

ZUR NOTWENDIGKEIT EINES RECHTEBASIERTEN ANSATZES

WELTERNÄHRUNG

In den letzten sechs Jahren erreichten die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel zweimal Rekordhöhen. 2007/08 erregten „Hungeraufstände“ in über 60 Ländern große mediale Aufmerksamkeit. Arme Menschen konnten sich die Nahrung zum täglichen Überleben nicht mehr leisten. Die Zahl der Hungernden stieg erstmals auf über eine Milliarde Menschen. Der Skandal des Hungers in einer reichen Welt wurde damals kurzfristig deutlich wahrgenommen. Aber eben nur kurzfristig, denn Hunger hat oft nur kurz „Konjunktur“ in den Medien. Im folgenden Artikel wird die öffentliche Debatte zur Hungerbekämpfung kritisch bewertet und eine alternative, auf dem Recht auf Nahrung basierende Hungerbekämpfung umrissen. Diese zeigt vor allem eines: Hungerbekämpfung muss als Kampf gegen vielfältige Diskriminierung verstanden werden.

Von Roman Herre

Wer hungert und warum? Dies sind einfache und dennoch gerne vergessene Fragen. Denn deren Beantwortung muss Grundlage für eine effektive Hungerbekämpfung sein.

WER HUNGERT?¹

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 (Saisonarbeiter, Pächter, ...) und acht Prozent Indigene, Nomaden und Fischer (siehe Abbildung). 80 Prozent der Hungernden leben auf dem Land, 20 Prozent in urbanen Gebieten.² Paradoxe Weise ist das Gros der Hungernden in jener gesellschaftlichen Gruppe zu finden, welche selbst Nahrungsmittel produziert und in den meisten Ländern des Globalen Südens die zentrale Säule der nationalen Ernährungssicherung ist.

WARUM HUNGERN MENSCHEN?

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.“³ 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.

VOM „ÜBERFLUSS“ ZUR „KNAPPHEIT“

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.⁴ 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 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.⁵ Konzerne, Banken und Investmentfonds sichern sich überall auf der Welt riesige Landflächen (auch Land Grabbing genannt), um von den gestiegenen Nahrungsmittelpreisen zu profitieren (Vgl. Box S. 18).

DIE SCHEINHEILIGE DEBATTE ZU 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.“⁶

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 mehr zu Essen als noch vor

1 Laut FAO ist die Zahl der Hungernden in 2011 um über 100 Millionen Menschen gefallen. Es ist jedoch unklar in wieweit dies mit einer neuen Methodologie in Zusammenhang steht, die letztes Jahr neu zur Anwendung kam. Mehr Infos siehe Kasten
2 Andere Quellen sprechen von 70 und 75 Prozent Hungernden auf dem Land.

3 La Via Campesina (2008) Abschlussklärung der internationalen Konferenz zu den Rechten von Bauern und Bäuerinnen, Jakarta
4 Besonders hervorzuheben sind die Politik der Strukturpassungsmaßnahmen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie die Politik der Welt handelsorganisation WTO. Siehe etwa Bello (2008) Manufacturing a Global Food Crisis. In: Global Asia, Vol.3

5 McMichael (2012) The land grab and the corporate food regime restructuring
6 CESCR (1999) Allgemeiner Rechtskommentar 12 zum Recht auf Nahrung

50 Jahren.⁷ Wäre Produktivitätssteigerung⁸, 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 und besonders 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 SETZEN AUF AGRIBUSINESS

Entgegen diesen Fakten scheinen die Lobbybemühungen der Agrarkonzerne von BASF bis Monsanto bei den Regierungen Gehör 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 aus 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 anhaltenden Diskriminierung der Hungernen sicherlich nicht entgegengewirkt.

