



EcoFair-Trade-Konferenz

EcoFair rules!

Die neue Rolle des internationalen Agrarhandels
im Spannungsfeld der Klima- Ernährungs-, und Wirtschaftskrise

Dienstag, 12. Januar 2010, 9.30 – 19.00 Uhr
Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, Berlin-Mitte

Eine Kooperation der Heinrich-Böll-Stiftung mit Misereor

Hintergrundpapier

Anne-Laure Constantin

Kopenhagen und darüber hinaus: Herausforderungen für Ernährungssicherheit und Klimawandel

Nach zweijährigen, 2007 in Bali begonnenen, intensiven Vorbereitungen endete der Klimagipfel in Kopenhagen (7. bis 18. Dezember 2009) damit, dass die Vereinten Nationen das rasch dahin geworfene Schlusspapier, den „Accord“ⁱ, lediglich zur Kenntnis nahmen. Das dreiseitige Dokument wurde von 20 Staatschefs in einem Hinterzimmer des Bella-Centers, der offiziellen Tagungsstätte, am Freitag, den 18. Dezember, aufgesetzt.

Das Papier wird den globalen Herausforderungen durch den Klimawandel bei Weitem nicht gerecht. Es missachtet die auf Fachebene geführten Grundsatzdiskussionen über Monitoring, Berichterstattung und Verifizierung sowie über Finanzierungsmechanismen. Außerdem bleiben die Folgen des Klimawandels für die weltweite Ernährungssicherheit vollkommen unberücksichtigt.

Das vorliegende Hintergrundpapier umreißt kurz die Verknüpfung von Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Klima, zieht eine Bilanz der Gespräche bei den Klimaverhandlungen unter den Gesichtspunkten Landwirtschaft und Ernährungssicherheit und gibt Empfehlungen für das internationale Vorgehen für die Zeit nach Kopenhagen.

1. Die Ernährungssysteme helfen den Hungernden nicht – und dem Klima auch nicht

Der Agrarsektor ist entscheidender Mitverursacher der weltweiten Treibhausgasemissionen – sowohl direkt (Methanemissionen aus der Tierhaltung, beim Pflügen freigesetztes CO₂ usw.) als auch indirekt (etwa durch das Vorantreiben der Entwaldung und den hohen Energieverbrauch). Nach Angaben des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) trägt die Landwirtschaft insgesamt ca. 14 % zu den globalen Treibhausgasemissionen bei (IPCC 2007). Rechnet man die Treib-

hausgasemissionen aus Landnutzungsänderungen und Entwaldung (insgesamt 17 % der Gesamtemissionen) mit ein, ist die Landwirtschaft für etwa ein Drittel der gesamten weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich (FAO 2008).

Drei weitere wichtige Merkmale der Landwirtschaft sind für die Klimadiskussion von Belang:

- Die Landwirtschaft setzt nicht nur Treibhausgase frei: sie hat auch das Potential, durch die CO₂-Einlagerung im Boden Treibhausgase aus der Atmosphäre zu entfernen.
- Vorschläge zur Verringerung von Agrarmissionen müssen auch die einzigartige Rolle der Landwirtschaft bei der Erzeugung von Nahrungsmitteln berücksichtigen, die jeder Mensch für ein aktives und gesundes Leben braucht, sowie ihre Bedeutung als Existenzgrundlage der Landbevölkerung.
- Außerdem beeinträchtigt der Klimawandel die Landwirtschaft durch Verschiebungen der Vegetationszeiten und der Niederschlagsverteilung, durch Dürreperioden usw. und birgt somit neue Gefahren für die Nahrungsmittelproduktion – besonders in Subsahara-Afrika und Asien.

2009 hungerten eine Milliarde Menschen. Der Klimawandel verschärft die bereits jetzt gewaltigen Herausforderungen durch die globale Ernährungssituation. Mit diesen Zusammenhängen muss sich die Politik auf nationaler und internationaler Ebene auseinandersetzen.

