

Entwicklungen & Trends 2020

Über Agrarpolitik hinaus: nachhaltige Ernährungssysteme als neuer globaler Ansatz?

von Tobias Reichert

Die Probleme, denen sich Landwirtschaft und Ernährung weltweit gegenübersehen, nehmen nicht ab. Die Folgen des globalen Klimawandels sind nicht nur im globalen Süden immer deutlicher spürbar, eine Trendwende bei den massiven Verlusten an Bodenfruchtbarkeit und biologischer Vielfalt durch intensive Landnutzung ist nicht in Sicht, die Zahl der Hungerten, Mangel- und Fehlernährten nimmt weiter zu. Auf vielen Ebenen gewinnt daher die Idee nachhaltiger Ernährungssysteme (*food systems*), die Erzeugung und Verbrauch von Lebensmitteln integriert betrachten, an Unterstützung:

- Das Komitee für Ernährungssicherheit der Vereinten Nationen (CFS) arbeitet an freiwilligen Leitlinien für nachhaltige Ernährungssysteme.¹
- Die Vereinten Nationen planen für das Jahr 2021 einen Gipfel zum gleichen Thema (*Food Systems Summit*).²
- Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Europäischen *Green Deal* eine Farm-to-Fork-Strategie vorgeschlagen, die Ziele nicht nur für eine nachhaltigere Landwirtschaft, sondern auch für eine gesündere Ernährung definiert.³
- Weltweit haben sich zivilgesellschaftliche Ernährungsräte gegründet, darunter auch in vielen Städten Deutschlands, um eine regionalere, nachhaltigere und gerechtere Ernährung voranzubringen. So hat beispielsweise das Land Berlin mit Beteiligung des zivilgesellschaftlichen Ernährungsrats eine »Ernährungsstrategie« beschlossen, die zu »mehr Regionalität, Nachhaltigkeit, Fairness und [...] gesundheitsfördernder Kost für alle« beitragen soll.⁴ Dazu arbeitet Berlin auch mit dem Land Brandenburg zusammen, um Wertschöpfungsketten in der Region zu stärken und nachhaltiger zu gestalten.

Nachhaltige Ernährungssysteme auf der Agenda

In der internationalen Diskussion über Landwirtschaft und Ernährung gewinnen umfassendere Ansätze für Landwirtschaft und Ernährung und insbesondere das Konzept der Agrarökologie immer stärker an Bedeutung. Ein echter Konsens für eine grundlegende Änderung des Ernährungssystems in Richtung Nachhaltigkeit besteht allerdings noch nicht. Das zeigt sich sowohl an der Zurückhaltung, eines der Kernprobleme (die weltweit wachsende industrielle Tierhaltung) zu benennen, als auch an dem anhaltenden Versuch der Agrarindustrie, technologische Lösungen als mit der Agrarökologie gleichwertig zu definieren. In der EU

zeigt sich dies in der Farm-to-Fork-Strategie, deren zum Teil progressive Ziele sich zudem nicht in der Gemeinsamen Agrarpolitik widerspiegeln, womit sich die Frage stellt, mit welchen Instrumenten sie dann überhaupt erreicht werden sollen.

Globale Ansätze für nachhaltige Ernährungssysteme

Der Ansatz, Ernährungssicherheit und Landwirtschaft gemeinsam zu betrachten, findet sich bereits in den 2015 von der UN beschlossenen Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals – SDGs*). SDG 2 definiert nicht nur das Ziel, Hunger zu beenden und Ernährungssicherheit für alle zu erreichen, sondern auch eine nachhaltige Landwirtschaft zu erreichen, die umweltverträglich ist und die Produktivität und Einkommen von Kleinbäuerinnen und -bauern verdoppelt.⁵

**Ernährungssicherheit
und Landwirtschaft
gemeinsam betrachten**

Der Ansatz, Ernährungssysteme (*food systems*) zu betrachten, ist noch umfassender. Das hochrangige Expertenpanel (HLPE) des CFS definiert sie wie folgt: »Ernährungssysteme umfassen alle Elemente (Umwelt, Menschen, Betriebsmittel, Prozesse, Infrastruktur etc.) und Aktivitäten, die mit der Erzeugung, Verarbeitung, Vertrieb, Zubereitung und dem Verbrauch von Nahrungsmitteln zusammenhängen, einschließlich der sozio-ökonomischen und ökologischen Wirkungen dieser Aktivitäten.«⁶ Als nachhaltig schätzt das HLPE ein Ernährungssystem ein, wenn es »Ernährungssicherheit für alle so sichert, dass es die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Grundlagen für die Herstellung von Ernährungssicherheit zukünftiger Generationen nicht einschränkt.«⁷

Der im Oktober 2020 erstellte Entwurf für die freiwilligen Leitlinien für nachhaltige Ernährungssysteme erkennt an, dass die derzeitigen Ernährungssysteme mit dem gleichzeitigen Bestehen von Über- und Unterernährung und den durch die Landwirtschaft mitverursachten Umweltproblemen nicht nachhaltig sind. Die Leitlinien sollen einen Beitrag hin zur Transformation zu nachhaltigen Ernährungssystemen leisten, die Verfügbarkeit, Zugang, Bezahlbarkeit und Sicherheit von Nahrung garantieren und dabei die planetaren Grenzen respektieren.

