

Rückblick 2009: **Sinkende Preise, wachsender Hunger und mehr internationale Versprechen**

von Tobias Reichert

Die Phase historischer Höchstpreise auf den Weltmärkten für Lebensmittel (vor allem für Getreide und Milchprodukte) scheint vorerst vorbei. Gründe für den Preisanstieg waren schlechte Ernten in wichtigen Exportländern, niedrige Lagerbestände, steigende Nachfrage nach pflanzlichen Energieträgern (vor allem für Agrartreibstoffe) und die Aktivitäten von Finanzinvestoren, die nach dem Zusammenbruch der Immobilien- und Aktienmärkte Lebensmittel als lohnende Anlagemöglichkeit entdeckten. In der zweiten Hälfte des Jahres 2008 begannen die Preise zu sinken und sie bewegen sich seit Anfang 2009 wieder auf einem ähnlichen Niveau wie vor dem dramatischen Anstieg. Eine wichtige Ausnahme ist Reis, der immer noch etwa doppelt so teuer ist wie 2006 (vgl. Abb. 1).

Gründe für den Rückgang der Weltmarktpreise sind die größte Getreideernte der Geschichte und der Übergang der Finanz- in eine Wirtschaftskrise, die auch die Lebensmittelnachfrage dämpfte und den Abzug von Finanzinvestitionen aus den Rohstoffbörsen zur Folge hatte. Somit traf ein stark gestiegenes Angebot auf ein gedämpftes Nachfragewachstum (Abb. 2). Die Ernte für 2009 wird etwas niedriger geschätzt als die des Vorjahres, wird aber wahrscheinlich die zweitgrößte in der Geschichte.

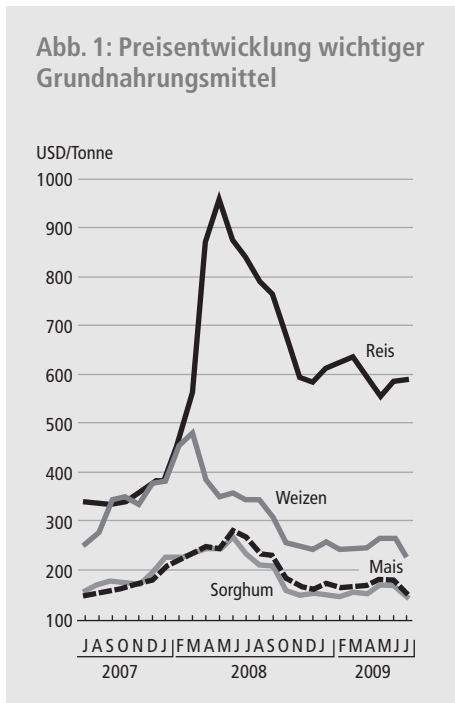
Die Preise für die meisten Lebensmittel und landwirtschaftlichen Rohstoffe liegen immer noch über dem Durchschnitt vom Anfang des Jahrtausends und der 1990er-Jahre (2). Die meisten Analysten gehen daher davon aus, dass sich der seit Jahrzehnten bestehende Trend zu tendenziell fallenden Weltmarktpreisen nicht fortsetzen wird. Stattdessen sind ausgehend vom derzeitigen Niveau eher steigende Preise zu erwarten (3). Bei Reis ist wegen eines ungewöhnlich schlechten Monsuns in Indien (zu späte und zu geringe Regenfälle) sogar kurzfristig mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen. Insgesamt sind aufgrund des Klimawandels größere Schwankungen von Produktion und Preisen durch klimabedingte Wetterextreme zu erwarten.

