

029272/EU XXIV.GP
Eingelangt am 15/04/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.3.2010
KOM(2010)127 endgültig

•

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**EU-Politikrahmen zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Verbesserung der
Ernährungssicherheit**

SEK(2010)379

1. BEGRÜNDUNG

In den letzten Jahren haben Hunger und Mangelernährung zugenommen. 2010 gilt die Ernährungslage von mehr als 1 Milliarde Menschen als unsicher. Die Ernährungsunsicherheit beeinträchtigt die menschliche Entwicklung, die gesellschaftliche und politische Stabilität und die Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG). Fragile Staaten haben es besonders schwer, extreme Armut und Hunger zu beseitigen (MDG 1).

Der starke Anstieg der Nahrungsmittelpreise auf dem Weltmarkt 2007-2008 war Anlass, das Thema der globalen Ernährungssicherheit neu zu beleuchten. Die Vereinten Nationen (UN) setzten die hochrangige Taskforce (HLTF) „Global Food Security Crisis“ ein, um im Zusammenhang mit der weltweiten Nahrungsmittelkrise die Koordinierung innerhalb der UN zu verbessern. Außerdem wurde eine Globale Partnerschaft für Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung (Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition – GPAFSN) begründet und die G8 einigten sich 2009 auf dem Gipfel in L’Aquila auf eine umfassende Agenda zur Ernährungssicherung.

Die Europäische Union (EU) reagierte auf den wachsenden Bedarf im Bereich der Ernährungssicherung mit der Einrichtung einer „Nahrungsmittelfazilität“¹ zur vorübergehenden Unterstützung der am stärksten betroffenen Entwicklungsländer und stellte dafür 1 Mrd. EUR bereit. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind seit vielen Jahren sowohl in finanzieller als auch in politischer Hinsicht die wichtigsten und zuverlässigsten Akteure bei der Sicherung der Welternährung.

Die jüngsten Entwicklungen und die anstehenden Herausforderungen machen eine neue gemeinsame Ernährungssicherungspolitik erforderlich, die – im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon², der Initiative „Europa 2020“³ und dem Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik⁴ – dazu beiträgt, die Führungsrolle der EU und die Wirksamkeit der EU-Hilfe zu stärken. Zu den Problemen, die künftig im Hinblick auf die Ernährungssicherheit angegangen werden müssen, gehören das Bevölkerungswachstum, der Druck auf die natürlichen Ressourcen und Ökosystemleistungen sowie die negativen Folgen des Klimawandels für die Landwirtschaft, die zu einer Beeinträchtigung der Anbaubedingungen führen und Anpassungsmaßnahmen erforderlich machen. Darüber hinaus müssen wichtige Aspekte der gegenwärtigen Ernährungssicherungsagenda wie ausgewogene Ernährung, Preisvolatilität, soziale Sicherungsnetze, Biokraftstoffe, Lebensmittelsicherheit, Forschung und Innovation, großflächiger Landerwerb und das „Recht auf Nahrung“⁵ in einen umfassenden Politikrahmen eingebettet werden.

Mit dieser Mitteilung soll ein gemeinsamer Politikrahmen für die EU und ihre Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung in der Welt geschaffen und dadurch ein Beitrag zur Verwirklichung des ersten Millenniumsentwicklungsziels geleistet werden. Sie steht im Einklang mit anderen thematischen Papieren (über Bildung, Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter und verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich) und dem im Frühjahr 2010 angenommenen Entwicklungspaket, die zusammen den EU-

¹ Fortschritte siehe KOM(2010) 81.

² Artikel 210.

³ KOM(2010) 2020.

⁴ 2006/C 46/01.

⁵ Artikel 11 des UN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966/1976).

Standpunkt für das UN-Gipfeltreffen über die Millenniumsentwicklungsziele im September 2010 vorgeben. Diese Mitteilung wird durch eine Mitteilung über die humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich⁶ ergänzt, die in und nach Notsituationen bereitgestellt wird.

