Die globale Ernährungskrise und das Recht auf Nahrung

Deutschlands Verantwortung jenseits des eigenen Tellerrands

VON ANDREA SONNTAG

Die Zahl der Menschen, deren Ernährungssicherheit bedingt durch extreme Wetterereignisse, Naturkatastrophen, gewalttätige Konflikte und wirtschaftliche Krisen bedroht ist, hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Im Jahr 2015 und der ersten Jahreshälfte 2016 hat das Wetterphänomen El Niño schwere Dürren in Afrika, Asien und Lateinamerika und starke Regenfälle in Südostasien verursacht.

Millionen Menschen wurden abhängig von Nahrungsmittelhilfe. Die Intensivierung der bewaffneten Konflikte hat vor allem in Syrien und im Jemen zu einer akuten Ernährungskrise geführt, und auch in Somalia, Sudan und Südsudan, der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo sowie Afghanistan bleibt die Situation besorgniserregend.

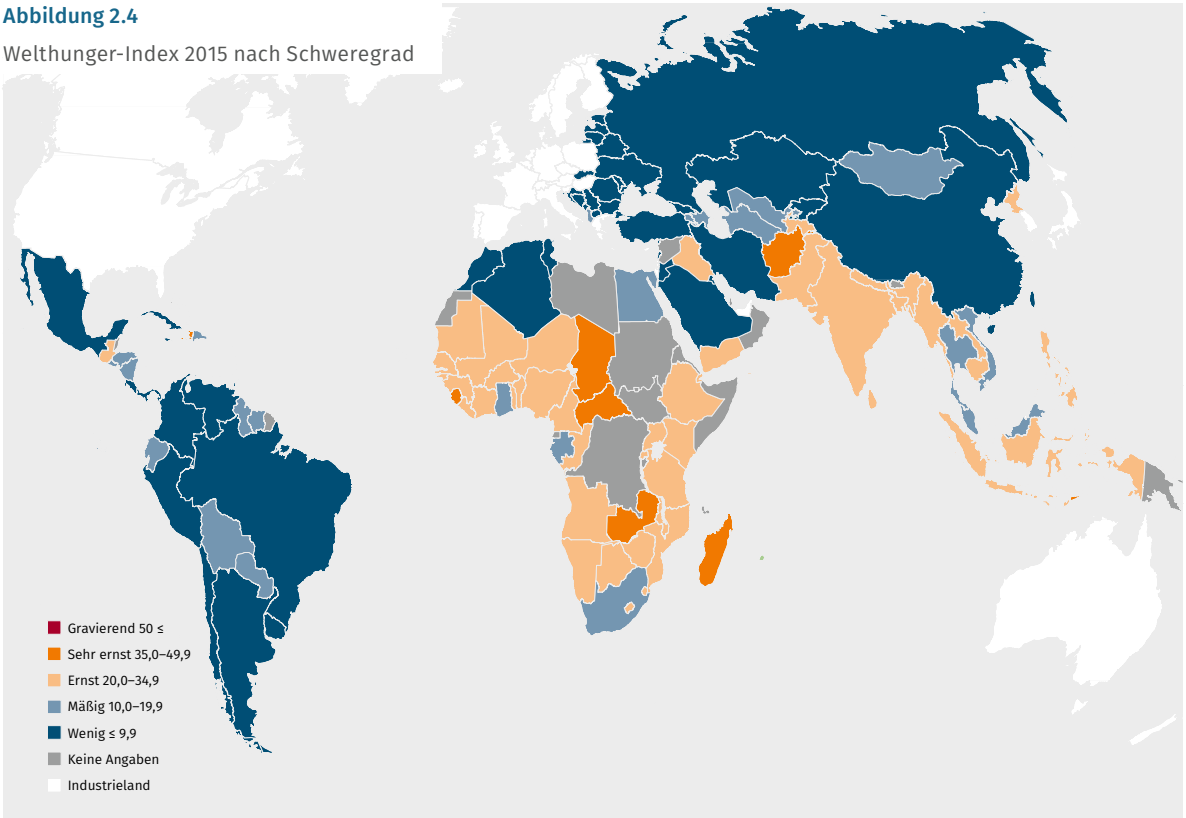
Diese akuten Krisen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die globale Ernährungskrise eine chronische ist. Noch immer hungern 795 Millionen Menschen. Etwa zwei Milliarden Menschen – das ist fast ein Drittel der Weltbevölkerung – leiden am Mangel an essentiellen Vitaminen und Mineralstoffen, dem sogenannten verborgenen Hunger. Betroffen sind dem Welthunger-Index 2015 zufolge vor allem die Menschen in den Ländern Afrikas südlich der Sahara und in Südasien. Seit dem Jahr 2000 ist der Hunger demnach zwar weltweit um 27 Prozent zurückgegangen, doch sind die Fortschritte sehr ungleich verteilt. In den Ländern Afrikas südlich der Sahara nimmt die absolute Zahl der Hungernden wegen des Bevölkerungswachstums sogar weiter zu.[1]

