

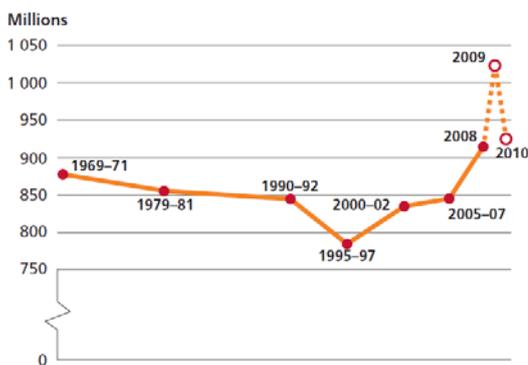
Fokus: Ernährungssicherheit – International vereinbartes Ziel und Menschenrecht

Die Verringerung von Armut und Hunger ist ein zentrales entwicklungspolitisches Anliegen und auf internationaler Ebene als erstes Millenniumsentwicklungsziel (MDG) vereinbart. Die bisher erzielten Resultate sind eher ambivalent.¹ Dazu kommt, dass die negativen Auswirkungen aufgrund der globalen Krisen in den letzten Jahren mittelfristig zu einer weiteren Erhöhung von Armut und Hunger sowie zu einer Zunahme von sozialen und regionalen Unterschieden geführt haben.

Laut Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) waren 2010 weltweit rund 925 Millionen Menschen von Hunger und Unterernährung betroffen. Obgleich ein leichter Fortschritt² gegenüber 2009 (rund 1,2 Milliarden Menschen bzw. einer von sechs Menschen) erzielt werden konnte, ist aufgrund des neuerlichen Anstiegs der Nahrungsmittelpreise seit Beginn 2011 mit einer erneuten Zunahme der Zahl an Hungernden zu rechnen.³ Am schwersten betroffen sind gerade jene Länder und Bevölkerungsgruppen, die ohnehin am stärksten durch Armut, Naturkatastrophen, Klimawandel, ethnische Konflikte und politische Krisen gefährdet sind.

FIGURE 1

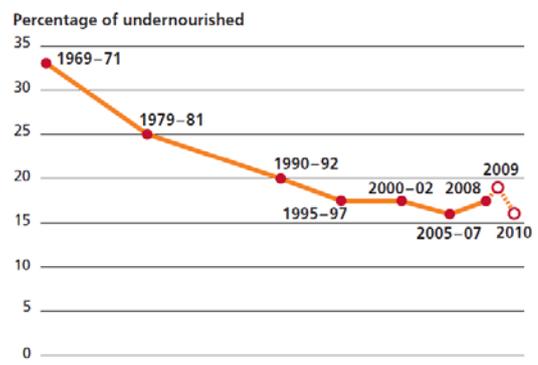
Number of undernourished people in the world, 1969–71 to 2010



Note: Figures for 2009 and 2010 are estimated by FAO with input from the United States Department of Agriculture, Economic Research Service. Source: FAO.

FIGURE 2

Proportion of undernourished people in developing countries, 1969–71 to 2010



Source: FAO

¹ Die meisten Hungernden leben in Entwicklungsländern (16 Prozent der Bevölkerung). Die meisten unterernährten Menschen leben in Asien und in den Pazifikstaaten. In dieser Region waren allerdings auch die größten Fortschritte zu verzeichnen (Rückgang von 658 Millionen im Jahr 2009 auf 578 Millionen im Jahr 2010). In Afrika südlich der Sahara bleibt der Anteil der unterernährten Menschen mit 30 Prozent weiterhin am höchsten.

² Der Fortschritt ist weitestgehend auf die günstigen Wirtschaftsbedingungen in den Entwicklungsländern sowie die kurzfristig gesunkenen globalen Nahrungsmittelpreise im Jahre 2010 zurückzuführen.

³ Aufgrund zahlreicher Haushaltsbefragungen in den letzten Jahren sowie einer Überarbeitung der Methodologie durch die FAO sind derzeit keine aktuellen Zahlen oder Schätzungen für 2011 vorhanden.

Ursachen und Hintergründe von Hunger und Unterernährung

In erster Linie sind es **strukturelle Faktoren**, die in den vergangenen Jahrzehnten eine nachhaltige und eigenständige landwirtschaftliche Produktion **in den Entwicklungsländern** und damit verbunden armutsorientiertes Wachstum und Ernährungssicherheit erschwert haben:

- **Geringe öffentliche Investitionen in den Bereich Landwirtschaft:**⁴ Obwohl sich die afrikanischen Staats- und Regierungschefs im Rahmen der Maputo-Deklaration im Jahre 2003 verpflichtet haben, innerhalb von fünf Jahren ihre Investitionen in die Landwirtschaft auf mindestens zehn Prozent der Staatshaushalte zu erhöhen, haben bisher erst acht Länder dieses Ziel erreicht **Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion auf den Export**, wobei in vielen Ländern tendenziell – teilweise agroindustrielle – Großbetriebe in den nationalen Politiken und Strategien bevorzugt werden. Diese Fokussierung dient vorrangig einer Umgestaltung und Modernisierung der Landwirtschaft (etwa Uganda, Äthiopien, Mosambik etc.). Durch die Exportorientierung wurden die Entwicklungsländer aber auch zunehmend abhängiger von Nahrungsmittelimporten und damit wiederum von der globalen Entwicklung der Nahrungsmittelpreise.
- **Unzureichende Berücksichtigung der Herausforderungen, Interessen und Potenziale von kleinbäuerlichen Betrieben:** In der Regel erhalten die am meisten von Armut und Mangelernährung betroffenen Bevölkerungsgruppen geringere Förderungen und weniger Aufmerksamkeit. Fehlende Betriebsmittel, Kapital sowie mangelnde Information über Marktpreise, Standards etc. erschweren den Zugang zu lokalen und regionalen Märkten, vor allem für Frauen.
- **Unbewältigte Herausforderungen in der Schaffung von armuts- und nachfrageorientierten Rahmenbedingungen:** Oft wird nachhaltige landwirtschaftliche Produktion dadurch behindert, dass der Zugang zu Land sowie die Rechte für dessen Nutzung ungeklärt bzw. ungeregelt sind. Kleinbäuerliche Vermarktungsbemühungen scheitern vor allem an fehlender Beratung und unterstützenden sozialen und wirtschaftlichen Dienstleistungen.
- **Probleme in der Umsetzung grundsätzlich gut ausgearbeiteter Strategien und Programme:** Hauptursachen sind unzureichende Kapazitäten und zu geringe (materielle) Ressourcen auf Seiten aller Akteure, vor allem auf lokaler Ebene. Weiters ausschlaggebend sind die zumeist unscharfen Definitionen von Verantwortlichkeiten, Funktionen und Rollen des öffentlichen und privaten Sektors sowie mangelnde Zusammenarbeit. Großteils fehlt es auch an einer kontinuierlichen Überprüfung der Erreichung von Zielen (Fokus auf Inputs und Outputs statt Outcomes).
- **Zunehmende regionale und soziale Disparitäten:** Dieses Phänomen als Resultat politischen Versagens und indifferenter Reaktionen auf globale Krisen verstärkt in der Regel den ungleichen Zugang zu ökonomischen und sozialen Dienstleistungen (wie etwa Kapital, landwirtschaftliche Inputs und Technologie, Beratung und Information etc.).
- Verschlechterung der Produktionsgrundlagen durch zunehmende **Umweltbeeinträchtigungen und -zerstörungen**, unter anderem aufgrund abnehmender Bodenfruchtbarkeit, verstärkter Wüstenbildung, aber auch aufgrund fehlender Umweltschutzmaßnahmen.