2. EIN UMFASSENDES KONZEPT FÜR DIE ERNÄHRUNGSSICHERUNG

Der vorgeschlagene Politikrahmen geht die Herausforderungen der Ernährungssicherung in Entwicklungsländern sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum in Anlehnung an die international anerkannten vier Säulen⁷ an: 1) Steigerung des Nahrungsmittelangebots, 2) Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln, 3) Gewährleistung einer ausgewogeneren Ernährung und 4) Verbesserung der Krisenprävention und des Krisenmanagements. Er basiert auf den Grundsätzen von Rom über die Ernährungssicherheit⁸. Insbesondere wird anerkannt, dass die Länder eigene Strategien zur Ernährungssicherung verfolgen müssen, die den landesspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen und auf ein Gleichgewicht zwischen der Förderung der heimischen Produktion und der Deckung des Nahrungsmittelbedarfs durch Handel abzielen.

Bei der Ernährungssicherung und der Verwirklichung des ersten Millenniumsentwicklungsziels sind in geografischer und sozialer Hinsicht ungleiche Fortschritte erzielt worden. Zwar sind auf der ganzen Welt Rückstände bei der Ernährungssicherung zu beobachten, doch am weitesten zurück liegen Afrika und Länder in fragilen Situationen. Laut MDG-Bericht 2009⁹ ging der Anteil unterernährter Menschen in Subsahara-Afrika von 32 % (1990-1992) auf 29 % (2008) zurück. Die entsprechenden Zahlen für Südasien, der Region mit der zweithöchsten Unterernährungsrate, lagen bei 24 % bzw. 21 %¹⁰. Den jüngsten Angaben für fragile Länder zufolge liegt die Unterernährungsrate dort bei 31,4 % gegenüber 14,5 % in nichtfragilen Ländern. Zwar ist Mangelernährung nach wie vor hauptsächlich im ländlichen Raum verbreitet, doch dürfte die zunehmende Urbanisierung auf längere Sicht auch in den städtischen Gebieten zu einer stärkeren Gefährdung der Ernährungssicherheit führen.

Die EU muss bei ihren Maßnahmen denjenigen Ländern Priorität einräumen, die von der Erreichung des MDG 1 am weitesten entfernt sind, insbesondere in Afrika, aber auch in Südasien und in anderen Teilen der Welt (z. B. Bangladesch, Kambodscha, Haiti, Nepal oder Timor Leste)¹¹. Unter Berücksichtigung der mit MDG 1 zusammenhängenden anderen MDG, bei denen die Umsetzung ebenfalls im Rückstand ist, gilt es, speziell Frauen zu fördern¹².

Darüber hinaus hat sich erwiesen, dass Investitionen in den kleinbäuerlichen Sektor am effizientesten zur Armutsminderung und zum Wachstum beitragen¹³. Im Mittelpunkt dieses

⁶ KOM(2010) 126.

⁷ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), Erklärung von Rom zur Welternährungssicherheit und Aktionsplan des Welternährungsgipfels von 1996.

⁸ Erklärung des Welternährungsgipfels 2009.

⁹ UN, The Millennium Development Goals Report 2009.

¹⁰ Absolut gesehen lebt mehr als die Hälfte der Unterernährten der Welt (642 Millionen Menschen im Jahr 2009) in Asien und dem pazifischen Raum; prozentual gesehen ist der Anteil der Unterernährten jedoch in Afrika deutlich höher, wo im letzten Jahrzehnt auch weniger Fortschritte erzielt wurden.

¹¹ UN-Statistiken über die Fortschritte bei der Erreichung der MDG unter www.devinfo.info/mdginfo2009/.

¹² Siehe auch SEK(2010) 265.

¹³ Weltbank, Weltentwicklungsbericht 2008.

neuen EU-Politikrahmens stehen daher die Steigerung der Einkommen von Kleinbauern und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit besonders betroffener Gemeinschaften, um Länder zu unterstützen, die bei ihren Entwicklungsanstrengungen vorrangig auf Landwirtschaft und Ernährungssicherheit setzen.

2.1. Steigerung des Nahrungsmittelangebots

Die Weltbevölkerung wird bis 2050 schätzungsweise auf 9 Milliarden Menschen anwachsen: Da sich gleichzeitig die Ernährungsgewohnheiten ändern und die Einkommen steigen, dürfte sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln um 70 % erhöhen¹⁴. Dies erfordert eine beschleunigte Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, auch in den Ländern mit dem raschesten Bevölkerungswachstum. In vielen dieser Länder wird es unter dem Druck des Klimawandels immer dringlicher, die ohnehin begrenzten natürlichen Ressourcen effizienter zu nutzen.

