

gisch nachhaltige Verbesserung der Bodenproduktivität, Schutz von Landnutzungssystemen der indigenen Bevölkerung, verbesserte Beteiligung der Frauen in landwirtschaftlich relevanten Aspekten müssen inhaltlich konkretisiert werden. Es fehlt an zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung der Aktivitäten ebenso wie an Monitoring-Instrumenten.

Eine Konkretisierung dieser Aktivitäten ist umso notwendiger, da mit der Agenda 21 der Einsatz von Bio- und Gentechnologie zur Bekämpfung des Hungers stark befürwortet wird. Der allgemeine Widerstand der Bevölkerung sowohl in Industrie- als auch Entwicklungsländern gegen den Einsatz von Gentechnologie, hat sich in der Politik der Agenda 21 nicht niederschlagen. Der Nutzen der Gentechnologie im Kampf gegen den Hunger ist außerdem sehr umstritten, da zum einen der Einsatz der Technologie die Nahrungsmittel weiter verteuert und zum anderen eine Verbesserung des Nährwertes und die Anpassung an Stressfaktoren gar nicht notwendig sind. Viel sinnvoller ist es, die zahlreichen natürlichen Sorten zu erhalten.

Zum Erhalt der Biodiversität wurde bereits 1992 die Konvention über biologische Vielfalt entwickelt, die bis Anfang 2001 von 179 Staaten ratifiziert wurde. Die Konvention bietet eine Grundlage, den Schutz der biologischen Vielfalt zu erreichen und die Bevölkerung des Südens auf faire Weise an der Nutzung ihrer biologischen Ressourcen zu beteiligen. Es ist zu begrüßen, dass in dem Aktionsplan festgehalten ist, die Ziele der Konvention über Biologische Vielfalt in der nationalen Wirtschaftspolitik und in Programmen internationaler Finanzinstitute zu berücksichtigen. Folglich ist die WTO aufzufordern, das Abkommen über handelsbezogene Aspekte von Rechten am geistigen Eigentum (TRIPs-Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) im Sinne der Konvention über biologische Vielfalt zu reformieren: Patente auf Leben sollen nicht mehr zulässig sein; Gewinne aus der Nutzung biologischer Ressourcen müssen mit den ursprünglichen Eigentümern gerecht geteilt werden; Bauern und Bäuerinnen müssen weiterhin das Recht haben, ihr Saatgut aus der Ernte zurückzubehalten um es zu konservieren, weiterzuentwickeln, zu nutzen, zu teilen, zu tauschen und zu verkaufen.

#### Was muss in Johannesburg erreicht werden?

Der Aktionsplan muss fertiggestellt werden und konkrete Ziele und Zeitvorgaben beinhalten.

Die Aktivitäten sind zu konkretisieren in dem Instrumente zur Umsetzung festgelegt werden. Hierbei sind Kriterien für eine ökologisch und sozial nachhaltige Landwirtschaft festzulegen, um zu gewährleisten, dass die angestrebte Produktionssteigerung den Zielen der

Nachhaltigkeit entspricht. Für Maßnahmen wie Agrarreformen, Beteiligung der Bevölkerung, Förderung der Frauen und Schutz der indigenen Bevölkerung sind konkrete Programme, Initiativen und Monitoring-Instrumente zu entwickeln.

Da im Kampf gegen den Hunger sowohl von der FAO als auch von der UNCED dem Handel eine Schlüsselrolle zugesprochen wird, müssen die Mitgliedsstaaten Vorgaben an die WTO formulieren, um den Welthandel gerecht zu gestalten. Gelingt es nicht, Handelsbarrieren für Entwicklungsländer ebenso abzubauen wie Agrarsubventionen in den Industrieländern und darüber hinaus eine weitere Entwicklungsfinanzierung zu erreichen, so fällt der Gipfel von Johannesburg hinter seine Ziele von 1992 zurück. Eine Einbindung der Entwicklungsländer in den Welthandel unter den derzeitigen Bedingungen wird der Hungerbekämpfung nicht förderlich sein, sondern die Situation weiter verschärfen.

