

Der Kampf für eine Welt ohne Hunger

Wie normativer Wandel in die politische Praxis Eingang finden muss

EDITORIAL

Man sollte sich ab und zu die Zahlen und Fakten vor Augen halten, um die Größe des Problems nicht zu vergessen: Von den ca. 7,2 Milliarden Menschen auf der Erde leiden 795 Millionen an Hunger. Rechnet man dazu noch die Menschen, die an „verstecktem Hunger“ leiden, das heißt, Menschen, die durch nährstoffarme Ernährung in ihrer geistigen und körperlichen Entwicklung behindert und anfällig für gefährliche Infektionskrankheiten sind, kommt man auf 2 Milliarden. Weltweit ist Hunger das größte Gesundheitsrisiko. An Hunger sterben mehr Menschen als an AIDS, Malaria und Tuberkulose zusammen.

Carolyn Anthes analysiert die Ursachen des Problems und zeigt, dass nur durch strukturelle Änderungen der Hunger in der Welt effektiv bekämpft werden kann.

Nicht zuletzt dank zivilgesellschaftlicher Akteure ist in den letzten Jahren ein globaler Diskurs über Ernährungssicherheit, das Recht auf Nahrung und Ernährungssouveränität angestoßen worden. Es wurden Erklärungen und Leitlinien von UN-Organisationen und UN-Sonderberichterstattern verfasst, die sich für die Implementierung des Rechts auf Nahrung starkmachen.

Wer hier nur Fortschritte „auf dem Papier“ sieht, verkennt die Macht von normativen Prozessen. Der gesellschaftliche Druck auf politische Akteure, Agrarindustrie und Investoren wächst. Ein steigendes Problembewusstsein sorgt für Wachsamkeit und die Forderung nach praktischen Konsequenzen nach all den Ursachenanalysen kann nicht mehr so leicht ignoriert werden. *Karin Hammer*



„Land grabbing“ verschärft den Hunger in der Welt. Der Ausverkauf von Ackerland an Investoren ist eine Folge der gestiegenen Nahrungsmittelpreise und des wachsenden Bedarfs an Bioenergie und Futtermitteln. Umsiedlungen und Vertreibungen stürzen Millionen Menschen in Armut und Hunger.

Foto: © picture alliance/dpa

Carolyn Anthes

„Feeding the Planet, Energy for Life“ – unter diesem Titel lädt Mailand noch bis Ende Oktober 2015 zur Weltausstellung Expo. Während die viel kritisierte „aufgeblähte Extravaganz“¹ der kostspieligen Ausstellung kaum überrascht, ist mehr als fraglich, wie sie dazu beitragen soll, die drängende Welternährungskrise angemessen zu thematisieren. Nur wenige Kilometer vom Ausstellungsgelände entfernt trafen sich denn auch Anfang Juni mehr als 180 Aktivistinnen und Aktivisten zu einer alternativen „People’s Expo“, um gegen das von marktmächtigen Sponsoren (McDonald’s, Coca-Cola, Nestlé, Syngenta etc.) geförderte Megaevent Stellung zu beziehen. Ein Veranstalter erklärt: „It [Expo 2015] fails to promote the small food producers, the peasants, the fishermen (...).

They’re the principal actors in the work, but paradoxically they’re also those who suffer first from hunger and malnutrition.“²

Es ist inzwischen zu genüge dokumentiert, dass die überwiegende Mehrheit der Hungernden und Mangelernährten paradoxerweise genau dort lebt, wo Nahrungsmittel produziert werden: in den ländlichen Räumen. Meist sind sie sogar selbst Nahrungsmittelproduzenten. Warum dies jedoch gar nicht so paradox ist, wie es scheint, sondern mit einem analytischen Blick auf Entwicklungen im globalen Ernährungssystem sowie politische Versäumnisse erklärt werden kann, zeichnet dieser Standpunkt schlaglichtartig nach. Er zeigt zudem auf, welche normativen Gegenprozesse bereits im Gange sind, die u.a. mit Rückgriff auf Menschenrechte und Reformen in der Landnutzung versuchen, entscheidende Weichen für einen Ausweg aus der chronischen Welternäh-

rungskrise zu stellen, indem sie die Rechte von Kleinbauern stärken und strukturelle Ursachen fokussieren.

Ich argumentiere, dass es einen normativen Wandel und damit Fortschritt gibt, der sich im Diskurs nachzeichnen lässt. Dieses Umdenken findet noch zu wenig Eingang in die politische (Handlungs-)Praxis, wie der kritische Blick auf die aktuelle Kleinbauernförderung zeigt. Es gibt allerdings Anzeichen für Veränderungen und der Fortschritt „auf dem Papier“ hilft dabei, die politischen Akteure weiter unter Legitimationsdruck zu setzen, damit sie endlich den Weg zu einer nachhaltigen Hungerbekämpfung einschlagen. Im Lichte dessen entwickle ich Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung und ihre Entwicklungszusammenarbeit (EZ), die in der normativen Entwicklung eine engagierte Rolle spielte und dieser Verantwortung nun auch in der praktischen Umsetzung gerecht werden muss.

Der Standpunkt fußt dabei auf der Tatsache, dass die chronische Unter- und Mangelernährung fast eines Drittels der Weltbevölkerung nicht auf einem weltweiten Mangel an angemessener Nahrung beruht. Sie ist vielmehr ein Problem der historischen und strukturellen Unterdrückung und Marginalisierung einzelner Personengruppen, die in Armut leben und unter Verteilungsungerechtigkeit leiden. Was ihnen zu einer angemessenen Ernährung fehlt, ist der sichere Zugang zu Nahrung und produktiven Res-

ourcen, allen voran Land, sowie zusätzliches Einkommen. Die Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008 (siehe Kasten) und der globale „Landraub“ haben die Auswirkungen einer Politik verschärft, die die Hungernden und ihre Belange viele Jahrzehnte vernachlässigt hat. Stattdessen wurden die finanzstarken Investoren, Agrarkonzerne und so das Modell der industriellen Landwirtschaft gefördert. Wirtschaftsinteressen übertrumpfen bis heute eine nachhaltige und an den Bedürfnissen der Betroffenen orientierte Ernährungssicherung.

Historisches Unrecht – Anhaltende Diskriminierung

Gegenwärtig leiden Zahlen der FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*) zufolge noch immer 795 Millionen Menschen weltweit an Hunger. Berücksichtigt man dazu noch die Menschen, die von dem kaum minder gravierenden Mikronährstoffmangel („verborgener Hunger“) betroffen sind, wächst diese Zahl sogar auf mehr als das Doppelte an: 2 Milliarden Menschen. Der Skandal ist dabei, dass rechnerisch mehr als ausreichend Nahrung pro Kopf produziert wird, um die Welt ernähren zu können. Noch hält die Agrarproduktion problemlos Schritt mit der rapide wachsenden Weltbevölkerung – entgegen einigen Sirenenrufen der industriellen Landwirtschaft, die aus

wirtschaftlichem Interesse auf steigende Produktivität setzt.

Schätzungen zufolge leben dabei etwa 80 Prozent und damit die überwiegende Mehrheit der weltweit Hungernden in ländlichen Gebieten. Sie sind als arme Kleinbauern, Hirten, Fischer, landlose Tagelöhner oder auch indigene Völker vom Zugang zu produktiven Ressourcen, z.B. fruchtbarem Land und Wasser, Saatgut und Krediten abhängig.³ Oft verfügen sie nicht über genügend finanzielle Mittel zum (Zu-)Kauf von Nahrung, da Erwerbsarbeit knapp ist bzw. schlecht bezahlt wird. Zudem sind diese Bevölkerungsgruppen meist mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt. Frauen sind weitaus stärker von Hunger und Armut betroffen.

Diese Diskriminierungen datieren in weiten Teilen zurück bis in die Feudal- und Kolonialzeit, als wenige Privilegierte das verfügbare Land unter sich aufteilten. Verschärft wurden sie oft durch Jahrzehnte währende Bürgerkriege, im Zuge derer sich Militär und mächtige Eliten immer mehr Land aneignen und die Besitzverhältnisse kontrollieren konnten. Die vielerorts hieraus resultierende Landkonzentration in den Händen einiger Großgrundbesitzer führt dazu, dass die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung auch heute noch von teils verschwindend kleinen und noch dazu weniger fruchtbaren Landflächen leben muss. Sie sind überproportional von Armut, Hunger und Mangelernährung betroffen. In Guatemala zum Beispiel – das laut dem UN-Welternährungsprogramm die vierthöchste Unterernährungsrate von Kindern unter fünf Jahren verzeichnet – ist Landbesitz extrem ungleich verteilt.⁴ Zwei Prozent der Bevölkerung besitzen bis zu 75 Prozent der landwirtschaftlichen Flächen, während 90 Prozent der Kleinbauern jeweils weniger als 1 Hektar zur Bewirtschaftung bleibt. Die UN haben errechnet, dass hier das Ausmaß von Hunger und Mangelernährung direkt von der Größe (und Qualität) des zur Verfügung stehenden Landes abhängt und aus der extremen Ungleichverteilung von Land resultiert: je kleiner die Anbaufläche, desto größer die Mangelernährung. Zudem befindet sich das fruchtbarste Land in den Händen der Großgrundbesitzer, während die große Mehrheit der Kleinbauern und Indigenen die steilen Hanglagen kultivieren muss. Guatemala ist bei Weitem kein Einzelfall (siehe z.B. Bolivien oder Äthiopien). Dass indigene Bevölkerungsgruppen wiederum zu