Die meisten der Armen und Hungernden der Welt leben im ländlichen Raum, wo die Landwirtschaft (Ackerbau, Viehzucht, Fischerei, Waldnutzung usw.) die wichtigste Wirtschaftstätigkeit darstellt. Dabei herrscht die kleinbäuerliche Landwirtschaft vor: Rund 85 % der Bauern in Entwicklungsländern bewirtschaften weniger als 2 Hektar Land. Weltweit wird etwa die Hälfte der Nahrungsmittel von Kleinbauern erzeugt, die sowohl Ackerbau als auch Viehzucht betreiben¹⁵. Daher sollte eine nachhaltige kleinbäuerliche Nahrungsmittelproduktion im Mittelpunkt der EU-Unterstützung zur Steigerung des Nahrungsmittelangebots in den Entwicklungsländern stehen. Sie gewährleistet nicht nur, dass die Einkommen der ländlichen Erzeuger und deren Widerstandsfähigkeit gesteigert werden, sondern auch dass den Verbrauchern Nahrungsmittel zur Verfügung gestellt werden und die Umweltqualität erhalten oder gar verbessert wird. Bei der Unterstützung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft sollte die EU das Augenmerk vor allem auf Intensivierungskonzepte legen, die nachhaltig und ökoeffizient sind und die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaft berücksichtigen. Dies umfasst unter anderem die Optimierung der landwirtschaftlichen Betriebsmittel, einen integrierten Pflanzenschutz, eine bessere Boden- und Wasserbewirtschaftung und die Einführung widerstandsfähiger Pflanzenarten¹⁶. Damit dieser Ansatz erfolgreich sein kann, muss die Produktion in eine Wertschöpfungskette mit angemessenem Zugang zu Finanzierungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten eingebunden werden, in der kleine und mittlere Unternehmen und ländliche Mikrofinanzierungen eine Schlüsselrolle spielen können. Stimmen die Rahmenbedingungen, so können öffentlich-private Partnerschaften einen bedeutenden Beitrag zur Ankurbelung der landwirtschaftlichen Produktion leisten. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten auch Initiativen unterstützen, die darauf abzielen, Nachernteverluste zu reduzieren, die Lagerkapazitäten zu verbessern und Fragen der Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit anzugehen.

Die Produktivität von Kleinbauern lässt sich nur steigern, wenn Landzugang, Besitzverhältnisse und Nutzungsmöglichkeiten rechtlich abgesichert sind. Eine wirksame nationale Bodenpolitik und Bodengesetzgebung sind von wesentlicher Bedeutung, damit Bodenfragen von den Behörden prioritär behandelt werden müssen. Wenn Länder Strategien für die Bereiche Landwirtschaft, Bodennutzung und Biokraftstoffe entwickeln, sollten die EU

¹⁴ FAO 2009, How to feed the world in 2050.

¹⁵ *Science* vom 12. Februar 2010, S. 822-825.

¹⁶ International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, 2009.

und ihre Mitgliedstaaten darauf hinwirken, dass dabei die Fragen des Nahrungsmittelangebots und des Zugangs zu den Nahrungsmitteln angegangen werden und die Einbindung der Kleinbauern in die Produktionsketten gefördert wird.

Darüber hinaus sollten sich die Investoren, die Länder, in die die Investitionen fließen, und andere Akteure an international anerkannten Grundsätzen orientieren, damit bei Agrarinvestitionen die Menschenrechte, die Lebensgrundlagen und die Ressourcen geachtet werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich auf der Grundlage der bestehenden Bodenpolitik-Leitlinien¹⁷ für die Festlegung internationaler Grundsätze für verantwortliche Investitionen in Agrarland einsetzen. In Afrika soll die Umsetzung der Bodenpolitik-Leitlinien von 2009¹⁸ unterstützt werden. Die Regierungen der Partnerländer, Bauernverbände und andere beteiligte Akteure werden ermutigt, fundierte Entscheidungen zu treffen, die die Nachhaltigkeit ausländischer Investitionen gewährleisten, so dass sich ein möglichst großer sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Nutzen für das Land ergibt.