Mit Zielvorgabe 2.1 der 2030-Agenda, bis zum Jahr 2030 den Hunger und alle Formen der Mangelernährung zu überwinden, rückt aber auch eine bislang wenig beachtete Form der Fehlernährung in den

1 Vgl. Welthungerhilfe/Internationales Forschungsinstitut für Ernährungs- und Entwicklungspolitik/Concern Worldwide (2015).

Abbildung 2.4

Welthunger-Index 2015 nach Schweregrad



Quelle: Welthungerhilfe et al (2015), S. 22f.

Blick: die dramatische Zunahme von Übergewicht. Weltweit gelten mindestens 1,9 Milliarden Menschen als übergewichtig. Diese Entwicklung betrifft nicht mehr nur die Länder des globalen Nordens, sondern, durch den Wandel hin zu einer kohlenhydrat- und fettreichen Ernährung und einem bewegungsarmen Lebensstil, zunehmend auch Schwellen- und Entwicklungsländer.

Auf ausreichende und gesunde Weise satt zu werden, ist ein Menschenrecht, das völkerrechtlich verankert ist. Anders als das Millenniumsentwicklungsziel 1, das darauf abzielte, den Hunger in Entwicklungsländern zu reduzieren, definiert die 2030-Agenda explizit Handlungsbedarf in allen Staaten. Deutschland ist hinsichtlich des SDG 2 in mehrfacher Hinsicht „Entwicklungsland“: zum einen stellt die Fehlernährung ein massives Problem dar, für das die Politik bislang keinen wirksamen Lösungsansatz gefunden hat. Angaben des statistischen Bundesamtes zufolge, war 2013 mehr als die Hälfte der Deutschen übergewichtig, Tendenz steigend.[2]

Zum anderen steht Deutschland auch international in der Verantwortung, seinen Beitrag dazu zu leisten, dass alle Menschen sich ausreichend und gesund ernähren können.

Diese internationale Dimension ist in der bisherigen Nachhaltigkeitsagenda völlig unzureichend abgebildet. Welche Auswirkungen Politikentscheidungen in Deutschland auf die Ernährungssicherheit im globalen Süden haben, zeigen Beispiele aus der Agrar-, Bioökonomie- und Handelspolitik.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2014). Jeder zweite Erwachsene in Deutschland hat Übergewicht.

Wechselwirkungen zwischen Landwirtschaft, Klimawandel und Ernährungssicherheit

Rund 70 Prozent der Hungernden leben auf dem Land. Die Mehrheit sind Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Sie haben zu wenig Land und Saatgut, es fehlt ihnen an Kapital für Dünger, Maschinen oder Bewässerungssysteme, an Beratung und Informationen sowie Zugang zu Märkten.

SDG 2 verknüpft die Ernährungssicherheit folgerichtig mit der Agrarpolitik und thematisiert die Notwendigkeit, die Nahrungsmittelproduktion nachhaltiger zu gestalten. Produktivitäts- und Ertragssteigerungen dürfen nicht auf Kosten der Ökosysteme gehen.