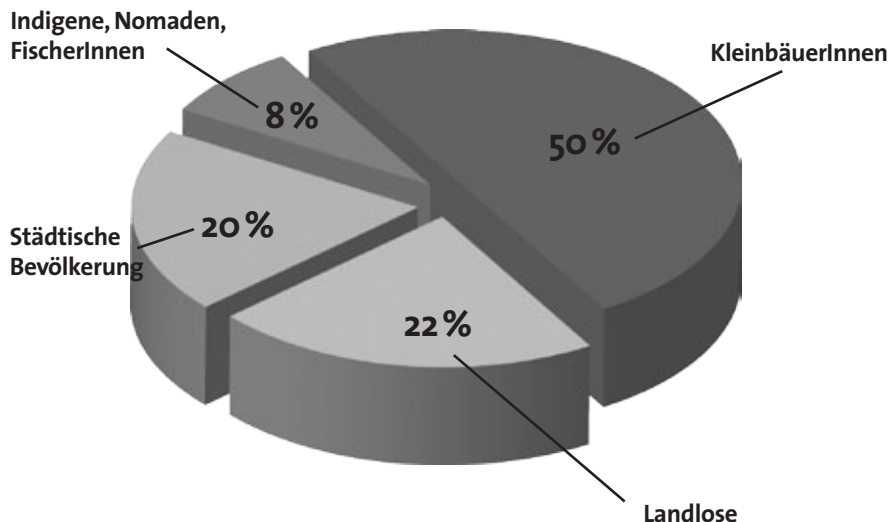
Durch die bei der G8-Initiative vereinbarten Politiken werden dann auch erwartungsgemäß jene Politikfelder abgewertet, die von zentraler Bedeutung für die ländliche Bevölkerung sind. So soll in Mosambik die freie Vergabe von Saatgut gestrichen werden und in Äthiopien Investoren einfacher Land erwerben 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 durch eine agrarindustrielle Landwirtschaft mit wenigen, schlecht bezahlten und prekären Arbeitsplätzen ersetzen.

7 FAOSTat 2012

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

Wer hungert?

Daten: Vereinte Nationen 2004 Millenium Project: Interim Report of Task Force Hunger



DAS MENSCHENRECHT AUF NAHRUNG RESPEKTIEREN

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 (die 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.

MEHRWERT EINES RECHTEBASIERTEN ANSATZES

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 die Lage versetzt 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

BEISPIEL 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 wurde.¹ 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.²

Kambodscha ist ein trauriger Hot Spot des Land Grabbing. Über 2 Millionen Hektar Land wurden in wenigen Jahren als sogenannte Economic Land Concessions an Investoren vergeben.³ 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 dar. 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.

-
- 1 Weltbank (2010) *Rising Global Interest in Farmland* sowie Oxfam (2011) *Land and Power*
 - 2 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.
 - 3 *Cambodia Daily WEEKEND* (March 10-11, 2012) *Carving Up Cambodia*

ZAHLENZAUBER: WIRKLICH WENIGER HUNGER IN DER WELT?

Durch eine neue Bemessungsmethode der FAO, die seit 2012 angewandt wird, scheint der Hunger quasi wie von Geisterhand auf dem Rückzug. Dies hat eine Debatte um Aussagekraft der Zahlen losgetreten. Die Menschenrechtsorganisation FIAN sieht folgende Beschränkungen bei den Zahlen: Fragwürdige Messlatte beim Kalorienverbrauch. Der Kalorienverbrauch war und ist die Grundlage der FAO-Zahlen. Die FAO legt jedoch für den Kalorienbedarf einen „bewegungsarmen Lebensstil“ (bspw. Büroarbeit) zu Grunde, obwohl sie selbst von „harter/anstrengender körperlicher Arbeit“ armer Menschen spricht. Dies führt zu einem sehr niedrigen angenommenen Kalorienbedarf. Würde der Berechnung des Kalorienbedarfs nicht ein bewegungsarmer, sondern ein „moderater Lebensstil“ (bspw. Servicekraft) zugrunde gelegt, würde die FAO-Schätzung 50 Prozent mehr hungernde Menschen ergeben. In Zahlen: ein Sprung von 842 Millionen auf 1.297 Millionen Menschen.