Diese Probleme und Herausforderungen der Entwicklungsländer werden durch **strukturelle Faktoren auf globaler Ebene** verstärkt:

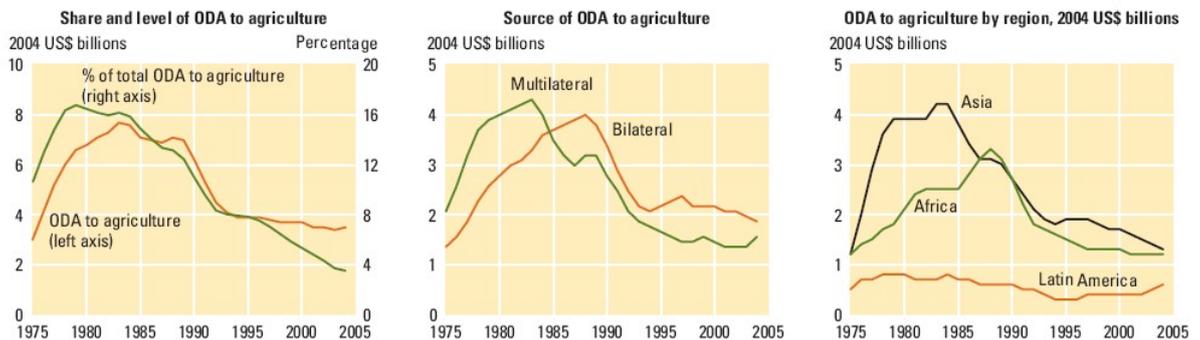
- Im Rahmen der **internationalen Agrar- und Handelspolitik** sind Machtasymmetrien festzustellen, die nicht zuletzt durch die Welthandelsbedingungen (Terms of Trade) bedingt sind. Nach wie vor behindern die Außenhandelspolitiken (beschränkte Marktzugänge, fehlende Zertifizierungen angesichts hoher Qualitätsstandards und Zölle), aber auch niedrige und schwankende Weltmarktpreise die landwirtschaftlichen Exporte von Seiten der Entwicklungsländer. Darüber hinaus gefährdet die Konkurrenz durch Subventionen von Agrarexporten und Dumping der Industrieländer die Entwicklung und Stabilisierung lokaler

⁴ Laut einer Analyse von Oxford Policy Management gingen in den Jahren 1980 bis 2002 die öffentlichen Ausgaben für Landwirtschaft in den Entwicklungsländern zunehmend zurück. In Afrika war der Anteil am Budget noch wesentlich geringer als in Lateinamerika, der Karibik und Asien.

Märkte in den Entwicklungsländern.⁵ Die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 hat diesen Trend durch höhere Risiken, schlechtere Handelsbedingungen und schrumpfende Exportmärkte noch verstärkt.

- **Drastischer Rückgang der Gesamtausgaben** der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für die Landwirtschaft: Der Anteil der internationalen Gesamt-ODA ging von 18 Prozent im Jahre 1979 auf 3,5 Prozent im Jahre 2004 zurück (Siehe Graphik: Weltbank 2008). Erst 2007 war wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Zudem versprachen die G8-Länder im Juli 2009 im italienischen L'Aquila für einen Zeitraum von drei Jahren 22 Milliarden Dollar zur Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung, um die Ernährung weltweit zu sichern. Von diesen Mitteln ist aber bisher kaum etwas geflossen bzw. wurden bestehende Zusagen und Programme einfach umgewidmet.⁶

Figure 1.8 Official development assistance to agriculture declined sharply between 1975 and 2004



Source: OECD 2006a.
Note: Data smoothed by locally weighted regressions.

- Die **entwicklungspolitische Orientierung der Geberländer**⁷ und **mangelnde Kohärenz** der EZA-Politik mit anderen Politikfeldern (wie etwa Handel, Landwirtschaft, Energie etc.) verstärken die Problematik. Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich durch das Auftauchen neuer Geberländer (BRIC) und innovativer Fonds von Seiten privater Geldgeber. Diese verfolgen mitunter einseitige kommerzielle Interessen, die nicht immer den Prinzipien von Eigenverantwortung, Harmonisierung und Anpassung (vor allem aufgrund der Schaffung von Parallelstrukturen und Konditionalitäten) entsprechen.

Neben den bereits chronischen strukturellen Faktoren wurde die Ernährungskrise auch durch **eine Reihe akuter Faktoren bedingt und verschärft:**

- Weltweit **steigender Bedarf** an Nahrungsmitteln aufgrund von
 - raschem Bevölkerungswachstum (vor allem in den Entwicklungsländern)
 - erhöhtem Einkommen eines Teils der Bevölkerung in den Wachstumsländern Asiens (China, Indien)

⁵ Die Preise auf den lokalen Märkten in den Entwicklungsländern sind auf ein Niveau gesunken, mit dem die einheimische Landwirtschaft selbst bei geringen Löhnen nicht mithalten kann. Wer nichts oder nur zu extrem niedrigen Preisen verkaufen kann, investiert nicht mehr und verliert den Anschluss an die allgemeine Produktivitätsentwicklung. Dadurch sind viele afrikanische Länder, die vor zwanzig Jahren noch regelmäßig Agrarprodukte exportierten, heute zu Nettonahrungsmittelimporteuren geworden.