Die Steigerung des Nahrungsmittelangebots erfordert eine stärker nachfrageorientierte Forschung und Innovationstätigkeit im öffentlichen Sektor, wobei dem traditionellen Wissen und der Diversifizierung des Anbaus von Nahrungspflanzen (auch von heimischen Arten) hinreichend Aufmerksamkeit geschenkt und sichergestellt werden sollte, dass die Innovationen für die Bauern zugänglich sind und deren Bedürfnissen entsprechen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten Forschungstätigkeiten und Innovationen fördern, die Kleinbauern eindeutige Vorteile bringen, z. B. im Hinblick auf die bessere Anpassung an den Klimawandel und die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen wie Dürren und Überschwemmungen. Gleichzeitig sollte eine große Vielfalt an Pflanzenarten und -varietäten erhalten werden und zur Verfügung stehen. Die Unterstützung sollte den Bedürfnissen und Anliegen Rechnung tragen, die von den Empfängerländern auf der Grundlage der ihnen vorliegenden objektiven Informationen über Nutzen und Risiken neuer Technologien vorgebracht werden. Ferner sollte berücksichtigt werden, ob geeignete nationale Regelungen vorhanden sind und von dem betreffenden Land wirksam durchgesetzt werden können. Regelungen im Bereich des geistigen Eigentums, durch die arme Bauern einen möglichst breiten Zugang zu neuen Technologien und Betriebsmitteln erhalten, sollten ebenfalls unterstützt werden. Darüber hinaus sollten Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel angestrebt und gleichzeitig Anreizstrukturen entwickelt werden, beispielsweise durch Koppelung der Landwirtschaft an die Kohlenstoffmärkte.

Der internationale Handel kann durch die Erhöhung der Nahrungsmittelmenge und -vielfalt einen wesentlichen Beitrag zum Nahrungsmittelangebot leisten. Das Nahrungsmittelangebot kann ferner durch regionale Integration von Agrar- und Nahrungsmittelmärkten verbessert werden, da auf diese Weise die Handelsströme von Überschuss- in Mangelgebiete erleichtert werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich für die Standardisierung und Harmonisierung von Strategien, Regeln und Vorschriften im Hinblick auf eine regional integrierte Agrarpolitik einsetzen. Darüber hinaus erkennen die EU und ihre Mitgliedstaaten an, dass die Entwicklungsländer bei nationalen oder regionalen

¹⁷ Einschließlich der „EU-Leitlinien für die Unterstützung bei der Planung und Reform der Bodenpolitik in Entwicklungsländern“ von 2004.

¹⁸ AU/ADB/ECA, Framework and Guidelines on Land Policy in Africa (mit Unterstützung des AU-Gipfels vom Juli 2009).

Ernährungssicherungsproblemen den bestehenden handelspolitischen Spielraum – auch an ihren Grenzen – nutzen können. Das Ziel sollte eine nachhaltige Nahrungsmittelkette sein.

2.2. Verbesserung des Zugangs zu Nahrungsmitteln

Der Zugang zu Nahrung sollte vor allem durch den Ausbau der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten in ländlichen und städtischen Gebieten, u. a. durch Diversifizierung und Handel, verbessert werden, so dass die Nahrungsmittel für mehr Menschen erschwinglicher werden. Ergänzend sollten soziale Transferleistungen erfolgen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Partnerländer bei der Einrichtung und Anwendung von Sozialleistungssystemen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen, insbesondere Frauen, unterstützen. Ein Erfahrungsaustausch darüber, welche Systeme erfolgreich sind, ist vorgesehen und die gut funktionierenden Systeme sollen gefördert werden. Auch entsprechende Ausstiegsstrategien sind vorgesehen. Die Systeme müssen leistungsfähig, finanzierbar und flexibel sein, so dass sie in Krisenzeiten rasch eine breit angewendet werden können. Sie sollten grundsätzlich eine bedeutende ErnährungsKomponente umfassen, die vor allem auf die angemessene Ernährung von Müttern und Kindern abzielt und so zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele 4 (Senkung der Kindersterblichkeit) und 5 (Verbesserung der Gesundheit von Müttern) beiträgt.

Im ländlichen Raum könnten Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse – vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen – geschaffen werden. Zu diesem Zweck sollte der Zugang zu Finanzdienstleistungen verbessert werden. Außerdem könnten ländliche Sicherheitsnetze¹⁹ für bedürftige Haushalte, die Arbeitskräfte stellen können, entwickelt werden. „Produktive“ Sicherheitsnetze tragen dazu bei, sowohl die Produktionsbedingungen im ländlichen Raum als auch den direkten Zugang zu Nahrungsmitteln zu verbessern.