Denn die industrialisierte und auf fossilen Energieträgern basierende Landwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung sowie lange Transportwege setzen erhebliche Mengen an Treibhausgasen frei und tragen damit zum Klimawandel bei. Die Landwirtschaft in Deutschland war im Jahr 2014 für 7,2 Prozent aller Treibhausgasemissionen verantwortlich. Der Großteil der Klimagase wird durch die industrielle Tierproduktion verursacht. Rechnet man die Futtermittel- und Düngerproduktion außerhalb der Landesgrenzen für die deutsche Landwirtschaft dazu, steigt der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten Treibhausgasemissionen sogar auf rund zwölf Prozent.[3] Hinzu kommen die Klimaeffekte durch Landnutzungsänderungen für die großflächige Futtermittelproduktion in Ländern des Südens.

Gerade in Entwicklungsländern, wo die Ernährungssicherheit des Großteils der Bevölkerung direkt von der lokalen Landwirtschaft abhängt, sind die Folgen des Klimawandels am stärksten zu spüren.

Unser Flächenverbrauch im globalen Süden verletzt das Menschenrecht auf Nahrung

Als Beitrag zum globalen Klimaschutz hat die Bundesregierung 2013 eine Bioökonomie-Strategie verabschiedet, mit der sie die Marschrute für die Umstellung der Wirtschaft von fossilen Rohstoffen auf nachwachsende Rohstoffe vorgibt. Bereits heute werden nicht nur Autos mit Kraftstoff aus Zuckerrohr, Weizen oder Raps betankt. Nachwachsende Rohstoffe finden sich in einer Vielzahl von Produkten, wie zum Beispiel Palmöl in Margarine, Schokoriegeln und Kosmetika oder Cellulose in Verpackungsmaterial.

Die Umsetzung der Bioökonomie-Strategien Deutschlands und Europas, aber auch der USA, ist ohne Nutzung von Ressourcen außerhalb der eigenen Landesfläche kaum vorstellbar: Bereits heute nimmt Deutschland zusätzlich knapp 80 Millionen Hektar – das Doppelte der eigenen Landesfläche – im Ausland in Anspruch, um seinen Bedarf an Agrarprodukten zu decken.[4] Diese Agrarinvestitionen finden vor allem in Ländern statt, die scheinbar ungenutzte Ressourcen haben. Das sind häufig Länder, die von Armut und Hunger betroffen sind.

Doch schon die Umsetzung der Biokraftstoffziele hat gezeigt, dass trotz gesetzlicher Umweltvorgaben die Biomasseproduktion vielerorts nicht nur den Raubbau an der Natur verstärkt, sondern direkt und indirekt auch gravierende soziale Fehlentwicklungen wie Landraub in Entwicklungsländern und steigende Nahrungsmittelpreise hervorgerufen hat. Eine gesetzliche Regelung, die Produktion und Nutzung von Biomasse hinsichtlich des Menschenrechts auf Nahrung überprüft, ist notwendig, aber derzeit weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene geplant.

Die 2030-Agenda macht somit deutlich, dass die Verantwortung für die Überwindung des Hungers in der Welt keinesfalls allein bei der Entwicklungspolitik liegt, sondern Handlungsbedarf auch im Bereich der Handels-, Agrar-, Energie- und Finanzpolitik besteht.

Gerade die Entwicklungspolitik sollte sich jedoch dafür einsetzen, dass die Strategien der anderen Ressorts im Einklang mit den Zielen nachhaltiger Entwicklung stehen und Anstrengungen zur Förderung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern nicht unterminieren.

3 Vgl. Klima-Allianz Deutschland (2014), S. 23.

4 Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/Institute for Advanced Sustainability Studies/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique (2015), S. 24.

Die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ – Rolle Rückwärts oder Schritt nach vorn?