*Preise für
Lebensmittel
sinken wieder ...*

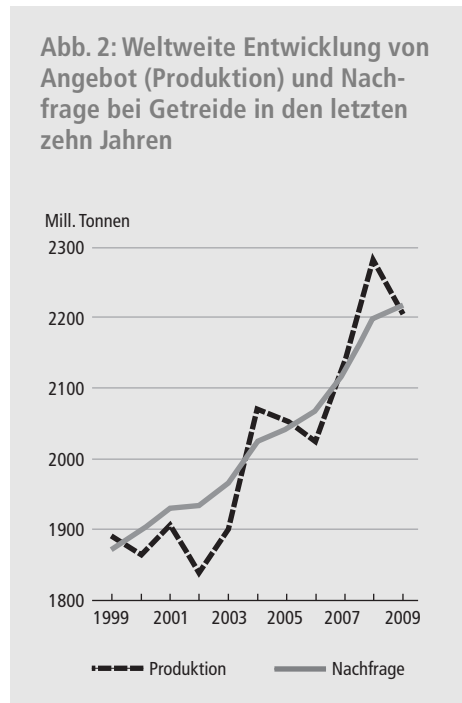
*... erneuter
Anstieg
wird erwartet*

Staatliche Interventionen auf Agrarmärkten verstärken die Instabilität

Politische Interventionen haben in letzter Zeit wenig dazu beigetragen, die Preisschwankungen zu dämpfen. Im Gegenteil: Viele auf Importe angewiesene Länder reagierten auf die hohen Prei-



Quelle: FAO (1)



Quelle: FAO (1)

se mit Panikkäufen bzw. -bestellungen. Gleichzeitig erhöhten viele Exportländer Exportzölle und andere -abgaben oder verboten den Export von bestimmten Produkten gleich ganz. Damit sollten zum einen die durch die höheren Preise entstehenden Zusatzgewinne abgeschöpft werden, zum anderen sollten Verbraucher in den Exportländern von den Folgen des Weltmarktpreisanstiegs zumindest teilweise abgeschirmt werden. Diese Interventionen verstärkten das Ungleichgewicht zwischen steigender Nachfrage und niedrigerem Angebot.

Der drastische Preisverfall im Milchsektor, der gerade die europäischen Produzenten besonders stark betrifft, wurde durch politische Entscheidungen auf EU-Ebene verschärft. Die 2008 beschlossene Anhebung der Milchquote um ein Prozent und die veränderte Berechnung der Quotenmenge führten zu einem steigenden Angebot, als aufgrund der Wirtschaftskrise die Nachfrage innerhalb der EU und auf den Weltmärkten zurückging. In vielen europäischen Ländern, gerade auch in Deutschland, führte der dadurch ausgelöste Preiseinbruch auf historische Tiefstände und zu massenhaften Protesten der Milchbauern. Als Reaktion nahmen EU-Kommission und Mitgliedstaaten allerdings nicht die Beschlüsse zur Quotenausdehnung zurück.

Exportsubventionen für Milchprodukte wieder eingeführt

Vielmehr wurden Anfang 2009 die Exportsubventionen für Milchprodukte, die während der Hochpreisphase 2007/2008 ausgesetzt waren, wieder eingeführt (4). Ironischerweise wurde die Entscheidung während eines internationalen Agrarministerforums im Rahmen der Grünen Woche in Berlin verkündet, das über Wege zur Bekämpfung des Welthungers debattierte und gerade den *Abbau* von Exportsubventionen als wichtigen Schritt hierfür gefordert hatte. Entsprechend heftig fielen Proteste des teilnehmenden Landwirtschaftsministers von Burkina Faso und von Nichtregierungsorganisationen aus. Die damals gerade ins Amt gekommene Landwirtschaftsministerin Ilse Aigner musste reagieren und forderte von der EU, bei der Gewährung von Exportsubventionen darauf zu achten, dass diese den Milchsektor in den importierenden Entwicklungsländern nicht schädigen. Die EU-Kommission lehnte dies wie die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten ab. Das hinderte die Bundesregierung allerdings nicht daran, im weiteren Verlauf des Jahres auf die Erhöhung der Exportsubventionen zu drängen.

Auf dem EU-Markt konnte durch die Exportsubventionen und den gleichzeitigen Ankauf von Butter und Magermilchpulver in öffentliche Interventionslager keine Stabilisierung der Preise erreicht werden. Auf dem Weltmarkt tragen die subventionierten EU-Exporte aber zum weiteren

Preisverfall bei. Zudem dienen sie den USA als Rechtfertigung dafür, ihre eigenen Exportsubventionen für Milchprodukte deutlich anzuheben (5). In der Welthandelsorganisation WTO protestierten eine Reihe von Ländern gegen das Vorgehen von EU und USA. Da aber beide die für sie geltenden Obergrenzen für Exportsubventionen im Milchsektor einhalten, haben handelsrechtliche Beschwerden keine Aussicht auf Erfolg.

