

Gutachten

Ernährungssicherung im Rahmen einer nachhaltigen Weltökologienpolitik

Im Auftrag der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

Januar 2002

Gutachter: Dr. agr. Rainer Engels

GERMANWATCH e.V.

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

germanwatch@germanwatch.org

Gliederung

1. Abbildungsverzeichnis	3
2. Vorwort	4
3. Allgemeine Empfehlungen an den Bundestag	6
4. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen	7
5. Verteilung des Hungers auf der Welt	9
5.1 Regionen mit erhöhter Ernährungsunsicherheit	10
5.2 Innerstaatliche Ungleichverteilung von Hunger	11
5.3 Probleme auf Haushaltsebene	12
6. Ursachen.....	13
6.1 Armut	13
6.2 Ungleichheit beim Zugang zu Lebensmitteln, Saatgut und Ressourcen	14
6.3 Absoluter Mangel an Lebensmitteln/Vergleich des Potentials verschiedener Produktionsverfahren	18
6.4 Konflikte	23
6.5 Naturkatastrophen und Folgen des menschenbedingten Klimawandels und anderer Umweltveränderungen, die der Mensch ausgelöst hat	24
6.6 Unzureichende Mittel für Agrarentwicklung	27
6.7 Bevölkerungswachstum	30
7. Akteure	31
7.1 Staaten des Nordens	31
7.2 Staaten des Südens	36
7.3 UN	40
7.4 WTO	41
7.5 Weltbank/IWF	46
7.6 Agrarwirtschaft	47
8. Glossar	49

1. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Geschätzte durchschnittliche Investitionen in Entwicklungsländern pro Jahr bis 2020	28
Abbildung 2: Folgen des Agrarprotektionismus für Entwicklungsländer.....	31
Abbildung 3: Agrarzölle nach der Umsetzung der Reduktionsverpflichtungen im Jahr 2000	32
Abbildung 4: Anteil weiterverarbeiteter Produkte an den gesamten Agrarexporten	32
Abbildung 5: Anteil höherstufiger Agrarexporte an den Gesamtexporten (exklusiv der ersten Verarbeitungsstufe).....	32
Abbildung 6: Spitzenzölle auf Agrarprodukte in der EU nach Produkten, zum Vergleich Summe der Spitzenzölle Japans und der USA.....	33
Abbildung 7: Typen unterschiedlicher Auswirkungen der GAP auf EL	34
Abbildung 8: Anzahl und relative Bedeutung der durch die US Food and Drug Administration verweigerten Importgenehmigungen im Zeitraum Juli 1996 bis Juni 1997	35
Abbildung 9: Historische und zukünftige Getreide-Selbstversorgung für 93 Entwicklungsländer ...	38
Abbildung 10: Spezielle Schutzklausel: Potenzielle und erfolgte Anwendung	43
Abbildung 11: Geschätzte Anteile von TNK am Agrargüterhandel	47

2. Vorwort

Dieses Gutachten fasst die aktuelle Literatur zum Thema „Ernährungssicherung im Rahmen einer nachhaltigen Weltökologiepolitik“ zusammen und leitet aus ihr Handlungsempfehlungen für den Deutschen Bundestag und andere relevante Akteure ab. Dabei wird „Weltökologiepolitik“ in dem umfassenden Sinne einer Weltpolitik verstanden, bei der ökologische Nachhaltigkeit als eines ihrer Oberziele verstanden wird.

Für das Gutachten geht der Autor von folgenden Grundannahmen aus:

1. Die von der FAO vorgelegten Zahlen über Hunger und Unterernährung¹ sind im Wesentlichen korrekt, die statistischen Unsicherheiten sollen hier nicht diskutiert werden.
2. Das Menschenrecht auf Nahrung, verankert in der Covenant on Social, Economical and Cultural Rights der Vereinten Nationen², verpflichtet alle Akteure, zur Reduzierung des Hungers und der Unterernährung mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln beizutragen und diesem Ziel eine hohe Priorität einzuräumen.
3. Alle heute wie zukünftig lebenden Menschen haben einen Anspruch auf Nahrung, unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Die Frage, ob die Erde in der Lage ist, 10-12 Milliarden Menschen ausreichend zu ernähren, soll von diesem Gutachten nicht untersucht werden. Es wird als wünschenswert angesehen, die absolute Zahl der Erdbevölkerung auf einem möglichst niedrigen Niveau zu stabilisieren. Hierzu nötige Maßnahmen sollen allerdings im Rahmen dieses Gutachtens nicht diskutiert werden.
4. Konflikte führen zu Hunger. Konfliktprävention und Konfliktlösungsstrategien sind daher ein unverzichtbarer Bestandteil einer globalen Ernährungssicherungs-Politik. Diese können aber nicht Gegenstand dieses Gutachtens sein.
5. Die sinnvolle Einbeziehung des Welthandels mit Agrargütern ist ein unverzichtbares Element einer globalen Ernährungssicherungs-Politik. Sinnvoll bedeutet, dass sowohl die Potentiale als auch die Begrenzungen berücksichtigt werden und ein Set von Liberalisierungs- und Regulierungs- bzw. Schutzmaßnahmen angestrebt wird.
6. Fragen des geistigen Eigentums an Organismen und ihren Komponenten spielen für die Ernährungssicherung ebenfalls eine wichtige Rolle und sollen in diesem Gutachten diskutiert

¹ Insbesondere: The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001

werden, sofern sie nicht durch die beiden bereits für die Enquete formulierten Gutachten von Liebig und Katzenberger diskutiert wurden.

7. Völkerrechtliche und demokratietheoretische Fragen von Global Governance sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens, spielen aber natürlich eine Rolle bei der Erreichung von Ernährungssicherheit.

Neben der wissenschaftlichen Literatur sind für dieses Gutachten Texte politischer Natur einbezogen worden. Analysen, Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen verschiedenster Interessengruppen sind insbesondere in solchen Fällen relevant, wo die wissenschaftliche Datenlage für eine sichere Aussage (noch) fehlt oder auch in der Wissenschaft divergierende Positionen vertreten werden. Besondere Berücksichtigung fand die IFPRI-Konferenz „Sustainable Food Security for all by 2020“, Anfang September 2001 in Bonn, an der Hunderte Experten aus aller Welt teilnahmen. Hierfür konnten nur die auf der Konferenz vorgelegten, auf Lose-Blatt-Basis ausgegebenen Summary Notes ausgewertet werden, die Gesamt-Dokumentation ist noch nicht verfügbar.

Mit dem 11. September 2001, dem Tag der unbegreiflichen – obwohl life in alle Welt übertragenen – Terroranschläge in New York und Washington, bekommt die Ernährungssicherung eine ganz neue Bedeutung: Armut und Unterernährung gehören ebenso wie ein Gefühl der kulturellen und wirtschaftlichen Unterlegenheit bzw. Unterdrückung zu den Hauptursachen des Fundamentalismus. Die Ereignisse zeigen, dass alles möglich ist, dass die Illusion der Sicherheit und Dauerhaftigkeit unserer schönen, globalisierten Konsumwelt dahin ist. Fundamentalistische Gruppen könnten mit atomaren, chemischen oder biologischen Waffen noch viel größere menschliche Katastrophen auslösen, als es die Taten am World Trade Center schon sind. Die weltweite Anti-Terror-Allianz kann ein erster Schritt hin zu einem Ernstnehmen und Bekämpfen globaler Risiken sein, neben dem Terror insbesondere auch die globalen Umweltrisiken: Klimawandel, Artenschwund, Desertifikation, Bodendegradation, Rückgang der Trinkwasservorräte sowie die sozialen Risiken Armut, Kriege, undemokratische Regierungen. Die Bundesregierung hat reagiert, indem sie den Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit aus dem Anti-Terror Paket um ca. 100 Millionen Euro für Armutsbekämpfung aufstockt und für das Bundesverbraucherministerium einen noch nicht ganz feststehenden, aber wohl dreistelligen Millionenbetrag für den Bereich Welternährung bereitstellt. Dies sind Schritte in die richtige Richtung.

² Covenant on Social, Economical and Cultural Rights der Vereinten Nationen, Genf, 1976

3. Allgemeine Empfehlungen an den Bundestag

Das Ziel des Welternährungsgipfels sollte Leitschnur und Mindestanforderung an die deutsche Politik sein: die Zahl der Unterernährten bis 2015 zu halbieren, mit dem langfristigen Ziel der Beseitigung von Hunger und Unterernährung. Erreicht werden kann dies nur durch erheblich verstärkte Anstrengungen der internationalen Staatengemeinschaft und aller anderen beteiligten Akteure und wenn dieses Ziel in eine Gesamtstrategie zur Beseitigung von Armut und zur politischen, ökologischen und wirtschaftlichen Stabilisierung aller Krisenregionen eingebunden ist.

Dabei sollten für die Ernährungssicherung folgende allgemeine Prinzipien beachtet werden:

- Die Zahl der Unterernährten sollte bis zum Jahr 2015 halbiert werden.
- Das langfristige Ziel sollte die Beseitigung von Hunger und Unterernährung bleiben.
- Die Landwirtschaft sollte weltweit energie- und ressourceneffizient durchgeführt werden.
- Ländliche Entwicklung und insbesondere landwirtschaftliche Entwicklung sollte eine hohe Priorität in Entwicklungsländern erhalten.
- Der Zugang zu produktiven Ressourcen (Land, Saatgut, Wasser, Betriebsmittel, Kredite) und Arbeit auf dem Land soll gewährleistet werden.
- Die ökonomische und politische Beteiligung der betroffenen Landbevölkerung – als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung – sollte gewährleistet werden.
- Die landwirtschaftliche Nutzfläche sollte vor einem weiteren Rückgang bewahrt werden, unter Beachtung der ökologischen Tragfähigkeit und der Auswirkungen auf die Biodiversität.
- Einzelmaßnahmen sollten immer in ihren Auswirkungen im Rahmen von geeigneten Produktionssystemen betrachtet werden, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

4. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

Im folgenden sind einige Empfehlungen an den deutschen Bundestag zusammengefasst, die ich als die wichtigsten hervorheben möchte. Im Laufe des Gutachtens sind zu allen aufgeführten Ursachen und Akteuren weitere Empfehlungen formuliert.

1. Für das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung sollte der Umsetzungsplan mit festen Zeitplänen, konkreten Zielen und definierten Zwischenschritten vor dem Weltgipfel in Johannesburg verabschiedet werden. Der Bundestag sollte hierzu die Initiative ergreifen.
2. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte, ebenso wie die Agrarforschung, verstärkt den Aspekt des Zuganges zu Land, Wasser, Krediten, Saatgut und anderen Produktionsmitteln erforschen und fördern. Der Bundestag sollte hierauf im Rahmen der notwendigen Erhöhung des BMZ-Haushaltes hin zum 0,7%-Ziel ein besonderes Augenmerk haben.
3. Die Stärkung des Ökologischen Landbaus ist der richtige Ansatz, dies sollte der Bundestag durch die Zuweisung von Mitteln auch für die Forschung deutlich ausweiten. Das betrifft auch die vielen internationalen Beispiele für nachhaltige Landwirtschaft, die Pretty zusammengetragen hat. Dieses Potential sollte energisch ausgeschöpft werden.
4. Das 0,7%-Ziel sollte bis zum Weltgipfel in Johannesburg mit einem Zeitplan versehen werden. Die jährliche Erhöhung des BMZ-Haushaltes und insbesondere der Verpflichtungsermächtigungen ist vorzusehen.
5. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten wie die Tobin-Tax oder die Konversion von Agrarsubventionen sollten gründlich geprüft und ggf. bei der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Mexiko unterstützt werden.
6. In Europa wird auch auf Dauer eine nachhaltige, multifunktionale Landwirtschaft benötigt. Dafür sind auch Subventionen nötig. Die Produktion von Überschüssen sollte aber bei pflanzlichen Grundnahrungsmitteln, die auch in Entwicklungsländern angebaut werden, und tierischen Produkten vermieden werden. Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, auf europäischer Ebene eine solche Regelung einzuführen.
7. Abgesehen von LDCs, für die die Märkte geöffnet wurden, sollte bei den anderen Entwicklungsländern eine Güterabwägung erfolgen, wie hoch europäische Importquoten für Grundnahrungsmittel ausfallen sollten. Entwicklungsinteressen, ökologische Fragen bezüglich des Energieverbrauchs für den Transport und die Produktion an beiden Standorten und das Interesse an einer multifunktionalen Landwirtschaft in Europa müssen hier einbezogen werden. Der Bundestag sollte hierfür Richtlinien festlegen, die die Bundesregierung dann auf europäischer Ebene durchsetzen müsste.

8. Die ländliche Entwicklung von LDCs sollte etwa über Fonds mit Mitteln unterstützt werden, die durch den Subventionsabbau in Industrieländern frei werden, Stichwort Konversion der Agrar-subventionen.
9. Die FAO sollte weitreichende Monitoring-Aufgaben bekommen. Ein Food Security Review Mechanism sollte im Juni in Rom (fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel) verabschiedet werden.
10. Der internationale Fluss von Agrarprodukten, insbesondere von Grundnahrungsmitteln, bedarf einer ganzheitlichen Regelung durch eine internationale Ernährungs-Konvention, in der Agrarhandel, Nahrungslieferung in Notfällen ebenso wie unter anderen Vorzugsbedingungen und die internationale Lagerhaltung verbindlichen, an dem Ziel der Ernährungssicherung orientierten Regeln unterworfen werden. An der Entwicklung dieser Konvention müssen unter anderem FAO, IWF und Weltbank und WTO beteiligt werden.
11. Im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen müssen die Bedingungen für Entwicklungsländer einerseits durch Marktöffnung in Industrieländern und Abschaffung der Exportsubventionen und anderer Weltmarkt-beeinflussender Subventionen, andererseits durch die Zulassung von Ernährungssicherungs-Maßnahmen mit Schutzcharakter für die einheimische Landwirtschaft in Entwicklungsländern verbessert werden. Der Bundestag sollte der Bundesregierung ein entsprechendes Verhandlungsmandat in den nun anlaufenden WTO-Verhandlungen erteilen, in dem aber auch Bedingungen formuliert werden müssten, hinter die der Wirtschaftsminister nicht zurückfallen darf. Exportsubventionen müssen binnen weniger Jahre eliminiert werden und jedes Land muss das Recht erhalten, Ausgleichszölle auf subventionierte Importe zu erheben, wenn die Subventionen 5% des Produktionswerts überschreiten.
12. Der unter dem Begriff „Food Box“ zusammengefasste Maßnahmenkatalog sollte in den Agrarverhandlungen der WTO verankert werden.
13. Das fehlende internationale Wettbewerbsrecht führt zu einer ungeheuren Marktmacht multinationaler Unternehmen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Der Bundestag sollte prüfen, in welchem internationalen Forum dies am wirkungsvollsten verhandelt werden könnte.

5. Verteilung des Hungers auf der Welt

Die Komplexität des Ursachengefüges für Unterernährung bringt es mit sich, dass es sehr schwierig ist, eine solche Typologisierung der Entwicklungsländer hinsichtlich der Ernährungssicherung vorzunehmen.³

Das klarste Unterscheidungsmerkmal ist die Präsenz von bewaffneten Konflikten.

Darüber hinaus sollte jedes Land individuell betrachtet werden. Es kann kein Patentrezept geben.

Wichtige Kriterien bei der Auswahl von geeigneten Maßnahmen sind folgende (siehe auch World Development Report 2002 der Weltbank):

- Verschuldung des Landes
- Auflagen durch den IWF bezüglich Marktöffnung und Reduzierung staatlicher Aktivitäten im Agrarsektor
- Vorhandene Vermarktungsstrukturen, Verkehrs-Infrastruktur, Beratungsdienste, Lagerhaltung, Verfügbarkeit von Betriebsmitteln
- Eigentumsverhältnisse am Land und an Wasser
- Maß an Korruption
- Grad der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion
- Produktivität der Böden und der klimatischen Bedingungen

Für einen Teil dieser Kriterien erfasst das „Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System (FIVIMS)“ der FAO (ein vom Welternährungsgipfel 1996 initiiertes Projekt) Daten auch auf der substaatlichen Ebene. Dies kann für konkrete Maßnahmen sehr hilfreich sein, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden aber nur sehr unvollständig erfasst⁴.

Seit 1970 ist die Zahl der Unterernährten von etwa 960 Millionen auf nun 815 Millionen heruntergegangen. Dabei war der schnellste Rückgang in den 80er Jahren zu verzeichnen⁵. In den 90er Jahren ist der Rückgang entgegen der Absichtserklärungen des Welternährungsgipfels von Rom 1996 deutlich abgebremst^{6,7}.

