

STUDIE

# Resiliente Agrar- und Ernährungssysteme

Was in Deutschland und Europa angestoßen werden  
sollte

Tobias Reichert, Michael Windfuhr

## Zusammenfassung

Warnungen von internationalen Organisationen, dass die Zahl der weltweit Hungernden und Unterernährten aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine drastisch steigen könnte, haben sich im Kern bewahrheitet. Die Hauptgründe dafür sind fehlende oder ausbleibende Getreidelieferungen für Länder, die ein Nahrungsmitteldefizit haben, sowie der Anstieg der Weltmarktpreise für Getreide.

Mit Blick auf den allgemeinen, langjährigen Trend ist zudem beunruhigend, dass zwar die Zahl der aufgrund von akuten Krisen hungernden Menschen steigt, dass aber letztlich erheblich mehr Menschen von strukturellen Ursachen des Hungers betroffen sind als von akuten. Maßgeblich beigetragen hat hierzu, dass internationale Finanzinstitutionen Länder des Globalen Südens dazu gedrängt haben, sich stark auf den Einkauf von Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen aus dem Ausland zu verlassen, etwa aus der Ukraine und Russland. Dadurch entsteht eine besonders hohe Anfälligkeit dafür, dass in Zeiten von multiplen Krisen einschließlich kriegerischer Auseinandersetzungen die Versorgung ausfällt und nicht aus anderen Quellen gedeckt werden kann. Somit hat der russische Angriffskrieg die Anfälligkeit des globalen Ernährungssystems noch einmal deutlich aufgezeigt. Es ist stark zu bezweifeln, dass Dynamiken innerhalb der EU, anstelle einer Nachhaltigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eher weiterhin auf Maximierung der europäischen landwirtschaftlichen Erträge zu setzen, hier eine hilfreiche Rolle zur Problemlösung spielen werden.

Das vorliegende Papier stellt Empfehlungen vor in Richtung eines lokalisierten, menschenrechtsbasierten, nachhaltigen und resilienten Welternährungssystems als Element der notwendigen Veränderungen der nationalen Ernährungssysteme. Sie legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Rolle, welche die EU für die Sicherung der Welternährung, die Stabilisierung der Weltagarmärkte und die nachhaltigere Gestaltung von Landwirtschaft und Ernährung spielen könnte. Gerade Deutschland hat das Potenzial, in diesen Prozessen in der EU und in der internationalen Zusammenarbeit eine treibende Kraft zu sein. Ein Umbau des Ernährungssicherungssystems ist letztlich Voraussetzung dafür, das globale nachhaltige Entwicklungsziel zur Beseitigung des Hungers (SDG 2) erreichen zu können.

## Impressum

**Autoren:**

Tobias Reichert, Michael Windfuhr

**Inhaltliche Mitarbeit:**

Matilda Franz, Lena Wagner, Konstantinos Tsilimekis

**Herausgeber:**

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 5771328-0, Fax -11

Internet: [www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)

Dezember 2023

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

<https://www.germanwatch.org/de/90038>

Gefördert durch ENGAGEMENT GLOBAL mit Mitteln des

Für den Inhalt ist alleine Germanwatch verantwortlich.



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Der russische Angriffskrieg als erneuter Brandbeschleuniger im Welternährungssystem .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Strukturelle Ursachen von Hunger und multiple akute Krisen: Zentrale Herausforderungen für Welternährung und Landwirtschaft .....</b>	<b>10</b>
2.1	Einkommensunsicherheit und politische Vernachlässigung.....	10
2.2	Multiple akute Krisen und langfristige ökologische Herausforderungen .....	11
2.2.1	Krieg und Bürgerkriege .....	11
2.2.2	COVID-19 und die wirtschaftlichen Folgen .....	12
2.2.3	Klimakrise und Wetterextreme.....	12
2.2.4	Verlust von Bodenfruchtbarkeit und biologischer Vielfalt.....	13
<b>3</b>	<b>Armut, Weltmarktpreise und Hunger.....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Mögliche und notwendige Reaktionen der EU .....</b>	<b>16</b>
4.1	Menschenrechtsorientierung.....	16
4.2	Verbesserte Reaktion auf Krisen .....	17
4.2.1	Internationale Zusammenarbeit: Nahrungsmittelhilfe sicherstellen.....	17
4.2.2	Europäische Agrarpolitik: Kurzfristige Spielräume nutzen .....	18
4.3	Tiefgreifende Transformation: Global und vor der Haustür.....	18
4.3.1	Gemeinsam hin zu resilienten und nachhaltigen regionalen Ernährungssystemen .....	19
4.3.2	Europäische Agrarpolitik für Mensch und Umwelt.....	21
4.3.3	Ein zentraler Hebel: Getreide raus aus Trog und Tank .....	23
<b>5</b>	<b>Verantwortung übernehmen für die Transformation.....</b>	<b>24</b>

# 1 Der russische Angriffskrieg als erneuter Brandbeschleuniger im Welternährungssystem

Der im Februar 2022 begonnene russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat zentrale Risiken und Schwächen des derzeitigen globalen Ernährungssystems auf drastische Weise offengelegt. Die Umsetzung des in den Globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) verankerten SDG 2 zur Beseitigung des Hungers und zum Erreichen einer nachhaltigen Landwirtschaft war schon zuvor verlangsamt und stark erschwert worden. Das Ziel ist nun kaum noch erreichbar in der verbleibenden Zeitspanne. Die zeitweise unterbrochenen Lieferketten von zwei der wichtigsten Getreideexporteure auf dem Weltmarkt – Ukraine und Russland – haben die Verwundbarkeit der Ernährungssituation in vielen vor allem ärmeren Ländern gegenüber internationalen Schocks noch einmal deutlicher werden lassen, ebenso wie systemische Probleme der internationalen Welternährungs-Governance.

Internationale Organisationen wie das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) und die Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) warnten nach Ausbruch des Krieges davor, dass die Zahl der Hungernden und Unterernährten weltweit durch die unterbrochenen Lieferungen aus der Ukraine und Russland drastisch ansteigen könnte.<sup>1</sup> Gleichzeitig befürchteten viele von Getreideimporten abhängige Länder – vor allem in Nordafrika und im Nahen Osten –, dass am Weltmarkt keine ausreichenden Mengen an Getreide mehr verfügbar sein würden bzw. sie die Importe wegen der drastisch gestiegenen Preise nicht mehr finanzieren könnten (siehe Kasten).

Durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine ist die Zahl der Hungernden im zweistelligen Millionenbereich angestiegen.<sup>2</sup> Dieser Anstieg wird zum einen verursacht durch fehlende oder ausbleibende Getreidelieferungen für Nahrungsmitteldefizitländer, das heißt Länder, die national nicht genug Nahrungsmittel produzieren, um ihre Bevölkerung zu versorgen. Zum anderen sind aufgrund der ausbleibenden Getreideexporte beider Länder die Weltmarktpreise für Getreide stark angestiegen, wodurch sich viele arme Haushalte eine ausreichende Nahrungsmittelversorgung nicht mehr leisten können. Riskant werden so besonders zwei Bedingungen für die Umsetzung des weltweit anerkannten Rechts auf angemessene Nahrung:<sup>3</sup> (1) die Verfügbarkeit (availability) auf den lokalen Märkten von Nahrungsmitteldefizitstaaten und (2) soziale und ökonomische Zugänglichkeit (affordability) zu Nahrungsmitteln zu Preisen, welche die verfügbaren Einkommen nicht deutlich übersteigen.

---

<sup>1</sup> FAO and WFP (2022), [FAO and WFP warn of looming widespread food crisis as hunger threatens stability in dozens of countries](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>2</sup> Bundesregierung (2022), [Aktuelle Situation der Land- und Ernährungswirtschaft vor dem Hintergrund des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine](#), Drucksache 20/1997 (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>3</sup> Das Recht auf Nahrung ist Teil des Art. 11 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche soziale und kulturelle Menschenrechte, eines der beiden zentralen Menschenrechtspakte. Die FAO hat 2004 „freiwillige Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf eine angemessene Nahrung angenommen“, die zum zentralen Referenzdokument des neuen Ausschusses für Welternährung der Vereinten Nationen (CFS = Committee on World Food Security) geworden ist. Der Ausschuss war nach der Welternährungskrise neu mandatiert und gestärkt worden. Zum Recht auf Nahrung s. u. Kap 4.1.

## Mehr Hungernde aufgrund akuter Krisen und Vernachlässigung nationaler Agrarpolitiken

Insgesamt liegt die Zahl der Hungernden nach dem neuesten Welthungerindex vom Juli 2023 bei 735 Millionen.<sup>4</sup> Die seit Jahren stabil hohe Zahl verweist darauf, dass erheblich mehr Menschen von strukturellen Ursachen des Hungers betroffen sind als von akuten. Dennoch steigt derzeit vor allem die Zahl der Menschen, die von akuten krisenabhängigen Phänomenen betroffen sind, sei es durch die laufenden Kriege oder durch Naturkatastrophen, die vor allem aufgrund des Klimawandels auftreten.

Die Vernachlässigung nationaler Agrarpolitiken ist Alltag in vielen Ländern des Globalen Südens. Die Auswirkungen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine müssen gerade in diesem Kontext gesehen werden: Die letzten Jahrzehnte waren weltweit von der Produktion von Überschüssen bzw. ausreichenden Mengen an Nahrungsmitteln geprägt. Nahrungsmittel auf den Weltmärkten waren in der Regel sehr preisgünstig, und das obwohl über 30 % der Erntemengen auf Feldern vor oder nach der Ernte verrotten und ca. 40 % der globalen Ernten inzwischen als Tierfutter verwendet werden. Die internationalen Finanzinstitutionen haben deshalb seit Jahren ärmeren Ländern des Globalen Südens empfohlen, ihre Versorgung vor allem oder zumindest zu Teilen auch durch den Einkauf von sehr preisgünstigen Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen auf dem Weltmarkt abzusichern. Eine größere eigene Produktion innerhalb dieser Länder galt oft als nicht sehr rentabel, gerade wenn sie in landwirtschaftlichen Gebieten stattfand, die aufgrund etwa klimatischer Gegebenheiten wie der Bodenqualität nicht zu den agrarpolitischen Gunstgebieten zählen. Dies wurde verstärkt, wenn die Faktorausstattung der Landwirte (verfügbares Land, Kapitalkraft etc.) als schlecht bewertet wurde.

