

---

**EKD**

Herausgegeben  
vom Kirchenamt der  
Evangelischen  
Kirche in Deutschland  
(EKD)  
Herrenhäuser Straße 12  
30419 Hannover

---

**TEXTTE**

**121**

## **Unser tägliches Brot gib uns heute**

Neue Weichenstellung  
für Agrarentwicklung und Welternährung

**Eine Studie der Kammer der EKD  
für nachhaltige Entwicklung**



# Unser tägliches Brot gib uns heute

Neue Weichenstellung für  
Agrarentwicklung und Welternährung

Eine Studie der Kammer der EKD  
für nachhaltige Entwicklung

Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)  
Herrenhäuser Str. 12 | 30419 Hannover  
Telefon: 05 11/27 96-0  
[www.ekd.de](http://www.ekd.de)  
April 2015

ISBN: 978-3-87843-035-3  
Download: [www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_121.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_121.html)  
Bestellung: [versand@ekd.de](mailto:versand@ekd.de)



# Inhalt

<b>Vorwort</b>	6
<b>1 Einleitung</b>	8
<b>2 Herausforderungen für Agrarpolitik und Ernährungssicherung</b>	16
2.1 Die Krise der Ernährung	16
2.2 Die Finanzkrise	24
2.3 Die Klimakrise	28
2.3.1 Landwirtschaft und Klimawandel	28
2.3.2 Klimawandel als Risiko für die Welternährung	29
2.3.3 Landwirtschaft als Quelle von Treibhausgasen	31
2.3.4 Klimagerechtigkeit bei der Lasten-, Risiko- und Chancenverteilung	32
2.4 Die Wachstumskrise	34
2.4.1 Der versteckte Mehrverbrauch	36
2.4.2 Chancen und Grenzen der Effizienzsteigerung der Landwirtschaft	38
2.5 Die Ressourcenkrise	41
2.5.1 Boden	42
2.5.2 Landwirtschaftliche Nutzfläche	43
2.5.3 Wasser	43
2.5.4 Pflanzenschutzmitteleinsatz	45
2.5.5 Mineralische Düngung	47
2.5.6 Biologische Vielfalt (Biodiversität)	50
2.5.7 Energieverbrauch	52
2.6 Die Governance-Krise	53
2.6.1 Global Governance von Ernährungsfragen im 20. Jahrhundert	54
2.6.2 Neue Akteure	58
2.6.3 Konfliktlinien in der internationalen Governance	62
<b>3 Leitgedanken für nachhaltige Agrarpolitik und weltweite Ernährung</b>	65
3.1 Ernährungssicherheit für alle	65
3.2 Vorrangige Option für die Armen	69

3.3	Das Recht auf Nahrung	75
3.4	Schutz der Gemeingüter	78
3.5	Bebauen und Bewahren	83
3.6	Ethik des Genug	87
<b>4</b>	<b>Handlungsfelder für Ernährungssicherung</b>	<b>90</b>
4.1	Handelspolitik	90
4.1.1	Ernährungssicherheit durch Handelsliberalisierung?	90
4.1.2	Die Schiefelage der internationalen Agrarhandelsregeln	92
4.1.3	Unterstützungsmaßnahmen in Entwicklungsländern	94
4.1.4	Marktregulierung ist ein Instrument der Armutsbekämpfung	97
4.1.5	Empfehlungen zur Handelspolitik	98
4.2	Agrarpolitik der Entwicklungsländer	99
4.2.1	Zur Agrarpolitik Afrikas	100
4.2.2	Empfehlungen zur Agrarpolitik der Entwicklungsländer	103
4.3	Umweltpolitik	104
4.3.1	Erhaltung der Ökosysteme	104
4.3.2	Empfehlungen zu den umweltpolitischen Rahmenbedingungen der Agrarpolitik	106
4.4	Klimapolitik	107
4.4.1	Klimafreundliche und klimaresiliente Landwirtschaft	107
4.4.2	Empfehlungen zur Klimapolitik	113
4.5	Entwicklungspolitik	114
4.5.1	Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	114
4.5.2	Empfehlungen zur Entwicklungspolitik	117
4.6	Sozialpolitik	119
4.6.1	Soziale Sicherheit und das Recht auf Nahrung	119
4.6.2	Empfehlungen zur Sozialpolitik	123
<b>5</b>	<b>Die Verantwortung der Akteure im Agrar- und Ernährungssektor</b>	<b>124</b>
5.1	Governance-Strukturen	124
5.1.1	Internationale Governance	124
5.1.2	Menschenrechtsbasierte Governance	127
5.1.3	Empfehlungen zu Governance-Strukturen	128
5.2	Die Europäische Union	129
5.2.1	Das Kohärenzgebot	129
5.2.2	Empfehlungen für die Agrarpolitik der EU	133

5.3	Die deutsche Bundesregierung	135
5.3.1	Politikkohärenz für Entwicklung	135
5.3.2	Empfehlungen an die Bundesregierung	136
5.4	Die Ernährungswirtschaft	139
5.4.1	Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen	139
5.4.2	Prinzipien verantwortlicher Agrarinvestitionen	144
5.4.3	Einbezug von Kleinbauern: Outgrower Schemes	146
5.4.4	Verantwortung von Unternehmen	148
5.4.5	Empfehlungen zur Verantwortung von Unternehmen	152
5.5	Konsumentinnen und Konsumenten	153
5.5.1	Nachhaltiger Konsum	153
5.5.2	Empfehlungen zum Konsumverhalten	158
5.6	Zivilgesellschaft	160
5.6.1	Aufgaben der Zivilgesellschaft	160
5.6.2	Empfehlungen an zivilgesellschaftliche Akteure	162
<b>6</b>	<b>Verantwortung und Ansatzpunkte der Kirchen</b>	<b>164</b>
6.1	»Unser tägliches Brot gib uns heute«: Gebet und Information	167
6.2	»Was ihr einem dieser meiner geringsten Brüder getan habt ...«: Verkündigung und Dialog	167
6.3	»Der Herr schafft den Armen Recht«: Unterstützung und Advocacy	167
6.4	»Die Erde ist des Herrn«: Gemeingüter und kirchliches Pachtland	168
6.5	»Die Schöpfung bebauen und bewahren«: Schöpfungszeit, Erntedank und Konsum	169
6.6	»Was hilft es dem Menschen, wenn er die ganze Welt gewönne?«: Fasten	169
6.7	Empfehlungen an die Kirchen	170
<b>Anhang</b>		<b>175</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>		<b>176</b>
<b>Kasten- und Grafikverzeichnis</b>		<b>181</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>182</b>
<b>Mitglieder der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung</b>		<b>188</b>

# Vorwort

Als Christinnen und Christen glauben wir an den einen Gott, der alle Menschen als seine Kinder ansieht, für die er ein »Leben in Fülle« will (Joh 10,10). Er leidet mit und in jedem Menschen, dem das tägliche Brot verweigert wird. Im Hungernden begegnet uns Jesus Christus selbst (Mt 25,35) und fordert uns zu Barmherzigkeit und Solidarität heraus.

Als Christinnen und Christen dürfen wir uns nicht mit dem Skandal abfinden, dass nach den neuesten Zahlen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) noch immer 805 Millionen Menschen bedrohlich chronisch unterernährt sind. Viele Experten und Expertinnen gehen davon aus, dass das Ausmaß des Hungers in der Welt noch weitaus größer ist. Zählt man diejenigen dazu, die zwar einigermaßen satt werden, aber sich armutsbedingt nicht ausreichend mit Mikronährstoffen wie Vitaminen und Mineralien versorgen können, dann haben wir es mit mehr als zwei Milliarden Fehl- und Mangelernährten zu tun.

Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung hat sich im Auftrag des Rates der EKD intensiv mit dem Welternährungsproblem beschäftigt und stellt in der jetzt vorgelegten Studie klar: Hunger ist kein Schicksal, sondern das Produkt von Politik- und Marktversagen. Er kann besiegt werden, wenn es in vielen Bereichen zu einem Umdenken und Umsteuern kommt.

Einer Neuausrichtung der Agrarpolitik kommt dabei eine Schlüsselrolle zu. Empfehlungen des 2009 erschienenen Weltagrарberichts aufgreifend, wird in der Studie dafür plädiert, das Recht auf Nahrung ins Zentrum zu stellen und vor allem in dem von Hunger betroffenen Ländern kleinbäuerliche Familienbetriebe darin zu unterstützen, auf nachhaltige Weise gesunde Nahrungsmittel anzubauen. Eine Neuausrichtung der Entwicklungs- und Agrarpolitik in diesem Sinne kann aber nur erfolgreich sein, wenn sie von Maßnahmen gegen den Klimawandel, den Aufbau und die Stärkung sozialer Sicherungssysteme und die Überwindung ungerechter Strukturen im Welthandel begleitet wird.



Die Studie schließt mit Empfehlungen, die sich nicht nur an die Politik wenden, sondern auch aufzeigen, welche Beiträge die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Zivilgesellschaft einschließlich der Kirchen und jede und jeder Einzelne zur Überwindung des Hungers leisten können. Die Vorschläge reichen von Maßnahmen zur Eindämmung der Spekulation mit Nahrungsmitteln bis hin zur Wiedereinführung und Pflege des Tischgebets in kirchlichen Kindertagesstätten.

Im Entstehungsprozess dieser Studie gab es Anhörungen unter Beteiligung von Expertinnen und Experten aus dem In- und Ausland sowie zahlreiche – auch kontroverse – Diskussionen. Nicht auf alle Fragen, die im Zusammenhang mit der Sicherung der Welternährung stehen, kann diese Studie eine Antwort geben. Aber sie kann die Diskussion über die notwendigen Schritte im Kampf gegen den Hunger weiter vorantreiben – in Politik und Gesellschaft, in der Wissenschaft, in der Wirtschaft, in den Kirchenleitungen, kirchlichen Werken und Gemeinden.

Ich danke allen, die an der Entstehung dieser Studie mitgewirkt haben, und wünsche ihr, dass sie Früchte trägt.

Hannover, im April 2015



Landesbischof Dr. Heinrich Bedford-Strohm

Vorsitzender des Rates  
der Evangelischen Kirche in Deutschland

# 1 Einleitung

»Unser tägliches Brot gib uns heute.« Mit der vierten Bitte des Vaterunsers bringen wir unsere Sorge um das, was wir alltäglich zum Leben brauchen, vor Gott. Das Brot als Sinnbild für die Grundnahrungsmittel des Menschen steht im Zentrum der materiellen Existenzsicherung. Der Zugang zu guter und ausreichender Nahrung ist Voraussetzung dafür, ein aktives Leben führen und die eigenen Fähigkeiten entfalten zu können. Das Recht auf Nahrung ist als elementares Menschenrecht völkerrechtlich verankert. Nach Artikel 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte umfasst dieses Recht die Verfügbarkeit angemessener Nahrung sowie den nachhaltigen Zugang dazu. Es schließt auch die ausreichende Versorgung mit sauberem Trinkwasser ein.

Der Aufruf des Evangeliums, alle Menschen mögen der Sorge um das tägliche Brot entledigt sein, ist bis heute ebenso wenig wie die menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten eingelöst, die Ernährungssicherung aller Menschen zu gewährleisten. Rund 805 Millionen Menschen leiden auf diesem an biologischen Ressourcen reichen Planeten Hunger. Jeder achte Mensch hat nicht ausreichend zu essen, obwohl global gesehen genügend Nahrungsmittel produziert werden, um alle Menschen ernähren zu können. Tag für Tag sterben rund 24.000 Menschen, vor allem Kinder und Frauen, einen vermeidbaren Tod als Folge von Mangel- und Unterernährung, obwohl die Weltagrarsituation der letzten Jahrzehnte durch globale Überschüsse geprägt war.

Das Recht auf Nahrung zählt zu den am häufigsten verletzten Menschenrechten. Die Ernährung der Menschheit zu sichern, ist eine der größten Herausforderungen unserer Zeit. Dabei ist die Lage der Welternährung nicht erst seit heute unakzeptabel. Christinnen und Christen aller Konfessionen haben sich schon in den 1950er Jahren gegen den Skandal des Welthungers empört und mit den Spendenaktionen Brot für die Welt und »Misereor« dazu aufgerufen, einen Beitrag zur Überwindung von Hunger und Armut sowie deren Ursachen zu leisten.

Eine Welt ohne Hunger ist keine Utopie. Die 11. Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) hat im November 2013 in ihrer Kundgebung zum Thema »Es ist genug für alle da« nachdrücklich an alle politischen Entscheidungsträgerinnen und

Entscheidungsträger in Deutschland, Europa und der ganzen Welt appelliert, »die Zeichen der Zeit zu erkennen und alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die Ernährung der Weltbevölkerung zu sichern und den Hunger so schnell wie möglich, spätestens aber bis 2030 vollständig zu überwinden«<sup>1</sup>. Die Synode machte damit auch deutlich, dass sich die Weltgemeinschaft nicht mit einer Linderung des Hungers zufrieden geben darf, sondern dass eine vollständige Überwindung des Hungers politisch machbar und ethisch wie menschenrechtlich geboten ist. Auch die Weltbank hat 2013 das Ziel ausgegeben, bis zum Jahr 2030 extreme Armut und Hunger in der Welt ganz abzuschaffen – ein Ziel, das auch in die neue globale Entwicklungsagenda nach dem Auslaufen der Millenniums-Entwicklungsziele Eingang finden dürfte. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stellt seine Sonderinitiative zur Sicherung der Welternährung daher bereits konsequent unter das Motto »Eine Welt ohne Hunger«.

Bei all diesen lobenswerten Vorsätzen sollte man sich allerdings daran erinnern, dass die Staatengemeinschaft nicht zum ersten Mal ein solches ambitioniertes Versprechen abgegeben hat: Die erste Welternährungskonferenz 1974 in Rom hatte sich vorgenommen, alles dafür zu tun, dass innerhalb eines Jahrzehnts kein Kind mehr hungrig zu Bett gehen wird und keine Familie mehr um das Brot für den nächsten Tag bangen muss. Dieses Ziel wurde weit verfehlt, zumal die seinerzeit vorherrschende Strategie, die landwirtschaftlichen Produktionsmengen über die sogenannte Grüne Revolution mit Hohertragssorten, Pestiziden und der massiven Vergrößerung von Anbauflächen steigern zu wollen, die Ernährungslage der armen Landbevölkerung kaum zum Besseren wandeln konnte.

Der damalige Generalsekretär des Ökumenischen Rats der Kirchen (ÖRK), Phillip Potter, kommentierte das Versprechen von Rom seinerzeit so: »Alle Pläne und Empfehlungen dieser Welternährungskonferenz, die die in der Welt bestehenden Strukturen nicht im Wesen verändern, sind zum Scheitern verurteilt.«<sup>2</sup> Potter hatte damit auch signalisiert, dass ein grundlegender Systemwechsel sowohl in den internationalen Beziehungen als auch in den gesellschaftlichen Verhältnissen in den armen Ländern vonnöten sei, wenn das Ziel »Null Hunger« erreicht werden soll.

---

1 Evangelische Kirche in Deutschland (2013): Kundgebung der 11. Synode der EKD, Düsseldorf. Es ist genug für alle da – Welternährung und Landwirtschaft; [http://www.ekd.de/synode2013/beschluesse/s13\\_beschluss\\_kundgebung.html](http://www.ekd.de/synode2013/beschluesse/s13_beschluss_kundgebung.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

2 P. Potter, zitiert nach dem Protokoll der 48. Sitzung des Ausschusses für Ökumenische Diakonie, Stuttgart November 1975.

»Business as usual is not an option.« Mit genau diesem Weckruf hat auch der Weltagrарbericht 34 Jahre später die Fachwelt herausgefordert. Die umfassende Studie des Weltagrarrats (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD), an der im Auftrag von Weltbank und Vereinten Nationen weltweit über 400 Wissenschaftler/innen beteiligt waren, mahnte einen grundlegenden Wandel in der agrarwissenschaftlichen Forschung und in der landwirtschaftlichen Praxis an. »Agriculture at a Crossroads« lautete daher auch der Titel des Berichts – die Landwirtschaft steht am Scheideweg, soll sie vor der Herausforderung, einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Welternährung zu leisten, nicht kapitulieren. Der Paradigmenwechsel, den der Weltagrarrat vor Augen hat, zielt unter anderem auf den Vorrang für agrarökologische Produktionsverfahren mit möglichst niedrigem externen Input, die Fokussierung auf die kleinbäuerlichen Produzenten und die Anerkennung der Multifunktionalität der Landwirtschaft.<sup>3</sup>

Die Evangelische Kirche in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder in Studien und Denkschriften zu Fragen der landwirtschaftlichen Entwicklung und der Sicherung der Welternährung geäußert und dabei in ähnlicher Weise für einen Kurswechsel in der Agrarpolitik und in den Strategien der Ernährungssicherung plädiert. Erinnerung sei u. a. an folgende Dokumente:

- Die EKD-Denkschrift »Landwirtschaft im Spannungsfeld« von 1984 diskutierte das Spannungsfeld zwischen Wachsen und Weichen, Ökologie und Ökonomie sowie Hunger und Überfluss und plädierte für eine sozial, generativ, ökologisch und international verträglich gestaltete Agrarpolitik.<sup>4</sup>
  
- Die Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt »Ernährungssicherung und Nachhaltige Entwicklung« aus dem Jahr 2000<sup>5</sup> sieht die Notwendigkeit, die Landwirtschaft weltweit unter den Leitbildern der Nachhaltigkeit und der Regionalität zu stärken und Bäuerinnen und Bauern ein Auskommen auf ihrem Land zu sichern. Hierzu sei es nützlich, auf Erfahrungen und traditionelles Wis-

---

3 Vgl. IAASTD (2009): Agriculture at a Crossroads – Global Report, Washington.

4 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (1984): Landwirtschaft im Spannungsfeld, zwischen Wachsen und Weichen, Ökologie und Ökonomie, Hunger und Überfluß. Eine Denkschrift der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung, Hannover; <http://www.ekd.de/EKD-Texte/44609.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

5 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2000): Ernährungssicherung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt, EKD-Texte 67, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_95.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_95.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

sen über Sorten, Anbaumethoden und Bodenschutz aufzubauen, anstatt auf das in den Industriestaaten dominante agrarindustrielle Modell zu setzen.

- Der gemeinsame Diskussionsbeitrag von Deutscher Bischofskonferenz und EKD »Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft«<sup>6</sup> von 2003 beschreibt die weltweite Krise der Landwirtschaft als Kernproblem sozialer Gerechtigkeit. Die wirksame Bekämpfung von Hunger und Armut sei nicht möglich ohne eine tiefgreifende Reform der weltweiten Agrarpolitik. Als ethische Leitperspektive für eine zukunftsfähige Landwirtschaft gilt das Prinzip der Nachhaltigkeit, dem sich die Kirchen aus christlicher Schöpfungsverantwortung verpflichtet haben. Der Diskussionsbeitrag tritt für die Stärkung einer multifunktionalen, am Gemeinwohlnutzen orientierten Landwirtschaft ein.
- Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung plädiert mit ihrer Stellungnahme zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik<sup>7</sup> 2011 dafür, dieser Reform das Leitbild einer multifunktionalen nachhaltigen Landwirtschaft zugrunde zu legen. Die Kammer greift damit explizit den Impuls des Weltagrarrates auf und tritt für einen Paradigmenwechsel hin zu einer Landwirtschaft ein, deren Aufgabe nicht nur darin bestehen kann, gesunde Lebensmittel zu produzieren und Arbeitsplätze sowie Einkommen zu schaffen, sondern die auch eine zukunftsfähige Entwicklung der ländlichen Räume ermöglicht, die natürlichen Ressourcen schont, zur Landschaftspflege und zum Klimaschutz beiträgt sowie die weltweite Ernährungssicherung und die Überwindung von Armut unterstützt. Die EU sollte zudem die »Freiwilligen Leitlinien zur Implementierung des Rechts auf Nahrung« zur Richtschnur ihres Agrarhandels machen und alles unterlassen, was die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung in den Entwicklungsländern behindert.
- Im Jahr 2012 analysiert eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung die Rolle von Biopatenten bei der Ernährungssicherung.<sup>8</sup> Sie kommt zu

---

6 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland, Deutsche Bischofskonferenz (2003): Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, Gemeinsame Texte 18, Hannover/Bonn; <http://www.ekd.de/EKD-Texte/44662.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

7 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2011): Leitlinien für eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft. Zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, EKD Texte 114, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_114.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_114.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

8 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive. Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_115.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_115.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

dem Ergebnis, dass Biopatente aus einer gerechtigkeitsethischen Perspektive den Schutz traditionellen Wissens aufheben und das Verständnis von biologischer Vielfalt als globales Gemeingut in Frage stellen. Wo die Einführung von Biopatenten zu Monopolisierungstendenzen auf dem Saatgutmarkt beitragen, lokale Sorten verdrängt werden und Bauernfamilien in ihrer Region möglicherweise den Zugang zu nichtpatentiertem Saatgut verlieren und sich die Kosten für patentiertes Saatgut nicht leisten können, kann dies Auswirkungen auf die Ernährung und damit auf die Wahrnehmung des Menschenrechtes auf Nahrung haben. Die Studie beurteilt Biopatente kritisch: »Da durch Biopatente eine exklusive Verfügung über pflanzliches und tierisches Leben stattfindet und infolgedessen Artenvielfalt und Ernährungssicherung deutlich eingeschränkt werden, ergeben sich für die Kirche grundlegende kritische Anfragen an die Erteilung von Biopatenten.«<sup>9</sup>

Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung knüpft mit der vorliegenden Studie an diese Erkenntnisse und Positionsbestimmungen an, hält es aber für geboten, die Situationsanalyse und die daraus folgenden Handlungsperspektiven in einer veränderten Weltlage zu aktualisieren. Auf der einen Seite ist sehr zu begrüßen, dass der politische Wille weltweit gewachsen scheint, die Menschheit mit großer Entschlossenheit und einer gemeinsamen Kraftanstrengung in naher Zukunft vom Hunger zu befreien. Dieses historische Momentum gilt es zu nutzen. Kirchen und Zivilgesellschaft können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den politischen Druck für die Umsetzung der notwendigen Schritte gegen den Hunger zu erhöhen. Auf der anderen Seite herrscht allerdings nach wie vor kein Konsens über die angemessenen Strategien. Zugleich zeichnen sich neue Herausforderungen ab, die eine nachhaltige Sicherung der Welternährung gefährden:

- Seit der Welternährungskrise 2007/08 gibt es einen substantiellen Trendwechsel bei den Weltagrarpreisen. Strukturelle Agrarüberschüsse in der EU und den USA, die lange Jahre sogar mit Exportsubventionen auf dem Weltmarkt sehr billig verkauft wurden, hatten über Jahrzehnte zu Tiefpreisen bei den meisten Nahrungsmitteln geführt. Kleinbauern in Entwicklungsländern konnten kaum gewinnbringend in die Nahrungsmittelproduktion investieren, zumal ihnen oft die politische und finanzielle Unterstützung fehlte, die in Industrieländern für die Landwirtschaft aufgewendet wird.

---

9 Ebd., S. 13.

- Der Trendwechsel führte in den letzten Jahren zu einem Boom bei Agrarinvestitionen. Zwar werden Investitionen in die Landwirtschaft in vielen Ländern des Südens dringend benötigt, in der Folge der Krise und der steigenden Preise sind es derzeit aber oft internationale oder nationale Großinvestoren, die sich der Landwirtschaft zuwenden und großflächige Monokulturen betreiben. Oft geraten dabei Kleinbauernfamilien, die selten die erforderliche Absicherung durch Landrechte haben, unter Druck, werden ohne rechtsstaatliche Verfahren und Entschädigung vertrieben und umgesiedelt. Dabei müssten gerade sie agrarpolitische Unterstützung für neue Investitionen erhalten.
- Eine der größten Herausforderung wird es sein, den neuen ökonomischen Boom in der Nutzung von Land und natürlichen Ressourcen so zu gestalten, dass besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen nicht übersehen oder buchstäblich an den Rand der Nutzflächen gedrängt werden und dadurch – trotz neuer Investitionen – Hunger sogar zunehmen könnte. Der in der Krise 2009 neu mandatierte UN-Ausschuss für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security, CFS) hat bereits reagiert und 2010 bis 2012 »Freiwillige Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern« erarbeitet, die Landnutzungskonflikte vermeiden und besser regulieren helfen sollen.
- Unter dem Eindruck der Folgen des menschengemachten Klimawandels wie auch angesichts der Verknappung fossiler Ressourcen drohen zukünftig neue Herausforderungen. Auch wenn das Hungerproblem nach wie vor nicht vorrangig ein Problem von Produktionsmengen, sondern ein Verteilungs- und Zugangsproblem ist, steht zu befürchten, dass neue Verteilungskonflikte um Land, Wasser und agrarische Ressourcen die Situation verschärfen werden.
- Insgesamt wird immer deutlicher erkennbar, wie komplex die Faktoren sind, die auf die Ernährungssicherung Einfluss nehmen. Das internationale Finanzkapital spielt dabei ebenso eine gewichtige Rolle wie der wachsende Bedarf an Energie aus nachwachsenden Rohstoffen oder die Veränderung der Ernährungsgewohnheiten. Außerdem lässt sich die Ernährungskrise nicht nur auf den Aspekt der Kalorienversorgung reduzieren. Immer mehr kommt das Problem des stillen Hungers, der Mangel- und Fehlernährung, in den Blick. Und auch die Tatsache, dass fast ein Drittel der Menschheit inzwischen als übergewichtig oder gar als fettleibig gilt, ist ein dramatischer Indikator für fatale Fehlentwicklungen in der globalen Ernährungssicherung.

Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung möchte daher den Nexus der verschiedenen Krisenphänomene in den Mittelpunkt ihrer Analyse rücken und die Zusammenhänge zwischen Ernährungs-, Klima-, Umwelt-, Finanz- und Governancefragen aufzeigen. Dabei wird auch deutlich, dass eindimensionale, vorwiegend technische Lösungsansätze in die Sackgasse führen. Alle Programme zur Überwindung des Hungers, die auf eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und kräftige Investitionen in die ländliche Entwicklung zielen, ohne zugleich die gesellschaftliche Teilhabe der marginalisierten kleinbäuerlichen Bevölkerungsgruppen zu stärken und die Verbesserung ihrer Lebenssituation in den Mittelpunkt zu rücken und ohne zugleich Bodenfruchtbarkeit und agrarische Ressourcen langfristig zu erhalten, sind zum Scheitern verurteilt.

Hunger gibt es überall auf der Welt. Besonders erschreckend ist die Lage in mehreren Staaten Afrikas südlich der Sahara, in denen die Zahl der bedrohlich chronisch unterernährten Menschen in den letzten Jahren sogar noch gestiegen ist. Deshalb widmet sich die Kammer der EKD in ihrer Studie ganz besonders dieser Region und beleuchtet die Situation in anderen Erdteilen nicht in gleichem Maße. In Lateinamerika ist die Zahl der Hungernden zwar zurückgegangen, die Lage der Mehrheit der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern ist aber aufgrund der in vielen Ländern extrem ungleichen Landverteilung und zunehmender Flächenkonkurrenzen prekär.

Eine gewichtige Rolle kommt im Kampf gegen den Hunger der nationalen Agrarpolitik und den internationalen Rahmenbedingungen zu. Viele Länder des Südens haben sich kaum um ländliche Entwicklung und nationale Agrarpolitik gekümmert, obwohl in ländlichen Regionen die meisten Hungernden weltweit leben. Ohne ein erkennbares Umsteuern der Agrarpolitik auf die in ländlichen Regionen lebenden Bevölkerungsgruppen hin wird es keine Reduktion der Hungerzahlen geben.

Die Konturen einer radikalen, d. h. an die Wurzel gehenden, Agrar- und Ernährungswende, die die Ernährung der Menschheit nachhaltig zu sichern vermag, zeichnen sich in Ansätzen ab. Die ethischen Wegweiser und theologisch fundierten Beurteilungsmaßstäbe, die uns dabei leiten können, werden im dritten Kapitel der Studie entfaltet. Die dort ausgeführten Leitgedanken werfen dann ein Licht auf die verschiedenen politischen Handlungsfelder, die – der Multidimensionalität der Problemlage Rechnung tragend – in ihrer Vielfalt ebenso auf die jeweils vordringlichsten Weichenstellungen hin befragt werden wie auf die verschiedenen Akteursgruppen, die im Agrar- und Ernährungssektor Verantwortung tragen. Zu den Handlungsfeldern und zu den Akteuren werden in Kapitel 4 bzw. 5 Empfehlungen ausgesprochen.



Themenbereiche, die bereits in anderen Kammerstudien oder kirchlichen Stellungnahmen ausführlich behandelt worden sind, wie die Auseinandersetzung um die Chancen und Risiken der grünen Gentechnik und der Biopatente, werden in dieser Studie nur gestreift – ebenso friedenspolitische Aspekte. Es liegt auf der Hand, dass sich in Ländern, in denen kriegerische Auseinandersetzungen stattfinden, die Infrastruktur zerstört wird und Felder nicht bestellt bzw. Ernten nicht eingebracht werden können, die Ernährungslage oft dramatisch verschlechtert. Auch Fischereipolitik kommt in dieser Studie, die vor allem die Agrarentwicklung und ihre Rahmenbedingungen erläutert, nur am Rande vor. Es wäre aus Sicht der Kammer lohnenswert, der Bedeutung der Fischerei für die Welternährung und einer notwendigen Neuausrichtung der internationalen Fischereipolitik in absehbarer Zeit eine eigene Studie zu widmen.

Kapitel 6 dieser Studie dreht sich um die Verantwortung der Kirchen und formuliert Ansatzpunkte für das kirchliche Handeln. An die Kirchen, ihre Gemeinden und Werke wird der Aufruf gerichtet, mit allem Nachdruck für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung einzutreten und die eigene Wirtschaftsweise so auszurichten, dass die natürlichen Ressourcen geschont und die weltweite Ernährungssicherung nicht gefährdet wird.

## 2 Herausforderungen für Agrarpolitik und Ernährungssicherung

### 2.1 Die Krise der Ernährung

Den Hunger in der Welt zu überwinden oder zumindest die Zahl der Hungernden zu reduzieren – das hatte sich die Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahrzehnten vorgenommen. Doch von der Verwirklichung der gesetzten Ziele ist die Welt nach wie vor weit entfernt: Nach Angaben der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) litten im Jahr 2013 mehr als 805 Millionen Menschen Hunger, das sind 8,94 Prozent der Weltbevölkerung. Doch hinter diesen Zahlen bleibt das gesamte Ausmaß der wahren menschlichen Katastrophe der Unter- und Fehlernährung verborgen. Die FAO berechnet lediglich mit einer nicht unumstrittenen Methodik (siehe Kasten 1), wie viele Kalorien zur Versorgung der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Eine ausreichende Ernährung, die alle Körperfunktionen aufrechterhält, erfordert aber nicht nur Proteine, Fette und Kohlenhydrate, sondern auch Vitamine, Spurenelemente, Ballast- und Mineralstoffe. Über die Defizite bei der Verteilung dieser Nährstoffe unter sozialen Gruppen auf der Welt gibt es nur vage Schätzungen. Der Ernährungswissenschaftler Konrad Biesalski vom Food Security Center an der Universität Hohenheim geht davon aus, dass weltweit rund 2,5 Milliarden Menschen armutsbedingt an einer chronischen Unterversorgung mit lebenswichtigen Mikronährstoffen leiden. Gesicherte Daten auf Grundlage empirischer Untersuchungen gibt es dazu aber nicht.

Chronischer Hunger ist auch psychisch verheerend, da bei den Betroffenen ein Grundgefühl des ständigen Überlebenskampfes entsteht. Der Planungshorizont des Lebens wird durch die tägliche Suche nach Nahrung für die eigene Familie dominiert. Lang andauernder Hunger führt zudem zu völliger Apathie. Die WHO schätzt die Anzahl der Menschen mit Vitamin- und Mineralstoffmangel auf zwei Milliarden. Auch die Zahl der Hungertoten lässt sich schwer ermitteln, da Unter- und Mangelernährung das Immunsystem schwächen und zu Krankheiten führen, die dann den Tod herbeiführen. Die Vereinten Nationen schätzen, dass jedes Jahr 8,8 Millionen Menschen an den Folgen von Mangel- und Unterernährung sterben – das sind 24.000 Menschen pro Tag.

*Kasten 1***Umstrittene Hungerzahlen**

Der Kalorienbedarf eines Menschen ist je nach Geschlecht, Alter, Größe, Körpergewicht und körperlicher Aktivität sehr unterschiedlich. Der Grundumsatz von Erwachsenen liegt zwischen 1.300 – 1.700 Kcal pro Tag. Der Leistungsumsatz schwankt je nach körperlicher Aktivität individuell sehr viel weiter. Während die FAO von 1.800 Kalorien pro Kopf und Tag als Minimum ausgeht, rechnen Ernährungswissenschaftler der WHO mit einem Minimum von 2.100 Kalorien pro Tag und Kopf zur Aufrechterhaltung eines gesunden und aktiven Lebens.

Als Hungernde betrachtet die FAO Menschen, die nicht genug Nahrung zu sich nehmen, um das Minimum an täglicher Energiezufuhr sicherzustellen. In ihrem Bericht »The State of Food Insecurity in the World 2013« hat die FAO zur Berechnung des täglichen Kalorienbedarfs einen »bewegungsarmen Lebensstil« (wie z. B. bei Büroarbeit) zugrunde gelegt.

Dies kann kritisch gesehen werden, denn Menschen, die in den Entwicklungsländern in Armut leben, müssen überwiegend harte körperliche Arbeit verrichten, zum Beispiel bei der Feldarbeit oder dem Transport von Wasser und Brennholz zu Fuß. Dadurch haben sie einen weitaus höheren Kalorienbedarf. In einem Hintergrundpapier von Brot für die Welt und FIAN wurde deshalb vorgerechnet, dass bereits durch die Annahme eines »moderaten Lebensstils« (wie z. B. bei einer Servicekraft) die Zahl der Hungernden bei dieser Berechnungsmethode 2013 nicht bei 842 Millionen (gegenwärtige Schätzung der FAO), sondern bei rund 1,3 Milliarden gelegen hätte.

Die von der FAO 2012 neu eingeführte Methodik zur Erfassung der Anzahl der Hungernden ist auch aus weiteren Gründen umstritten. Die FAO hat in ihrem Bericht »The State of Food Insecurity in the World 2013« eine Neuberechnung der Hungerzahlen vorgenommen. Durch diese Neuberechnung sind die Zahlen der offiziell Hungernden von 923 Millionen (2011) statistisch auf 842 Millionen gesunken. Für den Zeitraum 2012 – 2014 gibt die FAO in ihrem Bericht »The State of Food Insecurity in the World 2014« sogar nur noch einen Durchschnittswert von 805 Millionen Hungernden an (s. <http://www.fao.org/publications/sofi/2014/en/> [aufgerufen am 28.1.2015]).

Problematisch ist, dass nach der neuen FAO-Methodik Lebensmittelpässe erst dann bedeutsam für die Errechnung der Hungerzahlen werden, wenn sie kontinuierlich mindestens ein Jahr lang angehalten haben. Menschen werden also erst dann als Hungernde gezählt, wenn sie mindestens ein Jahr lang ununterbrochen unterernährt waren. Gerade für Schwangere, Stillende und Kleinkinder kann jedoch schon eine drastische Unterversorgung, die »nur« einige Monate oder kürzer andauert, negative Gesundheitsfolgen haben.

Zudem wird kritisiert, dass nicht mehr die jährlichen Hungerzahlen, sondern der Durchschnittswert eines Drei-Jahre-Zeitraums von der FAO veröffentlicht wird. Durch diesen Methodenwechsel deuten die neuen Werte auf kontinuierliche Erfolge im Kampf gegen den Hunger. Bei Verwendung der alten FAO-Berechnungsmethode gab es jedoch vor allem im Zeitraum von 2005 bis 2009 einen drastischen Anstieg der Zahl der Hungernden auf deutlich mehr als eine Milliarde im Jahr 2009. Die Tatsache, dass es 2008 und 2009 in zahlreichen Ländern des Südens zu Hungerrevolten gekommen ist und einige Staaten mit Notstandsmaßnahmen und Exportrestriktionen reagierten, könnte als Indiz gewertet werden, dass die alte FAO-Berechnungsmethode der Realität näher kam als die neue.

Ein weiteres Defizit der neuen FAO-Methode besteht darin, dass Verteilungsfragen vernachlässigt werden. Oft ist für Hungersituationen weniger die Menge produzierter Nahrungsmittel ausschlaggebend als das Einkommen einer Familie (Haushaltsernährungssicherheit). Nur so ist ►

zu erklären, dass in Indien als einem Land mit großen Getreideüberschüssen rund ein Viertel aller weltweit hungernden Menschen leben. Selbst innerhalb einer Familie ist der Zugang zu Nahrung oft ungleich verteilt: Mädchen und Frauen bekommen nicht selten einen geringeren Teil der Nahrungsmittel. Zudem werden Aspekte wie qualitative Mangelernährung und die damit verbundenen entsprechenden Gesundheitsrisiken bei der FAO-Statistik nicht ausreichend berücksichtigt.

Die FAO befindet sich zurzeit allerdings in einem Prozess, ihr Mess- und Monitoringsystem zu verbessern und zu erweitern. Die Erfassung von genauen und umfassenden Daten stößt dabei jedoch vor allem in Staaten mit geringen administrativen Kapazitäten auf große Schwierigkeiten. Und nicht jede Regierung ist daran interessiert, dass Ernährungsprobleme in ihrem Land, die zum Teil ja auch auf Politikversagen zurückzuführen sind, publik werden. Die 2014 im Rahmen einer FAO-Konferenz verabschiedeten »Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung« sehen vor, dass jedes Land dieser Welt die Ernährungssituation und den Gesundheitszustand seiner Bevölkerung gründlich untersucht und ein Kataster erstellt, das genau darüber Auskunft gibt, welche Bevölkerungsgruppen in welcher Region zu welchem Zeitpunkt unter- bzw. mangelernährt sind. Erst auf der Grundlage solcher gesicherter Daten lassen sich das gesamte Ausmaß des Hungers in der Welt erfassen, zielgenaue Gegenstrategien entwickeln und Fortschritte messen.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Post-2015-Entwicklungsagenda und neuer universeller Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) kommt deshalb der Verbesserung der Datenerhebung und des Monitoring eine sehr große Bedeutung zu. Der gegenwärtige Streit um die Hungerzahlen macht deutlich, wie wichtig es ist, auf nationaler und internationaler Ebene die Versorgungslage und den Gesundheitszustand aller Bevölkerungsgruppen genauer zu untersuchen.

Mit Hungerzahlen kann Politik gemacht werden – entweder indem sie künstlich aufgebauscht werden, um mehr Spenden und Hilfgelder zu akquirieren, oder indem sie schöngerechnet werden, um Erfolge im Kampf gegen den Hunger vorzutäuschen.

In dieser Studie bleibt der Kammer für nachhaltige Entwicklung nichts anderes übrig, als auf die nicht unumstrittenen aktuellen Zahlen der FAO zurückzugreifen, da es ein besseres Zahlenmaterial zurzeit nicht gibt. Dabei ist der Kammer bewusst, dass unter Berücksichtigung von Verteilungs- und Gesundheitsfragen die Zahl der armutsbedingt bedrohlich chronisch Unter- und Mangelernährten weit über den von der FAO veröffentlichten Werten liegen dürfte.

Besonders kritisch ist die Mangel- und Unterernährung für schwangere Frauen zu Beginn der Schwangerschaft und für Babys und Kleinkinder bis zum Alter von 24 Monaten. Die bei diesen Kleinkindern ausgelösten Gesundheitsschäden sind im späteren Leben kaum noch revidierbar. Die Kinder sind ihr Leben lang gezeichnet. Ihr Wachstum kann gebremst (englisch »stunting«), ihre geistigen Fähigkeiten können unzulänglich ausgebildet und die Widerstandskraft und Leistungsfähigkeit stark behindert sein. Unter- und Mangelernährung tragen nach Schätzungen der Vereinten Nationen jährlich zum Tod von 2,6 Millionen Kindern unter fünf Jahren bei. Jedes

vierte Kind unter fünf Jahren ist weltweit durch »stunting« beeinträchtigt (165 Millionen Kinder).<sup>10</sup> »Stunting« ist der Indikator für chronische Unterernährung. Die Kinder sind zu klein für ihr Alter, da sie seit langem zu wenig Essen bekommen. Dieser Indikator wird unterschieden von akuter Unterernährung (englisch »wasting«), dann sind die Kinder zu leicht für ihre Größe. In Afrika soll jedes zweite Kind durch diesen »versteckten Hunger« (Mikronährstoffdefizite bzw. Mangelernährung) geschwächt sein.

Mädchen und Frauen sind überproportional stark von Hunger betroffen (siehe Kasten 2). Mindestens 60 Prozent der Hungernden sind weiblich. Ursachen dafür sind u. a. ein niedrigerer Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftsstatus. Bei Krisen verzichten Frauen häufiger zugunsten der anderen Familienmitglieder auf Nahrung. Frauenförderung ist ein Schlüssel zur Hungerbekämpfung, da sie einen erheblichen Anteil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten in Entwicklungsländern verrichten und sich oft mit großem Einsatz für die Verbesserung der Lebenssituation ihrer Kinder einsetzen.<sup>11</sup> Daher ist es nicht verwunderlich, dass ein sehr enger Zusammenhang zwischen der Gleichstellung der Geschlechter in den jeweiligen Staaten und der Hungerproblematik besteht. Bei Vergleichen des Global Gender Gap Index und des Global Hunger Index zeigen sich sehr starke Korrelationen zwischen den beiden Indices. Es wird geschätzt, dass bei Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Süd-asien die Anzahl der mangelernährten Kinder um 13,4 Millionen reduziert würde.<sup>12</sup>

Vor allem arme Bevölkerungsgruppen in Entwicklungs- und Schwellenländern sind besonders stark von Hunger betroffen. Ungefähr 80 Prozent der Hungernden leben in ländlichen Räumen. Rund die Hälfte der Hungernden sind Kleinbauern (siehe Kasten 3), 20 Prozent landlose Farmarbeiter und 10 Prozent Sammler und Hirten. Die restlichen 20 Prozent der Hungernden sind städtische Arme.<sup>13</sup> In den Industrieländern leiden fast 16 Millionen Menschen an Hunger.

---

10 Vgl. UNICEF (2013): Improving Child Nutrition. The achievable imperative for global progress, <http://www.unicef.org/peru/spanish/IMPROVING-CHILD-NUTRITION-The-achievable-imperative-for-global-progress.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

11 Vgl. FAO (2011): The State of Food and Agriculture 2010 – 2011. Women in Agriculture. Closing the gender gap for development; <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e00.htm> [aufgerufen am 28.1.2015].

12 Vgl. IFPRI (2009): Global Hunger Index 2009. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender; <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi09.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

13 Vgl. World Food Program (2014): Who are the hungry? <http://www.wfp.org/hunger/who-are> [aufgerufen am 28.1.2015].

*Kasten 2*

**Ohne Stärkung der Frauen keine Ernährungssicherung**

Frauen kommt in vielen Entwicklungsländern eine zentrale Rolle für die Ernährungssicherung ihrer Familien und Gemeinschaften zu. Das wird heute in der Entwicklungspolitik allgemein anerkannt. Frauen werden als Akteurinnen in Familie, Gemeinde und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. Trotzdem sind weltweit etwa 60 Prozent aller unterernährten Menschen Frauen und Mädchen. Strukturelle Ungerechtigkeiten, politische Krisen, bewaffnete Auseinandersetzungen und wirtschaftlicher Niedergang ebenso wie Traditionen und kulturell verankerte Praktiken, die Frauen diskriminieren, erschweren es ihnen, die Ernährung ihrer Familien zu sichern und ihr Recht auf Nahrung einzufordern.

Die aktuellen Krisen verstärken diese Tendenzen. Steigende Lebensmittelpreise treffen von Frauen geführte arme Haushalte am stärksten. Auf dem Land beeinflusst der Klimawandel direkt die Nahrungsmittelproduktion sowie die Verfügbarkeit von anderen lebenswichtigen Ressourcen wie Wasser und Feuerholz. Für Ernährung, Wasser und Holz sind in der Regel Frauen verantwortlich. Trockenheit oder Überschwemmungen gefährden die Produktion und erfordern den Kauf von teuren Lebensmitteln. Die Versorgung mit Wasser und Holz wird schwieriger und zeittintensiver, sodass es Frauen unmöglich ist, nach anderen Einkommensmöglichkeiten zu suchen. Oft bleibt nur die Prostitution als Ausweg.

Da Frauen häufig schlecht ausgebildet sind, haben sie kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Ihre Arbeit wird meist schlechter bezahlt als die von Männern. Im Exportsektor (Kleidung, Gemüse, Blumen) werden Frauen häufig zu sehr niedrigen Löhnen eingestellt. Sie sind die ersten, die entlassen werden. Sie sind deshalb stärker als Männer auf den unsicheren informellen Sektor angewiesen, um Geld zu verdienen. Ihr geringes Einkommen reicht in der Regel nicht aus, um höhere Preise für Lebensmittel zu zahlen. Um zu sparen, werden Kinder, besonders Mädchen, von der Schule genommen, sodass auch ihre Chancen auf eine bessere Zukunft gering bleiben.

Aufgrund dieser schwierigen Rahmenbedingungen werden Frauen als verletzte Gruppe identifiziert, die besonderer Unterstützung bedarf. In der Projektarbeit von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst gibt es aber auch zahlreiche Beispiele dafür, dass sich Frauen den besonderen Herausforderungen stellen und diese meistern. Frauen können jedoch noch wirkungsvoller unterstützt werden: Sie müssen ihre Rechte besser kennenlernen sowie Möglichkeiten, sie einzufordern. Starke Frauenorganisationen können die Anliegen und Forderungen von Frauen in Öffentlichkeit und Politik tragen. Entscheidend ist, dass es Frauen ermöglicht wird, auf allen Ebenen in Politikentwicklung und Entscheidungsfindung eingebunden zu werden. Politikfelder, die Fragen der Ernährungssicherheit berühren, müssen wahrgenommen und politisch aufgegriffen und Geschlechterdiskriminierung im Agrar- und Ernährungssektor muss abgebaut werden.

Die globale Hungersituation ist nach wie vor sehr ernst. Zwar ist nach Einschätzung der FAO die Erreichung des Millenniums-Entwicklungsziels Nr. 1, d. h. die Halbierung des Anteils der Hungernden an der Bevölkerung in den Entwicklungsländern, zumindest auf globaler Ebene in erreichbare Nähe gerückt. Allerdings gelang dies erst, nachdem die FAO für ihren Bericht zur Hungersituation 2013 die Berechnungsgrundlagen ihrer Daten erheblich verändert hatte (siehe Kasten 1).

*Kasten 3***Landrechte und Gemeinschaftsgüter**

Für Landwirte in Entwicklungsländern sind die zumeist ungesicherten Landrechte ein großes Problem, das sich auch auf die Umwelt auswirkt. Nur wenn die Bewirtschafter auch die Besitzer ihres Landes sind, deren Landrechte langfristig abgesichert sind, lohnt es sich für die Landwirte, zu investieren. Das gilt besonders für langfristig wirkende Investitionen in die Verbesserung des Standorts wie Bodenverbesserung und andere Maßnahmen wie etwa Bewässerung oder das Pflanzen von Hecken und Bäumen. Nur wenn sichergestellt ist, dass die Vorteile solcher Maßnahmen, die erst in ferner Zukunft anfallen, auch dem Investor zugutekommen, erfolgen solche umwelterhaltenden Investitionen. Die Landpolitik vieler Entwicklungsländer ist widersprüchlich und leistet speziell für marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Indigene, Hirtenvölker, Kleinbauern und -bäuerinnen) diese Sicherheit nicht. Landvermessung, Aufbau von Katastern, verbindliche Landnutzungsplanungen mit ausgewiesenen Vorrangflächen etwa für die Nahrungsmittelproduktion, abgesichertes Eigentum von Gemeinde- und Stammesland, Schutzrechte vor Vertreibung etc. sind notwendige Voraussetzungen jedes agrarökologischen Programms.

Für den Zugang zu Gemeinschaftsgütern (Güter, die nicht marktwirtschaftlich gehandelt werden, wie die natürlichen Lebensgrundlagen Luft, Wasser, Boden) gibt es meist altangestammte kommunale Nutzungsrechte. Das gilt zum Beispiel für Weide-, Fisch- und Jagdgründe, das Recht, Früchte und Feuerholz des Waldes sammeln zu können und Materialien für den Hüttenbau zu entnehmen. Diese Landnutzungen müssen respektiert und geschützt werden. Landenteignungen, Vertreibung und Umsiedlungen stellen eine der größten Menschenrechtsverletzungen an Kleinbauern, Fischern, Hirten und Indigenen dar.\* Mit wachsender Bevölkerungsdichte und steigender weltweiter Nachfrage muss es nationale und regionale Landnutzungsplanungen geben, die mit den Menschenrechten im Einklang sind. Außerdem braucht es Regeln, um die Gemeinschaftsgüter vor Übernutzung zu schützen.

\* Quelle: Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas, UN General Assembly 24 Feb 2012, S. 8.

Wenngleich einige Länder in den letzten Jahren in der Hungerbekämpfung erhebliche Fortschritte gemacht haben, so sind andere zurückgefallen. Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Länder und zusätzliche nationale Referenzsysteme sind also nötig. Auch in Ländern mit guten durchschnittlichen Werten kann es Regionen oder Risiko-Bevölkerungsgruppen geben, die erheblich von Hunger betroffen sind.

In Afrika südlich der Sahara ist die Zahl der Hungernden nach Angaben der FAO von 173 Millionen Menschen in den Jahren 1990 – 1992 auf 223 Millionen im Zeitraum 2011 – 2013 sogar weiter angestiegen. Viele Länder Afrikas weisen einen sehr hohen Anteil an Unterernährten an ihrer Gesamtbevölkerung aus. Afrika südlich der

Sahara hat – mit ungefähr einem Viertel – die proportional höchste Rate an unterernährten Menschen im weltweiten Vergleich.

In Ostasien sank die Anzahl der Hungernden von 278 Millionen in den Jahren 1990 – 1992 auf 166 Millionen in den Jahren 2011 – 2013. Der Anteil der Unterernährten an der Bevölkerung reduzierte sich in Ostasien von 22,2 Prozent auf 11,4 Prozent. Diese Erfolge beruhen vor allem auf China. Indien konnte im gleichen Zeitraum die Anzahl seiner Hungernden nur von 227 auf 213 Millionen Menschen vermindern (von 25,5 Prozent auf 17,0 Prozent der Bevölkerung).<sup>14</sup> Auch weist Indien einen sehr großen Anteil an chronisch unterernährten Kindern auf. Große Erfolge bei der Hungerbekämpfung erzielten Vietnam, Thailand und Indonesien.

In Lateinamerika und der Karibik reduzierte sich die Zahl der Unterernährten von 1990 – 1992 von 65 auf 47 Millionen in den Jahren 2011 – 2013. Eindrucksvolle Erfolge in der Hungerbekämpfung erzielten dabei u. a. Peru und Brasilien, während in Guatemala und Paraguay der Anteil der Hungernden an der Gesamtbevölkerung erheblich zugenommen hat.

Rein rechnerisch könnten die verfügbaren Nahrungsmittel auf der Welt für eine ausreichende Kalorienzufuhr aller Erdenbewohner ausreichen: Es werden zurzeit für jeden der mehr als sieben Milliarden Menschen auf der Erde 2.700 Kilokalorien pro Kopf und Tag erzeugt. Wenn in der Realität Menschen hungern, liegt dies an dem ungleichen Zugang zu den vorhandenen Nahrungsmitteln, der Vergeudung, dem Verlust und der Verwendung der Nahrungsmittel für andere Zwecke als für die menschliche Ernährung. Vor allem aber fehlt vielen Armen ein ausreichendes Einkommen, d. h. der ökonomische Zugang zu ausreichenden Nahrungsmitteln oder zu den Möglichkeiten, sie zu erzeugen. Die FAO geht davon aus, dass die globale Landwirtschaft schon beim heutigen Stand der Technik zwölf Milliarden Menschen ausreichend ernähren könnte, wenn die Ernten möglichst effektiv als Lebensmittel eingesetzt würden.

Um der voraussichtlichen Nachfrage der Weltbevölkerung von 9,6 Milliarden Menschen im Jahre 2050 nachkommen zu können,<sup>15</sup> muss laut FAO die Produktion um

---

14 Vgl. FAO (2014): The State of Food Insecurity in the World 2013; <http://www.fao.org/hunger/en/> [aufgerufen am 28.1.2015].

15 Vgl. Stiftung Weltbevölkerung (2013): Weltbevölkerung wächst bis 2050 stärker als angenommen auf 9,6 Milliarden Menschen; <http://www.weltbevoelkerung.de/aktuelles/details/show/detail/News/weltbevoelkerung-waechst-bis-2050-staerker-als-angenommen-auf-96-milliarden-menschen.html> [aufgerufen am 28.1.2015].



70 Prozent zunehmen, größtenteils in den Entwicklungsländern selbst. Die Erzeugung von Getreide müsste um eine Milliarde Tonnen steigen und die Fleischerzeugung von 200 auf 470 Millionen Tonnen angehoben werden, davon 70 Prozent in den Entwicklungsländern. Diese Berechnung wurde auf einer Konferenz der FAO im Jahr 2009 vorgestellt.<sup>16</sup> Sie geht allerdings vor allem von reinen Trendverlängerungen aus, d. h. sie hinterfragt weder die gegenwärtigen Nachfragestrukturen – insbesondere den steigenden Fleischkonsum – noch die ungleiche Verteilung von Einkommen und Ernährungsansprüchen sowie die enormen Nachernteverluste und die Verluste durch das Wegwerfen von Nahrungsmitteln. In den Überlegungen der FAO wird allerdings auch deutlich, dass eine reine Produktionssteigerung allein nicht genügt, um Ernährungssicherung für alle Menschen im Jahr 2050 zu erreichen. Regierungen müssen auch Programme auflegen, um die Verteilung der Nahrungsmittel zu verbessern und den Zugang der Armen und Bedürftigen zu ausreichender Ernährung sicherzustellen, so z. B. Sozialtransferprogramme. Die FAO geht derzeit von einer möglichen Senkung des Anteils der chronisch Unterernährten von rund 12 Prozent auf 4,8 Prozent im Jahr 2050 aus, d. h. 370 Millionen Menschen werden 2050 noch unterernährt sein.<sup>17</sup>

Gleichzeitig wird auch eine Veränderung der Ernährungsgewohnheiten prognostiziert, die nicht nur positiv zu bewerten ist. So wird der Verzehr von kalorienreicher Nahrung beständig zunehmen, besonders von Fetten und Zucker, und der Konsum von Mikronährstoffen abnehmen. Dies führt insbesondere unter Armutbedingungen zu einer Zunahme von Zivilisationskrankheiten wie Herz-Kreislauf-Krankheiten, Diabetes und Fettleibigkeit sowie zu einer erhöhten Anfälligkeit für Infektionen.

---

16 Die Konferenz mit dem Titel »How to Feed the World 2050« wurde auf dem Höhepunkt der aktuellen Welternährungskrise einberufen.

17 Vgl. IAASTD (2009): Agriculture at a Crossroads – Global Report, Washington, S. 355.

## 2.2 Die Finanzkrise

Man kann die globale Ernährungskrise nicht unabhängig von der globalen Finanzkrise betrachten. Es gibt Verbindungen zwischen beiden Krisen, die sich in manchen Punkten wechselseitig verschärfen können. Denn die Preise an den Warentermärkten für Nahrungsmittel zogen im Jahr 2007/08 just in dem Moment an, als durch die US-Immobilienkrise das Vertrauen in die Aktienmärkte und Immobilienfonds erodierte. Riesige Finanzvolumen wurden umgeschichtet, neue Anlagemöglichkeiten in der Rohstoffwirtschaft und in den Spekulationen an Warentermärkten gesucht. Auch in Zeiten besonders niedriger Zinsen kann es zu neuen Problemkonstellationen kommen, denn das Finanzkapital sucht dann besonders stark nach rentablen Anlagen und kann deswegen die Preise von Land und Agrarrohstoffen stark beeinflussen.

Damit soll nicht gesagt sein, dass Finanzmärkte und Warenterminhandel an sich bereits verwerflich sind. Aber offenkundig kann es zu Konstellationen kommen, in denen die spekulative Beeinflussung von Preisen exzessiv wird und nicht im Interesse der Produzenten und Konsumenten der Agrarrohstoffe ist, in denen sich die Logik der Finanzmärkte entfernt hat von ihrer ursprünglichen Funktion, nämlich Dienstleister zu sein für die Menschen und Unternehmen, die in der realen Wirtschaft tätig sind.

Grundsätzlich lassen sich bei Rohstoffen zwei Arten von Märkten unterscheiden:

- An den Spot-Märkten, wo Waren physisch direkt ge- und verkauft werden, hängt der Preis in der Regel von der sofortigen Verfügbarkeit der gehandelten Rohstoffe ab. Wittereinflüsse, Ernteauffälle, Entdeckung neuer Vorkommen, Konsumverhalten sind nur einige der Faktoren, die den Preis eines Rohstoffs unmittelbar beeinflussen. Da es hier um den *sofortigen* Kauf und die Lieferung von Rohstoffen geht, ist der jeweils vereinbarte Preis in der Regel zunächst als marktgerecht anzusehen. Spekulanten in diesem Markt sind entweder auf Seiten der Verkäufer anzutreffen, die Rohstoffe bewusst zurückhalten und verknappen (z. B. China bei der Drosselung des Verkaufs der sogenannten Seltenen Erden; die OPEC bei der Kürzung von Ölfördermengen), oder auf Seiten der Käufer, die mit dem physischen Kauf und der anschließenden Lagerhaltung des Rohstoffs einen marktbeherrschenden Einfluss erhalten wollen.
- Aufgrund der Unsicherheiten über die Preisentwicklung an diesen Märkten bildeten sich schon im 19. Jahrhundert Warenterminbörsen. Sie ermöglichten die Ab-

nahme und die Lieferung der Güter erst zu einem späteren Termin, aber zu einem am Tag des Vertragsschlusses festgelegten Kurs. Sie brachten sowohl dem Verkäufer als auch dem Käufer die Sicherheit über künftige Preise.

Durch Standardisierung der Termingeschäfte hinsichtlich Mengen, Qualitäten, Fälligkeiten (nicht jedoch Herkunft) wurden diese Termingeschäfte austauschbar und handelbar. Dies führte zu einem Wachstum der Terminmärkte. So wurde es erstmals möglich, über Termingeschäfte an Preisänderungen zu partizipieren, ohne den Rohstoff physisch kaufen und verkaufen zu müssen. Die Termingeschäfte werden in der Regel bei Fälligkeit mit dem dann gültigen Marktpreis verglichen und in Geld ausgeglichen (Cash-Settlement). Nach Schätzungen von Assetmanagern führen heute nur 5 Prozent aller Termingeschäfte zu einer physischen Lieferung des Rohstoffs; alle anderen Kontrakte werden in Geld ausgeglichen.

Termingeschäfte haben noch eine weitere Funktion: Durch detaillierte Analysen der Rohstoffmärkte können Über- oder Unterkapazitäten in handelbaren Preisen ausgedrückt werden. Eine erwartete Verknappung eines Rohstoffs führt in der Regel zu steigenden Terminpreisen, während ein großes Angebot zu eher sinkenden Preisen führt. Die Preise an den Terminmärkten können also auch Frühindikatoren für künftige Preisentwicklungen an den Spot-Märkten sein – wenn die Akteure auf den Terminmärkten die Angebots- und Nachfrageveränderungen richtig voraussagen. Durch die hohe Volatilität der Preise sind Rohstoff-Terminmärkte aber auch ein interessanter Platz für Kapitalanleger und Spekulanten (siehe Kasten 4). Zum Teil können hier kurz- und mittelfristig hohe Gewinne erzielt werden.<sup>18</sup>

Ob eine steigende Volatilität der Terminpreise die Preise an den Spot-Märkten – mit negativen Folgen für Produzenten oder Abnehmer – beeinflusst, ist wissenschaftlich umstritten. Da sich jedoch durchaus Handelsaktivitäten im Spot-Markt nach den Preisen am Terminmarkt richten, ist dies zumindest nicht auszuschließen. Bestehende Trends können durch Spekulationen noch verstärkt werden, denn dann geht es nicht mehr um eine Absicherung der Anbieter und Nachfrager der Produkte gegen Preisschwankungen, sondern um den Versuch, nur durch das Ausnutzen der Preisschwankungen Geld zu verdienen. Wenn sehr viel Kapital in die Märkte fließt, besteht die Gefahr einer künstlichen Verstärkung der Schwankungen zum Schaden der Land-

---

18 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2013<sup>2</sup>): Leitfaden für ethisch nachhaltige Geldanlage in der evangelischen Kirche, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_113\\_2013.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_113_2013.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

wirte, die wegen ihrer langen Produktionszyklen stabile Rahmenbedingungen und Planungssicherheit brauchen. Eine rasante, nur durch Spekulation begründete Preissteigerung kann über deren Wirkung auf die Spot-Märkte zu Preissteigerungen auf den Nahrungsmittelmärkten führen. Auch wenn diese nur vorübergehend sind, können sie Hungersnöte verstärken oder auslösen, weil in den armen Ländern des Südens diese Preisbewegungen von den Regierungen nicht abgepuffert werden können.

