

Antrag

der Abgeordneten Helmut Heiderich, Sibylle Pfeiffer, Dr. Christian Ruck, Peter Altmaier, Hartwig Fischer (Göttingen), Anette Hübinger, Jürgen Klimke, Stefan Müller (Erlangen), Klaus Riegert, Johannes Selle, Sabine Weiss (Wesel I), Dagmar G. Wöhl, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Christiane Ratjen-Damerau, Harald Leibrecht, Helga Daub, Dr. Edmund Peter Geisen, Joachim Günther (Plauen), Michael Link (Heilbronn), Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP

Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit weltweit verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Bekämpfung des Hungers ist seit langem eine große weltweite Herausforderung. Seit den 60er-Jahren gab es mehrere internationale Initiativen, um den Hunger einzudämmen. Insbesondere durch die „Grüne Revolution“ ist es seit den 70er-Jahren gelungen, die Zahl der chronisch Unterernährten kontinuierlich zu senken. Das Prinzip der „Grünen Revolution“ bestand darin, in den Entwicklungsländern eine Umstellung der Landwirtschaft auf moderne Produktionsmethoden zu erreichen und dadurch Erträge zu steigern. Laut FAO konnten Kleinbauern in Entwicklungsländern durch ertragreiche Kulturpflanzensorten, die Verbesserung der Bewässerung, Düngung, Pflanzenschutz und moderne Verwaltungstechniken ihre Ernteerträge von 800 Mio. Tonnen auf mehr als 2,2 Mrd. Tonnen in den Jahren 1961 bis 2000 erhöhen. Die so intensivierte Getreideproduktion verminderte die Zahl der Unterernährten, führte gleichzeitig zur Verbesserung der Bodennutzung sowie zum Schutz der natürlichen Ertragskraft der Böden.

Seit 1997 stieg die Zahl der Hungernden jedoch wieder stetig an und erreichte 2009 einen neuen traurigen „Allzeitrekord“ von etwa einer Milliarde Menschen. Der überwiegende Teil von ihnen lebt in Entwicklungsländern, wo Menschen bis zu 70 Prozent ihres Einkommens für Nahrungsmittel aufbringen müssen. Trotz einiger regionaler Fortschritte ist das Millenniumsentwicklungsziel, den Anteil der Hungernden auf der Welt bis 2015 auf die Hälfte zu reduzieren, bislang bei Weitem nicht erreicht. Das Recht auf Nahrung konnte nach wie vor nicht durchgesetzt werden. Naturkatastrophen wie Dürren oder Überschwemmungen, politische Konflikte, Kriege und Wirtschaftskrisen stellen nur einige der vielfältigen Erklärungsfaktoren dar. Die derzeitige Hungersnot am Horn von Afrika ist die jüngste in einer Reihe von Hungerkatastrophen.

Verschärft wird das Ernährungsproblem durch die stark wachsende Weltbevölkerung, den Klimawandel, sich ändernde Konsumgewohnheiten und knapper werdende Ressourcen. Die Vereinten Nationen gehen in ihrem jüngsten Weltbevölkerungsbericht von 9,3 Milliarden Menschen im Jahr 2050 und einem

weiteren Bevölkerungsanstieg auf 10,1 Milliarden Menschen bis 2100 aus. Dieser Projektion liegen dabei noch zurückhaltende Annahmen zur Geburtenrate zugrunde. Diese internationalen demographischen Entwicklungen haben mittel- und langfristig eine Zunahme der Nahrungsmittelnachfrage zur Folge, die sich bei Verbreiterung der Mittelschicht gleichzeitig zugunsten höherwertiger Nahrungsmittel verschiebt.