³ Forschungsberichte des BMZ, Band 123: Verbesserung der Ernährung in Entwicklungsländern: Strategien und Politikempfehlungen 1998 (259 S.), ISBN-Nr.: 3-8039-0486-2

Forschungsberichte des BMZ, Band 128: Entwicklungspolitische Perspektiven im Kontext wachsender Komplexität 2001 (532 S.), ISBN-Nr.: 3-8039-0499-4

World Development Report 2002: Building Institutions for Markets by World Bank, English 256 pages 8 x 10.5, published August 2001 by Oxford University Press, World Bank ISBN: 0-19-521606-7

⁴ <http://www.fivims.net/>

⁵ Pinstrup-Andersen, P., Pandya-Lorch, R. [Ed.]: The Unfinished Agenda. IFPRI, Washington, DC, 2001, S. 8

⁶ Pressemitteilung der Deutschen Welthungerhilfe vom 15.10.2001, Bonn

⁷ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. iv

Die aktuelle Zahl von Unterernährten von 777 Millionen in Entwicklungsländern⁸ bzw. 815 Millionen weltweit (1997-1999)⁹ bedeutet einen Rückgang seit der Periode 1990-1992, der deutlich langsamer als erwartet war, nämlich nur um 6 Millionen pro Jahr. Dieser leichte Rückgang der absoluten Zahlen bedeutet zwar in Relation zu der weiter wachsenden Weltbevölkerung einen etwas deutlicheren Rückgang. In vielen Ländern ist aber auch ein Anstieg der Zahl der Unterernährten zu verzeichnen. In den Least Developed Countries (LDCs) hat sich zwischen 1980 und 1998 die Zahl der Unterernährten sogar verdoppelt, von 120 auf 240 Millionen oder 40% der Bevölkerung¹⁰. 15% der Entwicklungsländer verzeichnen am Ende der 90er Jahre einen Rückgang der Pro-Kopf-Einkünfte gegenüber den 60er Jahren. In über 6% der Länder ging in diesem Zeitraum auch die Lebenserwartung zurück¹¹. Bundespräsident Johannes Rau Bundespräsident Johannes Rau verwies in seiner Eröffnungsrede zur IFPRI-Konferenz im September 2001 in Bonn auf die nach wie vor 24.000 Menschen, die jeden Tag an den Folgen von Hunger sterben, $\frac{3}{4}$ davon Kinder unter 5 Jahren¹². Die Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft beim Welternährungsgipfel 1996 in Rom, die Zahl der Unterernährten bis 2015 zu halbieren, steht zwar auf dem Papier. Sie ist aber nicht zu erreichen, wenn die Staatengemeinschaft dies nicht endlich zu einer prioritären Aufgabe aller Akteure, unter Zuhilfenahme aller nötigen finanziellen, politischen und technischen Mittel macht.

5.1 Regionen mit erhöhter Ernährungsunsicherheit

Die FAO hat bei einer Auswahl von 99 Entwicklungsländern für 84 einen Anteil von 5 % und mehr Unterernährten an der Gesamtbevölkerung festgestellt, 29 davon mit einem Anteil von über 35 %¹³. Dieser Anteil ist in den sieben Jahren von 1990-1992 bis 1997-1999 bei 12 Ländern um mindestens 1 % pro Jahr gesunken und bei 10 Ländern um mindestens 1% pro Jahr gestiegen¹⁴. Die 39 Millionen Rückgang seit der Referenz-Periode 1990-1992 sind dabei im Wesentlichen auf einen Rückgang von 116 Millionen in 32 Ländern bei einem Anstieg von 77 Millionen in einer viel größeren Zahl von Ländern¹⁵. Diese Länder kommen jeweils aus allen Regionen der Welt. Betrachtet man die Großregionen, so ist für China, im Unterschied zu dem restlichen Ostasien ein deutlicher Rückgang der Zahl der Unterernährten zu verzeichnen, ebenso für die Regionen Südostasien, Südamerika, sowie abgeschwächt Westafrika. Verschlechtert hat sich die Situation in Ostasien

⁸ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 51

⁹ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 2

¹⁰ Sartaj Aziz: Why 800 Million People are Still Hungry? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹¹ Eugenio Díaz-Bonilla: Globalization, Poverty, and Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹² Johannes Rau: Ansprache anlässlich der Eröffnung der Konferenz „Sustainable Food Security for All by 2020“ am 4. September 2001 in Bonn

¹³ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 2-3

¹⁴ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 4

¹⁵ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 2

ohne China, Südasien, Zentralamerika, Mexiko und Karibik, Nahost und Afrika in allen Großregionen außer Westafrika. Nach wie vor am höchsten ist mit 303 Millionen Menschen die Zahl der Unterernährten in Südasien, mit Indien und Bangladesh als den am stärksten betroffenen Ländern. Subsahara-Afrika mit 194 Millionen hat Ostasien mit 126,9 Millionen Unterernährten vom zweiten Platz verdrängt¹⁶. Für Afrika gilt unverändert eine sehr schlechte Gesamtversorgung der Bevölkerung, gemessen an der Pro-Kopf-Energiezufuhr über die Nahrung, während sich hier die Situation in Südamerika und großen Teilen Asiens deutlich verbessert hat. Viel sagen diese aggregierten Zahlen aber nicht aus über die spezifische Situation vor Ort aus. Z. B. ist in Indien die Pro-Kopf-Energiezufuhr von 2370 auf 2430 Kcal/Tag gestiegen, aber gleichzeitig die Zahl der Unterernährten von 214,6 auf 225,3 Millionen ebenfalls gestiegen (Zeitraum wie oben)¹⁷. Die Ungleichheit zwischen den Ländern messen die Vereinten Nationen über den Gini-Koeffizient. Dieser zeigt für den Zeitraum von 1969-1971 bis 1997-1999 einen leichten, aber signifikanten Rückgang der Ungleichheit. Insbesondere ist in 32 Ländern in dieser Zeit die Pro-Kopf-Energiezufuhr auf über 2300 Kcal/Tag gestiegen. Im Referenzzeitraum zwischen 1990-1992 und 1997-1999 ist die Ungleichheit aber kaum noch zurückgegangen, worauf von der FAO nicht ausdrücklich hingewiesen wird¹⁸, obwohl es die relevantere Information für unsere Frage ist. Die Bewertung, ob eine Zu- oder Abnahme der Ungleichheit vorliegt, ist auch sehr stark vom jeweils gewählten Zeitraum abhängig: UNDP zitiert eine Studie, in der von 77 Ländern mit 82 % der Weltbevölkerung zwischen den fünfziger und neunziger Jahren 45 Länder einen Anstieg und 16 Länder einen Rückgang der Ungleichheit gemessen wurde¹⁹.

5.2 Innerstaatliche Ungleichverteilung von Hunger

Das Recht auf Nahrung ist ein Menschenrecht, es ist in der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen und im Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte verankert²⁰. Als solches muss es von allen Unterzeichnerstaaten (mehr als 120) in nationales Recht überführt werden. Die nationale Ebene ist nicht nur der Hauptadressat der Menschenrechte, was heißt, dass er sie respektieren, schützen und erfüllen muss, sie ist auch verantwortlich für die Besitzverhältnisse an Land. Häufig ist der Zugang zu Land der entscheidende Faktor für Ernährungssicherheit. Der Staat kann durch Umverteilung von Land und durch Agrarreformen hier regulativ eingreifen. Die Verpflichtung der Umsetzung in nationales Recht ist zugleich eine Möglichkeit, von außen Druck zu erzeugen, falls dies nicht passiert.

¹⁶ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 51-53

¹⁷ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 51-53

¹⁸ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 9

¹⁹ Bericht über die Menschliche Entwicklung 2001. Neue Technologien im Dienste der Menschlichen Entwicklung. DGVN, Bonn, 2001, S. 23

²⁰ Covenant on Social, Economical and Cultural Rights der Vereinten Nationen, Genf, 1976

Eine Differenzierung von besonders betroffenen Regionen und Personengruppen innerhalb eines Landes kann ein sehr viel gezielteres und effektiveres Eingreifen ermöglichen. Unter der Leitung der FAO wurde daher beim Welternährungsgipfel in Rom ein Informations- und Kartierungssystem für Ernährungsunsicherheit und Gefährdung (FIVIMS) gegründet, an dem sich neben verschiedenen UN-Organisationen auch Weltbank, regionale und nationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) beteiligen. Für das jeweilige Land wird ein Profil erstellt, aus dem hervorgeht, wer im Land gefährdet ist, wo diese Menschen leben, wie sie ihren Lebensunterhalt verdienen, was ihre typischen Nahrungsmittel sind und welche Faktoren zu Hunger und Mangelernährung führen²¹. Mit diesem Hilfsmittel kann die Regierung gezielte Maßnahmen ergreifen, aber auch für die Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich daraus wertvolle Hinweise. Es liegen noch längst nicht für alle Länder mit einem signifikanten Anteil von Unterernährten Profile vor und es ist auch noch zu früh, konkrete Umsetzungsschritte als Folge von FIVIMS auszuwerten. Das BMZ sollte hier aber mit gezielter Förderung unterstützend tätig werden. Probleme hiermit sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Analyse zu dem Schluss kommt, dass eine weitreichende Veränderung gesellschaftlicher Besitzstände notwendig ist, etwa bei extremer Ungleichverteilung von Land oder Wassernutzungsrechten.

5.3 Probleme auf Haushaltsebene

Die Zugehörigkeit zu einer gefährdeten Gruppe bedeutet für den Einzelnen noch nicht automatisch, dass Unterernährung die Folge ist. In vielen Fällen ist die Ernährung innerhalb eines Haushaltes unterschiedlich, ebenso wie der Beitrag zur Ernährungssicherung. Frauen sind in vielen Ländern diejenigen, die die Feldarbeit machen und wichtige Aufgaben in der Ernährung der Familie übernehmen. Auf der anderen Seite haben sie oft keine Landrechte, in anderen Fällen werden sie schlechter mit Nahrung versorgt als die Männer im Haushalt, oft sogar in der Schwangerschaft²². Auch die Versorgung der Kinder und der Älteren ist manchmal schlechter als die der übrigen Familienmitglieder. Ein besonderes und schwerwiegendes Problem ist das Auftreten von Krankheiten, das wie bei der AIDS-Epidemie katastrophale Auswirkungen hat, da sehr schnell Arbeitsunfähigkeit auftritt und Einkommen wegfallen, aber auch die Versorgung der Bevölkerung aufgrund von massivem Arbeitskräfte-Verlust immer schwieriger wird²³.

²¹ Der Weltbericht zu Hunger und Unterernährung 2000, FAO, Rom, 2000, S. 15

²² Der Weltbericht zu Hunger und Unterernährung 2000, FAO, Rom, 2000, S. 11

²³ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 26

6. Ursachen

6.1 Armut

75 % der Armen leben in ländlichen Gebieten²⁴. Armut und Unterernährung sind eng miteinander verbunden. Daher unterstützen Ansätze zur Armutsbekämpfung das Ziel der Ernährungssicherung wesentlich²⁵. Umgekehrt kann aber auch Hunger Ursache von Armut sein, wenn er etwa zu Krankheiten oder zu verminderter geistiger Entwicklung führt und damit die Möglichkeiten des Broterwerbs einschränkt. Neben die klassische Entwicklungszusammenarbeit sollte hierzu aber auf jeden Fall eine Neuorientierung der Strukturanpassungsprogramme, eine Erhöhung der Ausgaben für soziale Grunddienste und eine Armutsorientierung der nationalen Wirtschafts-, Finanz- und Agrarpolitiken treten (also u.a. eine Ausrichtung auf Arbeitsplatzstabilität, Besteuerung von Einkünften und Vermögen – 50 Mrd. US\$ aus Entwicklungsländern verschwinden jährlich in Steueroasen, 35 Mrd. US\$ gehen den Entwicklungsländern durch die Senkung der Unternehmenssteuern verloren²⁶ – und Umverteilung von Land und Wasser-Nutzungsrechten). Auch die Bedingungen des Welthandels müssen für die Ärmsten zuträglicher gestaltet werden. Als wichtiges Instrument staatlicher Einflussnahme ist die Armutsbekämpfung aber durchaus zentral. Die Bundesregierung hat mit ihrem Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung einen wichtigen Beitrag geplant²⁷. Was allerdings noch fehlt, ist der Umsetzungsplan mit festen Zeitplänen, konkreten Zielen und definierten Zwischenschritten. Dies sollte bis zum Weltgipfel in Johannesburg erfolgen.

Empfehlungen an den Bundestag:

14. Für das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung sollte der Umsetzungsplan mit festen Zeitplänen, konkreten Zielen und definierten Zwischenschritten vor dem Weltgipfel in Johannesburg verabschiedet werden. Der Bundestag sollte hierzu die Initiative ergreifen.
15. Außenwirtschaftsförderung für Entwicklungsländer (auch mit Bezug auf die Agrarwirtschaft) ist ein wichtiges Instrument der Armutsbekämpfung, zu der sich die gesamte Bundesregierung verpflichtet hat. Sie sollte mit anderen Instrumenten wie der Entwicklungszusammenarbeit, in-

²⁴ IFAD: Rural Poverty Report 2001. <http://www.ifad.org/poverty/chapter2.pdf>

²⁵ Uschi Eid: Stellungnahme bei der Pressekonferenz „Sustainable Food Security For All by 2020“ am 6.9.2001 in Bonn (Redemanuskript)

²⁶ Erklärung von Bern: http://www.evb.cd/index.cfm?page_id=704, weiterführende Informationen hierzu siehe Attac: <http://www.attac-netzwerk.de/steuerflucht/zahlfak.html>

²⁷ BMZ: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Kurzfassung. BMZ-Materialien Nr. 105. Bonn 2001

ternationalen Fonds und diplomatischen Bemühungen um eine gute Regierungsführung zusammenwirken. Der Bundestag sollte das BMZ hierfür mit der Federführung ausstatten.

6.2 Ungleichheit beim Zugang zu Lebensmitteln, Saatgut und Ressourcen

Der Zugang zu Land ist in großen Teilen Südamerikas eines der zentralen Probleme für die Ernährungssicherung. Aber auch in anderen Regionen spielt der Zugang zu Land eine zentrale Rolle. Allein in Indien gibt es 170 Millionen Landlose. Nur durch staatlichen Eingriff lässt sich die Ungleichverteilung von Land beheben. Zahlreiche Länder benötigen dringend eine Agrarreform²⁸. In Südasien ist die Landverteilung darüber hinaus oft gekennzeichnet durch zu kleine Parzellen, die die ökonomische Lebensfähigkeit einschränken. Aber auch dies bedeutet einen stärkeren staatlichen Eingriff in Kartierung, Schaffung von Märkten und Sicherung von Zugang zu Krediten²⁹.

Auch der Zugang zu Wasser ist in vielen Fällen entscheidend für die Ernährungssituation. Für das Ressourcen-Management sind drei Prioritäten zu beachten: Einführung besserer Wassernutzungstechniken in der Landwirtschaft, Absprache zwischen der Landwirtschaft und anderen Wassernutzern und Reduktion der Wasser-Nutzung und –Abhängigkeit in der Landwirtschaft³⁰. Bewässerung und die damit verbundenen Staudamm-Projekte führen nicht automatisch zu einer Reduzierung der Armut und zu höheren Einkünften. Die technologischen und wirtschaftlichen Anforderungen des Bewässerungs-Reises im Vergleich zum Trockenreis sind oft sehr hoch und die Schäden durch Landvertreibung infolge von Staudammprojekten können die Vorteile bei Weitem überwiegen, wie Beispiele aus Indien, Myanmar und Vietnam zeigen³¹.

Saatgut ist für die Ernährungssicherung ein zentrales Element. Der freie und kostengünstige Zugang zu geeignetem Saatgut ist Teil der Erfüllung des Menschenrechts auf Nahrung³². Für den Umgang mit Saatgut und den internationalen Handel mit Sorten (und Rassen, die Tierzüchtung soll aber hier nicht vertieft behandelt werden) gibt es inzwischen drei sich in ihrer Regelungsreichweite überschneidende und teilweise widersprechende Regelwerke. Dies sind

1. das TRIPS-Abkommen (**T**rade **R**elated **I**ntellectual **P**roperty **R**ights) der WTO, insbesondere mit Artikel 27.3 (b) [Patentierung von Leben] von 1994,

²⁸ IFAD: Rural Poverty Report 2001. <http://www.ifad.org/poverty>, S. v; Bonn Statement on Access to Land. Heidelberg, 2001. http://www.fian.org/english-version/arc_de1.htm

²⁹ Ashok Gulati: The Future of Agriculture in South Asia: W(h)ither the Small Farm? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

³⁰ Frank Rijsberman: Troubled Water, Water Troubles: Overcoming an Important Constraint to Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

³¹ Frank Rijsberman: Troubled Water, Water Troubles: Overcoming an Important Constraint to Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

³² Covenant on Social, Economical and Cultural Rights der Vereinten Nationen, Genf, 1976

2. die UN-Konvention über Biologische Vielfalt von 1992, im Speziellen auch das Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit von 2000 und
3. das kürzlich verabschiedete Abkommen über Pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft der FAO von 2001.

Die wechselseitigen Zuständigkeiten, Prioritäten und rechtlichen Verbindlichkeiten aus diesen drei Abkommen müssen noch im Detail untersucht werden und werden auch zu klärenden Verhandlungen auf internationaler Ebene führen. Das für die Ernährungssicherung kritische Abkommen ist das TRIPS-Abkommen, da es zum Schutz des Geistigen Eigentums den Handel mit Gütern an Schutz- und Verwertungsaufgaben bindet. Dies betrifft auch das Saatgut und Tierrassen. Zum TRIPS-Abkommen hat die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ bereits zwei Gutachten eingeholt, der Autor kann sich daher auf die Aspekte beschränken, die von den beiden Gutachten nicht abgedeckt wurden. Das erste Gutachten von Klaus Liebig vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)³³ verweist zunächst auf viele Entwicklungsländer, die eine Verlängerung der Übergangsfristen wünschen. Diese sind ihnen auf der Ministerkonferenz der WTO in Doha bis 2016 gewährt worden³⁴. Das Abkommen verlangt von allen Ländern die Einführung eines Geistigen Eigentums-Rechtssystems, welches bisher in vielen Ländern nur rudimentär vorhanden war. Dies ist schwierig und kostspielig, gerade auch bei Saatgut. Liebig unterscheidet zwei Betroffenheitsbereiche der Entwicklungsländer bei den Auswirkungen von TRIPS in der Biotechnologiebranche, zu der Saatgut gehört.

