

Ursachen und Folgen der Nahrungsmittelkrise

Von einer weltweiten Nahrungsmittelkrise wurde ab Anfang 2008 gesprochen, als es in Folge gravierender Preisanstiege für viele wichtige Grundnahrungsmittel in verschiedenen Ländern zu Hungeraufständen und Protesten kam. Die Reihe von Ländern, aus denen Proteste gemeldet wurden, wurde im Laufe von 2008 immer länger: Ägypten, Algerien, Burkina Faso, Haiti, Honduras, Indien, Indonesien, Kamerun, Mosambik, Peru, Senegal um nur die wichtigsten zu nennen. Insgesamt kam es zu Protesten in mehr als 30 Ländern; der Ministerpräsident von Haiti, Jacques-Edouard Alexis musste im April 2008 sogar zurücktreten, nachdem Tausende Menschen in der Hauptstadt protestierten. Die Einstufung der Preisentwicklungstrends und der Zunahme der Hungernden als globale Krise hat mitgeholfen, ein Thema wieder auf die globale Agenda zu bringen, das in der nationalen wie internationalen Politik lange Jahre weitgehend in Vergessenheit geraten war. Dabei hätte die Zahl der Hungernden es auch in den Jahren davor gerechtfertigt, von einer Hungerkrise zu sprechen, doch fehlten die spektakulären Bilder, es war eine „stille Krise“, wie dies der ehemalige Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen zum Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, einmal formuliert hat.

Michael Windfuhr

Seit Mitte der 90er Jahre lag die Zahl der Hungernden bei rund 850 Millionen Menschen. Parallel ging mit der Preissteigerung 2007 bis 2009 ein erheblicher Anstieg der Zahl der Hungernden und Unterernährten einher. Nach Angaben der UN-Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO stieg die Zahl chronisch Hungernden allein in 2007 um 75 Millionen, von 848 auf 923 Millionen Menschen. Diese Zahl erhöhte sich im Laufe des Jahres 2008 auf 967 Mio. Menschen, um 2009 auf über eine Milliarde Menschen anzusteigen.² Hinzu kommt, dass sich 2007 auch der Anteil der Mangelernährten an der Weltbevölkerung wieder erhöhte – von 16 auf 17 Prozent. Dies scheint zunächst keine gravierende Steigerung zu sein. Die Bedeutung wird erst deutlich wenn man sich anschaut, wie langer Zeit es bedurft hatte, diese Zahl abzusenken. Fortschritte bei der Reduktion der Zahl der Hungernden gab es in den 80er Jahren, in denen die Zahl der Hungernden von 923 Millionen in 1980 auf 823 Mio. in 1990 sank. Seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre stieg die Zahl jedoch wieder an und belief sich im Zeitraum 2003-2005 auf 848 Millionen Menschen. In den Jahren seit Mitte der 90er Jahre blieb der absolute Anteil der Hungernden und Unterernährten weitgehend konstant, während der relative Anteil der Hungernden an der Weltbevölkerung aufgrund

des Bevölkerungswachstums leicht rückläufig war. Er sank in den Entwicklungsländern zwischen 1990 und 2003 von knapp 20 auf rund 16 Prozent.³

Die Nahrungsmittelkrise

Vom Preisanstieg waren ab 2007 fast alle wichtigen Nahrungs- und Futtermittel betroffen: Getreide, Ölpflanzen, Zucker, Fleisch und Milchprodukte. Besonders deutlich war die Entwicklung bei Getreide und Pflanzenölen. Nach Angaben der Weltbank konnte man beispielsweise beim Maispreis fast eine Verdreifachung zwischen Januar 2005 und Juni 2008. Im gleichen Zeitraum stieg der Preis für Weizen um 127 Prozent und für Reis um 170 Prozent. Pflanzliche Fette und Öle verzeichneten ähnliche Steigerungsraten. Der Palmölpreis kletterte um 200 Prozent, der Sojaölpreis um 192 Prozent.⁴

Für den Preisanstieg können eine Reihe von durchaus kurzfristigen Gründen angeführt werden.

