thing. But for many countries it's not. So, it's far more organizations, strengthening them, make them aware and able to engage in policy dialogue. It is for the governments themselves to strengthen their capacity as well as doing evidence-based policy-making. The information is out there, but the capacity to make sense of the interpretations and the staff necessary to do so needs to be reinforced. There is the value chain approach in which we do the same thing, but we also have the private sector involved around one value chain. But also having more political economy analysis as to what's at stake, thus bringing in all the sustainability dimensions, e. g. our Green Deal Farm-to-Fork structure. Then, there is the trigger moment of the knowledge in terms of investing in research and specific types of innovations, but bringing that together with all these trigger points in a coherent framework is the main challenge. But then that's what we have been trying to do.

Leonard Mizzi So governance at the global level, you know the 'von Braun-line' where there is a lack of governance. I think there is also a good report of the HLEG-panel from Tom Arnold, published in May, known as the 'Science-Policy Interface'. That is important.

I read the report. It's about science-policy-society interfaces, but this process takes a lot of time. Do we have the time to further engage with theoretical answers?

Leonard Mizzi So to be honest, operationally speaking, we have the Committee on World Food Security (CFS) yet turning it into a new structure like the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) approach will take time. There is no appetite. There's no energy to do another structure. I think governance at the local level is the key. That is the debate we had an hour ago. How do you prioritize countries? Do you prioritize only vulnerable countries? Or do you also prioritize countries which have good governance? So, if you have ten euros

– how do you spend it? You give it all to Burkina and all to Chad, or you also give a bit to Rwanda and Senegal?

SEWOH focused on countries which have a perspective to develop the food- and agriculture-sector, and on the other hand, Germany spend a lot of money for the »World Food Programme« for those countries deemed »vulnerable.«

Willem Olthof That's the risk there, of course, that you perpetually do that and that the bill for the »World Food Programme« increases exponentially.

Leonard Mizzi Do you know what's the gap of WFP today? 23 billion dollars!

And at the same time the prices are skyrocketing, and you get less food for the same amount of money.

Leonard Mizzi But then there is the debate again on governance. I have Via Campesina every month coming and saying, »Leonard, you need to do a lot more on financial speculation«, part of what is spiraling is hedge funds and speculators. I can't regulate financial speculators. The ABCD, the Archer Daniels Midland, the Bunge, Cargills and Louis Dreyfus are dominating the market.

Willem Olthof These are real questions, and we somehow collectively don't address it.

Leonard Mizzi We can't address it. And that is a gap.

Willem Olthof I'm not sure whether we, in our domain, cannot ensure price formation of agricultural products and remuneration for producers. But there must be people more courageous than us or more willing. However, main actors (besides NGOs), such as the World Bank or FAO, don't seem willing or daring to dig deep into this question.

Will the UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance or the Global Alliance for Food Security (GAFS) be able to address these challenges?

Leonard Mizzi I don't have high hopes. It's like a debating society because – to be honest – there are vested interests to consider, we see it on fertilizers. I'm pushed to subsidize fertilizers but it doesn't make sense if I am in transformation mode to reduce the dependence on energy intensity. Sri Lanka is a prominent example in this regard. Should we give them fertilizers? I tell them yes, but that's a one-time offer. If we want to be transformative, we can't just subsidize input subsidies of Malawi, of Tanzania, of Zambia, of all the countries, just to neutralize and make the profitability of Yara or Unilever going up. I don't have a problem with this, I spent ten years with the private sector, but then don't speak about equity, inequalities, empowerment. If we are not courageous and the governance structure has gaps on competition policy, on unfair trading practices, on collusion, we don't have the structures to regulate these power struggles in the value chains.

Thank you very much.



Interview

Alexander
Müller TMG

Alexander Müller ist Mitgründer und Geschäftsführer des Berliner Think Tanks TMG Research gGmbH. Zudem ist er ehemaliger stellvertretender Generaldirektor der FAO (2006–2013) und ehemaliger Staatssekretär für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001–2005) im BMELV. Er verfügt über umfangreiche Erfahrung in der globalen Nachhaltigkeits-Governance, u. a. als Vorsitzender des Ständigen Ausschusses der Vereinten Nationen für Ernährung und als Mitglied der UN Environmental Management Group.

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH?

Alexander Müller Die SEWOH hat für mich drei klare Merkmale: Erstens war sie ein politischer Neustart in Deutschland im Bereich Welternährung. Zweitens hat sie die Möglichkeit eröffnet, einen großen nationalen Finanztopf mitzusteuern. Und drittens ist sie eine Austauschplattform, die es in dieser Form eher selten gibt. Von daher war die SEWOH wirklich etwas Neues. Die jetzt wichtige Frage betrifft die Bewertung des Erreichten, die Bewertung der Defizite sowie dessen, was aus dem bisher Geschehenen für die Zukunft abgeleitet werden kann.

Welche politischen Ziele hat Deutschland bzw. das BMZ mit der SEWOH verfolgt? Was sollte mit der SEWOH erreicht werden?

Alexander Müller Die SEWOH hat einen Neustart in Deutschland und eine Verstärkung im Bereich globaler Politik für Ernährungssicherung mit sich gebracht – eine erkennbare Schwerpunktsetzung gekoppelt mit einem großen Finanztopf. Deutschland hat damit versucht, seiner humanitären Verantwortung gerecht zu werden. Es hat auch versucht, Entwicklungszusammenarbeit aus dem Blickwinkel der Ernährungssicherheit zu definieren. Dies ist allerdings sehr national durchgeführt worden, mit einer begrenzten europäischen Einbindung und mit einer noch begrenzteren internationalen Einbindung. Die entsprechende internationale Debatte ist meines Erachtens hauptsächlich auf der Finanzebene gelaufen. Deswegen war dieses wirklich sehr gute Engagement in seiner Wirkung dann letztlich doch limitiert, weil es sich nicht einge-

passt hat und weil es nicht versucht hat, europäische und internationale Prozesse zu verändern. Die nationalen Auswirkungen waren sehr stark, die europäischen und internationalen Auswirkungen eher gering.

International hat Deutschland mit der SEWOH also kaum politische Führung übernommen?

Alexander Müller Es gibt noch eine, ich nenne es mal ›Schattenseite‹ dessen, was ich beschrieben habe: Aktion stand im Mittelpunkt. Das ist per se nichts Schlechtes, aber hierdurch ist die Frage der Governance des globalen Ernährungssystems mehr oder minder ausgeblendet worden. Und dies harmonisiert mit einer allgemeinen Entwicklung, die man im Klimabereich seit dem Gipfel in Kopenhagen 2012 feststellen kann: Dass die Frage der Governance sich entwickelt von verbindlichen internationalen Zusagen, die teilweise auch völkerrechtlich verbindlich sind, hin zu Absichtserklärungen. Diese Absichtserklärungen münden dann in Aktionen. Noch mal: Aktionen sind gut, haben aber eine begrenzte Reichweite, weil sie nicht versuchen, das System anders zu steuern bzw. das System der Welternährung zu verändern, sondern weil sie innerhalb des bestehenden Systems versuchen, Abhilfe zu schaffen. Das ist nicht schlecht – aber eben auch nicht ausreichend. Und das, was nicht gemacht worden ist, hat natürlich auch eine Auswirkung. Es gibt die Auswirkungen mit Geld. Es gibt die Auswirkungen mit Projekten. Es gibt die Auswirkungen: »Wir haben gelernt.« Zeitgleich gibt es auch die Unterstützung einer globalen Tendenz, Governance anders – meines Erachtens schwächer – zu bewerten und schwierige politische Commitments durch kurzfristige Aktion und ›gute Taten‹ zu ersetzen.

Welchen Einfluss hat Deutschland mit der SEWOH im Kontext G7, G20 und UN FSS gehabt?

Alexander Müller Das Ergebnis war Agenda Setting. Es war der Versuch, mithilfe des Einsatzes von Finanzmitteln andere Staaten zu animieren, ebenfalls zu investieren. Auf der Ebene der Aktion gab es somit eine begrenzte Außenwirkung. Wir haben aber meines Erachtens bei dem zentralen Punkt – der Debatte um den UN FSS – eben nicht darauf insistiert, die Governance-Frage zu stellen. Und dies steht für mich neben den positiven Auswirkungen, die keinesfalls unterschätzt werden dürfen: der Mobilisierung von viel Geld, der Initiierung neuer Debatten, dem Ausprobieren neuer Ansätze, der Einrichtung der Innovationszentren, der Unterstützung von Agrarökologie. Es gibt aber nun mal diesen einen Bereich, der unterbelichtet war und der auf der Ebene der Governance weitreichende Auswirkungen hatte und hat. Meine These hierzu lautet: Der UN FSS hat die ohnehin schon schwache Governance der Welternährung noch weiter geschwächt, weil es einen beliebigen Stakeholder-Ansatz gab. Das Motto war: »Jeder macht irgendetwas, alle sind gleich.« Es gab nicht einmal den Versuch, das Gesamtsystem zu steuern. Als Gegenbeispiel kann man anführen, dass mit den IPCC-Berichten eine klare Orientierung vorgegeben worden ist. Das 1,5-Grad-Ziel, das 2-Grad-Ziel – das waren die Benchmarks, an denen sich die Bemühungen um »Mitigation« und »Adaptation« zu orientieren hatten – ob und wie das im Kontext von Governance umgesetzt wurde, ist natürlich ein anderer Punkt. Beim UN FSS gab es bezüglich des Megathemas »Welternährung« nur ganz flauere Absichtserklärungen, welche die globale Governance des Ernährungssystems nochmals weiter geschwächt haben.

Es gab beim UN FSS aber auch starke Stimmen, die genau für so etwas wie ein »IPCC for Agriculture« geworben haben. Das wollte aber gerade die Zivilgesellschaft nicht, die darin eine Unterminierung der Rome-based Agencies gesehen hat.

Alexander Müller Und dies aus gutem Grund: Der IPCC ist mittlerweile rund 25 Jahre alt. Hierauf aufbauend ist eine andere Governance-Struktur vom Kyoto-Protokoll aus über die jetzigen »Nationally Determined Contributions« erschaffen worden. Wir haben, was die wesentlichen Erkenntnisse für Food Security angeht, auch einen riesigen Vorrat an Wissen, der aber nie zuge-spitzt wurde auf die Kernfragen: »Wie setzen wir das jetzt um? Wie steuern wir das?« Auch ich habe die Gefahr gesehen, dass wir durch einen neuen IPCC für Food Security mindestens zehn Jahre Zeit ›gewinnen‹, um de facto nichts zu tun.

Wie ist die SEWOH in den Partnerländern wahrgenommen worden? Als ›mehr Geld, mehr Projekte, mehr Programme« – oder ist auch eine politische Linie der Bundesregierung sichtbar geworden?

Alexander Müller Ich möchte zunächst noch einmal zur Frage der Governance zurückkehren. Wir hatten eine Phase nach der letzten Ernährungskrise 2008–2009, in der nicht nur Aktionen gestartet worden sind – z. B. das damals neue Informationstool »Agriculture and Market Information System (AMIS)«, welches durch die G20 initiiert worden ist –, sondern in der es auch wirklich den Versuch gab, eine neue Governance-Struktur einzuführen. Das schon seit 50 Jahren bestehende CFS wurde in seiner Grundstruktur völlig verändert – als Reaktion auf eine Krise und als Reaktion auf heftige Auseinandersetzungen innerhalb des UN-Systems. Unter Beteiligung aller Stakeholder hat man versucht, eine neue Governance einzuführen. Ob dies gelungen ist oder nicht, muss an anderer Stelle beurteilt werden. Der UN FSS hat – ohne Analyse der Erfolge, Misserfolge und

Beschränkungen des CFS – systematisch versucht, etwas Ähnliches, aber wesentlich Schwächeres aufzusetzen. Von daher ist für mich die SEWOH wegen der mangelnden europäischen und internationalen Ausrichtung nicht in der Lage gewesen, hier andere Gedanken einzubringen. Und deswegen ist der Versuch, ein neues IPCC aufzubauen, für mich – vor dem Hintergrund einer 50-jährigen Geschichte des CFS – ein Zeichen gewesen, dass man noch mal ganz von vorne anfangen will. Und ich glaube, das reicht einfach nicht, um den aktuellen Problemen angemessen zu begegnen. Nun zu den Partnerländern: Ich habe nie eine allgemeine analytische Beschreibung dessen gesehen, was mit dem vielen Geld in den Partnerländern erreicht worden ist. Ich kenne einzelne Projektberichte – und wie Projektberichte es so an sich haben, sind die alle erfolgreich: »Projects never fail, but unfortunately projects never scale.« Von daher hoffe ich, dass diese Arbeit einen weiteren Anstoß dafür gibt, dass eine auf allgemeinerer Ebene abgebildete Bewertung des SEWOH-Ansatzes erfolgt. Diesen Ansatz habe ich so nämlich bisher nicht gesehen. In den Ländern selbst hat die SEWOH schon Spuren hinterlassen – aber eben auf Projektebene. Es gibt vereinzelte Bereiche, wo versucht wurde, die Ergebnisse auf eine allgemeinere Ebene zu heben – so wie Felix Prinz zu Löwenstein dies z. B. mit der Agrarökologie anstrebt. Ich kann aber nicht einschätzen – möglicherweise auch wegen der kurzen Laufzeit dieser Zentren –, ob und inwieweit das als SEWOH Spuren hinterlassen hat. Das ist aber auch schwierig: Ich habe mal Äthiopien besucht und da mit dem Agrar- und dem Gesundheitsminister zu Abend gegessen. Diese haben hervorgehoben, dass sie zusammen mehr als 5.000 Projekte von unterschiedlichen Gebern verwalten, seien es Nationalstaaten, Stiftungen oder NGOs. Und es ist natürlich sehr schwierig, zu analysieren, was dies für die jeweiligen nationalen Strukturen und nationalen Strategien bedeutet. Das ist ein Bereich, in dem die SEWOH etwas aufzuarbeiten hat und wo auch die Frage der Steuerung von nationalen

Programmen sowie der europäischen und internationalen Einbindung gestellt werden muss. Also: Die SEWOH war in den Ländern positiv in den Projekten, aber mir fehlt die analytische Arbeit und auch die entsprechende Debatte, was die Themen »Systemsteuerung« und »Transformation« betrifft.

Welche Governance-Tools der SEWOH, wenn es denn welche gegeben hat, haben sich bewährt, und wo waren die Defizite?

Alexander Müller Ich möchte zunächst etwas dazu sagen, warum ich Governance als so wichtig erachte: Wir haben – mit geringen Schwankungen – seit 20/25 Jahren global zwischen 750 und 950 Millionen Hungernde. Die FAO hat zwischenzeitlich die Bemessungsgrundlage für Hunger leicht geändert, aber das will ich gar nicht kritisieren, so etwas wird manchmal gemacht und der Prozess war auch transparent. In Asien haben wir eine Abnahme von 100 Millionen Hungernden. Diese Abnahme geht einzig und allein auf China zurück. China hat vor acht Jahren gemeldet, dass es unter 2,5 Prozent Hunger im Land habe und deswegen nicht mehr berichten werde. Aus diesem Grunde kann man keine Hungerzahlen aus China mehr in den Berichten finden. In Afrika haben wir demgegenüber seit 15 oder 20 Jahren einen langsamen, aber stetigen Zuwachs bei der absoluten Zahl der Hungernden. Dies bedeutet, dass wir dort, wo der Hunger groß ist, wenige Erfolge haben. Mein zweiter Punkt ist, dass wir für diese Entwicklung einen hohen Preis bezahlen. Das eine ist die »double burden of malnutrition«. Wir müssen die Auswirkungen des Ernährungssystems auf die menschliche Gesundheit, wie z. B. die Explosion von Diabetes Typ II und Übergewicht, auch in den Blick nehmen. Im Gespräch mit dem ehemaligen IFPRI-Leiter, der jetzt in China ist, hat dieser gesagt: »Als ich nach China zurückgekommen bin, war ich überrascht, wie viel krankhaftes Übergewicht wir in China haben.« Dies bedeutet, dass wir bei der Frage der Governance nicht nur die Zahl der Hungernden berücksichtigen müssen, insbesondere dort, wo wir – wie in

Afrika – »pockets of hunger« haben, sondern auch die Frage der »malnutrition.« Wir gehen durch Fehlernährung vom Hunger direkt über in krankhaftes Übergewicht. Und natürlich müssen die entsprechenden Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen in den Blick genommen werden. Die Governance des Hungers beschäftigt sich im Wesentlichen mit der Frage von »Kilokalorien« und »Zahl der Hungernden« und hier gerne mit der »Prävalenz der Hungernden« – diese ist bis 2019 gesunken und seitdem steigt sie wieder. Selbst auf dem ersten Gebiet ist die Governance nicht erfolgreich. Und beim zweiten, der »malnutrition«, gibt es kaum eine Governance – und auch wenig Anstrengungen, diese zu etablieren. Im Bereich der natürlichen Ressourcen sind wir in einem permanenten »crisis management« und glauben den Klimawandel durch die bisherigen Anpassungsmaßnahmen aufhalten zu können. Das reicht mir alles nicht. Für mich lautet die Frage: »Brauchen wir bei den multiplen und miteinander vernetzten Krisen nicht einen Governance-Begriff, der Produktion, deren Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und deren Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen zusammendenkt?« Das ist ein anderer Governance-Ansatz als bisher. Und da hätte die SEWOH, weil sie breit aufgestellt ist, einen systemischen oder systematischen Beitrag leisten können. Das ist aber viel besser möglich, wenn man auf die SEWOH zurückschaut. Dies könnte rückblickend ein innovativer Ansatz sein, den wir bisher wenig entwickelt haben. Es wäre zu einfach, die notwendige Analyse der Erfolge und Schwächen der SEWOH durch den Verweis auf die durch den Regierungswechsel erfolgten Änderungen in der Politik gegen Hunger zu ersetzen. Ich sehe bei der SEWOH aber auch positive Ansätze, etwa bei der »land governance«. Im Rahmen dieses Themas gibt es ansprechende Governance-Ansätze: die Anwendung der Voluntary Guidelines, die darin enthaltenden unterschiedlichen Instrumente, den klaren Bezug auf Menschenrechte und die neuen Beteiligungsformen. Kurz: Da sehe ich einen Governance-Strang. Aber

auch bei diesem Thema kann und muss man noch tiefer reinschauen und überlegen, wie man es weiterentwickelt.

Ich sehe z. B. große Defizite bei der Governance der Digitalisierung. Es wird so getan, als ob das Bestehende durch Digitalisierung automatisch besser wird, was ich zu bezweifeln wage. Die Frage lautet: »Wie gestalten wir gerechte Digitalisierung? Wer gewinnt, wer verliert? Und wo braucht es spezifische Ansätze für gerechte Entwicklung in der Digitalisierung.« In anderen Bereichen fehlt mir die notwendige Konzentration auf die zentralen Herausforderungen – aber das wird jetzt kommen, wenn das zu verteilende Geld weniger wird.

Im Rahmen der SEWOH ist der Strategische Begleitkreis als neues Instrument entwickelt worden. Ist das ein Governance-Tool?

Alexander Müller Das ist erst einmal eine Beteiligungsform. Eine Beteiligungsform, weil Governance eng mit der Frage der »accountability« verbunden ist. Und die SEWOH ist als ein Programm der deutschen Regierung und des BMZ natürlich weit jenseits des SEWOH-Begleitkreises »accountable«. Der SEWOH-Begleitkreis ist so etwas wie eine Multi-Stakeholder-Plattform. Ich bin seit Langem der Meinung, dass »accountability« und Governance nicht auf »multistakeholderism« verkürzt werden dürfen. Deswegen gilt es für mich, noch eine andere Benchmark einzuführen – und da komme ich immer wieder zum »Recht auf Nahrung«. Das ist international vereinbart, das ist bindendes Völkerrecht. Da gibt es in abgestufter Form Leitlinien, da gibt es Vereinbarungen, da gibt es einen Wissensbestand und deswegen muss sich die Governance auf nationaler Ebene auch daran messen lassen, inwieweit sie zum »Recht auf Nahrung« beiträgt. Das »Recht auf Nahrung« ist nichts für Sonntagsreden, sondern muss programmatisch umgesetzt werden. Durch die mangelnde europäische und internationale Einbindung der SEWOH hatten wir meines Erachtens beim »Recht

auf Nahrung« keinen Einfluss bzw. wir haben einfach den UN FSS laufen lassen und ihn auch noch finanziert. In diesem Prozess wurde das Menschenrecht auf Nahrung nicht gestärkt, sondern letztendlich die globale Governance des Ernährungssystems geschwächt.

Das Thema »Armut und Hunger« ist eines der vier Topthemen der neuen Leitung des BMZ. Das Kernthema EWOH ist im BMZ verankert. Was bedeutet dies für die zukünftige bilaterale und multilaterale EZ der Bundesregierung?

