



## Vorrang für Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestags am 16. Juni 2010 zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele

Dr. Klaus Seitz, Brot für die Welt, Stuttgart

### *Vorbemerkung:*

*Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Umsetzung des Millenniumsziels 1, das mit seinen Unterzielen zur Minderung von extremer Armut (MDG 1a) und des Hungers (MDG 1c) ein Kernanliegen der Millenniumsdeklaration markiert. Ausgehend von der Bestandsaufnahme zum bisherigen Stand der Umsetzung werden weitere Problemfelder und neue Herausforderungen benannt, die für die Realisierung dieser Ziele mitentscheidend sind, die aber in den MDGs selbst und den Strategien ihrer Verwirklichung bislang unterbelichtet blieben.*

*Die damit verbundenen Empfehlungen an Bundesregierung und Bundestag verstehen sich als Bestätigung, als themenspezifische Konkretisierung oder Ergänzung der am 15. Juni von VENRO vorgelegten Empfehlungen für einen MDG-Aktionsplan der Bundesregierung („5 vor 2015“).*

*Der ursprünglich für Mai 2010 angekündigte MDG-Report 2010 der UN liegt zum heutigen Tag noch nicht vor; daher muss hier auf die Daten des MDG-Reports 2009 rekurriert werden, die, soweit verfügbar, durch aktuellere Erhebungen von FAO und Weltbank ergänzt werden.*

## **I. Minderung von Hunger und Armut: Ist die Welt auf Kurs?**

Im Zentrum der MDGs steht der Vorsatz, die weltweite Armut durch nationale und gemeinsame internationale Anstrengungen zu bekämpfen. Die MDGs 1-7 adressieren dabei unterschiedliche Dimensionen von Armut, wobei freilich mit der Halbierung von Einkommensarmut und Hunger, wie im MDG 1 benannt, die wirtschaftlich-materielle Dimension akzentuiert wird.

Das MDG 1 umfasst die Teilziele

- bis 2015 den Anteil der Menschen an der Bevölkerung, deren Einkommen weniger als 1,25 \$/Tag beträgt, gegenüber 1990 zu halbieren
- bis 2015 den Anteil der Hungernden an der Bevölkerung gegenüber 1990 zu halbieren

2008 wurde von der UN-Vollversammlung noch als weiteres Unterziel (MDG 1b) das (hier nicht speziell beleuchtete) Ziel ergänzt, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, zu verwirklichen.

### **I.1 Halbierung des Anteils der extrem Armen**

Hinsichtlich der Minderung extremer Armut sind vor dem Hintergrund der gesetzten Indikatoren bemerkenswerte Fortschritte auf globaler Ebene zu verzeichnen: Die Zahl der Menschen, deren Ein-

kommen unter der von der Weltbank definierten Armutsschwelle liegt, ist von 1990 bis 2005 von 1,8 Milliarden auf 1,4 Milliarden gesunken, was einem Rückgang des Anteils der extrem Armen an der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer von 42% auf 25% entspricht. Das gesetzte Ziel, den Anteil der extrem Armen auf unter 21% der Bevölkerung zu reduzieren, kann daher als eines der MDG-Teilziele gelten, das mit größter Wahrscheinlichkeit erreicht wird.

Allerdings sind die regionalen Unterschiede erheblich: Während viele Staaten Ostasiens das MDG-Ziel 1a bereits 2005 erreicht haben, sind die meisten Staaten in Subsahara-Afrika noch weit davon entfernt. In Afrika südlich der Sahara lebten 2005 92 Millionen mehr Menschen in extremer Armut als 1990, die Armutsquote lag weiterhin über 50 Prozent. Die wirtschaftliche Entwicklung Chinas hat es ermöglicht, dass mehr als 500 Millionen Menschen den Status der extremen Armut hinter sich lassen konnten. Lässt man diese Fortschritte in China außer Acht, so ergibt sich für die Zahl der extrem Armen in der Welt ohne China eine ernüchternde absolute Steigerung von 36 Millionen Armen.

Middle-income countries erzielen insgesamt den größten Fortschritt. Zusammengefasst sind sie auf gutem Weg, das Ziel der Armutsreduzierung zu erreichen. Für die low-income countries, insbesondere für die fragilen Staaten, stellt die Armutsminderung eine besondere und nach dem derzeitigen Trend nicht hinreichend bewältigbare Herausforderung dar.

Der UN-Fortschrittsbericht 2009 macht zum Stand der Umsetzung des MDG 1a bezogen auf das Jahr 2005 folgende Angaben:

*MDG1a, Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben (weniger als 1,25 \$/Tag PPP) in Prozent*

	1990	2005
<b>Lateinamerika/Karibik</b>	11	8
<b>GUS</b>	3	5
<b>Westasien</b>	2	6
<b>Subsahara Afrika</b>	57	51
<b>Ostasien</b>	60	16
<b>Südasien</b>	49	39
<b>Global (EL)</b>	42	25

Quelle: UN MDG Report 2009

Auch die Armutstiefe, die bemisst, wie weit die Armutsgrenze unterschritten wird, ging nach Angaben des MDG-Reports 2009 in allen Regionen der Welt, abgesehen von Westasien, bis 2005 zurück.

Allerdings haben die realwirtschaftlichen Folgen der weltweiten Finanzkrise, die im Herbst 2008 die Finanzzentren der Welt erschütterte, erhebliche Konsequenzen für die Armutsbekämpfung weltweit. Die Folgen der Krise erreichten die meisten Entwicklungsländer erst 2009, daher ist es nach Einschätzung des Weltbankberichts „The MDGs after the crisis“ noch zu früh, um die Auswirkungen genau beziffern zu können.

Die Krise der Weltwirtschaft hat im Jahr 2009 50 bis 90 Millionen Menschen zusätzlich in extreme Armut gestürzt; für 2010 werden krisenbedingt 64 Millionen mehr Arme prognostiziert (World Bank 2010, S. 101).

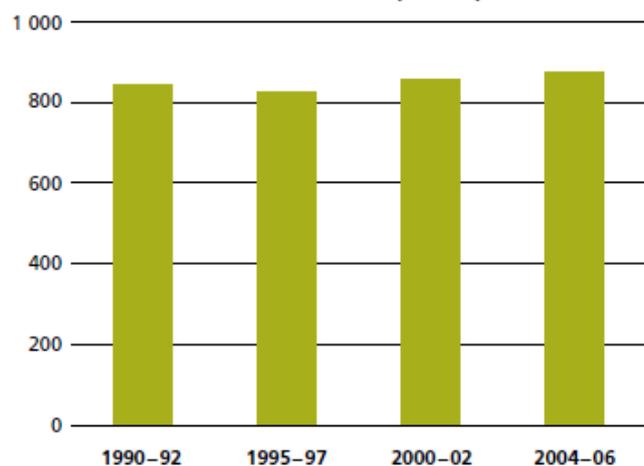
## I.2 Halbierung des Anteils der Hungernden

Die Trends bei der Reduzierung des Hungers waren schon vor der Wirtschaftskrise nicht ausreichend. Wenngleich der Anteil der Hungernden an der Bevölkerung seit 1990 zurückging, ist die Zahl der Hungernden zur Jahrtausendwende wieder gestiegen:

**FIGURE 1**

Chronic hunger has been increasing since 1995–97

Number of undernourished in the world (millions)



Source: FAO.

*MDG1c Anteil der Hungernden an der Bevölkerung; in Prozent*

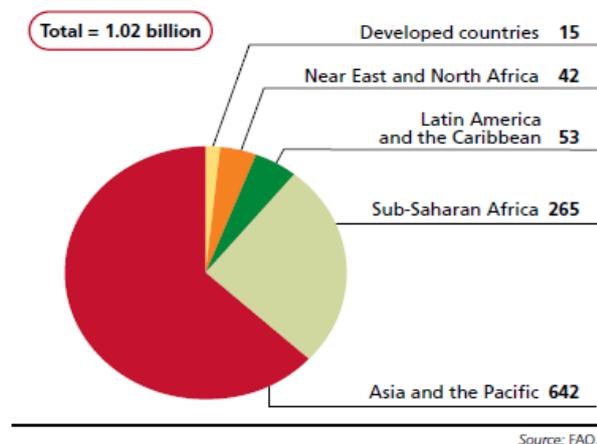
	1990	2008
Lateinamerika/Karibik	12	8
Westasien	6	8
Nordafrika	3	3
Subsahara Afrika	32	29
Ostasien	15	10
Südasiens	24	21
<b>Global (EL)</b>	<b>20</b>	<b>17</b>

Quelle: UN MDG Report 2009

Der rückläufige Trend der Hungerquote kehrte sich allerdings 2008 angesichts des sprunghaften Anstieges der Nahrungsmittelpreise um. Nicht nur die Zahl der Hungerenden nahm zu, auch der Anteil der Hungerquote stieg um mindestens einen Prozentpunkt. Schätzungen des United States Department of Agriculture and Economic Research Service zufolge stieg im Jahr 2009 aufgrund der ökonomischen Krise die Zahl der Menschen, die Hunger leiden, um 9% (+2 %, wären es auch ohne Krise gewesen). Die Zahl der Hungernden ist nach Angaben der FAO 2009 auf 1,02 Milliarden gestiegen. Damit leiden am Ende der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts mehr Menschen an Hunger als jemals zuvor in der Menschheitsgeschichte.