(1) Seit 2002 gab es global einen markanten Anstieg der Energiepreise. Steigende Energiepreise erhöhen die Produktionskosten der Landwirtschaft, sowohl bei Düngemitteln wie auch bei Agrartreibstoffen und dem Energiebedarf für Bewässerung. Viele Marktbeobachter gehen inzwischen davon aus, dass die Nahrungsmittelpreise langfristig an die Energiepreise gebunden sein werden, nicht

nur, weil Energiepreise ein Kostenfaktor der Landwirtschaft sind, sondern auch weil sich auf Agrarflächen auch Treibstoffe herstellen lassen, wie Biodiesel aus ölhaltigen Früchten oder Ethanol aus Getreideprodukten. Seit Sommer 2008 sind die Energiepreise wieder erheblich gefallen, seitdem geben auch die Nahrungsmittelpreise wieder nach. Diese folgen also den Ausschlägen am Energiemarkt, aber nicht mit der gleichen Intensität.

(2) Eine der zentralen preistreibenden Faktoren ist die Ausdehnung der Nutzung von landwirtschaftlichen Rohstoffen im Energiemarkt. Die USA setzten im Jahr 2005 mit dem *Renewable Fuel Standard* eine verpflichtende Beimischung von Ethanol zu Benzin fest. Allein 2008 wurde mehr als ein Drittel der Maisproduktion der USA in Ethanol verwandelt. Eine vergleichbare Beimischungsquote gibt es auch in der Europäischen Union.

(3) Der Preisanstieg setzte in einem Moment ein, in dem die globalen Lagerbestände für Getreide auf einem historischen Tiefstand waren, bei Weizen so niedrig wie seit 30 Jahren nicht mehr. Für die FAO stellte dies den wahrscheinlich wichtigsten Faktor für den Preisanstieg dar. Mitverantwortlich für diesen Rückgang der Lagerbestände ist zum einen die Nutzung von Agrarrohstoffen im Energiebereich, aber auch die politische Entscheidung der EU die Interventionsbestände bei den meisten Agrargütern abzuschaufen. Geringere Lagerbestände erhöhen vor allem die Preisschwankungen von Agrargütern.

(4) Ein Faktor wurde in den letzten Monaten intensiv als zusätzlicher Preistreiber identifiziert: die Spekulation auf den Weltagrarmärkten. Nach der Immobilienfinanzierungskrise in den USA ab 2007 zogen viele Finanzmarktakteure ihr Geld ab und nutzen es für kurz und mittelfristig Spekulationen an der Getreidebörse. Nach Angaben von IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) in Washington, hat die Zunahme der Spekulation gerade in der Hochzeit der Preiskurve auf den Agrarmärkten, die Agrarpreise zusätzlich in die Höhe getrieben. Bei einzelnen Produkten wie Weizen könnte dies ein Drittel des Preisanstiegs erklären.

1 Ziegler, Jean: Die Herrscher der Welt, Güterlosh 2006.

2 Die Entwicklung der Hungerzahlen und die neuesten Daten sind dem jährlich erscheinenden Publikation: „*State of Food Insecurity in the World*“ der Welternährungsorganisation (FAO) zu entnehmen, <www.fao.org/publications/sofi/en/>. Die neueste Ausgabe (2009) wurde von der FAO im Oktober 2009 der Öffentlichkeit vorgestellt. Seit Oktober hat die FAO zudem eine eigene Homepage auf der die aktuellen Trends regelmäßig aktualisiert werden: <www.fao.org/worldfoodsituation/en/>.

3 Ein wichtiger Hinweis sei hier gegeben: All diese Zahlenangaben sind mit hohen Unsicherheiten behaftet und stellen nur Trendaussagen dar. Kleine Verbesserungen müssen deshalb immer vorsichtig interpretiert werden, da sie auch auf statistischen Fehlern oder auf Messfehlern beruhen könnten.

