

BAUERNORGANISATIONEN IM ANGESICHT DES WANDELS

EDITORIAL

Die Bauernverbände sind langjährige Partner der DEZA. Dank einer langfristigen Begleitung sind viele von ihnen heute von zahlreichen Regierungen und regionalen multilateralen Organisationen als wichtige Partner für die Umsetzung der Agrarpolitik anerkannt. Die Bauernverbände sind jedoch sehr vielfältig und angesichts des rasanten Wandels in Westafrika nach wie vor mit vielen Herausforderungen konfrontiert: Junge Menschen und Frauen sind in den Leitungsgremien weiterhin untervertreten, die Qualität der erbrachten Dienstleistungen lässt sich noch verbessern, und ihre Beziehungen zum privaten Sektor können ausgebaut und transparenter gestaltet werden. Die DEZA wird sich in diesem Sinne engagieren, ihre Unterstützung für die westafrikanische Landwirtschaft aber gleichzeitig weiterentwickeln und ausbauen, indem sie weitere Akteure des Wandels unterstützt. Dazu gehören insbesondere Jugendliche, die auf individueller Ebene und durch Unternehmensgründungen zur Entwicklung der Subregion beitragen.

Diese Ausgabe des Africa Brief beleuchtet die Entwicklung der Unterstützung der DEZA für die Bauernorganisationen in Westafrika, die Rolle dieser Organisationen und die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind.

Chantal Nicod
Chefin Abteilung Westafrika



Workshop für Frauen anlässlich der Generalversammlung der «Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS)», einer von der DEZA unterstützten Organisation in Westafrika. Bild Dian Diallo/APESS

NOTWENDIGE STANDORTBESTIMMUNG

Nehmen wir an, er heisst Moussa und lebt in Mali. Wie drei Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung in Westafrika verdient er seinen Lebensunterhalt als Bauer. Wenn Moussa möglichst günstig Saatgut oder Dünger kaufen will, geht er zur Bauernorganisation, in der er Mitglied ist. Sie ist auch für ihn da, wenn er Informationen zu den Marktpreisen, einen Mikrokredit oder fachliche Beratung braucht. Und schliesslich weiss Moussa, dass sie sich bei den Behörden für die Anliegen der Bauern stark macht. Kurz, die Bauernorganisation unterstützt, berät und vertritt ihn. Dies ist in allen Ländern Afrikas, in denen es solche Organisationen gibt, mit unterschiedlicher Ausprägung der Fall.

Es liegt auf der Hand, dass die Schweiz solche Strukturen unterstützt, denn sie ermöglichen bessere Lebensbedingungen für die Bauernfamilien, beispielsweise in Westafrika. Nach Ansicht ihrer Partner ist die DEZA bei diesem Engagement nicht mehr wegzudenken. Die Zusammenarbeit wurde von Periode zu Periode erneuert und laufend an die

Entwicklung der Bauernorganisationen angepasst. In ländlichen Gebieten arbeitet die DEZA aber nicht ausschliesslich mit solchen Organisationen zusammen. Angesichts der landwirtschaftlichen Transformation in den westafrikanischen Ländern, drängte sich freilich eine Standortbestimmung zu ihrer Rolle, ihrer Funktionsweise und ihrer Relevanz auf.

Vor diesem Hintergrund gab die Abteilung Westafrika der DEZA eine Studie zu ihren fünf Schwerpunktländern (Benin, Burkina Faso, Mali, Niger und Tschad) in Auftrag, die alle die Landwirtschaft als prioritären Wirtschaftssektor betrachten. Die Studie wurde von Januar bis März 2017 von nationalen Beratern in Bezug auf die Länderbilanz und von internationalen Beratern in Bezug auf die Globalbilanz durchgeführt.