⁶ So flossen etwa von Seiten der OECD-Länder nur vier Milliarden bzw. 3,6 Prozent der Mittel 2009 in die Landwirtschaft. Ein Bruchteil dessen, was laut FAO jährlich investiert werden müsste: Sie geht von jährlichen Investitionen in der Höhe von 44 Milliarden aus. Dieser Betrag wäre notwendig, um auch die prognostizierten 9,1 Milliarden Menschen im Jahre 2050 mit ausreichender und gesunder Nahrung versorgen zu können.

⁷ Im Allgemeinen zeichnet sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit durch mangelndes Interesse an Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung aus (diese gelten derzeit nicht als „fashionable“ und „trendy“). Auch werden falsche Prioritäten gesetzt. So wird der Einsicht, dass Hunger und Mangelernährung kein Produktions-, sondern in erster Linie ein Verteilungsproblem sind, auch weiterhin nur zögerlich Rechnung getragen.

- geändertem Konsumverhalten (mehr Nachfrage, etwa nach Milch- und Fleischprodukten)⁸ sowie
- tendenziell zunehmender Herstellung von Treibstoffen aus Agrarprodukten, die eine enorme Herausforderung für die Sicherung der Ernährung, die Erhaltung der Biodiversität und Umwelt sowie im Falle von Zwangsumsiedelungen von KleinbäuerInnen teilweise auch auf die Einhaltung der Menschenrechte darstellt.⁹
- Gleichzeitig **geringeres Angebot** an Nahrungsmitteln verursacht durch
 - Ernteauffälle der bisherigen Großproduzenten von Getreide (wie etwa Australien, USA, Russland, Ukraine etc.) aufgrund von Dürren, Überschwemmungen, großflächigen Bränden und demzufolge schlechten Ernten in den letzten Jahren,
 - abnehmende Produktion in den Entwicklungsländern infolge des Klimawandels (ausbleibende Niederschläge oder Überschwemmungen, aber auch zunehmender Schädlingsbefall und Pflanzenkrankheiten) sowie noch fehlende Anpassungen¹⁰
 - gestiegene Kosten in der landwirtschaftlichen Produktion (Dünger, Saatgut, Bewässerung), Weiterverarbeitung und Transport aufgrund hoher Energiepreise, sowie mangelnde Investitionen in die landwirtschaftliche Produktivität.
- Dadurch bedingt ein weltweit alarmierend **niedriger Lagerbestand** an Nahrungsmitteln.
- Eklatante **Zunahme von Spekulationen** mit Nahrungsmitteln auf den internationalen Finanz- und Warenmärkten, aber auch im Rahmen des Handels auf nationaler und lokaler Ebene.¹¹ Verstärkt wird diese Tendenz in den letzten Jahren durch den zunehmenden „Ausverkauf“ von landwirtschaftlichen Flächen in Afrika, Lateinamerika und Südostasien zu Lasten der ansässigen KleinbäuerInnen.¹²

⁸ Ein Grund für die Preisexplosionen ist die steigende Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln. Nach Angaben der FAO (2008) ist der Pro-Kopf-Verbrauch an Fleisch in China in den letzten zwanzig Jahren von jährlich zwanzig auf fünfzig Kilo angestiegen. Weltweit hat sich der Pro-Kopf-Verzehr in den letzten 25 Jahren von 30 auf 40 Kilo erhöht. Generell geht man davon aus, dass sieben Kilo Getreide nötig sind, um ein Kilo Fleisch zu erzeugen.

⁹ Nach Schätzungen der FAO (April 2008) wurden in den Jahren 2007/08 über 100 Millionen Tonnen Getreide bzw. 4,7 Prozent der weltweiten Getreideproduktion für die Herstellung von Agrartreibstoffen verwendet. Von einem weiteren Anstieg ist auszugehen. Bei Mais, einem wichtigen Rohstoff für die Ethanolproduktion in den USA, hat laut ExpertInnenmeinung die erhöhte Nachfrage zu einem 30-prozentigen Preisanstieg geführt.

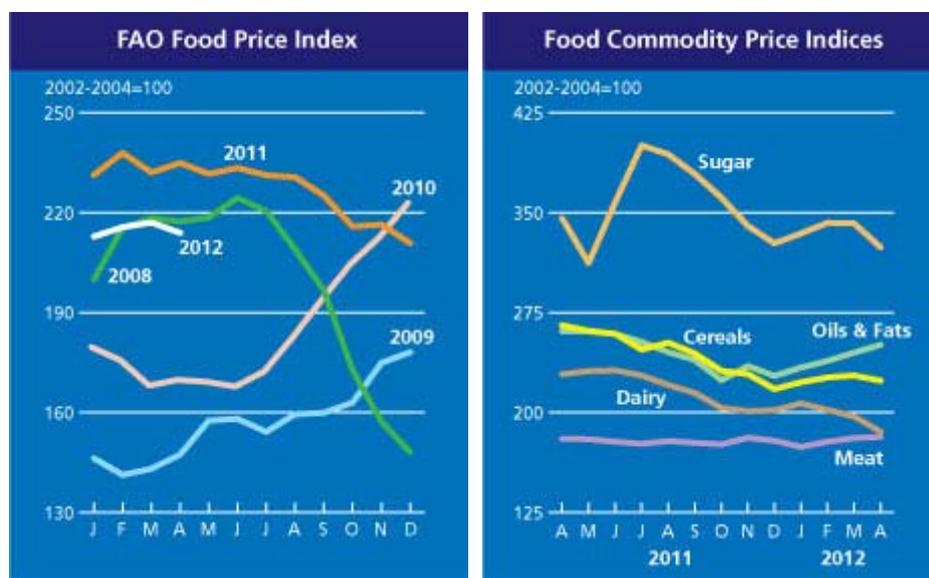
¹⁰ Laut IPPC ist davon auszugehen, dass die landwirtschaftliche Produktivität aufgrund des Klimawandels zunehmend gefährdet ist und die Erträge in manchen Teilen Afrikas und Asiens langfristig um bis zu fünfzig Prozent zurückgehen werden. Dies wird durch einen Rückgang der Biodiversität und den Verlust von Arten und Sorten verstärkt, welche für die Ernährungssicherheit von großer Bedeutung sind.

¹¹ Laut OECD ist das Volumen der Kapitalanlagen in Agrarmärkten im Jahr 2006 weltweit stärker gewachsen als in allen anderen Märkten. Der Anteil der Spekulationen an den aktuellen Preiserhöhungen wird auf mindestens zwanzig Prozent geschätzt. Auch gegenwärtig wirkt sich die Entwicklung auf den internationalen Finanzmärkten über verschiedene Mechanismen negativ auf die Importpreise der Entwicklungsländer aus.

