

Der Kampf gegen den Hunger wird mit den Kleinbauern gewonnen

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 4. April 2011 zum Thema Welternährung

Bärbel Dieckmann

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)451-B

zur ö. Anhörung am 4.4.2011

29.3.2011

1. Hunger ist weiterhin auf dramatischem Wachstumskurs

Weltweit hungern 925 Millionen Menschen. Die Mehrheit lebt in Entwicklungsländern: 578 Millionen in Asien, 239 Millionen im südlichen Afrika, 53 Millionen in Lateinamerika und der Karibik, 37 Millionen im nördlichen Afrika und nahen Osten. Auch in Industrieländern gibt es Hungernde – immerhin 19 Millionen.

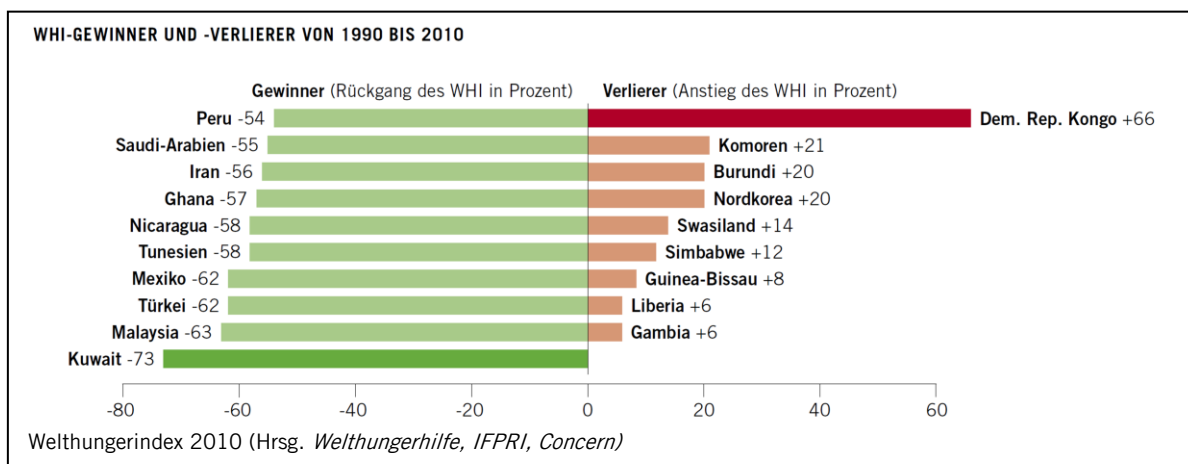
Die **Zahl der Hungernden steigt seit 1995 kontinuierlich** – damals waren es laut Welternährungsorganisation (FAO) noch 788 Millionen. Eine Trendumkehr ist angesichts der steigenden Nahrungsmittelpreise nicht in Sicht: Die Weltbank geht davon aus, dass dieses Jahr 44 Millionen Menschen durch gestiegene Ausgaben für Lebensmittel unter die Armutsgrenze rutschen werden – dies wird sich auch auf die Ernährungssituation auswirken.

Knapp **80 Prozent aller Hungernden leben auf dem Land** und damit ausgerechnet dort, wo Nahrung produziert wird. Die meisten von ihnen leben in kleinbäuerlichen Familien, die sich jedoch von dem, was sie anbauen, ernten und verkaufen nicht ausreichend ernähren können. Zwar steigt die Anzahl der städtischen Hungernden in vielen Teilen der Welt aufgrund des Verstädterungsprozesses rapide an, doch noch bis Mitte dieses Jahrhunderts wird die Mehrzahl der Hungernden in ländlichen Räumen leben.

Welthunger-Index zeigt regionale Fortschritte

Laut Welthunger-Index (WHI 2010, hrsg. von Welthungerhilfe, IFPRI, Concern) muss die Hungersituation in 29 Ländern als sehr ernst oder sogar gravierend bezeichnet werden. Der WHI ist zwar seit 1990 weltweit fast um ein Viertel von 19,8 auf 15,1 gesunken. Das Niveau des WHI bleibt aber insgesamt immer noch besorgniserregend hoch. Insbesondere in Südasien und Afrika südlich der Sahara ist die Situation nach wie vor schwierig, wenngleich in Südasien bedeutendere Fortschritte im Kampf gegen den Hunger erreicht wurden. In Afrika südlich der Sahara hingegen gab es nur minimal Verbesserungen. Besonders groß war der **Fortschritt in Südostasien und in Lateinamerika** und der Karibik.

Ursachen, Auswirkungen und Folgen von Hunger sind sehr vielfältig miteinander verknüpft. Deshalb bemisst der Welthunger-Index die Hungersituation mittels dreier Indikatoren: a) Anteil der Unterernährten in der Bevölkerung, b) Anteil untergewichtiger Kinder unter fünf Jahren und c) Anteil der Kinder, die vor dem fünften Lebensjahr sterben. Durch die Verbindung dieser Indikatoren zu einem Index wird ein umfassenderes Bild des Ausmaßes von Hunger ermöglicht, als es bei der Betrachtung von nur einem Indikator wie beispielsweise der Deckung des Kalorienbedarfs möglich wäre.



2. Welternährung: Viele Baustellen stehen gleichzeitig offen

Hunger ist kein logistisches Verteilungsproblem. Die Globalisierung sorgt dafür, dass dort, wo die entsprechende Kaufkraft besteht, auch Nahrungsmittel verfügbar sind. Auf den regionalen Märkten der Entwicklungsländer ist es häufig eine vergleichsweise kleine, kaufkräftige Elite, die ein breites Angebot an Nahrungsmitteln nachfragt – auch Obst und Gemüse unabhängig von der geographischen und saisonalen Verfügbarkeit. Für viele Menschen der Bevölkerung in diesen Ländern sind diese Produkte jedoch nicht oder nur sehr eingeschränkt zugänglich: Sie haben kein Geld, um sich Nahrungsmittel in ausreichender Menge und Qualität zu kaufen. **Armut verursacht Hunger – wer hungert kann sich kaum aus eigener Kraft aus der Armut befreien.**

Hungernde haben Rechte

Zugang zu ausreichender und angemessener **Nahrung ist ein Menschenrecht**. Es verpflichtet Regierungen von Hunger betroffener Länder dazu, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Menschen ermöglichen, aus eigener Kraft Zugang zu ausreichender, gesunder und kulturell angepasster Nahrung zu erhalten. Hungernde sind daher nicht als hilflose Almosenempfänger zu betrachten. Vielmehr haben sie das Recht, einen angemessenen Zugang zu Nahrung einzufordern. Alle Länder – also auch die ernährungsunsicheren Länder – haben sich schon 2004 zu den Freiwilligen Leitlinien zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung bekannt. Diese **Anleitung für eine gute Regierungsführung bezüglich der Hungerbekämpfung** wird aber bislang viel zu selten genutzt.