Eigenen Angaben zufolge investiert das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) über eine Milliarde Euro pro Jahr in ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung. Im Zentrum seines Engagements steht seit 2014 die von Entwicklungsminister Müller ins Leben gerufene Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH), für die zwischen 2014 und 2015 Mittel in Höhe von 625 Millionen Euro bereitgestellt wurden. Für das Jahr 2016 sind weitere 430 Millionen Euro eingeplant.[5] Hauptziele der SEWOH sind die Überwindung von Hunger und Mangelernährung sowie die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Im Mittelpunkt der Maßnahmen sollen die am stärksten Betroffenen und Verwundbarsten stehen: werdende und stillende Mütter und Kleinkinder sowie bäuerliche Familienbetriebe. Die Initiative soll damit einen direkten Beitrag zur Umsetzung des SDG 2 durch Deutschland leisten.

Mit der Sonderinitiative sind dem BMZ bisher zwei wichtige Schritte gelungen: Erstens rückt die Initiative die Hungerbekämpfung sowohl als Arbeitsschwerpunkt als auch hinsichtlich des Finanzierungsvolumens wieder stärker in den Fokus der deutschen Entwicklungspolitik. Und zweitens hat das BMZ das Kanzleramt sowie die anderen G7-Staaten von der Dringlichkeit der Hungerbekämpfung überzeugen können. Das Abschlusskommuniqué des G7-Gipfels auf Schloss Elmau geht explizit auf die Bedeutung nachhaltiger Landwirtschaft und die Förderung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zur Überwindung von Hunger und Mangelernährung ein.

Die Ankündigung, „500 Millionen Menschen in Entwicklungsländern bis 2030 von Hunger und Mangelernährung zu befreien“ kann als positives Signal verstanden werden, bleibt jedoch ohne finanzielle Zusagen und einen konkreten Umsetzungsplan unverbindlich. Auch für die SEWOH gilt aber, dass eine Erhöhung der Mittel allein nicht ausreicht.
Die „Grünen Innovationszentren in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“, das Einzelvorhaben mit dem bislang größten Mittelvolumen, stellt die Förderung von Wertschöpfungsketten und Produktivitätsstei-

5 BMZ (2015).

gerungen in der Landwirtschaft in den Mittelpunkt. Innerhalb der Schwerpunktländer scheint der Fokus dabei auf „Potentialgebieten“ und bäuerlichen Betrieben zu liegen, bei denen schnellere Erfolge zu erwarten sind. Die Arbeit in Regionen mit ungünstigen Rahmenbedingungen und mit extrem armen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen, scheint den Nichtregierungsorganisationen überlassen zu werden. Sie sind für die deutschen und europäischen Unternehmen, die eingeladen sind, sich an den Programmen zu beteiligen auch kaum von Interesse.

Dem in der 2030-Agenda verankerten Prinzip des „leave no-one behind“ und dem Recht auf Nahrung, zu dem sich die Bundesregierung explizit bekennt, wird dieser Ansatz nicht gerecht. Vielmehr sollte im Sinne des menschenrechtlichen Prinzips der „Nicht-Diskriminierung“ die Armutsminderung bei den am stärksten marginalisierten Bevölkerungsgruppen im Mittelpunkt stehen. Um nachhaltige Veränderungen zu erreichen, müssen dabei auch die ungleichen Machtverhältnisse und die ungleiche Kontrolle von Ressourcen in den Blick genommen werden.

Im Sinne der Förderung einer diversifizierten Ernährung sollte neben Reis, Kartoffeln und Mais in Afrika auch der Anbau von lokalen Sorten wie Hirse und lokalen Obst- und Gemüsesorten unterstützt werden. Sie sind vor Ort erhältlich, häufig besser an die lokalen Bedingungen angepasst und reich an Mikronährstoffen. Hierzu gilt es, standortgerechte Lösungen zu erarbeiten und zu fördern, statt einen überholten paternalistischen Ansatz des Wissens- und Technologietransfers aus dem Norden zu verfolgen. Eine klare Bevorzugung lokaler und regionaler Produktionssysteme und Unternehmen würde gezielt zur Stärkung der afrikanischen Wirtschaft und damit zur Armutsminderung und Ernährungssicherung beitragen.