Mindestens 70 Prozent der ärmsten Menschen leben auf dem Land und haben kaum bzw. ungenügend Zugang zu Nahrung. Gleichzeitig bleiben viele potentielle Agrarflächen in Entwicklungsländern bis heute unbewirtschaftet. Nach Angaben der UNO-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) wird dort gut ein Drittel der theoretisch nutzbaren Fläche bewirtschaftet. Insofern stellen die dortigen ungenutzten ländlichen Räume auch ein ungenutztes Potential zur Armut- und Hungerbekämpfung dar. Wobei andere Nutzungsformen wie die Viehwirtschaft von Nomaden zu berücksichtigen sind. Gleichzeitig ist die Umwandlung in Ackerflächen nicht unproblematisch, denn durch Brandrodung von Waldflächen oder die Umwandlung tropischer Mooregebiete kann es zu erheblichen negativen Auswirkungen auf andere wichtige globale Ziele wie Klimaschutz oder Biodiversität kommen. Aus diesem Grunde müssen die Steigerung der Produktivität und die Verbesserung der Landnutzungsplanung Priorität vor der Umwandlung von Naturflächen in landwirtschaftliche Nutzflächen haben. Während potentielle Ackerflächen in einigen Gegenden der Welt brachliegen, gehen sie in anderen Teilen der Welt durch Desertifikation und Folgen des Klimawandels (Bodendegradation) verloren oder werden im Zuge einer fortschreitenden Urbanisierung für Siedlungsraum oder Industriestandorte benötigt. Schließlich tritt auch die zunehmende Nachfrage nach Biokraftstoffen schon heute in Konkurrenz zu Ackerflächen für die Lebens- und Futtermittelproduktion – ein Trend, der sich in Zukunft noch verstärken könnte.

In vielen afrikanischen und asiatischen Ländern besitzen Familien keine formellen Titel über das von ihnen genutzte Land. In einigen Ländern wird das Landnutzungsrecht jedoch über Generationen hinweg informell von den Familien „ersessen“. In anderen Fällen sind Bauern abhängig von der Willkür des Staates und der Regierenden, die ihnen staatliches Land – wenn überhaupt – oft nur zu überzogenen Preisen verpachten. Verlässliche Investitionen in Produktionsmittel und nachhaltige Bodenfruchtbarkeit sind auf diese Weise unmöglich.

Besonders Frauen sind beim Besitz von Land benachteiligt. Sie produzieren in den Entwicklungsländern 80 Prozent der Grundnahrungsmittel, verfügen jedoch nur über 10 Prozent der Anbaufläche und 1 Prozent aller Landtitel.

Gesicherte Nutzung von Land verbessert jedoch nicht nur die ökonomische Situation von Frauen, sondern stärkt auch ihre soziale und politische Stellung und trägt zur Entwicklung der gesamten Gesellschaft bei. Der gleichberechtigte Zugang von Frauen und Männern zu wirtschaftlicher Betätigung ist ein Menschenrecht und die Basis für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft. Wirtschaftliche Benachteiligung von Frauen ist nicht nur undemokratisch, sondern auch volkswirtschaftlich kurzsichtig.

Finanzielle Unabhängigkeit ist ein wichtiger Grundpfeiler für die Gleichberechtigung der Geschlechter. Sie bietet Frauen einen besseren Schutz vor Ausbeutung, Unterdrückung und Missachtung ihrer Rechte. Nicht zuletzt können sich Frauen besser aus gewaltsamen Beziehungen lösen, wenn sie sich und ihre Kinder allein ernähren können.

Wenn Frauen gut ausgebildet, selbstständig und aufgeklärt sind, können sie ihre Kinderzahl eher selbst bestimmen. Das starke Weltbevölkerungswachstum und damit auch ein Teil des Ernährungsproblems können hierdurch abgeschwächt werden.

In jüngster Zeit werden im Zuge der Direktinvestitionen von Staaten, Unternehmen und Privatpersonen in den Entwicklungsländern vermehrt großflächige Landkäufe oder langfristige Pachtungen getätigt. Kommt es dabei zu einer Flächenkonkurrenz mit den örtlichen Produzenten, kann daraus ebenfalls eine Gefährdung für die Ernährungssicherheit entstehen. Außerdem bleibt die Wertschöpfung der neuen Investoren oft nicht im Land, sondern geht in die Märkte der Industriestaaten. Durch diese Flächenkonkurrenz, die durch den Anbau von Rohstoffen für die Energiegewinnung noch verschärft wird, kann es zu höheren Kosten für den heimischen Lebensmittelmarkt kommen und daraus Lebensmittelknappheit für die Bevölkerung entstehen. Darüber hinaus beschädigt der Verkauf oder die langjährige Verpachtung dieses Landes durch den Staat oftmals die tradierten Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung. Insbesondere in Ländern mit schwachen oder korrupten Regierungen geschieht dies häufig zu Lasten der dort seit Generationen ansässigen Bauern, die sich wegen fehlender formeller Eigentumstitel nicht zur Wehr setzen können und von ihrem Besitz vertrieben werden.

Oft haben Kleinbauern keinen oder nur unzureichenden Zugang zu Märkten. Es fehlt ihnen vor allem an Wissen, an Ausbildung und Ausstattung, an Produktionsgütern und dem Zugriff auf eine ausgebaute Infrastruktur, um ihre Produktivität zu steigern.

