



Jennifer White Maxwell / Shutterstock.com

Investmentfonds übernehmen Entwicklungspolitik – Der AATIF-Fonds als Entwicklungsfinanzierung für die Agrarindustrie

von Roman Herre und
Dr. Walter Ulbrich

Sowohl die UN-Entwicklungskonferenz 2015 in Addis Abeba als auch die nachfolgend beschlossenen nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen und die OECD setzen auf die verstärkte Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Entwicklungsfinanzierung. Auch die G20-Staaten begrüßten bei ihrem letzten Treffen in Hangzhou, China, ausdrücklich die Bemühungen der multilateralen Entwicklungsbanken, „private Ressourcen einzuwerben“¹.

Eine Diskussion um grundsätzliche, systemische Probleme bei der Einbindung der Privatwirtschaft in Entwicklungsvorhaben, wie noch vor einigen Jahren üblich, wird nicht mehr geführt. Risiken werden höchstens auf der Umsetzungsebene gesehen, welche durch gute Bewertungs- und Überprüfungsmethoden sowie unverbindliche *Corporate-Governance*-Grundsätze und verantwortungsvolle Unternehmensführung in den Griff zu bekommen sind.²

Die G20 unterstützen dabei eine „Diversifizierung von Finanzinstrumenten“³. Neben den auch in

Deutschland sehr kontrovers diskutierten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (engl. *Public Private Partnerships*, PPPs) und der Nutzung von Finanzintermediären, also Banken und anderen Finanzakteuren, denen Gelder zur weiteren Vergabe überlassen werden, spielen in den letzten Jahren immer mehr so genannte Mischfinanzierungsinstrumente beziehungsweise *Blending*-Fazilitäten eine Rolle. Hier werden öffentliche und private Gelder eingeworben und diese dann vermischt (= *blended*) weiter investiert. Oft geschieht dies über Investmentfonds, die dann in mehrere Unternehmen oder Projekte investieren.

Angesichts unterschiedlicher Einschätzungen der entwicklungspolitischen Wirkung gab das Europäische Parlament 2014 eine Studie dazu in Auftrag.⁴ Diese kommt zum Ergebnis, dass eine solche Vermischung öffentlicher Zuschüsse mit privaten Kapitalmarktdarlehen nicht weiter geführt werden sollte, solange keine ausreichende Klarheit über deren Wirkungen herrscht. Und statt über solche Instrumente finanzielle Risiken privater Geldge-

¹ Communiqué der Staats- und Regierungschefs der G20, Gipfeltreffen von Hangzhou, 04.-05.09.2016, www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-09-04-g20-kommunique-de.pdf?__blob=publicationFile&v=8, Abschnitt 39.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ European Parliament (eds.): „Financing for development post 2015: improving the contribution of private finance“, 2014, europa.eu/eyd2015/sites/default/files/users/maja.ljubic/expo-deve_et2014433848_en.pdf.

ber abzusichern, sollten die EU und deren Mitgliedsländer vielmehr mit Zuschüssen den Aufbau institutioneller Kapazitäten in den Entwicklungsländern unterstützen.

Die Weltbank hat über ihre *International Finance Corporation* (IFC) die Förderung privater Investitionen über Investmentfonds massiv ausgebaut. So verwaltet beispielsweise die 2009 gegründete Tochter der IFC, die *Asset Management Corporation*, mittlerweile über 13 eigene Investmentfonds insgesamt 9,1 Milliarden US-Dollar.⁵ Auch die deutsche KfW Entwicklungsbank hält mittlerweile Beteiligungen an 39 Investmentfonds mit einem Wert von 1,3 Milliarden Euro, die meist zusammen mit anderen europäischen Entwicklungsbanken aufgelegt wurden.⁶

Der AATIF-Fonds

Einer dieser Entwicklungsfonds ist der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) initiierte und zusammen mit der KfW Entwicklungsbank sowie der Deutsche Bank AG im August 2011 aufgelegte *Africa Agriculture and Trade Investment Fund* (AATIF) mit Sitz in Luxemburg. Dieser wird als „innovative öffentlich-private Partnerschaft“⁷ bezeichnet, hat jedoch deutliche Charakteristika einer Mischfinanzierung und sollte eher als *Blending-Fazilität* verstanden werden.