Erstens liegen in den Entwicklungsländern die Zentren der Biologischen Vielfalt, sie sind also Herkunftsländer für biologische Ressourcen und traditionelles Wissen. Entwicklungsländer befürchten hier eine Enteignung und prangern „Bio-Piraterie“ an³⁵. Liebig zitiert einen Vorschlag Indiens zur Verhinderung derselben: in Patentanmeldungen soll künftig der Ursprung biologischer Ressourcen und die Einverständniserklärung zur Nutzung durch den betreffenden Staat enthalten sein.

Zweitens müssen die Entwicklungsländer ein „effektives Schutzsystem“ für Pflanzensorten einführen, entweder ein Patentschutz oder ein System eigener Art. Tiere und Pflanzen „als Ganzes“ können dabei von der Patentierung ausgenommen werden. Die mit der Einführung eines Schutzsystems verbundenen Risiken für Entwicklungsländer benennt Liebig ebenfalls:

- Breite Patente können den Marktzutritt von jungen Unternehmen aus Entwicklungsländern und unter Umständen sogar den globalen technischen Fortschritt behindern

³³ Klaus Liebig: Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in Entwicklungsländern: Verpflichtungen, Probleme, Kontroversen. Die Auswirkungen des Abkommens zum Schutz handelsrelevanter geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) in Entwicklungsländern. Bonn, 2000

³⁴ Michael Baumann: Die WTO Konferenz in Doha: ein Blick zurück, zwei nach vorne. Brücken. Dezember 2001, S. 6

³⁵ Klaus Liebig: Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in Entwicklungsländern: Verpflichtungen, Probleme, Kontroversen. Die Auswirkungen des Abkommens zum Schutz handelsrelevanter geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) in Entwicklungsländern. Bonn, 2000, S. 25

- Eine Stärkung der Pflanzenzüchterrechte erschwert den Zugang von Landwirten zu pflanzen-genetischen Ressourcen. Dies wird auch von UNDP als Hürde für Menschliche Entwicklung angesehen³⁶.
- Die Verhandlungsposition der Biotech-Unternehmen gegenüber den Entwicklungsländern wird gestärkt, mit dem Effekt der Verringerung des Ressourcentransfers.

Die Konvention über biologische Vielfalt (CBD) sieht in drei Punkten Abweichungen gegenüber dem TRIPS-Abkommen vor:

- Die CBD regelt den **Zugang** zu biologischen Ressourcen;
- Die CBD sieht einen **Vorteilsausgleich** für die „Rohstofflieferanten“ vor;
- Die CBD schützt auch **kollektive Rechte**, in Anerkennung der Leistungen für die Bewahrung der Biodiversität durch indigene und Dorf-Gemeinschaften³⁷.

Ob es bei einem Streitfall zu einem Streitschlichtungsverfahren vor der WTO kommen könnte, in dem erstmals ein multilaterales Umweltabkommen wie die CBD direkt mit einem WTO-Abkommen in Konflikt geraten würde, ist unwahrscheinlich. Zumal in Doha beschlossen wurde, genau dieses Verhältnis in der kommenden Verhandlungsrunde zu klären.

Die Position der Entwicklungsländer lässt sich rechtfertigen aus der entwicklungspolitischen Stärkung der Rechte aus der jahrhundertelangen Erhaltungs- und Züchtungsarbeit traditioneller Gemeinschaften, aber auch menschenrechtlich aus der Sicherung des Rechts auf Nahrung.

Die grundsätzliche Frage bleibt zu stellen, ob es überhaupt ein Patentschutz auf Leben geben darf, wo doch der weit überwiegende Teil des geschützten Saatgutes natürlicher Herkunft ist und nicht als „Erfindung“ gelten kann. Diese Frage ist nach wie vor juristisch wie moralisch hoch umstritten.

Den menschenrechtlichen Charakter des geistigen Eigentums hebt der Autor des zweiten Gutachtens hervor, Paul Katzenberger vom Max-Planck-Institut in München³⁸. Katzenberger verweist auf den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966. In diesem erkennen die über 140 Vertragsstaaten das Recht eines jeden an, „den Schutz der geistigen und materiellen Interessen zu genießen, die ihm als Urheber von Werken der Wissenschaft, Literatur und Kunst erwachsen“.

Zwar sind alle Menschenrechte gleichrangig, es gibt aber trotzdem einen Unterschied zwischen dem Eigentumsschutz und etwa dem Recht auf Nahrung: ersteres unterliegt einer Sozialbindung (siehe auch im Grundgesetz: „Eigentum verpflichtet“). Die Unterkommission für Menschenrechte

³⁶ Bericht über die Menschliche Entwicklung 2001. Neue Technologien im Dienste der Menschlichen Entwicklung. DGVN, Bonn, 2001, S. 125f.

³⁷ Klaus Liebig: Der Schutz geistiger Eigentumsrechte in Entwicklungsländern: Verpflichtungen, Probleme, Kontroversen. Die Auswirkungen des Abkommens zum Schutz handelsrelevanter geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) in Entwicklungsländern. Bonn, 2000, S. 27

³⁸ Paul Katzenberger: Geistiges Eigentum und Urheberrecht im Zeichen der Globalisierung. Sachstandsbericht aus Sicht der Industriestaaten und Deutschlands. München, 2000

der VN hebt daher ausdrücklich hervor, dass geistiges Eigentum nicht die Ausübung anderer Menschenrechte einschränken darf. Im August 2001 forderte sie den Hochkommissar für Menschenrechte auf zu überprüfen, ob Patente im Einklang mit dem Schutz der Menschenrechte stehen und welchen Einfluss TRIPS auf die Rechte indigener Völker habe. Sie fordert die Regierungen auf, die soziale Funktion des geistigen Eigentums zu schützen³⁹.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte, ebenso wie die Agrarforschung, verstärkt den Aspekt des Zuganges zu Land, Wasser, Krediten, Saatgut und anderen Produktionsmitteln erforschen und fördern. Der Bundestag sollte hierauf im Rahmen der notwendigen Erhöhung des BMZ-Haushaltes hin zum wiederholt von der Bundesregierung bekräftigten Ziel, 0,7% des Bruttosozialproduktes für Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, ein besonderes Augenmerk haben.
2. Die Bundesregierung sollte sich konsequent an die Empfehlungen der World Commission on Dams⁴⁰ und an die „Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrleistung des Bundes“ (von der Interministeriellen Arbeitsgruppe im Jahr 2001 verabschiedet) halten. Die von Bundeskanzler Schröder durchgesetzte Hermesbürgschaft für die Siemens-Turbinen für den indischen Tehri-Staudamm ist ein klarer Verstoß gegen diese Kriterien⁴¹.
3. Die meisten Entwicklungsländer haben kein Patentrecht, sind aber nun durch das WTO-Abkommen zu Geistigen Eigentumsrechten (TRIPS) dazu gezwungen, ein solches einzuführen. Insbesondere beim Sortenschutz stehen diese Schutzrechte aus Sicht der Ernährungssicherung im Konflikt mit dem Interesse, einen möglichst unbeschränkten Zugang zu Sorten aufrecht zu erhalten und den Bauern den Nachbau zu ermöglichen. Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, den Entwicklungsländern bei der Einführung eines Sortenschutzes zu helfen, der auch diesen Interessen gerecht wird und trotzdem TRIPS-konform ist.
4. Der Bundestag sollte die Bundesregierung beauftragen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, in dem geprüft wird, ob das derzeit gültige Patentrecht im Bereich Saatgut mit den Bestimmungen der Konvention über biologische Vielfalt über Zugang, Vorteilsausgleich und kollektive Rechte in Einklang steht. Bis zur Klärung dieser Frage sollten keine neuen Patente erteilt werden.

³⁹ United Nations. Economic and Social Council: Intellectual property and human rights. Sub-Commission on Human Rights resolution 2001/21. E/CN.4/SUB.2/RES/2001/21. <http://www.unhcr.ch>

⁴⁰ <http://www.dams.org/report>

⁴¹ <http://www.urgewald.de/presse/indexn.htm>

5. Die Bundesregierung sollte national wie europaweit (Europäisches Patentamt) sehr strenge Maßstäbe an die Patentierbarkeit von Leben anlegen. Für alle derartigen Patente sollte ein weitreichendes Haftungsrecht eingeführt werden.
6. In Patentanmeldungen soll künftig der Ursprung biologischer Ressourcen und die Einverständniserklärung zur Nutzung durch den betreffenden Staat enthalten sein
7. Die Ergebnisse der Forschung an Saatgut sollten wegen der hohen Bedeutung für das Menschenrecht auf Nahrung öffentlich zugänglich sein, auch wenn sie von privaten Firmen ermittelt wurden.
8. Agrarreformen sollten Schwerpunkt der EZ sein. Sie müssen mit einer wirklichen Umverteilung von Land verbunden sein. In diesem Zusammenhang sollte auch die Weltbank-Position einer marktorientierten Agrarreform überdacht werden.

6.3 Absoluter Mangel an Lebensmitteln/Vergleich des Potentials verschiedener Produktionsverfahren

Ein absoluter Mangel an Lebensmitteln kann entstehen durch ein temporäres oder dauerhaftes Missverhältnis zwischen der Ertragsfähigkeit der Böden einer Region und der zu ernährenden Bevölkerung, in einem in die Zukunft ausblickenden Sinn auch in einem drohenden Missverhältnis dieser beiden in globalem Maßstab. Für den aktuellen Mangel muss man sich gleichzeitig klar machen, dass 70% aller Kinder, die hungern, in Nahrungsmittel-Überschussgebieten leben⁴². Produktionssteigerung ist also bestenfalls ein Teil der Lösung.

Es gibt drei grundsätzliche Produktionsweisen, die in unterschiedlicher Weise zu einem Mehr an Lebensmitteln beitragen können:

- Die konventionelle/multifunktionale/nachhaltige Landwirtschaft,
- Die Biologische Landwirtschaft und
- Die Gentechnik-nutzende Landwirtschaft.

Die biologische Landwirtschaft ist sehr genau definiert⁴³, die „Nachhaltige Landwirtschaft“ ist sehr viel schwieriger zu fassen. Oft wird versucht, die konventionelle/multifunktionale/nachhaltige Landwirtschaft (die vielen gebräuchlichen Begriffe zeigen schon die fehlende Präzision der Definition) von der konventionellen durch eine relative Verbesserung gegenüber dem Landesdurchschnitt, etwa beim Energie- oder Ressourcen-Verbrauch oder beim Einsatz von Pestiziden abzugrenzen. Ein anderer Ansatz ist die Empfehlung, wo immer möglich auf die jeweils umweltfreund-

⁴² IFAD: Rural Poverty Report 2001. <http://www.ifad.org/poverty>, Seitenzahl wird noch ermittelt

⁴³ <http://www.ifoam.org/standard/cover.html>, http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1991/de_391R2092.html

lichste Methode etwa im Pflanzenschutz zurückzugreifen bzw. das Schadschwellenprinzip anzuwenden.

Die Frage, ob die Gentechnik (präziser: die Rekombination von Genen aus verschiedenen Arten zu so genannten transgenen Sorten) zur Reduzierung des Hungers beitragen könne, lässt sich bisher nur spekulativ beantworten. Es gibt bisher kein einziges überzeugendes Produkt auf dem Markt, dem eine wirkliche Verbesserung bei der Hungerbekämpfung attestiert werden kann.

Die Kritik an der Gentechnik hat sich stark gewandelt. Während früher oft grundsätzliche Argumente wie die ethisch-religiös motivierte Ablehnung des Eingriffs in die Schöpfung genannt wurden, wird dies heute höchstens noch individual-ethisch vertreten. Ein Beispiel ist die Position des Forums Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen. In einer Pressemitteilung anlässlich der IFPRI-Konferenz im September 2001 in Bonn wird festgestellt, dass die Gentechnik keine Berechtigung bei den ländlichen Armen habe und gefragt, weshalb dann zuvorderst auf diese umstrittene Technologie gesetzt werde. Die Gentechnik sei kostspielig, insbesondere wegen der Begleitforschung zur biologischen Sicherheit und der Kontrolle der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften⁴⁴. Es ist also selbst bei den Kritikern nur noch eine Frage der Prioritäten und der Kosten-Nutzen-Analyse. Auch die Koordinatorin der AG Landwirtschaft & Ernährung besagten Forums führt Nachteile auf: Vitamin A-Reis (sogenannter „Golden Rice“) sei für die Länder des Südens problematisch, weil er die viel sinnvollere Nutzung der lokalen Artenvielfalt mit ihrem vielfältigen Nährstoffangebot ersetze, Auskreuzen könne das genetische Potential der Zentren biologischer Vielfalt gefährden, gentechnisch veränderter Raps verdränge Kakaobutter und Palmöl, Herbizidresistenzen gefährdeten den Mischanbau⁴⁵. Zum „Golden Rice“ fasst eine Studie von Greenpeace in überzeugender Weise die Kritik zusammen, weist die Unsinnigkeit dieses High-Tech-Ansatzes nach und deckt die dahinter stehende Strategie der Gentech-Industrie auf: mit einem scheinbar positiven Beispiel die Gentechnik hoffähig zu machen. Die (potentiellen) Probleme gentechnisch veränderten Reises gehen danach von gesundheitlichen Problemen wie neuen allergenen Eigenschaften und unbeabsichtigten Änderungen des Stoffwechsels über Ernährungsprobleme durch Verdrängung von nährstoffreichen Gemüsen, über die zahlreichen Patente mit Anspruch auf Lizenzgebühren, technische Probleme beim Übergang vom Labor aufs Feld, Umweltprobleme durch massiven Herbizideinsatz bei Herbizid-resistenten Sorten bis zur fehlenden Akzeptanz für gelben Reis⁴⁶.

Noch tiefer greifend sind allerdings die Auswirkungen, die von der flächendeckenden Einführung von gentechnisch veränderten Sorten in Entwicklungsländern ausgehen könnten: Verluste von Millionen Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, durch Patentierung erzeugter monetärer Transfer aus dem Süden in den Norden (RAFI schätzt den Marktwert von neuen transgenen Sorten für

⁴⁴ Forum Umwelt & Entwicklung: Ernährungssicherung aus Sicht der Zivilgesellschaft: Vom Kopf auf die Füße, Pressemitteilung vom 6.9.2001

⁴⁵ Susanne Gura: Vom „Recht auf Nahrung“ zum „Recht, sich zu ernähren“. epd Entwicklungspolitik, 15/16/2001

⁴⁶ Thomas Schweiger: The False Promise of Genetically Engineered Rice. Greenpeace, Hamburg, 2000

2010 auf etwa 25 Mrd. US\$, langfristig aber einen Markt von weit über 1000 Mrd. US\$ jährlich⁴⁷), kein Ausgleich für die jahrhundertelange Erhaltungs- und Züchtungsleistung der Bauern und indigenen Völker.

Der Bericht über Menschliche Entwicklung 2001 von UNDP hat im Rahmen einer detaillierten Analyse der Wechselwirkungen von technologischem Fortschritt mit Entwicklung eine positive Haltung zur Gentechnik eingenommen⁴⁸. Dabei werden allerdings die potentiellen Gefahren nicht verschwiegen. Die Gesundheits- und Ökologischen Risiken, die im Zusammenhang mit der Gentechnik diskutiert werden, listet der Bericht auf und verweist darauf, dass bisher wenige davon in der Praxis beobachtet wurden, aber dass viele dringend benötigte Langzeitstudien noch fehlten⁴⁹. Brot für die Welt hat gegen diese Haltung von UNDP heftig protestiert⁵⁰, wie viele andere in Nord und Süd. Eine kontroverse Debatte hierüber findet sich in EPD Entwicklungspolitik 15/16/2001. Johannes Brandstätter von Brot für die Welt betont, dass die „grüne“ Gentechnik bei der Armutskämpfung versage. Auch Lorenz Petersen von Greenpeace kritisiert die Technikgläubigkeit, die insbesondere den Äußerungen von Mark Malloch Brown (UNDP) anhafte und die durch den durchaus differenzierteren UNDP-Bericht selbst gar nicht gedeckt sei⁵¹. Eine umfassende Übersicht über die Kritik an der Gentechnik in der Landwirtschaft bietet ein Tagungsband der Heinrich-Böll-Stiftung⁵².

Befürworter sehen in der Züchtung von Trockenheits-, Salz- und Kälte-toleranten Sorten große Chancen und hoffen, damit „bald“ die kommerzielle Phase zu erreichen (Ammann)⁵³. Weitere Forschungs- und Entwicklungsziele sind die Resistenz gegen Viren, Pilze und Insekten, sowie die Entwicklung von „essbaren Impfstoffen“. Thomson berichtet über Feldversuche auf Klein-Farmen in Südafrika mit insektenresistenter Baumwolle, die zu enormen Einnahmezuwächsen und der Rückkehr von Insekten, Vögel und Frösche auf Grund der reduzierten Insektizidgabe geführt hätten⁵⁴.

