



Welternährung

Hunger ist eine Menschenrechtsverletzung – Hungerbekämpfung ein Kampf gegen Diskriminierung¹

Roman Herre, FIAN Deutschland

In den letzten sechs Jahren erreichten die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zweimal Rekordhöhen. 2007/08 erregten „Hungeraufstände“ in über 60 Ländern große mediale Aufmerksamkeit.² Arme Menschen konnten sich die Nahrung zum täglichen Überleben nicht mehr leisten. Die Zahl der Hungernden stieg erstmals auf über eine Milliarde Menschen.³ Der Skandal des Hungers in einer reichen Welt wurde kurzfristig wahrgenommen. Aber eben nur kurzfristig. Die erneute Preisspitze auf den Weltagrarmärkten in 2010/11 wurde dagegen von der Öffentlichkeit kaum noch wahrgenommen. Weitgehend unbekannt ist auch, dass die hohen Preise für Grundnahrungsmittel ein wichtiger Auslöser des Arabischen Frühlings waren. Hunger hat oft nur kurz ‚Konjunktur‘ in den Medien.

Im Folgenden wird öffentliche Debatte zur Hungerbekämpfung kritisch bewertet und eine alternative, auf dem Recht auf Nahrung basierende Hungerbekämpfung umrissen.

Wer hungert und warum?

Dies ist eine einfache und dennoch gerne vergessene Frage. Denn deren Beantwortung muss Grundlage für eine effektive Hungerbekämpfung sein.

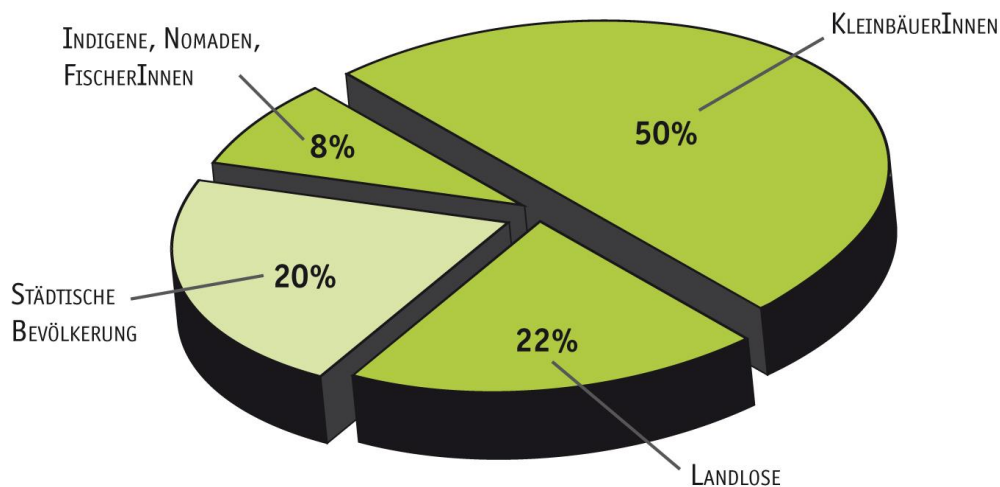
Wer? Hunger kann besonders ganz bestimmten gesellschaftlichen Gruppen zugeordnet werden. Dies haben die Vereinten Nationen 2004 erstmals auf globaler Ebene festgehalten. Demzufolge sind die Hälfte aller Hungernden KleinbäuerInnen, 22 Prozent Landlose (Saisonnarbeiter, Pächter...) und acht Prozent Indigene, Nomaden und Fischer (siehe Abbildung). 80 Prozent der Hungernden leben auf dem Land, 20 Prozent in urbanen Gebieten.⁴ Paradoxerweise ist das Gros der Hungernden in jener gesellschaftlichen Gruppe zu finden, welche selbst Nahrungsmittel produzieren und in den meisten Ländern des Globalen Südens die zentrale Säule der nationalen Ernährungssicherung sind.

¹ Der Artikel erschien erstmalig 2013 in einer leicht abgewandelten Form im Umweltjournal Rheinland-Pfalz (Heft 56, August 2013)

² Holt-Gimenez et al. (2009) Food rebellions: Crisis and the hunger for justice

³ Laut FAO ist die Zahl der Hungernden in 2011 um über 100 Millionen Menschen gefallen. Es ist jedoch unklar, inwieweit dies mit einer neuen Methodologie in Zusammenhang steht, die letztes Jahr neu zur Anwendung kam.