Der AATIF ist ein strukturierter offener Fonds, der so in Deutschland nicht erlaubt wäre.⁸ Diese Spezialform beinhaltet unterschiedliche Risikoklassen. Gemäß der Übernahme von Verlusten nach dem Wasserfallprinzip ergibt sich, dass

- die C-Anteile zuerst Verluste übernehmen (Einlagen von derzeit 64 Millionen US-Dollar BMZ-Mitteln und 2 Millionen US-Dollar der zwischenstaatlichen Finanzinstitution *Common Fund for Commodities*),
- darüber hinausgehende Verluste von den B-Anteilen getragen werden (Einlagen von je 26 Millionen US-Dollar von der KfW und der Deutschen Bank,

sowie 12 Millionen US-Dollar von der Österreichischen Entwicklungsbank OeDB)

- und wenn diese aufgebraucht sind, werden sie von den A-Anteilen getragen (Einlagen von 30 Millionen US-Dollar kommen von kirchlichen Investoren und aus privaten Vermögen, dazu 12 Millionen US-Dollar von der OeDB).

Damit übernimmt das BMZ substantielle finanzielle Risiken, was in der Logik des Fonds private Investoren anlocken soll.

140 Millionen US-Dollar wurden bis dato investiert.⁹ Zwischen April 2014 und März 2016 waren etwa 105 Millionen US-Dollar an Krediten offen. In diesem Zeitraum flossen jährlich etwa 6,1 Millionen US-Dollar an Zinsen aus Afrika nach Luxemburg zurück, womit die Zinsrate bei knapp 6 Prozent liegen müsste.

Der Fonds wird von der Deutschen Bank verwaltet, welche durch ein Investment-Komitee und dies wiederum durch den Aufsichtsrat unter Vorsitz der KfW überwacht wird. Das BMZ ist nicht in der *Governance-Struktur* des Fonds vertreten, lässt sich jedoch regelmäßig berichten.¹⁰ Eine externe Evaluierung der entwicklungspolitischen Wirkungen des AATIF insgesamt ist nach Aussage der Bundesregierung erst vor Auslaufen einer Teilinvestition im Jahr 2021 vorgesehen.¹¹

Ein Fonds für die Armen?

Erklärter Auftrag des Fonds ist „das Potenzial des afrikanischen Agrarsektors auf allen Ebenen – Produktion, Verarbeitung, Dienstleistungen und Handel – zugunsten der Armen zu erschließen“¹². Noch deutlicher wird der Aufsichtsratsvorsitzende des AATIF, Thomas Duve von der KfW: „2011 machten wir uns auf den Weg, die Millenniumsentwicklungsziele der Beendigung der extremen Armut und des Hungers zu unterstützen.“¹³

Der Nachweis positiver Effekte für die Armen ist angesichts der ver-

⁵ Siehe Webseite der *IFC Asset Management Company*: www.ifcamc.org.

⁶ KfW: „Agrarfinanzierungen der KfW in Afrika“, www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Pressematerial/Themen-kompakt/Agrarfinanzierung. 60 Prozent der Beteiligungen sind öffentliche Gelder, knapp 40 Prozent Eigenmittel der KfW.

⁷ Siehe hierzu die Webseite des AATIF: www.aatif.lu.

⁸ Siehe auch Antwort des BMZ (Staatssekretär Silberhorn) vom 17.11.2014 auf eine Schriftliche Frage des Bundestagsabgeordneten Movassat, Drucksache 18/3258.

⁹ Stand: 2. Quartal 2016; „AATIF Quarterly Reporting Q2 2016“, www.aatif.lu/tl_files/downloads/quarterly_reports/Quarterly_Report_2016_Q2.pdf.

¹⁰ Nach Aussage des BMZ erfolgen diese Berichte teilweise mündlich.

¹¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Globale Investitionen für nachhaltige Entwicklung“, Drucksache 18/10868 vom 18.10.2017, Frage 32 innerhalb des Abschnitts über Strukturierte Fonds, dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810868.pdf.

¹² Deutsche Bank: „Innovative Public-Private-Finanzierungsstrukturen für Lebensmittelsicherheit in Afrika: Der Africa Agriculture and Trade Investment Fund (AATIF)“, www.db.com/cr/de/konkret-Africa-Agriculture-Trade-and-Investment-Fund.htm.