Auch Regierungen im Norden stehen in der Pflicht: Politikmaßnahmen aller Ressorts müssen kritisch daraufhin überprüft werden, ob sie eine Verschärfung der Hungersituation in anderen Ländern zur Folge haben. Dies führt uns gerade die aktuelle Agrartreibstoffdebatte in Deutschland in aller Deutlichkeit vor.

Die Zivilgesellschaft im Süden und Norden ist wiederum aufgefordert, das Recht auf Nahrung als Instrument zur Kontrolle staatlichen Handelns zu nutzen und entsprechende Hungerbekämpfungsstrategien einzufordern.

Strukturelle Probleme sind nicht überwunden

In Politik und Presse geführte Debatten lenken vielfach vom Kernproblem ab: Nur zu einem kleinen Teil verursachen die neuen globalen Trends wie steigende Nahrungsmittelpreise, Klimawandel, Spekulation auf Agrarrohstoffe oder die zunehmende Agrartreibstoffnachfrage

Hunger. Zwar werden von diesen Entwicklungen auch gerade diejenigen am härtesten getroffen, die ohnehin schon am wenigsten haben. Doch auch vor dem Einsetzen dieser Trends hungerten bereits über 800 Millionen Menschen. **Die Hauptursachen des Hungers sind struktureller Art.** Vor allem Krisen- und Konflikte, schlechte Regierungsführung, mangelhafte Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitsbereich, ungleiche Handelsstrukturen und fehlende Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen sorgten schon in der Vergangenheit dafür, dass der Hunger nicht wirkungsvoll bekämpft werden konnte.

Neben politischen Ursachen stellt vor allem das hohe Bevölkerungswachstum die Hungerbekämpfung vor große Herausforderungen. Das **Bevölkerungswachstum findet nahezu ausschließlich in den Entwicklungsländern statt.** Dort wird die Bevölkerung von heute etwa 5,6 auf 8,1 Milliarden Menschen im Jahr 2050 anwachsen, während sie in den Industrieländern mit etwa 1,3 Milliarden nahezu konstant bleibt (Handbuch Welternährung 2011). Viele dieser Entwicklungsländer sind jedoch bereits heute darauf angewiesen, einen hohen Anteil der Nahrungsmittel, die zur Versorgung der heimischen Bevölkerung notwendig sind, zu importieren.

Agrarproduktion hängt von zu wenigen Ländern ab

Die Versorgung des Weltmarkts mit wichtigen Grundnahrungsmitteln hängt von wenigen produzierenden Ländern ab. Wenn in diesen Ländern die Ernten umwelt- oder katastrophenbedingt gering ausfallen, kommt es zu heftigen Anstiegen der Weltmarktpreise. Zudem verhängen Regierungen vielfach bei drohender Nahrungsmittelverknappung Exportbeschränkungen. Diese sollen nicht nur eine ausreichende nationale Nahrungsmittelversorgung sicherstellen, sondern auch Preisanstiege im eigenen Land verhindern. Die von Thailand (Reis, 2008) und Russland (Weizen, 2010) verhängten Exportbeschränkungen aufgrund steigender Nahrungsmittelpreise bzw. großflächiger Brände haben einen extrem starken Anstieg der Weltmarktpreise nach sich gezogen – zum Leid der armen Importländer. Das Instrument der **Exportbeschränkung sollte daher nur angewandt werden, wenn im eigenen Land tatsächlich eine Ernährungsknappheit abgewendet werden muss.**

Auf der anderen Seite zeigt diese Oligopolisierung der landwirtschaftlichen Produktion die unbedingte Notwendigkeit auf, zur Hungerbekämpfung die **vorhandenen landwirtschaftlichen Potentiale in den Entwicklungsländern in Wert zu setzen** – dadurch wird nicht nur die

globale Produktion gesteigert und die Abhängigkeit vom Weltmarkt reduziert, sondern auch das Ernteausfallrisiko gestreut.

Nahrungsmittel aus schrumpfenden Flächen werden nicht effizient genutzt

Steigender Wohlstand und veränderte Lebensgewohnheiten haben dazu geführt, dass die Menschen in Schwellenländern wie China oder Indien – aber auch in Entwicklungsländern – mehr und bessere Nahrungsmittel nachfragen.

Vor allem Eier, Milchprodukte und Fleisch sind gefragt. Die landwirtschaftliche Produktion lässt sich jedoch nicht so schnell steigern, wie die Nahrungsmittelanforderungen der Weltbevölkerung es notwendig machen, denn insgesamt wird die landwirtschaftlich nutzbare Fläche nicht mehr. Das Ackerland, das in Russland oder Lateinamerika hinzugewonnen wird, geht in Asien oder Europa durch zunehmende Flächenversiegelung für Straßen, Städte und Industrieanlagen verloren. Zudem geht die Ausweitung des Ackerlandes vielfach zu Lasten intakter Naturwälder, wodurch der Klimawandel beschleunigt wird. Noch 1960 standen weltweit pro Kopf 0,44 Hektar Ackerland zur Verfügung. Im Jahr 2000 waren es knapp 0,22 Hektar, und 2050 werden es nach Prognosen der FAO voraussichtlich nur noch etwa 0,15 Hektar sein. Nicht nur Ackerland, auch Wasserreserven sind knapp. **Angesichts dieser Ressourcenverknappung wird globale Ernährungssicherheit nur gelingen, wenn nicht nur die landwirtschaftlichen Flächen, sondern insbesondere auch die Ernten effizienter genutzt werden.**

Große Teile der Nahrungsproduktion gehen in Entwicklungsländern nach jeder Ernte verloren und verstärken die ohnehin hohe Unterversorgung mit Grundnahrungsmitteln in vielen Gebieten. Das gilt vor allem für die kleinbäuerlichen Betriebe in Afrika. Die Verluste liegen je nach Nahrungskultur zwischen 15 und 50 Prozent. Zum Beispiel verderben jedes Jahr 12,5 Prozent an Sorghum und Hirse sowie 22,5 Prozent der Maisernte. Verantwortlich dafür sind häufig verfrühte Ernten unreifer Produkte, die dann verderben oder weggeworfen werden. Getreide oder Feldfrüchte können auch unter starkem Regen leiden oder bei Ernte, Verladung

oder Transport beschädigt oder (zum Beispiel mit Schimmel) kontaminiert werden. Solche Verluste führen zu steigenden Produktionskosten der Erzeuger, die diese als Preissteigerungen auf den lokalen Märkten an die Konsumenten weitergeben. **Einfache Technologien wie stabile Haushaltssilos zur Lagerung könnten hier bereits zu einer enormen Effizienzsteigerung der Produktion und Vermarktung führen.** Grundsätzlich ist der Schutz von Nahrungsmitteln vor dem Verderb oder der falschen Nach-