### „Trade based food security“: Konsequenzen für Bauern im globalen Süden

Die Investitionen in die eigene Landwirtschaft der Länder des Globalen Südens wurde als teilweise zu aufwändig bewertet und stattdessen die Nutzung von kostengünstigen Importen vom Weltmarkt empfohlen.<sup>5</sup> „Trade based food security“ wurde zu einer ökonomischen Empfehlung – das heißt, vor allem dort zu produzieren, wo die Standortfaktoren besonders günstig sind, wie beispielsweise in der Ukraine und in Russland. Diese Botschaft fiel gerade dort auf fruchtbaren Boden, wo das Interesse, die eigene nationale Agrarpolitik zu fördern, ohnehin ausgesprochen niedrig war. „Trade based food security“ ging mit der Empfehlung einher, die nationalen Agrarmärkte für die kostengünstigen Importe zu öffnen, mit tiefgreifenden Konsequenzen für die Landwirte in diesen Ländern: Sie standen und stehen dadurch oft in der direkten Konkurrenz zu den Produktionskosten der günstigsten Weltmarktregionen und haben dadurch Probleme, ein ausreichendes Einkommen erwirtschaften zu können, wenn die Preise so niedrig sind. So entstehen Hunger und Unterernährung aufgrund fehlender oder defizitärer Einkommen, gerade in ländlichen Regionen. Bauern in Industrieländern hingegen sind oft besser durch Zölle oder andere Handelshemmnisse vor der extrem hohen Konkurrenzsituation auf den Weltmärkten geschützt.

Viele der besonders günstigen Angebote über den Weltmarkt sind zudem nur so wettbewerbsfähig, weil die Regierungen in den Exportländern ihre Landwirtschaft subventionieren und die Preise am Ende nicht die ökonomische Wahrheit widerspiegeln, sondern die Subventionsrealitäten in der Agrarpolitik der EU, der USA etc. Für viele Landwirte in afrikanischen Ländern war und ist es deshalb oft sehr schwer möglich, gegenüber diesen Importen und den Importpreisen zu bestehen.

---

<sup>4</sup> Welthungerhilfe (2023), [Welthungerindex 2023](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>5</sup> Siehe zahlreiche Weltentwicklungsberichte der Weltbank, z. B. von 1976 und in den 80er-Jahren.

„Trade based food security“ ist eine Strategie der Welternährungssicherheit, die davon abhängt, dass tatsächlich weltweit immer genügend kostengünstige Nahrungsmittel zur Verfügung stehen, die dann verteilt werden können. Im Zentrum steht nicht zuerst die Sicherheit nationaler Eigenversorgung, eine Zielsetzung, die für die Agrarpolitik in der EU, der Schweiz oder den USA von hoher Bedeutung ist. Wenn es vor diesem Hintergrund plötzlich zu Lieferengpässen kommt und Länder nicht mehr genug Nahrungsmittel einkaufen können, weil es kriegerische Auseinandersetzungen (Ukraine / Russland) gibt oder die ökologische Verfügbarkeit von Überschüssen sinkt (Verfügbarkeit), wird es eng mit der Nahrungsmittelversorgung in Ländern, die sich vor allem über den Weltmarkt abgesichert haben. Was, wenn die Mengen zwar eventuell noch verfügbar sind, doch das zu Preisen, die sich städtische und ländliche Arme in diesen Ländern nicht leisten können? Was, wenn die Einkäufer von Tierfutter höhere Preise zahlen können als arme Menschen in städtischen Slums oder in ländlichen Regionen ohne ausreichendes Einkommen?

Die Ernährung vieler Menschen weltweit hängt so direkt vom Einkauf günstiger Nahrungsmittel vom Weltmarkt ab. Gerade nordafrikanische Länder (z. B. Ägypten, Libanon, Libyen), aber auch weitere afrikanische Länder, sind von der günstigen Nahrungsmittelversorgung über den Welthandel abhängig geworden. Das hat sie zugleich von der Aufgabe enthoben, sich langfristig um eine eigene nachhaltige Landwirtschaftspolitik zu kümmern, die ihre Landwirt:innen fördert und sie in die Lage versetzen würde, einen größeren Anteil der Versorgung mit Nahrungsmitteln und Agrargütern auf nationaler Ebene selbst zu leisten. Höhere Einkommen bei ländlichen Produzent:innen führen direkt zu sinkenden Hungerzahlen, da der größte Teil der weltweit Hungernden in ländlichen Regionen lebt.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> FAO (2022), [State of Food and Agriculture 2022](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Ägypten gehört zu den Ländern, die besonders stark unter den Auswirkungen des Kriegs gegen die Ukraine auf den Welthandel leiden. Als weltweit größter Weizenimporteur deckt Ägypten 62 % seines hohen Weizenverbrauchs durch Importe,<sup>7</sup> wovon vor dem Krieg etwa 80 % aus Russland und der Ukraine stammten.<sup>8</sup> Aufgrund der Importabhängigkeit und der entsprechend fragilen Ernährungssituation haben die drastischen Preisanstiege infolge von Russlands Invasion zu ernsthaften Problemen für die ägyptische Wirtschaft geführt. Im Juni 2023 erreichte die Inflationsrate 36,8 %, getrieben durch eine Inflation der Lebensmittelpreise von 64,9 %.<sup>9</sup> Zu einer besonderen Herausforderung wurde es, das Subventionsprogramm für das traditionelle Fladenbrot, von dem über 70 Millionen Ägypter:innen profitieren, aufrechtzuerhalten, um Unruhen zu verhindern. Die ägyptische Regierung bemühte sich um eine Diversifizierung der Weizenimporte, setzte Anreize für gesteigerte Weizenlieferungen von heimischen Erzeuger:innen und erhielt zudem ein Darlehen der Weltbank, um die Versorgung vulnerabler Gruppen mit Brot sicherzustellen.<sup>10</sup> Dennoch sahen sich viele arme Haushalte durch die hohen Preise gezwungen, ihren Nahrungsmittelkonsum zu reduzieren.<sup>11</sup>

Im Libanon haben die Effekte des Kriegs gegen die Ukraine die aufgrund der Kombination aus einer gravierenden Wirtschafts- und Finanzkrise, der Covid-19-Pandemie und der Explosion im Hafen von Beirut im Jahr 2020 ohnehin schon kritische Situation noch verschlechtert. Dementsprechend war das stark von Weizen- und Sonnenblumenölimporten aus Russland und der Ukraine abhängige Land, das zudem wegen der Zerstörung von Silos im Hafen von Beirut bei der Explosion 2020 über mangelnden Lagerraum für Getreide verfügt, nicht in der Lage, die starken Preisanstiege infolge des Kriegs ohne internationale Hilfe zu bewältigen.<sup>12</sup> Die Krise hat die Not der Menschen im Libanon, von denen sich schon vor Beginn des Kriegs viele keine ausreichenden Lebensmittel leisten konnten, noch verschlimmert, wobei die ca. 1,5 Millionen syrischen Geflüchteten im Land besonders stark betroffen sind.<sup>13</sup>

## Reaktionen aus Politik und Wirtschaft teils widersprüchlich

Die Reaktionen der Akteur:innen aus Politik und (Land-)Wirtschaft auf die Krise waren – und sind noch immer – uneinheitlich und zum Teil widersprüchlich. Die Landwirtschaftsminister:innen der G7-Gruppe<sup>14</sup> der größten Industrieländer betonten nach Kriegsbeginn zwar, dass eine Transformation des Ernährungssystems hin zu mehr Nachhaltigkeit, Klimaschutz und biologischer Vielfalt nötig sei, um das Recht auf Nahrung weltweit zu realisieren. In der EU, deren drei größte Mitgliedstaaten

<sup>7</sup> Abay, K. et al. (2022), [The Russia-Ukraine crisis poses a serious food security threat for Egypt](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023), S. 125.

<sup>8</sup> Oxford Business Group (2022), [How Egypt plans to expand agricultural output](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>9</sup> Michaël Tanchum (2023), [The Russia-Ukraine war forces Egypt to face the need to feed itself: Infrastructure, international partnerships, and agritech can provide the solutions](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>10</sup> Parker, C. (2022), [5 countries hit hard by the grain crisis in Ukraine](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>11</sup> Abay, K. et al. (2022), [Food price shocks and diets among poor households in Egypt](#), S. 125 (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>12</sup> Breisinger, C. et al. (2022), [One of the world's worst economic collapses, now compounded by the Ukraine crisis: What's next for Lebanon?](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>13</sup> Davies, L. (2022), [How war in Ukraine is affecting food supply in Africa and the Middle East](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>14</sup> Berlin Ministerial Conference „Uniting for Global Food Security“ (2022), [Press release: Conclusions by the Chairs](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).



Deutschland, Frankreich und Italien auch Mitglieder der G7 sind, wurden aber gerade erst beschlossene Maßnahmen zur besseren Ausgestaltung der Nachhaltigkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik, die zu Klimaschutz und Biodiversität beitragen sollten, um kurzfristig höhere Erträge zu erzielen und so der Krise entgegenzuarbeiten, ausgesetzt.<sup>15</sup> Konservative Parteien und Bauernverbände auf EU-Ebene forderten sogar, die Agrarpolitik jetzt voll darauf auszurichten, möglichst viel zu produzieren – und die ohnehin nur begrenzten Umweltauflagen zu verringern oder ganz auszusetzen.

Im vorliegenden Papier werden zunächst die Faktoren, die der aktuellen Verschlechterung der Welternährungslage zugrunde liegen, umfassend skizziert. Generell gesagt werden kann, dass der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine die Anfälligkeit des globalen Ernährungssystems noch einmal deutlich zeigte – wie schon zuvor andere Krisen. Ausreichende und angemessene Veränderungsschritte oder Transformationsprozesse als Reaktion auf solche immer wiederkehrenden Krisen scheinen offensichtlich bislang nicht erfolgt zu sein. Vor diesem Hintergrund werden Empfehlungen für ein lokalisiertes, menschenrechtsbasiertes, nachhaltiges und resilientes Welternährungssystem vorgestellt, als Elemente der notwendigen Veränderungen der nationalen Ernährungssysteme. Hierbei wird ein besonderer Schwerpunkt auf die Rolle, die die EU für die Sicherung der Welternährung, die Stabilisierung der Weltagrarmärkte und die nachhaltigere Gestaltung von Landwirtschaft und Ernährung spielen sollte, gelegt.

Gerade Deutschland kann in den europäischen und internationalen Prozessen eine treibende Kraft sein. In der Vergangenheit hat Deutschland im Bereich der Ernährungssicherheit, als einer der größten Geldgeber für die zur Thematik relevanten internationalen Organisationen, bereits proaktiv eine besondere Rolle eingenommen. Aus Gründen der Glaubwürdigkeit kommt diesem Land insofern auch eine besondere Verantwortung zu, schon das eigene Ernährungssystem in Deutschland und auch das der EU zu transformieren und zugleich die globalen Systeme so zu fördern, dass eine größere Resilienz von Ökosystemen und Märkten hergestellt und die Umsetzung des Rechts auf Nahrung erreicht wird – und so auch die Erfüllung des SDG 2 wieder möglich werden könnte.

---

<sup>15</sup> Euractiv (2022), [How the Ukraine War is Reshaping the CAP](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

## 2 Strukturelle Ursachen von Hunger und multiple akute Krisen: Zentrale Herausforderungen für Welternährung und Landwirtschaft

Die Zahl der chronisch Unterernährten und der akut Hungernden steigt seit 2019 wieder deutlich an.<sup>16</sup> Laut SDG-Umsetzungsbericht der UNO sind es jetzt fast zehn Prozent der Menschheit (9,2 %), die chronischem Hunger ausgesetzt sind. Das sind demnach etwa 735 Millionen Menschen, 122 Millionen mehr als im Jahr 2019.<sup>17</sup> Im Moment wird erwartet, dass das Ziel „Zero Hunger“ bis 2030 verfehlt wird und dann immer noch 600 Millionen Menschen hungern werden.