¹³ „AATIF Annual Report 2014/15“, www.aatif.lu/tl_files/downloads/annual_reports/AATIF_AR_2015.pdf, S. 4, eigene Übersetzung.



Wie alle Megafarmen in Sambia ist auch die *Agrivison-Farm Somawhe* eine Enklave, die man nicht ohne Weiteres durchqueren kann.

schachtelten Finanzierungsmechanismen jedoch schwierig.

Entwicklungshilfe von Finanzparadiesen zu Finanzparadies

Nach eigenen Angaben zielt der Fonds auf „kleine, mittlere und große Landwirtschaftsbetriebe sowie Agrarunternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette“¹⁴. Zwar wird erklärt, dass dies durch direkte sowie indirekte Finanzierungen erreicht werden sollte. Ein Blick auf die Investitionen des Fonds zeigt jedoch, dass von den 140 Millionen US-Dollar 79 Prozent an Firmen vergeben wurden, die aus Finanzparadiesen agieren oder kontrolliert werden.

Auch der Fonds selbst operiert aus dem Finanzparadies Luxemburg.¹⁵

Es werden also große Summen (direkt und indirekt) in andere Finanzparadiese verschoben. Offiziell begründet wird die Auswahl Luxemburgs als Standort wie folgt:

- der Fonds muss dort „grundsätzlich keine Ertragssteuer zahlen“,
- „das Luxemburger Recht ermöglicht die Strukturierung des Fonds nach dem so genannten Wasserfallprinzip, bei dem bestimmte Investoren mehr Verlus-

te übernehmen als andere“ und

- „Luxemburg bietet einen angemessenen Regulierungsrahmen“.¹⁶

Mit anderen Worten waren dem BMZ die deutschen Regeln und Gesetze in Sachen Investmentfonds, die nicht ohne Grund vom deutschen Gesetzgeber geschaffen wurden, nicht genehm. Standortwahl und Investitionen des AATIF sind auch bezüglich der Bemühungen der Bundesregierung im Rahmen der G20, Finanzparadiese besser zu regulieren und Steuer-Vermeidung und -verschleierung durch hohe Intransparenz zu reduzieren, schwer verständlich.

AATIF-Investition in Sambia und Armutswirkung

Der Frage nach den entwicklungs-politischen Effekten, die durch zusätzliche private Gelder auch noch vervielfältigt werden sollen, soll nun anhand der ersten Investition des AATIF in Sambia nachgegangen werden. Hier ist eine Bewertung möglich, da es sich um einen direkten Kredit des Fonds handelt und zudem auf umfangreiche Informationen durch vom Fonds unabhängige Vor-Ort-Recherchen zurückgegriffen werden kann.¹⁷

¹⁴ „AATIF Annual Report 2015/2016“, www.aatif.lu/tl_files/downloads/annual_reports/AATIF_AR_2015.pdf, S. 11, eigene Übersetzung.

¹⁵ Laut KfW ist dies heute gängige Praxis der deutsche Finanzellen Zusammenarbeit. Vgl. KfW: „Agrarfinanzierungen der KfW in Afrika“.

¹⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die Rolle der Deutschen Bank AG als Partner für Ernährungssicherheit“, Drucksache 17/10286 vom 11.07.2012, dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/102/1710286.pdf.

¹⁷ Neben der Sichtung öffentlich zugänglicher Dokumente wurden seit 2012 mehrfach Gespräche mit den Fonds-Verantwortlichen und dem *Compliance Advisor* geführt sowie zwei Vor-Ort-Recherchen im Februar 2014 und Juli 2016 durchgeführt.

