

Das Menschenrecht auf Nahrung

Die neue Agrarpolitik und die Bekämpfung des Hungers

von Rainer Engels

Wichtige Verhandlungen für die Ernährungssicherung finden derzeit in drei Foren statt: im Nachfolgeprozess des Welternährungsgipfels, bei der Europäischen Kommission und bei der Welthandelsorganisation WTO. Hier hat insbesondere der Gipfel in Rom einen neuen Akzent gesetzt, der sich in den anderen Foren ebenfalls auswirken wird: dass weltweit Millionen Menschen hungern, ist nicht nur ein Entwicklungsproblem, sondern auch eine Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung.

Das Menschenrecht auf Nahrung, verankert in der „Covenant on Social, Economical and Cultural Rights“ der Vereinten Nationen, verpflichtet alle Akteure, zur Reduzierung des Hungers und der Unterernährung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln beizutragen und diesem Ziel eine hohe Priorität einzuräumen. Auf dem Welternährungsgipfel in Rom wurde beschlossen, zu diesem Menschenrecht innerhalb der nächsten zwei Jahre Leitlinien zu entwickeln, die – zunächst unverbindlich, aber dennoch klar formuliert – für Staaten, internationale Organisationen wie die WTO sowie für multinationale Konzerne Verhaltensregeln festlegen, was gegen den Hunger zu tun ist.

Forum 1: Der Welternährungsgipfel in Rom

Nach dem ersten Welternährungsgipfel 1996 fand im Juni 2002 ein Folgegipfel in Rom statt. Insgesamt kann man diesen Gipfel nicht als eine erfolgreiche Veranstaltung bezeichnen. Zwar waren viele Regierungschefs von Entwicklungsländern nach Rom gereist, doch veranlasst der Hunger auf der Welt in den Industrieländern kaum noch einen Staats- oder Regierungschef, sich zu einem Gipfeltreffen zu begeben, welches die Hungerbekämpfung zum Thema hat. Kein Wunder, ist doch in den letzten Jahren viel zu wenig passiert. Das Ziel, die Zahl der Unterernährten bis zum Jahr 2015 wenigstens zu halbieren, ist nach wie vor in weiter

Ferne. Für die Bundesregierung war immerhin Ernährungs- und Landwirtschaftsministerin Renate Künast in Rom, trotz Nitrofen-Skandal. Und sie hatte sich ein ehrgeiziges Ziel gesetzt: Sie wollte durchsetzen, dass die Staatengemeinschaft sich verpflichtet, einen Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung zu verhandeln. Mit Erfolg. Doch zunächst eine Gesamteinschätzung:

Wie beim ersten Welternährungsgipfel 1996 stand die Deklaration schon fest, als die Minister kamen. Dies zeigt, wie wenig strittig bzw. relevant der Text ist. Fünf Elemente in der Deklaration sind allerdings erwähnenswert:

1. Nahrungsmittelhilfe, so wie die USA sie praktizieren, wird als Türöffner für wirtschaftliche Investitionen verstanden. Dies bedarf im weiteren Verhandlungsprozess zum Recht auf Nahrung dringend einer Korrektur.
2. Zur Biotechnologie sind einige vorsichtig unterstützende Worte auf Druck der USA, aber auch von Brasilien und Südafrika aufgenommen worden. Es handelt sich um einen Kompromiss zwischen einer euphorischen Begrüßung der Gentechnik und dem Wunsch der EU, das Vorsorgeprinzip zu verankern. Beides ist nun nicht in der Deklaration enthalten.
3. Handel ist das einzige „Schlüsselement“ zur Bekämpfung des Hungers; es fehlen in der Deklaration jedoch weitergehende Ausführungen zum Handel.

4. Wie wichtig gute Regierungsführung („good governance“) für die Bekämpfung des Hungers sei, wurde von vielen Regierungsvertretern betont, übrigens auch durch viele aus dem Süden.
5. Der einzige wirkliche Erfolg des Gipfels (ein Erfolg der hartnäckigen Lobbyarbeit der NRO, aber auch der Bundesregierung) war der Beschluss, innerhalb der nächsten zwei Jahren Richtlinien zum Recht auf Nahrung zu entwickeln. Solche Richtlinien schreiben den Regierungen vor, wie sie das Recht ihrer Bürger auf Nahrung erfüllen können und was sie folgerichtig auch zu tun oder zu unterlassen haben.