FIGURE 4

Undernourishment in 2009, by region (millions)



Die FAO gibt die prozentualen Zuwächse von Unternährung infolge der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 für die einzelnen Regionen wie folgt an: +13% in Asien, inklusive Zentralasien; +8% in Lateinamerika und der Karibik; +6% im sub-saharischen Afrika. Der vergleichsweise starke Anstieg in Asien liegt an der Bedeutung des Außenhandels für diese Region, der in Lateinamerika an der Abhängigkeit von Rücküberweisungen der ArbeitsmigrantInnen.

Noch besorgniserregender sind die Trends bei der Ernährungssituation von Kleinkindern. Hier konnten mit einem Rückgang von 5% des Anteils der untergewichtigen Kinder seit 1990 schon vor der Hungerkrise 2008 und der folgenden Wirtschaftskrise nur spärliche Fortschritte erzielt werden. Diese werden durch die Folgen der Krise aufgezehrt. In zahlreichen Ländern ist jedes dritte Kind unter fünf Jahren unterernährt – mit dramatischen Folgen für die körperliche und geistige Entwicklung dieser Kinder und die gesamte nachwachsende Generation. Jedes zweite Kind, das vor Erreichen seines fünften Lebensjahrs an Hunger stirbt, war schon bei oder kurz nach der Geburt untergewichtig, da seine Mutter Hunger litt.

*MDG1c Anteil der Kinder unter 5 Jahren, die unterernährt sind*

	1990	2007
Lateinamerika/Karibik	11	6
Westasien	14	14
Nordafrika	11	7
Subsahara Afrika	31	28
Ostasien	17	7
Südasien	54	48
Global (EL)	31	26

Quelle: UN MDG Report 2009

### I.3 Die MDGs im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise

Die Auswirkungen der Finanzkrise gefährden die Verwirklichung der Millenniumsziele auch in Bereichen, in denen sich zunächst positive Trends abgezeichnet haben. So wahrscheinlich die Verwirk-

lichung des Ziels, den Anteil der extrem Armen zu halbieren, in der Extrapolation gegenwärtiger Trends auch sein mag, so sind alle Prognosen unter den veränderten Vorzeichen in hohem Maße risikobehaftet (World Bank 2010, S. 15). Auswirkungen der Krise, selbst wenn sie sich rasch wieder abgeschwächt haben sollte, können in den Entwicklungsländern auch erst in einigen Jahren auftreten. Die Weltbank bestätigt in ihrem Global Monitoring Report 2010, dass gerade vulnerable Bevölkerungsgruppen – allen voran Kinder, insbesondere Mädchen – überproportional von den Folgen wirtschaftlicher Krisen betroffen sind. Und die Folgen dieser besonderen Verwundbarkeit können über Jahre hinweg Konsequenzen zeigen. Wenn z.B. ein Kind aus Armutgründen die Schule wieder verlassen muss, ist das zukünftige „Humankapital“ einer Gesellschaft auf Dauer beeinträchtigt.

Daher ist zu befürchten, dass die Folgen der Wirtschaftskrise, selbst unter der Annahme einer raschen Erholung der Weltwirtschaft, die Trends zur Armutsminderung auf lange Sicht dämpfen werden. Die Weltbank geht davon aus, dass auch im Falle einer raschen Überwindung der Krise die Zahl der extrem Armen im Jahr 2015 918 Millionen betragen und damit um 53 Millionen Menschen höher sein wird als bei Fortschreibung der Trends vor der Krise. Als nicht minder wahrscheinlich gilt freilich bei Fortsetzung niedriger wirtschaftlicher Wachstumsraten in den Ländern des Südens, dass im Jahr 2015 1,132 Milliarden Menschen in bitterer Armut leben – ungeachtet dessen, dass auch nach diesem Weltbank-Szenario das MDG1a mit einer Absenkung des Anteils der extrem Armen auf 18,5 %, jedenfalls auf globalem Level, realisiert wäre. Die meisten afrikanischen Subsahara-Staaten laufen allerdings Gefahr, kaum eines der MDGs vollständig zu erreichen. Auch in bevölkerungsreichen Staaten wie Pakistan, Nigeria, Bangladesch, Indonesien und Philippinen, in denen eine hohe Armutsquote mit zurückgehendem Wirtschaftswachstum zusammentrifft, sind die Möglichkeiten, die Ziele bis 2015 zu erreichen, erheblich eingeschränkt.

Dass die in den Finanzzentren der wohlhabenden Staaten ausgelöste Finanzmarktkrise angesichts ihrer realwirtschaftlichen Auswirkungen gerade auch Bevölkerungsgruppen im Süden der Welt existentiell betrifft, die für diese Krise keinerlei Mitverantwortung tragen, demonstriert umso mehr die Notwendigkeit, die Finanzmärkte in Zukunft politisch so zu gestalten, zu kontrollieren und zu stabilisieren, dass die sozialen Auswirkungen des Geschehens auf den Finanzmärkten und vor allem die bislang praktizierte Externalisierung und Sozialisierung der Folgekosten deutlich gemindert werden. Die Frage der Finanzmarktordnung ist untrennbar mit den Potenzialen und Grenzen einer nationalen wie internationalen Politik der Armutsminderung verknüpft.

## **II. Hemmnisse und neue Herausforderungen für die Überwindung von Hunger und Armut**

Zu den Auswirkungen der Finanzmarktkrise kommen eine ganze Reihe von Faktoren hinzu, die für die Unzulänglichkeit der Fortschritte im Bereich der Armutsbekämpfung bzw. die erneute Verschärfung des Hungers in der Welt verantwortlich zu machen sind. Dazu zählen nicht zuletzt Herausforderungen wie der Klimawandel, dessen Implikationen für Armut und Ernährungssicherung bei der Formulierung der MDGs kaum in Betracht gezogen wurden - eine erhebliche Rolle spielt aber auch die Tatsache, dass die OECD-Staaten insgesamt weit weniger Ressourcen für die weltweite Armutsbekämpfung mobilisiert haben, als sie zunächst versprochen hatten (siehe hierzu die Stellungnahme von Antje Schultheis). Der jüngste Aid Watch-Report (2010) dokumentiert, dass allein die EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2010 mit rund 11 Milliarden Euro hinter den laut ODA-Stufenplan vereinbarten Mittelzusagen zurückbleiben werden, wobei allein Deutschland sich für eine Lücke in Höhe von 2,6 Milliarden Euro verantwortlich zeichnet.

Die Frage der international zur Verfügung stehenden Ressourcen ist durchaus eine zentrale Frage für die Bekämpfung extremer Armut und von Hunger, wenn man sich vor Augen führt, dass jährlich rund 18 Millionen Menschen, d.h. 50.000 Menschen am Tag, die Hälfte davon Kinder, an armutsbe-

dingten Ursachen sterben, die z.B. mit besserer Ernährung, Zugang zu sauberem Wasser und sanitärer Grundversorgung, leicht und kostengünstig zu beheben wären. Es ist auch eine Ressourcenfrage, dass Artikel 25.1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu den am meisten verletzten Menschenrechten zählt. Es heißt dort: „Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitmung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände“.

*Die nachfolgende Erläuterung von Ursachen für die unzureichende Verwirklichung der Armutsbekämpfungsziele beschränkt sich auf die drei Themen Ernährungskrise, Klimawandel und die Unzulänglichkeit herkömmlicher Armutsbekämpfungsstrategien, zu denen dann auch im anschließenden Kapitel Empfehlungen an die Bundesregierung formuliert werden.*

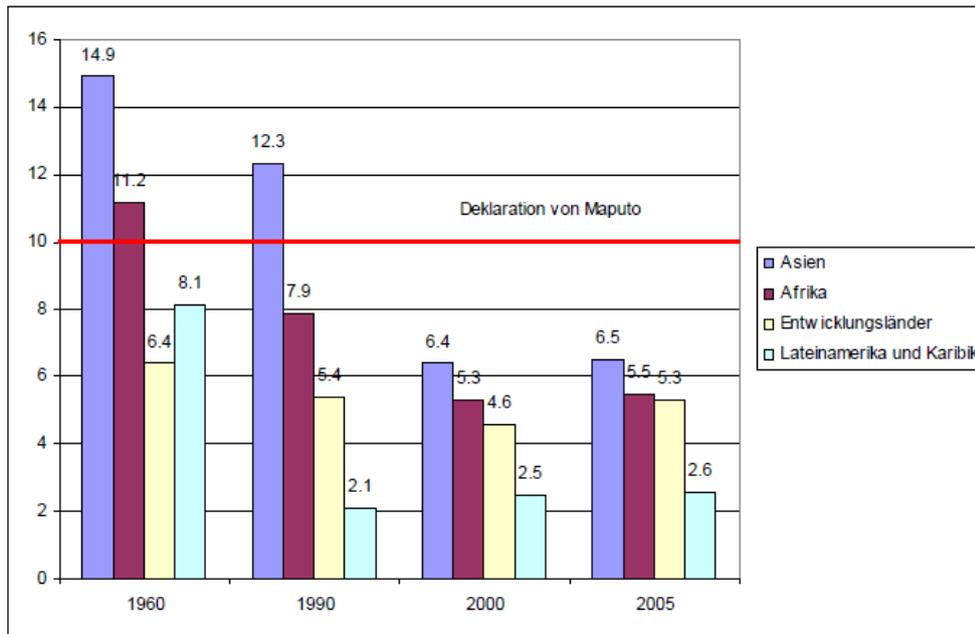
## **II.-1. Ursachen der Ernährungskrise**

Weltweit leben nahezu 80 Prozent der Hungernden von Ackerbau und Viehhaltung, vom Fischfang und von der Nutzung der natürlichen Ressourcen. Dabei ist der Zugang zu diesen lebenswichtigen Ressourcen häufig stark eingeschränkt oder bei Landlosen überhaupt nicht vorhanden. Diese besonders betroffenen Gruppen wurden aber in der nationalen wie internationalen Agrarpolitik lange Zeit vernachlässigt.