1. Ernährungssicherheit in Kopenhagen: ein Randthema, das es nicht in den „Accord“ geschafft hat

Die notwendige Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre, „damit ... die Nahrungsmittelerzeugung nicht bedroht wird“, ist eines der Kernziele der 1992 verabschiedeten Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (Artikel 2). Darüber hinaus fordert die Klimarahmenkonvention Maßnahmen zur Verringerung oder Verhinderung von Emissionen „in allen wichtigen Bereichen, namentlich ... [der] Landwirtschaft“ (Artikel 4 c).

Im Einklang mit diesen Bestimmungen entwickelte sich im Laufe des Jahres 2009 im Vorfeld der Kopenhagener Konferenz eine größere Akzeptanz, das Thema Landwirtschaft bewusster im Rahmen der globalen Klimaagenda mit zu verhandeln (IATP 2009). So erkannte die UNFCCC eine offizielle Interessensvertretung der „Bauern“ an – zusätzlich zu den sechs traditionellen Gruppierungenⁱⁱ, die bisher die nichtstaatliche Ebene repräsentiert hatten.

Am Rande der Konferenz gab es ein breites Angebot anderer Veranstaltungen oder Initiativen mit Agrarbezug. Side-Events der FAO waren sehr gut besucht. Mehrere zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen riefen am 12. Dezember einen „Agriculture and Rural Development Day“ ausⁱⁱⁱ, bei dem am Ende sogar Interessenten aus Platzmangel abgewiesen werden mussten.

Am 16. Dezember 2009 gründete eine Gruppe von 20 Ländern – unter Führung Neuseelands und der Vereinigten Staaten – ein weltweites Forschungsbündnis für landwirtschaftliche Treibhausgase („Global Research Alliance on Agricultural Greenhouse Gases“).^{iv} Unter dem Motto „No Agriculture, No Deal“ forderten FAO, das internationale Bauernnetzwerk IFAP und andere Organisationen aus dem Agrarbereich mit Nachdruck, Landwirtschaft in eine mögliche Klimaschutzvereinbarung mit aufzunehmen. La Via Campesina hingegen zeigte sich besorgt über die Aufnahme der Landwirtschaft in flexible Mechanismen, REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) und andere momentan diskutierte Vorschläge und drängte seine Mitglieder zur Beobachtung des Verhandlungsprozesses, um eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern.

Zwar waren in den offiziellen Verhandlungen die Themen Landwirtschaft und Ernährungssicherheit präsent. Angesichts der Notwendigkeit, den Text zu verschlanken, geriet ihre direkte Erwähnung im verhandelten Wortlaut der Abschlussdokumente im Laufe der zwei Wochen jedoch immer mehr in den Hintergrund. Ursprünglich kamen Landwirtschaft bzw. Ernährung als Begriffe in den Entwürfen zu „gemeinsame Vision“, „Anpassung“, „Reform des Clean Development Mechanism (CDM)“, „REDD“ und zu „Sektoransätzen und sektorspezifischen Maßnahmen“ vor. Auch die Verhandlung-

gen über Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) bezogen die Nutzung von Ackerland mit ein, wenn die Gespräche auch überwiegend um Forstwirtschaft kreisten. Gegen Ende der Kopenhagener Konferenz wurde jedoch nur noch im abschließenden Entwurf zu Anpassung kurz erwähnt, dass Ernährungssicherheit vorrangig in den Anpassungsstrategien der Länder enthalten sein muss. Aus den Texten über die gemeinsame Vision, REDD und CDM waren Landwirtschaft bzw. Ernährungssicherheit verschwunden.

Am Ende beschränkte sich die Diskussion über Landwirtschaft in Kopenhagen auf ein mögliches Arbeitsprogramm für das Nebenorgan für wissenschaftliche und technologische Beratung (Subsidiary Body on Scientific and Technological Advice, SBSTA), um Optionen für Emissionsreduktionen und die Nutzung von Senken im Agrarsektor auszuarbeiten. Das entsprechende Mandat des SBSTA sollte auch die Bedürfnisse von Klein- und Subsistenzbauern sowie indigenen Völkern prüfen und die Rolle der Landwirtschaft zur Sicherung der Lebensmittelversorgung und Anpassung an den Klimawandel anerkennen. Doch der immense Druck, in letzter Minute und auf die Schnelle einen „Accord“ von Kopenhagen zu verabschieden, verhinderte die Annahme dieses Beschlusses, der ansonsten auf relativ breite Zustimmung zu stoßen schien.^v