Die Vertragsstaaten müssen ihrer eigenen Verpflichtung nachkommen, die Politik der Nationalstaaten, sowie internationaler Organisationen und Finanzinstitute zu überprüfen, um Nahrungssicherung und die Grundbedürfnisbefriedigung der Armen zu gewährleisten. Diesbezüglich müssen sie sich auf einen verbindlichen Zeitplan einigen.

#### Impressum:

Herausgeber: Forum Umwelt & Entwicklung,  
Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn, Tel.: 0228-359704,  
Fax: 0228-92399356, E-Mail: info@forumue.de,  
www.forumue.de, www.rio-10.de

Diese Publikation wurde durch das „Aktionsprogramm Welternährung“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) gefördert. Die in dieser Publikation vertretenen Ansichten decken sich nicht immer mit der Auffassung des BMZ und der GTZ.



## Von Rom nach Johannesburg

### Kann auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung mehr für die Bekämpfung des Hungers erreicht werden als auf dem Welternährungsgipfel?

„826 Millionen Menschen haben noch immer nicht genug zu essen, in einer Zeit mit noch nie da gewesenen Überfluss“, so der Bericht der Food and Agriculture Organisation (FAO) zu Hunger und Unterernährung im Jahr 2000. Täglich sterben rund 24.000 Menschen - meist Kinder - an Hunger. Ursache hierfür ist aber nicht ein grundsätzlicher Mangel an Nahrungsmitteln, denn weltweit wird genug Nahrung produziert. Menschen leiden Hunger, weil ihr Einkommen nicht ausreicht um Nahrungsmittel zu kaufen, weil sie selber kein Land besitzen, oder weil Nahrungsmittel und andere landwirtschaftliche Produkte für den Weltmarkt statt für den heimischen Markt produziert werden. So kommt es zu der paradoxen Situation, dass 70 % der Hungernden in ländlichen Gebieten und 70 % der hungernden Kinder in Ländern mit Nahrungsmittelüberschüssen leben.

Die internationale Staatengemeinschaft hat mehrfach bekundet, den Hunger in der Welt zu reduzieren: Die 1992 beschlossene Agenda 21 bietet durchaus Ansatzpunkte für eine erfolgreiche Bekämpfung des Hungers. Dennoch sah es die FAO als notwendig an, 1996 einen Welternährungsgipfel einzuberufen, um eine aktive Hungerbekämpfung zu forcieren. Auf einem erneuten Welternährungsgipfel im Jahr 2002 musste die FAO allerdings einsehen, dass trotz des 1996 beschlossenen Aktionsplans sich die Situation nicht wesentlich verbessert hat. Kann nun mit dem im August 2002 stattfindenden Weltgipfel für nach-

haltige Entwicklung das Steuer noch rumgerissen und eine erfolgreiche Bekämpfung des Hungers auf den Weg gebracht werden?

#### Welternährungsgipfel 1996

Mit dem 1996 verabschiedeten Aktionsplan hat sich die Staatengemeinschaft der FAO das Ziel gesetzt, die Anzahl der Hungernden bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Als Ursachen von Hunger werden genannt: zu geringes Einkommen der betroffenen Bevölkerung und die daraus resultierende Wechselwirkung zwischen Armut und Hunger, fehlender Zugang zu Nahrung und Ressourcen.

Um eine ausreichende Nahrungsversorgung zu ermöglichen, sollen stabile Rahmenbedingungen geschaffen werden. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen beispielsweise die friedliche Lösung von Konflikten, die Schaffung politischer und ökonomischer Stabilität und die Beseitigung von Armut. Auch der Sicherstellung der Geschlechtergerechtigkeit wird in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung beigemessen. So ist Frauen der Zugang zu Ressourcen wie Land, Wasser und Krediten ebenso zu ermöglichen wie eine Ausbildung für die Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von Nahrungsmitteln.