Besteht ein Zusammenhang zwischen dem »Fluten« der Rohstoffterminmärkte mit großen Investitionssummen und dem gleichzeitigen steilen Anstieg der Nahrungsmittel-

#### *Kasten 4*

##### **Volatilität**

Volatilität ist ein Maß für die Schwankungsbreite von Preisen oder Kursen. Je größer die Schwankungsbreite und -häufigkeit um einen Durchschnittswert, desto volatilere Preise bzw. Kurse. Die Erhebung der Volatilität dient insofern als eine Methode der Risikobemessung.

Die extremen Schwankungen der Agrarpreise auf den Weltmärkten sind nicht neu. Sie sind sowohl für die Erzeuger von Nahrungsmitteln als auch für die Verbraucher ein besonderes Problem:

- Für die Erzeuger vor allem wegen der Schwierigkeit, längerfristig zu planen und Investitionsentscheidungen zu treffen. Sie können auch zu kurzfristigen Liquiditätsproblemen führen, die Betriebe gefährden, selbst wenn diese ansonsten eine solide ökonomische Substanz haben sollten. Das andere Problem ist, dass die hohen Preise auf den Weltmärkten nicht vollständig an die kleinen Produzenten weitergereicht werden. Je unterentwickelter die Markttransparenz und der Wettbewerb, desto schlechter funktioniert die Transmission der Preise. Das verzerrt auch den Weltagrarhandel, denn die Landwirte im Norden profitieren schneller und ausgiebiger von Preissteigerungen auf den Weltmärkten als die Bauern in den Entwicklungsländern.
- Die großen Agrarexportmächte haben kein wirkliches politisches Interesse daran, gegen die Weltmarktpreisschwankungen global anzugehen. Eher sichern sie ihre eigenen Landwirte vor den Risiken durch nationale Versicherungslösungen und Subventionsprogramme ab. Schwache Agrarplayer haben bei diesem Vorgehen den Nachteil, dass die selbstbezogene Abschottung großer Marktplayer vom Weltmarkt die Schwankungen auf den Weltmärkten umso stärker werden lässt, weil die Abschottungsprogramme zyklisch wirken. Die reichen Agrarexportstaaten, vor allem die EU, Kanada und die USA, externalisieren mit Hilfe ihrer großen Agrarbudgets und interventionistischen Agrarschutzpolitiken die Risiken auf Kosten der Entwicklungsländer, die sich für ihre Bauern keine Versicherungen oder direkten Einkommensübertragungen leisten können.
- Doch auch für die Verbraucher in Entwicklungsländern sind Preisschwankungen bei Nahrungsmitteln kein Gewinn. Meist werden die Preissteigerungen durchgeleitet, aber Preissenkungen werden angesichts oligopolistischer Strukturen in globalen und vertikal integrierten Konzernen im Lebensmittelhandel nur unzureichend an die Verbraucher weitergereicht. In vielen Ländern mangelt es an einer effektiven Wettbewerbspolitik im Lebensmittelbereich.

telpreise? Wissenschaftliche Studien kommen hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Studien formulieren die These: Es kann nicht bewiesen werden, dass der Zufluss dieser Gelder zu einem Anstieg der Lebensmittelpreise an den Warenterminmärkten führte.<sup>19</sup> Andere Studien dagegen werten vorliegende Börsendaten aus und beschreiben einen solchen Zusammenhang.<sup>20</sup> Neuere Untersuchungen gehen von einer zentralen Bedeutung von Agrarterminmärkten für Preisbildungsmechanismen auf Kassamärkten aus und sehen Regulierungsbedarf.<sup>21</sup>

Die Volatilität der Rohstoff- und so auch der Nahrungsmittelpreise an den Spot- und Warenterminmärkten hat auf jeden Fall vielfältige Gründe: Wetter, politische Entwicklungen, Konjunktur, Konsum oder Geldpolitik beeinflussen das Geschehen an diesen Märkten. Es trifft auch zu, dass die Vorräte für den globalen Bedarf an Weizen in den letzten zwanzig Jahren erheblich zurückgegangen sind. Um die Jahrtausendwende reichten die Weizenvorräte noch für ca. 110 Tage des globalen Bedarfs aus, gegenwärtig nur noch für 70 – 80 Tage. Wenn sich in einer solchen Situation große Ernteauffälle und Exportstopps andeuten oder realisieren, reagieren die Preise an den Warenterminmärkten umso nervöser.

Einheimische Grundnahrungsmittel in den Entwicklungsländern wie Sorghum, Hirse und Wurzelfrüchte werden nicht international gehandelt. Dennoch kann die Entwicklung auf dem Weltmarkt auch hier negative Einflüsse ausüben, wie das folgende Beispiel für die afrikanischen Staaten Kamerun, Ghana und Kongo zeigt: In der Krise wandten sich viele Konsumenten von importierten verteuerten Waren ab und einheimischen preiswerteren Nahrungsmitteln zu. Diese neue Nachfrage steigerte die Inlandspreise. In der Folge erhofften sich Landwirte neue Chancen für die eigene Vermarktung. Auch Einheimische investierten wieder in Land, Investoren waren bereit, Kredite für Landpachtung an Einheimische zu vergeben. Doch bevor die neue Investitionsbereitschaft umgesetzt werden konnte, fielen die Preise wieder. Ein Jahr später konnten die Bauern ihre gesteigerten Ernteerträge nicht absetzen, die Kredite nicht zurückzahlen.

- 
- 19 Vgl. I. Pies et al. (2012): Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum Stand der empirischen Forschung, Halle; <https://www.db.com/cr/de/docs/DP-2012-26-Will-Prehn-Pies-Glauben-Schadet-oder-nuetzt-die-Finanzspekulation-mit-Rohstoffen.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- 20 Vgl. Schulmeister (2012): Technical Trading and Commodity Price Fluctuations. K. J. Singleton (2011): The 2008 Boom/Bust in Oil Prices. J. von Braun, G. Tadesse (IFPRI) (2012): Global Food Price Volatility and Spikes: An Overview of Costs, Causes and Solutions.
- 21 P. Adämmer, M. T. Bohl, E.-O. von Ledebur (2014): Die Bedeutung von Agrarterminmärkten als Absicherungsinstrument für die deutsche Landwirtschaft. Thünen Report 14; [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dn053339.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn053339.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

## 2.3 Die Klimakrise

Die Zukunft der Welternährung hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, den von Menschen verstärkten Klimawandel einzudämmen. Der Klimawandel entwickelt sich immer mehr zu einer der großen Herausforderungen für die menschliche Zivilisation. Vor allem durch die Verbrennung fossiler Energieträger wie Kohle, Erdgas und Erdöl, die Abholzung von Wäldern, die Degradierung von Vegetationsflächen und Böden sowie durch industrielle Abgase steigt die Konzentration von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) und anderen Klimagasen in der Atmosphäre kontinuierlich an.

Gegenwärtig befinden wir uns auf einem Pfad, der die Welt bis zum Ende dieses Jahrhunderts vier Grad wärmer machen würde. Die Konsequenzen wären verheerend – vor allem für die Welternährung. Neben einem dramatischen Biodiversitätsverlust und dem Kollabieren maritimer und terrestrischer Ökosysteme drohen bei vielen Kulturpflanzen drastische Ertragseinbrüche durch Hitzestress. Aber nicht nur die Temperatur würde sich verändern – auch Niederschlag und Verdunstung würden sich zeitlich und räumlich stark verändern und Extremwetterereignisse wie Dürren, Überflutungen und Stürme an Häufigkeit und Intensität deutlich zunehmen. Die Bevölkerungstragfähigkeit der Erde, so warnen Fachleute, ginge deutlich zurück. Angesichts einer ansteigenden Weltbevölkerung würde dies auf eine Zunahme von Verteilungskonflikten, gewaltsamen Auseinandersetzungen um knappe Ressourcen und eine vermutlich dramatische Zunahme von Migration und Flucht hinauslaufen. Ein ungebremster Klimawandel bedroht die menschliche Sicherheit und das elementarste Menschenrecht – das Recht auf Leben.

### 2.3.1 Landwirtschaft und Klimawandel

Klimawandel und Welternährung sind wechselseitig miteinander verknüpft: Zum einen tragen sowohl die Landwirtschaft als auch bestimmte Ernährungsformen als Quelle von klimarelevanten Emissionen erheblich zur globalen Erwärmung bei. Zum anderen wird die Landwirtschaft durch den Klimawandel in vielfältiger Weise beeinträchtigt. Die Veränderung der agrarklimatischen sowie hydrologischen Rahmenbedingungen hat teilweise massive Auswirkungen auf Anbauprodukte, Sortenwahl, Fruchtfolgen, Produktionsmethoden und schließlich die Erträge. Dies zwingt die lokalen Agrarsysteme zur Anpassung an den Klimawandel mit zum Teil weitreichenden Konsequenzen.

Die Landwirtschaft kann einen wesentlichen Beitrag zur Minderung von Treibhausgasemissionen leisten. Voraussetzung dafür ist eine Transformation energieintensiver

und monokulturell geprägter Landwirtschaftsmodelle hin zu biodiversitätsbezogenen und ökologischen Produktionsformen. Biologischer Landbau mit reduzierter Bodenbearbeitung und dem weitgehenden Verzicht auf Agrarchemie erhöht die Bodenfruchtbarkeit und die natürliche CO<sub>2</sub>-Speicherungsfähigkeit der Böden. Auch beim Düngemanagement, Bewässerungssystemen und innerhalb der Tierhaltung (besonders bei Rindern und Schweinen) gibt es weitere wirksame Maßnahmen zur Reduktion von klimarelevanten Emissionen. Vor allem Landnutzungsänderungen wie Grünlandumbruch, Entwässerung von Mooren oder das Abholzen von Wäldern, die meist mit großflächiger industrieller Bewirtschaftung verbunden sind, müssen verhindert werden, da sie lang anhaltende negative Klimawirkungen zur Folge haben.

Die ungleiche geografische Verteilung der agrar- und ernährungsbedingten Mitverantwortung für den Klimawandel und auch die Unterschiede in der Betroffenheit durch dessen Folgewirkungen werfen erhebliche Fragen darüber auf, wie eine gerechte Verteilung der Lasten, Risiken und Chancen bei Klimaschutz und Klimaanpassung aussehen sollte.<sup>22</sup>

### 2.3.2 Klimawandel als Risiko für die Welternährung

Es besteht heute ein breiter wissenschaftlicher Konsens darüber, dass der Klimawandel eine wesentliche Gefährdung der Welternährung darstellt. Waren Wissenschaftler bis vor einigen Jahren noch zuversichtlich, dass Ernteeinbußen in den Tropen durch verbesserte Anbaubedingungen in höheren Breiten kompensiert werden könnten, geht der neueste Weltklimabericht (IPCC 2014) davon aus, dass weltweit mit Ernterückgängen gerechnet werden muss. Schon jetzt sind mehr negative als positive Effekte auf die landwirtschaftliche Produktion zu beobachten.<sup>23</sup>

Eindeutige und sofortige Verlierer sind die Gebiete mit größerer Nähe zum Äquator und dort besonders die tropischen Gebiete sowie wechselfeuchte Regionen mit saisonaler Trockenheit. Dies umfasst in etwa das Gebiet zwischen 35 Grad nördlicher und südlicher Breite, was den amerikanischen Kontinent ab dem Süden der USA bis zum Norden Argentiniens einschließt; in Asien ganz Indien und große Teile Chinas sowie weite Teile Australiens und nahezu den gesamten afrikanischen Kontinent. In

---

22 Vgl. T. Hirsch (2011): Was heißt Klimagerechtigkeit? Vom Prinzip zur politischen Praxis, in: B. Kofler, N. Netzer (Hg.) (2011): Klimaschutz und nachhaltiges Wirtschaften. FES Dialogue on Globalization.

23 Vgl. IPCC (2014): Bericht der Arbeitsgruppe 2: Folgen, Anpassung, Verwundbarkeit, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger; abrufbar unter: [http://www.de-ipcc.de/\\_media/WG2AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](http://www.de-ipcc.de/_media/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

diesen Gebieten lebt der Großteil der Menschheit und hier liegen die ärmsten Länder der Welt. Besonders betroffen wären die Länder Afrikas südlich der Sahara sowie die dicht besiedelten Gebiete Asiens einschließlich der großen Flussdeltas (z. B. Indus, Mekong und Roter Fluss), in denen zudem ein steigender Meeresspiegel großen Anlass zur Sorge gibt.<sup>24</sup> In diesen Gebieten wird mit einem Ertragsrückgang schon bei einer relativ geringen Erwärmung um ein bis zwei Grad Celsius gerechnet. So könnten die Erträge bei Mais – einem Hauptnahrungsmittel in Afrika und Lateinamerika – um bis zu 40 Prozent zurückgehen. Doch bereits sehr viel geringere Ertragseinbußen sind für Regionen mit niedrigen Gesamterträgen fatal. In den genannten Gebieten kommt es bereits heute zu vermehrter Wasserknappheit für die Bewässerung, einer Zunahme extremer Wettererscheinungen, zu Problemen mit zusätzlichen Pflanzenschädlingen, -krankheiten und Tierseuchen, zu höheren abiotischen Stressfaktoren für Nutztiere und -pflanzen (z. B. Hitzeempfindlichkeit), zu einem Rückgang der Biodiversität, höheren Verdunstungsraten, Versauerung von Böden und dem Zusammenbruch von Fischbeständen in den Ozeanen.<sup>25</sup> Dürreschäden und Hochwasser werden sich in Zukunft noch häufen.

Ab einem globalen Temperaturanstieg von mehr als zwei Grad Celsius – so die Einschätzung des neuesten Klimaberichts der Vereinten Nationen (VN) – ist mit erheblichen negativen Folgen für die weltweite und regionale Ernährungssicherung auszugehen. Ab vier Grad Celsius sind die Schäden irreversibel und können auch mit Anpassungsmaßnahmen kaum noch ausgeglichen werden.<sup>26</sup> So projiziert der IPCC bis 2020, dass sich in einigen afrikanischen Ländern die Erträge aus der vom Regen abhängigen Landwirtschaft halbieren könnten. Die Konkurrenz um zunehmend knappe Naturressourcen lässt das Risiko von regionalen Konflikten ansteigen, die wiederum die Ernährungssicherheit gefährden. Die Anzahl der Umweltflüchtlinge wird außerdem ansteigen.

Besonders arme Menschen und hier explizit Frauen werden unter dem Klimawandel leiden. Sie leben häufig in und von der Natur und haben aufgrund ihrer Armut begrenzte Anpassungspotenziale, was sie besonders anfällig gegenüber Veränderun-

---

24 Vgl. World Bank (2013): 4° – Turn Down the Heat. Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case of Resilience, Washington D.C.

25 Vgl. Brot für die Welt (2008): Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food, Stuttgart.

26 Vgl. IPCC (2007): Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Working Group II Report, Impacts, Adaptation and Vulnerability; [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html) [aufgerufen am 28.1.2015].



gen macht. Rund 80 Prozent der Hungernden sind Bauern, Hirten, Fischer, Jäger, Sammler und indigene Völker.<sup>27</sup>

### 2.3.3 Landwirtschaft als Quelle von Treibhausgasen

Die genaue Quantifizierung und Abgrenzung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft ist schwierig. Nach gängiger Definition durch das IPCC wird unterschieden zwischen

- Emissionen, die auf die eigentlichen Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion entfallen wie z. B. die Methan-Emissionen aus Viehwirtschaft und Reisanbau und die Stickoxid-Emissionen aus der Düngung;
- Emissionen, die auf Landnutzungsänderungen sowie Entwaldung und forstwirtschaftliche Tätigkeiten entfallen; hierbei handelt es sich fast ausschließlich um Kohlendioxid-Emissionen.

Das IPCC schätzt, dass sich die großen CO<sub>2</sub>-Ströme aus den landwirtschaftlichen Flächen in die Atmosphäre mittels Photosynthese fast komplett wieder in den Nutzpflanzen rückbinden. Da aber Methan (48 Prozent der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen) 56-mal klimawirksamer ist als CO<sub>2</sub> und zwanzig Jahre in der Atmosphäre wirksam bleibt, und Distickstoffoxid (52 Prozent) 170-mal wirksamer ist als CO<sub>2</sub> und 500 Jahre in der Atmosphäre verbleibt, müssen diese Klimagase ebenfalls berücksichtigt werden. Hierzu werden diese Treibhausgase in sog. CO<sub>2</sub>-Äquivalente umgerechnet.

Der Anteil der Treibhausgas-Emissionen, der direkt der landwirtschaftlichen Tätigkeit entstammt, variiert regional sehr stark. In Europa sind dies 9 Prozent, was zusammen mit der landwirtschaftlich bedingten Landnutzungsänderung rund 10 – 12 Prozent aller Treibhausgase ausmachen dürfte. In den Tropen stammen die meisten Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft. Im globalen Mittel entfallen 10 – 15 Prozent der Emissionen direkt auf die Landwirtschaft. Rechnet man die Emissionen aus Landnutzungsänderungen und Entwaldung hinzu, steigt der Anteil auf knapp über 30 Prozent.

---

27 Vgl. World Food Program (2014): Who are the hungry? <http://www.wfp.org/hunger/who-are> [aufgerufen am 28.1.2015].

In Deutschland ist die Landwirtschaft für 7 Prozent der gesamten Treibhausgasemissionen verantwortlich, d.h. für rund 67 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente im Jahr 2010. 2010 stammten ca. 54 Prozent der gesamten Methan-Emissionen und ca. 75 Prozent der Distickstoffoxid-Emissionen aus dem Landwirtschaftssektor.<sup>28</sup>

### 2.3.4 Klimagerechtigkeit bei der Lasten-, Risiko- und Chancenverteilung

Was ist Klimagerechtigkeit? In der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) sind das Prinzip der »Angemessenheit (ambitionierten Handelns)« sowie das Prinzip der »gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung bei unterschiedlicher Leistungsfähigkeit« die zentralen Referenzpunkte. Demnach sind insbesondere die Industriestaaten in einer besonderen, historisch nach dem Verursacherprinzip begründbaren Verantwortung, neben der Festsetzung angemessener nationaler Emissionsminderungsziele auch Technologien und Finanzmittel für Klimaschutz und Klimaanpassung in Entwicklungsländern bereitzustellen. Da inzwischen über 50 Prozent der globalen Emissionen auf Nicht-OECD-Länder entfallen, wären auch eine ganze Reihe anderer Staaten – so etwa Brasilien, China, Indonesien, Mexiko, Saudi-Arabien oder Südkorea – in der Pflicht, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. In der Klimarahmenkonvention ist diese Verpflichtung für Schwellen- und Entwicklungsländer jedoch nicht kodifiziert. Die Frage einer gerechten Lasten-, Risiko- und Chancenverteilung bei Klimaschutz und Klimaanpassung ist daher eine wesentliche Schlüsselfrage. Der Abschluss eines angemessen ambitionierten und verbindlichen Klimaabkommens ist kaum vorstellbar, ohne dass zuvor Fortschritte bei der Beantwortung der Gerechtigkeitsfrage gemacht worden wären.

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP hat verschiedene Szenarien zur Halbierung der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 entwickelt. Laut UNEP müssten zwischen 2010 und 2050 jährlich 1,0 – 2,5 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Klimaschutzmaßnahmen investiert werden, um die Halbierung erreichen zu können.<sup>29</sup>

---

28 Vgl. Umweltbundesamt (2012): Daten zur Umwelt. Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen; <http://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas> [aufgerufen am 28.1.2015].

29 Vgl. UNEP (2011): Towards a Green economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, S. 588; <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GreenEconomy-Report.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

In den Entwicklungsländern würde der Kostenanteil gemessen am BIP jedoch deutlich höher liegen als in den Industrienationen. Jede auch noch so effektive Klimaschutzpolitik zeigt erst langfristig Wirkung, die Kosten fallen aber sofort an. Das macht es für die Politik überall auf der Welt sehr schwer, Wirtschaft und Bevölkerung davon zu überzeugen, dass kostspieliger Klimaschutz dennoch erforderlich ist, auch wenn er sich erst in der Zukunft auszahlt.

Es sind im Wesentlichen die ärmsten Länder und dort vor allem die ärmsten Bevölkerungsgruppen, die mit den größten Klimarisiken konfrontiert werden, die größten Lasten der Anpassung tragen und doch gleichzeitig in ihren Möglichkeiten der Finanzierung und technischen Umsetzung solcher Maßnahmen am stärksten limitiert sind. Das macht sie besonders verwundbar und somit menschenrechtlich zu besonderen Anspruchsträgern mit dem Anrecht auf Unterstützung durch die Staatengemeinschaft.

Kurz gesagt: Eine einfache Unterteilung der Welt in »den Norden« als »Klimasünder« und »den Süden« als »Klimaopfer« wird der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht. Als guter Maßstab kann hingegen der Grundsatz herangezogen werden, dass allen Menschen sowie künftigen Generationen das gleiche Anrecht auf Zugang zu nachhaltiger Entwicklung in den planetarischen Grenzen<sup>30</sup> zusteht. Daraus lässt sich ableiten, dass jedem Menschen auf der Erde in etwa die gleichen Nutzungsrechte an der Atmosphäre zustehen und dass es eine gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung zur Vermeidung der globalen Erwärmung gibt.<sup>31</sup>

---

30 Das Konzept der planetarischen Grenzen (planetary boundaries) beschreibt biophysikalische Grenzen, innerhalb derer sich die Menschheit sicher bewegen kann, anhand von 9 Indikatoren und misst Veränderungen seit 1950; s. J. Rockström, P. Crutzen, H. J. Schellnhuber et al. (2009): Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society*, Vol. 14, 02, Article 32.

31 Wesentlich sind die gleichen Zugangsrechte zu nachhaltiger Entwicklung; hierfür können – regional und temporär durchaus variierende – Pro-Kopf-Nutzungsrechte an der Atmosphäre erforderlich sein. So sind etwa auf einer kleinen Insel mit geringer Bevölkerung und fernab des nächsten Kontinents aufgrund der höheren Transportaufwendungen durchaus höhere Pro-Kopf-Emissionen erforderlich, um die gleichen Wohlfahrtseffekte zu erzielen wie etwa im dicht besiedelten Dänemark.

## 2.4 Die Wachstumskrise

Die Ökonomie ist weltweit einem rein quantitativ definierten Wachstumszwang unterworfen. Das Wachstumsparadigma bestimmt auch die Land- und Ernährungswirtschaft, wie die FAO-Konferenz von 2009 gezeigt hat. Dabei zeichnet sich immer deutlicher ab, dass weiteres Wachstum nicht notwendigerweise zur Lösung der Ernährungskrise beitragen wird, sondern vielmehr auch Teil des Problems ist. Die intensiven Wachstumsgewinne der letzten Jahrzehnte gingen einher mit einer hohen Nutzungsintensität natürlicher Ressourcen. In vielen Ländern ist das Potenzial der Bewässerungslandwirtschaft inzwischen ausgereizt und Bodendegradierungen bis hin zum Totalverlust als Nutzfläche und Bodenversalzung sind oft Folgen einer zu intensiven Nutzung landwirtschaftlicher Nutzflächen.<sup>32</sup> Aufgrund des rapiden Wachstums der Weltbevölkerung sowie der Veränderung der Ernährungsstile in Schwellen- und Entwicklungsländern ist gleichzeitig mit einer weiteren Steigerung der Nachfrage nach Nahrung und Agrarrohstoffen zu rechnen. Dies vollzieht sich in einer Welt, deren produktive Ressourcen für eine weitere Steigerung der agrarischen Erzeugung beschränkt sind: Land, Wasser, Energie, Chemikalien, Phosphate und genetische Ressourcen (biologische Vielfalt). Die klassische Knappheit an natürlichen Ressourcen wird noch verschärft durch den Klimawandel, kriegerische Konflikte sowie durch Krisen, die sich global auswirken wie z. B. die Finanzkrise 2007/08. Es wird darauf ankommen, die vorhandenen natürlichen Ressourcen und landwirtschaftlichen Nutzflächen nachhaltiger zu bewirtschaften und auch über Ertragssteigerungen von Standorten nachzudenken, die nicht intensivlandwirtschaftlich genutzt werden können.

Das Wachstumsparadigma geht davon aus, dass es im Jahr 2050 eine mehr oder minder gesetzte Größe der Nachfrage nach agrarischen Produkten geben wird, die befriedigt werden muss. Gelingt dies nicht, steigen die Preise. Damit würden Marktanreize entstehen, die notwendigen riesigen Agrarinvestitionen in neue Technologien und Infrastrukturen privatwirtschaftlich aufzubringen.

Aufgrund der Skepsis, ob die natürlichen Ressourcen der Erde überhaupt ausreichen, um die stetig wachsenden Ansprüche der Menschheit an agrarische Erzeugnisse zu erfüllen, setzt das Nachhaltigkeitsparadigma neben einer starken Verbesserung der Produktivität in Entwicklungsländern einen Akzent auf die Begrenzung der

---

32 Eine eindrucksvolle Bilanz der Gefährdungen von Bodenfruchtbarkeit hat Montgomery 2010 vorgelegt: D. R. Montgomery (2010): Dreck. Warum unsere Zivilisation den Boden unter den Füßen verliert, München.

Ansprüche, eine Einschränkung der Vergeudung sowie Effizienzsteigerung. Wichtig ist es bei diesem Ansatz, den gesamten ökologischen Fußabdruck der landwirtschaftlichen Produktion zu reduzieren. Seine Vertreter gehen davon aus, dass das gegenwärtige Ernährungssystem Überflüsse erzeugt, Verschwendung betreibt und Ineffizienzen befördert, die es erst einmal zu beseitigen gilt. Beispiele dafür sind vermeidbare Lebensmittelverschwendung und Lebensmittelverluste ebenso wie ungesunde Ernährungsstile. So ist die Zahl der Menschen in der Welt, die mit erheblichen Gesundheitsproblemen unter Übergewicht oder Fettleibigkeit leidet (siehe Kasten 5), inzwischen höher als die Zahl der Hungernden. Fast ein Drittel der Weltbevölkerung gilt als übergewichtig oder fettleibig, in Deutschland ist es gar jede/r Zweite.<sup>33</sup>

#### *Kasten 5*

##### **Fettleibigkeit**

Bei Untersuchungen zur Problematik der Fettleibigkeit<sup>a)</sup> muss beachtet werden, dass hiervon sozial schwache und bildungsferne Bevölkerungsschichten in den Industrieländern überproportional oft betroffen sind. Fettleibigkeit geht häufig mit weiteren psychischen und physischen Erkrankungen einher. Die Betroffenen erfahren in vielen Ländern Diskriminierung. Neben der übermäßigen Nahrungsaufnahme sind Bewegungsmangel aufgrund veränderter Lebensstile sowie nicht-angepasste Lebensmittelangebote mitentscheidend für die Entstehung von Übergewicht. In Deutschland zeigte eine Studie des Robert-Koch-Instituts für Kinder und Jugendliche ebenfalls einen engen Zusammenhang zwischen Fettleibigkeit und Sozialstatus.<sup>b)</sup> Der generelle weltweite Anstieg der Anzahl der Menschen mit Übergewicht und Fettleibigkeit hat sich während der letzten dreißig Jahre so stark vollzogen, dass die WHO inzwischen von einer Fettleibigkeits-Epidemie spricht.<sup>c)</sup>

Eine Metaanalyse von 2014 geht davon aus, dass weltweit 37 Prozent der Männer und 38 Prozent der Frauen Übergewicht aufweisen (BMI über 25 kg/m<sup>2</sup>). Dies wären über zwei Milliarden Menschen.<sup>d)</sup>

#### Quellen:

- a) Vgl. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/uebergewicht-eine-halbe-milliarde-menschen-ist-fettleibig-a-743388.html> [aufgerufen am 28.1.2015].
- b) Einzelbeiträge der KiGGS-Basispublikation als PDF-Dokumente (Bundesgesundheitsblatt 2007: Band 50, Heft 5/6). [http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Kiggs/Basiserhebung/Basiserhebung\\_node.html](http://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Kiggs/Basiserhebung/Basiserhebung_node.html) [aufgerufen am 28.1.2015].
- c) Vgl. The Lancet, Volume 377, Issue 9765, Pages 557 – 567, 12 February 2011, Mariel M. Finucane et al.: National, regional, and global trends in body-mass index since 1980.
- d) Vgl. M. Ng et al. (2014): Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980 – 2013: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013, in: The Lancet, 29 May 2014; [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)60460-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60460-8/abstract) [aufgerufen am 28.1.2015].

33 Vgl. M. Ng et al. (2014): Global, regional, and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980 – 2013: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013, in: The Lancet, 29 May 2014; [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)60460-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60460-8/abstract) [aufgerufen am 28.1.2015].

### 2.4.1 Der versteckte Mehrverbrauch

Da immer mehr Menschen verstärkt tierische Lebensmittel konsumieren, ist zu erwarten, dass die globale Menge an Nahrungsmitteln nicht mehr ausreichen wird, wenn keine Trendwende der Ernährungsgewohnheiten erfolgt. Daher trägt der Wandel der Ernährungsgewohnheiten zur Wachstumskrise bei.

Würden alle geernteten pflanzlichen Nahrungsmittel direkt der menschlichen Ernährung zugeführt werden, reichte die heutige Welternte aus, um jede Person auf der Welt mit 4.600 Kcal/Tag zu versorgen. Das ist weit mehr, als man sinnvoll essen bzw. verwerten kann. Tatsächlich sind pro Kopf weltweit nur 2.000 Kcal täglich zugänglich.<sup>34</sup> Hauptgründe dafür sind Lebensmittelverluste sowie der Einsatz von Getreide als Futtermittel. Rund 30 Prozent der Weltgetreideernte werden als Futtermittel eingesetzt. In Deutschland landen sogar 60 Prozent der Getreideernte im Trog.

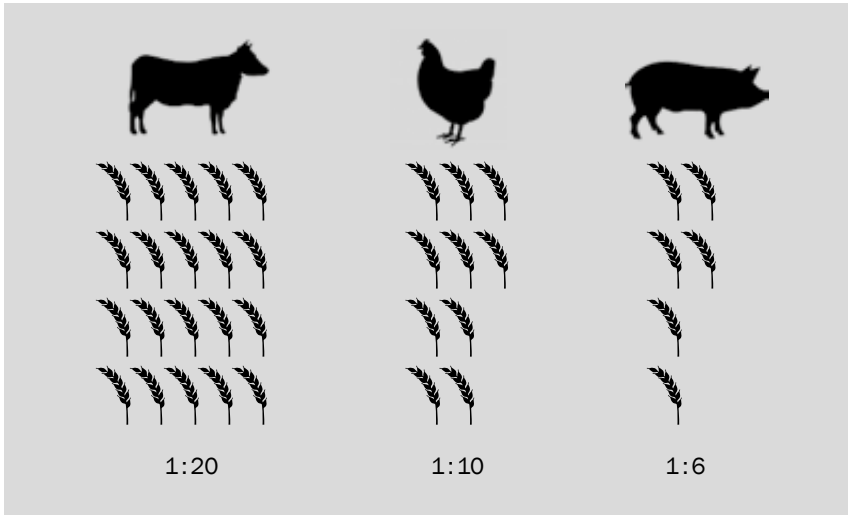
Mit der Fleischproduktion sind erhebliche »Veredelungsverluste« verbunden: Werden pflanzliche Nahrungsmittel, die direkt der menschlichen Ernährung dienen könnten, als Futtermittel eingesetzt, so geht der Großteil der Nahrungsenergie und des Proteins bei der Umwandlung zu tierischen Produkten verloren. Der tierische Organismus verbraucht einen Großteil der Nahrungsenergie für die Aufrechterhaltung seiner eigenen Lebensvorgänge. Zur Erzeugung einer Kalorie aus Rindfleisch müssen zwanzig pflanzliche Kalorien aufgewendet werden. Für Hühnerfleisch liegt das Verhältnis bei 1:10 (siehe Grafik).<sup>35</sup>

Aber auch die globalen Verluste bzw. die Vergeudung nach der Ernte sind enorm. Sie ergeben sich durch Lagerschädlinge, Verderb, auch kombiniert mit Verlusten beim Transport, Handel, Weiterverarbeitung und dem Abfall im Haushalt. Die Haupternteverluste in den Entwicklungsländern fallen im landwirtschaftlichen Betrieb durch unzureichende Lagerhaltungsmöglichkeiten, durch Verderb aufgrund fehlender Verwertungs- oder Vermarktungsmöglichkeiten sowie durch Verluste beim Transport und der Verarbeitung an. In den Industrieländern dagegen geschieht die Hauptverschwendung in den Supermärkten und im privaten Haushalt, weil die Verbraucher zu viel einkaufen, wegwerfen oder verderben lassen. Die FAO schätzt, dass rund 50 Pro-

---

34 Vgl. UNEP (2011): Towards a Green economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, S. 36; [http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger\\_final\\_dec\\_2011/Green%20EconomyReport\\_Final\\_Dec2011.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

35 Vgl. C. Leitzmann, M. Keller (2013<sup>3</sup>): Vegetarische Ernährung, Stuttgart, S. 335.



Grafik: Veredelungsverluste bei der Fleischproduktion

zent dieser Verluste nach der Ernte in der Produktions- und Verbrauchskette mittels relativ einfacher Maßnahmen eingespart werden können.<sup>36</sup>

Neben dem grundsätzlichen Dilemma, das mit dem Wegwerfen von Lebensmitteln verbunden ist, ergeben sich auch ökologische Probleme, weil Energie, Wasser, Düngemittel und Pflanzenschutzmittel unnötig eingesetzt wurden, was auf Kosten der Umwelt- bzw. Energieeffizienz bei der agrarischen Erzeugung geht. Wären diese Betriebsmittel in Entwicklungsländern in der landwirtschaftlichen Erzeugung für die einheimische Ernährung eingesetzt worden (ohne Nachernteverluste), hätten sie einen Beitrag zur Minderung des Hungerproblems leisten können. Das größte Einsparpotenzial liegt demnach bei dem Verhalten der Verbraucher in den Industriestaaten und auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung in den Entwicklungsländern.

36 Vgl. FAO (2014): Global Initiative on Food loss and waste reduction, Rome; <http://www.fao.org/docrep/015/i2776e/i2776e00.pdf> [aufgerufen am 28. 1. 2015].

## 2.4.2 Chancen und Grenzen der Effizienzsteigerung der Landwirtschaft

Die Konkurrenz zwischen Futtermittel- und Nahrungsmittelanbau lässt sich wesentlich durch die bessere Integration von Wiederkäuern in das betriebliche Gesamtsystem, durch Zwischenfrucht- und Leguminosenanbau sowie den Erhalt des Grünlandes und durch ein sinnvolles Management reduzieren.

Das Nachhaltigkeitsparadigma sieht in der Vielfalt auf allen Ebenen eine wichtige Quelle für Robustheit und Widerstandsfähigkeit. Es verlangt Aktionen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite und plädiert für ganzheitliche landwirtschaftliche Betriebssysteme, die weniger vom externen Betriebsmitteleinsatz abhängig sind.

Ressourcenschonende Praktiken wie integrierter Pflanzenschutz, integriertes Nährstoffmanagement, konservierende Bodenbearbeitung, vielfältige Fruchtfolgen, Mulchen und Bodenbedeckung gehören zu den Schlüsselementen einer nachhaltigen Landwirtschaft; es sind Praktiken, die auch in der wachstumsorientierten Landwirtschaft eine Rolle spielen. Dort sind sie jedoch nicht der Schlüssel, sondern »flankierende Maßnahmen« zum Einsatz industriell erzeugter Inputs.

Seit einiger Zeit wird unter dem Begriff einer »nachhaltigen Intensivierung« eine Debatte über ein neues Leitbild geführt, das versucht, das Modell einer wachstumsorientierten Landwirtschaft mit ökologischen Anforderungen zu versöhnen. Der Begriff wurde 2009 von der Royal Society in London eingeführt. Durch eine »nachhaltige Intensivierung« sollen gleichermaßen die Ansprüche an die weltweite Nahrungsmittelsicherheit wie auch an die Erhaltung wesentlicher Funktionen agrarischer Ökosysteme (Klima- und Bodenschutz, Wasserschutz, Biodiversität) befriedigt werden. Kern dieses Leitbilds ist es, die Produktion von agrarischen Rohstoffen weltweit zu steigern und dabei die Emissionen je Produkteinheit zu senken. Auch der wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium hat sich ausführlich hierzu geäußert.<sup>37</sup> Die Empfehlungen des Weltagrarreports gehen allerdings weit über das hinaus, was in der wachstumsorientierten Landwirtschaft unter »nachhaltiger Intensivierung« verstanden wird. Sie gewichten den Umwelt- und Naturschutz stärker und

---

37 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Stellungnahme: Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung.



*Kasten 6***Der Weltagrarrat (IAASTD)**

Der Weltagrarratbericht mit dem Titel »Agriculture at a Crossroads« (Landwirtschaft am Scheideweg) wurde 2008 vom Weltagrarrat (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD) veröffentlicht. Der Weltagrarrat war 2002 von der Weltbank und der Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ins Leben gerufen worden, mit dem Ziel, eine Reduktion von weltweiter Unterernährung und Armut einzuleiten.

Ein globaler Bericht sowie fünf regionale Berichte stellen die wesentlichen Probleme im Kontext von Landwirtschaft, Ernährung, Umwelt und menschlicher Gesundheit dar. Zudem werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Wende zu langfristiger umwelt- und sozialgerechter Entwicklung und zur Sicherung der Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung praktisch zu erreichen sind. Dem agrikulturellen Wissen inklusive Wissenschaften und Technologien (AWWT) kommt dabei eine Schlüsselrolle für die Multifunktionalität der Landwirtschaft auf globaler und lokaler Ebene zu.

Der Weltagrarratbericht erkennt an, dass der wissenschaftliche und technologische Fortschritt während der letzten Jahrzehnte bedeutende Ertragssteigerungen im Pflanzenbau und große Leistungssteigerungen in der Tierhaltung ermöglicht hat. Allerdings kritisiert er, dass die negativen externen Effekte im Sozialen und der Umwelt bei dieser Entwicklung viel zu wenig beachtet wurden.

Der Weltagrarratbericht erkennt sowohl institutionelle Wissenschaften und Technologien als auch traditionelles und lokales Agrarwissen an. Er fordert insbesondere eine Ausdehnung der agro-ökologischen Landwirtschaft, die gezielte Förderung von ressourcenarmen Kleinbauern, Investitionen in den Erhalt genetischer Ressourcen und eine breit angelegte landwirtschaftliche Bildungs- und Ausbildungsinitiative. Die Grüne Gentechnik, der Einsatz von Agrochemie, die Privatisierung von Agrarwissen und die Erteilung von geistigen Eigentumsrechten auf Saatgut werden kritisch hinterfragt. Zudem gilt die Stärkung der Rechte und Befähigungen von Frauen in der Landwirtschaft in Entwicklungsländern als wichtiger Erfolgsfaktor.

Laut Weltagrarratbericht hat der Ansatz des Technologietransfers in Afrika versagt. Die Gründe dafür seien vielschichtig. Am plausibelsten sei die Erklärung, dass die agro-ökologischen, soziokulturellen und ökonomischen Bedingungen Afrikas so heterogen und spezifisch seien, dass die einfache Übernahme von globalen Technologien der Situation der Bauern und Bäuerinnen dort nicht gerecht werde. Deshalb sei ein völlig anderer Ansatz für Forschung, Entwicklung und Verbreitung nötig. Die Schlüsselemente dieses Neuansatzes sind die gleichrangige Partizipation der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in dem wissensgenerierenden Prozess von Anfang an und das kooperative Zusammenspiel der verschiedenen Wissensträger auf lokaler Basis.

Quellen: S. Albrecht, A. Engel (Hg.) (2009): Weltagrarratbericht. Synthesebereich. Hamburg; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP\\_IAASTD\\_Synthesebereich.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP_IAASTD_Synthesebereich.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015] und S. Albrecht (Hg.) (2009): Weltagrarratbericht. Bericht zu Afrika südlich der Sahara (SSA), Hamburg; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/124/pdf/HamburgUP\\_IAASTD\\_SSA.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/124/pdf/HamburgUP_IAASTD_SSA.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

betonen vor allem auch die soziale Dimension der Landwirtschaft, die im Konzept der »nachhaltigen Intensivierung« nicht hinreichend berücksichtigt wird.

Sowohl das Wachstums- als auch das Nachhaltigkeitsparadigma bauen auf einen wissensintensiven Fortschritt. Große Unterschiede treten aber zu Tage, wenn man die Herausforderungen in den Blick nimmt, mit denen es die Landwirtschaft in den Entwicklungsländern zu tun hat. Beispielsweise basieren die Konzepte des modernen integrierten Pflanzenschutzes und der fortschrittlichen Pflanzendüngung auf Wissens-, Messungs- und Steuerungsannahmen, die so in der Regel nur in hochentwickelten Produktionssystemen realisierbar sind, wie z. B. Düngung nach dem effektiven Nährstoffbedarf der Kulturpflanze oder Pflanzenschutzmittelanwendung nur nach Überschreiten einer gemessenen Schadensschwelle. Bei Landwirtinnen und Landwirten ohne finanzielle und technische Ausstattung und dem entsprechenden Know-how ist die Verfügbarkeit der externen Inputs nicht gewährleistet und sind die exakten Messmethoden kaum anzuwenden. Hier sollte die Beratung eher – aufbauend auf das traditionelle Wissen vor Ort – auf die Vertiefung und Qualifizierung von traditionellen Praktiken setzen und sie in ihrer Ganzheit optimieren. Sie sollten lernen, wie üblicherweise die Bodenfruchtbarkeit aufgebaut und bewahrt wird oder welche Vielfaltsmethoden gebräuchlich sind, um die Widerstandskraft der Pflanzengemeinschaften gegen Krankheiten und Schädlinge zu stärken.

Sicherlich lehrt uns der moderne wachstumsorientierte Landbau viele Techniken der Einsparung und Effizienzverbesserung, auf die auch der an Nachhaltigkeit orientierte Ansatz angewiesen ist. Der Weltagrarrat (IAASTD) geht in seinen Schlussfolgerungen jedoch weiter (siehe Kasten 6). Es komme nicht auf die Einzelmaßnahmen an, sondern auf den gesamten Denkansatz. Demnach seien das vorherrschende Agrarsystem und das dahinter stehende Wissenssystem nicht mehr geeignet, mit den Gefahren und Herausforderungen der Zukunft der Welternährung zweckmäßig umzugehen. Es müsse geändert werden. Agrarforschung habe demzufolge das Hauptaugenmerk auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und den Übergang zu einer nachhaltigen Ernährungswirtschaft zu legen und nicht nur auf die kurzfristige Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

Hinzu kommt, dass sich viele Landwirte in Ländern des Südens auf veränderte Rahmenbedingungen einstellen müssen, ohne auf eine angemessene nationale Agrarpolitik zurückgreifen zu können, die sie beispielsweise durch Förderprogramme oder die Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Wissen, Wetter- und Klimainformationen, durch Zugang zu Ergebnissen der Agrarforschung oder einen guten Zugang zu

Kapital und Saatgut etc. unterstützt. Dies behindert viele Produzenten darin, angemessene agrarwirtschaftliche Lösungen für ihren Standort zu finden. Zudem benachteiligt es gerade mittlere und kleine Produzenten, zu denen sehr viele von Frauen geführte Betriebe gehören, sich den schnell wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen anzupassen und in nachhaltige Bewirtschaftungsformen zu investieren. Die chronische Vernachlässigung ländlicher Entwicklung und Regionen und der Menschen, die dort die natürlichen Ressourcen nutzen, ist ein zentraler Grund für die Einkommensarmut so vieler landwirtschaftlicher Betriebe, gerade in Afrika südlich der Sahara.

## 2.5 Die Ressourcenkrise

Paul Crutzen, Nobelpreisträger und Atmosphärenforscher, prägte den Begriff des Anthropozän. Der Begriff drückt aus, dass wir uns in einem neuen geologischen Zeitalter der Erdgeschichte befinden, in dem die Menschheit durch ihr Tun gänzlich neuartige Umweltbedingungen auf der ganzen Erde bewirkt hat. Die Menschen bewirtschaften 30 bis 50 Prozent der Landoberfläche, verbrauchen die Hälfte des vorhandenen Trinkwassers und durchfischen weit mehr als ein Viertel der Bioproduktion in den Weltmeeren. Im Anthropozän hat sich der Energieverbrauch des Menschen seit dem Jahr 1900 mehr als versechzehnfacht. Dies geschah unter Inanspruchnahme von fossilen Energieressourcen, die während der letzten 700 Millionen Jahre gebildet wurden. Aus dem Energieverbrauch folgen gigantische Ausstöße an Kohlendioxid, Methan, Stickoxiden und Schwefeldioxid und die höchste atmosphärische CO<sub>2</sub>- und Methankonzentration der letzten 400.000 Jahre.

Im Anthropozän gestaltet der Mensch die terrestrischen Ökosysteme nach seinen Bedürfnissen: Aus komplex vernetzten Gemeinschaften mit einer hohen Diversität an Pflanzen- und Tierarten wurden seit dem 20. Jahrhundert einseitige Landschaften von Kulturpflanzen mit einem hohen Verlust an Vielfalt. Auswirkungen der Umgestaltung sind u. a. die rapide Erhöhung der natürlichen Aussterberate in den Regenwäldern, die Halbierung der Fläche der Mangrovenwälder, die Versauerung der Weltmeere, das Sterben der Korallenriffe und die drastische Erhöhung der Nitratkonzentration im Grundwasser durch den Gebrauch von Mineräldüngemitteln. Die Rate der Bodenerosion als Folge des Ackerbaus übersteigt inzwischen die der Bodenneubildung um eine Größenordnung.<sup>38</sup>

---

38 Vgl. P. J. Crutzen, E. F. Stoermer (2000): The »Anthropocene«, in: IGBP Newsletter 41, S. 17f.

### 2.5.1 Boden

Der fruchtbare Boden ist die Grundlage menschlichen Lebens. Böden sind komplexe Systeme, die unter dem Einfluss von Witterung, Bodenorganismen, Vegetation und vor allem menschlicher Nutzung stehen. Böden haben sich in langen Zeiträumen der Erdgeschichte gebildet und entwickelt. Böden weisen keine einheitlichen Eigenschaften auf. Laut UNEP gehen jährlich zwischen 20.000 und 50.000 km<sup>2</sup> Landflächen hauptsächlich durch Bodenerosion verloren. Etwa ein Viertel der globalen Landfläche ist von Degradation betroffen, d.h. es liegt eine der vielen Formen des Fruchtbarkeitsverlustes vor, etwa durch Beeinträchtigung der Textur, der chemischen Zusammensetzung, der physischen Gestalt oder des organischen Bodenlebens. Die Veränderungen sind nur schwer wahrzunehmen. Die Wirkungen reichen in graduellen Abstufungen von sinkenden Ernteerträgen bis hin zur unumkehrbaren Zerstörung.<sup>39</sup> Ein großes Problem ist die fortschreitende Wüstenbildung (Desertifikation).

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) hat sich bereits in seinem Jahresgutachten von 1994 ausführlich mit dem Thema der Böden auf der Welt befasst und die Forderung erhoben, der Bodendegradation weltweit dringend mehr Aufmerksamkeit zu widmen.<sup>40</sup> Entscheidend sind dabei auch die umweltgerechten und standortspezifischen Agrartechniken, um dem fortschreitenden Fruchtbarkeitsverlust gerade der tropischen Nutzfläche entgegenzuwirken.

Die wachsende Weltbevölkerung und das Wirtschaftswachstum erzeugen auch einen wachsenden Bedarf an Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen. Legt man einen Bedarf von 40 bis 60 ha pro 1.000 Personen zugrunde, werden bis 2030 zusätzliche 100 bis 150 Millionen ha für Urbanisierung und seine Folgen benötigt. Da sich die wachsenden urbanen Zentren überwiegend in Regionen mit fruchtbaren Böden und geringen Hanglagen wie Küstenebenen oder Flusstälern ausbreiten, geht bei der Expansion zusätzlich hochwertiges Ackerland unwiederbringlich verloren.

---

39 Vgl. Z.G. Bai, D. L. Dent, L. Olssonand, M. E. Schaepman (2008): Global assessment of land degradation and improvement. 1. Identification by remote sensing. Report 2008/01, ISRIC – World Soil Information, Wageningen.

40 Vgl. WBGU (1994): Welt im Wandel. Die Gefährdung der Böden. Jahreshauptgutachten 1994, <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/hg-1994-boeden/> [aufgerufen am 28.1.2015].

### 2.5.2 Landwirtschaftliche Nutzfläche

Die Landfläche der Erde beträgt 13,4 Milliarden Hektar. Nach Angaben der FAO werden davon 37 Prozent landwirtschaftlich genutzt, davon 1,5 Milliarden ha für Ackerbau und 3,5 Milliarden ha als permanentes Grünland für die Tierhaltung. Der Nutzungsgrad ist aber in den jeweiligen Kontinenten sehr unterschiedlich: mit sehr hohen Anteilen in Süd-, Südost- und Ostasien, mittleren Anteilen in Europa und Nordamerika und weitaus geringeren Anteilen in Lateinamerika und Afrika. Drei Viertel der Landoberfläche ist für den landwirtschaftlichen Regenfeldbau kaum oder gar nicht nutzbar, weil sie entweder zu kalt (13 Prozent), zu trocken (27 Prozent), zu steil (12 Prozent) oder zu nährstoffarm (40 Prozent) ist. Laut Prognose der FAO wird sich die weltweite Ackerfläche bis 2030 (gegenüber 1997 – 1999) um ca. 13 Prozent ausweiten lassen. Das geht zu einem beträchtlichen Anteil auf Kosten des Waldes. Die Flächen an potenziell kultivierbarem Land sind sehr ungleich verteilt: mehr als 50 Prozent befinden sich in nur sieben Ländern. Ackerland wird immer knapper: Die Landpreise steigen und es gibt einen Wettlauf um die letzten Landreserven (sog. »Landgrabbing«). Pro Kopf der Weltbevölkerung standen 1970 noch 0,4 ha zur Verfügung, 2005 noch 0,3 ha und 2050 schätzt man nur noch 0,2 ha.

Inwieweit sich die landwirtschaftlich genutzte Fläche für den Menschen in der Welt noch ausdehnen lässt, ist wissenschaftlich umstritten. Jede Ausweitung der Landwirtschaft geht zu Lasten von Ökosystemen, deren Erhalt dringend geboten ist. Durch Rodung immer neues Ackerland zu gewinnen, ist aus Klima- und Naturschutzgründen keine wirkliche Option. Auch die Erhöhung der Ertragsfähigkeit von vorhandener Acker- und Weidefläche hat ihre Kosten und Grenzen ökonomischer und ökologischer Art. Je höher die Flächenerträge einer Region schon sind, desto geringer sind die Grenzertragszuwächse und desto höher die Kosten. Marginale Gebiete lassen sich nur unter extrem hohen Kosten bebauen.

### 2.5.3 Wasser

Die Gesamtnutzung von Süßwasser hat sich im letzten Jahrhundert nahezu verachtfacht. Derzeit werden bereits über 40 Prozent der erneuerbaren, zugänglichen Wasserressourcen vom Menschen genutzt oder reguliert. Zunehmend wird auch die Wasserverschmutzung zum Problem. Landwirtschaft (Versalzung, Nährstoff- und Sedimenteintrag, Düngemittel und Pestizide), Industrie und Haushalte (Nähr- und Schadstoffe) belasten Seen, Flüsse und Küstengewässer. Etwa 1,1 Milliarden Men-

schen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Rund 2,6 Milliarden Menschen fehlt der Zugang zu einer sanitären Grundversorgung.<sup>41</sup>

Die Landwirtschaft ist einer der größten Nutzer und Verbraucher von Süßwasser. Seit den frühen 1960er Jahren hat die bewässerte Fläche um mehr als 100 Millionen ha zugenommen. Heute werden ca. 20 Prozent des Kulturlandes bewässert und auf diesen Flächen 40 Prozent der Nahrungsmittel erzeugt. Drei Viertel der Bewässerungsgebiete liegen in Entwicklungsländern, davon 90 Prozent in China und Süd-asien. Der deutliche Rückgang der Zunahmeraten bewässerter Flächen zeigt an, dass geeignete Flächen und verfügbares Wasser zunehmend knapper werden und schwerer zu beschaffen sind, wodurch die benötigten Investitionen erheblich ansteigen.<sup>42</sup> Ein Großteil der Entwicklungsländer hat schon die von der FAO als kritisch betrachtete Grenze der Wassernutzung erreicht, die bei 40 Prozent der erneuerbaren Wasservorräte angesetzt ist.

Der englische Geograf John Anthony Allan hat 1995 den Begriff des »virtuellen Wasserverbrauchs« geprägt. Als virtuellen Wasserverbrauch bezeichnet man die gesamte Wassermenge, die bei der Herstellung eines Produktes entlang der Produktions- und Lieferkette verwendet wird. Bei den Nahrungsmitteln benötigt Rindfleisch mit etwa 16.000 Litern pro kg am meisten Wasser, bei den Ackerfrüchten benötigen Baumwolle (2.000 l/T-Shirt), Reis (3.000 – 5.000 l/kg), Soja (1.800 l/kg) und Weizen (1.100 l/kg) besonders viel virtuelles Wasser. Etwa die Hälfte des landwirtschaftlichen Wasserverbrauchs in Deutschland ist »virtuell«, steckt also in importierten Gütern.

Ein sparsamer Umgang mit Wasser ist in vielen Herkunftsländern dieser Produkte unabdingbar. Insbesondere unser Verbrauch an tropischen Produkten entscheidet mit darüber, was für die Grundnahrungsmittelerzeugung der Armen übrig bleibt, nachdem der Wasserverbrauch der Plantagen für exotische Früchte, Blumen, Baumwolle, Ölsaaten und Futtermittel für den Export gesichert ist. Zwar wurden wassersparende Verfahren zur Bewässerung entwickelt, die in den entwickelten Ländern schon großflächig eingesetzt werden, wie z.B. die Tropfbewässerung, Kreisberegnungsanlagen oder unterirdische Wurzelspitzenbewässerung. Diese Methoden der Präzisionslandwirtschaft sind allerdings sehr kapitalintensiv.

---

41 Ebd.

42 Vgl. F. O. Beese (2004): Ernährungssicherung als Produktions- bzw. Verteilungsproblem, Externes Gutachten für den WBGU, Berlin, S. 22.

### 2.5.4 Pflanzenschutzmitteleinsatz

Zum Schutz von landwirtschaftlichen Produkten vor sog. Unkräutern, Schädlingen oder Krankheiten wird eine große Zahl an chemisch-synthetischen Wirkstoffen eingesetzt. Diese werden nach dem Einsatz auf dem Acker nur zum Teil abgebaut; die Stoffe oder ihre Abbauprodukte landen in Form von Rückständen in Boden, Wasser, Luft, Kompost sowie in Futter- und Lebensmitteln und lassen sich dort analytisch nachweisen. Entsprechend wurden sog. Rückstandshöchstgehalte für diese Stoffe festgelegt, die gewährleisten sollen, dass von den Lebensmitteln keine Gesundheitsgefahr ausgeht. Ein kompliziertes rechtliches System der Zulassung mit Rückstandsüberprüfung und Bewertung der toxischen Umweltwirkungen soll eine Schädigung von Menschen, Nutztieren und der Umwelt vermeiden. Bei in Deutschland produzierten Lebensmitteln liegt die Quote an Überschreitungen der Rückstandshöchstgehalte bei vielen Produktgruppen unter 1 Prozent.<sup>43</sup>

In Deutschland waren 2012 261 chemische Wirkstoffe in 729 Pflanzenschutzmitteln zugelassen. Die Inlandsabgabe an Wirkstoffen betrug 2012 45.527 Tonnen, davon dürfen 2.156 Tonnen auch im ökologischen Landbau eingesetzt werden. Im Jahr 2012 wurden 66.528 Tonnen an Wirkstoffen ausgeführt. Die Ausfuhrmengen waren also größer als der Inlandsabsatz an Wirkstoffen.

Den größten Anteil an abgesetzten Pflanzenschutzmittelwirkstoffen in Deutschland hatten 2012 die Herbizide (44 Prozent), Mittel zur Bekämpfung von sog. Unkräutern. Der Anteil der Fungizidwirkstoffe betrug 20 Prozent, das sind Mittel gegen Pilzbefall. Insektizid- bzw. Akarizidwirkstoffe (Mittel gegen Milben und Zecken) machten nur 2 Prozent aus. Klimabedingt ist der Anteil der eingesetzten Insektizide in Mitteleuropa gering, während Insektizide in den Tropen die wichtigsten chemischen Pflanzenbehandlungsmittel sind.<sup>44</sup>

Ausschließlich in den Export gehende Wirkstoffe benötigen keine Zulassung in Deutschland. Die Sicherheitsüberprüfung wird den Importländern überlassen. Diese besitzen aber häufig keine entsprechende rechtliche, administrative oder wirkstoffanalytische Infrastruktur zur sicheren Überprüfung und Zulassung und keine Bera-

---

43 Vgl. BMELV (2013): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; <http://www.nap-pflanzenschutz.de/> [aufgerufen am 28.1.2015].

44 Vgl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2013): Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland; [http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04\\_Pflanzenschutzmittel/meld\\_par\\_19\\_2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/meld_par_19_2012.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [aufgerufen am 28.1.2015].

tung zur sicheren Anwendung der Mittel. Die dort hauptsächlich zum Einsatz kommenden Insektizide sind für die menschliche Gesundheit und die Umwelt oft besonders gefährlich. Während in Europa der Verbraucherschutz (als Rückstandsanalytik) im Vordergrund steht, ist in den Entwicklungsländern der Anwenderschutz das bedeutendere Problem. Eine Untersuchung der Weltbank in Bangladesch und Vietnam kommt zu dem Schluss, dass dort die Landwirte und Landarbeiter einem erheblichen gesundheitlichen Anwender-Risiko durch Pflanzenschutzmittel (Pestizide) ausgesetzt sind. 47 Prozent der Pestizidanwender setzten mehr Mittel ein als notwendig, nur 4 Prozent waren im Umgang mit den gefährlichen Stoffen geschult, und über 87 Prozent gaben zu, kaum oder gar keine Schutzkleidung zu tragen, wenn sie Pestizide anwenden. Die weltweite Anzahl der Vergiftungen durch unsachgemäße Anwendung und Missbrauch von Pestiziden geht jährlich in die Hunderttausende.<sup>45</sup>

Allerdings ist die internationale statistische Grundlage zu beabsichtigten bzw. unbeabsichtigten Pestizidvergiftungen sehr ungenau. Das Pestizid-Aktions-Netzwerk PAN International schätzt, dass bei etwa einem Drittel der landwirtschaftlichen Arbeiter mehr oder minder schwere Vergiftungsfälle pro Jahr auftreten (41 Millionen Fälle). Da jahrzehntelange Anwenderschulungen kaum Verbesserungen im Arbeitsschutz in Entwicklungs- und Schwellenländer bewirkten, fordert PAN International bereits seit Langem ein Totalverbot der giftigsten Pestizide.<sup>46</sup> In Deutschland gehört der sog. Integrierte Pflanzenschutz (IP) zur guten fachlichen Praxis. Hier wird viel getan, um den Mitteleinsatz so gezielt und gering wie möglich zu halten. Dazu gehören Methoden der Schadschwellenbestimmung, der richtigen Mittel- und Sortenauswahl, Nutzung des staatlichen Beratungs- und Frühwarnsystems und die Förderung des biologischen Pflanzenschutzes. Schon in Deutschland ist es äußerst schwierig, den Anforderungen des IP zu genügen. Komplexe Methoden wie der IP versagen aber in Entwicklungsländern unter Kleinbauernbedingungen. Eine gewisse Belastung der Lebensgrundlagen – Boden, Wasser, Luft – bleibt aber auch bei uns bestehen, schon allein aufgrund des hohen Ausbringungsniveaus in unserer Landwirtschaft. Pestizid-belastete Abflüsse, Abdrift und Verwehungen von behandelten Ackerflächen können Seen und Gewässer belasten, kontaminieren Nachbarflächen und Kulturen, für die

---

45 Die Weltgesundheitsorganisation schätzt die Anzahl der Todesfälle im Jahr auf der Welt infolge von unbeabsichtigten Pestizidvergiftungen auf 355.000. Vgl. WHO (2003): The world health report 2003 – shaping the future, Geneva.

46 Vgl. PAN Germany (2012): Pestizide und Gesundheitsgefahren. Daten und Fakten; [http://www.pan-germany.org/download/Vergift\\_DE-110612\\_F.pdf](http://www.pan-germany.org/download/Vergift_DE-110612_F.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015] und PAN International (2010): Communities in Peril, Global report on health impacts of pesticide use in agriculture, Penang.



das spezifische Mittel keine Zulassung hat. Dies wird an der jahrelangen Debatte über die Ursachen des Bienensterbens deutlich: Einige Pestizide wurden erst nach massiven Protesten von Imkern und Landwirten – vorübergehend – verboten.<sup>47</sup> Hierbei ist zu beachten, dass zahlreiche Feldfrüchte und Obstarten auf Bienen für die Bestäubung angewiesen sind. Ein massiver Rückgang der Bienenpopulation schränkt auch die Ernte dieser Pflanzenarten ein.