Dies ist wirklich neu, und besonders die zähneknirschende Unterstützung durch die USA ist bisher einmalig bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Die USA waren für den Gipfel schlecht vorbereitet. Sie haben die Dynamik völlig unterschätzt, die von der durch die Bundesregierung organisierten Konferenz zum Recht auf Nahrung im Mai 2002 in Berlin ausging. Immer mehr Staaten unterstützten den Verhaltenskodex zum Recht auf Nahrung. Am Schluss der Verhandlungen standen die USA isoliert da. Um zu vermeiden, dass der Dissens zwischen Amerika und dem Rest der Welt sichtbar wird, wenn dieser Punkt als einziger offener den Ministern vorgelegt würde, stimmte die amerikanische Delegation schließlich zu – nicht jedoch ohne noch eine Abschwächung in der Wortwahl von „Verhaltenskodex“ zu „Richtlinien“ durchzusetzen.

Innerhalb der EU hat die Bundesregierung nun die Führungsrolle erhalten, um diese Verhandlungen voranzutreiben. Entwicklungs- und Landwirtschaftsministerium stehen nun in der Pflicht, diesen Erfolg abzusichern und dafür zu sorgen, dass die Verhandlungen nicht zu einer Verwässerung führen. Wichtig ist auch, die Zivilgesellschaft (vor allem im Süden) an diesen Verhandlungen zu beteiligen.

Die große Vielfalt der Zivilgesellschaft und ihrer Anliegen spiegelte das in Rom parallel durchgeführte NRO-Forum für Ernährungssouveränität wider. Viele Themen, die auf dem offiziellen Gipfel kaum eine Rolle gespielt haben, wurden dort vertieft diskutiert. Beispiele sind die Rolle der multinationalen Konzerne bei Saatguterzeugung, Saatguthandel und Nahrungsmittelhandel, die besondere Bedeutung der selbstbestimmten Nahrungsproduktion, nachhaltige Landwirtschaft, die Rolle der indigenen Völker, der Schutz der Kleinbauern und Landbevölkerungen. Erstmals haben NRO und

Basisbewegungen mit einem „condensed political paper“ (einem umfangreichen Strategiepapier und einem kurzen Forderungspapier) Positionen formuliert, die von allen mitgetragen werden. Allerdings sind Unterschiede in der Bewertung der Rolle der WTO nicht ausgeräumt, auch ist das Konzept der Ernährungssouveränität noch nicht in allen Punkten klar formuliert.

Ein Welternährungsgipfel sollte signifikant zur Bekämpfung des Hungers beitragen. Dies war nicht der Fall. Dennoch kann die Stärkung des Rechts auf Nahrung nicht genug hervorgehoben werden. Kleine Schritte vorwärts sind immer noch besser als die vielen Riesenschritte zurück, wie die immer weiter fortschreitende Kürzung der Entwicklungshaushalte weltweit oder die Verstärkung des Exportdrucks durch die USA, die ihre Subventionierung soeben wieder erhöht haben.

Forum 2: Die Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik

Das zweite Forum, in dem maßgebliche Neuentwicklungen für die Ernährungssicherung verhandelt werden, ist die Europäische Kommission. Diese hat mit den Vorschlägen von Kommissar Fischler zur Reform der europäischen Agrarpolitik einen erheblichen Schritt zur Entlastung der Weltmärkte eingeleitet. Die Vorschläge bedeuten eine konsequente Fortschreibung der bisherigen Reformen von 1992 und 2000 hin zu mehr Marktwirtschaft, gleichzeitig aber auch eine sehr weitgehende Bindung der Zahlungen an ökologische und soziale Kriterien. Sie vollziehen damit die deutsche Agrarwende auf europäischer Ebene nach, ja gehen in mancher Beziehung noch über diese hinaus. Die Reformvorschläge verstehen sich als Grundlage für die weiteren Verhandlungen bei der WTO über das Agrarabkommen, bereiten die EU auf die Ost-Erweiterung vor und ermöglichen eine nachhaltige Landbewirtschaftung ebenso wie eine konsequente und verstärkte Förderung ländlicher Regionen in Europa.

Aus entwicklungspolitischer Sicht bleibt zu analysieren, inwieweit sich aus den Reformvorschlägen Veränderungen für die Entwicklungsländer auf dem Weltmarkt ergeben und wo noch weiterer Handlungsbedarf besteht, der in der Debatte um diese Reformen aufgegriffen werden muss. Die Tatsache, dass wir uns inmitten einer in Doha (s. u. Forum 3: Die Agrarverhandlungen der WTO) von der WTO so genannten „Entwicklungs-

runde“ befinden, spiegelt sich allerdings in dem Papier genauso wenig wider wie die von Rom eingeleitete Neuorientierung der Landwirtschaftspolitik auf das (Menschen-)Recht auf Nahrung.