Die Kehrseite solcher gentechnischer Veränderungen für die Menschen sieht man an einem anderen Beispiel: die „Erklärung von Bern“, ein schweizerisches Netzwerk von entwicklungspolitischen

⁴⁷ RAFI: Biotech's „Generation 3“. Communiqué. Manitoba, Kanada, 2000. (unter: <http://www.rafi.org>)

⁴⁸ UNDP: Bericht über die Menschliche Entwicklung 2001. Neue Technologien im Dienste der Menschlichen Entwicklung. DGVN, Bonn, 2001

⁴⁹ UNDP: Bericht über die Menschliche Entwicklung 2001. Neue Technologien im Dienste der Menschlichen Entwicklung. DGVN, Bonn, 2001, S. 84

⁵⁰ Claudia Hinck, Brot für die Welt: Biotechnologie verschärft Gerechtigkeitsproblematik. Kleinbauern brauchen Wasser, Saatgut und Land statt Genmanipulation. Presseerklärung vom 12.7.2001

⁵¹ Johannes Brandstätter: Grüne Gentechnik: Erfunden von den Reichen - untauglich für die Armen. EPD Entwicklungspolitik 15/16/2001, S. 29-31. Lorenz Petersen: New Yorker Machbarkeitsfantasien. EPD Entwicklungspolitik 15/16/2001, S. 26-28.

⁵² The Heinrich Böll Foundation [Hrsg.]: World Trade, Food and Agriculture. A Look at the World Trade Organisation, Genetically Modified Organisms and the Issue of Food Security. The Heinrich Böll Foundation, Washington DC, USA 2001

⁵³ Klaus Ammann: Thoughts About the Future of Agriculture: Science and Fiction in the Risk Assessment Debate. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁵⁴ Jennifer A. Thomson: Biotechnological Approaches to Sustainable Food Production. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

Gruppen, und Swissaid kritisieren eine neuentwickelte, noch nicht auf dem Markt befindliche Kaffeesorte, die ein gleichzeitiges Reifen aller Kaffeekirschen eines Baumes bei Ethylenbehandlung ermöglicht. Konsequenz sei die maschinelle Ernte in großen Plantagen, die die vorwiegend kleinbäuerlichen Strukturen in der Kaffeeproduktion ablösen würden und damit einen Großteil der Arbeitsplätze der 60 Millionen Kaffeebauern wegrationalisierten⁵⁵.

Leisinger von der Novartis-Stiftung sieht neben der Wasserverknappung und der Abnahme des landwirtschaftlich nutzbaren Landes im Bevölkerungswachstum die größte Herausforderung der Ernährungssicherheit. Er versucht zu belegen, dass sich die landwirtschaftlichen Erträge mit Hilfe der konventionellen Agrarforschung immer weniger steigern ließen. Er kommt daher zu dem Schluss, dass die Nutzung aller zur Verfügung stehenden Agrartechniken einschließlich der Biotechnologie und der Gentechnik sehr wahrscheinlich notwendig sein werde. Auch Lampe, früher Generaldirektor des Reisforschungsinstitutes IRRI auf den Philippinen, hält die Entwicklung neuer Sorten mit höherem Ertragspotential und Eignung für marginale Standorte für dringend notwendig, um die demnächst 10 Milliarden Menschen zu ernähren. Dies sei ohne Gentechnik nicht zu schaffen. Allerdings sei die Gentechnik kein Allheilmittel⁵⁶. Noch weniger optimistisch äußerte sich Kern von Arventis, der den Standpunkt vertrat, dass die Gentechnik nur wenig zur Bekämpfung des Hungers beitragen könne⁵⁷.

Einen anderen Ansatz verfolgt Pretty. In einer viel zitierten Studie untersucht er weltweit 208 Beispiele für nachhaltige Landwirtschaft aus 52 Ländern unter Auswertung der Daten von rund 9 Millionen Bauern, und kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung nachhaltiger Verfahren einen durchschnittlichen Ertragszuwachs von 93 % mit sich brachte⁵⁸. Dabei wird auf preiswerte, lokal verfügbare Technologien zurückgegriffen. Pretty identifiziert vier Mechanismen für die Verbesserungen: Intensivierung eines einzelnen Elements des Farm-Systems, Einführung eines neuen, zusätzlichen Elements, bessere Land- und Wassernutzung und Einführung neuer Sorten, Rassen oder Anbauverfahren. Offensichtlich gibt es auch ohne Gentechnik noch erhebliche Potentiale, die es zu nutzen gilt. Brot für die Welt und Greenpeace haben die Studie in Deutschland einer breiteren Öffentlichkeit nahe gebracht. Andere Beispiele bringen ein Reader des Forums Umwelt & Entwicklung und Gonsalves⁵⁹. Siehe auch die Studie von Gunnar Rundgren⁶⁰.

⁵⁵ Erklärung von Bern, Swissaid: Aufwachen! Es riecht nach Gentech-Kaffee. Faltblatt, Zürich 2001

⁵⁶ Klaus Leisinger: Biotechnologie, Ernährungssicherheit und Politik. Dinges Verlag, Grünstadt, 2001. Klaus Lampe: Biologie statt Ideologie. Grüne Gentechnik: Weshalb die Kritiker irren. EPD Entwicklungspolitik 15/16/2001

⁵⁷ Manfred Kern, zitiert in: http://www.ipscivilsociety.net/meldungen_deutsch_andere.htm

⁵⁸ Jules Pretty: Agroecological Approaches for Sustainability. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001. Ausführlich: Jules Pretty und Rachel Hine: Reducing Food Poverty with Sustainable Agriculture: A Summary of New Evidence. Final Report from the „SAFE-World“ Research Project. University of Essex, Colchester, Großbritannien 2001. Deutsche Ausgabe: Greenpeace, Brot für die Welt [Hrsg.]: Ernährung sichern. Nachhaltige Landwirtschaft – eine Perspektive aus dem Süden. Brandes & Apsel, Frankfurt 2001

⁵⁹ Forum Umwelt & Entwicklung [Hrsg.]: Nutzung von bäuerlichen Erfahrungen bei der Ernährungssicherung. Lokale Erfolge und Globale Fehlkonzepte. Bonn, 2001. Julian F. Gonsalves: Alternative Production Models: Where do we Stand? What Needs to be Done? Presentation at the CSO meeting to prepare for WFS-FYL, Bonn 2001

⁶⁰ Gunnar Rundgren: Organic Agriculture and Food Security. IFOAM Dossier 1. 2002, ISBN 3-934055-14-1

Die „Erklärung von Bern“ und Swissaid stellen fünf Forderungen an die Agrarforschung und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen:

1. Die Bauern sollen in den Mittelpunkt der Forschung gestellt werden und schon bei der Definition der Forschungsziele beteiligt werden.
2. Umweltgerechte Landwirtschaft soll gefördert werden, insbesondere durch Effizienz bei den Inputkosten, durch Erhalt der biologischen Vielfalt und durch freien Zugang zu diesen Ressourcen.
3. Die Gentechnologie ist nicht geeignet für Kleinbauern und ist wegen der möglichen negativen sozioökologischen Auswirkungen und der Umweltrisiken und fehlender Sicherheitsvorkehrungen in den Ländern des Südens der falsche Weg.
4. Keine Patente auf Leben.
5. Förderung der öffentlichen Forschung, insbesondere auch von Politikanalysen (z.B. über die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Ernährungssicherheit).⁶¹

Das BMZ bringt in einer Broschüre Beispiele für Ernährungssicherungs-bezogene Forschung, etwa die Haltung des Fisches Tilapia, dessen Fütterungsbedürfnisse erforscht wurden, oder die Erforschung des Erosionsschutzes durch Mulch und Zitronella-Gras⁶². Auch die Studie von Pretty und Hine ist ein Beleg dafür, wie viele sinnvolle Felder es für die Agrarforschung nach wie vor gibt⁶³.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Für die Entwicklung von energie- und ressourceneffizienteren, sogar mit höheren Erträgen aufwartenden Produktionssystemen gibt es noch ein enormes Potential. Der Bundestag sollte durch die Bereitstellung von mehr Haushaltsmitteln für eine gezielte Forschungsförderung der deutschen wie der internationalen Agrarforschung aktiv werden. Deutschland kann dabei durchaus in nicht unerheblichem Maß Einfluss auf die Ausrichtung der Forschung nehmen.
2. Partizipative Forschung, bei der die Landwirte schon von der Planung an beteiligt sind, erhöht die Umsetzungschance. Der Bundestag sollte diese durch entsprechende Förderrichtlinien festschreiben.
3. Die Forschung im Bereich des Biologischen Landbaus wurde bisher sehr vernachlässigt. Hier sollte der Schwerpunkt der Agrarforschung gelegt werden. Der Bundestag sollte der Bundesregierung die nötigen Mittel für die Agrarwende auch im Forschungsbereich bereitstellen. Das

⁶¹ Erklärung von Bern und Swissaid: Agrarforschung für wen? Dokumentation IV/2001, Zürich

⁶² BMZ: Forschen gegen den Hunger. Wege aus der Ernährungskrise. BEAF, Bonn 2000

⁶³ Jules Pretty und Rachel Hine: Reducing Food Poverty with Sustainable Agriculture: A Summary of New Evidence. Final Report from the „SAFE-World“ Research Project. University of Essex, Colchester, Großbritannien 2001.

betrifft auch die vielen internationalen Beispiele für nachhaltige Landwirtschaft, die Pretty zusammengetragen hat. Dieses Potential sollte energisch ausgeschöpft werden.

4. Für die konventionelle oder integrierte Landwirtschaft sollte der Maßstab der Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz im Mittelpunkt stehen. Der Bundestag sollte die Bundesregierung verpflichten, die Forschungsförderung entsprechend auszurichten.
5. Auch die Potentiale der Gentechnik sollten in der Internationalen Agrarforschung untersucht werden, aber in Anbetracht der fehlenden Akzeptanz und unter Kosten-Nutzen-Erwägungen sollten die Gelder hierfür erheblich reduziert werden.
6. Ländliche Entwicklung, insbesondere die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten, der Zugang zu Wasser, Land und Krediten, sollte durch eine verstärkte Forschung unterstützt werden.

6.4 Konflikte

Während des Kalten Krieges (1949-1989) wurden 120 Konflikte verzeichnet, in den gut 10 Jahren danach (1989-2000) waren es schon 104. 90 % der Opfer sind Zivilisten – vor allem Frauen und Kinder. In den ärmsten Ländern gibt es dabei eine Wechselbeziehung zwischen Hunger und bewaffneten Konflikten. Nur sehr wenige neue Konflikte beginnen in einer ernährungssicheren Umwelt. Hunger ist oft das Ergebnis des kombinierten Effektes von Konflikten, Natur-Katastrophen [auch menschengemachten, der Autor] und schlechter Regierungsführung⁶⁴. Ein Beispiel: in der Demokratischen Republik Kongo haben 16 Millionen Menschen (33% der Bevölkerung) eine eingeschränkte Nahrungsversorgung als direkte Folge des Bürgerkrieges⁶⁵. Eine Beendigung des Waffenhandels mit Konfliktparteien sollte daher hohe Priorität haben.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Konflikt-Prävention und Konflikt-Abbau müssen weltweit eine viel größere Bedeutung erhalten. Die gerechte Verteilung des Zugangs zu Land, Wasser, aber auch Krediten spielen dabei eine große Rolle. Der Bundestag sollte durch gesetzgeberische Initiativen und Bereitstellung von Haushaltsmitteln – etwa für zivile Friedensdienste, Entwicklungszusammenarbeit, gezielte Wirtschaftsförderung – vor allem im nicht-militärischen Bereich den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland hierzu verstärken. Die Unterstützung der Demokratisierung durch Förderung von Mehrparteiensystemen und Kontakte zu Parlamenten vor Ort können ihr Teil dazu beitragen.

⁶⁴ Philippe Guiton: Conflict and Hunger. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁶⁵ Stewart Wallis: Oxfam GB Key Priorities for Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

2. Nothilfe in Konfliktsituationen sollte nie durch militärische, sondern immer nur durch neutrale Kräfte erfolgen, um einen (auch nur vermuteten) Mißbrauch zu Kriegs-Zwecken von vornherein auszuschließen. Der Bundestag sollte dies für die Bundeswehr verbindlich regeln.

6.5 Naturkatastrophen und Folgen des menschbedingten Klimawandels und anderer Umweltveränderungen, die der Mensch ausgelöst hat

Naturkatastrophen sind schon immer eine der Ursachen für Ernährungsunsicherheit gewesen. Besorgniserregend ist die Zunahme von solchen Katastrophen, die durch den globalen Klimawandel ausgelöst werden⁶⁶. Der Anteil von Naturkatastrophen am Ursachengeflecht für Unterernährung ist beachtlich: Zur Zeit sind 50-60 Millionen Menschen von Naturkatastrophen betroffen⁶⁷. Im Zeitraum von Oktober 1999 bis Juni 2001 sind 42 Länder von schweren Trockenheiten, Kälteperioden, Überflutungen und schweren Stürmen heimgesucht worden⁶⁸. Von Januar bis Mitte Oktober 2001 waren es bereits 65 Naturkatastrophen, die von den Vereinten Nationen registriert wurden, davon 51 extreme Wetterereignisse⁶⁹. Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul rechnet mit 70 Millionen zusätzlichen Unterernährten in Folge von Ertragsrückgängen durch den Klimawandel bis 2100⁷⁰.

Sich verschlechternde Umweltbedingungen werden erneut Teufelskreise des Konflikts um Ressourcen und humanitäre Krisen einleiten und die Armen werden den höheren Preis zu zahlen haben für jede Verzögerung beim wirksamen Schutz der Umwelt. Beschwerden der Industrieländer über „Ökodumping“ durch laxere Umweltgesetze in Entwicklungsländern sind nicht gerechtfertigt, wenn man die größere Verantwortung der reichen Länder als Verursacher dieser Schäden mitdenkt⁷¹.

Bei Betrachtung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Ökologie auf globaler Ebene ergeben sich je nach Blickwinkel unterschiedliche Fragestellungen.

Die Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt, insbesondere

- die Abholzung der Wälder,
- die Ausbreitung von Wüsten,
- die Wirkung auf die Biodiversität und

⁶⁶ Royal Ministry of Agriculture: Food Security and the Role of Domestic Agricultural Food Production. Paper prepared by Norway, Oslo 1999, S. 9

⁶⁷ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 25

⁶⁸ The State of Food Insecurity in the World 2001, FAO, Rom, 2001, S. 24

⁶⁹ Pressemitteilung der Deutschen Welthungerhilfe vom 15.10.2001, Bonn

⁷⁰ Heidmarie Wieczorek-Zeul: Opening Speech. Conference Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁷¹ Eugenio Díaz-Bonilla: Globalization, Poverty, and Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

- die Auswirkungen auf den Klimawandel,

sind der eine Aspekt, den es zu bewerten gilt. Gerade unter dem Blickwinkel der Ernährungssicherung stellt sich aber auch die Frage, welche Folgen der globale Klimawandel für die Landwirtschaft haben wird.

Wälder

Seit 1990 sind jährlich 9,4 Millionen Hektar verloren gegangen, eine zwar rückläufige, aber immer noch viel zu hohe Zahl angesichts der nur noch 3900 Millionen Hektar weltweit⁷², nach Angaben von Pro Regenwald gehen sogar bis zu 20 Millionen Hektar pro Jahr verloren⁷³. Zum Anteil der Landwirtschaftlichen Nutzfläche als Folgenutzung nach der Waldabholzung macht der Bericht „State of the Worlds Forests 2001“ der FAO keine Angaben. Nach dem Bericht „Schutz der Grünen Erde“⁷⁴ beläuft sich der Anteil bei tropischen Wäldern auf etwa 90 % (Seite 511). Hier besteht also ein erheblicher Zielkonflikt zwischen der Erhaltung der Wälder und der Ernährungssicherung. Langfristig kann die Lösung aber nur im Erhalt der bestehenden Tropenwälder liegen, da die Böden in der Regel keine nachhaltige Landbewirtschaftung mehr ermöglichen, sind erst einmal die schützenden Bäume weg. Für eine sinnvolle Nutzung der Tropenwälder empfiehlt sich, die Zertifizierung durch den Forest Stewardship Council⁷⁵ zu unterstützen. Eine andere Möglichkeit bietet die Agroforstwirtschaft⁷⁶. Nicht unbedeutend im Zusammenhang mit der Waldnutzung sind auch soziale Zielkonflikte. So führt in Brasilien im Bundesstaat Pondonia die fehlende Umsetzung der Landumverteilung von brachliegendem Land dazu, dass deswegen Tropenwälder abgeholzt werden⁷⁷.

Wüsten

In Regionen mit einer Übernutzung der Böden besteht verstärkt die Gefahr der Bodendegradation und Wüstenbildung⁷⁸. Die Arbeitsgruppe Desertifikation des Forums Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen sieht Armut als Hauptursache für die Umweltzerstörung in über 100 Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Armut und Umweltzerstörung bewirken und verstärken sich gegenseitig:

- Bereits jetzt leben mehr als eine halbe Milliarde Menschen in Ländern, in denen Wasser knapp ist; in 1-2 Generationen wird über 1/4 der Menschheit in Gebieten mit chronischem oder wiederkehrendem Wassermangel leben.