⁴ Andere Quellen sprechen von 70 und 75 Prozent Hungernden auf dem Land.



WER HUNGERT?

EIGENE DARSTELLUNG, DATEN: VEREINTE NATIONEN 2004 MILLENNIUM PROJECT: INTERIM REPORT OF TASK FORCE ON HUNGER

Warum? Hunger ist fast immer das Resultat von Marginalisierung und Diskriminierung – von Politikentscheidungen, von Handeln oder Unterlassen. Im Kontext der Hungernden wird auch von einer multiplen Diskriminierung gesprochen - einer politischen, ökonomischen und geografischen. Die oben identifizierten Gruppen haben kaum Möglichkeiten, Einfluss auf Politikentscheidungen zu nehmen, werden wirtschaftlich benachteiligt und wurden oft in Gebiete abgedrängt, in denen es besonders schwierig ist von der Landwirtschaft zu leben (schlechte Böden, Trockenheit, Hanglagen, schlechter Zugang zu Märkten, kaum lokale Infrastruktur...). Das KleinbäuerInnen-Netzwerkes La Via Campesina, bringt diese Benachteiligungen deutlich zum Ausdruck:

„Heute können wir kein Einkommen mehr erwirtschaften, das uns ermöglicht, in Würde zu leben. Eine Mischung aus nationalen Politiken und internationalen Rahmenbedingungen ist verantwortlich dafür, dass wir ausgelöscht werden.“⁵

Die weit verbreitete Vorstellung, Hunger hängt insbesondere mit Naturkatastrophen und Kriegen zusammen, haben die Vereinten Nationen mit der oben genannten Studie auch entkräftet. Etwa zehn Prozent der Hungernden leiden aus diesen Gründen an Unterernährung. Der Großteil der Hungernden sind chronisch Hungernde. Ihr dringendstes Problem ist der mangelnde Zugang zu produktiven Ressourcen insbesondere Land, Wasser, Saatgut, aber auch günstigen Krediten und Bildung/ Schulungen. Hunger ist also kein Schicksal, sondern von Menschen gemacht.

Drei Beispiele

Beispiel 1: Land Grabbing

Land Grabbing oder Landnahme bezeichnet eine Entwicklung der letzten Jahre, in der sich internationale Investoren (von Agrarkonzernen bis Banken und Pensionskassen) oder nationale Eliten (oft auch im Tandem) Landflächen von tausenden bis über 1 Millionen Hektar Land sichern. Globale Schätzungen sprechen von etwa 50 Millionen bis 220 Millionen Hektar Land, das in kürzester Zeit der lokalen Bevölkerung entzogen

⁵ La Via Campesina (2008) Abschlusserklärung der internationalen Konferenz zu den rechten von Bauern und Bäuerinnen, Jakarta

wurde.⁶ Zum Vergleich: Die gesamte EU 27 hat etwa 180 Millionen Hektar Ackerland. In hunderten Fallstudien wurden negative Auswirkungen und Menschenrechtsverletzungen im Zuge dieser Landnahmen dokumentiert.⁷

Kambodscha ist ein trauriger Hot Spot des Land Grabblings. Über 2 Millionen Hektar Land wurden in wenigen Jahren als sogenannte Economic Land Concessions an Investoren vergeben.⁸ Das entspricht über der Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche Kambodschas. Laut Menschenrechtsorganisationen vor Ort sind mindestens 600.000 Menschen negativ von Landkonflikten betroffen.

Wie auch auf internationaler Ebene stellen Regierung und Investoren diese Landnahmen als Strategien der Armutsbekämpfung und Entwicklung des ländlichen Raums dargestellt. Fakt ist jedoch, dass neben massiven Menschenrechtsverletzungen wie gewaltsamen Vertreibungen oder Zerstörungen von Reisfeldern auf den neuen Megaplantagen sehr viel weniger Menschen Arbeit finden als vorher in den bäuerlichen Strukturen. Viele Betroffene sind gezwungen in den Slums der Städten abzuwandern und dort tagtäglich ums Überleben zu kämpfen.