Große Teile der erwirtschafteten Ernte gehen in Entwicklungsländern nachträglich verloren. Schätzungen zufolge belaufen sich Nachernteverluste auf rund ein Drittel bis zu 50 Prozent der gesamten Erntemenge, hervorgerufen durch fehlende Schädlingsbekämpfung, Ernte- und Transportverluste, falsche Lagerung, mangelnde Infrastruktur und unzureichende Möglichkeiten der Weiterverarbeitung. Der Schutz von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen vor Schadorganismen und Beeinträchtigungen ist hinsichtlich einer nachhaltigen Ernährungssicherung von großer Bedeutung. Produktivitätssteigerungen können durch Investitionen in Ausbildung, Betriebsmittel und Infrastruktur erreicht werden. In einigen Weltregionen können relativ einfach bessere Ernten mit der Aussaat von ertragreichen und stressresistenten Pflanzensorten und einem besseren Wassermanagement erbracht werden. Zur Förderung des Züchtungsfortschritts sind verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen, wie z. B. ein wirksamer Sortenschutz, notwendig.

Gelungene Beispiele für erfolgreiche Investitionen bieten Kooperationen von ausländischen privatwirtschaftlichen Unternehmen und örtlichen Lebensmittelhändlern. So können z. B. Food-Chain-Partnership-Initiativen mit Kleinbauern vor Ort eine effiziente Wertschöpfungskette schaffen. Diese Organisations- und Managementfunktion wird dabei regelmäßig von den Investoren übernommen und ermöglicht es den Kleinbauern, die neuesten Anbaumethoden anzuwenden, wodurch sie wesentlich höhere Einkommen pro Fläche erzielen.

In den vergangenen Jahren haben drastische Preisschwankungen aufgrund von Angebotsverknappung und Spekulationen auf dem Weltmarkt die Situation zusätzlich belastet und langfristige Planungen erschwert. Nach einer ersten Explosion der Nahrungsmittelpreise im Jahr 2008 und einem anschließenden Preisverfall in 2009 sind die Weltmarktpreise seit Mitte 2010 erneut um 50 Prozent gestiegen. Diese Volatilität sorgt für Unruhe und Panikkäufe an den Märkten, was die Preisspirale weiter antreibt. In einigen Ländern wird die Situation zusätzlich durch Exportstopps oder Exportabgaben für landwirtschaftliche Produkte verschärft. Preisanstiege treffen einerseits die Menschen in extremer Armut in den Least Developed Countries hart, weil sie eine direkte Bedrohung der Ernährung und eine erhöhte Verschuldung mit sich bringen. Andererseits geben höhere Preise Anreize für den Aufbau einer eigenen Nahrungsmittelherzeugung und bewirken damit auf längere Sicht eine Verbesserung der lokalen Lebensmittelversorgung.

Die Entwicklung des ländlichen Raumes wurde sowohl von Seiten vieler Geberländer als auch von den Regierungen der Entwicklungsländer über viele Jahre vernachlässigt. Investitionen wurden trotz der bekannten globalen Entwicklungen wie des Weltbevölkerungswachstums oder des Klimawandels nicht erhöht, sondern im Gegenteil oft reduziert. Seit wenigen Jahren ist hier auch im Verbund der größten Industrienationen ein Umdenken zu verzeichnen. Die G8 und die G20 haben seitdem verschiedene Initiativen zur Ernährungssicherung in Entwicklungsländern gestartet. So haben sich die G8 beim Gipfel 2005 in Gleneagles verpflichtet, die Entwicklungshilfe für Afrika bis 2010 um jährlich 25 Mrd. US-Dollar zu erhöhen. Die beim G8-Gipfel 2009 verabschiedete „L’Aquila-Food-Security-Initiative“ sieht unter anderem vor, zur nachhaltigen Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität in den Entwicklungsländern für die drei Folgejahre über 20 Mrd. US-Dollar bereitzustellen. Die Bundesrepublik Deutschland leistet in diesem Sinn bereits einen großen Beitrag in Höhe von 2,1 Mrd. Euro (3 Mrd. US-Dollar).