EINFLUSS AUF NATIONALER UND REGIONALER EBENE

Als erstes wurde festgestellt, dass die Bauernorganisationen für die Landwirtschaft in den jeweiligen Ländern eine entscheidende

Rolle gespielt haben. In der Tat haben die Regierungen ab den 1980er-Jahren aufgrund der von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds geforderten Strukturanpassungen der Landwirtschaft ihre Unterstützung entzogen. Nach diesem Wegfall «haben die Bauern schnell begriffen, dass sie sich zusammenschliessen müssen, um Zugang zu Hilfsleistungen und Zuschüssen von Geldgebern und NGO zu erhalten», erklärt Pascal Rouamba, DEZA-Regionalberater für Landwirtschaft in Ouagadougou. Deshalb entstanden Tausende Organisationen, denen die überwältigende Mehrheit der Bauern angehört, um deren Dienstleistungsangebot zu nutzen.

Die Schweiz unterstützt direkt über 500 lokale und nationale Organisationen sowie drei auf regionaler Ebene. «Zu Beginn leisteten wir Gründungshilfe». In den späten 1990er-Jahren waren die Organisationen vermehrt am sozialen und politischen Dialog auf nationaler und regionaler Ebene über Dachverbände interessiert. Deren Anwaltschaft ermöglichte eine Beeinflussung der Landwirtschaftspolitik in den jeweiligen Staaten. «Die von uns begleitete Interessenvertretung trug massgeblich zum Schutz der bäuerlichen Familienbetriebe und zu regionalen Investitionsentscheidungen bei», betont Pascal Rouamba. «Nach diesen anfänglichen Pionierleistungen scheinen sich die Dachorganisationen allerdings kaum weiterzuentwickeln. Heute müssten eher spezifische Bereiche wie Reis, Milch oder Viehzucht und konkrete Themen wie die Integration von jungen Menschen und Frauen gefördert werden.»



Die Lagerung eines Teils der Ernten in Getreidespeichern trägt zur Ernährungssicherheit bei und wird von den Bauernorganisationen gefördert. Im Bild: Hirse in der Gemeinde Falwel im Südwesten des Niger. Bild Mooriben

ZUSAMMENARBEIT MIT DER PRIVATWIRTSCHAFT

Zur Förderung einzelner Bereiche braucht es Branchenverbände, die in der Lage sind, eine Wertschöpfungskette von der Produktion bis zum Vertrieb aufzubauen, und die eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bauernorganisationen und Privatwirtschaft ermöglichen. Zu diesem eindeutigen Fazit kommt die oben erwähnte Studie. Bei Sammeleinkäufen von Produktionsmitteln, beim Zugang zu Finanzmitteln oder bei der anwaltschaftlichen Interessenvertretung seien Organisationen unverzichtbar, findet Amadou Soufiyane, Programmbeauftragter für ländliche Entwicklung im DEZA-Büro im Niger. So spielten die Bauernorganisationen eine wichtige Rolle für das Kautionsystem, bei dem ein Teil der Ernte eingelagert wird. Die Lagerbestände können als Kautions für die Vergabe von Mikrokrediten verwendet werden, sorgen für vorteilhafte Marktpreise und tragen bei Versorgungsengpässen zur Ernährungssicherheit bei. Ein weiterer Erfolg der Kooperativen im Niger und in Mali war die Anerkennung der nomadischen Viehwirtschaft als Lebensweise und Wirtschaftsfaktor.

Einige Bauernorganisationen hätten hingegen Mühe, sich von einer traditionellen, sozial ausgerichteten Vereinigung zu einem Wirtschaftsakteur zu entwickeln, der sich für die Modernisierung der Landwirtschaft stark macht, findet Dominique Crivelli, die in Burkina Faso für die DEZA den Bereich ländliche Entwicklung leitet. Die Unterbeschäfti-

gung Jugendlicher werde zum Beispiel kaum thematisiert. Im Niger wiederum haben laut Amadou Soufiyane etliche Organisationen die Bedeutung des Privatsektors begriffen. «Die dank solcher Partnerschaften erwirtschafteten Einkommen schützen sie zumindest teilweise vor Finanzierungsausfällen seitens gewisser Geldgeber. Subventionen lehnen sie vermehrt ab.»