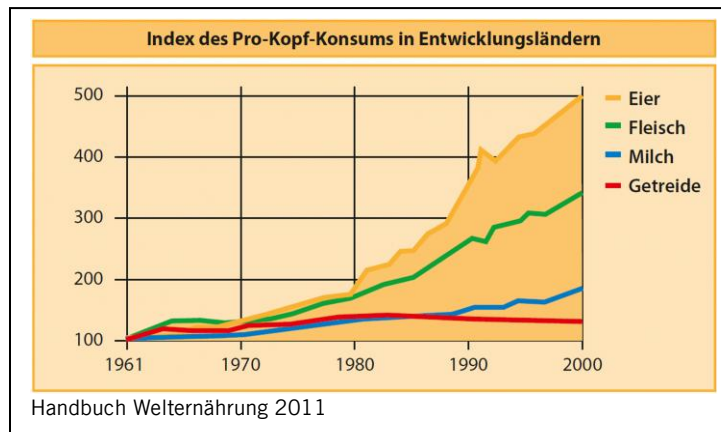
bearbeitung und Lagerung sinnvoller als der Versuch, Verluste durch eine weitere Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion zu kompensieren. Vorsorge in dieser Richtung spart unnötige Kosten für Arbeitskräfte, Energieverbrauch und Nahrungs-

produktion. Auch die Entsorgung von Nahrungsmitteln auf dem Weg von der Produktion über die Vermarktung und Verarbeitung sowie die Verschwendung von Nahrungsmitteln in Haushalten tragen dazu bei, dass nur ein Teil der angebauten Nahrung auch tatsächlich für eine gute Ernährung genutzt werden kann.

Globale Handelsstrukturen bremsen Welternährung aus

Seit Jahrzehnten stützen Industrieländer ihre Landwirtschaft durch Subventionen und Schutzzölle und kurbeln damit die eigene Produktion an. Die dadurch ohnehin konkurrenzlos billig produzierten Lebensmittel gelangen immer noch Mithilfe von Exportsubventionen zu Tiefpreisen auf den Weltmarkt. Gleichzeitig schützen reiche Länder ihre Agrarmärkte durch Zölle, so dass der Marktzugang für Entwicklungsländer schwierig, wenn nicht unmöglich ist. Auf der anderen Seite benachteiligen viele Entwicklungsländer ihre Eigenproduktion durch überhöhte Wechselkurse, Exportsteuern für landwirtschaftliche Produkte und Importsubventionen. Zusätzlich wird der lokale Agrarhandel vielfach durch ineffiziente Verwaltungen und verfehlte Wirtschaftspolitik behindert.

Die Landwirtschaft und ländlichen Räume in den ärmsten Ländern der Welt werden sich nur dann entwickeln, wenn diese Handelsverzerrungen und Entwicklungshemmnisse aufgehoben werden. Der Abbau von Exportsubventionen und Importschutzbestimmungen in den Indust-



rieländern sind erste Schritte in die richtige Richtung. Allerdings wurde bisher die Chance vertan, WTO-Verhandlungen zur Hungerbekämpfung zu nutzen. Dabei kann internationaler Handel nur dann gerechter werden, wenn er auf anerkannten Regeln basiert: Dies ist genau die Rolle der WTO.

Auch die Öffnung der Märkte in den Entwicklungsländern – über Jahrzehnte von Weltbank und internationalem Währungsfonds für den Agrarsektor gefordert – nutzt vor allem den Exportinteressen der Industrienationen. Entwicklungsländer verlieren Zolleinnahmen und befürchten zu Recht, dass ihre eigenen strukturell benachteiligten Produzenten durch Importfluten weiter zurückgedrängt werden. Um entwicklungsfördernd zu sein, muss Handel sich an der Marktfähigkeit von Produktgruppen orientieren. Der Handel mit Produkten wie Tee, Kaffee oder Kakao profitiert von einer Liberalisierung, wogegen der Anbau von Getreide oder die lokale Geflügel- und Milchwirtschaft in

vielen Entwicklungsländern noch einen besonderen Schutz benötigen, um **schrittweise Marktfähigkeit erlangen** zu können. Aufgrund der strukturellen Nachteile wird es etliche Jahre dauern, bis die landwirtschaftliche Produktion marginalisierter ländlicher Räume in Entwicklungsländern annähernd die Effizienz und Qualität der Industrienationen erreichen kann. Deshalb müssen Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, ihren eigenen Agrarsektor vor entwicklungshemmenden Importen zu schützen (z.B. durch Zoll- und Importschranken) und notfalls die nationale Landwirtschaft vorübergehend zu subventionieren.

Der Schutz der heimischen Produktion kommt jedoch nicht automatisch allen Armen zugute – während Bauern profitieren müssen arme ländliche und städtische Konsumenten höhere Preise zahlen. Schutzmaßnahmen sollten deshalb nur gezielt, regelgebunden und zeitlich begrenzt eingesetzt werden.

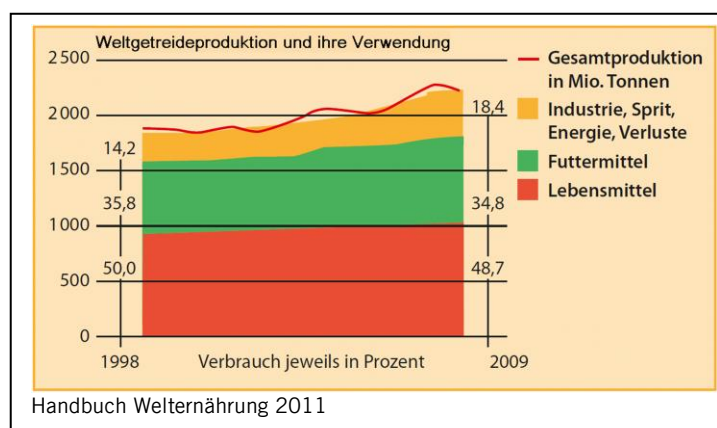
Bioenergieproduktion steigt schneller als die Lebensmittelproduktion

Immer mehr Agrarprodukte wandern in die Erzeugung von Biotreibstoffen, Faser- oder anderen Industrieprodukten oder werden als

Futtermittel verwendet. Nur noch 49 Prozent der Weltgetreideproduktion (Weizen, Reis, Mais) dienen der unmittelbaren Ernährung. Bei Ölsaaten (Soja, Raps, Palmöl, Sonnenblumen) ist der Anteil noch geringer.

Viele Industrieländer – allen voran die USA und EU – haben beschlossen, große Anteile der fossilen Kraftstoffe durch Agrartreibstoffe zu ersetzen bzw. die Beimischungsquoten in konventionellen Treibstoffen zu erhöhen. Diese politischen Entscheidungen, die trotz fragwürdiger Umweltbilanz dem Klimaschutz dienen sollen, wirken sich einerseits auf die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen aus: Zunehmend werden Kraftstoffpflanzen auf Flächen angebaut, die dringend für eine Ausweitung der Ernährungslandwirtschaft benötigt werden.