Grundsätzlich kann der Zugang zu Nahrung dank des „Rechts auf Nahrung“ verbessert werden, das in den Freiwilligen Leitlinien zum Recht auf Nahrung („*Voluntary Guidelines to support the progressive realisation of the Right to Food in the context of national food security*“)²⁰ festgeschrieben wurde. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich dafür einsetzen, dass das Recht auf Nahrung in den Entwicklungsländern stärker verwirklicht wird, und dazu u. a. entsprechende politische und rechtliche Rahmenbedingungen fördern. Dies umfasst die Unterstützung von Strategien, die die Ursachen der Nahrungsmittelknappheit angehen, die Einbeziehung marginalisierter Gruppen in die Planung, Durchführung und Begleitung nationaler Programme sowie die Schaffung und Stärkung von Mechanismen, die eine Einforderung dieses Recht ermöglichen.

2.3. Gewährleistung einer ausgewogeneren Ernährung

An Mangelernährung sterben schätzungsweise 3,5 Millionen Mütter und Kinder pro Jahr²¹ und ein Drittel der Erkrankungen von Kindern unter 5 Jahren sind durch Mangelernährung bedingt. Bis zu zwei Milliarden Menschen auf der Welt leiden unter Vitamin- und Mineralstoffmangel²². Am gravierendsten wirkt sich die Mangelernährung in der

¹⁹ Einschließlich „produktiver“ Sicherheitsnetze, die Arbeit im Rahmen des Aufbaus oder der Instandhaltung ländlicher Infrastrukturen bieten.

²⁰ Diese Leitlinien wurden 2004 vom Rat der FAO angenommen.

²¹ *Lancet* 2008; 371: S. 243–60.

²² u. a. Jod, Eisen, Zink, Vitamin A, B und andere Vitamine.

Schwangerschaft und den ersten beiden Lebensjahren aus. Ihre Folgen für die körperliche und geistige Entwicklung sind oft irreversibel. Maßnahmen für schwangere und stillende Frauen sowie für Kinder unter 5 (vor allem für die unter 2-Jährigen) müssen Priorität erhalten²³.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Formulierung von ernährungspolitischen Konzepten und Strategien, Maßnahmen zur Ernährungsschulung und zur Verbesserung der Bildung sowie die Einrichtung von Mechanismen zur Koordinierung zwischen den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung und sozialer Schutz unterstützen. Agrarprogramme sollten künftig eine Ernährungskomponente beinhalten. Dabei können folgende Maßnahmen ins Auge gefasst werden: stärkere Diversifizierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Förderung der Produktion von – insbesondere heimischen – Nahrungsmitteln, die reich an Spurenelementen sind, ernährungsbezogene Ergebnisüberwachung und/oder Unterstützung einer Agrarforschung, die sich schwerpunktmäßig mit dem Ernährungsaspekt befasst.

Entscheidend ist, dass die Politiker in den einzelnen Ländern das Ruder in die Hand nehmen und für eine sektorenübergreifende Koordinierung sorgen, die ein ganzheitliches Vorgehen ermöglicht, damit der Aspekt der ausgewogenen Ernährung in die Ernährungssicherungsstrategien und -programme der Länder einfließt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die Länder bei der Verzahnung dieser Strategien und Programme mit nationalen Gesundheitsstrategien unterstützen, die ernährungsbezogene Basisdienste und die Überwachung des Ernährungszustands der Bevölkerung vorsehen.

2.4 Verbesserung der Krisenprävention und des Krisenmanagements

Die Erzeuger und Gemeinschaften im ländlichen Raum müssen gegen die Auswirkungen von Nahrungsmittelkrisen gewappnet sein. Zwar wird auf Krisen häufig durch unmittelbare Bereitstellung humanitärer Hilfe reagiert, doch müssen auch andere Mechanismen und Kapazitäten aufgebaut werden, um die mit Krisen verbundenen Risiken zu reduzieren und die Folgen zu bewältigen. Eine enge Verbindung zwischen den Akteuren und Instrumenten der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe ist wesentlich und sollte nach den Grundsätzen der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD) gefördert werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich verstärkt um Unterstützung der regionalen Integration in den Entwicklungsländern bemühen, da eine engere regionale Integration auch dazu beiträgt, wirtschaftliche, politische und ernährungsbedingte Krisen zu verhüten und ihre Folgen abzufedern.