Die Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008

Während der Nahrungsmittelpreiskrise in den Jahren 2007/2008 schnellten die Nahrungsmittel- und Getreidepreise in ungeahnte Höhen und lösten in mehreren Ländern sogar Hungerrevolten aus. Die akute Krise führte die Schwachstellen eines Systems vor Augen, das die armen und marginalisierten Bevölkerungsteile strukturell vernachlässigt. Statt Selbstversorgung war von der Weltbank der Zugang zum Weltmarkt durch die Konzentration auf wenige, erfolgsversprechende Exportprodukte (oft Bananen, Kaffee, Kakao & Co.) propagiert worden. Viele Länder, in denen Unterernährung herrscht, wurden so zu Nettoeinkäufern von Grundnahrungsmitteln (von bis zu 30 Staaten im Jahr 1980 auf 100 im Jahr 2005), was sie schutzlos den Preissteigerungen auf den Weltmärkten auslieferte. Als Ursache dieser Krise von 2007/2008 gilt dabei eine Kombination von mehreren Faktoren, hierunter hohe Erdöl- und Düngemittelpreise, starke Wettereinflüsse (auch zurückzuführen auf den Klimawandel), Agrartreibstoffförderung und damit eine Verknappung der Landfläche für die Nahrungsmittelproduktion, mangelhafte staatliche Vorratshaltung, Finanzspekulationen im Agrarsektor und die stagnierenden Investitionen in die ländliche Entwicklung und Landwirtschaft. Verschärft wurde die Lage durch protektionistische Exportstopps einiger Staaten, die das Getreideangebot auf dem Weltmarkt noch mehr verknappten, was die Preise weiter in die Höhe trieb und zu Nahrungsmittelengpässen in vielen Importstaaten führte.

den Personengruppen gehören, die besonders häufig in Armut leben und mangelernährt sind, verweist auf ihre in historischem Unrecht und Unterdrückung wurzelnde Situation, die sich in massiver Ungleichverteilung von Land und Ressourcen sowie mehrfacher Diskriminierung fortschreibt.

Das *Advisory Committee* des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen in Genf führt fünf Hauptgründe dafür an, warum insbesondere Kleinbauern und andere Menschen in ländlichen Regionen 80% der weltweit Hungernden ausmachen:

1. Landenteignung, Vertreibung und Umsiedlung;
2. Geschlechtsspezifische Diskriminierung von Frauen;
3. Keine politischen Maßnahmen für ländliche Entwicklung, wie z.B. Agrar- und Landreformen;
4. Fehlende Mindestlöhne und mangelnde soziale Sicherheit;
5. Unterdrückung und Kriminalisierung von Bewegungen, die für die Rechte von Menschen in ländlichen Regionen streiten.

Die erste Ursache ist eng mit der extremen Ungleichverteilung von Land und Macht verknüpft, die eine derartige Missachtung der Rechte von marginalisierten Bevölkerungsgruppen überhaupt erst möglich macht und politische Eliten sowie Großgrundbesitzer übervorteilt. Landenteignungen und Vertreibungen (*forced evictions*) sind oft eine besonders schwere Form von Menschenrechtsverletzungen, da sie den Betroffenen ihre (sowieso schon magere) Lebensgrundlage entziehen. Auch die zweite Ursache, die geschlechtsspezifische Diskriminierung von Frauen, beruht auf wirkmächtigen Machtverhältnissen, oft auf mehreren Ebenen (familiär, lokal, national, global). Frauen leiden ganz besonders unter mehrfacher Diskriminierung („weiblich, arm, ländlich und indigen“), produktive Ressourcen wie Land und Kredite sind für sie meist nicht zugänglich. Hier spielen neben diskriminierendem Erbrecht tradierte Sitten und Gebräuche eine große Rolle. Schließlich sind 70% der Hungernden auf der Welt Frauen.⁵ Die Benachteiligung und Marginalisierung von Frauen ist eine strukturelle Ursache dafür, dass sie nicht dazu beitragen können, sich und ihre Familien zu ernähren. Forschungen der FAO zeigen zudem, dass die Zahl der Hungernden um fast 20 Prozent gesenkt werden könnte, wenn in der Landwirtschaft tätige Frauen in

den Entwicklungsländern den gleichen Zugang zu produktiven Ressourcen hätten.⁶ Die dritte Hauptursache betrifft das Ausbleiben von Agrar- und Landreformen zugunsten der Hungernden sowie einen Mangel an weiteren politischen Maßnahmen zur ländlichen (Agrar-)Entwicklung. Auch hier treten die historisch bedingte, extreme Ungleichverteilung von (Zugang zu) Land und das Versäumnis, diese entschieden anzugehen, als Hinderungsgrund für eine nachhaltige Ernährungssicherung zutage. Fehlende soziale Sicherungsnetze und extrem niedrige Löhne sind weitere Ursachen und machen v.a. landlosen Tagelöhnern und ihren Familien das Überleben schwer. Immer wieder wird auch von moderner Sklaverei und Zwangsarbeit berichtet, so z.B. in Bolivien, wo sich viele Arbeiter auf großen Plantagen verdingen und sich quasi feudalen Verhältnissen beugen müssen. Schließlich ist fünftens die Unterdrückung und Kriminalisierung von sozialen Bewegungen und Menschenrechtsverteidigern, die sich für die Menschen in ländlichen Regionen einsetzen, ein weiterer Ausdruck der herrschenden Machtverhältnisse. Aktivistinnen und Aktivisten sind hochgradig gefährdet, verfolgt und sogar ermordet zu werden, was den Status quo weiter zementiert.⁷

Die genannten Ursachen und Beispiele unterstreichen: Hunger ist im Kern ein Problem von politischer, sozialer und ökonomischer Dimension. Anstatt der üblichen Fokussierung auf steigende Produktivität mittels immer neuer technischer Lösungen (z.B. gentechnisch verändertes Saatgut) ist es an der Zeit, die strukturellen Ursachen von Hunger und Mangelernährung anzugehen, die im sozioökonomischen und institutionellen Gefüge auf lokaler, nationaler und auch globaler Ebene zu finden sind. Nur so besteht die Chance, das Welthungerproblem effektiv und nachhaltig zu lösen. Allerdings ist in den vergangenen Jahrzehnten oft das Gegenteil passiert und eine inadäquate politische Agenda verfolgt worden, wie der folgende Abschnitt zeigt.

Rote Karte für die „Grüne Revolution“

In den 1960er Jahren begann die so genannte „Grüne Revolution“ durch Mechanisierung, ertragreichere und patentierbare Hochleis-

Wer hungert?

Anteil der Hungernden

(davon insgesamt 70 Prozent Frauen und Mädchen):

- 50% Kleinbäuer/innen
- 20% Landlose
- 20% Stadtbevölkerung
- 10% Fischer/innen, Jäger/innen, Hirt/innen

Quelle: Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

tungsorten, Düngung und Pestizideinsatz die landwirtschaftliche Produktion zu steigern und von Grund auf zu verändern. Die politischen Leitfiguren der Nachkriegszeit waren überzeugt, dass der Welthunger nur durch Produktivitätssteigerungen mit dem Einsatz von neuen Technologien besiegt werden könne. Zwar konnte der Ertrag tatsächlich erhöht werden, doch sind die negativen Folgen dieser nicht nachhaltigen Entwicklung überwältigend. Das Modell der industriellen Landwirtschaft bringt u.a. die Zerstörung von fragilen Ökosystemen, die Reduktion der biologischen Artenvielfalt, Bodenerosion, Überdüngung, Schadstoffbelastung, Beschleunigung des Klimawandels und nicht zuletzt die fortwährende Marginalisierung von Kleinbauern mit sich. Abgesehen vom klaren Mangel an Nachhaltigkeit hat es die „Grüne Revolution“ mit ihrem Fokus auf technische Lösungen gegen den Welthunger bis heute offensichtlich nicht vermocht, die chronische Welternährungskrise zu entschärfen oder gar zu lösen. Eindeutige Profiteure sind hingegen Agrar- und Saatgutunternehmen, die im globalen Norden von Subventionen profitierten und große Gewinne einstreichen konnten. In den 1970er und 80er Jahren formierten sich Fürsprecher einer marktorientierten Liberalisierung gegen die staatliche Einflussnahme im Landwirtschaftssektor und bereiteten den Weg für eine bedenkliche Entwicklung. Die internationalen Finanzorganisationen etablierten im Fahrtwind des Neoliberalismus ihre Vormachtstellung und übten fortan entscheidenden Einfluss auf das Welternährungssystem und seine nationalen Ableger aus. Die Kombination aus Öffnung der nationalen Märkte (Handelsliberalisierung), Deregulierung und Privatisierung galt als Rezept, die herrschenden sozioökonomischen Probleme der Zeit zu lösen, inklusive des Welthungers.⁸ Unter dem Schlagwort der „Strukturanpassungsprogramme“ erlegten Weltbank und Internationaler Währungsfonds verschuldeten Entwicklungsländern drastische Maßnahmen zum Abbau von Schulden auf, was die staatlichen Institutionen weiter schwächte und die öffentliche Förderung des Landwirtschaftssektors eindampfte. Investitionen, insbesondere in die kleinbäuerliche Landwirtschaft, wurden massiv zurückgefahren, auch der Anteil der in die Förderung der ländlichen Räume fließenden Entwicklungshilfe schrumpfte auf

verschwindend geringe Beträge. Letztlich mündete dies in eine umfassende Vernachlässigung der Landwirtschaft und fortschreitende Entmachtung von kleinbäuerlichen Nahrungsmittelproduzenten.