Wenig Bewegung in der internationalen Agrarhandelspolitik

Auf der Ebene der internationalen Handelspolitik gibt es bislang kaum Ansätze, auf die Preis- und Ernährungskrise zu reagieren. Die laufenden Verhandlungsprozesse wurden begonnen, als der Preisanstieg noch nicht absehbar war. Entsprechend sehen die Verhandlungsmandate kaum Elemente vor, die den Umgang mit der neuen Situation auf den Weltmärkten erleichtern. In der 2001 begonnenen und seit Jahren festgefahrenen Doha-Runde der WTO spielt zum Beispiel die Frage der Exportbeschränkungen keine Rolle. Dabei wird die Frage der richtigen Balance zwischen der Versorgungssicherheit auch in Nahrungsmittel exportierenden Ländern und der Verlässlichkeit und Ernährungssicherheit in Ländern, die auf Importe angewiesen sind, in Zukunft an Relevanz gewinnen. In der Frage der Exportsubventionen könnte die von der EU in Aussicht gestellte Abschaffung einen Beitrag zur Stabilisierung der Weltagrarmärkte leisten. Exportsubventionen verstärken Preisschwankungen tendenziell, da sie das Angebot künstlich verbilligen, wenn die Preise ohnehin niedrig sind; und sie werden zurückgenommen, wenn die Preise steigen, und so das Angebot zusätzlich verknappen. An der aktuellen Situation im Milchsektor hätte auch ein Abkommen in der Doha-Runde nichts geändert, da Exportsubventionen erst bis zum Jahr 2013 vollkommen abgebaut werden müssten. Bis jetzt deutet aber wenig darauf hin, dass die WTO-Runde bis dahin abgeschlossen sein wird.

Einer der Konflikte, die dies nach wie vor verhindern, dreht sich um die Einführung eines speziellen Schutzmechanismus für die Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Dieser würde es erlauben, die Einfuhrzölle immer dann anzuheben, wenn die Importmengen stark steigen oder Importpreise stark fallen. Bislang ist dies nur zulässig, wenn zuvor festgestellt wird, dass heimische Produzenten durch die Importe geschädigt werden. Das Nachweisverfahren ist sehr aufwändig und überfordert die statistischen und administrativen Kapazitäten praktisch aller Entwicklungsländer. Ein effektiver spezieller Schutzmechanismus wäre ein Instrument, das es Entwicklungsländern erlaubt, die Auswirkungen der zu erwartenden instabileren Weltmarktpreise auf die heimischen Märkte abzufedern und so ein stabileres Klima für Investitionen gerade von Kleinbauern zu schaffen. In der Doha-Runde besteht im Prinzip Einigkeit, so ein Instrument zu schaffen. Die USA und andere Agrarexporteure wollen es allerdings so restriktiv ausgestalten, dass es kaum praktische Wirkung hätte, wogegen sich wiederum die große Mehrheit der Entwicklungsländer wehrt.

Ein Abschluss der Doha-Runde hängt vor allem davon ab, ob es der US-Regierung gelingt, den Kongress und diverse Lobbygruppen davon zu überzeugen, einer Einigung zuzustimmen, die weitgehend dem bisherigen Verhandlungsstand entspricht und in einigen Punkten den Entwicklungsländern stärker entgegenkommt. Derzeit steht diese Aufgabe nicht besonders hoch auf Präsident Obamas Prioritätenliste. Ob so ein Abschluss, der insgesamt auf eine weitere Liberalisierung des Weltagrarhandels hinauslaufen würde, angesichts der neuen Instabilität der Weltmärkte sinnvoll wäre, kann mit Recht bezweifelt werden.

Bei bilateralen und regionalen Handelsabkommen gibt es etwas mehr Bewegung. Nach einiger Verzögerung wurde das Freihandelsabkommen zwischen Südkorea und der EU im Herbst 2009 unterzeichnet und muss nun noch von den Parlamenten ratifiziert werden (6). Die Europäische Agrar- und Ernährungswirtschaft hofft hier auf neue Absatzmärkte, auch wenn Südkorea einige besonders sensible Produkte von der Marktöffnung ausgenommen hat.

Die Unterzeichnung der bereits ausgehandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements – EPAs) der EU mit ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP-Staaten) kommt auch nach dem offiziellen Abschluss der EPA-Verhandlungen nur schleppend voran. Die EU-Kommission zeigt sich nach dem Ersatz des allseits

Subventionen verstärken Preisschwankungen

Kaum Bewegung in der Doha-Runde ...