Die meisten Kleinbauernbetriebe, häufig von Frauen geführt, wurden noch nie gefördert. Sie leiden oft unter unsicheren Pachtverhältnissen und fehlendem Zugang zu Krediten, Agrarberatung oder Märkten. Die wenigen vorhandenen staatlichen Institutionen im ländlichen Raum – wie etwa tierärztliche Dienste oder Vermarktungsbehörden, welche die Ernte bei den Bauern abholten – fielen Strukturanpassungsprogrammen zum Opfer. Zudem zog sich der Staat aus der Agrarforschung und der Versorgung mit Saatgut und landwirtschaftlichem Know-how zurück. Ungeachtet der Millenniumerklärung stand die Ländliche Entwicklung nicht im Zentrum der Entwicklungspolitik. Weder hatte das Thema einen hohen Stellenwert auf der Prioritätenliste der Entwicklungsländer, noch war es ausgewiesener Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Bis Ende der 1990er Jahre gingen die Mittel für den Bereich der Ländlichen Entwicklung und der Landwirtschaft erheblich zurück. Erst mit der Ernährungskrise begann ein Wandel, seitdem ist ein deutlicher und kontinuierlicher Anstieg feststellbar. Für das Jahr 2008 belief sich der Anteil der Mittelzusagen für Ländliche Entwicklung an der bilateralen Zusammenarbeit auf 8,6% (542,6 Mio. Euro). Im Jahr 2009 beliefen sich die deutschen Mittelzusagen (bilateral und multilateral) für Ländliche Entwicklung (einschließlich Ernährungssicherung und Not- und Übergangshilfe) insgesamt auf 615,67 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil der Unterstützung für Ländliche Entwicklung an der gesamten Entwicklungszusammenarbeit von 5,9% für 2009.

In der „Maputo-Erklärung“ haben afrikanische Länder erklärt, sie wollen 10 % ihrer nationalen Haushalte für Ländliche Entwicklung verwenden.

Öffentliche Agrarausgaben in Entwicklungsstaaten (in Prozent), 1980-2005



Quelle: World Economic Situation and Prospects 2009, UN DESA

Die Ursachen des Hungers gehen über die zur Verfügung stehenden Nahrungsmittel hinaus. Hunger ist vor allem ein Einkommensphänomen. Den hungernden Familien fehlt die Kaufkraft, um sich ausreichend Nahrungsmittel zu kaufen. Neben der Förderung der Bäuerinnen und Bauern bedarf es einer ländlichen Entwicklung, die Arbeitsplätze schafft.

Die Sicherung der Welternährung wird häufig als Grund angeführt, wenn es darum geht, Agrarexporte aus Europa zu rechtfertigen. Stattdessen unterminiert die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) durch ihre aggressiven Exporte den notwendigen Aufbau einer heimischen Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern. Die Exportsubventionen sind für Dumpingeffekte eine wichtige Ursache, nicht aber die einzige.

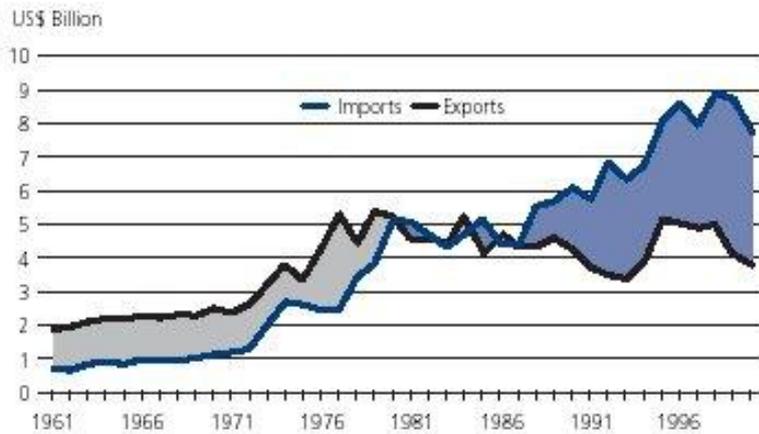
Dumpingeffekte entstehen auch durch andere Instrumente der Subventionierung europäischer Produktion, wie die Zahlung pauschaler Direktzahlungen. Denn Zahlungen, die sich weitgehend am Umfang der Betriebsfläche orientieren, ermöglichen es stark rationalisierten Betrieben, ihre Erzeugnisse unterhalb ihrer Erzeugungskosten zu verkaufen. Dies versetzt die weiterverarbeitende Agrar- und Ernährungsindustrie in die Lage, die Erzeugerpreise unter die Erzeugungskosten der meisten Landwirte zu drücken. Dumpingeffekte können durch Investitionsfördermaßnahmen entstehen, wie etwa die Investitionsförderung für Stallneubauten. Durch all diese Praktiken übt die EU erheblichen Druck auf die Weltmarktpreise aus, bringt arme Kleinbauern anderswo um ihre Existenz und verschärft so Hunger und Armut in Entwicklungsländern.

Hunger ist auch ein strukturelles Problem, das durch fehlgeleitete Politikentscheidungen verursacht ist. Vielen Entwicklungsländern wurde – z.B. auch von der Weltbank - langfristig zur Ernährungssicherung eine Umstellung auf kostengünstige Nahrungsmittelimporte vom Weltmarkt empfohlen. Sie selbst sollten sich auf die Produktion höherwertiger Agrarprodukte wie Schnittblumen, Gemüse- oder anderer Exportkulturen konzentrieren, um Devisen zu bekommen.

Parallel zur Importstrategie für Lebensmittel empfahl die Weltbank Entwicklungsländern, ihre Märkte für Nahrungsmittel zu liberalisieren und Außenhandelshemmnisse abzubauen. Die Folge: Gerade Klein- und Kleinstbauern, die meist keine staatliche Unterstützung erhalten, konkurrieren in Entwicklungsländern auf lokalen Märkten mit Nahrungsmittelimporten, die oft erst durch Subventionen so

preisgünstig geworden sind. Während der Ernährungskrise 2008 spürten zahlreiche Länder, dass die Versorgung über den Weltmarkt in Krisenzeiten sehr teuer und auch sehr unsicher werden kann.

*Zunehmende Weltmarktabhängigkeit (Least developed countries have become net importers of agricultural products, FAO 2003)*

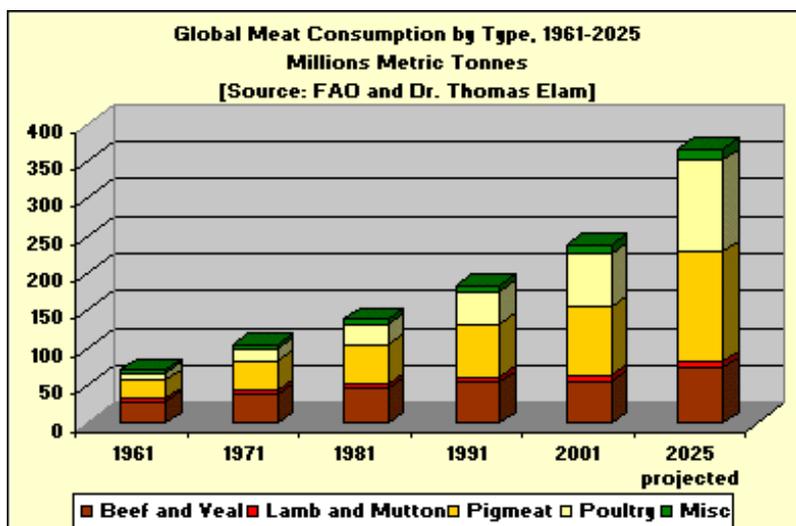


### Zusätzliche Herausforderungen:

Drei aktuelle globale Trends für den Landwirtschaftsbereich und im Bereich der Agrarmärkte werden für die von Ernährungsunsicherheit bzw. von Verletzungen des Rechts auf Nahrung betroffenen Gruppen besondere Auswirkungen haben. Sie müssen bei der Hungerbekämpfungspolitik angemessen beachtet werden:

#### (1) Wachsende, kaufkräftige Nachfrage

Das anhaltende Bevölkerungswachstum und die wachsende Kaufkraft besonders in den asiatischen Schwellenländern (v.a. China und Indien) wird die Nachfrage nach verfügbaren Agrarprodukten (Getreide) erheblich steigern. Insbesondere die stark steigende Nachfrage nach Fleischprodukten macht sich bereits auf den Weltgetreidemärkten bemerkbar. Immer mehr Fläche wird für den Anbau von Futtermitteln benötigt.