Beispiel 2: Agrarindustrielle Landwirtschaft - die grüne Hölle Paraguays

Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation WHO sterben jährlich etwa 355.000 Menschen durch Vergiftungen verursacht durch den Kontakt mit Pestiziden. Zwei Drittel im Globalen Süden. Bis heute weigern sich die herstellenden Konzerne Verantwortung zu übernehmen. Deutschland ist mit einem jährlichen Export von Pestiziden im Wert von 3,7 Milliarden USD trauriger Weltmeister.⁹

In Paraguay wurden in den letzten Jahrzehnten Bauern und Bäuerinnen systematisch von ihrem Land vertrieben um auf mittlerweile über 3 Millionen Hektar Ackerland Soja in riesigen Monokulturen anzubauen. Jährlich werden dort unvorstellbare 24 Millionen Liter Pestizide auf die Äcker gekippt. Wissenschaftliche Studien haben die Umweltschäden und Vergiftungen der Landbevölkerung vielfach dokumentiert. Das Geschäft mit den Agrargiften machen in Paraguay vor allen von Monsanto, Syngenta und Bayer. Aber auch BASF mischt mit. Sie bieten über 24 verschiedene Agrargifte auf dem dortigen Markt an.¹⁰

Auch hier diskriminieren nationale Politiken einseitig die bäuerliche Bevölkerung. So wurden beispielsweise die Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft seit 2005 von 12 Prozent auf 5 Prozent der öffentlichen Ausgaben zusammengestrichen und eine Erhöhung der minimalen Exportsteuern von 2,5 Prozent auf 6 Prozent vom Kongress, der von Großagrariern dominiert ist, verhindert.¹¹ Die Bevölkerung Paraguays spricht mittlerweile von der grünen Hölle, von völlig menschenleeren Agrarwüsten.

Beispiel 3: „Frei“-Handelsabkommen – frei von Menschenrechten

Handelsanreize können neben positiven Effekten auch negative Auswirkungen auf Menschenrechte und Umwelt haben. Regierungen weigern sich jedoch angemessene Maßnahmen zur ergreifen, um solchen möglichen Auswirkungen entgegenzuwirken.

⁶ Weltbank (2010) Rising Global Interest in Farmland sowie Oxfam (2011) Land and Power

⁷ Allein auf den akademischen Konferenzen Global Land Grabbing (www.future-agricultures.org/landgrab) und Global Land Grabbing II (www.cornell-landproject.org) wurden über hundert Studien präsentiert.

⁸ Cambodia Daily WEEKEND (March 10-11, 2012) Carving Up Cambodia

⁹ FAOStat 2013. Exportwerte für 2011 - dies beinhaltet Pestizide im engeren Sinne. Andere Agrargifte wie Insektizide, Herbizide und Fungizide sind dabei wegen nicht vorhandener Daten ab 2007 nicht enthalten.

¹⁰ Anhörung im Bundestag/ Agrarausschuss, Gäste aus Paraguay zur Agrarwirtschaft, April 2011

¹¹ Elgert (2012) Can 'responsible' soy production justify the concentration of land in Paraguay? A critical analysis of five claims about environmental, economic, and social sustainability

Das Assoziationsabkommens zwischen der EU und Zentralamerika veranschaulicht dies. In dem Abkommen werden umfassende Handels- und Investitionsliberalisierungen vereinbart, die auch auf den Anbau von Energiepflanzen Auswirkung haben. Die Ausweitung des Zuckerrohr- und Palmölausbaus für die Gewinnung von Agrartreibstoffen hat in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen geführt. Da das Abkommen anhaltende Anreize für eine weitere Expansion der Agrartreibstoffe gibt, wird es zu einer Verschärfung dieser Konflikte beitragen. Auch eine Studie der EU kommt zu dem Schluss, dass das Abkommen gerade im Bereich Agrartreibstoffe den „Druck auf die Landnutzung verstärken“ wird.

Ungeachtet dessen haben Bundestag und Bundesrat das Abkommen durchgewunken. Eine menschenrechtliche Folgenabschätzung wurde nicht durchgeführt. Es wurde kein menschenrechtlicher Beschwerdemechanismus verankert geschweige denn Mechanismen, mit denen bei negativen menschenrechtlichen Auswirkungen korrektive Maßnahmen ergriffen werden könnten.