Andererseits hat die Agrartreibstoffpolitik dazu geführt, dass Kraftstoffpflanzen – und dadurch auch Grundnahrungsmittel – an den Ölpreis „angekoppelt“ wurden. Insbesondere die Mais- und Zuckerpreise spiegeln die enge Ankopplung wider – diese Agrarrohstoffe sind



Grundlage der Bioethanolproduktion. Dadurch steigen die Nahrungsmittelpreise zunehmend im Gleichschritt mit dem Ölpreis.

Auf Importe von Kraftstoffpflanzen oder Agrartreibstoffen aus Entwicklungsländern ohne Nachweis einer akzeptablen sozialen und ökologischen Produktionsweise müssen daher umgehend beendet werden. Nationale Standards und internationale Abkommen müssen die soziale, wirtschaftliche und ökologische Tragfähigkeit der Produktion von Agrotreibstoffen sicherstellen. Denn **die Produktion von Bioenergie darf nicht zur Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung führen**. In Entwicklungsländern sollte vorrangig in nachhaltige lokale Bioenergienutzung investiert werden, anstatt einen unkontrollierten Weltmarkt für Agrotreibstoffe zu fördern.

Gratwanderung zwischen Investitionen in Land und Land Grabbing

Arme Länder handeln durchaus richtig, wenn sie die Investitionswelle in die Landwirtschaft nutzen, um Fortschritt und Entwicklung im ländlichen Raum zu fördern. Durch privatwirtschaftliche Finanzströme und technische Innovation können entscheidende Entwicklungsim-

pulse gesetzt werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch **eine gute Regierungsführung, die die Landwirtschaft und Landvergabe an rechtlichen Prinzipien und Strategien zur Armutsreduzierung knüpft**. Oftmals werden auf nationaler Ebene politische Prozesse zur Armutsbekämpfung angestrengt, mit denen eine Entwicklung auch der ländlichen Räume erreicht werden soll (sog. Poverty Reduction Strategy Papers). Leider sind Auslandsinvestitionen in die Landwirtschaft nur selten mit diesen Prozessen verknüpft.

Die Verhinderung des Zugangs zu Nahrung und Ernährungsgrundlagen durch Landverlust infolge von ‚Land Grabbing‘ stellt eine gravierende Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung dar. Sowohl die Investoren als auch die Regierungen tragen dafür die Verantwortung, dass der Zugang zu Nahrung nicht durch Enteignung von Land verwehrt wird. Für Unternehmen werden Investitionen in die Landwirtschaft langfristig nur rentabel sein, wenn sie in einem günstigen Umfeld getätigt werden.

Als Reaktion auf die rapide zunehmenden Landnahmen und die lauter werdende Kritik an dieser Entwicklung haben sich auf internationaler Ebene zwei Initiativen gegründet: Eine Initiative hat unter Vorsitz der Weltbank sieben Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen in Agrarland formuliert (Principles for Responsible Agricultural Investment). Die zweite Initiative, die von der FAO gesteuert und vom deutschen Landwirtschaftsministerium unterstützt wird, setzt auf die Verantwortung der Regierungen in den Zielländern des Land Grabbing (Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and Other Natural Resources). Beide Prozesse sind noch nicht abgeschlossen. Zwar erwecken insbesondere die RAI-Prinzipien den Eindruck, dass sie fertig seien, aber aus vielen Ländern gibt es massiven Protest. Denn die Prinzipien nehmen keinerlei Bezug auf existierende, relevante Gesetzgebung – etwa arbeitsrechtliche Normen – und machen nicht den völkerrechtlich sehr bedeutenden Unterschied zwischen Staatenpflichten und Unternehmerpflichten.

Der Ansatz der zweiten Initiative verspricht die größere Wirkung: Von den Voluntary Guidelines gibt es zwar noch nicht einmal einen offiziellen ersten Entwurf (sog. „Zero Draft“); dieser wird im Frühjahr erwartet. Doch anders als die Prinzipien werden die Voluntary Guidelines sich **an existierende internationale Gesetzgebung anlehnen** und diese weiter konkretisieren. Sie zeigen so den Rahmen auf, in dem sich Staaten bei der Landvergabe bewegen können. Geplant sind z.B. konkrete Vorgaben darüber, wie die Beteiligung der Betroffenen vor Ort gestaltet werden muss, welche Beschwerdemöglich-

keiten und Kompensationsformen bei Verletzungen zur Verfügung stehen, welche Zugriffsmöglichkeiten bei Rechtsverletzungen auf Firmen im Ausland bestehen (extra-territoriale Geltung), etc. Mit diesen Leitlinien würde den Betroffenen ein konkretes Instrument an die Hand gegeben, um vom Staat einzufordern, bei der Vergabe von Land verantwortlich zu handeln und seinen Verpflichtungen nachzukommen – wie etwa dem Menschenrecht auf Nahrung.

Zunehmende Spekulation mit Nahrungsmitteln stürzt arme Menschen in den Hunger

Als weiterer Preistreiber dürfen Spekulationen an der Börse nicht unterschätzt werden. Eine Studie der Universität Bremen im Auftrag der Welthungerhilfe von April 2011 berechnet, dass das Engagement der Kapitalanleger auf den Getreidemärkten in den Jahren 2007 bis 2009 im Jahresdurchschnitt zu **Preisniveaueerhöhungen von bis zu 15 Prozent** führte.

Spekulation mit Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen ist kein neues Phänomen. In Form von futures – das sind Verträge, die erst in der Zukunft wirksam werden – sind sie als eine Art Risikoversicherung gegenüber Preisschwankungen durchaus sinnvoll und nützlich. Landwirte, kommerzielle Händler und Verarbeiter sichern reale Warentransaktionen gegen Preisänderungen in der Zukunft ab. Dadurch werden Preisrisiken tendenziell eher abgedeckt als verursacht. Ein Hebel der Nahrungsmittelpreis Krise von 2007/2008 könnte jedoch gewesen sein, dass Banken und Fondsgesellschaften aufgrund zusammenbrechender Immobilien- und Kreditmärkte nach neuen Anlageformen suchten und in den Handel mit Agrarrohstoffen eingestiegen sind. Dabei ging es vor allem um eine Diversifizierung ihrer Anlagen und kurzfristige Gewinne. Es ging nicht um tatsächliche Warentransaktionen. Bereits Ende 2007 war der Anteil der Kaufobligationen nichtkommerzieller Händler bei Getreide und Sojabohnen signifikant angestiegen. Im ersten Quartal 2008 war zudem das Volumen der global gehandelten futures und Optionen für Getreide um 32 Prozent gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr gestiegen. All das kann als Hinweis für eine »Preisblase« angesehen werden, die sich nicht durch die fundamentalen Marktgegebenheiten allein erklären lässt. Solche globalen Geldströme in die Märkte für Agrarrohstoffe, einschließlich Nahrungsmittel, werden durch die zunehmende Liberalisierung der Finanzmärkte erst möglich. Sie sind problematisch, weil sie die Anfälligkeit für Preisschwankungen sowie das Risiko für Nahrungsmittelimporteure

und –konsumenten mit Auswirkungen auf Millionen von Menschen erhöhen.