**Gefordert: kohärente,
sektorübergreifende
Politikkonzepte**

Um dies zu erreichen, werden umfangreiche Vorschläge für Politik und andere Stakeholder gemacht. Dazu sollen kohärente sektorübergreifende Politikkonzepte entwickelt werden und dabei alle Stakeholder in einem transparenten Prozess einbezogen werden. Regierungen werden dazu aufgefordert, Ernährungsziele in ihren Agrarpolitiken zu berücksichtigen und gegebenenfalls auch Landwirte dabei zu unterstützen, vielfältige Lebensmittel zu erzeugen. Diese sollen zu gesunder Ernährung beitragen und ein würdiges Einkommen und Lebensunterhalt sichern. Ergänzt werden soll dies durch Strategien, die den Verzehr von Zucker, Salz und Fett insgesamt reduzieren und stärker auf ungesättigte Fettsäuren lenken, wobei Transfette eliminiert werden sollen. Dagegen sollen der Verzehr von Obst, Gemüse, Nüssen und Vollkornprodukten gefördert werden. Zum Verbrauch von tierischen Erzeugnissen, die vor allem in vielen Ländern Europas und Nordamerikas in größerem Umfang konsumiert werden als gesundheitlich empfehlenswert, macht der Entwurf keine Aussagen.

**Agrarökologie bleibt
unberücksichtigt**

Um den Zugang zu gesunden Lebensmitteln zu erleichtern, sollen Regierungen gezielt lokale Märkte und mobile Händler fördern, die nahrhafte Lebensmittel verkaufen. Zugleich soll – gegebenenfalls durch entsprechende Vorgaben für die Gewerbeansiedlung – die Konzentration von Verkaufsstellen, die hochverarbeitete Lebensmittel mit viel Zucker und Fett verkaufen, verringert werden, vor allem in Gegenden mit niedrigem Einkommen. Darüber hinaus sollen finanzielle und steuerliche Anreize für gesunde Lebensmittel gegeben werden, damit sie gegenüber denen mit viel Zucker, Salz und Fett wettbewerbsfähig sind. Die öffentliche Beschaffung von Lebensmitteln für Kantinen, Schulen oder Kindergärten soll an klare Ziele für Ernährung und Umweltschutz gebunden werden. Dabei sollen, wo möglich, lokale Lieferanten, insbesondere Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, einbezogen werden.

Auch die Produktionsketten für Lebensmittel sollen nachhaltiger und ressourcenschonender gestaltet werden. Allerdings kritisieren die am CFS beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass der derzeitige Entwurf sich nicht auf das Konzept der Agrarökologie bezieht,⁸ obwohl das CFS auch zu diesem Thema an Leitlinien arbeite. Der Entwurf zu Ernährungssystemen verweist zwar prominent auf zentrale Elemente der Agrarökologie. Der Schutz der Böden und der Erhalt der biologischen Vielfalt werden genannt, allerdings meist

im Zusammenhang mit der »nachhaltigen« Anwendung von Düngern und Pestiziden. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen fordern ebenfalls eine noch stärkere Ausrichtung der Ernährungssysteme auf den Schutz der Menschenrechte, insbesondere das Recht auf Nahrung.

Deutlich prominenter als die derzeit diskutierten Leitlinien des CFS soll der für 2021 geplante UN-Gipfel zu Ernährungssystemen werden (*United Nations Food Systems Summit – UNFSS*). Wohl auch aufgrund der Covid-19-Pandemie wurde noch kein genauerer Zeitraum geplant. In den Vorbereitungsdokumenten wird auf die Notwendigkeit verwiesen, die Ernährungssysteme weltweit grundlegend zu verändern, um die UN-Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.⁹ Zivilgesellschaftliche Gruppen, insbesondere das vom globalen Kleinbauernnetzwerk La Via Campesina initiierte International Planning Committee for Food Sovereignty, sind angesichts des Vorbereitungsprozesses skeptisch, wie weit der Gipfel tatsächlich zu einer grundlegenden Veränderung Richtung Nachhaltigkeit beitragen kann.¹⁰

Besonders die Tatsache, dass der Gipfel in enger Partnerschaft mit dem World Economic Forum (WEF) vorbereitet und ausgerichtet werden soll, lässt befürchten, dass die beim Gipfel zu entwickelnden Lösungsansätze sich zu stark an den Interessen der international aktiven Unternehmen ausrichten, denen das WEF auf seinen jährlichen Treffen in Davos eine öffentlichkeitswirksame Plattform bietet. Auch die Ernennung von Agnes Kalibata als Sonderbeauftragter der UN zur Vorbereitung des Gipfels wird kritisiert. Die frühere Landwirtschaftsministerin Ruandas ist seit 2014 Präsidentin von AGRA, der »Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika«, die wesentlich von der Bill und Melinda Gates Foundation und der Rockefeller Foundation gefördert wird. Wie der Name vermuten lässt, setzt AGRA dabei vor allem darauf, die Produktivität der afrikanischen Landwirtschaft durch den Einsatz »moderner« Technologien wie dem höheren Einsatz von Mineraldünger zu steigern. Dazu wurde auch eine Partnerschaft mit dem norwegischen Düngemittelhersteller Yara eingegangen. Trotz beträchtlicher finanzieller Mittel sind die Erfolge allerdings bislang sehr begrenzt (siehe unten).