¹² Laut einer Studie von IIED, CIRAD und ILC wurden in den Jahren 2000–2010 weltweit bereits rund 203 Millionen Hektar Land (das entspricht etwa fünf Mal der Fläche Deutschlands) vergeben – zumeist in Konzession oder Pacht – oder laufen dazu noch Verhandlungen. Von diesen Transaktionen war vor allem Afrika (mit 134 Millionen Hektar) betroffen. Man geht davon aus, dass das tatsächliche Ausmaß um ein Vielfaches höher ist, da Flächen unter 200 Hektar in den Analysen nicht berücksichtigt wurden. Das Land eignen sich vorwiegend ausländische Investoren und Staaten, aber auch einheimischen Eliten – vor allem zur Produktion von Agrartreibstoffen, den Anbau von Nahrungsmitteln für den Export in die Industrie- bzw. Herkunftsländer der Investoren, aber auch aus spekulativen Gründen – an.

Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise – kurzfristige Folgen und längerfristige Tendenzen

Laut Angaben der FAO ist der Preisindex für Nahrungsmittel nach dem Höhepunkt der Krise im März 2008 vorübergehend gesunken, bewegte sich aber weiterhin noch immer auf sehr hohem Niveau. Zudem waren Beginn 2011 neue Rekordmarken zu verzeichnen, die weit über dem Preisniveau vor der Nahrungsmittelkrise liegen. Die Preise einzelner Nahrungsmitteln – außer für Zucker – haben sich in den letzten Monaten etwas stabilisiert, sind aber weiterhin Schwankungen unterworfen (siehe FAO – Food Price Indices, Mai 2012). Dieser **Trend zu hohen Nahrungsmittelpreisen und Schwankungsbreiten** wird nach Schätzungen internationaler Organisationen wie Weltbank, OECD und FAO weiterhin anhalten.



Neben den noch immer hohen und instabilen Nahrungsmittelpreisen auf globaler Ebene sind auch weiterhin **extreme Preisunterschiede** nicht nur zwischen einzelnen Ländern,¹³ sondern vor allem auch innerhalb der Länder selbst zu vermerken. Diese Spannweite reicht von zehn bis 20 Prozent bis zu 200 Prozent. Insgesamt liegen die Preise für die KonsumentInnen immer noch wesentlich höher, als die ProduzentInnen für ihre Produkte erhalten.

Der anhaltende Preisanstieg zeitigt unterschiedliche Auswirkungen: Am stärksten betroffen sind weiterhin Entwicklungsländer mit geringem Einkommen und starken Ernährungsdefiziten (Low-Income Food-Deficit Countries – LIFDCs). Wie bereits 2008 etwa in Haiti oder im Senegal führten die neuerlichen Preisanstiege zu Beginn des Jahres 2011 in vielen afrikanischen Ländern wie etwa Algerien oder Mosambik zu neuerlichen Unruhen. Entwicklungsländer mit geringem Einkommen (LICs) stehen nach wie vor unter dem Druck steigender Inflation und hoher Importkosten, die wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung untergraben. Staaten, die Nettoexporteure von Nahrungsmitteln sind, profitieren hingegen vorerst von den hohen Nahrungsmittelpreisen. Hinzu kommt, dass viele Länder bei drohender Nahrungsmittelverknappung mit einer restriktiven Ausfuhrpolitik reagieren, um den nationalen Markt vor Angebotsdefiziten und Preisschocks zu schützen. Solche Exportbeschränkungen – beispielsweise Thailand (Reis 2008) und Russland (Weizen 2010) – treiben die Nahrungsmittelpreise zusätzlich in die Höhe. Außerdem verringern diese Beschränkungen die

¹³ Diese sind unter anderem auf die Wechselkursbedingungen zurückzuführen, die sich unterschiedlich auf die Preise auswirken. Länder, die an den niedrigen Dollar gebunden sind, waren daher um vieles mehr von den Preissteigerungen betroffen als Länder, die sich am Euro orientieren.

Anreize für Bauern und Bäuerinnen zu landwirtschaftlichen Investitionen und gesteigerter Produktion. Sie tragen auch zu einer Verzerrung regionaler Märkte bei.

Auf **Haushaltsebene** sind nach wie vor alle Nettokonsumenten – ländliche wie städtische Bevölkerung gleichermaßen – vom Anstieg der Nahrungsmittelpreise betroffen. Ein noch größerer Teil des geringen Einkommens oder Kapitals muss für den Kauf von Nahrung verwendet werden. Zusätzlich zu den derzeit rund einer Milliarde armer und hungernder Menschen – vor allem Bevölkerungsgruppen in den städtischen Ballungszentren (Slumbewohner), aber auch die große Masse von SubsistenzbäuerInnen, Hirtennomaden, Fischern und Kleinstwerbtreibenden – kann sich eine ständig zunehmende Zahl von Menschen, die knapp über der nationalen Armutsgrenze leben (also vor allem die untere Mittelschicht der Bevölkerung), Nahrungsmittel kaum mehr leisten.

Trotz immer wiederkehrender Engpässe in der Produktion wären grundsätzlich weltweit genügend Nahrungsmittel vorhanden. Die teilweise hohen Preise verhindern jedoch, dass vor allem arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen ihre Nachfrage befriedigen können. **Ungleicher Zugang zu und ungerechte Verteilung von Nahrungsmitteln** sind somit die grundsätzlichen Kernprobleme. Dass viele Ernährungskrisen nicht auf einen dramatischen Rückgang der Nahrungsmittelproduktion zurückgehen, sondern vielmehr auf die schwindende Kaufkraft zurückzuführen sind, hat vor einigen Jahren schon der Nobelpreisträger Amartya Sen festgestellt. In vielen Ländern sind es nicht die zu geringen Produktionsmöglichkeiten, die zu Hungerkrisen führen, sondern vielmehr die Schwierigkeiten bei der Verteilung und die Leistbarkeit von Nahrungsmitteln. Nahrung kann in der einen Region im Überschuss vorhanden sein und in anderen Gegenden einen Mangel darstellen.