⁷² http://www.fao.org/docrep/003/y0900e/y0900e05.htm#P166_14883

⁷³ Pro Regenwald Dokumentation Nr. 2: Klima, Bäume und das Geld, München 1998

⁷⁴ Schutz der Grünen Erde. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“. Economica Verlag Bonn, 1994, ISBN 3-87081-284-2

⁷⁵ <http://www.wwf.de/naturschutz/lebensraeume/waelder/nutzung/index.html>

⁷⁶ <http://www.congress-report.de/pdf/Vorhohen.pdf>

⁷⁷ José Lutzenberger/Franz-Theo Gottwald: Wege aus der Ernährungskrise, Campus Verlag, Frankfurt a.M., 2000, 258 Seiten

- Für 2 Milliarden Menschen (1/3 der Weltbevölkerung) ist Brennholz die wichtigste Energiequelle; dennoch liegt weltweit die jährliche Aufforstungsrate mit 2,6 Mio. ha weiter unter der Einschlagsrate von 20 Mio. ha.
- Abnehmende Bodenfruchtbarkeit und Bodenverödung führen zum Verlust von jährlich 5-7 Mio. ha landwirtschaftlicher Fläche (Größe Bayerns); auf diesen Flächen könnten bis zu 13 Millionen Tonnen Getreide angebaut, und damit etwa 65 Mio. Menschen ernährt werden⁷⁹.

Ein weiterer Aspekt ist die Konkurrenz einheimischer angepasster Terrassen-Anbausysteme mit dem Weltmarkt, etwa durch die Umstellung der Ernährungsgewohnheiten von einheimischem Durum-Weizen auf europäischen und amerikanischem Weizen und den Import derselben. Der ökonomische und soziale Schutz solcher Anbausysteme ist daher sehr wichtig.

Biodiversität

Einen guten Überblick über die sehr weit variierenden Schätzungen über den Verlust der biologischen Vielfalt gibt die Publikation von Weigel (1997)⁸⁰. Inwieweit die Landwirtschaft an diesem Verlust beteiligt ist, lässt sich noch schwerer quantifizieren. Bei einer Nutzungsänderung von Wald zu Ackernutzung oder Weidenutzung ist in den Tropen mit einem enormen Rückgang der dort lebenden Arten zu rechnen.

In dem neuen Internationalen Übereinkommen über pflanzengenetische Ressourcen sind sogenannte Farmers Rights definiert, die regeln, welche Rechte die Landwirte an ihren Leistungen bei der Weiterentwicklung und Erhaltung von Sorten zustehen⁸¹.

Klimawandel

Die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ hat in ihrem Bericht „Schutz der Grünen Erde“ einen umfassenden Überblick über die Auswirkungen der Landwirtschaft auf den Klimawandel gegeben⁸². Exakte Zahlen sind allerdings auch heute noch sehr schwierig zu erhalten, die Forschungsergebnisse zur CO₂-Bilanz variieren in einem weiten Bereich und lassen kaum verallgemeinerbare Aussagen zu. Die neuesten Daten sind über den IPCC abrufbar⁸³.

⁷⁸ <http://www.unccd.int/convention/text/leaflet.php>

⁷⁹ <http://www.forumue.de/forumaktuell/pressemitteilungen/00000027.html>

⁸⁰ Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Heft 465: Dr. Hans Joachim Weigel: Biologische Vielfalt in Ökosystemen - Konflikt zwischen Nutzung und Erhaltung. Braunschweig 1997

⁸¹ Agrobiodiversity and farmers' rights. Technical consultation on an implementation framework for farmers' rights. Hrsg.: Swaminathan, M. S. / M. S. Swaminathan Research Foundation (MSSRF). Madras: MSSRF 1996. VII+223 S., (MSSRF proceedings. 14)

<http://www.verbraucherministerium.de/welternaehrung/internationale-verpflichtung.htm>

⁸² Schutz der Grünen Erde. Economica Verlag Bonn, 1994, ISBN 3-87081-284-2

⁸³ IPCC Special Report on Land Use, Land-Use Change And Forestry. Genf 2001

Auswirkungen des Klimawandels auf die Landwirtschaft

Neben dem oben genannten Bericht des IPCC sei verwiesen auf die Ergebnisse einer Tagung der Umweltakademie Baden-Württemberg und der Universität Hohenheim über Konsequenzen der globalen Klimaerwärmung für die Welternährung. Die Klimaerwärmung führt demnach zu einer kompletten Verschiebung der Wald- und Anbaugebiete. Die gegenwärtigen Klimazonen wandern dabei 150 bis 550 Kilometer polwärts. Die Anpassung wird insbesondere in ärmeren Ländern nur sehr schwierig erreichbar sein⁸⁴.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Die Klimaschutzziele der Bundesregierung sind für Entwicklungsländer als Hauptleidtragende des Klimawandels ausgesprochen relevant. Nun müssen das Kioto-Protokoll zügig ratifiziert und anschließend entsprechend den Erkenntnissen des weltweiten Zusammenschlusses der Klimaforscher (IPCC) die Reduktionsziele verschärft werden.
2. Durch den Klimawandel werden Katastrophensituationen in Zukunft noch häufiger auftreten. Der Bundestag wird die Mittel für Nothilfe erhöhen müssen, sollte dies aber nicht zu Lasten des Entwicklungshaushaltes tun.
3. Die Anpassung der Entwicklungsländer an den Klimawandel sollte auch in der längerfristig orientierten Entwicklungszusammenarbeit eine größere Rolle spielen. Dies wird um so teurer, je später ein wirksamer Klimaschutz greift.

6.6 Unzureichende Mittel für Agrarentwicklung

Die parlamentarische Staatssekretärin Uschi Eid fasst die diesen Punkt betreffenden Ergebnisse der IFPRI-Konferenz im September 2001 in Bonn zusammen. Danach war die Frage der verfügbaren Mittel für Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung eines der dominierenden Themen der Tagung. Kaum ein Redner ließ das Problem der inadäquaten Ressourcenausstattung für Ländliche Entwicklung ungenannt und alle entsprechenden Aussagen fanden ungeteilte Zustimmung. In der Tat sei es erschreckend, dass die Industrieländer 350 Mrd. US\$ zur Subventionierung ihrer Landwirtschaft ausgaben, was 6 mal mehr sei als die gesamte ODA. Frappierend sei auch, dass die Weltbank berichtete, ihr Kreditvolumen für Landwirtschaft sei im Jahr 2001 so niedrig wie nie zuvor, was allerdings daran liege, dass die Nachfrage seitens der Entwicklungsländer

ausbleibe. Eine falsche Prioritätensetzung finde also auf beiden Seiten statt⁸⁵. Leider hat auch das BMZ die ländliche Entwicklung marginalisiert. Der Anteil entsprechender Projekte ist nach Angaben von Welthungerhilfe/terre des hommes kontinuierlich zurückgegangen⁸⁶. Hinzu kommt, dass die neue Schwerpunktsetzung für die Entwicklungszusammenarbeit durch die Partnerländer mit derzeit etwa 7% der Schwerpunktnennungen zulasten der ländlichen Entwicklung gegangen ist⁸⁷. Volker Hausmann von der Deutschen Welthungerhilfe meint, die nachhaltige Bekämpfung des Hungers in der Welt sei durch eine Verteilung von Nahrungsmitteln allein nicht zu gewährleisten. Vielmehr müsse der Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit in den betroffenen Ländern auf die Entwicklung der ländlichen Räume gelegt werden. Der FAO-Experte Schmidhuber forderte die Industrienationen auf, das Ziel, 0,7% des Bruttosozialproduktes für die Entwicklungshilfe auszugeben, energischer anzustreben⁸⁸. Deutsche Nichtregierungsorganisationen haben vor dem Welternährungsgipfel 1996 in Rom gefordert, dass diese zusätzlichen Mittel vor allem den nahrungsdefizitären armen Ländern v.a. im Bereich der Armutsbekämpfung zukommen sollten⁸⁹.

Hungerbekämpfung kostet Geld. Basis für eine Abschätzung der Kosten, wenn das Ziel, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Unterernährten unter 400 Millionen zu senken, erreicht werden soll, ist die Projektion der jetzigen Ausgaben in die Zukunft. IFPRI hat in ihrer Vision 2020 eine Abschätzung der zu erwartenden Investitionen durchgeführt. Danach ist in Entwicklungsländern bis zum Jahr 2020 mit folgenden durchschnittlichen Investitionen zu rechnen:

	Mrd. US\$/Jahr
Bewässerung	7,275
Straßen in ländlichen Regionen	5,013
Erziehung	3,163
Sauberes Wasser	3,604
Nationale Agrarforschung	5,071
Summe	24,121

Abbildung 1: Geschätzte durchschnittliche Investitionen in Entwicklungsländern pro Jahr bis 2020 (aus Rosegrant et al. 2001, S. 15, übersetzt durch den Autor)⁹⁰

⁸⁴ Presseinformation der Umweltakademie Baden-Württemberg vom 8.2.2002

⁸⁵ Uschi Eid: Stellungnahme bei der Pressekonferenz „Sustainable Food Security For All by 2020“ am 6.9.2001 in Bonn (Redemanuskript)

⁸⁶ „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“. Neunter Bericht 2000/2001. Deutsche Welthungerhilfe e.V. und terre des hommes Deutschland e.V., Bonn/Osnabrück 2001, S. 4

⁸⁷ mündliche Mitteilung aus dem BMZ

⁸⁸ Marianne Heuwagen: Bekämpfung des Hungers geht nur langsam voran. Süddeutsche Zeitung, 16.10.2001, S. 9

⁸⁹ Forum Umwelt & Entwicklung: World Food Summit. Positionen deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Welternährungsgipfel der FAO vom 13. Bis zum 17. November 1996 in Rom. Bonn, 1996

⁹⁰ Rosegrant, M. W. et al.: Food Policy Report – 2020 Global Food Outlook. IFPRI, Washington, DC, 2001, S. 15-16

In einer optimistischen Schätzung geht IFPRI davon aus, dass die Investitionen gegenüber dem heutigen Stand um 38,6 % erhöht werden, gibt aber nicht an, welchen Effekt dies auf die Ernährungssicherheit hätte⁹¹.

Spencer aus Sierra Leone listet die für Afrika südlich der Sahara nötigen wichtigsten Schritte auf: „good governance“, HIV/AIDS-Bekämpfung und Bekämpfung von Tuberkulose und Malaria durch frei zugängliche und billige Medikamente, Schuldenerlass, Investition in Erziehung, Gesundheit, ländliche Infrastruktur, Unterstützung von Forschungs- und Beratungssystemen (s. auch: Gulati⁹²), Bereitstellung von kostengünstigen Produktionsmitteln und angepassten Technologien⁹³. Als Beispiel für gelungene Reorientierung der Politik auf den Agrarsektor sieht die FAO Benin, China, Indonesien und Indien sowie Nigeria und Ghana an⁹⁴. USAID ermittelte 1997 in einer Studie, dass zusätzlich ungefähr 4 Mrd. US\$ pro Jahr für armutsorientierte Entwicklungszusammenarbeit nötig wären, um das Ziel der Halbierung der Zahl der Unterernährten bis 2015 zu erreichen⁹⁵. Aber die OECD-DAC-Zahlen sind seit Jahren rückläufig: von 87 auf 61 Mrd. US\$ in den letzten zehn Jahren, sogar bei LDCs war der Rückgang von 18 auf 14 Mrd. US\$ zu verzeichnen⁹⁶. Finanzierungsmöglichkeiten für die nötigen zusätzlichen Maßnahmen können auch eine Kohlendioxid-Abgabe/-Steuer auf Kraftstoffverbrauch, eine Emissionsabgabe auf den Flugverkehr oder die Tobin-Steuer sein⁹⁷. Buntzel-Cano bringt die Konversion der Agrarsubventionen als weitere Finanzierungsmöglichkeit ins Spiel: danach sollen Agrarausgaben über eine festzulegende Obergrenze bei den erlaubten sogenannten Green-Box-Maßnahmen hinaus nur noch zulässig sein, wenn in gleicher Höhe Mittel für die Verbesserung der ländlichen Nachhaltigkeit und für globale Ernährungssicherung zur Verfügung gestellt werden⁹⁸. Finanzierungsmechanismen hierfür gebe es bereits, etwa den Treuhandfonds der FAO zur Bekämpfung der Unterernährung, die Global Environmental Facility, die Food Aid Convention und andere. Die Entwicklungsfinanzierung ist ein zentrales Thema für den Johannesburg-Gipfel. Im März 2002 wird dieses Thema auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Mexiko entschieden, wenn dort keine Finanzierungsmechanismen angenommen werden, steht auch Johannesburg vor dem Scheitern.

⁹¹ Rosegrant, M. W. et al.: Food Policy Report – 2020 Global Food Outlook. IFPRI, Washington, DC, 2001, S. 15-16

⁹² Ashok Gulati: The Future of Agriculture in South Asia: W(h)ither the Small Farm? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁹³ Dunstan Spencer: Will they Survive? Prospects for Small Farmers in Sub-Saharan Africa. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁹⁴ William H. Meyers: Success and Failures in Achieving the Goals of the World Food Summit. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁹⁵ David Beckmann: Building Political Commitment. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁹⁶ Sartaj Aziz: Why 800 Million People are Still Hungry? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

⁹⁷ Sartaj Aziz: Why 800 Million People are Still Hungry? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001. Zur Tobin-Steuer auch: Frank Biermann / Udo Ernst Simonis: Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen, Chancen, Probleme. Policy Paper Nr. 9, SEF, Bonn 1999

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Ländliche Entwicklung und Agrarförderung müssen wieder stärker in den Fokus der Entwicklungszusammenarbeit gestellt werden.
2. Das 0,7%-Ziel sollte bis zum Weltgipfel in Johannesburg mit einem Zeitplan versehen werden. Die jährliche Erhöhung des BMZ-Haushaltes und insbesondere der Verpflichtungsermächtigungen ist vorzusehen.
3. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten wie die Tobin-Tax, eine Emissionsabgabe im Flugverkehr oder die Konversion von Agrarsubventionen sollten gründlich geprüft und ggf. bei der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 in Mexiko unterstützt werden.

6.7 Bevölkerungswachstum

Um das Bevölkerungswachstum zu verlangsamen, ist eine Kombination von drei Strategien sinnvoll: die Verstärkung von Familienplanungs-Programmen, um die Kenntnisse und die Methoden der Regulierung der Fruchtbarkeit zu verbreiten, Förderung „menschlicher Entwicklung“ insbesondere durch Erziehung, Geschlechtergleichstellung und Kindergesundheit, Ermutigung zum späteren gebären, etwa durch längere Erziehung der Mädchen⁹⁹. Entscheidend ist, die Fehler und Menschenrechtsverstöße, die z.B. in Indien und China begangen wurden, nicht zu wiederholen. Eine simple Erkenntnis sollte aber nie vergessen werden: das Bevölkerungswachstum geht bei einer sich verbessernden wirtschaftlichen Situation sehr schnell zurück, insofern sind die oben beschriebenen Strategien nur in Verbindung mit wirtschaftlichem Wachstum zielführend.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Möglichkeiten der Familienplanung sollten Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit bleiben.
2. Armutsbekämpfung und menschliche Entwicklung sind die effektivsten Methoden der Reduzierung des Bevölkerungswachstums. Diese müssen ernsthafter verfolgt werden.