Über die Schaffung dieser Rahmenbedingungen hinaus, legte die FAO Maßnahmen innerhalb der Agrar-



und Handelspolitik fest. Diese Maßnahmen stehen allerdings teilweise in einem deutlichen Widerspruch zueinander. Um die natürlichen Ressourcen zu erhalten und die Umwelt zu schützen wird zwar eine nachhaltige, landwirtschaftliche Produktion gefordert, gleichzeitig wird aber eine Produktionssteigerung als unerlässlich für die Hungerbekämpfung erachtet. So stehen im Aktionsplan der FAO organische Landwirtschaft gleichberechtigt neben Produktionssteigerung, dem Einsatz von „verbessertem Saatgut“ und der Züchtung von Pflanzen zur „Ausweitung der genetischen Grundlage von Anbaupflanzen“.

Das erfolgversprechendste Instrument zur Bekämpfung des Hungers liegt aber nach Auffassung der FAO im wirtschaftlichen Handel und insbesondere in der Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel. Dem klassischen Wirtschaftsmodell folgend, wird durch Handel wirtschaftliches Wachstum erzeugt, woraus sich zwangsläufig Einkommenssteigerung und Wohlstandsverbesserung für alle Bevölkerungsgruppen ergeben. Eine Steigerung des Handels führt nach diesem Modell letztendlich zu einer Verbesserung der Ernährungssituation. Die Erfahrung lehrt aber, dass eher genau das Gegenteil der Fall ist: trotz Marktliberalisierung hat sich die Zahl der Hungernden nicht verringert und die Schere zwischen Arm und Reich ist noch größer geworden.

#### *Ergebnisse des Welternährungsgipfels 2002*

Fast sechs Jahre nach dem ersten Welternährungsgipfel trafen wieder 180 Vertreter der Mitgliedsstaaten der FAO zusammen und mussten sich der Tatsache stellen, dass noch immer rund 800 Millionen Menschen hungern. Um das Ziel, die Anzahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren, doch noch zu erreichen, müsste nach Berechnungen der FAO eine jährliche Minderungsrate von 22 Millionen erreicht werden. Es war also dringend geboten, bei dem erneuten Zusammentreffen konkretere Maßnahmen und Zeitpläne fest zu legen. Doch auch diesmal konnte diesbezüglich keine Einigung erzielt werden.

Im Wesentlichen bekräftigten die Mitgliedstaaten ihren Willen zur Bekämpfung des Hungers und den 1996 beschlossenen Aktionsplan. Sie stellten auch eindeutig fest, dass sie ihr Ziel nicht erreichen werden, wenn die aktive Hungerbekämpfung so lapidar weitergeführt würde wie in den vergangenen Jahren.

Wie bereits 1996 wird in dem Aktionsplan die Bedeutung der nachhaltigen Agrarproduktion im Kampf gegen den Hunger hervorgehoben. Gleichzeitig plädiert die FAO aber für eine intensiviertere Forschung und Entwicklung von neuen Technologien, insbesondere der Biotechnologie, um mit diesen Methoden eine Steigerung der Agrarproduktion zu erreichen. Dass mit der Nutzung und Patentierung von Genmaterial durch multinationale Konzerne Bauern und Bäuerinnen ihr Recht verlieren ihr eigenes Saatgut auszusäen, zu tauschen und weiterzuentwickeln, thematisiert die FAO

nicht. Sie bittet lediglich die Mitgliedstaaten, darüber nachzudenken, den International Treaty on Plant Genetic Resources, der den Bauern einen rechtlichen Schutz in dieser Hinsicht bietet, zu ratifizieren.

Nach wie vor wird die Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel als wichtige Voraussetzung für die Reduzierung des Hungers betrachtet. So ist es nur konsequent, dass die Umsetzung der Beschlüsse der Ministerkonferenz der Welthandelskonferenz in Doha im November 2001 und die Förderung des freien Welthandels eingefordert werden. (siehe dazu auch: „Globale Handelspolitik – Motor oder Bremse nachhaltiger Entwicklung - Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio“, Forum Umwelt & Entwicklung)

Der größte Erfolg des WEG 2002 liegt darin, dass ein erster wichtiger Schritt getan wurde, eine Anerkennung des Menschenrechts auf Nahrung zu erreichen. Gegen den Widerstand der USA wurde das Recht auf „Zugang zu sicherer und nahrhafter Nahrung“ in die FAO-Deklaration aufgenommen. Im Oktober 2002 wird erstmalig eine Intergovernmental Working Group tagen, um innerhalb der nächsten zwei Jahre freiwillige Richtlinien zum Recht auf Nahrung zu erarbeiten. Aufgrund der starken Befürwortung des Rechts auf Nahrung seitens der Bundesregierung, wird Deutschland diesbezüglich innerhalb der EU eine Führungsrolle zugesprochen. Die Erwartungen an die Bundesregierung, im Oktober einen Vorschlag zu den Richtlinien vorlegen zu können, sind sehr hoch.