Eine besondere Problematik ergibt sich durch die Entwicklung von herbizidresistenten Pflanzen. Diese mehrheitlich gentechnisch veränderten Pflanzen können in der Anbauphase mit Totalherbiziden behandelt werden. Hierdurch werden alle anderen Pflanzen vernichtet, lediglich die resistente Pflanze kann auf dem Acker gedeihen. Im großflächigen Anbau ist diese Methode auf den ersten Blick für den Landwirt vorteilhaft, da er auf eine mechanische Unkrautbekämpfung verzichten kann. Auch die Auswahl eines spezifischen Herbizids ist nicht notwendig. Das am häufigsten eingesetzte Herbizid ist Glyphosat, da u. a. Soja-, Mais- und Rapsorten mit entsprechender Herbizidresistenz entwickelt wurden. Obwohl Glyphosat bisher nicht als besonders toxisches Herbizid galt, führt der großflächige Einsatz insbesondere in Südamerika zu gravierenden Gesundheitsproblemen.<sup>48</sup> Hinzu kommt, dass durch die zunehmenden Resistenzen von Unkräutern gegen Glyphosat zum einen immer höhere Mengen an Herbiziden ausgebracht werden müssen, zum anderen langfristig vermehrt auf wesentlich toxischere Herbizide zurückgegriffen wird.

### 2.5.5 Mineralische Düngung

Pflanzen brauchen Nährstoffe zum Wachstum, die sie hauptsächlich aus dem Boden beziehen. Doch dort sind sie nicht unbegrenzt verfügbar, deshalb müssen in Kulturpflanzenbeständen Nährstoffe auch gezielt zugeführt werden. Das passiert entweder auf biologischem Wege wie z. B. die natürliche Stickstoffanreicherung über den Anbau von Leguminosen oder durch den Menschen. Dünger ist entweder organischer Dünger, in Form von Kompost, Mist, Gülle oder Mulch, oder mineralischer Dünger. Moderne Hochertragssorten sind anspruchsvoll und brauchen viel und ausreichende Düngung, die heute primär über die mineralische Düngung von außen

---

47 Vgl. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/eu-pestizidverbot-fuer-bienenschutz-tritt-am-1-dezember-in-kraft-a-901751.html>; <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/efsa-basf-pestizid-fipronil-kann-bienen-schaden-a-902247.html> [beide Quellen aufgerufen am 28.1.2015].

48 Vgl. GLS-Bank, ARGE Gentechnik-frei (Hg.) (2010): GV-SOJA – Nachhaltig? Verantwortungsbewusst? [http://www.ohnegentechnik.org/fileadmin/ohne-gentechnik/Dokumente/Studie\\_zu\\_Roundup/GMSoy\\_Sust\\_Respons\\_FULL\\_GER\\_v2.pdf](http://www.ohnegentechnik.org/fileadmin/ohne-gentechnik/Dokumente/Studie_zu_Roundup/GMSoy_Sust_Respons_FULL_GER_v2.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

zugeführt wird. Das sind global gesehen zu 60 Prozent Stickstoff (N), zu 23 Prozent Phosphat (P) und zu 16 Prozent Kali (K), als gebräuchliche Fertigmischung als NPK-Dünger bezeichnet. Der Gesamtverbrauch 2005/06 auf der Welt lag bei 155,4 Mio. t. Die Herstellung von mineralischem Dünger ist sehr energieintensiv und deshalb an die Verfügbarkeit der fossilen Energieträger und an deren Preise gekoppelt. Die Kosten für Mineraldünger werden daher zukünftig tendenziell ansteigen (siehe Kasten 7).

Die Intensität der Düngung ist global sehr unterschiedlich: Afrika verbraucht durchschnittlich 6 kg NPK/ha, die höchste Rate wird mit 194 kg/ha in Ostasien appliziert, während Europa und Nordamerika ungefähr auf einem Niveau von 116 kg/ha liegen. Eine Steigerung des Düngungsniveaus ist in den mit Pflanzennährstoffen unterversorgten Agrargebieten der Erde sinnvoll, allerdings nur im Zusammenhang mit der simultanen Veränderung anderer Faktoren wie z. B. neuer Kulturpflanzenarten, verbessertem Pflanzenschutz und u.U. künstlicher Bewässerung. Die Ertragsdifferenzen verschiedener Teile der Welt sind enorm; so liegen die Flächenerträge von 10 Prozent der führenden Länder bei Getreide (Weizen oder Reis) um einen Faktor von 6 höher als bei den unteren 10 Prozent. Die Böden könnten weit besser genutzt werden als bisher, wenn intelligenter mit Boden, Pflanze, Wasser und Nährstoffen umgegangen würde.

In fast allen Teilen der Welt wurde über längere Zeit deutlich mehr Dünger ausgebracht, als die Pflanzen tatsächlich aufnehmen konnten. Die überschüssigen Nährstoffe wurden zum Teil ausgespült und finden sich im Grund- und Oberflächenwasser wieder, wo sie zur Eutrophierung (Nährstoffanreicherung) der Flüsse, Meere und Nitratbelastung des Grundwassers führen, oder sie reichern sich im Boden an. Die tatsächliche Düngemittelausbringung weltweit überstieg im Durchschnitt 55 Prozent des benötigten Gebrauchs, in Westeuropa und Ozeanien sogar bis zur fünffachen Menge. In Afrika dagegen wurde weniger gedüngt, und dieser Dünger wurde fast vollständig von den Pflanzen aufgenommen.

Das Ansteigen des Phosphorpreises während der Ernährungskrise hat die Sorgen über einen Phosphormangel auf der Welt belebt. Phosphor ist für das Pflanzenwachstum lebensnotwendig und kommt in einigen Regionen kaum vor. Phosphor lässt sich nicht industriell herstellen, sondern nur als Gestein abbauen. Allerdings geht Phosphor niemals verloren, verbleibt in der Umwelt und könnte theoretisch z. B. durch Aufbereitung aller organischen Pflanzenreste oder aus Fäkalien wiedergewonnen werden. Seit den 1980er Jahren wird gegen die Verschwendung von Düngemitteln, für ihren gezielten Einsatz, für effizientere Ausbringungstechniken und Schätzmethode der Nährstoffdefizite politisch und technologisch vorgegangen.

*Kasten 7***Düngemittelsubventionen am Beispiel Malawi**

Ein viel beachtetes Düngemittelsubventionsprogramm des Landes Malawi hat zur Renaissance von Betriebsmittelsubventionen beigetragen. Malawi, das sich hauptsächlich von Mais ernährt, erlebte 2003/04 als Folge einer Trockenheit und dem – auf internationalen Rat hin erfolgten – Verkauf aller Maisreserven im Jahr zuvor eine dramatische Hungersnot. Daraufhin führte Malawi 2005/06 – gegen internationalen Rat – eine erhebliche Subvention für synthetischen Dünger ein, denn Mais ist eine sehr düngointensive Pflanze. Die Erträge stiegen durch die erhebliche Steigerung des Düngemittleinsatzes so stark an, dass das Land in eine Maisüberschussituation geriet und allein 2007/08 sogar 400.000 t Mais in die Nachbarländer exportieren konnte.

Diese vermeintliche Erfolgsstory führte dazu, dass plötzlich Düngemittelsubventionen für viele zum Allheilmittel wurden. Jeffrey Sachs, VN-Sonderberater für das MDG-Programm, rief die internationale Entwicklungshilfe dazu auf, im großen Stil Mineraldünger für die armen Kleinbauern auf der Welt verbilligt zur Verfügung zu stellen, um den Hunger mit einer einzigen Aktion innerhalb einer Anbausaison zu beseitigen. Düngemittelsubventionen sind trotz aller ordnungspolitischen Einwände politisch äußerst populär, weil sie als Geschenk an die Bevölkerung sichtbar sind und Wählerstimmen einbringen, weil sie sozial orientiert (in Form von Vouchers) an arme bäuerliche Zielgruppen verteilt werden können und weil sie kurzfristig wirksam die Produktion steigern können. Sie sind administrativ einfach zu handhaben und werden als Einstieg in die moderne Landwirtschaft betrachtet.

Doch inzwischen ist die Euphorie einer großen Ernüchterung gewichen – nicht zuletzt weil die Düngemittelpreise mit der Nahrungsmittelkrise 2007/08 so stark angestiegen waren, dass auch das malawische Programm sie nicht mehr bezahlen konnte. Vorher brauchten die malawischen Bauern nur 10 Prozent des Marktpreises für Volldünger zu zahlen. Schon zu dieser Zeit benötigte das staatliche Agrarbudget Malawis mehr als 40 Prozent für diese Hilfe. Ein Aufstocken des Programms war finanziell nicht möglich.

Der Haupteinwand gegen Düngemittelsubventionen bezieht sich allerdings auf ihre fehlallokative Wirkung: Wenn Mineraldünger billig oder gar umsonst ist, wird er nicht mit großer Sorgfalt eingesetzt. Unqualifizierte Verwendung führt zu Auswaschung, Verunreinigung des Grund- und Oberflächenwassers und zur Vernachlässigung der organischen Düngung. Diese ist aber notwendig, um die Bodenqualität zu erhalten und zu verbessern. Der Knappheit an organischem Dünger könnte man auch anders entgegenwirken, etwa durch Förderung der Integration der Tierhaltung in den Ackerbau. Schließlich ist der Mineraldüngereinsatz ein Präjudiz für Pflanzen und Sorten, die sehr gut auf künstliche Düngung ansprechen, vor allem Hohertragsmais, der dann aber sehr dürreanfällig ist und Bewässerung benötigt, sonst ist das Risiko zu hoch. Das Gleichgewicht zwischen einheimischen resistenten Sorten, integriertem Bodenmanagement und innovativen Prozessen, die mit dem Können der Bauern zusammenwachsen, ist mit einer solchen Methode nicht zu gewährleisten. Deshalb sind Düngemittelsubventionen kein längerfristig sinnvolles Programm.

Quelle: Brot für die Welt

### 2.5.6 Biologische Vielfalt (Biodiversität)

Die biologische Vielfalt oder Biodiversität schließt alle Vielfalt mit ein, angefangen bei den Genen, Sorten, Rassen und Arten von Lebewesen bis hin zu ganzen Ökosystemen. Während der letzten fünfzig Jahre haben die Menschen die Ökosysteme schneller und weitreichender verändert als in jedem vergleichbaren Zeitabschnitt. Die landwirtschaftliche Nutzung, die Rodung von Wäldern, die Hochseefischerei und die Tierhaltung haben daran einen wesentlichen Anteil. Großflächige Landnutzungsänderungen waren Hauptursache für beträchtliche und z. T. irreversible Verluste an der Vielfalt des Lebens auf der Erde.

Für die Sicherung der Ernährung ist es von besonderer Bedeutung, den rasanten Verlust an biologischer Vielfalt aufzuhalten. Die Kulturpflanzen- und Nutztiervielfalt werden durch die moderne Züchtung immer weiter eingeschränkt. Die Sorten- bzw. Rassenvielfalt innerhalb der gleichen Spezies weicht einigen wenigen Hochertragsorten oder Tierzuchtlinien, deren genetische Eigenschaften über ganze Länder und Kontinente hinweg verbreitet werden. Andererseits ist aber der züchterische Fortschritt darauf angewiesen, dass er auf einen breiten Pool an genetischen Eigenschaften zurückgreifen kann. Die interessantesten Gene findet der Züchter häufig bei Wildformen, auf traditionellen Bauernbetrieben oder in der Wildnis. Mit den heutigen modernen Methoden können alte genetische Eigenschaften genutzt werden, um z. B. die Robustheit, Anspruchslosigkeit oder Stresstoleranz der Vorfahren mit den Ertragseigenschaften unserer modernen Sorten zu kombinieren.

Für den Erhalt der genetischen Ressourcen bestehen grundsätzlich zwei Konzepte: Die Einrichtung von sog. Genbanken, in denen Sammlungen von Saatgut der Kulturpflanzen eingelagert werden (sog. Ex-situ Aufbewahrung). Da das Saatgut nicht unbegrenzt lagerfähig ist, muss es in Abständen zur Erzeugung neuen Saatguts angepflanzt werden. Wichtig ist jedoch auch, dass die spezifischen Lebensräume der Pflanzen erhalten bleiben, da diese ihre besonderen Eigenschaften aus der Anpassung an den Lebensraum entwickelt haben. Daher ist der Erhalt von alten Sorten am Ort ihrer Züchtung bzw. ihres natürlichen Vorkommens (sog. In-situ Erhaltung) sehr bedeutsam. Ähnliches gilt für alte Haustierrassen.

Zum Schutz der biologischen Vielfalt wurde auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro 1992 die »Konvention über die biologische Vielfalt« (Convention on Biological Diversity, CBD) verabschiedet, die 1993 in Kraft trat. In diesem völkerrechtlichen Übereinkommen sind drei Hauptziele verankert:

- die Erhaltung der biologischen Vielfalt,
- die nachhaltige Nutzung und
- die gerechte Aufteilung der aus der Nutzung der genetischen Ressourcen resultierenden Vorteile (benefit sharing).<sup>49</sup>

Neben dem Erhalt geht es in der CBD auch um die kommerzielle Nutzung der biologischen Ressourcen.

Ein weiterer Vertrag befasst sich mit der Erhaltung und Nutzung der genetischen Ressourcen unserer Kulturpflanzen. Das »International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA)« der FAO, das 2004 in Kraft getreten ist, wird aufgrund des sperrigen Titels auch als »Internationaler Saatgutvertrag« bezeichnet. Seine Zielsetzung ist der freie Zugang zu den für die Ernährung und Landwirtschaft bedeutsamen pflanzengenetischen Ressourcen. Hierzu gehören Nahrungs- und Futtermittelpflanzen, die ca. 80 Prozent der Kalorienaufnahme der Weltbevölkerung ausmachen. Der Saatgutvertrag enthält im Anhang 1 eine genaue Liste.<sup>50</sup> Der gerechte Vorteilsausgleich nach der CBD und der freie Zugang, der im internationalen Saatgutvertrag festgeschrieben ist, lassen sich nur schwerlich gleichzeitig umsetzen. Die Zentren besonders hoher biologischer Vielfalt liegen mehrheitlich in den Ländern des Südens. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass insbesondere die Rechte indigener Völker und von Landwirten und Hirten an der biologischen Vielfalt trotz dieser völkerrechtlichen Verträge oft nicht genügend Berücksichtigung finden. Das Konzept des »Benefit Sharing« wirft stets die Frage nach dem Eigentum an einer biologischen Ressource auf. Aus gerechtigkeithethischen Aspekten heraus sollte die biologische Vielfalt vielmehr als gemeinsames Erbe der Menschheit betrachtet werden, das der gesamten Menschheit zugutekommen soll und zu dem sie einen freien Zugang erhält. Das Konzept von Patenten auf Pflanzen und Tiere ist hiermit nicht zu vereinbaren. Ein Umstieg auf nachwachsende Rohstoffe würde große Anbauflächen beanspruchen und damit die Sicherung der Ernährung zusätzlich erschweren.<sup>51</sup>

---

49 Vgl. Convention on Biological Diversity: <http://www.cbd.int/> [aufgerufen am 28.1.2015].

50 Vgl. International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA) der FAO: <http://www.planttreaty.org/category/keywords/itpgrfa> [aufgerufen am 28.1.2015].

51 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive. Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_115.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_115.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

## 2.5.7 Energieverbrauch

Die moderne Landwirtschaft basiert in ihrer Ertragskraft sehr stark auf dem Einsatz von fossilen energetischen Rohstoffen: als Treibstoff für die Maschinen der Bodenbearbeitung, Erntebergung und Nacherntebehandlung, z. B. Trocknung, Lagerung, Vertrieb; als Vorleistung zur Herstellung von Betriebsmitteln, Düngemittel, chemische Pflanzenschutzmittel, Futtermittel; als Energie in den Ställen zur Fütterung, Belüftung, Beheizung und zum Entmisten. Zwar hat es die moderne Landwirtschaft in Europa und den USA durch Effizienzgewinne geschafft, das Wachstum der letzten Dekade von dem Energiemehrverbrauch zu entkoppeln, dennoch bleibt dort die Agrarproduktion stark abhängig von der Energieversorgung. Rund 14,4 Prozent aller Produktionskosten der Landwirtschaft sind Energiekosten, davon allerdings nur 5,2 Prozent der direkte Energieverbrauch im Betrieb und 9,3 Prozent ein indirekter Verbrauch durch den Energieanteil der Betriebsmittel, vor allem des Stickstoffdüngers.<sup>52</sup>

Der Mangel an förderfähigem Erdöl und Erdgas könnte zukünftig die Ertragskraft der Landwirtschaft beeinträchtigen. Von knapp hundert Erdöl produzierenden Staaten hat die Hälfte ihr Fördermaximum bereits überschritten. Die Anzahl neu entdeckter Ölfelder nimmt rapide ab. Daran ändert sich grundsätzlich nichts, auch wenn man andere Verfahren der Erdgas- und Erdölgewinnung wie das sog. Fracking<sup>53</sup> einbezieht. Die Kosten der Erschließung dieser Quellen sind hoch und die Umweltbelastung durch den Einsatz großer Mengen an Wasser und Chemikalien ist sehr risikoreich.

---

52 Vgl. CRS-Report for Congress (2004): Energy Use in Agriculture: Background and Issues, S. 6; <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/RL32677.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

53 Fracking ist eine Fördermethode von bisher nicht nutzbarem Erdgas. Dabei wird in Gestein gebundenes Gas durch Wasserdruck unter Einsatz von Chemikalien freigesetzt. S. dazu Evangelische Kirche von Westfalen (2011): Unkonventionelle Erdgasförderung. Eine Arbeitshilfe, akzente 20; [http://www.ekd.de/agu/download/Akzente\\_20\\_Fracking.pdf](http://www.ekd.de/agu/download/Akzente_20_Fracking.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

## 2.6 Die Governance-Krise

Einer der Hauptgründe für die Kontinuität des Hungers ist die geringe politische Aufmerksamkeit für Agrarpolitik und ländliche Entwicklung in vielen Ländern des Südens während der letzten Jahrzehnte. Diese wurde sicherlich durch die ausgesprochen niedrigen Agrarpreise motiviert, da sich Investitionen in die Landwirtschaft, vor allem in die Produktion von Nahrungsmitteln, ökonomisch kaum lohnten. Die Hauptverantwortung dafür liegt trotz der Bedeutung internationaler Signale und Trends nach wie vor in der nationalen Politik vieler Länder des Südens. Es fehlen vor allem öffentliche Investitionen in eine ausreichende Infrastruktur, in Marktzugang durch Straßen und Transportmöglichkeiten, in Agrarberatung, Lagerhaltung, Wetterinformationen, tierärztliche Versorgung, eine rechtliche Absicherung des Zugangs zu Land, besonders für von Frauen geführte Haushalte, Zugang zu Krediten etc. In vielen Ländern verderben aufgrund von infrastrukturellen Problemen 30–40 Prozent der Ernte auf den Feldern. Viele der Bauern in Ländern des Südens haben keinen sicheren Zugang zu Land und zu wenig ökonomische Möglichkeiten, in ihr Land zu investieren. Weil Geld für Investitionen in den Bodenerhalt oder in Düngemittel fehlen, werden die Böden nicht ausreichend gepflegt. Nicht einmal zehn afrikanische Länder nutzen 10 Prozent oder mehr ihrer Staatshaushalte, um die Agrarwirtschaft und ländliche Entwicklung zu fördern.<sup>54</sup> Dadurch fehlen Anreize und Unterstützung, um in die Landwirtschaft zu investieren. Auch mangelt es an Verdienstmöglichkeiten in der Weiterverarbeitung von Nahrungsmitteln. Selbst die steigenden Weltmarktpreise seit der Welternährungskrise haben bislang keine ausreichenden Produktionsanreize für Kleinbauernfamilien gegeben, da ihnen die Mittel, in eine erweiterte oder neue Produktion zu investieren, fehlen. Viele Familien in ländlichen Regionen erzielen kein ausreichendes Einkommen – sei es aus der Landwirtschaft als Bauern oder sei es als Landarbeiter –, um sich ausreichend zu ernähren.

Seit dem Welternährungsgipfel von 1996 hat die Anerkennung zugenommen, dass jeder Staat eine eigene menschenrechtliche Verantwortung dafür hat, sich um Personen zu kümmern, die akut oder chronisch hungern und kein ausreichendes Einkommen erzielen (vgl. Kap. 3.3). In der FAO wurden auf Empfehlung des Welternährungsgipfels von 2002 in den Jahren 2002 bis 2004 »Freiwillige Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung« erarbeitet, die aufzeigen, wie Staaten das Recht auf Nahrung umsetzen können. Die Leitlinien betonen die Verantwortung und

---

54 Bereits bei ihrem Gipfel im Jahr 2003 in Maputo hatten die Staaten der Afrikanischen Union vereinbart, mindestens 10 Prozent ihrer Budgets in den Agrarsektor zu investieren.

die Möglichkeiten von Staaten, im Rahmen ihrer Agrar- und Wirtschaftspolitik Rahmenbedingungen zu schaffen, die es möglichst vielen Menschen erlauben, sich selbst zu ernähren.

### 2.6.1 Global Governance von Ernährungsfragen im 20. Jahrhundert

Seit 1945 versucht die Staatengemeinschaft durch gemeinsame Bemühungen und Koordinierung Impulse zu geben, um Ernährungssicherheit zu erreichen. In der ersten Phase globaler Governance-Politik ging es um den Aufbau funktionierender Institutionen und die Förderung der Produktivität der Landwirtschaft. Ernährungssicherheit wurde vor allem als globale oder nationale Rechnung (global or national food security) verstanden, in der die Nahrungsmittelproduktion mit der Zahl der Köpfe korreliert und berechnet wurde, inwieweit die Steigerung der globalen Produktion mit dem Wachstum der Weltbevölkerung Schritt hält.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in Rom die Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO (Food and Agriculture Organization) gegründet<sup>55</sup>, die seitdem sowohl die Informationsgewinnung und Analyse von Trends auf den Weltmärkten als auch der weltweiten Hungersituation<sup>56</sup> durchführt, also auch regelmäßige Zustandsberichte über die Situation in der Landwirtschaft, den Wäldern oder der Fischerei<sup>57</sup> vorlegt. Zweite Hauptaufgabe ist die Entwicklung neuer internationaler Normen, z. B. im Bereich von Lebensmittelstandards, bei der Inverkehrbringung von Pestiziden, für verantwortungsvolle Fischerei oder für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Dritter Aufgabenbereich war und ist die Durchführung von eigenen Projekten in den Mitgliedsstaaten und deren Beratung im Bereich von Agrar-, Forst- und Fischereientwicklung.

Als zweite in Rom angesiedelte Organisation wurde 1961 das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP) geschaffen. Heute ist das WFP das zentrale Nothilfeprogramm der VN-Familie, das sowohl im Falle von Naturkatastrophen wie auch bei menschengemachten Kriegen und Bürgerkriegen

---

55 Vgl. FAO: <http://www.fao.org/home/en/> [aufgerufen am 28.1.2015].

56 Jährlich gibt die FAO einen Bericht heraus mit dem Titel »State of Food Insecurity in the World«, in dem die neuesten Daten zur Hungersituation beschrieben werden. Der Bericht erscheint in den Arbeitssprachen der FAO, nicht auf Deutsch.

57 Regelmäßig veröffentlicht die FAO diese Zustandsberichte, beispielweise »State of food and agriculture« auf ihrer Website.



aktiv wird. Mehr als 90 Millionen Menschen, oft Flüchtlinge in Lagern, werden regelmäßig mit Nahrungsmitteln versorgt.<sup>58</sup>

Gravierende Hungerkrisen wie Ende der 1960er Jahre in Nigeria (Biafra), eine Reihe von sehr schlechten Ernten 1972 – 1974 und ein Anstieg der Zahl der Hungernden führte zur ersten Welternährungskonferenz 1974 in Rom, die mit dem berühmten Versprechen endete: »In zehn Jahren wird kein Mann, keine Frau und kein Kind mehr hungrig zu Bett gehen.« Zunächst ruhte die Hoffnung auf neuen Hohertragsorten und anderen Technologien zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität. Als zweites Thema wurde eine bessere Koordinierung internationaler Aktivitäten als Bereich identifiziert, in dem es zu Verbesserungen kommen müsste, um besser auf Hunger und Unterernährung reagieren zu können. Auf der Konferenz wurden verschiedene neue Institutionen ins Leben gerufen, um angemessen auf die Welternährungskrise zu reagieren. 1974 entstand als Finanzierungsorganisation der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD). Er vergibt vor allem langfristige zinslose Kredite zur Förderung von ländlicher Entwicklung und von kleinbäuerlicher Landwirtschaft und landlosen Landarbeitern. Ebenfalls wurde der bei der FAO angesiedelte Ausschuss für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security, CFS) geschaffen), der seitdem im jährlichen Rhythmus Entwicklungstrends analysieren sollte. Seine Bedeutung als zentrales Austauschorgan für Ernährungssicherungsstrategien blieb allerdings über lange Jahre sehr begrenzt.

Angesichts der Herausforderung, die Erträge in der Landwirtschaft in vielen Ländern substanziell zu steigern, um eine bessere Versorgung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, war 1971 zudem ein Verbund von Agrarforschungszentren entstanden, die Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR)<sup>59</sup>. Das Gründungsziel der CGIAR war und ist »die Bekämpfung der Nahrungsmittelknappheit in den tropischen und subtropischen Ländern durch Forschung und Investitionen in neue, hochproduktive Pflanzensorten und verbesserte Nutztierhaltung«. Heute arbeiten über 8.000 Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen in Forschungszentren rund um die Welt, die maßgeblich zu enormen Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft in den 1970er und 1980er Jahren beigetragen haben. Hohertragsorten werden seit Beginn der 1970er Jahre vermehrt eingesetzt und haben die Ernteerträge erheblich gesteigert, zumindest in

---

58 Das WFP hat neben seiner zentralen englischsprachigen Website (<http://www.wfp.org/>) auch eine deutsche Internetpräsenz, die vom Berliner Büro des WFP gestaltet wird (<http://de.wfp.org/>) [aufgerufen am 28.1.2015].

59 <http://www.cgiar.org/> [aufgerufen am 28.1.2015].

den Gunstgebieten Asiens, in denen gute Böden und eine ausreichende Bewässerung vorhanden waren. Eine Übertragung nach Afrika gelang bislang kaum, da dort sowohl die Bewässerungslandwirtschaft als auch insgesamt die landwirtschaftliche Infrastruktur zu schwach ist, um den ressourcenintensiveren Anbau von Hochertragsorten meistern zu können.

Kritiker dieser »Grünen Revolution« haben ihr unter anderem vorgeworfen, die Landkonzentration zu begünstigen, da nur wohlhabendere Produzenten sich die entsprechenden Vorleistungen und Inputs der Hochertragsorten leisten können und im Umfeld der begünstigten Farmen andere landwirtschaftliche Betriebe aufgeben mussten. Zweites Gegenargument war die fehlende Nachhaltigkeit der ressourcenintensiven Sorten, da das Saatgut nur dann hohe Erträge abwirft, wenn ausreichend gedüngt und bewässert wird. Dennoch haben die höheren Erträge, die mittels der neuen Sorten erzielt werden konnten, erheblich dazu beigetragen, die Nahrungsmittelversorgung (nicht nur) in vielen asiatischen Ländern zu verbessern. Über Jahre konnte die Produktivität der Landwirtschaft schneller wachsen als die Weltbevölkerung.<sup>60</sup>

Seit die EU ab Mitte der 1970er Jahre zu einer Überschussregion für viele Agrarprodukte wurde und sich im Absatz der nicht lagerbaren Überschüsse mit den USA einen regelrechten Wettkampf um Weltmarktanteile leistete, waren die Weltmarktpreise tendenziell unter Druck und spiegelten kaum die Anbaukosten der günstigsten Anbieter wider. Die Kosten der Agrarexportsubventionen der EU betragen in manchen Jahren bis zu 20 Milliarden Euro. Für Produzenten aus Entwicklungsländern gab es bei den betroffenen Produkten kaum Anreize, selbst in die Landwirtschaft zu investieren. Scharf kritisiert wurde die Praxis der Exportsubventionen ab Mitte der 1980er Jahre von Nichtregierungsorganisationen und ebenso in den Welthandelsgesprächen der Uruguay-Runde, die 1994 zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO führten.

Die günstigen Agrarpreise hatten mit dazu beigetragen, dass viele Länder, die sich früher weitgehend oder umfassend selbst mit Nahrungsmitteln versorgen konnten, damit begannen, die ausgesprochen kostengünstigen Grundnahrungsmittel auf den Weltmärkten einzukaufen und stattdessen in der Produktion eher auf Agrarexport-

---

60 Viele Hintergrundinformationen zur Agrarforschung sind auf der Webseite des BMZ erhältlich, aber auch beim Food Security Center der Universität Hohenheim. Die Auseinandersetzung über die Vor- und Nachteile der Grünen Revolution wurde seit den 1970er Jahren intensiv geführt und hält immer noch an.

produkte (Kaffee, Kakao, Futtermittel oder Wintergemüse und andere Gartenbauprodukte wie Schnittblumen) zu setzen, für die sich höhere Preise erzielen ließen. Die Weltbank hatte eine solche auf Handel beruhende Ernährungssicherungsstrategie (»Trade based food security«) seit dem Weltentwicklungsbericht von 1986 empfohlen. Die Zahl der nettonahrungsmittelimportierenden Länder stieg in den folgenden Jahren von ca. 30 Ländern in den 1980er Jahren auf über 110 Länder während der Welternährungskrise von 2007/08 an.<sup>61</sup>

Es ist diese Kombination aus Faktoren – marktöffnende und deregulierende Politikempfehlung der »global governance«-Institutionen (Weltbank, Welthandelsorganisation) – bei gleichzeitigem Desinteresse nationaler Regierungen, in die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu investieren, die mit dazu beigetragen hat, dass die Hälfte aller Hungernden weltweit landwirtschaftliche Produzentenfamilien sind, die kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft gewinnen.

Entsprechend verletzlich waren diese Länder in der Welternährungskrise, als große Exportnationen den Export von Nahrungsmitteln einstellten, um zunächst die eigene Bevölkerung zu versorgen. Der plötzliche Preisanstieg 2007/08 löste einen Schock bei vielen dieser Länder aus. Einige können sich grundsätzlich aufgrund ihrer geografischen Gegebenheiten kaum ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgen. Andere hatten sich wie beschrieben auf die günstigen Angebote des Weltmarkts in ihrer eigenen Agrarpolitik eingestellt. Die Preise für Grundnahrungsmittel stiegen und trafen vor allem arme Haushalte, denen das Einkommen fehlte, um mehr für Nahrungsmittel auszugeben. Innerhalb kürzester Zeit stieg die Zahl der Hungernden weltweit von ca. 850 Millionen auf über eine Milliarde Menschen an. Für diese Länder, zu denen viele afrikanische Länder gehören, wird deutlich, dass sie viel stärker als bisher landwirtschaftliche Familien und ländliche Entwicklung fördern müssen als bisher. Die Krise hat damit schlagartig die Bedeutung von »nationaler Ernährungssicherheit«, d. h. einer ausreichenden Nahrungsmittelproduktion für alle Menschen im eigenen Land, erhöht.

Vor allem wohlhabendere Länder, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind wie die Golfstaaten oder auch China, sind seit der Krise besorgt, dass die Versorgung über den Weltmarkt zukünftig möglicherweise nicht mehr verlässlich sein wird. Des-

---

61 Vgl. F. Ng, M. Ataman Aksoy (2008): Who Are the Net Food Importing Countries? World Bank Policy Research Working Paper 4457, Washington D.C.; <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4457> [aufgerufen am 28.1.2015].

halb haben einige von ihnen begonnen, großflächige Agrarinvestitionen im Ausland zu tätigen (»Land-grabbing«), um eine langfristige Versorgung der eigenen Bevölkerung zu sichern. Dies trifft vor allem auf Länder mit begrenztem Anbaupotenzial in Trockenzonen zu. Gleichzeitig steigt weltweit das Interesse privater Investoren an der Landwirtschaft derzeit stark an, da höhere Preise diese Investitionen nach vielen Jahren wieder attraktiver werden lassen. Die zentralen Governance-Probleme verändern sich dadurch, dass auch neue Akteure in ländliche Regionen drängen und dort investieren wollen. Neben internationalen Investoren haben auch nationale Eliten begonnen, in größerem Ausmaß wieder in Land zu investieren. Wie viele dieser Investitionen zu tatsächlichen produktiven Agrarinvestitionen führen oder nur aus Gründen einer sicheren Kapitalanlage getätigt werden, ist derzeit noch offen.

## 2.6.2 Neue Akteure

Seit der Welternährungskrise kommt auf internationaler Ebene eine Reihe von neuen Akteuren hinzu, die einen wachsenden Einfluss auf internationale Debatten und Entscheidungen zur Ernährungssicherung haben. Im Wesentlichen sind hier sechs Gruppen zu nennen:

- **Dachverbände von Bauern:** Verschiedene Bauernorganisationen haben als Leitmotiv den Begriff der Ernährungssouveränität (»Food Sovereignty«) formuliert, der von sehr vielen NRO inzwischen mitgetragen wird.<sup>62</sup> Sie verlangen, dass sie als große Gruppe von mehreren hundert Millionen Familien, die ein gutes Drittel der Weltbevölkerung darstellen, eine neue Agrarpolitik für ländliche Regionen und für bäuerliche Strukturen mit gestalten können. Sie fordern eine an bäuerlichen Interessen orientierte nationale Agrarpolitik, die vorrangig von lokalen und nationalen Rahmenbedingungen ausgeht und nationale Produzenten vor möglicherweise übermächtigen externen Einflüssen der Agrarweltmärkte, der Saatgutmärkte, der Nahrungsmittelindustrie sowie beim Zugang zu Land schützt. Sie plädieren für eine bäuerlich basierte nachhaltige Landwirtschaftspolitik. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen arbeitet an einer »VN-Erklärung zum Schutz von Rechten von Bauern«.

---

62 Der Begriff der Ernährungssouveränität wurde von der internationalen Kleinbauernbewegung »La vía campesina« entwickelt; <http://viacampesina.org/landingpage/> [aufgerufen am 28.1.2015].

- **Die Agrarindustrie:** Sie ist seit der Welternährungskrise auf jedem Gipfel und jeder internationalen Versammlung aktiv, um darauf hinzuweisen, dass sie die Kenntnis und das Kapital hat, ausreichende Investitionen vorzunehmen.
- **Private Stiftungen,** hier besonders die **Bill und Melinda Gates Foundation (BMGF):** Die Bill und Melinda Gates Foundation, die mit zahlreichen Akteuren der Privatwirtschaft wie z. B. mit dem Agrarmulti Monsanto eng zusammenarbeitet, möchte den afrikanischen Saatgutmarkt neu organisieren und verbessern. Das Herzstück ihres Engagements gegen den Hunger ist die zusammen mit der Rockefeller Foundation gegründete **AGRA-Initiative** (Alliance for the Green Revolution in Africa), deren Vorsitz Kofi Annan übernommen hat. Darüber hinaus ist die BMGF auch noch durch ihren African Enterprise Challenge Fund und die Coalition for African Rice Development im Agrarbereich tätig. Der Finanzierung von AGRA und anderen Initiativen der BMGF haben sich viele andere Geber – Regierungen und internationale Organisationen – durch Kooperationsabkommen angeschlossen, so auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

AGRA konzentriert sich deutlich auf Kleinbauern und Kleinbäuerinnen. Es wird ausdrücklich anerkannt, dass die Gentechnik nicht die Lösung der Ernährungsprobleme Afrikas verkörpert. Aber organische Düngung, biologischer Pflanzenschutz und traditionelle Sorten seien langfristig nicht ausreichend für die Optimierung; sie könnten zwar noch punktuell verbessert werden, aber mineralische Düngung, chemischer Pflanzenschutz und verbesserte Hohertragsorten seien unumgänglich.

Um den grenzüberschreitenden Transfer von Technologien in Afrika zu erleichtern, engagiert AGRA sich auch in der Politik. Speziell bei den gesetzlichen und politischen Grundlagen zur Regulierung der Zulassung neuer Technologien und bei dem Schutz geistigen Eigentums von Saatgut und anderen Technologien ist AGRA um eine staatliche Regulierung und deren Harmonisierung im größeren regionalen Verbund bemüht.

In der Zivilgesellschaft gibt es ein gewisses Unbehagen am Engagement von AGRA und der Bill und Melinda Gates Foundation, das sich besonders an dem enormen politischen Einfluss einer privaten Stiftung festmacht, die mit hohen Finanzmitteln Entwicklungen mit beeinflussen kann und die eine große Nähe zu den multinationalen Firmen des Agrobusiness hat. Der Ansatz von AGRA ist die Kommerzialisierung der afrikanischen Landwirtschaft, vor allem auf der Technikseite, und deren Einbe-

zug in globale Kreisläufe der Wirtschaft. Dadurch werden die Türen für zukünftige große Geschäfte der Düngemittelindustrie, der chemischen Pflanzenschutzindustrie und des Saatgutsektors geöffnet. Es wird befürchtet, dass sich die afrikanische Landwirtschaft dadurch immer stärker in die Abhängigkeit von Monopolisten wie Monsanto u. a. m. begibt. Die Fokussierung auf den Einsatz von gentechnisch verändertem HochleistungsSaatgut, das jedes Jahr neu zugekauft werden muss, kann in die Schuldenfalle führen und ist keine nachhaltige Strategie zur gezielten Förderung von ressourcenarmen Kleinbauernfamilien.

**Regionale Organisationen:** Neben den internationalen spielen aber auch regionale Organisationen in manchen Regionen eine zunehmend wichtige Rolle.

- **CAADP:** Die New Partnership for Africa's Development (NEPAD) wurde 2001 von der Afrikanischen Union als panafrikanisches Entwicklungsprogramm gestartet. Teil von NEPAD ist auch das Agrarförderprogramm CAADP (Comprehensive Africa Agriculture Development Programme). 26 afrikanische Regierungen haben sich durch einen »CAADP-Compact« verpflichtet, ihre Agrarpolitik an dem Konzept von CAADP auszurichten. Die Global Donor Platform, G8- und G20-Programme, EU-Entwicklungshilfe und BMZ setzen auf CAADP. Ziel von CAADP ist es, bis 2015 das MDG 1, Hunger und Armut zu halbieren, zu erreichen, sowie ein jährliches landwirtschaftliches Wachstum von 6 Prozent zu erzielen und auf dem Land Entwicklung in Gang zu setzen.<sup>63</sup> Das soll u. a. durch die Selbstverpflichtung der afrikanischen Staaten geschehen, mindestens 10 Prozent der staatlichen Entwicklungsausgaben in den Agrarsektor zu investieren. Ein strategischer Rahmen für den Landwirtschaftssektor – unterteilt in die vier Säulen: nachhaltige Landnutzung, ländliche Infrastrukturentwicklung, Produktionserhöhung und Forschung – soll die Agrarpolitiken harmonisieren und dynamisieren. Trotz der Selbstverpflichtung liegen die tatsächlichen Ausgaben bei den meisten CAADP-Ländern weit unter der Schwelle von 10 Prozent, teilweise sogar unter 5 Prozent. Nur einige wenige Staaten haben die 10-Prozent-Vorgabe eingehalten. Das 6-prozentige Produktionswachstum ist tatsächlich von einer Reihe von Staaten erreicht worden. Doch bleibt es fraglich, inwieweit der gemeinsame Rahmen die Agrarpolitiken der Länder reformiert hat.

---

63 Vgl. APRODEV (2012): Agricultural Research in Africa: Why CAADP should follow IAASTD, Brüssel, [http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev\\_pelum\\_briefing\\_on\\_caadp\\_final2012.pdf](http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev_pelum_briefing_on_caadp_final2012.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

Eine starke Vorgabe macht CAADP bei der Agrarforschung und bei den Vermittlungsmethoden (Agrarberatung) und nimmt damit einen großen Einfluss auf die Ausrichtung der Art des landwirtschaftlichen technischen Fortschritts. Eine gemeinsame Studie der Protestantischen Entwicklungswerke in Europa unter dem Dach von APRODEV (Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe, Dachverband der protestantischen Entwicklungsorganisationen) kommt zu dem Schluss: »CAADP vertritt ein Agrarmodell, das sich stark an der Grünen Revolution ausrichtet. Es baut auf dem massiven Einsatz von externen landwirtschaftlichen Betriebsmitteln auf, wie mineralische Düngemittel, chemische Pflanzenschutzmittel und Hohertragsorten. Das bedeutet eine hohe Abhängigkeit von ausländischen Firmen der Agrarwirtschaft. Vernachlässigt werden hingegen Ansätze der agro-ökologischen Intensivierung, die für Kleinbauern sehr viel besser geeignet wären.«<sup>64</sup> Der Rahmen ist bislang nicht an der Umsetzung des Rechts auf Nahrung orientiert, was wünschenswert wäre.

- **G8 Allianz für Nahrungsmittelsicherheit und Ernährung (New Alliance):** 2012 wurde in New York bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Gründung dieser Initiative vorgestellt. Mit der besonderen Unterstützung der US-amerikanischen Regierung und der anderen G8-Länder – insbesondere Deutschland – wurden (zunächst) mit sechs afrikanischen Schwerpunktländern »Länder-Kooperationsrahmen« abgeschlossen. In den folgenden zehn Jahren sollen mit dieser Initiative 50 Millionen Menschen südlich der Sahara aus der Armut befreit werden. 45 Firmen des privaten Sektors wollen die Initiative mit Investitionen von insgesamt 3 Milliarden US-Dollar in den Ernährungssektor der afrikanischen Länder unterstützen. Das Programm umfasst drei Hauptkomponenten. Es will a) den Fluss von Privatkapital in die afrikanische Landwirtschaft beschleunigen, b) neue Technologien und andere Innovationen zur Ertragssteigerung befördern und c) die Risiken der verwundbaren Ökonomien und Gemeinschaften reduzieren. Grundlage ist die Schaffung von Anreizen für private Direktinvestitionen. Die afrikanischen Länder versprechen den G8 und beteiligten Firmen ein investitionsfreundliches Klima für inländische und ausländische Firmen. Dazu gehört auch die Bereitschaft, den Firmen Zugang zu Land zu verschaffen. Nichtregierungsorganisationen, darunter auch Brot für die Welt, beklagen, dass die New Alliance damit die Interessen der Agrarindustrie in den Mittelpunkt stellt. Es zeichne sich ab, dass die Initiative nicht der Stärkung der Kleinbauern dient, sondern in erster

---

64 Ebd.

Linie der Öffnung der afrikanischen Märkte, dem Ankauf von Rohstoffen, dem Zugang zu Land und der Vermarktung von Pestiziden, Düngemitteln und Saatgut.<sup>65</sup> Die New Alliance wurde inzwischen (2014) von den G7/G8 auf zehn Länder erweitert. Sie sieht sich mittlerweile von Seiten der Zivilgesellschaft in den G7/G8-Ländern und in den afrikanischen Kooperationsländern heftiger Kritik ausgesetzt. Dabei stehen die Land- und die Saatgutfrage im Zentrum der Kritik.<sup>66</sup>

- **Nichtstaatliche Organisationen (NRO):** Sie fordern, die jahrzehntelange Vernachlässigung ländlicher Regionen zu beenden. Die meisten Kleinbauernbetriebe, gerade auch die von Frauen geführten, wurden noch nie gefördert. Sie leiden oft unter unsicheren Pachtverhältnissen und haben keinen Zugang zu Krediten, Agrarberatung oder Märkten. Die wenigen staatlichen Institutionen, die es im ländlichen Raum früher gab – etwa Vermarktungsbehörden, die die Ernte bei den Bauern abholten, oder tierärztliche Dienste –, wurden in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme eingestellt oder privatisiert. Eine privatwirtschaftliche Verbreitung von patentiertem Saatgut kann – so die Befürchtung vieler NRO – zusätzliche Abhängigkeiten schaffen und die Produktionskosten langfristig steigen lassen. Viele NRO fordern deshalb, benachteiligte Produzenten gezielt staatlich zu unterstützen – etwa mit Subventionen und einer entsprechenden handelspolitischen Absicherung.

### 2.6.3 Konfliktlinien in der internationalen Governance

Was muss langfristig geschehen, um Ernährungssicherheit und das Recht auf Nahrung angesichts der Herausforderungen weltweit steigender Nachfrage und begrenzter Ressourcen zu verwirklichen? Drei Konfliktlinien prägen derzeit die Debatte. Sie sollen hier kurz skizziert werden.

- Die **erste Konfliktlinie** thematisiert die Frage, welche Art der Landwirtschaft langfristig am besten geeignet ist, Ernährungssicherheit zu garantieren. Welche Art von Investitionen in die Landwirtschaft sollten deshalb besonders gefördert

---

65 Vgl. Forum Umwelt und Entwicklung (2013): Die neue Allianz für Ernährungssicherheit in Afrika. Positionspapier, Berlin; [http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG\\_Landwirtschaft\\_Ernaehrung/G8\\_New\\_Alliance.pdf](http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG_Landwirtschaft_Ernaehrung/G8_New_Alliance.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

66 Vgl. Progress in the New Alliance? (2014): Call of G7/G8 Civil Society Organizations to their Governments on the New Alliance for Food Security and Nutrition in Afrika; [http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG\\_Landwirtschaft\\_Ernaehrung/EN\\_Progress\\_in\\_the\\_New\\_Alliance\\_Not\\_in\\_support\\_of\\_small-scale\\_food\\_producers\\_1\\_.pdf](http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG_Landwirtschaft_Ernaehrung/EN_Progress_in_the_New_Alliance_Not_in_support_of_small-scale_food_producers_1_.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].



werden? Private Investitionen werden insgesamt eine wichtige Rolle spielen, um das derzeitige Investitionsdefizit in ländlichen Regionen zu überwinden. Eine neue Studie des wissenschaftlichen Begleitgremiums des Ausschusses für Welt-ernährungssicherung (Committee on World Food Security, CFS)<sup>67</sup> hat gerade darauf hingewiesen, dass auch die Investitionen von Kleinbauern zu den privaten Investitionen zählen. Allein deren Beiträge machen fast zwei Drittel des Gesamtvolumens in ländlichen Regionen aus.<sup>68</sup> Viele Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, aber besonders auch die NRO, betonen gleichzeitig die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen in ländliche Entwicklung als besondere Vorbedingung, damit mehrere hundert Millionen Familien von Kleinbauern von dem neuen Interesse an ländlicher Entwicklung profitieren können. Öffentliche Investitionen dienen beispielweise Landkatasterämtern, der Lagerhaltung, der Agrarberatung etc. Der CFS berät, welche Arten von Investitionen gefördert werden sollen. Es sollte ein gemeinsames Interesse sein, sicherzustellen, dass ärmere Familien in ländlichen Regionen von den neuen Möglichkeiten profitieren und nicht an den Rand gedrängt werden.

- Die **zweite Konfliktlinie** entsteht entlang der Frage, wie nachhaltig die zukünftige Landwirtschaft ausgestaltet und wie mit gefährdeten Ressourcen (Böden, Wasser, Artenvielfalt) umgegangen werden soll. Der Weltagrarrat kam zu der warnenden Erkenntnis: »Business as usual is not an option.«<sup>69</sup> Die Autoren verwiesen auf die ausgesprochen hohen ökologischen Folgekosten der derzeitigen Intensivlandwirtschaft, auf Bodenverluste durch Erosion und Bodenübernutzungen, Versalzen, Verlust an Artenvielfalt, den Klimawandel etc. In ihren Schlussfolgerungen empfehlen sie, eine Landwirtschaft zu fördern, die in ökologische Kreisläufe eingebettet ist, weniger Ressourcen zerstörend, sondern erhaltend ist, eine multifunktionale Erschließung ländlicher Räume fördert, d. h. lokale Weiterverarbeitung von Agrarrohstoffen, und vor allem auf den Millionen Bauernfamilien in den ländlichen Räumen aufbaut. Demgegenüber steht ein eher agrarindustrielles Modell landwirtschaftlicher Investitionen, die mit neuester Technik in der Lage sind, eine zweite Grüne Revolution voranzutreiben und die Ernteerträge zu steigern. Der Streit um Modelle wird derzeit intensiv geführt. Grundkonsens

---

67 Zum CFS vgl. auch Kap. 5.1.1.

68 Vgl. High Level Panel of experts (HLPE) (eds.) (2013): Investing in small holder agriculture for food security, Report 6 of the HLPE, Rome, verfügbar auf der CFS Webseite: [www.cfs.org](http://www.cfs.org) auf Englisch.

69 Der Weltagrarrat (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development = IAASD-Bericht) kann auch auf Deutsch im Internet eingesehen werden; [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org), [www.weltagrarrat.de](http://www.weltagrarrat.de) [aufgerufen am 28.1.2015].

muss sein, dass mehr Investitionen in ländliche Entwicklung nötig sind, diese nachhaltig sind und es auf eine gute Mischung der verschiedenen Akteure bei den Investitionen ankommt.

- Die **dritte Konfliktlinie** wird bestimmt von der Frage der Nutzung von Gentechnik in der Landwirtschaft und von geistigen Eigentumsrechten an Saatgut und Lebewesen. Viele Unternehmen der Agrarwirtschaft nutzen derzeit das Welternährungsargument und verweisen darauf, dass nach FAO-Schätzungen die Erträge bis 2050 um 70 Prozent steigen müssen. Sie argumentieren, dass langfristig höhere Erträge nur erzielt werden können, wenn das Potenzial moderner Züchtungen – auch von gentechnisch veränderten Organismen – genutzt wird.<sup>70</sup> Die Kritiker verweisen auf die immer noch nicht abschließend bewerteten Risiken der Gentechnik, die schnelle Resistenzbildung von Schädlingen bei gentechnisch veränderten Pflanzen, und warnen davor, dass über den Patentschutz wenige Konzerne die Kontrolle über weite Bereiche der Nahrungsmittelwirtschaft für sich sichern. Sie betonen vielmehr die Bedeutung der Offenheit von internationaler Agrarforschung, der Möglichkeit traditioneller Forschung und der Nutzung des Wissens von Millionen von Kleinbauern und -bäuerinnen, die oft ihre Standorte genau kennen, um ihre Landwirtschaft an die neuen Gegebenheiten im Klimawandel entsprechend anzupassen.<sup>71</sup>

---

70 Vgl. P. Barfoot, G. Brookes (2012): Global income and production effects of GM crops 1996 – 2012, *GM Crops and Food: Biotechnology in Agriculture and the Food Chain*, 5.1, 1-11; <http://dx.doi.org/10.4161/gmcr.28098> [aufgerufen am 28.1.2015].

71 Vgl. Center for Food Safety (ed.) (2013): *Seed Giants vs. U.S. Farmers*, A Report by the Center for Food Safety & Save our Seeds; <http://www.centerforfoodsafety.org/reports/1770/seed-giants-vs-us-farmers> [aufgerufen am 28.1.2015].

# 3 Leitgedanken für nachhaltige Agrarpolitik und weltweite Ernährung

## 3.1 Ernährungssicherheit für alle

Dass Nahrungsmittel in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen, ist in Mitteleuropa zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Kriegs- und Hungerjahre im 20. Jahrhundert haben dazu geführt, dass nach dem Zweiten Weltkrieg die Staaten Europas der Sicherung der Ernährung ihrer Bevölkerung hohe Priorität eingeräumt haben. Dabei kamen ihnen auch die für die Landwirtschaft und die Ackerböden günstigen Bedingungen der gemäßigten Klimazonen zugute. Die Landwirtschaftspolitik wurde so zum bis heute am stärksten vergemeinschafteten Sektor der EU.<sup>72</sup>

Die für unser Thema wichtigste Bitte des Vaterunsers, des zentralen Gebets der Christenheit, ist die Brot-Bitte: »Unser tägliches Brot gib uns heute.« Neben allen Weiterungen, was zum täglichen »Brot« gehört, müssen wir die buchstäbliche Bedeutung ernst nehmen. Nach »Brot«, das im Vaterunser für das eine Grundnahrungsmittel des Nahen Ostens steht, steht das unmittelbare und dauernde Verlangen der Menschen. Ohne Brot – oder Reis, Hirse etc. –, ohne Ernährung kann der Mensch nicht leben. Der Mensch ist auf Nahrung angewiesen. Das Vaterunser lehrt uns Demut und Dankbarkeit. Zugleich verweist dieses Hauptgebet auf die Notwendigkeit wie Schutzbedürftigkeit der Basisernährung, damit Lust/Freude am Leben und Arbeitsfähigkeit als Teile der menschlichen Würde gegeben sind. Der Umgang mit Nahrungsmitteln erfordert größte Sorgfalt. Dies lehrt auch, auf die Zusammenhänge zu achten, die nötig sind, um sich täglich ernähren zu können. Es geht um das ökologische und gesellschaftliche Zusammenspiel, das gegeben sein muss, damit der Teller jeden Tag wieder gefüllt werden kann. Das Erleben von Mangel und die Freude an ausreichendem und gutem Essen machen die Mahlzeit zu einer spirituellen Erfahrung: Der ganze Mensch ist abhängig, der ganze Mensch wird durch Speise gestärkt. Wer satt ist, erfährt sich als angenommen und gewollt. Kaum etwas kann das – nach protestantischem Verständnis – besser verdeutlichen als das christliche Abendmahl. Wie auch immer die christlichen Traditionen versucht haben, Gottes Präsenz im Abendmahl in Worte zu fassen, haben sie davon doch nicht abstrahiert: In der Abendmahlsfeier ist die Gegenwart Gottes an die Elemente und das Elementare gebunden. »In,

---

72 Vgl. zur damit auch einhergehenden Externalisierung von Konflikten um Nahrungsmittel Kap. 3.4.

mit und unter dem Brot« hat Martin Luther an Christi Gegenwart geglaubt. »Ich bin das Brot des Lebens« sagt Jesus von sich selbst (Joh 6,35): Menschen dürfen beanspruchen, ausreichend ernährt zu sein, und zwar in allen Dimensionen, die das Menschsein ausmacht.

Die Verortung des Menschen in der Gemeinschaft ist ein anderer wesentlicher Aspekt. Jesus lässt uns eben nicht beten »Mein tägliches Brot gib mir heute«. Deshalb wird jedes Abendmahl in einer Gemeinschaft gefeiert. Ausgehend von der Gemeinschaft der Versammelten öffnet sich diese für die ganze Menschheitsfamilie und behält die Generationen von Menschen im Bewusstsein, die sich schon um den Tisch des Herrn versammelt haben. »Wie die Körner, einst verstreut in den Feldern, und die Beeren, einst zerstreut auf den Bergen, jetzt auf diesem Tisch vereint sind in Brot und Wein, so, Herr, lass Deine ganze Kirche bald versammelt werden von den Enden der Erde in Deinem Reich« – lautet eine der sehr alten Anrufungen bei der Eucharistie. Der Wunsch, für sich ganz allein sorgen zu wollen, ist kurzfristig mitunter Erfolg versprechend, aber langfristig töricht und ohne Segen. Der reiche Kornbauer hat im Gleichnis seine Scheunen gefüllt, aber Gott wird noch in der kommenden Nacht seine Seele fordern (Lk 12,16-21). Der namenlose Reiche im Gleichnis Lukas 16 muss nach seinem Tod erfahren, dass seine noch lebenden Brüder angesichts der Notlagen der Armen vor ihrer Tür schon zu viel für sich beansprucht haben – sie haben ihr Gutes schon zu Lebzeiten ausgeschöpft. Der Mangel des armen Lazarus hingegen, der sich bis zu seinem Tod vom Abfallbrot aus diesem Haus ernähren musste, wird »in Abrahams Schoss« ausgeglichen (Lk 16,19-31). Lazarus wird angenommen und geheilt. Die Rücksichtslosigkeit derer, deren Ernährung sicher ist, ihr Desinteresse an einem Ausgleichssystem und ihre Unfähigkeit zur Solidarität reißen eine »Kluft« zwischen ihnen und Gott.

Nach christlichem Verständnis ist Ernährungssicherheit also eine kollektive Aufgabe und Verpflichtung. Europäische Regierungen haben sich mit Blick auf ihre Bürger und Bürgerinnen dieser Aufgabe mit Erfolg gestellt. Genauso wenig wie das Individuum seine Ernährung ohne Rücksicht auf seine Mitmenschen und ohne Einbindung in eine Gemeinschaft der Versorgten gesichert haben möchte, können eine Region der Welt oder ein politischer bzw. ökonomischer Interessenverbund die Ernährungsfrage für sich allein lösen wollen. Sie müssen Rechenschaft darüber ablegen, was ihr Handeln oder Unterlassen in anderen Teilen der Welt bewirkt.

Dass die Sicherung der Ernährung einer Gesellschaft mehr umfasst, als nur die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, führt die Josefs-Geschichte aus Genesis 37-50 plas-

tisch vor Augen. Josefs Weisheit, in den sieben »fetten« Jahren rechtzeitig für die Jahre des Mangels durch systematische Lagerhaltung vorzusorgen, wird gepriesen. Josef ist der gute Spekulant, dessen Traumdeutung die Macht Ägyptens in der ganzen Region begründet. Diese Macht basiert auf der Kontrolle über das System der Ernährungssicherung. Doch gegen Ende der Geschichte spitzt sich die Hungersnot weiter zu und Josef greift zu drastischen Maßnahmen. Den Hungernden geht das Geld aus, sie können Josef kein Getreide mehr abkaufen (Gen 47,15f.). Josef nimmt daher ihr Vieh in Zahlung. Doch im darauf folgenden Jahr sind auch die Tiere weg und die Hungersnot hält an. Also kommt es zum letzten Schritt: Josef gibt dem Volk Nahrung im Tausch für dessen Land. Die Bevölkerung wird zu Leibeigenen gemacht. Von da an mussten alle den fünften Teil ihres Ertrages dem Pharao geben. Nur die Priester erhielten ein Privileg: Sie durften ihr Land für die Eigenversorgung behalten.

Selbst hier bleibt die biblische Erzählung nüchtern-sachlich. Die Ungeheuerlichkeit dessen, was sie berichtet, ist freilich nicht zu überhören: »Und er machte das Volk leibeigen von einem Ende Ägyptens bis ans andere« (Gen 47,21).<sup>73</sup> Diese Geschichte führt vor Augen, welche Macht in der Kontrolle über die Nahrung steckt. Sie beschreibt sehr anschaulich die Bedeutung des Insiderwissens (Traumdeutung) für die Vorsorge im Guten, aber auch für die Spekulation und künstliche Verknappung im Schlechten. Und sie erzählt, wie Weizen zur politischen Waffe wird, um das ganze Volk auszubeuten, ihm das Vieh, das Land und die Freiheit zu nehmen und für alle Zeiten einen Tribut aufzuerlegen. Die Ernährung wird zwar gesichert, aber zu welchem Preis? Nur die Priester dürfen ihr Land zur Selbstversorgung behalten und wahren somit ihre partielle Unabhängigkeit vom Pharao.

Diese Geschichte weist Parallelen zu der aktuellen politischen Kontroverse über die unterschiedlichen Konzepte der Ernährungssicherheit auf der einen Seite, der Ernährungssouveränität und des Rechts auf Nahrung auf der anderen Seite auf: Das Konzept der »Ernährungssicherheit« war zunächst nur auf die produzierte Menge fokussiert und fragte als »globale Ernährungssicherheit« oder als »nationale Ernährungssicherheit« nach dem Verhältnis von Bevölkerungszahl zur produzierten Nahrungsmittelmenge. Eine ausreichende Produktion wird dabei als wichtige Vorbedingung zur Absicherung der Nahrungssicherheit eingefordert. Ernährungssicherheit (Food Security) ist nach der Definition der FAO ein Zustand, in dem alle Menschen zu

---

73 Der zweite Teil der Geschichte ist die Herleitung der feudalen Agrarverfassung Ägyptens, die der Agrarverfassung Palästinas diametral entgegengesetzt ist; sie hat durch die Schilderung nicht die Weihe der göttlichen Ordnung.

jeder Zeit Zugang zu sicheren und nahrhaften Lebensmitteln haben, um ein gesundes und aktives Leben zu führen. Im Zentrum auch der aktuellen Debatten zur Nahrungssicherheit steht deshalb sehr oft die Verfügbarkeit der nötigen Produktionsmengen.

Das Konzept der Ernährungssicherheit ist von der Überzeugung geprägt, dass der Bedarf bzw. die Nachfrage am Markt gedeckt werden kann, egal ob durch Subsistenzproduktion, durch die einheimische Vermarktung, durch kommerzielle Importe oder durch Nahrungsmittelhilfe. Es fragt nicht danach, wo die Nahrung herkommt und was die langfristigen Folgen ihrer Beschaffung sind, solange die Bevölkerung nicht unter- oder fehlernährt ist. Es genügt, dass die Gleichung stimmt: Es muss genügend Geld vorhanden sein, um Essen zu kaufen, zu importieren, die Hilfsleistungen müssen zugesichert sein. Hauptsache, das Volk wird satt, wie in der Josefs-Geschichte.

Demgegenüber proklamiert das Konzept der Ernährungssouveränität ein Recht aller Gesellschaften und Gemeinschaften, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst zu definieren. Es setzt auf das Vermögen und den Anspruch, sich selbst ernähren zu können. Die Befürworter des Konzeptes gehen davon aus, dass Ernährungssouveränität gewährleistet sein muss, soll das Menschenrecht auf Nahrung, wie es im Internationalen Abkommen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte festgehalten ist, verwirklicht werden. Das Recht auf angemessene Nahrung bzw. das Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, »ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung haben«, wie der Allgemeine Kommentar Nr. 12 des Sozialausschusses der Vereinten Nationen ausführt. Das meint freilich nicht, dass jede oder jeder selbst Bäuerin oder Gärtner sein und eigenhändig anbauen und Tiere halten soll. Es geht darum, dass Gesellschaften das Selbstbestimmungsrecht über die Nahrungsgrundlagen erhalten sollen, also das Gegenteil von jener Leibeigenschaft, von der die Josefs-Geschichte erzählt. Ein Verständnis von Ernährungssouveränität, das sich vorrangig auf nationale Absicherung und Souveränität bezieht, greift ebenfalls zu kurz. Was zählt, ist die tatsächliche Möglichkeit der in ländlichen Regionen lebenden Menschen, die sie betreffende Politik ländlicher Räume mitzugestalten. Dies bezieht die Betrachtung der Menschen in urbanen Räumen und die Notwendigkeit angemessener Ernährung mit ein.