⁹⁸ Rudolf Buntzel-Cano: Das Rind zur Sau gemacht – Die deutsche Agrarwende und ihre internationalen Bezüge. Ein Kommentar. Manuskript, Berlin 2001. Derselbe: Grundidee einer zentralen politischen Forderung der kirchlichen Hilfswerke zum Welternährungsgipfel: Konversion der Agrarsubvention. Manuskript, Berlin 2001

⁹⁹ John Bongaarts: Future population Trends. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

7. Akteure

7.1 Staaten des Nordens

Die besondere Verantwortung der Länder des Nordens für die internationalen Rahmenbedingungen sind die eine Seite der Medaille, die Länder des Nordens müssen aber auch ihre eigene Politik ändern, insbesondere den Agrarprotektionismus¹⁰⁰. Die Europäische Union hat zwischen der Agrarreform von 1992 und der Agenda 2000 einige Schritte vollzogen, die die Art der Unterstützung weniger handelsverzerrend machen, dies reicht aber nicht aus.¹⁰¹ Die folgende Graphik veranschaulicht die Auswirkungen des Protektionismus:

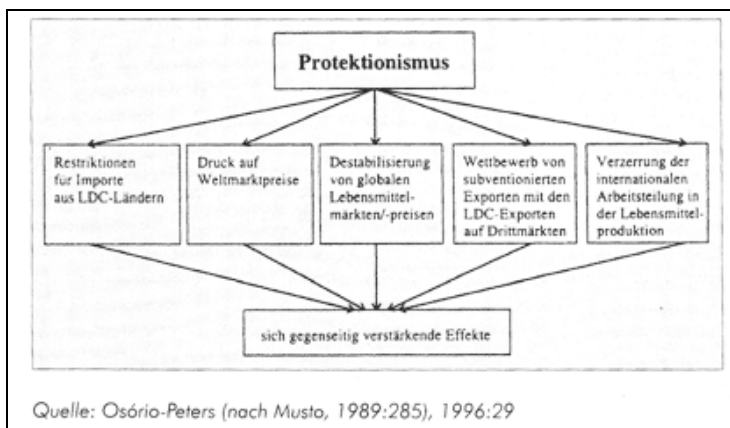


Abbildung 2: Folgen des Agrarprotektionismus für Entwicklungsländer. Aus: Schaub, 1999, S. 8¹⁰²

Action Aid nennt als jährliche Kosten von Handelsbarrieren des Nordens für Ökonomien des Südens 100 Mrd. US\$¹⁰³. Die Höhe der Zölle für Agrarprodukte, die für Entwicklungsländer interessant sind, zeigt die folgende Tabelle:

¹⁰⁰ Klaus Leisinger: Setting the Priorities for Action. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹⁰¹ Martina Schaub: Agenda 2000: Entwicklungspolitische Bewertung der Agrarreform. Germanwatch. Bonn, 1999, S. 31

¹⁰² Martina Schaub: Agenda 2000: Entwicklungspolitische Bewertung der Agrarreform. Germanwatch. Bonn, 1999, S. 8

¹⁰³ Action Aid: food rights. Re-writing trade rules. Key Issues for the 4th WTO Ministerial Conference. Campaign papers. London 2001

Produkt	EU	Japan	USA
Weizen (common wheat)	56,5	259,3	1,8
Gerste	90,0	151,7	0,6
Mais (nicht zur Aussaat)	86,1	3,4	2,0
Reis (nicht zur Aussaat)	13,0	k.A.	8,3
Sjabohnen	0,0	0,0	0,0
Kaffee (nicht geröstet)	0,0	0,0	0,0
Kaffee (geröstet)	7,5	12,0	0,0
Tee	0,0	17,0	6,4
Kakaobohnen	0,0	0,0	0,0
Bananen, grün	145,6	27,5	0,0
Rohrzucker (nicht raffiniert)	41,0	115,4	58,5
Tabak	18,4	17,8	7,9
Rindfleisch (Rümpfe)	87,8	50,0	26,4
Schweinefleisch (Rümpfe)	28,6	136,3	0,0
Hühnerfleisch (nicht gestückelt)	16,1	11,9	5,2
Butter	66,5	307,2	46,6
Magermilchpulver	119,5	337,0	74,1
Ungewichteter Durchschnitt aller Agrarprodukte	17,7	40,2	7,9

Abbildung 3: Agrarzölle nach der Umsetzung der Reduktionsverpflichtungen im Jahr 2000, in Prozent (nach Tangermann 1995, S. 38). Aus: Fritz 2000, S. 12¹⁰⁴

Eine extreme Verschlechterung der Weltmarktanteile hatten die LDCs zu verzeichnen, deren Weiterverarbeitungsanteil an den Exporten innerhalb von 30 Jahren noch erheblich zurückgegangen ist:

	Jahre		
	1964	1994	Veränderung 1964-1994
Industrieländer	48,8	67,3	38,0
Entwicklungsländer	41,7	54,1	29,7
LDC	27,0	16,9	-37,2

Abbildung 4: Anteil weiterverarbeiteter Produkte an den gesamten Agrarexporten, in % (nach Lindland 1997, S. 3). Aus Fritz 2000, S. 13¹⁰⁵

	Jahre		
	1964	1994	Veränderung 1964-1994
Industrieländer	18,6	32,5	47,7
Entwicklungsländer	8,4	16,6	97,2
LDC	5,1	5,0	-2,4

Abbildung 5: Anteil höherstufiger Agrarexporte an den Gesamtexporten (exklusiv der ersten Verarbeitungsstufe), in % (nach Lindland 1997, S. 3). Aus Fritz 2000, S. 17¹⁰⁶

¹⁰⁴ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 12

¹⁰⁵ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 17

Besonders gravierend für den Marktzugang sind die Spitzenzölle, von denen die EU immer noch zahlreiche zu bieten hat:

Produktgruppe	Anzahl der Tarife						Anzahl Spitzen	Anteil an allen Spitzen
	Gesamt	12 - 19%	20 - 29%	30 - 99%	100 - 299%	>= 300%		
Fleisch, Lebendvieh etc.	351	52	68	79	13	1	213	16,2
Fisch und Krustentiere	373	96	45				141	10,7
Milchprodukte	197	14	21	77	9		121	9,2
Obst und Gemüse	407	116	10	5	1		132	10
Getreide, Mehl etc.	174	21	29	75			125	9,5
Pflanzl. Öle, Fette, Ölsaaten	211	14		8	1	1	24	1,8
Verarb. Fleisch, Fisch etc.	105	33	17	8			58	4,4
Zucker, Kakao und Verarb.	75	10	34	6			50	3,8
Verarb. Obst, Gemüse	310	140	70	39	1		250	19
Andere Nahrungsmittelind. prod.	90	16	27	8			51	3,9
Getränke und Tabak	202	48	9	15	2		74	5,6
Andere Agrarprodukte	231	12	4	14	4		34	2,6
Gesamt: Agrar-/Fischprodukte	2726	572	334	334	31	2	1273	96,8
Japan: Agrar-/Fischprodukte	1897	204	299	111	81	65	760	85,1
USA: Agrar-/Fischprodukte	1779	138	70	99	15	11	333	36,6

Abbildung 6: Spitzenzölle auf Agrarprodukte in der EU nach Produkten, zum Vergleich Summe der Spitzenzölle Japans und der USA (nach UNCTAD 1999a, S. 14). Aus Fritz 2000, S. 13¹⁰⁷

Das Forum Umwelt & Entwicklung forderte 1996, die Verringerung der Überproduktion der EU durch Reduzierung externer Betriebsmittel wie eingeführter Futtermittel und fossiler Energien. Schaub untersuchte die entwicklungspolitischen Auswirkungen der europäischen Agrarreform Agenda 2000. Die Auswirkungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

¹⁰⁶ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 17

¹⁰⁷ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 13

Art der Auswirkung	Positive Merkmale	Negative Merkmale	Auswirkung/ Bedeutung für Entwicklungs-politik
gestiegenes Angebot von Agrarprodukten auf dem Weltmarkt	läßt die Kosten für Importeure sinken (und das Angebot von Nahrungsmittelhilfe steigen)	läßt Preise für Exporteure sinken; gibt keine Anreize für landwirtschaftliche Entwicklung für Exporteure und Importeure	unterminiert Landwirtschafts-politik; reduziert Kosten für Ernährung
künstlich hohe EU-Preise	künstlich hohe Preise für EL, die exportieren können (z.B. Lomé-Protokolle)	Export bleibt nur dann ökonomisch tragbar, wenn der hohe Preis sein Niveau behält	unterstützt Exportdiversifizierung, aber neue Exporte werden untragbar
subventionierte Exportpreise	läßt die Importkosten für Importeure sinken	unterminiert die nationale landwirtschaftliche Produktion, stört normalen Handel	unterminiert landwirtschaftliche Entwicklungspolitik
höhere Instabilität der Weltmarktpreise		erhöht Ernährungsunsicherheit und verkompliziert landwirtschaftliche Entwicklungsplanung	macht langfristige landwirtschaftliche Entwicklungsplanung unmöglich

Quelle: Dr. Christopher Stevens, IDS, University of Sussex, in: Agenda 2000 CAP Reform, CIIR

Abbildung 7: Typen unterschiedlicher Auswirkungen der GAP auf EL. Aus Schaub 1999, S. 10¹⁰⁸

Einige der Forderungen zum Welternährungsgipfel 1996 werden nun durch die Agrarwende umgesetzt, insbesondere die artgerechtere Haltung von Nutztieren und die Förderung des ökologischen Landbaus. Noch nicht umgesetzt ist die Forderung nach einer gezielten Förderung des Fairen Handels und die Ökosteuer ist nur ein schwacher Einstieg in die Internalisierung externer Umweltkosten bei gleichzeitiger Senkung der Kosten des Faktors Arbeit. Der Bezug auf die Konsumgewohnheiten, insbesondere auf den vergleichsweise hohen Fleischverzehr in den Industrieländern, hat seine Gültigkeit ebenfalls nicht verloren¹⁰⁹. Buntzel-Cano kritisiert an der Agrarwende die fehlende Berücksichtigung der internationalen Dimension, wodurch das Misstrauen der Entwick-

¹⁰⁸ Martina Schaub: Agenda 2000: Entwicklungspolitische Bewertung der Agrarreform. Germanwatch. Bonn, 1999, S.

10

¹⁰⁹ Forum Umwelt & Entwicklung: World Food Summit. Positionen deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Welternährungsgipfel der FAO vom 13. Bis zum 17. November 1996 in Rom. Bonn, 1996

lungsländer gegen „grünen Protektionismus“ geschürt werde¹¹⁰. Höhere Standards in den Industrieländern führen auch zu erheblichen Handelshemmnissen, wie die folgende Tabelle zeigt:

Herkunft	Afrika	Latel- namerika und Karibik	Europa	Asien	Gesamt
Verstoß					
Schmutz	54 (17,8%)	1253 (32,2%)	175 (14,8%)	2037 (35,2%)	3519 (31,5%)
Mikrobiol. verseucht	125 (41,3%)	246 (6,3%)	159 (13,4%)	895 (15,5%)	1425 (12,8%)
Säuregrad Konserven	4 (1,3%)	142 (3,6%)	425 (35,9%)	829 (14,3%)	1400 (12,5%)
Labelling	38 (12,5%)	201 (5,2%)	237 (20%)	622 (10,8%)	1098 (9,8%)
Fäulnis	9 (3,0%)	206 (5,3%)	7 (0,6%)	668 (11,5%)	890 (8,0%)
Pestizidrückstände	0 (0,0%)	821 (21,1%)	20 (1,7%)	23 (0,4%)	864 (7,7%)
Pilze	19 (6,3%)	475 (12,2%)	27 (2,3%)	49 (0,8%)	570 (5,1%)
Lebensmittelzusätze	2 (0,7%)	57 (1,5%)	69 (5,8%)	426 (7,4%)	554 (5,0%)
Schwermetalle	1 (0,3%)	426 (10,9%)	26 (2,2%)	84 (1,5%)	537 (4,8%)
Andere	51 (16,8%)	68 (1,7%)	39 (3,3%)	151 (2,6%)	309 (2,8%)
Gesamt	303 (100%)	3895 (100%)	1184 (100%)	5784 (100%)	11166 (100%)

Abbildung 8: Anzahl und relative Bedeutung (in %) der durch die US Food and Drug Administration verweiger-
ten Importgenehmigungen im Zeitraum Juli 1996 bis Juni 1997 (nach FAO 1999, S.4). Aus Fritz 2000, S. 31¹¹¹

McCalla hebt die negative Rolle der Agrarpolitik der Industrieländer für Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung hervor. Die Subventionspolitik senke die Weltmarktpreise, was Millionen von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft der mehrheitlich agrarisch strukturierten Entwicklungsländer erheblich gefährde. Weiterhin gebe es auf dem Weltmarkt erhebliche Konkurrenz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, bei Weizen, Reis, Mais, Früchten, Gemüse, Vieh und Fischprodukten. Einheimische Verarbeiter in Industrieländern würden noch zusätzlich geschützt durch die Zoll-Eskalation (steigende Zollsätze mit steigendem Verarbeitungsgrad). Auch sogenannte „entkoppelte“ (also nicht an die Produktionsmenge gebundene) Zahlungen, wie sie von USA und EU zunehmend benutzt werden, seien preiswirksam¹¹².

Grethe befasst sich in einer Studie für das DIE mit den erwarteten Auswirkungen der Agrarwende auf Entwicklungsländer. Er kommt zu dem Ergebnis, dass eine gezielte Förderung für regionale Produkte und Produkte aus Ökologischem Landbau aus der EU zu Wettbewerbsnachteilen für Entwicklungsländer führe und fordert eine Vereinfachung der derzeitigen EU-Zertifizierung¹¹³. Letzteres ist zu begrüßen, denn die Kosten für die Ökozertifizierung sind ein begrenzender Faktor

¹¹⁰ Rudolf Buntzel-Cano: BSE International. Die Globalisierung einer europäischen Krise und die Regionalisierung ihrer Lösung. EPD Entwicklungspolitik 6/2001, S. 26-27. Eine Übersicht zu diesem Thema: Germanwatch & GTZ [Hrsg.]: Die Machbarkeit des Unmöglichen? Deutsche Agrarwende unter WTO-Regeln und Einbeziehung von LDCs – Entwicklung einer positiven Agenda. Dokumentation einer Fachtagung. Bonn, 2000

¹¹¹ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 31

¹¹² Alex F. McCalla: The Devastating Impacts of Rich-Country Agricultural Policies on Poverty Reduction and Food Security in Developing Countries. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹¹³ Harald Grethe: Potentielle Auswirkungen der ökologischen Agrarwende in der EU auf die Entwicklungsländer. Kurzgutachten für das BMZ. DIE, September 2001

für Produzenten in Entwicklungsländern. Die Frage der Wettbewerbsverzerrung durch Förderung für regionale und ökologisch produzierte Lebensmittel muss allerdings deutlich differenzierter gesehen werden. In den Subventionen für Ökoprodukte sind immer auch Umweltleistungen enthalten, die von importierten Ökoprodukten nicht erbracht werden. Weiterhin erzeugen Ökoprodukte nach wie vor deutlich höhere Marktpreise als vergleichbare konventionelle Ware. Diesen Preisvorteil können auch importierte Ökoprodukte nutzen. Auch die fehlende Internalisierung der Energiekosten für den Transport ist zu berücksichtigen.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. In Europa wird auch auf Dauer eine nachhaltige, multifunktionale Landwirtschaft benötigt. Dafür sind auch Subventionen nötig. Die Produktion von Überschüssen sollte aber bei pflanzlichen Grundnahrungsmitteln, die auch in Entwicklungsländern angebaut werden, und tierischen Produkten vermieden werden. Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, auf europäischer Ebene eine solche Regelung einzuführen.
2. Abgesehen von LDCs, für die die Märkte geöffnet wurden, sollte bei den anderen Entwicklungsländern eine Güterabwägung erfolgen, wie hoch europäische Importquoten für Grundnahrungsmittel ausfallen sollten. Entwicklungsinteressen, ökologische Fragen bezüglich des Energieverbrauchs für den Transport und die Produktion an beiden Standorten und das Interesse an einer multifunktionalen Landwirtschaft in Europa müssen hier einbezogen werden. Der Bundestag sollte hierfür Richtlinien festlegen, die die Bundesregierung dann auf europäischer Ebene durchsetzen müsste.
3. Für den Marktzugang sollten Entwicklungsländer Unterstützung bei der Einhaltung von Gesundheits- und Sicherheitsstandards erhalten.
4. Die ländliche Entwicklung von LDCs sollte etwa über Fonds mit Mitteln unterstützt werden, die durch den Subventionsabbau in Industrieländern frei werden, Stichwort Konversion der Agrarsubventionen.

7.2 Staaten des Südens

Die nationale Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung ist eines der wichtigsten Maßnahmen in Ländern des Südens. FIAN hat gemeinsam mit anderen Nichtregierungsorganisationen entsprechend dem Aktionsplan des Welternährungsgipfels in Rom 1996 einen Code of Conduct zum

Recht auf Nahrung entwickelt¹¹⁴. Diesen hat sich die Bundesregierung nun zueigen gemacht¹¹⁵. In diesem Code of Conduct ist genau definiert, welche Verpflichtungen Staaten gegenüber ihren Bürgern haben, um das Recht auf Nahrung zu gewährleisten.

„In einer funktionierenden Demokratie hat es in der Weltgeschichte noch nie eine Hungersnot gegeben“, stellt der Nobelpreisträger Amartya Sen fest¹¹⁶. Dies dürfte – abgesehen von Naturkatastrophen und mit der Einschränkung, dass dies für Unterernährung weniger gilt – zutreffen und zeigt die Richtung an, in die die Regierungen des Südens voranschreiten sollten. Erfreulicherweise gab es in den frühen 90er Jahren erstmals in der Geschichte mehr demokratische Regierungen als undemokratische¹¹⁷. Es verbleiben noch viel zu viele Länder ohne Demokratie.

Korruption ist sicher nicht die alleinige Ursache für Hunger. Aber sie ist beteiligt und stellt ein Argument für die Stärkung von Institutionen dar. Finanzielle Ressourcen werden nichts bewirken, wenn „Good Governance“ in Staat und Wirtschaft nicht gleichzeitig gefördert werden¹¹⁸.

Die Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ Eid fordert die Entwicklungsländer auf, bei der Entwicklung ihrer Armutsbekämpfungsstrategie der Ernährungssicherung höchste Priorität einzuräumen. Die Regierungen der Entwicklungsländer benachteiligen ihren eigenen landwirtschaftlichen Sektor z.B. durch eine inadäquate Preis-, Markt- und Steuerpolitik. Es bestehe in vielen Fällen ein großer Reformbedarf in der Landwirtschaftspolitik. Ebenso sehr wie die ökonomisch negativen Rahmenbedingungen verhinderten Korruption und Klientelismus eine wirksame Hungerbekämpfung¹¹⁹.

Die Stärkung von Rechten der Frauen ist im Zusammenhang mit der Ernährungssicherung von ganz besonderer Bedeutung, denn Frauen spielen in der Ernährung ihrer Familien, in der Feldarbeit und in der Nahrungsbereitung fast weltweit die zentrale Rolle. In vielen Ländern müssen die Besitzrechte für Land, Wasserrechte, die Kreditwürdigkeit von Frauen gestärkt oder gar erst eingeführt werden. Weiterhin sind Erziehung und Ausbildung von Mädchen und Frauen ausgesprochen wichtig¹²⁰.