4 Vgl. Weltbank, 2008: *A note on Rising Food Prices*. Policy Research Working Paper 4682, Donald Mitchell, Juli 2008.

(5) Der Preisanstieg führte gleichzeitig zu politischen Reaktionen bei einigen Marktteilnehmern. Eine Reaktion waren handelsbegrenzende Maßnahmen traditioneller Exportländer von Agrarprodukten, die die Exporte in der Krise begrenzten, um die Versorgung der eignen Bevölkerung sicherzustellen. Länder wie Indien, Thailand und Vietnam, die zu den wichtigsten Exporteuren von Reis gehören, verordneten 2008 einen Exportstopp, der sich ebenfalls preistreibend auf die Weltmarktpreise auswirkte. Gerade die wachsende Zahl von Entwicklungsländern, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, waren in der Krise deshalb mit hohen Kosten für den Import konfrontiert.

Eine Frage muss aber an dieser Stelle aufgegriffen werden, die in der Debatte über die Welternährungskrise eine wichtige Rolle gespielt hat: Sind steigende Preise nicht ein ausgesprochen positiver Trend für landwirtschaftliche Produzenten, und dabei auch Kleinbauern? Haben entwicklungspolitische Gruppen nicht immer eine Stabilisierung der Erzeugerpreise gefordert?

Zwar ist unbestritten, dass Landwirte hinreichend hohe und stabile Erzeugerpreise benötigen, um wirtschaftlich überleben zu können. Dennoch kann sich auch ein großer Teil armer und marginalisierter Bauern nicht selbst versorgen. Viele Kleinst- und Kleinbauernfamilien produzieren nur ein oder zwei Produkte, die sie auf lokalen Märkten verkaufen müssen, um dafür andere Produkte und auch Nahrungsmittel zukaufen zu können. Als Netto-Käufer von Agrarprodukten sind sie, wie alle anderen einkommensschwachen Verbraucherinnen und Verbraucher auch, existenziell auf bezahlbare Preise angewiesen. Selbst die Weltbank stellt mittlerweile fest, dass „die meisten Armen Netto-Käufer von Lebensmitteln sind“.⁵

Deshalb lässt sich festhalten, dass höhere Preise langfristig zu steigenden Einkommen auch in ländlichen Räumen beitragen können, die meisten Kleinbauern aber von den hohen Preisen zunächst ebenfalls negativ betroffen waren. Die Agrarpreise sind seit dem Sommer 2008 erheblich gefallen, dennoch sind sie gerade in ländlichen Regionen von Entwicklungsländern immer noch deutlich über dem Niveau von vor der Krise.⁶

5 Vgl. den Weltentwicklungsbericht 2008. *Agriculture for Development*. Washington 2007.

6 Dieser Trend wurde bei einem Expertenseminar der FAO im Oktober 2009 bestätigt. „High Level Expert Forum: How to feed the world 2050“.