### 2.1 Einkommensunsicherheit und politische Vernachlässigung

Die Hungerzahlen waren seit dem Welternährungsgipfel 1996 langsam von über 800 Millionen Menschen auf unter 700 Millionen gesunken. Dazu hatte einerseits die Steigerung der Produktion von relativ kostengünstigen Nahrungsmitteln beigetragen, aber besonders die Verbesserung der Einkommenssituation ärmerer Bevölkerungsgruppen in einigen Ländern wie China, Brasilien und auch Indien. Der häufigste Auslöser für chronischen Hunger ist, dass Familien und Einzelpersonen ein zu geringes Einkommen haben, um sich ausreichend versorgen zu können. Das Einkommen ist beispielsweise abhängig von Lohneinkommen bei Landarbeiter:innen oder Arbeiter:innen in der Industrie (z. B. Textilindustrie, im Bergbau etc.). Es wird insbesondere davon beeinflusst, ob Familien in ländlichen Regionen ein ausreichendes Einkommen durch die Landwirtschaft erzielen können. Dazu gehören die beiden großen Gruppen der Familien, die von Fischerei oder von Pastoralismus (Viehwirtschaft) leben.<sup>18</sup> Diese Gruppen haben sich mit Organisationen von Kleinbauernfamilien und indigener Bevölkerung in Rom beim CFS zu einem Civil Society and Indigenous Peoples' Mechanism (CSIPM) zusammengeschlossen, um dort gemeinsam auf die Vernachlässigungen dieser Gruppen in nationaler Politikgestaltung hinzuweisen und damit deutlich zu machen, dass sich die Situation vieler von Hunger und Unterernährung betroffener Menschen als Verletzung oder Missachtung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung beschreiben lässt, also als Agrarpolitik, Ernährungspolitik oder Politik für ländliche Räume, die sich nicht um die dort lebende Bevölkerung kümmert oder diese aktiv diskriminiert. Oft sind die öffentlichen Haushalte für ländliche Entwicklung besonders gering. Öffentliche Institutionen sind sehr schwach oder kaum vorhanden, wie verlässliche Wetterdienste, Banken im ländlichen Raum, Landkatasterbehörden, Hilfen bei der Vermarktung von Agrarprodukten von der Lagerhaltung bis hin zu Marktinformationen oder Agrarberatungsinstitutionen. Viele nationale Agrarpolitiken diskriminieren zudem etwa ethnische oder religiöse Minderheiten beim Zugang zu Land oder insbesondere von Frauen geführte Haushalte, beispielsweise beim Zugang zu Land und Krediten. Diese Trends führen zur Marginalisierung von großen Bevölkerungsgruppen.

---

<sup>16</sup> Welthungerhilfe (2021), [Global Hunger Index 2021](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>17</sup> United Nations (2023), [The Sustainable Goals Report 2023](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>18</sup> Beide Gruppen umfassen mehrere hundert Millionen Personen weltweit, die entweder von der Fischerei leben oder von der (teilweise nomadischen) Viehwirtschaft.

pen. All dies sind Gründe für die Tatsache, dass der weltweit größte Teil der Hungernden in ländlichen Regionen lebt. Haushalte erzielen kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft oder haben keinen Zugang zu Nahrung, um ihre Recht auf Nahrung zu realisieren.

Der rezente Anstieg der Hungerzahlen wird von zwei Trends geleitet: akuter Mangel an Nahrungsmitteln, die auf lokalen Märkten zur Verfügung stehen, und niedrige Einkommen. Beide Faktoren haben zwar kurzfristige Treiber, aber auch anhaltende strukturelle Auslöser. Der erste Schlüssel zur Reduktion von Hunger und Unterernährung ist also die Höhe der verfügbaren Einkommen. Menschen müssen die Möglichkeit haben, aus Lohnarbeit oder eigener landwirtschaftlicher Tätigkeit, Viehwirtschaft und Fischerei ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, um sich zu ernähren. Wenn beides nicht greift, müssen politische Mittel wie Transfereinkommen angewandt werden. Beispielsweise konnte das brasilianische Null-Hunger Programm ab 2003 unter anderem durch solche Transfers Familieneinkommen stabilisieren und einen schnellen Rückgang von Hunger und Mangelernährung verzeichnen.<sup>19</sup> Der zweite Schlüssel ist die strukturelle Transformation hin zu stabilen, nachhaltigen und fairen Ernährungssystemen, die allen Akteur:innen Teilhabe und Mitspracherecht zugestehen. Regionale Entwicklung muss mit und für Landwirt:innen gestaltet werden, um ihre Einkommen und ihren Beitrag zum Ernährungssystem langfristig zu stärken.

## 2.2 Multiple akute Krisen und langfristige ökologische Herausforderungen

### 2.2.1 Krieg und Bürgerkriege

Das WFP und die FAO prognostizierten bereits im Januar 2022 – also vor dem Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine – einen deutlichen Anstieg des Hungers und der Hungerkrisen weltweit.<sup>20</sup> Als wichtigster Grund wurden Kriege und bewaffnete Konflikte innerhalb der betroffenen Länder ausgemacht. In zehn Ländern, darunter die Zentralafrikanische Republik, die Demokratische Republik Kongo, Südsudan, Äthiopien, Jemen und Myanmar, leidet die Bevölkerung besonders darunter, dass durch kriegerische Handlungen Lebensmittel nicht angebaut, transportiert und verkauft werden können und sogar der Zugang für humanitäre Hilfe schwierig bis unmöglich ist. Die Analyse des von der Welthungerhilfe mit herausgegebenen Welthungerindex bestätigt dies: In acht Ländern wird darin die Ernährungssituation als „sehr ernst“ bewertet – und in sieben davon herrschen Krieg oder Bürgerkrieg. Im Sommer 2023 hat sich die Lage durch den neu aufflammenden Bürgerkrieg im Sudan laut WFP noch weiter verschlimmert.<sup>21</sup>

In der Ukraine selbst könnte ein langanhaltender Krieg ebenfalls zu Hunger in einem Land führen, das zu den fruchtbarsten der Welt gehört. Bislang ist das noch nicht in größerem Umfang eingetreten. Das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat bereits 2022 eine Koordinierungsstelle für Lebensmittelspenden in die Ukraine eingerichtet, die German Food Bridge. Außerdem werden der ukrainischen Landwirtschaft Betriebsmittel zur Verfügung gestellt.<sup>22</sup> Hier zeigt sich die Komplexität des Transformationsanspruchs: In der Ukraine wird das konventio-

---

<sup>19</sup> Vgl. Ritchie, H., Rosado, P., Roser, M. (2023), *Hunger and Undernourishment*, *Our World In Data*, Länderdiagramm zu Brasilien mit Daten der FAO (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>20</sup> FAO & WFP (2022), *Hunger Hotspots: FAO-WFP early warnings on acute food insecurity* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>21</sup> WFP (2023), *WFP warns Sudan fighting could plunge millions more into* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>22</sup> BMEL (2023), *Krieg in der Ukraine – Handlungsfelder des BMEL* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

nelle Produktionssystem gestützt, um auch unter den schweren Bedingungen des Kriegs die Nahrungsmittelzufuhr in der Ukraine und Lieferungen auf den globalen Getreidemarkt zu gewährleisten. Dadurch fehlen Kapazitäten, um einen grünen Um- beziehungsweise Wiederaufbau in der Ukraine und anderen Krisenregionen zu gestalten.

### 2.2.2 COVID-19 und die wirtschaftlichen Folgen

Schon vorab wirkten sich in den Jahren 2020 und 2021 die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Maßnahmen und Folgen wie Lockdowns und gestörte Lieferketten verschärfend auf die Welternährungslage aus. Insgesamt führten die dadurch reduzierten Wirtschaftsleistungen zu verringerten Beschäftigungsmöglichkeiten, weniger Rücküberweisungen von im Ausland lebenden Angehörigen in den Globalen Süden und damit zu mehr Armut.<sup>23</sup> In der Landwirtschaft waren vor allem Landarbeiter:innen betroffen, die wegen der beschränkten Bewegungsfreiheit nicht zu ihren oft saisonalen Arbeitsplätzen vor allem in der Ernte kommen konnten. In einigen Ländern wie Indien kam hinzu, dass Menschen, die ihre Beschäftigung in der Stadt verloren hatten, zumindest zeitweise wieder aufs Land zurückkehren mussten, ohne dass es dort adäquate Arbeitsplätze für sie gegeben hätte. Die so verursachten Einkommensverluste führten zu mehr Armut und entsprechend mehr Ernährungsunsicherheit und Hunger.<sup>24</sup>

Neben Konflikten und der COVID-19-Pandemie waren und sind es vor allem die langfristigen ökologischen Herausforderungen, die einen Einfluss auf die Zahl der Hungernden und unterernährten Menschen haben können und haben werden.

### 2.2.3 Klimakrise und Wetterextreme

Die Klimakrise und die daraus entstehenden Extremwetterereignisse sind ein entscheidender und zunehmender Risikofaktor für die Welternährung. Nachdem Ostafrika über die letzten drei Jahre hinweg an einer extremen Dürre litt, die Ackerbau und zunehmend auch die mobile und damit besonders anpassungsfähige Tierhaltung praktisch unmöglich machte, müssen die ostafrikanischen Länder sich nun auf potenzielle durch El Niño ausgelöste Überschwemmungen vorbereiten.<sup>25</sup> In einigen Ländern und Regionen wie Somalia und Äthiopien bestehen gleichzeitig bewaffnete Konflikte, die unter anderem durch von der Klimakrise hervorgerufene oder verstärkte Ressourcenkonflikte ausgelöst wurden. In Pakistan haben historisch starke Monsunniederschläge dazu geführt, dass mehr als ein Drittel der Fläche des Landes überschwemmt wurde – über 30 Millionen Menschen waren davon direkt betroffen. Besonders gravierende Auswirkungen hatte dies auf den Sommeranbau von Reis – in der stark betroffenen Provinz Sindh gingen 80 % der Ernte verloren<sup>26</sup> – sowie den Zuckerrohr-, Gemüse- und Baumwollanbau sowie die Viehhaltung. Damit verloren auch hunderttausende Haushalte ihren Lebensunterhalt.