Ernährungssouveränität ist allerdings kein völkerrechtlicher Standard, sondern ein politischer Begriff, den vor allem soziale Bewegungen aus dem ländlichen Raum –

allen voran die weltweite Kleinbauernbewegung »La vía campesina« – entwickelt haben. Er umfasst ein Bündel von Vorschlägen, um die soziale, politische und ökonomische Kontrolle von Lebensumständen, die für die ländliche Bevölkerung wichtig sind, wiederzuerlangen. Unter dem Schlagwort »Ernährungssouveränität« engagieren sich die sozialen Bewegungen für eine Revitalisierung ländlicher Räume. Es wurde erstmals bei den zivilgesellschaftlichen Gegenveranstaltungen zum Welternährungsgipfel in Rom 1996 artikuliert.

Die Debatte, ob eine Gesellschaft sich mit Ernährungssicherheit begnügt oder aber vielmehr auf Ernährungssouveränität setzt, wird mit großer Leidenschaft geführt und nimmt auch Einfluss auf staatliche Politik. Mehrere Länder – darunter Ecuador, Bolivien, Senegal oder Nepal – haben das Konzept der Ernährungssouveränität in ihrer Verfassung verankert.

### 3.2 Vorrangige Option für die Armen

»In der vorrangigen Option für die Armen als Leitmotiv gesellschaftlichen Handelns konkretisiert sich die Einheit von Gottes- und Nächstenliebe«, haben der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und die Deutsche Bischofskonferenz 1997 im Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland unter dem Titel »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit« erklärt. »In der Perspektive einer christlichen Ethik muss darum alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt.«<sup>74</sup> Die Armen sind diejenigen, die zum Angelpunkt christlicher Ethik werden. Die Option für die Armen ist verpflichtendes Kriterium des Handelns. Ihre Not ist unmittelbar. Ihre Hilfsbedürftigkeit erfordert sofortigen Einsatz. Je stärker sie von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen sind, umso deutlicher muss der christliche Einsatz für ihren Einschluss sein. »Was ihr getan habt einem von diesen meinen geringsten Brüdern [und Schwestern], das habt ihr mir getan« (Mt 25,40), lässt Jesus uns wissen. Das erlaubt keine Kompromisse oder Entschuldigungen. Die erste Spezifikation im Weltgerichtsgleichnis bei Matthäus, die zur Identifikation des Sohnes Gottes mit den Armen führt, ist der Hunger: »Denn ich bin hungrig gewesen«, sagt er von sich (Mt 25,35).

---

74 Evangelische Kirche in Deutschland, Deutsche Bischofskonferenz (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn/Hannover; [www.ekd.de/EKD-Texte/44676.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/44676.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

Gott selbst gibt sich vorrangig und mit Vorliebe in den Armen und Hungernden zu erkennen. Dem entsprechen wir in Akten der Nächstenliebe, indem wir uns den Bedürftigen unmittelbar zuwenden. Im Gleichnis vom Weltgericht, das die klassisch gewordenen Werke der Barmherzigkeit aufzählt, spricht Jesus die Menschen zugleich als Kollektiv an: »Ihr habt mir zu essen gegeben« und »Ihr habt mich gekleidet« (Mt 25,35f.). Gott klagt unsere Solidarität mit den von Armut und ihren Begleitscheinungen wie Hunger, Ausgrenzung, Krankheit etc. betroffenen Menschen ein, indem er sich mit ihnen identifiziert.

Christinnen und Christen sind über die individuellen und kollektiven Werke der Barmherzigkeit hinaus aufgefordert, Einfluss auf die gesellschaftlichen Ursachen von Armut zu nehmen und die Gesellschaft so zu verändern, dass Situationen von extremer Armut und Ausgrenzung verschwinden. Weil Armut und Hunger so unmittelbar nach Überwindung rufen, sind die Millenniums-Entwicklungsziele aus christlicher Sicht zu wenig ambitioniert. Abgesehen davon haben Anstrengungen der Staatengemeinschaft bei Weitem noch nicht ausgereicht, das gesetzte Ziel einer Halbierung des Anteils der Hungernden an der Bevölkerung der Entwicklungsländer von 1990 bis 2015 zu erreichen. Selbst wenn die Völkergemeinschaft dahin käme, wäre aus sozia-  
lethischer und menschenrechtlicher Sicht jeder einzelne verbleibende Hungernde ein Skandal. Die Kritik an den Millenniums-Entwicklungszielen hat deshalb oft an dieser Stelle angesetzt: Wenn sich alle Beteiligten ernsthaft Ziele hätten stecken wollen, hätten sie nicht weniger als die umfassende Beendigung der chronischen Hungersituationen in konkreten Regionen und bei konkreten Bevölkerungsgruppen in Angriff nehmen müssen. Die Mittel dazu, das ist schon lange bekannt, stehen zur Verfügung. Es ist der politische Wille, der fehlt, sowie der Mut und die Bereitschaft, die Blockaden zu überwinden, die die Profiteure des Hungers einer Lösung entgegenstellen.

Gottes Option für die Armen setzt den Maßstab für das, was unter einer gerechten gesellschaftlichen Ordnung zu verstehen ist: »Schaffet Recht dem Armen und der Waise und helft dem Elenden und Bedürftigen zum Recht. Errettet den Geringen und Armen und erlöst ihn aus der Gewalt der Gottlosen« (Ps 82,3f.). Solange die Rechte der Armen beschnitten und die Interessen der Benachteiligten ungehört bleiben, ist soziale Gerechtigkeit nicht verwirklicht. Die Gerechtigkeit einer Gesellschaft misst sich an den Beteiligungs- und Versorgungsmöglichkeiten ihrer am schlechtesten gestellten Mitglieder. Gerechtigkeitsorientiertem Handeln muss daher vor allem daran gelegen sein, Diskriminierung abzubauen, Ausgrenzung zu überwinden, den missachteten Rechten der Armen Geltung zu verschaffen, Teilhabe zu ermöglichen und



nicht zuletzt auch eine materielle Existenzsicherung zu gewährleisten. Dies schließt die Veränderung von Strukturen und Mechanismen ein, die der Überwindung des Hungers entgegenstehen.

Die Frage nach der Gerechtigkeit einer Gesellschaft stellt sich nicht nur im Blick auf die eigene nationalstaatlich verfasste Gesellschaft, der wir angehören. Im Zuge der Globalisierung und der Zunahme der grenzüberschreitenden Verflechtungen hat sich längst ein weltgesellschaftlicher Kooperations- und Verantwortungsraum herausgebildet, der uns dazu herausfordert, soziale Gerechtigkeit weltumspannend zu denken. Schon Jesu Gebot, auch den Fremden und den Feind zu lieben, und seine Veranschaulichung der Nächstenliebe anhand des Gleichnisses vom barmherzigen Samariter weist die Verpflichtung zur Solidarität über den Kreis der uns Nahestehenden hinaus auf alle Menschen, mit denen wir auf dieser Erde zusammen leben. Das schließt nicht nur ein, Nutzen und Lasten mit den Bedürftigen zu teilen und wechselseitig füreinander einzutreten, sondern auch dafür Sorge zu tragen, dass die eigene Art zu leben und zu wirtschaften nicht auf Kosten anderer in anderen Teilen der Welt geht und deren Grundrechte beschneidet.

Für die internationale Politikgestaltung in einer vernetzten Welt ergeben sich auf der Basis einer gerechtigkeitsorientierten Perspektive eine Reihe von fundamentalen Kooperations- und Fairnessregeln, die in internationalen Verträgen und Abkommen der Vereinten Nationen bereits teilweise verankert sind.<sup>75</sup> In ihrem Status und ihrer rechtlichen Verbindlichkeit unterscheiden sie sich allerdings erheblich. Als normativer Rahmen für eine nachhaltige und gerechte Politikgestaltung sind im Anschluss an einen Vorschlag der Reflection Group on Global Development Perspectives<sup>76</sup> vor allem zu beachten:

### **Solidaritätsprinzip:**

Die wechselseitige Verpflichtung der Mitglieder einer Solidargemeinschaft, füreinander einzutreten, kann prinzipiell und vereinbarungsgemäß auch die gesamte Völkergemeinschaft umfassen. In der Millenniums-Erklärung haben die Regierungen weltweite Solidarität in diesem Sinne als einen der zentralen normativen Werte benannt:

---

75 Vgl. hierzu auch: Evangelische Kirche in Deutschland (2014): Auf dem Wege der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance, EKD-Texte 117, Kapitel 3.2.4, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_117.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_117.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

76 Vgl. The fundamentals of sustainability: Reconfirming rights, recognising limits, redefining goals, in: Development Dialogue, No. 59, June 2012, S. 23 – 29.

»Die globalen Probleme müssen so bewältigt werden, dass die damit verbundenen Kosten und Belastungen im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der Billigkeit und sozialen Gerechtigkeit aufgeteilt werden. Diejenigen, die leiden oder denen die geringsten Vorteile entstehen, haben ein Anrecht darauf, Hilfe von den größten Nutznießern zu erhalten.«<sup>77</sup> Das Solidaritätsprinzip spielt im Ernährungs- und Agrarkontext nicht nur im Falle von akuten Hungerkatastrophen und den entsprechenden Anforderungen an eine solidarisch gestaltete globale Food Aid Architecture eine Rolle, sondern sollte auch z. B. bei der Frage der ungleichen Beteiligung landwirtschaftlicher Produzenten an gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen oder der Vernachlässigung ländlicher Räume im Rahmen der nationalen Haushaltsgestaltung sowie der internationalen Entwicklungszusammenarbeit als Wertmaßstab Berücksichtigung finden.

### **Do no harm-Prinzip:**

Zu den wichtigsten Verhaltensregeln des Zusammenlebens in einer Weltgemeinschaft<sup>78</sup> zählt die Verpflichtung, bei allem Tun und Lassen keinen Schaden an Mensch und Natur anzurichten. Das Prinzip hat gerade in einer Zeit, in der die wohlhabende Welt zu einem guten Teil ihren Wohlstand auf eine Lebens- und Wirtschaftsweise stützt, die sich wesentlich der Auslagerung (Externalisierung) negativer sozialer oder ökologischer Lasten in andere Teile der Welt oder aber ihrer Verlagerung in die Zukunft verdankt, eine zentrale Bedeutung als normative Maxime nationaler und internationaler Politikgestaltung. Die Außenwirkungen der EU-Agrarpolitik bedürfen vor diesem Hintergrund der besonderen Aufmerksamkeit. Die EU spielt sowohl als Importeur als auch als Exporteur von Agrarrohstoffen auf den internationalen Agrarmärkten eine sehr wichtige Rolle. Sie trägt damit eine erhebliche globale Verantwortung für die von ihr ausgehenden Marktimpulse. Negative Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktionsweise in Europa und der Gestaltung des handelspolitischen Regimes auf die Ernährungssicherung lokaler Bevölkerungen außerhalb Europas zu minimieren, wäre der erste und wichtigste Schritt auf dem Weg zu einer international verträglichen und nachhaltigen Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.

---

77 Vereinte Nationen (2000): Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, S. 7; <http://www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

78 Vgl. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (Hg.) (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Frankfurt am Main, S. 202ff.

### **Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit:**

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung unter gleichzeitiger Anerkennung unterschiedlicher Fähigkeiten (Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR) steht wie kaum ein anderes Prinzip im Mittelpunkt der Klimaverhandlungen. Im Rahmen der Aushandlung eines globalen Klimaabkommens mit Gültigkeit für alle Staaten steht die Staatengemeinschaft vor der schwierigen Herausforderung, dieses Prinzip so weit zu konkretisieren, dass hieraus die »gerechten Anteile« der einzelnen Staaten bei der Lastenzuweisung des Klimaschutzes ermittelt werden können. Die Rio-Deklaration von 1992 hatte dieses Prinzip folgendermaßen eingeführt: »Angesichts der unterschiedlichen Beiträge zur globalen Umweltverschlechterung tragen die Staaten gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortlichkeiten. Die entwickelten Staaten erkennen die Verantwortung an, die sie in Anbetracht des Drucks, den ihre Gesellschaften auf die globale Umwelt ausüben, sowie in Anbetracht der ihnen zur Verfügung stehenden Technologien und Finanzmittel bei dem weltweiten Streben nach nachhaltiger Entwicklung tragen.«<sup>79</sup> Daraus folgt, dass auch die Lasten und Risiken, die mit der Sicherung der Welternährung, der Gestaltung einer klimafreundlichen Landwirtschaft und der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel verbunden sind, von den jeweiligen Staaten gemäß ihrer Verantwortung für die Verursachung und gemäß ihrer Leistungsfähigkeit getragen werden müssen. Gerade deshalb ist das CBDR allerdings im Rahmen der Klimaverhandlungen und mittlerweile auch im Prozess zur Aushandlung der Post-2015-Agenda Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, geht es doch auch darum, in welchem Verhältnis die finanziellen Lasten aufgeteilt und wie die jeweilige historische Verantwortung bewertet wird. Vor allem die Schwellenländer betonen die historische Verantwortung der alten Industrieländer für Umweltschäden und Klimawandel und wehren sich gegen jede Aufweichung der überkommenen Unterscheidung von Industrie- und Entwicklungsländern, die auch mit der Anerkennung wachsender Verpflichtungen für die dynamischen Ökonomien der Schwellenländer einhergehen würde.<sup>80</sup>

---

79 Vereinte Nationen (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Grundsatz 7; <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

80 Vgl. Global Policy Forum, terre des hommes (Hg.) (2014): Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung. Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und post-2015-Verhandlungen, Bonn / Osnabrück; [https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report\\_CBDR\\_web.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report_CBDR_web.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

### **Vorsorgeprinzip:**

Prinzip 15 der Rio-Deklaration führt aus: »Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten allgemein das Vorsorgeprinzip an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.«<sup>81</sup> Die Beweispflicht für die Ungefährlichkeit z. B. der Einführung gentechnisch veränderter Organismen liegt bei deren Befürwortern, da hinsichtlich der Risikoeinschätzung wissenschaftlicher Dissens besteht.

### **Prinzip der freien vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung (Prior informed consent):**

Diesem Prinzip zufolge haben Gemeinschaften das Anrecht darauf, »ihre Zustimmung zu vorgeschlagenen Projekten und Aktionen von Regierung oder Konzernen zu geben oder zu verweigern, falls sie ihre Lebensbedingungen und die Territorien betreffen, die sie nach dem Gewohnheitsrecht besitzen, in Anspruch nehmen oder anderweitig nutzen. Dieses Prinzip ist ein Schlüsselement der Deklaration der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker von 2007 und wird im Übereinkommen der ILO über indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (169/1989) anerkannt. Jedoch ist dieses Prinzip nicht auf die Rechte indigener Völker beschränkt. Es ist z. B. auch im Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkenntnissetzung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel von 1988 niedergelegt.«<sup>82</sup>

Die genannten Prinzipien tragen dazu bei, vermeidbaren Schaden von besonders verletzbaren Bevölkerungsgruppen abzuwenden, eine Verbesserung der Lebenssituation von Menschen zu erzielen und ihre Widerstandsfähigkeit gegen Krisen und Katastrophen (Resilienz) zu erhöhen.

---

81 Vereinte Nationen (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Grundsatz 7; <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

82 Global Policy Forum, terre des hommes (Hg.) (2012): Rio+20. Die UN Konferenz für nachhaltige Entwicklung 2012, Bonn/Osnabrück, S. 46; [https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Rio20\\_Report.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Rio20_Report.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

### 3.3 Das Recht auf Nahrung

Allein auf die Mächtigen können die Armen und Hungrigen heute wie in biblischen Zeiten in aller Regel nicht hoffen. Zwar lassen sich Könige und Kaiser gern als Wohltäter feiern, aber allzu oft fußt Herrschaft auf der Vergabe von Privilegien an die Eliten, die die Überschussproduktion der von ihnen Beherrschten unter sich aufteilen. Wie andere Propheten beobachtet der Prophet Hesekiel die Kumpanei der Mächtigen mit den religiösen Würdenträgern: »Du bist ein Land, [...] dessen Fürsten [...] fressen Menschen, reißen Gut und Geld an sich und machen viele zu Witwen im Lande. Seine Priester tun meinem Gesetz Gewalt an« (Hes 22,24-26). Der Prophet Samuel erhebt warnend seine Stimme, als die Israeliten, müde der kriegerischen Übergriffe der Philister, nach einem König für ihre Stämme rufen. »Das wird des Königs Recht sein: [...] eure besten Äcker und Weinberge und Ölgärten wird er nehmen und seinen Großen geben. [...] und eure besten Rinder und eure Esel wird er nehmen und in seinen Dienst stellen« (1Sam 8,11.14.16). Das Alte Testament bezeugt immer wieder, dass das Recht der Armen permanent gebrochen wird. Ebenso finden sich die Ermahnungen, es anders zu halten: »Ihr sollt Witwen und Waisen nicht bedrücken« (Ex 22,21), »Du sollst das Recht deines Armen nicht beugen in seiner Sache« (Ex 23,6).

Gott steht bei den Armen mit ihrem Hunger nach Gerechtigkeit und ihrem leibhaftigen Hunger: »Wirst du sie [Witwen und Waisen] bedrücken und werden sie zu mir schreien, so werde ich ihr Schreien erhören« (Ex 22,22). Gott ist die intermediäre Instanz, die der Willkür der Mächtigen Einhalt gebietet: »Denn ich weiß, dass der Herr des Elenden Sache führen und den Armen Recht schaffen wird« (Ps 140,13). Gottes Zorn erwacht da, wo die Würde des Einzelnen verletzt wird. Wenn der Arme schon Geld leihen muss, soll er nicht noch Zinsen zahlen müssen (Ex 22,24), wenn einer seinen einzigen Mantel verpfänden muss, soll er ihm doch über Nacht wieder gegeben werden, damit er sich zudecken kann (Ex 22,25). »Brich dem Hungrigen dein Brot, und die im Elend ohne Obdach sind, führe ins Haus! Wenn du einen nackt siehst, so kleide ihn« (Jes 58,7). Es ist ein religiös begründetes Verständnis von der Würde jedes Einzelnen, das sich in den biblischen Gesetzen zu entfalten beginnt. Der Arme und Hungrige ist mehr als das Objekt der Mildtätigkeit der Bessergestellten. In der Bibel wird die Perspektive umgedreht: Der Verarmte und Hungrige ist nicht namenlos, sondern von Gott erkannt. »Fürchte dich nicht. Ich habe dich bei deinem Namen gerufen. Du bist mein« (Jes 43,1). Die Ahnung vom Wert jedes Einzelnen beginnt sich herauszubilden. Er kann Ansprüche stellen allein aufgrund der Tatsache, dass er Mensch und bedürftig ist – ein radikaler Paradigmenwechsel, der sich in der Bibel vorbereitet.

Menschenrechte sind in ihrer Entstehung Schutzrechte des Einzelnen gegenüber einem übermächtigen Gegenüber, zumeist einem Staat. Sie sind historisch entstanden und in der französischen Revolution formuliert worden. Sie sollen die Menschenwürde schützen, zu der auch die Abwesenheit von Hunger gehört. Das Recht auf Nahrung (siehe Kasten 8) hat Eingang in die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte« gefunden (Art. 25), die 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde, und wurde später völkerrechtlich verbindlich in einen Völkerrechtsvertrag aufgenommen, den »Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« (IPWSKR Art. 11). Seitdem ist das Recht auf Nahrung geltende Völkerrechtsnorm für die derzeit über 160 Vertragsstaaten des IPWSKR. Seit 2004 gibt es als zusätzliches völkerrechtliches Instrument zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung die »Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts«, die im Rahmen der FAO der Vereinten Nationen erarbeitet und von allen Mitgliedern der FAO 2004 einstimmig angenommen wurden. Damit liegt eine universell akzeptierte Interpretation des Rechts auf Nahrung vor, die in vielen Politikfeldern beschreibt, was von Staaten in der Umsetzung verlangt werden kann.

Wie wichtig ein rechtebasierter Ansatz beim Thema Hunger und Unterernährung ist, erklärt sich aus der spezifischen Problemlage der von Hunger und Unterernährung besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen. Jede wirkungsvolle Strategie zur Senkung der Zahl der Hungernden und Unterernährten muss mit Maßnahmen beginnen, die die Zugangsprobleme dieser Gruppen und die Diskriminierungs- und Marginalisierungstatbestände verringern helfen. Die Stärke eines Menschenrechtsansatzes liegt gerade darin, den Fokus auf die Rechtsposition besonders Benachteiligter zu richten und staatliche Rechenschaftspflicht gegenüber diesen Gruppen einzufordern.

Durch das Menschenrecht auf Nahrung wird der Blick auf die Verantwortlichkeiten der zuständigen Regierung gelenkt. Hat sie die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen, damit arme Familien ein Einkommen erwirtschaften können? Ist sie eventuell selbst mit dafür verantwortlich, dass die Situation schwierig ist, beispielsweise wenn Frauen, auch als Haushaltsvorstand, keine Landtitel registrieren können und deshalb keinen Zugang zu Krediten oder Unterstützungsleistungen haben? Hat sie Handlungen unterlassen, die Menschen darin unterstützen würden, sich selbst zu ernähren? Erkennt sie die Nutzungsrechte von natürlichen Ressourcen der lokalen Bevölkerung an und können diese sie auch gerichtlich geltend machen? Schützt sie die Rechte von Familien der handwerklichen Fischerei gegenüber Interessen von großen Fangflotten? Schafft sie Unterstützungsprogramme, damit auch erwerbslose Familien sich ernähren können? Diskriminiert sie bestimmte Minderheiten oder Personengruppen in ihren Zu-

gangsrechten zu Land oder Arbeit? Dies sind Fragen, die Regierungsfähigkeit und -willigkeit von Ländern in das Zentrum bei der Analyse von Hunger rücken. Um diese Probleme zu adressieren, ist es zentral, Hunger auch als ein Menschenrechtsproblem zu sehen und nicht nur als ein Produktions- und Verteilungsproblem.

#### Kasten 8

##### **Das Recht auf Nahrung**

Beim Recht auf Nahrung wurde die zunächst noch fehlende inhaltliche Klärung vom Welt ernährungsgipfel 1996 angestoßen. Der Aktionsplan von Rom enthielt die Aufforderung an den VN-Ausschuss für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die inhaltliche Norm zu klären und die Staatenpflichten genauer zu beschreiben. 1999 wurde dazu die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 zum »Recht auf angemessene Nahrung« verabschiedet.\* In diesem Text werden sowohl die rechtliche Norm des Rechts auf angemessene Nahrung als auch die relevanten Staatenpflichten beschrieben. Als rechtliche Norm der Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung wurde in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 der »Zugang zu Nahrung« beschrieben. Die Nahrung muss *angemessen* sein, im Sinne einer qualitativ ausreichenden Ernährung, d. h. frei von schädlichen Substanzen und von ernährungsphysiologisch angemessener Qualität. Staatliche Rahmenbedingungen müssen deshalb Lebensmittelsicherheit umfassen. Zur Qualität der Nahrung gehört auch die kulturelle Angemessenheit der Nahrung. Regierungen müssen sicherstellen, dass Nahrung physisch *verfügbar* ist, d. h. ausreichend Nahrungsmittel in einer Region vorhanden sind und Menschen nicht gehindert werden, Zugang zu diesen Nahrungsmitteln zu haben. Neben der Absicherung, dass Lebensmittel auch in schwierigen Zeiten verfügbar sind, umfasst die Bestimmung »Zugang« auch die Dimension des wirtschaftlichen Zugangs. Gerade arme Haushalte müssen sich die verfügbaren Lebensmittel auch wirtschaftlich leisten können. Sollten sie dies nicht können, hat der Staat die menschenrechtliche Verpflichtung, sie zu unterstützen.

Die Staatenpflichten werden in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 in drei Kategorien eingeteilt: Das Recht auf Nahrung verpflichtet Staaten zunächst, keine Maßnahmen zu ergreifen, die zu Hunger führen (*Achtungspflicht*), wie Zwangsvertreibungen ohne Entschädigung oder gesetzliche Diskriminierungen von Minderheiten. Staaten sollen zum Zweiten sicherstellen, dass nicht Dritte Menschen daran hindern, sich zu ernähren. Wenn Großgrundbesitzer Kleinbauern in ihrer Nachbarschaft vertreiben lassen, wenn Bergbaufirmen Zugangsrechte zu Land oder Wäldern missachten, wenn gesundheitsgefährdende Nahrungsmittel in Umlauf gebracht werden, muss der Staat die betroffenen Menschen schützen (*Schutzpflicht*). Zum Dritten sind Staaten verpflichtet, ihre eigene Politik, ihre eigenen Haushaltsmittel auf die besonders Betroffenen zu konzentrieren, d. h. mitzuhelfen, dass das Recht auf angemessene Nahrung umgesetzt wird (*Gewährleistungsverpflichtung*). Von Rechtsverletzung Betroffene müssen gleichzeitig Partizipations- und Beschwerderechte erhalten. Alle drei Verpflichtungsebenen gelten dabei auch für ressourcenarme Staaten. Auch sie können das Recht auf Nahrung achten und es schützen.

\* Die Allgemeinen Bemerkungen (concluding observations) zu allen Vertragsorganen sind auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte einzusehen: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) [aufgerufen am 28.1.2015]. Die bis 2004 erschienenen General Comments, darunter der zum »Recht auf angemessene Nahrung«, sind 2005 vom Deutschen Institut für Menschenrechte auch auf Deutsch veröffentlicht worden: DIMR (Hg.) (2005): Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden.

Für das Recht auf Nahrung sprechen die ganze prophetische Tradition, die Rechts-sammlungen des Alten Testaments und das Erbarmen Jesu mit denen, die Hunger leiden: »Und als er das Volk sah, jammerte es ihn, denn sie waren verschmachtet.« (Mt 9,36). Das katholische Hilfswerk »Misereor« leitet seinen Namen davon ab.

Da im 21. Jahrhundert noch immer knapp eine Milliarde Menschen Hunger leiden, muss die Kirche weiterhin Gott als den anrufen, der Anwalt der Armen und Hungern- den ist und ihnen Recht verschaffen will. Die Kirche ist darum religiös, moralisch und politisch verpflichtet, auf Strukturen hinzuweisen, die dafür sorgen, dass trotz ausrei- chender Nahrungsproduktion weltweit so viele Menschen in erbärmlichen Umstän- den leben. Sie bringt ihre Erkenntnisse in formelle politische und ökonomische Pro- zesse ein und engagiert sich in informellen und zivilgesellschaftlichen Debatten. Nicht zuletzt benennt sie auch individuelle Verhaltensweisen. Sie hat die Aufgabe, das Fehlverhalten der Regierungen, die das Recht der Hungernden mit Füßen treten, deutlich zu benennen. Sie wird die ihrer Lebensmöglichkeiten Beraubten, deren Rechte in der Menschenrechtserklärung allgemein anerkannt sind, dabei unterstüt- zen, sie durchzusetzen und die Staaten daran erinnern, dass es ihre vornehmste Pflicht ist, für Gerechtigkeit und Frieden Sorge zu tragen.

### 3.4 Schutz der Gemeingüter

Die schrankenlose Anwendung des Eigentumsbegriffs auf Nahrungsmittel und die mit der Erzeugung und Vermarktung von Nahrungsmitteln verbundenen Rechtsga- rantien kollidieren immer deutlicher mit den Ansprüchen derjenigen, deren Recht auf Nahrung nicht eingelöst ist. Dies schließt auch die Ansprüche zukünftiger Generatio- nen darauf ein, kultivierbares Land, sauberes Trinkwasser, reine Luft und ein die Wachstumszyklen förderndes Klima vorzufinden. Mit der Globalisierung geht aber ein Wettlauf der Aneignung von produktiven Böden oder lebenswichtigen Wasserres- sourcen einher. Der Handel mit Nahrungsmitteln ist denselben Marktgesetzen wie jede andere Handelstätigkeit unterworfen, und Spekulationen auf Nahrungsmittel- produktion und Preisentwicklungen nehmen zu. Ziel mancher Nahrungsmittel- produzenten ist es, Märkte für ihre Produkte zu öffnen, Gewinnmöglichkeiten über Patente zu maximieren und Produktionsketten zu monopolisieren.<sup>83</sup>

---

83 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_115.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_115.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].



Aus christlicher Perspektive ist dies insofern ethisch fragwürdig, als Nahrung nicht vorrangig als Eigentumsangelegenheit definiert werden kann. Nahrung und benötigte Produktionsmittel sind auch Kulturgut, Gemeinschaftsangelegenheit, Ressource der Zukunft, Besitz kommender Generationen.

Biblich wird das deutlich in der Geschichte von Nabet: Dieser hat einen Weinberg in Erbesitz, der ihm sein Auskommen sichert. Der König von Samaria jedoch, Ahab, hat ein Auge auf den Weinberg geworfen und würde ihn Nabet abkaufen. Für diesen aber ist Land unveräußerlich, keine Ware, sondern der Ort, den Generationen vor ihm gepflegt haben und den Generationen nach ihm erhalten werden. Durch einen Justizmord lässt der samaritanische König Nabet steinigen und bemächtigt sich seines sehr verlockend neben dem Palast gelegenen Landbesitzes (1 Kön 21,1-29). Die skrupellose Gewalttätigkeit des Königs ist die eine Sache, seine Missachtung des Generationenvertrags, an den sich Nabet gebunden fühlt, eine andere. Wir können annehmen, dass Nabet seinen Weinberg mit besonderer Sorgfalt pflegt und seinen Ehrgeiz darin setzen möchte, seinen Erben ein produktives Stück Land weiterzugeben. Die Urenkel des Nabet aber finden sich im berühmten Weinberggleichnis Jesu als Tagelöhner wieder: Der Besitzer hat einen Pächter eingesetzt, und der dingt die Tagelöhner nach seinem Gutdünken (Mt 20,1-16). Im Gleichnis von den bösen Weingärtnern (Lk 20,9-19) lebt der Besitzer schon im Ausland, er zieht nur noch die Erträge ein und muss erleben, wie seine Pächter die Abgaben verweigern und schließlich gewalttätig werden.

Deutlich ist, dass Ausgrenzung und Marginalisierung drohen und Willkür und Gewalt die Folge sein können, wenn Gewinninteressen Vorrang vor dem Zugang zu Land, Wasser und anderen Ressourcen gewinnen. Dies sind keine Geschichten aus einer archaischen Vergangenheit. Sie finden heute statt – im brasilianischen Amazonas, wo indigene Waldbewohner der Willkür von Plantagenbesitzern schutzlos gegenüberstehen, auf den Weltmeeren, wo verdrängte Fischer – z. B. vor den Küsten Ostafrikas – zu Piraten werden oder in der Sahelzone Afrikas, wo sich zwischen Ackerbauern und Viehhirten verbissene Kämpfe um die wertvollen Land- und Weidrechte abspielen.

Der Mangel an gesellschaftlichen Mechanismen, die die Nutzwerte von Landbesitz, Wasseraneignung und Nahrungsmittelproduktion ins Verhältnis zum Interesse aller Beteiligten und Betroffenen einschließlich der zukünftigen Generation setzen, ist offensichtlich. Ein weiterer Konzentrationsprozess bei den Verfügungsrechten über Land, Wasser und Fischereien wird dem Gemeinwohl nicht dienen.

Europa externalisiert seine Konflikte: Der europäische Kontinent könnte seine Bevölkerung nicht in der Weise ernähren, wie wir es mittlerweile gewohnt sind. Vor allem der enorm gewachsene Fleischkonsum erfordert riesige Flächen zum Anbau von Futtermitteln, für die in Argentinien oder Brasilien Hunderttausenden von Kleinbauern und -bäuerinnen das Land entwendet worden ist.

Nach biblischem Verständnis ist die Verfügung über die Ressourcen immer vorübergehend. Die Güter, die notwendig sind, um zu produzieren, sind geliehen. »Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist« (Ps 24,1), und so wiederholt es Paulus im 1. Schreiben an die Korinther (1 Kor 10,26), und zwar bemerkenswerter Weise im Zusammenhang mit den Speisegeboten – es kann alles, was die Natur hervorbringt, genossen werden, aber »nicht alles dient zum Guten« (1 Kor 10,23). Alles, was der Mensch dem Garten entnimmt, um ihn zu bebauen, muss auch dessen Bewahrung dienen (Gen 2,15). Nur in verantwortlicher Weise darf der Mensch die natürlichen Güter in Besitz nehmen und bewirtschaften – er ist vor Gott verantwortlich dafür, dass die anderen Bewohner des Gartens – Menschen, Tiere und Pflanzen – und die kommenden Generationen ihr Auskommen haben.

Der Gedanke der Verantwortlichkeit, des sorgsamem Umgangs und der Bewahrung des Bestehenden spiegelt sich in den derzeitigen Systemen, die den Umgang mit Land und die Produktion von und den Handel mit Nahrungsmitteln regeln, nur unzulänglich wider. Diese Systeme befördern vielmehr die Einhegung von Ressourcen durch Enteignung, Privatisierung, Kommodifizierung und Dekontextualisierung. Sie sind nicht in der Lage, ein ganzheitliches Bild der komplexen sozialen Beziehungen der Menschen untereinander und mit der Natur zu zeichnen. Hilfreich kann die neue alte Idee der Gemeingüter oder »Commons« sein, um der grenzenlosen Privatisierung etwas entgegenzusetzen.

Was eine Gesellschaft als Gemeingüter oder als »Commons« betrachtet, ergibt sich nicht zwangsläufig aus den Charakteristika einer Ressource. Dabei mag es durchaus eine Vielzahl von »Gütern« geben, von deren Nutzung kein Mensch ausgeschlossen werden kann und bei deren Konsum keine Rivalität entsteht, angefangen von den natürlichen Lebensgrundlagen wie der Atmosphäre bis zu sozialen Gütern wie Frieden oder der Schutzfunktion von Deichen. Dergleichen Güter werden in der Ökonomie als »öffentliche Güter« kategorisiert: Diese sind durch Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Exklusivität in der Nutzung gekennzeichnet. Für bestimmte Gemeingüter hingegen können durchaus auch Nutzungsbeschränkungen gelten – und müssen es sogar, sollen sie nicht dem Substanzverlust preisgegeben werden. Gemeingüter er-

geben sich letztlich durch die soziale Übereinkunft, was als Gemeingut behandelt werden soll und wer, wann und wie welches Gut nutzen kann. Gemeingüter entstehen daraus, dass Nutzer- und Nutzerinnen-Gemeinschaften Zugangs- und Nutzungsregeln festlegen, die allen dienen.

Die Nachhaltigkeit einer Wirtschaftsweise hängt entscheidend davon ab, inwieweit die Erhaltung und Rückgewinnung der Gemeingüter gelingt, die unsere Lebens- und Produktionsgrundlage bilden. Die natürlichen Gemeingüter werden derzeit in hohem Maße übernutzt, insofern die ökologischen Kosten der Nutzung von privaten Konsum- und Produktionsgütern häufig auf die Gemeingüter abgewälzt werden (Externalisierung). Die Einschränkung der Nutzungsrechte ist im Interesse der Regeneration der Gemeingüter zum Schutz vor Übernutzung ebenso geboten wie die Gewährleistung eines fairen Zugangs durch den Schutz vor Monopolisierung. Die Übernutzung von Gemeingütern wie der Atmosphäre, der Bodenfruchtbarkeit, der biologischen Vielfalt oder der Meere schreitet ebenso dramatisch voran wie die Kommerzialisierung, die den Zugang zu Wasser, zu Land oder zur Gesundheitsversorgung von den Einkommensverhältnissen der Bedürftigen abhängig macht.

Gerechtigkeit im Blick auf Gemeingüter besteht darin, dass geteilt wird, was nur begrenzt zur Verfügung steht und dass alle Zugang zu den Dingen haben, die absehbar unerschöpflich sind und durch Nutzung sogar vermehrt werden (z. B. Wissen, auch im Kontext von Ernährungssicherung). Zu den zentralen Prinzipien für ein gelingendes Gemeingutmanagement zählt die Wirtschaftsnobelpreisträgerin Elinor Ostrom u. a. die Teilhabe aller von einem Ressourcensystem Betroffenen an den Entscheidungen über dessen Nutzung, Erhalt und Pflege.<sup>84</sup> Die Landwirtschaft produziert oder reproduziert öffentliche Güter und Gemeingüter (wie Kulturlandschaft), fußt dabei aber auch in hohem Maße auf der Nutzung von Gemeingütern (wie der biologischen Vielfalt, des Wassers oder der Atmosphäre). Der Markt allein kann weder hinreichend regeln, dass die landwirtschaftlichen Produzenten für ihren Beitrag zur Reproduktion der Gemeingüter angemessen honoriert werden, noch dass die Übernutzung von Gemeingütern (z. B. durch Treibhausgasemissionen oder die vielfältigen Externalisierungen der Folgekosten der Veredelungsproduktion) sanktioniert wird oder sich in den Preisen landwirtschaftlicher Erzeugnisse widerspiegelt. Im Interesse der Ernährungssicherung zum einen und des Schutzes der Gemeingüter zum anderen sind daher angemessene agrarpolitische Regulationsinstrumente unumgänglich.

---

84 Vgl. E. Ostrom (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen.

Von dem weltweit dramatisch zunehmenden Interesse internationaler Finanzinvestoren an Investitionen in Land sind häufig traditionelle gemeinschaftliche Nutzungsformen von Land in besonderer Weise betroffen. Das »Landgrabbing«, worunter großflächige Agrarinvestitionen durch ausländische Unternehmen oder Staaten als auch durch einheimische Eliten gefasst werden, die negative Folgen für die Ernährungssicherung und den Zugang zu Land für die lokale Bevölkerung implizieren, geht oftmals mit der Privatisierung von Gemeingütern einher. Bei vielen der derzeit zu beobachtenden großflächigen Landkäufe werden die Rechte der bisherigen Nutzerinnen und Nutzer des Landes übergegangen. Ein großer Teil der Gebiete, die von ausländischen Investoren aufgekauft oder gepachtet werden, befindet sich in Gemeinbesitz. Doch die Eigentumsverhältnisse lokaler Gemeinschaften sind vielfach nicht hinreichend verbrieft. Zahllose ländliche Gemeinschaften vor allem in Afrika sind von der Vertreibung von ihrem Land und ihren Lebensressourcen betroffen, über die sie traditionell verfügt haben.

Landrechte sind vor allem deshalb umstritten, weil in vielen Ländern – gerade in Afrika – die vielfältigen Formen von Besitz- und Nutzungsrechten an Land nicht schriftlich fixiert sind. Das trifft insbesondere auf die traditionellen Nutzungsrechte der indigenen Bevölkerung zu. Auch konnten viele arme Familien, die über keinen individuellen Landbesitz verfügen, bislang Weiden, Wälder oder Felder nutzen, die sich in Gemeinbesitz (Allmende) befinden und die durch den Verkauf an Agrarinvestoren für sie nicht mehr zugänglich sind.

Die 2012 von der FAO verabschiedeten »Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern« formulieren Mindeststandards für Investitionen in Land-, Wald- und Fischereiressourcen, für Enteignungen oder für Entschädigungsprozesse (vgl. Kap. 5.1.2). Sie beschreiben, wie die Mitwirkung der Betroffenen sichergestellt werden und Beschränkungen im Landzugang und bei der Verwaltung von Land vermieden werden können, wie traditionelle und informelle Nutzungsrechte zu beachten und wie die Rechte indigener Völker zu berücksichtigen sind. Damit stellen diese »Freiwilligen Leitlinien« zukünftig den zentralen Referenzrahmen für die Regulierung von Agrarinvestitionen dar, der dabei auch den Umgang mit traditionellen Nutzungsrechten regelt. Diese Nutzungsrechte und die zugehörigen Ressourcen bezeichnet die FAO als »Commons«. Für die Umsetzung der Leitlinien hat sie die Erarbeitung eines »Technical Guide on tenure rights related to commons« in Auftrag gegeben.

### 3.5 Bebauen und Bewahren

In Gen 1,28 findet sich ein Auftrag Gottes an die Menschen zum Umgang mit der Erde und allem Lebendigen: »Seid fruchtbar und mehret euch und füllet die Erde und machet sie euch untertan und herrschet über die Fische im Meer und über die Vögel unter dem Himmel und über das Vieh und über alles Getier, das auf Erden kriecht.« Dieser »Herrschaftsauftrag« ist im Lichte von Gen 2,15 zu interpretieren: »Und Gott der Herr nahm den Menschen und setzte ihn in den Garten Eden, dass er ihn bebaute und bewahrte.« »Das Herrschen, das nach biblischer Aussage dem Menschen neben dem Bebauen und Bewahren eingeräumt und angewiesen ist, ist zu verstehen als das Handeln, durch das der Mensch den Lebensraum für sich und die übrigen Geschöpfe bewahrt«, schreibt der Theologe Wilfried Härle.<sup>85</sup>

Die Welt ist uns in diesem Sinne anvertraut, um sie zu hegen und zu pflegen und ihre Potenziale zu entwickeln. Gefordert wird ein gärtnerischer Umgang mit der Natur. Mit der Sonderstellung des Menschen als Ebenbild Gottes, wie sie in der Schöpfungsgeschichte dargelegt ist, kommt dem Menschen die von Gott übertragene Verantwortung zu, die Schöpfung zu bewahren und sie treuhänderisch zu verwalten. Der Mensch ist selbst kreatives Geschöpf unter Mitgeschöpfen. Der Schöpfungsauftrag beinhaltet, die Erde zu kultivieren und sie zu einem für alle Menschen bewohnbaren Lebensraum zu machen. Der schonende Umgang mit den natürlichen Ressourcen ist im Alten Testament vielfältig verankert. So schreiben die Gesetze Mose alle sieben Jahre eine einjährige Ruhepause für das Land vor: »Aber im siebten Jahr soll das Land dem Herrn einen feierlichen Sabbat halten; da sollst du dein Feld nicht besäen noch deinen Weinberg beschneiden.« (Lev 25,4).

Der Glaube an den Schöpfer stellt Christinnen und Christen damit in die Verantwortung, für die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen Sorge zu tragen. Bei allem Gestalten und Bebauen ist die Vielfalt der Schöpfung zu achten und zu erhalten. Die Natur als Schöpfung Gottes hat einen eigenen Wert, den wir zu respektieren haben. Das bedeutet auch, dass der Freiheit zur Nutzung der Schöpfungsgaben Grenzen gesetzt sind. Ein rücksichtsloses und grenzenloses Ausplündern der Naturressourcen ist mit dem Glauben an den Schöpfer und der Achtung seiner Schöpfung nicht vereinbar. Das Prinzip der Nachhaltigkeit, das heute als Überlebensprinzip der Menschheit eine globale Bedeutung erhalten hat, ist daher eng mit dem christlichen Schöpfungsglauben verbunden. »Beiden geht es darum, das geschaffene Leben zu

---

85 W. Härle (2000<sup>2</sup>): Dogmatik, Berlin, New York, S. 438.

achten, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten – auch für kommende Generationen – und die Güter der Erde gerecht zu verteilen.«<sup>86</sup> Ein frühes biblisches Zeugnis einer Nachhaltigkeitsregel findet sich in einer alttestamentlichen Vorschriftenammlung. In ihr heißt es – freilich im anthropozentrischen Kontext der semitischen Wander- und Nomadenkultur: »Wenn du unterwegs ein Vogelnest findest auf einem Baum oder auf der Erde mit Jungen oder mit Eiern und die Mutter sitzt auf den Jungen oder auf den Eiern, so sollst du nicht die Mutter mit den Jungen nehmen, sondern du darfst [!] die Jungen nehmen, aber die Mutter sollst du fliegen lassen, auf das es dir's wohlergehe und du lange lebest.« (5 Mose 22, 6 und 7). Die Reproduktions- und Trägersysteme sind zu erhalten und zu bewahren, um des eigenen Segens und des Segens der Nachkommen willen.

Das Nachhaltigkeitsprinzip fußt dabei auf alten Erfahrungen bäuerlichen Wirtschaftens: »Im Wald soll nicht mehr Holz geschlagen werden, als nachwächst. Dem Boden sollen nicht mehr Nährstoffe entnommen werden, als ihm zurückgegeben werden können. Das Vieh soll so gehalten werden, dass sein Wohlbefinden und Bestand auf Dauer gesichert bleibt. Der Hof soll in möglichst gutem Zustand als langfristige Produktionsgrundlage weitergegeben werden. Er ist mit seinen Menschen, seinem Boden, seinen Tieren und Pflanzen Bezugspunkt für ein Denken in langen Generationenketten. In der tiefen Verbundenheit mit ihm konkretisiert sich die Verantwortung für die Zukunft. Das Leitbild der Nachhaltigkeit verallgemeinert eine solche Haltung der inneren Verbundenheit mit der Schöpfung zum ethischen Leitprinzip für eine überlebensfähige Lebens- und Wirtschaftsweise.«<sup>87</sup>

Mit der beim Weltgipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten Agenda 21 kam über die ökologische Dimension des Nachhaltigkeitsverständnisses hinaus auch dessen fundamentale soziale Dimension in den Blick: Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und die Überwindung der weltweiten Armut sind dort als die beiden zentralen Herausforderungen der Menschheit benannt, auf die das neue Leitbild einer »nachhaltigen Entwicklung« eine Antwort geben soll. Mehr denn je wird heute erkennbar, wie sehr ökologische Verträglichkeit und soziale Gerechtigkeit miteinander verschränkt sind. In dem Maße, in dem sicht-

---

86 Evangelische Kirche in Deutschland (2008): Ernährungssicherung vor Energieerzeugung. Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 95, Hannover, S. 8; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_95.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_95.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

87 Evangelische Kirche in Deutschland, Deutsche Bischofskonferenz (2003): Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, Gemeinsame Texte 18, Hannover/ Bonn, S. 29; <http://www.ekd.de/EKD-Texte/44662.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

bar wird, dass eine Universalisierung des Lebens- und Wirtschaftsstils, den die Wohlhabenden der Welt führen, nicht möglich ist, erweist sich die Diskrepanz zwischen ökologischer Zukunftsfähigkeit und ökonomischem Wachstumsimperativ als Gerechtigkeitsfrage. Nachhaltige Entwicklung zielt nach heutigem Verständnis darauf, so zu leben, zu arbeiten und zu wirtschaften, dass alle Menschen ein erfülltes Leben, frei von Not, führen können, ohne dabei die natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören oder die Rechte zukünftiger Generationen zu beschneiden.

Erstmals in der Erdgeschichte werden die Veränderungen der natürlichen Umwelt, in und von der wir leben, heute in erster Linie durch menschliche Aktivitäten hervorgerufen. Der Herrschaftsanspruch des Menschen über die Natur geht damit auch mit der technologischen Macht, die Umweltbedingungen tatsächlich verändern und gestalten zu können, einher. Angesichts fortschreitender Ressourcendegradation und Umweltzerstörung wird aber auch sichtbar, dass die Menschheit ihrer Verantwortung bislang nicht gerecht geworden ist, sondern derzeit auf dem Wege ist, den Planeten Erde in vielen Regionen zu einem lebensfeindlichen Ort zu machen.

Das Prinzip der Nachhaltigkeit, das auf die Erhaltung zuträglicher Lebensbedingungen für jetzige wie zukünftige Generationen zielt, verlangt eine grundlegende Neuorientierung wirtschaftlichen Handelns. Es geht dabei nicht mehr darum, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Interessen und Anliegen zu finden – vielmehr ist längst deutlich geworden, dass wirtschaftliches Handeln Grenzen respektieren muss, nämlich ökologische und soziale (menschenrechtliche) Leitplanken, die nicht überschritten werden können. Eine Wirtschaft, die dem Leben dient, kann sich unter diesem Prinzip nicht allein an kurzfristigen Renditeerwartungen orientieren.

Das verlangt auch eine Neuorientierung der Agrarwirtschaft und schließt eine umfassende Wende hin zu einer nachhaltigen Landbewirtschaftung ein.<sup>88</sup> Dabei geht es freilich um viel mehr als nur um produktionstechnische Fragen. Die Landwirtschaft erfüllt vielfältige Funktionen für die Gesellschaft, die weit über die Bereitstellung von Agrarerzeugnissen hinausgehen. Der Landwirtschafts- und Ernährungssektor ist kein Wirtschaftszweig wie jeder andere. Der Zugang zu ausreichenden und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln ist eine unabdingbare Voraussetzung für jede menschliche Entwicklung. Die politischen Rahmensetzungen für die zukünftige Entwicklung des Landwirtschafts- und Lebensmittelsektors können deshalb nicht nach rein öko-

---

88 Vgl. ebd., S. 4.

nomischen und marktwirtschaftlichen Kriterien erfolgen, sondern müssen Leitwerte wie Gemeinwohlorientierung, entwicklungspolitische Kohärenz, den Erhalt der natürlichen Ressourcen und den Schutz der Gemeingüter beinhalten. Agrarpolitik muss der Multifunktionalität der Landwirtschaft und der ländlichen Räume Rechnung tragen. Dies haben der Rat der EKD und die Deutsche Bischofskonferenz bereits in ihrem gemeinsamen Diskussionsbeitrag »Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft« im Jahr 2003 bekräftigt.<sup>89</sup> Mit dem Leitbild einer multifunktionalen und nachhaltigen Landwirtschaft wird auch zum Ausdruck gebracht, dass die Gesellschaft die vielfältigen Leistungen, die die Landwirtschaft und die ländlichen Räume für die Gesamtgesellschaft erbringen, anerkennen und honorieren muss. Auch dem Bericht des Weltagrarrates IAASTD liegt ein Verständnis einer elementaren Multifunktionalität der Landwirtschaft zugrunde, das in den Blick nimmt, dass die Landwirtschaft nicht nur »handelbare Massenerzeugnisse«, sondern zugleich »Umweltleistungen, einzigartige Landschaften und kulturelle Schätze«<sup>90</sup> erzeugt. Das impliziert auch, dass die Landwirtschaft auch Leistungen erbringt, »für die Märkte entweder schlecht funktionieren oder gar nicht existieren«<sup>91</sup>.

Agrarpolitik muss der Vielfalt der gesellschaftlichen und ökologischen Funktionen der Landwirtschaft gerecht werden. Sie muss dafür Sorge tragen, dass ihre gesamtgesellschaftlichen Leistungen und die Beiträge zum Schutz oder zur Bereitstellung von Gemeingütern auch in Zukunft in ausreichendem Maße erbracht werden können. Ein Paradigmenwechsel in der Agrarpolitik tut not: von der bisher dominanten Weltmarkt- und Wettbewerbsorientierung der Agrarwirtschaft hin zum Leitbild einer multifunktionalen nachhaltigen Landwirtschaft, die gesunde Lebensmittel produziert, Arbeitsplätze und Einkommen schafft, eine zukunftsfähige Entwicklung der ländlichen Räume ermöglicht, die Mitgeschöpfe achtet, die natürlichen Ressourcen schont, zur Landschaftspflege und zum Klimaschutz beiträgt sowie in ihren Außenwirkungen die Ziele der weltweiten Ernährungssicherung und der Überwindung der Armut berücksichtigt.<sup>92</sup>

---

89 Vgl. ebd., S. 29.

90 S. Albrecht, A. Engel (Hg.) (2009): Weltagrarrbericht. Synthesebericht, Hamburg, S. 14; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP\\_IAASTD\\_Synthesebericht.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP_IAASTD_Synthesebericht.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015]

91 Ebd.

92 Vgl. hierzu Evangelische Kirche in Deutschland (2011): Leitlinien für eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft. Zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU. EKD-Texte 114, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_114.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_114.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].



### 3.6 Ethik des Genug

Christlicher Glaube bekennt Gott als den Schöpfer und Erhalter allen Lebens und Herrn der Welt. Er sieht den Menschen als Gegenüber und Mitarbeiter Gottes, der seinem Schöpfer gegenüber verantwortlich handeln soll und dem heilsame Grenzen gesetzt sind. Der Mensch soll die Erde bebauen und bewahren (Gen 2,15). Ein rücksichtsloses Streben nach grenzenlosem Wachstum ist mit einem solchen biblischen Menschen- und Weltbild nicht vereinbar, weil sich darin der Mensch selbst zum Gott macht und für sich keine Grenzen akzeptiert.

Die Bibel beschreibt in vielen Geschichten sehr nüchtern und realistisch die Versuchung des Menschen, sich in seiner Gier auf Kosten anderer zu bereichern. Um dem entgegenzutreten, gibt es die Gebote Gottes, wie zum Beispiel das zehnte Gebot »Du sollst nicht begehren deines Nächsten Haus. Du sollst nicht begehren deines Nächsten Weib, Knecht, Magd, Rind, Esel noch alles, was dein Nächster hat« (Ex 20,17). Und nicht nur das: Im Alten und Neuen Testament finden sich viele Geschichten, in denen sich Gottes besondere Liebe und Parteinahme für die Armen zeigt.

Jesus warnt in der Bergpredigt vor der Macht des »Mammon«, die sich nicht nur für die Armen, sondern auch für die Reichen lebenszerstörerisch auswirkt (Mt 6,24). Denn die Herrschaft der Gier führt nicht nur dazu, dass Menschen Gottes Schöpfung ausbeuten und ihren Mitmenschen das Notwendige zum Leben rauben, sondern dass sie auch ihre eigene Bestimmung – biblisch gesprochen: ihre Seele – verlieren: »Denn welchen Nutzen hätte der Mensch, wenn er die ganze Welt gewönne und verlöre sich selbst oder nähme Schaden an sich selbst?« (Lk 9,25). Gott hat den Menschen einen großen Gestaltungsraum überantwortet und ihnen zugleich heilsame Grenzen gesetzt. Die Botschaft ist eindeutig: Gott hat uns genug zum Leben geschenkt, deshalb müssen wir uns nicht im Streben nach immer mehr aufreiben. Wir können miteinander teilen, anderen genug zukommen lassen und es uns genug sein lassen.

Für Politik und Ökonomie braucht es heute dringend eine Akzeptanz einer »Ethik des Genug« und in deren Folge ein Konzept für eine »Ökonomie des Genug«. Das heißt zunächst ökonomisch und politisch, dass andere und neue Maßstäbe für die Bewertung von wirtschaftlichem Erfolg entwickelt werden müssen. Hierzu stellt zum Beispiel die Klimadenkschrift der EKD »Umkehr zum Leben« grundsätzlich fest: »Das Wachstum, das in der Form der Wachstumsrate des realen, also preisbereinigten Bruttoinlandsproduktes (BIP) zum vorherrschenden Ziel der Politik und der Wirt-

schaft geworden ist, ist als Leitbild einer nachhaltigen zukunftsfähigen Gesellschaft nicht geeignet. [...] Das BIP ist kein Maß für Wohlfahrt und kein Maß für Lebensqualität.«<sup>93</sup>

Nötig sind andere Leitbilder für gesellschaftliche Wohlfahrt. Die entscheidenden Fragen heißen hier, was wachsen darf, was nicht und – mit Blick auf den Ansatz eines »Nationalen Wohlfahrtsindex« (NWI)<sup>94</sup> – welche zusätzlichen Faktoren eine Rolle spielen müssen. Im Blick auf den Energieverbrauch und den CO<sub>2</sub>-Ausstoß gibt es in allen seriösen wissenschaftlichen Untersuchungen die klare Aussage, dass die Ökonomien der Industrieländer um eine drastische Senkung nicht herkommen, wenn das Ziel der Nachhaltigkeit in den Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit dieser Erde bis Mitte des Jahrhunderts erreicht werden soll. So sollen bis 2050 Industrieländer ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß um mindestens 80 Prozent senken.

Nötig sind aber auch neue Konzepte der Nachhaltigkeit für die Wirtschafts-, Verkehrs-, Landwirtschafts- und Entwicklungspolitik, die zum Beispiel für gerechtere globale Handelsbedingungen, für Steuerentlastung oder staatliche Förderungen von umweltverträglichen Technologien eintreten und umweltschädliche Verhaltensweisen besteuern oder auf andere Weise sanktionieren. Effizienzsteigerungen sind ein wesentlicher Beitrag, um den Ressourcenverbrauch in vielen Bereichen zu senken. Aber wir brauchen auch weitere Anstrengungen, um eine gesellschaftlich akzeptierte Strategie der Suffizienz zu entwickeln.

Wichtig sind die Impulse einer »Ethik des Genug« auch für den Bereich des persönlichen Lebensstils. »Gut leben statt viel haben« so lautet ein viel zitierter Leitsatz zum Thema nachhaltiger Lebensstil. Es geht also um Gewinn an Lebensqualität trotz oder gerade im Verzicht auf materielle Güter. In den Kirchen ist diese Wahrnehmung von Verzicht eine ureigene christliche Tradition. Das steigende Interesse an spirituellen Einkehrtagen, in die auch das Fasten integriert ist, oder auch an der Aktion für die Passionszeit »Sieben Wochen ohne« sind Beispiele der gemeinsamen Einübung in eine »Ethik des Genug«.

Erstaunlich ist, dass die spirituellen Angebote der Kirchen zur Einkehr, zum Fasten und zum Meditieren von immer mehr Menschen genutzt werden – besonders auch

---

93 Evangelische Kirche in Deutschland (2009): Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der EKD, Gütersloh, S. 115f.; <http://www.ekd.de/download/klimawandel.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

94 Vgl. <http://www.agenda21-treffpunkt.de/lexikon/NWI.htm> [aufgerufen am 28.1.2015].

aus dem Bereich der Wirtschaft. In der Suche nach einem nachhaltigen Lebensstil äußert sich eine Verschiebung der Werte von rein materiellem Wohlstand zu einem anderen Wohlstand wie zum Beispiel Zeitwohlstand oder Reichtum an sozialen Beziehungen.

Eine »Ethik des Genug« ist also nicht vorrangig als Verzichtsethik zu sehen, sondern sie bedeutet im Kern einen Gewinn an Lebensqualität, der darin besteht, sich von Verschwendung und ausschließlich materieller Orientierung zu befreien. Dazu lädt das Evangelium Jesu Christi uns ein. Eine »Ethik des Genug« könnte so zu einer befreienden Vision für die Armen und die Reichen werden. Es geht darum, dass alle genug zum Leben haben. »Genug« heißt für alle, die zu viel haben: Weniger ist mehr. Für die Armen gilt: Sie müssen »genug« bekommen, sodass sie gut leben können. Beides ist eine große Herausforderung, der wir uns als Christinnen und Christen wie als Landeskirchen und Gemeinden zu stellen haben, gerade auch im Dialog mit den Menschen in den Ländern des Südens.

## 4 Handlungsfelder für Ernährungssicherung

### 4.1 Handelspolitik

#### 4.1.1 Ernährungssicherheit durch Handelsliberalisierung?

Die Befürworter einer weitreichenden Liberalisierung des internationalen Agrarhandels argumentieren, der freie weltweite Handel garantiere einen effektiven Mechanismus, um diejenigen, die genügend Nahrungsmittel haben, mit denjenigen, die nicht genug haben, in einen Austausch zu bringen. Mit Hilfe der Preisbildung würden Güter durch die Preisdifferenzen automatisch von den Überschuss- in die Knappheitsregionen fließen. Daher wird der freie Warenverkehr als wesentliche Voraussetzung der Ernährungssicherung eines Landes angesehen. Doch führt eine vollständige Integration der Ernährungswirtschaften der Entwicklungsländer in den Weltagrarhandel tatsächlich zur Optimierung von Ernährungssicherheit für arme Länder? Können sich die Entwicklungsländer auf die Annahme verlassen, dass selbst die bestehende Teilliberalisierung nach dem Muster des Agrarabkommens der WTO (Agreement on Agriculture, AoA) auch in internationalen Knappheitszeiten von Vorteil für die Ernährungssicherheit ist?

Die überhöhten Erwartungen an den besonderen Nutzen der Handelsliberalisierung für die Entwicklungsländer wurden in zahlreichen Studien nach unten korrigiert. So schrumpfte der errechnete Vorteil für die Entwicklungsländer nach einer Weltbankstudie von 2005 auf 16 Milliarden US-Dollar. Der Nutzen für die Länder des Südens ist danach allerdings ungleich verteilt: Einige große Länder wie Argentinien, Brasilien und Indien profitieren am meisten; Bangladesch und viele afrikanische Länder, die bereits im Genuss spezieller Handelspräferenzen sind, würden sogar als Folge multilateraler Agrarliberalisierung Verluste hinnehmen müssen.<sup>95</sup> Selbst dieses Ergebnis musste die Weltbank in weiteren Untersuchungen relativieren. Danach würden die Entwicklungsländer als Gesamtgruppe netto dann am meisten profitieren, wenn die

---

95 Vgl. K. Anderson, W. Martin (2005): Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda, Worldbank 2005, Washington D.C.

entwickelten Länder, nicht jedoch die Entwicklungsländer selbst, ihre Agrar- und Handelspolitik liberalisieren würden.<sup>96</sup>

An diesem Ergebnis ändert sich auch wenig, wenn die Entwicklungsländer alle Sonder- und Vorzugsrechte voll ausschöpfen würden. Die einkommensschwachen Entwicklungsländer mit einem dominanten Kleinbauernsektor (Netto-Nahrungsmittelimporteure) gehören weiterhin zu den Nettoverlierern der Agrarliberalisierung. Die Flexibilität des AoA, die in der Doha-Runde eingeführt werden sollten, reichen nicht aus, um die negativen Wirkungen der generellen Liberalisierungsmaßnahmen zu korrigieren.<sup>97</sup> Der Grund liegt auf der Hand: Die Produktivität von Kleinbäuerinnen und -bauern, die häufig auf marginalen Böden wirtschaften, wird in der Regel durch eine Konkurrenz mit der globalen Landwirtschaft nicht gesteigert werden können. Dieser Befund lässt sich nahtlos auf die vielen bilateralen Freihandelsabkommen übertragen, die seit dem Scheitern der Doha-Runde der WTO von den Industriestaaten mit Entwicklungsländern abgeschlossen bzw. verhandelt wurden, wie z.B. die Entwicklungspartnerschafts-Abkommen (EPA) der EU mit der Gruppe der AKP-Länder (Afrika, Karibik, Pazifik).