AUF DIE BEDÜRFNISSE DER BAUERN EINGEHEN

Das Engagement der Schweiz war zwar stets auf eine grösstmögliche Selbstständigkeit der Bauernorganisationen ausgerichtet, trotzdem sind diese immer noch zu durchschnittlich 70 bis 80 Prozent von Fremdfinanzierungen abhängig. Den Rest decken ihre Mitglieder. Um ihre Unabhängigkeit zu steigern, müssten die Bauernorganisationen in allen Ländern von ihren zahlreichen Mitgliedern Beiträge erheben. «Um die Bauern zu überzeugen, müssen die Organisationen ihrerseits effiziente Dienstleistungen anbieten», betont Emilie Aubert, Programmverantwortliche Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit in Mali. Gemeint sind Dienstleistungen, die den konkreten Bedürfnissen der Bauernfamilien entsprechen und einen Mehrwert darstellen.

Dieser Wechsel von der allgemeinen Förderung zur spezifischen Unterstützung setzt voraus, dass die DEZA die Tätigkeiten der Bauernorganisationen genauer prüft. «In Mali lancieren wir ein Programm zur Unterstützung der Viehzüchter. Deren Dachorganisationen sind dabei wichtige Partner. Wir werden sie unterstützen, indem wir ihre Aktionspläne analysieren, um Förderbereiche, die auf ihren Kompetenzen beruhen, zu identifizieren», erklärt Emilie Aubert. «Sollten wir feststellen, dass in der Region bereits ein Kleinunternehmen, zum Beispiel ein Milchverarbeitungsbetrieb, tätig ist, das den meisten und den ärmsten Produzenten einen Nutzen bringen kann, würden wir auch dieses Unternehmen unterstützen.»

ANSÄTZE FÜR DIE ZUKUNFT

Schliesslich stellt sich die Frage der Gouvernanz in den Bauernorganisationen. Den allgemeinen Verhältnissen in diesen Ländern entsprechend lässt sie zu wünschen übrig. Die Dachorganisationen leiden unter Führungskonflikten und werden oft von Poli-

tikern geführt, die zu weit vom Geschehen entfernt sind. Obwohl das Lobbying ein Vorteil ist, kommt die Tuchfühlung mit der Basis zu kurz. Es kommt zum Bruch zwischen den Instanzen und der Basis. Auch wenn die Statuten ordnungsgemäss Wahlen, einen Austausch der Führungsriege oder eine Generalversammlung vorsehen, schwindet bei ungenügender Umsetzung das Vertrauen der Bauern. «Verantwortung tragen auch die Geldgeber», gibt Amadou Soufiyane zu bedenken. «Sie trugen zu diesem System bei und kennen sich mit den Verfahrenshandbüchern besser aus als mit deren Umsetzung in die Praxis». Pascal Rouamba sagt: «Wir haben hohe Erwartungen an die Bauernorganisationen. Zur Beurteilung ihrer Gouvernanz haben wir nur begrenzte Möglichkeiten. Die Dinge sind komplexer, als man meint.» Ein Beispiel: Im Niger sind 42 Prozent der Mitglieder der Bauernorganisationen Frauen, 18 Prozent sind junge Menschen. Beide Gruppen sind

in den offiziellen Gremien untervertreten, dort sitzen in erster Linie ältere Personen und eine Erneuerung erfolgt selten. «Dieses Ungleichgewicht zu korrigieren, ist eine heikle Angelegenheit», sagt Pascal Rouamba. «Wir erinnern regelmässig an den Missstand und setzen auf Ausbildung, um den Frauen und jungen Menschen die Fähigkeiten für eine bessere Vertretung zu vermitteln.»

Laut Studie stellt Benin eine bemerkenswerte Ausnahme dar. «Die Dachorganisationen haben die Chancen und Risiken für die Landwirtschaft in Benin gut erkannt», sie hören auf die Basis und handeln mit den Geschäftsbanken Finanzierungslösungen aus. Ausserdem «halten sich die Organisationen weitgehend an ihre Satzungen und sorgen für regelmässige Wechsel an der Spitze.»