Der World Development Report 2008 der Weltbank räumte schließlich ein, dass es ein strategischer Fehler gewesen sei, die Landwirtschaft als Wachstumsmotor zu vernachlässigen – nach zwei Jahrzehnten der negativen Auswirkungen ihrer eigenen Strukturanpassungspolitik. Ebenfalls 2008 machte der Weltagrarbericht („Landwirtschaft am Scheideweg“) – der in einem langjährigen, inklusiven Prozess mit Beteiligung von Wissenschaft, UN-Organisationen, Regierungen, Agrarunternehmen und Zivilgesellschaft erarbeitet worden war – unmissverständlich deutlich: „Weiter wie bisher ist keine Option“. Die „Grüne Revolution“ sei kein Zukunftsmodell und die Agrarpolitik müsse radikal umsteuern.

Es lässt sich resümieren, dass im Rahmen einer falschen politischen Prioritätensetzung genau das Gegenteil von dem passiert ist, was hätte passieren müssen, um die Hauptursachen der anhaltenden Ernährungskrise anzugehen. Ländliche Regionen wurden von nationaler und globaler Seite politisch und

finanziell vernachlässigt und die kleinbäuerliche Landwirtschaft marginalisiert. Das noch immer präasente Paradigma von „mehr Produktivität und unregulierter Markt“ versäumt es, der großen Mehrheit der Hungernden zu helfen. Es ist unfähig, deren Diskriminierung und Marginalisierung abzubauen und mit partizipativen Agrar- und Landreformen die Schere der ungleichen Verteilung von Lebenschancen und Wohlstand zu schließen. Festzuhalten bleibt, dass das institutionelle Versagen, Hunger und Mangelernährung bis ins 21. Jahrhundert hinein nicht beseitigt zu haben, kein Naturgesetz ist, sondern auf einer mächtigen politischen und ökonomischen Agenda basiert, die die strukturellen Ursachen der Ernährungs Krise verschärft hat, anstatt sie zu beseitigen. Diese Agenda beruht auf Interessenkonstellationen, die eine industrielle, auf den Export und globale Wertschöpfungsketten ausgerichtete Landwirtschaft stärken.

Landraub statt Landreform

In den vergangenen Jahren hat unter dem Schlagwort „Landraub“ (*land grabbing*) schließlich eine Entwicklung für Aufsehen

Der Fall Kaweri Coffee Plantation

Im Jahr 2001 vertrieb die ugandische Armee gewaltsam 4000 Menschen, zumeist Kleinbauern und ihre Familien, von ihrem Land, das zuvor von der Regierung an die Firma *Kaweri Coffee Plantation Ltd.*, einem hundertprozentigen Tochterunternehmen der Hamburger *Neumann Kaffee Gruppe*, verpachtet worden war. Der Geschäftsführer des deutschen Mutterkonzerns eröffnete gemeinsam mit Präsident Museveni die neue Plantage. Obwohl die Vertriebenen ihren gesamten Besitz verloren, ihr Recht auf Nahrung missachtet wurde und einige sogar an den Folgen starben, warten sie noch immer auf Entschädigung. Der Versuch, *Kaweri* durch eine Klage vor Gericht in Kampala zur Verantwortung zu ziehen, mündete nach elfjährigem, mehrfach verschlepptem Verfahren 2013 in einen Schuldspruch gegen *Kaweri*. *Kaweri* legte umgehend Berufung ein. Die ugandische Regierung hat zweifellos ihre menschenrechtlichen Achtungs- und Schutzpflichten verletzt. Der Investor, die *Neumann Kaffee Gruppe* hat ihre menschenrechtliche Verantwortung missachtet. Auch die Bundesregierung ist ihren extraterritorialen menschenrechtlichen Staatenpflichten nicht gerecht geworden. Ein 2009 von den Vertriebenen (unter Mithilfe der Menschenrechtsorganisation FIAN) angestrebtes Vermittlungsverfahren bei der Nationalen Kontaktstelle (NKS) zu den OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen führte ebenfalls ins Leere und Deutschland wurde in der Folge vom UN-Menschenrechtsausschuss, der die Einhaltung des UN-Zivilpakts (Internationaler Pakt über zivile und politische Rechte) überwacht, für einen Mangel an Rechtsmitteln gerügt. Der Ausschuss ermahnte Deutschland, den Rechtsschutz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch international agierende deutsche Firmen zu stärken.

gesorgt, die das Problem noch weiter verschärft hat. Wie in einem Brennglas bündeln sich hier Fehlentwicklungen und strukturelle Versäumnisse der letzten Jahrzehnte im Bereich Ernährungssicherung und ländliche Entwicklung. Zwar sind Landkäufe oder Landpachten von in- und ausländischen Investoren kein neues Phänomen und Investitionen in ländliche Regionen vor dem Hintergrund der jahrzehntelangen Vernachlässigung prinzipiell zu begrüßen. Doch ist das etwa seit dem Jahr 2000 zu beobachtende und im Zuge der Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008 in die Öffentlichkeit gesickerte Ausmaß von *land grabbing* samt Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit der lokalen Bevölkerungen besorgniserregend. Die Schätzungen gehen auseinander, da viele Landdeals im Agrarsektor geheim stattfinden, bewegen sich aber in Größenordnungen von vielen Millionen Hektar⁹ Land, die oftmals zum Anbau von Agrartreibstoffen, Zucker und Soja vornehmlich in Ländern des globalen Südens, aber auch in Osteuropa, den Besitzer oder Pächter gewechselt haben. Fruchtbare Flächen gehen für die lokale Nahrungsmittelproduktion verloren und werden im Vorfeld als „ungenutzt“ deklariert, was die teils gewohnheitsrechtliche Nutzung durch ländliche Bevölkerungsgruppen ignoriert. Gerade in Ländern des globalen Südens ist diese Nutzungsform weit verbreitet, rechtlich abgesicherte Landtitel sind traditionell dünn gesät. Investoren sind vornehmlich Regierungen bzw. Regierungsfirmen (prominent: China, Südkorea, Vereinigte Arabische Emirate), aber auch Firmen und Investmentfonds aus den USA, der Europäischen Union, Argentinien, Brasilien und Südafrika, die auf der Suche nach fruchtbarem Land für die erweiterte Nahrungsmittel- oder Agrartreibstoffproduktion sind. Einige Flächen werden auch Ziel von Finanzspekulation, denn frei gewordenes Kapital sucht seit der Finanzkrise 2008 neue, lukrative Anlagemöglichkeiten und findet sie im knappen Gut Land. Einheimische Investoren sind ebenfalls oft beteiligt – das Akteursgeflecht ist ähnlich komplex wie die Absichten der Investoren, die außer in landwirtschaftliche auch in Großtourismus-, Urbanisierungs- oder Infrastrukturprojekte investieren. Die Zielländer dieses Landraubs eint, dass ihre Regierungen selbst aktiv um solche Investitionen werben und die Landdeals unterstützen bzw. durch schwache Regulierung ermögli-

chen. Sie spekulieren auf Devisen, positive Auswirkungen auf Infrastruktur und lokale Arbeitsplätze, Technologietransfer sowie Ernährungssicherung.¹⁰ Hiervon profitieren Investoren, die sich schwache Auflagen und mangelhafte Rechenschaftspflicht seitens der Regierungen zunutze machen. Die Betroffenen vor Ort sind oft weder informiert noch aktiv involviert und haben keine Möglichkeit, die Entscheidungen zu beeinflussen, Kompensationen für den Verlust des Landes sind oft unzureichend. Auch deutsche Firmen sind beteiligt, wie der Fall der *Kaweri Coffee Plantation* in Uganda (siehe Kasten) demonstriert. In der Debatte ist alarmierend von „neuem Landraub“ oder gar „Kolonialismus 2.0“, von „großflächiger Landnahme“ oder aber positiv konnotiert von „Direktinvestitionen in ländliche Räume“ die Rede. Jenseits dieses Kampfes um Deutungshoheit machen Studien deutlich, dass die erhofften positiven Effekte, wie lokale Arbeitsplatzschaffung oder Ernährungssicherung, bisher auf sich warten lassen. Dagegen dokumentieren negative Fallbeispiele das Missbrauchspotenzial, das bei der Intransparenz der Vertragsabschlüsse beginnt und oftmals in Zwangsumsiedlungen und Zerstörung von Lebensgrundlagen der ansässigen, sowieso schon ernährungsunsicheren Bevölkerung mündet.