### **(2) Landnutzungskonkurrenz**

Parallel wächst die Bedeutung von Bioenergie und nachwachsenden Rohstoffen für die Energieproduktion und als Treibstoffersatz (Ethanol und Biodiesel). Die gesetzlich vorgeschriebene Beimpfung wird gravierende Auswirkungen auf die verfügbaren Flächen zur Ernährungssicherung der Bevölkerung haben. Für Afrika hat diese großflächige Landvergabe – u.a. für den Anbau von Energiepflanzen, aber auch für Nahrungsmittel anderer Länder – eine Größenordnung von 20-50 Mio. Hektar angenommen.

### **(3) Klimawandel (siehe unten)**

Gleichzeitig werden die Rahmenbedingungen der Landwirtschaft und der Ernährungssicherung durch den Klimawandel stark verändert und beeinflusst. Gerade die o.g. marginalisierten kleinbäuerlichen Produzenten haben nur geringe Anpassungskapazitäten an klimatische Veränderungen. Sie leben bereits jetzt oft in geographischen Ungunstgebieten (an steilen Hängen, in wasserarmen, dürregefährdeten Zonen, auf Landflächen, die leicht überschwemmt werden, etc.). Sie werden von den Auswirkungen des Klimawandels nicht nur als erste und sehr intensiv betroffen sein, sie haben zudem die geringsten Anpassungskräfte.

## **II.2 Der Klimawandel gefährdet die Ernährungssicherung**

Der Klimawandel droht die bereits kritische Situation der globalen Ernährungssicherheit weiter zu verschlechtern: Ohne geeignete Gegenmaßnahmen werden die Folgen des Klimawandels mit hoher Wahrscheinlichkeit das Hungerproblem anwachsen lassen und Strategien der Erreichung der MDGs behindern, unter anderem durch Veränderungen der Niederschlagsmenge und -verteilung, der Wasserverfügbarkeit, der Ausbreitung von Krankheiten und der Zunahme von extremen Wetterereignissen. Die Ernährungssicherheit und das Menschenrecht auf Nahrung werden daher stark vom Klimawandel betroffen sein. Schon im Jahr 2007 hat der Vierte Zustandsbericht des Zwischenstaatlichen Gremiums für Klimawandel (IPCC) die drohenden Auswirkungen des Klimawandels auf Ackerbau, Viehhaltung und Fischerei kritisch eingeschätzt. Am verwundbarsten gegenüber den Auswirkungen werden die Entwicklungsländer im Allgemeinen und insbesondere Afrika südlich der Sahara, Süd- und Südost-Asien und die Region des Südpazifiks sein. In diesen Ländern sind die Armen besonders verletzlich. Für viele Klein- und Subsistenzbäuerinnen und -bauern, landlose Arbeiterinnen und Arbeiter, Frauen und Menschen mit HIV/Aids kommt der Klimawandel also als zusätzlicher Stressfaktor zu der Bandbreite der anderen Armutsfaktoren hinzu. Daher birgt der Klimawandel das Risiko, die geographische, soziale, ökonomische und politische Marginalisierung zu verstärken. Dies könnte nach Befürchtungen vieler humanitärer Organisationen zu einer unvorstellbaren Tragödie führen, Ressourcenkonflikte anheizen und Migrationsströme nie dagewesenen Ausmaßes nach sich ziehen.

Dem muss mit schnellen und effektiven Maßnahmen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene entgegengewirkt werden. Denn sonst droht eine weitere Zuspitzung der ohnehin dramatischen Hungersituation in vielen Ländern. Noch ist Hunger in erster Linie ein Verteilungsproblem und keine Frage der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln. Das kann sich aber künftig ändern – und der Klimawandel könnte hierbei eine große Rolle spielen. So beziffert die Welternährungsorganisation FAO den benötigten Zuwachs an Nahrungsmitteln bis zum Jahr 2050 auf 60%. Dafür sind jährliche Produktivitätssteigerungen von mindestens einem Prozent sowie eine Ausweitung der Anbaufläche um 300 bis 500 Millionen Hektar erforderlich. Der Klimawandel wirkt sich aber bereits heute in vielen Weltregionen ertragssenkend aus, wo gemäß FAO eigentlich Ertragssteigerungen erforderlich wären. Hinzu kommt, dass durch Klimafolgen wie etwa den Meeresspiegelanstieg potentiell sehr viel mehr Anbauflächen ausfallen werden als anderenorts neu hinzukommen. Diesem Dilemma kann nur durch eine Begrenzung des Klimawandels sowie umfangreiche Anpassungsmaßnahmen begegnet werden.

Neben Emissionsvermeidung sind Anpassungsstrategien von höchster Bedeutung, wobei der Schwerpunkt auf den Bedürfnissen der schutzbedürftigsten Menschen liegen muss. Anpassung kann aber nicht für Menschen erfolgen, sondern muss *mit* ihnen geplant und durchgeführt werden. Die aktive Teilhabe (Stakeholder-Partizipation), kommunale „Anpassung von unten“ und kulturelle Angepasstheit sind wichtige Elemente. Anpassungsstrategien in Verbindung mit Ernährungssicherheit müssen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene angegangen werden. Entwicklungsländer brauchen eine breite internationale Unterstützung, um in angemessener Weise Anpassungsstrategien umsetzen zu können. Dies umfasst ein breites Spektrum von Infrastrukturmaßnahmen über Bewusstseinsbildung bis hin zur Ausarbeitung und Verbreitung von klimarelevanten Informationen. Richtig umgesetzt können so Klimafolgen abgefedert und Entwicklung angestoßen werden.

Anpassung ist in so verschiedenen Bereichen wie dem Auf- und Ausbau von meteorologischen Diensten, Frühwarnsystemen, Katastrophenschutzmanagement und landwirtschaftlichen Beratungsdiensten erforderlich. Hinzu kommen Maßnahmen wie die Einführung anderer landwirtschaftlicher Nutzpflanzen und Sorten, effizientere Bewässerungssysteme und das Management von Wassereinzugsgebieten, Boden- und Pflanzenschutz sowie Bodennutzungsmethoden. Insbesondere arme Kleinbauernfamilien, die weltweit den Großteil der Grundnahrungsmittelproduktion erbringen (Afrika: 80%) müssen ihre Widerstandsfähigkeit gegen Wetterextreme ebenso wie gegen den langsamen Wandel wichtiger klimatologischer Parameter (Niederschlag, Verdunstung, Temperatur etc) verbessern.

### **II.3 Die Unzulänglichkeit herkömmlicher Strategien der Armutsbekämpfung**

Eine wachsende Zahl von Menschen ist von der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Länder ausgeschlossen und wird auch von den herkömmlichen Strategien der Armutsbekämpfung nicht erreicht. Ein Teil von ihnen ist aus individuellen Gründen – aufgrund ihres Alters, aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung – nur begrenzt selbsthilfefähig bzw. nicht in der Lage, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Hier wirkt sich auch der demografische Wandel als verstärkender Faktor aus: So wird der Anteil alter Menschen an der Weltbevölkerung bis zur Mitte des Jahrhunderts deutlich anwachsen – insbesondere in den Entwicklungsländern, wo mit einer Vervierfachung der Zahl der über 60-Jährigen gerechnet wird.

Es kommt aber auch eine wachsende Zahl von Menschen hinzu, die aus strukturellen Gründen für ihren Lebensunterhalt nicht selbst aufkommen können: weil sie z.B. keinen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten; kein (bestellbares) Land besitzen; ihre selbstproduzierten Waren nicht mehr zu existenzsichernden Preisen auf dem Markt verkaufen können. In Afrika ist ein zusätzliches Problem, dass sich mehr und mehr Menschen um die Pflege von Familienangehörigen kümmern müssen, während die traditionellen ErnährerInnen der Familie beispielsweise an HIV/Aids erkrankt oder gestorben sind.

Die Arbeit von „Brot für die Welt“ und seiner Partner ist vor allem auf die Armen gerichtet und zielt darauf ab, ihnen zu Gerechtigkeit zu verhelfen und Hilfe zur Selbsthilfe zu fördern. Eine Reihe sogenannter „Hungerstudien“ in verschiedenen Ländern und Weltregionen (vgl. Wörner 2005) zeigte, dass die Ärmsten der Armen durch herkömmliche Arbeitsansätze nicht immer erreicht wurden. Auch die MDG-Fortschrittsberichte dokumentieren, dass Entwicklungsprogramme und Maßnahmen der Armutsbekämpfung dem ärmsten Quintel der Bevölkerung in der Vergangenheit nicht hinreichend zugute kommen. Der Anteil des ärmsten Fünftels der Weltbevölkerung am Gesamtkonsum ist in den vergangenen Jahren weiter gesunken. Für diese Bevölkerungsgruppen wird die Sicherung eines Mindestlebensstandards zunehmend zu einer notwendigen Voraussetzung für einkommensschaffende Maßnahmen und damit zu einer Form von Hilfe zur Selbsthilfe.

