



Afrikanische Entwicklungstrends: Das *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP) ist eine Chance für Afrikas Landwirtschaft

2011 ist ein wichtiges Jahr für Afrika. Nicht nur die fünfzigjährige Unabhängigkeit von 17 afrikanischen Staaten, sondern auch das zehnjährige Bestehen der Millenniumserklärung liegen kaum ein Jahr zurück. Zudem wurden vor gut einer Dekade die ersten Schritte zur Schaffung der AU und NEPAD getan. In einer A&S-Reihe untersuchen europäische und afrikanische Wissenschaftler(innen) Entwicklungstrends auf der "Afrikanischen Agenda" und identifizieren zukünftige Herausforderungen für den Kontinent.

Zusammenfassung

Die Landwirtschaft ist in Afrika ein entscheidender Sektor für Wirtschaftswachstum, Armut- und Hungerbekämpfung. CAADP ist Afrikas Versuch, den Agrarsektor auf dem Kontinent unter eigener Regie zu reaktivieren.

Im Rahmen der Afrikanischen Union (AU) haben sich alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, mindestens 6 % Wirtschaftswachstum im Agrarsektor zu erzielen und dafür mindestens 10 % der nationalen Budgets einzusetzen. CAADP hat darüber hinaus Regeln formuliert, wie Agrarpolitiken und Sektorinvestitionsplanungen verbessert werden können, und bietet Dialogforen für afrikanische Länder und die internationale Gebergemeinschaft.

Nach anfänglich schleppendem Start haben etwa 20 Länder die erste große Etappe, die Verabschiedung nationaler *compacts*, bewältigt. Weitere Schritte auf nationaler und regionaler Ebene wie die Formulierung von Investitionsplänen folgen derzeit rasch. Die Agrarbudgets steigen wenigstens teilweise.

Noch ist CAADP weit davon entfernt, sein Potential zu verwirklichen. Der eindeutigste Erfolg von CAADP ist die Sichtbarmachung des afrikanischen Agrarsektors auf internationaler Ebene. Auf kontinentaler und regionaler Ebene hat CAADP sinnvolle Strukturen entworfen, die aber ihren Mehrwert in der Praxis noch beweisen müssen.

Auf der für den Erfolg entscheidenden nationalen Ebene sind die von CAADP entworfenen Prozesse mittlerweile so weit ausgereift, dass ihre Anwendung deutliche Verbesserungen der agrarpolitischen Planung erwarten lassen. Die Umsetzung steckt allerdings noch in den Anfängen, die Qualität der älteren CAADP-Prozesse ist zum Teil zweifelhaft. Um zum Erfolg zu werden, muss CAADP

- die Strategie der internationalen Sichtbarkeit fortführen;
- vermeiden, parallele Strukturen aufzubauen, und verstärkt bestehende nationale Politikprozesse unterstützen;
- nicht nur Investitionen, sondern besonders Qualitätsaspekte in der Agrarpolitik (*governance*) fördern;
- Monitoring und Evaluierung forcieren;
- mehr Wert auf Transparenz und Kommunikation legen.

Die Geber können CAADP unterstützen, indem sie sich dessen Prinzipien zu eigen machen und von den Ländern einfordern, sowie durch Unterstützung der kontinentalen, regionalen und vor allem nationalen Kapazitäten entlang der geplanten CAADP-Initiativen. Die Unterstützung muss zuverlässiger und nachhaltiger werden. Scheitert CAADP, nimmt nicht nur die AU Schaden, auch der Ruf des afrikanischen Agrarsektors als „nicht reformierbar“ würde sich zementieren.

Die Ausgangslage

Der Agrarsektor ist von zentraler Bedeutung für Afrikas Entwicklung. Er erwirtschaftet durchschnittlich etwa 40 % des Bruttoerzeugnisses, 40 % der Exporte und stellt 70-80 % der Arbeitsplätze. Allerdings ist das landwirtschaftliche Wachstum in den letzten Jahrzehnten meist zu schwach gewesen, um als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung zu dienen. So stiegen die Getreideerträge von 1960 bis 2005 nur um 60 % (auf 1,3 t/ha; zum Vergleich: in Ostasien um 220 % auf 4,5 t/ha). Die Nahrungsmittelproduktion war 2005 pro Kopf 15 % niedriger als 1960. Der Anteil Afrikas an den weltweiten Agrarexporten war rückläufig (von 15 % auf 3 % im gleichen Zeitraum), der Kontinent ist vom Netto-Agrarexporteur zum Importeur geworden (2006: 33 Mrd. USD). Gleichzeitig degradieren Böden und natürliche Vegetation weiträumig.