Die aktuelle Dynamik des Landraubs verschärft somit das „alte“, zugrundeliegende Problem: die strukturelle und historisch nachzeichenbare Marginalisierung und Vernachlässigung der Kleinbauern, Landlosen, Fischer, Hirten, Indigenen usw. Sie reiht sich ein in eine lange Geschichte der extremen Ungleichverteilung und Enteignung von produktiven Ressourcen sowie einen Mangel an strukturellen Agrar- und Landreformen und damit an Regierungsverantwortung.

Strukturelles Problem – strukturelle Lösung?

Auf der einen Seite der Ernährungsproblematik stehen vor diesem Hintergrund zugespitzt die Bedürfnisse und Ansprüche der großen Mehrheit der armen, historisch marginalisierten Landbevölkerung, denen der Zugang zu adäquatem Land und Produktionsmitteln verweigert wird. Auf der anderen Seite finden sich die Interessen der exportorientierten Großagrarier, Investoren

Denn Hunger ist nicht nur das größte Gesundheitsrisiko, sondern auch eines der größten Entwicklungshemmnisse. Hunger trägt zu Flucht und Vertreibung bei, fördert Perspektivlosigkeit und Gewalt.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dr. Gerd Müller <http://bit.ly/1VAukjV> S.3 (6.10.15).

Hunger ist das größte lösbare Problem der Welt.

Ralf Südhoff, Leiter des Berliner Büros des UN-Welternährungsprogramms (2014).

und Eliten, die für den Weltmarkt produzieren und nicht nur ökonomisch, sondern oft auch politisch über (Gestaltungs-)Macht und großen Einfluss verfügen. Die einen warten auf bzw. streiten für längst überfällige Schritte, etwa in Richtung Agrar- und Landreform, die anderen wissen deren Umsetzung tunlichst zu vermeiden.

In Brasilien zum Beispiel, wo ebenfalls eine extrem hohe Landkonzentration in den Händen weniger Großgrundbesitzer vorherrscht, ist eine umverteilende Landreform bisher an dem Widerstand jener gescheitert, die an der exportorientierten, industriellen Landwirtschaft verdienen. Die (Interessen-)Verflechtungen von Politik und Wirtschaft sind eng und offensichtlich. So vertritt der weltweit größte Produzent von Sojabohnen, der Milliardär Maggi, seit 2011 als Senator die Interessen von Brasiliens „Kornkammer“ Mato Grosso in Brasília. Auch ist die 2015 neu ernannte Landwirtschaftsministerin Abreu als Lobbyistin der Großagrarier bekannt, was Präsidentin Rousseff viel Kritik von der Kleinbauern- und Landlosenbewegung einbrachte. Ihre politische Agenda sieht u.a. die weitere Förderung der Exportorientierung und neue Infrastrukturprojekte inklusive Regenwaldrodung im Amazonasgebiet vor. Offiziell allerdings spricht sie von Kleinbauernförderung.¹¹

Effektive Land- und Agrarreformen bleiben auch global weitgehend aus – stattdessen wächst der Druck auf die Ressource Land durch Flächenkonkurrenz, steigenden globalen Energie- und Fleischhunger sowie die großflächigen Landinvestitionen immer weiter. Hieran ändern auch von der Weltbank geförderte Modelle der „marktgestützten“ Landreform nichts, in deren Rahmen Landlosen und Kleinbauern Kredite angeboten werden, um Land auf dem freien Markt zu erwerben. Jean Ziegler, Mitglied des *Advisory Committees*, merkt hierzu kritisch an: „This model shifts the logic of agrarian reform away from a concept of a right to land and redistribution, towards the view that access to land is possible only through the purchase of the land at market prices, despite a context of historically produced inequities.“¹³ Staatlichem Handeln wird wieder einmal eine nur marginale Rolle zugewiesen, obwohl entschiedene, am Wohle der Benachteiligten orientierte Reformen und umfassende Unterstützung vonnöten wären.

Normativer Wandel nimmt an Fahrt auf

Im Lichte all dieser offensichtlich nachteiligen Entwicklungen bei gleichzeitig wachsendem Bewusstsein für die strukturellen Ursachen drängt sich die Frage auf, ob es deutliche Zeichen gibt, dass im globalen Regieren endlich ein Umdenken und Handeln in Richtung nachhaltiger Hungerbekämpfung und damit eine umfassende Förderung der marginalisierten Bewohner ländlicher Räume stattfindet.

Tatsächlich sind in den vergangenen zehn Jahren und noch einmal verstärkt seit der Nahrungsmittelpreiskrise 2007/2008 Prozesse in Gang gekommen, die sich zum Ziel gesetzt haben, das Hungerproblem an der Wurzel zu packen. Nicht zuletzt hat die erfolgreiche Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure dazu geführt, dass die aufgezeigten Versäumnisse analysiert und Ergebnisse erfolgreich in den politischen Diskurs eingespeist wurden. Die marginalisierten ländlichen Gebiete werden mit neuer Aufmerksamkeit bedacht und es fließen offiziell wieder mehr Gelder in die Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Die

UN/FAO rief das Jahr 2014 zum „Internationalen Jahr der familienbetriebenen Landwirtschaft“ aus und die Mitgliedstaaten verabschiedeten in recht kurzer Folge mehrere Leitfäden zur Landthematik, die sich mit Investitionen in Land(-wirtschaft) befassen, Landreformen empfehlen und als direkte Antwort auf die Landraubproblematik gelten können. Die deutsche Bundesregierung hat 2014 die Sonderinitiative „EINE Welt ohne Hunger“ auf den Weg gebracht, die Kleinbauern und Landthemen (darunter Strukturreformen) zentral in den Blick nimmt.

Die meist von der Zivilgesellschaft ausgehenden normativen Entwicklungen hin zu einer Umsetzung des Rechts auf Nahrung, bzw. der Ausgestaltung eines Rechts auf Land sowie Ernährungssouveränität (siehe Kasten) gewinnen immer mehr an Einfluss im globalen Diskurs zu Ernährungssicherheit und in der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Diese an universellen Menschenrechten orientierten normativen Ansätze begrüßen und fördern strukturelle politische Reformen. Sie legen das Augenmerk auf die effektive Ermächtigung der „Entrechteten“, um deren Position von Grund auf zu stärken. Es handelt sich also um strukturelle Lösungsansätze für das struktu-

Ernährungssicherheit, Recht auf Nahrung und Ernährungssouveränität

Ernährungssicherheit ist laut FAO dann erreicht, wenn für alle Menschen zu jeder Zeit der physische, soziale und wirtschaftliche Zugang zu quantitativ und qualitativ angemessenen und sicheren Nahrungsmitteln gewährleistet ist, um ein gesundes und aktives Leben zu führen. Hierfür müssen ausreichend Nahrungsmittel verfügbar sein, alle Menschen Zugang zu diesen Nahrungsmitteln haben und deren angemessene Verwendung und Verwertung sichergestellt sein. Verfügbarkeit und Zugang müssen zudem stabil sein. Ernährungssicherheit ist Voraussetzung zur Realisierung des Rechts auf Nahrung, allerdings stellt es kein rechtlich verankertes Konzept dar und weist Akteuren keine direkten Verantwortlichkeiten zu. Das *Recht auf angemessene Nahrung* hingegen ist ein völkerrechtlich verankertes Menschenrecht, das Individuen Rechtsansprüche und Staaten korrespondierende Pflichten zuweist. Es gehört zu den *wsk-Rechten* (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), die oft als „zweite Generation“ der Menschenrechte bezeichnet werden und lange Zeit im Vergleich mit den bürgerlichen und politischen Rechten nicht prioritär behandelt wurden. *Ernährungssouveränität* ist ein politisches Konzept, das zwar von einigen Staaten in ihre Verfassungen integriert wurde, ohne aber Ausdruck eines globalen Konsenses zu sein. Es besagt, dass Staaten bzw. Völker ihre Ernährungsweise und Nahrungsmittelproduktion selbst bestimmen sollen (*self-reliance*) und festlegen dürfen, in welchem Ausmaß sie die eigene Nahrungsmittelproduktion vor Einflüssen von außen (Handel, Agrobusiness etc.) schützen wollen. Es gilt als alternatives Modell einer Landwirtschaft, die das Recht der Bevölkerung auf Nahrung und auf eine gesunde, ökologische und nachhaltige Nahrungsmittelproduktion ins Zentrum rückt.

relle Problem der chronischen Unter- und Mangelernährung eines Drittels der Weltbevölkerung, wie die folgenden Abschnitte verdeutlichen.