Hauptvorschlag von EU-Kommissar Fischler für die direkten Einkommensübertragungen ist, die produktspezifischen Unterstützungen in eine einzige, produzentenbezogene Zahlung pro Betrieb zu überführen. Diese Zahlung soll auf ein Basisjahr bezogen festgelegt und unabhängig von der aktuellen Produktion gezahlt werden. Durch diese Entkoppelung von der Produktion werden die bisher in die „Blue Box“-Maßnahmen des Agrarabkommens der WTO (Artikel 6.5) fallenden direkten Einkommensübertragungen in so genannte „Green Box“-Maßnahmen (Annex 2.6) überführt.

Für die WTO-Verhandlungen ist dies ein unschätzbare Fortschritt, da die EU das einzige Land ist, welches Maßnahmen in der zwar produktionsbeschränkenden, aber von der Produktionsmenge abhängigen Blue Box notifiziert hat. Wegen der Marktbeeinflussung der Maßnahmen steht die Blue Box unter erheblichem Beschuss vieler Länder. Es besteht die Gefahr, dass die Blue Box im Zuge der Doha-Runde abgeschafft wird. Mit der Überführung in die Green Box, in der die auch langfristig erlaubten Unterstützungs-Maßnahmen für die Landwirtschaft zusammengefasst sind, werden diese vor weiterem Abbau besser geschützt.

Durch die Kombination mit der so genannten „cross compliance“, der Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz, werden die Zahlungen darüber hinaus innerhalb der Green Box in eine weniger umstrittene Kategorie überführt. Statt als „Entkoppelte Einkommens-Direktübertragungen“ können sie definiert werden als Investitionshilfen, Umweltprogramme oder Regionalförderung. Es erhebt sich die Frage, wie für die Produzenten in AKP-Ländern (insgesamt 71 Länder, ehemalige Kolonien, durch das Lomé-Abkommen und das Cotonou-Abkommen mit Handelsvorteilen versehen) Mindereinnahmen durch die Preissenkungen ausgeglichen werden können. Dies betrifft insbesondere die Rindfleischexporteure in Südafrika. Hier sollten verschiedene Markthemmnisse abgebaut werden.

Ein weiteres maßgebliches Instrument ist die Modulation der Zahlungen mit einer erheblichen Umschichtung in die „zweite Säule“. Die mit dieser Modulation verbindlich für alle eingeführte Stärkung der „zweiten Säule“ der Agrarpolitik (die Stärkung der ländlichen Entwicklung) ist eine zusätzliche Umschichtung der Subventionen hin zur

Förderung nachhaltiger Landwirtschaft und zur Stärkung der vielen Funktionen der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Zugleich bedeutet sie eine deutliche Kehrtwende weg von der Exportorientierung der EU.

Allerdings muss aus Sicht der Entwicklungsländer klar gesehen werden, dass die neuen Standards wie Zertifizierungssysteme, Buchprüfung, Transparenz und Rückverfolgbarkeit mit dem Ziel der Lebensmittelsicherheit, Herkunftsbezeichnung, des Umweltschutzes, des Tierschutzes, der Arbeitsplatzsicherung etc. nur für einheimische Produzenten gelten. Es ist eine offene und für Entwicklungsländer gravierende Frage, wie die Standards auf Importe angewendet werden. Es besteht die Gefahr, dass die Entwicklungsländer von europäischen Märkten ausgeschlossen werden. Die Politik darf nicht nur die eigenen Bauern bei der Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Lebensmittel unterstützen, sondern muss auch den Bauern und Verarbeitern in Entwicklungsländern hierbei behilflich sein. Die Standardsetzung muss multilateral und unter starker Mitbestimmung der Verbraucherverbände aus Nord und Süd sowie der Regierungen der jeweiligen Entwicklungsländer erfolgen.

Durch den weiteren Abbau von Exportsubventionen werden Entwicklungsländer profitieren. Die Überschüsse werden über die bereits in der Agenda 2000 beschlossenen Maßnahmen hinaus (abgesehen von neuen Regelungen für Roggen, Reis und Hartweizen) vor allem verringert durch die Entkoppelung der Einkommensübertragungen, die verbindliche Flächenstilllegung und die Hilfen zur Diversifizierung innerhalb und außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors im Rahmen der „zweiten Säule“. Die Vorteile der Entwicklungsländer aus dem Rückgang der Exportsubventionen werden allerdings durch den Trend zu indirekten Exportsubventionen teilweise wieder aufgehoben. Durch die Subventionierung der europäischen Landwirtschaft können Produkte unterhalb der Produktionskosten exportiert werden.