Das International Planning Committee befürchtet, dass zivilgesellschaftliche Gruppen in diesem tendenziell von wirtschaftsnahen Gruppen gesteuerten Prozess ihre Interessen und Positionen nicht wirksam einbringen und durchsetzen können. Bestehende Strukturen wie der Zivilgesellschaftsmechanismus beim CFS wurden nicht berücksichtigt; vielmehr werden Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft von den Organisatoren individuell eingeladen.

Die Farm-to-Fork-Strategie der EU als Beitrag zu nachhaltigen Ernährungssystemen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Farm-to-Fork-Strategie will unter anderem erreichen, dass a) die Lebensmittelkette von der Erzeugung über Transport und Vertrieb bis hin zu Vermarktung und Verzehr neutrale oder positive Umweltauswirkungen hat, und b) alle Menschen Zugang zu ausreichenden, nahrhaften und nachhaltigen Lebensmitteln haben und die nachhaltigsten Lebensmittel auch die erschwinglichsten sind.

Die Kommission schlägt konkrete Zielvorgaben für den verringerten Einsatz von Pestiziden, Mineraldünger und Antibiotika vor. Diese werden an anderer Stelle dieses *Kritischen Agrarberichts* im Detail diskutiert. Es ist allerdings bemerkenswert, dass die Kommission kein Ziel für die Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft macht. Die Tierhaltung wird zwar als mit Abstand wichtigste Quelle dieser Gase genannt, als konkrete Maßnahme dagegen aber nur die Förderung von Futterzusätzen für Wiederkäuer genannt, um deren Methanemissionen aus der Verdauung zu verringern. Die deutlich wirksamere Reduktion der Tierbestände wird nicht erwähnt. Dagegen wird im Abschnitt zu nachhaltiger Ernährung das Ziel formuliert, dass weniger Rind- und Schweinefleisch sowie weniger verarbeitete Fleischprodukte verzehrt werden sollen. Ein Zusammenhang zur Fleischerzeugung wird dabei aber nicht hergestellt. Dadurch bleibt unklar, ob aufgrund geringerer Nachfrage weniger Fleisch erzeugt werden soll oder ob die Kommission mit weiter steigenden Exporten rechnet. Im Rat der EU-Landwirtschaftsminister und -ministerinnen und im Europäischen Parlament gibt es starke Vorbehalte gegen die Farm-to-Fork-Strategie, und auch die Gemeinsame Agrarpolitik soll nach aktueller Beschlusslage in Brüssel nicht ausdrücklich an deren Zielen ausgerichtet werden – geschweige denn an den Vorgaben, die aus dem Pariser Klimaschutzabkommen abzuleiten wären.

**Vorbereitungen des
Food Systems Summit ...**

**... unter schlechten
Vorzeichen**

**Keine Ziele zur
Minderung der
Treibhausgasemissionen**

**Maßnahmen
gegen Entwaldung
angekündigt**

Für die internationale Zusammenarbeit enthält der Kommissionsvorschlag ein eigenes Kapitel zur »Förderung des globalen Wandels«. Darin wird angekündigt, dass in die bilateralen Handelsabkommen der EU ein inhaltlich ehrgeiziges Kapitel zur Nachhaltigkeit aufgenommen und umgesetzt werden soll. Die Handelspartner sollen »ambitionierte Zusagen« in den Bereichen Tierschutz, Pestizideinsatz und Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen machen. Wie weit diese allerdings zur notwendigen Bedingung für Handelsabkommen werden sollen, lässt die Kommission offen. Allerdings »müssen Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die in die EU eingeführt werden, im Einklang mit der kürzlich angenommenen Verordnung über Tierarzneimittel strengen Anforderungen an den Einsatz von Antibiotika« stehen, wobei nicht erklärt wird, wie dies in Zukunft überprüft werden soll.

Zudem kündigt die Kommission an, den Beitrag der EU zur weltweiten Entwaldung und Waldschädigung zu reduzieren und dazu 2021 Rechtsvorschriften und sonstige Maßnahmen vorzuschlagen, um den Import von Produkten, die im Zusammenhang mit der Entwaldung und Waldschädigung stehen, zu verhindern oder auf ein Mindestmaß zu beschränken. Zudem soll geprüft werden, wie von weit her importierte Soja in der Tierfütterung zumindest teilweise durch heimische Futterpflanzen und alternative Eiweißquellen wie Insekten und Algen ersetzt werden kann. In der internationalen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit soll ein Schwerpunkt auf Forschung und Innovation im Lebensmittelbereich gelegt werden, unter anderem zu den Themen Klimawandel, Agrarökologie, biologische Vielfalt, integrative und faire Wertschöpfungsketten, Tier- und Pflanzengesundheit sowie antimikrobielle Resistenzen. Nicht ausdrücklich erwähnt werden Initiativen zum Erhalt und Schutz von Wäldern, mit denen die Einnahmeausfälle für Länder, die von der geplanten Reduktion von Produkten mit negativen Folgen für die Entwaldung betroffen sind, kompensiert werden und Anreize für einen wirksamen Waldschutz dort gesetzt werden könnten.