Soziale Sicherung, insbesondere in Form von sozialen Grundsicherungsansätzen, die sich an die Ärmsten der Armen richten, muss deshalb als Instrument der Armutsbekämpfung anerkannt und auf-

gewertet werden. Eine Menschenrechtsorientierung ist dafür eine wichtige Grundlage (vgl. Künne-  
mann/Leonhard 2008). Es gehört zu den staatlichen Verpflichtungen, die Verwirklichung des Men-  
schenrechtes auf soziale Sicherheit und auf einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten  
(Art. 9 und 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte).

Bereits 1995 hat der Weltsozialgipfel in Kopenhagen die Bedeutung von sozialer Sicherheit bei der  
Armutsbekämpfung hervorgehoben und die staatliche Verpflichtung formuliert, „Politiken auszuar-  
beiten und umzusetzen, die sicherstellen, dass alle Menschen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mut-  
terschaft, während der Kindererziehung, bei Verwitwung, bei Invalidität und im Alter einen ange-  
messenen wirtschaftlichen und sozialen Schutz genießen.“ Diese Aufgaben einer „klassischen“ staat-  
lichen Sozialpolitik zielen vor allem auf eine Absicherung von Lebensstandards gegenüber mögli-  
chen Lebensrisiken ab und werden zumeist über Sozialversicherungssysteme abgewickelt. Diese  
Systeme gelten jedoch in der Regel nur für die im formellen Bereich oder sogar nur beim Staat Be-  
schäftigten. In den Ländern des globalen Südens arbeitet jedoch die große Mehrheit der „working  
poor“ im informellen Sektor.

Nach Angaben der ILO haben nur etwa 20 Prozent der Weltbevölkerung angemessenen Zugang,  
mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung keinerlei Zugang zu einem wie auch immer gearteten  
Schutz-Typus von sozialer Sicherheit. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten gehört es jedoch  
zu den staatlichen Pflichten, den Zugang zu sozialer Sicherheit zu gewährleisten und Sicherheitsnetze  
für Notfälle bereitzustellen. Staatliche Sozialpolitik hat die Folgen von Lebensrisiken zu begrenzen  
(Sicherungsfunktion) und die Lebenssituation sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verbes-  
sern (soziale Ausgleichsfunktion). Mit Blick auf die wachsende Zahl der in extremer Armut Leben-  
den muss sie auch für eine soziale Grundsicherung sorgen, die auf Existenzsicherung abzielt und  
Grundbedürfnisse abdeckt.

### **III. Der Beitrag Deutschlands - Empfehlungen an die Bundesregierung: Ele- mente eines MDG-Aktionsplanes für den Zeitraum 2010-2015**

Die Empfehlung von VENRO an die Bundesregierung, einen MDG-Aktionsplan für die verbleiben-  
den fünf Jahre bis 2015 aufzulegen, wird von uns nachdrücklich unterstützt. Leitorientierungen eines  
solchen Aktionsplans müssen unseres Erachtens sein:

- eine konsequente Armutsorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, flankiert  
durch eine unterstützende Kohärenz aller anderen für die Umsetzung der MDGs relevanten  
Politikfelder,
- die integrale Einbeziehung der Menschenrechte in den Prozess der Umsetzung der MDGs,  
wie sie auch im Aide Memoire des Forum Menschenrechte (2010) gefordert wird,
- die volle Bereitstellung der vereinbarten Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenar-  
beit gemäß dem EU-Stufenplan.

Nachfolgend werden drei Bausteine eines empfohlenen MDG-Aktionsplanes der Bundesregierung,  
denen im Kontext des hier betrachteten MDG 1 eine besondere Relevanz zukommt, näher beleuchtet:

#### **III.1. Hunger bekämpfen – Ernährung sichern**

##### **Hungerbekämpfung durch gezielte Politik befördern**

Hungerbekämpfung war lange Zeit keine Priorität auf der politischen Agenda. Der Förderung der  
Ländlichen Entwicklung und von kleinbäuerlichen Strukturen muss hierbei zukünftig höchste Priori-

tät eingeräumt werden. Dafür sind mehr finanzielle Mittel, sowohl aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, als auch aus den nationalen Budgets der Entwicklungsländer selbst erforderlich. Aber Geld allein und eine Ausrichtung auf Produktionssteigerung wird nicht ausreichend sein. Wichtig ist die Fokussierung auf die betroffenen Bevölkerungsgruppen. Sie brauchen verbesserten Zugang zu Produktionsmitteln wie Land, Betriebsmittel oder Kredite, die für eine verbesserte Agrarproduktion unabdingbar sind. Je mehr Einkommensmöglichkeiten für bislang benachteiligte Menschen in ländlichen Räumen geschaffen werden, umso nachhaltiger sind die Folgen landwirtschaftlicher Investitionen.

„Brot für die Welt“ ist davon überzeugt, dass die kleinbäuerliche Familienlandwirtschaft nicht nur schon jetzt die Produktion des überwiegenden Teils der Nahrungsmittel sichert, sondern auch perspektivisch den Schlüssel zur Hungerbekämpfung in der Hand hält. Leitlinie für die Ausgestaltung der Produktionsbedingungen der Landwirtschaft im Süden sollte die standortgerechte und nachhaltige Landwirtschaft sein, wie sie im Bericht des Weltagrarrats vorgeschlagen wird.

### **Die Gemeinsame Agrarpolitik international verträglich gestalten**

Die anstehende Reform der EU Agrarpolitik 2013 bietet die Chance, Verantwortung für die zukunftsfähige Ausgestaltung der internationalen agrarpolitischen Rahmenbedingungen wahrzunehmen. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU bezüglich der völkerrechtlichen Verpflichtung, die Umsetzung des Rechts auf Nahrung auch außerhalb der EU nicht zu behindern, sondern zu befördern, muss kohärent mit den Millenniums-Entwicklungszielen sein.

Eine nachhaltige Ernährungssicherung setzt voraus, dass die Entwicklungsländer ihre eigene Produktion stärken, ihre Abhängigkeit von Importen reduzieren und sich vor zunehmenden Preisschwankungen und Billigimporten auf den Weltagrarmärkten schützen können. Die erklärte Weltmarktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik steht diesem Ziel entgegen. Durch ihre aggressive Exportoffensive unterminiert die EU den notwendigen Aufbau einer heimischen Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern. So haben EU-Exporte beispielsweise von Milchpulver nach Burkina Faso, Kamerun und Bangladesch, von Tomatenpaste nach Ghana und von Geflügelteilen nach Ghana, Benin, Togo und Kamerun die dortigen lokalen Märkte empfindlich gestört. Das Recht auf Nahrung wird dadurch in zweierlei Hinsicht gefährdet: Zum einen werden Absatzmöglichkeiten, Erzeugerpreise und Einkommen von Kleinbauern und damit ihr Zugang zu angemessener Ernährung, erheblich reduziert. Zum anderen wird die Abhängigkeit von Entwicklungsländern vom Weltmarkt verstärkt.

Entwicklungspolitisch problematisch ist neben der Exportorientierung der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft auch ihre damit untrennbar verbundene starke Abhängigkeit von billigen Futtermittelimporten. Die EU importiert derzeit fast 80 Prozent ihrer Eiweißfuttermittel. Allein der Sojaanbau für europäische Tierhaltung beansprucht 20 Millionen Hektar landwirtschaftliche Fläche im Ausland, was mehr als einem Zehntel der europäischen Agrarfläche entspricht. 65 Prozent der europäischen Sojaimporte stammen dabei allein aus Argentinien und Brasilien. Die EU-Importe von Soja, Hülsenfrüchten und Ölsaaten für die Erzeugung von Kraftfutter, aber auch neuerdings der massive Import von Energiepflanzen zur Agrartreibstoffherstellung, erfolgen in der Regel großbetrieblich und verdrängen kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduzenten. Der zukünftige Beitrag unserer Landwirtschaft wird in den nächsten Jahrzehnten deshalb auch eine Reduzierung unserer Nachfrage nach Futtermitteln und Agrartreibstoffen aus Entwicklungsländern beinhalten müssen, damit die frei werdenden Produktionskapazitäten zur Verbesserung der Ernährungssicherheit der eigenen Bevölkerung genutzt werden können.

Hierfür ist insbesondere wichtig, dass alle Exporterstattungen abgeschafft und als Rechtsinstrument aus den Marktordnungen gestrichen werden. Dieser Schritt darf nicht von einer Einigung im Rahmen der WTO und entsprechenden Vorleistungen anderer Akteure abhängig gemacht werden. Die Export-

subventionen dürfen nicht durch andere Exportförderungsmaßnahmen, wie etwa Exportkredite, Absatzförderinstrumente oder Public Private Partnerships mit Markterschließungswirkung ersetzt werden. Definitiv auslaufen müssen auch alle Unterstützungsformen, die an die Produktion gekoppelt sind, insofern diese nicht ökologisch zu rechtfertigen sind. Maßnahmen zur Förderung der heimischen Produktion müssen dahingehend reformiert werden, dass sie nicht der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten dienen. Insbesondere Investitionsbeihilfen zur Kapazitätssteigerung in exportorientierten Bereichen, wie z.B. der Schweinehaltung, Milch-, Geflügel- und Getreideproduktion, sind abzuschaffen.