Nahrungsmittelpreise werden großteils ausgeklammert. Für arme Menschen spielen Kosten für Nahrungsmittel eine zentrale Rolle. Viele müssen bis zu 80 Prozent ihres Einkommens für den Kauf von Nahrungsmitteln ausgeben. Steigen die Preise (wie 2007/08 geschehen), können sie sich schnell keine Nahrung mehr leisten.

Nach FAO-Zählweise muss man ein ganzes Jahr am Stück hungern. Durch die statistische Begrenzung fallen z.B. Menschen durch das Raster, die bedingt durch extreme Wetterereignisse (Dürren, Überschwemmungen,...) ihre Ernte und damit ihre Ernährungsgrundlage für mehrere Monate verlieren. Ebenso diejenigen, die sich bei kurzfristigen extremen Preissteigerungen Grundnahrungsmittel nicht mehr leisten können, oder der Teil der Landbevölkerung, der jedes Jahr vor der neuen Ernteperiode die Vorräte des vergangenen Jahres bereits aufgebraucht hat. Die FAO-Definition von Ernährungssicherheit integriert diese Menschen hingegen. Sie besagt, dass man „zu allen Zeiten“ Zugang zu ausreichender Nahrung haben muss.

Die FAO-Zahlen geben kaum eine realistische Zahl der Hungernden weltweit wieder. Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung werden durch die FAO-Berechnungen nur teilweise abgedeckt – und können oft auch nicht in globalen Zahlen erfasst werden. Die Änderung der Methode und die damit verbundenen statistischen Auswirkungen zeigen zudem deutlich, mit welcher Vorsicht solche Zahlen zu genießen sind. Problematisch ist, dass diese Zahlen trotzdem von den Medien, der Zivilgesellschaft, der breiten Öffentlichkeit und auch der Politik als realistische Hungerzahlen verstanden und genutzt werden. Die FAO trägt mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit sicherlich dazu bei.

Quelle: Auszug/ Zusammenfassung des FIAN Hintergrundpapier, Oktober 2013
Die ausführliche Darstellung der Kritikpunkte ist im Hintergrundpapier unter www.fian.de nachzulesen.

– technisch gelöst werden. Lösungsansätze müssen zu allererst eine angemessene Beteiligung der diskriminierten Gruppen an der Erarbeitung von Lösungsansätzen 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 diskriminierten Gruppen selbstorganisiert mitreden. Solche Mechanismen würden im 21. 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.⁹ Richtig. Problematisch ist jedoch, dass damit immer die eigenen Handlungsoptionen relativiert oder ganz ausgeblendet werden. 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 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. Auf dem diesjährigen G8-Gipfel in Großbritannien wurde eine „Landtransparenzinitiative“ vorgestellt, 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“.¹⁰ FIAN und andere Nichtregierungsorganisationen haben mehrfach eingefordert, dass wegen eben dieser Kausalität eine effektive Regulierung dieser Investoren in den G8-Heimatländern zwingend notwendig ist. Eine ganze Palette von Handlungsoptionen wurde von FIAN und anderen NRO vorgeschlagen.¹¹ Sie wurden allerdings nicht aufgegriffen. Die bedeutende eigene menschenrechtliche Verantwortung bei derart zentralen Themen zur Hungerbekämpfung wird damit einzig auf ohnehin schlecht ausgestattete Regierungen im globalen Süden abgewälzt. Das ist ungenügend.

Roman Herre ist Referent für Landwirtschaft, Landkonflikte und Agrarhandel bei FIAN Deutschland.

-
- 9 BMZ beim Gespräch im IASS zu G8 Land Transparenz Initiative, 23. April 2013
 - 10 Arbeitspapier der G8 zu Land vom April 2013
 - 11 FIAN, *Misereor, Oxfam, Welthungerhilfe, Brot für die Welt* (2013) *Transparenz alleine Reicht nicht*