Nationale oder regionale Katastrophenfrühwarnsysteme müssen errichtet bzw. ausgebaut werden und enger an die Entscheidungs- und Hilfsstrukturen gekoppelt werden. Die Systeme, in denen Informationen über Wetter und Ernährung, den Ausbruch von Pflanzen- und Tierseuchen und Marktpreise zusammenfließen sollen, müssen von allen Ebenen gespeist werden, auch von den lokalen Gemeinschaften. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten – auch im Zuge der Arbeiten der Kommission²⁴ – entscheidungsrelevante Monitoring- und Informationssysteme unterstützen.

Die Maßnahmen im Bereich der Preisvolatilität können darauf abzielen, die Schwankungen selbst zu verringern oder deren Folgen abzufedern. Zur Reduzierung der Preisschwankungen

²³ KOM(2010) xxx „Die Rolle der EU in der globalen Gesundheitspolitik“.

²⁴ Siehe die gemeinsamen Arbeiten im Bereich der ernährungssicherheitsbezogenen Klassifizierung IPC (Integrated food security Phase Classification), <http://www.ipcinfo.org>.

müssen die Endlagerbestände an Nahrungsmitteln im Verhältnis zum Verbrauch („stock-to-use ratio“) erhöht werden, indem die Voraussetzungen für Produktionssteigerungen und die Lagerung ausreichender Mengen, vor allem durch private Händler, geschaffen werden. Darüber hinaus sollten Länder möglichst davon abgehalten werden, die Ausfuhr von Grundnahrungsmitteln zu beschränken. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten zu einem besseren Funktionieren der Nahrungsmittelmärkte auf globaler, regionaler und nationaler Ebene beitragen. Dies betrifft die Verbesserung der Markttransparenz (Informationen über Produktion, Reserven, Preise usw.), die Förderung der Lagerung und den Aufbau lokaler/nationaler Nahrungsmittelreserven, wo dies angebracht und machbar ist. Die Auswirkungen der Preisvolatilität können durch verschiedene Maßnahmen abgefedert werden, u. a. durch Einrichtung flexibler Sicherheitsnetze, durch Ernährungssicherheits-Informationssysteme, durch (Wetter- und Index-)Versicherungen und durch verbesserte Möglichkeiten zum Einsatz von Instrumenten für das Preisrisikomanagement.

3. MAXIMIERUNG DER WIRKSAMKEIT DER INVESTITIONEN IN DIE ERNÄHRUNGSSICHERHEIT

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen den Voraussetzungen für die Maximierung der Wirksamkeit von Investitionen in die Ernährungssicherheit in dreierlei Hinsicht besondere Aufmerksamkeit widmen:

3.1. Nationale und regionale Agrar- und Ernährungssicherungskonzepte und -strategien

Damit konkrete Ergebnisse erzielt werden können, müssen mit den Hilfsprogrammen die nationalen und regionalen Politikkonzepte und Strategien für die Landwirtschaft und die Ernährungssicherung unterstützt und damit zusammenhängende Themen wie Land, Wasser und Biokraftstoffe angegangen werden, wobei dem Klimawandel umfassend Rechnung zu tragen ist. Diese wiederum müssen integraler Bestandteil übergreifender Armutsbekämpfungsstrategien sein. Die Ernährungssicherung sollte auch stärker in anderen sektorpolitischen Konzepten der Partnerländer für Bereiche wie Verkehr, Infrastruktur, Fischerei, Gesundheit oder Bildung berücksichtigt werden. Wichtig ist auch, dass Bauernverbände, die Zivilgesellschaft, der Privatsektor, betroffene Bevölkerungsgruppen und andere beteiligte Akteure in die Entwicklung und Überprüfung dieser Konzepte eingebunden werden. Daher sollte die Entwicklungshilfe der EU dazu eingesetzt werden, die Kapazitäten für die Politikentwicklung und die sektorübergreifenden Koordinierungsmechanismen zu verbessern.

In Afrika wurden die genannten Grundsätze in einem umfassenden Entwicklungsprogramm für die afrikanische Landwirtschaft (Comprehensive Africa Agriculture Development Programme – CAADP) festgeschrieben, das von der EU und ihren Mitgliedstaaten seit 2007 unterstützt wird²⁵. Die EU sollte dieses Programm noch stärker unterstützen. In Asien sollten regionale Kooperationsinitiativen zur Ernährungssicherung verstärkt werden.

3.2. Harmonisierung der EU-Maßnahmen

Das EU-Konzept für die Verbesserung der Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern muss sich auf die Grundsätze der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der

²⁵ KOM(2007) 440.