Im Oktober 2011 hat der AATIF seinen ersten Kredit über 10 Millionen US-Dollar an den Finanzinvestor *Agrivision Africa* (damals *Chayton Africa*) mit Sitz auf Mauritius vergeben. Damit sollte die Expansion der Tochterfirma *Agrivision Zambia* (damals *Chobe Agrivision*) in Sambia finanziert werden. Im Oktober 2016 wurde der 5-Jahres-Kredit um weitere 5 Jahre verlängert.¹⁸

Aktuell hat *Agrivision* 18.000 Hektar Land in Sambia erworben und baut vor allem Soja, aber auch Weizen und Mais im industriellen Stil an, was unter anderem auf der Johannesburgurer Börse verkauft wird. *Agrivision* profitiert von einem Investitionsschutz und -fördervertrag, der Exportrechte von bis zu 80 Prozent der Produktion sichert.¹⁹

Der Fonds hebt in seinem ersten Bericht zur AATIF-Investition in *Agrivision* folgende lokale entwicklungspolitische Wirkungen der Investition hervor:²⁰

1. Verbesserung des lokalen Arbeitsangebotes
2. Beschäftigungsprogramm zur Weiterbildung und Qualifizierung von Arbeiter/innen
3. Trainingsprogramme für benachbarte Kleinbäuer/innen
4. Verbesserung der Wohnsituation von Arbeiter/innen und Malariaschutz
5. Anbindung der Kinder von Farmarbeiter/innen an die lokale Schule

2009 erklärte der Investor in Sambia öffentlich, 1.639 Arbeitsplätze zu schaffen.²¹ Tatsächlich ist seit dem Jahr der Kreditvergabe die Zahl der Arbeitsplätze trotz weiterer Farmzukäufe von 258 auf 208 gesunken.

Vertreter des AATIF ergänzten im Entwicklungsausschuss des deutschen Bundestags im Juni 2012, dass Arbeitsplätze für arme Menschen auch über Vertragslandwirtschaft geschaffen würden. Doch ein Kleinbauernprogramm, das mit zusätzlichen Mitteln des BMZ unterstützt werden sollte, scheint laut AATIF-Informationen nach über vier Jahren der 5-Jahres-Laufzeit



Für das Sammeln von 50 Kilo dieser Wild-Nüsse bezahlt *Agrivision* 50 Ngwee, etwa 5 Cent.

noch in der Planungsphase zu stecken. Von einer direkten und auch indirekten positiven Beschäftigungswirkung, die als zentrale Armutswirkung hervorgehoben wird, kann demnach keine Rede sein.

Darüber hinaus wurde eine extrem niedrige Bezahlung von Gelegenheitsarbeit auf den *Agrivision*-Farmen im Distrikt Mkushi dokumentiert. Das Sammeln eines 50-Kilo-Sacks von herbizidresistenten Wild-Nüssen wird laut Aussage der Arbeiter/innen mit umgerechnet 5 Cent entlohnt.²²

Laut AATIF-Kontrollen wurde der staatlich garantierte Mindestlohn an Angestellte sowie Gelegenheitsarbeiter/innen gezahlt. Aber nicht nur das genannte Beispiel lässt erhebliche Zweifel an der Aussage aufkommen: Bei einem Besuch des Vize-Arbeitsministers Sambias auf der Farm *Somawhe* im Jahr 2014 forderte er das Farm-Management auf, Mindestlöhne zu bezahlen.²³

Bei mehreren der *Agrivision*-Farmen schwelen Landkonflikte zwischen lokalen Gemeinden und der kommerziellen Farm. Die kleinbäuerliche Gemeinde Kasambamyambi lebt im westlichen Randgebiet der 12.000 Hektar großen Farm

¹⁸ Im Oktober 2015 wurde planungsgemäß die erste Tranche von 3 Millionen US-Dollar zurückgezahlt. Der verbliebenen Kredit in Höhe von 7 Millionen US-Dollar wurde 2016 um 5 Jahre verlängert.

¹⁹ Vgl. „AATIF Annual Report 2015/2016“, S. 29. Dies ist widersprüchlich zu der Aussage von Herrn Duve im Entwicklungsausschuss (14.06.2012), dass bei Hungersituationen der Export gestoppt würde.

²⁰ Vgl. „AATIF Annual Report 2011“, www.aatif.lu/tl_files/downloads/annual_reports/AATIF_AR_2011.pdf, S. 14; sowie KfW: „Pressemitteilung: Absatzmärkte für Afrika erschließen“, 11.02.2012, www.db.com/cr/de/docs/003_D_Absatzmaerkte_fuer_Afrika_erschliessen_-_AATIF.pdf.

²¹ The Post: „Govt pledges better investment climate“, 13.11.2009.

²² Persönliche Interviews mit Gelegenheitsarbeiter/innen am 04.07.2016.

²³ Persönliche Interviews mit Farmarbeiter/innen im Juli 2016.