Während derzeit grundsätzlich noch ausreichend Nahrungsmittel zur Verfügung stehen, sind die Prognosen für die Zukunft weitaus unerfreulicher: Laut Studien der FAO werden sich die gegenwärtigen Herausforderungen – wie Konkurrenz um Land, Wasser und Energie – zukünftig weiter intensivieren und die Auswirkungen des Klimawandels zunehmen. Die **Bedürfnisse der für 2050 prognostizierten neun Milliarden Menschen auf der Welt werden nicht mehr zu erfüllen** sein, da der Planet seine Grenzen erreicht. Es bleibt zu hoffen, dass die Konferenz in Rio globales Umdenken und einen Wechsel von der derzeitigen Wirtschaftspolitik zu einer sozial gerechteren und ökologisch nachhaltigeren Entwicklung ermöglicht.

Nach neueren Schätzungen der Weltbank lebten 2010 etwa 64 Millionen mehr Menschen in extremer Armut, als dies ohne die Weltwirtschaftskrise der Fall wäre. Zudem wird befürchtet, dass die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise anhalten und verbunden mit Nahrungsmittel- und Energiekrisen zu einem weiteren Anstieg der Armut führen werden.

Die Ausgaben der Haushalte beschränken sich zunehmend auf den Kauf von billigen und kalorienreichen Grundnahrungsmitteln. Auf Produkte, die reich an Proteinen und Vitaminen sind, wird immer mehr verzichtet. Die **Qualität der Ernährung** wird damit entscheidend reduziert. Die Fortschritte der letzten Jahre bei der Erreichung des ersten Millenniumsentwicklungsziels drohen in kürzester Zeit zunichte gemacht zu werden. Dies gefährdet in der Folge auch die Erreichung der MDGs 2, 4, 5 und 6.

Wege aus der Krise

Während am Beginn des Jahres 2011 die Vielzahl von Meldungen in den Medien durch den Anstieg der Nahrungsmittelpreise geprägt war, wurde in der Folge zunehmend von den Krisen zunächst am Horn von Afrika und aktuell in der Sahel-Zone berichtet.

Insgesamt gab es in den letzten Jahren – vor allem seit dem Höhepunkt der Nahrungsmittelkrise 2007/2008 – zahlreiche wissenschaftliche Analysen und eine Reihe von internationalen Meetings (z. B. FAO-Gipfel in Rom). Im Rahmen dieser Treffen wurden bereits 2008 viele Empfehlungen, welche internationale Ansätze und Maßnahmen zur Stabilisierung der Nahrungsmittelkrise sowie eine nachhaltige Sicherung der Ernährung betreffen, angenommen. Dabei geht es darum,

unmittelbar wirksame Aktionen (im Sinne von Nothilfe) und **Maßnahmen zur Strukturverbesserung und Stärkung der Eigenversorgung** möglichst optimal miteinander zu verbinden.

- **Kurzfristige Lösungen** zielen auf möglichst rasche Effekte zugunsten in akuter Gefahr befindlicher Bevölkerungsgruppen ab. Neben Nahrungsmittelhilfe (etwa über das World Food Programme bzw. andere internationale Hilfsorganisationen) werden Safety-Net- oder auch School feeding-Programme für besonders gefährdete Gruppen durchgeführt, die zunächst das Überleben sichern.
- **Mittel- und langfristige Maßnahmen** stellen Investitionen in die landwirtschaftliche Entwicklung in den Mittelpunkt. Zentrale Ansätze sind der Ausbau der ländlichen Basisinfrastruktur sowie die Intensivierung von Beratungsprogrammen und der angewandten Forschung. Zusätzlich gibt es auf internationaler Ebene Bemühungen, entscheidende Faktoren zur Verbesserung der Produktions- und Marktbedingungen, vor allem der KleinbäuerInnen in den am wenigsten entwickelten Ländern, zu beeinflussen und damit eine nachhaltige Sicherung der Ernährung zu erreichen.¹⁴

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch das **Comprehensive Framework for Action**¹⁵, das aus zwei aufeinander bezogenen Teilbereichen besteht und noch systematischer die mittel- bis langfristig notwendigen Maßnahmen skizziert. Zunächst geht es dabei um die **Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln** – vor allem durch Steigerung der kleinbäuerlichen Produktion, die Optimierung von Nothilfe und Sicherheitsnetzen sowie die Anpassung von Handels- und Steuerpolitiken. Langfristig muss die **Ernährungssicherheit** durch die nachhaltige Sicherung des Wachstums der kleinbäuerlichen Produktion, die Erweiterung sozialer Absicherungssysteme, die Schaffung von gleichberechtigten Zugängen zu internationalen Märkten und die Verabschiedung internationaler Vereinbarungen über Agrartreibstoffe, Landaneignung und Spekulationen erhöht werden.

Infolge der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise bleibt die Finanzierung sowohl kurzfristiger Lösungen als auch mittel- und langfristiger Maßnahmen stark gefährdet. Auch hat sich mittlerweile durch die **letztjährigen Entwicklungen am Horn von Afrika** und der aktuellen **Krise in der Sahel-Zone** der Schwerpunkt zumindest vorübergehend wieder stark auf kurzfristige Lösungsansätze verlagert, um den betroffenen Menschen das Überleben zu sichern. Humanitäre Hilfe ist aber nur vorübergehend wirksam und ist auch teuer: Nicht nur die Kosten für Nahrungsmittel sind immens gestiegen, sondern auch die Transportkosten, um die dringend benötigten Nahrungsmittel zu den Betroffenen zu bringen.

Da sich die Ernährungssituation weltweit nicht verbessern wird und bestimmte Regionen permanent gefährdet sind, sind unbedingt langfristige Maßnahmen und strukturelle Lösungen notwendig. Als erfolgversprechend haben sich etwa **Investitionen in soziale Absicherungssysteme** (wie etwa Social Protection) erwiesen, die in Kenia und Äthiopien Ernährungsunsicherheiten verringerten und der Bevölkerung ermöglichten, besser mit den Auswirkungen von Dürre umzugehen.

¹⁴ Hohe Nahrungsmittelpreise schaffen Anreize für öffentliche und private Investitionen und landwirtschaftliche Programme zur Erhöhung der Produktivität, stärken die Infrastruktur und erhöhen die Effizienz von Agrarmärkten. Das hat mittel- bis langfristig positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft: Schaffung von neuen Einkommensmöglichkeiten für Bauern und Bäuerinnen, Steigerung des Bedarfs an Arbeitskräften und Löhnen in ländlichen Gebieten, Rückgang der Migration in die Städte, Verringerung der Armut und Erhöhung der Ernährungssicherheit. Es gibt jedoch auch eine Reihe von Faktoren, die diese Entwicklung und damit verbunden die Chancen von Klein(st)bauern und -bäuerinnen in abgelegenen Regionen aufhalten können: Unüberlegte Regierungsinterventionen (wie etwa auch Kampagnen), weit entfernte Märkte, Mangel an Organisation und Information, ungleiche Machtverhältnisse entlang der Wertschöpfungsketten, Schwierigkeiten in der Beschaffung von Saatgut, Düngemitteln sowie landwirtschaftlicher Kredite etc.