Vom „Überfluss“ zur „Knappheit“ – ein historisches Schlaglicht

Über die letzten 40 Jahre wurde die Entwicklung des globalen Ernährungssystems von einer Weltmarkt-fixierten Politik dominiert, in deren Logik beispielsweise eine Kleinbäuerin im Senegal in direkte Konkurrenz mit einem global aufgestellten Nahrungsmittelkonzern wie Metro treten muss.¹² Nahrungsmittel wurden immer billiger - ein wichtiger Grund für die Verarmung der BäuerInnen weltweit, die heute die Hälfte der Hungernden ausmachen.

Nun wendet sich das Blatt. Die Preise steigen und werden langfristig auf einem hohen Niveau bleiben. Aber anstatt die diese Gelegenheit zu nutzen und aktiv NahrungsmittelproduzentInnen zu fördern damit sie von der Entwicklung profitieren können, wird die 'Ernährungskrise' genutzt, um BäuerInnen, NomadInnen, Indigene und FischerInnen weltweit im Namen der ‚Hungerkrisenbewältigung‘ und Produktivitätssteigerung von ihrem Land zu vertreiben.¹³ Konzerne, Banken und Investmentfonds sichern sich überall auf der Welt riesige Landflächen (auch Land Grabbing genannt), um von den gestiegenen Nahrungsmittelpreisen zu profitieren

Hunger im Überfluss – eine scheinheilige Debatte der Produktivitätssteigerung

Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte stellt in seinem Rechtskommentar zum Recht auf Nahrung klar:

*„Im Grunde liegt die Wurzel des Problems von Hunger und Mangelernährung nicht in einem Mangel an Nahrungsmitteln, sondern im mangelnden Zugang großer Teile der Weltbevölkerung zu den verfügbaren Nahrungsmitteln“.*¹⁴

Dies unterstreichen auch die globalen Zahlen. Zwar wächst die Weltbevölkerung, was gerne als Kernursache für Hunger vorgeschoben wird, jedoch wird verschwiegen, dass die Menge der verfügbaren Nahrungsmittel schneller wächst. In Zahlen: Von 1960 bis heute ist die Bevölkerung um das 2,3-fache angestiegen. Im gleichen Zeitraum ist die Nahrungsmittelproduktion um das 3,1-fache angestiegen. Rein rechnerisch hätte damit jeder Mensch auf der Welt heute 30 Prozent

¹² Besonders hervorzuheben sind die Politik der Strukturanpassungsmaßnahmen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie die Politik der Welthandelsorganisation WTO. Siehe etwa Bello (2008) Manufacturing a Global Food Crisis. In: Global Asia, Vol.3

¹³ McMichael (2012) The land grab and the corporate food regime restructuring

¹⁴ CESCR (1999) Allgemeiner Rechtskommentar 12 zum Recht auf Nahrung

mehr zu Essen als noch vor 50 Jahren.¹⁵ Wäre Produktivitätssteigerung¹⁶, wie sie von den Agribusiness-Konzernen aggressiv propagiert und von der Politik gerne aufgegriffen wird, wirklich die silberne Kugel der Hungerbekämpfung, dürfte heute niemand mehr den Hungertod sterben. Hunger ist demnach auch eine Frage der Verteilungsgerechtigkeit oder menschenrechtlich gesprochen eine Frage des Zugangs. Dabei unterstreicht das Recht auf Nahrung die große Bedeutung des direkten Zugangs zu produktiven Ressourcen um sich selbst ernähren zu können.

Regierungen fördern Agribusiness statt Hungernde

Entgegen diesen Fakten scheinen die Lobbybemühungen der Agrarkonzerne von BASF bis Monsanto bei den Regierungen gehört zu finden. „Aigner und Annan: Landwirtschaftliche Produktivität erhöhen“ hieß es beispielsweise im Dezember 2012 bei einer medienwirksamen Veranstaltung in Berlin zur globalen Ernährungssicherung. 2012 haben die G8-Staaten die so genannte *New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa* ins Leben gerufen. In Berlin wie auch bei der G8-Initiative und ihrer kleinen Schwester, dem German Food Partnership zwischen deutschen Agrarunternehmen und Entwicklungsministerium ist neben dem einseitigen Fokus auf Produktivitätssteigerung eines auffällig. Anstatt die Betroffenen vor Ort anzuhören und deren Vorschläge zur Hungerbekämpfung ernst zu nehmen, sitzen bei diesen Initiativen die Agrarkonzerne mit knallharten Geschäftsinteressen am Tisch und gestalten die Politik mit. So wird der andauernden Diskriminierung der Hungernden sicherlich nicht entgegengewirkt.