Zur Wahrnehmung ihrer internationalen Verantwortung muss die EU die internationale Agrarpolitik als eigenständigen Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik etablieren. In internationalen Verhandlungen im Agrarbereich muss die EU sich für günstige Rahmenbedingungen und Regeln zum Schutz natürlicher Ressourcen, für eine klimaverträgliche Landwirtschaft, zur Sicherung der biologischen Vielfalt an Nutzpflanzen, für Menschenrechte und Gewerkschaftsrechte, für gute Regierungsführung bei Landpolitiken, für eine entwicklungspolitisch sensible Standardsetzung und für eine ausgeglichene Entwicklung der Weltagarmärkte einsetzen. Die EU muss den am wenigsten entwickelten Ländern Gelder zur Verfügung stellen, damit diese ihre Verhandlungskapazitäten im Agrarbereich verbessern und ihre Interessen bei internationalen Verhandlungen besser einbringen können. Sie müssen darin aus Mitteln des Agraretats unterstützt werden, um den technisch und juristisch gewachsenen Anforderungen an Produktqualität und Prozessstandards zu entsprechen und um neue internationale Regulierungen, wie z.B. zur Seuchenpolitik, Biosicherheit, Umweltgesetzgebung und Handelspolitik, umsetzen zu können.

### **Handelspolitik überdenken**

Noch immer setzt die Handelspolitik auf weitere Liberalisierung des Agrarhandels und einen möglichst schnellen Abschluss der so genannten Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO). Dabei haben gerade die Länder unter den Preissteigerungen am meisten gelitten, die zur Ernährungssicherung auf Nahrungsimporte gesetzt haben und nur ihre Exportlandwirtschaft modernisiert haben. Bauern und Bäuerinnen in Entwicklungsländern sollen fit für den Weltmarkt gemacht werden. Für die meisten Kleinbauern ist dies jedoch kaum ein hilfreicher Weg, denn sie liefern für lokale und regionaler Märkte, auf denen sie ihre Produkte oft nicht absetzen können, da die Märkte weitgehend liberalisiert sind und sie mit den oft nur durch Subventionieren preiswerten Agrarprodukten aus Industrieländern nicht konkurrieren können. Statt einer weiteren Liberalisierung braucht es stärkere Instrumente zum Schutz heimischer Märkte von Entwicklungsländern (in der ganzen Wertschöpfungskette von Produktion, Weiterverarbeitung und Verkauf). Aus der Krise lernen heißt aber auch, die neuen Herausforderungen zu sehen. Einige Schwellenländer haben jetzt vorrangig die Sicherung der Ernährung ihrer Bevölkerung als Ziel und schrecken in Krisenzeiten nicht vor Export-Restriktion und Landgrabbing zurück.

Die Ernährungskrise 2008 zeigte auch, dass es einen Zusammenhang zwischen Spekulationen zu den extremen Preissprüngen für Getreide gegeben hat. Die Bundesregierung soll sich dafür einsetzen, dass Nahrungsmittelspekulation künftig überwachten Agrarmärkten und registrierten Handelsfirmen vorbehalten bleibt. Wenn die Preise landwirtschaftlicher Güter sich erkennbar von den üblichen Niveaus abzusetzen beginnen und Finanzspekulationen die Preise ungerechtfertigterweise in die Höhe treiben, müssen der Spekulation effektiv Strafsteuern auferlegt werden, damit sie sich nicht negativ auf die Ernährungssicherheit auswirken kann. Die Bundesregierung sollte sich für eine Überprüfung der vorhandenen Vorschläge zur zukünftigen Regulierung von Spekulationen für die Agrarmärkte einsetzen, wie sie beispielsweise von IFPRI gemacht wurden.

## **Agrarforschung ausbauen und an Nachhaltigkeit orientieren**

Im April 2008 wies der Weltlandwirtschaftsrat (IAASTD) auf die Notwendigkeit hin, stärker in die Landwirtschaft und dabei insbesondere in Forschung und Entwicklung zu investieren. In den meisten Staaten zieht sich die öffentliche Hand mehr und mehr bei der Organisation und Finanzierung der allgemeinen Agrarforschung und -lehre zurück. An ihre Stelle treten Agrarchemie- und Saatgut-Unternehmen, die eine sinkende Zahl von Landwirten mit technologischen Paket-Lösungen für standardisierte Anbaumethoden der Haupt-Getreide- und Ölsaaten sowie zur Hochleistungs-Tierhaltung versorgen. Der Weltagrarbericht zeigt die Potentiale auf, die eine gleichberechtigte und praktische Verbindung von traditionellem und lokalem Wissen mit den Erkenntnissen moderner Wissenschaft bringen könnte. Andererseits müssen internationale Regeln gefunden werden, die einer Enteignung von traditionellem Wissen durch Patentierung entgegenreten.

## **Aufbau einer effektiven Steuerung der globalen Ernährungssicherungspolitik**

Wie die Tagung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz „Policies against Hunger VIII“ vergangene Woche deutlich gemacht hat, braucht es eine starke Struktur für eine internationale Politik zur Welternährung. Regierung und Zivilgesellschaft hoffen hier auf das CFS (Komitee für Ernährungssicherheit) der FAO. Die Freiwilligen Leitlinien für das Recht auf Nahrung sollen – wie hier ebenfalls betont wurde – richtungsgebend für die Politik sein. Parallele Prozesse müssen zusammengeführt werden, um möglichst schnell und effizient in den verbleibenden 5 Jahren dem MDG1 näher zu kommen. Deshalb muss das CFS schnell handlungsfähig werden: einen Aktionsplan erarbeiten und ein Monitoringsystem schaffen, das die nationalen Politiken und Maßnahmen überprüft und ausgewertet. Letztendlich müssen die nationalen Regierungen jedoch handeln und Programme aufbauen. Für den Aufbau dieser nationalen Aktionspläne zur Hungerbekämpfung braucht es größtmögliche Unterstützung.

Angesichts besorgniserregender Berichte über zunehmende ausländische Direktinvestitionen in Agrar- und Forstflächen (Stichwort Landgrabbing) braucht es internationale Leitlinien, wie sie derzeit im Rahmen der FAO erarbeitet werden: „Freiwillige Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten und anderen natürlichen Ressourcen“ (*Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources*). Die besondere Bedeutung der Absicherung des Zugangs zu produktiven Ressourcen von benachteiligten Gruppen benötigt einen standardsetzenden Prozess, der alle Mitglieder der Vereinten Nationen einbindet. Insbesondere durch den menschenrechtsbasierten Ansatz der Leitlinien soll sichergestellt werden, dass die internationalen Menschenrechtsstandards z.B. bei Schutz vor Vertreibung und Enteignung oder Zugang zu Beschwerdemechanismen ausreichend berücksichtigt werden.

## **III.-2. Armutsorientierte Klimapolitik**

Anpassung an die Folgen des Klimawandels erfordert langfristige Finanzierung. Diesbezüglich enthält der „Kopenhagen Accord“ das Versprechen der Industrieländer, in den Jahren 2010-2012 Anpassungsmaßnahmen in den verletzbarsten und ärmsten Staaten zu finanzieren und den Klimaschutz in Entwicklungsländern finanziell zu fördern. Die kurzfristigen Zusagen für die kommenden drei Jahre summieren sich auf knapp 30 Milliarden US-Dollar. Bis zum Jahr 2020 soll die Unterstützung auf rund 100 Milliarden US-Dollar ansteigen.

Deutschland hat sich in Kopenhagen verpflichtet – und diese Verpflichtung in Petersberg im Mai 2010 bekräftigt - in den Jahren 2010-2012 mit zirka 1,2 Mrd. Euro zur kurzfristigen Klimafinanzierung beizutragen. Mindestens 40% der Mittel sollen der Anpassung zu Gute kommen. Entscheidend ist hierbei aber, dass diese Mittel tatsächlich neu und zusätzlich aufgebracht werden, also nicht um den Preis der Kürzung anderer ODA-Maßnahmen erfolgen. Aktuell brisant wird diese Frage mit Blick auf die erforderliche Konsolidierung des Haushaltes 2011, dessen Eckpunkte noch vor der Sommerpause verabschiedet werden sollen. Die Erfüllung dieser Zusagen ist ein extrem wichtiger Beitrag, um das seit Kopenhagen schwer gestörte Vertrauensverhältnis zu den armen und vom Klimawandel besonders betroffenen Ländern wiederherzustellen.