Damit arme und vom Nahrungsmittelimport abhängige Länder nicht zunehmend Grundnahrungsmittel zu astronomischen Summen importieren müssen, besteht dringend die Notwendigkeit, die **Märkte für globale Grundnahrungsmittel wie Weizen, Mais oder Reis wieder nach fundamentalen Marktdaten – Angebot, Nachfrage, Lagerbestände – auszurichten**. Mehr Transparenz an Warenterminbörsen wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung: Es muss klar sein, wer mit Agrarrohstoffen handelt. Der Agrarrohstoff-Derivate-Markt sollte den Händlern zugänglich sein, die Preise bilden und Risiken absichern, und nicht Finanzakteuren. Zudem gilt es, weltweit harmonisierte Verhaltensregeln auf den Finanzmärkten aufzubauen.

Klimawandel erweitert Ernährungsschere

Gleichzeitig wird nach den heutigen Prognosen der Klimawandel die Landwirtschaft vorwiegend in jenen Regionen beeinträchtigen, die jetzt schon mit schwierigen agro-klimatischen Bedingungen kämpfen, wie zum Beispiel einige Regionen im südlichen Afrika und Asien. Betrachtet man die globale Ebene, so wird sich das gesamte landwirtschaftliche Ertragspotential durch den Klimawandel kaum verändern. Nur: Ausgerechnet dort, wo bereits heute gehungert wird, kommt es nicht erst in ferner Zukunft, sondern bereits in den kommenden Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem starken Rückgang der Ertragspotentiale: Bis 2020 könnten in einigen Ländern Afrikas die Ernteerträge aus dem Regenfeldbau – dies betrifft 90 Prozent der Landwirtschaft – aufgrund des Klimawandels um die Hälfte zurückgehen; für Zentral- und Südasien sowie für Lateinamerika werden Ernterückgänge bis zu 30 Prozent erwartet (IPCC 2007). **So wird auch der Klimawandel die Kluft der Nahrungsmittelverfügbarkeit zwischen Nord und Süd vertiefen.**

3. Nahrungsmittelhilfe künftig langfristig denken

Als direkte Reaktion auf die wachsende globale Hungersnot durch steigende Nahrungsmittelpreise wurden 2008 zahlreiche nationale und internationale Sofortprogramme zur Bereitstellung von Nahrungsmitteln, Saatgut und Dünger aufgelegt. Zur unmittelbaren Linderung von Not sind diese Hilfsmaßnahmen unverzichtbar. Die **Effekte der Nahrungsmittelhilfe und der Saatgutverteilung von 2008 sind jedoch verpufft – sie sind, wie befürchtet, nicht in langfristige Entwicklungsstrategien gemündet.**

Von Food Aid zu Food Assistance

Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit wird zurzeit die Nahrungsmittelhilfekonvention (*Food Aid Convention*) neu verhandelt. Vor über 40 Jahren zwischen 23 Geberstaaten beschlossen, um Getreideüberschüsse sinnvoll bei Hungerkrisen in Entwicklungsländern einzusetzen, ist die Konvention heute unzeitgemäß geworden. Nun ist die Frage, wie viel Reform gewagt wird und ob es gelingen wird, die Konvention zu einem Instrument zu machen, das seinen Zweck erfüllt: **an den Bedürfnissen der Hungernden ausgerichtete Hilfe, die den Bogen von kurzfristiger Nothilfe zu längerfristigen Ernährungssicherungsmaßnahmen schlägt**. Ein Knackpunkt ist die Frage, in welcher Form sich die Geber zukünftig verpflichten werden, wenn die Konvention ihrem Anspruch gerecht werden will, vorhersehbare Hilfe für Krisenzeiten zur Verfügung zu stellen. Denn schon heute sorgen stark schwankende und tendenziell steigende Nahrungsmittelpreise dafür, dass bereitgestellte Gelder weniger Menschen in Notlagen satt machen und Nahrungsmittelrationen gekürzt werden.

Nachhaltig kann Nahrungsmittelhilfe nur sein, wenn gemäß dem Prinzip „Linking Relief, Rehabilitation and Development“ (LRRD) die Verbindung zu langfristigen Entwicklungsmaßnahmen für Ernährungssicherheit hergestellt wird. Denn mittelfristig muss immer den Menschen dabei geholfen werden, sich eigenverantwortlich (ownership) eine materielle Existenzgrundlage zu schaffen. Der Ankauf von Hilfsgütern vor Ort vermeidet viele Nachteile von Nahrungsmittellieferungen aus Industriestaaten (lange Lieferwege, wenig Berücksichtigung lokaler Ernährungspräferenzen, Beeinträchtigung lokaler Märkte durch Verkauf von Hilfsgütern) und kann dazu beitragen, die lokale Produktion und Wirtschaft anzukurbeln.

Die neue Konvention sollte daher neben reinen Nothilfemaßnahmen auch Maßnahmen zulassen, die Selbsthilfeansätze fördern (z.B. bezahlte Arbeitseinsätze für den Wiederaufbau von Infrastruktur [Cash for Work], landwirtschaftliche Starter Pakete). Statt neuer Abhängigkeit von Nahrungsmittelhilfe kann so Nothilfe in die Selbstversorgung münden – also weg von Food Aid hin zu Food Assistance.

Mehr in Krisenvorsorge investieren

Ziel eines Konzepts zur Überwindung von Hungerkrisen muss es sein, **lokale Nahrungsmittelengpässe zu vermeiden und durch Vorsorge aufkommende Notlagen so zu entschärfen, dass künftig Nahrungsmittelhilfe immer seltener notwendig wird**. Geberländer haben bislang

Entwicklungsländer zu wenig beim Aufbau eigener Strategien zur Vermeidung und Überwindung von Katastrophen unterstützt. Gerade angesichts des Klimawandels muss heute die Entwicklungszusammenarbeit die Stärkung nationaler und lokaler Fähigkeiten in der Katastrophenvorsorge viel stärker berücksichtigen. Hierzu gehört auch der Aufbau verlässlicher Frühwarnsysteme, die durch Beobachtung der lokalen Märkte und Veränderungen im Ernährungsstatus der Bevölkerung, eine zunehmende Nahrungsmittelknappheit anzeigen. Darauf aufbauend können zielgerichtete Vorsorgemaßnahmen getroffen werden.