Aus der aktuellen Standortbestimmung lassen sich einige Ansätze für die künftige

Unterstützung der Bauernorganisationen ableiten. Diese Organisationen sind für die Interessenvertretung auf nationaler und regionaler Ebene sowie für den sozialen Dialog, den es zu verfeinern gilt, unverzichtbar. Anstatt einer undifferenzierten Finanzierung müssen spezifische Tätigkeiten gefördert werden. Die Organisationen sollen bei der Stärkung ihrer Gouvernanz und der Mobilisierung interner Ressourcen unterstützt werden. Zu diesem Zweck müssen sie relevante Dienstleistungen anbieten und gegenüber ihren Mitgliedern Rechenschaft ablegen. Nur dann wird Moussa, der typische Bauer aus Mali, weiterhin seine Beiträge zahlen, vielleicht auch etwas höhere. Schliesslich ist es wichtig, den Organisationen zu neuen und vertieften Kontakten zu anderen Akteuren wie dem Privatsektor zu verhelfen, und die Modalitäten der Unterstützung so zu definieren, dass gegebenenfalls «agents of change» ermutigt werden und als Multiplikatoren wirken.

DREI FRAGEN AN TCHAMBAKOU AYASSOR

Kommissar für Landwirtschaft, Umwelt und Wasserressourcen der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS).

Die Bauernorganisationen sind seit mehr als 20 Jahren eine strukturierende Kraft in der Landwirtschaft Westafrikas. Sind sie aus Sicht der ECOWAS immer noch unentbehrlich, und wenn ja, in welchen Bereichen ganz besonders?

Die regionalen Bauernverbände, die landwirtschaftlichen Fachorganisationen und die übrigen regionalen nichtstaatlichen Akteure sind für die ECOWAS wichtige Verbündete in sämtlichen politischen Prozessen, die stets integrativ und partizipativ konzipiert und umgesetzt werden.

Diese Organisationen sind aus verschiedenen Gründen unentbehrlich:

- Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung und Umsetzung der einschlägigen regionalen Politiken.
- Sie verschaffen ihren Mitgliedern Gehör in den regionalen Gremien und dienen als Bindeglied zur ECOWAS auf der einzelstaatlichen Ebene und auf der Basisebene.
- Sie leisten Advocacy-, Lobby- und Kontrollarbeit gegenüber der ECOWAS als regionaler Gebietskörperschaft und unterstützen damit deren Anstrengungen zur kontinuierlichen Verbesserung der getroffenen und umgesetzten Massnahmen.

Es ist allgemein bekannt, dass ein grosser Teil der Dachorganisationen dieser Verbände mangelhaft geführt sind, was dem Vertrauen der Bäuerinnen und Bauern abträglich sein kann. Welche Lösungen sehen Sie hierfür?

Verschiedene Verbesserungen sind denkbar:

- eine Neustrukturierung der Organisationen nach Branchen, Sektoren oder Produktgruppen mit Fokus auf dem Service für die Mitglieder, um die Akzeptanz und den Organisationsgrad zu stärken;
- die Entwicklung und Aushandlung, gemeinsam mit den Organisationen, eines motivierenden reglementarischen Rahmens, der Vorgaben bezüglich Amtszeitbeschränkung, Rechenschaftspflicht und Leistung enthält;
- die Entwicklung und Aushandlung, gemeinsam mit den Organisationen, von obligatorischen oder freiwilligen Massnahmen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten, basierend auf den Beiträgen ihrer Basis;
- die Stärkung der operativen Kapazitäten dieser Organisationen, indem man sie dazu bewegt, fachliche Vollzugsstrukturen zur Beratung und Unterstützung der verschiedenen gewählten Gremien bereitzustellen