Politische Vernachlässigung ist ein entscheidender Grund für die Schwäche der afrikanischen Landwirtschaft, insbesondere seit den Strukturanpassungsprogrammen der 80er Jahre. Sowohl afrikanische Regierungen als auch Geber haben ihre finanziellen Unterstützungen in den letzten 30 Jahren massiv abgebaut. Der durchschnittliche Anteil für Agrarausgaben am Staatshaushalt schrumpfte seit 1980 von 7,3 % auf 3,8 % im Jahr 2000 und der Anteil an der offiziellen Entwicklungshilfe (weltweit) von 18 % auf 3,5 % im Jahr 2004 (jeweils niedrigstes Niveau). Der Rückzug des Staates traf den Agrarsektor besonders hart, weil dessen private Akteure besonders schwach und die Transaktionskosten besonders hoch sind.

CAADP im Überblick

CAADP ist der Versuch Afrikas, die negativen Trends im Agrarsektor umzukehren und das Potenzial der Landwirtschaft für wirtschaftliche Entwicklung, Armuts- und Hungerbekämpfung stärker auszuschöpfen. Es entstand 2001 im Rahmen der NEPAD, die Agrarentwicklung zu einem ihrer zentralen Eckpfeiler erklärte. Entsprechend allgemeiner NEPAD-Diktion gründet auch CAADP auf allgemeinen Prinzipien, Regeln und Zielen wie *ownership*, Partizipation, Evidenz- und Wirkungsorientierung sowie den Millenniumszielen. 2003 verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten der AU kurz nach ihrer Gründung in der Maputo-Erklärung, mindestens 6 % Wirtschaftswachstum im Agrarsektor zu erzielen und dafür mindestens 10 % der nationalen Budgets einzusetzen. CAADP fördert diese Ziele durch verschiedene Aktivitäten, die im Weiteren näher erläutert werden.

CAADP hat drei prinzipielle Aktions- und Wirkungsebenen:

- Es fungiert als Lobbyist des afrikanischen Agrarsektors und als Partner im internationalen Dialog
- Es katalysiert den innerafrikanischen Austausch über und die Harmonisierung von Agrar- und Ernährungssicherheitspolitiken
- Es animiert nationale Akteure, entsprechend der CAADP-Regeln nationale Agrarpolitiken auszuhandeln und gemeinsam zu implementieren

CAADP auf internationaler Ebene

Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg von CAADP ist sein Wirken im internationalen Dialog. Schon kurz nach seiner

Verabschiedung wurde CAADP zu einem Element des Dialogs zwischen der AU und den G8. Mittlerweile beziehen sich alle wichtigen internationalen Politikdokumente zu Agrarentwicklung und Ernährungssicherung in Afrika auf CAADP. Es gilt als Referenz für kohärente Agrarpolitik, als Ausweis für afrikanische *ownership*, als wichtiger Partner und als legitimer Interessenvertreter.

Eine solche Funktion wird zunehmend wichtig, um international Themen zu setzen und Partnerschaften einzugehen, die als Rahmen für entwicklungspolitische Aktivitäten auf nationaler Ebene eine zunehmende Rolle spielen. Einzelne afrikanische Länder haben weder die Kapazität noch das Ansehen und Durchsetzungsvermögen, sich in solchen Debatten zu positionieren.

Lange Zeit waren Unklarheiten in der Beziehung zwischen AU und NEPAD (vergl. Grimm / Katito 2010) eine Belastung auch für CAADP, wie auch der schwindende Einfluss von NEPAD. Während die politische Legitimation der AU zunehmend stärker wurde, wurde die politische Rolle von NEPAD schwächer, zumal die AU-Kommissariate mit ähnlichen Zuschnitten wie NEPAD etablierte, so auch für ländliche Wirtschaft und Landwirtschaft. Allerdings sind die personellen und materiellen Ressourcen der AU sehr gering, und ihre Flexibilität ist beschränkt, da sie deutlich stärker in politische und repräsentative Aufgaben eingebunden ist als NEPAD. Auf fachlicher Ebene war und ist die Rolle von CAADP daher nicht gefährdet. Allerdings lassen sich fachliche und politische Ebenen nur schwer voneinander trennen, und der Mangel an gemeinsamer Steuerung war ein Problem.

Mit der im Frühjahr 2010 durchgeführten Reorganisation von NEPAD dürfte sich diese Situation verbessert haben: NEPAD wurde zur NEPAD *Planning and Coordinating Agency* (NPCA) und stärker als früher in die AU integriert. Dies sollte für die internationale Rolle von CAADP positive Auswirkungen haben.