Somawhe im Distrikt Mpongwe. Expansionspläne, die praktisch die Vertreibung der gesamten Gemeinde bedeutet hätten, wurden auf Drängen von FIAN revidiert. Gemeindemitglieder berichten, dass sie kurz vor der Übernahme durch *Agrivision* von ihrem Land, das weiter innerhalb der Farm lag, gewaltsam vertrieben wurden. Eigentum, wie Häuser oder eine Maismühle, wurde ohne Entschädigung zerstört. Die Gemeinde fordert seit Jahren eine offizielle Grenzziehung und Vergabe eines eigenen Landtitels, um nicht der Willkür des Investors ausgesetzt zu sein und langfristige Sicherheit zu schaffen.

Seit Mitte der 80er Jahre lebt die Gemeinde Ngambwa auf einem Streifen Land entlang der Eisenbahntrasse zwischen Großfarmen, die unter anderem in Besitz von *Agrivision* sind. Der gesamte Siedlungsstreifen war bis vor kurzem in Besitz der Eisenbahngesellschaft TAZARA, die dort ihre ehemaligen Arbeiter/innen angesiedelt hatte, von denen einige bis heute hier leben. Die Gemeinde nutzte das Land zum Anbau von Nahrungsmitteln. Im Juli 2016 berichteten die Gemeindemitglieder, dass ihnen seit einigen Monaten von *Agrivision* verboten wurde, das wenige Ackerland um ihre Häuser zu bewirtschaften. Eine Bewohnerin erklärte: *„Das Land wurde uns weggenommen. Nun ist es schwierig an Essen zu kommen. Wir wollen den Boden bewirtschaften, damit unsere Kinder satt werden und nicht stehlen gehen.“*²⁴ Mehr noch, ihnen wurde angekündigt, dass alle selbst errichteten Häuser zerstört würden und alle Bewohner/innen das Land zu verlassen haben. Es wurde eine alternative Fläche angeboten, welches jedoch ohne Häuser und Zugang zu Wasser für sie unakzeptabel sei.

Das Vorgehen verletzt menschen-

rechtliche Mindeststandards in Bezug auf Zugang zu Land und Umsiedlungen. Durch den Verlust des Ackerlandes wurde der Gemeinde eine grundlegende Möglichkeit genommen, sich zu ernähren und damit ihr Recht auf Nahrung verletzt.

Bewertung

Die Investition wirft substantielle Fragen zur angemessenen Überwachung und Einhaltung menschenrechtlicher Standards wie Land-, Arbeits- und Partizipationsrechte auf. Wie im Kontext von Agrarinvestitionen vielfältig zu beobachten, werden auch bei *Agrivision* anfangs positive Zielbotschaften in den öffentlichen Raum gestellt. Durch den Investor wie auch durch die Bundesregierung wurde vor allem eine umfangreiche Beschäftigungswirkung hervorgehoben. Doch die offiziellen Zahlen des AATIF legen eine gegenteilige Wirkung nahe. Auf Nachfragen zu Landkonflikten wurde erklärt, dass es bei der *Agrivision*-Investition um bereits existierende Großfarmen ginge und daher Landkonflikte kein Thema seien.²⁵ Auch dies erwies sich als nicht zutreffend.

Die Bundesregierung sieht „keinen Widerspruch zwischen einer angemessenen risikoorientierten Rendite und dem angestrebten Beitrag zu Armutsminderung und Ernährungssicherung“²⁶. Im Gegenteil: „Der AATIF soll die Realisierung und die Machbarkeit finanziell nachhaltiger bzw. rentabler und entwicklungs-politisch sinnvoller Vorhaben demonstrieren.“²⁷

Werden solche neuen Instrumente zur Entwicklungsfinanzierung weiter ausgebaut, wie es auch der „Marshallplan für Afrika“ des BMZ fordert, wird deren Relevanz auch für die Verschuldung von Entwicklungsländern von zunehmender Bedeutung sein.

²⁴ Dorfbewohnerin, Interview im Juli 2016.

²⁵ Anhörung des Entwicklungsausschusses AWZ vom 14.06.2012.

²⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die Rolle der Deutschen Bank AG als Partner für Ernährungssicherheit“, Drucksache 17/10286.

²⁷ Ibid.