Entwicklungszusammenarbeit, den Aktionsplan von Accra sowie den EU-Verhaltenskodex für die Arbeitsteilung stützen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ermitteln, in welchen Regionen und Ländern eine Aufgabenteilung nach Maßgabe der komparativen Vorteile angebracht ist, und sollten für die Koordinierung der Maßnahmen unter der Federführung eines Gebers sorgen.

Sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Politikrahmen und Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung der Ernährungssicherheit. Wenn die politischen Konzepte stärker aufeinander abgestimmt werden, die Instrumente sich besser ergänzen und zudem eine Koordinierung mit den Privatinvestitionen erfolgt, dürfte ein wirksameres Vorgehen möglich sein.

Die „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (PCD)²⁶ wird hinsichtlich der Ernährungssicherung durch verschiedene politische Instrumente (in den Bereichen Landwirtschaft, Handel, Fischerei, Klimawandel, Umwelt und Forschung) gefördert. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik hat für mehr Kohärenz gesorgt und auch die künftigen Reformen werden der Sicherung der Welternährung Rechnung tragen. Die anstehende Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik wird die Kohärenz zwischen der Politik und den Maßnahmen der EU im Fischereibereich und den Entwicklungszielen weiter verbessern. Darüber hinaus würde ein ausgewogenes, umfassendes und ehrgeiziges Ergebnis bei den Verhandlungen über die Entwicklungsagenda von Doha das internationale Handelssystem stärken und ebenfalls zur Verbesserung der Ernährungssicherheit beitragen.

3.3. Verbesserung der Kohärenz der internationalen Politikgestaltung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten für mehr Kohärenz der internationalen Politikgestaltung im Bereich der Ernährungssicherung sorgen und sich für eine zügige Reform des Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS) als Schlüsselgremium für die Ernährungssicherheit einsetzen. Der reformierte Ausschuss sollte auch eine Aufsichtsfunktion in anderen für die Ernährungssicherheit relevanten Bereichen übernehmen, so etwa in Bezug auf Nahrungsmittelhilfe und ausgewogene Ernährung.

Die drei UN-Einrichtungen in Rom (FAO, WFP und IFAD) müssen ihre Prioritätensetzung weiter straffen und stärker zusammenarbeiten, um Synergieeffekte zu erzielen. Die Reform des UN-Systems und die derzeitige Überprüfung der Rolle und der Prioritäten der FAO bieten Chancen zur Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit. Die EU sollte ihre enge Zusammenarbeit mit dem UN-Generalsekretär in Fragen der Ernährungssicherheit fortsetzen und ihren Dialog mit den UN-Einrichtungen in Rom ausbauen, wobei sie eine bessere Koordinierung zwischen diesen Gremien und gegebenenfalls die Neuausrichtung ihrer Mandate und Tätigkeiten entsprechend ihren komparativen Vorteilen unterstützen sollte. Dabei sollten die Schwerpunkte im Falle der FAO Fachwissen und politische Beratung sein, im Falle des IFAD nachhaltige Investitionen und im Falle des WFP Notsituationen und Fragilität.

4. PRIORITÄTEN

Zehn Jahr nach Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele muss die EU ihre Zusammenarbeit im Bereich der Ernährungssicherheit ausbauen. Die Priorität der EU

²⁶ PCD-Arbeitsprogramm 2010-2013, April 2010.

innerhalb des vorliegenden Politikrahmens sollte die Förderung der Ernährungssicherheit in fragilen Ländern sein. Dies gilt insbesondere für Afrika, wo fast 80 % der unterernährten Menschen in fragilen Ländern leben, sowie für Teile Südasiens. Voraussetzungen für die Effizienz der Hilfe sind deren Anpassung an den jeweiligen landesspezifischen Kontext und die Beteiligung besonders betroffener Bevölkerungsgruppen an der Politik- und Strategieentwicklung. Zwar sollten alle vier Säulen berücksichtigt werden, doch sollte sich die EU vor allem auf vier wichtige, miteinander zusammenhängende Aspekte konzentrieren: Entwicklung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Governance, regionale Integration und Unterstützungsmechanismen für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen. In diesen Bereichen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten Folgendes anstreben:

4.1. Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Kleinbauern und Verbesserung der Existenzgrundlagen im ländlichen Raum