CAADP für den innerafrikanischen Austausch

Im Gegensatz zu früheren panafrikanischen Ansätzen ist die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten unter AU und NEPAD nicht mehr unerwünscht, sie wird im Gegenteil explizit anerkannt. Auch CAADP ist dieser Ansatz anzumerken, zumindest in der heutigen Form nach der ersten Reorganisation 2005 (s. u.) ist Austausch über und gegenseitige Kontrolle von Agrarpolitik (*peer learning and review*) ausdrücklich Teil der Agenda.

Schon die Ausarbeitung der CAADP-Leitdokumente war und ist Teil eines kollektiven Lernprozesses. Dies trifft bspw. auf die ursprünglichen Konsultationen zu, die unter Anleitung der *Food and Agriculture Organization* (FAO) auf Ebene der Agrarminister zustande kamen. Auch die spätere Erarbeitung der verschiedenen thematischen Säulen von CAADP, nämlich

- nachhaltiges Land- und Wassermanagement,
- ländliche Infrastruktur und Agrarhandel,
- Ernährungssicherung und
- Forschung und Technik,

fand durch Zusammenarbeit von Universitäten und *Think Tanks* auf kontinentaler Ebene statt. Für jede dieser Säulen wurden Führungsorganisationen (*pillar lead institutions* – PLI)

ausgewählt, die die jeweiligen Leitdokumente federführend erstellen und jeweils ein kontinentales Exzellenz-Netzwerk organisieren. Außerdem ist ein kontinentales Wissensmanagementsystem (*Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System – ReSAKSS*) im Agrarsektor unter Anleitung der *Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)* im Aufbau begriffen.

Der Prozess des afrikaweiten Austausches über und der Angleichung von Agrarpolitiken ist allerdings trotz AU und CAADP noch nicht sehr weit fortgeschritten. So fehlen längst beschlossene harmonisierte afrikanische Agrarstatistiken und eine systematische Wahrnehmung des *peer learning and review*. Das Panafrikanische Parlament ist noch nicht in CAADP involviert.

Eine wichtige Rolle haben in CAADP regionale Wirtschaftsorganisationen (*Regional Economic Communities – RECs*). RECs müssen bei der Harmonisierung nationaler Agrarpolitiken im Rahmen der regionalen Integrationsprozesse, die überall in Afrika stattfinden, eigentlich eine wichtige Rolle spielen, bspw. für die Festlegung gemeinsamer Agrarhandelspolitiken, Lebensmittel- und Sortenstandards, Forschung und Seuchenbekämpfung. De facto sind die RECs davon noch weit entfernt. Um ihre Rolle zu stärken, erhielten die großen afrikanischen RECs nach der ersten Reorganisation von CAADP ab 2005 (s. u.) eine führende Rolle für die Anleitung von CAADP-Prozessen auf regionaler und nationaler Ebene. Dadurch kam es bspw. zu einer Revitalisierung der westafrikanischen Agrarpolitik unter dem CAADP-Label, und im südlichen Afrika wird CAADP derzeit aufgegriffen, um die regionale Handelsagenda zu stärken. Die anderen RECs sind bisher aber noch kaum in CAADP involviert, obwohl der Druck aus einzelnen Mitgliedsstaaten wächst.

Insgesamt fehlt es den RECs an Kapazitäten, um ihre vielfältigen Funktionen wahrzunehmen. Dass sie eine echte Steuerung nationaler Agrarpolitiken übernehmen, ist derzeit kaum realistisch, wohl aber Koordinierungs- und Harmonisierungsfunktionen.

CAADP als Anleitung für nationale Agrarpolitik

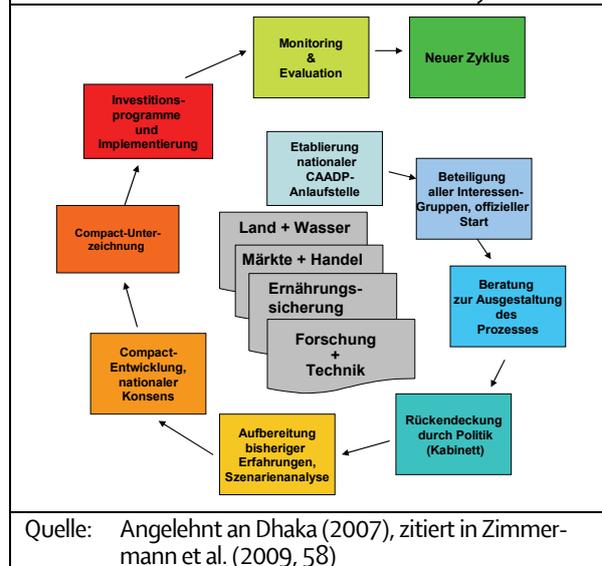
Obwohl internationale, kontinentale und regionale Ebenen wichtige Elemente von CAADP sind, ist letztlich die nationale Ebene entscheidend für den Mehrwert von CAADP. Gleichzeitig ist dies der Bereich, der am schwierigsten zu bewerten ist. Dazu trägt insbesondere bei, dass CAADP sich mehrmals gewandelt hat, was zwar positiv in Bezug auf die Anpassungsfähigkeit zu bewerten ist, aber negativ in Bezug auf ein klares Profil. Es hat auch zu großen Verzögerungen in der Umsetzung geführt.