4. Welternährung: Es führt kein Weg an Kleinbauern vorbei

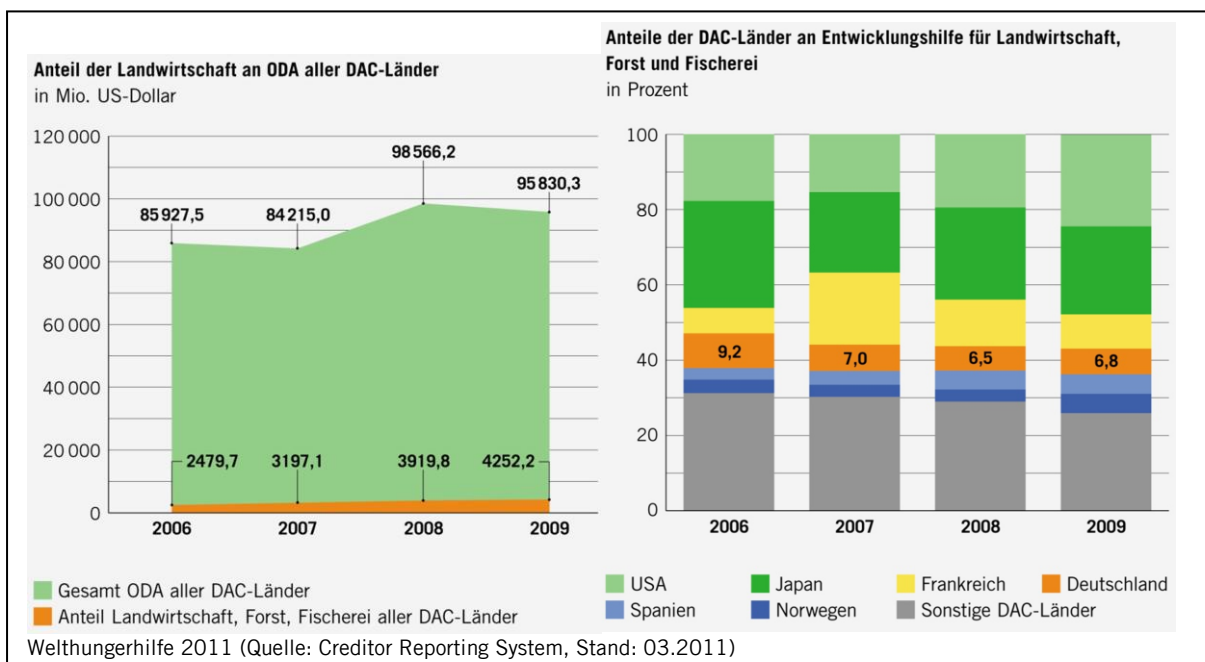
Die Lösung des globalen Ernährungsproblems liegt heute und in den nächsten Jahrzehnten in der Hand von Kleinbauern: 85% der weltweit 525 Millionen Bauernhöfe bewirtschaften weniger als zwei Hektar Land. Angesichts dieser Kleinteiligkeit sind armutsorientierte Struktur-reformen notwendig. Diese können aber den Anteil unwirtschaftlicher, zu kleiner Betriebe nur sukzessive – also über einige Jahrzehnte hinweg – verringern. Die Erfahrungen in der Förderung kleinbäuerlicher Landwirtschaft haben in den letzten Jahren gezeigt, dass deren Kapazitäten längst nicht erschöpft sind. In ihnen liegt ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung der Nahrungsproduktion in Entwicklungsländern. **Richtig gefördert sind bäuerliche Betriebe auch der Schlüssel einer klimafreundlichen und ressourcenschonenden landwirtschaftlichen Entwicklung.**

Mehr Mittel zur Förderung der Landwirtschaft bereitstellen

Obwohl die Landwirtschaft – insbesondere die kleinbäuerlich geprägte Landwirtschaft in Entwicklungsländern – als wichtigster Sektor für nationale Armutsbekämpfungs- und Ernährungssicherungsstrategien an Anerkennung gewonnen hat, hat sie nur selten politische Priorität. Die Landwirtschaft in Entwicklungsländern ist über Jahrzehnte vernachlässigt worden, weil man davon ausging, die globalen, deregulierten Märkte würden einen ausreichenden Anreiz für die heimische Agrarproduktion darstellen. Es wurde auf makroökonomische Entwicklung gesetzt und nicht in kleinbäuerliche Produktionsbetriebe investiert. Das Versäumnis liegt nicht nur bei den nationalen Regierungen. Auch die internationale Gemeinschaft hat jahrzehntelang die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vernachlässigt und Investitionen in diesen Sektoren in den letzten zwanzig Jahren verringert. Die aktuellen ODA-Zahlen zeigen, dass eine **Trendumkehr hin zu mehr Förderung der Landwirtschaft** in der Entwicklungszusammenarbeit trotz zahlreicher Zusagen noch nicht vollzogen ist.

Ziel ist eine multifunktionale und wirtschaftliche bäuerliche Landwirtschaft

Die Entwicklung des verarmten Klein- und Subsistenzbauerntums hin zu **einer wirtschaftlich tragfähigen sowie sozial und ökologisch nachhaltigen bäuerlichen Landwirtschaft** ist einer der wichtigsten Hebel zur Überwindung von Hunger und Armut. Die Potentiale des Agrarsektors in der ländlichen Entwicklung liegen in



der Produktivitätssteigerung, vor allem aber in Diversifikationsstrategien, der Weiterverarbeitung von Erzeugnissen, der Erschließung von Märkten und in der Erbringung von Umwelt-dienstleistungen. Diese Multifunktionalität der Landwirtschaft kann nur ausgeschöpft werden, wenn standortgerechte Strategien entwickelt und umgesetzt werden. Allerdings gibt es hierfür keine globale Lösung und auch keine Blaupause zur Berücksichtigung lokaler Anforderungen. Umweltbedingungen, Entwicklungsstand und kulturelle Prägung stellen überall andere Anforderungen an die Landwirtschaft. Grundsätzlich sollten Agrarstrategien die dauerhafte Versorgung mit angemessenen Nahrungsmitteln – auch bei wachsender Bevölkerung – sicherstellen. Gleichzeitig gilt es, **lokale Wirtschaftskreisläufe zu fördern, insbesondere den Aufbau effektiver Vermarktungsstrukturen und die Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe.**