Das Recht auf angemessene Nahrung

Das völkerrechtlich kodifizierte Menschenrecht auf angemessene Nahrung nimmt mittlerweile einen zentralen Platz in den Ernährungssicherungsdebatten ein. Zivilgesellschaftliche und menschenrechtliche Akteure haben hiermit die Aufmerksamkeit auf die Marginalisierung von Kleinbauern, Fischern, Indigenen, Hirten usw. gerichtet, denn es leitet dazu an, zuallererst danach zu fragen, wer warum am stärksten benachteiligt ist (menschenrechtliches Prinzip der Gleichheit und Nicht-Diskriminierung) und in wessen Hand es liegt, dagegen anzugehen. Es kann als zentrales Element des sich vollziehenden normativen Paradigmenwechsels gelten und an seiner Umsetzung wird auch in Projekten der bi- und multilateralen EZ gearbeitet.

Das Recht auf Nahrung wurde schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und hiernach u.a. im völkerrechtlich bindenden Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt, in Kraft seit 1976) verankert. Nach langen Jahrzehnten der Vernachlässigung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (wsk-Rechte), zu denen das Recht auf Nahrung gehört, erleben diese seit Ende des Kalten Krieges einen bedeutenden Aufschwung. Mittlerweile ist das Recht auf Nahrung durch Freiwillige Leitlinien, „Allgemeine Bemerkungen“ von UN-Ausschüssen und die Arbeit der UN-Sonderberichterstatter ausbuchstabiert und dadurch konkretisiert worden. 2013 trat zudem das Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt in Kraft, das die Einklagbarkeit der wsk-Rechte stärken soll. Deutschland ist dem Protokoll bisher noch nicht beigetreten. Hiervon unbenommen haben sich die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet, das Recht ihrer Bevölkerungen auf angemessene Nahrung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die „Achtungspflicht“ (*obligation to respect*) beinhaltet z.B., dass ein Staat das Recht seiner Bürger, sich angemessen zu ernähren, respektiert und die Verwirklichung des Rechts nicht sabotiert, in-

dem er z.B. Subsistenzbauern den Zugang zu bewirtschaftetem Land verwehrt. Auch dürfen Gesetze und Programme im Landwirtschaftssektor keine spezifischen Gruppen benachteiligen. Das gilt insbesondere auch für Frauen (Prinzip der Nicht-Diskriminierung). Die „Schutzpflicht“ (*obligation to protect*) impliziert, dass eine Regierung bei Investitionen von Dritten negative menschenrechtliche Folgen verhüten muss, die sich z.B. durch mineralische Rohstoffförderung oder die Produktion von Agrartreibstoffen ergeben können. Hierunter fallen etwa die Verschmutzung von Wasserquellen und die Vertreibungen der ansässigen Bevölkerung. Die „Gewährleistungspflicht“ (*obligation to fulfill*) fordert schließlich von Staaten, geeignete Gesetze zu erlassen und Programme zu implementieren, die den Zugang eines jeden zu Nahrung sicherstellen, auch in Form sozialer Sicherungsnetze für einkommensschwache Gruppen, die keine eigene Nahrung produzieren. Wirksame Landreformen werden hier als weiteres Mittel angebracht. Das Recht auf Nahrung schreibt also fest, welche Pflichten jeder einzelne Staat als primärer Pflichtenträger seiner Bevölkerung schuldet – und zwar nicht aus Wohltätigkeit heraus, sondern als rechtlich einklagbare Pflicht. Es geht um Rechte der Rechteinhaber (*rights-holders*), die befähigt werden, den Staat und seine Institutionen als Pflichtenträger (*duty-bearer*) durch juristische, administrative und politische Beschwerdeverfahren und letztlich auch durch zivilgesellschaftliche Partizipation in die Verantwortung zu nehmen. Ihr Rechtsanspruch gegen den Staat setzt dessen Handeln Grenzen und soll die Bevölkerung vor möglicher Willkür schützen. Der Staat als Pflichtenträger wiederum muss in die Lage versetzt werden, seine Pflichten zu erfüllen und hierfür Kapazitäten aufzubauen, sodass Rechte in die Praxis übersetzt werden können – im Zweifelsfall auch durch internationale Unterstützung.

Ein Recht auf Land?

Hier fügt sich der nun schon zehn Jahre währende Prozess im menschenrechtlichen Bereich ein, die Rechte der Kleinbauern und anderer im ländlichen Raum lebender Menschen zusätzlich durch ein gruppenspezifisches Menschenrechtsinstrument zu stärken. Derzeit berät eine offene UN-Arbeits-

Recht auf Nahrung in der Praxis

Im Zuge der normativen Entwicklung haben einige Staaten national damit begonnen, ihre Maßnahmen nach dem Menschenrecht auf Nahrung auszurichten und sind so einen Schritt in Richtung Aufwertung und Umsetzung gegangen. Sie haben es beispielsweise in ihren Verfassungen verankert (z.B. Bolivien, Malediven, Kenia, Südafrika) und Rahmengesetze erlassen (z.B. Ecuador, Venezuela, Sansibar), oder auch politische Initiativen angestrengt (bspw. Brasilien, Uganda). Teilweise schreitet auch die gerichtliche Einklagbarkeit voran und es gibt Präzedenzfälle, in denen eine unwillige Regierung rechtlich in die Pflicht genommen wurde, so in Indien, wo trotz voller, öffentlich verwalteter Getreidereserven viele Menschen an Unterernährung gestorben waren. Das oberste Gericht stellte den Tatbestand der Unterlassung fest und verpflichtete die Regierung mittels mehrerer Zwischenverfügungen zum Handeln, u.a. zur Ausgabe von Rationierungskarten (PUCL vs. Union of India and others, 2001). Neben der im engeren Sinne rechtlichen wird auch die politische Umsetzung vorangetrieben. Das Recht auf Nahrung wird hier im Rahmen von so genannten „human rights-based approaches“ – die zuerst in der internationalen EZ Anwendung fanden – in konkrete, kontextspezifische politische Programme überführt. Einen Leitfaden hierfür bieten die *Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security* der FAO (2004).

gruppe des Menschenrechtsrates in Genf über eine solche „UN-Erklärung der Rechte von KleinbäuerInnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“ (*UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*), die u.a. die Menschenrechte auf Land und Saatgut für diese Bevölkerungsgruppe zu etablieren sucht. Ein erster Entwurf der Erklärung wurde von La Via Campesina, der weltweit größten Kleinbauernvereinigung, entwickelt, ein zweiter vom *Advisory Committee*, dem „Think Tank“ des Menschenrechtsrates. Olivier De Schutter, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung und Völkerrechtsprofessor, sprach bezüglich des Menschenrechts auf Land bereits von einem *emerging right*, also einem Recht im Entstehen. Bisher ist dieses Menschenrecht nur für indigene Völker festgeschrieben, die eine besondere Beziehung zu ihrem angestammten Land pflegen, aber das Menschenrechtsregime hat schon in mehreren Fällen demonstriert, dass es sich an „neue“ Regelungsfelder anzupassen und normative Lücken zu schließen vermag. So könnte am Ende auch in diesem Bereich auf eine etwaige Erklärung eine völkerrechtlich bindende Konvention folgen, die diese Rechte weiter verankert und stärkt.

Nicht bindend, aber bahnbrechend: FAO-Leitlinien

Parallel hierzu sind in der FAO in den letzten Jahren neue, nicht bindende Regelwerke ausgehandelt worden, die ebenfalls normative Lücken schließen sollen, die durch die Landraubs- und Investitionsproblematik verschärft zutage treten. Die „Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern“ (*Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, VGGT) wurden 2012 nach einem mehrjährigen, inklusiven Multi-Stakeholderprozess – der sich selbst menschenrechtlichen Prinzipien wie Transparenz und Teilhabe verpflichtete – im FAO-Welternährungskomitee (*Committee on World Food Security*, CFS) verabschiedet.

Das CFS wurde 2009 grundständig reformiert und kann derzeit als das inklusivste Forum in den Vereinten Nationen gelten,

in dem die zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure neben den Staatenvertretern einen festen Platz haben. Den menschenrechtsbasierten Leitlinien wird aufgrund des kleinschrittigen Aushandlungsprozesses, der in einen Konsens mündete, hohe politische Legitimität und Bedeutung zugesprochen. Sie formulieren, wie verantwortliches Landmanagement aussehen und Zugang zu Ressourcen verwaltet werden sollte, und beziehen auch die privatwirtschaftlichen Investoren und die Zivilgesellschaft als relevante Akteure mit ein.

Die VGGT öffnen aus menschenrechtlicher Perspektive Regulierungschancen für die Landraub-Problematik, da sie beschreiben, wie Investitionen in Land ausgestaltet sein müssen, damit Eigentums- und Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung und deren Recht auf Nahrung nicht verletzt werden. Konsultationen mit der Landbevölkerung und genaue Folgenabschätzungen sollen jeder Investition vorausgehen und Nationalstaaten müssen hierfür die institutionellen Rahmenbedingungen schaffen. Die Leitlinien setzen mit ihrem politischen Gehalt genau am Knackpunkt Regierungsverantwortung (*responsible governance*) an. Sie beziehen sich zentral auf Korruptionsbekämpfung, Verbesserung von Verwaltungsstrukturen, Rechte indigener Völker und betonen die Stärkung der Rechte von Frauen – Aspekte, die in der Ursachenanalyse der strukturellen Ernährungskrise im ländlichen Raum prominenten Platz einnehmen (s.o.). Auch führen die VGGT umverteilende Landreformen als Instrument auf: „Redistributive reforms can facilitate broad and equitable access to land and inclusive rural development. (...) States may consider allocation of public land, voluntary and market based mechanisms as well as expropriation of private land, fisheries or forests for a public purpose.“ Zunächst vorsichtig gehalten, greift diese Formulierung schließlich sogar die staatliche Vergemeinschaftung von Land und Ressourcen in Privatbesitz auf. Dem stimmten alle (Mitglied-)Staaten der FAO zu.