Alexander Müller Ich sehe, dass wir durch Corona, durch den Krieg in der Ukraine und durch die Klimakrise in eine neue Situation geraten. Ich bin fest davon überzeugt, dass die ›Zeitenwende‹ sich stark auf die Welt-ernährung auswirken wird. Wir haben multiple, miteinander vernetzte Krisen, deren Komplexität erfasst werden muss. Die große Herausforderung für die SEWOH ist es, kurzfristig effektiv zu helfen, ohne das System langfristig noch weiter zu schädigen. Das ist ein großer Anspruch. Wir haben nicht nur die Zunahme der Hungern- den in bestimmten afrikanischen Ländern, wir dürfen auch den Jemen und den versteckten Hunger in anderen Teilen der Welt nicht vergessen. Und diese Situation wird durch Exportprobleme aus der Ukrai- ne, durch Düngemittelknappheit, durch Hitzewellen und durch Fluten überlagert. Zudem wissen wir, dass sich der Status quo noch weiter verändern wird. Deswegen muss die SEWOH dreierlei machen: Erstens muss sie eine Analyse der neuen Situation vorlegen, zweitens muss sie sicherstellen, dass kurzfristige, effektive Hilfsmaßnah- men die mittelfristige Resilienz nicht noch weiter beschädigen – da ist für mich »Buil- ding Back Better« ein ganz schlechtes Beispiel – und drittens muss die SEWOH den Aufbau von Systemresilienz verstärkt betrachten. Die SEWOH kann also diese drei Aufgaben haben – und wenn sie sich dem stellt, muss der Strategische Begleit- kreis wahrscheinlich auch noch einmal angepasst werden.

Ist die Globale Allianz für Ernährungssi- cherheit (GAFS), die jetzt im Rahmen der G7 entwickelt wurde, eine Antwort auf die neue Situation?

Alexander Müller Grundsätzlich müsste mir das BMZ noch mitteilen, was der Unter- schied zu dem ist, was vorher gemacht worden ist. Es wurde auch vorher schon viel an internationaler Hilfe über die Weltbank und die üblichen Verfahren realisiert. Gibt es jetzt etwas Neues? Und wenn ja, werden die drei Punkte, die ich genannt habe, adressiert? Konkret: Analysiert die GAFS erstens die aktuellen Tendenzen und basiert sie auf dieser Analyse? Ist sie zweitens in der Lage, effektiv zu helfen, ohne gemäß dem »do no harm«-Ansatz die langfristige Resilienz negativ zu beeinträchtigen? Und beinhaltet sie drittens auch einen Manage- mentplan für den Aufbau der Resilienz, den wir aufgrund der Analyse dringend brau- chen? Nur wenn diese drei Kriterien erfüllt sind, kann ich etwas zu der neuen Initiative sagen. Dass Deutschland Geld gibt, dass da sicherlich auch viel Gutes mitgetragen wird, ist richtig, aber das reicht mir nicht. Und das reicht mir schon gar nicht für so einen ambitionierten Anspruch, wie ihn die SEWOH hat.

Bei aller Kritik am UN FSS: Wie kann man die entstandenen National Pathways in ausgewählten Partnerländern von außen unterstützen? Welche Voraussetzungen sind dafür erforderlich?

Alexander Müller Ich würde erst einmal gerne wissen, wie wir die National Pathways bewerten. Es hat vor 20 Jahren ein ausge- klügeltes Programm gegeben, die »National Programmes for Food Security«, die auch mit Investitionskosten versehen worden waren. Da hat man, basierend auf dem damaligen Verständnis von Kilokalorien, gefragt: »Was muss in den Ländern gesche- hen, damit der Hunger bekämpft wird?« Das wurde 20 Jahre lang gemacht, das wurde finanziert, da wurde teilweise sogar etwas implementiert: Hat man diese Ergebnisse daraufhin analysiert, ob etwas und wo

etwas erfolgreich war und wo es welche Probleme gegeben hat? Ich habe aber keine Kenntnis davon, ob diese Ergebnisse in den UN FSS bzw. in die National Pathways einbezogen wurden. Stattdessen hat man etwas kopiert, was nach dem Gipfel in Kopenhagen 2012 bei der Klimakonvention eingeführt worden ist. Man konnte sich dort auf keine völkerrechtlich verbindlichen Ziele einigen, deshalb wurde gesagt: »Wir stimmen beim 1,5-Grad-Ziel überein«, und jede Nation versuchte ›irgendwie‹, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Es hat aber nicht gereicht. Und heute sind wir bei der Hungerbekämpfung in einer ähnlichen Situation: Das Ziel der Hungerbekämpfung teilen wir heute auch alle. Jetzt ist eben jedes Land aufgefordert, zu analysieren, was es irgendwie dazu beitragen kann. Dieses Prinzip aus Kopenhagen hat man bei den National Transformation Pathways aufgenommen. Es wurde gesagt: »Überlegt doch mal, was ihr bei der Hungerbekämpfung so macht und wie ihr das mit den SDGs so macht«, und dann wird mal berichtet. Ich persönlich halte das für vollkommen unzureichend, weil die Länder schon seit der Verabschiedung der SDGs im Jahr 2015 SDG-Implementierungspläne haben. Sind diese beiden Debatten verbunden? Die National-Pathway-Debatte in Deutschland ist auf jeden Fall unabhängig von dem deutschen SDG-Implementierungsplan, der kein einziges mal Erwähnung findet. Ich befürchte stark, dass eben nicht systematisch geschaut wird, was die Diskussionen und Ergebnisse der National Pathways a) für die großen Ziele der Hungerbekämpfung und b) für die Implementierung der SDGs bedeuten. Alternativ wird stattdessen auf freiwilliger Ebene mit einer mehr oder minder breiten Beteiligung das Mögliche zusammengefasst. Meines Erachtens wird das alles sehr unzureichend sein. Und eine wesentliche Frage ist dann noch nicht beantwortet: »Wie misst man eigentlich die Erfolge der National Transformation Pathways?« An der Zahl der Beteiligten? An der Frage: »Wie verändert sich der Hunger in der Welt?« An der Frage: »Welche Beiträge kann man zur Erreichung der SDG-Indi-

katoren leisten?« Gibt es überhaupt eine Benchmark, an der man den Erfolg der National Transformation Pathways misst? Und jetzt wieder zurück zum Klimawandel: Wir wissen, dass die Summe der bisherigen »Nationally Determined Contributions« nicht zur Erreichung der Klimaziele führt. Ich befürchte deshalb, dass die Summe der National Transformation Pathways weder zum Erreichen der Hungerziele noch zu einer Unterstützung der SDGs führt. Dies bedeutet, es wird mit den National Pathways nur ein neues Feld von Aktionen eröffnet, welche am Ende nur ›Zeit kaufen‹ bedeutet, während zeitgleich die multiplen, miteinander vernetzten Krisen immer stärker zuschlagen. Es ist vollkommen unklar, inwieweit die National Transformation Pathways die SDG-Indikatoren unterstützen und inwieweit sie die Hungerbekämpfung aufgrund nationaler Programme priorisieren, also inwieweit das »Recht auf Nahrung« darin enthalten ist. Diese Aspekte erscheinen mir vollkommen entkoppelt. Manchmal stellt sich die Frage: »Was muss passieren, damit nichts passiert?« – und ich befürchte, dass die National Transformation Pathways der Antwort dieser Frage sehr nahe sind.

Was hat das BMZ für Optionen, um bei der Hungerbekämpfung weiterzukommen?

Alexander Müller Ich glaube, das BMZ hat die Aufgabe, die drei Punkte, die ich bereits genannt habe, ambitioniert abzarbeiten – aber europäisch und international eingebunden. Ganz wichtig ist in diesem Rahmen die Analyse der möglichen zukünftigen Entwicklung, denn man kann die National Transformation Pathways nur realisieren, wenn man Szenarien hat, welche die zukünftige Entwicklung abdecken. Wenn diese Grundlage angemessen geschaffen ist, dann können wir als zweiten Aspekt die Beantwortung der Frage angehen: »Wie erreichen wir die Bekämpfung der ›double burden of malnutrition‹?« Kilokalorien allein werden nicht reichen. Ganz im Gegenteil wird die katastrophale Entwicklung des hoch verarbeiteten und billigen Lebensmit-

telangebotes, das wir überall haben, zu wahnsinnig hohen Gesundheitskosten führen. Und drittens muss die Frage gestellt werden: »Was bedeutet dies für die natürlichen Ressourcen, für die Landwirtschaft, aber auch für das Überleben des Planeten?« Diese drei Aspekte müssen zusammengebunden werden und dann muss dieses ›Bündel‹ daraufhin bewertet werden, ob die National Transformation Pathways dabei eine Funktion erfüllen können. Aber es braucht unbedingt einen Bewertungsrahmen. Ansonsten wird das wiederholt, was bereits vor 20 Jahren mit viel Geld versucht worden ist, nämlich »National Programmes for Food Security« zu entwickeln, die kaum, dass sie geschrieben sind, vergessen werden. Es braucht also dringend eine Benchmark für das, was der UN FSS erreichen will. Das »stocktaking« wird wieder als eine Konferenz realisiert werden – und es wurde auch ein UN FSS-Büro eingerichtet –, aber niemand kann mir sagen, woran ein relativer Erfolg des UN FSS bzw. der National Transformation Pathways gemessen wird. Außer dass man sagt: »Wir tun viel Gutes und wir involvieren viele Leute.« Das reicht angesichts der multiplen Krisen aber nicht mehr aus.

Haben Sie abschließend noch etwas zu ergänzen?

Alexander Müller Ich stelle mir die Frage, warum sich der Strategische Begleitkreis mit seinem programmatischen Ansatz so sehr auf der konkreten Ebene der Projekte festsetzt und sich so wenig mit dem beschäftigt, was Regierungshandeln auch ausmachen muss, nämlich die strategische Orientierung, die Umsetzung in Policies und die Umsetzung in Governance. Wir haben weltweit das Problem, dass es massive Hilfsprogramme gibt. Wenn man sich die Milliarden in der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren anschaut, ist die Frage: »Warum schaffen wir es nicht, das System so zu steuern, dass es sowohl den Menschen als auch ihrer Gesundheit und dem Schutz des Planeten dient?« Diese Frage ist nicht nur in der SEWOH dominant,

sondern auch in vielen anderen Bereichen. Wir konzentrieren uns sehr stark auf Einzelprojekte – was ja auch notwendig und richtig ist. Aber dieser Ansatz lässt die übergeordnete, viel schwieriger zu beantwortende Frage völlig außer Acht. Meine Sorge ist nun, dass – wenn man hier eine Lücke lässt – die Welternährung verstärkt durch Geopolitik bestimmt wird: Hunger als Waffe, neue geopolitische Allianzen, neue Formen von Ausbeutung, neue Formen von Abhängigkeiten. Und da ist die SEWOH eigentlich prädestiniert, einen ersten gedanklichen Aufschlag zu machen und diesen breit zu diskutieren. Ich kann wirklich nicht sagen, warum wir diesen Schritt angesichts der ›Zeitenwende‹ bisher noch nicht gemacht haben. Aber ich glaube, mit dem Blick nach vorne ist genau dies die zentrale Aufgabe. Es geht nicht mehr darum, »Green Innovation Centres 2.0« zu entwickeln. Es geht jetzt darum, zu schauen, wie man auf Grundlage dessen, was in der SEWOH angedacht und diskutiert wurde – plus dem Wissen von anderen –, die notwendige Transformation hin zur Sicherung einer Ernährung von 10 Milliarden Menschen garantieren kann, ohne die Tragfähigkeit des Planeten zu überschreiten und die natürlichen Ressourcen zu verschwenden. Und dies unter den Bedingungen eines fortschreitenden Klimawandels. Das ist die wesentliche Frage und Herausforderung. Die SEWOH müsste jetzt versuchen, hier zumindest Teilantworten zu finden und aktiv an der Debatte teilzunehmen. »Multi-stakeholderism« und viele Projekte können da bestenfalls der Ausgangspunkt sein – auf keinen Fall das Ergebnis.

Herzlichen Dank.



Interview

Mathias

Mogge WHH

Mathias Mogge wurde im September 2018 zum Generalsekretär und Vorstandsvorsitzenden der Welthungerhilfe berufen. Der Agraringenieur und Umweltwissenschaftler (M. Sc.) arbeitete seit 1998 in verschiedenen Positionen für die Organisation, zuletzt als Programmvorstand seit März 2010. Von 2005 bis 2010 leitete er den Bereich Wissen, Innovation, Beratung. Von 2001 bis 2005 verantwortete er als Regionaldirektor in Bamako (Mali) die Entwicklung und Steuerung der Programme in Mali, Burkina Faso, Liberia und Sierra Leone. Als Ländergruppensprecher und Programmmanager betreute er zuvor von 1998 bis 2001 die Programme der Welthungerhilfe in Uganda, Äthiopien und im Sudan. Mathias Mogge war zudem von 2021 bis 2023 Vorstandsvorsitzender des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO). Seit 2018 ist er auch Mitglied im Kuratorium der Aid by Trade Foundation. Mathias Mogge vertritt die Welthungerhilfe im Strategischen Begleitkreis der SEWOH seit 2015.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH?

Mathias Mogge Die SEWOH war ein Versuch, das Thema »Ernährungssicherung« – heute würde man vielleicht auch sagen »Ernährungssysteme« – in einer Richtung zu beeinflussen, die es ermöglicht, den Hunger in der Welt abzuschaffen. Es war der politische Versuch, diesem Anliegen einen Akzent, einen besonderen Rahmen zu geben, indem man eine Sonderinitiative gegründet und dieser auch noch einen sehr markanten Namen gegeben hat: »Eine Welt ohne Hunger.« Das ist ein riesiger Anspruch, der sich einerseits ableitet aus den SDGs – insbesondere SDG 2 –, bis 2030 den Hunger beenden zu wollen. Aber man kann natürlich sagen: Wir haben dieses Ziel – aber wie unterfüttert man dieses Ziel, und wie kommt man diesem Ziel irgendwie näher? Da wollte das BMZ mit Minister Müller einen Akzent setzen.

Gab es ein konkretes politisches Ziel?

Mathias Mogge Wir als NGOs haben erstmal von der Seitenlinie beobachtet, was das Ministerium hier versucht hat. Ich glaube, dass man hier einfach mit einer Sonderinitiative Akzente setzen wollte, und dass man auch versucht hat, Deutschland in den internationalen Institutionen, die mit dem Thema »Hunger, Ernährung und Landwirtschaft« zu tun haben, besser zu positionie-

ren, als es bisher der Fall gewesen ist. Und da kommt natürlich die FAO, das Welt-ernährungsprogramm, IFAD und die CGIAR Research Agenda zum Tragen. Da hat man versucht, sich stärker zu profilieren in einem Bereich, wo Deutschland in früheren Zeiten Punkte gemacht hat, wo man aber feststellen musste, dass man in den 2000er-Jahren im Bereich ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährungssicherung wahnsinnig nachgelassen hat. Da wollte man diesen politischen Turnaround machen und in der internationalen Community ein Zeichen setzen. Im Nachhinein kann man sagen, dass das ganz gut gelungen ist. Nach einigen Jahren – und so etwas dauert – ist Deutschland wahrgenommen worden: »Die machen da was, die machen mehr als andere – okay, das ist vielleicht doch ein wichtiges Thema.«

Inwiefern ist es Deutschland gelungen, mit diesem Ansatz politische Führung zu übernehmen, national und international?

Mathias Mogge Wie gesagt, es hat ein bisschen gedauert, bis überhaupt irgendwer gemerkt hat, dass das für Deutschland ein Schwerpunkt geworden ist. Dass neben dem Geld, das geflossen ist, auch gesagt wurde: »Wir setzen hier auch ein paar inhaltliche Pflöcke.« Inwiefern das immer die richtigen Pflöcke waren, darüber kann man jetzt natürlich trefflich streiten. Aber es wurde wahrgenommen: Deutschland macht da

jetzt was! Die investieren, die haben Think Tanks, die haben eine Abteilung, die haben Globalvorhaben, die haben Initiativen. Das schafft nach und nach eine gewisse Sichtbarkeit. Diese Sichtbarkeit – und das ist interessant, wenn man sich so den Reigen der großen Debatten anschaut – haben andere Regierungen, wie die USA mit dem Programm »Feed the Future«, vorgemacht. Sie haben damit eine Art »flagship branding« verfolgt. Deutschland ist es – wenn ich das richtig beobachte – selten gelungen, so ein Branding zu schaffen. Ob »Eine Welt ohne Hunger« das optimale Branding gewesen ist, kann ich nicht sagen. Aber es ist erkennbar und wiedererkennbar. Ich weiß aus Gesprächen mit britischen Kolleginnen und Kollegen, dass diese heute noch sagen: Damit können wir Deutschland, das BMZ und die EZ verbinden; da ist etwas passiert, das kann man gut sehen anhand der internationalen Budgets. Wenn man vergleicht, was andere Geberstaaten für dieses Thema ausgeben haben, dann sieht man einfach, dass Deutschland da unheimlich zugelegt hat und mit an der Spitze liegt, relativ sowieso an der Spitze – in absoluten Zahlen ist es aber so, dass die USA noch höher liegen. Der britische Haushalt ist dagegen massiv abgerutscht. Dieses Branding, diese Erkennbarkeit, das war sehr, sehr positiv für Deutschland. Da hat Deutschland auf ein Zukunftsthema gesetzt – und das gilt in heutigen Zeiten noch einmal mehr –, auf das große internationale Zukunftsthema »Transformation der Ernährungssysteme.«

Welchen Einfluss hat Deutschland auf globale Prozesse wie G7, G20 oder UN FSS gehabt?

Mathias Mogge Wir haben in den letzten Dekaden immer wieder diese großen Krisen gehabt – ob das 2007/2008 oder 2012 gewesen ist –, die dann jeweils bestimmte Commitments gemündet sind, ob das die L'Aquila Food Security Initiative gewesen ist oder die New Alliance for Food Security and Nutrition 2012 und wie sie alle heißen. Dann 2015 beim G7-Gipfel in Elmau das Commitment, 500 Millionen Menschen aus Hunger

und Armut holen, und jetzt – wieder in Elmau – das neue Commitment durch den Launch der Global Alliance for Food Security. Diese großen Gipfel haben schon eine wesentliche Rolle gespielt, um das Thema hochzuhalten. Weil es ein Thema ist, das tatsächlich in der internationalen Debatte immer wieder abzurutschen droht. Nun wird wahrscheinlich jeder Entwicklungspolitiker, der ein bestimmtes Thema hat, beklagen, dass gerade sein oder ihr Thema hinten runterrutscht, egal ob das die Gesundheitsleute, die Bildungsleute oder die Wasserleute sind. Alle teilen das Gefühl: Unser Thema ist noch nicht weit genug oben. Das ist bei der SEWOH anders gewesen. Da hatten diejenigen, die an dem Thema arbeiten, das Gefühl, jetzt kommt das Thema »Hungerbekämpfung« sehr weit nach oben. Es ist angekommen bei den Gebern und bei den großen Konferenzen, dass das ein wichtiges Thema ist, ein Zukunftsthema. Ich mache mir aber Sorgen, ganz ehrlich, dass wieder sehr kurz gedacht wird. Das war bei L'Aquila genauso wie bei Elmau. Wir haben wiederholt eingefordert: »Wo ist das Monitoring zu den 500 Millionen Menschen, die aus dem Hunger geholt werden sollen?« Es gab den einen oder anderen Versuch. Da sind dann Aufträge an Forschungsinstitutionen erteilt worden, um ein Monitoring-System zu entwickeln, aber der Ansatz ist dann irgendwo stecken geblieben. Das ist natürlich sehr schade, weil ich mir sicher bin, dass wir Wirkungen mit diesem Gesamtprogramm erzielt haben. Aber: Da könnte man noch mehr erreichen, wenn wir das Lernen aus diesen Erfahrungen intensivieren.

Ist es Deutschland gelungen, mit der SEWOH politisches Leadership zu übernehmen?

Mathias Mogge Da hätte man mehr daraus machen können und da könnte man auch jetzt mehr daraus machen. Noch einmal: Ich glaube, das Thema ist ein absolutes Zukunftsthema – aber man muss es aus dieser Ecke herausholen. Da sind auch eine Menge eigenartige Narrative unterwegs, wie beispielsweise: »Wir müssen die

Menschheit füttern« oder »Wir müssen das Getreide aus der Ukraine nach Afrika bringen.« Man muss das Thema noch viel stärker mit Bereichen verbinden wie globale Verantwortung, zukunftsweisende Ernährung der Menschheit, Ressourcenmanagement, Ressourcenschutz und Ernährungssicherung, gesunde Ernährung, Gesundheit usw. – dann wird klar, welche riesige Relevanz es hat und welchen politischen Hebel man haben könnte. Ich glaube, Deutschland hätte mehr aus dem Thema machen können. Entsprechenden Foren existieren dafür. Vielleicht ist dieses Thema für die Politik nicht attraktiv genug. Minister Müller hat das Thema stark besetzt, allerdings bekamen in seiner zweiten Legislaturperiode andere Themen wie das Lieferkettengesetz oder die Textilbranche einen zunehmend größeren Stellenwert. Wahrscheinlich hat er gedacht, er braucht noch ein zweites Standbein. Ich glaube, dass man da politisch noch mehr hätte rausholen können, auch mehr Verbindlichkeit. Wenn man überlegt, wie viele Voluntary Guidelines, Empfehlungen und Commitments es gibt – alles gut und schön, aber leider entfalten sie keine ausreichende, Wirkung und deswegen bewegen wir uns, was die Hungerbekämpfung angeht, in eine vollkommen falsche Richtung. Wenn man mit entsprechender politischer Power dafür gesorgt hätte, dass die unterschiedlichen Voluntary Guidelines des CFS eine verbindlichere Anwendung finden, hätte man politisch noch mehr erreichen können. Es ist eine gewisse Schwäche, dass die Ansätze der SEWOH teilweise wenig strategisch ausgerichtet waren. Da wurden z. B. die Wertschöpfungsketten Tomate oder Süßkartoffel mit sehr viel Geld gefördert, und da frage ich mich: Was ist daraus geworden? Hat sich am Ende wirklich etwas verändert?