¹⁵ Dieses wurde im Juli 2008 durch die von UN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon eingerichteten High Level Taks Force on The Global Food Security Crisis verabschiedet. Diese umfasst unter anderem die Weltbank, den IMF, alle einschlägig tätigen UN-Organisationen, WTO und OECD.

Neben solchen direkten finanziellen Beiträgen sind auch der gleichberechtigte Zugang, die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Verteilungsgerechtigkeit elementar. Vor allem spielen die jeweiligen **Mitspracherechte und Möglichkeiten der Beteiligung an Entscheidungsprozessen** eine wichtige Rolle. Zu oft sind benachteiligte und verwundbare Bevölkerungsgruppen nicht nur recht- sondern auch machtlos. Dies zeigt sich sehr deutlich am Beispiel der Hirtennomaden (Pastoralisten) in Ost- und Westafrika, die in ihren jeweiligen Staaten oft marginalisiert werden, obgleich sie einen erheblichen Beitrag zu den nationalen Ökonomien leisten.

Insgesamt wird heute die Notwendigkeit, die **wirtschaftliche, soziale, institutionelle und ökologische Widerstandsfähigkeit** (Resilience) zu erhöhen, betont. Dabei wird direkt bei den betroffenen Menschen, auf Haushaltsebene und Gemeinschaften angesetzt und diesen ermöglicht, auf Krisensituationen zu reagieren, Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen. Dies erfordert eine systematische Vorgehensweise und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Ernährungssicherheit, dem Recht auf Wasser und auf Energie.

Wenn auch grundsätzlich Übereinstimmung darüber besteht, was nun zu tun ist, so sind auf internationaler Ebene doch weiterhin einige sehr **kontroversielle Aspekte** festzustellen:

- Stark propagierter Einsatz von Biotechnologie und Genetically Modified Organism (GMO) versus ökologisch nachhaltige Formen der landwirtschaftlichen Produktion (wie etwa ökologische Landwirtschaft).
- Massive Investitionen in landwirtschaftliche Inputs (vor allem Düngemittel und Saatgut) zur Förderung der landwirtschaftlichen Entwicklung im Generellen versus standortgerechte und spezifisch nachfrageorientierte Förderung der kleinbäuerlichen Produktion.
- Verstärkte großflächige Produktion von Agrartreibstoffen zur Sicherung der Energieversorgung versus kontrollierte, kleinräumige Bodennutzung, welche zur Sicherung der Ernährung und Erhaltung der Biodiversität beiträgt und den lokale Bedürfnisse entspricht.
- Forcierung von Privatisierung und Liberalisierung im Rahmen der Weltwirtschaft versus maßvollen Schutz lokaler und nationaler Märkte im Hinblick auf die Ziele der Ernährungssicherheit und der Armutsminderung.

Strategische Anliegen und Prinzipien der OEZA

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich in ihren Bestrebungen zur **Sicherung der Ernährung** an den gültigen internationalen Definitionen und Sichtweisen, wobei „allen Menschen zu jeder Zeit Zugang zu genügend Nahrungsmitteln ermöglicht werden soll, um ein aktives und gesundes Leben führen zu können.“¹⁶ Die Sicherstellung der Verfügbarkeit und des Zugangs zu ausreichender Nahrung sowie eines qualitativ befriedigenden und an die kulturellen Bedingungen angepassten Angebots an Nahrungsmitteln sind nicht nur konstitutive Elemente der Ernährungssicherheit, sondern auch im **Menschenrecht auf Nahrung** verankert.

Die Verwirklichung dieses menschlichen Grundrechts und die Anerkennung des Prinzips der **Ernährungssouveränität** – d.h. des Rechts jeder Gesellschaft, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik selbst bestimmen und gestalten zu können – sind grundlegende Prinzipien für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation armer Bevölkerungsgruppen, des Zugangs zu produktiven Ressourcen (vor allem Land) sowie der Sicherung der Ernährung im Rahmen von Strategien der ländlichen Entwicklung.

Nahrungsmittelhilfe ist nur eines von vielen Instrumenten im Kampf gegen Hunger. Sie dient einer kurz- bis mittelfristigen Verbesserung der Lebenssituation gefährdeter Gruppen aufgrund

¹⁶ Freie Übersetzung der Deklaration von Rom (‘World Food Summit 1996): ‘Food security is achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food to meet their dietary need and food preferences for an active and healthy life.’

von politisch oder klimatisch bedingten Krisen. Auch in diesem Fall gilt es, mögliche Synergien und die Kohärenz zwischen Strategien und Ansätzen der Nahrungsmittelhilfe (als Katastrophen- und Nothilfe)¹⁷ sowie Maßnahmen einer nachhaltigen Sicherung der Ernährung durch langfristige Interventionen zu verstärken. In diesem Zusammenhang ist eine durchgängige Berücksichtigung des **Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)-Ansatzes** gemäß den Festlegungen der Europäischen Kommission zu gewährleisten.

Ein wesentlicher Orientierungsrahmen für die OEZA hinsichtlich der Sicherung der Ernährung und der Gestaltung einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung sind die **nationalen Armutsminderungsstrategien oder Sektorprogramme** der Partnerländer sowie **Entwicklungspläne auf lokaler Ebene**. Darüber hinaus kommt den Politikatalogen regionaler Organisationen bzw. deren auf kontinentale Ebene angelegten Programmen (wie etwa dem Comprehensive African Agriculture Development Programm – CAADP von NEPAD) eine wichtige Rolle zu.