Feststeht: Die internationale Staatenwelt hat konsensual (wenngleich noch nicht völkerrechtlich verbindlich) vereinbart, die Landproblematik politisch regulieren zu wollen, die strukturellen Ursachen anzupacken und so den normativen und diskursiven Paradigmenwechsel weiter bestärkt. Kleinbauern, Landlose usw. steigen zu Rechtein-

habern anstatt zu Empfängern von immer neuen Top-down-Maßnahmen der EZ und (Land-)Wirtschaftsförderung auf. Hier findet ein begrüßenswerter Wandel im Diskurs statt. Allerdings löst dieser neue Fokus auf die marginalisierten Bevölkerungsgruppen in der politischen Praxis noch nicht ein, was er verspricht, wie ich im weiteren Verlauf zeigen werde. Stattdessen ist noch größtenteils die Fortführung altbekannter Muster – Förderung der industriellen Landwirtschaft und Vermeiden tiefgreifender, nachhaltiger politischer Strukturereformen (wie z.B. Landreformen) – festzustellen.

Dieser Widerspruch wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren teilweise als „Etikettenschwindel“ gebrandmarkt. Auffallend ist, wie Regierungen sich offenbar gezwungen sehen, überhaupt ein „Etikett“ zu bemühen. Ich argumentiere, dass sich hieran der konfliktreiche, auch von Widersprüchen geprägte Prozess zeigt, der auf Grundlage eines Umdenkens und damit normativen Wandels Veränderungen in der politischen Praxis anstößt.

Globale Hungerbekämpfung am Scheideweg

Obwohl also der normativ-diskursive Wandel in die richtige Richtung weist, zeigen Beispiele aus der politischen Praxis, dass die lobbystarken Interessen der Agrarkonzerne immer noch auf Kosten der Kleinbauern großen Einfluss in politischen Arenen und auf Entscheidungsprozesse ausüben:

UN: Ein Beispiel dafür, dass die politische Praxis noch hinterherhinkt und auch der normative Wandel keineswegs als „abgeschlossen“ gelten kann, ist der Widerstand gegen den derzeitigen Prozess der UN-Erklärung, die u.a. ein „Recht auf Land“ enthalten soll (s.o.). Deutschland, die anderen EU-Staaten und die USA versuchen ihn zu blockieren und stimmten gegen die Ausarbeitung der Erklärung. Wenig überraschend konfliktieren einige Inhalte zu geistigen Eigentumsrechten, landwirtschaftlichen Techniken und Saatgut mit den Interessen der mächtigen Agrar- und Saatgutkonzerne des globalen Nordens. Mit der Stimmenmehrheit der Entwicklungs- und Schwellenländer wurde die Resolution zwar verabschiedet, aber die Ablehnung einer neuen menschenrechtlichen Deklaration – die gezielt auf die

historische Diskriminierung und Marginalisierung von Kleinbauern etc. eingeht – vonseiten des globalen Nordens, zeigt die Widerhaken eines Prozesses politischen Wandels hin zur konsistenten Förderung der Marginalisierten.

Deutschland hat im Menschenrechtsrat klargestellt, dass es die bestehenden Konventionen für ausreichend hält und an der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe nicht mehr teilgenommen. Dies ist vor dem Hintergrund eines deutschen Vorsitzes im Menschenrechtsrat 2015 und dem gebetsmühlenartig wiederholten Bekenntnis zur Förderung der unteilbaren Menschenrechte besonders frapierend. Eine gemeinsame Stellungnahme der EU-Staaten drückt Unbehagen darüber aus, dass die neue Deklaration qua positive Diskriminierung bestimmten Personengruppen Vorrechte zum Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen zubillige – auf Kosten der Rechte anderer. Hier wird ein Status quo gestützt, der die Interessen der Agrarindustrie und Großgrundbesitzer schützt, die mit denen der historisch marginalisierten ländlichen Bevölkerungsgruppen kollidieren. Jedoch deutet, nebenbei bemerkt, der Widerstand gegen eine solche menschenrechtliche Erklärung darauf hin, dass die Staaten diesen normativen Entwicklungen tatsächlich Bedeutung beimessen und sich mit ihnen auseinandersetzen, hier eben nicht nur von „cheap talk“ auszugehen ist.

G7/8: Ähnlich bezeichnend ist auch ein Blick auf die „New Alliance for Food Security and Nutrition“, eine G8-Initiative aus dem Jahre 2012, die sich zum Ziel gesetzt hat, bis 2022 die landwirtschaftliche Produktivität zu erhöhen und hiermit 50 Millionen Menschen aus der Armut zu befreien. Nicht nur zufällig wurde während der People's Expo in Mailand Kritik an dieser Initiative laut und nicht nur zufällig ist die Hauptstrategie die Produktivitätssteigerung und eine „Grüne Revolution 2.0“ – ganz im Sinne der Agrarindustrie. Die Bundesregierung steht auch hier in der Kritik, mit den Partnern zur einseitigen Förderung der angestammten Agrarkonzerne beizutragen, anstatt primär die Kleinbauern zu fördern und einen Strukturwandel wirksam anzustoßen.

Die Neue Allianz ist ein vortreffliches Beispiel dafür, wie die einflussreiche Agrarindustrie nach wie vor die politische Praxis zu dominieren vermag, obwohl normative Entwicklung und Diskurs schon weiter sind.

Während das Abschlussdokument des G7-Treffens 2015 in Elmau verspricht, Frauen, Kleinbauern und Familienbetriebe zu fördern (hieraus spricht der festgestellte diskursive Wandel), zeigen Studien, wie die Neue Allianz großen Agrarkonzernen des globalen Nordens den Zugriff auf afrikanische Regierungen und Märkte erleichtert und als fragwürdiges „Einfallstor“ für private Investoren gelten muss. Die lokalen Kleinbauern – Hauptbetroffene und Zielgruppe – bleiben dabei von den Aushandlungsprozessen weitgehend ausgeschlossen. Olivier De Schutter bemerkt kritisch, dass Regierungen Investoren Zusagen gemacht hätten, ohne die Bevölkerung zu informieren oder zu beteiligen und ohne längerfristige Perspektive für die Kleinbauern. So haben sich einige Partnerländer dazu bereit erklärt, Land- und Saatgutrechte abzuschwächen, um Spielraum für Investoren zu schaffen. Dies erinnert an die Praktiken der großflächigen Landinvestitionen im Agrarsektor, die ebenfalls meist unter Ausschluss der Betroffenen vollzogen werden und somit menschenrechtlichen Prinzipien von Transparenz und Beteiligung zuwiderlaufen. Diese Praxis driftet von dem ab, was die Staaten im selben Jahr (2012) im Rahmen der VGGT verabschiedet haben.

Deutschland: Die deutsche Entwicklungspolitik schließlich liefert Anschauungsmaterial für den sich derzeit vollziehenden, konfliktiven und durchaus von Widersprüchen geprägten Prozess des Wandels. Ebenfalls im Jahr 2012 wurde auf Initiative der Industrie unter der Schirmherrschaft des BMZ – damals noch von Minister Niebel geführt – die „German Food Partnership“ (GFP) gegründet. Was als strategische Partnerschaft zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren (*Public-Private-Partnership*, PPP) zur Armut- und Hungerreduktion im globalen Süden firmiert, dient vornehmlich den Interessen der Agrarindustrie, so die überzeugende Kritik aus der Zivilgesellschaft. In Projekten in Afrika und Asien „integrieren“ die teilnehmenden Agrarkonzerne Kleinbauern in ihre „Wertschöpfungsketten“ und erschließen sich so neue Absatzmärkte für Saatgut, Düngemittel und Pestizide.

Weder fördert die GFP diejenigen, die es am Nötigsten haben, noch trägt sie mit dem Fokus auf Produktivitätssteigerung der Ursachenanalyse für die weiterhin hohe Anzahl an Hungernden Rechnung. Auch wurde die Initiative unentschuldig

Zum Weiterlesen

Caparrós, Martín 2014: Counting the Hungry, *The New York Times*, 27.9.14, <http://nyti.ms/1V5k5hW> (21.9.15).

FAO 2015: State of Food Insecurity in the World 2015.

FIAN Fact Sheet 2013/2: Coffee to Go – Landvertreibung zugunsten der Kaweri Coffee Plantation in Uganda. Eine menschenrechtliche Analyse.

Final study of the Human Rights Council Advisory Committee on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas, A/HRC/19/75, 24. Februar 2012.

IAASTD (*Weltagrarrat*) Synthesebericht auf Deutsch: <http://bit.ly/1PjrOHL> (21.9.15).