#### *Maßnahmen innerhalb der Agenda 21 zur Bekämpfung des Hungers*

Hungerbekämpfung ist kein explizites Handlungsfeld der Agenda 21. Die Agenda 21 bezieht sich aber auf viele Bereiche die sich positiv oder negativ auf die Hungerbekämpfung auswirken können. Wichtige Ansatzpunkte sind in den Kapiteln Armutsbekämpfung, Förderung nachhaltiger Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung, Schutz der biologischen Vielfalt, umweltverträgliche Nutzung der Biotechnologie, Stärkung der Rolle von Frauen, indigenen Völkern und Farmern zu finden.

Die Agenda 21 orientiert sich grundsätzlich am klassischen Wachstumsmodell. Demzufolge wird dem ökonomischen Wachstum für die Armutsbekämpfung eine große Bedeutung zugesprochen. Zwar wird immer wieder betont, dass dieses Wachstum ökologisch und sozial verträglich ablaufen soll und dass zur Beseitigung von Armut und Hunger auch eine gerechte Verteilung von Einkommen und Ressourcen notwendig ist, aber bis heute ist nicht konkret dargelegt worden, wie dies zu erreichen ist.

Für die Bekämpfung des Hungers wird die Steigerung der Nahrungsmittelproduktion als absolut notwendig erachtet. Diese Produktionssteigerung soll in ökologisch verträglicher Weise auf den bereits bewirtschafteten Flächen erfolgen, ohne auf unwirtschaftliche

Flächen zurückgreifen zu müssen. Um gleichzeitig eine ländliche Entwicklung zu fördern, plädiert die Agenda 21 für Agrarreformen, Beteiligung der Bevölkerung, Einkommensdiversifikation, Landschaftsschutz und einen verbesserten Einsatz der Produktionsmittel. Dazu gehört auch die nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen.

Zum Schutz der biologischen Vielfalt sind die traditionellen Methoden und das Wissen der indigenen Völker zu unterstützen, gleichzeitig soll jedoch die Biotechnologie verbessert und weiterentwickelt und insbesondere in Entwicklungsländern eingesetzt werden. Die Agenda 21 geht dabei davon aus, dass eine ökologisch nachhaltige Nutzung und eine sichere Anwendung der Biotechnologie möglich ist. Für die als notwendig betrachtete Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion wird der Einsatz von Biotechnologie als unumgänglich betrachtet. Nicht nur eine Ertragssteigerung von Nahrungs- und Futterpflanzen, Vieh und Aquakulturen soll erreicht werden, sondern auch der Nährwert von Pflanzen, Vieh und Mikro-Organismen soll verbessert werden. Ebenso könne die übermäßige Abhängigkeit von Pestiziden verringert und eine Resistenz gegen Krankheiten, Schädlinge und anderen Stressfaktoren wie Dürre erreicht werden. Die Forschung ist in dieser Hinsicht auszubauen.

Die nationale Politik ist im Hinblick auf Nahrungssicherung zu überprüfen, insbesondere ist für alle Haushalte der Zugang zu Nahrung zu gewährleisten. Benachteiligte Gruppen, wie Kleinbauern, Nomaden, Landlose, indigene Gemeinschaften, Migranten und Frauen sollen eine besondere Förderung erfahren, um ökonomische Ungleichheiten zu eliminieren. Ihnen ist der Zugang zu Ressourcen wie Land, Wasser, und Wald ebenso zu ermöglichen wie zu Technologien und Finanzmitteln.