Was hat die SEWOH in den Partnerländern bewirkt? Ist dort mehr angekommen als ›mehr Geld, mehr Projekte und mehr Programme?‹ Konnte eine übergeordnete politische Linie vermittelt werden?

Mathias Mogge Die politische Dimension war nicht ausreichend ausgeprägt, insbesondere nicht in den Partnerländern. Ob die auf dem UN FSS vereinbarten National Pathways erfolgreicher sein werden, kann ich nicht beurteilen. Diese breite Debatte über das Ernährungssystem, über Hunger, über Nahrungsmittelproduktion und -verluste und alles, was damit zusammenhängt, die habe ich in der SEWOH nicht ausreichend gesehen. Da hätte man vielleicht viel stärker auf einen akzentuierten politischen Dialog setzen sollen oder auf politische Dialoge und Foren, um das Thema im nationalen Kontext stärker zu befördern. Was ich eher beurteilen kann – und wo wir als Welthungerhilfe auch beteiligt waren – war die starke operative Ausrichtung, ohne dass man das Thema ein bisschen grundsätzlicher, politischer angegangen wäre. Da kann man als Geber, als internationaler Partner letztlich nur Angebote machen und sagen: »Wir fasilitieren einen nationalen Prozess« oder »Wir versuchen, eine bestimmte förderliche Politik zu unterstützen«. Da ist zu wenig passiert. Viele Länder haben mittlerweile ganz gute Politiken aufgeschrieben, die Papiere sind aber oft in Schubladen von Ministerien versteckt. Es braucht einen Dialog, eine Verbindung zwischen Food-Governance-Fragen und den Bedürfnissen der Bevölkerung; das sind Missing Links, von denen ich mir vorstellen könnte, dass sie ein viel größerer Bestandteil auch der SEWOH hätten sein können.

Im Strategischen Begleitkreis wurde unzureichende Governance als ein Defizit der SEWOH identifiziert. Welche Tools der SEWOH haben gut funktioniert, welche weniger?

Mathias Mogge Die Steuerung der SEWOH war eine Angelegenheit des BMZ, vielleicht mit Unterstützung der GIZ. Wir als NGOs

haben im Strategischen Begleitkreis Empfehlungen abgegeben, gegenüber dem Abteilungsleiter, manchmal auch gegenüber dem Minister. Es war für uns wertvoll, in diesem Rahmen Vorschläge machen zu können, und wir haben gesehen, dass dieses Feedback geschätzt worden ist. Wir NGOs haben schon relativ früh, im Entstehungsprozess der SEWOH, den teilweise sehr operativen Charakter kritisiert. Ich habe mir diesen Ansatz immer so erklärt, dass vieles aus den Erfahrungen im Landwirtschaftsministerium in das BMZ transferiert worden ist. Dort dachte man, dass man nur das Know-how aus Deutschland in die Länder des globalen Südens bringen und dabei deutsche Firmen beteiligen muss, die wissen, wie es geht – dann entstehen fruchtbare Landschaften. Das war zu Beginn so ein bisschen die Denke, diese wurde dann aber differenzierter. Man hat gemerkt, dass diese Transferlogik auf Dauer nicht funktioniert, und begann systemischer zu arbeiten. Aber da waren dann schon sehr viele Programme auf den Weg gebracht. Vieles von der GIZ implementiert, auch mit entsprechenden Forschungsvorhaben untermauert. Man hätte Governance-Fragen früher als integralen Bestandteil in das Programm integrieren sollen. Da kann man die unterschiedlichen Ebenen von Governance ansprechen, die globale Ebene, wo es Institutionen, Strukturen und Mechanismen gibt, die mehr oder weniger funktionieren. Auch regionale und nationale Governance-Systeme, aber vor allem die lokale Ebene ist viele Jahre vernachlässigt worden. Das ist das, was ich vorher angesprochen habe: dieser Missing Link zwischen den globalen Diskussionsrunden und Koordinationsmechanismen einerseits, die alle ihre Berechtigung haben, und dem, was »on the ground« passiert andererseits. Dieses Verständnis von einem mündigen Bürger, der das Recht hat, zu wissen, was eigentlich in seinem Land politisch passiert und welche Politiken aufgeschrieben werden, für eines der essenziellsten Themen, das einen Menschen oder einen Bürger betreffen kann, nämlich die Ernährung in seinem Land. Ich würde mir wünschen, dass das in

Zukunft wesentlich größere Berücksichtigung findet. Wenn wir über Transformation reden, über langfristige politische Transformation, dann müssen wir diesen Dialog, dieses Verständnis, aber auch Fragen der Rechenschaftspflicht viel stärker in unser systemisches Denken integrieren. Das ist ein ganz wichtiger Teil von Governance. Und wenn wir über »good governance« reden, also z. B. über die Verhinderung von Korruption, dann geht das nur, indem die unterschiedlichen Ebenen miteinander verknüpft werden und ein gegenseitiges Verständnis und »accountability« geschaffen wird.

Wie würden Sie die Bedeutung oder Rolle des Strategischen Begleitkreises im Hinblick auf die Steuerung durch die Bundesregierung bewerten?

Mathias Mogge Dem Begleitkreis ist eine wichtige Bedeutung zugemessen worden, sonst hätten dort nicht regelmäßig Abteilungsleiter, Staatssekretäre, Minister teilgenommen. Die entsprechenden Akteure – der Begleitkreis ist ja sehr divers besetzt – waren sehr engagiert dabei, vom ersten Tag bis heute. Da mag es eine Rolle gespielt haben, dass diese Akteure teilweise auch finanzielle Zuwendungen bekommen haben. Aber das war nicht der alleinige Grund. Es war das Bewusstsein, dass dieses Thema wichtig ist und dass hier ein Gremium geschaffen worden ist, welches in diesem Sektor in dieser Diversität seinesgleichen sucht. Trotz vieler Kontroversen und sehr unterschiedlicher Sichtweisen ist versucht worden zuzuhören, und teilweise wurden sogar gemeinsame Papiere verfasst. Das sind schwierige Prozesse, und wenn wir uns ansonsten das internationale Food-Governance-System anschauen, dann merken wir immer wieder, dass da doch relativ stark in Silos gearbeitet und gedacht wird. Und schwierige Fragen, wie Gerechtigkeitsfragen, soziale Fragen, Fragen der Trade-offs ganz bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken, überhaupt Fragen nach der »richtigen« landwirtschaftlichen Praxis, auch Handelsfragen, wenig ganzheitlich bearbeitet werden. Da merkt man im Nachhinein

erst, welche große Bedeutung so ein Kreis letzten Endes hat und welche wichtigen Beiträge auch für eine Governance geleistet worden sind. Wie diese Empfehlungen und wie die Diskussionen, die wir dort geführt haben, dann auf eine andere Ebene, z. B. auf die EU-Ebene getragen worden sind, entzieht sich meiner Kenntnis. Aus Gesprächen mit Beamten in Brüssel weiß ich, dass der deutsche Beitrag geschätzt worden ist und dass vielleicht gerade die diversen Diskussionen im Begleitkreis dazu geführt haben, dass Deutschland auch noch mal mit einer anderen Stimme auftreten konnte, eben weil es diesen Resonanzraum gibt. Das würde ich als einen eindeutigen Gewinn dieses Begleit-kreises sehen.

Das Thema »Armut und Hunger« ist eines der vier Schwerpunktthemen der neuen Ministerin. Was bedeutet dies für die zukünftige Ausrichtung des Themas und für die Steuerung durch die Bundesregierung?

Mathias Mogge Der UN FSS hat hier noch einmal einen ganz wichtigen Akzent gesetzt. Das Thema »Food Systems« hat eine viel größere Bedeutung bekommen. Mein Eindruck ist, dass die Bundesregierung und das BMZ durchaus versuchen, bei dem Thema eine ganzheitlichere, eine systemischere Politik zu gestalten, als es in der vorherigen Legislaturperiode der Fall gewesen ist. Da sehe ich eine große Chance. Wie hängen die Dinge miteinander zusammen, wie beeinflussen sie sich, welche positiven oder negativen Effekte gibt es, wenn man an der einen oder anderen Schraube dreht? Dieses Bewusstsein ist noch stärker in den Vordergrund getreten. Ich will gar nicht sagen, dass das Bewusstsein früher nicht da war. Aber es ist ein Unterschied, ob ich diese Art zu denken auch in eine Politik überführen kann, die am Ende eine grundlegende, systemische Veränderung bewirkt. Die vorhandenen Erkenntnisse in eine kluge Politik zu überführen, das ist die große Herausforderung, für die es keine einfachen Rezepte gibt. Die aktuelle Krise im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine

zeigt uns noch einmal, wie fragil das Ernährungssystem eigentlich ist. Wir haben bisher über Weizen und Sonnenblumen geredet, jetzt kommt der Reis hinzu, der knapp wird und wo Regierungen anfangen zu überlegen, ob sie nicht ihre Grenzen dichtmachen. Und wenn man sich anschaut, welche Bedeutung der Reis alleine für die Welternährung hat, dann wird einem angst und bange. Insofern glaube ich, dass die aktuelle Krise uns noch mal vergegenwärtigt hat, dass wir gar nicht darum herumkommen, systemisch zu denken, gerade Klima, Ressourcen, Handel, Energie viel stärker in einem System, in einem Nexus zu denken, als wir das bisher getan haben.

Was kann die Bundesregierung tun, um die beim UN FSS beschlossenen National Pathways der Partnerländer zu unterstützen? Müssen die Aktivitäten in den Partnerländern anders gebündelt und koordiniert werden?

Mathias Mogge Erstens braucht es eine entsprechende Ressourcenausstattung in den Ministerien. Ein Ministerium, das so einen komplexen und anspruchsvollen Prozess steuern und inhaltlich untermauern will, braucht eine entsprechende Personalausstattung. Zweitens müssen die »brain resources« auf einer nationalen Ebene hier in Deutschland auf eine kluge Art und Weise gebündelt werden und auch Fragen stellen. Da ist der Begleitkreis ein Beispiel, um zu fragen: »Was denkt ihr, was jetzt sinnvoll wäre?« Der Vorteil des Begleitkreises besteht darin, dass dieser Kreis divers ist, so, dass man wirklich nicht unterstellen kann, er hätte eine bestimmte Tendenz. Der Kreis ist zudem verbindlich und verlässlich, was z. B. die Präsenz der Teilnehmenden angeht. Das ist ein großer Vorteil. Was die globale Politik angeht, so kann man vielleicht sagen: Es ist schade, dass sich der UN FSS auf der Governance-Ebene nur auf die National Pathways geeinigt hat. Wir wissen, dass es wichtig ist, den nationalen Dialog in Gang zu bringen und die Länder darin zu unterstützen, eine eigene Politik in Bezug auf Food Systems zu formulieren. Wir

wissen aber auch, dass vieles von globalen Entwicklungen und unserem Verhalten gerade als Industrieländer abhängt. Wenn diese Ebenen nicht miteinander verschränkt sind, dann können gute nationale Strategien entwickelt werden, die aber durch die Politik mächtiger anderer Länder torpediert und konterkariert werden. Diese Wechselwirkung muss man stärker in den Blick nehmen, gerade weil das Thema »Armut und Hunger« nach wie vor eines der großen Problem ist. Das erfordert sehr viel diplomatisches Geschick, egal ob das in Rom, New York oder in Genf ist, um die großen Hubs der Food Agenda zu nennen. Hinzu kommt das Zusammenspiel mit Institutionen wie der AU oder entsprechenden asiatischen Regionalorganisationen. Es ist wichtig, die Themen auf unterschiedlichen Ebenen zu platzieren und zu überlegen: »Was kann welcher Akteur hier unternehmen, damit es wirklich zu systemischen Veränderungen kommt?«

Bedeutet dies, das Thema noch stärker in die Realpolitik zu überführen?

Mathias Mogge Absolut, ganz genau. Vielleicht ist dieser Krieg gegen die Ukraine auch ein Weckruf, der die Vulnerabilität und die wechselseitigen Abhängigkeiten aufzeigt. Der Klimawandel hätte das schon lange sein können, aber vielleicht konnte ein schleichender Prozess das nicht leisten. Dieser dramatische Krieg führt uns jetzt vor Augen, dass wir letzten Endes als Weltgemeinschaft alle in einem Boot sitzen und es nicht funktioniert, wenn wir nicht kooperieren. In so einem essenziellen Punkt – wir reden hier über Ernährungssicherung – brauchen wir mehr Kooperation, als wir das bisher gesehen haben. Wir müssen auch die Institutionen immer wieder hinterfragen und überlegen: Sind wir agil genug? Wenn ich an das Committee on World Food Security denke, dann ist das ein gutes Instrument und eine wichtige Institution. Aber ist es agil genug angesichts der aktuellen disruptiven Veränderungen? Sind wir damit schnell genug, um zu reagieren und angemessene Politiken in Maßnahmen umzusetzen?

Mit der SEWOH hat Deutschland eine große Verantwortung übernommen und große Erwartungen geschürt. Kann Deutschland dieser Erwartungshaltung entsprechen?

Mathias Mogge Grundsätzlich können wir das. Deutschland hat einen guten Ruf in der Welt. Deutschland bringt im Verhältnis zu vielen anderen Staaten relativ viel Geld für globale Themen auf. Deutschland ist in den wesentlichen multilateralen Organisationen vertreten – auch vielleicht besser vertreten, als es in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Auch deswegen ist Deutschland in einer guten Position, entsprechende Initiativen zu launchen und zu sagen: »Wir brauchen politische Veränderung und wir brauchen Initiativen.« Deutschland könnte hier noch mehr machen und sein Gewicht noch viel stärker in die Waagschale werfen. Ich höre aus Gesprächen in den USA, dass gerade die jetzige amerikanische Administration da auch ein offenes Ohr hat, dass die Amerikaner sich lange auf die Briten verlassen haben, weil die Briten einfach immer sehr stark in globalen Themen unterwegs waren. Aber die Briten sind nicht mehr so stark, und da gibt es die Hoffnung, dass Deutschland hier eine Lokomotive ist, Leadership zeigt und bei den globalen Themen, die nun mal Kooperation voraussetzen, Flagge zeigt und politische Verantwortung übernimmt. Deutschland ist da gut aufgestellt, hat aber offenbar auch Bedenken, sich das zuzutrauen.

Was sind in diesem Kontext Ihre zentralen Empfehlungen an das BMZ?

Mathias Mogge Die Rede von Bundesministerin Schulze bei der Frühjahrstagung der Weltbank war ein ganz wichtiges Signal. Das wurde beachtet, und damit hat Deutschland auf der einen Seite Leadership gezeigt, aber es hat natürlich auf der anderen Seite auch ganz klar eine Erwartung erzeugt. Die gilt es jetzt auch zu erfüllen. Da braucht es ganz konkrete Schritte, was beispielsweise die Global Alliance for Food Security angeht. Aber es braucht eben

auch eine andere Öffentlichkeit, vor allem international, um immer wieder die Opportunitäten zu suchen und zu sagen: »Das war jetzt keine Eintagsfliege oder ein Strohfeuer, sondern das ist uns so ernst gewesen, dass wir die globale Allianz ins Leben gerufen haben.« Und dass wir – neben dieser kurzfristigen Initiative – die langfristige Transformation von Agrar- und Ernährungssysteme umsetzen wollen.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Felix

Prinz zu Löwenstein

MISEROER

Dr. Felix Prinz zu Löwenstein ist diplomierte Agraringenieur. Er studierte und promovierte an der TU München in Weihenstephan. Zudem ist er Landwirt, der den Familienbetrieb in Hessen bis 2014 führte. Er ist Vorsitzender des Misereor-Beirates und Mitglied des Vorstandes beim FiBL Deutschland sowie des Bioökonomierates. Von 1982 bis 1985 war Dr. Prinz zu Löwenstein als Entwicklungshelfer in Haiti und bis 1990 in Kurzaufträgen in Afrika tätig. Über 25 Jahre war er im Vorstand von Naturland und als Vorsitzender des BÖLW-Vorstandes Vertreter der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland. Im Kontext der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« hat er seit 2018 den Aufbau des Wissenszentrums Ökologischer Landbau in Afrika beraten.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH?

Felix Prinz zu Löwenstein Ich bin in das Thema reingekommen, lange nachdem die SEWOH gestartet war. Deswegen kann ich jetzt nicht aus der Erfahrung erzählen, aber berichten, was meine Überlegung dazu ist. Es hat eine lange Zeit gegeben, in der das Thema »Landwirtschaft« in der Entwicklungszusammenarbeit nach hinten geschoben wurde, in der galt: Das machen die Partner im Süden schon selbst, da brauchen wir uns nicht mehr drum zu kümmern. Da waren andere Themen vorrangig. Und ich glaube, dass Bundesminister Müller bewusst war, wenn wir nicht an der Nahrungsmittelerzeugung und der Ernährungsweise ansetzen, dann brauchen wir über das Hungerthema nicht zu reden. Denn das Thema ist eindeutig da und verschwindet offensichtlich in keiner Weise so, wie man sich das mit den SDGs vorgenommen hat. Minister Müller hat quasi gesagt: »Wir brauchen einen Paradigmenwechsel; die Themen »Nahrungsmittelerzeugung« und »Landwirtschaft« müssen wieder eine zentrale Rolle spielen – und deshalb starte ich die SEWOH.«

Welche politischen Ziele hat Bundesminister Müller damit verfolgt?

Felix Prinz zu Löwenstein Er wollte das Augenmerk darauf richten, dass die Basis jeder volkswirtschaftlichen Entwicklung die Ernährung und die Landwirtschaft ist. Es gibt keine einzige Volkswirtschaft auf der Welt, die sich ohne die Entwicklung ihrer

landwirtschaftlichen Basis entwickeln konnte. Diese Wahrnehmung wollte er umsetzen in konkrete Politik. Wenn ich mit einem Partnerland zusammenarbeite, dann muss ein Blick immer auf die Frage gerichtet sein: »Wie gestaltet sich dort landwirtschaftliche Entwicklung, wie gestaltet sich die Entwicklung von Ernährungssystemen?«

Haben Sie den Eindruck, dass es der Bundesregierung mit der SEWOH gelungen ist, eine Führungsrolle zu übernehmen?

Felix Prinz zu Löwenstein Da habe ich keine Wahrnehmung.

Und wie ist ihr Eindruck im Hinblick auf die Partnerländer? Ist die SEWOH dort nur als »mehr Geld, mehr Programme und mehr Projekte« wahrgenommen worden – oder war da eine Strategie erkennbar?

Felix Prinz zu Löwenstein Auch das weiß ich nicht. Worüber ich aber berichten kann, ist ein sehr spezieller Ausschnitt, den ich über das Wissenszentrum Ökologischer Landbau in Afrika, das im Rahmen der SEWOH angesiedelt ist, wahrgenommen habe. Mir war bis dahin nicht klar, wie viel bürgerschaftliches Engagement sich in den Ländern des Südens mit der Frage befasst: »Wie können wir unsere Landwirtschaft am besten ökologisch umbauen?« Ich kann das nicht quantitativ fassen, aber wie viele Menschen, wie viele Organisationen ich kennengelernt habe, die sich mit dem Thema befassen, ist beeindruckend. Auch die Tatsache, dass die Afrikanische Union sich mit dem Thema

befasst, hat mich überrascht. Das Wissenszentrum ist unser Beitrag zur Stärkung des ökologischen Landbaus in Afrika. Und das geht am besten über sein wichtigstes Betriebsmittel: Wissen. Über Ökolandbau, aber auch über traditionelle Landwirtschaft. Das wird gesammelt, wissenschaftlich validiert und Multiplikatoren werden zur Verfügung gestellt. Das Besondere ist: Nicht wir Deutschen setzen das in Afrika um, sondern afrikanische Partnerorganisationen, die von uns über die GIZ unterstützt werden.

Das ist guter Übergang zum Thema »Governance.« Welche Ansätze oder Tools haben bei der SEWOH gut funktioniert und welche weniger? Eine Besonderheit der SEWOH besteht ja gerade darin, dass man den Kreis der klassischen Entwicklungsakteure erweitert und Organisationen wie den Bund Ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) eingebunden hat.