---

<sup>23</sup> Welthungerhilfe (2020), [Folgen der Covid-19-Pandemie minimieren – Ernährung sichern](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>24</sup> WFP (2022), [Food security and diets in urban Asia: how resilient are food systems in times of COVID-19?](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>25</sup> ICPAC (2023), [October to December 2023 seasonal forecast: El Niño climate phenomenon will likely bring heavy rains across the Greater Horn of Africa](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>26</sup> Qamer, F. M. et al. (2022), [The 2022 Pakistan floods: Assessment of crop losses in Sindh Province using satellite data](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Doch auch in der EU, insbesondere in Südeuropa, verschärft sich zusehends die Lage. So könnten etwa in der thessalischen Ebene in Griechenland die Überschwemmungen vom September 2023 zu über Jahre anhaltenden landwirtschaftlichen Verlusten von 20 bis 25 % führen.<sup>27</sup> Wie auch in Pakistan werden in dem EU-Land dadurch höhere Importquoten, steigende Lebensmittelpreise und damit eine höhere Belastung der Ärmere erwartet.

Neben direkt sichtbaren Auswirkungen wie häufigeren Wetterextremen hat der Klimawandel auch dauerhafte Folgen für die Produktivität der Landwirtschaft, vor allem in bereits verletzlichen und von Ernährungsunsicherheit betroffenen Regionen. Es wird geschätzt, dass sich aufgrund des Klimawandels das Wachstum der gesamten Faktorproduktivität der Landwirtschaft seit 1961 verlangsamt hat und damit im Jahr 2020 um 21 % geringer ausfiel im Vergleich zu einer Situation ohne den Klimawandel.<sup>28</sup> In wärmeren Regionen von insbesondere Afrika und Asien sind die Wachstumsverluste noch größer.

## 2.2.4 Verlust von Bodenfruchtbarkeit und biologischer Vielfalt

Industrielle und inputintensive landwirtschaftliche Praktiken, die weitere Ausdehnung von Agrarflächen zu Lasten von Wäldern oder anderen ökologischen Rückzugsräumen (Moore etc.) und der Anbau nur weniger Nahrungspflanzen wie Weizen, Mais, Reis und Soja in Monokulturen führen zu einem Rückgang der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und der biologischen Vielfalt sowohl der kultivierten Pflanzen als auch der natürlichen Lebensräume von Wildpflanzen und Tieren. Dieser Rückgang und die Anwendung inputintensiver Methoden verstärken sich gegenseitig, sodass ein Teufelskreis entsteht, der mittel- bis langfristig eine große Bedrohung für die landwirtschaftliche Produktivität und die Ernährungssicherheit darstellt. Die verringerte Bodenfruchtbarkeit kann derzeit noch in manchen ökologischen Regionen durch den weiter zunehmenden Einsatz mineralischer Dünger kompensiert werden. Gerade angesichts der auch wegen des Kriegs gegen die Ukraine stark gestiegenen Preise für Energie und damit auch Düngemittel stellt sich diese Strategie aber als kostenintensiv und riskant heraus. Die verringerte Vielfalt erhöht das Risiko des Befalls mit auf die wenigen genutzten Pflanzen spezialisierten Schädlingen und Krankheiten. Darauf muss dann wiederum mit einem zunehmenden Einsatz von Pflanzenschutzmitteln reagiert werden, gegen die Schädlinge wiederum Resistenzen entwickeln. Gerade für Kleinbäuer:innen sind die so notwendigen Betriebsmittel Dünger und Pflanzenschutzmittel oft nicht erschwinglich, was dann zu geringeren Erträgen und Einkommen gerade bei dieser besonders von Ernährungsunsicherheit betroffenen Gruppe führt. Sie benötigen eine agrarpolitische Unterstützung im Aufbau und Unterhalt nachhaltiger Landnutzungssysteme, die ökologische Rahmenbedingungen respektieren und langfristige Schutzmaßnahmen integrieren. Dies würde langfristig Ernährung sichern im doppelten Sinne, nämlich bezogen auf die lokale Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln und die Stabilisierung von Einkommen gerade durch die Landwirtschaft.

---

<sup>27</sup> ARD Athen (2023), [Nach Hochwasser: Land unter in Griechenlands Kornkammer](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>28</sup> Ortiz-Bobea, A. et al. (2021), [Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

### 3 Armut, Weltmarktpreise und Hunger

Bis 2010 ging die Zahl der von chronischer Ernährungsunsicherheit betroffenen Menschen auf unter 600 Millionen zurück. Auch bei anderen Indikatoren, wie der Zahl der untergewichtigen Kinder, zeigte sich derselbe erfreuliche Trend. In dieser Zeit stiegen die Einkommen auch in den unteren Einkommenschichten deutlich, ihre Kaufkraft nahm zu und der Anteil der Armen sank weltweit. Danach verharrte die Zahl der unterernährten Menschen bis 2018 auf diesem Niveau (vgl. Grafik).<sup>29</sup>

Mit den stark steigenden Nahrungsmittelpreisen in den Jahren 2020, 2021 und 2022 aufgrund des Angriffskriegs gegen die Ukraine und gleichzeitig sinkenden Einkommen weltweit stieg die Zahl der Unterernährten wieder sehr stark an, wie in der Grafik dargestellt.

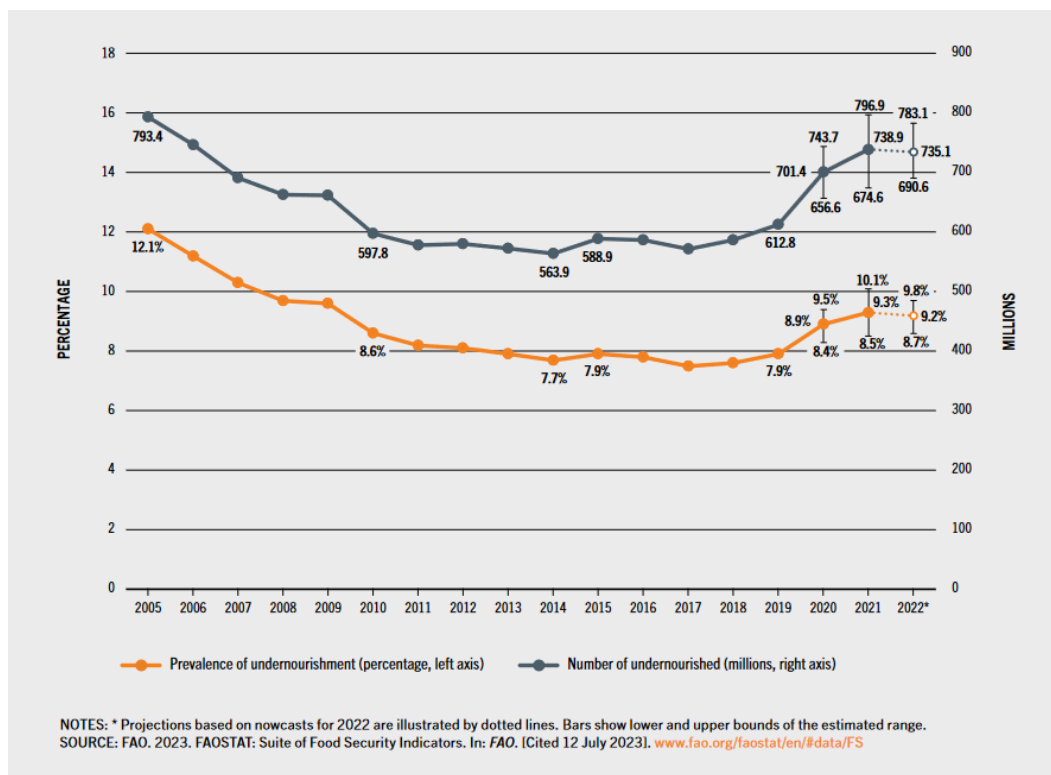


Abb. 1: Zahl der unterernährten Menschen; Entwicklung zwischen 2005 und 2022. Quelle: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, and WHO (2023), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*, S. 8, CC BY-NC-SA 3.

Es ist durchaus nicht so, dass höhere Nahrungsmittelpreise automatisch zu mehr Hunger führen. Gerade in Regionen, die sich im Wesentlichen selbst versorgen, können steigende Nahrungsmittelpreise auf dem Land die Einkommenssituation verbessern und in den zwei Phasen stark steigender Lebensmittelpreise zwischen 2006 und 2016 haben sich höhere Weltmarktpreise nicht sehr negativ auf die Ernährungssituation ausgewirkt. Ein großer Teil der von Landwirtschaft lebenden Familien kann in solchen Situationen einen Einkommenszuwachs verbuchen und damit die eigene Ernährungssituation verbessern. In der aktuellen Preiskrise, die schon im Jahr 2020 begann und durch den

<sup>29</sup> Georgieva, K., Sosa, S., Rother, B. (2022), *Global Food Crisis demands support for people, open trade, bigger local harvests* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine noch einmal drastisch verschärft wurde, ist allerdings ein paralleler Anstieg der Weltmarktpreise und der Zahl der Hungernden zu beobachten, insbesondere da von diesem Anstieg viele Haushalte betroffen sind, die nicht direkt von der Landwirtschaft ein Einkommen erzielen.

Die globalen Lebensmittel- und Düngemittelpreise<sup>30</sup> sind zu Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Frühjahr 2022 aufgrund der unklaren Perspektive, spekulativen Bewegungen an den Getreidebörsen, zusätzlicher Lagerhaltung und befürchteten Handelsbeschränkungen anderer wichtiger Exporteure dramatisch angestiegen.<sup>31</sup> Das im Frühsommer 2022 vereinbarte Getreideabkommen, in dem sich Russland und die Ukraine den sicheren Transport zumindest eines Großteils der Getreideexporte zusicherten, führte dann relativ schnell dazu, dass die Preise wieder auf das Vorkriegsniveau sanken. Derzeit liegen die realen Lebensmittelpreise etwas unter denen von 2021, aber noch deutlich über dem Niveau von 2020. Allerdings wuchs der nominale Verbraucherpreis wegen der anhaltend hohen Inflation seit Mitte 2022 stetig an und stagnierte erst in den vergangenen Monaten.<sup>32</sup>

Insbesondere in Subsahara-Afrika und bei den am wenigsten entwickelten Ländern stieg der Anteil der Länder, die mit hohen Nahrungsmittelpreisen zu kämpfen hatten, 2021 zum zweiten Mal nacheinander auf 40,9 % bzw. auf 34,1 %. Die betroffenen Regionen hängen stark von importierten Nahrungsmitteln und Dünger ab und viele hatten gleichzeitig mit Sicherheitsproblemen zu kämpfen.<sup>33</sup>

Die Lage bleibt also angespannt und die weitere Entwicklung der Getreidepreise lässt sich auch vor dem Hintergrund der gerade wieder entflammten Kriegshandlungen im Mittleren Osten schwer voraussagen. Das Schwarzmeer-Getreideabkommen endete im Juli 2023 und wurde bis jetzt nicht erneuert. Gleichzeitig hat die EU Handelsrestriktionen für Getreide- und Ölsaatenlieferungen aus der Ukraine auf den europäischen Binnenmarkt beendet und will helfen, alternative Exportrouten auszubauen.