Langfristige Gründe: Hunger ist ein Armuts- und Einkommensproblem

Es ist die Permanenz der Hungerkrise, die gleichzeitig deutlich macht, dass es nicht nur kurz- und mittelfristige Preistrends sein können, die ihr zugrunde liegen. Die Ursachen der Ernährungskrise tiefer und reichen auch historisch weiter zurück. Die Gründe für die Hartnäckigkeit des Problems liegen in der Tatsache, dass die besonders von Hunger und Unterernährung Betroffenen in der Regel gesellschaftliche Gruppen sind, die sich aufgrund von Marginalisierungs- und Diskriminierungsprozessen in dieser Situation befinden. Nach wie vor leben fast 80 Prozent der Hungernden auf dem Land, und mehr als die Hälfte davon sind Kleinbauernfamilien mit meist minimalem Landbesitz. Sie kommen aus der Zwangslage kaum heraus – gerade auch die von Frauen geführten Betriebe. Denn sie liegen oft in abgelegenen geographischen Regionen, müssen ohne staatliche Unterstützung auskommen und sind noch nie agrarpolitisch gefördert worden. Sie leiden häufig unter unsicheren Pachtverhältnissen, haben keinen Zugang zu Krediten, Agrarberatung oder Märkten. Weitere 20 Prozent der Hungernden sind landlose Landarbeiter, die oft nur mit saisonalen Arbeitsbeziehungen ein Einkommen erwirtschaften. Beide Gruppen sind gerade in der Ernährungskrise besonders gefährdet, da sie – obwohl selbst in der Produktion von Agrarprodukten engagiert – kaum ein ausreichendes Einkommen erzielen und deshalb unter steigenden Nahrungsmittelpreisen zu leiden haben.

Neben diesen Gruppen, die seit langem besonders von Hunger betroffen sind, gibt es eine wachsende Zahl von Menschen, die durch Erwerbsarbeit kein ausreichendes Einkommen erzielen oder keine Erwerbsarbeit leisten können. Dazu zählt eine wachsende Zahl von Alten, Waisen, gerade im Zusammenhang mit HIV-Aids, die besonders einkommensarm sind, oft mit Einkommen weit unter einem Dollar pro Tag. Hierzu gehören auch viele Menschen die auf der Flucht sind, sei es als intern Vertriebene oder als grenzüberschreitende MigrantInnen.

Diese kurze Typologie des Hungers hilft zu verstehen, was geschehen müsste, um die Situation langfristig zu verbessern. Hunger ist vor allem eine Folge zu geringer Einkommen: Familien hungern, wenn sie nicht ausreichend Geld haben, Nahrungsmittel zu kaufen; wenn sie kein ausreichendes Einkommen erzielen. Wie oben erläutert, sind die meisten Bauernfamilien auch Nettonahrungsmittelkäufer und nicht reine

Selbstversorger. Es sind diese Gruppen, die in das Zentrum staatlicher Politik kommen müssen, wenn sich die Ernährungssituation langfristig verbessern soll. Sie müssen stabilen und sicheren Zugang zu produktiven Ressourcen wie Land, Wasser und Saatgut erhalten aber auch zu neuen Formen von Sicherungsnetzen, die vermeiden, dass es zu Hunger und Unterernährung kommt.

Zur Ernährungssicherung war vielen Entwicklungsländern langfristig empfohlen worden, sich auf kostengünstige Importe von Nahrungsmitteln vom Weltmarkt umzustellen und sich statt dessen auf die Produktion von höherwertigen Agrarprodukten, wie Gemüsekulturen, Schnittblumen oder anderen Exportkulturen zu konzentrieren, mit deren Hilfe Deviseneinnahmen erzielt werden können. Die Weltbank hatte eine solche „handelsbasierte Strategie zur Ernährungssicherheit“ (*trade based food security*) seit Mitte der 80er Jahre empfohlen. Die Weltagrarmarktpreise, insbesondere die für Nahrungsmittel, waren in der Tat lange Zeit auf sehr niedrigem Niveau, besonders da die Industrieländer ihre Agrarproduktion mit hohen Subventionen förderten und oftmals die Überschüsse auf den Weltmärkten ebenfalls mit Subventionen absetzen. Während das Ausmaß der Exportsubventionen in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen ist, sind die internen Stützungen für die Landwirtschaft in Industrieländern immer noch sehr hoch. Parallel zur Importstrategie für Lebensmittel empfahl die Weltbank Entwicklungsländern ihre Märkte für Nahrungsmittel zu liberalisieren und Außenhandelsbarrieren abzubauen. So ist eine Situation entstanden, in der gerade Klein- und Kleinstbauern in Entwicklungsländern, die in der Regel ohne staatliche Unterstützung wirtschaften müssen, auf ihren offenen lokalen Märkten mit Nahrungsmittelimporten konkurrieren, die oftmals erst mittels Subventionen so preisgünstig geworden sind. In der Nahrungsmittelkrise haben nun zahlreiche Länder gemerkt, dass die Versorgung über den Weltmarkt in Krisenzeiten sowohl sehr teuer, wie auch sehr unsicher werden kann. Ob dies allerdings zu einer Veränderung der agrarpolitischen Prioritäten in Ländern des Südens führen wird, bleibt abzuwarten.