Erst kürzlich, im Rahmen des G8-Gipfels in Deauville am 26. Mai 2011, hat Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel die Sicherung der Welternährung durch die Entwicklung ländlicher Räume gefordert. Zeitgleich hat die Bundesregierung ein Strategiepapier zur Entwicklung ländlicher Räume vorgelegt. Bei ihrem Treffen am 22./23. Juni 2011 in Paris haben die G20-Agrarminister einen Aktionsplan zur Ernährungssicherung und zur Einschränkung der Preisvolatilität mit konkreten Maßnahmen beschlossen.

Grundvoraussetzung für die Überwindung von Hunger und Unterernährung ist, dass politische und soziale Stabilität und gute Regierungsführung (Good Governance) in den betreffenden Entwicklungs- und Schwellenländern geschaffen und langfristig aufrechterhalten werden. Hier stehen die Entwicklungs- und Schwellenländer in der Pflicht, ihren Beitrag zur Ernährungssicherung ihrer Bevölkerung zu leisten. In Entwicklungs- und auch Schwellenländern haben jahrzehntelange instabile politische wie rechtliche Rahmenbedingungen, die Vernachlässigung der eigenen Landwirtschaft und der nachhaltigen Landbewirtschaftung (Versteppung, Rohstoffabbau) sowie fehlende Investitionen in Ausbildung, Agrarforschung und -technik zu Importabhängigkeit geführt.

Die Ernährung von zehn Milliarden oder mehr Menschen ist nicht nur eine humanitäre Herausforderung, sondern hat bereits heute geostrategische Implikationen. Da die sicherheits-, wirtschafts-, umwelt- und migrationspolitischen Folgen der Ernährungssicherung auch Deutschland betreffen, ist es in unserem ureigensten Interesse, bereits heute auf eine Lösung des Welternährungsproblems hinzuarbeiten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in ihrem Engagement, die Entwicklung ländlicher Räume zu einem Schlüsselbereich und Förderschwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik zu machen, konsequent fortzuführen;
2. eine Neuausrichtung der Entwicklungspolitik zu verfolgen, welche die ländliche Entwicklung, die urbane Landwirtschaft, die räumliche Integration und Vernetzung, die Verbesserung des Bodenrechts, den gerechteren und leichteren Zugang zu Land und zu lokalen, nationalen und internationalen Absatzmärkten sowie Finanzdienstleistungen und die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft als integriertes Ziel betrachtet;
3. den Aufbau einer Mehr-Ebenen-Förderstrategie zu stärken:
 - a) auf internationaler Ebene durch Abbau handelsverzerrender Subventionen, die Einschränkung der Spekulation mit Nahrungsmitteln und die Bereitstellung kontextgerechter Finanzierungsmechanismen;

- b) auf nationaler und subnationaler Ebene durch Unterstützung bei der Erarbeitung neuer rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen, der Förderung nachhaltiger, regionaler Projekte und Konzepte zur Förderung der Marktentwicklung und zum Aufbau von Wertschöpfungsketten sowie durch die finanzielle Unterstützung zum Ausbau der Infrastruktur für Verkehr, Vermarktung, Kreditfinanzierung, Kommunikation, Betriebsmittelversorgung, Saatgut, Pflanzenschutz, Wasser und Energie. Dabei ist die Unterstützung, wo immer möglich, stärker auf die Ergebnisseite auszurichten, d. h. ein Results-Based-Funding anzustreben;
- c) auf lokaler Ebene durch eine Verbesserung der Interessensvertretung lokaler Landwirte, durch Erzeuger- und Nutzerorganisationen, durch Kooperationsmöglichkeiten zwischen ländlicher Bevölkerung und Marktpartnern und durch die Unterstützung der Zukunftsentwicklung der Betriebe;
4. auf internationaler Ebene weiterhin dafür einzutreten, dass die freiwilligen Leitlinien der FAO „zur verantwortungsvollen Regierungsführung zu Zugangs- und Nutzungsrechten zu Land und anderen natürlichen Ressourcen“ und die „Prinzipien für verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft“ von Weltbank, FAO, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) und IFAD (International Fund for Agricultural Development) (RAI-Prinzipien) miteinander in Einklang gebracht, verabschiedet und umgesetzt werden;
 5. durch die Unterstützung von „Good Governance“ und politischen Reformen auf eine Verbesserung der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen hinzuwirken. Ziel aller entwicklungspolitischen Anstrengungen muss es sein, die Partnerländer für das integrierte Konzept zu gewinnen, ländliche Räume unter Beachtung der genannten Erfolgsfaktoren zu entwickeln und ihren Verpflichtungen zur Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung in ihren Ländern nachzukommen;
 6. sich dafür einzusetzen, dass die weltweiten Handelsbeziehungen so gestaltet werden, dass einerseits die Exportmöglichkeiten für landwirtschaftliche Produkte aus Entwicklungsländern erweitert, andererseits eine Störung lokaler Märkte in Entwicklungsländern vermieden wird;
 7. marktverzerrende Agrarsubventionen, insbesondere alle handelsverzerrenden Agrarexportunterstützungen im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen (WTO = World Trade Organization) weltweit abzuschaffen und die Möglichkeiten des Abschlusses bereits verhandelter Einzelthemen zu prüfen, die insbesondere den ärmsten Ländern zu Gute kämen;
 8. weiterhin das Ziel zu unterstützen, die „Nahrungsmittelhilfekonvention“ von 1967 (FAC) in eine „Food Assistance Convention“ zu überführen und damit die Abhängigkeit der Empfängerländer von der Nahrungsmittelhilfe mittelfristig durch eigene Ernährungssicherung zu reduzieren;
 9. sich international weiterhin im Rahmen des internationalen Pflanzenschutzübereinkommens (IPPC) für gerechtfertigte, von der WTO anerkannte, phytosanitäre Standards einzusetzen, um die Gefahr der Einschleppung und Ansiedlung von gefährlichen Schadorganismen zu verhindern und den sicheren Handel von Pflanzenerzeugnissen und Pflanzen durch eine weltweite Harmonisierung der Standards zu erleichtern;
 10. sich international weiterhin dafür einzusetzen, dass die Agrar- und Agrarderivatmärkte durch eine Verbesserung und Offenlegung der Datenlage transparenter die Konsequenzen der zunehmenden Verquickung von Agrarrohstoff- und Finanzmärkten analysieren und daraus entstehende negative Einflüsse zurückgedrängt werden;