Unter der Unsicherheit und Volatilität auf den Weltagrarmärkten leiden – wie die Hungerzahlen zeigen – vor allem lebensmittelimportierende Länder, solche mit niedrigen realen Einkommen und mit hoher Verschuldung. Unvorhersehbare wirtschaftliche Schwankungen und Krisen führen in allen Weltregionen, auch der westlichen, zu gesellschaftlichen Spannungen. Auf die immer wieder auftretenden akuten Notstände reagieren die internationale Gemeinschaft und die EU bislang überwiegend mit kurzfristigen Maßnahmen. Zugleich wäre es jedoch sehr wichtig, auch langfristige Projekte zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung, zur Erreichung der SDGs und des europäischen Green Deals in die Tat umzusetzen.

Die aktuelle Unsicherheit verhindert also auch, dass die Verbesserung der Resilienz systematisch angegangen wird. Die Kaskade der multiplen Krisen, die sich in den letzten Jahren zunehmend verschärft, verlangt nach einer koordinierten Antwort und muss durch eine strategische Transformation von Agrar- und Ernährungspolitik unterbrochen werden, um politische Stabilität und Ernährungssicherheit langfristig zu gewährleisten. Eine Strategie die im Sinne des SDG 2 den Hunger bekämpft, die Landwirtschaft resilienter und nachhaltiger gestaltet und damit die Realisierung des Rechts auf Nahrung vorantreibt, muss daher breiter ansetzen, als nur die kurzfristige Versorgung der globalen Getreidemärkte zu sichern.

---

<sup>30</sup> Kearns, J. (2023), [Global Food Crisis may persist, with prices still elevated after year of war](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>31</sup> IFPRI (2023), [The Russia-Ukraine conflict and global food security](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>32</sup> FAO (2023), [Consumer Price Index Januar 2022- Juni 2023](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>33</sup> UN (2023), [The Sustainable Development Goals Report 2023](#), S. 15 (letzter Aufruf: 22.12.2023).

## 4 Mögliche und notwendige Reaktionen der EU

Politische Reaktionen auf die aktuelle Situation müssen die Wirkungen des Kriegs berücksichtigen und abfedern sowie die Voraussetzung schaffen, auf künftige Krisen schneller und gezielter zu reagieren. Sie dürfen sich allerdings nicht auf kurzfristiges Krisenmanagement beschränken. Vielmehr muss die durch Krieg und Preisanstieg entstandene öffentliche und politische Aufmerksamkeit dazu genutzt werden, die grundlegenden Probleme des globalen Landwirtschafts- und Ernährungssystems, wo es möglich ist, anzugehen – auch und gerade um die Verletzlichkeit gegenüber den weiter voranschreitenden und künftigen Krisen zu verringern.

Der Landwirtschaft kommt eine zentrale Rolle zu, die Ernährung der immer noch wachsenden Menschheit zu sichern. Auf nationaler Ebene wird entschieden, wie stark die Landwirtschaftspolitik darauf ausgerichtet ist, die Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen zu stabilisieren oder zu erhöhen und Ernährung für alle Gruppen, die kein ausreichendes Einkommen haben, bezahlbar zu machen. Die Landwirtschaftspolitik entscheidet gleichzeitig darüber, wie nachhaltig sie ist. Sie entscheidet maßgeblich über die Eindämmung der Klima- und Biodiversitätskrise, über die Qualität der Böden – und damit über die Zukunft unverzichtbarer natürlicher Lebensgrundlagen. Mittelfristiges Ziel muss sein, die akuten Ernährungsbedürfnisse und ein zukunftsfähiges Existenzmodell für die Landwirt:innen strategisch mit den Klima- und Biodiversitätszielen zu verknüpfen.

Im Folgenden werden dementsprechend Empfehlungen für sowohl kurz- als auch mittel- und langfristige Maßnahmen dargestellt, die auf die Stärkung der Reaktionsfähigkeit auf Krisen und eine umfassende Transformation der Ernährungssysteme abzielen. Diese Empfehlungen basieren auf Forderungen, die vielfach von verschiedenen internationalen Organisationen und Staaten(gruppen) sowie von zivilgesellschaftlicher Seite vorgebracht werden.

### 4.1 Menschenrechtsorientierung

Eine menschenrechtsbasierte Gestaltung von Maßnahmen nimmt in den Blick, dass Nahrungsmittel zugänglich sein müssen, das heißt, Regierungen müssen sicherstellen, dass Nahrungsmittel in allen Regionen, besonders aber auch in Krisenregionen (1) verfügbar (available) gemacht werden. Dazu muss die nationale Politik entsprechend vorbereitet sein, von einer ausreichenden Lagerversorgung bis zum Aufbau eigener nationaler Agrarproduktion bzw. langfristiger Lieferbeziehungen. Die Versorgung mit Nahrungsmitteln muss ohne Diskriminierung allen Menschen, auch wenn diese Minderheiten angehören, (2) zugänglich (accessible) sein. Sie muss auch insbesondere Frauen und Kindern Zugang gewähren, besonders benachteiligte und arme Familien erreichen, dies auch durch Transferleistungen. Die Maßnahmen müssen sicherstellen, dass Agrarimporte die nationale Landwirtschaft nicht negativ beeinflussen und Einkommen aus der Landwirtschaft, aus Jobs im Agrar- und Forstbereich sowie aus der Fischerei stabilisiert werden können. Nationale menschenrechtsorientierte Agrar- und Ernährungspolitik muss (3) sicherstellen, dass sich arme Personen bzw. Familien das Essen leisten können (affordability), das heißt, sie müssen zu Preisen verfügbar sein oder bereitgestellt werden, die bezahlbar sind. Nahrungsmittel müssen zudem (4) ausreichend nahrhaft sein.

Es sollte deshalb eine vorrangige Aufgabe deutscher und europäischer Agrar- und Entwicklungspolitik sein, die Umsetzung des Rechts auf angemessene Ernährung durch die Unterstützung einer menschenrechtsorientierten nationalen Agrar- und Ernährungspolitik in Partnerländern weltweit zu



fördern. Gleichzeitig können sich Deutschland und die EU dafür einsetzen, dass die zuständigen internationalen Organisationen, wie die Rom-basierten Organisationen, die Weltbank und andere Geberorganisationen, einen solchen Ansatz unterstützen.

## 4.2 Verbesserte Reaktion auf Krisen

### 4.2.1 Internationale Zusammenarbeit: Nahrungsmittelhilfe sicherstellen

Über kurzfristige Reaktionen auf die gestiegenen Weltmarktpreise besteht bei einem breiten Spektrum von Staaten, Gruppen und Organisationen meist Einigkeit, etwa in der G20-Gruppe der größten Volkswirtschaften.<sup>34</sup> Der hohe und voraussichtlich weiter wachsende Bedarf an humanitärer Nahrungsmittelhilfe, der durch bewaffnete Konflikte und Klimakatastrophen entsteht, muss gedeckt werden. Hierzu müssen Organisationen wie das WFP oder die humanitär arbeitenden zivilgesellschaftlichen Organisationen finanziell ausreichend ausgestattet werden, damit Menschen in Not auf Unterstützung vertrauen können und Einsätze nicht aus Geldmangel abgebrochen werden müssen. Insbesondere angesichts der weiter sehr angespannten Ernährungssituation ist daher die von der deutschen Regierung geplante Kürzung des Budgets für humanitäre Hilfe um fast eine Milliarde Euro scharf zu kritisieren.<sup>35</sup>

Zudem muss sichergestellt werden, dass Hilfsorganisationen zu angemessenen Preisen Zugang zu Lagerbeständen haben. Insbesondere auch in Regionen, die Nahrungsmittelhilfe benötigen, sollte daher eine ausreichend große Lagerhaltung stattfinden. Bei deren Aufbau und Verwaltung müssen öffentliche Stellen eine zumindest koordinierende Rolle übernehmen. Damit kann die Reaktionszeit auf kurzfristige Krisen verkürzt und die Gefahr verringert werden, dass Nahrungsmittel für humanitäre Zwecke in Zeiten von Preisspitzen angekauft werden müssen. Der Aufbau solcher Lager könnte gerade in Entwicklungsländern auch dazu genutzt werden, Preise gegen starke Einbrüche zu stabilisieren und so zu einem verlässlicheren Investitionsklima gerade für die kleinbäuerliche Landwirtschaft beitragen.

Weiter sollte kein Land den Export von Lebensmitteln und Agrargütern beschränken, ohne die Konsequenzen für die Nahrungsmittelversorgung in anderen Ländern zu analysieren, insbesondere bei Gütern die für humanitäre, nicht kommerzielle Zwecke vorgesehen sind. Der Zugang zu wichtigen Produktionsmitteln wie Dünger und ggf. Pflanzenschutzmitteln muss vor allem für Kleinbäuer:innen sichergestellt werden. Das Beispiel Sri Lanka zeigt, dass ein abrupter Stopp der Versorgung (dort durch Devisenmangel verursacht), ohne eine vorherige Schulung und Umstellung der Betriebe auf natürliche Nährstoffkreisläufe und Schädlingsbekämpfung, zu drastischen Ertragseinbrüchen und wachsender Armut führen kann.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> G20 (2022), [Bali Leaders' Declaration Bali](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>35</sup> WFP (2023), [Haushalt 2024: Kürzungen bei humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind „falsches Signal“](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>36</sup> WFP (2022), [Sri Lanka: Rising prices reduce access to food for millions](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

## 4.2.2 Europäische Agrarpolitik: Kurzfristige Spielräume nutzen

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union wird gegenwärtig jeweils für sieben Jahre im Kontext des Mehrjährigen Finanzrahmens beschlossen, sodass kurzfristige tiefgreifende Änderungen praktisch unmöglich sind. Dennoch gibt es für europäische Staaten kurzfristige Hebel, um die globale Ernährungssituation auf eine nachhaltigere Spur zu bringen. Ein erster wichtiger Punkt ist, Arten- und Klimaschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft nicht bei auftretenden Krisen auszusetzen, wie zuletzt nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. In dem Jahr für Jahr anfälliger werdenden System ist es stattdessen wichtig, durch Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen sowie Handelsumstrukturierungen die langfristige Resilienz gegenüber den – sich voraussichtlich verschärfenden – multiplen Krisen zu erhöhen. Außerdem sollten die bestehenden nationalen GAP-Strategiepläne zum nachhaltigen Umbau der Landwirtschaft umformuliert werden – in Deutschland z. B. auf der Grundlage der Empfehlungen der Borchert-Kommission – und dann gezielt umgesetzt werden. Hierzu sollten in der EU auch die verbliebenen Mittel des Wiederaufbauprogramms genutzt werden, z. B. für zügige Krisen- bzw. Investitionsbeihilfen für tierhaltende Betriebe zum artgerechten Stallumbau und zur Bestandsreduktion.