Beim Marktzugang gibt es keine neuen Zugeständnisse. Insbesondere für Produkte aus dem Fairen Handel sowie für Produkte von Kleinbauern und einkommens- und ressourcenarmen Bauern sollte freier Marktzugang gewährt werden. Eine etwas versteckte Formulierung zum Getreidemarkt bestätigt die Befürchtungen, dass im Gegensatz dazu eine neue Runde von Handelsbarrieren für neue Importeure (insbesondere Ukraine und Russland, bei Reis ggf. auch Indien) bevorsteht.

Der Vorschlag enthält noch keine Änderungen bei einigen für Entwicklungsländer wichtigen

Produkten wie Zucker, Baumwolle, Früchten und Gemüse. Hier sollte über eine Nachbesserung nachgedacht werden.

Auch einige neue Detailregelungen haben Auswirkungen auf Entwicklungsländer: Bei der Reform der Reismarktstruktur geschieht die Preissenkung, bevor der verbesserte Marktzugang durch die „Everything But Arms“-Initiative (EBA) der EU wirksam werden kann (1). Hier muss eine Kompensation für die Entwicklungsländer erfolgen, die eine Importquote besitzen. Bei der Neueinführung von Preisausgleichszahlungen für Nüsse muss berücksichtigt werden, welche Auswirkungen das auf die Substitutionsmärkte innerhalb des Nussbereiches hat, denn die konkurrierenden Produkte sind tropische Erzeugnisse (Cashew, Erdnüsse). Im Hinblick auf die angekündigten Reformen der Marktordnung bei Zucker, Olivenöl, Milch und Schaffleisch sollte jetzt schon festgelegt werden, wie die Belange der Entwicklungsländer in einem Konsultationsverfahren berücksichtigt werden.

Die Verpflichtungen des Welternährungsgipfels, die Zahl der Unterernährten bis zum Jahr 2015 halbieren zu haben, bedeuten für die EU ein erheblich weitreichenderes auch finanzielles Engagement, als sie in Mexiko bei der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung eingegangen ist. Brot für die Welt, der Evangelische Entwicklungsdienst, Germanwatch und Misereor schlagen vor, einen Teil der Agrarsubventionen, die im Zuge von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen abgebaut werden müssen, in die ländliche Entwicklung in Entwicklungsländern zu stecken.

Forum 3: Die Agrarverhandlungen der WTO

Hier werden in den nächsten Jahren einschneidende Entwicklungen für die Ernährungssicherung festgelegt. Auf der letzten Ministerkonferenz der WTO in Doha (Qatar) wurde eine neue Verhandlungsrunde zur Weiterentwicklung der internationalen Handelsregeln beschlossen. Diese soll eine „Entwicklungsrunde“ sein, also insbesondere die Belange der Entwicklungsländer berücksichtigen, die in der letzten Verhandlungsrunde, die zur Gründung der WTO im Jahre 1995 geführt hat, kaum profitieren konnten. Im Agrarbereich finden umfangreiche Vorverhandlungen statt, die im September 2003 auf der nächsten Ministerkonferenz in Mexiko erste Ergebnisse zeigen werden.

Für Entwicklungsländer sind es vor allem vier Bereiche, die für ihre Ernährungssicherung und die

Erfüllung des Rechts ihrer Bürger auf Nahrung im engen Zusammenhang stehen:

1. Die Export-Subventionen, Export-Kredite und sonstigen Unterstützungsmaßnahmen der Industrieländer, die zur Störung der Weltmärkte führen und auch Auswirkungen auf die lokalen Märkte haben. Diese müssen zügig und umfassend reduziert werden und bald auslaufen.
2. Die Märkte der Industrieländer müssen gerade für Agrarprodukte weiter geöffnet werden. Hier liegt ein großes Potential für Entwicklungsländer; Landwirtschaft macht bei ihnen oft bis zu 60 Prozent der Volkswirtschaft aus.
3. Andererseits müssen die Entwicklungsländer die Möglichkeit erhalten, sich vor Dumping durch subventionierte Exporte aus Industrieländern wirksam zu schützen. Sie fordern daher die Einführung solcher Maßnahmen unter dem Titel „Development-Box“, in Anlehnung an die blauen und grünen Boxen der WTO, in denen bestimmte Kategorien von Unterstützungsmaßnahmen zusammengefasst sind.
4. Die interne Unterstützung der Industrieländer für ihre Bauern muss so umgestaltet werden, dass die Auswirkungen auf Entwicklungsländer minimiert werden.