Felix Prinz zu Löwenstein Auch in meinem schmalen Sektor »ökologische Landwirtschaft/Agrarökologie« habe ich schnell gemerkt, dass der Ansatz des Capacity Buildings in den Ländern des Südens wirklich funktioniert, weil man sich dort nicht in die Wüste stellen und rufen muss: »Könnte sich hier mal jemand um die Zivilgesellschaft kümmern?« Diese Akteure sind da. Und es gibt sogar viele, die aber unterstützt werden müssen. Als Allererstes – fatalerweise – in ihrer Fähigkeit, mit den komplexen Verwaltungserfordernissen unserer Entwicklungshilfe umzugehen. Aber diese Akteure sehen auch Defizite in ihrer Organisation und damit in ihrer Wirkung in den eigenen Ländern. Das Aufsetzen des Zentrums war da für mich eine sehr spannende Erfahrung. Nachdem wir hier im BMZ entschieden hatten, dass das eine gute Idee sei, haben Kolleg*innen bei der Mitgliederversammlung der Internationalen Vereinigung der ökologischen Landbaubewegung (iFoam) in Neu Delhi ihren afrikanischen Kolleg*innen davon erzählt. Und die haben dann gefragt: »Habt ihr sie noch alle? Das Projekt macht nicht ihr, sondern wir!« Damit

sind wir zum BMZ zurückgekehrt und haben gesagt, dass das anders laufen muss. Wir müssen eine Ausschreibung machen, damit wir afrikanische Partner gewinnen, die das Zentrum aufbauen. Und so ist es dann auch gelaufen. Dieser Prozess war vielleicht ungewöhnlich, aber er könnte eine gewisse Wirkung als Blaupause haben. Wir müssen den Akteuren vor Ort vertrauen und ihre Fähigkeiten stärken. Statt zu sagen, »Wir machen das Projekt und wollen eure Fähigkeiten und Ressourcen mit einbinden«, muss es umgekehrt sein: Sie machen das Projekt und binden unsere Ressourcen und Fähigkeiten mit ein. Wir sollten unser Geld in den Dienst der Partnerziele stellen und das Ergebnis gut evaluieren. Und wenn wir das Gefühl haben, dass das Geld verschwendet ist, dann hören wir auf damit. Aber wir sollten nicht die Ziele und die Konzeption entwickeln.

Ein Ergebnis des UN FSS besteht darin, dass die Partnerländer die Transformation ihrer Agrar- und Ernährungssysteme über sogenannte National Pathways auf den Weg bringen. Was bedeutet das für die Unterstützung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit? Wie muss sie sich gegebenenfalls verändern?

Felix Prinz zu Löwenstein Wenn ich wahrnehme, wie der Schwerpunkt Agrarökologie bei Organisationen wie Misereor oder Brot für die Welt verankert ist, dann ist mein Eindruck, dass dieser Schwerpunkt im BMZ noch nicht sehr tief verankert ist. Wir erleben in der jetzigen Krise, dass die Abhängigkeit von auf fossilen Rohstoffen basierenden Betriebsmitteln etwas Fatales ist. Das erste Beispiel war ja Sri Lanka. Die haben gesagt: »Wir importieren gar keine Düngemittel und Spritzmittel mehr, dann wird das ökologisch.« Das war eine Katastrophe, weil das so nicht funktioniert. Sri Lanka hat keine ökologische Landwirtschaft gemacht, die haben Landwirtschaft ohne Inputs gemacht. Das kann nicht funktionieren. Die haben das gemacht, weil sie sich die Inputs nicht mehr leisten konnten. Das Ganze wurde verbrämt als ein Plan – in Wirklich-

keit war einfach kein Geld mehr da. Das Beispiel Sri Lanka hat drastisch offengelegt, wie krisenanfällig eine Landwirtschaft ist, die am Tropf importierter Inputs hängt. Und es hat deutlich gezeigt, dass die Alternative dazu nicht das reine Weglassen der Inputs ist, sondern das Entwickeln eines ganz neuen Agrar- und Ernährungssystems. Diese Erkenntnis muss in praktische Politik gegossen werden – und da bin ich nicht sicher, ob man schon sehr weit fortgeschritten ist. Der Grund, warum wir das Zentrum gewählt haben, um den ökologischen Anbau in Afrika zu unterstützen, ist die Überzeugung, dass die wichtigste Ressource der ökologischen Landwirtschaft Wissen ist. Das Gegenbeispiel zu Sri Lanka ist Andhra Pradesh in Indien. Die haben gesagt: »Wir fahren sukzessive und für alle Beteiligten planbar Investitionen für Inputs runter und stecken das Geld in Beratung.« Daraus hat sich dieser Umbau entwickelt, den die Inder »Zero Budget National Farming« nennen. Das können sie auch »Ökolandbau« oder »Agrarökologie« nennen. Damit wird deutlich, dass eine Landwirtschaft, die von Importen unabhängiger wird, umso wissensabhängiger ist. Dies bedeutet, Wissen zu generieren durch Forschung, Entwicklung, Wissenstransfer, Beratung und Empowerment.

Ministerin Schulze hat das Thema »Armut und Hunger« zu einem ihrer vier Schwerpunktthemen gemacht. Was heißt das – vor dem Hintergrund Ihrer Ausführungen – für die deutsche EZ?

Felix Prinz zu Löwenstein Dass das BMZ weg von Projekten und hin zu strukturellen Veränderungen will. Das bedeutet, Forschung, Entwicklung, Ausbildung und Wissenstransfer zu stärken. Wissenstransfer inklusive Wissenstools. Das Wissenszentrum Ökologischer Landbau ist mit 10 Millionen Euro für fünf Jahre in ganz Afrika ausgestattet. Das ist sehr wenig, aber es zeigt, dass man damit schon sehr viel erreichen kann, wenn das Geld zur Stärkung der afrikanischen Partner eingesetzt wird.

Was bedeutet das mit Blick auf Deutschland oder Europa?

Felix Prinz zu Löwenstein Vorgestern, bei einer Veranstaltung von Justitia et Pax und der Deutschen Bischofskonferenz, war ein Landwirt aus Uganda zugeschaltet. Der hat noch mal sehr deutlich gemacht, wie unfair die billigen Importe aus Europa oder den USA sind. Das ist ein altes Thema, das noch viel drastischer war zu den Zeiten, als noch Exportsubventionen gezahlt worden sind – was ja heute nur noch in Ausnahmefällen möglich ist. Aber unsere Subventionssysteme verbilligen natürlich unsere Produktion. Wenn wir auf jeden Hektar 300 Euro laden, von denen maximal ein Drittel mit einer Gegenleistung verbunden ist, dann werden mindestens 200 Euro kostenwirksam. Weil die offensichtlich bei uns nicht bewirken, dass die Bauern reich werden, dann bewirken sie, dass die Preise sinken – und das in ganz Europa. Und dies führt dazu, dass wir auf dem Weltmarkt pro Hektar 200 Euro billiger produzieren können als andere. Hinzu kommt unser technologischer Vorsprung. Unsere agrarpolitischen Entscheidungen haben also Auswirkungen auf die Entscheidungsspielräume afrikanischer Staaten.

Wie kann ich die Landwirtschaft in den Drittländern so stärken, dass sie unabhängiger werden von Importen vom Weltmarkt?

Felix Prinz zu Löwenstein Ein Großteil der Einkünfte der Regierungen dieser Länder besteht aus Importzöllen. Da gibt es seitens der Regierung kein Interesse, Importe zu verringern. Das ist fatal. Aber wir müssen die Importabhängigkeit der Landwirtschaft dieser Länder verringern, zumal die Importe oft härtere ökologische Nachteile mit sich bringen, als das bei uns hier der Fall ist. Das Zweite ist eine Diversifizierung des Anbaus, das »In-Wert-Setzen« eigener Getreidesorten oder Grundnahrungsmittel. Welche Spielräume lässt man diesen Staaten, um ihre eigene Landwirtschaft vor Importen zu schützen? Und was ist mit Marktzugängen

nach Europa für höher verarbeitete Agrarprodukte? Es ist noch immer viel einfacher, Rohstoffe zu exportieren als verarbeitete Lebensmittel. Das wäre möglicherweise etwas, was auch eine Rolle spielen muss.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Andreas

Quiring AHA

Dr. Andreas Quiring studierte an der Universität Bonn Agrarwissenschaften. In seiner Promotion im Fach Agrarpolitik untersuchte er die Transformation der Landwirtschaft Osteuropas nach dem Fall der Mauer. Neben der Forschungstätigkeit übernahm er dabei auch Aufgaben der Politikberatung zur EU-Integration. Seit 2008 ist er Direktor der Andreas Hermes Akademie (AHA) im Bildungswerk der Deutschen Landwirtschaft e. V. In dieser Funktion verantwortet er die Bildungsarbeit der AHA, die seit 1948 in der Agrarbranche Menschen und Organisationen in Entwicklungs- und Veränderungsprozessen begleitet. Seit sieben Jahren unterstützt die AHA mit finanzieller Unterstützung des BMZ die Stärkung von Bauernorganisationen im globalen Süden.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH?

Andreas Quiring Für mich war die SEWOH, politisch betrachtet, eine Veränderung dahingehend, dass mehr Erfahrung, mehr Einbeziehung von Akteuren der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft in die Entwicklungszusammenarbeit aus ganz unterschiedlichen Bereichen erfolgt ist und dass damit der Erfahrungsschatz größer wurde.

Welche politischen Ziele hat Deutschland mit der SEWOH verfolgt?

Andreas Quiring Meine Wahrnehmung ist, dass es ein wichtiges Ziel war, die landwirtschaftliche Entwicklung dahingehend zu forcieren, dass mehr unterschiedliche Akteure, mehr Ideen einbezogen werden. Am Anfang der SEWOH standen die Grünen Innovationszentren, die Schwerpunkte kamen aus diesen Innovations- oder Demonstrationsvorhaben, die es zuvor im BMEL auch schon gab. Immer mit dem Ziel, Ideen und Wissen vor Ort einzuspeisen und ausprobieren zu lassen, um es so für die jeweiligen Akteure, vor allem für Landwirte vor Ort, anwendbar zu machen. Das war für mich kennzeichnend für den Ansatz der SEWOH: mehr Wissen und mehr Akteure in den Prozess mit hineinzunehmen. Die einen haben das Wissen der entwickelten Landwirtschaft und die anderen wissen, wie man dieses Wissen im Entwicklungskontext einbaut – beide brauchen einander, um vor Ort erfolgreich zu sein.

Können Sie das konkret machen, beispielsweise anhand der Rolle des Deutschen Bauernverbandes und der Andreas Hermes Akademie?

Andreas Quiring Auf unsere Funktion übersetzt bedeutet es, die Erfahrung organisierter Bauern einzubinden, also die Frage zu beantworten: »Wie organisieren sich Bauern selbst?« In Deutschland ebenso wie in vielen anderen europäischen Ländern werden Bauernverbände respektiert, vielleicht nicht von allen geliebt, aber respektiert, weil sie in effektiver Weise die Interessen der Bauern einbringen können. Es gibt hierzulande Strukturen, die sind so, weil die deutsche Geschichte sie geprägt hat, einschließlich des Föderalismus. Diese Strukturen einfach zu übertragen, würde nie funktionieren und auch keinen Sinn ergeben. Unser Ansatz ist, dass die Menschen, die in den Strukturen tätig sind, eine gewisse Haltung haben, ein gewisses Verständnis von Verantwortung: »Für wen sind Sie da?«; »Wie wollen Sie Ihrer Verantwortung im Sinne Ihrer Mitglieder Rechnung tragen?« Dieses Erfahrungswissen, diese Haltung, dieses Verständnis, das wollten wir in die SEWOH mit hineinnehmen. Dazu haben wir die Verbindung über unsere Träger genutzt. Der Bauernverband ist einer unserer Hauptträger. Im Bauernverband mit seinen vielfältigen Strukturen sitzt ganz viel von diesem Erfahrungswissen, und wir als Akademie, als Bildungseinrichtung, wissen, wie man dieses Wissen vermittelt. Das gilt jetzt sicher auch für die Vermittlung in anderen kulturellen Kontexten – was wir aber auch erst lernen mussten. Heute

wissen wir, wie man es vermittelt, und haben die richtigen Akteure für den Austausch von Bauernvertreter*innen zu Bauernvertreter*innen. Die zentrale Frage dabei ist: »Wie schaffen wir eine Brücke von gleich zu gleich?«, weil ein typischer Bauernvertreter in Afrika auch nicht so viel anders denkt wie einer in Niedersachsen.

Warum kann eine Struktur wie die AHA das besser als eine klassische Beratungsorganisation?

Andreas Quiring Wir haben seit 70 Jahren als Institution und ich persönlich seit 20 Jahren mit Verbänden zu tun. Dabei ist die Erkenntnis gereift: Es gibt kein einziges Lehrbuch, das das wirklich beschreiben kann. Jeder, der in einem Verband tätig ist, erlebt jedes Jahr ein neues Geschehen, ein neues Erwachen und ein neues Entdecken. Es gibt also sehr viel dahinter, was in kein Lehrbuch hineinpasst, sondern nur durch das Erleben transportiert werden kann. Von daher schließt sich bei dieser Aufgabenstellung aus unserer Erfahrung eine reine Wissensvermittlung durch Lehrbücher oder Vorlesungen aus. Auf der anderen Seite steht jeder Partner vor Ort vor einer völlig anderen Situation. Jeder hat einen anderen Hintergrund, eine andere Grundkonstellation. Und um etwas passgenau zu der Person, zu der Identität, zu der Region, zu den Traditionen, zu den Narrativen, die man sich vor Ort erzählt, hinzubekommen, kann es gar keinen Masterplan geben. Also muss man sich vor Ort mit den individuellen Herausforderungen auseinandersetzen. Keiner wird eine Lösung für sich annehmen, die er nicht selbst erarbeitet hat. Und da sind wir dann wieder als Bildungseinrichtung gefordert. Wir würden auch in Deutschland keiner Einrichtung von oben eine Struktur aufbürden, sondern sagen: »Lass uns das zusammen erarbeiten, damit es etwas ist, das dann von euch auch getragen wird.« Das sind die Ansätze, die dazu führen, dass wir es als Bildungseinrichtung aus der organisierten Landwirtschaft etwas leichter haben, organisierte Landwirtschaft vor Ort zu unterstützen.

Hat Deutschland mit der SEWOH politische Führung übernommen? Oder konkreter heruntergebrochen auf die Rolle von Bauernorganisationen: Inwiefern ist es gelungen, Indikatoren von politischer Stärke, wie sie die Bauernverbände in Europa haben, gegenüber afrikanischen Bauernverbänden zu vermitteln?

Andreas Quiring Demütig würde ich sagen, sowohl das BMZ als auch die uns steuernden Einheiten in der GIZ und wir haben uns gemeinsam auf einen Lernweg begeben und haben trilateral die Offenheit gehabt, dazuzulernen und zu überlegen, wie man Prozesse und Aktivitäten noch gelingender gestalten kann. Alle drei Institutionen haben dann mit der Zeit gelernt, dass der größere Mehrwert nicht im einzelnen Verband und der einzelnen Maßnahme besteht, sondern im Verbund der Maßnahmen, im Verbund der Institutionen und im Verbund der Themen. Wenn wir am Anfang noch einzelne Organisationen unterstützt haben, dann haben wir später mehr darauf geschaut, dass es immer eine Struktur von der Orts- bis zur Landesebene gibt. Und dann haben wir verstanden, dass die Wirkung noch größer ist, wenn wir die nationalen Bauernverbände verbünden bis hinauf zum Weltbauernverband, sodass auch große, komplexe Themen aktiv aufgenommen werden können – wie etwa im Rahmen des UN FSS. So konnten wir dazu beitragen, dass viele Bauern über ihre Strukturen von der Orts- bis zur globalen Ebene in den Diskussionsprozess einbezogen wurden. Dies war eine gemeinsame Lernerfahrung, einschließlich der Offenheit des Ministeriums, die Dinge nicht in der üblichen Programmatik zu steuern, sondern zu schauen, dass eine solche Konstellation mit dem Respekt vor der Souveränität der Akteure verbunden ist. Was wir machen, ist eher mit dem Ansatz der politischen Stiftungen vergleichbar. Wir geben den für sich sprechenden Akteuren nichts vor, denn diese sprechen für sich. Aus dieser Souveränität, die wir immer in den Vordergrund gestellt haben, ist alles andere dann entstanden.

Inwieweit hat Deutschland mit der SEWOH auch international Themen gesetzt, etwa im Kontext G7, G20 oder UN FSS, und wo waren da die Bezüge zur Rolle von Bauernorganisationen?

Andreas Quiring Beim G7-Gipfel in Elmau waren wir noch nicht involviert. Tatsächlich begann es damit, dass wir die Bauernorganisationen aus unterschiedlichen Ländern stärker in die internationalen Dialoge im Vorfeld des UN FSS einbinden konnten, etwa über den Weltbauernverband. So war es möglich, auch Mitgliedsverbände aus Afrika und Asien aktiv einzubinden. Der UN FSS hatte die Möglichkeit geschaffen, dass die eingebundenen Landwirte dort als organisierte Bauern sprechen und erklären konnten: »Da gibt es Menschen, die haben mich gewählt«, von der lokalen bis zur nationalen Ebene. Diese Einbindung konnten wir aktiv unterstützen, sodass deutlich mehr nationale Bauernverbände beim UN FSS eine aktive Rolle spielen konnten, als es sonst vielleicht möglich gewesen wäre. Diese Einbindung hatte den großen Vorteil, dass die Bauernverbände vor allem in der Funktion gefordert wurden, für die sie im Kern da sind: über Politik mit ihren Mitgliedern und mit der Politik zu diskutieren, sich also auf Agrarpolitik als Kern ihrer Aufgabe zu fokussieren, und sich aktiv mit Politik auseinanderzusetzen. Das war für viele Verbände, die sich auch gern von Projekten ablenken lassen, eine heilsame Erfahrung. Das hat eine enorme Stärkung der Verbände – auch ein Selbstbewusstsein – ausgelöst. Was jetzt im Nachhinein damit wird, hängt – wie der Prozess leider gezeigt hat – vor allem von den nationalen Gegebenheiten ab.

Haben die Bauernverbände wirklich mit am Verhandlungstisch gesessen oder sind sie lediglich bei einzelnen Veranstaltungen und Panels hinzugezogen worden, ohne echten Einfluss zu haben?

Andreas Quiring Ob den organisierten Bauernfamilien ein echtes Verhandlungsmandat zuerkannt wurde, lässt sich infrage

stellen. Die Eigenwahrnehmung vieler Verbände war: »Wir wurden zwar an den Tisch gelassen, aber wir sollten besser in der Küche sein und mit an den Gerichten feilen.« Dazu ist es im großen Rahmen nicht gekommen. Gleichwohl haben viele den UN FSS als ein »window of opportunity« gesehen, auch weil sich die Verbände aus wohlhabenden und weniger wohlhabenden Ländern zusammengeschlossen haben. Beispielsweise hat ein Bauernverband aus Europa ganz andere Möglichkeiten, wissenschaftliche Expertise hinzuzuziehen, um die Probleme aus Sicht der Landwirte zu beleuchten, als dies einem Verband aus dem südlichen Afrika möglich ist. Dies hat letztlich allen geholfen.

Was bedeutet das aus der Sicht der Partnerländer? Hat die SEWOH hier einen qualitativen Sprung ermöglicht?

Andreas Quiring Der Sprung besteht darin, dass die Hauptakteure, die hier zusammenarbeiten, aus der Welt der Verbände kommen und ein Mandat durch Mitglieder haben. Das haben wir sehr viel wahrgenommen. Man kann es auch vereinfacht sagen: So weit Sprachen und Kulturen uns auch auseinanderdividieren: Am Ende finden zwei Bauern am Feldrand immer eine gemeinsame Sprache – und das überträgt sich auch auf die Verbände. Wenn eine Basis geschaffen wird, um sich offen auszutauschen, kommt ein Verständnis zustande. Wichtig ist, dass die wesentlichen Akteure die Vertreter*innen der Bäuerinnen und Bauern selber sind, die miteinander besprechen, was sie machen wollen und was ihre Themen und Anliegen sind. Das war schon ein Stück der Gamechanger. Wir haben immer wieder versucht, herauszustellen, dass Bauernverbände nicht ein weiterer Mittelempfänger sind. Wir haben die Verbände nicht als Mittelempfänger gesehen und sie auch nicht so behandelt. Wir haben die Verbände nie alimentiert, sondern geschaut, was sie zur Begleitung von Veränderungsprozessen brauchen. Es gehört zum Selbstverständnis der europäischen Bauernverbände, dass sie eine freie Stimme nur dann haben, wenn sie

frei gewählt wurden, wenn sie ihre politische Arbeit möglichst umfassend über Mitgliedsbeiträge finanzieren und deshalb für diese Arbeit von anderen Geldgebern unabhängig sind. Dann hat jedes Mitglied ein Interesse daran, was da oben passiert. Dieser Ansatz hat das veränderte Vorgehen und damit auch eine andere Wahrnehmung erst ermöglicht. Wir wurden von den afrikanischen Verbänden als ehrlicher Partner wahrgenommen, ebenso wie die Bundesregierung, die die Kooperation über die SEWOH erst ermöglicht hat.