Kress, Daniela 2012: Investitionen in den Hunger? Land Grabbing und Ernährungssicherheit in Subsahara-Afrika, Wiesbaden: Springer VS.

McKeon, Nora 2011: Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”, Heinrich Böll-Stiftung.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)/FAO: The Right to Adequate Food, Fact Sheet No. 34, Genf.

Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier de Schutter, A/HRC/25/57, 24 January 2014.

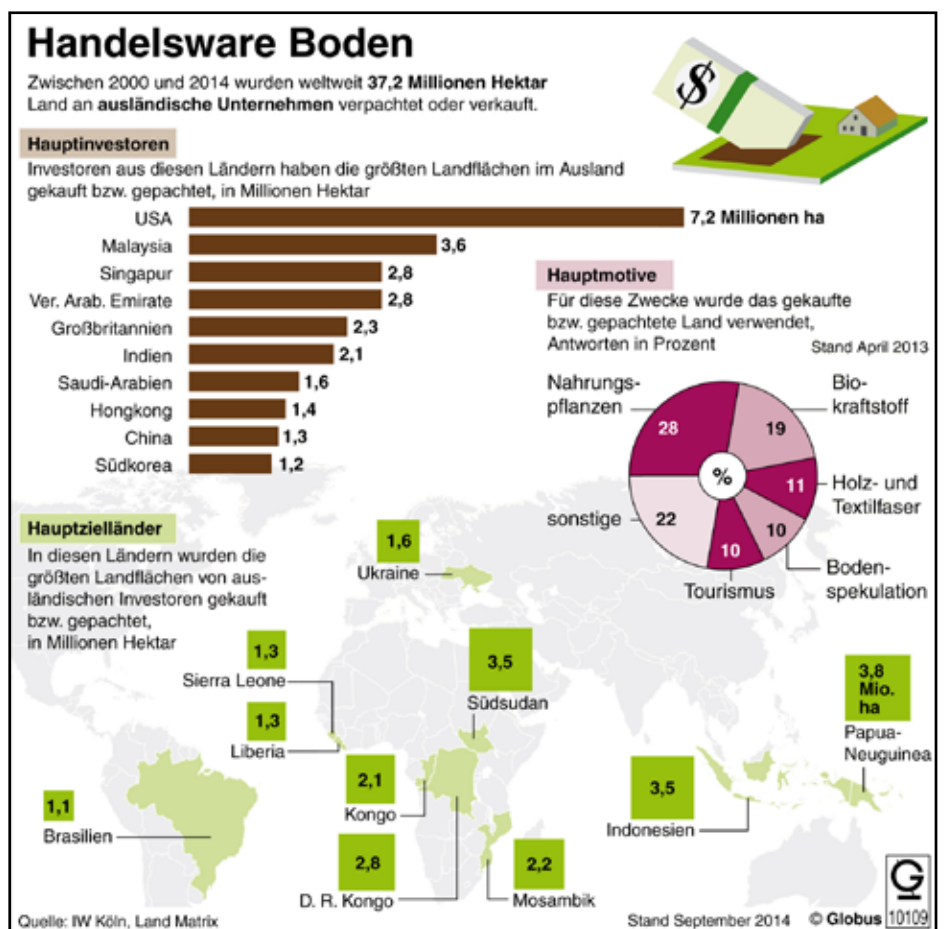
über die Köpfe sowie die Bedürfnisse der Zielgruppen hinweg entworfen. Dies steht dem ansonsten vom BMZ propagierten Menschenrechtsansatz diametral entgegen (Stichworte: Partizipation, Ermächtigung, *ownership*). Nichtregierungsorganisationen riefen unter der Parole „Keine Entwicklungshilfe für Agrarkonzerne“ zu Protesten auf und der anhaltende Druck auf die Bundesregierung kann insofern als wirkungsvoll bezeichnet werden, als dass eine neue Initiative des BMZ mehr Abstand vom unverblühten Schulterchluss mit der Agrarindustrie nimmt. Hier gibt es verhaltene Anzeichen für Veränderungen in politischen Handlungspraktiken. Die Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) unter Minister Müller erhebt den „Kampf gegen Hunger und Mangelernährung“ verstärkt zu einem „Kernanliegen“ indem man u.a. den „sichere[n] und faire[n] Zugang zu Ressourcen und Land“ (Aktionsfeld 6) sowie „Strukturwandel im ländlichen Raum“ (Aktionsfeld 4) fördert. Diese Aktionsfelder nehmen endlich einige der strukturellen Ursachen der Welternährungskrise ernst. Auch wird das Menschenrecht auf Nahrung zentral platziert. Dies sind begrüßenswerte Fortschritte im Vergleich zur GFP.

Im Rahmen der SEWOH plant das BMZ schließlich zehn „Grüne Innovationszentren“ zur Hungerbekämpfung in Partnerländern. Sie sollen „zur Förderung landwirtschaftlicher Wertschöpfung“ beitragen, „Demonstrationsbetriebe, Landwirtschaftsschule, Aus- und Weiterbildung und Beratung bündeln und Impulse für Ertragssteigerung, Marktintegration und Ressourcenschutz“ geben. Es kann auf der einen Seite argumentiert werden, dass auch mit den Innovationszentren wieder vorwiegend technische Lösungen für den Hunger gesucht werden, ganz im Sinne der eindimensionalen Produktivitätssteigerung. Müller spricht euphemistisch von einer „völlig neue[n] Form von ‚Grüner Revolution‘, die den Übergang vom Leitbild des ‚producing more‘ zum Nachhaltigkeitsparadigma des ‚producing more with less‘ ermöglichen[t].“¹³ So sehr eine „Revolution“ in der Ernährungssicherung und Hungerbekämpfung wünschenswert ist, unklar bleibt, wie z.B. das Querschnittsthema des Zugangs zu ausreichend Land adressiert wird. Was helfen Ertragssteigerung und

Co., wenn die Mehrheit der Kleinbauern über zu wenig (Zugang zu) Land verfügt und ebene strukturelle Ungleichheit in der Land- und Machtverteilung nicht wirksam bekämpft wird? Auf der anderen Seite muss jedoch betont werden, dass eine zu pauschale Einschätzung an diesem Punkt voreilig wäre und dem sich vollziehenden Prozess kaum gerecht würde. Der Aufbau der Zentren – der bisher noch in den Anfängen steckt – wird nach eigener Aussage sehr kritisch von NGOs in Deutschland und den Partnerländern begleitet. Auch auf ihren Druck hin fanden in allen Ländern Findungsmissionen mit Workshops statt, in denen kleinbäuerliche Vertreter ihre Vorstellungen einbringen konnten. Die Arbeit der Innovationszentren soll von ihnen zukünftig ebenfalls engagiert und kritisch begleitet werden. Gegen eine bloße Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft und für Veränderungspotenzial spricht die Einschätzung eines beteiligten Referenten von „Brot für die Welt“: „Wir haben uns schon jetzt in einigen Prozessen durchgesetzt. Ob das auch umgesetzt wird, müssen wir abwarten, aber wir würden uns ja

um unseren Erfolg bringen, wenn wir jetzt schon sagen, dass es nie so kommen wird. Wir werden den Druck mit unseren Partnern in Afrika und Indien auch öffentlich auf das BMZ und den deutschen Agrobusiness aufrechterhalten.“

Die Beispiele aus der aktuellen Politik machen deutlich: Die Handlungspraxis der Staaten hinkt den normativen Entwicklungen (noch) hinterher. Dies ist aber erstens nicht verwunderlich und zweitens gibt es schon Anzeichen für Veränderungsprozesse. Zivilgesellschaftlicher Druck „von unten“ erweist sich als wirksames Mittel, diese Prozesse zu unterstützen, die staatlichen Akteure genau beim Wort zu nehmen und möglichen „Etikettenschwindel“ anzuprangern. Der Fortschritt „auf dem Papier“ kann so durchaus als wichtiger Schritt in Richtung nachhaltiger Hungerbekämpfung angesehen werden, da sich Aktivistinnen und Aktivisten hierauf berufen und Staaten unter Legitimationsdruck setzen können. In diesem Sinne ist es ratsam, den sich vollziehenden Prozess weiter in all seinen Grautönen kritisch zu verfolgen, ohne in vorgefasste Schwarz-Weiß-Muster zu verfallen.



Quelle: picture-alliance/ dpa-infografik © dpa-infografik.

Dabei muss unablässig für vorhandene, strukturelle und in den nachgezeichneten normativen Wandel eingebettete Lösungsansätze für das Welthungerproblem gestritten werden, auch wenn diese nicht immer en vogue sind. Der sichere Zugang zu Land und produktiven Ressourcen ist sicherlich kein Allheilmittel, bedenkt man, wie komplex die Problemlage ist, aber doch eine der zentralen Stellschrauben und Ausgangspunkt für eine nachhaltige Hungerbekämpfung.

Was nun?