Der Anstieg der Weltmarktpreise für Nahrungsmittel hat dazu geführt, dass viele Länder zum Schutz der nationalen Ernährungslage auf umstrittene handelspolitische Maßnahmen zugegriffen haben. So sind 36 Nahrungsmittel exportierende Länder im Zuge der Preiskrise 2008 dazu übergegangen, Exportrestriktionen zu erlassen. Sie wollten dadurch verhindern, dass Grundnahrungsmittel ausgeführt werden und die Lebensmittelpreise im eigenen Land steigen. Leidtragende dieser Restriktionen waren arme, Nahrungsmittel importierende Länder, die sich von solchen Lieferungen abhängig gemacht hatten. Zusätzlich zu den enormen Lasten durch die allgemein gestiegenen Weltmarktpreise mussten diese Länder auch noch verkraften, dass ihnen zumindest zeitweilig ihre Hauptlieferanten für Nahrungsmittel abhanden gekommen waren.

Die Tatsache, dass Regelungen zur Unterbindung von Exporteinschränkungen in der WTO fehlen, zeigt zum einen, dass bei der Aushandlung des WTO-Agrarvertrags ein Szenario der weltweiten Lebensmittelverknappung und möglicher handelspolitischer Reaktionen darauf nicht durchdacht wurde. Zum anderen wird deutlich, dass die

---

96 Vgl. World Bankd (2005): *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, Washington, S. 124f.

97 S. Polaski (2005): *Agricultural Negotiations at the WTO: First, Do No Harm*, Carnegie Endowment of International Peace.

Verhandlungen des Vertrags im Wesentlichen dominiert waren von den Exportwettbewerbsinteressen der großen Agrarhandelsnationen und den Handelskonflikten zwischen ihnen, nicht jedoch von den Anliegen der Entwicklungsländer, die von Nahrungsmittelimporten abhängig waren.

Wie brüchig ein System der Ernährungssicherheit sein kann, das auf internationalem Handel aufbaut, wurde in der Krise deutlich. Viele einkommensschwache Entwicklungsländer haben sich in ihrer Nahrungsmittelversorgung sehr von den billigen, im Überangebot vorhandenen Nahrungsmittelimporten abhängig gemacht. Die flossen über Jahrzehnte aufgrund der Überproduktion in den subventionierten Ernährungswirtschaften der Industriestaaten reichlich. Die niedrigen Weltmarktpreise waren der Grund, warum die meisten Entwicklungsländer die eigene Landwirtschaft so lange vernachlässigen konnten. Mit den Billigimporten aus Europa, den USA und Südamerika konnten die eigenen Bauern und Bäuerinnen der meisten Entwicklungsländer nicht konkurrieren.

Viele Entwicklungsländer sahen sich in einem grundsätzlichen Dilemma: Sind die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zu niedrig, leiden ihre Bauern und Bäuerinnen, die meist noch die Mehrheit der eigenen Bevölkerung ausmachen. Sind die Preise zu hoch, kommt die Volkswirtschaft unter Druck, weil die Devisenausgaben für die Nahrungsmittelimporte explodieren und die städtischen Armen sich ihre Nahrungsmittel nicht mehr leisten können. Meist reagierten die Nahrungsmittel importierenden Entwicklungsländer auf Weltmarktpreissteigerungen mit kurzfristigen Maßnahmen. Sie senkten die Importzölle, die ohnehin schon sehr niedrig waren, um die kostspieligen Nahrungsmittel nicht noch zusätzlich durch Zölle zu verteuern. Aber Zollsenkungen sind langfristig gesehen der falsche Weg, um die Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten zu reduzieren. An einer Steigerung der Eigenerzeugung geht bei weltweiten Knappheitserscheinungen kein Weg vorbei. Das gilt besonders dann, wenn ausreichende Produktionskapazitäten für die Landwirtschaft im eigenen Land vorhanden sind.

#### **4.1.2 Die Schiefelage der internationalen Agrarhandelsregeln**

Das Agrarabkommen der WTO (AoA) war Anfang der 1990er Jahre vor dem Hintergrund dreier Dekaden, die von landwirtschaftlichen Überschüssen, sinkenden Agrarpreisen und Handelskonflikten zwischen den Agrarexportstaaten geprägt waren, konzipiert worden. Die Regeln waren entsprechend der Interessen der großen Agrarexporteure gestaltet, um die Exportkonkurrenz fairer zu gestalten, Schutz vor Billigim-

porten regulieren zu können und landwirtschaftlichen Subventionen eine neue Rechtfertigung zu geben.

Diese bis heute gültigen WTO-Regeln für die Landwirtschaft sind jedoch wenig geeignet, um mit einer Situation von weltweiter Nahrungsmittelverknappung, steigenden Preisen und notwendigen staatlichen Interventionen zugunsten der Ernährungssicherung konstruktiv umzugehen. So sieht das Vertragswerk z. B. keine expliziten Regeln zum Verbot von Exportbehinderungen vor. Staatliche Unterstützung der Landwirtschaft zum Zwecke der Steigerung der Grundnahrungsmittelproduktion steht unter Vorbehalt und soll tendenziell abgebaut werden. Auch eine Reservelagerhaltungspolitik von Nahrungsmitteln wird mit Skepsis betrachtet.

In diesem Sinne hat der Berichterstatter der Vereinten Nationen für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, festgehalten, dass die internationale Gemeinschaft die Bedürfnisse ernährungsunsicherer Entwicklungsländer im AoA nicht hinreichend berücksichtigt habe. Deren agrarpolitische Maßnahmen, die dazu dienen, ihre nationalen Ernährungssysteme gegen Krisen widerstandsfähiger auszurichten, stehen immer noch unter dem Generalverdacht des Protektionismus und sollen liberalisiert bzw. dereguliert werden. Insofern stünden die WTO-Agrarregeln in Teilen auch im Widerspruch zur Realisierung des Rechts auf Nahrung.<sup>98</sup>

Ende 2013 wurde auf Bali das sogenannte Bali-Paket von der WTO verabschiedet. Es ist das erste weitreichende multilaterale Freihandelsabkommen, das seit Gründung der WTO 1995 verabschiedet wurde und umfasst zehn Einzelvereinbarungen. Darin enthalten sind drei Teilaspekte der 2001 in Doha gestarteten Verhandlungsrunde: Handelserleichterungen durch vereinfachte Zollrichtlinien, Veränderung der Subventionsrichtlinien im Agrarsektor und Sonderregelungen für die ärmsten Staaten. So sollen diese bessere Zugänge zu den Märkten der Industrie- und Schwellenländer erhalten. Die Entwicklungshilfe im Bereich des Handels soll verstärkt werden. Die Annahme des Paketes scheiterte allerdings 2014 am Widerstand Indiens. Zwar wurde Indien eine zeitlich begrenzte Subventionierung von Lebensmitteln für arme Bevölkerungsgruppen zugestanden, um es zur Zustimmung zum Bali-Paket zu bewegen, Indien lehnte jedoch ab.

---

98 Vgl. O. de Schutter (2011): The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System, Briefing Note 04 – November 2011; [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116\\_briefing\\_note\\_05\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_briefing_note_05_en.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

### 4.1.3 Unterstützungsmaßnahmen in Entwicklungsländern

Der Agrarvertrag der WTO definiert Ernährungssicherung in seiner Präambel als ein Anliegen, das als Ziel anerkannt werden müsse. Zwischen den nationalen Politiken der Entwicklungsländer, die die Ernährungssicherung als wesentliches Ziel ansehen, und den WTO-Regeln gibt es allerdings an vielen Stellen Reibungen. Die dabei auftretenden Regelwidrigkeiten bergen entweder ein Konfliktpotenzial oder führen – bei Vermeidung – zu agrarpolitischen Weichenstellungen, die Entwicklungsländer in der Auswahl ihrer möglichen Politikinstrumente sehr begrenzen und es teilweise schwierig machen, menschenrechtliche Vorgaben aus dem Recht auf Nahrung umzusetzen.

Ein Bereich betrifft z. B. die Regeln zum Abbau der landwirtschaftlichen Unterstützung. Für die Entwicklungsländer gilt, dass sie eigentlich dringend mehr statt weniger für die Steigerung ihrer Nahrungsmittelproduktion und für sinnvolle Ernährungssicherungsprogramme ausgeben sollten. Der AoA schreibt vor, dass alle Unterstützungsmaßnahmen, es sei denn, sie wären »nicht oder nur minimal handelsverzerrend«, nach einer festgelegten Formel abzubauen sind. Welche Maßnahmen handelsverzerrend sind und welche nicht, wird nicht an den effektiven Wirkungen einer bestimmten Maßnahme geprüft, sondern sie sind a priori in einer Liste festgeschrieben (»Grüne Box Maßnahmen«). Diese Liste richtet sich stark an den agrarpolitischen Subventionstatbeständen der Industrieländer aus. Viele wichtige agrarpolitische Maßnahmen der Entwicklungsländer fehlen auf der Liste, wie z. B. Landreformprogramme, Siedlungsprogramme, Bodenkonservierung, Ressourcenbewirtschaftung, Dürremanagement, Landvermessung, Landkataster, Programme zur Sicherung von Landeigentumstiteln und Armutsbekämpfung. Staatliche Ausgaben, die für nichtgelistete Agrarprogramme anfallen, fallen automatisch unter die Abbaupflicht, sofern eine Geringfügigkeitsgrenze (de minimis) überschritten ist. Zwar heißt es im AoA (Annex 2, § 2), dass die Liste nicht erschöpft sei, doch fallen Maßnahmen, die nicht gelistet sind, unter die Nachweispflicht, dass sie die Kriterien der »Nicht-Handelsverzerrung« erfüllen. Der Nachweis ist generell schwer zu führen.

In Artikel 6.2 macht das AoA allerdings eine Ausnahme und listet explizit spezielle »Grüne-Box Maßnahmen« für Entwicklungsländer auf. Hier finden sich z. B. Unterstützungsprogramme zur Ankurbelung der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung und Investitionssubventionen – allerdings nur, wenn sie integraler Bestandteil von Entwicklungsprogrammen der Entwicklungsländer, das heißt, wenn sie generell für alle verfügbar sind. Was diese Qualifizierungen wirklich bedeuten, ist noch nicht ausgetestet worden. Entwicklungsländer dürfen danach auch Betriebsmittelsubventio-



nen geben, aber nur, wenn diese für »einkommensschwache und ressourcenarme Erzeuger« vorgesehen sind. Auch staatliche Ausgaben für Diversifizierungsprogramme sind erwähnt, jedoch nur bezogen auf den Ersatz für den Anbau von Drogen. Die Einschränkungen sind so restriktiv, dass sich aus diesen Ausnahmetatbeständen keine schlüssige Ernährungssicherheitsstrategie der Entwicklungsländer ableiten lässt oder sich ein unterstützender politischer Rahmen ergibt, um das Recht auf Nahrung zu realisieren.<sup>99</sup>

Ein anderer Sachverhalt betrifft Ernährungssicherheitsnetze, soziale Schutzprogramme und Reservelagerhaltung. Alle diese agrarpolitischen Maßnahmen stehen im AoA unter dem Generalverdacht, dass sie primär missbraucht würden, um der eigenen Landwirtschaft einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Das war in der Ära vor der WTO in den Industriestaaten auch sicherlich der Fall. Aber heute in der Zeit von Knappheit, im Blick auf die unsichere Lage der Ernährung in vielen Entwicklungsländern und der starken Volatilität der Weltagrarpreise bedarf es einer abgestimmten verstärkten nationalen, regionalen und internationalen Lagerhaltungspolitik mit einer stärkeren entwicklungspolitischen Ausdifferenzierung.

Die Entwicklungsländerausnahmen für diesen wichtigen Sachverhalt tauchen nur als interpretierende Fußnote auf – die einzige Fußnote übrigens in dem ganzen AoA.<sup>100</sup> Große Entwicklungsländer, z.B. Indien und China, haben über mehrere Dekaden hinweg sehr erfolgreiche Programme dieser Art durchgeführt, indem sie den Bauern einen Teil der Ernte zu bevorzugten Preisen abgekauft und dann gegen Lebensmittelkarten für arme Zielgruppen das Getreide verbilligt abgegeben haben. Diese Art der Maßnahmen verschlang große öffentliche Summen, löste aber teilweise den Grundkonflikt zwischen Sicherung des Lebensunterhalts für arme ländliche Erzeuger und der Bezahlbarkeit von Lebensmitteln für städtische Armutsgruppen.<sup>101</sup>

Für Zahlungen als direkte Unterstützung durch die Regierungen an ihre Landwirte wurde den Industriestaaten eine Ausnahme zugestanden. Voraussetzung ist, dass diese Zahlungen mit produktionsbeschränkenden Maßnahmen (»Blaue Box«) verbun-

---

99 Vgl. ebd.

100 Zwar sind inhaltliche Änderungen durch die Doha Development Agenda vorgesehen, aber ihr niedriger politischer Status wird weiterhin dadurch dokumentiert, dass sie als Fußnote erhalten bleiben.

101 Die zuletzt verhandelte Version eines revidierten AoA der Doha-Runde sah immerhin vor, dass diese Bedingung fallen gelassen wird. Sie ist aber politisch mit dem Scheitern der ganzen Runde verloren gegangen.

den sind. Auch für Entwicklungsländer wären direkte Unterstützungsmaßnahmen für bestimmte bäuerliche Zielgruppen in bestimmten Zeiten wichtig. Ihre Begründung wären jedoch soziale Sicherheitsnetze zur Armutsreduktion. Dafür gibt es nur Ausnahmetatbestände, die äußerst schwer zu verifizieren sind, wie z.B. Zuschüsse zu privaten Einkommensversicherungen oder – im Fall von Katastrophen – bei mindestens 30 Prozent Einkommensrückgang, gemessen an dem letzten Drei-Jahresdurchschnitt. Können die Beweise nicht erbracht werden, was unter Entwicklungsländerbedingungen in Krisensituationen unmöglich ist, fallen solche Zahlungen unter die Abbaupflicht.<sup>102</sup>

Die Nahrungsmittelkrise hat viele Schwächen des gegenwärtigen Rechtsrahmens der Handelspolitik offen gelegt. Die Entwicklungsländer werden darin nicht hinreichend in ihrem Bemühen unterstützt, eine Politik der Ernährungssicherheit zu verfolgen, und der globalen Situation der Nahrungsmittelknappheit wird nicht ausreichend Rechnung getragen. Die zahlreichen bilateralen Freihandelsverträge, die die Industriestaaten seitdem unter dem Eindruck des Scheiterns der Doha-Runde mit den Entwicklungsländern geschlossen haben, schränken die Handlungsspielräume der Entwicklungsländer vielfach noch weiter ein. Hier zeigt sich, dass die schwächeren Partner in bilateralen Vertragsverhandlungen noch weniger Verhandlungsmacht aufbieten können, als dies in multilateralen Verhandlungen der Fall ist.

Dies spiegeln auch die Resultate des Bali-Gipfels wider: Ein wichtiger Streitpunkt der Verhandlungen war die geplante Befristung von Agrarsubventionen, die zur Unterstützung von Kleinbauern und zur Ernährungssicherung für die eigene Bevölkerung beitragen sollen. Hierfür hatte sich Indien bis zuletzt eingesetzt. Der Hintergrund: Indien verstößt mit einem Anti-Hunger-Programm gegen WTO-Regeln, indem es zur Bildung von Nahrungsmittelreserven vor allem Reis zu staatlich festgesetzten Preisen kauft und verkauft. Der in Bali gefundene Kompromiss sah vor, dass alle bestehenden Subventionsprogramme beibehalten werden, jedoch keine neuen Programme aufgelegt werden dürfen. Letztlich war dies für Indien zu wenig und hat zur Verhinderung des Bali-Konsenses geführt (vgl. Kap. 4.1.2)

---

102 Zwar sehen die letzten Entwürfe der Verhandlungstexte der Doha-Runde eine gewisse Auflösung dieser Bedingungen vor, besonders die 30-Prozent-Hürde. Die vorgeschlagenen Änderungen können aber auch nicht befriedigen und werden wohl niemals zur Verabschiedung kommen.

#### 4.1.4 Marktregulierung ist ein Instrument der Armutsbekämpfung

Seit der Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele kommen auch Agrarpolitiker nicht daran vorbei, die Armutsreduktion zumindest rhetorisch als wichtiges Ziel anzuerkennen. Ein zentrales Dilemma der Agrarökonomie ist aber, dass ländliche Armutsbekämpfung mit Einbußen des Wirtschaftswachstums einhergehen kann. Daher hat sich global eine »Zwillingsstrategie« als Konsens herausgebildet: Kurzfristig soll zwar auf die behutsame Förderung der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen als eine effektive Armutsreduktionsstrategie gesetzt werden. Langfristig wird aber in der Konservierung der extrem zerstückelten und klein parzellierten Kleinbauernstrukturen keine Zukunft gesehen, um eine konkurrenzfähige Landwirtschaft entstehen zu lassen und Landwirten eine Chance zu bieten, aus der Armutsfalle herauszufinden. Dazu – so die herrschende Lehre – ist ein Strukturwandel hin zu größeren Betrieben und der stärkeren unternehmerischen Professionalisierung der Landwirte und Landwirtinnen unumgänglich. Das kann durch die Förderung der Abwanderung des Arbeitskräfteüberhangs aus der Landwirtschaft in andere Sektoren (Diversifizierung der Erwerbsmöglichkeiten auf dem Lande), durch erhebliche Investitionen in die Modernisierung der verbleibenden Betriebe (progressive farmers) und die Schaffung funktionsfähiger Märkte erreicht werden.

Die Armutsbekämpfung darf nach dieser Lesart keinesfalls bei einer Förderung der überkommenen Strukturen verbleiben. Viele arme landwirtschaftliche Haushalte sind auch ökonomisch gar nicht entwicklungsfähig. Sie sind nur durch soziale Maßnahmen erreichbar. Zielgruppenspezifische Kleinbauernprogramme müssen mit Maßnahmen der sozialen Grundabsicherung und Investitionen in die allgemeine regionale Entwicklung und in ländliche öffentliche Güter (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur) gekoppelt werden.<sup>103</sup> So verspricht man sich, dass die Armutsreduktion zu keiner künstlichen Konservierung überkommener Strukturen führt. Aber beide Strategien, die kurz- und die langfristige, die sozialpolitische und die wachstumsorientierte, sollen parallel miteinander verfolgt werden. Bei jeder Wachstumsstrategie ist ein Ausbau funktionierender Märkte – etwa für Kleinkredite, Versicherungen oder den Verleih von Maschinen – ebenso unerlässlich wie die Schaffung zuverlässiger Rahmenbedingungen, etwa bei den Landrechten.

---

103 Vgl. OECD (2012): *Agricultural Policies for Poverty Reduction*, Paris; [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-for-poverty-reduction\\_9789264112902-en](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-for-poverty-reduction_9789264112902-en) [aufgerufen am 28.1.2015].

Marktradikale Positionen bewerten jedoch alle diese Maßnahmen als Intervention in das Marktgeschehen und lehnen sie ab. Dabei dienen sie in der Regel dazu, mit staatlichen Programmen Marktverzerrungen zu korrigieren. Herausgefordert werden alle Versuchungen der Preisstützung (Zollerhöhung, staatliche Interventionslager, Marketing Boards), der Preissubventionierung von lokal erzeugten Lebensmitteln (z. B. in Indien) und der Inputsüventionierung (vor allem Düngemittelsüventionen, freie Beratung, Landmaschinenbezuschung, Dieselmkraftstoff- und Strombeihilfe, kostenfreie Bewässerung). Staaten müssen handelspolitisch in der Lage sein, notwendige Politikinstrumentarien zur Förderung von Bauernfamilien und zur Korrektur von Marktversagen zu ergreifen, insbesondere wenn die Instrumente genutzt werden, um das Recht auf Nahrung umzusetzen. Das Scheitern des vorläufigen Kompromisses von Bali am Widerstand Indiens ist ein Signal dafür, dass marktradikale Kompromisslosigkeit in der Handelspolitik nicht mehr konsensfähig ist, sondern vermittelnde Positionen gefunden werden müssen, die aktive Unterstützung Benachteiligter erlaubt, ohne ein neues Protektionspotenzial aufzubauen.

#### 4.1.5 Empfehlungen zur Handelspolitik

- Die durch Handelsverträge bewirkte Liberalisierung des internationalen Agrarhandels muss für die Entwicklungsländer die »sensiblen Produkte« aussparen; das sind sowohl Grundnahrungsmittel als auch arbeitsintensive Kleinbauernprodukte, die zentral für die Armutsbekämpfung sind.
- Die Förderung von einkommensschwachen und ressourcenarmen Bäuerinnen und Bauern in Entwicklungsländern soll nicht als Subventionierung betrachtet werden, die aus handelspolitischen Gründen zu reduzieren wäre. Das betrifft z. B. zielgruppenspezifische Privilegierung im öffentlichen Beschaffungssystem.
- Agrarpolitische Maßnahmen und Strategien, die der Armuts- und Hungerbekämpfung sowie der Umwelterhaltung und -verbesserung dienen, sollen handelspolitisch nicht hinterfragbar sein. Das betrifft z. B. staatliche Lagerhaltung mit angeschlossenem Verteilungssystem für bedürftige Gruppen.
- Bilaterale Handelsabkommen sind ein schlechter Ersatz für multilaterale Handelsabkommen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Schwache Länder lassen sich bei bilateralen Verhandlungen stärker unter Druck setzen als bei multilateralen, wo jene Entwicklungsländer, die Nettonahrungsmittelimporteure sind, sich inzwischen zu einem mächtigen Block zusammengeschlossen haben.

- Das Agrarabkommen der WTO muss ergänzt werden durch sensible Regelungen, wie in Knappheitszeiten mit Exportrestriktionen umgegangen werden soll. Sie sind legitim zur eigenen Ernährungssicherung, dürfen aber die Ernährungssicherung von armen Ländern, die sich von den Lieferungen eines Exportlandes abhängig gemacht haben, nicht gefährden. In solchen Fällen müsste ein Mechanismus der Rücksichtnahme in das Regelwerk aufgenommen werden.<sup>104</sup>

## 4.2 Agrarpolitik der Entwicklungsländer

Viele Entwicklungsländer haben ihre nationale Agrarpolitik über Jahrzehnte vernachlässigt. Niedrige Weltmarktpreise für Nahrungsmittel und eine Politikberatung, die eine handels-basierte Agrarpolitik empfahl, führten zu einem Mangel an öffentlichen und privaten Investitionen (vgl. Kap. 2.6). Eine große Zahl von Entwicklungsländern ist deshalb zu Nettonahrungsmittelimporteuren geworden. Die Agrarpolitik der Entwicklungsländer hat gleichzeitig auch nur geringe Spielräume gehabt. Diese wurden und werden immer noch eingengt durch eine abgestimmte Politik der Geberländer wie den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er und 1990er Jahre und den Politikempfehlungen der Weltbank. Gleichzeitig wird der Politikeinfluss durch neue Initiativen wie der Global Donor Platform on Rural Development (GDPRD), der Global Alliance on Food Security and Nutrition der G8 sowie durch Budgethilfen mit Politikförderung und durch kontinentale Initiativen (CAADP, AGRA) fortgeschrieben (vgl. Kap. 2.6.1). Eigenständige nationale Agrarentwicklungsmodelle und innovative Projektansätze, die sich besonders um die Förderung vorhandener Agrarproduzenten wie Kleinbauern und -bäuerinnen kümmern, werden kaum gewagt bzw. erhalten wenig Unterstützung. Bei der Ausformulierung der »Freiwilligen Leitlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung«, die 2004 von der FAO einstimmig angenommen wurden, stand die Einforderung einer an besonders benachteiligten Gruppen orientierten Agrarpolitik zwar im Zentrum, dies wurde im Alltag der Agrarberatung durch die Gebergemeinschaft aber noch nicht umgesetzt.

Zwar sind die Themen Agrarpolitik und ländliche Entwicklung wieder zu zentralen Themen der Gebergemeinschaft geworden, dennoch wird derzeit sehr stark auf privatwirtschaftliche Initiativen gesetzt, um der jahrzehntelangen Unterinvestition in ländliche Entwicklung zu begegnen. Dem Staat wird dabei oft nur eine flankierende

---

104 Exportrestriktionen verhindern allerdings auch Produktionsausweitungen, die anderen Ländern zugute kommen. Sie können auch preistreibend in anderen Ländern wirken.

Rolle in der Gestaltung der Agrarentwicklung zugeordnet, die marktliberale Orientierung gibt die Richtung vor, in der der Staat vor allem für die soziale Grundsicherung, das Funktionieren der Märkte und die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Regulierung der Technologien und als Kooperationspartner für Public-Private-Partnerschaften gebraucht wird. De facto wären aber gerade viele öffentliche Investitionen in eine Infrastruktur notwendig, die auch benachteiligten Produzenten faire Möglichkeiten der Marktteilnahme erlauben würden. Eine reine Rahmengesetzgebung führt zu einer schnellen Konzentration landwirtschaftlicher Betriebe, da nur leistungsfähige Einheiten die nötigen Investitionen allein erbringen können. In diesem Sinne wird für Strukturwandel, den Einsatz technischer Verfahren und den Ausbau von Marktinfrastruktur geworben. Die Betonung der Bedeutung von Investitionen durch Kleinbauern und deren Unterstützung durch eine öffentlich geförderte Infrastruktur ergibt sich demgegenüber aus der Erkenntnis, dass weltweit ein großer Anteil der Hungernden in ländlichen Regionen als Kleinbauern lebt. Für erfolgreiche Hungerbekämpfung ist eine Steigerung der Einkommen dieser Bevölkerungsgruppen sehr wichtig. Ein schneller Strukturwandel wird dagegen eher Einkommensarmut verstärken und bei möglicherweise steigenden Erträgen auch steigende Hungerzahlen schaffen.

Entwicklungsbemühungen auf die Kleinbauern zu konzentrieren ist deshalb eine Maßnahme der Armutsreduktion. Hervorzuheben ist dabei, dass viele der vernachlässigten landwirtschaftlichen Betriebe von Frauen geleitet werden. Es ist oft auch gerade eine Genderdiskriminierung, eine Missachtung von Frauen als Produzentinnen, die in nationalen Agrarpolitiken mit dafür verantwortlich ist, dass entlegene Gebiete und Kleinbauernfamilien so wenig aktiv gefördert werden. Nationale Gründe für die fehlende Unterstützung von bäuerlichen Betrieben kommen dann zusammen mit internationalen Förderstrategien, die oft auf besonders leistungsfähige Großbetriebe setzen. In dieser doppelten Motivation liegt einer der Gründe dafür, dass die Vernachlässigung ländlicher Gebiete über einen so langen Zeitraum in so vielen Ländern beobachtet werden kann. Sie ist auf alle Fälle ursächlich für die Persistenz von Hunger und Unterernährung.

#### **4.2.1 Zur Agrarpolitik Afrikas**

Da 23 von 25 Ländern der Welt mit der größten Ernährungsunsicherheit in Afrika südlich der Sahara liegen, soll deren Agrarpolitik besonders in den Blick genommen werden.

Nach der Unabhängigkeit in den 1960er Jahren waren die Agrarpolitiken der afrikanischen Länder durch eine starke Subventionierung zugunsten billiger Nahrungsmittel für die Verbraucher und eine selektive Förderung für bestimmte privilegierte Agrarkreise gekennzeichnet. Die meisten afrikanischen Staaten mussten sich Anfang der 1980er Jahre aufgrund der hohen Auslandsverschuldung strukturellen Reformen unterziehen. Reformmaßnahmen waren: Deregulierung der Märkte, Privatisierung der höchst ineffizienten halbstaatlichen Unternehmen, Auflösung staatlicher Vermarktungsinstitutionen sowie die Liberalisierung des Außenhandels, die Abwertung der Währungen und die Einstellung der Betriebsmittelsubventionen. Ziel war es, die nationalen Staatsbudgets auszugleichen, die Schuldentrückzahlung zu ermöglichen, die Märkte funktionsfähig zu machen und sich für neue Kredite zu qualifizieren.

Das Programm der Weltbank sollte Marktanreize für eine selbstbestimmte Produktionssteigerung geben. Doch auch die neue Politik war nicht besonders erfolgreich. Die »Grüne Revolution«, die in Asien und Lateinamerika die Agrarerträge signifikant steigerte, wirkte in Afrika nicht. Die Versprechungen hoher ausländischer Direktinvestitionen in die afrikanische Landwirtschaft haben sich – bis auf wenige Sektoren, meist in der Exportproduktion – nicht realisiert, da die nötigen begleitenden öffentlichen Investitionen, die in Asien von den Regierungen geleistet wurden (z. B. Straßenbau, Vermarktungsinfrastruktur, Agrarberatung) in Afrika unterblieben. Der Anteil der Förderung für die Landwirtschaft am Gesamtvolumen der internationalen Entwicklungshilfe schrumpfte ebenfalls von Mitte der 1980er Jahre von 18 bis 20 Prozent auf unter 7 Prozent im Jahr 2005. Importe aus den Überschussbeständen der Industriestaaten setzten der Binnenmarktentwicklung enge Grenzen. Viele afrikanische Länder wurden in ihrer Agrarentwicklung zudem durch nationale politische Unruhen, korrupte und ineffektive Regierungsstrukturen, Bürgerkriege, Naturkatastrophen und Schocks auf den Weltagrarmärkten gestört.

Es dauerte fast zwanzig Jahre, bis einige Maßnahmen der Marktorientierung zu wirken begannen. So entstanden moderne einheimische Unternehmen wie z. B. Saat- und Zuchtunternehmen, die in die Agrarvermarktung einstiegen, die Betriebsmittelversorgung übernahmen und angepasste Innovationen vorantrieben. Es brauchte Zeit, bis qualifizierte Fachleute ausgebildet waren. Die Entschuldungsprogramme für die ärmsten Länder sorgten nur langsam für neue Initiativen. Ländliche Nichtregierungsorganisationen und Bauernzusammenschlüsse hatte es in Afrika fast gar nicht gegeben; erst langsam kam ein »Empowerment«, d. h. eine selbstbewusste Zivilgesellschaft, in Gang.

Trotz der neuen Aufmerksamkeit, die die landwirtschaftliche Entwicklung seit Anfang des Millenniums im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) erhielt, und trotz der Wiederentdeckung des Potenzials des Kleinbauertums blieben die Entwicklungsanstrengungen und -erfolge in Afrika weit hinter den Erwartungen zurück. Ein besonderes Dilemma der ländlichen Entwicklung in vielen Ländern Afrikas sind die ausgeprägten Klientelbeziehungen. Die Staatselite hatte die Verteilung von Geldern aus Entwicklungsprogrammen unter besonderer Berücksichtigung von einflussreichen Wählergruppen und Persönlichkeiten vorgenommen. So entstand eine Schicht von »progressiven Bauern«, die sich von der einfachen Bauernschaft abhob. Diese ländliche Führungsschicht war der Regierungspartei meist treu ergeben, um sich den Zugang zu staatlichen Pfründen auch weiterhin zu erhalten. Die Masse der Bauern und Bäuerinnen war und ist vom politischen Einfluss und den Vorteilen staatlicher Entwicklungsprogramme weitgehend ausgeschlossen. Die Landwirte selbst erhoben keine starken Forderungen nach einer besseren Agrarpolitik, vielmehr konkurrierten sie nur darum, neue Projekte für ihre Gebiete zu akquirieren, um diese dann für ihre Patronage-Systeme zu nutzen. Erst jüngst sind selbstbewusste, unabhängige starke Bauernbewegungen in Afrika aufgekommen wie z. B. ROPPA (Le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest) in Westafrika, die sich konsequent für ihre eigenen Interessen einsetzen und die Kleinbauern vertreten. Auch die Entstehung von Nichtregierungsorganisationen, die für das »Empowerment« der Landbevölkerung sorgen, ist neueren Datums.

Eine neuere Entwicklung ist die zunehmende Dominanz ausländischer agrarpolitischer Berater im politischen Entscheidungsprozess. Trotz Bekenntnis der internationalen Entwicklungshilfe zu mehr Eigenverantwortung, Delegation der Entscheidungsbefugnis und Harmonisierung durch die »Paris Declaration on Aid Effectiveness« und dem »Accra-Aktionsplan« ist zu konstatieren, dass der Einfluss der ausländischen Regierungsberater auf die Formulierung der nationalen Agrarpolitiken eher zugenommen hat. Das liegt in der Natur der neuen Ausrichtung: Die Konditionalität wird straffer, die Konzepte aller Geberorganisationen sind aufeinander abgestimmt. So ist im Agrarbereich die Global Donor Platform on Rural Development (GDPRD) entstanden, die einen großen Einfluss auf die Agrarpolitiken der Hilfe empfangenden Entwicklungsländer genommen hat. Die Vorgabe, die nationalen Regierungen »auf den Fahrersitz der Entwicklung« zu setzen, hat im Kern nur dazu geführt, dass die politische Weichenstellung nicht mehr bilateral zwischen Nehmer- und Geberländern geschieht, sondern sich eher multinational abspielt.



#### 4.2.2 Empfehlungen zur Agrarpolitik der Entwicklungsländer

- Ein rein marktwirtschaftlicher Ansatz wird den Herausforderungen der ländlichen Entwicklung und der Ernährungssicherung nicht gerecht. Staaten sollten weiterhin über regional spezifische Instrumente verfügen, um ggf. Marktentwicklungen, die der Ernährungssicherung zuwiderlaufen, beeinflussen zu können. Schwächere Marktteilnehmer benötigen vor allem unterstützende öffentliche Investitionen, um am Markt unter fairen Bedingungen teilnehmen zu können.
- Die internationale Gebergemeinschaft muss den Regierungen der Empfängerstaaten die Politikflexibilität einräumen, die zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung notwendig ist.
- Der Technologietransferansatz sollte an nachhaltigen Nutzungsformen orientiert sein. Die Ergebnisse des IAASTD bieten hierfür zahlreiche Ansätze. Der agro-ökologische Ansatz und die umfassende Partizipation der lokalen Bäuerinnen und Bauern und der Wissensträger sind wichtige Elemente, um bislang übersehene oder benachteiligte Betriebe besser fördern und unterstützen zu können.
- Agrarpolitik sollte nicht ausschließlich auf Strukturwandel und die Bedürfnisse von großen und leistungsfähigen Produzenten hin orientiert werden, sondern sollte versuchen, möglichst viele landwirtschaftliche Produzenten mit einzubeziehen. Sie muss die Teilhabe marginalisierter ländlicher Bevölkerungsgruppen, insbesondere von Frauen, besonders berücksichtigen.
- Einem schnellen Ausverkauf nationaler Ressourcen an ausländische Firmen muss durch eine mutige Politik der Konzessionsvergabe entgegengewirkt werden; dazu gehören Regeln der öffentlichen Ausschreibung, der gesetzlichen Flächennutzungsplanung, der rechtlichen Absicherung von traditionellen Landrechten und strenge Regeln der Transparenz. Programme für Public-Private-Partnerschaften müssen sich in nationale Strategien des Aufbaus sinnvoller Wertschöpfungsketten mit Schwerpunkt auf der Binnenmarktversorgung einfügen.

## 4.3 Umweltpolitik

### 4.3.1 Erhaltung der Ökosysteme

Obwohl die moderne Landwirtschaft die Erträge gesteigert hat, ist der Hunger nicht besiegt. Die fortschreitende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet die Ernährungssicherung zukünftiger Generationen. Die Menschheit steht heute vor einer doppelten Herausforderung: Neben der Verbesserung der Agrarerträge und ihrer gerechteren Verteilung muss es auch gleichrangig und gleichzeitig um die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit gehen.

Die fortschreitende Degradation und Erosion von Böden auf der ganzen Welt, der Verlust an Biodiversität, die Verschwendung von Süßwasserreserven, die Klimaveränderung und der verschwenderische Verbrauch begrenzter Ressourcen wie z. B. Phosphor zeigen deutlich Grenzen für das bisherige Wachstumsparadigma der industriellen Landwirtschaft auf. Agrarumweltpolitik beinhaltet aber auch die Suche nach ökologischeren Wegen der Bewirtschaftung der Naturressourcen. Überkommene traditionelle Methoden der Landwirtschaft haben durchaus ihren Anteil an dem Raubbau und der Aufrechterhaltung der Armut auf dem Lande; insofern sind auch sie für eine ökologische Agrarwende ins Visier zu nehmen.

Soll vom Raubbau auf Nachhaltigkeit umgeschaltet werden, stellt sich die Frage nach den steuernden Instrumenten einer Agro-Umweltpolitik. Dabei ist die Kontroverse weniger auf der Zielebene zu finden. Alle ernsthaften Agrarexperten sprechen von der Notwendigkeit der Koexistenz einer Vielzahl von umweltgerechten Landbaumethoden, von einer Art Mosaik einer vielseitigen Landwirtschaft. Das schließt die konsequente Minimierung von energieintensiven und extern zugekauften Inputs durch ihren sparsamen selektiven Gebrauch mit Hilfe intelligenter Steuerungsmechanismen ein. Agrarexperten plädieren dafür, in widerstandsfähige lokale und kleinbäuerliche Systeme zu investieren, damit traditionelles und wissenschaftliches Wissen miteinander in einen fruchtbaren Dialog treten und die Emission von Klimagasen in die Luft und der Eintrag schädlicher Stoffe in die Böden und in das Grund- und Oberflächenwasser verhindert wird.

Umweltpolitik ist ein Querschnittsthema. Deswegen wäre es wichtig, dass Länder eine Umweltstrategie für ihre Landwirtschaft entwerfen, die Orientierung auch für alle anderen Politikbereiche, wie z. B. die Handels-, Finanz-, Forst-, Forschungs-, Verkehrs-, Gesundheits- und Regionalpolitik, gibt. Umgekehrt müssen die Agrarumwelt-

anliegen, die Anliegen der Erhaltung der natürlichen Ressourcen, der Biodiversität in die Prozesse aller Politiken auf höchster Ebene einfließen.

Es herrscht weitgehender Konsens darüber, dass eine breite Mischung an politischen Steuerungsinstrumenten zum Einsatz kommen muss. Grundprinzip ist die Internalisierung der externen Kosten und Ersparnisse, d. h. Umweltsteuern als Bestrafung umweltschädlicher Maßnahmen, Subventionen für spezielle Umwelleistungen, reguliertes Fachrecht als Vorgabe für eine »gute fachliche Praxis« und Umweltzertifikate für Emissionshandel bei Luft- und Wasserverunreinigung. Aber alle Bemühungen machen nur Sinn, wenn die privaten und öffentlichen Investitionen in eine global umweltgerechte Landwirtschaft massiv erhöht werden. Sowohl die Agraretats der Entwicklungsländer, die bilaterale und multilaterale Entwicklungshilfe für ländliche Entwicklung als auch die Direktinvestitionen der Privatwirtschaft müssen aufgestockt werden.

Für die Ernährungssicherung ist eine breite biologische Vielfalt an Nutzpflanzensorten und Nutztierassen für die Zucht von großer Bedeutung. Seit Jahren wird diese Vielfalt jedoch immer stärker eingeschränkt. Hierzu haben verschiedene Regime zum Schutz geistigen Eigentums maßgeblich beigetragen. Dies gilt insbesondere für das Internationale Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) und verschiedene Regularien für die Anwendung des Patentregimes auf Pflanzen und Tiere. Ziel dieser internationalen Abkommen ist es zum einen, die Züchter für ihre Leistung angemessen zu honorieren, zum anderen aber auch eine definierte Qualität des Züchtungsprodukts sicherzustellen. So wird bei Pflanzen auf Homogenität großer Wert gelegt. Für eine stark industrialisierte Landwirtschaft mag dies Vorteile mit sich bringen. Diskriminiert werden jedoch die informellen Systeme der traditionellen Saatzüchtung und des Saatgutverkehrs, die für die Masse der Bauern und Bäuerinnen insbesondere in Entwicklungsländern überlebensnotwendig sind. Es ist dieser Saatgutbereich, der bisher die Grundlage der Ernährungssicherung vieler Länder gewährleistet. Das zertifizierte und patentierte Saatgut verdrängt das traditionelle Saatgut von den Märkten, sodass wichtige Bestandteile des globalen Genpools für immer verschwinden. Das geschieht, obwohl die FAO das Konzept von »Farmers' Rights« und der WTO-TRIPS-Vertrag unter der Ausnahme »sui generis« explizit anerkennen, dass das Saatgutrecht der Industriestaaten eine Anpassung an semi-subsistenzähnliche Agrarsysteme des Südens notwendig machen könnte.<sup>105</sup>

---

105 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive. Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_115.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_115.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

### **4.3.2 Empfehlungen zu den umweltpolitischen Rahmenbedingungen der Agrarpolitik**

- Um die Ernährung der Menschen auch in Zukunft zu sichern, ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft und einer umweltverträglichen Ernährungsweise erforderlich. Der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen muss Einhalt geboten werden. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Erhalt der Bodenfruchtbarkeit zu. Der Degradation und Erosion von Böden weltweit muss entgegengewirkt werden. Der Klimawandel muss aufgehalten werden.
- Einem agrar-ökologischen Systemansatz kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Zentrale Bereiche sind nachhaltige Bodenbewirtschaftungsformen, biologischer und systemischer Pflanzenschutz, Integration der Tierhaltung in den Ackerbau, Fruchtwechsel und Zwischenfrüchte, Verbesserung des traditionellen Saatguts und effizienterer und sparsamerer Umgang mit der kostbaren Ressource Wasser.
- Die Umweltfreundlichkeit der Agrarproduktion muss mit einer Ertragssteigerung zusammengehen. Die Bedürfnisse von Kleinbäuerinnen und -bauern sind zu berücksichtigen, vor allem durch gesicherte Landrechte für die Erzeuger, Mikrokredite und staatliche Vorgaben für Konzepte der kollektiven und betriebsindividuellen Verbesserung der Landnutzung.
- Die Investitionen in die landwirtschaftliche Forschung und Entwicklung müssen erheblich gesteigert werden. Ein wesentlicher Aspekt ist auch die Beratung von Bäuerinnen und Bauern zu angepassten Landbewirtschaftungsmethoden, die das traditionelle Wissen einbezieht und eine starke Partizipation der Landbevölkerung ermöglicht.
- Die internationale Gemeinschaft muss darauf achten, dass von ihren Standards und gesetzlichen Rahmenbedingungen keine hemmenden Wirkungen für die Agrarwende des Südens ausgehen.
- Die natürliche biologische Vielfalt sowie die Agrobiodiversität müssen erhalten bleiben, damit für die zukünftige Züchtung ein vielfältiger Genpool zur Verfügung steht. Monopolisierungstendenzen auf dem Saatgut- und Tierzuchtmarkt gefährden die Biodiversität und sollten reguliert werden.

## 4.4 Klimapolitik

### 4.4.1 Klimafreundliche und klimaresiliente Landwirtschaft

Die Klimapolitik steht vor der gewaltigen Herausforderung, substanzielle Veränderungen umzusetzen. In den Industrieländern muss der Energiesektor so umgebaut werden, dass bis 2030 40 – 60 Prozent der Primärenergie aus erneuerbaren Energien stammt. Durch eine verbesserte Energieeffizienz muss der Energieverbrauch gegenüber 2005 um rund 25 Prozent sinken. Weiterhin ist das Konzept der Suffizienz stark auszubauen.<sup>106</sup> Durch diese Maßnahmen müsste es gelingen, die Treibhausgasemissionen in den OECD-Ländern so zu reduzieren, dass die globale Erwärmung auf zwei Grad begrenzt werden kann.

Auch aufstrebende Wirtschaftsmächte wie China, Brasilien, Indien, Indonesien oder Mexiko sind gefordert. Dort stellt sich die Frage, wie das nicht-nachhaltige Paradigma nachholender, d. h. ressourcenintensiver Entwicklung durch ein neues Leitbild abgelöst werden kann, das allen Menschen die Chance auf ein »gutes Leben«<sup>107</sup> einräumt, ohne die Umwelt zu zerstören.

Auch wenn es mit der deutschen Energiewende, dem ambitionierten Vorhaben Costa Ricas, bis 2020 kohlenstoffneutral zu werden, oder den »Low Carbon Development Zones« in China vielversprechende Ansätze gibt, die das Potenzial haben, international viele Nachahmer zu finden, hat sich die Weltwirtschaft bislang den Herausforderungen des Klimawandels noch nicht gestellt. Dies gilt auch für die Landwirtschaft.

Obwohl die EU sich anspruchsvolle Ziele im Blick auf die Treibhausgas-Reduktion gesetzt hat, wurde die Landwirtschaft bislang fast vollständig von allen Verpflichtungen ausgeklammert. Bei der gegenwärtigen Förderperiode 2014 – 2020 für die Agrarpolitik strebt die EU allerdings eine stärkere Berücksichtigung von Klimaschutzziele an. Klimaschutz zählt demnach zu den sogenannten fünf neuen Herausforderungen und ist deshalb stärker innerhalb der EU-Agrarförderpolitik verankert.<sup>108</sup>

---

106 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2009): Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh; <http://www.ekd.de/download/klimawandel.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

107 Der Begriff des »guten Lebens« leitet sich ab aus dem lateinamerikanischen Konzept des »buen vivir« bzw. dem englischen »well being«.

108 Vgl. European Commission (2011): Legal proposals for the CAP after 2013; [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm) [aufgerufen am 28.1.2015].

Die Welternährungslage verlangt auch in Zukunft eine weitere Steigerung der Nahrungsmittelproduktion durch höhere Produktivität auf den bestehenden landwirtschaftlichen Nutzflächen. Dies wird einen Aufbau der Bodenfruchtbarkeit in bestimmten Gebieten, verbesserte Sorten, die weniger anspruchsvoll sind, und eine Ausweitung der bewässerten Fläche erforderlich machen. Das lässt sich mit konventionellen Mitteln nur über eine Steigerung des Energieeinsatzes und anderer externer Inputs erreichen. Die Herausforderung besteht aber darin, die Steigerung durch einen wissensintensiven Prozess zu bewerkstelligen, der landwirtschaftliche Ertragssteigerungen vom Energieverbrauch abkoppelt. Nur konsequente Reformen der gängigen Bewirtschaftungsmaßnahmen könnten dazu führen, dass die Welt in Zukunft ohne erhöhte Treibhausgas-Emissionen ernährt werden kann.

Das deutsche Landwirtschaftsministerium ist bislang strikt gegen die Einbeziehung der Landwirtschaft in den Emissionshandel und lehnt auch Sektorziele für landwirtschaftlichen Klimaschutz ab. Auch die Interessensverbände des Berufsstandes schätzen die Gefahren für neue Auflagen höher ein als die Chancen, neue Märkte zu bedienen.

So unstrittig es ist, dass die Emissionen aus der Landwirtschaft und aus damit verbundenen Landnutzungsänderungen zumindest mittel- und langfristig zurückgehen müssen, so kontrovers wird diskutiert, welche politischen Instrumente hierfür geeignet sind. Im Mittelpunkt stehen marktbasierende Anreizsysteme, die dem Bereich des Waldschutzes entlehnt sind. Das Konzept REDD+<sup>109</sup> soll Anreize für den Erhalt und die Aufforstung von Wäldern als Kohlenstoffspeicher schaffen. Waldreiche Entwicklungsländer erhalten Kompensationszahlungen für nachgewiesene Emissionseinsparungen durch Waldschutz und Aufforstung. Dieser Ansatz soll zudem eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Tropenwaldländer fördern. Zahlreiche Konflikte deuten jedoch daraufhin, dass soziale und menschenrechtliche Aspekte noch nicht ausreichend berücksichtigt werden. In einigen Ländern sind bereits Indigene aus ihrem traditionellen Lebensraum vertrieben worden, weil sich Großinvestoren durch Umstrukturierungs- und Aufforstungsprogramme Fördergelder sichern wollten.<sup>110</sup>

---

109 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, deutsch: Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäldern; REDD+ wurde 2010 in die internationalen Klimaverhandlungen eingeführt.

110 Vgl. GRAIN (2008): Seized: The 2008 landgrab for food and financial security; <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> [aufgerufen am 28.1.2015].

Diskutiert wird derzeit, ob ein ähnliches Konzept nicht auch für die Landwirtschaft entwickelt werden kann. Große Agrarkonzerne propagieren unter dem Stichwort »climate smart agriculture« bereits Methoden wie das Einarbeiten von fein granulierter Holzkohle (»biochar«) zur Anreicherung des Bodens mit CO<sub>2</sub> oder den Verzicht auf das Pflügen (»no till«) der Äcker. Demgegenüber reagieren viele Entwicklungsländer, kleinbäuerliche Organisationen und Hilfswerke kritisch, weil sie befürchten, dass hiervon nur große Unternehmen profitieren, während für Kleinbauern die Risiken überwiegen.<sup>111</sup> Hinzu kommt noch das wissenschaftlich nicht gelöste Problem, verlässlich und nachprüfbar messen zu können, welche (dauerhaften) Emissionsminderungen mit der vermehrten Bindung von Kohlenstoff im Oberboden einhergehen.<sup>112</sup>

Besonders groß ist die Kritik an allen Bestrebungen, Emissionsminderungen in der Landwirtschaft in den internationalen Emissionshandel einzubinden. Vor allem richtet sich die Kritik gegen »off-sets«, d. h. Emissionsminderungen, die in Entwicklungsländern erbracht und auf Emissionsminderungspflichten in Industrieländern angerechnet werden. Im Rahmen des Clean Development Mechanism (CDM) unter dem Kyoto-Protokoll ist es bislang nicht möglich, landwirtschaftliche Reduktionsprojekte anrechnen zu lassen, sieht man von Biogas-Projekten ab (siehe Kasten 9). Bestrebungen, die Kohlenstoffmärkte im Rahmen eines künftigen Klimaabkommens für die Landwirtschaft zu öffnen, lehnen viele Entwicklungsorganisationen und Kleinbauernverbände ab. Sie befürchten, dass die Nachfrage nach billigen Emissionskrediten aus der Landwirtschaft Flächenkonkurrenzen und Landkonflikte schüren wird. Statt auf nachhaltige Weise vielfältige Nahrungsmittel zu produzieren, könnten verstärkt solche Anbaumethoden und Sorten gefördert werden, mit denen sich in kürzester Zeit viele Kohlenstoffzertifikate generieren lassen. Darüber hinaus ist off-setting eine gefährliche Scheinlösung, die die dringend benötigte Energiewende unterminieren könnte. Böden sind nämlich nicht in der Lage, Kohlenstoff auf Jahrmillionen zu binden, wie dies die ungenutzten fossilen Ressourcen im Erdreich getan hätten. Pflanzen und Böden speichern Kohlenstoff auf begrenzte Zeit und entziehen ihn der Atmosphäre. Früher oder später wird er aber wieder frei. Könnten Emissionsminderungspflichten zukünftig durch off-setting mit Landwirtschaftszertifikaten erbracht werden, wäre die Klimabilanz am Ende negativ.

---

111 Das katholische Hilfswerk Misereor hat zwei Studien zu »no till« und »biochar« veröffentlicht, die zu einer überwiegend negativen Bewertung gelangen; [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/No-till\\_really-climate-friendly\\_01.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/No-till_really-climate-friendly_01.pdf) sowie [http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Report1\\_Biochar\\_111122\\_01.pdf](http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Report1_Biochar_111122_01.pdf) [beide aufgerufen am 28.1.2015].

112 Vgl. ACT Alliance, Brot für die Welt et al. (2011): *Mitigating Greenhouse Gases in Agriculture*. Stuttgart, S. 36; <http://orprints.org/19989/1/gatti.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

Allerdings gibt es unterhalb der Schwelle offizieller CDM-Projekte noch Verfahren der freiwilligen privaten Finanzierung von Klimaprojekten, wie z. B. den VER (Verified Emission Reductions). Auch hier werden bestimmte Projekte und Zertifikate an der Emissionsbörse angeboten, aber die Käufer können sie sich nicht als eigene Reduktionsverpflichtungen anrechnen lassen.

Klimaschutz in der Landwirtschaft ist möglich und nötig. Damit dieser jedoch auch der Armutsbekämpfung und einer agrarökologischen Entwicklung zugutekommt, müssen bestimmte Prinzipien eingehalten werden, damit die bäuerliche Landwirtschaft hiervon profitieren kann. Eine Studie von ACT Alliance und vier europäischen evangelischen Entwicklungswerken kommt zu dem Ergebnis, dass Klimaschutz in der Landwirtschaft Herausforderung und Chance für die Agrarpolitik zugleich sei: Die Erhöhung der Kohlenstoffspeicherkapazität in den Böden, die Reaktivierung von agrarwirtschaftlichen Nährstoffkreisläufen, die Reduzierung von Kunstdünger und Pestiziden, die nachhaltige Nutzung von Biomasse als saubere Energiequelle, die Reduzierung von Ernte- und Nahrungsmittelverlusten und Nahrungsmittelverschwendung sowie eine Umstellung der Ernährungsweise, die mit sehr viel weniger tierischen Proteinen auskommt, würde in der Summe der Maßnahmen die Treibhausgasemissionen deutlich senken – und gleichzeitig eine agrarökologische Wende implizieren, die auch für die Sicherstellung der Welternährung zuträglich wäre.<sup>113</sup>

Die systematische Unterstützung einer Anpassung der Landwirtschaft an den Klimawandel mit dem Ziel der Sicherstellung von Ernährungssicherheit ist die zweite große Herausforderung für die Klimapolitik mit Blick auf die Landwirtschaft (siehe Kasten 10). Hierin liegt für die von Hunger und Unterernährung betroffenen oder bedrohten Länder die Priorität. Sie bemängeln zu Recht, dass dieser Aspekt in der internationalen Klimapolitik zu kurz kommt.

In zahlreichen Entwicklungsländern – vor allem in Afrika – ist die Anpassung nur zu leisten, wenn hierzu technologische und finanzielle Unterstützung, aber auch Wissen durch die reichen Länder bereitgestellt werden. Der Beitrag der Klima- und Entwicklungspolitik hierzu ist unverzichtbar. Zu den vordringlichsten Aufgaben zählen angemessen hohe und kontinuierliche finanzielle Zuwendungen in den »Green Climate

---

113 Vgl. ebd., S. 31ff.



*Kasten 9***Clean Development Mechanism für Biogasanlagen in Indien**

In Indien führen mehrere NRO, die in der ländlichen Entwicklung tätig sind, mit finanzieller und technischer Unterstützung von Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst Projekte zum Bau von Biogasanlagen durch, die es geschafft haben, beim UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) als CDM-Projekte registriert zu werden. Dies sind Projekte, an deren Planung und Durchführung lokale, in Basisgruppen organisierte Familien beteiligt sind. Diese Basisorganisationen überprüfen über die Projektdauer die Nutzung der Biogasanlagen und damit die dauerhafte Vermeidung von Treibhausgasemissionen, die bei Nutzung traditioneller Holzherde entstanden wären. Für diese Einsparungen erhalten die Basisorganisationen bzw. stellvertretend die koordinierenden NRO Emissionszertifikate gutgeschrieben, die sie verkaufen können. Verträge zwischen NRO bzw. Basisorganisationen und den Nutzern der Biogasanlagen, also den Familien, sichern ab, dass die Erlöse aus dem Verkauf der Zertifikate nach Abzahlung der Investitionskosten für den Bau der Biogasanlagen an die Familien zurückfließen. Um so weit zu kommen, war ein enormer Aufwand notwendig. Die kleinen NRO-CDM-Biogasanlagenprojekte, mit denen Brot für die Welt zusammenarbeitet, umfassen 5.000 Anlagen und werden erst nach sieben Jahren Gewinn abwerfen, nachdem die Kosten des Anerkennungsverfahrens abgedeckt sind.

Quelle: Brot für die Welt

Fund<sup>114</sup> und den »UN Adaptation Fund«<sup>115</sup> ebenso wie eine strategische Neuorientierung und Ausrichtung der Entwicklungsbanken, der FAO sowie der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf diese Herausforderungen. Dabei geht es nicht nur um die finanzielle Förderung, sondern auch um Technologietransfer, Innovationsförderung in der Agrarforschung, Kapazitätsentwicklung der Agrarberatung und den Auf- und Ausbau sowie die finanzielle Förderung von Versicherungsmechanismen, sodass gerade auch die kleinbäuerliche Landwirtschaft in Risikogebieten in die Lage versetzt wird, sich gegen Ernteausfälle und Elementarschäden zu versichern. Wie wichtig diese Themen sind, wird gerade in Afrika südlich der Sahara immer wieder deut-

---

114 Der »Green Climate Fund« ist ein Klimafonds der UNFCCC, der 2010 während der UN-Klimakonferenz in Cancún mit dem Ziel gegründet wurde, jährlich 100 Milliarden US-\$ bis zum Jahr 2020 für Klimaprojekte in Entwicklungsländern bereitzustellen.

115 Der »UN Adaptation Fund« wurde durch das Kyoto-Protokoll ins Leben gerufen, um Entwicklungsländer, die besonders anfällig für die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind, bei der Finanzierung von konkreten Projekten und Programmen zur Anpassung an die globale Erwärmung zu unterstützen. Er hat Anfang 2011 seine Arbeit aufgenommen.

*Kasten 10*

### **Projekt der Klimaanpassung in Bangladesch**

Bangladesch ist durch seine exponierte Lage (Flussdelta, geringe Höhe über dem Meeresspiegel, Abholzung im Himalaya am Oberlauf der Flüsse), insbesondere durch den Meeresspiegelanstieg und die zunehmende Versalzung, durch Hochwasser, die Verschiebung der Erntezeiten und tropische Wirbelstürme außerordentlich stark vom Klimawandel betroffen. In dem extrem dicht besiedelten Land wird sehr intensive Landwirtschaft mit zwei bis drei Ernten pro Jahr betrieben. Insofern ist der Klimawandel eine große Bedrohung der Landbevölkerung und der Ernährungssicherung. Deshalb sind Anpassungsmaßnahmen ein Schwerpunkt der Arbeit von Brot für die Welt mit zahlreichen Partnern in diesem Land.

Die lokale Partnerorganisation von Brot für die Welt RDRS (Rangpur Dinajpur Rural Service) hat auf eigenen Versuchsfarmen lokale Reissorten weitergezüchtet, die schneller reifen. Durch die Verkürzung des Reisanbaus wird einer Verschiebung des Anbaukalenders durch den Klimawandel begegnet. Der neue Reis kann geerntet werden, auch wenn die Fluten früher als bisher die Felder überspülen. Mit Hilfe eines Beratungswesens wurde diese neue Kulturtechnik über die Grenzen des Rangpur-Distrikts ausgedehnt.

Die Christian Commission for Development (CCDB) hat ein sogenanntes Leuchtturmprojekt gegen den Klimawandel mit gemeinsamer Förderung der »Diakonie Katastrophenhilfe« und von Brot für die Welt begonnen. Die Arbeit, die auf zwölf Jahre angelegt ist, verfolgt das Ziel, besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen in Brennpunktregionen des Klimawandels dabei zu unterstützen, Klimafolgen zu bewältigen, extreme Armut zu überwinden und in Würde zu leben. Integraler Bestandteil des Konzeptes ist eine umfängliche Klimarisikoanalyse, die zusammen mit den Betroffenen durchgeführt wird. Deren Ergebnisse befähigen die Bevölkerung, den Anpassungsbedarf genau zu bestimmen und entsprechende Maßnahmen abzuleiten. Deren Umsetzung wird durch das Projekt ebenfalls gefördert und die Lernerfahrungen werden bekannt gemacht, sodass auch andere hiervon profitieren können.

Quelle: Brot für die Welt

lich.<sup>116</sup> Ernährungssicherheit, Klimaanpassung und Klimaschutz sind auf das Engste miteinander verknüpft. Insofern gebührt dem Thema sehr viel Aufmerksamkeit in der Klimapolitik und in der internationalen Zusammenarbeit.

---

116 Vgl. u. a. IISD (Ed.) (2013): First Africa Food Security Conference Bulletin, in: IISD Reporting Services. New York, <http://www.iisd.ca/food/afsc1> [aufgerufen am 28.1.2015].