Welche Tools im Bereich Governance haben sich bewährt?

Andreas Quiring Das »peer-to-peer learning« ist ein wichtiges Tool. Es ersetzt aber nicht das Entwickeln eigener Ziele. Uns ist aufgefallen, dass es in der Welt der EZ geübte Struktur ist, bereits mit fertigen Ideen zu kommen – mit bester Absicht. Wir haben unseren Partnern aber nie dabei geholfen, ihre Ziele, ihre Vision und ihre Identität zu schreiben. Wir haben nur die Prozesse moderiert und den Erfahrungsaustausch ermöglicht. Wir haben sie untereinander lernen lassen. Wir haben ihnen die Möglichkeit gegeben, in andere Länder und nach Europa zu kommen, aber wir haben immer gesagt: »Den nächsten Schritt müsst ihr selbst machen. Ihr müsst selbst beschreiben, was euer Ziel und eure Vision sind.« Die daraus resultierende Struktur wird vermutlich nie die des Nachbarn sein. Jeder Landwirt ist individuell und so sind auch die Verbände und Strukturen individuell. Bei diesem »peer-to-peer« Ansatz bin ich immer noch erstaunt, wie oft wir darauf angesprochen werden. Wir haben nur zwei oder drei größere Studienreisen durch Deutschland organisiert, um uns anzuschauen, wie Verbände hier organisiert sind. Aber diese Studienreisen haben nachhaltig Wirkung gezeigt. Wir werden bis heute darauf angesprochen. Da wird dann gesagt: »Bei der Reise habe ich verstanden, warum euer Verständnis eines Mitglieds ein anderes ist oder warum ihr anders auf Geldmittel blickt.« Keiner hat irgendeine Struktur kopiert, alle haben ihre eigene aufgebaut.

Kommen wir zurück nach Deutschland. Die AHA und der Deutsche Bauernverband sind Mitglieder im Strategischen Begleitkreis. Inwiefern hat die Diskussion in diesem Kreis die Arbeit der AHA beeinflusst?

Andreas Quiring Eine Besonderheit des Strategischen Begleitkreises ist die Vielschichtigkeit der Akteure. Diese Vielschichtigkeit hat es uns sehr erleichtert, von anderen zu hören, die Blickwinkel anderer einzunehmen und uns nicht auf der eigenen Deutung auszuruhen. Davon haben wir sehr profitiert. Das war immer sehr bereichernd. Und es war gut in diesen Runden, wo die strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf einem hohen Level diskutiert wird, immer wieder auch die Perspektive des einzelnen Landwirtes, der einzelnen Landwirtin einzubringen – ohne dass wir uns anmaßen zu wissen, wie jeder einzelne Bauer oder jede einzelne Bäuerin in Afrika denkt.

Was bedeutet die Neuausrichtung des BMZ auf Armut und Hunger für die Arbeit der AHA?

Andreas Quiring Es ist erst einmal sehr hilfreich, dass die Themen »Landwirtschaft« und »Ernährung« weiterhin integraler Bestandteil der Arbeit des BMZ sind. Es ist in diesem Kontext auch verankert, dass es Themen gibt, die länderübergreifend betrachtet werden müssen. Das ist etwas, was aus unserer Sicht auch langfristig einer Arbeit, wie wir sie bisher gemacht haben, einen neuen guten Rahmen geben kann. Die Entwicklungszusammenarbeit, ob man sie nun aus regionaler oder aus sektoraler Perspektive betrachtet, braucht ein Sowohl-als-auch. Auf die Länder bezogene Aktivitäten und länderübergreifende Ansätze sind gleichermaßen notwendig. Niemand würde der Aussage widersprechen, dass Klimafragen nicht nur in einem Land diskutiert werden können. Ebenso ist in unserem Verständnis die Organisation von Agrarstrukturen etwas, das man nicht nur pro Land definieren kann. Auch das muss man über Ländergrenzen hinaus diskutieren und unterstützen.

Welche Instrumente erfordern die National Pathways zur Transformation des Agrar- und Ernährungssystems? Und welche Rolle können Bauernverbände dabei spielen?

Andreas Quiring Die Situation ist natürlich in jedem Land eine völlig andere, ebenso wie die demokratische Teilhabe von Bauernverbänden in jedem Land eine andere ist. In manchen Ländern ist es selbstverständlich, in anderen ist es, auch in Abhängigkeit vom Regierungssystem, schwierig – manche Verbände müssen mit Bedacht agieren. Was sehr hilfreich war, ist, dass wir Verbänden in verschiedenen Ländern darin unterstützen konnten, sich aktiv mit Politik auseinander zu setzen. Das sind Themen von der klassischen Transformation der nationalen Agrarpolitik bis zur Klimaanpassung im südlichen Afrika. Was wir vielleicht auch aus der Erfahrung in Deutschland noch mal gut mit reinnehmen konnten, sind die Erfahrungen, die die Verbände in Deutschland in den vergangenen anderthalb Jahren mit der Zukunftskommission Landwirtschaft gesammelt haben. Wo man von beiden Seiten aus die Schützengräben verlassen hat und statt der Dissense die Konsense gesucht und definiert hat. Das ist ein Erfahrungshintergrund, den wir in Zukunft noch stärker einbringen können. Meine Wahrnehmung ist, dass es in den Partnerländern diese Strukturen oft gar nicht gibt, z. T. sind die Länder viel mehr geprägt durch externe Stakeholder wie beispielsweise NGOs, die die Politik von außen mitgestalten wollen – was sehr schwierig ist, weil Außenstehende oft mit Geld und Wissen kommen, was einen Machtvorteil bedeutet. Die Auseinandersetzung oder das Spiel mit Regierungen ist für Bauernorganisationen noch längst nicht überall ein geübtes Ringen. Das ist sicherlich etwas, was man in Zukunft noch mehr machen kann und machen muss, um die nationalen Dialoge zu forcieren. Aber der Raum und die Möglichkeiten sind in jedem Land anders.

Bedeutet dies, dass es bereits nationale Kreise oder Institutionen gibt, die die Transformation vorantreiben, und dass die AHA dort die Bauernverbände unterstützt, an den Verhandlungstisch zu kommen?

Andreas Quiring Es kommt immer darauf an, ob die Verbände dies selbst für ein wichtiges Thema halten. Das muss sichergestellt sein. Momentan haben noch nicht viele Bauernverbände nationale Transformationsprozesse auf der Agenda. Der Schwung der nationalen Dialoge ist nach dem UN FSS vielfach abgeebbt. Dagegen gewinnt das Thema »Klimaschutz« immer mehr an Bedeutung. Immer mehr Verbände setzen sich mit Klimafragen auseinander. Zudem haben wir in den vergangenen Jahren das intensivere Bedürfnis von Verbänden wahrgenommen, sich mit dem Thema »Handel« zu befassen, also mit dem Abbau von Handelsbarrieren vor allem innerhalb des afrikanischen Kontinents. Während dabei am Anfang Subventionen und Ähnliches im Vordergrund standen, war das Thema »Freihandel« letztlich viel spannender. Welche Erfahrungen haben die Bäuerinnen und Bauern in der Europäischen Union gemacht? Das ist natürlich mit vielen Ängsten im jeweiligen Land in Afrika verbunden, so wie in Europa auch. Sich damit aktiv auseinanderzusetzen, das war schon vor dem UN FSS ein großes Thema, das viele beschäftigt hat. Das wird auch weiterlaufen, weil die Länder – jetzt auch durch die internationalen Krisen – immer stärker merken, dass sie sich selbst viel besser unterstützen können, als wenn sie auf Warenhilfe aus dem Ausland warten. Bei den nationalen Dialogen merkt man, dass immer, wenn Wahlen stattfinden, sich alles auf die klassischen politischen Themen konzentriert. Und die Verbände haben nicht immer die Kraft, den Mut oder auch den Willen, sich in bisweilen unliebsame Prozesse einzumischen. Dabei kommt es auch darauf an, wer die Prozesse von außen mitsteuert. Einige Prozesse sind von der FAO mitgesteuert worden, andere nur von den jeweiligen Regierungen. Manchmal ist

das dann auch mit wenig Aktivität verbunden. Wenn »Transformation vor Ort« das Thema der Verbände ist, dann bringen wir unsere Erfahrung mit ein – wenn nicht, dann würden wir das nie reindrücken.

Was sollte das BMZ tun, um diese Prozesse zukünftig zu begleiten oder zu unterstützen?

Andreas Quiring Neben dem, was das BMZ ohnehin in vielfältiger Weise schon tut, könnte es Akteure, welche aus Mitteln des BMZ finanziert werden und die vor Ort aktiv sind, noch stärker für die Vielschichtigkeit der Ansätze sensibilisieren. Und dafür, dass diese den unterschiedlichen Stakeholdern, die aufseiten der Partner am demokratischen Willensbildungsprozess beteiligt sind, mehr Raum geben. In Deutschland würde weder ein Gesetz über Bauern noch über andere Berufsgruppen jemals das Parlament passieren, ohne dass die Betroffenen vorher gehört werden. Das gehört zur demokratischen Struktur. In unterschiedlichen Zielländern erlebt man es aber häufig, dass die Diskussion sehr schnell nur noch zwischen Regierungsstellen geführt wird. Da könnte das BMZ über die starken GIZ-Strukturen vor Ort und über andere Akteure fördern, dass die vielfältigen souveränen Akteure auch am Tisch sitzen und gehört werden.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Stefan
Schmitz CT

Dr. Stefan Schmitz studierte in Bonn und St. Andrews Geografie und promovierte 2000 in Geowissenschaften an der Freien Universität Berlin. Von 2007 bis 2009 arbeitete er als Senior Advisor im Sekretariat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Paris, seit Januar 2020 ist er Geschäftsführer des Crop Trust. Zuvor war er Beauftragter der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« (SEWOH) im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wie auch Vorsitzender des Lenkungsausschusses des Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP). Dr. Schmitz leitete über zehn Jahre die Arbeit des BMZ im Bereich Ernährungssicherung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Was ist Ihr politisches Verständnis der SEWOH?

Stefan Schmitz Die SEWOH war eine sektorale Unterstützung von Ländern im globalen Süden, um den Hunger in der Welt und die Verbesserung der Landwirtschaft in systematischer Weise anzugehen und dabei den Aspekt der Innovation als Treiber von Transformation ausdrücklich zu nutzen.

Sie haben die SEWOH konzeptionell auf den Weg gebracht und vorangetrieben. Wie hat es angefangen? Wie wurde die SEWOH ›auf die Schiene gesetzt?‹

Stefan Schmitz Der neue Minister kam ins Haus mit seiner politischen Vorstellung, mehrere Sonderinitiativen auf den Weg zu bringen. Die wichtigste und größte war die Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« (SEWOH). Das war verbunden mit dem Auftrag, in kurzer Zeit ein Grundkonzept zu erstellen und zehn Innovationszentren zu identifizieren, von denen fünf innerhalb des laufenden Jahres und weitere fünf bis zum Ende des Folgejahres umgesetzt werden sollten. Das war der Kern dieser Initiative, versehen mit einem beträchtlichen Zuwachs an Finanzmitteln, die zuvor in dieser Weise nicht zur Verfügung standen. Der Hauptanspruch war, unter dem Dach eines größeren, integrierten Konzeptes mit zusätzlichen Finanzmitteln einen Akzent zu setzen, der die existierenden Länderprogramme ergänzen sollte.

Was wollte man politisch erreichen?

Stefan Schmitz Politisch wollte man durch die Förderung von Innovation einen möglichst raschen Wandel, eine möglichst rasche Weiterentwicklung der Landwirtschaft in ausgewählten Ländern erreichen. Das war eindeutig das politische Ziel. Innovation stand im Mittelpunkt, verbunden mit der Überzeugung, dass Innovations- und Technologietransfer vom Norden in den Süden zentrales Werkzeug von Entwicklungspolitik ist. Politisches Leitmotiv der Initiative war: »Eine Welt ohne Hunger ist möglich. Wir haben die Mittel und das Wissen dazu.«

Hat das funktioniert?

Stefan Schmitz Es hat insofern funktioniert, als es ein breiteres Denken über sektorale Ansätze in der Entwicklungspolitik sowie über die Bedeutung von Innovation im Entwicklungsprozess gestärkt hat.

Ist es in Deutschland gelungen, mit diesem Ansatz politische Führung zu übernehmen?

Stefan Schmitz Die Sonderinitiative ist international im Geberkreis viel beachtet worden. Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel haben Deutschland in dem Bereich zum führenden Geber gemacht, und damit hat man sich Achtung und Respekt verschafft. Im Geberkreis hatte Deutschlands Stimme in dieser Zeit Gewicht. Das ist durch die Beschlüsse der G7 2015 in Elmau deutlich zum Ausdruck gekommen. Ob es

gelingen ist, eine politische Führerschaft im Kreise der Partnerländer herzustellen, da hätte ich große Zweifel. Dafür braucht es einen deutlich längeren Atem als eine solche, letztlich doch befristete Initiative, die ansonsten auch noch mit einigen anderen Herausforderungen und Friktionen zu tun hatte.

Die deutsche Stimme wurde gehört aufgrund zur Verfügung stehender finanzieller Mittel. Sind andere dem deutschen Beispiel mit ähnlichen Anstrengungen gefolgt?

Stefan Schmitz Nein, das war nicht der Fall. Deutschland war in der glücklichen Situation, sich von den Folgen der Finanzkrise vergleichsweise schnell zu erholen. Insofern konnten in Deutschland Finanzmittel mobilisiert werden, die in anderen G7-Ländern und anderen Geberländern in der Weise nicht zur Verfügung standen. In den meisten anderen Ländern waren die Nachwirkungen der Finanzkrise groß. Hinzu kam, dass die USA, trotz der Einigkeit der beiden großen Parteien bei der Bekämpfung des Hungers, unter der politischen Führung der Trump-Zeit als mittreibende Kraft praktisch ausfielen.

Welchen Einfluss hat Deutschland mit der SEWOH auf globale politische Prozesse gehabt?

Stefan Schmitz Hier sind die G7 herauszuheben: Da haben wir wirklich eine klare, deutliche Stimme gehabt. Einige kleinere Akzente haben wir auch in den G20 setzen können.

Wie wurde die SEWOH in den Partnerländern wahrgenommen? Wurden dort im Wesentlichen mehr Finanzmittel und mehr Projekte wahrgenommen oder ist auch eine politische Linie erkennbar gewesen?

Stefan Schmitz Es ist in der Kürze der Zeit leider nicht gelungen, in den Hauptpartnerländern der SEWOH einen politischen Aufbruch in der Landwirtschaftspolitik zu

initiiieren. Das hätte eindeutig eine längere Laufzeit erfordert. Aber die Tür ist ja noch nicht zu, die SEWOH geht ja auch noch weiter, insofern ist es da möglicherweise zu früh, um ein abschließendes Urteil zu fällen. Wo ich eher die Probleme sehe, ist bei den internen Friktionen im deutschen System: die Klüfte, die es gibt aufgrund mangelnder Abstimmung zwischen den Regionalbereichen einerseits und dem Sektorbereich andererseits; die Klüfte zwischen BMZ und Auswärtigem Amt. Das waren in meinen Augen wesentliche Hinderungsgründe, um die SEWOH so aufzustellen, dass optimale Wirkungen erreicht werden.

Kommen wir zum Thema »Governance.« Im Strategischen Begleitkreis der SEWOH ist schon relativ früh diskutiert worden, dass die Governance der SEWOH zu optimieren ist. Welche Tools haben im Governance-Bereich funktioniert und wo liegen die Defizite?

Stefan Schmitz Das größte Defizit sehe ich in der Diskrepanz zwischen der faktischen Gestaltungshoheit der länderbezogenen bilateralen Zusammenarbeit, die im Regionalbereich liegt, und der inhaltlich konzeptionellen Gestaltung, die im Sektorbereich liegt. Die Überbrückung dieser Kluft ist zu keiner Zeit wirklich gelungen. Dazu war einfach die Hausmacht des Regionalbereichs zu groß. Wir waren im Kern die Hälfte der Zeit damit beschäftigt, uns beim Regionalbereich Gehör zu verschaffen, der ständig darauf gehofft hat, dass die SEWOH möglichst schnell im Länderprogramm der Mainstream wird. Mit dieser Schwäche war ein eigener Gestaltungsanspruch aus sektoraler Sicht nicht durchsetzbar. Hier trafen schlicht und einfach zwei fast unvereinbar erscheinende Auffassungen aufeinander. Der Länderbereich vertrat die Auffassung, dass die Gestaltungshoheit letztlich vom Willen der Partner getrieben sein und damit in der Hand der einzelnen Länder liegen sollte. Die sektorale Auffassung kam aus einer ganz anderen Richtung: Erstens wäre – in Zeiten zunehmender globaler Herausforderungen, mit der zunehmenden Bedro-

hung globaler Güter, globaler Ernährungssicherung, der Bekämpfung des Klimawandels und der Anpassung an den Klimawandel und so weiter – ein alleiniges Zurückziehen auf die Autonomie der Länder im entwicklungspolitischen Kontext aus sektoraler Sicht suboptimal. Zweitens bestand durch eine sektorale Steuerung grundsätzlich die Chance, über Ländergrenzen hinweg konzeptionelle Fäden zu ziehen, Synergien zu nutzen, gegenseitiges Lernen zu unterstützen und all diese Dinge zu tun, die im normalen bilateralen Geschäft der Entwicklungszusammenarbeit leider untergehen. Das war unvereinbar und ist letztlich aus sektoraler Sicht – trotz der guten Gründe, die wir hatten – hausintern nicht durchsetzbar.

Das war jetzt die Perspektive des Ministeriums. Im Hinblick auf das nationale politische Umfeld wurde der Strategische Begleitkreis der SEWOH geschaffen. Wie ist dessen Rolle zu bewerten?

Stefan Schmitz Den Kreis würde ich eindeutig auf der sehr positiven Seite dieser Sonderinitiative verbuchen. Hier war es möglich, einen Dialog mit den deutschen Schlüsselakteuren über dieses Thema zu führen. Das hat in hervorragender Weise funktioniert. Es ist gelungen, trotz einzelner Interessengegensätze mit den Teilnehmer*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft ein gemeinsames Verständnis für die Problematik, aber auch für konzeptionelle Wege zu deren Überwindung zu finden. Das ist ein eindeutig positives Ergebnis, das mich in der Überzeugung bestärkt, dass sektorale Ansätze grundsätzlich der richtige Weg sind für eine Entwicklungspolitik der Zukunft.

Nach dem retrospektiven Blick auf die SEWOH würde ich jetzt gern nach vorne schauen. Das Thema »Armut und Hunger« ist im Koalitionsvertrag verankert, eines der Schwerpunktthemen der Ministerin und Kernthema des BMZ. Was bedeutet das für die zukünftigen Herausforderungen auf diesem Feld?

Stefan Schmitz Die gegenwärtige Situation auf den Agrarmärkten insgesamt, jetzt noch mal verstärkt durch den Krieg gegen die Ukraine als Brandbeschleuniger, zeigt, wie fragil die globalen Ernährungssysteme sind. Wir Europäer tun jetzt gut daran, uns unabhängiger von Importen von fossilen Energien zu machen, insbesondere von Erdgas. Gleichzeitig sind viele Länder des globalen Südens gut beraten, sich unabhängiger von Nahrungsmittelimporten zu machen. Das heißt, eine strukturelle Verbesserung der Leistungsfähigkeit und eine größere Produktivität der Landwirtschaft in vielen Ländern des Südens sind das Gebot der Stunde. Es ist traurig, dass das so lange von vielen Ländern nicht erkannt worden ist. Nun kann man wirklich nur hoffen, dass die gegenwärtige Krise zu einem echten Bedeutungszuwachs von ländlicher Entwicklung und Landwirtschaft führt. Das müssen aber letztendlich die Länder selbst wollen und verantworten. Wir können da aus Sicht des Gebers nur unterstützen. Da muss man seine Rolle klar sehen und darf nicht irgendwelchen Allmachtsfantasien erliegen, dass man das einfach durch Technologietransfer in diese Länder transferieren kann.

Aber das heißt nicht, dass eine Unterstützung grundsätzlich sinnlos ist. Ganz im Gegenteil: Wenn sich die Geber untereinander einiger wären in dem, was sie machen, stärker mit einer Stimme sprächen, besser im multilateralen Bereich zusammenzuarbeiten würden, könnten sie ihrer Stimme und ihren gerechtfertigten Interessen ein viel größeres Gewicht verleihen. Und mit Interessen meine ich jetzt nicht die Wirtschaftsinteressen des Nordens, sondern globale Interessen des Klimaschutzes, des

Schutzes der Biodiversität und der Sicherung von Ernährung – das sind ja letztlich alles globale Güter. Da sollten wir ein verantwortliches Interesse haben, die ganze Welt dahin zu bringen, diese Probleme lösen zu wollen. Wenn das gelingt und wenn man gleichzeitig den Mut hat, einen langen Atem, zu haben und Projekte nicht als übliche Projekte von drei, vier Jahren Dauer, sondern über zehn Jahre anlegt, dann hat eine solche Unterstützung wirklich einen Sinn. Insgesamt sollte das stärker in Richtung einer Institutionenentwicklung gehen, einer Entwicklung, die auch geprägt ist von der Stärkung von Zivilgesellschaft und von demokratischen Strukturen im ländlichen Raum. Das sind alles Hilfestellungen, die sinnvoll sind – wenn sie mit langem Atem gemacht werden.