11. Bauern in ihrem Recht auf Bewirtschaftung zu stärken und ihnen eine verlässliche Planung zu ermöglichen. Dies umfasst Maßnahmen der Besitzeinteilung (Kataster), der Besitzzuteilung (Eigentum, Pacht, sonstige Nutzung), Besitzrechte und Besitzschutz sowie den Schutz von Nutzungsrechten für Gemeinschaftsland;
12. besonders Frauen beim gleichberechtigten Zugang zu Besitz, Kapital, Bildung und technischen Fachkenntnissen zu fördern;
13. die finanzielle Förderung der praxisbezogenen Agrarforschung – wie beispielsweise zur Verbesserung des Ertrages mit Hilfe an die Bedürfnisse vor Ort angepasster Technologien – zu verstärken und die Anwendung der Ergebnisse zu unterstützen;
14. sich international weiterhin für ein wirksames Sortenschutzrecht einzusetzen, das den Züchtungsfortschritt fördert, indem es den Pflanzenzüchtern eine Refinanzierung ihrer Investitionen ermöglicht und die Weiterentwicklung von Sorten unterstützt;
15. die Aus- und Weiterbildung der lokalen Kleinbauern und den Aufbau von Genossenschaften in Entwicklungsländern voranzutreiben. Dazu gehören die Förderung von Ausbildungsgängen, die sich an den besonderen Qualifikationsbedürfnissen des Agrarsektors orientieren, die Gründung von Bildungs- und Qualifikationsstätten sowie von Handelsplattformen, die Heranführung an moderne Technologien und Anbautechniken sowie Schulungen im Bereich des Ressourcen- und Risikomanagements;
16. dazu beizutragen, dass die Verluste an Nahrungsmitteln während und nach der Ernte möglichst kleingehalten werden, und deshalb Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen aufzubauen, um die Ernte nachhaltig vor Schädlingen und Umwelteinflüssen zu schützen und sie sachgemäß zu lagern;
17. für das Konzept der Food-Chain-Kooperationen auch die Zusammenarbeit mit privaten Initiativen zu fördern und auf diese Weise lokale Anbieter in die Wertschöpfungskette einzubeziehen und damit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen;
18. den Zugang zu sozialen Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäusern und zu Beratungseinrichtungen der Familienplanung zu ermöglichen und hierzu finanzielle und andere Zugangsbarrieren zu beseitigen, damit soziale Grunddienste effektiv zur Bildung und Erhaltung von Humankapital beitragen können. Nahrungssicherheit muss durch bezahlbares, nahrhaftes Essen unterstützt werden, z. B. durch Ernährungsprogramme in Schulen und Mutter-/Kind-Initiativen.

Berlin, den 28. September 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