So könnten schon mittelfristig Tierzahlen gesenkt werden, um auch den Bedarf an Tierfutter zu senken und dadurch Flächen für die direkte menschliche Ernährung freizugeben oder durch Senkung der Nachfrage Druck von den Weltmarktpreisen zu nehmen.<sup>37</sup> Indem die eigenen Weizenspeicher geöffnet werden und zusätzliches Getreide auf die Weltmärkte gebracht wird, können europäische Länder dazu beitragen, Preise zu stabilisieren und akuten Mangel auszugleichen. Europa sollte sich hier, auch im Hinblick auf zukünftig unweigerlich notwendig werdende Exporte, als verlässlicher Partner für Entwicklungsländer positionieren.

Ebenfalls hervorzuheben sind die Potenziale, die mit Blick auf Weizen in einer Relativierung des Proteingehalts als wichtigstes Vermarktungskriterium liegen: Durch eine Weiterentwicklung der Qualitätskriterien für Backweizen, wie etwa vom BMEL vorgeschlagen,<sup>38</sup> könnten auch Sorten mit niedrigerem Rohproteingehalt zum Backen statt als Futtermittel verwendet werden. Damit könnte schon jetzt deutlich mehr Weizen als bislang der direkten menschlichen Ernährung, sowohl in Europa als auch für den Export, zur Verfügung stehen.

## 4.3 Tiefgreifende Transformation: Global und vor der Haustür

Um die globale Ernährungssituation zu stabilisieren und SDG 2 zu erreichen, sind Lösungen nötig, die auf Entwicklungsländer und marginalisierte Gruppen zugeschnitten sind. Es braucht dafür einen umfassenden Umbau der globalen Agrarwirtschaft: Die Importabhängigkeit vor allem der Entwicklungsländer muss langfristig reduziert werden und regionale Ernährungssysteme müssen auf klimafreundliche und nachhaltige Weise, etwa durch agrarökologische Ansätze, umgestaltet werden.

---

<sup>37</sup> Ein nicht kleiner Teil der mit dem Getreideabkommen zwischen Russland und der Ukraine in Zusammenhang stehenden Schiffe ist deshalb in Europa gelandet.

<sup>38</sup> BMEL (2022), [Beitrag zum Gewässer- und Klimaschutz: Staatssekretärin Silvia Bender tauscht sich mit Branche zu weiterentwickelten Qualitätskriterien für Backweizen aus](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Ein solcher Umbau der Landwirtschaft wird schon seit Jahren verbal von Deutschland und der EU gefordert; auch die UN-Organisationen (v. a. die schon genannten CFS, WFP und FAO) und zuletzt beispielsweise der G20-Gipfel<sup>39</sup> sprachen sich dafür aus. In den meisten Ländern läuft die beobachtbare Entwicklung bisher aber in eine andere Richtung. Wichtige Arbeitsfelder zur Gestaltung dieses Umbaus des Ernährungssystems sind die Europäische Agrar-, Umwelt- und Klimapolitik, die Handelspolitik und die internationale Zusammenarbeit.

### **4.3.1 Gemeinsam hin zu resilienten und nachhaltigen regionalen Ernährungssystemen**

Der internationalen Zusammenarbeit kommt eine besondere Rolle in langfristigen Transformationen zu. Zurecht wird deshalb im Zuge des SDG 2 die nachhaltige Transformation des Ernährungs- und Agrarsystems im gleichen Atemzug mit Ernährungssicherheit genannt. Konkrete gemeinsame internationale Schritte in diese Richtung sind dagegen rar. Im November 2022 hat die Global Alliance for Food Security (GAFS) zum Beispiel das Global Food and Nutrition Security Dashboard gestartet, das eine bessere Übersicht und damit eine schnellere Krisenreaktion auf Ernährungsunsicherheit ermöglichen soll.<sup>40</sup> Die drei großen langfristigen Reformpunkte, die Stärkung regionaler und lokaler Handelskreisläufe, die Förderung von Agrarökologie sowie die Umsetzung der Richtlinien für eine gesunde, ausgewogene und vielfältige Ernährung<sup>41</sup> werden dennoch viel zu wenig konkret angegangen.

Die aktuelle Preiskrise auf den Weltmärkten hat erneut die Risiken verdeutlicht, die entstehen, wenn die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln zu einem bedeutenden Anteil aus Importen gedeckt wird. Ländern mit niedrigem Einkommen und hochverschuldeten Ländern drohen dann Zahlungsbilanzschwierigkeiten und im schlimmsten Fall ernste Versorgungsengpässe. Vor diesem Hintergrund muss die Importabhängigkeit vor allem der Entwicklungsländer abgebaut werden und dazu müssen auch globale wirtschaftliche Machthierarchien vor allem beim Handel mit Getreide, Dünger und Fleisch abgeflacht werden.

Hier ist wieder darauf hinzuweisen, dass die Abhängigkeit vieler Länder, gerade nordafrikanischer, vom Welthandel vielfach nationalen politischen Entscheidung zur Sicherstellung einer kostengünstigen Versorgung aller armen Gruppen mit Getreide – auch der städtischen Verbraucher – entspricht und dass das Modell der „trade based food security“ von internationalen Organisationen wie der Weltbank unterstützt wird. Gerade die Weltbank hat sich in der Vergangenheit stetig für handelsbasierte Ernährungssicherheit ausgesprochen. Allerdings sind günstige Agrarpreise nur dann möglich, wenn alle Märkte offen sind und in den Zonen mit Intensivwirtschaft die Landwirtschaft mit großen ökologischen Folgelasten betrieben wird. Gleichzeitig wäre es aber möglich und sinnvoll, unter der Voraussetzung der entsprechenden handelspolitischen Genehmigung und dezidierter agrarpolitischer Orientierung, in Ländern wie Ägypten mittels verstärkter Investitionen in die heimische Landwirtschaft die nationale und regionale Ernährungsversorgung zu stärken und damit gleichzeitig die Einkommen für benachteiligte Gruppen in ländlichen Regionen zu stabilisieren.

---

<sup>39</sup> G20 (2023), [New Delhi Leaders' Declaration](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>40</sup> BMZ (2023), [New Dashboard to track food and nutrition security and global response](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>41</sup> Entsprechend den WHO Empfehlungen und/oder der EAT-Lancet Diät.

Dementsprechend wäre es sinnvoll, Länder des Globalen Südens dabei zu unterstützen, die Produktion mit einem ausreichenden Anteil der Eigenversorgung auf nachhaltige und klimafreundliche Weise zu fördern. Die Landwirtschaftsminister:innen der G20 wollen dazu die landwirtschaftliche Forschung an „klimaresilienten, nahrhaften, alten, indigenen und unternutzten Getreiden“<sup>42</sup> wie Hirse, Quinoa und Sorghum fördern. Darüber hinaus sollte ein effizienterer Einsatz von Düngemitteln und der Umstieg auf Alternativen zu chemischen Düngern gefördert werden, um auch hier Importabhängigkeiten zu reduzieren.

Eine große Rolle in der Stärkung von Einkommen aus der Landwirtschaft kann eine verbesserte Verarbeitung und Wertschöpfung vor Ort spielen, in Kombination mit einer gerechteren Verteilung an den Gewinnen entlang globaler Lieferketten. Dadurch werden Bäuer:innen innerhalb ihrer Regionen wettbewerbsfähiger und der Agrarmarkt gewinnt an Reaktionsfähigkeit auf Krisen. Nicht zuletzt sollte auch in den Industrienationen der Anbau von Obst, Gemüse und Hülsenfrüchten gesteigert und diversifiziert sowie deren Verbrauch steuerlich bevorzugt werden. Solch ein diversifizierter Anbau trägt nicht nur dazu bei, die Produktion von ausreichenden Nahrungskalorien zu sichern und eine adäquate Versorgung mit Mineralstoffen und Vitaminen herzustellen, sondern hat meist auch einen agrarökologischen und wirtschaftlichen Nutzen, da er dazu beitragen kann, Böden zu erhalten und klimabedingte Ernteauffälle einzelner Früchte finanziell auszugleichen. Dadurch entsteht eine langfristig krisenfestere globale Agrarwirtschaft, in der durch Umweltkatastrophen, Gewaltherde und Preisschwankungen ausgelöste Hungerereignisse durch lokale und regionale Produktion abgedeckt werden können.

Neben lokaler und nationaler Selbstversorgung müssen regionale Handelsbeziehungen gestärkt werden, während der globale Handel essenzieller Nahrungsmittel vor allem dem Ausgleich von Produktionsschwankungen und der Stabilisierung von Märkten dienen sollte. Darauf muss das internationale Handelsregime zugeschnitten werden, etwa indem Freihandelsabkommen notwendige Maßnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung zulassen. Dazu kann auch die Förderung der lokalen Agrarwirtschaft und des regionalen Handels gehören.<sup>43</sup> Partnerschaften zu Nachbarländern, aber auch insbesondere zwischen Europa und Afrika, müssen vertrauensvoller werden. In diesem Licht müssen auch Lösungen gefunden werden, um extreme Staatsschulden zu reduzieren, damit alle Länder ausreichend fiskalischen Spielraum haben, um auf Marktveränderungen und Produktionsschwankungen zu reagieren.

Für resiliente und nachhaltige regionale Ernährungssysteme ist es des Weiteren essenziell, dass ihr Auf- bzw. Umbau klima- und umweltfreundlich gestaltet wird. Ziel sollte es sein, eine Landnutzung zu etablieren, in der die Kohlenstoffbindung durch die natürlichen Senken insgesamt höher ist als die Treibhausgasemissionen. Der anfangs beschriebene Negativkreislauf der industriellen Landwirtschaft, deren Auswirkungen auf Natur und Klima durch immer mehr Einsatz von Düngemitteln, Pestiziden, Wasser und Maschinen ausgeglichen werden müssen, kann etwa durch agrarökologische Methoden in einen Positivkreislauf umgekehrt werden. Durch die Anpassung des lokalen Anbaus an klimatische und ökologische Gegebenheiten kann Landwirtschaft zu geschlossenen Nährstoffkreisläufen, biologischer Vielfalt und gesunden, fruchtbaren Böden beitragen, anstatt diese zu gefährden. Ziel sollte es sein, einen solchen Umbau aktiv zu gestalten und gleichzeitig sicherzustellen, dass dieser die Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen und von der Landwirtschaft Lebenden stabilisieren oder unterstützen kann.

---

<sup>42</sup> G20 Agriculture Ministers' Meeting (2023), *Outcome Document & Chair's Summary* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>43</sup> Misereor (2023), *Herausforderung Hunger: Jahreshft Welternährung 2023/24* (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Multilaterale Organisationen werben schon seit Jahren für einen nachhaltigen Umbau der Agrarwirtschaft, jedoch muss die Umstellung zu entsprechenden kleinbäuerlichen und nachhaltigen Produktionsmethoden endlich auch durch Regierungen ausreichend finanziell und strukturell, vorangetrieben werden, etwa über Ausbildung und Beratung, direkte Förderungen und Nachfrageanreize. Um landwirtschaftliche Wertschöpfungsketten resilienter und nachhaltiger auszugestalten, müssen zudem Kleinbäuer:innen, Familienbetriebe, Frauen, Jugend, Indigene und andere unterrepräsentierte Gruppen in einem vielfältigen Landwirtschaftssystem eine wichtige Rolle spielen. Das Ziel sollte eine Transformation der Ernährungssysteme sein, die menschenrechtsbasiert erfolgt, sich stärker lokal orientiert und an nachhaltiger Landnutzung orientiert ist.