Die Organe der Vereinten Nationen wie FAO und Weltbank, sowie die WTO und bilaterale Geberorganisationen sollen Strategien zur nachhaltigen Agrarentwicklung und Nahrungssicherung implementieren, die die regionale Produktions- und Handelspotentiale effizient nutzen. Internationalen Vereinbarungen sollen die Rechte von Bauern und Züchtern in Bezug auf geistiges Eigentum schützen.

Die Politik internationaler Organisationen und Finanzinstitute ist zu überprüfen, um die Grundbedürfnisbefriedigung der Armen zu sichern. Eine hohe Verschuldungsrate, geringe Entwicklungshilfemittel, Handelsbarrieren, geringe Rohstoffpreise und niedrige Terms of Trade sind im Rahmen des zugrunde liegenden Entwicklungsmodells als Hindernisse für die Armutsbekämpfung zu betrachten. Die UN und ihre Mitgliedsstaaten werden deshalb durch die Agenda 21 aufgefordert, diese Hindernisse zu beseitigen. Es ist ein offeneres und nicht-diskriminierendes Handelssystem ist zu entwickeln.

Mangelnde Konkretisierung der Agenda 21 und Ausrichtung auf den Welthandel gefährden eine erfolgreiche Hungerbekämpfung

In mehreren Verhandlungsrunden zur Vorbereitung des Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung sollte ein Aktionsplan erarbeitet werden, der für die Umsetzung der 1992 festgelegten Ziele konkrete Handlungsanweisungen, Zeitpläne und Finanzierungsvorgaben enthält. Dies ist auch mit der letzten Vorbereitungskonferenz im Juni 2002 nicht gelungen.

Nach wie vor sind wesentliche Inhalte des Aktionsplans heftig umstritten. Insbesondere die Gestaltung des Welthandels ist Anlass zu starken Kontroversen. Während die USA eine weitere Liberalisierung des Welthandels fordert, wollen die Entwicklungsländer beispielsweise ihre Grundnahrungsmittel durch Importzölle schützen. Außerdem fordern die Entwicklungsländer, dass die Industrieländer ihre Subventionen im Agrarbereich abschaffen und den Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern erleichtern. Diesen Forderungen sind die Industrieländer bisher nicht nachgekommen.

Da die Agenda davon ausgeht, dass wirtschaftliches Wachstum ein entscheidender Faktor für die Beseitigung des Hungers ist, sollte oberstes Primat für die Gestaltung des Welthandels sein, dass in den Entwicklungsländern wirtschaftliches Wachstum entstehen kann und benachteiligte Gruppen wie Kleinbauern, Landlose und Arme nicht weiter marginalisiert werden. Letztendlich werden die Handelsregeln aber in der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegt, die nicht in das UN-System eingebunden ist. Deshalb müssen mit dem Aktionsplan der Agenda 21 konkrete Vorgaben an die WTO formuliert werden, um Globalisierung und Welthandel gerecht zu gestalten.

Weitere Streitpunkte innerhalb des Aktionsplans beziehen sich auf die Finanzierung der Entwicklung. Zwar haben die UN-Mitgliedsstaaten im Rahmen der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im März 2002 zugesagt, die Entwicklungshilfe von 0,22 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf 0,39 Prozent zu steigern, aber nach Angaben der Weltbank müsste die Entwicklungshilfe verdoppelt werden, um den Anteil der absolut Armen an der Weltbevölkerung um die Hälfte zu senken. Die G77/China fordern daher eine über diese Zusage hinausgehende Steigerung der Entwicklungshilfe, die nicht, wie von den USA gefordert, an Bedingungen wie Korruptionsbekämpfung gebunden ist.

Aber auch die Teile des Aktionsplans, über die eine Einigung erzielt werden konnte, weisen Mängel auf. Vielfach ist es bei allgemeinen Formulierungen geblieben. So wird beispielsweise bisher nicht deutlich, wie eine Steigerung der Nahrungsproduktion auf ökologisch nachhaltige Weise erreicht werden soll. Die genannten Aktivitäten wie die Anwendung integrierter Landnutzungssysteme, effektive Ressourcennutzung, ökolo-