#### 4.4.2 Empfehlungen zur Klimapolitik

- Systematische Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion an agrarökologischen Prinzipien. Die Tierhaltung muss im Blick auf Futtermittel und Gülleaustrag an die regionale Fläche angepasst werden (Flächenbindung der Tierhaltung). Der integrierte Pflanzen- und Bodenschutz muss mit Blick auf die Treibhausgasemissionen optimiert werden.
- Von der Politik sollte geprüft werden, ob Anreize zur Reduzierung des Stickstoffintrags in der landwirtschaftlichen Produktion über eine Stickstoffsteuer bzw. Stickstoffabgabe gesetzt werden könnten. Eine Stickstoffsteuer auf mineralische Stickstoffdünger kann an der Produktion des Düngemittels (Hersteller) und am Import (Handel) ansetzen. Erfahrungen dazu liegen aus Schweden, Österreich und Dänemark vor. Damit könnten die negativen externen Effekte der Landwirtschaft internalisiert und somit das Verhalten von Produzenten und Verbrauchern beeinflusst werden, um Stickstoffverluste zu kontrollieren und den Einsatz von mineralischen Düngern zu reduzieren. Parallel dazu könnte auch eine Eiweiß-Futtermittelsteuer eingeführt werden, um den Pflanzenanbau gegenüber der Tierhaltung nicht zu benachteiligen, zumal zahlreiche Umweltprobleme der Landwirtschaft durch räumlich konzentrierte Tierbestände verursacht sind.<sup>117</sup>
- In den internationalen Klimaverhandlungen muss eine landwirtschaftliche Klimaschutz- und Klimaanpassungsagenda verankert werden, die sich am Menschenrecht auf angemessene Ernährung sowie den spezifischen Problemlagen und Fähigkeiten von Kleinbauern- und Kleinfischerfamilien orientiert. Anpassungsmaßnahmen müssen existierende Strategien des Welternährungskomitees der FAO zur Stärkung ländlicher Entwicklung und Verbesserung der Ernährungssicherung komplementieren.
- Erhöhung der effektiven Mittel für die Förderung einer kohlenstoffarmen und klimaresilienten Landwirtschaft im Rahmen der nationalen Budgets für Forschung, Landwirtschaft und Entwicklung sowie international durch eine gezielte Förde-

---

117 Vgl. Bundesumweltamt (2013): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen, S. 74; [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/globale\\_landflaechen\\_biomasse\\_bf\\_klein.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/globale_landflaechen_biomasse_bf_klein.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015] sowie WWF (2010): Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft; [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720\\_Stickstoffbrochuere.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720_Stickstoffbrochuere.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

rung durch den Green Climate Fund sowie den UN Adaptation Fund. Der Schwerpunkt muss stärker auf Maßnahmen des Bodenmanagements liegen.

- Keine Einbeziehung der Landwirtschaft in internationale Kohlenstoffmärkte.
- Natürliches Grünland ist eine der wichtigsten Senken für CO<sub>2</sub>. Um seine Funktion zu optimieren, müssen die Systeme der Weidewirtschaft weltweit verbessert werden.
- Landnutzungsänderungen müssen unter Klimagesichtspunkten reguliert werden. Das bezieht sich auch auf den Futtermittelanbau für den internationalen Handel sowie auf die Produktion von Biomasse für energetische und stoffliche Nutzung. Die CO<sub>2</sub>-Speicher von Primär- und Sekundärwäldern sowie Böden müssen geschützt werden.
- Berücksichtigung des Agrarsektors beim Aufbau bilateraler Partnerschaften Deutschlands mit Entwicklungs- und Schwellenländern zur Förderung einer kohlenstoffarmen, klimaresilienten und armutsüberwindenden Entwicklung.

## 4.5 Entwicklungspolitik

### 4.5.1 Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Seit der Ernährungskrise 2007/08 stehen sowohl die Verbesserung der Agrar- und Ernährungssicherungs politik als auch die Förderung des ländlichen Raums in den armen Ländern wieder auf der politischen Agenda der internationalen Gebergemeinschaft und der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Jahrzehntlang waren die Landwirtschaft und der ländliche Raum vernachlässigt worden. Der Anteil des Agrarbereichs an der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sank im Jahr 2007 auf einen historischen Tiefstand von drei Prozent. Gut drei Jahrzehnte lang gingen die Investitionen in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung in Entwicklungsländern zurück. Die günstigen Preise, zu denen Nahrungsmittel auf den Weltmärkten zu erwerben waren, hatten auch viele Entwicklungsländer dazu verleitet, sich aus der Förderung ihrer Landwirtschaft zurückzuziehen (vgl. Kap. 4.2). Die staatlichen Maßnahmen konzentrierten sich auf die Ballungsgebiete mit den politisch relevanten Bevölkerungsschichten.

Mit der Krise 2007/08, die auch das Scheitern eines Konzeptes der handelsbasierten Ernährungssicherung offenbarte, setzte ein Prozess des Umdenkens ein – in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wie auch in der nationalen Politik vieler Entwicklungsländer. Für die Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume wurden sowohl die technische als auch die finanzielle Kooperation seither wieder ausgebaut. Der neue politische Konsens lautet nun: Der ländliche Raum und der Agrarsektor in den armen Ländern müssen im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklung stärker gefördert werden, um den Hunger zu bekämpfen, um eine wachsende Bevölkerung mit mehr einheimischen Nahrungsmitteln versorgen zu können und um die Abhängigkeit von der Volatilität der Weltagrarmärkte zu reduzieren.

Beim G8-Gipfel 2008 wurde die L'Aquila Food Security Initiative (AFSI) gestartet. Die größten Geberstaaten verpflichteten sich dazu, in den Jahren 2010 bis 2012 insgesamt 22 Milliarden US-\$ für Maßnahmen zur dauerhaften Überwindung der Nahrungsmittelkrise bereitzustellen. Deutschland sagte zu, in diesem Zeitraum insgesamt drei Milliarden US-\$ (700 Millionen Euro jährlich) für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung beizusteuern. Nach Angaben der OECD entfielen im Jahr 2012 wieder durchschnittlich 5,5 Prozent der bilateralen ODA-Mittel auf den Agrarsektor, Tendenz steigend. Die Weltbank stellte im selben Jahr 9,1 Prozent ihrer Mittel für diesen Bereich zur Verfügung.

Um das Engagement im Blick auf die Welternährungslage, die Förderung des landwirtschaftlichen Sektors und des ländlichen Raumes in den Entwicklungsländern zu koordinieren und kohärent zu gestalten, wurde in Deutschland 2008 eine interministerielle Ressortarbeitsgruppe eingerichtet. Die programmatischen Aussagen dieser Ressortarbeitsgruppe können als Leitlinien des deutschen Engagements in Fragen der Ernährungssicherung eingeordnet werden und spiegeln sich auch in den Strategien der jeweiligen Ministerien, insbesondere im Entwicklungs- und Agrarministerium, wider. Das BMZ hat seither mit einer Reihe von strategischen Papieren diese Leitlinien noch stärker für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit spezifiziert. Das Agrarministerium hat sein Engagement bei der Welternährungsorganisation FAO und dem Welternährungskomitee CFS verstärkt und in den Jahren 2011/12 den Prozess zu der Ausarbeitung der »Freiwilligen internationalen Leitlinien für den Zugang zu Land« maßgeblich beeinflusst. Die Aktivitäten dieser beiden Ressorts werden über den Arbeitskreis Welternährung von Nichtregierungsorganisationen, den Durchführungsorganisationen und der Wissenschaft kritisch begleitet. Die Bundesregierung hat ihr Engagement für ländliche Entwicklung und für die Verbesserung der Ernährungssicherung seit 2008 finanziell und ideell ausgebaut und diesen Bereich zu einem Schwerpunkt ihres internationalen Entwicklungsengagements gemacht.

Mit der Anfang 2014 lancierten Sonderinitiative »Eine Welt ohne Hunger« knüpfte auch die neue Leitung des BMZ an diese Schwerpunktsetzung an, die bereits in der schwarz-gelben Regierungskoalition angebahnt worden war. Für Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung sollen zukünftig jährlich mindestens eine Milliarde Euro bereitgestellt werden. Im Mittelpunkt stehen (mindestens) zehn grüne Innovationszentren zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfung in mehreren afrikanischen Ländern sowie in Indien. Das BMZ hat zudem mit der Entwicklung einer Ernährungssicherungsstrategie sowie eines Aktionsplans zur Stärkung einer Landpolitik begonnen.

Mit seiner Sonderinitiative möchte das BMZ einen deutlichen Beitrag zur Überwindung des Hungers leisten. Insgesamt zeichnet sich in den Vereinten Nationen ein Konsens darüber ab, das Ziel, den Hunger bis zum Jahr 2030 vollständig zu überwinden, ebenso wie das Ziel, die extreme Armut bis 2030 abzuschaffen, als zentrale Ziele einer Post-2015-Agenda aufzunehmen. Damit würde die neue Entwicklungsagenda weit über die Zielsetzung der MDGs, die nur eine Halbierung des Anteils der Armen und Hungernden vorsahen, hinausgehen.

So sehr diese Ambitionen und der neue Schwung im Kampf gegen den Hunger auch zu begrüßen sind, so strittig sind nach wie vor die Strategien und Maßnahmen, die verfolgt werden, um diese Ziele zu erreichen. So spiegelt auch das vom BMZ angestoßene Maßnahmenpaket eine gewisse Beliebigkeit wider. Es wird nicht klar, welche Ziele mit welchen Maßnahmen erreicht werden sollen. Das Ministerium betont stärker die wirtschaftlichen als die armutsorientierten Aspekte der Entwicklungszusammenarbeit. Mit dem Ansinnen, die leistungsfähigen kleinbäuerlichen Familienbetriebe mit Marktpotenzial in die Wertschöpfungsketten der Agrar- und Ernährungswirtschaft zu integrieren, drohen gerade die spezifischen Bedürfnisse der Mehrheit der von Armut und Hunger bedrohten bäuerlichen Familien, die nicht in der Lage sind, für die städtischen Supermärkte zu produzieren, aus dem Blick zu geraten.

Insgesamt ist es in den letzten Jahren zu einer deutlichen Rückorientierung des BMZ und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) auf die Grundnahrungsmittel gekommen. So stehen nun Feldkulturen wie Reis, Soja, Maniok u.a. im Fokus, während der Cash-Crop-Schwerpunkt der vorherigen Jahre auf Baumwolle, Cashew-Nüsse, Kakao und Kaffee in den Hintergrund tritt. Diese Entwicklung ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Schwierig bleibt aber, dass von Seiten des BMZ und der GIZ der bei den Cash-Crops erprobte Wertschöpfungskettenansatz auf die anderen Feldfrüchte übertragen wird. Dieser Wertschöpfungsansatz bleibt

stark am gescheiterten Konzept der handelsbasierten Ernährungssicherung orientiert und kann gerade marginalisierte Gruppen nicht erreichen.

Man möchte offenbar zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Zum einen erhoffen sich das BMZ und die internationale Gebergemeinschaft durch Investitionen in die Entwicklungszusammenarbeit auch Impulse für die eigenen agrarwirtschaftlichen Unternehmen. Zum anderen soll es dadurch auch Trickle-down-Effekte für die Armen geben. Jedoch wird übersehen, dass gerade viele marginalisierte Armutsgruppen im ländlichen Raum auf absehbare Zeit nicht in Wertschöpfungsketten und eine inputorientierte Intensivlandwirtschaft integriert werden können. Für eine effektive Armutsbekämpfung wären beispielsweise Ausbildungsinvestitionen und Kapazitätsbildungsprogramme vor allem für Frauen, die in der Landwirtschaft tätig sind, sowie sozialpolitische Programme sinnvoller, als kapitalkräftigen Agrarunternehmen die Türen für die Märkte in den Entwicklungsländern zu öffnen.

Das anhaltende Engagement des BMZ für die G 8-New Alliance in Afrika oder für die German Food Partnership deuten darauf hin, dass dem privatwirtschaftlichen kapitalgestützten Engagement mehr und schneller zugetraut wird, Hunger und Armut zu reduzieren, als den oft langwierigen partizipatorischen und basisorientierten Entwicklungsmaßnahmen wie Kleinbauernförderung, Entwicklung von regionalen Märkten oder dem Aufbau von Basisgesundheitsdiensten.

#### 4.5.2 Empfehlungen zur Entwicklungspolitik

- Die Verbesserung der Ernährungssicherung ist die herausragende Aufgabe der Landwirtschaftsförderung. Dies sollte sich auch klar in der Projektförderung der Entwicklungszusammenarbeit widerspiegeln; durch die Förderung einer nachhaltigen, agrarökologischen und armutsreduzierenden bäuerlichen Landwirtschaft kann dies am besten erreicht werden. Daher sollte die Verbesserung von wissensbasierten Methoden der Produktionssteigerung, die den (klein)bäuerlichen Verhältnissen gerecht werden und die Organisation des Wissenstransfers dieser Methoden zwischen Bauerngruppen für das BMZ im Agrarbereich Priorität haben.
- Die staatliche Politik im Bereich der ländlichen Entwicklung muss sich zentral an den Menschenrechten, insbesondere dem Recht auf Nahrung, orientieren.
- Der Fokus der Förderpolitik ist in erster Linie auf marginalisierte Gruppen, insbesondere arme Kleinbauern und Kleinbäuerinnen, zu legen. Sie sollten u. a. dabei

unterstützt werden, traditionelles Saatgut zu erhalten, zu verbreiten und züchterisch zu optimieren. Bei den Armutgruppen wird eine Steigerung der Produktion mit Maßnahmen der grünen Gentechnik nicht greifen, weil diese Gruppen gar nicht die finanziellen Mittel haben, sich jährlich gentechnisch verändertes Saatgut und Pestizide zu kaufen. Das Risiko weiterer Verarmung würde sich durch die Abhängigkeit von zugekauftem Saatgut sogar verschärfen.

- Der Zugang zu und die ökologisch nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen ist die Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion für Kleinbauern und Kleinbäuerinnen. Hier könnten aus Sicht der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung die vorhandenen Strategieansätze insbesondere im Blick auf Land und Wasser noch stärker entwickelt werden. Die Entwicklungszusammenarbeit kann eine zentrale Rolle bei der Schaffung und Wahrung eines gerechten Zugangs zu diesen Produktionsgrundlagen und deren Schutz spielen. Dabei sind Ansätze zur Unterstützung lokaler und nationaler Strategien und Prozesse für einen gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen, die über die Eindämmung des »Landgrabbing« hinausgehen, von elementarer Bedeutung.
- Die Kohärenz entwicklungspolitischer Maßnahmen mit den Effekten von Maßnahmen anderer Politikbereiche auf die Ernährungssicherung in den Entwicklungsländern muss deutlich verbessert werden. Das BMZ muss noch viel stärker das entwicklungspolitische Kohärenzgebot gegenüber den anderen relevanten Politikbereichen einfordern.
- Angesichts des Scheiterns des Konzepts der handelsbasierten Ernährungssicherung sind dringend eine Überarbeitung und eine Reform des Handelsregimes und der WTO erforderlich. Der WTO-Beschluss von Bali und der Konflikt um die indische Right to Food Politik sollten hier als abschließendes und mahnendes Beispiel dafür betrachtet werden, dass hoffentlich zum letzten Mal Handelsinteressen über Menschenrecht gestellt wurden. Die Ereignisse von Bali zeigen aber auch, wie viel gerade in Deutschland noch für ein kohärentes und prioritäres Vorgehen für das Recht auf Nahrung zu tun ist.
- Die Bundesregierung sollte sich für eine Reform der Länderabkommen der G8 New Alliance for Food Security and Nutrition, insbesondere in den Bereichen Land und Saatgut, einsetzen. Zusätzlich ist mehr Transparenz hinsichtlich der eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den multinationalen Konzernen erforderlich.



## 4.6 Sozialpolitik

### 4.6.1 Soziale Sicherheit und das Recht auf Nahrung

Wo die Sicherung elementarer Mindestlebensstandards tagtäglich gefährdet ist, greifen auch einkommensschaffende Maßnahmen häufig ins Leere. Die herkömmlichen Strategien der Armutsbekämpfung bedürfen daher der Ergänzung und Fundierung durch Systeme der sozialen Sicherung. Soziale Sicherheit schützt vor individuellen Lebensrisiken und hat dafür Sorge zu tragen, dass auch im Falle von Krankheit, Erwerbslosigkeit oder natürlichen wie sozialen Katastrophen die Existenzgrundlagen gewährleistet werden können. In dem Maße, wie die traditionellen sozialen Solidaritätsnetze und Überlebensstrategien in vielen Entwicklungsländern zerfallen, wird es immer dringlicher, dass der Staat sich des Aufbaus sozialer Sicherungssysteme annimmt.

Besonders wichtig sind soziale Sicherungssysteme für die ärmsten und besonders vulnerablen Gruppen wie chronisch Kranke, Ältere, Alleinerziehende, Menschen mit Behinderung, alleinstehende Frauen und Kinder. Der demografische Wandel verschärft die Notwendigkeit, alten Menschen eine soziale Grundsicherung zu ermöglichen. Im Jahr 2050 werden zwei Milliarden Menschen älter als 60 Jahre sein, d. h. ihre Zahl wird erstmals die der Kinder unter 15 Jahren übertreffen. Rund 80 Prozent der über Sechzigjährigen werden in Entwicklungs- und Schwellenländern leben. Für die Mehrheit der heute rund 570 Millionen Menschen über 60 Jahre, die in den Entwicklungsländern leben, bedeutet Alter gleichzeitig Armut. Denn über eine soziale Absicherung verfügen nur die wenigsten. Vor allem ältere Frauen sind häufig ohne jeden sozialen Schutz.

Insgesamt sind rund 80 Prozent der Weltbevölkerung nicht hinreichend gegen Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall oder Erwerbslosigkeit abgesichert. Besonders sind davon Menschen betroffen, die außerhalb des formellen Arbeitsmarktes tätig sind. Der Anteil informell Beschäftigter beträgt in Entwicklungsländern bis zu 80 Prozent – viele von ihnen leben auf dem Lande. Menschen, die keinen Zugang zu sozialen Sicherungssystemen haben, sind der Gefahr ausgesetzt, in Hunger und extreme Armut abzurutschen, wenn sie von Missernten oder Krankheiten getroffen werden. Soziale Sicherungssysteme erhöhen die Ernährungssicherheit, indem sie die Ärmsten in akuten Krisen unterstützen und dazu beitragen, dass diese sich langfristig aus Hunger und Armut befreien können. Die Freiheit aller Menschen von Furcht und Not, die die Völkergemeinschaft gemäß der Präambel der »Allgemeinen Erklärung der

Menschenrechte« zu ihrem wichtigsten gemeinsamen Bestreben erklärt hat, schließt insbesondere auch ein, dass Menschen nicht ständig in Furcht leben müssen, am nächsten Tag sich und ihre Familie nicht mehr ernähren zu können. Frei zu sein von der Sorge um das tägliche Brot, auch durch die Absicherung vor elementaren Lebensrisiken durch solidarische Sicherungssysteme, ist eine elementare Voraussetzung dafür, sein Leben aktiv gestalten und seine Existenz entfalten zu können.

Wer vor diesem Hintergrund für soziale Grundsicherung eintritt, plädiert nicht für ein Almosen, sondern pocht auf die Verwirklichung eines Menschenrechts. Das Recht auf soziale Sicherheit ist in Artikel 22 der »Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte« verbindlich verankert.<sup>118</sup> Danach hat jedes Mitglied der Gesellschaft ein »Recht auf soziale Sicherheit und Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit sowie unter Berücksichtigung der Organisation und der Mittel jedes Staates in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.« Im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 wird dieses Menschenrecht weiter konkretisiert.<sup>119</sup>

Auf den engen Zusammenhang zwischen dem Recht auf soziale Sicherheit und dem Recht auf Nahrung haben der VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, und die VN-Sonderberichterstatterin für extreme Armut und Menschenrechte, Magdalena Sepúlveda, mehrfach hingewiesen.<sup>120</sup> Ihrer Auffassung nach kommt der sozialen Sicherheit eine entscheidende Rolle für die Verbesserung der Fähigkeit und Möglichkeit von Individuen zu, Zugang zu Nahrung zu erhalten. Soziale Schutzmechanismen sind ein Bestandteil der Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Auch das Committee on World Food Security (CFS) benennt soziale Sicherheit als wesentliche Säule für Ernährungssicherheit.<sup>121</sup>

---

118 Vgl. Vereinte Nationen (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

119 Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

120 Vgl. O. de Schutter, M. Sepúlveda (2012): Underwriting the Poor. A Global Fund for Social Protection. Briefing Note 7, Geneva.

121 CFS (2012): High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Social Protection for Food Security 11 (2012), Rome.

Zudem hatte die Internationale Arbeitsorganisation ILO mit der Konvention 102 bereits 1952 die Mindeststandards sozialer Sicherung für Beschäftigte in den Mitgliedsstaaten der ILO festgelegt.<sup>122</sup>

Erfolgreiche Beispiele wie z. B. das »Fome Zero«-Programm Brasiliens mit seinem sozialpolitischen Herzstück »Bolsa Familia« (siehe Kasten 11) belegen, wie es mit einem überschaubaren finanziellen Aufwand von Seiten des Staates durch gezielte sozialpolitische Maßnahmen und deren Verknüpfung mit der Förderung der ländlichen Räume gelingen kann, Armut und Hunger deutlich zu reduzieren.

Der unbefriedigende Stand bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele hat dazu geführt, dass in jüngster Zeit die Frage der sozialen Sicherheit als Element einer Strategie der Armutsbekämpfung und Armutsvermeidung auch in entwicklungspolitischen Zusammenhängen eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Denn auch die positive ökonomische und soziale Dynamik in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern hat häufig nicht dazu geführt, dass die Armen an der allgemeinen Wohlfahrtssteigerung teilhaben konnten. Auch die deutliche Reduktion der Armutsquote im globalen Maßstab kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der wirtschaftliche Fortschritt marginalisierte Bevölkerungsgruppen und Menschen, die aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft oder ihres Alters diskriminiert werden, nicht erreicht. Auch nimmt die Ungleichheit zwischen städtischen und ländlichen Gebieten erheblich zu.<sup>123</sup> Es ist offensichtlich, dass ökonomisches Wachstum allein die strukturell begründeten sozialen Ungleichheiten und Ausgrenzungen nicht mindert, sondern vielmehr noch verschärft. Ein nachhaltiges System der sozialen Sicherheit schützt daher nicht nur vor Verarmungsrisiken, sondern kann in Verbindung mit einem transparenten und gerechten Steuersystem, das Besserverdienenden einen höheren Solidarbeitrag abverlangt, auch zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beitragen.

---

122 Vgl. Internationale Arbeitsorganisation (1952): Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_de.htm) [aufgerufen am 28.1.2015].

123 Vgl. Vereinte Nationen (2012): Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2012, New York. [http://www.un.org/depts/german/millennium/mdg\\_report%202012\\_german.pdf](http://www.un.org/depts/german/millennium/mdg_report%202012_german.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

*Kasten 11*

**Soziale Absicherung und ländliche Entwicklung durch das Null-Hunger-Programm Brasiliens**

Mit dem Ziel, Hunger und extreme Armut zu überwinden, startete die brasilianische Regierung unter dem damaligen Präsidenten Lula da Silva 2003 ein Programm unter dem Titel »Fome Zero«. Dieses ambitionierte sozialpolitische Maßnahmenpaket verknüpft u. a. die Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln mit der Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Ein wichtiges Element darin sind Schulspeisungsprogramme.

Brasilien erzeugt genügend Nahrungsmittel, um seine Bevölkerung zu ernähren. Der Zugang zu Nahrung bleibt Millionen Brasilianern verwehrt, weil ihre Kaufkraft nicht ausreicht, sie zu erwerben, oder weil sie nicht über die Produktionsmittel verfügen. Das »Fome Zero«-Programm zielt vor allem darauf, Geringstverdienern einen besseren Zugang zu gesunden und angemessenen Nahrungsmitteln zu ermöglichen. Eingebunden sind die Ministerien für Soziale Entwicklung und Bekämpfung des Hungers, für Bildung und Gesundheit. Neben direkten Einkommenstransfers für insgesamt fast 50 Millionen Bedürftige werden Maßnahmen durchgeführt, die die von Hunger bedrohte Bevölkerung kostenlos oder zu subventionierten Preisen mit Nahrungsmitteln versorgen.

Besonderes Gewicht hat das Schulspeisungsprogramm »Programa Nacional de Alimentação Escolar« (PNAE). Als eines der ältesten Ernährungsprogramme Brasiliens sorgt es für die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler öffentlicher Schulen und fördert gesunde Ernährungsgewohnheiten. Durch »Fome Zero« wurde das Schulspeisungsprogramm ausgeweitet und verbessert. Es stellt heute Mahlzeiten für 45,6 Millionen Schüler und ist in allen öffentlichen Schulen Brasiliens zu finden. Die Bundeszuweisungen an Bundesstaaten und Kommunen sind daran gebunden, dass mindestens 30 Prozent der dort verwendeten Nahrungsmittel bei landwirtschaftlichen Familienbetrieben beschafft werden. Dies hat vor allem der kleinbäuerlichen Landwirtschaft einen immensen Markt im Umfang von mindestens 900 Millionen Reais (ca. 295 Millionen Euro im Jahr 2014) jährlich erschlossen. Das Schulspeisungsprogramm hat zudem dazu beigetragen, den Besuch von Kindergärten und Schulen zu erhöhen und den Hunger unmittelbar zu bekämpfen. Es wirkt sich auch positiv auf die schulischen Leistungen aus.

Von 2003 an wurde zudem ein Verbund von Einrichtungen, die Nahrungsmittel entweder kostenlos oder zu subventionierten Preisen abgeben, aufgebaut. Diese Gaststätten, Gemeinschaftsküchen oder Lebensmittelausgabestellen werden in Zusammenarbeit mit den Bundesstaaten und Kommunen betrieben, die für den Unterhalt und die Wartung der Einrichtung verantwortlich sind. Zur Versorgung besonderer Bevölkerungsgruppen und von Menschen, deren Ernährungssicherheit durch klimatische Ereignisse bedroht ist, wurde eine Kampagne zur Verteilung von Nahrungsmitteln ins Leben gerufen.

Über die Demokratisierung und Dezentralisierung des öffentlichen Beschaffungswesens hinaus wird Kleinbauern ein neuer Markt eröffnet. Durch die Verbindung zwischen kleinbäuerlicher Landwirtschaft und lokalem Verbrauch haben die Programme das System von Landwirtschaft und Ernährung verändert. Erzeugung, Versorgung, Verbrauch erfolgen in regionalen Wirtschaftskreisläufen. Familienbetriebe werden in den Markt einbezogen; Familien, die besonders stark von Hunger bedroht sind, konsumieren gesündere Nahrungsmittel.

Quelle: Brot für die Welt (Hg.) (2012): Elemente der sozialen Sicherheit in Brasilien. Analyse 33, Stuttgart, S. 22f.; [http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse\\_33\\_soczialen\\_Sicherheit\\_in\\_Brasilien.pdf](http://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Analyse/analyse_33_soczialen_Sicherheit_in_Brasilien.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

#### 4.6.2 Empfehlungen zur Sozialpolitik

- Die Umsetzung des Rechts auf soziale Sicherheit sollte Eingang in die Post-2015-Agenda finden.
- Der Aufbau universeller und öffentlich verantworteter sozialer Sicherungssysteme sollte weltweit verstärkt und gefördert werden. Dies umzusetzen, liegt in erster Linie in der Verantwortung der nationalen Regierungen. Entwicklungsländer, die dies nicht hinreichend realisieren können, sollten im Rahmen der Budgethilfe dabei unterstützt werden.
- Soziale Sicherung ist als ein Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit des BMZ auszuweisen.
- Bei der Umsetzung sozialer Sicherungssysteme ist ein spezielles Augenmerk auf die Situation besonders armer und diskriminierter Bevölkerungsgruppen zu legen. Insbesondere Frauen sollten besser als bisher geschützt werden.

## 5 Die Verantwortung der Akteure im Agrar- und Ernährungssektor

### 5.1 Governance-Strukturen

#### 5.1.1 Internationale Governance

In der Welternährungskrise 2007/08 ist offenbar geworden, wie schwach die internationale Governance im Bereich Welternährung und Weltagrarentwicklung über lange Zeit war (vgl. Kap. 2.6). Insbesondere die Welternährungsorganisation FAO vermochte es nicht, das Management der Welternährungskrise zu übernehmen. Sie konnte keine schnelle Reaktion koordinieren, da sie zum einen die Krise in dieser Form nicht vorhergesehen hatte und von ihr überrascht wurde und ihr zum anderen die Legitimität fehlte, die relevanten Akteure auf internationaler Ebene zu vereinen und zu motivieren. Hinzu kam, dass das Thema der Ernährungssicherheit während der 1990er Jahre keine politische Priorität genoss. In der Krise wurde eine VN-eigene Task Force zur Koordinierung der kurz- und mittelfristigen Reaktionen eingerichtet. Das Hochschnellen der Hungerzahlen auf über eine Milliarde Menschen war eine so dramatische Entwicklung, dass die Bereitschaft wuchs, zukünftig eine zentrale Steuerungs- und Koordinierungsinstitution einzurichten, um besser und schneller auf akute Krisen reagieren zu können. Hierzu erhielt der 1974 eingerichtete Welternährungsausschuss CFS ein neues Mandat: Er soll nicht nur die Arbeit der drei in Rom basierten VN-Organisationen FAO, Welternährungsprogramm und Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD), sondern darüber hinaus auch die Arbeit der anderen beteiligten Organisationen, wie der Weltbank, aber auch die Entwicklungszusammenarbeit bilateraler Geber und den Beitrag von nichtstaatlichen Organisationen und der Privatwirtschaft koordinieren.

Um eine funktionierende Partizipation der Zivilgesellschaft und anderer Akteure zu ermöglichen, wurde diesen bei der Ausgestaltung des CFS besondere Aufmerksamkeit zuteil. Sowohl die zivilgesellschaftlichen Organisationen wie die Privatwirtschaft haben einen eigenen Koordinierungsmechanismus im Rahmen des CFS erhalten, um mit dem CFS zusammenzuarbeiten. Sowohl der CSM (Civil Society Mechanism) als auch der PSM (Private Sector Mechanism) organisieren die Partizipation ihrer jeweiligen Gruppen autonom, d. h. nicht die VN suchen die teilnahmeberechtigten NRO aus oder bestimmen, wer Rederecht hat, sondern der CSM selbst. Diese weitreichen-

den Beteiligungsrechte resultieren aus den Erfahrungen der Welternährungskrise, dass durch die Partizipation von Menschen und Institutionen aus betroffenen ländlichen Regionen ein besserer Informationsfluss erfolgt wäre. Beide Mechanismen stellen innovative Formen der Beteiligung wichtiger Zielgruppen an der Steuerung internationaler Organisationen bzw. eines Themas dar. Entscheidungsberechtigt bleiben weiterhin allein die Staaten.

Die Schaffung eines neuen Gremiums zur internationalen Steuerung ist bis heute nicht unumstritten. Andere internationale Organisationen, vor allem die Weltbank, hätten gerne selbst eine Schlüsselrolle im Design internationaler Ernährungssicherungspolitik und werden selbst entsprechend aktiv, ohne den CFS als Abstimmungsrahmen zu nutzen. Kritik besteht auch an dem VN-Prinzip »ein Land – eine Stimme«, und es wird stattdessen gefordert, dass wichtige Länder oder Geber einen größeren Einfluss erhalten. Die G8/G20 Gipfel werden dazu genutzt, um eigene Initiativen zum Thema Ernährungssicherheit voranzutreiben – zum Teil parallel, zum Teil in Konkurrenz zur Agenda des CFS.<sup>124</sup>

Parallel zur Arbeit von FAO/CFS wächst die Anzahl von Initiativen der Privatwirtschaft. Die Düngemittelindustrie initiierte eine neue Initiative für eine Grüne Revolution in Afrika (AGRA). Die G8 haben eine neue Allianz für Ernährungssicherheit mit der Privatwirtschaft lanciert (vgl. Kap. 2.6.1). Dies kann zu parallelen und wenig koordinierten Strukturen führen. Als Folge konkurrieren die knappen Ressourcen, und effiziente Absprachen erfolgen nicht. Dies kann im Gesundheitsbereich bereits beobachtet werden: Dort liegen bis zu 60 internationale Akteure im Wettstreit um Mittel und politische Aufmerksamkeit.

Die internationale Governance hat mit dem CFS ein neues Zentrum bekommen. Allerdings muss dieses politisch an Gewicht gewinnen, anerkannt und gestärkt werden, damit es zu mehr Kohärenz im Kampf gegen den Hunger beitragen kann. Die größte Bedeutung für eine Verbesserung der Ernährungssicherung kommt nach wie vor den Nationalstaaten selbst zu. Sie sind dafür verantwortlich, welche Politik für den ländlichen Raum verfolgt wird, welche Durchsetzungskraft rechtsstaatliche Verfahren haben und welche Prioritäten im Rahmen der nationalen Agrarpolitik verfolgt werden. Internationale Faktoren können allerdings die Rahmenbedingungen natio-

---

124 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2014): Auf dem Wege der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance. Studie der EKD-Kammer für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 117, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_117.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_117.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

naler Politik erheblich beeinflussen, beispielsweise in der Außenwirtschaftspolitik, bei der Festlegung von Zöllen sowie bei Subventionen. Diese Aspekte werden in internationalen Foren ausgehandelt. Ärmere Länder haben keine ausreichenden Kapazitäten, bei solchen Verhandlungen eigene Anliegen durchsetzen zu können. Daher kommt es vermehrt zu Governance-Situationen, die als »Zonen gemischter Governance« bezeichnet werden können, da die Rahmenbedingungen von Politikgestaltung sowohl von internationalen als auch nationalen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Hinzu kommen oft noch lokale Einflussfaktoren. In vielen Problemkontexten führen solche Zonen gemischter Governance dazu, dass es zu einem Verweissystem für Verantwortlichkeiten kommen kann: Die politisch einflussreichen Akteure im nationalen Kontext verweisen auf die Bedeutung der WTO oder anderer internationaler Rahmenbedingungen und lehnen eine Verantwortungsübernahme für negative Politikergebnisse ab. Internationale Akteure verweisen auf die Bedeutung nationaler Rahmenbedingungen bzw. nationale und internationale Akteure verweisen auf Marktdominanz, den Einfluss privater Akteure etc. Opfer von Menschenrechtsverletzungen erleben deshalb oft in einem solchen Verweissystem eine »organisierte Verantwortungslosigkeit«.

Die L'Aquila Food Security Initiative, die auf dem G8-Gipfel 2009 ins Leben gerufen und seither durch die G8 und weitere Geber, durch internationale Organisationen und eine Reihe von Partnerländern getragen wurde, hat in beträchtlichem Umfang neue und zusätzliche Finanzmittel mobilisiert. Verschiedene bilaterale Geber, nicht nur Deutschland, haben in den letzten Jahren ihre Unterstützungsangebote in strategischer und finanzieller Hinsicht erheblich ausgeweitet. Die EU-Kommission hat in ihrem 11. Europäischen Entwicklungsfonds für die Jahre 2014 bis 2020 den Programmen für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung die größte Priorität und das größte Finanzvolumen zugewiesen. Alle diese Hilfeleistungen sind extrem wichtig, wenn es darum geht, Innovations- und Reformpotenziale zu erschließen. Sie können jedoch nur unterstützenden Charakter haben und stellen keinen Ersatz für Eigenanstrengungen und Eigenverantwortung der Partnerländer dar. »Ownership« dieser Länder unter breiter Partizipation ihrer Zivilgesellschaft, die Eingliederung von Geberleistungen in die selbstverantworteten Programme der Partner sowie die gegenseitige Rechenschaftspflicht von Gebern und Nehmern gelten als zentrale Prinzipien einer »Partnerschaft auf Augenhöhe«, die in der Praxis zunehmend erprobt und erfolgreich angewendet werden.

Bisher nicht befriedigend gelöst ist die Problematik von Lebensmittelspekulationen und ihrem Einfluss auf die Ernährungssicherung. Bislang hat sich kein wissenschaft-



licher Konsens herausgebildet, demzufolge der preisverzerrende Einfluss von Lebensmittelspekulationen zweifelsfrei bewiesen werden kann (vgl. Kap. 2.2). Aber ebenso fehlt der Beweis, dass entsprechende Spekulationen im Blick auf mögliche Preisverzerrungen und dadurch bedingte Verschärfung von Hungersnöten völlig unwirksam sind. Solange dieser wissenschaftliche Dissens besteht, sollten sich Regulatoren und Marktbeteiligte am Vorsorgeprinzip orientieren und mit äußerster Vorsicht agieren: Gegenmaßnahmen wären z. B. die Wiedereinführung von Positionslimits an den Warenterminmärkten, Begrenzung des Handels von Investmentfonds und des Eigenhandels, Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf Rohstoffterminhandel sowie die Formulierung von Leitlinien und die Zurückhaltung von Anlegern, Banken und Vermögensverwaltern bei der Geldanlage an den Nahrungsmittel-Terminmärkten. Die Beweislast sollte daher aus unserer Sicht umgekehrt werden.

### 5.1.2 Menschenrechtsbasierte Governance

Die Menschenrechte im Allgemeinen und das Recht auf angemessene Nahrung im Besonderen bieten die Chance, die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure präzise zu benennen und damit Lösungsmöglichkeiten für Konfliktsituationen zu finden. Die Nationalstaaten sind verpflichtet, sich zuerst und besonders für benachteiligte Gruppen einzusetzen. Dabei müssen sie die Rechte dieser Bevölkerungsgruppen achten und nicht durch eigene Politikmaßnahmen schädigen. Sie müssen ihrer Schutzfunktion nachkommen und Dritte, vor allem wirtschaftlich mächtige Gruppen und Akteure, so überwachen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Im Bereich der Agrarinvestitionen wird es nötig sein, neue Akteure und neues Kapital einzubinden. Umso wichtiger ist es, dass Investoren klare Vorgaben haben und hierfür zur Verantwortung gezogen werden können. Die Regierungen sind zudem aufgefordert, die verfügbaren Ressourcen bevorzugt für besonders benachteiligte Gruppen einzusetzen. Dabei müssen in der Regel mehr Mittel für ländliche Entwicklung ausgegeben werden als bisher. Zentral wird dabei sein, dass die Mittel so eingesetzt werden, dass die Einkommen gerade dieser Gruppen steigen.

Die Verpflichtungen aus den Menschenrechten beziehen sich nicht nur auf die Auswirkungen nationaler Politik, sondern auch auf die internationalen Auswirkungen verschiedener Politikfelder von Agrar- bis Außenwirtschaftspolitik. Dies betrifft sowohl die Auswirkungen europäischer Agrar- und Fischereipolitik als auch die Investitionen von Staatsinvestitionsfonds aus den Golfstaaten in Afrika oder die Förderaktivitäten brasilianischer Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik oder Angola.

Eine andere Berufungsebene für das Einklagen einer konsistenten externen Politik gegenüber den Entwicklungsländern sind die verschiedenen VN-Beschlüsse und internationalen Verträge, die unterschiedliche Verbindlichkeiten und Durchgriffsweiten haben. Zur Welternährung sind vor allem das Ziel 1 der MDGs (Halbierung des Anteils der Armen und der Hungernden) als »überwölbendes Ziel« und das Recht auf Nahrung als eines der WSK-Menschenrechte<sup>125</sup> zu nennen. Im Rahmen der im Juni 2011 im Menschenrechtsrat verabschiedeten VN-Leitprinzipien zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte werden die Verantwortlichkeiten von Unternehmen für die Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen und deren Umsetzung beschrieben. Unternehmen sollen in ihrem gesamten Geschäftsbereich mit der gebotenen Sorgfalt sicherstellen, dass eigene Aktivitäten nicht zu Verletzungen beitragen. Alle Akteure sollen sicherstellen, dass sie die in ihrem Bereich anfallenden Verantwortlichkeiten in den Blick nehmen und für ihr Handeln auch zur Verantwortung gezogen werden können. Beispielhaft ist dies in den im Mai 2012 verabschiedeten »Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern«<sup>126</sup> gelungen. Sie sind das erste globale völkerrechtliche Instrument, das den sicheren und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen regelt und sich damit auch mit problematischen Landinvestitionen, dem »Landgrabbing«, befasst. Diese Leitlinien beschreiben im Detail, was die Umsetzung einer menschenrechtsorientierten Land- und Bodenpolitik von Regierungen, aber auch von privaten Akteuren verlangt und können damit ein zentraler Standard sein, um beispielsweise bei Agrarinvestitionen sicherzustellen, dass Menschen in ländlichen Regionen in ihrer bisherigen Landnutzung nicht übergangen werden. Investitionen sind notwendig, sie sollen aber so realisiert werden, dass sie den Menschen in den Regionen nutzen und keinen Schaden anrichten.

### 5.1.3 Empfehlungen zu Governance-Strukturen

In ihrer Studie »Auf dem Weg der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance« hat sich die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung dafür ausgesprochen, Parallelstrukturen zu überwinden und die Vereinten Nationen gegenüber der sogenannten Club-Governance (G7/8 und G20) zu stärken. Fernziel soll ein »Global Council für soziale, ökologische und wirtschaftliche Fragen«

---

125 WSK-Menschenrechte = wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Vgl. auch <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/wsk-rechte.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

126 Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests, <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/> [aufgerufen am 28.1.2015].

sein, der weltweit eine menschenrechtsbasierte nachhaltige Entwicklung vorantreibt. Dieser Global Council könnte durch eine Neugründung entstehen oder aus einem Transformationsprozess, in dem sich der Weltwirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) und die G20 reformieren und fusionieren.

Den Kampf gegen den Hunger soll das 1974 geschaffene und in den letzten Jahren reformierte Committee on World Food Security (CFS) koordinieren, das jedoch noch weiter gestärkt werden muss. Sowohl die Weltbank als auch die G7-Staaten sollten die Führungsrolle des CFS in Fragen der Sicherung der Welternährung anerkennen und nicht durch unabgestimmte eigene Initiativen konterkarieren.<sup>127</sup>

## 5.2 Die Europäische Union

### 5.2.1 Das Kohärenzgebot

Politische Entscheidungen, die von Seiten der europäischen Staaten auf nationaler Ebene oder auf Ebene der Europäischen Union getroffen werden, können erhebliche Auswirkungen auf die Welternährungslage und die Ernährungssicherheit der Entwicklungsländer haben. Doch die angemessene politische Bearbeitung dieser Fragen wird durch die Art und Weise der Ressortaufteilung sowohl bei den nationalen Regierungen als auch auf EU-Ebene behindert.

Die Lobbyaktivitäten der Nichtregierungsorganisationen, die auf europäischer Ebene für internationale Gerechtigkeit eintreten, berufen sich vor allem auf das Kohärenzgebot (Politikkohärenz mit den Entwicklungsländern, PCD), das in Artikel 208 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) festgehalten ist: »Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.« Das Gebot leitet sich aus dem Artikel 3(5) des EU-Vertrags (EUV) von 2010 ab.<sup>128</sup> Dieses Gebot hat Verfassungscharakter.

127 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2014): Auf dem Wege der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance, EKD-Texte 117, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_117.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_117.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

128 »In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen ... Sie leistet einen Beitrag zu Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechten Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte.« [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertragsartikel/Pdf/Art\\_3\\_EUV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertragsartikel/Pdf/Art_3_EUV.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

Das Entwicklungsressort der EU-Kommission ist in seinem Auftrag weitgehend beschränkt auf Kooperationsvorhaben mittels finanzieller und technischer Mittel. Wenn es in den Fachressorts um entwicklungspolitische Kohärenz externer Politikdimensionen geht, sind die anderen Generaldirektionen sehr viel mächtiger aufgestellt. Sie verfügen nicht nur über die entsprechende technische, ökonomische und juristische Expertise in Einzelfragen, sondern hinter ihren Anliegen stehen auch starke nationale Eigeninteressen und einflussreiche Interessensgruppen.

Zudem ist die Formulierung der Kohärenzverpflichtung – »Rechnung tragen« – sehr schwach, denn dies verpflichtet zu nichts. Meist wird der Kohärenz entsprochen, indem man nach dem interessengeleiteten Aushandeln internationaler Regulierungen Sonderparagrafen einfügt, die den Entwicklungsländern beschränkte Ausnahmen gestatten, oder »Capacity Building« in Aussicht stellt. Das »Capacity Building« ist dann aber meist aus den Mitteln der Entwicklungspolitik zu finanzieren und beeinträchtigt die konsequente Verfolgung der Eigeninteressen kaum.

Die Ziele der europäischen Agrarpolitik (gemeinsame Agrarpolitik, GAP) sind auf die Eigenbelange der Agrar- und ländlichen Entwicklung im Inland ausgerichtet und nicht auf die Bewältigung der globalen Herausforderungen der gesamten Menschheit. Damit besteht ein Widerspruch zwischen einer auf den Eigennutz ausgerichteten Agrarpolitik und einer Agrarpolitik, die globale Herausforderungen annimmt. Die EU ist zum größten Agrarimporteur und -exporteur der Welt geworden.<sup>129</sup> Die landwirtschaftliche Primärproduktion wird nur noch von einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung geleistet und ihr Anteil an der Ernährungswirtschaft ist stark geschrumpft. Die verbliebenen Agrarbetriebe sind heute hochgradig rationalisiert, spezialisiert und professionell geführt; aus dem Bauer von früher ist heute der Agrarmanager geworden. Die einzige Kohärenzfrage, die diese Agrarpolitik zulässt, ist die Frage nach der Konformität der internen Regelung mit dem Regelwerk der WTO.

Die Agrarpolitik der EU erkennt nicht einmal in einer Präambel ihre Verantwortung für eine zukünftige Sicherung der Welternährung, für die harmonische Entwicklung der Weltagrarmärkte oder eine weltweite nachhaltige Agrarentwicklung an. Dabei sieht der Landwirtschaftsetat der EU für 2014 bis 2020 Ausgaben in Höhe von 371,8 Milliarden Euro vor. Das sind 39 Prozent des gesamten Etats. Die Mittel sollen dazu dienen, die EU-Landwirtschaft international konkurrenzfähig zu machen, Landwirts-

---

129 Vgl. topagrar online: <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Von-Witzke-EU-vernachlaessigt-straeflich-Produktivitaetssteigerungen-1182801.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

familien eine Einkommensstütze zu geben, die Agrarumwelt zu schützen, Verbrauchern Qualität und Sicherheit zu gewährleisten sowie ländliche Räume zu entwickeln. Diese Ziele lassen sich jedoch langfristig nicht auf Kosten der Agrarwirtschaften der Entwicklungsländer verwirklichen. Bei fast allen von der EU geförderten nationalen Programmen treten mögliche Konflikte mit den Interessen einer weltweiten Verträglichkeit und ökologischen Nachhaltigkeit auf. Dies ist zukünftig stärker zu beachten und zu vermeiden.

Die EU und die europäische Agrar- und Ernährungswirtschaft sind bei allen internationalen Verhandlungen zentrale Player, ob bei den G8, wo es um die Weltmarktstabilisierung geht, oder bei der FAO, wo es u. a. um die Hungerbekämpfungspolitik geht, bei der internationalen Standardsetzung wie dem Codex alimentarius<sup>130</sup>, der internationalen Tierseuchenbekämpfung, den verschiedenen agrarbezogenen Umweltkonventionen etc. Doch das politische Agieren auf dieser Ebene ist intransparent und kaum verbunden mit der eigenen Agrarpolitik.

So hat z. B. die starke Weltmarktintegration der EU-Landwirtschaft, insbesondere im Blick auf den hohen Importbedarf der EU-Landwirtschaft für Futtermittel auf der einen und die übermäßigen Exporte z. B. von Hühnerrestteilen auf der anderen Seite erhebliche Auswirkungen auf die Ernährungssicherung in den Entwicklungsländern. Ebenso werden die ökologischen, sozialen und ernährungspolitischen Effekte in den Anbauländern durch Energiepflanzenexporte für die EU-Biokraftstoffproduktion bei der Gesetzgebung in der EU und ihren Mitgliedsstaaten so gut wie nicht beachtet. Immer noch sind – trotz Kohärenzgebotes und den Bekenntnissen der Politik zur Hungerbekämpfung – in der Prioritätensetzung der Politikmaßnahmen die nationalen und europäischen Belange wichtiger als die entwicklungspolitischen.

Unbestreitbar spielt die EU bei internationalen Verhandlungen und Regelwerken auch eine konstruktive Rolle, die anzuerkennen ist. Hilfreich ist z. B. die »Everything but Arms-Initiative«, bei der die EU ihre Agrarmärkte für die 48 ärmsten Länder fast vollständig geöffnet hat.<sup>131</sup> Oder sie hat sich bei den Verhandlungen zum Cartagena-Pro-

130 Der Codex Alimentarius ist eine Sammlung in einheitlicher Form dargebotener internationaler Lebensmittelstandards. Er beruht auf den Annahmen und Beschlüssen der sogenannten Codex-Alimentarius-Kommission, eines gemeinsamen Gremiums der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Vereinten Nationen; <http://www.codexalimentarius.org/> [aufgerufen am 28.1.2015].

131 Vgl. European Commission (2013): Everything but Arms (EBA) – Who benefits? [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150983.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

*Kasten 12*

**Kohärenzdefizite am Beispiel der Geflügelproduktion in Benin**

In dem vom BMZ mit entworfenen G8-Framework für Benin ist die Entwicklung der lokalen Geflügelproduktion vorgesehen. Eine Firma aus Benin verpflichtet sich in dem Framework, ihre Investitionen in die Geflügelproduktion zu erhöhen, um den eigenen auf 75 Tonnen Produktionsmaße ausgelegten Geflügelschlachthof besser auszulasten. Angesichts von über 130.000 Tonnen tiefgefrorenem Geflügelfleisch, die aus der EU jährlich nach Benin exportiert werden, stellt sich die Frage, wie erfolgreich diese Initiative sein kann. Betrachtet man auch das G8-Framework für Nigeria, verschärft sich der Eindruck, dass hier ein großes Kohärenzdefizit vorliegt. In Nigeria ist im Rahmen der G8-New Alliance geplant, einen Geflügelbetrieb aufzubauen, der eine Produktionskapazität von einer Million Tieren im Jahr erreicht. Gleichzeitig werden aber ca. 100.000 Tonnen Geflügelfleisch mit europäischem Ursprung aus Benin nach Nigeria geschmuggelt. Dieses illegal eingeführte Fleisch bedroht nach Aussagen des nigerianischen Geflügelverbandes massiv die lokale Produktion.

Entwicklungspolitisch kohärentes Handeln zur Stärkung der Geflügelproduktion in Benin und Nigeria würde bedeuten, dass sich die Bundesregierung dafür einsetzt, dass die Geflügelfleischexporte nach Benin stark reduziert oder ganz eingestellt werden. Hierzu könnte ein Beschwerde-mechanismus für Produzenten aus Entwicklungsländern gegenüber der EU etabliert werden. Bei der GAP-Reform scheiterte dieser Vorschlag jedoch.

Ein nachhaltiger Aufbau der Geflügelproduktion in Benin und die sich damit verbessernde Ernährungssituation der lokalen Produzenten erfordert eine langfristige und gut abgestimmte Rückzugsstrategie der europäischen Geflügelfleischexporteure. Nur auf diesem Weg lässt sich die Lücke zwischen Bedarf und lokaler Produktion schließen.

Quelle: Brot für die Welt

tokoll zur biologischen Sicherheit den Wünschen der Entwicklungsländer nach hohen Sicherheitsstandards bei der Bio- und Gentechnik angenähert. Die EU hat sich für die »Freiwilligen Leitlinien der FAO zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung und zur Landpolitik« eingesetzt. Auch bei den Klimaverhandlungen oder den Verhandlungen zur Biodiversität ist sie offen gegenüber den Belangen der Entwicklungsländer. Aber sie zeigt weder Führungsstärke noch einen klaren politischen Willen.

In anderen Verhandlungssträngen dagegen verfolgt die EU unnachgiebig ökonomische Eigeninteressen, wie z. B. bei dem internationalen Rechtsrahmen zum geistigen Eigentum, zur Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte oder den Investitionsabkommen, die beide einen starken Agrarbezug haben. Außerdem ist die gemäßigte Handelsliberalität bei Präferenzabkommen kein Ersatz für Schädigungen, die von der EU in anderen Bereichen ausgehen, wie z.B. in ihrer Position als offensiver Agrarexporteur.

## 5.2.2 Empfehlungen für die Agrarpolitik der EU

Die Kammer für nachhaltige Entwicklung plädiert dafür, die EU-Agrarpolitik am Leitbild einer ökologisch nachhaltigen, multifunktionalen und vielfältigen Landwirtschaft auszurichten, die ihrer Verantwortung gegenüber den Erzeugerinnen und Erzeugern und den Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Europäischen Union, aber auch den Menschen in den Entwicklungsländern nachkommt.<sup>132</sup>

Hierzu sollten die folgenden Aspekte Beachtung finden:

- Direktzahlungen an die europäischen Landwirte dürfen sich nicht handelsverzerrend auswirken.
- Sicherheit und Qualität der Lebensmittel in der EU müssen gewährleistet werden, ohne Kleinproduzenten in Entwicklungsländern durch ungerechtfertigte Standards, die als nicht-tarifäre Handelshemmnisse genutzt werden, aus den Märkten zu drängen.
- Ein erkennbarer Teil aller Agrarforschungsprojekte in Europa muss nachweislich der Lösung der globalen Zukunftsherausforderungen der Landwirtschaft und Welternährung dienen und einen Entwicklungsländerbezug umfassen.
- Die EU sollte sich bei internationalen Handelsabkommen für Reformen einsetzen, die Entwicklungsländern genug Politikflexibilität für Ernährungssicherung verleiht, statt nur die Öffnung der Märkte für europäische Exportinteressen zu verfolgen.
- Prüfverfahren für die Sicherheit neuer Technologien und ihrer Produkte für die Landwirtschaft sind so zu gestalten, dass weltweit hohe Standards eingehalten werden, anstatt Produkte, die in der EU keine Zulassung erhalten, in Entwicklungsländer zu exportieren.

---

132 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2011): Leitlinien für eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft, Zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union. Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 114, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_114.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_114.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

- Hohe Weltmarktpreise sollten Landwirtschaften in schwachen Ländern die Chance eröffnen, ihre eigenen Agrarpotenziale zu mobilisieren. Die EU sollte auf Exportoffensiven verzichten, wenn hierdurch Entwicklungsländer betroffen sind.
- Die nötige Energiewende in der EU muss so gestaltet werden, dass nicht massiv auf die Biomasseproduktion der Entwicklungsländer zurückgegriffen wird.
- Die EU-Agrarpolitik muss einen klaren Zielrahmen für die externe Dimension der Agrarpolitik erhalten, der auch in die Wirkungskontrolle mit eingeht und im Blick auf alle Politikprogramme der Agrarpolitik durchbuchstabiert wird.
- Die externe Dimension der Agrarpolitik sollte durch ein eigenständiges Budget unterfüttert werden, das als »Dritte Säule« in die zukünftige Gestaltung der GAP Eingang findet.
- Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, dass vom Territorium der EU keine Exporte mit Hilfe von Dumpingmethoden erfolgen, die den Handel mit und die Märkte in Entwicklungsländern verzerren.
- Die Europäische Union sollte die »Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung« zur Richtschnur ihres Agrarhandels mit Entwicklungsländern machen und alles unterlassen, was die Ernährungssouveränität und die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung in den Entwicklungsländern behindert.
- Den Entwicklungsländern muss ein Beschwerdemechanismus angeboten werden, um entwicklungsfeindliche Handelspraktiken auch jenseits der WTO-Regeln zur Verhandlung zu bringen.
- Die Lasten der Anpassung an den Klimawandel für Entwicklungsländer sind auszugleichen. Diese externen Effekte müssen zu Lasten der Verursacher und zum Nutzen der Geschädigten internalisiert, das heißt, durch entsprechende politische Maßnahmen ausgeglichen werden. Dies ist besonders bedeutsam, da wohlhabende Staaten als Hauptverursacher zeitweilig sogar Nutznießer des Klimawandels im Bereich der Landwirtschaft sein werden (vgl. Kap. 2.3.2).



## 5.3 Die deutsche Bundesregierung

### 5.3.1 Politikkohärenz für Entwicklung

Nicht nur die EU, auch die Bundesrepublik Deutschland ist in der Pflicht, mehr Verantwortung für weltweite Ernährungssicherung zu übernehmen. Im Jahr 2000 hat sich Deutschland, wie alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, mit der Millenniums-Erklärung zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und damit zur Reduzierung der extremen Armut und des Hungers bis zum Jahr 2015 verpflichtet. Die Bekämpfung des Hungers in der Welt ist in besonderer Weise von Inkohärenzen betroffen. So ist die Zahl der Ressorts, deren Handeln sich auf dieses Arbeitsfeld auswirken, sehr groß.

Trotz des Ressortprinzips im Regierungshandeln sollten Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung und Agrarentwicklung als übergeordnete Ziele benannt werden. Die globalen Herausforderungen wie die Bekämpfung des Hungers lassen sich heute nicht mehr in voneinander getrennten Politikfeldern bearbeiten. Die vorhandenen Ressortstrukturen stehen dem entgegen – von der jeweiligen Verwaltungsmentalität über unterschiedliche Machtinteressen bis hin zur Segmentierung des Bundeshaushalts in zahlreiche Einzelpläne. Daher gilt es kurzfristig, im Rahmen der vorhandenen Strukturen durch entsprechende Mechanismen die Kohärenz im Interesse der Entwicklung zu verbessern. Regierungsweite Zielvereinbarungen können getroffen werden. Mit möglichen Zielkonflikten kann pro-aktiv umgegangen werden, Zielhierarchien können festgelegt werden. Der 2001 eingesetzte AK Welternährung, der die Kohärenz zwischen dem BMZ und dem BMEL unter Beteiligung von Vertretern der Zivilgesellschaft erhöhen soll, ist ein entsprechender Versuch. Der AK beteiligt aber weder weitere betroffene Ressorts, noch ist er mit Kompetenzen ausgestattet oder kann Zielkonflikte adressieren.

Das BMZ sollte Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung und Agrarentwicklung für den eigenen Geschäftsbereich als Querschnittsaufgabe definieren. Ein entsprechendes Konzept und ein Plan zur Operationalisierung sollten erarbeitet werden. Dabei ist es nicht ausreichend, ein solches Konzept sektorübergreifend aufzusetzen. Eine weitreichende Kohärenz mit möglichst allen Arbeitsbereichen des Ressorts ist anzustreben, dafür erforderliche Mechanismen sind herzustellen.

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre, wenn das BMEL die internationale Verantwortung der deutschen und der europäischen Agrarpolitik anerkennt und dem in der eigenen

Prioritätensetzung Rechnung trägt. Dabei sollten die Arbeitsbereiche Welternährung/FAO, Agrarforschung und Wissenstransfer hinsichtlich der Agrarentwicklung im globalen Süden intensiviert werden. Das Bundeslandwirtschaftsministerium führte 2011/12 einen breiten gesellschaftlichen Dialog, aus dem die »Charta für Landwirtschaft und Verbraucher« hervorging. Eines der Handlungsfelder war auf die Frage der Sicherung der Welternährung ausgerichtet und sollte wieder stärker in den Blick genommen und weiterentwickelt werden.

Der Nexus von Energie-Wasser-Ernährung macht deutlich, dass die Förderung von Biomasse für die stoffliche und energetische Nutzung und deren Import kohärent mit der Entwicklungspolitik gestaltet werden muss, damit die Ressourcen Wasser und Land denjenigen, die sie bisher nutzen, nicht entzogen werden.

Die nationale Agrarpolitik, insbesondere der Export von Fleisch und verarbeiteten Lebensmitteln sowie die Nutzung von Industriepflanzen, ist in ihren Auswirkungen auf die Welternährung einer regelmäßigen Prüfung in Abstimmung mit dem BMZ zu unterziehen. In diesem Bereich ergeben sich gerade durch die vom BMZ eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der G8 New Alliance for Food Security and Nutrition große Inkohärenzen (siehe Kasten 12).

Politikkohärenz für Entwicklung ist also dringend und unabhängig von der weiteren Bewertung der G8 New Alliance for Food Security and Nutrition von der Bundesregierung herzustellen. Ebenso sind die Parameter der Nahrungsmittelpolitik, vom Verbraucherschutz über den nationalen Konsum bis hin zur Eindämmung von Nahrungsmittelverschwendung, entsprechend anzupassen.

### **5.3.2 Empfehlungen an die Bundesregierung**

Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung plädiert dafür, dass die Bundesregierung Armutsbekämpfung, Ernährungssicherung und Agrarentwicklung als ein überwältigendes und prioritäres Ziel benennt. Durch die Definition von Zielhierarchien und von Abstimmungsmechanismen mit allen beteiligten Ressorts können in der Folge auftretende Zielkonflikte ausgetragen und Inkohärenzen überwunden werden. Ein konsequenter »whole of government approach« ermöglicht ein kohärentes und ressortübergreifendes Vorgehen. Zusätzlich werden innerhalb der Entwicklungspolitik Ernährungssicherung und Agrarentwicklung als zentraler Fokus festgeschrieben und kohärent und gemeinsam mit dem Landwirtschaftsressort vorangetrieben.

Angesichts der Problemlage ist die wachsende Aufmerksamkeit für die Themen Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung erfreulich und überfällig. Die Kammer begrüßt daher, dass die Bundesregierung in den letzten zehn Jahren zur Unterstützung der Anerkennung und Verankerung des Rechts auf angemessene Nahrung sowohl im Kontext der Welternährungsorganisation als auch im Menschenrechtsrat eine konstruktive Rolle gespielt hat. Deutschland hat sich intensiv für die Erarbeitung und Verabschiedung der »Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung« und für die Erarbeitung der »Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern« eingesetzt. Nun ist eine konsequente Umsetzungspolitik, koordiniert zwischen den Ressorts und den Durchführungsorganisationen, erforderlich. Die menschenrechtsbasierte Politik für den Ernährungs- und Agrarbereich muss konsequent in den Post-2015-Prozess der Formulierung neuer Entwicklungsziele auf Ebene der Vereinten Nationen eingebracht werden. Menschenrechte betonen die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure. Diese »Accountability«-Perspektive sollte die Neuformulierung der Entwicklungsziele nach 2015 prägen.