Leisinger von der Novartis-Stiftung hebt besonders die Notwendigkeit von Land- und Pachtreformen und die Einführung eines effektiven landwirtschaftlichen Beratungsprogramms für Kleinbauern

¹¹⁴ FIAN: Menschenrechte bei den Vereinten Nationen. Heidelberg, 2002, <http://www.fian.de/uno.htm>

¹¹⁵ BMVEL: Ein Jahr Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – was ist geschehen? Eine Zwischenbilanz der neuen Verbraucher-, Ernährungs- und Agrarpolitik. Bonn, 2002, <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/bilanz-ein-jahr-bmvel.htm#30>

¹¹⁶ Amartya Sen: Development as Freedom. 1999, S. 16

¹¹⁷ T. Gurr et al.: Peace and Conflict 2001: A global survey of armed conflicts, self-determination movements, and democracy. University of Maryland, 2001

¹¹⁸ Tunku Abdul Aziz: The Impact of Corruption on Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹¹⁹ Uschi Eid: Stellungnahme bei der Pressekonferenz „Sustainable Food Security For All by 2020“ am 6.9.2001 in Bonn (Redemanuskript)

¹²⁰ Ruth S. Meinzen-Dick: Property Rights for Empowering Low-Income Women. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001. Auch: Stewart Wallis: Oxfam GB Key Priorities for Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

und deren Familien hervor¹²¹. Paarlberg von IFPRI sieht nationale Regierungen in der Hauptverantwortung für die Hungerbekämpfung. Die Globalisierung sei gerade in den kritischsten Regionen Südasien und Afrika südlich der Sahara nicht Ursache der Ernährungsunsicherheit, sondern lokale Probleme seien die Hauptursache¹²². Allerdings sieht auch er die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank.

Klemens van de Sand vom International Fund for Agricultural Development (IFAD) stellt die Frage, wie der politische Wille bei Regierungen erzeugt werden könne. Er sieht dabei „Druck von unten“ als Haupt-Triebkraft, d.h. die Armen und Hungernden müssten diesen Druck ausüben. Dafür müssten die Armen sich selbst organisieren und hierzu seien neue Bündnisse nötig. Stärkung lokaler Gemeinschaften und der Organisation von Armen, insbesondere Frauen und anderen marginalisierten Gruppen, sowie Vermarktungs-Projekte können Komponenten einer solchen Strategie sein, die Einbeziehung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung (und der Agrarminister!) in Armutsbekämpfungsstrategien von Staaten im Zusammenhang mit Entschuldungsstrategien von Weltbank und IWF ebenfalls¹²³.

Die folgende Graphik aus Schaub 1999 verdeutlicht, dass sich die Situation bei der Selbstversorgung fast weltweit verschlechtert hat und die Tendenz in den nächsten Jahren weiter in diese Richtung geht:

Region	1964-65	1974-76	1984-86	1994-96	2010
Sub-Sahara Afrika	94,7	93,1	87,4	87,1	85,5
Naher Osten und Nordafrika	89,1	86,2	66,0	69,3	62,7
Ostasien (inkl. China)	98,5	97,9	98,1	94,3	96,7
Südasien	86,3	97,6	99,7	99,6	96,3
Lateinamerika und Karibik	108,8	101,4	96,3	88,2	86,5

nach: *Global Perspectives Studies Unit of FAO and World Agriculture: Towards 2010. An FAO Study, in: Royal Ministry of Agriculture, Norway, 1999:10*

Abbildung 9: Historische und zukünftige Getreide-Selbstversorgung (in % auf Volumen-Basis) für 93 Entwicklungsländer. Aus Schaub 1999, S. 22¹²⁴

¹²¹ Klaus Leisinger: Setting the Priorities for Action. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹²² Robert Paarlberg: Which Institutions Must Act? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹²³ Klemens van de Sand: Whose Responsibility is it to End Hunger? (IFAD Statement). Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹²⁴ Martina Schaub: Agenda 2000: Entwicklungspolitische Bewertung der Agrarreform. Germanwatch. Bonn, 1999, S. 22

Das Norwegische Agrarministerium hebt die herausragende Rolle der einheimischen landwirtschaftlichen Nahrungsproduktion für die Ernährungssicherung hervor¹²⁵. Zur Gewährung des Rechts auf Nahrung sei dies eine unverzichtbare und prioritäre Komponente. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen und Bauernorganisationen fordern eine unbedingte Priorität der Selbstversorgung als Bestandteil der Ernährungssouveränität¹²⁶. Die Übergänge sind allerdings fließend. Die Vertreter des Konzeptes der Ernährungssouveränität fordern, dass die WTO sich nicht mit Agrarhandel befassen und statt dessen die UNCTAD gestärkt werden solle. Dies sind zwar institutionell tiefgreifendere Veränderungen als eine Reform des Agrarabkommens, wie sie etwa vom Forum Umwelt & Entwicklung gefordert wird, im Kern geht es aber in beiden Fällen um die Eindämmung der negativen Folgen des Agrarhandels auf die heimische Produktion in Entwicklungsländern. Gegenüber dem Denken der WTO ist dieser Ansatz allerdings diametral entgegengesetzt: statt des Rechts aller Nationen, in andere Länder zu exportieren steht am Anfang das Recht jeder Nation, zu entscheiden, wie sie ihren Lebensunterhalt sichern will¹²⁷.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Die Entwicklungszusammenarbeit als Ganzes ist ausgesprochen wichtig für die Verbesserung der Ernährungssituation in vielen Ländern. Der Bundestag sollte den ungebrochenen Abwärtstrend bei der Entwicklungsfinanzierung umkehren und einen Zeitplan für die Erreichung des seit den 70er Jahren immer wieder bestätigten Zieles, mindestens 0,7% des Bruttonationalproduktes für die Entwicklungszusammenarbeit auszugeben, festlegen. Insbesondere die Verpflichtungsermächtigungen müssten dabei deutlich erhöht werden.
2. Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung gehen Hand in Hand. Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, diese Ziele mit großem Nachdruck zu verfolgen.
3. Der Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, die Entwicklungszusammenarbeit international koordiniert durchzuführen. Damit würde die richtige Konzentration der Bundesregierung auf Schwerpunkt-Länder und –Sektoren international so ergänzt, dass keine Lücken entstehen¹²⁸.

¹²⁵ Royal Ministry of Agriculture: Food Security and the Role of Domestic Agricultural Food Production. Paper prepared by Norway, Oslo 1999

¹²⁶ World Forum on Food Sovereignty: For the Peoples' right to produce, feed themselves and exercise their food sovereignty. Final Declaration. Havana, Kuba 2001. Siehe auch: Stefan Flothmann und Jürgen Knirsch, Greenpeace: People over Profit: WTO and GMOs in the Context of Food Security, Food Safety and Sovereignty. In: The Heinrich Böll Foundation [Hrsg.]: World Trade, Food and Agriculture. A Look at the World Trade Organisation, Genetically Modified Organisms and the Issue of Food Security. The Heinrich Böll Foundation, Washington DC, USA 2001

¹²⁷ Peter Einarsson: Agricultural Trade Policy – as if food security and ecological sustainability mattered. Church of Sweden Aid, Forum Syd et al. Stockholm, Schweden 2000

¹²⁸ Zu den derzeitigen Problemen mit der Koordinierung siehe: Ansgar Baums und Axel Stelzner: Koordinierungskonzepte der „Geberländer“ in der Entwicklungszusammenarbeit. GERMANWATCH-Studie, Bonn 2000

4. Die Entwicklungsländer haben oft nicht die personellen, finanziellen und Know-how-Kapazitäten, bei den für sie so wichtigen WTO-Verhandlungen in genügendem Umfang teilzunehmen. Der Bundestag sollte die Bundesregierung ermutigen, die Entwicklungsländer beim Aufbau von Kapazitäten stärker zu unterstützen.
5. Public-Private-Partnership-Projekte können zu einer Umlenkung privaten Kapitals in entwicklungspolitisch besonders wichtige Regionen und Sektoren führen. Der Bundestag sollte die Bundesregierung verpflichten, dies nicht zu einem Abbau der staatlichen Unterstützung zu nutzen, sondern diese privaten Mittel ausschließlich als Zusätzliche jenseits des 0,7%-Zieles zu verstehen.

7.3 UN

„Es gehört zu den ersten Pflichten einer Regierung, die Ernährung der Bevölkerung sicherzustellen. Auf der FAO-Konferenz im November in Rom [zwischenzeitlich vertagt auf Juni 2002, RE] werde ich mich deshalb für einen Verhaltenskodex zur Ernährungssicherung einsetzen, in dem die Pflichten insbesondere der nationalen Regierungen, aber auch der internationalen Staatengemeinschaft konkret benannt werden.“ Dieses Zitat von Frau Ministerin Künast unterstreicht die besondere Bedeutung, die ein Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung haben würde. Zur Zeit liegt ein Entwurf vor, der von FIAN und anderen NRO gemeinsam mit einigen Regierungen entwickelt und von weltweit über 800 NRO unterstützt wird. Der Entwurf ist im Internet unter dem Titel „Internationaler Verhaltenskodex zum Menschenrecht auf angemessene Nahrung. FIAN, Herne 1997“ erhältlich (www.fian.de), ebenso wie das FIAN-Policy-Paper: Das Recht auf angemessene Nahrung im Nachfolgeprozess des Welternährungsgipfels, welches eine ausführliche Erläuterung bietet. Der FAO kommt des Weiteren mit dem neu eingerichteten Informations- und Kartierungs-System für Ernährungsunsicherheit und Gefährdung (FIVIMS) und dem Frühwarnsystem eine wichtige Rolle bei der zielgerichteten Ursachenbekämpfung und schnellen Reaktionsfähigkeit in Notfällen¹²⁹. Mit der Ausrichtung des Welternährungsgipfels 1996 und der anschließenden Präzisierung des Rechts auf Nahrung unter der Federführung der FAO kommt dieser eine besondere Rolle zu. Dies muss aber dringend ausgeweitet werden. Um dem fehlenden politischen Willen der Industrieländer internationalen Druck entgegensetzen zu können, sollte die FAO weitergehende Monitoring-Funktionen zur Umsetzung des Aktionsplanes des Welternährungsgipfels erhalten. Ein Food Security Review Mechanism müsste im Juni in Rom (fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel) verabschiedet werden. Dies wäre ein erster Schritt. Soll das Ziel, die Zahl der Unterernährten zu halbieren, bis zum Jahr 2015 noch in greifbare Nähe kommen, bedarf es aber stärkerer Anstrengungen:

¹²⁹ Robert Paarlberg: Which Institutions Must Act? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

Eine internationale Ernährungs-Konvention unter der Führung der FAO, aber unter Beteiligung von WTO und IWF/Weltbank würde eine erhebliche Stärkung der UN bedeuten und wäre ein deutliches Signal der Staatengemeinschaft, die Ziele des Welternährungsgipfels ernst zu nehmen.

Auch die Analysen der UNCTAD sind eine wertvolle Quelle von Informationen. Bisher haben die Vereinten Nationen aber kaum die Schlagkraft, die ihnen aufgrund ihrer Universalität und völkerrechtlichen Bedeutung zukommen müsste.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Die FAO sollte weitreichende Monitoring-Aufgaben bekommen. Ein Food Security Review Mechanism sollte im Juni in Rom (fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel) verabschiedet werden.
2. Der internationale Fluss von Agrarprodukten, insbesondere von Grundnahrungsmitteln, bedarf einer ganzheitlichen Regelung durch eine internationale Ernährungs-Konvention, in der Agrarhandel, Nahrungslieferung in Notfällen ebenso wie unter anderen Vorzugsbedingungen und die internationale Lagerhaltung verbindlichen, an dem Ziel der Ernährungssicherung orientierten Regeln unterworfen werden. An der Entwicklung dieser Konvention müssen unter anderem FAO, IWF und Weltbank und WTO beteiligt werden.
3. Das FIVIMS sollte nach Kräften unterstützt werden.
4. Die FAO sollte bei den Verhandlungen der WTO zum Agrarabkommen eine eigene Stimme erhalten.

7.4 WTO

Die Agrarverhandlungen bei der WTO führt nicht die Bundesregierung, sondern die Europäische Kommission, und zwar auf der Basis eines Mandates, dass die Mitgliedsstaaten der Kommission bereits vor Seattle erteilt hatten. Ziel des weiter gültigen Mandates ist die Initiierung einer umfangreichen Verhandlungsrunde mit zahlreichen neuen Themen. NRO haben diesen Ansatz in einem Kommentar ¹³⁰kritisiert, sie fordern, vor der weiteren Liberalisierung des Handels zunächst die Auswirkungen der bisherigen Liberalisierungsschritte auf die Entwicklungsländer zu untersuchen und dann eine Verbesserung der Situation der Entwicklungsländer in den bestehenden Abkommen

¹³⁰ Germanwatch und Forum Umwelt & Entwicklung: Reform des Welthandelssystems oder neue Liberalisierungsrunde? Kommentar zur Mitteilung der Kommission vom 8. Juli 1999 an die EU-Mitgliedsstaaten und das Europäische Parlament über die Strategie der EU für eine neue WTO-Verhandlungsrunde „The EU Approach to the Millennium Round“. Bonn, 1999

nach zu verhandeln. Neue Themen wurden abgelehnt. Nach Doha muss dieses Mandat revidiert werden, so dass die Möglichkeit politischer Einflussnahme durch den Bundestag besteht.

Die Rolle der WTO aus Sicht der FAO soll hier zuerst erwähnt werden. Da 70 % der extrem Armen und von Ernährungsunsicherheit Betroffenen in ländlichen Regionen leben, sei die Rolle der Landwirtschaft in der Hungerbekämpfung zentral. Insbesondere gelte es, das Potential der einheimischen Produktion voll auszuschöpfen. Nahrungsmittelimporte seien durch die begrenzte Verfügbarkeit von Finanzmitteln in Entwicklungsländern, insbesondere, wenn sie hoch verschuldet sind, nur in Grenzen einsetzbar, wenn auch sehr wichtig¹³¹. Die für Industrieländer vom Grundsatz her richtige Vorgehensweise, das Schutzniveau mit Hilfe des WTO-Agrarabkommens zu senken, insbesondere, was die Exportsubventionen betrifft, trifft die Situation der allermeisten Entwicklungsländer nicht. Dies erfordert einen von der Minderung des Unterstützungsniveaus abweichenden Ansatz. Ernährungsunsichere WTO-Länder benötigen mehr statt weniger Unterstützung der Landwirtschaft. Diese Unterstützung wird einen vernachlässigbaren Störeffekt auf die Weltagrarmärkte haben, und selbst wenn dieser spürbar wäre, würde dies durch die Verbesserungen im Lebensstandard und die Reduktion der Ernährungsunsicherheit bei weitem aufgehoben¹³². Abgesehen von den Schwellenländern sollten die meisten Entwicklungsländer zusätzlich zu den LDCs von der Reduktion der Unterstützung befreit werden¹³³ bzw. von der Zollbindung auf derzeitigem Niveau befreit werden¹³⁴. Auch das Instrument der speziellen Schutzklausel im Agrarabkommen der WTO ist zugeschnitten auf die Interessen der Industrieländer. Die spezielle Schutzklausel erlaubt es, zusätzliche Zölle zu erheben, wenn die Importmengen eine bestimmte Schwelle überschreiten oder die Importpreise unter ein bestimmtes Niveau sinken. Die folgende Tabelle zeigt das Ungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern:

Mitglied	Potenzielle Anwendung Anzahl der Güter	Anwendung der speziellen Schutzklausel 1995-1998 Anzahl der Güter	
		Preis-Trigger	Mengen-Trigger
Industrieländer:			
gesamt	3856	64	128
Europäische Union	539	26	47
Japan	121	4	73
USA	189	24	6
Entwicklungsländer:			
gesamt	2216	8	0
Industrie- und Entwicklungsländer:			
gesamt	6072	72	128

¹³¹ FAO: Some issues relating to food security in the context of the WTO negotiations on agriculture. Discussion paper no. 1 for FAO Geneva Round Table, FAO, Rom, 2001, S. 2

¹³² FAO: Some issues relating to food security in the context of the WTO negotiations on agriculture. Discussion paper no. 1 for FAO Geneva Round Table, FAO, Rom, 2001, S. 3-4

¹³³ FAO: Some issues relating to food security in the context of the WTO negotiations on agriculture. Discussion paper no. 1 for FAO Geneva Round Table, FAO, Rom, 2001, S. 4

¹³⁴ Crompton & Hardstaff: Eat this: fresh ideas on the WTO Agreement on Agriculture. RSPB, Sandy, UK, 2001, S. 81

Abbildung 10: Spezielle Schutzklausel: Potenzielle und erfolgte Anwendung (nach WTO, Committee on Agriculture 1998, AIE/S12, zitiert in FAO 1999b, S. 20). Aus Fritz 2000, S. 21¹³⁵

Die generell immer wieder erhobene Forderung nach einer Marktöffnung der Industrieländer für Produkte aus LDCs¹³⁶ (in der EU nun durch die sogenannte „Anything but arms“-Initiative, die den Markt für alle Produkte aus LDCs öffnet, zumindest partiell vollzogen¹³⁷) wird gelegentlich verbunden mit der Forderung, dies mit finanzieller Hilfe für Impact Assessments und für die *nachhaltige* Produktion von Exportfrüchten zu verbinden¹³⁸. Noch allgemeiner hebt z.B. EU-Kommissar Poul Nielson auf die Notwendigkeit ab, Kohärenz mit der Handelspolitik und der einheimischen Agrarpolitik in den OECD-Ländern herzustellen¹³⁹. Für die Reduktion der Exportsubventionen signalisiert er Verhandlungsbereitschaft der EU, die sich in Doha bei der Ministerkonferenz der WTO auch bestätigt hat¹⁴⁰. Bei den meisten anderen Punkten wurden die Entwicklungsländer in Doha allerdings über den Tisch gezogen.¹⁴¹

Zum Abschluss der IFPRI-Konferenz im September 2001 in Bonn hat die Parlamentarische Staatssekretärin Eid die Forderungen der Bundesregierung an die Reform der WTO formuliert und dabei darauf hingewiesen, dass sich diese Forderungen mit denen des designierten Generaldirektors der WTO, Supachai Panitchpakdi, decken:

- Reduzierung der Exportsubventionen (hier hat die Bundesregierung sich von Frankreich gelöst. Die französische Regierung hatte immer den deutschen Agrarminister an ihrer Seite in der Verteidigung der Exportsubventionen, ebenso: Wallis¹⁴², Forum Umwelt & Entwicklung¹⁴³),
- Verbesserung des Marktzugangs (u.a. Reduktion der Zollspitzen und der Zoll-Eskalation¹⁴⁴),
- die Operationalisierung der Special and Differential Treatments,
- Technische Unterstützung der Entwicklungsländer sowie

¹³⁵ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 21

¹³⁶ Ashok Gulati: The Future of Agriculture in South Asia: W(h)ither the Small Farm? Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹³⁷ Poul Nielson: Promoting Food Security and Poverty Reduction Through Broad-Based Economic Growth: A View from the European Union. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹³⁸ Crompton & Hardstaff: Eat this: fresh ideas on the WTO Agreement on Agriculture. RSPB, Sandy, UK, 2001, S. 90

¹³⁹ Poul Nielson: Promoting Food Security and Poverty Reduction Through Broad-Based Economic Growth: A View from the European Union. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹⁴⁰ Poul Nielson: Promoting Food Security and Poverty Reduction Through Broad-Based Economic Growth: A View from the European Union. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹⁴¹ Michael Baumann: Entwicklungsländer bleiben außen vor. Berlin, 2001. <http://www.germanwatch.org/tw/mb7.htm>

¹⁴² Stewart Wallis: Oxfam GB Key Priorities for Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹⁴³ Forum Umwelt & Entwicklung: World Food Summit. Positionen deutscher Nichtregierungsorganisationen zum Welternährungsgipfel der FAO vom 13. Bis zum 17. November 1996 in Rom. Bonn, 1996

¹⁴⁴ Stewart Wallis: Oxfam GB Key Priorities for Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

- Möglichkeit für Entwicklungsländer, den eigenen Agrarsektor schützen und fördern zu dürfen (Food Box und Development Box, Erläuterung siehe unten)¹⁴⁵.