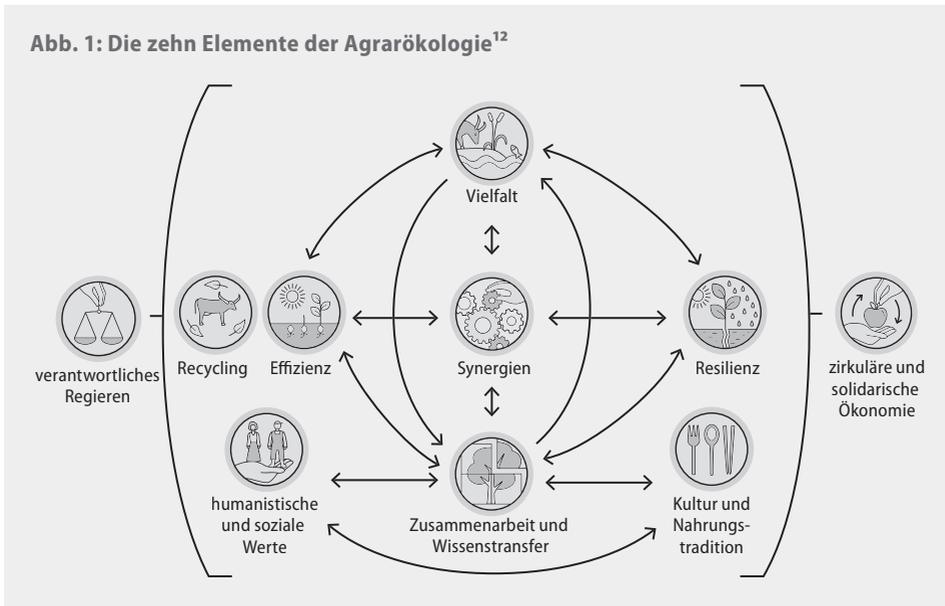
Agrarökologie als Kernstück nachhaltiger Ernährungssysteme?

**13 Prinzipien
für den Übergang
zu nachhaltigen
Ernährungssystemen**

Parallel zu den Freiwilligen Leitlinien für nachhaltige Ernährungssysteme arbeitet das CFS auch an Politikempfehlungen zu »Agrarökologischen und anderen innovativen Ansätzen für nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssysteme, die Ernährungssicherheit fördern«. ¹¹ Der umständliche Titel ist dem Umstand geschuldet, dass insbesondere die Vertreter der Wirtschaft und Agrarindustrie verhindern wollen, dass sich die Empfehlungen auf Agrarökologie konzentrieren. Eher technologische Ansätze wie »Präzisionslandwirtschaft« sollen als mögliche Instrumente für mehr Nachhaltigkeit ebenfalls berücksichtigt werden. Die Empfehlungen zitieren das Gutachten des HLPE des CFS zum gleichen Thema, das die folgenden 13 Prinzipien für den Übergang zu nachhaltigen Ernährungssystemen vorschlägt: a) regenerative Produktion; b) Recycling und Effizienz; c) Tiergesundheit; d) Synergie; e) Vielfalt; f) Integration; g) Anpassung an den Klimawandel und dessen Eindämmung; h) Wissensproduktion und -verbreitung; i) kulturelle Kohärenz; j) menschliche und soziale Werte; k) Vernetzung; l) Regierungsführung; m) Befähigung zur Selbstbestimmung und n) Partizipation. Diese sind mit den von der UN-Landwirtschaftsorganisation FAO definierten zehn Prinzipien der Agrarökologie weitgehend identisch. (Abb. 1) Damit wird zumindest implizit deutlich, dass die »anderen innovativen Ansätze«, keine echte Alternative zur Agrarökologie darstellen können, sondern einzelne Methoden, die in einem agrarökologischen Kontext angewendet werden können.

Als mit der Agrarökologie verbundene Ansätze werden Ökologische Landwirtschaft, Agroforstwirtschaft, Permakultur, Ernährungssouveränität, nachhaltige Intensivierung, klimaintelligente Landwirtschaft, ernährungssensible Landwirtschaft und nachhaltige Wertschöpfungsketten betrachtet. Sie liegen – meist in Bezug auf Produktivität und Ressourceneffizienz – auf einem Kontinuum zwischen holistischen Lösungen und solchen, die stärker auf ein einzelnes Ergebnis abzielen. In den Empfehlungen wird betont, dass technologische Lösungen von Einzelproblemen oft mit beträchtlichen negativen Wirkungen einhergehen. Daher müssen Innovationen auf die Herausforderungen für Landwirtschaft und Ernährung eingehen und gleichzeitig ihre Auswirkungen auf breitere Nachhaltigkeitsaspekte untersucht werden.