Durch die bei der G8-Initiative vereinbarten Politiken werden dann auch erwartungsgemäß jene Politikfelder abgewertet, die von zentraler Bedeutung für die ländliche Bevölkerung sind. So soll in Mosambik die freie Vergabe von Saatgut gestrichen werden und in Äthiopien Investoren einfacher Land erwerben können. All dies begünstigt einseitig die Agrarindustrie. Was sich auf dem Papier nett anhört – „Verbesserung des Investitionsklimas“ – ist ein Angriff auf die Bevölkerung im ländlichen Raum, auf ihre Wirtschafts- und Lebensweise. Eine solche Politik baut nicht auf den existierenden ländlichen Strukturen und vorhandenen Potentialen auf. Sie will sie im Gegenteil ersetzt durch eine agrarindustrielle Landwirtschaft mit wenigen, schlecht bezahlten und prekären Arbeitsplätzen.

Das Menschenrecht auf Nahrung: völkerrechtlich verbrieftes Recht jedes Menschen

Das Menschenrecht auf Nahrung (RaN) ist in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte völkerrechtlich verankert. Wie bei jedem anderen Menschenrecht müssen Staaten dieses Recht **respektieren** (Unterlassen von Handlungen, die sich negativ auf die Realisierung des RaN auswirken), **schützen** (vor Dritten, wie beispielsweise privaten Firmen) und **gewährleisten** (aktiv durch Politikmaßnahmen die Durchsetzung des RaN befördern). Für die Durchsetzung des RaN müssen Staaten das Maximum der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen einsetzen. Andere Staaten und die internationale Gemeinschaft müssen diese Bemühungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit aktiv unterstützen.

¹⁵ FAOStat 2012

¹⁶ Zudem wird gerne unterschlagen, dass sich Produktivität auf viel Variablen beziehen kann. Bei der Flächenproduktivität, also dem Ertrag pro Flächeneinheit legen beispielsweise viele Studien nahe, dass dort eine Kleinbäuerliche Landwirtschaft mit hohem Arbeitskräfteeinsatz sehr viel produktiver ist als eine „moderne“, großflächige Monokultur.

Mehrwert eines rechtebasierten Ansatzes bei der Hungerbekämpfung

Der rechtebasierte Ansatz hilft, die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und deren Probleme klar zu identifizieren. Er kann also als ein Analyseinstrument genutzt werden, welches weit über eine enge, technik- und industriedominierte Debatte hinaus geht. Wichtiger noch, er stellt die so identifizierten Gruppen ins Zentrum der Strategien zur Hungerbekämpfung und zielt direkt auf deren Selbstbefähigung ab. Ein einfaches Beispiel: Die von den meisten Akteuren – inklusive deutscher Agrar- und Ernährungsindustrie – gestellte Frage zur Hungerbekämpfung lautet: „Wie können wir die Welt ernähren?“. Diese Frage führt schnell und gewollt zu einer globalen Mengendebatte, in der mehr Produktion von Nahrungsmitteln im Zentrum steht.

Eine menschenrechtsbasierte Frage würde präziser sein und könnte lauten: „Wie können sich die Hungernden selbst ernähren?“. So kommt man zu völlig anderen Schlüssen, wie beispielsweise, dass beim Thema Produktivitätssteigerung KleinbäuerInnen selbst durch verbesserte Rahmenbedingungen und direkte Förderung in der Lage werden mehr Nahrung für sich selbst und den lokalen Markt anzubauen.

In der Menschenrechtssprache wird auch der etwas holprige Begriff ‚positive Diskriminierung‘ verwendet. Er hebt hervor, dass unter Bedingungen struktureller Ungleichheit (beispielsweise extreme Armut besonders unter KleinbäuerInnen, Frauen...), Gleichheit nicht mittels Gleichbehandlung erzielt werden kann. Hungerbekämpfung muss daher explizit an den Bedürfnissen diskriminierter Gruppen ausgerichtet werden.