Auch Wallis von Oxfam fordert, dass die WTO-Regeln das Recht der Entwicklungsländer unterstützen sollten, Lebensstandard und Ernährungssicherheit in speziellen Fällen durch Ausweitung der von Handelsliberalisierungs-Verpflichtungen ausgenommenen, für Entwicklungsländer verfügbaren Interventionen – einschließlich Import-Beschränkungen – zu schützen. Ähnlich argumentiert auch Einarsson. Er analysiert die verschiedenen Positionen von Regierungen und Interessengruppen zu den Agrarverhandlungen der WTO¹⁴⁶.

In einer Kurzstudie für die GTZ über Ernährungssicherungsaspekte in den laufenden Agrarverhandlungen der WTO entwickelt Tobias Reichert eine glaubwürdige und in sich schlüssige Strategie, mit der die EU auf Entwicklungsländer zugehen kann. Diese Strategie muss Lösungen für vier Problemkreise bieten:

1. Zwischen den Agrarsektoren in Industrie- und Entwicklungsländern besteht aufgrund der völlig unterschiedlichen Möglichkeiten zur Subventionierung keine Chancengleichheit. Daher müssen Exportsubventionen binnen weniger Jahre eliminiert werden und jedes Land muss das Recht erhalten, Ausgleichszölle auf subventionierte Importe zu erheben, wenn die Subventionen 5% des Produktionswerts überschreiten;
2. Entwicklungsländer müssen ihre Landwirtschaft auch mit Maßnahmen unterstützen, die „handelsverzerrend“ sind. Diese unter dem Begriff „Food Box“ in Anlehnung an die Blue und Green Box zusammengefaßte Maßnahmenkatalog muss in den Agrarverhandlungen der WTO verankert werden (Berücksichtigung der Besteuerung bei der Berechnung des Aggregate Measurement of Support (AMS), Anwendung der de-minimis-Klausel nur noch auf das AMS, Ausnahme von produktspezifischer Kleinbauernunterstützung aus der Berechnung des AMS, Anhebung der produktspezifischen de-minimis-Grenze für Grundnahrungsmittel bei Nicht-Exportländern auf 20%, Anhebung der Zölle auf Grundnahrungsmittel und ein spezieller Schutzmechanismus für andere Produkte mit Abhängigkeit von Kleinproduzenten von deren Anbau);
3. Verbesserung des Marktzugangs auf Industrieländermärkten, insbesondere für LDCs und Unterstützung bei der Einhaltung von Gesundheits- und Sicherheitsstandards;

¹⁴⁵ Uschi Eid: Stellungnahme bei der Pressekonferenz „Sustainable Food Security For All by 2020“ am 6.9.2001 in Bonn (Redemanuskript)

¹⁴⁶ Stewart Wallis: Oxfam GB Key Priorities for Food Security. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001. Peter Einarsson: Agricultural Trade Policy – as if food security and ecological sustainability mattered. Church of Sweden Aid, Forum Syd et al. Stockholm, Schweden 2000.

4. Finanzielle Unterstützung der ländlichen Entwicklung von LDCs etwa über Fonds, die aus den eingesparten Geldern gespeist werden, die durch den Subventionsabbau in Industrieländern frei werden.¹⁴⁷

In eine ähnliche Richtung gehen Vorschläge von Duncan Green, CAFOD und Shishir Priyadarshi, South Centre, zu einer „Entwicklungs-Box“¹⁴⁸. Der BUND legte zur WTO Ministerkonferenz in Doha ein Positionspapier mit dem Titel „Für einen zukunftsfähigen Welthandel“¹⁴⁹ vor. Darin sind die aktuell unter NRO diskutierten Forderungen umfassend zusammengestellt.

Eine kürzlich von John Madeley durchgeführte Untersuchung von 27 Fallstudien über die Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Ernährungssicherheit fand „erstaunlich konsistente“ Evidenz, dass Handelsliberalisierung die Reichen begünstigt, während die Armen entweder nicht profitieren oder gar für Ernährungsunsicherheit gefährdeter gemacht werden¹⁵⁰. Diese Analyse haben sich viele NRO und Bauernorganisationen weltweit zu eigen gemacht. Handelsliberalisierung der Landwirtschaft habe die landwirtschaftlichen Ökonomien im Süden negativ beeinflusst, aber auch die Gewinne von Familien-Bauernhöfen im Norden¹⁵¹. Die Bewertung der Ergebnisse von Doha für die Entwicklungsländer fällt gespalten aus: für einige wenige Zugeständnisse wie die Ausnahme von der Meistbegünstigung für das Cotonou-Abkommen und der Aufschub bei der Umsetzung des TRIPS-Abkommens haben sie ein ganzes Bündel von neuen Themen eingehandelt. Sie werden dadurch noch größere Schwierigkeiten haben, ihre Interessen bei allen Verhandlungen angemessen zu vertreten.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen müssen die Bedingungen für Entwicklungsländer einerseits durch Marktöffnung in Industrieländern und Abschaffung der Exportsubventionen und anderer Weltmarkt-beeinflussender Subventionen, andererseits durch die Zulassung von Ernährungssicherungs-Maßnahmen mit Schutzcharakter für die einheimische Landwirtschaft in Entwicklungsländern verbessert werden. Der Bundestag sollte der Bundesregierung ein entsprechendes Verhandlungsmandat in den nun anlaufenden WTO-Verhandlungen erteilen, in dem aber auch Bedingungen formuliert werden müssten, hinter die der Wirtschaftsminister nicht zurückfallen darf.

¹⁴⁷ Tobias Reichert: Ernährungssicherheitsaspekte in den laufenden Agrarverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO). Kurzstudie für die GTZ. Giessen 2001

¹⁴⁸ Duncan Green, CAFOD und Shishir Priyadarshi, South Centre: Proposal for a ‚Development Box‘ in the WTO Agreement on Agriculture. CAFOD Policy Paper. London 2001, <http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>

¹⁴⁹ BUND: Für einen zukunftsfähigen Welthandel. Positionspapier zur WTO Ministerkonferenz in Doha. Berlin 2001

¹⁵⁰ John Madeley: Trade and Hunger. Church of Sweden Aid, Diakonia, Forum Syd et al., Oktober 2000

¹⁵¹ Anon.: People before Profit. Trade Policy for Sustainable Food Security. Positionspapier der Zivilgesellschaft zum FAO-Gipfel fünf Jahre nach Rom. 2001

2. Der Bundestag sollte sich insgesamt für eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle internationaler Gremien einsetzen, durch die häufigere Befassung mit Fragen der globalen Wirtschaftsordnung ebenso wie durch die Stärkung internationaler Parlamentarier-Vereinigungen.
5. Exportsubventionen müssen binnen weniger Jahre eliminiert werden und jedes Land muss das Recht erhalten, Ausgleichszölle auf subventionierte Importe zu erheben, wenn die Subventionen 5% des Produktionswerts überschreiten.
6. Der unter dem Begriff „Food Box“ zusammengefasste Maßnahmenkatalog sollte in den Agrarverhandlungen der WTO verankert werden.

7.5 Weltbank/IWF

Als einen vielversprechenden Schritt sieht EU-Kommissar Nielson die Erstellung von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) durch vor allem verschuldete Länder, wie sie neuerdings von IWF und Weltbank verlangt werden¹⁵². Die parlamentarische Staatssekretärin Eid kündigt an, dass sich die Bundesregierung in Zukunft für eine stärkere Armutsorientierung der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank einsetzen werde¹⁵³. Auch SID fordert die Integration von Ernährungssicherheit in die PRSP¹⁵⁴. Es muss aber kritisiert werden, dass bisher die geforderte Partizipation der Bevölkerung so gut wie nie realisiert wurde. Ein weiterer Mangel ist die Ausklammerung der Makroökonomie aus der Strategiebildung der PRSP¹⁵⁵.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Im Rahmen der vom IWF initiierten Armutsbekämpfungsstrategien sollte dem Staat wieder eine erheblich aktivere Rolle bei der ländlichen Entwicklung zugestanden werden. Insbesondere nationale Agrarforschung, landwirtschaftliche Beratung und Ausbildung, Lagerhaltung, Landreformen und Schutz der einheimischen Landwirtschaft vor Dumping durch Importe lassen sich anders nicht wirkungsvoll regeln.
2. Zugleich bedarf es einer zügigeren Entschuldung insbesondere der ärmsten Staaten, um aus der Falle des Zwangs zum Export zur Erwirtschaftung von Devisen herauszukommen. Der

¹⁵² Poul Nielson: Promoting Food Security and Poverty Reduction Through Broad-Based Economic Growth: A View from the European Union. Summary note, Conference Papers IFPRI, Sustainable Food Security for all by 2020, Bonn 2001

¹⁵³ Uschi Eid: Stellungnahme bei der Pressekonferenz „Sustainable Food Security For All by 2020“ am 6.9.2001 in Bonn (Redemanuskript)

¹⁵⁴ Franck Amalric: Preparing Strategically for World Food Summit, Five Years Later. SID Policy Papers, Rom 2001

¹⁵⁵ Germanwatch: PRSP und Ernährungssicherung. Unveröffentlichtes Manuskript. Erscheint 2002

Bundestag sollte die Bundesregierung beauftragen, auf eine entsprechende Änderung der Politik der Weltbank und des IWF hinzuwirken.

7.6 Agrarwirtschaft

Multinationale Unternehmen spielen eine enorme Rolle in der Agrarproduktion selber, beim Agrarhandel und bei der Bereitstellung von Produktionsmitteln. Oft sind Multinationale Unternehmen Besitzer von riesigen Plantagen, etwa im Bananensektor. Hier ist die Einhaltung von sozialen Mindeststandards oft nicht gewährleistet¹⁵⁶.

Eine noch größere Rolle spielen Multinationale Unternehmen im Welthandel. Gerade für den Agrarhandel sind die Zahlen erschreckend:

Produkt	Anteil der weltweiten Exporte, die von 3-6 der größten TNK vermarktet werden
Weizen	85-90
Mais	85-90
Zucker	60
Kaffee	85-90
Reis	70
Kakaobohnen	85
Tee	80
Bananen	70-75
Holz	90
Baumwolle	85-90
Felle und Häute	25
Tabak	85-90
Naturkautschuk	70-75
Jute und Juteprodukte	85-90

Abbildung 11: Geschätzte Anteile von TNK am Agrargüterhandel (in %) (nach Claimonte and Cavanaugh 1988, zitiert in: OECD 1996, S. 28). Aus Fritz 2000, S. 39¹⁵⁷

Es ist klar, dass es eine ungeheure Konzentration von Marktmacht bei wenigen Konzernen gibt, wenn sie derart marktbeherrschend sind. Staaten können dem nur eingeschränkt begegnen. Es ist daher dringend notwendig, diese Marktmacht durch multilaterale Übereinkünfte einzuschränken. Dem Welthandel fehlt das für das Funktionieren des Marktes ein Wettbewerbsrecht, dass Monopole und Oligopole verhindern würde.

¹⁵⁶ BananenKampagne: Hintergrunddossier: Fact Sheets zur Chiquita-Kampagne. Gelnhausen, 2000.

<http://www.banafair.de/kamp/aktivitaeten/chikamp/factsheet/index.htm>

¹⁵⁷ Thomas Fritz: Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Forum Umwelt & Entwicklung. Bonn, 2000, S. 39

Mit der Entwicklung der Gentechnik hat die privatwirtschaftliche Agrarforschung erheblich zugenommen. Die öffentliche Agrarforschung setzt vor dem Hintergrund ihrer real sinkenden Mittel große Erwartungen in eine Zusammenarbeit mit der Industrie¹⁵⁸. Die größten Probleme bereitet dabei der Zielkonflikt, einerseits Forschung zugunsten von Kleinbauern in Entwicklungsländern betreiben und andererseits Gewinne aus Patenten und Lizenzen ziehen zu wollen. Bisherige Versuche, dies unter einen Hut zu bekommen, sind selten gelungen¹⁵⁹. Insbesondere auffällig ist die Verringerung des Anteils von öffentlich zugänglichem Wissen zugunsten von patentgeschütztem, nur über Lizenzen oder gar nicht öffentlich zugänglichem Wissen. In Anbetracht der Wichtigkeit von Saatgut für die Erfüllung des Rechtes auf Nahrung ist dies eine sehr bedenkliche Entwicklung.

Empfehlungen an den Bundestag:

1. Der Bundestag sollte die Bemühungen der Bundesregierung, insbesondere des BMU unterstützen, bis zum Weltgipfel in Johannesburg weitergehende Selbstverpflichtungen der deutschen Wirtschaft zur Einhaltung von Standards bei Auslandsinvestitionen zu erreichen. Diese müssen über die OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen hinausgehen¹⁶⁰.
2. Das fehlende internationale Wettbewerbsrecht führt zu einer ungeheuren Marktmacht multinationaler Unternehmen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Der Bundestag sollte prüfen, in welchem internationalen Forum dies am wirkungsvollsten verhandelt werden könnte.

¹⁵⁸ Forum Umwelt & Entwicklung und Misereor: Public-Private Partnership zur globalen Ernährungssicherung? Die Kooperation der CGIAR mit der „Life Sciences“ Industrie. Studie. Bonn 1999

¹⁵⁹ Forum Umwelt & Entwicklung und Misereor: Public-Private Partnership zur globalen Ernährungssicherung? Die Kooperation der CGIAR mit der „Life Sciences“ Industrie. Studie. Bonn 1999, S. 31

¹⁶⁰ Hierzu siehe: OECD Berlin Centre und GERMANWATCH: Verantwortlichkeit in der Globalisierung? Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Diskussionspapier. Berlin 2001

8. Glossar

AMS	Aggregate Measurement of Support, Allgemeines Stützungsmaß, ist Grundlage für die Berechnung der Abbauverpflichtungen von Subventionen
BUND	Bundesverband Umwelt und Naturschutz Deutschland
CAFOD	Katholische Hilfsorganisation aus Großbritannien
De minimis	Prozentualer Anteil des Importes am Verbrauch, der nicht beschränkt werden darf. Erst bei Überschreitung dieses Prozentsatzes darf ein Staat Schutzmaßnahmen ergreifen
FAO	Food and Agriculture Organisation der Vereinten Nationen
FIVIMS	Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System - Informations- und Kartierungs-System für Ernährungsunsicherheit und Gefährdung von FAO und weiteren Akteuren
IFPRI	International Food Policy Research Institute, ein Institut der Weltbank-assozierten Internationalen Agrarforschungszentren
LDCs	Least Developed Countries
ODA	Official Development Aid, wird von der OECD jährlich erfasst
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, ein Zusammenschluß von 30 Staaten, vorwiegend Industrieländer
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper, Erstellung ist verbindlich für hochverschuldete Länder, die eine Entschuldung bzw. weitere Kredite bekommen wollen
TNK	Transnationale Konzerne
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights , Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte, Bestandteil des WTO-Regelwerkes
WTO	World Trade Organisation, z.Zt. 144 Mitgliedsländer und ca. 35 Beitrittskandidaten