... dafür aber bei bilateralen und regionalen Handelsabkommen

ungeliebten Handelskommissars Peter Mandelson durch die konziliantere Baroness Catherine Ashton etwas flexibler bezüglich bestimmter Bestimmungen (7). Die AKP-Länder, von denen viele eine Reihe von Agrarprodukten von der Marktöffnung ausgenommen haben, dürfen auf diese nun Zölle bis zur Höhe der in der WTO geltenden Obergrenze anwenden – die EU hatte vorher gefordert, alle Zölle auf dem derzeit angewandten niedrigeren Stand einzufrieren. Ein Kernproblem besteht allerdings nach wie vor darin, dass die erwünschte regionale Integration vor allem in Afrika die Sache eher komplizierter macht, da in verschiedenen Regionen einzelne Länder ein EPA unterzeichnet haben, andere aber nicht.

Neue Freihandelsabkommen in Asien

In Asien wurden in letzter Zeit einige Freihandelsabkommen vereinbart, zum Beispiel zwischen Indien und der Vereinigung Südostasiatischer Staaten ASEAN, und weitere sind geplant. Landwirtschaft und Ernährungssicherheit sind in vielen Abkommen problematische Aspekte, so auch aktuell bei der ASEAN-internen Freihandelszone, in der die Philippinen ihren Reismarkt nicht vollständig für die überlegene thailändische Konkurrenz öffnen wollen. Bislang wurden solche Konflikte meist dadurch beigelegt, dass bestimmte Produkte zeitweise oder dauerhaft von der Liberalisierung ausgenommen wurden. Ob sich negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit und die Situation der armen ländlichen Bevölkerung so vermeiden lassen, muss die Umsetzung der Abkommen zeigen.

Viele der regionalen und bilateralen Handelsabkommen sehen auch einen umfassenden Schutz von ausländischen Investoren vor Enteignung oder Regulierungen vor, die den Wert ihrer Investitionen beeinträchtigen könnten. Solche Klauseln könnten es schwieriger machen, die derzeit stark wachsenden Investitionen in die Nahrungsmittelproduktion für Exportzwecke (vgl. hierzu den Beitrag von Roman Herre in diesem Kapitel) zurückzudrängen oder mit Auflagen zu versehen, die den Interessen der lokalen Bevölkerung und der Ernährungssicherheit dienen.

Der Hunger wächst weiter

Zahl der Hungernen übersteigt die Milliardengrenze

Nach letzten Schätzungen der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen FAO wird die Zahl der Hungernden in diesem Jahr trotz der zurückgegangenen Weltmarktpreise die Marke von einer Milliarde Menschen überschreiten (7). Selbst wenn die FAO sich – wie im letzten Jahr – verschätzt haben sollte, als sie 963 Millionen Hungernde vorhersagte und die Zahl dann auf 915 Millionen korrigieren musste, wäre dies kein Trost. Die Gründe für den aktuellen Anstieg des Hungers sind darin zu suchen, dass die Konsumentenpreise für Lebensmittel in vielen Entwicklungsländern nicht oder viel weniger stark gesunken sind als die Weltmarktpreise (8). Die Preiskrise ist also an den internationalen Märkten vorbei – für viele, vor allem arme Konsumenten allerdings noch nicht. Zugleich sind auch Entwicklungsländer zunehmend von der Wirtschaftskrise betroffen. Damit haben viele Menschen – bei unverändert hohen Lebensmittelpreisen – geringere Einkommen. Ein wichtiger Faktor dabei sind die zurückgehenden Geldüberweisungen von Arbeitsmigranten in ihre Heimatländer (8). Für viele Familien auch im ländlichen Raum sind diese Überweisungen eine wichtige Ergänzung zur Subsistenzlandwirtschaft, ohne die sie sich Ausgaben für zusätzliche Lebensmittel, medizinische Versorgung etc. nicht leisten können. Gerade der Bauboom in den Ölstaaten wie den Vereinigten Arabischen Emiraten und Kuwait bot vielen gering qualifizierten Arbeitern vor allem aus Südasien Beschäftigungsmöglichkeiten. Mit dem Ende des Booms kehren diese nun in ihre Heimatländer und dabei oft aufs Land zurück.