Die neue Leitung des BMZ spricht von globaler Strukturpolitik. Die Globale Allianz für Ernährungssicherung, die jetzt von den G7 gelauncht wurde, ist Ausdruck dieses Ansatzes. Wie schätzen Sie diesen Ansatz ein?

Stefan Schmitz Dieser Anspruch ist genau richtig. Es kommt jetzt darauf an, diesen Anspruch mit Leben zu füllen. Was heißt es wirklich, globale Strukturpolitik zu betreiben? Das heißt ja, globale Rahmenbedingungen auch so mitzugestalten, dass sie im Interesse aller sind. Das heißt in erster Linie, mal zu schauen: Wie sieht es mit den Subventionen in der Landwirtschaft weltweit aus? Auch wenn ich jetzt nicht sagen würde, dass die EU-Agrarpolitik das wesentliche Hindernis der Entwicklung von Landwirtschaft im Süden ist, so behindert sie deren Entwicklung doch, weil sie aufgrund ihrer Hochleistungsfähigkeit und ihrer hohen Industrialisierung konkurrenzlos günstig ist. Wenn sich die Länder des Südens nicht dagegen schützen können, sind sie ihr völlig ausgeliefert. Das wäre sicherlich ein Beispiel. Dann sind globale Einigungen im Klimabereich wichtig, etwa eine globale Investition in pflanzengenetische Ressourcen als Voraussetzung für künftige Züchtungen in der Landwirtschaft.

Das sind Grundlagen zur Identifizierung von globalem Interesse, von schützenswerten globalen Gütern und von Hebeln, die wirklich eine Veränderung bewirken. Dazu gehört auch das Thema »Innovation.« Natürlich ist es wichtig, die landwirtschaftliche Ausbildung in vielen Ländern des Südens zu unterstützen, damit dort eine neue Generation von Landwirten, von Lehrern und von landwirtschaftlicher Ausbildung heranwächst, die in der Lage ist, eine von unten getragene, eigenständige Entwicklung anzustoßen.

Seit dem UN FSS scheint es Konsens zu sein, dass eine nachhaltige Transformation des Food Systems notwendig ist. Wie kann dieser Ansatz gestärkt und gegebenenfalls von außen unterstützt werden?

Stefan Schmitz Die Idee, Innovation zu fördern, ist grundsätzlich richtig. Innovation ist der wesentliche Treiber zur Modernisierung von Landwirtschaft. Das sehen wir bei uns: Der Fortschritt in der Landwirtschaft, der Mehrwert, der erzeugt wird, wird heute im Wesentlichen durch gute Ideen, durch gute Methoden, durch gutes Wissen erklärt, nicht durch einen höheren Einsatz von Inputs. Dieser Weg muss erstens bei uns konsequent zu Ende gegangen werden. Wir müssen uns alle auf den Weg machen in eine »low-input-, low-carbon agriculture«, um dem Anspruch an Nachhaltigkeit zu genügen. Und genau diesen Entwicklungspfad müssen wir dann auch den Ländern des Südens vorleben und mit geeigneter Schulung, technischer Beratung und mit finanziellen Anreizen und Zuschüssen diesen Weg zu einer umweltverträglichen, nachhaltigen Landwirtschaft dort unterstützen. Das funktioniert aber nicht mit einzelnen Projekten. Ich glaube, dass die Vorstellung, irgendwo ein Demonstrationsprojekt hinzustellen, was dann von den Partnerländern adaptiert wird, nicht funktioniert. Das ist eine zu vereinfachte Vorstellung.

Wie sollte sich das BMZ im Hinblick auf die Governance oder Steuerung dieser Transformationsprozesse aufstellen? Gerne differenziert nach innenpolitischer, globaler Perspektive und der Perspektive der Partnerländer?

Stefan Schmitz Innenpolitisch: Positive Ansätze wie den Begleitkreis weiter betreiben, Öffentlichkeit schaffen für dieses wichtige Thema und mehr interessierte Kreise an Bord holen, damit dieses Thema wirklich zu einer politischen Kraft wird. Das ist eine Grundvoraussetzung. Global: Die von der deutschen G7-Präsidentschaft geborene Idee der globalen Allianz ernst nehmen. Die Allianz allein verändert noch nichts, aber sie ist eine Grundvoraussetzung, um wichtige Akteure an den Tisch zu bringen. Wir brauchen ein internationales Gegengewicht zum Ausgleich der eigentlich katastrophalen globalen Governance, die wir im Ernährungssystem haben. Diese wird im Wesentlichen durch die drei in Rom basierten Institutionen gestaltet, vielleicht im weiteren Sinne noch durch ein globales Agrarsystem. Wenn man aber schaut, wie diese Akteure agieren, gibt es so viel Kampf gegeneinander, so wenig gemeinsames Handeln. Da sollten die Geber wirklich beherzt intervenieren durch eine eigene globale Allianz, um so mehr gemeinsames Verständnis zu schaffen. Wir müssen keine neuen Institutionen schaffen, aber so etwas, wie wir es im Klimabereich haben – ein Intergovernmental Panel on Climate Change –, also ein »Intergovernmental Panel on Food«, das über die Evidenz die Basis schafft, um gute Politik zu machen, das wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Wenn ich einen globalen Rahmen habe, aufbauend auf mehr Gemeinsamkeit statt Gegenseitigkeit, und das unterfüttere mit evidenzbasierter Wissenschaft und Politik, dann kann ich mit diesem Ansatz in die Partnerländer gehen. Das würde bedeuten, die gegenwärtige Praxis zu überwinden, dass 15 Geber in einem Land sind, die 15 verschiedene Ansätze verfolgen und 15 verschiedene Politikangebote an die Partner machen, was die Partner überfordert, verwirrt und letztlich

zu einer Mentalität führt, von den einzelnen Gebern das zu nehmen, was am besten gefällt, ohne dass es einen übergeordneten Nutzen hat. Wenn wir dies überwinden, haben wir eine wirkliche Chance, die globale Ernährung in einen globalen Transformationsprozess zu überführen.

Herzlichen Dank.



Interview

Dr. Klaus

Seitz BfdW

Dr. Klaus Seitz war Leiter der Abteilung Politik der evangelischen Entwicklungsorganisation Brot für die Welt. Er wirkte im Strategischen Begleitkreis der SEWOH seit dessen Einsetzung als zivilgesellschaftlicher Vertreter mit.

Was ist für Sie die SEWOH als politischer Prozess?

Klaus Seitz Die SEWOH war im Grunde ein Vorstoß, um Welternährungsfragen wieder in den Mittelpunkt entwicklungspolitischen Handelns zu rücken. Und zwar mit dem ganz klaren Aufgreifen eines alten Menschheitstraums, nämlich einer »Welt ohne Hunger«. Ich fand sehr interessant, dass Minister Müller das Thema bereits 2013 in Angriff genommen hat, als die SDGs noch nicht verabschiedet waren und er trotzdem damals das Ziel, »Eine Welt ohne Hunger« zu schaffen, explizit formuliert hat.

Versprechungen waren in der Geschichte der Entwicklungspolitik immer präsent, aber die MDGs haben sich bekanntlich mit einer Halbierung des Hungers in der Welt zufriedengegeben. Ich denke, dieses Ziel noch einmal ganz klar zu formulieren – »Eine Welt ohne Hunger ist möglich« und »Wir investieren Mittel dafür« –, das waren damals wichtige Botschaften. Auch der Ansatz, wir wollen den Hunger generell besiegen und nicht nur reduzieren und wählen dafür einen multidimensionalen Ansatz, der verschiedene Aspekte zusammenführt – also z. B. die Ernährungsfragen mit der landwirtschaftlichen Produktion, die Landrechtsfrage mit der Bodendegradation –, und wir wollen diese Elemente zusammenbringen in einem gemeinsamen Ansatz, das war ein wichtiges Zeichen. Hinzu kam, als vielleicht wichtigster Aspekt, zu sagen: »Wir wenden dafür jetzt auch mehr Geld auf: Wir fokussieren deutsche Entwicklungsmittel zu einem nicht unerheblichen Prozentsatz auf die Bereitstellung von 1,5 bis 2 Milliarden Euro im Jahr für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit.«

Damit war ein klares politisches Ziel formuliert. Gab es noch andere politische Ziele, die Minister Müller damit verfolgt hat?

Klaus Seitz Es ging auch darum, eine Vorreiterrolle im internationalen Umfeld zu demonstrieren: Deutschland war und ist mit der SEWOH bis heute einer der wichtigsten Geber im Bereich der ländlichen Entwicklung und Hungerbekämpfung. Auch nach der Welternährungskrise 2008 gab es keinen großen Schub in diesem Bereich. Deshalb würde ich sagen, dass Deutschland hier eine Vorreiterrolle übernommen hat. Das heißt, andere sollten mitziehen um zu zeigen: »Wir machen das jetzt. Wir lösen auch ein, was z. B. die afrikanischen Staaten selbst nicht eingelöst hatten.« Die Maputo-Deklaration ist ja schon 2003 von der AU verabschiedet worden. Damals hieß es: »Wir wollen als afrikanische Staaten mindestens 10 Prozent unserer Haushaltsmittel in die ländliche Entwicklung und die Ernährungs-sicherung investieren.« Nichts ist passiert; die meisten Staaten haben es nicht geschafft, haben kläglich versagt. Aber auch die Geber haben versagt, weil auch sie die Mittel nicht aufgewendet haben. Diese Vorbildfunktion, die Vorreiterrolle, war ein wichtiges politisches Ziel, um diesen Aspekt voranzubringen.

Ist es Deutschland mit der SEWOH gelungen, eine Führungsrolle zu übernehmen und international Mitstreiter zu gewinnen? Deutschland hat das Thema im Rahmen seiner G7- und G20-Initiativen aufgegriffen, aber war das ausreichend?

Klaus Seitz Ich hätte mir mehr gewünscht, mehr Resonanz. Wahrscheinlich ist es auch nicht hinreichend gelungen, andere mitzuziehen, weil man es sehr stark als deutsche Initiative begriffen hat. Beim G7-Gipfel 2015 in Elmau hat man versprochen, 500 Millionen Menschen aus Hunger und Armut zu

führen. Das ist dann später von den G20 aufgegriffen worden – aber so richtig ist es in den internationalen Strukturen nicht unbedingt angekommen.

Ich glaube, die Wirkung war eher nach innen gerichtet: Man hat die Akteure innerhalb der Bundesregierung, aus der Zivilgesellschaft, aber auch aus der Wirtschaft zusammengebracht. Dazu hat auch die Initiative zum Aufbau des Strategischen Begleitkreises beigetragen. Damit wurde eine Plattform geschaffen, auf der sich Deutschlands Entwicklungscommunity gemeinsam darüber Gedanken macht, wie man dieses Thema intensiver voranbringen kann – und das ist durchaus gelungen. Aber im internationalen Raum war es eher sporadisch. Die Rolle als Zugpferd hat dann die Bundesregierung in dem Maße nicht wahrgenommen, wie ich mir das vielleicht gewünscht hätte. Im Begleitkreis haben wir uns oft gefragt: Muss das nicht alles stärker mit internationalen Bemühungen vernetzt werden? Muss man nicht internationale Institutionen wie FAO oder CFS stärker mitnehmen? Es gab Bemühungen in Richtung der G7, die aber stark auf die Profilierung Deutschlands ausgerichtet waren und nicht unbedingt auf politische Wirksamkeit. Das ist beim G20-Gipfel ganz ähnlich gewesen, wobei die Beschäftigungsinitiative durchaus einen Effekt gehabt hat, aber da wäre mehr möglich gewesen.

Der UN FSS hat probiert, das notwendige Momentum zu schaffen. Wie bewerten Sie diesen Prozess und Deutschlands Rolle in diesem Kontext?

Klaus Seitz Deutschland hat da sicherlich eine wichtige Rolle gespielt, auch durch die Funktion von Martin Frick, den ich sehr schätze und der den ganzen Prozess moderierend mitgestaltet hat. Es ist ja kein Geheimnis, dass wir dem ganzen Prozess eher skeptisch gegenüberstanden, weil wir als Brot für die Welt ebenso wie Teile auch der internationalen Zivilgesellschaft der Auffassung waren, dass ein solcher Prozess an dem Ort aufgehängt sein müsste, den die

Vereinten Nationen ursprünglich dafür geschaffen haben, nämlich beim Committee on Food Security. Das CFS hat sich mit Fragen der Transformation der Ernährungssysteme hinreichend befasst, aber vieles davon ist politisch nicht wirksam geworden, weil es viele Prozesse gibt, bei denen sich das CFS politisch immer wieder selbst lähmt. Aber wir waren auch nicht glücklich damit, dass man hier noch einmal eine parallele ›Arena‹ eröffnet hat, die nicht unbedingt zu vielen wirksamen Ergebnissen geführt hat – auch wenn die richtigen Fragen gestellt wurden. Das ist natürlich wieder die Frage der Governance des internationalen Food Systems.

Das CFS, das vor seiner Reform als eine ›Lagerbude‹ verschrien war, die nichts bringt, hat nach der Reform durchaus an Wirkung gewonnen und auch substantielle Ergebnisse gezeitigt, mit einer starken Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, von Kleinbauern, Verbänden, indigener Bevölkerung und Pastoralisten, die im Rahmen des zivilgesellschaftlichen Mechanismus (CSIPM) bzw. im – Falle der Privatwirtschaft – des Privatsektor-Mechanismus teilhaben. Insgesamt ist das CFS ein Musterbeispiel für inklusiven Multilateralismus. Das konnte der UN FSS nicht abbilden, auch wenn er sich darum bemüht hat. Ich sehe darin eine Schwächung des CFS, an der es heute immer noch knabbert, um zu alter Stärke zurückzufinden. Hier müssen die Stränge, die konzeptionell vom UN FSS entwickelt worden sind, wieder zusammengefügt werden mit der Leistungsfähigkeit eines von den Vereinten Nationen geschaffenen inklusiven, multilateralen Systems wie dem CFS.

Brot für die Welt verfügt über eine starke Partnerstruktur. Ist die SEWOH in den Partnerländern im Wesentlichen als »mehr Projekte und mehr Geld« verstanden worden? Oder hat man dahinter auch einen politischen Prozess gesehen?

Klaus Seitz Ich kann es aus Partnersicht nicht genau beurteilen. Wir haben als Brot für die Welt SEWOH in vielen Ländern mit umgesetzt und z. T. waren Partner auch an den Grünen Innovationszentren beteiligt. Insofern gab es durchaus eine Beteiligung der Partner. Aber das ist jetzt nicht so sehr als eine BMZ-Initiative wahrgenommen worden, sondern eher als das, was wir als Brot für die Welt tun. Kausal ist es schwer, zu erheben, welche positiven Veränderungen die SEWOH bewirkt hat. Ich sehe aus den Diskussionen schon, dass gerade im Bereich der Landrechtsproblematik, die eine zentrale Governance-Frage ist, Fortschritte erzielt wurden und dass Landrechte von den staatlichen Institutionen stärker beachtet werden.

Die Diskussion im Strategischen Begleitkreis hat unzureichende Governance als eine Schwäche der SEWOH beschrieben. Welche Governance-Tools der SEWOH haben sich bewährt und wo liegen die Defizite?

Klaus Seitz Eine ganz zentrale Governance-Frage ist die Landrechtsfrage, die Vergabe von Landtiteln, die Klarheit über Zugang zu Land, aber auch zu Wasser, und alles, was mit dem Recht auf Nahrung zusammenhängt. Der menschenrechtsorientierte, rechtebasierte Ansatz spielt eine ganz zentrale Rolle und hat auch im SEWOH-Prozess eine große Rolle gespielt und eine gewisse politische Wirkung gezeigt. Andere Fragen, die für Governance relevant sind, sind die Zugänge zu Finanzierungen, also der ganze Bereich der Agrarfinanzierung. Dort hat die SEWOH sicherlich einiges mit vorangebracht. Hinzu kommt die Frage der Rechenschaftspflicht von staatlichen Programmen in den Ländern des Südens. Das ist ein zentrales Instrument von Gover-

nance, das leider in vielen Länder nicht ausreichend eingelöst wird.

Wie schätzen Sie der Rolle des Strategischen Begleitkreises in diesem Kontext ein?

Klaus Seitz Er ist einerseits sehr wichtig, um die Ideen im Kontext »Eine Welt ohne Hunger« zu multiplizieren, z. B. um »sounding board«, Diskussionsforum und Vermittlungsforum für bestimmte Anliegen zu sein. Die Bemühungen, als eigenständiger Akteur aufzutreten, war hingegen nicht sonderlich erfolgreich. Ich hätte das auch nicht als eine kluge Idee empfunden. Aber durch die Heterogenität der Positionen und das gleichzeitige Aushandeln von gemeinsamen Positionen zwischen diesen heterogenen Interessengruppen aus Forschung, Wissenschaft, NGOs, Wirtschaft und Politik, das war schon eine sehr wichtige Plattform, um das Programm im BMZ und bei der GIZ weiterzuentwickeln und um zu helfen, blinde Flecken zu erkennen und nachzusteuern. Eine wichtige Rolle, die nicht zu unterschätzen ist, ist auch die Rückenstärkung für die Akteure in der Politik, also im Bundestag wie auch im BMZ selbst. Nach wie vor muss für das Thema geworben und gekämpft werden. Das Thema braucht eine Lobby. Diese Rückenstärkung war sehr wichtig, auch um das Niveau der finanziellen Förderung in dieser Höhe über all die Jahre hinweg aufrechterhalten zu können. Insofern hat dieses Gremium eine wichtige Funktion erfüllt. Jetzt muss man überlegen, was der Kreis in Zukunft leisten kann. Muss man jetzt nicht eher in Richtung eines richtigen Beirats, eines Beraterkreises denken?

Das Thema »Hunger und Armut« ist im Koalitionsvertrag verankert worden. Vor dem Hintergrund der multiplen Krisen steht die Nahrungsmittelkrise hoch auf der politischen Agenda. Wie sollte Deutschland das durch die SEWOH erworbene Vertrauen nutzen, um zur Lösung der Krise beizutragen?

Klaus Seitz Wenn ich es richtig sehe, ist im Entwurf des Haushalts 2023 eher mit einem Rückgang der Mittel für diesen Bereich zu rechnen. Damit ist der Höhepunkt überschritten, auch was den prozentualen Anteil des Bereichs ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit anbelangt. Das ist das falsche Signal, gerade in der aktuellen Situation, in der wir es mit einer Zuspitzung der Ernährungskrise zu tun haben. Gleichzeitig hat die Bundesregierung – und das ist auch eine Governance-Frage – ein Kohärenzproblem beim Thema »Ernährungssicherung.« Es gibt mit BMZ, BMEL und AA mindestens drei Ministerien – mit dem Wirtschafts- und Klimaministerium sogar vier –, die mit diesen Fragen zu tun haben. Ich sehe trotz der Bemühungen um die Global Alliance for Food Security keinen hinreichenden Kohärenzansatz. Die Profilierungssattitüde aller drei Ministerien war leider ähnlich wie in vorherigen Zeiten. Ich glaube, dass etwas Ähnliches, wie es beim Klimakabinett versucht worden ist, auch im Bereich der Ernährungssicherung gebraucht wird. Alleine deswegen, weil es eine existenzielle Herausforderung ist und das »Recht auf Nahrung« zu den elementarsten Menschenrechten zählt, das tagtäglich mit Füßen getreten wird.

Was ist Ihre Erwartung an die Globale Allianz für Ernährungssicherung?

Klaus Seitz Es ist gelungen, eine ganze Reihe von Akteuren zusammenzubringen, um Alarm zu schlagen. Das ist ein wichtiges Zeichen. Man muss etwas tun – nicht immer nur reden. Wir brauchen jetzt einen Krisenreaktionsmechanismus, einen Koordinierungsmechanismus und auch eine Plattform. Es war schon mal wirkungsvoll, diese

Alarmglocke zu schlagen, aber auch zu sagen: »Wir machen hier nichts auf Dauer.« Das soll jetzt nicht andere Strukturen ersetzen, sondern es ist zunächst mal ein Krisenreaktionsmechanismus, der auf Zeit angelegt ist. Ich finde es aber sehr wichtig, dass dieser in eine langfristige Strategie eingebettet wird. Das ist ein wiederkehrendes Thema in der humanitären Hilfe: Wie muss diese Hilfe angelegt werden, damit sie auch nachhaltig wirken kann und zukünftige Transformationenstrategien nicht behindert? Kurzfristige Krisenreaktionsmechanismen und die notwendige langfristige Transformation der Ernährungssysteme dürfen einander nicht zuwiderlaufen. Dies zu gewährleisten ist die große Herausforderung. Und das ist dann auch eine Herausforderung für die Zusammenarbeit der jeweiligen Strukturen, die im Hintergrund stehen. Insofern hoffe ich sehr, dass diese Global Alliance for Food Security eng verwoben wird mit den Bemühungen des Committee on World Food Security (CFS) und anderen zuständigen Institutionen unter dem Dach der Vereinten Nationen.