Es bestehen recht gute Chancen, dass die Verhandlungen diesmal vorankommen, da der Reformvorschlag von Agrarkommissar Fischler für die europäische Agrarpolitik bereits erste Schritte in diese Richtung geht und die USA durch die kürzlich erfolgte Erhöhung ihrer Subventionen erheblich unter Druck geraten sind. Die Neuorientierung auf den Menschenrechtsaspekt wird den Entwicklungsländern bei ihren Anliegen ebenfalls helfen.

Konsequenzen für die Politik

Das Ziel des Welternährungsgipfels sollte Leitlinie 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. Dabei muss dieses Ziel in eine Gesamtstrategie zur Beseitigung von Armut und zur politischen, ökologischen und wirtschaftlichen Stabilisierung aller Krisenregionen eingebunden sein.

Für die Ernährungssicherung sollten folgende allgemeine Prinzipien beachtet werden:

- Das langfristige Ziel sollte die Beseitigung von Hunger und Unterernährung bleiben.
- Die Landwirtschaft sollte weltweit energie- und ressourceneffizient arbeiten. Den Industrieländern kommt hier eine besondere Bedeutung bei der Finanzierung zu.
- Ländliche Entwicklung und insbesondere landwirtschaftliche Entwicklung sollte eine hohe Priorität in Entwicklungsländern erhalten. „Good Governance“ muss in Zukunft viel stärker in den Blick genommen werden.
- Der Zugang zu produktiven Ressourcen (Land, Saatgut, Wasser, Betriebsmittel, Kredite) und Arbeit auf dem Land sollte 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.
- Um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, sollten Einzelmaßnahmen immer hinsichtlich ihrer Auswirkungen im Rahmen von geeigneten Produktionssystemen betrachtet werden.

Konkret bedeutet das für die Politik der Bundesregierung:

1. Für das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung sollte möglichst umgehend der Umsetzungsplan mit festen Zeitplänen, konkreten Zielen und definierten Zwischenschritten verabschiedet werden.
2. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte, ebenso wie die Agrarforschung, verstärkt den Aspekt des Zugangs zu Land, Wasser, Saatgut, Krediten und anderen Produktionsmitteln erforschen und fördern.
3. Die ländliche Entwicklung von sog. „Least Developed Countries“ (LDCs) sollte mit Mitteln unterstützt werden, die durch den Subventionsabbau in Industrieländern (Konversion von Agrarsubventionen) frei werden. Hierzu sollten auch weitere Finanzierungsmöglichkeiten wie die Tobin-Steuer geprüft werden.

4. In Europa wird auf Dauer eine nachhaltige, multifunktionale Landwirtschaft benötigt. Dafür sind auch Subventionen erforderlich. Die Produktion von Überschüssen sollte bei pflanzlichen Grundnahrungsmitteln, die auch in Entwicklungsländern angebaut werden, und bei tierischen Produkten vermieden werden.
5. Abgesehen von LDCs, für die die Märkte geöffnet wurden, sollte bei den anderen Entwicklungsländern eine Güterabwägung erfolgen, wie hoch die europäischen Importquoten für Grundnahrungsmittel ausfallen sollten. Entwicklungsinteressen, ökologische Fragen bezüglich des Energieverbrauchs für Transport und Produktion an beiden Standorten sowie das Interesse an einer multifunktionalen Landwirtschaft in Europa müssen einbezogen werden, den Interessen der Entwicklungsländer hierbei aber ein besonderes Gewicht eingeräumt werden.
6. Im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen müssen die Bedingungen für Entwicklungsländer verbessert werden: einerseits durch Marktöffnung in Industrieländern und Abschaffung der Export- und anderer Subventionen, die den Weltmarkt beeinflussen, andererseits durch die Zulassung von Ernährungssicherungs-Maßnahmen mit Schutzcharakter für die einheimische Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Exportsubventionen müssen binnen weniger Jahre eliminiert werden, und jedes Land sollte das Recht erhalten, Ausgleichszölle auf subventionierte Importe zu erheben, wenn die Subventionen fünf Prozent des Produktionswerts überschreiten.
7. Der unter dem Begriff „Development-Box“ zusammengefasste Maßnahmenkatalog sollte in den Agrarverhandlungen der WTO verankert werden.

Anmerkung

(1) Die „Everything But Arms“-Initiative der EU sieht für Entwicklungsländer verbesserte Exportmöglichkeiten in die EU vor – mit Ausnahme von Rüstungsgütern.

Autor

Dr. Rainer Engels, Studium der Agrarwissenschaften an der Uni Bonn, Leiter der Handelsabteilung bei Germanwatch, Koordinator der AG Landwirtschaft und Ernährung im Forum Umwelt & Entwicklung.

Germanwatch e.V., Kaiserstr. 201, 53113 Bonn
E-Mail: Engels@germanwatch.org