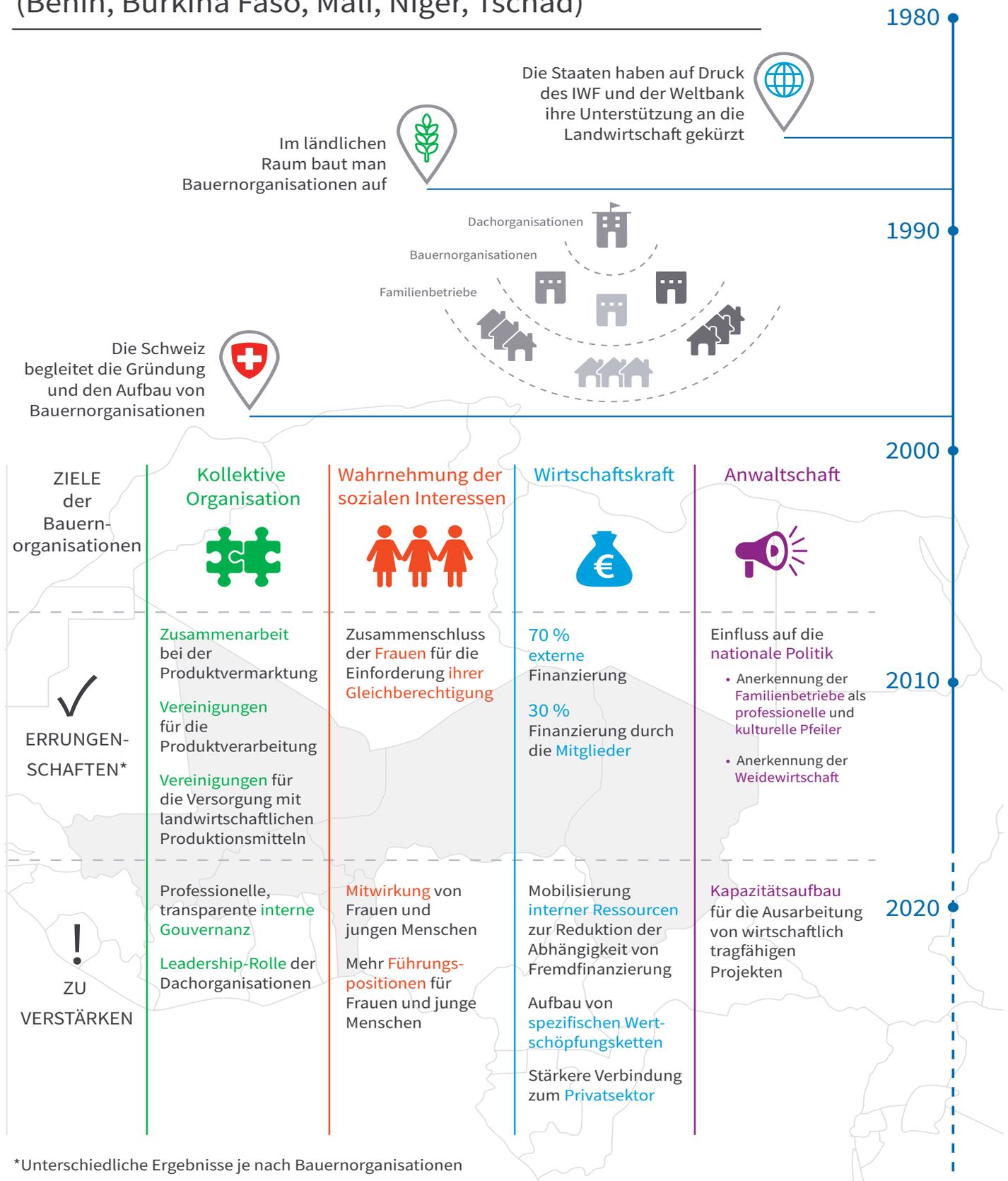
Der Privatsektor ist im Agrarbereich im Aufschwung. Sollten die Bauernorganisationen diese Entwicklung begleiten, und wenn ja, wie?

Der erste private Akteur in der Landwirtschaft ist nach Ansicht der ECOWAS der Bauer selbst. Ohne Beteiligung der Bäuerinnen und Bauern lassen sich keine landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten auf- oder ausbauen. Den grössten Erfolg schliesslich haben private Investoren, wenn sie aktiv mit den Bauernorganisationen zusammenarbeiten (Ausschreibungen, Beteiligungen, Produzentenorganisationen usw.).



Copyright : ECOWAS

ENTWICKLUNG DER BAUERNORGANISATIONEN in den Schwerpunktländern der DEZA in Westafrika (Benin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tschad)



IMPRESSUM

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Abteilung Westafrika
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Redaktion : Michel Bühler
Infographik : Gabriela Montorzi
Graphik : Mark Manion, Commucation Arts
Koordination : Marc Ummel