Abb. 1: Die zehn Elemente der Agrarökologie¹²



Die politischen Empfehlungen legen einen starken Schwerpunkt auf die Überwachung und Messung der sozialen und ökologischen Wirkungen der Landwirtschaft, damit auf dieser (Daten-)Grundlage der Übergang zu resilienten und diversen Agrikultursystemen unterstützt werden kann. Dabei muss die Beteiligung vor allem von vulnerablen und marginalisierten Gruppen als Stakeholder gestärkt werden. Agrarökologie ist im Vergleich zu konventioneller Landwirtschaft deutlich stärker zu fördern, um bislang bestehende Nachteile auszugleichen. In spezifischen Zielen ist der Entwurf für die Empfehlungen zur Agrarökologie deutlich ehrgeiziger als der zu den freiwilligen Leitlinien für Ernährungssysteme (siehe oben). So wird die Förderung ökologischer Alternativen zu Pestiziden und Mineraldünger gefordert. Der Gebrauch von Pestiziden soll optimiert werden und langfristig ganz auslaufen. Bei Düngern soll das Recycling von Nährstoffen maximiert und die Nutzung externer Inputs minimiert werden. Die im CFS mitwirkenden zivilgesellschaftlichen Organisationen fordern, dass in den Empfehlungen agrarökologische Ansätze gegenüber technologischen Lösungen klarer differenziert und eine deutlichere Präferenz für erstere ausgesprochen wird.

Zu Tierhaltung und dem Verbrauch tierischer Lebensmittel machen allerdings auch die Empfehlungen zur Agrarökologie keine ausdrückliche Aussage. Der den Empfehlungen zugrunde liegende Bericht des HLPE kommt jedoch zum Schluss, dass mit agrarökologischen Produktionsmethoden genügend Nahrung für den weltweiten Bedarf erzeugt werden kann, wenn weniger tierische Produkte, insbesondere Fleisch, verbraucht wird und Nahrungsmittel nicht zu Biotreibstoffen verarbeitet werden.¹³

**Geplant:
Stärkung der
Agrarökologie**

Hunger und Mangelernährung nehmen weiter zu – auch ohne Corona-Krise

Wie dringend eine Änderung der Ernährungssysteme weltweit ist, zeigt der jährliche Bericht zur Lage der Welternährung.¹⁴ Im Jahr 2019 waren schätzungsweise 690 Millionen Menschen unterernährt, das entspricht 8,9 Prozent der Weltbevölkerung. Weitere 750 Millionen sind von Ernährungsunsicherheit betroffen und haben nicht regelmäßig Zugang zu ausreichender Ernährung. Besonders besorgniserregend ist, dass der seit 2014 anhaltende Trend zu einer langsam steigenden Zahl der hungernden Menschen anhält. 2019 waren 60 Millionen Menschen mehr unterernährt als 2014. Wenn dieser Trend sich fortsetzen würde, wären 2030 840 Millionen Menschen von Hunger betroffen – obwohl das SDG 2 für dieses Jahr das Ende des Hungers postuliert.

**Kein Ende des
Hungers in Sicht –
im Gegenteil**

Die geschätzte Gesamtzahl der Hungernden wurde im letzten Jahr (wie schon zuvor) nach unten korrigiert, da einige große Länder, vor allem China, ihre Statistiken korrigiert haben.

Sie haben sowohl aktuell als auch für die letzten Jahre eine geringere Zahl an Unterernährten gemeldet. Am aktuellen Trend ändert dies nichts.

Regional sind die Trends sehr unterschiedlich. Während die Zahl der Hungernden in Asien weiter zurückgeht, steigt sie in Afrika, der arabischen Welt und Lateinamerika an. Afrika südlich der Sahara hat mit über 19 Prozent den größten Anteil an der Bevölkerung. Als Gründe für den Anstieg des Hungers wird die schwache wirtschaftliche Entwicklung in vielen Ländern seit der Finanzkrise 2008/09 angegeben. Sie gehen mit starken sozio-ökonomischen Ungleichheiten einher, die staatlich nicht abgefedert werden. Auch die Auswirkungen mit zunehmender Häufigkeit von Extremwetterbedingungen spielen eine wachsende Rolle und betreffen besonders Kleinbäuerinnen und Kleinbauern. Auch bewaffnete Konflikte wie in Syrien und Jemen und vielen Ländern Afrikas wie Burundi, Zentralafrikanische Republik, Elfenbeinküste, DR Kongo, Lybien, Mali, Nigeria, Süd-Sudan spielen eine zunehmende Rolle. In Lateinamerika hat die Krise in Venezuela die Ernährungsunsicherheit drastisch erhöht, von 2,5 Prozent der Bevölkerung in den Jahren 2010 bis 2012 auf 31,4 Prozent im Zeitraum 2017 bis 2019. Die internationalen Agrarpreise scheinen keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung des Hungers zu haben. Seit 2014 gehen die Weltmarktpreise für die wichtigsten Getreidearten Weizen, Mais und Reis tendenziell zurück bzw. blieben stabil,¹⁵ während im gleichen Zeitraum die Zahl der Hungernden zunahm. Das bestätigt in gewisser Weise die Situation der Jahre 2008/09, als der starke Anstieg der Weltmarktpreise nicht zum befürchteten Anstieg des Hungers führte, sondern sich der damalige Trend zur leichten Verbesserung fortsetzte.