Die spezifischen Anliegen der Partnerländer und die Ausrichtungen der Programme werden je nach Einzelfall programmatisch besonders betont oder durch Beteiligung an komplementären Maßnahmen weiterverfolgt, wobei grundsätzlich

- eine Bewertung der konkreten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und natürlichen Gegebenheiten zu erfolgen hat und **maßgeschneiderte Lösungen**, die sich am unmittelbaren Bedarf und den artikulierten Prioritäten der lokalen Bevölkerung orientieren, ins Auge zu fassen sind,
- eine Konzentration auf die Bedürfnisse, Interessen und Potenziale der in ökonomischer und politischer Hinsicht **benachteiligten sowie verwundbaren Bevölkerungsgruppen** unterhalb der nationalen Armutsgrenze und von **ethnischen Minderheiten** erfolgt,
- eine Berücksichtigung von **ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit** sowohl im Rahmen der OEZA wie in relevanten internationalen Koordinationsforen (z. B. Global Donor Platform for Rural Development – GDPRD) zur Entwicklung von Landwirtschaftsstrategien der Geber- und Partnerländer zu erfolgen hat.¹⁸

Neben diesen strategischen Grundsätzen verfolgt die OEZA folgende prioritäre Ansätze:

- Die Förderung **kleinbäuerlicher Familienbetriebe**, der **ökologischen Landwirtschaft** und des **Zugangs zu lokalen und regionalen Märkten** hat programmatische Priorität. Die Sicherung der Ernährung durch eigene Produktion, die Schaffung von zusätzlichem Einkommen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität auch für zukünftige Generationen stehen dabei im Vordergrund. In diesem Zusammenhang sind unter anderem auch Investitionen in Lagerhaltung und die Weiterverarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten erforderlich, um die immensen Nachernteverluste zu reduzieren.
- die Schaffung eines **gleichberechtigten Zugangs zu Land** – vor allem für Frauen – und die **nachhaltige Landnutzungsplanung auf lokaler Ebene** als wesentliche Grundbedingung zur Sicherung der Ernährung. In diesem Zusammenhang spielt die Verankerung von Menschenrechten (Recht auf Nahrung, aber auch Recht auf Land) verbunden mit guter Regierungsführung (local governance) eine wesentliche Rolle.
- die Unterstützung moderner Ansätze der **ländlichen Beratung** (nach dem Vorbild der Neuchâtel-Initiative) und die **Vermittlung relevanter Information** für ProduzentInnen (Optimierung des öffentlichen wie privaten Dienstleistungsangebots gemäß Nachfrage).

¹⁷ Um marktverzerrende Effekte und die Tendenz zur Verstärkung externer Abhängigkeiten zu vermeiden, kommt Nahrungsmittelhilfe nur als Instrument der unmittelbaren Nothilfe zur Sicherung des Überlebens der betroffenen Bevölkerung zum Einsatz. Auch hat Nahrungsmittelhilfe unter anderem bedarfsorientiert zu agieren, lokale Märkte zu stärken und kulturell angemessene Nahrungsmittel, die dem Nährstoffbedarf und traditionellen Ernährungsgewohnheiten entsprechen, bereitzustellen. Diese Kriterien sind im Entwurf „Nahrungsmittelhilfe – Ein Instrument der humanitären Hilfe“ detailliert dargestellt.

¹⁸ Nicht nur unzureichende Produktion oder fehlende Zugänge zu natürlichen Ressourcen (Land), Darlehen und Betriebsmitteln verhindern eine gesunde und ausreichende Ernährung, sondern auch das Fehlen einer gerechten und sozial verträglichen Verteilung von Nahrungsmitteln in bestimmten Regionen oder Ländern.

Ausbildungen sind vornehmlich im stark mit der Lebenspraxis verbundenen, informellen Bereich von großer Bedeutung.

- die Förderung von **angewandter Forschung** sowie eine gute **Abstimmung und Vernetzung zwischen den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Beratung und Produktion**. Wesentlich ist dabei die unmittelbare Anwendbarkeit der Forschungsergebnisse für die EndnutzerInnen sowie die Kapazitätsentwicklung aller Beteiligten in den Partnerländern.
- die **Unterstützung nationaler Dezentralisierungsprozesse, lokaler Regierungsführung und lokaler Entwicklung** unter Berücksichtigung von Prinzipien wie Partizipation, Inklusivität, Transparenz etc. Von entscheidender Bedeutung sind dabei der Bereich der lokalen Entwicklungsplanung, partizipative Entscheidungsfindung und Umsetzung sowie Monitoring und Evaluierung mit dem zentralen Ziel, regionale und soziale Disparitäten abzubauen.
- die Förderung des **Empowerments von armen, benachteiligten und verwundbaren Bevölkerungsgruppen**, damit diese ihre Prioritäten und Interessen selbst artikulieren können, ist in allen ländlichen Entwicklungsmaßnahmen unumgänglich. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, vor allem eigenständige Ansätze und Initiativen der lokalen Gemeinschaft zu beachten.
- die Unterstützung der **Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure** (öffentlicher und privater Sektor sowie Zivilgesellschaft) entlang der lokalen Wertschöpfungsketten sowie der lokalen Dynamik. In diesem Zusammenhang sind die vielfältigen Beziehungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu beachten, wobei es unter anderem gezielter Förderungen und Investitionen in die Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung bedarf.
- die Betonung des thematischen Ansatzes der „**sozialen Sicherheit**“ auf lokaler Ebene sowie die Stärkung von Instrumenten des **Frühwarn- und Informationsmanagements**. Damit können Nahrungsmittelkrisen von vornherein vermieden und kritischen Entwicklungen rechtzeitig begegnet werden.¹⁹ Zunehmend müssen neben sozialen Sicherheitssystemen (Social Protection) auch Mikroversicherungen (etwa zur Abfederung von Ernteverlusten) berücksichtigt werden, um zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit von Haushalten und Gemeinschaften beizutragen.

Programme und Projekte der OEZA

Ernährungssicherung und nachhaltiges Ressourcenmanagement in Äthiopien:

Die OEZA ist seit Mitte der 1990er-Jahre in Nord-Gondar (Regionalstaat Amhara) tätig. In Zusammenarbeit mit der Regionalregierung entstand im Laufe der Jahre ein Engagement, welches auf die Sicherung der Existenz und Verbesserung des Lebensstandards äthiopischer KleinbäuerInnen durch nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen abzielt. In der ersten Phase (1995-2002) konzentrierte man sich im Wesentlichen auf integrierte Viehhaltung, den Anbau von Futterpflanzen sowie die Bekämpfung von Bodenerosion. Aufgrund der artikulierten Interessen von Bevölkerung und Verwaltung wurde dieser Ansatz ausgeweitet und durch Zucht- und Mastprogramme für Rinder und Schafe, veterinärmedizinische Versorgung und Maßnahmen zur Verbesserung der Weidequalität ausgeweitet. Verschiedene dezentrale Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Bauern und Bäuerinnen sowie für die MitarbeiterInnen der lokalen, für die Durchführung des Projekts verantwortlichen Behörden ergänzten die Aktivitäten während der zweiten Phase (2002-2007).