Ist es angesichts multipler Krisen noch realistisch, in diesen Kategorien zu denken, oder brauchen wir ganz neue Konzepte, weil es ein »nach der Krise« gar nicht mehr gibt?

Klaus Seitz Ein überzeugendes Konzept zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Krise – die bereits enorme Rückschläge für die Ernährungssicherung weltweit mit sich gebracht hat – war nicht unbedingt nur »Building Back Better«, sondern eher »Building Forward Better«, weil die Zeit vorher ja nicht wesentlich besser war. Die Ernährungskrise hält schon sehr, sehr lange an und wir wissen, dass die Zahlen schon seit mehr als einem Jahrzehnt steigen – nicht erst seit dem russischen Einmarsch in die Ukraine. Der Krieg gegen die Ukraine hat die Situation nur verschärft und leider in manchen politischen Reaktionen wieder nur zu kurzfristigen Lösungen geführt, die die notwendige Transformation der Ernährungssysteme ausblenden und die eigent-

lichen Ursachen der Welternährungskrise nicht hinreichend angehen. Wenn man jetzt wieder vor allem auf Produktivitätssteigerung setzt, ist das der falsche Weg. Wenn man jetzt sagt: »Die Ukraine muss in der Lage sein, Weizen und Mais zu exportieren«, wird das allein noch keinen positiven Einfluss auf die Ernährungslage haben. Bisher ist kein Schiff in Afrika angekommen. Die Gefahr kurzfristiger Strategien zur Krisenbewältigung besteht darin, dass langfristige Ansätze wie die »farm-to-fork«-Strategie, der agrarökologische Umbau oder die Überwindung fossiler Energiequellen blockiert werden. Rückwärtsgewandte Strategien helfen uns nicht weiter. Wir müssen jetzt erst recht auf eine grundlegende Transformation zielen. Diese Erkenntnis wächst langsam. Insofern sehe ich schon eine gewisse Chance darin, dass es hier zu einem zweiten politischen Prozess kommt, der einen Schritt weiter geht.

Was für Instrumente oder Tools sind erforderlich, um die Transformation des Ernährungssystems wirksam voranzutreiben?

Klaus Seitz Zunächst müssen die Dinge im Sinne von Kohärenz besser zusammengedacht werden. So ist lange Zeit in der SEWOH-Strategie der Klima-Aspekt nachrangig behandelt worden. Auch wenn zunehmend mehr Mittel für Klimaanpassung, landwirtschaftliche Produktion, Saatgut, Wassermanagement und dergleichen zur Verfügung gestellt werden, ist der Aspekt lange vernachlässigt worden. Die Landwirtschaft ist Hauptbetroffene des Klimawandels, aber gleichzeitig auch Mitverursacherin des Klimawandels. Wie man aus diesem Dilemma herauskommt und eine klimaresiliente und klimaverträgliche Ernährungssicherung aufstellen kann, das ist eine zentrale Frage. Auch die Fragen, was die Menschen konsumieren, wie sie gesund leben können und wie Nahrung produziert werden kann, ohne durch die Produktion die planetaren Grenzen zu sprengen, müssen zusammengedacht werden. Und gleichzeitig wächst die Welt-

bevölkerung immer weiter: Wie können 10 Milliarden Menschen ernährt werden, ohne die Grenzen zu sprengen?

Das Narrativ der »Planetary Health Diet«, die von der EAT-Lancet-Kommission entwickelt worden ist, ist unglaublich spannend, weil es versucht, die Perspektiven zu harmonisieren, und die Frage stellt: »Wie können wir uns gesünder ernähren und zugleich die natürlichen Lebensgrundlagen bewahren?« Ein großer Teil des Problems ist nicht nur die Mangelernährung, sondern auch die Überernährung, die Fettleibigkeit. Ein großer Teil der Menschheit lebt nicht gesund, hat keinen Zugang zu gesunder Nahrung oder lebt mit fragwürdigen Konsumstilen. Es kann eine Produktion von Nahrungsmitteln geben, die mit den planetaren Grenzen vereinbar ist, die die Biodiversität schützt oder sogar vermehrt, die das Klima nicht weiter belastet und die möglichst wenig Treibhausgase emittiert. Die Grundidee, dass so etwas möglich ist und dass das zusammengedacht werden muss, ist eine wichtige Voraussetzung für die Governance von Transformationsprozessen. Zunächst mal dieses Narrativ zu stiften, dass uns guttut, was dem Planeten guttut, ist wichtig. Es gibt eine Lösung, aber es müssen die politischen Steuerungsinstrumente entwickelt werden, die diese Aspekte verbinden.

Das heißt, den agrarökologischen Schwerpunkt in der Landwirtschaftsförderung bei Subventionen und Setzungen von Standards zu berücksichtigen, aber auch, die entsprechende Steuerung auf der Konsumentenseite mit entsprechenden Informationssystemen – Lebensmittelkennzeichnung, einer Ernährungswende in den öffentlichen Kantinen – einzubeziehen. Ich sehe darin eine große Herausforderung, aber auch gute Ansätze, die z. T. im Koalitionsvertrag bereits angelegt sind, die aber noch der Umsetzung harren, weil wir uns mit anderen Krisen herumschlagen müssen.

Worauf sollte sich das BMZ konzentrieren, wenn es um die Transformation des Ernährungssystems geht?

Klaus Seitz Zunächst einmal auf mehr Kooperation der Ressorts im Inland, insbesondere mit dem BMEL. Da ist noch viel Luft nach oben in der Kooperation und in der Abstimmung der nationalen und internationalen Agrar- und Ernährungsfragen. Zweitens sollte das BMZ mehr Kooperation mit internationalen Akteuren suchen, auch bei Fragen, die lange Zeit ausgeblendet wurden, z. B. den handelspolitischen Fragen. Da besteht ein enormes Potenzial, weil man sich bei der Frage des Weltagrarhandels lange darauf verlassen hat, dass der Weltmarkt auch in der Krise ein Faktor des Ausgleichs von Überfluss sein kann. Faktisch hat der Weltmarkt aber immer mehr Ungleichverteilung mitorganisiert. Hier müssen die internationalen Akteure stärker in den Blick genommen werden. Drittens ist es legitim, in bestimmten Bereichen eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Man kann nicht immer warten, bis die anderen mitziehen. Man muss auch zeigen, dass man in einer ›Allianz der Willigen‹ manche Themen selbst setzt oder versucht, einen Vorstoß zu machen. Das hat die SEWOH durchaus gemacht. Alle drei strategischen Ansätze wären wichtig. Thematisch ist ein wesentlicher Schlüssel aus zivilgesellschaftlicher Sicht immer die Teilhabe und das Empowerment. Die betroffenen Gruppen müssen, wo immer es geht, ins Boot geholt werden, sonst funktioniert Transformation letztendlich nicht. Wir müssen hören, was die Menschen sagen, die in den Strukturen stecken, wie z. B. die Produzenten oder die Menschen, die an Hunger leiden: Welche Perspektiven haben sie? Wie können sie mitgenommen werden und welche Lösungen sehen sie? Die Teilhabe muss auf der internationalen und nationalen Ebene verbessert werden. Es ist wichtig, wie im Koalitionsvertrag bereits ganz gut angedacht, die Fragen von sozialer Sicherheit und Ernährungssicherung besser zusammenzudenken. Es geht nicht nur um das Verhältnis von Produzenten und

Konsumenten. Es geht im großen Teil auch um Fragen von sozialer Ungleichheit und von Sozialpolitik. Wir nennen immer gern das Beispiel von Brasilien unter Präsident Lula da Silva: die Verknüpfung von agrar-ökologischer Produktion auf dem Lande mit Schulspeisungsprogrammen und sozialpolitischen Programmen. Diese enge Verzahnung von sozialpolitischen Maßnahmen und Armutsbekämpfung mit Strategien der Ernährungssicherung, das ist wichtig.

Herzlichen Dank.



Interview

Heino

von Meyer

Heino von Meyer moderierte von 2014 bis 2023 den Strategischen Begleitkreis zur Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« beim BMZ. Nach Forschungs- und Beratungstätigkeiten zur europäischen Agrar-, Entwicklungs-, Regional- und Umweltpolitik in Frankfurt, Hamburg und Brüssel war er in den 1990er-Jahren beteiligt am Aufbau des OECD Rural Development Programme in Paris und anschließend zuständig für die OECD Environmental Performance Reviews. Von 2002 bis 2019 leitete er das OECD Berlin Centre. Zurzeit unterstützt er den International PtX-Hub der GIZ bei der Entwicklung umfassender Nachhaltigkeitsstandards für grünen Wasserstoff und globale Power-to-X-Wertschöpfungsketten. Er war und ist vielfach ehrenamtlich engagiert, u.a. für den WWF und Transparency International Deutschland.

Was ist Ihr politisches Verständnis von der SEWOH?

Heino von Meyer 2014 ist es Entwicklungsminister Müller gelungen, ein vergleichsweise großes Budget zusätzlich zum normalen Etat zu bekommen. Mit dem Thema »Hungerbekämpfung« wurde eine strategische Entscheidung getroffen, um eine Welt ohne Hunger zu erreichen und das Thema nicht nur im normalen BMZ-Haushalt unterzubringen. Das war die richtige Entscheidung, um deutliche politische Akzente setzen zu können. Dafür sprechen die Reaktion und Beachtung seitens der betroffenen Stakeholder, sowohl in Deutschland als auch international.

Welche politischen Ziele hat Deutschland dabei verfolgt?

Heino von Meyer Das Thema »Landwirtschaft und Ernährung« hatte im Agenda Setting der Entwicklungszusammenarbeit – nicht nur in Deutschland, auch international – massiv an Bedeutung verloren. Mit der SEWOH dem Thema wieder stärkeres Gewicht zu verleihen, war aus heutiger Sicht eine richtige und wichtige Weichenstellung. Es gab genügend Menschen, sowohl im akademischen als auch im zivilgesellschaftlichen Bereich, die das für einen guten Schritt hielten, und zwar auch über mögliche politisch-ideologische Fronten hinweg. Dies hat später dabei geholfen, eine entsprechende Atmosphäre im Strategischen Begleitkreis der SEWOH zu schaffen.

Hat Deutschland bei dem Thema auch international Führung übernommen?

Heino von Meyer Das ist das große Dilemma der SEWOH: »Eine Welt ohne Hunger« kann nicht erreicht werden nur als Resultat einer bilateralen deutschen Initiative. In den Ländern des Südens sind viel gute Projekte gefördert und neue Akzente gesetzt worden. Was aber wahrscheinlich nicht hinreichend strategisch angegangen wurde und gelungen ist, ist, dieses Momentum auch dauerhaft in Strukturen und Prozesse der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einzubringen. Dass hier deutsches Leadership kaum erkennbar geworden ist, ist meines Erachtens einer der Schwachpunkte. Viele haben auf Deutschland geschaut, gewartet und sind, glaube ich, auch ein Stück weit enttäuscht gewesen, dass die neuen SEWOH-Impulse zur Ernährungssicherung nicht konsequenter durch die Maschinerie der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durchdekliniert wurden.

Zu Beginn der SEWOH sind im Rahmen der deutschen G7- und G20-Präsidentschaften relevante Initiativen angestoßen worden. Danach kam dann nur noch der UN FSS. Wie schätzen Sie diese Punkte ein?

Heino von Meyer So gesehen war mein Eingangsstatement geprägt durch das heutige Bild. Sowohl 2015 der G7- als auch 2017 der G20-Prozess (Elmau und Hamburg) haben internationale Ziele definiert. In Berlin haben dazu eindrucksvolle Veranstaltungen stattgefunden. Wahr-

scheinlich wurden dabei aber zu große Erwartungen geweckt, die dann nicht hinreichend nachgehalten wurden. Spätestens mit COVID-19 bestand dann die Gefahr, dass das Thema gänzlich abrutschen könnte und SDG 3 (Gesundheit) quasi SDG 2 (Hunger) aus dem Fokus verdrängt. Es ist dann gelungen – nicht zuletzt durch entsprechende Stellungnahmen des Strategischen Begleitkreises – zu verdeutlichen, dass es nicht um ein Entweder-oder gehen kann. Der Minister und das Ministerium haben dann beim Thema »Kampf gegen den Hunger« auch in der Pandemiekrise Kurs gehalten.

Wie ist die SEWOH in den Partnerländern wahrgenommen worden?

Heino von Meyer Dazu kann ich wenig sagen, weil ich keine Gelegenheit hatte, mir SEWOH-Projekte in Partnerländern anzusehen und Gespräche vor Ort zu führen. Ich habe aber schon mitbekommen, nicht zuletzt in unseren Online-Workshops mit Vertretern aus Afrika und Asien, dass die Initiativen, die durch die SEWOH gefördert wurden, lokal sehr positive Resonanz gefunden haben. Die Frage ist eher, ob das auch dazu geführt hat, dass auf politischer Ebene in den Partnerländern das Bewusstsein für die Bedeutung des Agrar- und Ernährungsthemas gestiegen ist. Das führt mich zurück zu meinem kritischen Kommentar am Anfang, dass dieser Aspekt nicht hinreichend durchgearbeitet wurde und dass insofern gute Projekte durchgeführt wurden, dies aber oftmals nicht dazu geführt hat, dass das politische Engagement für nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme in den Partnerländern spürbar gestiegen wäre. Da mag es Ausnahmen geben, ich kann aber nicht sagen, welche Länder sich da besonders hervorgetan haben.

Das Thema »Governance« ist im Strategischen Begleitkreis als eines der Defizite der SEWOH herausgearbeitet worden. Wie bewerten Sie die Governance der SEWOH?

Heino von Meyer Zunächst muss man sortieren, was man unter dem Begriff Governance alles fasst. Im Grunde geht es um institutionelle Strukturen und Prozeduren zur Formulierung und Umsetzung von Politik- oder Entwicklungsinitiativen. Das Thema »Governance der SEWOH« hat zunächst aus deutscher Perspektive eine nationale Dimension. Hier hat der starke politischen Akzent dazu geführt, dass das BMZ als ein wichtiger Akteur in diesem Themenfeld wahrgenommen wurde. Dass das BMEL das durchaus skeptisch beobachtet hat, ist völlig normal. Insgesamt war das aber ein positiver Schritt, der auch zur Zusammenarbeit im Rahmen der »Grünen Woche« und darüber hinausgeführt hat. Innerhalb der EZ gab es in der Umsetzung ein Spannungsverhältnis zwischen dem sektoralen und dem regionalen Ansatz, dies auch deshalb, weil die SEWOH budgetär einen eigenen Schwerpunkt bilden konnte und manche Vertreter der Regionalstruktur wahrscheinlich geglaubt haben, das sei Geld, das eigentlich ihnen zustünde. Das hat zu Spannungen innerhalb des BMZ und seiner Durchführungsorganisationen geführt, die auch die Umsetzung beeinflusst haben. Den Strategischen Begleitkreis würde ich auch als eine Governance-Innovation betrachten. Trotz des ungewöhnlich breiten Spektrums der dort vertretenen Institutionen und Interessen hat er sich jetzt über acht Jahre mit seiner sehr konstruktiven Diskussionskultur als hilfreiche Sondierungsplattform und produktiver Impulsgeber bewährt, der zu zentralen strategischen Fragen auch mit gemeinsamen Statements Orientierung geboten hat. Das BMZ hat auf die Diskussionen und Impulse des Strategischen Begleitkreises durchweg positiv reagiert, indem es das Gesagte nicht nur wohlwollend zur Kenntnis genommen, sondern tatsächlich auch aktiv versucht hat, es in die Gestaltung und

Umsetzung der SEWOH aufzunehmen. Für Multi-Stakeholder-Prozesse, wie es sie auch in anderen Ressorts gibt, ist dies ein sehr positives Beispiel. Dennoch sollte man immer auch die Fragen stellen: »Braucht es eine Weiterentwicklung des Kreises? Wie ist die Balance zwischen Begleitung, Beratung und Impulsgebung?«

Die Themen »Hunger« und »Armut« und das Kernthema EWOH haben auch für die neue Leitung des BMZ große Bedeutung. Was bedeutet das für die zukünftige Ausrichtung des Themas?

Heino von Meyer Ich glaube, dass die SEWOH sich von Anfang an dadurch hervor- getan hat, dass sie die Bekämpfung des Hungers nicht auf die Frage »Wie steigern wir die Produktion?« reduziert hat. Die Erhöhung der Produktivität ist sicherlich ein wichtiger Treiber. Aber der Kreis hat von Beginn an auch die soziale Dimension und damit das Thema »Armut« als maßgebliche Ursache von Hunger thematisiert. Der Kreis hat die SDGs 1, 2 und 3 (Armut, Hunger, Gesundheit) immer zusammen betrachtet. Zudem war, bei aller Notwendigkeit, die Produktivität zu erhöhen, immer klar, dass wir uns im Rahmen der planetaren Grenzen bewegen müssen und dass insofern der Nexus zu Themen wie »Boden«, »Wasser«, »Biodiversität« und »Klima« zentral ist für eine wirklich nachhaltige Bewältigung der Hungerkrise. Das ist ein wesentliches Merkmal der SEWOH und der Arbeit des Begleitkreises. Dazu gibt es einen breiten Konsens. Eine Konfliktlinie gab es – wenig verwunderlich – bei Ansätzen der agrarchemischen Intensivierung, die unter dem Stichpunkt »Innovation« daherkommen, und dem Konzept der Agrarökologie, womit allerdings nicht nur ökologischer Landbau gemeint ist. Auch wenn diese Konflikte nicht im Konsens aufgelöst werden konnten, so wurde doch ein konstruktiver Dialog geführt, in dem beide Seiten ihre Standpunkte ausdifferenzieren konnten. Und das BMZ hat inhaltlich reagiert und den Themen »Biodiversität« und »Klima« im Vollzug der SEWOH verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet.

Die zentrale Herausforderung ist die Transformation des Food Systems. Wie kann dieser Prozess gesteuert werden?

Heino von Meyer Ich glaube, es gibt inzwischen einen Konsens, dass es notwendig ist, unsere Agrar- und Ernährungssysteme lokal, national, europäisch und global grundlegend zu transformieren. Im Sinne einer Lösung, die die angesprochenen Dimensionen von nachhaltiger Erzeugung und Ernährung, Schutz der Biodiversität und Bekämpfung des Klimawandels zusammen angeht. Dieser Transformationsprozess wird nicht als eine Aufgabe zu lösen sein, bei der es nur um den Einsatz von Mitteln und Instrumenten geht – Mitteln im Sinne von Finanzen, die bereitgestellt werden müssen, und Instrumenten im Sinne von Förderinstrumenten. Das ist auch notwendig, und dazu müssen wir beispielsweise die Agrarpolitik in Deutschland, in der EU und ihren Mitglieds- ländern entsprechend weiterentwickeln. Es geht vielmehr um institutionelle Reformen der Strukturen und Prozeduren im Agrar- und Ernährungsbereich. Dabei ist klar: Das kann nicht wie früher allein zwischen Agrar- ministerien und Bauernverbänden verhandelt werden, sondern es muss ein breites Spektrum von Stakeholdern einbezogen werden. Das verlangt neue und andere Diskurse und Dialogformate und bedarf auch in der Administration einer neuen Definition von »Wer macht was?« und vor allen Dingen »Mit wem?«. Der sektorale Siloansatz wird nicht mehr funktionieren. Gleichzeitig ist zu klären: »Wer treibt das Thema voran und wie wird Momentum aufgebaut und gehalten?« Und dies verlangt, dass über die Verwaltung hinaus Zivilgesellschaft, Wirtschaftsverbände und Wissenschaft vielleicht nicht unbedingt an einem Strang ziehen, aber doch die Debatte wachhalten und die Administration zwingen, hier politische Entscheidungen zu treffen und voranzubringen. Wichtig bleibt natürlich die Einbeziehung der Betroffenen, von denen diese Transformation dann auch verlangt wird. Ohne die Landwirte, ohne das Ernährungsgewerbe konstruktiv im Prozess zu halten, wird es nicht gelingen. Alles nur

mit zusätzlichem Geld lösen zu wollen, wird mindestens teuer, wenn nicht aussichtslos. Diese Transformation muss tiefer gehen. Wir haben im Agrarbereich in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe runder Tische und partizipativer Dialoge erlebt. So z. B. die Borchert-Kommission zur Tierhaltung oder die Zukunftskommission Landwirtschaft im Kanzleramt. Beiden wurde ursprünglich wenig Zukunft eingeräumt. Und es hat die Skeptiker fast immer überrascht, wie viel dann doch dabei herausgekommen ist. Das nehme ich als Indiz dafür, dass die Zeiten reif sind. Wir sind bei Weitem noch nicht in der Umsetzung, aber man kann hinter den Diskussionsstand dieser Runden nicht mehr zurückfallen. Allerdings: Die Politik muss jetzt auch wirklich liefern.

Welche Rolle könnte der Strategische Begleitkreis in diesem Kontext spielen?