Zu allererst: eine wirkliche Revolution im Bereich der globalen Hungerbekämpfung – ob „grün“ oder nicht – ist derzeit nicht in Sicht. Diese würde das Geflecht von strukturellen Ursachen radikal an der Wurzel packen und auch nicht halt vor unseren Konsumgewohnheiten machen. Allerdings hat dieser Standpunkt einen normativen und diskursiven Wandel in die richtige Richtung nachgezeichnet, der im nächsten Schritt in konkrete Praxis überführt werden muss. Erste, verhaltene Anzeichen für einen Veränderungsprozess gibt es auch hier bereits. Die Konflikte um die Verteilung von Land werden zudem rasant wachsen und der normative Wandel ist dabei ein Schritt in Richtung geteilter Problemwahrnehmung. Das Problem wird als solches anerkannt und hierdurch überhaupt erst bearbeitbar. Staaten werden so im besten Sinne angreifbar, „Etikettenschwindel“ kann aufgedeckt, Druck ausgeübt und gleichzeitig Kapazitäten aufgebaut werden. Der Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt eine wichtige Überwachungs- und Kontrollfunktion zu, um Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht sowohl in Ländern des globalen Nordens als auch des Südens für staatliche und privatwirtschaftliche Akteure zu stärken. Eine breite Front aus Zivilgesellschaft, kritischen Medien, Wissenschaft und UN-Akteuren muss die weitere Umsetzung des Paradigmenwechsels in die politische Praxis unermüdlich einfordern (so wie zunächst der normative Wandel erfolgreich eingefordert wurde): Implementierung des Rechts auf angemessene Nahrung; weitere Operationalisierung und Implementierung der menschenrechtsbasierten VGGT; Etablierung des „Rechts auf Land“ auch durch ein neues Menschenrechtsinstrument. So

können auch die fünf Hauptursachen für die schlechte Ernährungslage in den ländlichen Räumen angegangen werden.

Es ist dabei kaum überraschend, dass dieser Ansatz in der Praxis auf Widerstände trifft, gerade weil er an den strukturellen Ursachen des Hungers und damit der Grundkonfiguration von dysfunktionalen staatlichen Institutionen, politischen und ökonomischen Agenden und tiefverwurzelten Machtverhältnissen rüttelt und diese zu transformieren sucht. Die Etablierung von Menschenrechten und ihre Verwirklichung waren von jeher Resultat eines mühsamen sozialen und politischen Emanzipationskampfes. Dieser ist noch lange nicht abgeschlossen. Dort wo kein politischer Wille zur Einhaltung und Durchsetzung besteht, muss er letztlich von den Rechteinhabern erstritten werden. Dies passiert bereits, wie das Beispiel der Landlosenbewegungen und ihrer Aktionsformen zeigt.

Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik

Deutschland hat sich nicht nur auf dem Papier einem Menschenrechtsansatz in der Entwicklungspolitik gerade im Hinblick auf Landfragen verpflichtet (BMZ Strategiepapiere), sondern war auch über viele Jahre ein zentraler, unterstützender Akteur bei der Etablierung einer menschenrechtsbasierten Perspektive auf die globale Ernährungssicherung. Die Prozesse in der FAO sind vom Bundesministerium für Landwirtschaft und Entwicklung (BMEL) auch finanziell unterstützt worden; der normative Wandel wurde von Deutschland engagiert gefördert. Dieses Engagement geht in die richtige Richtung und muss sich nun auf die Umsetzung der vorgestellten VGGT konzentrieren. Hierfür muss das Ministerium in Zukunft (auch intern) ausreichende Kapazitäten – unabhängig von Legislaturperioden – sicherstellen.

Die Ende 2014 vorgestellte Zukunftscharta des BMZ formuliert: „Um nachhaltige Entwicklung in allen Teilen der Welt zu ermöglichen, wollen wir deshalb mit der gesamten deutschen internationalen Zusammenarbeit einen menschenrechtsbasierten Ansatz stärken und schärfen.“¹⁴ Laut Minister Müller will das BMZ jährlich Bilanz ziehen, was es zur Umsetzung der Zu-

Anmerkungen

- 1 *Wainwright, Oliver* 2015: What does Milan gain by hosting this global bloated extravaganza?, in: The Guardian, 12.5.15.
- 2 *Scammell, Rosie* 2015: People's Expo in Milan puts focus on farmers' rights not corporate concerns, in: The Guardian, 8.6.15.
- 3 Dieser Standpunkt bezieht sich auf marginalisierte ländliche Bevölkerungsgruppen, die 80% der Hungernden ausmachen, darunter Kleinbauern, Landlose, Nomaden, Fischer, Jäger, Sammler und indigene Völker. Diese Aufzählung ist weder erschöpfend noch soll sie suggerieren, es handele sich hier um (eine) homogene Gruppe(n). Im Text wird oft nur um der Lesbarkeit willen eine Auswahl getroffen, die inklusiv zu verstehen ist. Insbesondere sind Frauen explizit und mit besonderem Nachdruck eingeschlossen.
- 4 *Ziegler, Jean*: Peasant Farmers and the Right to Food: A History of Discrimination and Exploitation, A/HRC/AC/3/CRP.5, S.3.
- 5 A/HRC/AC/3/CRP.5, § 68.
- 6 FAO, The State of Food and Agriculture, SOFA 2010-11.
- 7 A/HRC/4/37, §§ 45–47.
- 8 *McKeon, Nora* 2011: Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the "Food Crisis", Heinrich-Böll-Stiftung, S. 3ff.
- 9 Siehe z.B. das Land Matrix Project, www.landmatrix.org (21.9.15).
- 10 Für einen Überblick siehe: *Kaag, Mayke/Zoomers, Annelies* 2014 (Hg.): The Global Land Grab: Beyond the Hype, London.
- 11 *Franzen, Niklas* 2014: Wirtschaftslobbyisten in Brasiliens neuer Regierung, in: *amerika21*, 31.12.14, <http://bit.ly/1AqZFJC> (21.9.15).
- 12 A/HRC/AC/3/CRP.5, § 44.
- 13 <http://bit.ly/1Jkfm5h> (21.9.15).
- 14 BMZ Zukunftscharta, S. 34.

kunftscharta beigetragen hat. Meine Empfehlungen zum Erreichen einer positiven Bilanz – nicht nur für das BMZ, sondern für die gesamte Bundesregierung: *Erstens* muss Deutschland dem Fakultativprotokoll für wsk-Rechte beitreten und somit die Einlagbarkeit und Bedeutung des Rechts auf Nahrung und anderer, gerade im Kontext der Land- und Ernährungsfrage relevanten, ökonomischen, sozialen und kulturellen Menschenrechte fördern. Die Engführung auf liberal-demokratische Rechte muss im Sinne der Unteilbarkeit der Menschenrechte aufgebrochen werden. *Zweitens* muss die Bundesregierung die kontraproduktive und widersprüchliche Blockade einer fortschreitenden Kodifizierung u.a. eines „Rechts auf Land“ von Kleinbauern in Genf beenden und sich dagegen gemäß der Zukunftscharta in den Prozess einbringen. *Drittens* sollte die Bundesregierung die eigenen extraterritorialen menschenrechtlichen Staatenpflichten anerkennen, fördern und effektive Beschwerdeverfahren für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit und ihre Durchführungsorganisationen ausbauen und zugänglicher machen, sowie alle Projekte schon im Anfangsstadium einer Menschenrechtsprüfung und Folgenabschätzung unterziehen. Dies gilt insbesondere für die vermehrten Aktivitäten und Partnerschaften im Landsektor. Vorhaben müssen hier zwingend mit den VGGT konform sein, damit sie die besonders marginalisierten Bevölkerungsteile stärken und nicht die Dynamik der Landnahme befördern. *Viertens* gehört hierzu auch eine Unterstützung des CFS als zentrales, legitimes und autori-

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

tatives Forum für Welternährungsfragen, anstatt dieses mit einer Konzentration auf die umstrittene Neue Allianz der exklusiven G7 zu marginalisieren. *Fünftens* muss das BMZ dazu beitragen, Land- und Agrarreformen wieder oben auf der globalen politischen Agenda zu platzieren, ganz im Sinne der Abschlussdeklaration der *International Conference on Agrarian Reform and Rural Development* von 2006. Das Schielen nach reiner Produktivitätssteigerung muss von der stärkeren Förderung inklusiver, nachhaltiger Land- und Agrarreformen abgelöst werden.

All dies wird nicht im Zeitraum einer Legislaturperiode zu schaffen sein – statt mit Finanzschub versehenen „Sonderinitiativen“ muss langfristiges Engagement zur Regel werden. Ressourcen dürfen keinesfalls wieder nach vier Jahren abgezogen werden. Strukturelle Lösungen für die Welternährungskrise sind nicht im Eiltempo zu haben.

Wenn man aber schließlich in Zukunft auch nur halb so viel „Extravaganz“ in der strukturellen Armut- und Hungerbekämpfung an den Tag legt, wie z.B. bei der Ausrichtung der teuren Expo im krisengeschüttelten Italien, dann ist schon viel gewonnen. Möglich ist es allemal.



Carolin Anthes ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich „Internationale Institutionen“ an der HSFK. Ihre Forschungsinteressen umfassen Menschenrechte und „land governance“ sowie Fragen der Welternährung und globaler Verteilungsgerechtigkeit.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchester Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse IBAN DE27 5005 0201 0200 1234 59

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332