Der deutliche Anstieg des Hungers in Afrika südlich der Sahara stellt auch die Ergebnisse der 2006 gestarteten Allianz für eine Grüne Revolution in Afrika (AGRA) in Frage. AGRA wird wesentlich von der Bill und Melinda Gates Foundation finanziert und hatte sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 die Produktivität und Einkommen von 30 Millionen kleinbäuerlichen Haushalten in 13 afrikanischen Ländern zu verdoppeln. Dies wäre die Mehrzahl der

Hunger und Unterernährung haben viele Ursachen

Lena Bassermann, Gertrud Falk und Paula Gioia

Die UN-Kleinbauernerklärung UNDROP – Umsetzung auch in Deutschland nötig

Nach einem fast 20 Jahre andauernden Kampf von La Via Campesina sowie sechs Jahren Verhandlung im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (UN) haben die UN die Erklärung über die Rechte von Kleinbauern und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (UNDROP), im Dezember 2018 mit großer Mehrheit angenommen. Ein Meilenstein für die bäuerlichen Rechte, die damit nun Teil des Völkerrechts sind. Nun haben alle Staaten weltweit die Aufgabe, die Erklärung umzusetzen – auch, wenn sie sich wie Deutschland ihrer Stimme enthalten haben. Bislang hat sich die Bundesregierung jedoch wenig bewegt und die Erklärung weitestgehend ignoriert. Damit versäumt sie, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der die Rechte von Bäuerinnen und Bauern z. B. auf Land, Saatgut und eine saubere Umwelt respektiert, schützt und garantiert. Dabei liegt in einer Umsetzung ein großes Potenzial für die Verbesserung vieler zentraler Themen von Bäuerinnen und Bauern, von anderen Menschen, die im ländlichen Raum arbeiten, und der Gesellschaft insgesamt – in Deutschland und weltweit.

In den zwei Jahren seit ihrer Verabschiedung waren die Diskussionen über Umsetzungsmöglichkeiten der UN-

DROP vor allem von Widerständen bestimmt. Die Ministerien fürchten die Einführung neuer Rechte wie dem Recht auf Saatgut, Land und »faire Preise«. Zudem seien, so war aus den Ministerien zu hören, viele der in den 28 Kapiteln enthaltenen Bestimmungen zu einem angemessenen Lebensstandard, zu Nahrung, Wohnung und Wasser in einem Wohlfahrtsstaat anders organisiert als in Ländern des Südens, wo ein bäuerliches Einkommen eine andere Rolle hätte. Diese Argumente zeigen, dass mangelnder politischer Willen die Umsetzung blockiert. Denn sowohl die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP), als auch die nun vorliegende Farm-to-Fork-Strategie enthalten sinnvolle Anknüpfungspunkte, um die Inhalte der UNDROP umzusetzen.

Die UNDROP kann eine wirkliche Hilfe sein für Bäuerinnen und Bauern in den Kämpfen in den Bereichen Saatgut, Land und Handel – das zeigen aktuelle Fälle. Etwa die derzeitigen Landkauf- und Pachtpreise in Deutschland, der Kampf gegen die Einführung genveränderter Saatguts, das mittels neuer Gentechnikverfahren wie CRISPR/Cas hergestellt wurde oder das EU-Mercosur-Handelsabkommen. Bei allen Themen kann die UNDROP eine ►

kleinbäuerlichen Haushalte in diesen Ländern. Wichtigstes Instrument dazu sollte die Verwendung von ertragreicheren Getreidesorten, vor allem von Mais, und dem dafür notwendigen Mineraldünger sein. AGRA selbst hat noch keine eigene Bewertung seiner Ergebnisse veröffentlicht. Eine Untersuchung der US-amerikanischen Tufts University¹⁶ zeigt allerdings, dass die Erzeugung von Mais und Reis in den meisten Ländern, in denen AGRA aktiv ist, zwar deutlich gestiegen ist, dies aber zum größten Teil auf zusätzliche Anbauflächen und nicht auf höhere Erträge pro Hektar zurückzuführen ist. Dies kann daran liegen, dass durch AGRA deutlich weniger Haushalte erreicht wurden als geplant und daher mögliche Effekte weniger Wirkung auf nationaler Ebene haben. Andererseits bestehen in den meisten Ländern nationale Subventionsprogramme für Inputs, vor allem für Dünger, die zusammen ein deutlich höheres Budget haben als die eine Milliarde US-Dollar von AGRA.

**Ziele verfehlt:
Allianz für eine
grüne Revolution in
Afrika (AGRA)**

Welthandel: Regional schlägt multilateral

Die Krise der Welthandelsorganisation WTO geht weiter. Der Ansatz, die 2001 begonnene Doha-Runde nicht mehr als Paket zu verhandeln, sondern Vereinbarungen zu einzelnen Themen daraus zu treffen, führt nach ersten Erfolgen wie dem Verbot der Agrarexportsubventionen 2015 nicht mehr zu weiteren Ergebnissen. Die für Mitte 2020 in Kasachstan vorgesehene Ministerkonferenz wurde wegen der Covid-19-Pandemie auf unbestimmte Zeit verschoben. Schließlich trat auch der Generaldirektor Azevedo vorzeitig zurück, um beim Cola- und Snackhersteller PepsiCo anzuheuern.¹⁷ Als wichtiger Grund für den Rücktritt wird die Frustration über die anhaltende Blockade der Organisation durch ihr wichtigstes Mitglied, die USA, vermutet. Entsprechend war auch der Versuch, eine Nachfolgerin für Azevedo zu finden, bislang nicht erfolgreich. Nach einem längeren Auswahlverfahren zeichnete sich zwar eine klare Mehrheit für die ehemalige nigerianische Finanzministerin und Weltbankvizepräsidentin Ngozi Okonjo-Iweala ab. Die USA erklärten aber unmittelbar vor der geplanten