Globale Rezepte gibt es nicht – lokale Standortgerechtigkeit ist gefragt

Hunger überwinden, Ernährungssicherheit trotz starkem Bevölkerungswachstum garantieren und gleichzeitig gesunde und abwechslungsreiche Kost zur Beseitigung von Mangelernährung für alle Menschen ermöglichen – all dies bedeutet: Wir müssen nicht nur Nachernteverluste vermeiden, sondern auch die Produktion von Lebensmitteln erhöhen. Eine Herausforderung an die Landwirtschaft, die ohne massive Investitionen kaum zu bewältigen sein wird. Nur müssen die Weichen auch so gestellt werden, dass sie einen nachhaltigen Weg aus der Hungerkrise weisen. Dies ist mit einem Beharren auf industrieller Landwirtschaft mit hohem Energie- und Chemikalieneinsatz nicht zu erreichen (IAASTD 2009). Nur Großgrundbesitzer und Investoren profitieren von der großflächigen, vielfach in Monokultur angelegten Landwirtschaft – die jedoch zu Lasten der Umwelt geht. Kleinbauern, die wenig Kapital für teure Investitionen in Technik haben, können mit ihren kleinen Flächen nicht konkurrieren. Nachhaltigkeit wird in der Landwirtschaft am ehesten durch den ökologischen Landbau erzielt. Im Gegensatz zu konventioneller Landwirtschaft verzichtet ökologischer Landbau auf den Einsatz Grüner Gentechnik, von Pestiziden, chemischem und mineralischem Dünger, Wachstumsbeschleunigern (Antibiotika, Hormone) und folgt hohen Tierschutzstandards. Gleichzeitig ist nachgewiesen, dass auch durch den ökologischen Landbau erhebliche Produktionszuwächse erzielt werden können. Eine ausschließliche Festlegung auf ökologischen Landbau wäre jedoch ebenso wenig hilfreich wie eine generelle Bevorzugung der konventio-

nellen Landwirtschaft. De facto muss jeweils lokal bzw. regional entschieden werden, welcher Methodenmix den Anforderungen einer standortgerechten Landwirtschaft am ehesten entspricht und am wirksamsten zur Armut- und Hungerbekämpfung beiträgt. Standortgerechte Anbaumethoden leisten einen Beitrag zum Erhalt natürlicher Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft und der Artenvielfalt. Oftmals sind traditionelle Anbaumethoden angesichts des steigenden Produktionsdrucks und veränderter Umweltbedingungen nicht mehr tragfähig. Notwendig ist eine Kombination herkömmlicher und neuer Praktiken: **Standortgerechte Landwirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass Produktionstechniken auf traditionellem Wissen aufbauen, innovative Ansätze einbeziehen und kontinuierlich an Umwelt- und Marktbedingungen angepasst werden.** Eine marktorientierte und diversifizierte bäuerliche Landwirtschaft kann flexibler auf neue Umweltbedingungen (Klimawandel) und Marktanforderungen reagieren als großräumige und industriell dominierte Landwirtschaftsstrukturen.

Ernährungssicherung bedeutet auch wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum

Nur eine wirtschaftlich tragfähige Landwirtschaft kann Armut mindern. Die Erträge müssen nicht nur die Produktionskosten decken, sondern auch Überschüsse erzielen, so dass Einkommen und Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden können. Eine Subventionierung landwirtschaftlicher Leistungen kann für klar begrenzte Maßnahmen (z.B. Umweltdienstleistungen, Ernährungssicherung, soziale Sicherung) angemessen sein, muss aber transparent und gerecht gestaltet werden.

Dennoch: Land und Wasser sind begrenzt. In vielen Ländern reichen diese Ressourcen bereits heute nicht mehr zur Existenzsicherung aller Subsistenz- und Kleinbauern aus. **Landwirtschaft als alleinige Einkommensquelle stellt für Millionen Kleinbauern eine Hunger- und Armutsfalle dar** und entspricht nur in Einzelfällen (z.B. bei indigenen Völkern) den Anforderungen an soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit. Die Schaffung neuer Einkommensquellen ist daher essentiell für eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung im ländlichen Raum. Standortgerechte Landwirtschaft muss mittelfristig über die reine Selbst- bzw. lokale Versorgung hinausgehen. Dies setzt voraus, dass Bauern ihre Produktion diversifizieren und wo notwendig auch ein **armutsorientierter Strukturwandel** (z.B. Abnahme der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft bei verbesserten

Beschäftigungsmöglichkeiten in der Weiterverarbeitung von Agrarprodukten) vollzogen wird.

Mehr Agrarforschung in Entwicklungsländern

Um den steigenden Bedarf an Agrarprodukten decken zu können, müssen die Ernten einen höheren und verlässlicheren Ertrag bringen. Agrarforschung ist dann gleichzeitig ein Schlüssel zur Armut- und Hungerbekämpfung, wenn sie das lokale und indigene Wissen einbezieht und der Forschungsschwerpunkt auf kleinbäuerliche und agro-ökologische Anbaumethoden in Entwicklungsländern gelegt wird. Nur wenn die Intensivierung der Landwirtschaft lokal selbstbestimmt und auf ökologischen Prinzipien beruht, kann sie im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe der regionalen Ernährungssicherheit dienen.

Große Hoffnungen liegen in der grünen Gentechnik. Nur: Bisher steht kein gentechnisch verändertes Saatgut zur Verfügung, das die Anforderungen an eine nachhaltige Armutsreduzierung bei den Kleinbauern in Entwicklungsländern erfüllt. Im Fokus der transgenen Saatguterzeugung stehen hauptsächlich Pestizid- und Herbizidtoleranzen, die vor allem für die industrielle Landwirtschaft von Bedeutung sind. **Arme Kleinbauern in Entwicklungsländern produzieren jedoch in erster Linie für den Eigenbedarf oder lokale Märkte. Sie können die Potentiale gentechnisch veränderter Sorten in der von ihnen praktizierten Landwirtschaft mit hoher Arbeitsintensität, Anbau- und Artenvielfalt sowie geringem Kapitaleinsatz nicht ausschöpfen.** Einkommenssteigerungen durch transgenes Saatgut sind in der Regel gering, oft sogar negativ und wenig nachhaltig.

Über Jahrhunderte hinweg waren Züchtungsergebnisse öffentliches Gut, auf das alle Landwirte zurückgreifen konnten. In den vergangenen Jahrzehnten fand eine rasante Privatisierung in der Agrarforschung und einschließlich der Saatgutzüchtung statt. Bauern verlieren dadurch zunehmend die Kontrolle über ihr Saatgut. Gentechnisch verändertes Saatgut ist durch Patentierung vor Nachbau geschützt; eine Eigenvermehrung ist nicht möglich. Die traditionelle Bevorratung und der freie Austausch mit anderen Kleinbauern werden dadurch unterbunden. Diesem Trend muss durch **verstärkte öffentliche Agrarforschung in Entwicklungsländern, die das Wissen von Bauern systematisch mit einbezieht**, entgegen gewirkt werden. Dabei sollten Erhalt und Ausweitung der Sortenvielfalt in der Züchtung und in der Anbaupraxis ein Schwerpunkt sein.