Eine erste Phase von CAADP zwischen 2003 und 2005 unter starker FAO-Führung war auf die Formulierung isolierter, bankfähiger Investitionsprojekte auf nationaler Ebene fokussiert. Diese Projekte wurden allerdings weder von den Ländern selber noch von den Gebern aufgegriffen. Immerhin verdoppelten sich in der Zeit von 2000 bis 2005 die Ausgaben für den Agrarsektor in Afrika von 4,2 auf 8,7 Mrd. USD, der Anteil am Gesamtbudget stieg auf 6,3 %.

In der zweiten Phase von 2005 bis Mitte 2009 wurde der grundlegende idealtypische CAADP-Politikprozess auf natio-

ner Ebene entworfen, wie er bis heute gilt (s. Abb. 1). Unter Führung des Agrar- oder NEPAD-Ministeriums sollen evidenzbasierte Agrarstrategien entworfen werden, unter Beteiligung aller relevanten Ministerien, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Höhepunkt des Zyklus ist der nationale „Runde Tisch“, wo die nationalen Agrarentwicklungspläne (*compacts*) vorgestellt, debattiert und unterzeichnet werden, im Idealfall unter Beteiligung der *peers* aus der Region. Es folgen Implementierung, Monitoring und Evaluierung.

Abb. 1: Schematischer nationaler CAADP-Zyklus



Der Erfolg dieser Phase ist formal betrachtet mit dem Abschluss von etwa 20 nationalen compacts beträchtlich. Allerdings hat nur ein Land, Ruanda, den Zyklus relativ zügig beendet, die anderen Länder folgten erst ab Mitte 2009. Über die Budgetentwicklung kann kaum eine Aussage gemacht werden, CAADP legt bisher nur für 4 Länder Zahlen bis 2008 vor, und diese zeigen in 3 Fällen ein Absinken des Agraranteils gegenüber 2005 (Kenia, Uganda, Benin), in einem Land (Ghana) einen Anstieg. Auch für 12 Länder, für die Zahlen bis 2007 vorliegen, fällt die Bilanz nicht eindeutiger aus. Zudem muss die Qualität der Länderprozesse gegenüber der Vor-CAADP-Situation zumindest in einigen Fällen bezweifelt werden, zum Teil wurden lediglich bestehende Strategien umgeschrieben.

Auffällig ist, dass sich erst mit der Ankündigung einiger Geber, insbesondere der USA, CAADP zur Voraussetzung für neue Agrarhilfen zu machen, die Prozesse beschleunigten. Kaum ein Land hatte vorher die CAADP-Agenda massiv mit eigenen Mitteln gefördert. Dies lässt Zweifel aufkommen, ob die Länder vom Mehrwert von CAADP überzeugt sind, oder ob sie es lediglich als Vehikel für Hilfezusagen ansehen.

In der dritten Phase ab ca. Mitte 2009 wurden wiederum signifikante Veränderungen eingeführt. Diese beziehen sich insbesondere auf die Verbesserung des Prozessdesigns, wie breitere und vertiefte Analysen, intensivere Partizipation, bessere Einbindung der *peers* und der PLI-Netzwerke sowie Monitoring und Evaluierung. Derzeit werden die Investitionspläne entsprechend geprüft, erste sind auch gebilligt. Ein CAADP-Fonds ist unter dem Dach der Weltbank entstanden und unterstützt nun, mit einiger Verzögerung, die verschiedenen Akteure und CAADP-Prozesse. Die eigentliche Implemen-

tierung der Pläne soll durch die nationalen Budgets und von Gebern finanziert werden.