WTO-Krise geht weiter

sinnvolle Argumentationshilfe sein für eine gerechtere Agrarpolitik, die Menschenrechte respektiert, die sich an den Bedürfnissen der Bäuerinnen und Bauern ausrichtet und die Umwelt und Klima schützen möchte. So stehen die hohen Landpreise in Deutschland dem in der UNDROP festgeschriebenen Leben in Würde entgegen, wenn für den Erwerb von Land Kredite in einer Höhe aufgenommen werden müssen, die mit den Einkommen aus der Landwirtschaft nicht gedeckt werden können.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte etwa schlägt eine feste Institution vor, die übergreifend für die verschiedenen Ministerien die Umsetzung der UNDROP koordiniert. Doch neben politischen Willen ist auch Geduld notwendig. Bis ein neues Menschenrechtsinstrument wie die UNDROP in die Rechtsprechung aufgenommen wird, kann es mehr als zehn Jahre dauern. Doch dass es möglich ist, zeigen viele erfolgreiche Beispiele wie die UN-Erklärung für die Rechte indigener Völker oder der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Doch dafür muss die UNDROP stetig in aktuelle politische Entscheidungsprozesse eingebracht werden. Spätestens eine neugewählte Bundesregierung sollte sich das zur Aufgabe machen. Ein erster wichtiger Schritt könnte für die Bundesregierung sein, eine Studie zu beauftragen, die konkrete Anknüpfungspunkte und Handlungsfelder für die Umsetzung der UNDROP in Deutschland identifiziert.



Lena Bassermann

Referentin für Welternährung und globale Landwirtschaft bei INKOTA.

bassermann@inkota.de



Gertrud Falk

Referentin für Menschenrechte bei FIAN Deutschland.

g.falk@fian.de



Paula Gioia

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und European Coordination Via Campesina.

paula.gioia@eurovia.org

Abstimmung im November 2020, dass sie die verbleibende Gegenkandidatin, die südkoreanische Handelsministerin Yoo Myung-hee, bevorzugten und daher Okonjo-Iweala nicht unterstützen könnten. Die Wahl wurde daraufhin auf unbestimmte Zeit verschoben. Es ist zwar theoretisch möglich, die USA bei dieser Personalentscheidung zu überstimmen, dies würde aber die ohnehin gespannten Beziehungen noch weiter belasten. Auch im Streit um die Neubesetzung des Berufungsausschusses, bei dem die USA bislang ebenfalls alle Kandidatinnen und Kandidaten blockieren, zeichnet sich noch keine Lösung ab. Der Konflikt um die Rolle des Berufungsausschusses, der die WTO-Regeln letztgültig auslegen und damit Streitfälle verbindlich entscheiden kann, hatte bereits unter der Obama-Regierung begonnen und war unter dem WTO-feindlichen Trump weiter eskaliert. Somit ist die WTO derzeit an zwei zentralen Feldern nicht handlungsfähig. Es ist zu erwarten, dass die kommende US-Regierung unter Joe Biden sich konstruktiver zeigen wird. Inwieweit dies jedoch zu konkreten Ergebnissen führen wird, ist derzeit schwer abzuschätzen.

Auch wegen der andauernden Schwäche der WTO wenden sich viele Länder stärker bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen zu. Die EU ist hier sehr aktiv, und hat – nach 20 Jahren Verhandlungen – eine Einigung mit den südamerikanischen Mercosur-Ländern erzielt. Ob diese allerdings von den Mitgliedstaaten und Parlamenten bestätigt wird und das Abkommen damit in Kraft treten wird, ist angesichts der weiter dramatisch zunehmenden Entwaldung vor allem in Brasilien derzeit offen. (Zur Debatte um das Mercosur-Abkommen siehe auch den Beitrag von Alessa Hartmann und Bettina Müller in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 108–112.)