Wünschenswert wäre es zudem, gemeinsame Antworten auf die im Kapitel 2.6.2 benannten Konfliktlinien zu finden. Bislang ist international ein Konsens entstanden, dass ländliche Entwicklung wieder stärker ins Zentrum der internationalen Politik rücken muss. Es scheint auch einen zunehmenden Konsens dafür zu geben, dass neue und dringend benötigte Investitionen in ländlichen Regionen die dort lebenden Menschen und Kleinbauernfamilien einbeziehen sollten, damit sie dazu beitragen, Hunger und Unterernährung zu reduzieren. Offen sind dabei Fragen, wie dies vorangetrieben werden soll. Das Thema der verantwortlichen Agrarinvestitionen wird den CFS in den kommenden Jahren intensiv beschäftigen.

Das Recht auf Nahrung hat das Potenzial, die menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure ins Zentrum der Debatte zu stellen. Der wiederbelebte Ausschuss für Welternährungssicherheit sollte auch langfristig eine tatsächliche Koordinierungsrolle bekommen. Mit dem Recht auf Nahrung sollte ein Referenzstandard angewandt werden, der verschiedenen Akteuren Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten abverlangt.

Wir empfehlen vor diesem Hintergrund:

- Deutschland sollte seine Vorreiterrolle bei der Förderung des Rechts auf Nahrung im internationalen Kontext beibehalten und dies eng abstimmen mit den Aktivitä-

ten zur Förderung des Rechts auf Wasser. Ein rechtebasierter Ansatz sollte vor allem in den neuen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs, Post-2015-Prozess) verankert werden. Hier besteht eine besondere Möglichkeit zur Schaffung von Kohärenz zwischen verschiedenen Politikfeldern, die alle Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit haben.

- Deutsche Akteure sollten sich für einen starken und relevanten Ausschuss für Welternährungsfragen einsetzen. Die beteiligten Ministerien (BMEL, BMZ, AA) sollten sich gemeinsam für eine Stärkung und entsprechende Nutzung des CFS einsetzen. Deutsche Initiativen im Bereich der G8/G20 oder in der Weltbank sollten dieser Empfehlung stets Rechnung tragen. Die deutsche Politik in Welternährungsfragen sollte dabei grundsätzlich zwischen den beteiligten Ressorts und Durchführungsorganisationen abgestimmt sein.
- Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte einen Schwerpunkt auf das Thema Ernährungssicherheit und die Stärkung der Governance in diesem Bereich legen. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit könnte dabei besonders eine menschenrechtsbasierte nationale Governance einsetzen. Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sollte abgestimmt und darauf ausgerichtet sein, Koordinierung und Absprachen zwischen den verschiedenen multilateralen Gebern zu erreichen.
- Deutschland sollte die Auswirkungen eigener Aktivitäten im In- und Ausland so ausgestalten, dass es zu möglichst wenigen Kohärenzproblemen zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Politikbereichen kommt. Deutschland sollte dabei anerkennen, dass es auch eine extraterritoriale Menschenrechtsverantwortung hat.
- In diesem Kontext sollte es zu seinen Verpflichtungen zur Nothilfe stehen und die neue Food Assistance Convention ratifizieren und den Bereich der internationalen Nothilfe im Ernährungsbereich in die allgemeine Koordinierung beim CFS integrieren helfen.
- Bei der Aushandlung von europäischen und internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommen und anderer Verträge und Abkommen in Bereichen, die für Ernährungssicherheit von Bedeutung sind, sollte Deutschland seine menschenrechtlichen Verpflichtungen immer im Blick haben und im Vorfeld men-

schenrechtliche Risikoanalysen oder menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchführen.

- Deutschland sollte sich für eine aktive Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte engagieren und diese zur Orientierung für Unternehmen, die im Agrar- und Landwirtschaftssektor tätig sind, entsprechend einsetzen.

Die Bundesregierung kann wichtige Beiträge zur Verbesserung der weltweiten Ernährungssicherheit leisten. An dieser Stelle sollen dazu genannt werden:

- Die Bundesregierung sollte sich für die Eindämmung der Spekulation mit Nahrungsmitteln einsetzen. Rohstoffindexdepots sollten keine Nahrungsmittel in ihr Portfolio aufnehmen dürfen: Auf den Warenterminmärkten sollten nur Händlerinnen und Händler zugelassen werden, die im realen Agrarhandel tätig sind.
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die im Rahmen der FAO erarbeiteten »Freiwilligen Leitlinien für verantwortliche Regierungsführung im Bereich von Landnutzungsrechten« zum verbindlichen Standard in der deutschen Außenwirtschaftsförderung und in den internationalen Finanzinstitutionen werden.
- Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, im Rahmen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik der EU (GAP und GFP) alle noch bestehenden handelsverzerrenden Agrarsubventionen abzuschaffen.
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass den Entwicklungsländern ein Beschwerdemechanismus eingerichtet wird, um entwicklungsfeindliche Handelspraktiken auch jenseits der WTO-Regeln zur Verhandlung zu bringen.

## 5.4 Die Ernährungswirtschaft

### 5.4.1 Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen

Nachdem in Entwicklungsländern mehrere Jahrzehnte zu wenig in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung investiert worden ist, wird es in den kommenden Jahren darauf ankommen, die Investitionen insgesamt zu steigern. Im Jahr 2009 hatte die FAO den jährlichen Investitionsbedarf für Entwicklungsländer auf 83 Milliarden US-

Dollar geschätzt.<sup>133</sup> Ein großer Anteil davon wird laut FAO durch ausländische Direktinvestitionen der Privatwirtschaft (Foreign Direct Investments, FDI) aufgebracht werden müssen.

Über die Berechtigung dieser Zahlenangaben ist in den letzten Jahren intensiv gestritten worden. Zum einen wird angezweifelt, ob der tatsächliche Investitionsbedarf so hoch ist wie angegeben, da die Investitionstätigkeiten von Kleinbauernfamilien durch eigene Arbeitskraft ökonomisch unterschätzt werden. Der wissenschaftliche Begleitausschuss des Welternährungsausschusses hat in seiner Studie von 2013 über Chancen der Investitionsförderung von Kleinbauern darauf hingewiesen, dass derzeit etwa zwei Drittel aller Investitionen in die Landwirtschaft von Kleinbauern getätigt werden, vor allem durch die Nutzung eigener Arbeitskraft, und dass diese Investitionsleistungen systematisch unterschätzt und nicht angemessen erfasst werden. Sollten durch gute Rahmenbedingungen weitere Investitionen von Kleinbauernfamilien angeregt werden, wäre der Gesamtbedarf an zusätzlichen Investitionen möglicherweise deutlich niedriger. Zum zweiten wird bezweifelt, ob die der Investitionsschätzung zugrundeliegende Annahme, dass die weltweite Produktion bis 2050 um 70 Prozent gesteigert werden muss, stimmig ist. Derzeit gehen bis zu einem Drittel der Ernten durch Nachernteverluste verloren. Ein nicht unerheblicher Teil der Agrarproduktion geht zudem verloren, da verarbeitete Nahrungsmittel in Industrie- und auch in Entwicklungsländern ungenutzt und verpackt nach Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums weggeworfen werden. Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln hängt auch davon ab, wie viel Anteile der Agrarproduktion als Futtermittel genutzt werden oder wie viel für die Gewinnung von Agrartreibstoffen genutzt wird. Die Steigerungsvorgaben von 70 Prozent, die 2009 formuliert wurden, sind also mit Vorsicht zu genießen

Trotz dieser Unsicherheiten wird es in den nächsten Jahren darauf ankommen, mehr Investitionen in die Landwirtschaft und in ländliche Entwicklung zu generieren. Die Mittel vieler Entwicklungsländer sind nach wie vor gering. Nur knapp zehn der afrikanischen Länder erfüllen inzwischen die Vorgabe der Afrikanischen Union von 2003, wenigstens zehn Prozent der nationalen Haushalte in diesem Bereich zu investieren. Die Mittel der bi- und multilateralen Geber sind zwar seit dem Tiefpunkt 2005 wieder angestiegen, dennoch hat der Bereich der ländlichen Entwicklung noch längst nicht

---

133 Vgl. How to feed the World 2050, High Level Expert Forum, Rome 12 – 13 October 2009; [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues\\_papers/HLEF2050\\_Investment.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Investment.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

wieder die Bedeutung wie in den 1980er Jahren. Diese beiden Zahlen bestimmen, wie viele öffentliche Investitionen in dem Sektor getätigt werden. Der Bedarf gerade an öffentlichen Investitionen wird von vielen Agrarwissenschaftlern als sehr hoch angesehen, da die Infrastruktur in ländlichen Räumen oft sehr schlecht ist. Dies betrifft Straßen und Transportmöglichkeiten, aber auch Investitionen in die Lagerhaltung, die Agrarberatung und Veterinärdienste, Wetterinformationen, Saatgutversorgung und insgesamt eine funktionierende staatliche Infrastruktur von Landkatasterämtern bis hin zu Polizei und Justiz. Die öffentlichen Investitionen hätten insbesondere für benachteiligte Produzenten wie Kleinbauernfamilien eine besondere Bedeutung, da gerade sie nicht in der Lage sind, tierärztliche Beratung oder Transportdienstleistungen privat vorzufinanzieren.

Seit der Konferenz der FAO von 2009 werden deshalb von der Agrarwirtschaft vor allem nationale und ausländische private Investitionen in die Landwirtschaft gefordert. Bis 2008 war das Niveau von nationalen und von FDIs in die Landwirtschaft der Entwicklungsländer eher desillusionierend: 2008 betrug sie nur 5 Milliarden US-Dollar. Weit mehr wurde im Vergleich in die Ernährungswirtschaft der Entwicklungsländer durch FDIs investiert (85 Milliarden US-Dollar), d. h. in die Nahrungsmittelindustrie und in die Vermarktung über Supermärkte, aber nur primär in einige wenige weiterentwickelte Länder. Insgesamt betrug die FDIs, die vor der Welternährungskrise in den Agrar- und Ernährungssektor der Entwicklungsländer gingen, rund 4 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen, was nicht der wirtschaftlichen Bedeutung dieses Sektors in den Ökonomien der Entwicklungsländer entspricht. Andere Sektoren, vor allem Bergbau und verarbeitende Industrie, waren offensichtlich als Ziele von FDI viel attraktiver.

Auslandskapital ist nicht nur wichtig, um die nationalen Kapitalressourcen zu ergänzen, sondern auch aus ordnungspolitischen Gründen, denn mehr als die Hälfte der Investitionen, die in der Agrarwirtschaft benötigt werden, müssen nach FAO-Angaben in die Versorgungskette fließen (Lagerkapazitäten, Transport, Verteilung), was in der Regel ein privatwirtschaftlicher Investitionsbereich ist. FDIs spielen in allen neueren entwicklungspolitischen Überlegungen aber auch eine große Rolle, weil sie die Bauern mit den Märkten verbinden können, weil mit ihnen die neuesten Technologien und Managementpraktiken in das Land kommen, weil Beschäftigungseffekte damit einhergehen, mehr Waren auf den Binnenmarkt kommen und dadurch die Verbraucherpreise niedrig gehalten werden können. FDIs in den Agrar- und Ernährungssektor

haben, so das Ergebnis von Fallstudien der FAO, in zahlreichen Entwicklungsländern erheblich zum volkswirtschaftlichen Wachstum beigetragen.<sup>134</sup>

Mit dem Wachstum an Investitionen in den Sektor seit 2008/09 nehmen aber auch die Probleme zu, die mit den Investitionen einhergehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die ausländischen Firmen selbst in der landwirtschaftlichen Primärproduktion engagieren und unklare Landbesitzrechte ausnutzen, sich Land aneignen, lokale Bauern verdrängen und eine Plantagenwirtschaft aufbauen, die nur wenig mit dem Binnenmarkt verbunden ist. Gefahren lauern auch bei ihrer möglichen Monopolstellung. Sie erhalten häufig ungerechtfertigte Steuer- und Zollprivilegien, die den Wettbewerb mit einheimischen Firmen verzerren. Sie missbrauchen oft ihre direkte und indirekte politische Macht in den Gastländern, um die nationalen Gesetze so zu beeinflussen, dass sie »investitionsfreundlicher« sind. So berichtet die FAO von erstaunlichen 1000 Gesetzesänderungen in den neun ausgewählten Ländern ihrer Fallstudie, von denen 94 Prozent Entgegenkommen gegenüber den Anlegern waren, um sie ins Land zu locken.<sup>135</sup>

Die potenziell positiven sozio-ökonomischen Wirkungen von FDI hängen von vielen Faktoren ab: Von der Fähigkeit der Gastländer, die Rahmenbedingungen entsprechend zu setzen und die Einhaltung der Gesetze auch zu kontrollieren und durchzusetzen; von der Bereitschaft der Firmen, ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft des Gastlandes wahrzunehmen; von der Stärke der nationalen Regierungsführung; von dem Organisationsgrad und der Verhandlungskraft der einheimischen Arbeiter und Arbeiterinnen und Zulieferer. Ein Teil der Bedingungen, unter denen ausländische Firmen agieren, sind von außen gesetzt, wie z. B. von verschiedenen WTO-Abkommen, bilateralen Investitionsabkommen und fachspezifischen globalen Regelwerken, die nationale gesetzliche Regelungen zur Folge hatten.

Obwohl es schon immer FDI gab, haben diese Auslandsinvestitionen in den Ernährungsbereich der Entwicklungsländer seit 2007 enorm zugenommen. Das lag einerseits an der Bankenkrise im Norden und der Suche der Geldanleger nach neuen Investitionsmöglichkeiten; es lag aber auch an der neuen Offenheit der Entwicklungsländer für FDI und besonders an den neuen profitablen Anlagebereichen durch gestiegene Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise und durch die neuen hoch subven-

---

134 Vgl. FAO (2012): Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from Case Studies, Rome; <http://www.fao.org/3/a-i3900e.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

135 Vgl. ebd., S. 16.



tionierten Märkte für regenerative Energie aus (tropischer) Biomasse. Ein Teil dieser FDI stammt von Ländern, die Nettonahrungsmittelimporteure sind und über erhebliche Devisenreserven verfügen; sie erhoffen sich, durch ihr externes Engagement im Grundnahrungsmittelbereich ihre heimische Versorgung durch Importe besser sichern zu können. Statt wie früher, wo die FDI hauptsächlich in tropische Waren für den Export in die reichen Länder gingen, wird jetzt primär in Grundnahrungsmittel, Futtermittel und Biotreibstoffe investiert. Das Auslandskapital hat sich sehr viel näher an der Primärproduktion in der Wertschöpfungskette angesiedelt.<sup>136</sup>

Während die ausländischen Investitionsprojekte in großflächige Landkonzessionen für den unverarbeiteten Export von Agrarrohstoffen wenig Ansatzpunkte für volkswirtschaftliche Verknüpfungseffekte wie Nachfolgeinvestitionen und dynamische Kettenreaktionen schaffen, sind mit Investitionen in kompliziertere nationale Wertschöpfungsketten große Erwartungen an sekundäre Wachstumseffekte verbunden. Die positiven Wirkungen erfolgen aber nicht automatisch. Große Sorgfalt ist auf die Ausgestaltung der Verträge zu legen: bei der Formulierung der Konzessions- und Investitionsverträge, der Auswahl des geeigneten Geschäftsmodells (inwieweit einheimische Kleinunternehmen einbezogen sind), der Funktionsfähigkeit der nationalen Gesetze und Regulierungen in dem Bereich, den sozialen und ökologischen Standards, der Technologieauswahl, der Personalpolitik, der Einhaltung von Wettbewerbsregeln, dem Aushandeln von Privilegien für ausländische Führungskräfte und der externen Beschaffungspolitik, der firmeninternen beruflichen Qualifizierung der Arbeitskräfte, der Besteuerung und öffentlichen Infrastrukturvorleistungen.

Eine weitere Problematik ist darin zu sehen, dass Unternehmen die gesamte Wertschöpfungskette im Lebensmittelbereich kontrollieren. Dies beginnt mit dem Saatgut und der Kontrolle der Anbaumethoden über das Erntegut bis hin zum verarbeiteten Fertiggericht. Dieses Konzept, das in den Industriestaaten bereits einen großen Marktanteil besetzt, wird nun auch auf Schwellen- und Entwicklungsländer ausgedehnt. Einen wesentlichen Einfluss üben hier geistige Eigentumsrechte an Saatgut, insbesondere Biopatente aus.<sup>137</sup>

---

136 Vgl. FAO (2012): Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from Case Studies, Rome; <http://www.fao.org/3/a-i3900e.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

137 Vgl. Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_115.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_115.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

## 5.4.2 Prinzipien verantwortlicher Agrarinvestitionen

Die Frage, wie der Trend zu mehr Agrarinvestitionen bewertet wird und wie diese ggf. verantwortlich ausgestaltet werden können, prägt seit der Welternährungskrise die Debatten gerade im Welternährungsausschuss, in der FAO, in der Gebergemeinschaft wie auch in Entwicklungsländern selber, so z. B. der Afrikanischen Union. Besonders kritisch werden dabei Investitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen gesehen, die in den letzten Jahren besonders zugenommen haben. Als Pächter oder Käufer treten dabei unterschiedliche Akteure auf, teilweise andere Staaten oder Institutionen aus anderen Staaten, internationale private Firmen oder Fonds, die im Agrarbereich investieren. Investoren sind aber genauso private Akteure aus Entwicklungsländern selbst. Teilweise sollen die Investitionen der Nahrungsmittelversorgung im Herkunftsland dienen, teilweise der Produktion von Agrargütern für den Weltmarkt, teilweise werden sie aus Motiven der Bodenspekulation getätigt.

Die Debatte wird geprägt durch zwei grundsätzlich unterschiedliche Bewertungen dieser Agrarinvestitionen<sup>138</sup>, die sich in der Literatur, aber auch in den Verhandlungen im Welternährungsausschuss immer wieder gegenüberstehen. Eine umfangreiche wissenschaftliche Bewertung fehlt bislang.<sup>139</sup> Die Weltbank und viele Studien der FAO betonen die Chancen ausländischer Investitionen in der Überwindung der langen Unterfinanzierung ländlicher Regionen. Der Trend steigender Investitionen in Land, Agrarwirtschaft und ländliche Entwicklung wird dabei als Chance für die einheimische Bevölkerung bewertet. Die vorhandenen Risiken seien durch ein verantwortungsvolles Management der Investitionen begrenzt. Auf der anderen Seite, vor allem durch die Zivilgesellschaft, werden die Risiken großflächiger Agrarinvestitionen hervorgehoben. Diese oft als »Landgrabbing« bezeichneten Investitionen können zu Vertreibungen von Kleinbauern führen, mit dem Ergebnis, dass Armut und Hunger zunehmen und Menschen ländliche Regionen verlassen müssen. Gleichzeitig blieben wenig wirtschaftliche Erträge in den Regionen und die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte seien begrenzt.<sup>140</sup>

---

138 Vgl. B. Engels, K. Dietz, M. Seiwald et al. (2011): Peripherie; Land – Konflikt, Politik, Profit, in: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt 124, S. 295 – 548.

139 Vgl. J. von Bernstorff (2012): Land Grabbing und Menschenrechte: Die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, INEF Forschungsreihe, Uni-Duisburg, 11/2012.

140 Exemplarisch für verschiedene Einzelstudien: Evangelischer Entwicklungsdienst (Hg.) (2011): Collection of studies and other papers concerning »Land grabbing and conflict«.

Durch die Dokumentation einer zunehmenden Zahl von »Landgrabbing«-Fällen zuerst durch die Nichtregierungsorganisation GRAIN (2008) und dann ab 2010 durch ein von der International Land Coalition koordiniertes Forschungsvorhaben<sup>141</sup> wurde deutlich, dass in der Tat viele der großflächigen Agrarinvestitionen ein hohes Risikopotenzial für Landvertreibungen und andere Formen von Menschenrechtsverletzungen haben. In Reaktion auf die vielen dokumentierten Problemfälle und die wachsende Kritik an FDI im Agrarbereich, begannen die Weltbank, FAO und IFAD sowie die VN-Konferenz für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) im Auftrag der G20 mit der Erarbeitung und Verabschiedung von sehr allgemein gehaltenen »Prinzipien verantwortlicher Agrarinvestitionen« (Principles for Responsible Agricultural Investments, PRAI).<sup>142</sup> Die Prinzipien wurden in der Zivilgesellschaft sehr kritisch aufgenommen, da sie inhaltlich als zu dürftig betrachtet wurden und ohne einen partizipativen Prozess der Erarbeitung entstanden waren. Im Welternährungsausschuss (CFS) wurde daraufhin beschlossen, zwei internationale völkerrechtliche Instrumente neu zu entwickeln, um präziser zu beschreiben, was als verantwortliche Agrarinvestition bezeichnet werden kann.

Die »Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Kontext von Ernährungssicherung« wurden im CFS im Jahr 2012 einstimmig angenommen. Diese Leitlinien machen Vorgaben im Blick auf Investitionen und die sie begleitende nationale Politik. Die freiwilligen Leitlinien formulieren Mindeststandards für Investitionen in Land-, Wald- und Fischereiressourcen. Sie stellen Regeln für Investitionen in Land, bei Enteignungen, Entschädigungen und Agrarreformen auf. Detailliert und mit Rücksicht auf die Menschenrechte beschreiben die Leitlinien Standards guter Regierungsführung von der Preisfeststellung bis hin zur Landverwaltung. Dabei legen sie genau fest, wie die Partizipation der Betroffenen sichergestellt und die Diskriminierung im Zugang und bei der Verwaltung von Land vermieden werden kann. Sie beschreiben, wie traditionelle und informelle Nutzungsrechte beachtet werden können, wie die Rechte indigener Völker angemessen berücksichtigt und Korruption vermieden werden können.

- 
- 141 Vgl. GRAIN (2008): Seized: The 2008 landgrab for food and financial security; <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> [aufgerufen am 28.1.2015]. Die International Land Coalition hat mit 40 anderen Organisationen ein Land Matrix Forschungsprojekt durchgeführt, um Transparenz in die großflächigen Agrarinvestitionen zu bringen. <http://www.landmatrix.org/en/> [aufgerufen am 28.1.2015].
- 142 Vgl. World Bank, FAO, UNCTAD, IFAD (2009): Principles for Responsible Agricultural Investment (PRAI) that Respects Rights, Livelihoods and Resources; <https://www.responsibleagroinvestment.org/node/256> [aufgerufen am 28.1.2015].

Die Prinzipien verantwortlicher Agrarinvestitionen (PRAI) wurden vom CFS am 15. Oktober 2014 verabschiedet. Die Prinzipien für verantwortliche Agrarinvestitionen sollen die Land-Leitlinien um ökologische, soziale, arbeits- und menschenrechtliche Standards ergänzen. Dazu gehört die Frage nach arbeitsrechtlichen Normen, nach Beschäftigungseffekten und nach ökologischen Auswirkungen der Investitionen. Mit beiden Instrumenten wurde völkerrechtlich schnell auf die steigende Bedeutung von Agrarinvestitionen reagiert. Zusammengenommen können beide Instrumente für private und staatliche Akteure überaus nützlich sein: Mitarbeitende in der Verwaltung öffentlicher Institutionen in ländlichen Regionen haben Kriterien für die Begutachtung von Investitionsanfragen und können entsprechende Auflagen formulieren. Zivilgesellschaftliche Gruppen können sie verwenden, um Agrarinvestitionen und Landtransfers einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Investoren können sie zu Rate ziehen, um sicherzustellen, dass ihre Investitionen internationalen Mindeststandards entsprechen. Und schließlich können Experten in der Entwicklungszusammenarbeit sie verwenden, um Regierungen in Hinsicht auf Politiken ländliche Entwicklung zu beraten. Sie könnten auch Kriterien für die Gewährung von Instrumenten der deutschen Außenwirtschaftsförderung bieten, wenn das Entwicklungs- und das Wirtschaftsministerium die Einhaltung dieser Standards zur Bedingung bei der Unterstützung privater Investitionen machten.

### **5.4.3 Einbezug von Kleinbauern: Outgrower Schemes**

Auslandsinvestitionen sind für Regierungen der Entwicklungsländer nicht ohne Voraussetzungen und Gegenleistungen zu bekommen. Sie verlangen wie beschrieben harte Arbeit, Vorleistungen und ein Monitoring, inwieweit die Investoren auch ihren Verpflichtungen nachkommen. Dabei muss jede Regierung für sich entscheiden, wie viel Kraft sie auf das Anlocken und die Kontrolle ausländischer Firmen legen will und wie viel ihr die wirklichen und strategischen Investoren im eigenen Land wert sind: die Masse der Kleinbauern und kleinen Gewerbetreibenden. Die Regierung kann auch deren Investitionstätigkeiten ermutigen und fördern. Neuere Untersuchungen der FAO haben ergeben, dass die Summe des Kapitals, das die Kleinbauern in die Landwirtschaft investieren, die Investitionsmasse der FDI und der nationalen Regierung um ein Vielfaches übersteigt.<sup>143</sup> Wenn das Geschäftsmodell scheitert, können ausländische Investoren wieder abwandern. Die einheimischen Kleinunternehmer dagegen sind dem Land gegenüber loyal. Sie sind viel robuster in Wirtschaftskrisen,

---

143 Vgl. S. Lowder, B. Carisma, J. Scoet, (2012): Who Invests in Agriculture and How Much? FAO, Rome.

denn sie haben keine Alternativen, sie arbeiten mit Familienarbeitskräften und oft unter großer Selbstausbeutung.

Es hat sich gezeigt, dass FDI, die Kleinbauern in ihr Geschäftsmodell mit einbeziehen, indem sie sich von ihnen beliefern lassen, aber ihnen die Kontrolle über ihre Betriebe und ihr Land lassen, die positivsten Entwicklungseffekte hatten. Dies sind meist Projekte der Vertragslandwirtschaft (sog. Outgrower Schemes). Große Firmen lassen sich aus verschiedenen Gründen auf solche Geschäftsmodelle ein: Weil es schwieriger sein mag, selbst an Land zu kommen; weil sie die risikoreiche Primärproduktion lieber einheimischen Kleinbauern überlassen; weil die Familienbetriebe arbeitsintensive Produktionsverfahren mit ihren familieneigenen Arbeitskräften billiger verrichten; weil die Regierungen darauf bestehen oder weil die Firmen Investitionskapital sparen, das die Bauern aufbringen müssen. Es treten aber auch Nachteile für die Unternehmen auf: Es ist ein aufwendiger und zeitraubender Prozess, bis die Erzeugergemeinschaft zusammengefunden hat, gut organisiert und geschult ist. Immer wieder gibt es Konflikte, die ausgetragen werden müssen. Viele Firmen finden dies beschwerlich. Damit sich Vertrauen aufbaut, bedarf es meist einer neutralen dritten Instanz, die in der Anfangsphase als Vermittler operiert. Das können NRO sein, Regierungsinstitutionen, Bauernorganisationen oder auch private Zwischenhändler.

Für die einheimischen Kleinunternehmer ist die Teilnahme attraktiv, weil sie einen gesicherten Absatz haben, mit den nötigen Betriebsmitteln versorgt werden, weil externe Berater auf die Einhaltung der Qualität und Sicherheit der Ware achten und weil die Bauern durch die Firmen unternehmerische und technische Beratung bekommen. Es gibt sogar eine Reihe von Fällen, in denen die Lieferanten langsam Aktienanteile an der Firma erwarben und dadurch in die Entscheidungsfindung auf Arbeitgeberseite mit einbezogen waren.

Damit solche Programme auch wirklich zum gegenseitigen Nutzen sind, müssen die Vertragsbeziehungen genau geprüft werden, denn nur zu leicht können die machtlosen Bauern von den Rechtsanwältinnen der Firmen übervorteilt werden. Das gilt, obwohl sich herausgestellt hat, dass die meisten Vertragsbauern eher zu der Oberschicht in den umliegenden Dörfern zählen; nur sie können gewisse Voraussetzungen zur Teilnahme erfüllen (genügend Landbesitz, Grundbildung, Betriebskapital, Beziehungen, Informationsvorsprung).

Die zunehmende Bedeutung von Outgrower Schemes mit Vertragsanbau macht es notwendig, dass Regierungen – ähnlich wie für Tarifverhandlungen bei Gewerkschaften – eine Rahmengesetzgebung erlassen, die die Beziehung zwischen den Erzeugern als Vertragsnehmer – zusammengefasst in Erzeugergemeinschaften – und den aufkaufenden Firmen als Vertragsgebern regelt. Doch der beste Rahmen ist nur so gut, wie die Firmen zu seiner Umsetzung im Einzelfall guten Willen zeigen.

Im Falle von Vertragslandwirtschaft müssen Auslandsinvestitionen verantwortlich ausgestaltet werden. Dazu gehört, dass die Investitionen einheimische Kleinunternehmer als Zulieferer einbeziehen, dass der Auswahlprozess der beteiligten Bauern und Bäuerinnen in einem offenen Prozess (Ausschreibung) nach transparenten Kriterien erfolgen muss und dabei auch marginale Erzeuger und Frauen ausreichend berücksichtigt werden müssen. Wichtig wäre es zudem, dass die formalen Zusammenschlüsse der Beteiligten (Erzeugergemeinschaften) als Verhandlungspartner für alle Fragen akzeptiert und ihr kollektives Auftreten gefördert wird. Verträge müssen transparent ausgehandelt werden. Die beteiligten Bauern sollten entsprechend geschult werden. Für Krankheiten und andere Risiken sollten entsprechende Vorkehrungen getroffen werden und die Beteiligten sollten Zugang zu funktionierenden Beschwerdeverfahren haben.

Es gibt freilich nicht nur das eine Modell der Beziehung zwischen Kleinlieferanten und Großfirmen als aufkaufende (und weiterverarbeitende) Hand. Viele lokale Eigenarten bestimmen darüber mit, wie diese Beziehung am besten auszugestalten ist. Der Staat hat allerdings dafür zu sorgen, dass er bei allem Bemühen, ausländische Investoren zu gewinnen, den Schutz von beteiligten Betrieben nicht aufgibt und menschenrechtliche Mindeststandards berücksichtigt.

#### **5.4.4 Verantwortung von Unternehmen**

Neben den hier erwähnten Möglichkeiten zum fairen Einbezug von lokalen Erzeugern seien noch drei weitere Entwicklungen benannt, in deren Zusammenhang sich die private Wirtschaft im Ernährungsbereich in eine Verantwortung einbinden lassen kann. Das sind erstens Corporate Social Responsibility-Aktivitäten von Unternehmen (CSR), zweitens die Umsetzung der VN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten und drittens die Bedeutung und Rolle privater Produkt- und Produktionsstandards.

Mit der zunehmenden Deregulierung der Volkswirtschaften und der gleichzeitig stattfindenden Ausdehnung grenzüberschreitender unternehmerischer Aktivitäten ist die Kontrolle von unternehmerischen Aktivitäten nicht leichter geworden. Regierungen in Ländern des Südens sind oft unwillig oder nicht in der Lage, menschenrechtliche, soziale und ökologische Standards für unternehmerische Aktivitäten zu formulieren und/oder durchzusetzen. Dadurch sind teilweise wenig regulierte Regionen oder Länder entstanden bzw. Unternehmen setzen im Wettbewerb Länder mit der Androhung von Standortverlagerungen unter Druck, wenn es um einzuhaltende Standards geht.

Gleichzeitig sind Unternehmen immer wieder durch zivilgesellschaftliche Monitoring- und Kampagnenarbeit öffentlich kritisiert worden, wenn sie besonders schlechte Arbeitsbedingungen oder andere eklatante Verstöße bei der Produktion von Waren oder Dienstleistungen zu verantworten hatten. Unternehmen haben begonnen, durch firmeneigene Verhaltenskodizes fehlende Regulierungslücken durch freiwillige Selbstverpflichtungen teilweise zu schließen. So haben sich in den letzten zehn Jahren Hunderte von internationalen CSR-Initiativen im Dreieck sozialer, ökologischer und ökonomischer Normen angesiedelt. Dabei sind Versprechen zur Einhaltung von Menschenrechten, Arbeitsnormen und Umweltschutz entstanden, die den Kern von freiwilligen Verhaltensstandards bilden. Gemeinsam ist ihnen, dass es sich um eine freiwillige Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen handelt, die teilweise auch über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hinausgeht. Beispiele solcher Regelwerke sind zahlreiche firmeneigene Verhaltenskodizes, die später z. T. durch branchen- oder sektorspezifische Kodizes ergänzt wurden. Zur Standardisierung wurden in der Folge Systeme erarbeitet, wie der Social Accountability Standard 8.000, die ISO-Normen 26.000 Guidance on Social Responsibility oder 14.000 zum betrieblichen Umweltmanagement sowie die Global Reporting Initiative (GRI) von 1997. Selten allerdings beinhalten unternehmenseigene wie branchenspezifische Verhaltenskodizes, dass Unternehmen darauf hinarbeiten, bei ihren direkten wie auch indirekten Zulieferern existenzsichernde Löhne zu gewährleisten. Da gesetzliche Mindestlöhne in vielen Entwicklungsländern oft nicht existenzsichernd sind, wäre mit einer solchen freiwilligen Selbstverpflichtung von Unternehmen ein großer Beitrag zur Ernährungssicherung gewonnen.

Orientierung erhalten die privaten freiwilligen Leitlinien durch staatliche Vorgaben, durch Referenzen auf international anerkannte Standards wie etwa die VN-Menschenrechtspakte und die ILO-Kernarbeitsnormen. Damit wurde dem anfänglich verbreiteten Trend vorgebeugt, dass jedes Unternehmen sich seine Standards selbst

definiert. Neben bindenden Menschenrechtsnormen können inhaltliche Standards auch aus anderen internationalen Standards übernommen werden, etwa dem Grünbuch der EU zu CSR, das in das Umwelt-Audit-Siegel von EMAS mündete (Eco Management and Audit Scheme), oder den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen. Diese zwischenstaatlich vereinbarten Leitlinien schließen zugleich Vorgaben für eine gute Regierungsführung auf Seiten der Gastländer der FDI ein.

Gegenüber schwachen Regierungen haben multinational operierende Unternehmen oft eine starke Verhandlungsposition. In vielen Ländern nutzen sie dies auch zu einer politischen Lobbyarbeit zur Veränderung staatlicher Standards oder sie betreffender Regulierungen. Diese Art von Lobbyarbeit wird in CSR-Politiken oder in Verhaltenskodizes nicht erfasst. Diese CSR-Verhaltensstandards sind in der Regel freiwillige Aktivitäten von Unternehmen. Wenn Unternehmen damit wichtige Teile ihrer unternehmerischen Aktivitäten erfassen und diese auch auditieren lassen, können sie zu maßgeblichen Veränderungen in Firmen beitragen.

Mit den OECD-Leitsätzen existiert ein Instrument, das über eine Freiwilligkeit hinausgeht. Die OECD-Staaten haben mit der Unterzeichnung der Leitsätze zugesagt, einen Beschwerdemechanismus zu installieren. Bei Verstößen gegen die in den OECD-Leitsätzen enthaltenen Standards können dort Beschwerden gegen einzelne Unternehmen vorgetragen werden, auch von Organisationen der Zivilgesellschaft. Dann erfolgt eine Untersuchung durch den nationalen Beschwerdemechanismus. Dieser ist von Land zu Land unterschiedlich institutionalisiert und dadurch auch unterschiedlich wirksam. Bei Erhärtung der Vorwürfe erfolgt eine Untersuchung mit einem Schlichtungsverfahren. Ein Panel unter Führung des Focal Points der Regierung (in Deutschland: Bundesministerium für Wirtschaft) des Heimatlandes der FDI leitet das Verfahren. Dieser Mechanismus unter Einbezug des Staates, der sich als Schlichter einer Verantwortungskultur der international operierenden deutschen Unternehmen begreift, ist ein anstrebenswertes Modell, das weiter auszubauen ist. Weil die unternehmerische Verantwortung für Geschäftsprozesse in dieser Welt zunimmt, ist es für immer mehr Unternehmen auch eine Frage der Wettbewerbsfähigkeit, ein klares CSR-Profil aufzubauen und sicherzustellen, dass dieses auch umgesetzt wird.<sup>144</sup>

---

144 Vgl. Rat für nachhaltige Entwicklung (2006): Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt – Ein deutsches Profil der Corporate Social Responsibility, Berlin; [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere\\_CSR-Empfehlungen\\_01.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_CSR-Empfehlungen_01.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].



Um der Vielfalt der CSR-Ansätze und Initiativen ein gemeinsames Dach zu geben, hat der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen 1999 vorgeschlagen, einen Global Compact mit Unternehmen einzurichten, in dem sich Unternehmen auf die Einhaltung international anerkannter Standards verpflichten. Insgesamt wurden zehn Prinzipien formuliert, von denen sich sechs auf die Achtung und Einhaltung von Menschenrechten und Kernarbeitsnormen beziehen. Der Global Compact ist dadurch zur vielleicht größten CSR-Initiative mit weltweit 7.000 Mitgliedsfirmen geworden.<sup>145</sup> Eine Überprüfung oder Sanktionsgewalt kennt der Global Compact nicht. Zur Anschauung hier die Bereiche: Menschenrechte, Vereinigungsfreiheit, keine Zwangsarbeit, keine Kinderarbeit, Antidiskriminierung, vorsorgende Haftung bei Umweltschäden, Stärkung des Umweltbewusstseins, umweltfreundliche Technologien, Antikorruption. So schwach der Global Compact auch sein mag, immerhin bietet er der Zivilgesellschaft und den Medien eine Handhabe, um zu prüfen, ob die Nachhaltigkeitsleistung der Unternehmen, die Mitglied sind, in einem Verhältnis zu dem kommunizierten Erfolg steht; erkennt man hier einen Widerspruch, handelt es sich um »Greenwashing«. Darüber hinaus hat der Global Compact Menschenrechte als zentralen Teil der Prinzipien verankert, die unternehmerisches Handeln leiten sollen. Diese waren in vielen Verhaltenskodizes von Unternehmen nicht enthalten.

Eine Erweiterung und Stärkung hat die Debatte zur Achtung von Menschenrechten mit der Verabschiedung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Wirtschaft und Menschenrechten bekommen.<sup>146</sup> Die Leitprinzipien heben zunächst die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten hervor. Diese müssen sicherstellen, dass Unternehmen sich an international vereinbarte Menschenrechtsnormen halten. Darüber hinaus machen sie deutlich, dass Unternehmen selbst aber auch die Verantwortlichkeit haben, Menschenrechte zu achten. Sie müssen mit der gebotenen Sorgfalt (»due diligence«) sicherstellen, dass es im Rahmen ihrer Unternehmenstätigkeit zu keinen Menschenrechtsverletzungen kommt. Unternehmen müssen dabei ihre gesamten Aktivitäten entlang der Wertschöpfungskette überprüfen, inklusive aller Zulieferbeziehungen. Die Umsetzung der Leitprinzipien steht jetzt auf der Agenda sowohl der Regierungen als auch der Unternehmen.

---

145 Vgl. Der Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org/Languages/german/> [aufgerufen am 28.1.2015].

146 Vgl. UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: <http://www.csr-in-deutschland.de/ueber-csr/leitsaetze-und-instrumente/wirtschaft-und-menschenrechte.html> [aufgerufen am 28.1.2015].

Neben den CSR-Initiativen sind im Agrar- und Ernährungsbereich in den letzten zwei Jahrzehnten Produkt- und Produktionsstandards entstanden, die eine wachsende Bedeutung für landwirtschaftliche Produzenten haben. Hier sind zunächst die Standards der globalen Nahrungsmittelindustrie und der Supermärkte zu nennen. Produzenten auch in Entwicklungsländern müssen sich an diese Standards halten, wenn sie Zugang zum internationalen Lebensmittelgeschäft bekommen wollen. Bei Kleinbauern, die Schwierigkeiten haben, diese Standards zu erreichen, können sie effektiv zum Ausschluss aus diesem Markt beitragen.

Parallel dazu gibt es Zertifizierungsverfahren zur Produktdifferenzierung, die in der Regel besondere Produktqualitäten hervorheben und dies durch entsprechende Etikettierung für den Endverbraucher transparent machen. In der Regel können so ethisch orientierte Verbraucher für die sozialen oder ökologischen Sonderleistungen freiwillig mehr für die zertifizierte Ware zahlen. Solche freiwilligen Produktionsstandards können in der internationalen Agrarwirtschaft unter den gegebenen marktwirtschaftlichen Bedingungen ein erfolgreicher Weg sein, für mehr Fairness, Sozialengagement und Umweltbewusstsein zu sorgen. Zu den im internationalen Agrar- und Ernährungsbereich wichtigen privaten branchenspezifischen Zertifizierungssystemen zählen: Fair Trade Labelling Organizations (FLO), Transfair, IFOAM (für Produkte des ökologischen Landbaus), Rainforest Alliance (RA), Marine Stewardship Council (MSC), Forest Stewardship Council (FSC), Zertifizierung nachhaltig erzeugter Biomasse (REDcert).

Diese Standards erfordern allerdings z. T. erhebliche Investitionen von den Produzenten. Um die Kriterien zu erfüllen, sind i. d. R. erhebliche betriebliche Umstellungen, Weiterbildung und Anfangsinvestitionen vonnöten; hinzukommen noch die hohen Kosten der Zertifizierung, der Kontrolle und der Dokumentation. Vielen der ärmeren Kleinbauernfamilien fehlen die Zugänge und Kenntnisse, sich an solchen Siegelinitiativen zu beteiligen. Erfolgt die Siegelung über ein Genossenschaftssystem, wie beispielsweise im Bereich von Kaffee und Kakao, kann die Beteiligung von Kleinbauern gelingen. Der Gesamtbeitrag von Standardprogrammen zur Armutsbekämpfung ist allerdings begrenzt.

#### **5.4.5 Empfehlungen zur Verantwortung von Unternehmen**

Die Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung ist der Auffassung, dass den privaten Investitionen in den Agrar- und Ernährungsbereich der Entwicklungsländer eine wichtige Rolle bei der Ernährungssicherung zukommt. Zentral sind zunächst aller-

dings die Investitionstätigkeiten der Hunderte Millionen bäuerlicher Familienbetriebe. Ausländische Direktinvestitionen sind zu befürworten, wenn sie sich an zentrale Prinzipien der Unternehmensverantwortung halten:

- Deutschland sollte die Umsetzung der VN-Leitprinzipien zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte zügig vorantreiben.
- Die Unternehmen sollten sich für eine glaubwürdige Umsetzung der VN-Leitprinzipien engagieren.
- Die Unternehmen sollten sich darauf verpflichten, in absehbarer Zeit existenzsichernde Löhne in ihren Lieferketten zu gewährleisten.
- International operierende Unternehmen sollten sich einem internationalen Standard des CSR (Corporate Social Responsibility) anschließen, die entsprechenden völkerrechtlichen Standards wie die VG Land und die RAI-Prinzipien beachten sowie mögliche Selbstverpflichtungen einhalten und darüber Rechenschaft ablegen. Unternehmerisches Engagement in schwachen Staaten, Failed States und repressiven Staaten verlangt ein besonderes Fingerspitzengefühl und darf auf keinen Fall das Machtvakuum zur Aneignung ungerechtfertigter Vorteile ausnutzen.
- Das OECD-Beschwerdeverfahren der Leitsätze für multinationale Unternehmen kann eine große Bedeutung haben. Das Beschwerdeverfahren in Deutschland sollte verbessert und effektiver gemacht werden.

## 5.5 Konsumentinnen und Konsumenten

### 5.5.1 Nachhaltiger Konsum

Es ist umstritten, in welchem Maß Konsumentinnen und Konsumenten mit ihrem Nachfrageverhalten die Produktion und die Politik bestimmen. Für die einen gelten sie als Schlüsselakteure der Marktveränderung. Mittels einer »Politik mit dem Einkaufskorb« könne gezielt Einfluss auf Nahrungsmittel-Angebot und -Produktionsbedingungen genommen werden. Der Markt reagiere sensibel auf Kundenwünsche und werde sich entsprechend anpassen. So gab es z. B. noch vor wenigen Jahren keine Zertifizierungen für artgerechte Tierhaltung, keine faire Milch aus Deutschland

und kein Angebot von öko-fairen Produkten im Supermarkt. Die Ablehnung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln ist ein weiteres gutes Beispiel. Das Angebot von gentechnikfreien Nahrungsmitteln und eine entsprechende Politik wurden erst durch den Druck der Nachfrageseite in Gang gesetzt. Es ist zu erwarten, dass die Erwartungshaltung von Verbraucherinnen und Verbrauchern an Produktion und Handel steigen wird. Letztlich, so die Vertreter dieser Position, müssten Unternehmen spüren, dass sie nur durch ein sozial und ökologisch verantwortliches unternehmerisches Handeln ihren Absatz sichern können.

Für andere gilt umgekehrt: Erst durch ein entsprechendes »Angebot« entsteht bei vielen Konsumenten und Konsumentinnen das Bewusstsein für alternative Konsummöglichkeiten. Ein Beispiel dafür, wie Angebot und Werbung eine Nachfrage schaffen können, sind die sogenannten »funktionellen Nahrungsmittel«, die mit zusätzlichen Inhaltsstoffen wie Vitaminen, Mineralien oder Bakterienkulturen angereichert sind und mit einem positiven Effekt auf die Gesundheit werben. Die Entwicklung und das Angebot dieser funktionellen Lebensmittel weckten erst Konsumentenwünsche. Übertragen auf den Bereich nachhaltiger Nahrungsmittel könnte man sagen, dass das Angebot von öko-fairer Ware im Einzelhandel und die gezielte und großangelegte Werbung dafür wesentliche Voraussetzungen sind, damit auch dem nachhaltigen Konsum bislang fernstehende Kunden und Kundinnen nach diesen Produkten greifen.

Vermutlich sind Konsum/Nachfrage und Produktion/Angebot zwei Seiten derselben Medaille. Das eine geht nicht ohne das andere. Die Verantwortung tragen Konsumenten, Produzenten und Händler gleichermaßen und beeinflussen sich gegenseitig. Schwieriger wird es, wenn der Konsum generell zurückgefahren werden soll. Denn Konsum-Verzicht wird auf individueller Ebene als Eingriff in die Privatsphäre und Angriff auf die Lebensqualität begriffen, und auf Makro-Ebene kann Nicht-Konsum das Wirtschaftswachstum gefährden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wird deutlich, warum das Ausmaß der Wirkung der »Politik mit dem Einkaufskorb« so uneinheitlich beurteilt wird. Sicher ist aber, dass erst ein breiter gesellschaftlicher Konsens zu nachhaltigem Konsum entsprechende Entscheidungen auf politischer und unternehmerischer Ebene ermöglicht.

Nachhaltiger Konsum ist nicht nur ein Thema der Verbraucherschaft und der Lebensmittelindustrie, sondern auch eine Herausforderung für die Politik. Sie muss Aspekte wie Verbraucher- und Umweltschutz, grenzüberschreitende Verantwortung, Suffizi-

enz, Energieeffizienz, globale Gerechtigkeit und Klimabelastung berücksichtigen und in Regeln und Standards umsetzen. So formulierte es auch der Verbraucherpolitische Bericht der Bundesregierung von 2004: »Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung zielt darauf ab, die Verbraucher zu befähigen, im Rahmen ihrer Konsumententscheidungen auch ökologische, soziale und ethische Aspekte mit zu berücksichtigen. [...] [So] sollen Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt Produkialternativen finden, die es ihnen erlauben, ihren Haushalt nach den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Dazu müssen Waren und Dienstleistungen, die den Kriterien einer nachhaltigen Wirtschaftsweise entsprechen, angeboten werden und als solche erkennbar sein. Die Anforderungen an eine entsprechende Informationspolitik und auch Informationsgestaltungspolitik sind jedoch keineswegs trivial.«<sup>147</sup> Der Begriff des »nachhaltigen Konsums« impliziert einen Qualitätsbegriff, der auf dem Gebiet der Nahrungsmittel neben den Inhaltsstoffen, dem Aussehen und dem Geschmack weitere Merkmale der vor- und nachgelagerten Prozesse der Rohstoffwahl, der Herstellung und der Entsorgung umfasst. Dabei geht es neben der ökologischen Dimension auch um soziale Fragen, wie z. B. menschenwürdige und gesunde Arbeitsbedingungen sowie eine gerechte Bezahlung. Ein nachhaltiger Konsum sollte demnach umweltverträglich, zukunftsfähig, sozial fair und gesund sein, und er sollte die Ernährung der Armen auf der Welt nicht belasten, sondern gewährleisten.

Dieser neue Ernährungsstil kann mit den Schlagworten »Weniger-anders-besser« zusammengefasst werden: »Weniger« bedeutet eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs. Dies beginnt bereits bei der sorgfältigen Planung des eigenen Bedarfs, damit nicht große Mengen Lebensmittel im Müll landen. Ein wichtiger Hebel, um eine nachhaltige Konsumwende zu erreichen, ist aber auch die Reduzierung des Konsums von Fleisch-, Wurst- und Milchprodukten. Weniger Fleischkonsum ermöglicht eine geringere Klimabelastung und weniger Ressourceneinsatz von Ackerflächen, die für den Futtermittelanbau benötigt werden, von Getreide, das den Tieren zugefüttert wird, und von Wasser und Energie (vgl. Kap. 4). »Weniger« kann sich aber auch auf den Energieaufwand beziehen: Weniger verpackte Ware, weniger lange Einkaufs- und Transportwege, weniger Energieaufwand für die Herstellung und Lagerung von Fertigprodukten.

---

147 Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2014, Bundestags-Drucksache 15/4499 vom 01.12.2004, S. 4; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/044/1504499.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

»Anders« bedeutet, Lebensmittel nicht nur aufgrund ihres Preises oder aufgrund von lieb gewonnenen Routinen auszuwählen, sondern auch Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen und bewusst entsprechende Produkte einzukaufen: ökologisch produzierte Lebensmittel sowie Produkte aus der Region entsprechend den Jahreszeiten. »Anders« beinhaltet nicht zuletzt auch den Konsum von Produkten aus dem fairen Handel. Dies dient direkt auch der Ernährungssicherung der Armen: Der faire Handel sichert bessere Handelsbedingungen sowie faire Preise bzw. faire Bezahlung für Produzentinnen und Produzenten, Arbeiterinnen und Arbeiter, Bäuerinnen und Bauern und achtet auf die Einhaltung ihrer sozialen Rechte.

»Besser« bedeutet ein Mehr an Genuss und Gesundheit, zum Beispiel, wenn auf die Qualität des Fleisches und die Herstellungsbedingungen geachtet wird. Es kann aber auch die Wiederentdeckung der regionalen Küche mit vielfältigen heimischen pflanzlichen und tierischen Produkten und deren lokaler Produktion sein, ein Ziel, das auch die Slow Food-Bewegung verfolgt. Mit einer höheren Wertschätzung der Nahrungsmittel kann sich auch eine andere Esskultur etablieren.

Noch sind nachhaltige Nahrungsmittel Nischenprodukte, doch die Zuwächse sind beachtlich. So wuchs der europäische Markt für Bioprodukte in den vergangenen Jahren mehrfach im zweistelligen Bereich. Ähnliches gilt für Produkte aus dem fairen Handel. Viele Studien zeigen, dass unabhängig von Alter, Familienstand und Einkommen dem Thema gesunder und ethischer Ernährung eine hohe Wichtigkeit beigegeben wird. Nach einer repräsentativen Umfrage 2013 liegt der Biokonsum von Deutschen, die häufig bzw. ausschließlich Biolebensmittel kaufen, bei 22 Prozent.<sup>148</sup>

Untersuchungen zufolge sind etwa fünfzehn bis zwanzig Prozent der Konsumentinnen und Konsumenten bereit, mehr Geld für nachhaltige Produkte auszugeben.<sup>149</sup> Doch die Einsicht in die Notwendigkeit, das eigene Konsumverhalten zu verändern, wird nicht unbedingt in ein entsprechendes Kaufverhalten umgesetzt. Die große Mehrheit der Bevölkerung konsumiert noch immer weit entfernt von einem Leitbild, das als nachhaltig gelten kann. Ein wesentlicher Entscheidungsfaktor ist natürlich der Preis. Umfragen zufolge ist die Mehrzahlungsbereitschaft für Lebensmittel in ökologischer Qualität gegenüber solchen in konventioneller Qualität gering und be-

---

148 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2013): Ökobarometer 2013: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer_2013.pdf?__blob=publicationFile) [aufgerufen am 28.1.2015].

149 Vgl. Ernst & Young (2007): LOHAS. Lifestyle of Health and Sustainability.

trägt 10 bis 20 Prozent.<sup>150</sup> Allerdings ist es bemerkenswert, dass die Kombination »bio« und »aus der Region« von insgesamt 77 Prozent aller im Rahmen einer Studie Befragten bevorzugt wird.<sup>151</sup> Zu beachten ist aber auch, dass 15 Prozent der Deutschen armutsgefährdet sind und sich ohnehin nur schwer ausreichend und gesund ernähren können. So deckt der nachhaltige Konsum letztlich immer noch nur einen kleinen Marktanteil ab. Ein Indikator dafür ist der Bio-Anteil am gesamten Lebensmittelmarkt: Er betrug im Jahr 2013 nur 3,9 Prozent.<sup>152</sup>

Dass die höheren Kosten nicht unbedingt zu einer teureren Ernährung führen, legen verschiedene Berechnungen dar – nicht zuletzt auch die Erfahrungen der Evangelischen Akademie Bad Boll. Sie zeigen auf, dass diese Preisdifferenz durch sparsames Wirtschaften und einen höheren Anteil unverarbeiteter Nahrungsmittel bzw. weniger Fleisch nahezu aufgewogen werden kann. Zudem geben die Deutschen durchschnittlich nur 11,7 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Ernährung aus.<sup>153</sup> Dieser international wie historisch gesehen niedrige Prozentsatz spiegelt die eher niedrige Wertschätzung für Lebensmittel hierzulande wider. Wenn alle Menschen, die es sich leisten könnten, nachhaltige Produkte kaufen würden, wäre schon ein großer Schritt nach vorne getan.

Es ist jedoch keine einfache Aufgabe, sich über ökologische, faire und gesunde Lebensmittel zu informieren.<sup>154</sup> Relativ leicht nachzuvollziehen sind die unmittelbaren Wirkungen des Konsums auf die örtliche Landwirtschaft. Ein regionaler Einkauf stärkt die ländlichen Räume vor Ort und die Vielfalt der Kulturlandschaften, die sonst eventuell aufgrund des internationalen Wettbewerbs gefährdet würden. Allerdings steht das Prädikat »regional« bei unterschiedlichen Unternehmen für unterschiedliche geografische Reichweiten – mitunter bundesweit. Bei weiteren Kriterien wie Um-

---

150 Vgl. Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft: [http://www.boelw.de/biofrage\\_16.html](http://www.boelw.de/biofrage_16.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

151 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2013): Ökobarometer 2013; [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer_2013.pdf?__blob=publicationFile) [aufgerufen am 28.1.2015].

152 Vgl. Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2013): Die Bio-Branche 2013; [http://www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Zahlen\\_\\_Daten\\_\\_Fakten/ZDF\\_2013\\_Endversion\\_01.pdf](http://www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Zahlen__Daten__Fakten/ZDF_2013_Endversion_01.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

153 Vgl. Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (2014): Ernährungsindustrie. 2014; <http://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/bve-statistikbroschuere2014-1> [aufgerufen am 28.1.2015].

154 Vgl. M. Fischer, B. Sommer (2012): Verbrauchte Zukunft. Mentale und soziale Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08988.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

weltschutz und Tierwohl, der Vermeidung von Kinderarbeit, Klimaneutralität und fairen Preisen ist es weitaus komplizierter, sich zu informieren. Kaufentscheidungen setzen glaubwürdige Verbraucherkommunikation und die Vergleichbarkeit von Produkten und Unternehmenskonzepten voraus. Bis dato gibt es kein Label und keine Zertifizierung für nachhaltige Nahrungsmittel, die alle verschiedenen Kriterien berücksichtigen. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher fühlen sich von der Komplexität der Thematik, aber auch von der Vielzahl an Siegeln überfordert.

### 5.5.2 Empfehlungen zum Konsumverhalten

Es bedarf einer grundlegenden Veränderung unseres Konsumverhaltens. Verbraucherinnen und Verbraucher können entscheidend dazu beitragen, schädliche Auswirkungen ihres Konsums auf Mensch und Umwelt zu verringern. Selbst kleine Schritte zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs sind wertvoll und senden die richtigen Signale an Unternehmen und politische Entscheidungsträger. Damit eine Entwicklung in Richtung nachhaltiger Ernährung gelingen kann, müssen jedoch alle Akteure ihren Beitrag leisten:

- Verbraucherinnen und Verbraucher können durch verantwortungsvollen Konsum und eine nachhaltige, gesunde Ernährungsweise dazu beitragen. Insbesondere ist ein verringerter Konsum von Fleisch- und Milchprodukten anzustreben. Durch den Kauf von saisonalen Lebensmitteln aus der Region wird ein Beitrag für die heimische Landwirtschaft geleistet und klimaschädlicher Transport verringert. Ebenso kann durch eine sorgfältigere Planung des Bedarfs das Wegwerfen von Lebensmitteln drastisch reduziert werden.
- Eine nachhaltige Ernährungsweise sollte durch Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit gefördert werden. Dabei ist neben den sozial-, umwelt-, agrar-, handels- und klimapolitischen Zusammenhängen auch auf Gesundheitsaspekte hinzuweisen. Bildungsprojekte und Kampagnen, die von Regierung, Umwelt-, Verbraucher-, Bauern- und Entwicklungsorganisationen gemeinsam durchgeführt werden, können dazu beitragen, einen Entwicklungsprozess hin zu zukunftsfähigem Konsum in Gang zu setzen.<sup>155</sup>

---

155 Vorhandene Bildungsprojekte (Best Practice) können zum Beispiel auf dem offiziellen Portal der UN-Dekade »Bildung für nachhaltige Entwicklung« in Deutschland eingesehen werden: <http://www.dekade.org/datenbank/?linklisted=1> [aufgerufen am 28.1.2015].



- Im Sinne eines zukunftsfähigen und gesunden Ernährungsmodells gibt es noch erheblichen Forschungsbedarf, beispielsweise dazu, wie Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Erkenntnisse auch in konkretes Alltagsverhalten umsetzen können.
- Von der Politik ist zu fordern, dass sie die öffentlichen Beschaffungen der Kommunen, der Gebietskörperschaften und des Staates entsprechend ausrichtet. Diese allein machen 13 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (für alle Konsumbereiche) aus. Eine Kopplung der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung höchster ökologischer Standards hätte bereits eine rasche und erhebliche Wirkung.
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher leichter erkennen können, welche Produkte nachhaltiger sind als andere. Hierfür sollten Produkte entsprechend gekennzeichnet sein. Die Bundesregierung sollte eine ordnungspolitische Rahmengesetzgebung für private Standards und Labels verabschieden. Dabei geht es um Mindestanforderungen bei dem grenzüberschreitenden Gebrauch von Standards hinsichtlich Transparenz, Definition von Nachhaltigkeit, Sorgfalt, Klarheit, Mitbestimmung der Erzeuger, Kompetenz, Zugänglichkeit, Glaubwürdigkeit, Monitoring und Good Governance. Dadurch sollen Greenwashing und Irreführung vermieden werden. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass dies auch in eine EU-Verordnung und in ein Codex-Alimentarius-Verfahren eingeht.
- Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den EU-Mitgliedsstaaten politische Maßnahmen entwickeln, um sicherzustellen, dass Nahrungsmittelpreise die tatsächlichen Kosten ihrer Produktion widerspiegeln. Dies kann z. B. durch eine Umweltsteuer auf besonders ressourcenintensive Produkte geschehen.
- Damit Nahrung auch für die Armen erschwinglich bleibt, sollte durch eine entsprechende Sozialpolitik sichergestellt werden, dass auch ärmere Bevölkerungsschichten Zugang zu gesunder und nachhaltiger Nahrung haben.
- Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union klare Reduktionsziele zum Ressourcenverbrauch vorgeben, die auch den Ernährungsbereich einschließen. Die Bundesregierung sollte verschiedene Optionen prüfen, auch mit steuerlichen Maßnahmen nachhaltigen Konsum zu fördern, zum Beispiel mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz bzw. einer

Mehrwertsteuerbefreiung für ökologisch erzeugte Lebensmittel. Der ökologische Landbau ist allgemein anerkanntes Leitbild einer nachhaltigen Landbewirtschaftung, insbesondere im Blick auf den Erhalt von Biodiversität, Wasser-, Boden- und Klimaschutz. Ein solches Signal könnte zu einer erhöhten Nachfrage nach ökologisch erzeugten Lebensmitteln führen und dementsprechend Landwirte und Landwirtinnen zu einer Umstellung auf ökologischen Landbau motivieren.

## 5.6 Zivilgesellschaft

### 5.6.1 Aufgaben der Zivilgesellschaft

Kirchen sind als gesellschaftliche Größe zugleich Teil der Zivilgesellschaft. Nach ihrem Selbstverständnis geht die Kirche in dieser Funktion allerdings nicht auf. Deshalb werden die besondere Verantwortung und die Aufgaben der Kirchen nicht hier betrachtet, sondern in einem eigenen Kapitel 6.

Für die deutsche Zivilgesellschaft liegt eine wichtige Aufgabe darin, nationale und regionale Landwirtschafts- und Ernährungsthemen mit den globalen Welternährungsfragen zu verknüpfen. Damit können Verständnis und Druck für die notwendigen politischen und gesellschaftlichen Veränderungen aufgebaut werden. Gleichzeitig sind die Verbindungen zur internationalen Zivilgesellschaft weiter zu stärken. Der Post-2015-Prozess und die daraus hervorgehenden Sustainable Development Goals (SDGs) bieten eine gute Grundlage, diese Verbindungen weiter zu stärken und grenzüberschreitende Lösungsansätze zu vertiefen.