*Wir empfehlen dem Dt. Bundestag daher dringend,*

1. die 2010 erstmals eingestellten 70 Mio. Euro nicht zu kürzen: Im Bundeshaushalt 2010 finden sich eigens für die kurzfristigen Finanzhilfen eingerichtete Titel in den Einzelplänen des BMU und des BMZ von jeweils 35 Mio. Euro. Diese 70 Mio. Euro sind nach unserer Ansicht die einzigen wirklich zusätzlichen Mittel gemäß der Kopenhagen-Zusage Deutschlands. Aus unserer Sicht dürfen diese beiden Titel nicht gekürzt werden, sondern müssten sogar weiter ausgebaut werden, um den Anteil an wirklich ‚frischem‘ Geld bei den kurzfristigen Finanzhilfen zu erhöhen. Im Übrigen wird aus dem BMU-Titel der kürzlich angekündigte direkte Beitrag für den Kyoto-Anpassungsfonds in Höhe von 10 Mio. Euro für 2010 bestritten. Diese Titel nun zu kürzen, hieße, für 2011 keinen Beitrag in den Fonds geben zu können. Das wäre ein höchst problematisches Signal für die laufenden UN-Verhandlungen.
2. bei den Klimafonds der Weltbank nur die tatsächlichen Beiträge anrechnen: Nach unseren Informationen erwägt die Bundesregierung, für 2011 (und 2012) statt der im Haushalt eingestellten Summen für die *Climate Investment Funds* der Weltbank die durch diese Gelder ermöglichten Kredite in der Höhe des vollen Kreditvolumens anzurechnen und damit Kürzungen bei anderen Titeln zu rechtfertigen. Das halten wir für unzulässig, denn die Kredite sind von den Empfängerländern in voller Höhe zurückzuzahlen und spiegeln damit nicht den tatsächlichen Beitrag Deutschlands wider.
3. neben der Sicherstellung der Finanzierung kommt es weiter darauf an, die Mittel auch tatsächlich armutsorientiert und mit Priorität für die Erfordernisse der verletzbarsten Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Zugang zu diesen häufig marginalisierten Bevölkerungsgruppen hat in vielen Ländern weniger der Staat wie vielmehr zivilgesellschaftliche Akteure. Die Einbeziehung derselben in armutsorientierte Anpassungsmaßnahmen wäre daher aus unserer Sicht sehr zu empfehlen.
4. hinsichtlich möglicher Kriterien für die Etablierung von Leitlinien einer armutsorientierten Anpassungspolitik kann der Menschenrechtsansatz hilfreich sein, auf den ja bereits erfolgreich bei der Festlegung der Freiwilligen Richtlinien der FAO zum Recht auf Nahrung Anwendung gefunden hat. Der Menschenrechtsansatz beinhaltet nicht nur operationalisierbare Kriterien für Regierungshandeln. Er unterstützt außerdem verwundbare Gruppen und Individuen darin, ihre Regierungen in die Verantwortung zu ziehen, damit sie ihre jeweiligen Verpflichtungen gegenüber den Menschen erfüllen, die ein individuelles Recht auf angemessene Nahrung, Wasser, Gesundheit, Unterkunft etc. haben.

### **III.3. Soziale Sicherung als Instrument der Armutsbekämpfung**

Zur Bekämpfung von Hunger und Armut, und damit zur Erreichung des MDG 1, ist Soziale Sicherung, insbesondere in Form von sozialen Grundsicherungsansätzen, ein ausgesprochen wichtiges

Instrument. Wir verstehen unter sozialer Grundsicherung in erster Linie staatliche (inklusive kommunale) individuen- und haushaltsbezogene Transfersysteme für Sach- oder Geldleistungen. Nach bisheriger Praxis gehen diese Leistungen an diejenigen, die sich gar nicht oder nur sehr begrenzt selbst helfen können; AdressatInnen können aber auch diejenigen sein, die eigentlich selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen könnten, deren Selbsthilfekräfte aber durch die strukturellen Rahmenbedingungen blockiert sind.

Soziale Grundsicherungssysteme unterscheiden sich von anderen Hilfeformen dadurch, dass sie

- keine Beitragszahlungen voraussetzen,
- individuelle und/oder haushaltsbezogene Ressourcenzuwendungen sind,
- Hilfen zum Lebensunterhalt (und nicht primär zur Bildungs- oder Beschäftigungsförderung) darstellen,
- als längerfristige materielle Hilfen gewährt werden.

Soziale Grundsicherungssysteme ersetzen nicht andere notwendige Investitionen in öffentliche Güter wie etwa Infrastruktur, medizinische Versorgung, Bildung, Administration, Verkehr, sondern ergänzen sie.

Vor diesem Hintergrund ist die Grundausrichtung des Beschlusses des Deutschen Bundestages „Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen zu unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu implementieren“ vom 13.3. 2008 sehr zu begrüßen.

Mit großer Aufmerksamkeit verfolgen wir die verschiedenen Schritte zu seiner Umsetzung und haben die Erarbeitung eines Sektorkonzepts Soziale Sicherung des BMZ kritisch begleitet. Das Konzept weist allerdings einige Schwachstellen auf, die von der Bundesregierung dringend nachgebessert werden müssen, um dem Bundestagsbeschluss und der Bekämpfung der Armut der Ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungsgruppen besser gerecht zu werden.

- Struktur und Gewichtung der Handlungsfelder tragen insgesamt dem Aspekt der „Verteilungsgerechtigkeit“ zu wenig Rechnung.
- Menschenrechte werden zwar erwähnt, spielen aber keine strukturbildende Rolle in den Handlungsfeldern des Sektorkonzepts. Menschenrechte müssen noch stärker erkennbare Auswirkungen auf Struktur, Gestaltung und Gewichtung der Handlungsfelder haben und Leitlinie für das Engagement der Bundesrepublik im Bereich Soziale Sicherung sein.
- Beitragsfreie Grundsicherung, die übrigens auch im BT Beschluss besonders herausgehoben wird, taucht als Förderbereich nur marginal auf und wird darüber hinaus als Förderinstrument der sozialen Grundsicherung außerordentlich restriktiv gehandhabt.

Unsere Sorge war und ist, dass im Rahmen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit die Förderung von Vorhaben im Bereich der Grundsicherung, die sich an die Ärmsten der Armen richtet und beitragsfrei ist, nicht das Gewicht bekommt, das ihr der Bundestagsbeschluss eindeutig zumisst.

Mikroversicherungen sind – bei bestimmten Rahmenbedingungen – wichtige Instrumente. Den Ärmsten der Armen helfen sie aber nicht – sie können die Mittel dafür nicht aufbringen. Die Gefahr ist sehr real, dass hierdurch vor allem die Interessen der deutschen Versicherungswirtschaft im Ausland vorangebracht werden sollen. Das BMZ scheint aber verstärkt darauf zu setzen. Mit Blick auf die Armutsbekämpfung müssen die verschiedenen Förderbereiche aus dem BMZ-Sektorkonzept soziale Sicherung deshalb in ein angemessenes Verhältnis gebracht werden, damit die Ärmsten der Armen nicht wieder zu kurz kommen. Grundsicherung muss ein stärkeres Gewicht gegenüber ande-

ren Ansätzen sozialer Sicherheit, sowohl konzeptionell als auch hinsichtlich der Fördersummen erhalten – vorab soziale Grundsicherung, dann versicherungsbasierte Ansätze als zweite Säule.

Auf keinen Fall dürfen Menschenrechte durch Konditionierungen von sozialer Grundsicherung beschnitten werden: wo soziale Grundsicherungstransfers für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung erforderlich sind, dürfen keine (Verhaltens-)Bedingungen gestellt werden. Dieser Mindeststandard muss auch in der konkreten Umsetzung der von der Bundesregierung geförderten Projekte im Bereich soziale Grundsicherung gelten.

Wir hatten das Anliegen des Bundestagsbeschlusses nachdrücklich bekräftigt, soziale Sicherheit als Schwerpunkt im BMZ zu implementieren und ihr auch nach außen ein erkennbares Gewicht zu verleihen. Es wäre sinnvoll, gleichzeitig im Sinne eines zweigleisigen Ansatzes bilaterale Vorhaben im Bereich sozialer Sicherung ebenso als zusätzliche Komponente im Rahmen anderweitiger Schwerpunktvorhaben zu fördern, wie dies schon bisher der Fall war. Aufgrund von Erfahrungen mit anderen „Querschnittsaufgaben“, die schnell Gefahr laufen unterzugehen, halten wir nach wie vor eine Doppelstrategie der Bundesregierung für angebracht: Einen Schwerpunkt „Soziale Sicherung“ bilden – und Maßnahmen der Sozialen Sicherung gleichzeitig auch in andere Schwerpunkte integrieren. War im Rahmen der Umsetzung des BT-Beschlusses seitens des BMZ statt der Bildung eines Schwerpunktes lediglich eine (rechnerische) Zielgröße eingeführt worden, ist auch diese mittlerweile gestrichen (s. Antwort auf Kleine Anfrage der Grünen, Drucksache 17/1278, Antwort zu Frage 7). Dies macht die kritische Begleitung der Umsetzung des BT-Beschlusses noch schwieriger. Umso dringlicher, dass das BMZ durch umfassende und präzise Informationen über Ansatz, Ziele und Fördervolumen der einzelnen geförderten Projekte die für ein angemessenes Monitoring durch Parlament und NROs erforderliche Transparenz herstellt.

Insbesondere die Niedrigeinkommensländer werden kurzfristig nicht in der Lage sein, die für soziale Grundsicherungssysteme erforderlichen Finanzmittel allein aus eigenen nationalen Mitteln aufzubringen. Sie benötigen zusätzliche Unterstützung im Rahmen bi- oder multilateraler Zusammenarbeit.