Höhere Preise: Chancen für Bauern

Die höheren Preise bieten für einige Bauern aber auch Chancen. Gerade in Afrika ist die Produktion von Getreide in den letzten Jahren deutlich angestiegen (1). Teilweise ist das auch auf neue Unterstützungsprogramme der Regierungen zurückzuführen, die oft in Form von Subventionen für Betriebsmittel wie Pestizide und vor allem Dünger bestehen. In vielen Fällen profitieren davon vor allem Bauern, die Lebensmittel für den regionalen oder nationalen Markt wie Mais oder Reis anbauen. Traditionelle Getreidesorten wie Hirse und Sorghum, die gerade für die Subsistenzlandwirtschaft und für lokale Märkte wichtig sind, werden dagegen vernachlässigt (9). Dass solche Chancen eher die Ausnahme blieben und nun auch im Jahr einer Rekordproduktion von Lebensmitteln immer mehr Menschen hungern, zeigt, dass die internationale Agrar- und Entwicklungspolitik in den letzten Jahren und Jahrzehnten drastisch versagt hat.

Neue Initiativen in der internationalen Agrar- und Ernährungspolitik

Die Preiskrise machte die Schwächen und die fehlende Koordination der internationalen Politik für Landwirtschaft und Ernährung offensichtlich. Weder konnten vorab Hinweise auf die bevorstehenden dramatischen Preisanstiege identifiziert werden noch gab es eine schnelle koordinierte Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die daraus folgende Verschärfung der Ernährungskrise. Die für diese Fragen auf Ebene der UN zuständige FAO befindet sich seit längerem selbst in der Krise und erst seit kurzem in einem Reformprozess, um wieder schlagkräftiger zu werden. Um die Lücke zu füllen, berief UN-Generalsekretär Ban-Ki-Moon eine „High level task force“ ein, in der die Aktivitäten der internationalen Organisationen wie FAO und Weltbank zur Bekämpfung der Hungerkrise koordiniert werden.

Seit Anfang 2009 findet nun eine auf politischer Ebene intensive Debatte darüber statt, wie so eine Koordination dauerhaft sichergestellt werden kann, damit zusätzliche Mittel, die für Landwirtschaft und Ernährungssicherheit zur Verfügung gestellt werden, möglichst effektiv verwendet werden.

Die G7-Gruppe der Industriestaaten versprach auf ihrem Gipfeltreffen in L'Aquila, in den nächsten drei Jahren zusätzlich 20 Milliarden US-Dollar zur Hungerbekämpfung auszugeben (10). Diese sollen durch einen von der Weltbank verwalteten Fonds ausgegeben werden. Zugleich bekräftigten sie ihren schon vorher entwickelten Vorschlag einer Globalen Partnerschaft für Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung (Global Partnership for Agriculture, Food and Nutrition). In deren Rahmen soll die internationale politische Koordinierung zu den Themen ebenso stattfinden wie die Koordinierung der bi- und multilateralen Geber auf Länderebene mit den Empfängerländern. Wie diese Partnerschaft genau ausgestaltet werden soll, ist noch ungeklärt. Dass nach Vorstellung der G8 sowohl die Task Force der UN als auch die Weltbank mit ihrer zentralen Rolle bei der Verwaltung der Finanzmittel ein besonderes Gewicht bekommen sollen, ist aber wahrscheinlich.

Dieser Plan stieß auf Ablehnung bei der FAO, dem ebenfalls in Rom angesiedelten Welternährungsprogramm (WFP) und dem internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD), die einen weiteren Bedeutungsverlust befürchten. Die G77-Gruppe, die praktisch alle Entwicklungsländer in der UNO vertritt, teilt diese Bedenken und will sicherstellen, dass die UN und ihre Organisationen die zentrale Rolle spielen, da sie dort – anders als bei Finanzinvestitionen – dasselbe Stimmrecht haben wie die Industriestaaten. Sie schlugen daher vor, dass dem bisher sehr ineffektiven Komitee für Welternährungssicherung (Committee for World Food Security CFS) die Koordinationsaufgabe übertragen wird (10). Das CFS kommt derzeit nur einmal jährlich für eine Woche zusammen, um darüber zu beraten, wie die Beschlüsse des Welternährungsgipfels von 1996 umgesetzt werden. Es hat praktisch keine eigenen personellen und finanziellen Ressourcen.