- Schwerpunktmäßige Förderung einer ökoeffizienten Intensivierung der (insbesondere von Frauen betriebenen) kleinbäuerlichen Landwirtschaft, indem Unterstützung für wirksame und nachhaltige politische Konzepte, Strategien und Rechtsvorschriften der betreffenden Länder und für einen gerechten und nachhaltigen Zugang zu den Ressourcen einschließlich zu Land, Wasser, (Mikro-)Krediten und landwirtschaftlichen Betriebsmitteln gewährt wird.
- Deutliche Aufstockung der Fördermittel für eine nachfrageorientierte Agrarforschung im Interesse von Entwicklung, Beratung und Innovation mit dem Ziel, die Förderung bis 2015 um 50 % zu erhöhen. Die öffentliche Forschung sollte sich sowohl traditionelles Wissen als auch neue Technologien zunutze machen. Es sollten nur Technologien gefördert werden, die nachhaltig oder mit den Möglichkeiten des betreffenden Landes zur Steuerung und Bewältigung von Risiken kompatibel sind.
- Aktive Förderung einer engeren Einbindung von Zivilgesellschaft und Bauernverbänden in Politikgestaltung und Forschungsprogramme und Stärkung ihrer Beteiligung an der Umsetzung und Bewertung von Regierungsprogrammen. In diesem Zusammenhang sollten Verbindungen zwischen Bauernverbänden der EU und der Entwicklungsländer gefördert werden.
- Mit den Partnern: Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für verantwortliche Privatinvestitionen in allen Stadien der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette und Förderung öffentlich-privater Investitionen. Die Fortschritte werden im Rahmen von Governance-Aktionsplänen überwacht und erörtert.

4.2. Unterstützung für eine wirksame Governance

- Deutliche Aufstockung der Unterstützung für das Programm CAADP auf der Grundlage einer effektiven Arbeitsteilung in allen Agrarstaaten Subsahara-Afrikas bis 2015.
- Einleitung einer gemeinsamen Initiative mit der Afrikanischen Union, um die Umsetzung der afrikanischen Bodenpolitik-Leitlinien zu beschleunigen. Dazu sollte ein Fahrplan für die Umsetzung der Grundsätze und bewährten Verfahren für nachhaltige Großinvestitionen in landwirtschaftliche Flächen gehören.
- Unterstützung nationaler und internationaler Initiativen zur Festlegung von Grundsätzen und Verhaltenskodexen für nachhaltige in- und ausländische Großinvestitionen in landwirtschaftliche Flächen mit dem Hauptaugenmerk auf dem Schutz von Bodenrechten, auf einem gesicherten Zugang von Kleinbauern

und Hirten zu Land und anderen natürlichen Ressourcen und auf einer nachhaltigen Bewirtschaftung dieser Ressourcen.

- Auf globaler Ebene: Unterstützung der Umwandlung des Ausschusses für Welternährungssicherheit (CFS) zum Schlüsselgremium für die Koordinierung von Initiativen zur globalen Ernährungssicherung.
- Unterstützung einer stärkeren Koordinierung zwischen den UN-Einrichtungen in Rom.

4.3. Unterstützung der regionalen Agrar- und Ernährungssicherungspolitik

- Unterstützung der Entwicklung und Umsetzung regionaler agrarpolitischer Konzepte und Strategien, auch für Viehhaltung und Lebensmittelsicherheit, im Hinblick auf eine stärkere Integration regionaler Nahrungsmittel- und Agrarmärkte. Stärkung des Politikdialogs mit regionalen Organisationen über Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und ausgewogene Ernährung.
- Stärkung regionaler und nationaler Informationssysteme, die der Unterstützung von agrar- und ernährungspolitischen Strategien oder der Frühwarnung dienen.

4.4. Ausbau der Unterstützungsmechanismen für besonders betroffene Bevölkerungsgruppen

- Unterstützung von Ländern bei der Einführung und Umsetzung gezielter und flexibler, auf den lokalen Kontext zugeschnittener Konzepte für soziale Transferleistungen. Nach Möglichkeit sollten Sozialleistungen so konzipiert sein, dass sich für die Empfänger Chancen eröffnen, eigenes Einkommen zu erwirtschaften und sich dadurch einen nachhaltigen Zugang zu Nahrungsmitteln zu sichern.
- Förderung der stärkeren Einbeziehung von Ernährungsaspekten in entwicklungspolitische Strategien, auch im Bildungs- und Gesundheitsbereich und beim Aufbau entsprechender Kapazitäten.
- Spezifische Unterstützung für Länder in Übergangs- und fragilen Situationen nach den LRRD-Grundsätzen.