Heino von Meyer Aufgabe des Strategischen Begleitkreises, den wir vielleicht auch umbenennen sollten, z. B. in »Beratungskreis zur nachhaltigen Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme«, ist es, im nationalen Kontext die globale Dimension der Transformation und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit voranzubringen. Unsere Ernährungs- und Agrarsysteme sind inzwischen hochgradig globale Systeme, von der Herkunft der Futtermittel bis hin zur Frage: »Warum produziert Deutschland Schweinehälften für China?« Wenn wir in Deutschland das Thema »Tierhaltung« und »Tierwohl« angehen, dann hat das auch globale Implikationen. In akuten Hungerkrisen, wie derzeit ausgelöst durch Russlands Krieg, zeigt sich ja, dass es eine mögliche Reaktion sein könnte, zumindest kurzfristig Getreide und Ölsaaten nicht in Trog und Tank, sondern auf den Teller zu bringen und so die angespannte Lage auf den Weltmärkten zu entspannen. Solche Zusammenhänge deutlich zu machen, der Entwicklungspolitik hier Orientierung zu geben und mögliche Konsense auszuloten, halte ich für eine wichtige Aufgabe des Strategischen Begleitkreises. Das BMZ

sollte dankbar sein, ein solches Gremium zu haben, in dem es mögliche politische Optionen durch den Filter von kritischer Zivilgesellschaft, Akademikern, Agrar- und Wirtschaftsverbänden gegenchecken lassen kann. Das entbindet die politisch Verantwortlichen natürlich nicht davon, Entscheidungen zu treffen, aber sie können dies in dem Bewusstsein tun, offene Ohren für mögliche »pros and cons« gehabt zu haben.

Damit sind wir im Kern von Governance angekommen.

Heino von Meyer Ja, wir sind aus der Phase heraus, wo Politik vor allem mit Geld gemacht wurde – absehbar können die Töpfe nicht ständig vergrößert werden. Wir müssen uns auf das konzentrieren, was in der Vergangenheit nicht hinreichend gelungen ist: Einen strategischen, konzeptionell ganzheitlichen Ansatz in der internationalen Zusammenarbeit, sei es in internationalen Foren – also G7, G20, UN – oder sei es in bilateralen Kontexten. Das BMZ sollte strategisch analysieren, welche internationalen Foren und Prozesse dazu beitragen können, die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme unter der Perspektive der Armut- und Hungerbekämpfung, aber auch im Kontext des Schutzes der Biodiversität und der Bekämpfung des Klimawandels, in einem kohärenten Ansatz voranzubringen. Das ist leicht gesagt, aber schwer zu tun. Ich glaube nicht, dass irgendein Land hier schon vorbildlich ist, aber Deutschland könnte international Akzent- und Taktgeber werden, um einen Politikansatz voranzutreiben, der die nachhaltige Ernährungssicherung mit dem Schutz von Biodiversität und Klima verbindet, mit dem Anspruch, eine insgesamt nachhaltige Entwicklung im eigenen Land und weltweit zu fördern.

Herzlichen Dank.



Interview

Christel

Weller-Molongua

GIZ

Christel Weller-Molongua leitete von 2013 bis 2023 die Abteilung »Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft« der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Bonn. Zuvor war sie mit der GIZ in unterschiedlichen Partnerländern für Programme und Projekte in den Bereichen Nachhaltiges Ressourcenmanagement und Ländliche Entwicklung verantwortlich. In ihrer Funktion als Abteilungsleiterin war sie für das SEWOH-Portfolio der GIZ verantwortlich, welches mit einem Auftragsvolumen von über 2 Milliarden Euro und Vorhaben in circa 30 Ländern die größte Initiative ist, mit der die GIZ jemals beauftragt wurde.

Was ist Ihr Verständnis von der SEWOH als politischer Prozess?

Christel Weller-Molongua Die SEWOH als politischer Prozess war dadurch gekennzeichnet, dass Minister Müller als Entwicklungsminister der Bundesrepublik Deutschland ein Thema gesetzt hat, das er international, in der deutschen Öffentlichkeit und in der Umsetzung durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit stark vorangetrieben hat. Das hat er erstens getan, indem er einen eigenen Titel geschaffen und sichergestellt hat, dass dieser im Bundeshaushalt hinterlegt ist. In der Vergangenheit gab es bei neuen politischen Besetzungen häufig auch gute Ideen, aber die Finanzierung fehlt. Im Falle der Sonderinitiative »EINEWELT ohne Hunger« wurde die Finanzierung durch den Titel und durch eine jährliche Aufstockung des Titels sichergestellt. Wichtig war auch, dass das Thema in unterschiedlichen politischen Prozessen positioniert wurde. Auf internationaler Ebene im Kontext der G7 oder G20, aber auch in der deutschen Öffentlichkeit. Dazu wurden etablierte Ereignisse genutzt, z. B. die »Grüne Woche.« Ein anderes Beispiel ist die G-20 Jugendkonferenz in Berlin, an die ich mich sehr gerne erinnere, weil bei diesem Event Vertreter*innen der jüngeren Generation aus Partnerländern auf der Bühne standen und ihre Bedarfe öffentlich äußern konnten. Die dritte Ebene liegt in den Partnerländern, wo es darum ging, in eine stärkere Positionierung der Themen zu gehen. Hier würde ich durchaus sagen, dass das auch anders oder besser hätte laufen können. Die Themen hätten stärker in den politischen Dialog in den Partnerländern aufgenommen werden können. Dies wäre eine Chance gewesen, mit den Partnern die SEWOH als strategi-

sche Initiative und nicht nur als Summe von Einzelprojekten zu etablieren. Diese Chance haben wir nicht ausreichend genutzt.

Welches politische Ziel hat Minister Müller mit der SEWOH verfolgt?

Christel Weller-Molongua Für mich hat er sehr glaubwürdig und sehr authentisch das politische Ziel verfolgt, den Hunger auf der Welt zu verringern. Das spiegelt sich auch in seiner Aussage »Hunger is a crime«. Da war ein Minister, der ganz klar gesagt hat: »Ich sehe das Problem und ich will aktiv etwas dagegen tun – sowohl auf meiner Entscheidungsebene, aber auch indem ich das Thema international vorantreibe und die Umsetzung vor Ort vorantreibe.«

Hat Deutschland in diesem Kontext auch politische Führung übernommen? Oder ist Deutschland primär als ein Akteur wahrgenommen worden, der sich mit mehr Geld um das Thema kümmert?

Christel Weller-Molongua Zumindest der Beschluss des G7-Gipfels 2015 in Elmau, 500 Millionen Menschen aus Hunger und Armut zu führen, ist auf dem G7-Gipfel 2022 bestätigt worden. Da wurden klar messbare Zahlen politisch gesetzt. Auch das Thema »Jugendbeschäftigung« der deutschen G20-Konferenz wurde ganz stark von Deutschland getrieben und steht auch heute noch hoch auf der politischen Agenda. Das hatte Auswirkungen auf die Arbeit von internationalen Organisationen wie z. B. IFAD.

Was ist mit dem UN FSS? Wie wurde da Deutschlands Rolle wahrgenommen?

Christel Weller-Molongua Wenn ich ehrlich sein darf: als eher schwach. Ich wurde als Vertreterin Deutschlands in »Action Track 1« des UN FSS entsandt. Ich hätte mir mehr Möglichkeiten gewünscht, zu diskutieren, worin meine Rolle besteht, welche Inhalte ich vertreten soll, welche Vision Deutschland hier einbringen möchte. Diese Chance wurde nicht genutzt. Ich hatte vor Kurzem die Gelegenheit, Vertreter*innen aus den Partnerländern zu treffen. Die Gespräche haben mir gezeigt, dass es durchaus offene Fragen gibt: »Wie stark ist der Prozess vor Ort in den National Pathways verankert?« Wie breitwirksam ist der Prozess in den Ländern etabliert? Es gibt da ein breites Spektrum. Es gibt Länder, in denen völlig unklar ist, wo sie stehen und welche Ownership vorhanden ist. Und es gibt Länder, die den Prozess sehr gut und konsistent etabliert haben – zentral auf nationalem Niveau und in dezentralen Runden. Dort richtet sich die nationale Politik daran aus. Es gibt also die gesamte Spannbreite von ganz schwach bis sehr gut. Und ganz schwach würde ich eher in Afrika verorten und sehr gut in Kambodscha.

Kambodscha wird immer wieder als positives Beispiel angeführt. Gibt es da noch mehr Länder?

Christel Weller-Molongua Es gibt auch Malawi, d. h. es gibt schon Länder in Afrika, wo der Prozess ganz gut gelaufen ist. Die National Pathways sind ein wichtiges Zukunftsinstrument, weil Ownership vorhanden ist. Aber ich bin zu der Erkenntnis gekommen, dass man an der Qualität, an der Ownership, an den Prozessen noch arbeiten sollte. Wie partizipativ waren die Vorgehensweise in den Ländern? In einigen Ländern gibt es durchaus noch viel zu tun.

Wie ist die SEWOH in unseren Partnerländern wahrgenommen worden? Ist sie als politische Initiative verstanden worden, oder wurde nur wahrgenommen, dass mehr Gelder für mehr Projekte und Programme zur Verfügung steht?

Christel Weller-Molongua Mehr Finanzierung, vor allem in der ländlichen Entwicklung, ist durchaus an erster Stelle zu nennen. Die SEWOH als politische Bewegung, als ganzheitlicher Ansatz in der Landwirtschaft und in der ländlichen Entwicklung ist in den Partnerländern so nicht etabliert. Ich muss auch anhand meiner eigenen Lerngeschichte sagen, darauf hätten wir von Anfang an stärker achten können. Z. B. mit der Frage: »Welche Interventionszonen werden für die einzelnen SEWOH-Vorhaben gewählt?« Oft sind die im ganzen Land verteilt und arbeiten stark mit dezentralen Strukturen zusammen. Wenn man so eine räumliche Verteilung hat, dann ist es schwierig, das auf Regierungs- oder auf nationaler Ebene als eine Initiative zu verankern. Für die Zukunft könnten von Anfang an Fragen mit den Partnerorganisationen vor Ort diskutiert werden: »Wie etablieren wir die unterschiedlichen Vorhaben im Land? Wie realisieren wir stärker den ganzheitlichen, holistischen Ansatz, der jetzt auch in der Kernthemenstrategie des BMZ eingefordert wird?« Die Partner sind sehr stark an den Themen interessiert, weil das Thema »Hunger«, eine qualitativ ausreichende Ernährung und eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion in allen Ländern zentrale Themen ist, weil Innovationen auf unterschiedlichen Ebenen eine große Rolle spielen und weil das Thema »Frauen in der ländlichen Entwicklung« immer präsenter wird. In vielen Ländern wird die landwirtschaftliche Produktion stark durch Frauen getragen. Dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit dieses Thema aufgreift, wird politisch in den Partnerländern sehr gut aufgenommen.

Im Strategischen Begleitkreis wurde diskutiert, dass Governance einer der Schwachpunkte der SEWOH gewesen ist. Gab es dennoch Governance-Elemente oder Governance-Tools, die im Kontext der SEWOH gut funktioniert haben und in Zukunft gestärkt werden sollten?

Christel Weller-Molongua Der Strategische Begleitkreis ist ein Instrument, dem ich anfänglich durchaus skeptisch gegenübergestanden und den ich über die Jahre sehr stark zu schätzen gelernt habe. Alle beteiligten Akteure haben gespürt, welchen Mehrwert dieser Austausch bringt. Der Strategische Begleitkreis hat nicht das Ziel, zu verpflichtenden Vereinbarungen zu kommen, sondern durch den Austausch den gemeinsamen Blick auf die Themen, Fakten und Herausforderungen zu schärfen. Er hat dazu geführt, dass sich die Haltung der unterschiedlichen Akteure zueinander positiv verändert hat. Z. B. ist die Beziehung zwischen Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft ein Thema, das immer kritisch sein wird. Der Strategische Begleitkreis hat es aber ermöglicht, dass diese Akteure miteinander in den Austausch treten; er stellt damit ein wichtiges Governance-Instrument der Akteure in Deutschland dar. Vor Ort hat die GIZ über die Clusterkoordinator*innen den Dialog mit den Partnern koordiniert. Dies ermöglicht es, den Partnerdialog nach dem Grundsatz ›One face to the customer‹ umzusetzen. Hierbei spielt die Ownership der Partner eine sehr wichtige Rolle. Die Diskussionen müssen auf Augenhöhe geführt werden, um die Bedarfe der Partnerregierung entsprechend abzubilden.

Dazu eine Nachfrage: Das Mandat der Clusterkoordinator*innen bezieht sich auf Vorhaben der GIZ und vielleicht der KfW? Oder werden dabei auch andere Akteure – etwa aus der Zivilgesellschaft – integriert?

Christel Weller-Molongua Das ist richtig. Die Integration anderer Akteure wäre die Aufgabe der WZ-Referent*innen. Da gibt es sehr positive Beispiele, wo WZ-Referent*innen dem Thema gegenüber sehr aufge-

schlossen waren und sich aktiv eingebracht haben. Es gibt aber auch Beispiele, wo es schwieriger war, wo die SEWOH ein Stück weit als notwendiges Übel angesehen wurde und die Länderpakete in Regionen geschickt wurden, wo sie nicht mit dem sonstigen Portfolio in Berührung kamen. WZ-Referent*innen haben eine ganz wichtige Funktion: Sie müssen in den Partnerländern die strategische Ausrichtung des Portfolios der Bundesregierung vermitteln. Wir haben jetzt 17 Kernthemen-Länder. Nur wenn die WZ Referent*innen in allen Kernthemen-Ländern jeweils verdeutlichen, welche politischen Ziele die deutsche Bundesregierung verfolgt, wird die Strategie deutlich. Das ist auch ein Governance-Thema und bahnt den Weg für eine Diskussion mit den Partnern vor Ort auf Augenhöhe.

Stichwort EWOH: Was bedeutet das Kernthema für die zukünftige Ausrichtung der Hungerbekämpfung? Und wie hat der Angriff Russlands auf die Ukraine die Lage verändert?

Christel Weller-Molongua Erst einmal die positive Nachricht: Die SEWOH wird weiter bestehen. Es wird weiter eine Sonderinitiative geben und das Thema wurde durch die Priorisierung in den Leitlinien der Ministerin bestätigt. Schwieriger für mich nachzuvollziehen ist die Nachricht, dass das Konstrukt der Globalvorhaben mit Länderpaketen in Zukunft nicht mehr gewünscht wird. Was war der Vorteil dieses Konstrukts? Wir konnten umsetzungsorientiert arbeiten und deutliche Wirkungen erzielen, die wir dann auch wieder für den politischen Diskurs (u. a. G7, G20, UN FSS) einbringen konnten. Diese Art von Vorhaben ist zukünftig nicht mehr gewünscht. Globalvorhaben müssen zukünftig stärker auf die politische Ebene abzielen. Damit bleibt die Frage, wie wir politische Inhalte zukünftig befördern können, wenn wir als Beleg die Wirkungen nicht mehr anführen können. Das Globalvorhaben Ernährungssicherung hat z. B. im Wirkungsmonitoring eindeutig festgestellt, dass Zielgruppen, die an den Maßnahmen wie z. B. der Aufklärung von Frauen zu Kinderernäh-

rung, teilgenommen haben, während der COVID-19-Pandemie deutlich bessergestellt waren als ihre Vergleichsgruppe. Das können wir sagen, weil wir das Maßnahmenpaket umgesetzt und Wirkungsmonitoring durchgeführt haben. Abschließend noch ein Wort zu den sich überlagernden Krisen. Seit Februar ist das Thema »Ernährungskrise« in aller Munde. Aber wir haben nicht nur die Ukraine Krise, wir hatten schon vorher die Klimakrise. Der Klimawandel betrifft die landwirtschaftliche Produktion extrem. Hinzu kommen zwei Jahre COVID-19. Und wir haben Krisen und Konflikte in vielen Ländern der SEWOH. Ich nenne nur Mali, Burkina Faso etc. Wir haben viele Länder, in denen Krisen und Konflikte deutlich dazu beitragen, dass sich die Ernährungssicherung verschlechtert. Die Auswirkungen des Angriffs auf die Ukraine sind sozusagen die Spitze des Eisbergs, gerade beiden Themen »Ernährungssicherheit«, »Preisentwicklung« etc.

Wenn es keine Länderpakete mehr gibt, dann muss die Zusammenarbeit zwischen der regionalen und der sektoralen Einheiten in BMZ und GIZ weiter verbessert werden, um Erfolge zu erzielen.

Christel Weller-Molongua Genau. Ein bilaterales Portfolio in ausreichender Größe muss zur Verfügung gestellt werden, um das Kernthema »Leben ohne Hunger – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme« sichtbar und gut vor Ort etablieren zu können.

Gibt es noch weitere politische Steuerungsinstrumente, die Sie nennen möchten?

Christel Weller-Molongua In der politischen Steuerung müssen die Regional- und Sektorreferate des BMZ künftig viel stärker zusammenarbeiten. Wir müssen schauen: Was ist die politische Vorgabe der Bundesregierung? Wo will die Leitung des BMZ hin, und wie realisieren wir das gemeinsam in den Ländern? Wie gehen die verantwortlichen Akteure in einen politi-

schen Diskurs mit den Partnerländern, der von allen mitgetragen wird?

Wir brauchen eine Transformation der Ernährungssysteme in den jeweiligen Partnerländern, ebenso wie in Deutschland. Wie kann die Entwicklungszusammenarbeit dazu beitragen, die notwendigen Prozesse zu unterstützen? Was heißt das für die zukünftige Arbeit der GIZ bzw. Zusammenarbeit von BMZ und GIZ?

Christel Weller-Molongua Wir müssen vorsichtig sein, zu sagen: »Wir haben ein Konzept, das man überall »überstülpen« kann.« Wir müssen uns die Prozesse vor Ort anschauen, die Akteurslandschaft etc. und uns dazu intensiv mit den Partnern vor Ort austauschen: Wer ist involviert und mit welcher Art von Engagement? Wichtig sind dann die Fragen: »Wo drückt der Schuh am stärksten? Ist es wirklich bei Armut und Hungerbekämpfung? Oder ist das Thema schon ganz gut besetzt und andere Bereiche sollten gestärkt werden, z. B. Innovation, Digitalisierung?« Die SEWOH-Globalvorhaben stimmen darin überein, dass es notwendig ist, sowohl die Politikberatung als auch die Prozessberatung zu vertiefen. Ich würde aber noch einen weiteren Aspekt hinzufügen: Sehr gute Erfahrungen haben wir mit länderübergreifenden Austauschformaten gemacht. Bisher hat jedes Globalvorhaben sein eigenes Format. Wenn wir jetzt Transformation in den Mittelpunkt stellen, dann müssen wir sehen, dass wir die Austauschformate zu unterschiedlichen Themenschwerpunkten wie Bodenrehabilitation, Landrechte, landwirtschaftliche Innovation und Produktion bis hin zur Ernährungssicherung, bäuerlichen Organisationen usw. zusammenbringen und schauen, wo die Hebel für die Transformation sind. Ich habe gelernt, dass im afrikanischen Kontext das Lernen vom Nachbarn und ein bisschen Konkurrenz sehr gut funktionieren. Dann haben die Länder den Ansporn, ihre Performance zu erhöhen oder Dinge auszuprobieren, die in anderen Ländern gut funktioniert haben.

Ist mehr Kohärenz in der Bundesregierung, von BMZ, BMEL und Auswärtigem Amt, wie wir sie jetzt bei der Global Alliance sehen, auch ein Aspekt?

Christel Weller-Molongua Vor Ort sind es im Kontext unserer Vorhaben in der Regel BMZ-Prozesse. Vielleicht noch BMU/IKI, in ausgewählten Ländern BMEL. Die Auswirkungen des Klimawandels werden in der ländlichen Entwicklung und in der landwirtschaftlichen Produktion zunehmend höchst problematisch. Das wurde in den vergangenen Jahren nicht ausreichend ressortübergreifend bearbeitet, z. B. in den IKI-Prozessen und bei den COPs. Die COP 27 in Ägypten wird nun das Thema »Food« stärker thematisieren. Auch hier gilt es, alle relevanten Akteure in den Partnerländern und in Deutschland, die in den Prozess involviert sind, zu beteiligen.

Besonders erfreut bin ich über die Orientierung der neuen BMZ-Leitung, zusammen mit anderen Ressorts die feministische Entwicklungszusammenarbeit zu stärken. Wir haben in den vergangenen Jahren immer wieder Vorschläge eingebracht, die das Empowerment von Frauen in der ländlichen Entwicklung deutlich stärken. Ich gehe davon aus, dass uns das jetzt über diese Vorgabe der Ministerin noch besser gelingt, da die Türen offener sind als in der Vergangenheit.

Herzlichen Dank.



Mit finanzieller Unterstützung des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

TMG Research

TMG – Think Tank for Sustainability
TMG Research gGmbH
EUREF-Campus 6–9, 10829 Berlin, GERMANY
Phone: +49 30 92 10 74 07 00
Email: info@tmg-thinktank.com
Website: www.tmg-thinktank.com