### 4.3.2 Europäische Agrarpolitik für Mensch und Umwelt

In der Planung der GAP 2027–2030 und darüber hinaus sollten die zur Verfügung stehenden Geldmittel der EU vorrangig bzw. möglichst ausschließlich für den Umbau der Landwirtschaft hin zu nachhaltigen Produktionssystemen genutzt werden. Pauschale Direktzahlungen sollten zum weit überwiegenden Teil durch Zahlungen für Leistungen im Sinne des Gemeinwohls ersetzt werden, insbesondere Anpassung an die Folgen des Klimawandels, effiziente Nutzung der Wasserressourcen, Erhaltung und Stärkung der Artenvielfalt, Wiedervernässung ehemaliger Moorflächen und Erhöhung des Tierwohls. Tierzahlen sollten reduziert und an die Futterfläche gebunden werden sowie Wiederkäuer überwiegend von Weide- bzw. Grünland ernährt werden. Der Umbau muss auch in Europa mit bäuerlichen Betrieben zusammen geplant werden und sicherstellen, dass die Betriebe ökonomisch mitgenommen werden.

Eine Umstrukturierung der GAP hin zu diesen Zielen muss jetzt begonnen, entsprechend ausgestaltet und politisch diskutiert werden. Eine mögliche EU-Beitrittskandidatur der Ukraine hätte langfristig ohnehin die Konsequenz, dass Direktzahlungen auf Flächenbasis kaum noch finanzierbar wären. Mit Beitritt des Exportschwergewichts würde die Agrarfläche der EU um ein Viertel anwachsen und die Ukraine wäre nach der bisherigen Auszahlungsberechnung die größte Profiteurin der GAP; einige Mitglieder würden dadurch erstmals zu Netto-Einzahlern.<sup>44</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine grundlegende Veränderung der GAP als Teil der Beitrittsverhandlungen wahrscheinlich. Dies könnte eine Chance sein, das Agrarsystem der EU langfristig krisen- und klimasicher aufzustellen. Ideen für eine solche Umstrukturierung gibt es bereits zahlreiche.

In Bezug auf die Tierhaltung hatte die Borchert-Kommission einen Vorschlag entwickelt, zu einer geringeren Zahl von Tieren zu kommen und gleichzeitig für die Landwirt:innen eine Zukunftsperspektive zu schaffen. Sie plädierte für langfristige mit dem Staat geschlossene Verträge, die den Landwirt:innen die Sicherheit geben, dass ihre Mehrkosten über eine Abgabe für tierische Produkte, die das Fleisch um etwa 40 Cent pro Kilogramm verteuern würde, gedeckt werden. Dafür sollten sie im Gegenzug Konzepte für eine Landwirtschaft mit weniger, aber besser gehaltenen Tieren umsetzen. Ein Teil der Einnahmen sollte den ärmeren Haushalten als Ausgleich für die höheren Verbraucherpreise gezahlt werden. Als aber im Haushalt 2024 deutlich wurde, dass ihr zentraler Vorschlag zur Reform der Tierhaltung von der Regierung nicht umgesetzt werden wird, hat die neu eingesetzte Borchert-Kommission ihre Arbeit niedergelegt.

---

<sup>44</sup> Foy, H. (2023), [EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

Im Ackerbau sollten vielfältige Fruchtfolgen mit hohem Leguminosenanteil stark gefördert und umgesetzt werden. Der Einsatz von billigen Energieträgern und der Import von Proteinfuttermitteln wie Soja können durch diese Maßnahmen reduziert werden. Gleichzeitig muss die EU-Klimapolitik finanzielle Anreize für die Senkung der landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen und die Stärkung der Senkenfunktion schaffen. Diese Ziele können durch eine Proteinstrategie erreicht werden, die den Anbau von proteinreichen Pflanzen, insbesondere für die menschliche Ernährung, fordert und fördert. Ebenso bedarf es einer Transformation des Düngemittelmarktes hin zur organischen Düngung. Die Umweltpolitik sollte außerdem Anreize für eine hohe Qualität der Böden, des Grundwassers, der Oberflächen- und Meeresgewässer setzen, da diese grundlegend für den Erhalt der Biodiversität sind. Stoffe, die diese gefährden, wie etwa hochtoxische Pestizide, sollten weder auf dem europäischen Markt eingesetzt noch exportiert werden.

Diese strukturellen Änderungen gehören zu einem Umbau der europäischen Landwirtschaft weg von einer CO<sub>2</sub>-, methan- und nitratintensiven sowie artenvernichtenden hin zu einer, die CO<sub>2</sub> bindet, die Bodenqualität und die Artenvielfalt verbessert. Gleichzeitig stellt dies auch eine fundamentale Abkehr von der etablierten Exportorientierung der europäischen Landwirtschaft dar. Dies ist nicht nur aus Klima- und Artenschutzsicht notwendig, sondern trägt auch zur globalen Gerechtigkeit und Ernährungssicherheit bei: Weltregionen ernähren sich durch möglichst lokalen, resilienten Handel, ohne dass die billigen, hoch subventionierten Exporte der EU die landwirtschaftliche Produktion in anderen Regionen unrentabel machen. Auch die europäische Lebensmittelwirtschaft wäre insgesamt weniger importabhängig; Verarbeitung und damit Wertschöpfung bleiben vor Ort. Diese fundamentale Veränderung sollte nicht als Distanzierung von Handelspartnern in anderen Weltregionen verstanden werden, sondern im Gegenteil als Schritt hin zu Kooperation und Handel, der auf Augenhöhe stattfindet und die Bedürfnisse von Mensch und Umwelt unabhängig von Landesgrenzen als höchste Priorität ansieht.

Damit diese Transformationen gelingen, muss eine europäische Ernährungsstrategie entwickelt und umgesetzt werden, die sich an den Bedürfnissen von Mensch, Tier und Umwelt orientiert und die in enger Kooperation mit sowohl landwirtschaftlichen Vertreter:innen als auch der Zivilgesellschaft erarbeitet wurde. Zivile Initiativen wie Ernährungsräte sollten von der EU aktiv gefördert werden, da diese mithelfen können, die Nachfrage nach gesunden, regionalen und pflanzenbasierten Lebensmitteln zu erhöhen, was wiederum der Landwirtschaft zugutekommt.

Eine Wende der europäischen Agrarpolitik muss von integralen Agrarhandels-, Boden- und Ordnungsrechten und einer Regionalpolitik für die Stärkung ländlicher Räume flankiert und gemeinsam mit Landwirt:innen ausgestaltet werden. Diese bürokratischen Reformen sollten so gestaltet werden, dass sie die soziale Gerechtigkeit in Europa erhöhen. Zu diesem Zweck müssen Landwirt:innen auch stärker vor den negativen finanziellen Auswirkungen des Klimawandels auf ihre Ernten geschützt werden. Die EU sollte geeignete Bedingungen für Versicherungspolice für klimabedingte Ernteauffälle schaffen, jedoch auch das Mainstreaming von Vorsorgestrategien fördern. Landwirt:innen sollten zum Beispiel Frühwarnsysteme und Risikomanagementstrategien anwenden sowie schon bekannte Anpassungsmaßnahmen einsetzen. Darüber hinaus werden auch mehr Investitionen in die Forschung zu klimawandelangepasster Landwirtschaft in den europäischen Regionen benötigt. Nur so kann die Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe und Haushalte langfristig und sozial gerecht gesichert werden. Gerade kleinere Betriebe profitieren von der höheren Stabilität und Resilienz, die durch die genannten Reformen erreicht werden sollen, da sie von jeglicher Volatilität am stärksten betroffen sind.

### 4.3.3 Ein zentraler Hebel: Getreide raus aus Trog und Tank

Die bestehenden Potenziale der Kalorien, die aktuell für Tierfutter und Energiegewinnung in Anspruch genommen werden, müssen so schnell wie möglich für die Ernährung von vulnerablen Menschen genutzt werden. Gerade in den Industrienationen wie Deutschland müssen dezidierte preisliche Anreize dafür geschaffen werden, die Produktion und den Konsum von Tierprodukten deutlich zu verringern, um die negativen Umweltwirkungen deutlich zu senken und dadurch zudem schon möglichst kurz- bis langfristig Anbauflächen für die direkte menschliche Ernährung freizugeben und den Preisdruck auf den Agrarmärkten zu reduzieren. Zu diskutieren und umzusetzen wären hier etwa die Nutzung aktueller Anpassungsbeihilfen für tierhaltende Betriebe oder auch die Schaffung geeigneter Eco-Schemes im Rahmen der EU-Agrarpolitik zur Bindung der Tierhaltung an die Futterflächen und damit der Reduktion von Tierbeständen. In den letzten Monaten hat sich der europäische Fleischkonsum noch einmal verringert;<sup>45</sup> dieser Trend sollte mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen, die schon mehrfach fundiert zusammengetragen worden sind,<sup>46</sup> unterstützt werden. Die Potenziale zugleich produktions- wie konsumseitiger Maßnahmen werden allgemein als hoch eingeschätzt.

Darüber hinaus muss die Verwendung von Getreide und Ölsaaten zur Energiegewinnung deutlich verringert werden. Für die Erzeugung von Bioethanol und Biodiesel verwendete Kulturen und Flächen, die auch für die menschliche Ernährung genutzt werden können, sind freizugeben. Entsprechend sollte die verpflichtende Beimischung zu Kraftstoffen kurzfristig stark reduziert oder ganz ausgesetzt werden – zumal der Beitrag zum Klimaschutz minimal ist.<sup>47</sup> Für die Erzeugung von Biogas sollten ganz überwiegend Neben- und Abfallprodukte wie Gülle, Ernterückstände und biologische Haushaltsabfälle verwendet werden. In diesem Kontext ist es kritisch zu betrachten, dass der indische Premierminister Narendra Modi beim G20-Gipfel in Neu-Delhi gemeinsam mit den Ländern Singapur, Bangladesch, Italien, USA, Brasilien, Argentinien, Mauritius und den Vereinigten Arabischen Emiraten die Global Biofuel Alliance ins Leben gerufen hat, die biologische Kraftstoffe und den Handel damit ausweiten will.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> European Commission (2023), [Short-term outlook for EU agricultural markets in 2023 and 2024](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>46</sup> Grethe, H. et al. (2021), [Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität](#); Harguess, J., Crespo, N., Hong, M.Y. (2020), [Strategies to reduce meat consumption: A systematic literature review of experimental studies](#); Cheah, I., Shimul, A.S., Liang, J. (2020), [Drivers and barriers toward reducing meat consumption](#), *Appetite*; Kwasny, T., Dobernig, K., Riefler, P. (2022), [Towards reduced meat consumption: A systematic literature view of intervention effectiveness](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>47</sup> Fehrenbach, H., Bürck, S. (2022), [CO<sub>2</sub>-Opportunitätskosten von Biokraftstoffen in Deutschland](#); Jeswani, H. K., Chilvers, A., Azapagic, A. (2020), [Environmental sustainability of biofuels: a review](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

<sup>48</sup> G20 (2023), [Launch of the Global Biofuel Alliance \(GBA\)](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).