**Mehr bilaterale
und regionale
Freihandelsabkommen**

Anscheinend erfolgreicher waren 15 asiatische Länder, die im November 2020 ein Abkommen zu »Umfassender regionaler Wirtschaftspartnerschaft« (Regional Comprehensive Economic Partnership) unterzeichnet haben.¹⁸ Mit den zehn ASEAN Ländern (Association of South East Asian Nations: Indonesien, Philippinen, Thailand, Vietnam, Myanmar, Laos, Kambodscha, Malaysia, Singapur, Brunei), Japan, Südkorea, Neuseeland, Australien und vor allem Chinas, umfasst das RCEP mehr Menschen als alle anderen und betrifft etwa ein Drittel der Weltwirtschaft. Trotz dieser eindrucksvollen Zahlen wird der zusätzliche wirtschaftliche Effekt des Abkommens wahrscheinlich überschaubar bleiben. Denn viele der Beteiligten hatten bereits bilaterale und regionale Abkommen untereinander (so die ASEAN untereinander und zusätzlich mit einzelnen Ländern, oder Abkommen zwischen China und Australien). Das RCEP bildet ein gemeinsames Dach für diese Abkommen, führt aber nicht immer zu weiterer Marktöffnung. So verlangen ein Reihe von Ländern weiterhin unterschiedliche Zölle für Importe aus verschiedenen RCEP-Teilnehmern. Gerade im Landwirtschaftssektor scheint es nur wenige zusätzliche Zollreduktionen gegeben zu haben.¹⁹ Mit der wichtigste Effekt wird darin liegen, dass die Ursprungsregeln für alle Länder vereinheitlicht werden, sodass die im RCEP vereinbarten Zölle auch für alle Produkte gelten, deren Komponenten aus anderen RCEP-Ländern eingeführt wurden. Damit werden grenzüberschreitende Liefer- und Produktionsketten erleichtert. Noch wichtiger könnten die geopolitischen Wirkungen sein: Erstmals arbeiten China, Japan und Südkorea in einem gemeinsamen Wirtschaftsabkommen zusammen.²⁰ Die Zusammenarbeit im RCEP ist allerdings strikt auf wirtschaftliche Fragen beschränkt: Sozial- und Umweltklauseln gibt es genauso wenig wie Überlegungen dazu, wie der Agrarhandel zwischen den Mitgliedern zu nachhaltigen Ernährungssystemen und agrarökologischer Erzeugung beitragen könnte.

**Neues Abkommen
umfasst ein Drittel der
Weltwirtschaft**

Anmerkungen

- 1 CFS: Chair's proposal – Based on inputs receiving during first round of negotiations (2020) (www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CFS_VGFSyN_Chairs_Proposal_October2020_FINAL.pdf).
- 2 www.un.org/en/food-systems-summit.
- 3 European Commission: Farm to Fork Strategy – for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. Brussels 2020 (https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en).
- 4 Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung: Die Berliner Ernährungsstra-

tegie (www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/aufgaben/berliner-ernaehrungsstrategie/aktionsplan/artikel.873800.php).

- 5 <https://sdgs.un.org/goals/goal2>.
- 6 CFS: Nutrition and food systems. A report by The High Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Rome 2017 (www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-12_EN.pdf).
- 7 Ebd.
- 8 CFS: CFS Voluntary Guideline on Food Systems of Nutrition (VGFSyN). Rome 2020 (www.csm4cfs.org/)

- wp-content/uploads/2016/02/CFS_Voluntary_Guidelines_Food_Systems_Nutrition_Draft_for_negotiations_16Mar_commentsCSM_JUNE_2020.pdf).
- 9 United Nations: Food Systems Summit 2021 (www.un.org/en/food-systems-summit/about).
 - 10 International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) (www.foodsovereignty.org/those-most-affected-by-hunger-malnutrition-must-shape-un-food-systems-summit/).
 - 11 CFS: CFS policy recommendations on agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. Draft one. Rome 2020 (www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1920/Agroecology_an_other_innovative/23_July_2020/1CFS_Agroecological_innovative_approaches.pdf).
 - 12 FAO: The 10 elements of agroecology. Guiding the transition to sustainable food and agricultural systems. Rome (o. J.) (www.fao.org/3/i9037en/I9037EN.pdf), p. 10 (eigene Darstellung/Übersetzung).
 - 13 A. Wezel: Agrarökologie: Ist sie die Zukunft für nachhaltige Nahrungssysteme? In: Agrar- & Ernährungspolitik 10 (2019) (www.welthungerhilfe.de/welt-ernaehrung/rubriken/agrar-ernaehrungspolitik/wie-richtungsweisend-ist-agraroekologie/).
 - 14 FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO: The state of food security and nutrition in the world 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome 2020 (www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf).
 - 15 FAO: The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural markets and sustainable development: Global value chains, smallholder farmers and digital innovations. Rome 2020 (<https://doi.org/10.4060/cbo665en>).
 - 16 T. A. Wise: Failing Africa's farmers: An impact assessment of the Alliance for a Green Revolution in Africa. Tufts University. Global Development and Environment Institute. Working Paper No. 20-01. Tufts 2020 (https://sites.tufts.edu/gdae/files/2020/07/20-01_Wise_FailureToYield.pdf).
 - 17 »Departing World Trade Organization chief Roberto Azevedo get top job at PepsiCo«. The Economic Times. 2. August 2020 (<https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/departing-world-trade-organization-chief-roberto-azevedo-gets-top-job-at-pepsico/article-show/77652187.cms>).
 - 18 RCEP: A first look at the texts (16. November 2020) (<https://asiantradecentre.org/talkingtrade/rcep-a-first-look-at-the-texts>).
 - 29 L. Wallach: The Asian Regional Comprehensive Economic Partnership, lots of hype, but not really a big deal ... In: Global Trade Watch 15. November 2020 (<https://citizen.typepad.com/eyesontrade/2020/11/the-asian-regional-comprehensive-economic-partnership-lots-of-hype-but-not-really-a-big-deal.html>).
 - 20 M. Günther: Deal der Superlative. In: Friedrich-Ebert-Stiftung Journal (Internationale Politik und Gesellschaft) vom 23. November 2020 (www.ipg-journal.de/regionen/asien/artikel/deal-der-superlative-4816/).



Tobias Reichert

Teamleiter Welternährung,
Landnutzung und Handel bei
Germanwatch e.V.

Stresemannstr. 72, 10963 Berlin
reichert@germanwatch.org