Ländliche Räume – vergessene Regionen

Neben der Vernachlässigung besonders betroffener Gruppen in der nationalen wie internationalen Agrarpolitik ist die gravierende langjährige Vernachlässigung ländlicher Regionen ein zentraler

Grund für die Persistenz der Hungerproblematik. Ländliche Regionen standen über die letzten Jahrzehnte nicht im Zentrum nationaler Agrarpolitiken. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara gingen die Investitionen in Agrarentwicklung und ländliche Entwicklung zwischen 1985 und 2005 um über die Hälfte zurück. Ländliche Regionen standen nicht im Fokus nationaler Politikbemühungen, auch wenn oft der Großteil der Bevölkerung dort lebt. Parallel ging auch das Interesse der Entwicklungspolitik an ländlichen Räumen zurück. Die Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für den Bereich gingen zwischen 1985 und 2005 ebenfalls um mehr als die Hälfte zurück. Nichtstaatliche Organisationen fordern deshalb seit langem die jahrzehntelange Vernachlässigung ländlicher Regionen zu beenden.

Die meisten Kleinbauernbetriebe – gerade auch die von Frauen geführten – wurden noch nie gefördert. Die wenigen staatlichen Institutionen, die es im ländlichen Raum früher gab – etwa Vermarktungsbehörden, die die Ernte bei den Bauern abholten, oder tierärztliche Dienste –, wurden in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme eingestellt oder privatisiert, so dass in ländlichen Regionen oft nur noch ein Skelett des Staates zu finden ist. Hinzu kommt ein Rückzug des Staates aus der Agrarforschung und der Versorgung mit Saatgut und landwirtschaftlichen Know-how. Eine vorwiegend private Versorgung mit patentiertem Saatgut kann zusätzliche Abhängigkeiten schaffen und die Produktionskosten langfristig steigen lassen. Stattdessen wäre es sinnvoll, benachteiligte Produzenten gezielt zu unterstützen – etwa mit Subventionen und einer entsprechenden handelspolitischen Absicherung.

Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom Weltagrarrat (IAASTD) erhalten. Die dort versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, wenn besonders Kleinbauern gefördert werden.⁷ Das hat die Empfehlungen für den umfassenden Aktionsrahmen (*Comprehensive Framework for Action*) beeinflusst, den die von Ban Ki Moon einberufene „Hochrangige Arbeitsgruppe zur globalen Nahrungskrise“ (*High Level Task Force*, HLTF) im Juli 2008 der UN-Generalversammlung übergeben hat – auch wenn noch große Widersprüche zum handelspolitischen Teil des Papiers bestehen. Es ist wichtig, dass die Förderung für ländliche Entwicklung klar auf Hungerbekämpfung und besonders

benachteiligte Gruppen ausgerichtet wird. Dies ist die vorrangige Aufgabe der Vereinten Nationen, und dazu sollten deren Institutionen ein ausreichendes Mandat und genug Geld bekommen. Allerdings wird über Umfang und Bedeutung der Förderung von kleinbäuerlichen Betrieben derzeit intensiv gestritten. Die Weltbank und auch private Akteure wollen die Förderung vor allem auf wettbewerbsfähige bäuerliche Einheiten konzentrieren. So empfiehlt die Weltbank im neuen Weltentwicklungsbericht, konkurrenzfähige Agrarproduzenten zu fördern und den Teil der Subsistenzlandwirtschaft, der relativ gut mit Ressourcen ausgestattet ist, mit sozialen Transferprogrammen zu stabilisieren. Die anderen Subsistenzbauern sollen aber die ländlichen Regionen verlassen. Hier hat der Weltagrarrat mutigere Schritte der Unterstützung von Kleinbauernfamilien gefordert und detailliert begründet, warum dies sowohl ökonomisch wie ökologisch vorteilhaft ist.