5. Bundesregierung muss Umsetzungsstärke zeigen

Seit der Hungerkrise 2008 ist viel zur langfristigen Überwindung des Hungers versprochen worden, passiert ist in den letzten Jahren aber wenig. Drei Gipfeltreffen der Vereinten Nationen – Rom 2008, Rom 2009 und New York 2010 – haben wortreiche Resolutionen hervorgebracht, konkrete Aktionspläne bleiben die VN bis heute schuldig. Auch das Welternährungskomitee (Committee on World Food Security – CFS) hat trotz umfassender Reform noch keine wegweisenden Akzente in der Hungerbekämpfung setzen können. Beim 3. Berliner Agrarministertreffen im Januar 2011 einigte man sich im Abschlusskommuniqué gerade einmal darauf, dass man „berücksichtigen“ werde, „dass Kleinlandwirte in Entwicklungsländern besonderer Unterstützung bedürfen, sich besser in lokale, regionale und globale Märkte zu integrieren“.

Die G8-Länder haben im Juli 2009 in L'Aquila 22 Milliarden Dollar für drei Jahre für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung versprochen, um die Ernährung weltweit zu sichern. Diese Mittel sind kaum geflossen oder es wurden schon bestehende Mittel und Projekte einfach umgewidmet.

Die OECD-Staaten haben 2009 insgesamt rund 96 Milliarden Dollar an Entwicklungshilfe ausgegeben. Davon sind gerade einmal vier Milliarden – 4,4 Prozent – in den Bereich Landwirtschaft, Forst und Fischerei geflossen. Im Jahr 1980 lagen die Entwicklungsausgaben für Landwirtschaft noch bei 18 Prozent.

Die Bundesregierung hat sich an all diesen internationalen Prozessen aktiv beteiligt und im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009) angekündigt, sich „für ein nachhaltiges internationales Engagement zur Stärkung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume in Entwicklungsländern“ einzusetzen. Die Bundesregierung sollte jetzt ihren Beitrag zur Welternährung erhöhen und umsetzungsgerecht konkretisieren.

Der deutsche Bundestag sollte folgende politische Handlungsoptionen vorschlagen:

- Deutschland muss sich dafür einsetzen, dass der Finanzierungsbedarf für ländliche Entwicklung mit besonderem Fokus auf die Ernährungslandwirtschaft (laut FAO 44 Mrd. US\$/Jahr) sichergestellt wird. Die Erreichung des 0,7%-Ziels muss mit einer massiven Aufstockung der Mittel für Investitionen in den landwirtschaftlichen Sektor verbunden werden.
- Durch den Abbau von marktverzerrenden Agrarsubventionen und einem Abschluss der WTO-Verhandlungen kann Deutschland

einen wichtigen Beitrag für einen gerechten Agrarhandel leisten.

- Politikentscheidungen aller Ressorts müssen immer auf Kohärenz mit dem Menschenrecht auf Nahrung überprüft werden. Dies gilt aktuell insbesondere bezüglich der Bioenergiepolitik und den damit verbundenen Klimazielen.
- Politische Handlungsspielräume zur Eindämmung der preisverzerrenden Agrarspekulation müssen umgehend genutzt werden. Das Engagement von reinen Finanzmarktakteuren auf Agrarmärkten muss strikten, global geltenden Transparenzkriterien folgen. Durch Vereinbarung von klaren Handelsregeln (z.B. Preis- und Mengelimits) muss die Preisvolatilität begrenzt werden.
- Die Reform der Nahrungsmittelhilfekonvention muss die globalen Rahmenbedingungen – insbes. die steigenden Nahrungsmittelpreise und den zunehmenden Bedarf an Nothilfeleistungen – berücksichtigen. Sie muss die finanzielle und materielle Grundlage für ausreichende und bedarfsorientierte und schnelle Hilfe in Ernährungskrisen schaffen.
- Um Nahrungsmittelpreiskrisen zu verhindern sollte Deutschland sich dafür engagieren, dass Agrarexportstopps wichtiger Exportländer nur in absoluten nationalen Notlagen ausgesprochen werden.

Der deutsche Bundestag sollte die Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen in Entwicklungsländern unterstützen:

- Massive Förderung einer wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltigen bäuerlichen Landwirtschaft.
- Einkommensschaffende Maßnahmen im ländlichen Raum unterstützen (Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten, Dienstleistungen etc.) mit dem Ziel, neue Perspektiven für (junge) Landbewohner zu schaffen.
- Investitionen in ländliche Infrastrukturen (insbesondere Verkehrswege, Lagerhaltung, Wassermanagement) unterstützen mit dem Ziel, Nachernteverluste zu verringern und die Marktfähigkeit zu stärken.
- Zugang zu Nahrung für die gesamte Bevölkerung sicherstellen (von Lebensmittelsubventionen profitieren meist nur die städtischen Räume).
- Maßnahmen zur Krisenprävention und des Krisenmanagements fördern.
- In ernährungsunsicheren Ländern muss die Nahrungsmittelvorratshaltung insbesondere

für vulnerable Bevölkerungsgruppen gestärkt werden.

- Aufbau von sozialen Sicherungsmaßnahmen (z.B. Kaufkraftausgleich durch cash for work, Sozialhilfe etc.).
- Unterstützung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen bei der Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung.

Bonn, März 2011

Quellen

- Creditor Reporting System, OECDStatExtracts, <http://stats.oecd.org>
- IAASTD (2009): Agriculture at a Crossroads. Global Report. Washington DC
- Oppeln, C. v. (2011): Abkommen gegen Hungerkrise. Welthungerhilfe Brennpunkt, Nr. 18/Februar 2011, Bonn.
- Oppeln, C. v. (2011): Land Grabbing. In: forum Nachhaltig Wirtschaften, im Druck
- Oppeln, C. v. und Schneider, R. (2009): Kein Ende der globalen Hungerkrise in Sicht. In: Globale Hungerkrise Der Kampf um das Menschenrecht auf Nahrung. Hrsg. v. Michael Bergstreser, M. et al., Hamburg. 2009.
- Oppeln, C. v. und Schneider, R. (2009): Land Grabbing – Den Armen wird der Boden unter den Füßen weggezogen. Welthungerhilfe, Brennpunkt Nr. 8/2009. Bonn.
- Schneider, R. und Johannsmeier, J. (2011): Nahrungsmittelpreise – Mit Vollgas in die nächste Ernährungskrise? Welthungerhilfe, Brennpunkt Nr. 17/Februar 2011, Bonn.
- Schneider, R. (2009): Der Kampf gegen den Hunger wird auf dem Land entschieden. Welthungerhilfe, Standpunkt 2/2008, Bonn.
- Weingärtner, L. und Trentmann, C. (2011): Handbuch Welternährung. Herausgegeben von der Deutschen Welthungerhilfe. Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- Welthungerhilfe, IFPRI, Concern (2010): Welthunger-Index. Herausforderung Hunger: Die Chance der ersten 1 000 Tage. Bonn, Washington, D. C., Dublin.