Im Sommer erarbeiteten FAO, WFP und IFAD zusammen mit Vertretern von Mitgliedstaaten Vorschläge zur institutionellen Stärkung des CFS, das so in die Lage versetzt werden soll, die internationale Agrar- und Ernährungssicherheitspolitik effektiv zu koordinieren. Auf seiner regulären Sitzung Mitte Oktober 2009 beschloss das CFS daraufhin in der Tat ein umfassendes Reformpaket (11). Das CFS soll neben dem jährlich tagenden Plenum ein Büro aus Vertretern aus zwölf Mitgliedstaaten erhalten, das sich mehrmals jährlich trifft und von zwei regelmäßig tagenden Gremien unterstützt wird:

- einer *Beratungsgruppe*, in der internationale Organisationen, Agrarforschungszentren, zivilgesellschaftliche Gruppen (vor allem Bauern und Landbevölkerung) und die Privatwirtschaft vertreten sind;
- einem *Expertenpanel*, das aus zehn international anerkannten Wissenschaftlern bestehen und regelmäßig konsultiert werden soll. Damit sollen Entscheidungen des CFS auf eine bessere wissenschaftliche Grundlage gestellt werden. Erstaunlicherweise findet sich in den Ausführungen zum Expertenpanel kein Bezug zu den Ergebnissen des Weltagrarrats (IAASTD), der die umfassendste wissenschaftliche Synthese von Erkenntnissen zu nachhaltiger Landwirtschaft und Ernährungssicherheit darstellt.

***Fehlende
Koordination***

***Stärkung des
Komitees für Welt-
ernährungssicherung
(CFS) geplant***

Die neue Struktur wird von Regierungen, internationalen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Gruppen einhellig begrüßt. Das reformierte CFS bietet nicht nur eine Chance, auf zukünftige Krisensituationen besser reagieren zu können. Mit dem ausdrücklichen Bezug auf das Recht auf Nahrung als Leitlinie und der geplanten starken Rolle von Vertretern der Betroffenen in der Beratungsgruppe sind auch wichtige inhaltliche Weichen gestellt. Sie könnten das alte Paradigma, Ernährungssicherheit primär als Problem der Produktionsmenge zu sehen, endgültig überwinden und die Politik stärker darauf ausrichten, die Probleme der Hungernden anzugehen.

Finanzielle Dominanz von Weltbank und Gates-Stiftung?

Neuer Weltmarktfonds – eine Alternative?

Es ist allerdings noch keineswegs sicher, dass das reformierte CFS tatsächlich eine zentrale Koordinationsfunktion übernehmen können. Vor allem ist nicht klar, welche Rolle es spielen wird, wenn Geld für Ernährungssicherung und Landwirtschaft verteilt wird. Nur wenige Wochen vor den Reformbeschlüssen des CFS legten Mitarbeiter der Weltbank einen Entwurf für den von den G7 – und im Anschluss auch von den G20 – vorgeschlagenen Fonds für Ernährungssicherheit und Landwirtschaft vor (12). Dieser soll die von den G7 versprochenen 20 Milliarden US-Dollar verwalten und darüber hinaus die internationale Unterstützung von Landwirtschaft und Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern koordinieren. Die Mittel sollen nach diesen Vorstellungen vor allem in Programme fließen, die:

- die landwirtschaftliche Produktivität steigern;
- die Bauern stärker in Märkte einbinden und die regionale Integration verbessern;
- die Risiken und Verletzlichkeit („vulnerability“) der Armen verringern, vor allem in Bezug auf Ernährung;
- lohnende Beschäftigung innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft schaffen.

Das Recht auf Nahrung wird in dem fast vierzigseitigen Dokument ebenso wenig erwähnt wie das CFS. Entscheidungen über die Verwendung der Mittel soll ein Geberkomitee treffen, in dem – wie der Name schon sagt – die wichtigsten Geldgeber sowie ein zuständiger Direktor der Weltbank und der Vorsitzende der UN-Task Force vertreten sein sollen. Das Geberkomitee soll ein „Technisches Beratungsgremium“ benennen, in dem die unterschiedlichen Interessengruppen vertreten sind und das die Unterstützungsanfragen von Entwicklungsländern überprüfen soll, um sicherzustellen, dass sie sich inhaltlich im oben beschriebenen Rahmen bewegen und Teil einer kohärenten nationalen Strategie sind.

Problematisches Engagement der Gates-Stiftung

Der Fonds soll neben dem Geld der G20 auch noch Mittel aus anderen Quellen wie privaten Stiftungen bündeln. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass Bill Gates in einer Rede Mitte Oktober 2009 angekündigt hat, dass die Bill & Melinda Gates Foundation in Zukunft einen noch stärkeren Schwerpunkt auf Landwirtschaft und Ernährung legen werde (13). Im Zuge dessen würde sie mehr als die bislang aufgewendeten 1,4 Milliarden US-Dollar zur Verfügung stellen. Die Gates-Stiftung will ähnlich wie der Vorschlag der Weltbank es vorsieht vor allem Ansätze zur Produktivitätssteigerung und Marktintegration von Kleinbauern fördern. Gates sieht diese Anstrengungen durch den Konflikt gefährdet, der zwischen technologie- und nachhaltigkeitsorientierten Ansätzen bestehe. Aus seiner Sicht sei das ein falsche Alternative, man brauche beides: Produktivität und Nachhaltigkeit. Dabei betrachtet er Gentechnik und betriebsmittelintensive Produktionssysteme offensichtlich als nachhaltig und will die Förderung entsprechend darauf konzentrieren.