Die Einbindung deutscher oder ausländischer (Agrar-)Unternehmen sollte nur dann vorgesehen werden, wenn die Förderung lokaler und regionaler Unternehmen nicht möglich ist oder eine Kooperation zu einem technologischen oder Wissenstransfer beiträgt, der armen Zielgruppen direkt zugutekommt. Es bleibt abzuwarten, ob das BMZ Willens ist, hier umzusteuern. Die Überführung der SEWOH in eine neue Unterabteilung im BMZ, die die Themen ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährung bündelt, ist ein wichtiger Schritt, um die Kontinuität der Arbeit auch über die nächsten Bundestagswahlen hinaus zu sichern. Ein widersprüchliches Signal ist jedoch die geplante Absenkung der Finanzmittel ab 2018.

Handlungsbedarf

Bundesregierung und Bundestag sollten regulatorische Maßnahmen prüfen und Anreize für eine gesunde Ernährung aus nachhaltiger Produktion schaffen (z.B. Besteuerung ungesunder Lebensmittel; verbindliche Verwendung von Nahrungsmitteln aus ökologischer und fairer Produktion bei der Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen). Die ökologischen und sozialen Folgekosten der industriellen Massenproduktion im Agrarbereich müssen Teil der Preiskalkulation werden. Wird der Klimawandel nicht begrenzt, ist das Ziel, Hunger und Mangelernährung bis 2030 zu überwinden, nicht haltbar. Deutschland muss seine Voreiterrolle ernst nehmen und die Energiewende zügig und konsequent umsetzen und andere Länder dabei unterstützen.

Bundesregierung und Bundestag sollten mögliche ungewollte Auswirkungen von Politikentscheidungen und Gesetzesvorhaben (z.B. in der Außenhandels-, Energie-, Finanz- oder Bioökonomiepolitik) auf die Ernährungssysteme anderer Länder überprüfen. Dazu könnte das im Bundestag bestehende Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung um die Frage der Ernährungssicherheit erweitert werden. Gleiches gilt für Entscheidungen der Bundesregierung auf EU-Ebene.

Alle Investitionen müssen im Einklang mit den Freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung und den Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern erfolgen und dürfen nicht zur Vertreibung von Menschen von ihrem Land führen. Die Bundesregierung muss dafür Sorge tragen, dass diese auch für private Investoren verbindlichen Charakter haben.

Der G7-Ankündigung von Elmau, „500 Millionen Menschen in Entwicklungsländern bis 2030 von Hunger und Mangelernährung zu befreien“ müssen nun Taten folgen. Die Bundesregierung sollte einen ambitionierten Vorschlag für einen Umsetzungsplan und konkrete Mittelzusagen machen. Gelegenheit dazu bieten die kommenden G7-Gipfel und der anlässlich des G8-Gipfels 2013 von Großbritannien angestoßene Nutrition4Growth-Prozess. Die Entwicklungspolitik sollte den Menschenrechtsansatz konsequent umsetzen und die Überwindung von Armut und Verbesserung der Ernährungssituation der vulnerabelsten Gruppen ins Zentrum stellen. Die Förderung lokaler und regionaler Produktions- und Versorgungssysteme muss Priorität haben.

Der Aufwuchs des BMZ-Etats sollte nach 2017 konsequent fortgesetzt werden, um die Zielvorgabe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen. Die Transparenz über Mittelzusagen für verschiedene Akteure und Programminhalte gegenüber der Öffentlichkeit sollte deutlich verbessert werden.

Andrea Sonntag ist Referentin für Ernährungspolitik bei der Welthungerhilfe.

Literatur

BMZ (2015): Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“. Präsentation der Sonderinitiative, gezeigt am 01.12.2015 im BMZ Bonn.

Heinrich-Böll-Stiftung/Institute for Advanced Sustainability Studies/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique (2015): Bodenatlas 2015. Berlin/Potsdam.

Klima-Allianz Deutschland (2014):
Klimaschutzplan 2050 der deutschen Zivilgesellschaft. Berlin.

Statistisches Bundesamt (2014):
Pressemitteilung vom 5. November 2014 – 386/14.

Welthungerhilfe/Internationales Forschungsinstitut für Ernährungs- und Entwicklungspolitik/Concern Worldwide (2015):
Welthunger-Index 2015. Bonn/Washington, D.C./Dublin.