Die Schlussvereinbarung blieb unbestimmt und lässt einen Großteil der substantiellen Diskussionen der letzten zwei Jahre auf Fachebene außer Acht. Von spezifischen Bestimmungen zum Thema Landwirtschaft oder Ernährungssicherheit wurde abgesehen (trotz des Bezugs auf Artikel 2 der Klimarahmenkonvention als übergreifendes Ziel). Das Verhandlungsmandat der Arbeitsgruppen wurde zwar verlängert – jedoch ohne klare Zielsetzung, d. h. ohne die erkennbare Absicht, in absehbarer Zukunft zu einer rechtlich bindenden Vereinbarung zu kommen.

2. Ernährungssicherheit als fester Bestandteil bei internationalen Klimagesprächen: Empfehlungen

Der Gipfel in Kopenhagen ist knapp an einem völligen Scheitern vorbeigeschrammt. Doch die verabschiedete Alibi-Vereinbarung ist kraftlos und stellt die Weichen nicht deutlich in Richtung eines dringend notwendigen rechtlich bindenden multilateralen Übereinkommens.

Die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Klimawandel müssen Bestandteil der Verhandlungen sein. Welchen Stellenwert sie aber genau haben und welche Beiträge die Klimarahmenkonvention und andere relevante internationale Organisationen (wie FAO, IFAD, UNEP u. a.) leisten können, muss sorgfältig durchdacht werden. Regierungen und andere Stakeholder müssen ausdiskutieren, welche Strukturen zur Lösung der globalen Ernährungs- und Klimaprobleme am günstigsten sind, um beide Themenbereiche zugleich und in positiver Wechselwirkung anzugehen. Die aktuellen Klimaschutzstrukturen (überwiegend gestützt auf ineffiziente „Flexibilitäts“-Mechanismen, die es reichen Ländern erlauben, ihren Verpflichtungen durch die Finanzierung von Emissionsreduzierungen in armen Ländern nachzukommen) sind für den Agrarsektor ungeeignet, vor allem wenn die Maßnahmen den am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen, u. a. den Kleinbauern und Bäuerinnen, helfen sollen. So wurde im vergangenen Jahr ausführlich darüber diskutiert, Projekte zur CO₂-Einlagerung im Erdboden (soil carbon sequestration) unter dem Clean Development Mechanism zu ermöglichen. Die damit einhergehenden Risiken werden in der Diskussion jedoch nicht gebührend berücksichtigt. So würde etwa für Großinvestoren der Landerwerb attraktiver, die Verdrängung von Familienbetrieben oder indigenen Völkern und eine Verschärfung der Probleme bei der Nahrungsmittelversorgung wären die Folge. Es ist dringend nötig, die Folgen des CO₂-Handels und insbesondere der CO₂-Ausgleichsmaßnahmen für den Agrarsektor kritischer als bisher zu prüfen.

Für den Agrarsektor ist es nur recht und billig, einen Anteil der „Klimagelder“ einzufordern, um sich an die neuen Herausforderungen anzupassen und nach Kräften zur Minderung des Klimawandels beizutragen – wo aber genau dieses Geld herkommen soll und wie es zu verteilen ist, erfordert noch gründliche Überlegungen. Das alles sind deutlich ehrgeizigere Anforderungen, als für SBSTA diskutiert wurden!

Keine Beachtung fand bei den offiziellen Klimagesprächen die notwendige Reform der Nahrungsmittelsysteme. Stattdessen kreisten die Diskussionen um technologische Lösungen zur Vergrößerung von CO₂-Senken (z.B. „BioChar“) oder die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität (z.B. Gentechnik). Statt sich auf technologische Lösungen zu versteifen, müssen die Regierungen jedoch dringend die Empfehlung des UNEP aufgreifen, dass „durch Veränderungen in der Art und Weise, wie Lebensmittel überall auf der Erde erzeugt, behandelt und entsorgt werden – vom Landwirt zum Laden, vom Kühlschrank zur Müllkippe - sowohl die wachsende Weltbevölkerung satt werden kann als auch die Umweltdienstleistungen gefördert werden können, die in erster Linie Grundlage der landwirtschaftlichen Produktivität sind“ (UNEP 2009). Die Hälfte der weltweit hergestellten Nahrungsmittel geht derzeit verloren, wird verschwendet oder entsorgt. Eine Lösung dieses Problems durch Infrastrukturinvestitionen, Wiederverwertungsmaßnahmen etc. wäre ein richtiger Schritt hin zur Verringerung des klimatischen Fußabdrucks der Landwirtschaft und zur globalen Ernährungssicherung. Ziel der Klimaschutzbestrebungen im Agrarbereich muss es sein, einen Wandel hin zu einer widerstandsfähigen Landwirtschaft mit geringem externen Input und nachhaltigen Nahrungsmittelsystemen zu unterstützen (IFOAM 2009).