Der Streit über die richtige Förderstrategie hat inzwischen die höchsten Ebenen der FAO und der Vereinten Nationen erreicht. Als die FAO im Oktober 2009 zu einem Expertenforum einlud „*How to feed the world 2050*“ wurden die Vertreter des Weltagrarrates erstaunlicherweise nicht eingeladen, obwohl dieses Gremium über diese Frage mit über 400 Wissenschaftlern über vier Jahre nachgedacht hatte. Trotzdem war die Botschaft des Expertenforums klar. Die Welternährungsproblematik benötigt viel mehr als nur eine Steigerung der Produktivität. Ein Rückgang der Zahlen von Hunger und Unterernährung kann nur erreicht werden, wenn auch die sozialen und menschenrechtlichen Probleme angegangen werden, die den Problemen zugrunde liegen.

Bearbeitung der Folgen der Nahrungsmittelkrise

Die Nahrungsmittelkrise hat auf eine neue Entwicklung hingewiesen: Die letzten Jahrzehnte waren die Weltagrarmärkte von einer Überschussproduktion geprägt. Diese strukturelle Überschussituation könnte sich in den kommenden Jahren verändern. Die Nachfrage nach Agrartreibstoffen wird ebenso steigen, wie die nach Futtermitteln für die Fleischproduktion für wachsende Mittelschichten in Entwicklungsländern. Gleichzeitig werden die Rahmenbedingungen der Produktion schlechter. Der Klimawandel wird die Landwirtschaft in vielen Regionen negativ beeinflussen, das verfügbare Wasser für die Bewässerungslandwirtschaft wird zurückgehen. Die wachsende Verstädterung führt zu massiven Verlusten fruchtbaren Bodens. Dass es trotz

der Überschussituation in den letzten Jahren nicht gelang, die Zahl der Hungernden und Unterernährten substantiell zu reduzieren, liegt an den genannten strukturellen Gründen der Ernährungsproblematik. Auch 2008 und 2009 wurden Rekordernten erzielt, während gleichzeitig die Hungerzahl anstieg. Erneut macht dieses Phänomen deutlich, dass zur Reduktion von Hunger und Unterernährung vor allem die Einkommensprobleme besonders armer Bevölkerungsgruppen bearbeitet werden müssen.

Derzeit bestehen zwei Gefahren der Fehlreaktion auf die Nahrungsmittelkrise.

- (1) Zum einen könnte es passieren, dass in der Zeit der Krise vor allem kurzfristige Maßnahmen ergriffen werden, so wie es im Jahr 2008 besonders viele zusätzliche Mittel für das Welternährungsprogramm gab. Es ist richtig, kurzfristig den Menschen in akuten Situationen zu helfen. In der Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise ist es aber gleichzeitig nötig, die jahrzehntelange Vernachlässigung ländlicher Regionen aufzuheben und eine aktive Förderung besonders betroffener Regionen und Personengruppen aufzunehmen.
- (2) Zum zweiten könnte die Reaktion auf die Krise zu stark produktionsorientiert ausfallen. Derzeit wird viel Geld der Krisenreaktionsmittel für Düngemittel und Saatgutsubventionen verbraucht, deren langfristige Effekte zweifelhaft sind. Bei aller Notwendigkeit auch Produktionssteigerungen zu erzielen sollte es nicht nur darauf ankommen auf technische Lösungen der Ertragssteigerung vor allem in der Intensivlandwirtschaft zu setzen, um in der Hungerbekämpfung voranzukommen. Die Nachhaltigkeit mancher Formen der Intensivlandwirtschaft ist ohnehin fraglich. Die zunehmende Wasserknappheit, Bodenverluste durch Versalzung, Desertifikation und Verstädterung werden sehr fruchtbare Regionen weltweit betreffen. Umso wichtiger ist es, die Produktion und Erträge auch in Regionen zu stabilisieren, die nicht zu den globalen Gunstgebieten gehören. Unterstützung haben diese Forderungen zuletzt vom Weltagrarrat erhalten. Die dort versammelten Wissenschaftler sehen ein enormes Wachstumspotenzial für landwirtschaftliche Erträge, gerade dann wenn besonders Kleinbauern gefördert werden.