Es kann noch nicht wirklich beurteilt werden, welchen Mehrwert CAADP auf nationaler Ebene hat. Das Wachstum des Agrarsektors betrug laut CAADP 2008 nur in 8 (von 30) Ländern über 6 %, in 14 weiteren immerhin zwischen 3 und 6 %. Nicht klar ist, ob ein Zusammenhang zwischen CAADP und den nationalen Agrarbudgets besteht (s. o.), und ziemlich sicher kann CAADP noch nicht zu einer qualitativen Verbesserung der Agrarpolitiken und -investitionen und damit zu den sektoralen Wachstumsraten beigetragen haben. Generell sind die beiden zentralen CAADP-Indikatoren alleine nicht geeignet, der Vielfalt der Situationen in über 50 Ländern gerecht zu werden.

Die ursprünglichen, oft nur schwachen CAADP-Prozesse und – Pläne werden derzeit nachgebessert. Letztlich ist aber nicht die Planung, sondern die Implementierung entscheidend für die Wirkung von CAADP. Ob sich die Länder wirklich den Vorschlägen von (afrikanischer) externer Expertise öffnen, muss sich erst erweisen. Durch die Aussicht auf zusätzliche Mittel steigen sicher das Interesse und die Bereitschaft auf nationaler Ebene, in CAADP zu investieren. Dies kann allerdings auch dazu führen, dass echter Reformwille übertüncht wird, zumal verschiedene Ministerien und Interessengruppen unterschiedliche Vorstellungen von Agrarentwicklung, Ernährungssicherung und Ressourcenschutz haben. Ob die CAADP-Mechanismen genug Kraft haben, in dieser Situation die Qualität der agrarpolitischen Planung und ihre Implementierung und -effektivität tatsächlich zu verbessern, muss abgewartet werden. Mittelfristig entscheidend ist, dass die budgetentscheidenden Akteure auf nationaler Ebene (Finanzminister, Staatsoberhäupter, Banken, Geber) zur Überzeugung kommen, dass CAADP einen Mehrwert erbringt und dieser auch demonstriert und politisch wirksam gemacht werden kann.

Ausblick

Ob sich die zentrale Position von CAADP für die afrikanische Agrarpolitik halten und ausbauen lässt, wird in den kommenden Monaten bzw. in wenigen Jahren v. a. davon abhängen, ob der von CAADP aufgebaute organisatorische Überbau einen Mehrwert für Agrarpolitik und -investitionsplanung auf nationaler Ebene hat. Dafür müssen die agrarpolitischen Prozesse und ihr Zusammenwachsen mit der CAADP-Agenda, die Nutzung der eingesetzten Instrumente und die beschlossenen Programme sorgfältig beobachtet und bewertet werden. Als Mittler zwischen Ebenen und Akteuren muss CAADP viel Wert auf Transparenz und Kommunikation legen.

Bei der Förderung von CAADP müssen Geber sehr bedacht vorgehen. Sowohl zu langsame/schwache als auch zu starke/schnelle Unterstützung kann negative Folgen haben. Externe Mittel sind oft nötig, um im Kampf um knappe Budgets, bei der Durchführung von Politikinitiativen und deren Umsetzung zu helfen: afrikanische Agrarakteure und -administrationen gehören oft zu den schwächsten. Ein Vertrauensvorschuss bspw. in Form von frei verfügbaren Fonds oder (sektoraler) Budgethilfe sollte dort erfolgen, wo CAADP-Prinzipien in der Agrarplanung eingehalten wurden und die Steuerungskapazitäten vorhanden bzw. aufgebaut werden. Unterschiedliche ordnungspolitische und strategische Lösungen sollten akzeptiert werden, auch gewisse Fehler sollten zugestanden werden, wenn sie nachvollziehbar abgeleitet werden (schließlich sind die Geber weit davon entfernt, Agrarpolitik frei von Fehlern zu machen).

Zu rasche/hohe Förderung allerdings kann die Qualität der Initiative unterminieren. Und das Vorschussvertrauen muss durch ein wirkungsorientiertes Monitoring, intensiven Dialog (Länder, Geber, *peers*) und Flexibilität in der Steuerung verantwortbar gemacht werden.

Literatur

Grimm, S. / G. Katito (2010): African developments: continental integration in Africa – AU, NEPAD and the APRM, Bonn: DIE (Briefing Paper 4/2010)

Zimmermann, R. et al.: (2009): Agricultural policies in Sub-Saharan Africa: understanding CAADP and APRM policy processes, Bonn: DIE (Studies 48)

Fan, S. / B. Omilola / M. Lambert (2010): Public spending for agriculture in Africa: trends and composition, Washington, DC (ReSAKSS Working Paper 28)

CAADP-homepage: <http://www.nepad-caadp.net>, RESAKSS-homepage: <http://www.resakss.org>



Dr. Michael Brüntrup

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in Abteilung II („Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“) des DIE. Er arbeitet zu Themen der Agrarpolitik mit Schwerpunkt Subsahara Afrika.