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen finden sich nachstehend einige Grundprinzipien, die die Verhandlungsparteien bei der Wiederaufnahme ihrer Arbeit im Jahr 2010 berücksichtigen sollten:

- Gestaltung eines transparenten und gerechten Prozesses

In Kopenhagen fanden die Verhandlungen über die Landwirtschaft hinter verschlossenen Türen statt – ohne direkte Beteiligung der Zivilgesellschaft. Jahrzehntelange Erfahrungen mit der Gestaltung von Agrar- und Ernährungspolitik haben gezeigt, dass Fortschritte nur zu erzielen sind, wenn Transparenz, Chancengleichheit und Ownership gewährleistet sind. Alle Stakeholder müssen gleichberechtigt mitwirken dürfen, und die Perspektiven von Kleinbauern und indigenen Völkern sind ausschlaggebend für die Sicherung produktiver Ergebnisse.

Bei Wiederaufnahme der Verhandlungen über sektorale Ansätze in der Landwirtschaft müssen die Regierungen außerdem sicherstellen, dass sie akkreditierte Beobachter einladen, die ihre Standpunkte zum Arbeitsprogramm des SBSTA unterbreiten – aufbauend auf den Erfahrungen von 2005, als SBSTA das Mandat für den Bereich der Entwaldung übertragen wurde.

- Folgenabschätzung aller Lösungsvorschläge für das Klimaproblem hinsichtlich der Ernährungssicherheit, Wasserversorgung, Biodiversität und Existenzsicherung der Landbevölkerung

Der Beitrag der Landwirtschaft zur Erderwärmung und das Potential zur Minderung der Klimaveränderungen müssen natürlich in den Verhandlungen zur Sprache kommen. Doch bei allem Bemühen um Emissionsreduktionen im Agrarbereich dürfen die Verhandlungsparteien den zentralen Stellenwert der Landwirtschaft für das Wohlergehen der Menschen weltweit und für das Verhältnis von Mensch und Natur nicht aus den Augen verlieren.

Eine Reihe von Technologien – darunter Agrarkraftstoffe, gentechnisch veränderte Pflanzen- und Tierarten, Geo-Engineering und verschiedene Formen industrieller Landwirtschaft – sind im Agrarbereich als Lösungen für das Klimaproblem im Gespräch. Es besteht die konkrete Gefahr, dass die breite Übernahme dieser Technologien unerwartete Folgen für menschliche Gemeinwesen und Ökosysteme mit sich bringen könnte, die eventuell sogar schwerer wiegen als mögliche Minderungseffekte. Nachhaltige landwirtschaftliche Praktiken mit verstärkter lokaler Kontrolle, einem verringerten chemischen Input und einer verbesserten Wasserspeicherfähigkeit des Bodens sollten stattdessen im Vordergrund stehen. Wenn es gilt, künftige Minderungs- und Anpassungstechnologien im Agrarsektor im Hinblick auf den Klimawandel zu beurteilen, ist nicht nur die CO₂-Bilanz in Zahlen zu berücksichtigen, sondern ein weitaus komplexeres Gefüge sozialer und ökologischer Folgen. Bei der Ausarbeitung adäquater Verfahren könnten die Regierungen auf die Erfahrungen im Menschenrechtsbereich zurückgreifen (Caesens und Padilla Rodríguez 2009).