Würde der Weltbank-Fonds in der derzeitigen Form angenommen, hätte das reformierte CFS mit all seinen Gremien eine bestenfalls beobachtende Funktion. Die Globale Partnerschaft würde dann vor allem dazu dienen, den dekorativen Rahmen für eine von den finanzstarken Gebern und der Weltbank dominierte Agrar- und Ernährungspolitik abzugeben. Dass dabei die Interessen der Hungernden wirklich im Vordergrund stehen würden, ist aus dem vorliegenden Entwurf kaum zu erkennen.

Welternährungsgipfel bleibt unverbindlich

Der vom 16. bis 18. November 2009 auf Initiative der FAO veranstaltete Weltgipfel für Ernährungssicherheit konnte kaum neue Akzente setzen. In der schon zu Beginn des Treffens beschlossenen Abschlusserklärung (14) werden die Ziele des Welternährungsgipfels und der Millenniums-Entwicklungsdeklaration, die Zahl beziehungsweise den Anteil der Hungernden bis 2015 zu halbieren, wiederholt – obwohl sie mittlerweile praktisch unerreichbar sind. Als zentrales Instrument auf internationaler Ebene wird die Globale Partnerschaft für Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung hervorgehoben. Es wird allerdings nicht erklärt, worin diese Partnerschaft besteht, außer dass das CFS „eine“, allerdings nicht „die“ zentrale Rolle darin spielen soll. In der Deklaration werden die von den G7 versprochenen 20 Milliarden US-Dollar zur Förderung der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern begrüßt, aber es wird keine Aussage darüber gemacht, wie sie verwaltet werden sollen. Das CFS wird in diesem Zusammenhang nicht genannt, und der von der Weltbank vorgeschlagene Fonds in der ganzen Deklaration überhaupt nicht erwähnt.

**Hehre Ziele
wiederholt**

Auch in ihren Zielsetzungen bleibt die Erklärung ambivalent. Einerseits wird das Recht auf Nahrung als Leitlinie betont; die Betroffenen sollen Strategien zur Hungerbekämpfung sowohl auf nationaler Ebene als auch in internationalen Gremien wie dem CFS mit erarbeiten. Zudem wird die zentrale Rolle der kleinbäuerlichen Landwirtschaft für die Ernährungssicherheit herausgestellt. Um auf die Gefahren des Klimawandels für die Welternährung zu reagieren, sollen Produktionsmethoden erforscht werden, die widerstandsfähiger gegenüber Wetterschwankungen sind und zu geringeren Treibhausgasemissionen führen. Vor allem verletzte Bevölkerungsgruppen sollen dabei unterstützt werden, sich an den Klimawandel anzupassen.

Andererseits werden Produktions- und Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft als die zentralen Instrumente zur Ernährungssicherheit hervorgehoben, und in der Präambel der Abschlusserklärung wird die wissenschaftlich kaum begründete These aufgestellt, dass die landwirtschaftliche Produktion bis 2050 um 70 Prozent steigen muss, um die Weltbevölkerung dann ernähren zu können. Um dies zu erreichen, sollen alle verfügbaren Ressourcen und Technologien einschließlich der Biotechnologie eingesetzt werden, sofern sie sicher, effektiv und ökologisch nachhaltig sind.

**Ambivalente
Strategie**

Das parallel zum offiziellen Gipfel in Rom veranstaltete Treffen von über 400 Kleinbauern und Fischern sowie von Landlosen- und weiteren Nichtregierungsorganisationen bemängelt an den Ergebnissen daher nicht nur, dass die Finanzzusagen unverbindlich sind und es keinen Mechanismus gibt, um zu überprüfen, ob sie eingehalten werden. Sie fordern auch eine klareres Bekenntnis zu ökologischen und an die Bedürfnisse von Kleinbauern angepassten Produktionsweisen und die Abkehr von agrarpolitischen Konzepten, die sich überwiegend an internationalen Märkten und Exporten orientieren.