Derzeit diskutierte Vorschläge wie sie u.a. von Seiten des Chronic Poverty Research Centre vorgebracht werden, im Rahmen des MDG 1 ein zusätzliches Ziel hinsichtlich des Zugangs der Armen zur sozialen Grundsicherung einzuführen, werden für die verbleibende Zeit bis 2015 als wenig realistisch und zielführend beurteilt. Dessen ungeachtet sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass im Rahmen internationaler wie nationaler MDG-Strategien Soziale Sicherung als unverzichtbarer komplementärer Ansatz der Armutsbekämpfung anerkannt wird; sie sollte dementsprechend diesem Bereich auch in der eigenen entwicklungspolitischen Praxis mehr Gewicht zuteil werden lassen – unter deutlicher Akzentuierung von Ansätzen Sozialer Grundsicherung, wie zuvor ausgeführt.

Es ist zu begrüßen, dass die Forderung nach Einführung eines „Social Protection Floor“ auch Eingang in das Draft Outcome Document des MDG-Gipfels gefunden hat. Im Sinne des Bundestagsbeschlusses ermutigen wir die Bundesregierung, sich beim MDG-Gipfel für die Erhaltung dieses Passus stark zu machen und ihn im Hinblick auf eine stärkere Betonung von Grundsicherung als grundlegendster Form von Sozialtransfers zur Bekämpfung von Armut und Hunger zu qualifizieren.

#### **IV. Beyond 2015 – schon jetzt über 2015 hinausdenken**

Die Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist geprägt von ambitionierten Vorschlägen, deren Umsetzung meist am unzureichenden politischen Willen scheiterte. Die weitreichenden makroökonomischen Wachstumsziele, die den verschiedenen Entwicklungsdekaden zugrunde gelegt

wurden, wurden größtenteils weit verfehlt. Für die Armen waren nicht nur die 1990er Jahre ein „verlorenes Jahrzehnt“.

Auch hinsichtlich der Hungerbekämpfung existierten weitreichende Erwartungen und Selbstverpflichtungen, die nicht annähernd eingelöst wurden. So hatte sich die Staatengemeinschaft am Ende der Welternährungskonferenz 1974 das Ziel gesetzt, „dass innerhalb eines Jahrzehnts kein Kind mehr hungrig zu Bett gehen wird, keine Familie mehr um das Brot für den nächsten Tag zittern muss und dass kein Mensch mehr seine Zukunft und seine Fähigkeiten durch Unterernährung verkümmern sieht.“ Die Rom-Deklaration der Welternährungskonferenz 1996 formulierte schon deutlich weniger ambitioniert das Ziel, bis 2015 die Zahl der Hungerenden halbieren zu wollen, was mit dem MDG1 nochmals insofern abgeschwächt wird, als nunmehr „nur noch“ die Halbierung des Anteils der Hungerenden und extrem Armen an der Bevölkerung bis 2015 angestrebt wird. Inzwischen interpretieren die Vereinten Nationen das MDG1 dahingehend, dass es darum geht, den Anteil der extrem Armen an der Bevölkerung der Entwicklungsänder zu reduzieren, was eine weitere Schmälerung der Reduktionserfordernisse mit sich bringt. Laut Thomas Pogge fügt diese „Verwässerung des großen Versprechens von Rom (...) 491 Millionen Menschen der Zahl derer hinzu, deren extreme Armut im Jahr 2015 moralisch akzeptiert – ja als Erfolg, als Erreichen des ersten Millenniumziels gefeiert – werden soll. 491 Millionen zusätzliche extrem Arme in der Welt, das sind etwa 6 Millionen zusätzliche Todesfälle aus armutsbedingten Ursachen: in 2015 und auch in jedem der Jahre danach“ (Thomas Pogge, Hannah-Arendt-Lecture Hannover 2009).

Die MDGs zielen bestenfalls auf eine „Halbierung des Problems“ und bleiben auf dem Weg zu Lösungsansätzen für die Herausforderung der globalen Armut auf halber Strecke stehen. Noch bedenklicher als die sukzessive Abschwächung und Vertagung wiederholt bekräftigter Entwicklungsziele ist freilich, dass den MDGs angesichts der weitgehend quantitativen Indikatoren ein sehr reduziertes Armutsverständnis zugrundeliegt. Legt man die an A. Sens capability-Ansatz orientierten Poverty Guidelines des DAC der OECD zugrunde, so fokussieren die MDGs in erster Linie auf die Ermöglichung wirtschaftlicher Verwirklichungschancen, die Fragen der politischen und soziokulturellen Beteiligungsrechte bzw. Verwirklichungschancen kommen fast nicht in den Blick. Dabei steht außer Frage, dass Armut nicht allein mit Einkommensarmut zu tun hat, sondern wesentlich mit kontingenten Beschränkungen, die Menschen daran hindern, ihre Fähigkeiten zu entfalten und ihre Rechte zu verwirklichen und die ihre Möglichkeiten beschneiden, ein erfülltes und menschenwürdiges Leben zu führen. Ohne Teilhabe der Armen ist Entwicklung weder wünschenswert noch möglich.

Arme sind vielfach nicht nur arm an Einkommen, sondern zugleich ausgeschlossen von der Möglichkeit, sich selbst ausreichend zu versorgen. Ihnen ist der Zugang zu produktiven Ressourcen ebenso verwehrt wie zu den politischen Entscheidungsprozessen, um dies zu ändern. Die Überwindung von Armut hat aus dieser Perspektive vor allem mit der Überwindung von Ungerechtigkeit zu tun. Als große Schwäche der MDGs gilt freilich, dass dergleichen strukturelle Armutsursachen kaum in den Blick kommen.

Unter diesen Vorzeichen ist selbst für den Fall, dass es gelingen sollte, die quantitativen Ziele der MDGs zu realisieren, nicht auszuschließen, dass sich an der Lebenssituation der Millionen von Menschen, die in extremer Armut leben, tatsächlich wenig geändert hat.

Die MDGs beschreiben so gesehen keine umfassende Agenda der Armutsbekämpfung und schon gar nicht ein umfassendes Entwicklungskonzept. Sie bilden daher auch nicht zwangsläufig das Referenzsystem, in dem sich die Arbeit der sozialen Bewegungen und der kirchlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen primär verortet. Gleichwohl markieren sie ohne Zweifel zentrale Meilensteine, die auf dem Weg zu einer Welt ohne vermeidbares menschliches Elend und auf dem Weg zu mehr Gerechtigkeit und der Verwirklichung der Menschenrechte erreicht und überschritten werden müssen. Sie sind zugleich die Nagelprobe für die Glaubwürdigkeit der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, schon weil sich dieses Politikfeld im Falle des dramatischen Scheiterns der

MDGs in eine „ultimative Legitimationskrise“ (Franz Nuscheler) hineinmanövrieren würde, die den Rückhalt und die Voraussetzungen für weiterreichende Schritte einer solidarischen Weltinnenpolitik über 2015 hinaus zu unterminieren droht.

Dazu, in einem entschiedenen Kraftakt die notwendigen Ressourcen und den politischen Willen zur fristgerechten Erfüllung der MDGs doch noch zu mobilisieren, gibt es keine Alternative. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hierzu einen stringenten Aktionsplan für die verbleibenden fünf Jahre bis 2015 zu entwickeln und zum MDG-Gipfel im September 2010 vorzulegen. Gleichzeitig bleibt es notwendig, schon jetzt über die MDGs und über das Jahr 2015 hinauszudenken und nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit, sondern alle Politikbereiche konsequent am Leitbild einer global zukunftsfähigen und gerechten Entwicklung auszurichten. Alle politischen Entscheidungen müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie dazu beitragen, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten und die Situation der Schlechtestgestellten in der Weltgesellschaft zu verbessern. Eine strikte Armenorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist dafür unabdingbar – wenn auch noch keine hinreichende Voraussetzung.

## **Zitierte Literatur**

Brot für die Welt (2009): Soziale Grundsicherung als Instrument der Armutsbekämpfung. Stuttgart

CONCORD/Aid Watch (2010): Penalty against Poverty: More and Better EU aid can score Millennium Development Goals. Brussels

CPRC (2009): A proposal to introduce social security into the Millennium Development Goals, paper for discussion. Manchester/Berlin

FAO (2009). The State of Food Insecurity in the World. Rome

Forum Menschenrechte (2010) : Millennium Development Goals und Menschenrechte. Aide Memoire. Berlin.

Künnemann, Rolf/Leonhard, Ralf (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Stuttgart u.a.

Pogge, Thomas: Gerechtigkeit in der Einen Welt. In : Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1-2/2009, S. 13-17. Berlin

United Nations (2009): The Millennium Development Goals Report 2009. New York

VENRO (2010): 5 vor 2015. Zeit für einen Aktionsplan zur Erreichung der MDGs. Bonn/Berlin

World Bank (2010): Global Monitoring Report 2010, MDGs after the crisis. Washington D.C.

Wörner, Beate (2005): Gesichter des Hungers. Der HungerReport. Frankfurt/Main