Weiterhin hilft ein Menschenrechtsansatz, neben den Strukturen (bspw. Landverteilung/ Landkonzentration), den Blick auf Prozesse zu schärfen, welche oft der Diskriminierung zu Grunde liegende Ursachen sind. Bei Politikentscheidungen, die diese Gruppen direkt betreffen, sind sie fast nie in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Sie dürfen nicht mitreden, wenn es beispielsweise um die Ausgestaltung der Landwirtschaft- oder Agrarhandelspolitik geht. Die Menschenrechte fordern aber eine explizite Partizipation dieser Gruppen.

Fazit: Eine Frage des politischen Willens

Hunger ist in erster Linie eine Frage von Diskriminierung und der Verletzung von Rechten. Hunger ist damit im Kern ein politisches Problem und menschengemacht. Er kann daher nicht – so verlockend einfach es auch manchmal klingt - technisch gelöst werden. Lösungsansätze müssen zu allererst eine angemessene Beteiligung der diskriminierten Gruppen an der Erarbeitung von Lösungsansätze und Strategien beinhalten.

Das positive Vorab: Auf globaler Ebene gibt es eine erstaunliche Entwicklung. Nach der Reform des UN-Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS), der Fragen zur Ernährungssicherung global koordinieren soll, können dort mittlerweile Kleinbauernorganisationen, Vertreter von Hirtenvölkern und anderen diskriminierte Gruppen selbstorganisiert mitreden. Solche Mechanismen würden im 21ten Jahrhundert auch der deutschen und europäischen Politik gut zu Gesicht stehen.

Die Bundesregierung verweist zudem gerne und meist zu recht auf den fehlenden politischen Willen von Regierungen vor Ort, Probleme aktiv anzugehen.¹⁷ Richtig. Problematisch ist jedoch, dass damit immer die eigenen Handlungsoptionen relativiert oder ganz ausgeblendet wird. Auf EU-Ebene bedeutet das beispielsweise, die Förderung einer globalen Agrartreibstoff-Produktion, die wegen des Landhungers insbesondere das Recht auf Nahrung der armen ländlichen Gruppen

¹⁷ BMZ beim Gespräch im IASS zu G8 Land Transparenz Initiative, 23. April 2013

gefährdet, einzustellen und wirksame Maßnahmen zur Regulierung der Finanzbranche im Bereich Agrarrohstoffe (Stichwort Nahrungsmittelspekulation) zu ergreifen. Politischer Unwille der Bundesregierung lässt sich auch am Beispiel Land Grabbing aufzeigen. Aktuell wird im Rahmen der G8 ein „Landtransparenzinitiative“ vorbereitet, die auf freiwilliger Basis mehr Datentransparenz von Staaten und der Privatwirtschaft bei Landtransfers schaffen will. Die fragliche Legitimität der G8 eine solche Initiative ohne Einbindung globalen Koordinierungsgremiums, des oben genannten CFS zu machen, begründen sie mit der Tatsache, dass ein „Großteil der Investoren aus den G8-Ländern stammt“.¹⁸ FIAN und andere Nichtregierungsorganisationen haben mehrfach eingefordert, dass aus eben dieser Kausalität heraus eine effektive Regulierung dieser Investoren in den G8-Heimatländern zwingend notwendig ist. Es wurde eine ganze Palette von Handlungsoptionen in diese Richtung vorgeschlagen.¹⁹ Sie wurden allerdings nicht weiter verfolgt. Die bedeutende eigene menschenrechtliche Verantwortung bei so zentralen Themen zur Hungerbekämpfung wird damit einzig auf ohnehin schlecht ausgestattete Regierungen im globalen Süden abgewälzt. Das ist ungenügend.

FIAN Deutschland e.V.

Briedeler Straße 13

50969 Köln

Kontakt:

Telefon: 0221/7020072

Web: www.fian.de

Mail: info@fian.de

¹⁸ Arbeitspapier der G8 zu Land vom April 2013

¹⁹ FIAN, Misereor, Oxfam, Welthungerhilfe, Brot für die Welt (2013) Transparenz alleine Reicht nicht