Das aktuelle Programm (2008-2012) besteht aus einem Maßnahmenpaket in komplementären Bereichen. Diese konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Förderung einer marktorientierten Viehwirtschaft, eines integrierten Managements von Wassereinzugsgebieten, die Schaffung von alternativen Einkommensmöglichkeiten, die Lösung von Fragen des Landbesitzes und der Landnutzung sowie auf die Kapazitätsentwicklung der lokalen Akteure. Alle diese Aktivitäten – so unterschiedlich sie auf den ersten Blick auch erscheinen mögen – dienen der weitgehenden

¹⁹ Gerade vor dem Hintergrund des globalen Klimawandels kommt Instrumenten der Risikominimierung (wie etwa Terminmärkten, Versicherungen oder strategischen Nahrungsmittelreserven) eine entscheidende Rolle zu. Mit diesen können Auswirkungen auf die ProduzentInnen minimiert und strukturelle Schwankungen ausgeglichen werden.

Vermeidung von Hunger und damit gleichzeitig der oft bereits chronischen Abhängigkeit von externer Nothilfe.

Innovative Forschung und Vernetzung mit nationalen und lokalen Partnern in Mosambik:

Im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojektes von CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical) und der Universität für Bodenkultur Wien werden in Zusammenarbeit mit nationalen Forschungsinstituten (NARS), Nichtregierungsorganisationen sowie Kleinbauern und -bäuerinnen alternative Anbaumethoden getestet sowie Zugänge zur kommerziellen organischen Landwirtschaft geschaffen. Ein besseres Verständnis der biologischen Prozesse (Schutz und Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität), die Stärkung der Kapazitäten der Bauern und Bäuerinnen für innovative Ansätze unter Berücksichtigung von lokalem Wissen sowie die Einbettung der Innovationen in die gesamte Wertschöpfungskette sind Kernelemente dieses Vorhabens. Mit diesen Maßnahmen soll ein besserer Zugang zu lokalen, regionalen und internationalen Märkten ermöglicht werden. Auch in diesem Fall umfasst die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung Maßnahmen der Ausbildung, der Beratung und vor allem aber des gemeinsamen Lernens.

Die Folgephase baut auf den Erfahrungen auf und konzentriert sich in erster Linie auf die Organisation von Kleinbauern und -bäuerinnen, damit diese als Gruppe effizientere und wirtschaftlichere Zugänge zu Input- (Beratung, Betriebsmittel, Kapital) und Output-Märkten erhalten können. Die Ermächtigung von Bauern (besonders Frauen und benachteiligte Gruppen) und anderer Beteiligter in der Identifizierung von Marktmöglichkeiten, die Entwicklung von landwirtschaftlichen Kleinunternehmen auf Gemeindeebene sowie ein besseres Management der natürlichen Ressourcen auf Ebene der Bauernvereinigungen in den Distrikten sollen zu erhöhter und nachhaltiger Produktivität führen.

Förderung von Wald- und Weidewirtschaftssystemen in Nicaragua:

Der Schwerpunkt der OEZA liegt in Nicaragua – ganz im Gegensatz zu Äthiopien, wo die Sicherung der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln im Mittelpunkt steht – eher auf einer Diversifizierung der Produktion. In diesem Zusammenhang wird etwa die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von Bauernfamilien in den ländlichen Gebieten der Gemeinde El Rama gefördert. Information und Beratung in ökologisch verträglichem Anbau von Dauerkulturen (vor allem Kakao), Waldbewirtschaftung und nachhaltiger Weidewirtschaft sowie Kapazitätsentwicklung und die bessere Organisation von Bauern und Bäuerinnen sollen die Produktivität der Landwirtschaft erhöhen und ein existenzsicherndes Zusatzeinkommen schaffen. Partizipation und Nachfrage stehen im Zentrum der Zusammenarbeit. Darüber hinaus kommt der Koordinierung mit den staatlichen und privaten Institutionen in Nicaragua im Rahmen der Planung, Umsetzung und Begleitung eine entscheidende Rolle zu.

Die Erfahrungen der OEZA belegen, dass die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung mit begleitenden Maßnahmen auf politischer und institutioneller Ebene, einer besseren Koordinierung zwischen den einzelnen staatlichen Institutionen sowie einer engeren Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Organisationen einhergehen muss. Nur auf diese Weise werden die Betroffenen dazu motiviert, ihre Möglichkeiten zur Selbstbestimmung und -verantwortung wahrzunehmen.

Ausgewählte Referenzen

ECOSOC: Issue note for the special meeting of the economic and social council on global food crisis, May 2008

Europäische Kommission: Thematisches Programm für Ernährungssicherheit. Thematisches Strategiepapier und Mehrjahresrichtprogramm 2007 – 2010, Brüssel 2007

European Commission: Tackling the challenge of rising food prices. Direction for EU action, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions, May 2008

FAO: Soaring food prices: facts, perspectives, impacts and actions required, background document for the high level conference on world food security: the challenges of climate change and bioenergy, Rome 2008

FAO: The state of food insecurity in the world: Addressing food insecurity in protracted crises, Rome 2010

IATP: A time of high prices. An opportunity for the rural poor?, April 2008

IIED, FAO, IFAD: Land grab or development opportunity? Agriculture investment and international land deal in Africa, 2009

ILC: Land rights and the rush for land: Findings of the global commercial pressures on land research project", 2012

IFPRI: Global food policy report 2011

IIPC: Climate Change 2007, Synthesis Report

OECD: Rising food prices: causes and consequences, background document for the DAC high level meeting, May 2008

Oxford Policy Management: OPM briefing notes 2007 – 02, The decline in public spending to agriculture – does it matter?

United Nations: The Millennium Development Goals Report 2011, New York 2011

UNCDF: Food and the poor: How can democratic local governments reduce food insecurity in Africa? June 2007

UNCTAD: Addressing the global food crisis. Key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty, June 2008

Welthungerhilfe: Herausforderungen Hunger 2007, Welthungerindex: Fakten, Ursachen, Entwicklungen. Maßnahmen zur Bekämpfung von akuter Unterernährung und chronischen Hunger, Bonn 2007

Welthungerhilfe: Welthungerindex 2010, Herausforderung Hunger: Die Chance der ersten 1000 Tage, Bonn 2010

World Bank: Policy Research Paper 4682: A Note on Rising Food Prices, July 2008

World Bank: World Development Report 2008. Agriculture for Development, Washington 2007