- Kein Missbrauch der Klimaverhandlungen als Forum zur Durchsetzung von Handelsinteressen
- Neuseeland hat mehrfach ein Konzept „optimaler globaler Produktionsvoraussetzungen“ für die Landwirtschaft vorgestellt, um auf diesem Weg den Herausforderungen des Klimawandels zu begegnen. Ein solcher Vorschlag ist unausgewogen und dient den Wirtschaftsinteressen der Agrarexporteure: In groben Zügen geht es darum, Länder mit einer besonders CO₂-effizienten Landwirtschaft auszumachen, damit diese dann die restliche Welt mit Nahrungsmitteln versorgen. In den letzten Jahren hat aber die übermäßige Abhängigkeit vom internationalen Handelssystem die weltweite Nahrungsmittelversorgung eher geschwächt denn gestärkt. So hebt etwa UNEP hervor: „Ernährungssicherheit hängt nicht alleine von der Erzeugung oder vom Angebot ab, sondern auch von der Verfügbarkeit, Stabilität des Angebots, Erschwinglichkeit, Qualität und Sicherheit der Nahrungsmittel“ (UNEP 2009). Der klimatische Fußabdruck der Landwirtschaft lässt sich nicht losgelöst von anderen wirtschaftlichen und sozialen Imperativen betrachten – und insbesondere gilt es das Recht auf Nahrung zu achten.

•

3. Schlussfolgerung

Verhandlungen mit dem Ziel einer weltweiten, rechtlich bindenden Klimavereinbarung müssen 2010 so bald wie möglich wieder aufgenommen werden. Entscheidend für ein positives Ergebnis ist, ob es den Regierungen gelingt, ihre Initiativen in Bezug auf die weltweiten Herausforderungen der Ernährungssituation und des Klimawandels miteinander in Einklang zu bringen.

Ab sofort und bis zur Umsetzung einer neuen Klimavereinbarung sind Maßnahmen auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene von ausschlaggebender Bedeutung, um die enge Verknüpfung zwischen Klima und Ernährung aufzugreifen. Es ist dringend erforderlich, dass der Klimawandel in der Agrarpolitik und in Strategien zur Ernährungssicherung zu einem Mainstreaming-Thema wird.

4. Quellenangaben

Caesens Elisabeth und Padilla Rodríguez Maritere 2009, *Climate Change and The Right to Food. A Comprehensive Study*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

FAO 2008, Enabling Agriculture to contribute to Climate Change Mitigation – A Submission by the FAO. <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/036.pdf> (Link geprüft am 26. Dezember 2009).

IATP 2009, *Putting agriculture on the global climate agenda*, Genf.

<http://www.iatp.org/climate/index.php?q=document/putting-agriculture-on-the-global-climate-agenda> (Link geprüft am 23. Dezember 2009).

IFOAM 2009, *High sequestration, low emission, food secure farming. Organic agriculture: a guide to climate change and food security*.

IPCC 2007, *Climate Change 2007: Mitigation*. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

UNEP 2009, *The environmental food crisis – the environment's role in averting future food crises*, a UNEP rapid response assessment.



Diese Veranstaltung wird gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die Verantwortung der dort vertretenen Standpunkte liegt ausschließlich bei den Veranstaltern.

ⁱ Der englische Wortlaut der Vereinbarung von Kopenhagen ist nachzulesen unter: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf (Link geprüft am 23. Dezember 2009)

ⁱⁱ Diese sechs Gruppierungen von Interessensvertretern umfassen Business and Industrial NGOs (BINGOs), Environmental NGOs (ENGOs), Indigenous Peoples Organisations (IPOs) etc.

ⁱⁱⁱ Weitere Informationen in englischer Sprache, darunter die Abschlusserklärung, unter: <http://www.agricultureday.org/> (Link geprüft am 23. Dezember 2009).

^{iv} Mehr über das Bündnis ist in englischer Sprache nachzulesen unter : <http://www.voxy.co.nz/politics/45-million-global-research-alliance/5/33541> (Link geprüft am 23. Dezember 2009).

^v Zum Status der Entscheidung zur Landwirtschaft gegen Ende der Vertragsstaatenkonferenz lesen Sie in englischer Sprache weitere Informationen unter: <http://www.iatp.org/climate/index.php?q=document/draft-agriculture-text-at-cop-15-at-close-of-sessio>