⁷ Die Ergebnisse des IAASTD können in einem Übersichtspapier auf der Homepage des IAASTD eingesehen werden. Der Prozess der Erstellung ist dort gut dargestellt (nebst einer Übersicht über beteiligte WissenschaftlerInnen) <www.agassessment.org>.

Gibt es nur Rückschritte? Was wirkt

Die zentrale Herausforderung in der Reaktion auf die Ernährungs Krise wird es sein, in Menschen zu investieren, nicht in „Tonnen“. Je mehr es gelingt, bislang benachteiligten Menschen in ländlichen Räumen Einkommensmöglichkeiten zu schaffen – unter anderem – durch Absicherung ihres Zugangs zu produktiven Ressourcen – um so nachhaltiger können und werden Investitionen in die Landwirtschaft wirken. Sozialtransfers helfen besonders bei der Einkommensstabilisierung. Brasilien hat durch seine Sozialtransferprogramme einen enormen Rückgang der Hungerzahlen erreicht, und auch Äthiopien hat durch sein Sozialtransferprogramm, erhebliche Fortschritte erzielt, was sich auch durch eine verbesserte Position im Welthungerindex niederschlägt.

Das Recht auf Nahrung ist dabei ein zentraler Referenzrahmen, der zudem inzwischen globale

Akzeptanz genießt. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ist inzwischen von über 160 Staaten ratifiziert. Die freiwilligen Leitlinien der FAO zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung wurden im November 2004 sogar einstimmig von 187 Staaten angenommen. Die Stärke des Rechts auf Nahrung liegt gerade darin, dass es Regierungen auffordert, alle Maßnahmen zuerst auf die besonders betroffenen Gruppen zu fokussieren. Fünf Schritte empfehlen die freiwilligen Leitlinien jeder Regierung: Sie sollen zuerst sicherstellen, dass die besonders Betroffenen identifiziert werden, sie sollen zum Zweiten die vorhandene Gesetzgebung überprüfen und Diskriminierungstatbestände abbauen, zum Dritten für jede der besonders betroffenen Gruppen eigene Politikmaßnahmen ergreifen, viertens die Ergebnisse regelmäßig überprüfen und schlussendlich sicherstellen, dass alle BürgerInnen Zugang zu wirkungsvollen Beschwerdemöglichkeiten haben.

Mit dem Recht auf Nahrung kann man die Zielgruppen in doppelter Hinsicht stärken: Sie können von Ihrer Regierung gute Regierungsführung erwarten und ihre Regierungen zur Verantwortung ziehen. Auf der anderen Seite ist es für jeden Einzelnen enorm ermutigend zu wissen, dass Alle diese Rechte haben und dass niemand zum Bittsteller werden muss, sondern erwarten kann, unter Achtung der Menschenwürde behandelt zu werden. Gerade auch unter schwierigen Bedingungen, in Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen ist das Wissen über die jedem Menschen inhärenten Menschenrechte von zentraler Bedeutung.

Michael Windfuhr ist Leiter des Team Menschenrechte bei Brot für die Welt.