Eine wichtige Aufgabe der internationalen Zivilgesellschaft wird zudem darin bestehen, jeder Instrumentalisierung der Hungerfrage für die Legitimierung von nicht nachhaltigen Agrar- und Entwicklungsmodellen entschieden entgegenzutreten.

In verschiedenen Netzwerken und Aktionsbündnissen wie »Bauernhöfe statt Agrarfabriken« und »Meine Landwirtschaft« arbeiten bereits unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen, von bäuerlichen Organisationen über Umwelt- und Entwicklungsverbände bis hin zu Verbraucherorganisationen erfolgreich zusammen. Dadurch gelang es in den letzten Jahren, internationale Themen in die deutsche Debatte um Fleischproduktion, Ausbau der Tierhaltung und die Reform der europäischen Agrarpolitik einzubringen. Auch politische Entscheidungsträger auf regionaler Ebene sollten noch stärker in die Verantwortung genommen werden, damit es zu einem wirkungsvollen

ren Einsatz für die Sicherung der Welternährung kommt. Denn viele globale Probleme besitzen einen Bezug zu hiesigen Debatten und den Lebensumständen in Deutschland: Spekulation mit Nahrungsmitteln, »Landgrabbing«, Fleischproduktion und -konsum, Sojaimporte, Klimawandel, Lebensmittelverschwendung, Agrartreibstoffe und grüne Gentechnik. Hier kann eine Lebensstildebatte mit internationaler Dimension anknüpfen.

Die Erfahrungen im Zuge der öffentlichen Auseinandersetzung um die Reform der Europäischen Agrarreform legen nahe, dass sich die deutsche Zivilgesellschaft dabei auch mit Fragen der Armut in Europa auseinandersetzen sollte. Weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit ist nicht bewusst, dass sich viele der in Süd- und Osteuropa bestehenden Probleme im ländlichen Raum wenig von denen in besser gestellten Entwicklungsländern unterscheiden. Die Thematisierung der innereuropäischen Armutsproblematik fördert auch in Europa die Sensibilität für Welternährungsfragen im Sinne einer nachhaltigen Politik. So wurden über die europäische Vernetzungsplattform ARC 2020 (Agricultural and Rural Convention) die insbesondere in Rumänien und Bulgarien bestehenden Probleme der ländlichen Räume als gesamteuropäische Problemstellungen mit durchaus entwicklungspolitischer Relevanz, thematisiert. Dieser Weg sollte von der deutschen Zivilgesellschaft fortgesetzt werden. Hier liegt gerade auch für die Arbeit von kirchlichen Gruppen ein großes Potenzial. In ihrer agrar- und entwicklungspolitischen Lobbyarbeit sollte die deutsche Zivilgesellschaft den Druck auf die Bundesregierung und die Europäische Kommission weiter erhöhen, mit dem Ziel, dass diese ihren Einsatz für Hungerbekämpfung und Welternährung verstärkt und der Entwicklungspolitik einen höheren Stellenwert einräumen als der Durchsetzung von wirtschaftlichen Eigeninteressen.

Analog zu der Intensivierung der zivilgesellschaftlichen Prozesse in Europa und Deutschland hat sich auch auf internationaler Ebene eine starke Zivilgesellschaft zu Welternährungsfragen etabliert. Durch die Welternährungskrise 2008 wurde deutlich, dass die in Rom ansässigen Organisationen der Vereinten Nationen, die Welternährungsorganisation FAO, das Welternährungsprogramm WFP und die Internationale Föderation für Agrarentwicklung IFAD durch institutionelle Schwächen Agrar- und Ernährungsfragen sehr unkoordiniert bearbeiten und die Weltbank, der Internationale Weltwährungsfonds und die Welthandelsorganisation auch in Agrar- und Ernährungsfragen die politische Leitung an sich gezogen hatten. Daher war es durchaus im Interesse der römischen Institutionen, auch mit Hilfe der Zivilgesellschaft ihre eigene Rolle wieder zu stärken, um ein Gegengewicht gegenüber den außerhalb des VN-Systems angesiedelten multilateralen Institutionen zu schaffen.

Dies könnte durch die Wiederbelebung und Reformierung des Welternährungskomitees CFS erreicht werden, in dem alle drei in Rom ansässigen Institutionen gleichberechtigt vertreten sind (vgl. Kap. 5.1.1). Dies wäre auch im Sinne der Zivilgesellschaft: Zum einen Ernährungssicherungspolitik partizipativ und inklusiv zu formulieren und zum anderen ein internationales Forum zu etablieren, das den zivilgesellschaftlichen Gruppen, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, die Möglichkeit gibt, ihre Interessen beim CFS einzubringen. Dazu wurde der sogenannte zivilgesellschaftliche Mechanismus (Civil Society Mechanism, CSM) eingerichtet, bei dem es eine Repräsentanz der Regionen und Interessensgruppen gibt. Im CSM werden durch diese Gruppen und regionalen Vertretungen die Themen des CFS vorab diskutiert und eigene Statements gleichberechtigt mit den anwesenden Staaten und Institutionen beim CFS eingebracht. Dies kann durchaus als vorbildhaft dafür angesehen werden, wie Zivilgesellschaft sich in internationale Politikprozesse einbringen kann. Andererseits muss aber auch konstatiert werden, dass Privatwirtschaft, andere multilaterale Organisationen und auch viele Staaten diesen Prozess mit Argwohn betrachten und immer wieder versuchen, parallele Strukturen aufzubauen und zu nutzen, um ihre Interessen ohne zivilgesellschaftliche Mitsprache durchzusetzen. Deshalb fordert die Zivilgesellschaft über das CSM immer wieder ein, Ernährungsfragen hauptsächlich dort zu diskutieren, wo sie hingehören: in Rom beim CFS.

Die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Stimme in Agrar- und Ernährungsfragen ist auch auf den wachsenden politischen Einfluss von Kleinbauernorganisationen zurückzuführen, die sich überwiegend in der weltweiten Kleinbauerninitiative »La vía campesina« organisieren. Ihre politische Leitidee ist Ernährungssouveränität, ein Konzept, das darauf zielt, dass bäuerliche Gruppen selbstbestimmt eine agrarökologische Landwirtschaft praktizieren können, die ihnen ihre Existenz sichert. Die Stärkung von Kleinbauernorganisationen ist auch im Sinne der Kirchen und ihrer Werke, die sich gemeinsam mit ihren Partnerorganisationen in aller Welt als Teil der internationalen Zivilgesellschaft begreifen. Durch die Unterstützung und durch die Entwicklung eigener Projekte auf der Mikroebene fördern sie alternative Entwicklungsmodelle und helfen betroffenen Armutgruppen, sich zu organisieren und ihre Rechte zu erkämpfen sowie ihr Selbsthilfepotenzial zu stärken.

## 5.6.2 Empfehlungen an zivilgesellschaftliche Akteure

- Die Zivilgesellschaft in Deutschland sollte sich verstärkt dafür engagieren, den Zusammenhang von Fragen der Welternährung mit Fragen des Klimawandels, der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden, der internationalen Waren-

ströme und mit Lebensstilfragen in Öffentlichkeit und Politik zu vermitteln. Bewusstseinsbildung hierzu beginnt in Schulen, Gemeinden und Vereinen. Bildungseinrichtungen sind aufgefordert, zivilgesellschaftliches Engagement und Bildungsprozesse in diesem Bereich auszubauen.

- Intransparenz und Demokratiedefizit muss begegnet werden, indem zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter an politischen Prozessen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene beteiligt werden. Dabei ist ein besonderer Fokus auf die Beteiligung der Betroffenen zu legen. Staatliche und kirchliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit sollten der Förderung und Stärkung von Zivilgesellschaft im Süden (wie dem Aufbau von Bauernorganisationen, Indigenen-Vertretungen, Frauenbewegungen) und ihrer internationalen Vernetzung eine hohe Priorität beimessen, damit die Menschen ihre Interessen selbst vertreten können.
  
- Das Komitee für Welternährungssicherheit ist das internationale Gremium, in dem die internationale Zivilgesellschaft auf Augenhöhe mit den Regierungen beraten kann. Dieses Gremium muss gestärkt werden und Programme im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung, die ohne eine zivilgesellschaftliche Partizipation konzipiert wurden (beispielsweise im Kreise der G7/G8-Staaten), sollten in diesem Rahmen abgestimmt werden.

## 6 Verantwortung und Ansatzpunkte der Kirchen

Land und Nahrung spielen in der biblischen Tradition eine zentrale Rolle. Land gehört zu den wichtigen Segensgaben, die Gott seinem Volk Israel versprochen hat. Die Propheten Israels erkennen in der Enteignung des Erbesitzes durch Großgrundbesitzer und der Verarmung der Bauern ein Zeichen für die Abwendung von der Treue zu Gottes Gesetz. Die Gleichnisse Jesu vom Reich Gottes lassen sich vom Wachsen oder der Bedrohung der Saat, von Ernte und Gemeinsam-zu-Tisch-Sitzen inspirieren: Das Land und seine Früchte sind das durchgängigste Bild für die Zukunft Gottes. Vielen Vorbildern im christlichen Glauben, die bis heute auch die evangelische Volksfrömmigkeit geprägt haben – der Heilige Nikolaus, St. Martin, die Heilige Elisabeth –, werden Taten der Barmherzigkeit für Hungernde und Notleidende zugeschrieben. Land und Ernährung sind im Leben der Kirche zentrale Themen – in ihrer direkten und ihrer auf Gott verweisenden Bedeutung.

Ein weiteres Moment kommt hinzu: Bauern und Landarbeiter haben schon immer das Leben der Kirche mit geprägt. Auch in den modernen Dienstleistungsgesellschaften sind Bauern und Bäuerinnen in den ländlich geprägten Gemeinden oft noch Stützen im kirchlichen Leben. Selbst in den Stadtgemeinden, wo die Vorfahren allenfalls vor drei Generationen noch Bauern waren, gehört das Erntedankfest zu den Gottesdiensten, die am besten besucht werden, weil Menschen bewusst ist, wie elementar sie davon abhängig sind, dass neben ihrer Arbeit die Natur mitspielt, damit das Land seine Früchte tragen kann. Den Landwirten und Landwirtinnen, die für unsere Versorgung mit gesunden Lebensmitteln unverzichtbar sind und unsere Kulturlandschaft prägen und pflegen, gebührt Dank und Anerkennung. Im Geist besonderer Wertschätzung muss das Gespräch zwischen Kirche und Landwirtschaft fortgesetzt und intensiviert werden.

Bauern und Bäuerinnen stehen weltweit, in Deutschland ebenso wie in den sogenannten Entwicklungs- und Schwellenländern, oft unter starkem ökonomischen Druck. Häufig wird die Klage erhoben, dass die gesellschaftliche Akzeptanz für die ökonomischen Sachzwänge, denen die Landwirtschaft in Deutschland unterliegt, zu gering sei. Daher ist der gesellschaftliche Dialog über moderne Produktionsmethoden unerlässlich. Hier ist Kirche aufgerufen, diesen Dialog zu unterstützen, wie es bereits von dem Evangelischen Dienst auf dem Lande (EDL) in den einzelnen Lan-

deskirchen erprobt wird: Um ein realistischeres Bild von modernen Produktionsmethoden, Tierhaltungsformen sowie bestehenden ökonomischen Zwängen zu bekommen, haben sich Besuche von verschiedenen Betriebstypen bewährt. Dies kann im Rahmen der Bildungsarbeit für Kinder, Jugendliche oder Erwachsene geschehen. Es können aber auch ganz gezielt gesellschaftspolitisch kritische Dialogveranstaltungen in Betrieben stattfinden. Die kirchlichen Entwicklungswerke organisieren auch Dialoge zwischen Bauern aus Nord und Süd, um einen Perspektivwechsel einzuüben.

Die folgenden Leitgedanken zur agrar- und ernährungspolitischen Verantwortung der Kirchen und zu entsprechenden Ansatzpunkten für das Handeln kirchlicher Akteure sind aus der biblisch geprägten Glaubensgeschichte erwachsen:

1. Einsatz für Ernährungssicherheit: »Unser tägliches Brot gib uns heute.«
2. Option für die Armen: »Was ihr einem dieser meiner geringsten Brüder getan habt ...«
3. Einsatz für das Recht auf Nahrung: »Der Herr schafft den Armen Recht.«
4. Schutz der Gemeingüter: »Die Erde ist des Herrn.«
5. Nachhaltige Agrarpolitik: »Die Schöpfung bewahren und bebauen.«
6. Ethik des Genug: »Was hilft es dem Menschen, wenn er die ganze Welt gewönne?«

Die Maßstäbe muss die Kirche auch bei sich selber anlegen. Wo können evangelische Gemeinden, Einrichtungen oder Kirchenleitungen angesichts der aufgezeigten Problemstellungen und der Hinweise auf deren Bewältigung am wirkungsvollsten und mit ihren ganz eigenen Mitteln tätig werden? Hierzu gibt es auf allen kirchlichen Handlungsebenen zahlreiche Möglichkeiten und bereits entsprechende Aktionsprogramme, die in den letzten Jahren immer wieder benannt und diskutiert worden sind. Zu nennen sind hier etwa positive Ansätze im Bereich des fairen Handels wie das ökumenische Projekt für nachhaltige Beschaffung in Kirche und Diakonie/Caritas »Zukunft einkaufen« oder die EMAS- und »Grüner Hahn/Gockel«-Zertifizierungen sowie im ökumenischen Raum der Kirchen die gemeinsame Feier einer Schöpfungszeit vom 1. September bis 4. Oktober eines jeden Jahres. Insgesamt jedoch steht die Verbindlichkeit nachhaltigen Handelns der Kirche (nicht nur) im Blick auf ihren Bei-

trag für eine nachhaltige Sicherung der Welternährung immer noch am Anfang. Warum gelingt es bislang erst ansatzweise, das, was die Kirchen seit vielen Jahren erkannt haben, konsequent umzusetzen? Um den notwendigen Wandel herbeizuführen, sind offenbar neue strategisch ausgerichtete Prozesse erforderlich, die es ermöglichen, eine nachhaltige Praxis auf allen Ebenen kirchlichen Handelns einzuüben.

So notwendig politische Forderungen sind, so wichtig ist aus kirchlicher Sicht die Einübung eines nachhaltigen Lebensstiles. Auch im Blick auf die Welternährungslage brauchen wir in den früh industrialisierten Ländern einen kulturellen Wandel. Der ist aber noch nicht einmal ansatzweise erkennbar. So lange beispielsweise bei uns Billigfleisch die Regel ist, haben wir unsere Hausaufgaben nicht gemacht. Die Erfahrungen zeigen: Hier helfen weder moralische Appelle noch Intensivierungen von Bildungsarbeit, hier hilft nur, dass die Kirche Agentin der Nachhaltigkeit wird, indem sie nachvollziehbare Beispiele alternativer Praxis schafft (»Lebe so, dass man dich fragt«). Kirchen als Instrumente der verwandelnden Liebe Gottes können Orte einer alternativen Praxis werden, an denen Spiritualität (Schöpfungsspiritualität) mit Haltungen des Schalom, des umfassenden Heils und Friedens, verknüpft werden. Im Rahmen des von der Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen 2014 in Busan initiierten weltweiten Ökumenischen Pilgerweges der Gerechtigkeit und des Friedens gilt es auch für die EKD-Gliedkirchen, sich auf einen Pilgerweg zu machen und dabei einzuüben, wie der Einsatz für ein Leben in Fülle für alle, eine Ethik des Genug und ein Leben in Frieden mit der ganzen Schöpfung in unserem Lebensalltag konkret Ausdruck und Gestalt gewinnen kann.

Damit Kirchen zu Orten einer alternativen Praxis werden können, müssen sie dies einüben. Kompetenz für nachhaltiges Handeln muss in allen Bereichen der kirchlichen Aus-, Fort- und Weiterbildung entdeckt, entwickelt und integriert werden. Christinnen und Christen sind aufgerufen, in ökumenischer Zusammenarbeit und mit großer Fehlertoleranz Modelle alternativen Handelns zu entwickeln und zu erproben. Auf vielfältige kreative Weise können so in der Kirche neue Wege des Transfers vom Wissen zum Handeln gefunden werden. Das erfordert auch eine neue Priorisierung kirchlichen Handelns: Fragen der Nachhaltigkeit (auch, aber nicht nur im Blick auf Ernährungssicherheit) sind keine zweitrangigen Fragen, sondern für unsere christliche und kirchliche Identität zentral. Deshalb ist der Ökumenische Pilgerweg der Gerechtigkeit und des Friedens (der Frieden mit der Schöpfung und Klimagerechtigkeit einschließt) nicht nur eine Aktionsform neben anderen, sondern ein grundlegendes geistliches Paradigma der notwendigen Transformation zu einer nachhaltigeren Lebensweise – vor Ort wie global. Auf diesem Weg kann uns das ökumenische Prinzip



wechselseitiger Verantwortung und Rechenschaft helfen, gemeinsam die institutionellen und rechtlichen Rahmen zu entwickeln, in denen persönliche und gesellschaftliche Transformation gestärkt werden.

Die folgenden Punkte 6.1 bis 6.6 bezeichnen dafür wichtige Handlungsdimensionen.

## **6.1 »Unser tägliches Brot gib uns heute«:**

### **Gebet und Information**

Das Vaterunser-Gebet verbindet Christinnen und Christen Tag für Tag weltweit. In der Bitte »Unser tägliches Brot gib uns heute« machen sie sich bewusst: Weltweit bleiben viele Menschen vom Zugang zu ausreichender Ernährung ausgeschlossen. Dass Menschen immer und überall genug zu essen und zu trinken haben, ist die erste Bitte, die Jesus uns im Blick auf menschliches Zusammenleben zu beten lehrt. In der Fürbitte treten die Gemeinden für die ein, die von Hunger und Mangelernährung bedroht sind. Diese Fürbitte schließt ein, dass die Kirchen die ihnen zugänglichen Informationen über die Ursachen von Hunger und Mangelernährung im Blick auf konkrete Notsituationen aufbereiten und zugänglich machen.

## **6.2 »Was ihr einem dieser meiner geringsten Brüder getan habt ...«:**

### **Verkündigung und Dialog**

Es ist eine Errungenschaft des ökumenischen Austauschs, wieder darauf gestoßen worden zu sein, dass Gott in Christus Partei ergriffen und sich auf die Seite derer gestellt hat, die in ihrer Gesellschaft ausgegrenzt waren. Die »Option für die Armen« ist deshalb ein durchgehendes Motiv für christliche Verkündigung und Bildungsarbeit.

## **6.3 »Der Herr schafft den Armen Recht«:**

### **Unterstützung und Advocacy**

Die evangelischen Gemeinden spenden seit 200 Jahren für die »fernen Nächsten« in Not. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren für viele Familien in unserem Land Hilfssendungen aus dem Ausland überlebenswichtig. Leider Gottes ist es auch in einer Zeit, in der weltweit Nahrung im Überfluss vorhanden ist, noch notwendig, Mittel für die Ärmsten bereit zu stellen. Die Aktionen der Missions- und Entwicklungswerke werden

auf absehbare Zeit noch benötigt werden. Deren Programme unterscheiden zwischen der akuten Nothilfe und den langfristigen Aufbauprojekten, die dazu führen sollen, dass Menschen von ihrer Arbeit leben und ihre Zukunft planen können. Die Kirchen werden sich auch weiter dafür einsetzen, dass es maßgebliche Beiträge sind, die aus einem Land wie Deutschland kommen. Sie werden vor allem die internationalen Bemühungen unterstützen, dass das »Recht auf Nahrung« für alle nicht nur auf dem Papier steht, sondern überall Wirklichkeit wird.

## **6.4 »Die Erde ist des Herrn«: Gemeingüter und kirchliches Pachtland**

In Partnerschaften mit Kirchen in Lateinamerika, Afrika, Asien und Ozeanien gewinnt die Frage der Gemeingüter<sup>156</sup> an Gewicht. Trotz eigener historischer Erfahrungen z. B. mit der »Allmende« haben wir uns in Deutschland daran gewöhnt, dass es für den Boden Besitztitel gibt. In anderen Kulturen steht die gemeinschaftliche Nutzung von Gütern im Vordergrund. Dort würde ganzen Kulturen die Lebensgrundlage entzogen, wenn Land und Boden Eigentum Einzelner werden. Es muss daher auch Grenzen für Eigentumsansprüche geben. Biologische Vielfalt, sauberes Wasser oder die Luft zum Atmen haben Priorität vor erworbenen Eigentumsrechten. Unklar bleibt, welche gesetzgeberischen Maßnahmen nötig sind, um berechnete Eigentumsansprüche und das Recht der Allgemeinheit auf Sicherung der Lebensgrundlagen gegeneinander abzuwiegen. Die Kirche, die davon ausgeht, dass letztlich Gott der Eigentümer und wir, was auch immer wir rechtlich regeln, nur Treuhänder und Nutznießer sind, kann in ihrer internationalen Verbundenheit ein solches Nachdenken mit anschieben.

Die Kirche selbst bewirtschaftet Außenflächen wie Grünanlagen, betreibt Friedhöfe und ist Eigentümer von Pachtland. Kirchliche Ländereien müssen so bewirtschaftet werden, dass die natürlichen Ressourcen und die Bodenfruchtbarkeit erhalten und schädliche Umwelteinflüsse reduziert werden. Hierzu gehören Aspekte wie die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden, eine angepasste Düngung, der Verzicht auf Klärschlamm und gentechnisch veränderte Pflanzen.

---

156 Vgl. auch Kap. 3.4.

## **6.5 »Die Schöpfung bebauen und bewahren«: Schöpfungszeit, Erntedank und Konsum**

Das Erntedankfest erfreut sich anhaltender Beliebtheit, auch in den Gemeinden, wo niemand mehr als Bauer seinen Lebensunterhalt erwirtschaftet. Die meisten Christen haben ein Gefühl dafür, dass sie von Saat und Ernte und dem Zusammenspiel der natürlichen Bedingungen abhängig sind und danken Gott dafür. Die Gemeinden tun gut daran, die ursprünglichen Zusammenhänge in ihrem gottesdienstlichen Leben zu pflegen. Im Erntedankfest verweisen sie auf Gott als den Geber der guten Gaben, auf diejenigen, die mit ihrer Arbeit dazu beitragen, dass der Tisch gedeckt werden kann, und auf die Bedeutung einer intakten Umwelt, damit gedeihen kann, was wir zum Überleben benötigen. Die ökumenische Bewegung zur Feier einer Schöpfungszeit vom 1. September bis 4. Oktober eines jeden Jahres unterstützt dieses Anliegen gerade auch in Zusammenarbeit mit den orthodoxen Kirchen und unserer gemeinsamen Schöpfungsverantwortung.

## **6.6 »Was hilft es dem Menschen, wenn er die ganze Welt gewönne?«: Fasten**

Im Blick auf die Frage nach der persönlichen Verantwortung für Umkehr und Transformation der eigenen Lebensweise kann die Fastentradition hilfreiche Anstöße geben. Viele gläubige Menschen reduzieren für eine bestimmte Zeit ihre Nahrungsaufnahme, um an Körper und Seele die Erfahrung zu machen, dass sie endlich sind und dass ihre Existenz gefährdet ist. Sie machen sich zugleich bewusst, dass Verzicht Gewinn sein kann, weil Besitz auch belastet, und dass in der Beschränkung der Blick für die wesentlichen Dinge frei werden kann. Unsere Gesellschaften werden in Zukunft darauf angewiesen sein, dass sie die Fixierung auf Besitz und Konsum überwinden. Kirchliche Aktionen, die das Fasten propagieren, können dazu beitragen, dass in der Mitte der Gesellschaft die notwendige Debatte über eine »Ethik des Genug« und über das »gute Leben für alle« vorangebracht wird.

## 6.7 Empfehlungen an die Kirchen

### Empfehlungen an die EKD und ihre Gliedkirchen:

- Die EKD und ihre Gliedkirchen mögen sich aktiv am Ökumenischen Pilgerweg der Gerechtigkeit und des Friedens beteiligen.
- Die EKD und ihre Gliedkirchen mögen gemeinsam einen innerkirchlichen Prozess unter aktiver Einbeziehung von Trägern entsprechender »good practice«-Projekte initiieren mit dem Ziel, Vorschläge zur Einführung einer nachhaltigen Praxis auf allen Ebenen kirchlichen Handelns zu erarbeiten. Die Umsetzung nachhaltiger Kriterien in allen kirchlichen Strukturen und Werken, ihre Anwendung auf Gebäude, kirchliche Flächen, ihren Einsatz an Lernorten und im Umgang mit Menschen, die in kirchlichen Einrichtungen leben und arbeiten, kommt eine besondere Bedeutung zu. Dabei soll der Bereich Ernährungssicherung und Agrarentwicklung gezielt in den Fokus genommen werden.

### Empfehlung zur kirchlichen Bildungsarbeit zum Thema Welternährung:

- Die Landeskirchen mit ihren Facheinrichtungen, Missionswerken sowie Brot für die Welt mögen zusammen mit ihren weltweiten Partnerkirchen und Kooperationspartnern vor Ort die Informationen über die Ursachen von Hunger und Mangelernährung so aufarbeiten, dass die Gemeinden zu informierter Fürbitte und vom Gebet getragenen Handeln zur Überwindung von Hunger und Mangelernährung befähigt werden. Das schließt ausdrücklich die Benennung konkreter politischer Ursachen ein wie etwa Kriegssituationen, Regierungen, die bestimmten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Ernährungssicherheit vorenthalten, sowie unfaire weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die den Hunger verschärfen. Ein wichtiges Element kirchlicher Bildungsarbeit ist es, Wege aus der Krise aufzuzeigen. Daher sollte anhand von positiven Beispielen aufgezeigt werden, welche Wege aus der Krise herausführen, wie agrarökologische Landwirtschaft die Ernährung sichern kann.<sup>157</sup>

---

157 Zu globalem Lernen in der Schule: [http://www.comenius.de/themen/GLiS-Globales\\_Lernen\\_in\\_der\\_Schule/Globales-Lernen-in-der-Schule-Uebersicht.php?bl=5337](http://www.comenius.de/themen/GLiS-Globales_Lernen_in_der_Schule/Globales-Lernen-in-der-Schule-Uebersicht.php?bl=5337) Zum Portal »Globales Lernen« bei Brot für die Welt: <http://www.globaleslernen.de/de/aktuelles/eine-welt-nachrichten/satt-ist-nicht-genug-brot-fuer-die-welt-eroeffnet-56-aktion-am-1> [aufgerufen am 28.1.2015].

### **Empfehlung für die Erarbeitung von Gottesdienst- und kirchlichen Unterrichtsmodellen:**

- Diejenigen, die Gottesdienst- und Unterrichtsmodelle erstellen, und die, die predigen und unterrichten, sollen immer wieder bewusst machen, dass christliche Kirche und Verkündigung im Dienst der »Frohen Botschaft für die Armen« stehen. Das unterliegt keiner gesellschaftlichen Mode, sondern gehört zur Essenz christlichen Glaubens. Die Internet-Plattform »nachhaltig predigen« beispielsweise gibt Anregungen, wie die Themen Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung in der Verkündigung einen Platz finden können.<sup>158</sup>

### **Empfehlungen zur Advocacy-Arbeit der Kirchen:**

- Die EKD, ihre Gliedkirchen und Werke sollen sich dafür einsetzen, dass die Justiziabilität des Rechtes auf Nahrung endlich international anerkannt wird. Dabei soll geprüft werden, wie internationale ökumenische Initiativen in Europa (in Zusammenarbeit mit der Konferenz Europäischer Kirchen) und weltweit (in Zusammenarbeit mit dem Weltkirchenrat) einen zielführenden Beitrag leisten können.
- Die Kirchen sollten sich dafür einsetzen, den Zugang zu wirkungsvollen menschenrechtlichen Instrumenten zu öffnen (z. B. im Zusammenhang mit den extraterritorialen Staatenpflichten), die der juristischen (zumindest völkerrechtlichen) Auseinandersetzung mit solchen Konzernen und Regierungen dienen können, welche durch ihre Praktiken Menschen den Zugang zum Recht auf Nahrung faktisch verwehren. Gerade weil es sehr schwierig ist, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (WSK-Rechte) juristisch einklagbar zu machen, ist hier eine langfristig angelegte kirchliche Strategie besonders wichtig.
- Kirchen, ihre Hilfswerke und Fachdienste wie die Arbeitsgemeinschaft der Umweltbeauftragten der Gliedkirchen in der EKD (AGU), der Evangelische Dienst auf dem Land (EDL) und die Referentinnen und Referenten des Kirchlichen Entwicklungsdienstes (KED) sollten auch weiterhin kirchliche Anliegen in gesellschafts-politische Debatten zu Ernährungs- und Agrarfragen einbringen.
- Der Umgang mit kirchlichen Geldanlagen ist an Kriterien der Nachhaltigkeit auszurichten. Die EKD-Gliedkirchen tätigen in nicht unbeträchtlichem Maße Geldan-

---

<sup>158</sup> Vgl. Nachhaltig predigen: <http://nachhaltig-predigen.de> [aufgerufen am 28.1.2015].

lagen, insbesondere im Bereich der Versorgungskassen. Sie sollten die Nachhaltigkeitskriterien für ein ethisches Investment beachten und Agrarrohstoff-Zertifikate nicht in ihre Geldanlagen mit aufnehmen.

### **Empfehlungen zu Gemeingütern und zur Bewirtschaftung kirchlicher Land- und Grünflächen:**

- Die EKD, ihre Gliedkirchen und Werke sollten sich dafür einsetzen, dass in Entscheidung zu der Frage der Justitiabilität des Rechtes auf Nahrung auch im Blick auf den Schutz der Gemeingüter deren rechtliche Einklagbarkeit international anerkannt wird. Über ihre Entwicklungswerke unterstützt die Kirche Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, die keine verbindlichen Landrechtstitel haben. Projektpartner der Kirchen treten in vielen Ländern gegen »Landgrabbing« und für Landreformen ein, wenn Eigentumsverhältnisse extrem ungerecht sind. Wir unterstützen dieses Engagement ausdrücklich.
- Kirchliche Ländereien sollten so bewirtschaftet werden, dass die natürlichen Ressourcen und die Bodenfruchtbarkeit erhalten und schädliche Umwelteinflüsse reduziert werden. Die EKD-Gliedkirchen sollten »ihre Vergabepaxis für Pachtland an den ›Ethischen Leitlinien für eine nachhaltige Landwirtschaft‹ ausrichten. Auch die Regionalität der Pächter und die Stärkung des ländlichen Raums sollten eine Rolle spielen. Bewirtschaftung durch ortsansässige Landwirte sollte gegenüber überregionalen Unternehmen bevorzugt werden. Ökologische und konventionelle Betriebe, die nachhaltig wirtschaften, sollen Vorrang haben.«<sup>159</sup>
- Besondere ökologische Leistungen der Betriebe wie Ökolandbau oder Vertragsnaturschutz sollten bei der Vergabeentscheidung für Pachtland honoriert werden. Das Ausbringungsverbot für Klärschlamm sowie ein Anbauverbot für gentechnisch veränderte Pflanzen auf Kirchenland sind wichtige Elemente kirchlicher Pachtverträge.
- Auch bei der Pflege kirchlicher Grünanlagen wie Friedhöfen, Außengeländen der Gemeinden, kirchlichen Schulen und Kindergärten sind ökologische Kriterien zu

---

159 Evangelische Kirche in Deutschland (2013): Kundgebung der 11. Synode der EKD, Düsseldorf. Es ist genug für alle da – Welternährung und Landwirtschaft; [http://www.ekd.de/synode2013/beschlusse/s13\\_beschluss\\_kundgebung.html](http://www.ekd.de/synode2013/beschlusse/s13_beschluss_kundgebung.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

beachten. Insbesondere bei Kindergärten können durch das Anpflanzen von Obst und Gemüse die pädagogische Arbeit mit gesunder Ernährung verknüpft werden.

### **Empfehlungen zu Schöpfungszeit, Erntedank und Konsum:**

- Die bei der 2. Europäischen Ökumenischen Versammlung in Graz 1997 angeregte jährliche Schöpfungszeit vom 1. September bis 4. Oktober sollte stärker als bisher Eingang in das Gemeindeleben finden.
- In ihrem eigenen Konsumverhalten kann die Kirche Einfluss darauf nehmen, dass die natürlichen Ressourcen nicht übernutzt werden. Kirchengemeinden können dazu beitragen, ein geschärftes gesellschaftliches Bewusstsein für den Wert von Nahrungsmitteln und Ressourcen zu schaffen, indem sie beispielsweise bei Gemeindefesten und Freizeiten sorgsam mit Nahrungsmitteln umgehen. Die Wertschätzung von Nahrungsmitteln sollte zudem Teil ihrer Bildungsarbeit sein. Ethische Konsum-Leitlinien müssen von den Kirchen aktiv in die Diskussion eingebracht werden. Dazu gehört auch, die absolute Höhe des Konsums zu thematisieren und in Frage zu stellen.
- Kirchliche Einrichtungen sind Großverbraucher und können daher eine größere Wirkung auf Nahrungsmittelmärkte ausüben. Sie sind auch Vorbild für den Konsum für ihre Kirchenmitglieder. Die kircheneigenen Kindergärten und Kindertagesstätten können dabei früh ansetzen und mit den Eltern zusammenwirken: Bei der Beschaffung von Lebensmitteln kann auf Regionalität, Saisonalität und Transportaufwand geachtet werden. Die Drosselung des Fleischkonsums ist ein Beitrag zur Reduzierung von Futtermittelverbrauch und Flächenbelegung. Für den Fischkauf gibt es einschlägige Ratgeber, um nachhaltigen Fischfang zu unterstützen.
- Kirchliche und diakonische Einrichtungen wie Kantinen, Tagungsbetriebe und Schulen sollten auf dem Gebiet der ökofairen Beschaffung vorangehen und sich an Projekten des Klima- und Ressourcenschutzes beteiligen.
- Die EKD-Gliedkirchen mögen in ihrem Bereich initiativ werden, um Familien, Kindergärten und Schulen darin zu stärken, am Tischgebet festzuhalten, und es da, wo es aufgegeben wurde, wieder einzuführen. Auch wenn nicht viele Worte gemacht werden, bezeugen die Betenden, dass es nicht selbstverständlich ist, dass

wir täglich gut zu essen bekommen. Im Tischgebet danken wir Gott, dass er zur Verfügung stellt, was uns nährt, und den vielen, die mit dem Werk ihrer Hände dazu beitragen, dass Essen auf unserem Tisch steht. Wir vergegenwärtigen uns beim Tischgebet auch, dass Hunger und Knappheit den Alltag vieler Menschen bestimmen. Nicht zuletzt ist das tägliche Gebet eine stetige Mahnung, dass wir die ökologischen Zusammenhänge nicht zerstören, die Wachstum und Gedeihen auf dem Feld ermöglichen.



# Anhang

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>AoA</b>	Agreement on Agriculture (Agrarabkommen der WTO)
<b>ACT</b>	Action by Churches Together (Kirchen helfen gemeinsam).
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
<b>AFSI</b>	L'Aquila Food Security Initiative (L'Aquila Initiative für Ernährungssicherheit)
<b>AGRA</b>	Alliance for the Green Revolution in Africa (Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika)
<b>AGU</b>	Arbeitsgemeinschaft der Umweltbeauftragten der Gliedkirchen in der EKD
<b>AKP-Länder</b>	Afrika, Karibik, Pazifik
<b>APRODEV</b>	Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (Dachverband der protestantischen Entwicklungsorganisationen)
<b>ARC</b>	Agricultural and Rural Convention (Plattform der Zivilgesellschaft mit dem Ziel, die gemeinsame Agrarpolitik der EU nachhaltiger zu gestalten)
<b>AU</b>	African Union (Afrikanische Union)
<b>AWWT</b>	Agrikulturelles Wissen, inklusive Wissenschaften und Technologien
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BMEL</b>	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
<b>BMGF</b>	Bill and Melinda Gates Foundation (Bill und Melinda Gates Stiftung)
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>CAADP</b>	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (Agrarförderprogramm der Afrikanischen Union)
<b>CBD</b>	Convention on Biological Diversity (Übereinkunft über die biologische Vielfalt)
<b>CBDR</b>	Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortung unter gleichzeitiger Anerkennung unterschiedlicher Fähigkeiten)

<b>CCDB</b>	Christian Commission for Development (Christliche Kommission für Entwicklungsfragen)
<b>CDM</b>	Clean Development Mechanism (Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung)
<b>CFS</b>	Committee on World Food Security (Ausschuss für Welternährungssicherheit)
<b>CGIAR</b>	Consultative Group on International Agricultural Research (Beratungsgruppe für internationale Agrarforschung)
<b>CO<sub>2</sub></b>	Kohlendioxid
<b>CSM</b>	Civil Society Mechanism (Koordinierungsmechanismus der Zivilgesellschaft im Rahmen des CFS)
<b>CSR</b>	Corporate Social Responsibility (Unternehmerische Gesellschaftsverantwortung)
<b>ECOSOC</b>	Economic and Social Council of the United Nations (Weltwirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
<b>EDL</b>	Evangelischer Dienst auf dem Lande
<b>EED</b>	Evangelischer Entwicklungsdienst
<b>EKD</b>	Evangelische Kirche in Deutschland
<b>EMAS</b>	Eco-Management and Audit Scheme (Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und -betriebsprüfung, EU-Öko-Audit)
<b>EPA</b>	Entwicklungspartnerschafts-Abkommen der EU
<b>EU</b>	European Union (Europäische Union)
<b>EUV</b>	Vertrag über die EU
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization (Welternährungsorganisation)
<b>FDI</b>	Foreign Direct Investments (Ausländische Direktinvestitionen)
<b>FIAN</b>	FoodFirst Informations- & Aktions-Netzwerk
<b>FLO</b>	Fair Trade Labelling Organizations (Zertifizierungsgesellschaften des fairen Handels)
<b>FPIC</b>	Free Prior Informed Consent (Freie vorherige informierte Einwilligung)
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council (Zertifizierungssystem nachhaltiger Forstwirtschaft)
<b>G7</b>	Gruppe der Sieben: Deutschland, USA, Japan, Großbritannien, Kanada, Frankreich und Italien
<b>G8</b>	Gruppe der Acht: Deutschland, USA, Japan, Großbritannien, Kanada, Frankreich, Italien und Russland
<b>G20</b>	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer: 19 Staaten und die Europäische Union.

<b>GAP</b>	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
<b>GDPRD</b>	Global Donor Platform on Rural Development (Globale Geber-Plattform für ländliche Entwicklung)
<b>GFP</b>	Gemeinsame Fischereipolitik der EU
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GRI</b>	Global Reporting Initiative (Globale Initiative zur Nachhaltigkeitsberichterstattung)
<b>IAASTD</b>	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (Weltagrarrat)
<b>IFAD</b>	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
<b>IFOAM</b>	International Foundation for Organic Agriculture Movements (Internationale Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen)
<b>IFPRI</b>	International Food Policy Research Institute (Internationales Forschungsinstitut für Agrar- und Ernährungspolitik)
<b>ILO</b>	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
<b>IP</b>	Integrierter Pflanzenschutz
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change (Zwischenstaatlicher Ausschuss über Klimaveränderung, Weltklimarat)
<b>ISO</b>	International Standards Organization (Internationale Organisation für Normung)
<b>ITPGRFA</b>	International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (Internationaler Vertrag für pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft)
<b>IPWSKR</b>	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
<b>IWF</b>	Internationaler Währungsfonds
<b>KED</b>	Kirchlicher Entwicklungsdienst
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals (Millenniums-Entwicklungsziele)
<b>MSC</b>	Marine Stewardship Council (Zertifizierungssystem für Fisch aus nachhaltiger Fischerei)
<b>NEPAD</b>	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung)
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation/en
<b>NWI</b>	Nationaler Wohlfahrtsindex
<b>ODA</b>	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)

<b>OECD</b>	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
<b>OPEC</b>	Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organisation erd- ölexportierender Länder)
<b>ÖRK</b>	Ökumenischer Rat der Kirchen
<b>PAN</b>	Pestizid-Aktions-Netzwerk
<b>PCD</b>	Policy Coherence for Development (Politikkohärenz mit den Entwick- lungsländern)
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Nationales Schulspei- sungsprogramm)
<b>PRAI</b>	Principles for Responsible Agricultural Investments (Prinzipien für verantwortungsvolle Agrarinvestitionen)
<b>PRSP</b>	Poverty Reduction Strategy Papers (Strategiepapier zur Armutsminde- rung)
<b>PSM</b>	Private Sector Mechanism (Koordinierungsmechanismus für die Pri- vatwirtschaft)
<b>RA</b>	Rainforest Alliance (Regenwald-Allianz)
<b>RDRS</b>	Rangpur Dinajpur Rural Service (Ländlicher Dienst Rangpur Dinajpur)
<b>REDD+</b>	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Schädigung von Wäl- dern)
<b>REDcert</b>	Gesellschaft zur Zertifizierung nachhaltig erzeugter Biomasse
<b>ROPPA</b>	Le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (Zusammenschluss von Bauern- und Produzentenorgani- sationen in Westafrika)
<b>SDGs</b>	Sustainable Development Goals (Ziele für eine nachhaltige Entwick- lung)
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Ver- einten Nationen)
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenü- bereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)
<b>UNCTAT</b>	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen)
<b>UPOV</b>	International Union for the Protection of New Varieties of Plants (Inter- nationales Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen)
<b>USA</b>	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
<b>VER</b>	Verified Emission Reductions (Geprüfte Emissionsreduktionen)

<b>VN</b>	Vereinte Nationen
<b>WBGU</b>	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltfragen
<b>WFP</b>	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
<b>WHO</b>	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
<b>WSK-Rechte</b>	Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte
<b>WTO</b>	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

# Kasten- und Grafikverzeichnis

Kasten 1	Umstrittene Hungerzahlen	17
Kasten 2	Ohne Stärkung der Frauen keine Ernährungssicherung	20
Kasten 3	Landrechte und Gemeinschaftsgüter	21
Kasten 4	Volatilität	26
Kasten 5	Fettleibigkeit	35
Kasten 6	Der Weltagrarrat (IAASTD)	39
Kasten 7	Düngemittelsubventionen am Beispiel Malawi	49
Kasten 8	Das Recht auf Nahrung	77
Kasten 9	Clean Development Mechanism für Biogasanlagen in Indien	111
Kasten 10	Projekt der Klimaanpassung in Bangladesch	112
Kasten 11	Soziale Absicherung und ländliche Entwicklung durch das Null-Hunger-Programm Brasiliens	122
Kasten 12	Kohärenzdefizite am Beispiel der Geflügelproduktion in Benin	132
Grafik	Veredelungsverluste bei der Fleischproduktion	37

## Literaturverzeichnis

- ACT Alliance, Brot für die Welt et al. (2011): Mitigating Greenhouse Gases in Agriculture. Stuttgart; <http://orgprints.org/1989/1/gatti.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- P. Adämmer, M. T. Bohl, E.-O. von Ledebur (2014): Die Bedeutung von Agrarterminmärkten als Absicherungsinstrument für die deutsche Landwirtschaft. Thünen Report 14; [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dn053339.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn053339.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- S. Albrecht, A. Engel (Hg.) (2009): Weltagrарbericht. Synthesebericht. Hamburg; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP\\_IAASTD\\_Synthesebericht.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/pdf/HamburgUP_IAASTD_Synthesebericht.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- S. Albrecht (Hg.) (2009): Weltagrарbericht. Bericht zu Afrika südlich der Sahara (SSA), Hamburg; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/124/pdf/HamburgUP\\_IAASTD\\_SSA.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2012/124/pdf/HamburgUP_IAASTD_SSA.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- K. Anderson, W. Martin (2005): Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda, Worldbank 2005, Washington D.C.
- APRODEV (2012): Agricultural Research in Africa: Why CAADP should follow IAASTD, Brüssel; [http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev\\_pelum\\_briefing\\_on\\_caadp\\_final2012.pdf](http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev_pelum_briefing_on_caadp_final2012.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Z.G. Bai, D. L. Dent, L. Olssonand, M. E. Schaeppman (2008): Global assessment of land degradation and improvement. 1. Identification by remote sensing. Report 2008/01, ISRIC – World Soil Information, Wageningen.
- P. Barfoot, G. Brookes (2012): Global income and production effects of GM crops 1996 – 2012, GM Crops and Food: Biotechnology in Agriculture and the Food Chain; <http://dx.doi.org/10.4161/gmcr.28098> [aufgerufen am 28.1.2015].
- F. O. Beese (2004): Ernährungssicherung als Produktions- bzw. Verteilungsproblem, Externes Gutachten für den WBGU, Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2013): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; <http://www.nap-pflanzenschutz.de/> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Brot für die Welt (2008): Climate Change, Food Security and the Right to Adequate Food, Stuttgart.
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (Hg.) (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Frankfurt am Main.
- Bund ökologischer Lebensmittelwirtschaft (2013): Die Bio-Branche 2013; [http://www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Zahlen\\_\\_Daten\\_\\_Fakten/ZDF\\_2013\\_Endversion\\_01.pdf](http://www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Zahlen__Daten__Fakten/ZDF_2013_Endversion_01.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2013): Absatz an Pflanzenschutzmitteln in der Bundesrepublik Deutschland; <http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/>



- Downloads/04\_Pflanzenschutzmittel/meld\_par\_19\_2012.pdf?\_\_blob=publicationFile&v=3 [aufgerufen am 28.1.2015].
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Ökobarometer (2013): [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer\\_2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Oekobarometer_2013.pdf?__blob=publicationFile) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Bundesumweltamt (2013): Globale Landflächen und Biomasse nachhaltig und ressourcenschonend nutzen; [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/globale\\_landflaechen\\_biomasse\\_bf\\_klein.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/globale_landflaechen_biomasse_bf_klein.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie (2014): Ernährungsindustrie. 2014; <http://www.bve-online.de/presse/infothek/publikationen-jahresbericht/bve-statistikbroschüre2014-1> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Center for Food Safety (ed.) (2013): Seed Giants vs. U.S. Farmers. A Report by the Center for Food Safety & Save our Seeds; <http://www.centerforfoodsafety.org/reports/1770/seed-giants-vs-us-farmers> [aufgerufen am 28.1.2015].
- CFS (2012): High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Social Protection for Food Security 11 (2012), Rome.
- CRS-Report for Congress (2004): Energy Use in Agriculture: Background and Issues, S. 6; <http://nationalaglawcenter.org/wp-content/uploads/assets/crs/RL32677.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- P. J. Crutzen, E. F. Stoermer (2000): The »Anthropocene«, in: IGBP Newsletter 41, S. 17f.
- O. de Schutter (2011): The World Trade Organization and the Post-Global Food Crisis Agenda. Putting Food Security First in the International Trade System, Briefing Note 04 – November 2011; [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116\\_briefing\\_note\\_05\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_briefing_note_05_en.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- O. de Schutter, M. Sepúlveda (2012): Underwriting the Poor. A Global Fund for Social Protection. Briefing Note 7, Geneva.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2005): Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Baden-Baden.
- Evangelischer Entwicklungsdienst (Hg.) (2011): Collection of studies and other papers concerning »Land grabbing and conflict«.
- B. Engels, K. Dietz, M. Seiwald et al. (2011): Peripherie; Land – Konflikt, Politik, Profit, in: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt 124, S. 295 – 548.
- Ernst & Young (2007): LOHAS. Lifestyle of Health and Sustainability.
- European Commission (2011): Legal proposals for the CAP after 2013; [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (1984): Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Wachsen und Weichen, Ökologie und Ökonomie, Hunger und Überfluß. Eine Denkschrift der Kammer der Evangelischen Kirche in Deutschland für soziale Ordnung, Hannover; <http://www.ekd.de/EKD-Texte/44609.html> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2000): Ernährungssicherung und nachhaltige Entwicklung. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt, EKD-Texte 67, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_95.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_95.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

- Evangelische Kirche in Deutschland (2008): Ernährungssicherung vor Energieerzeugung. Eine Stellungnahme der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 95, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_95.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_95.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2009): Umkehr zum Leben. Nachhaltige Entwicklung im Zeichen des Klimawandels. Eine Denkschrift des Rates der EKD, Gütersloh; <http://www.ekd.de/download/klimawandel.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2011): Leitlinien für eine multifunktionale und nachhaltige Landwirtschaft. Zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, EKD-Texte 114, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_114.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_114.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2013<sup>2</sup>): Leitfaden für ethisch nachhaltige Geldanlage in der evangelischen Kirche, EKD-Texte 113, Hannover; [http://www.ekd.de/download/ekd\\_texte\\_113\\_2013.pdf](http://www.ekd.de/download/ekd_texte_113_2013.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2012): Die Erde ist des Herrn und was darinnen ist. Biopatente und Ernährungssicherung aus christlicher Perspektive. Eine Studie der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 115, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_115.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_115.html) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2013): Kundgebung der 11. Synode der EKD, Düsseldorf. Es ist genug für alle da – Welternährung und Landwirtschaft; [http://www.ekd.de/synode2013/beschluesse/s13\\_beschluss\\_kundgebung.html](http://www.ekd.de/synode2013/beschluesse/s13_beschluss_kundgebung.html) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland (2014): Auf dem Wege der Gerechtigkeit ist Leben. Nachhaltige Entwicklung braucht Global Governance. Studie der EKD-Kammer für nachhaltige Entwicklung, EKD-Texte 117, Hannover; [http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext\\_117.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/ekdtext_117.html) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland, Deutsche Bischofskonferenz (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn/Hannover; [www.ekd.de/EKD-Texte/44676.html](http://www.ekd.de/EKD-Texte/44676.html) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche in Deutschland, Deutsche Bischofskonferenz (2003): Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft. Ein Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, Gemeinsame Texte 18, Hannover/Bonn; <http://www.ekd.de/EKD-Texte/44662.html> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Evangelische Kirche von Westfalen (2011): Unkonventionelle Erdgasförderung. Eine Arbeitshilfe, akzente 20; [http://www.ekd.de/agu/download/Akzente\\_20\\_Fracking.pdf](http://www.ekd.de/agu/download/Akzente_20_Fracking.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- FAO (2011): The State of Food and Agriculture 2010 – 2011. Women in Agriculture. Closing the gender gap for development; <http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e00.htm> [aufgerufen am 28.1.2015].
- FAO (2012): Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from Case Studies, Rome; <http://www.fao.org/3/a-i3900e.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- FAO (2014): The State of Food Insecurity in the World 2013; <http://www.fao.org/hunger/en/> [aufgerufen am 28.1.2015].
- FAO (2014): Global Initiative on Food loss and waste reduction, Rome; <http://www.fao.org/docrep/015/i2776e/i2776e00.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].

- M. Fischer, B. Sommer (2012): *Verbrauchte Zukunft. Mentale und soziale Voraussetzungen verantwortungsvollen Konsums*. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08988.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Forum Umwelt und Entwicklung (2013): *Die neue Allianz für Ernährungssicherheit in Afrika*. Positionspapier, Berlin; [http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG\\_Landwirtschaft\\_Ernaehrung/G8\\_New\\_Alliance.pdf](http://www.forumue.de/fileadmin/userupload/AG_Landwirtschaft_Ernaehrung/G8_New_Alliance.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Global Policy Forum, terre des hommes (Hg.) (2014): *Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung. Das Gerechtigkeitsprinzip in den Klima- und Post-2015-Verhandlungen*, Bonn/Osnabrück; [https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report\\_CBDR\\_web.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/Report_CBDR_web.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- Global Policy Forum, terre des hommes (Hg.) (2012): *Rio+20. Die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung 2012*, Bonn / Osnabrück; [https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Europe/Rio20\\_Report.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Europe/Rio20_Report.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- GLS-Bank, ARGE Gentechnik-frei (Hg.) (2010): *GV-SOJA – Nachhaltig? Verantwortungsbewusst?* [http://www.ohnegentechnik.org/fileadmin/ohne-gentechnik/Dokumente/Studie\\_zu\\_Roundup/GMsoy\\_Sust\\_Respons\\_FULL\\_GER\\_v2.pdf](http://www.ohnegentechnik.org/fileadmin/ohne-gentechnik/Dokumente/Studie_zu_Roundup/GMsoy_Sust_Respons_FULL_GER_v2.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- GRAIN (2008): *Seized: The 2008 landgrab for food and financial security*; <http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security> [aufgerufen am 28.1.2015].
- W. Härle (2000<sup>2</sup>): *Dogmatik*, Berlin/New York.
- High Level Panel of Experts (eds.) (2013): *Investing in small holder agriculture for food security*, Report 6 of the HLPE, Rome, verfügbar auf der CFS Website: [www.cfs.org](http://www.cfs.org) auf Englisch.
- T. Hirsch (2011): *Was heißt Klimagerechtigkeit? Vom Prinzip zur politischen Praxis*, in: B. Kofler, N. Netzer (Hg.) (2011): *Klimaschutz und nachhaltiges Wirtschaften*. FES Dialogue on Globalization.
- How to feed the World 2050, High Level Expert Forum, Rome 12 – 13 October 2009; [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues\\_papers/HLEF2050\\_Investment.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Investment.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- IAASTD (2009): *Agriculture at a Crossroads – Global Report*, Washington.
- IAASTD (2009): *Weltagrarbericht – Synthesereport*, Hamburg, S. 14; [http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/chapter/HamburgUP\\_IAASTD\\_Synthesereport\\_Teil\\_I\\_Lage\\_Herausforderungen\\_Handlungsoptionen.pdf](http://hup.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2009/94/chapter/HamburgUP_IAASTD_Synthesereport_Teil_I_Lage_Herausforderungen_Handlungsoptionen.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- IFPRI (2009): *Global Hunger Index 2009. The Challenge of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender*; <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi09.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- IISD (ed.) (2013): *First Africa Food Security Conference Bulletin*, in: IISD Reporting Services. New York; <http://www.iisd.ca/food/afsc1> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Internationale Arbeitsorganisation (1952): *Übereinkommen über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit*; [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_c102\\_de.htm](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_de.htm) [aufgerufen am 28.1.2015].
- IPCC (2007): *Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Working Group II Report, Impacts, Adaptation and Vulnerability*; [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html) [aufgerufen am 28.1.2015].

- IPPC (2014): Bericht der Arbeitsgruppe 2: Folgen, Anpassung, Verwundbarkeit, Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger; [http://www.de-ipcc.de/\\_media/WG2AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](http://www.de-ipcc.de/_media/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- C. Leitzmann, M. Keller (2013): Vegetarische Ernährung, Stuttgart.
- S. Lowder, B. Carisma, J. Skoet (2012): Who Invests in Agriculture and How Much? FAO, Rome.
- D. R. Montgomery (2010): Dreck. Warum unsere Zivilisation den Boden unter den Füßen verliert, München.
- M. Ng et al. (2014): Global, regional and national prevalence of overweight and obesity in children and adults during 1980 – 2013: A systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013, in: The Lancet, 29 May 2014; [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)60460-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)60460-8/abstract) [aufgerufen am 28.1.2015].
- F. Ng, M. Ataman Aksoy (2008): Who Are the Net Food Importing Countries? World Bank Policy Research Working Paper 4457, Washington D.C.; <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4457> [aufgerufen am 28.1.2015].
- OECD (2012): Agricultural Policies for Poverty Reduction, Paris; [http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-for-poverty-reduction\\_9789264112902-en](http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policies-for-poverty-reduction_9789264112902-en) [aufgerufen am 28.1.2015].
- E. Ostrom (1999): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt, Tübingen.
- PAN Germany (2012): Pestizide und Gesundheitsgefahren. Daten und Fakten; [http://www.pan-germany.org/download/Vergift\\_DE-110612\\_F.pdf](http://www.pan-germany.org/download/Vergift_DE-110612_F.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- PAN International (2010): Communities in Peril: Global report on health impacts of pesticide use in agriculture, Penang.
- I. Pies et al. (2012): Schadet oder nützt die Finanzspekulation mit Agrarrohstoffen? – Ein Literaturüberblick zum aktuellen Stand der empirischen Forschung, Halle; <https://www.db.com/cr/de/docs/DP-2012-26-Will-Prehn-Pies-Glauben-Schadet-oder-nuetzt-die-Finanzspekulation-mit-Rohstoffen.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- S. Polaski (2005): Agricultural Negotiations at the WTO: First, Do No Harm, Carnegie Endowment of International Peace.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (2006): Unternehmerische Verantwortung in einer globalisierten Welt – Ein deutsches Profil der Corporate Social Responsibility, Berlin; [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere\\_CSR-Empfehlungen\\_01.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_CSR-Empfehlungen_01.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- S. Schulmeister (2012): Technical Trading and Commodity Price Fluctuations, Wien.
- K. J. Singleton (2010): The 2008 Boom/Bust in Oil Prices.
- Stiftung Weltbevölkerung (2013): Weltbevölkerung wächst bis 2050 stärker als angenommen auf 9,6 Milliarden Menschen; <http://www.weltbevoelkerung.de/aktuelles/details/show/detail/News/weltbevoelkerung-waechst-bis-2050-staerker-als-angenommen-auf-96-milliarden-menschen.html> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Umweltbundesamt (2012): Daten zur Umwelt. Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen; <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeldent=3141> [aufgerufen am 28.1.2015].

- UNEP (2011): Towards a Green economy. Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication; [http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger\\_final\\_dec\\_2011/Green%20EconomyReport\\_Final\\_Dec2011.pdf](http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- UNICEF (2013): Improving Child Nutrition. The achievable imperative for global progress; <http://www.unicef.org/peru/spanish/IMPROVING-CHILD-NUTRITION-The-achievable-imperative-for-global-progress.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2014: Bundestags-Drucksache 15/4499 vom 01.12.2004; <http://dip21.bundestag.de/dip21btd/15/044/1504499.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Vereinte Nationen (1948): Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Vereinte Nationen (1992): Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung; <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Vereinte Nationen (2000): Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen; <http://www.un.org/depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Vereinte Nationen (2012): Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2012, New York; [http://www.un.org/depts/german/millennium/mdg\\_report%202012\\_german.pdf](http://www.un.org/depts/german/millennium/mdg_report%202012_german.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].
- J. von Bernstorff (2012): Land Grabbing und Menschenrechte: Die FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure, INEF Forschungsreihe, Uni-Duisburg, 11/2012.
- J. von Braun, G. Tadesse (IFPRI) (2012): Global Food Price Volatility and Spikes: An Overview of Costs, Causes and Solutions.
- WBGU (1994): Welt im Wandel. Die Gefährdung der Böden. Jahreshauptgutachten 1994; <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/hg-1994-boeden/> [aufgerufen am 28.1.2015].
- Weltagrarbericht (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development = IAASTD-Bericht): [www.agassessment.org](http://www.agassessment.org); [www.weltagrarbericht.de](http://www.weltagrarbericht.de) [aufgerufen am 28.1.2015].
- WHO (2003): The world health report 2003 – shaping the future, Geneva.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Stellungnahme: Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung.
- World Bank (2005): Global Agricultural Trade and Developing Countries, Washington.
- World Bank (2013): 4° – Turn Down the Heat. Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case of Resilience, Washington D.C.
- World Bank, FAO, UNCTAD, IFAD (2009): Principles for Responsible Agricultural Investment (PRAI) that Respects Rights, Livelihoods and Resources; <https://www.responsibleagroinvestment.org/node/256> [aufgerufen am 28.1.2015].
- World Food Programme (2014): Who are the hungry? <http://www.wfp.org/hunger/who-are> [aufgerufen am 28.1.2015].
- WWF (2010): Handlungsempfehlungen zur Minderung von stickstoffbedingten Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft; [http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720\\_Stickstoffbroschuere.pdf](http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/100720_Stickstoffbroschuere.pdf) [aufgerufen am 28.1.2015].

## **Mitglieder der Kammer der EKD für nachhaltige Entwicklung**

Prof. Dr. Hans Diefenbacher, Heidelberg  
Dr. Hans-Joachim Döring, Magdeburg  
Kirchenrat Christoph Flad, München  
Dr. Mirjam Freytag, Hamburg  
Thilo Hoppe, Berlin (Vorsitzender)  
Ministerialdirigent Dr. Manfred Konukiewitz, Bonn  
Dr. Gudrun Kordecki, Schwerte (stellvertretende Vorsitzende)  
Dr. Günter Krings, MdB, Berlin  
Prof. Dr. Margareta Kulesa, Mainz  
Tim Kuschnerus, Berlin  
Uwe Meinhold, Berlin  
Dr. Hubert Meisinger, Mainz  
OKR Dr. Ulrich Möller, Bielefeld  
Christine Müller, Leipzig  
Prof. Dr. Dirk Oesselmann, Freiburg  
Prof. Dr. Konrad Ott, Kiel  
Danuta Sacher, Osnabrück  
Dr. Imme Scholz, Bonn  
Bundesministerin a.D. Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB, Berlin  
Michael Windfuhr, Berlin

### **Ständige Gäste**

Bischöfin Petra Bosse-Huber, Hannover  
Dr. Maren Heincke, Mainz  
Jürgen Reichel, Stuttgart  
Dr. Klaus Seitz, Berlin

### **Geschäftsführung**

OKR Klaus Burckhardt, Hannover  
OKRin Dr. Renate Knüppel, Hannover

### **An dieser Studie haben außerdem mitgearbeitet**

Dr. Rudolf Buntzel, Berlin  
Carolin Callenius, Berlin  
Thomas Hirsch, Berlin  
Stig Tanzmann, Berlin  
Dr. Bernhard Walter, Berlin