## 5 Verantwortung übernehmen für die Transformation

Die hier formulierten Empfehlungen benötigen Fürsprecher:innen in europäischen und internationalen Foren. Deutschland hat schon in der Vergangenheit diese Fürsprecherrolle eingenommen, etwa durch die Initiierung von Bündnissen zur Gewährleistung von Ernährungssicherheit wie der Global Alliance for Food Security und das Ausrichten jährlicher Konferenzen wie des Global Forum for Food and Agriculture, das sich mit den Zielen des SDG 2 beschäftigt, oder der Konferenzreihe Politik gegen Hunger, die vor allem auf die Umsetzung des Rechts auf Nahrung orientiert werden sollte. Auch die relevanten Ministerien haben in den vergangenen Monaten und Jahren Akzente in diesem Bereich gesetzt.<sup>49</sup> Dennoch zeigt die aktuelle Lage, dass es mehr politischen Willen benötigt, um insbesondere auf EU-Ebene die beschriebenen Transformationen anzustoßen und zu gestalten. In der Ausarbeitung der letzten GAP zeigt sich, dass auch die von Deutschland forcierte Agrarpolitik nicht transformativ, sondern reaktiv ist. Zudem bleibt die GAP sowie die Biokraftstoffpolitik inkonsistent mit nationalen und europäischen Zielen zu Arten-, Wasser- und Klimaschutz. Kosten- und Preisanreize nicht nur im Agrar-, sondern insbesondere auch im Ernährungssystem müssen viel stärker auf biodiversitäts- und klimafreundliche Produkte ausgerichtet werden. Für eine proaktive Ausgestaltung der GAP hin zur Förderung der nötigen Transformation zu menschenrechtsbasierten, lokalisierten und nachhaltigen Ernährungssystemen müssen die Arbeit und die Diskussionen auf europäischer Ebene und mit den Bäuer:innen jetzt beginnen.

Eine solche, möglichst schnelle und sichtbare Umstellung und Transformation des deutschen und europäischen Agrar- und Ernährungssystems ist auch vor dem Hintergrund unerlässlich, dass diese Politik die Grundlage dafür ist, sich glaubwürdig und effektiv auf dem internationalen Parkett und gegenüber Partnerländern aus dem Globalen Süden für Agrarökologie einzusetzen. Wenn Ansätze und Forderungen, wie oben beschrieben, regelmäßig von der G7 und den westlichen Entwicklungsorganisationen ausgesprochen werden, aber nicht mit der Situation vor Ort kohärent sind, stellt dies keine solide Grundlage für Kooperation und Nachbarschaftlichkeit auf Augenhöhe dar. Eine solche Kooperation ist aber nicht nur für die Erreichung des SDG 2 erforderlich, sondern auch für alle anderen nachhaltigen Entwicklungsziele sowie die energiepolitischen und geostrategischen Interessen der EU. Eine wesentliche Bedingung ist aber auch der Wille der Partnerländer, in ländliche Entwicklung und Agrarentwicklung und vor allem in die Menschen zu investieren, die in diesen Regionen leben und ein Einkommen erwirtschaften. Die Umsetzung des Rechts auf Nahrung bietet hier den nötigen Argumentationsrahmen. Auch vor diesem Hintergrund müssen landwirtschaftliche Allianzen mit Erzeugerländern und am wenigsten entwickelten Ländern besser funktionieren.

Deutschland kann hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen, wenn es die vorhandenen Governance-Strukturen, in denen es sich bewegt, besser ausstattet, ausgestaltet und effektiver nutzt. Langfristig wirksame Maßnahmen und Instrumente für die Transformation von Ernährung und Landwirtschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene müssen schnellstmöglich erarbeitet, verpflichtend beschlossen und umgesetzt werden. Dafür müssen der Biodiversitäts- und Klimaschutz, eine mit ihm verträgliche Ernährung und die globale Nachbarschaftlichkeit eine höhere politische Priorisierung erhalten.

Insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden politischen Großereignisse im Jahr 2024 sollte diese Priorisierung nicht auf sich warten lassen.

---

<sup>49</sup> BMEL, [Ernährungsstrategie](#); BMZ, [Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme](#); BMZ (2022), [Das Bündnis für globale Ernährungssicherheit](#); AA, [Kampf gegen Hunger am Horn von Afrika](#) (letzter Aufruf: 22.12.2023).



# Literaturverzeichnis

- Cheah, I., Shimul, A.S., Liang, J., 2020, *Drivers and barriers toward reducing meat consumption*. In: *Appetite*, 149, 104636.
- EC, 2023, *Short-term outlook for EU agricultural markets, Autumn 2023*. European Commission, DG Agriculture and Rural Development. Brussels.
- FAO, 2023, *The State of Food and Agriculture 2023 – Revealing the true cost of food to transform agrifood systems*. Rom.
- FAO/IFAD/UNICEF/WFP/WHO, 2023, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rom.
- Fehrenbach, H., Bürck, S., 2022, *CO<sub>2</sub>-Opportunitätskosten von Biokraftstoffen in Deutschland*. Heidelberg.
- G20, 2022, *Bali Leaders' Declaration Bali*.
- Dies., 2023, *Launch of the Global Biofuel Alliance (GBA)*.
- Dies., 2023, *New Delhi Leaders' Declaration*.
- Georgieva, K., Sosa, S., Rother, B., 2022, *Global Food Crisis demands support for people, open trade, bigger local harvests*.
- Glauber, J./Laborde, D., eds., 2023, *The Russia-Ukraine Conflict and Global Food Security*. Washington, DC.
- Grethe, H. et al., 2021, *Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität*.
- Harguess, J., Crespo, N., Hong, M.Y., 2020, *Strategies to reduce meat consumption: A systematic literature review of experimental studies*. In: *Appetite*, 144, 104478.
- ICIMOD, 2022, *The 2022 Pakistan floods. Assessment of crop losses in Sindh Province using satellite data*.
- Jeswani, H. K., Chilvers, A., Azapagic, A., 2020, *Environmental sustainability of biofuels: a review*. In: *Proceedings of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 476, 20200351.
- Kearns, J., 2023, *Global Food Crisis may persist, with prices still elevated after year of war*.
- Kwasny, T., Dobernig, K., Riefler, P., 2022, *Towards reduced meat consumption: A systematic literature review of intervention effectiveness, 2001–2019*. In: *Appetite*, 168, 105739.
- Misereor, 2023, *Herausforderung Hunger. Jahresheft Welternährung 2023/2024 – Die Armutslücke. Zwei von fünf Menschen weltweit fehlt das Geld für eine gesunde Ernährung. Wie wir diese Lücke schließen können*. Aachen.
- Ortiz-Bobera et al., 2021, *Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth*. In: *Nature Climate Change*, 11, S. 306–312.
- Oxford Business Group, 2022, *The Report: Egypt 2022*.

- Ritchie, H./Rosado, P./Roser, M., 2023, *Hunger and Undernourishment*. Published at OurWorldIn-Data.org.
- Tanchum, M., 2023, *The Russia-Ukraine war forces Egypt to face the need to feed itself: Infrastructure, international partnerships, and agritech can provide the solutions*.
- UN, 2023, *The Sustainable Development Goals Report 2023: Special edition. Towards a Rescue Plan for People and Planet*.
- Welthungerhilfe, 2020, *Folgen der COVID-19 Pandemie minimieren, Ernährung sichern*. Bonn/Berlin.
- Dies., 2021, *Welthunger-Index. Hunger und Konflikte: Ernährungssysteme ändern, Frieden fördern*, Bonn/Dublin.
- Dies., 2023, *Welthunger-Index. Jugend als treibende Kraft für nachhaltige Ernährungssysteme*. Bonn/Dublin.
- WFP, 2022, *Food security and diets in urban Asia: how resilient are food systems in times of COVID-19?*
- Dies., 2022, *Sri Lanka: Rising prices reduce access to food for millions*. Published at WFP.org.
- WFP/FAO, 2022, *Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity: June to September 2022 Outlook*. Rom.

## Fundierte Arbeit braucht ein solides Fundament.

Wir stellen unsere Veröffentlichungen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung, zum Teil auch unentgeltlich. Dafür spielen Spenden und Mitgliedsbeiträge eine ungemein wichtige Rolle: Diese sichern unsere Unabhängigkeit und ermöglichen uns auch in Zukunft wissenschaftsbasiert und fundiert zu dringenden Themen zu arbeiten. Helfen auch Sie mit!

**Einfach Online Spenden:** [www.germanwatch.org/spenden](http://www.germanwatch.org/spenden)

**Spendenkonto:** IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23, BIC/Swift: BFSWDE33XXX



**Fördermitgliedschaft:** Eine der wirksamsten Arten zu helfen ist die regelmäßige Unterstützung von Vielen. Sie sichern Planbarkeit und den langen Atem unseres Engagements. Dazu erwarten Sie spannende Hintergrundberichte und aktuellste Nachrichten zur Arbeit von Germanwatch.

[www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden](http://www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden)

Bei Rückfragen sind wir jederzeit gerne für Sie da:  
Telefon: 0228/604920, E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)



# Germanwatch

Germanwatch ist eine unabhängige Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation, die sich für eine zukunftsfähige globale Entwicklung einsetzt. Zukunftsfähig, das heißt für uns sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Unsere Organisation gibt es seit über 30 Jahren. In dieser Zeit haben wir uns als wirkungsvoller Akteur der Zivilgesellschaft etabliert. So mancher klima- und entwicklungspolitische Meilenstein wäre ohne Germanwatch später oder vielleicht auch gar nicht erreicht worden.

Unsere Themen:

- Klimaschutz, Klimaanpassung, Schäden und Verluste
- Unternehmensverantwortung
- Welternährung, Landwirtschaft und Handel
- Nachhaltige und demokratiefähige Digitalisierung
- Bildung für nachhaltige Entwicklung
- Sustainable Finance
- Klima- und Menschenrechtsklagen

Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Einfach online spenden:

[www.germanwatch.org/spenden](http://www.germanwatch.org/spenden)

Fördermitgliedschaft:

[www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden](http://www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden)

## **Bankverbindung / Spendenkonto:**

Bank für Sozialwirtschaft AG,  
IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23,  
BIC/Swift: BFSWDE33XXX

Weitere Informationen erhalten Sie unter

**[www.germanwatch.org](http://www.germanwatch.org)**

oder bei einem unserer beiden Büros:

## **Germanwatch – Büro Bonn**

Dr. Werner-Schuster-Haus  
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn  
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

## **Germanwatch – Büro Berlin**

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin  
Telefon +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: [info@germanwatch.org](mailto:info@germanwatch.org)



**Hinsehen. Analysieren. Einmischen.**

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.