Die Beschlüsse des Weltgipfels enthalten einige positive Ansätze. Ob sie ähnlich wie frühere Gipfelerklärungen wirkungslos bleiben oder tatsächlich dazu beitragen, den Hunger nachhaltig zu bekämpfen, wird von den Fragen abhängen, die der Gipfel unbeantwortet gelassen hat: Wie verbindlich die Vorgaben des Rechts auf Nahrung und die Arbeit des CFS für jene Akteure werden, die mit ihren finanziellen Mitteln und ihrem politischen Einfluss tatsächliche Veränderungen erreichen können.

Offene Fragen

Wie sich die neue Bundesregierung in dieser Frage positionieren wird, ist noch offen. Im Koalitionsvertrag wird die Landwirtschaft als eine der zentralen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit definiert. Wie der bisher weder als Agrar- noch als Entwicklungsexperte aufgefallene neue Minister Dirk Niebel dies inhaltlich ausfüllen wird, ist noch schwer abzusehen.

Fazit: Die Preiskrise der Jahre 2007 und 2008 scheint Landwirtschaft und Ernährungssicherheit wieder relativ weit nach oben auf der Prioritätenliste der internationalen Gemeinschaft gerückt zu haben. Viele Herausforderungen sind erkannt, und es gibt zumindest erste Ansätze, damit umzugehen. Es ist allerdings weiter offen, ob es gelingen wird, nachhaltige Lösungsansätze zu fördern, die nicht nur die Produktion und mit etwas Glück auch die Einkommen der Landbevölkerung steigern. Notwendig sind Produktionssysteme, die die langfristig wachsenden Probleme von Energieknappheit und Klimawandel nicht verschärfen, sondern lösen helfen.

Anmerkungen

- (1) FAO: Crop prospects and food situation, No. 3, July 2009, Rome.
- (2) FAO: The State of Agricultural Commodity Markets 2009. High food prices and food crisis – experiences and lessons learned, Rome.
- (3) C. Schaffnit-Chatterjee: The global food equation. Food security in an environment of scarcity. Deutsche Bank Research. Frankfurt 2009.
- (4) T. Reichert und B. Thomsen: Europäische Milchpolitik – Exportorientierung schadet dem Klima und der Ernährungssicherheit. Weitsicht Nr. 3, September 2009, Germanwatch, Bonn.
- (5) M. Frein und T. Reichert: Saure Milch in der WTO (4. Juni 2009). www.eed.de/welthandel, Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn.
- (6) M. Frein und T. Reichert: EU und Südkorea paraphieren weitreichendes Freihandelsabkommen (16. Oktober 2009). www.eed.de/welthandel, Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn.
- (7) T. Reichert, S. Spielmans, C. Mengel und M. Frein: Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern. Germanwatch und Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn und Berlin 2009.
- (8) FAO: The state of food insecurity in the world 2009. Rome.
- (9) T. Reichert und K. van de Sand: Ist Essen bald Luxus? Ursachen für den Anstieg der globalen Agrarpreise 2008 und die Reaktion von Kleinbauern in Mali und Burkina Faso. Brot für die Welt und Germanwatch. Stuttgart und Berlin 2009.
- (10) M. Windfuhr: Vereinte Nationen im Ernährungsbereich mit neuer Steuerung und Koordinierung (Food Security Governance). Reform des VN-Komitees für Welternährungssicherheit ist gelungen, Factsheet zum Welternährungsgipfel (1. draft, 25. Oktober 2009). Brot für die Welt und Forum Umwelt und Entwicklung, Stuttgart und Bonn.
- (11) CFS-Beschluss (http://www.fao.org/UNFAO/Bodies/cfs/cfs35/index_en.htm).
- (12) N.N.: Framework document for a global agriculture and food security program (draft). O.O., 30. September 2009.
- (13) J. Blas: Bill Gates shifts focus to fighting hunger. In: Financial Times, 15. October 2009, London.
- (14) FAO: Declaration of the World Summit on Food Security. WSFS 2009/2, Rome, November 2009.
- (15) http://peoplesforum2009.foodsovereignty.org/final_declarations, siehe auch: http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/positionspapiere/le_2009_PositionWEG_final.pdf.

Autor

Tobias Reichert

Referent für Welthandel und Ernährung bei Germanwatch e.V.

Voßstr. 1
10117 Berlin
E-mail:
reichert@germanwatch.org

