

§ 10 Biokraftstoffe

Die weltweiten Unterstützungsprogramme für Biokraftstoffe gelten als ein wesentlicher Faktor für tendenziell steigende und abrupt schwankende Weltagrarpreise, die die Nahrungssicherheit der ärmsten Teile der Weltbevölkerung gefährden. Energiepflanzen, die wie Nahrungspflanzen fruchtbare Böden benötigen und von Bewässerung profitieren, stellen eine neue Nutzungskonkurrenz dar. Großflächige Anbauprojekte zur Gewinnung von Biomasse können zur Verdrängung von Kleinproduzierenden führen, deren Lebensgrundlage vom Zugang zu Land und Wasser abhängt.

In mehr als sechzig Ländern werden „biofuels“ staatlich gefördert, wobei obligatorische Beimischungsquoten häufig sind.¹ Das High Level Panel of Experts des FAO Welternährungskomitees schätzt, dass bereits zwei bis drei Prozent der globalen Agrarfläche für die Produktion von Biokraftstoffen genutzt werden.² Angesichts der weltweit steigenden Nachfrage nach Nahrung könnte sich der weltweite „Bioenergie-Boom“ zu einem kritischen Faktor für die globalen Nahrungs- und Futtermittelproduktion entwickeln.³ Biokraftstoffziele begünstigen generell den großflächigen, industriellen Anbau, weil kleinbäuerliche Betriebe kaum die notwendigen Volumina kostengünstig erzeugen können.⁴ In Reaktion auf die Ölkrise und stagnierende Zuckerpreise in den 1970er Jahren hat Brasilien als Pionier begonnen, die Gewinnung von Agrotreibstoffen aus heimischem Zuckerrohr voranzutreiben.⁵ Neben Brasilien sind die Vereinigten Staaten von Amerika der Hauptproduzent von Ethanol geworden, das dort überwiegend aus Mais gewonnen wird.⁶ Die Europäische Union beheimatet den größten Markt für Biodiesel, der intern vor allem aus Rapsöl hergestellt wird.⁷

1 HLPE (2013b): Biofuels and food security. A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, June, S. 33.

2 Ebd., S. 82.

3 WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), Nr. 5.2.1 (S. 62).

4 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), S. 21.

5 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 31.

6 Ebd., S. 28.

7 Ebd., S. 30.

Angesichts der bestehenden Preis- und Umweltkrise (§ 7) haben sich zahlreiche Expertengremien wie das High Level Panel of Experts für die Abschaffung von Subventionsprogrammen für Biokraftstoffe ausgesprochen.⁸ Bereits im August 2007 hat Jean Ziegler als Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung ein Moratorium für Agrotreibstoffe gefordert.⁹

Dieses Kapitel untersucht, ob und inwieweit die Förderung von Biotreibstoffen in der Europäischen Union die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung verletzen könnte.¹⁰ Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009) müssen die Mitgliedstaaten bis 2020 sicherstellen, dass mindestens 10% der im Verkehrssektor verbrauchten Energie aus erneuerbaren Quellen stammen.¹¹ Dieses Ziel wurde von Anfang an von Umweltverbänden kritisiert, das dominierende agroindustrielle Modell zu befördern und das Ideal der Ernährungssouveränität zu gefährden.¹² Die NGO Action Aid wirft der EU vor, steigende Weltagrarpreise zu verursachen und großflächige Anbauprojekte zu Lasten lokaler Gemeinschaften anzureizen.¹³ Ein Bündnis aus afrikanischen Bauernvereinigungen und europäischen Organisationen veröffentlichte 2011 eine umfangreiche Studie zu den Auswirkungen der europäischen Biokraftstoffpolitik und bezeichnete diese als menschenrechtswidrig.¹⁴

Um den Rahmen nicht zu sprengen, steht im Folgenden allein die menschrechtliche Verantwortung der EU, nicht aber diejenige der Mitglied-

8 HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), recommendations 4a, 13 and 40; siehe auch Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), recommendations 6 and 27; WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), S. 2.

9 Ziegler, J. (2007): Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Protecting the Right to Food in Biofuel Production, A/62/289, 22 August, Rn. 22.

10 Zur Menschenrechtsbindung der EU, siehe oben § 8 A II 3 (S. 268ff.).

11 Art. 3 IV der Richtlinie Nr. 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23.04.2009, ABl. L 140/16 v. 5.06.2009.

12 Siehe World Rainforest Movement (2007): We want Food Sovereignty, Not Biofuels, Open Letter to the European Parliament; Econexus (2007): Call for an Immediate Moratorium on EU Incentives for Agrofuels, EU imports of Agrofuels and Agroenergy Monocultures.

13 Siehe etwa Action Aid (2010): Meals per gallon, the impact of industrial biofuels on people and global hunger, S. 12ff.

14 EuropAfrica (2011): (Bio)Fuelling Injustice? Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa.

staaten¹⁵ oder diejenige einzelner Anbaustaaten außerhalb der Union im Vordergrund.¹⁶ Nach der Darstellung der EU-Biokraftstoffpolitik (A) wird eine mögliche Verletzung der grenzüberschreitenden Schutzdimension untersucht. Zunächst ist nach einer Verletzung des Rechts auf Nahrung durch Landnahmen auf lokaler Ebene zu fragen, für welche die Union mittelbar verantwortlich sein könnte, weil sie die Biomassenutzung fördert (B). So dann wird untersucht, ob die Biokraftstoffförderung die Nahrungssicherheit auf nationaler oder globaler Ebene gefährdet, weil sie die Nahrungsproduktion hemmt und zugleich zu steigenden Weltagrarpreisen beiträgt (C).

A. Die EU-Förderpolitik

I. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen von 2009 enthält eine Vorgabe, die „de facto“ zur erheblichen Förderung von Biokraftstoffen führt. Nach Art. 3 Abs. 4 der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, dass

sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht.

Zwar könnte dieses Mandat theoretisch ebenfalls durch den Ausbau der Elektromobilität erreicht werden, soweit der eingesetzte Strom aus erneuerbaren Quellen stammt. Die Kommission ging gleichwohl von Anfang an davon aus, dass Biokraftstoffe den Großteil an erneuerbaren Energiequellen im Verkehrsbereich ausmachen würden.¹⁷ Denn die Erneuerbare-Energien-Richtlinie ersetzte die frühere Biokraftstoff-Richtlinie von 2003, die

15 Für eine parallele Verantwortlichkeit von EU und Mitgliedstaaten, ebd., S. 89.

16 Dazu *Eide, A.* (2008): *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels* (Agrofuels), *FAO Right to Food Studies*, S. 18ff.

17 European Commission (2012): *Renewable Energy: A Major Player in the European Energy Market*.

das Ziel eines Biokraftstoffanteils von 5,75% am Kraftstoffverbrauch der Mitgliedstaaten als Bezugswert für das Jahr 2010 enthielt.¹⁸

Die Mitgliedstaaten haben das 10-Prozent-Ziel meist durch Steuererleichterungen oder verbindliche Beimischungsquoten für Biokraftstoffe umgesetzt.¹⁹ Beispielsweise wurde in Deutschland die seit 2004 bestehende Förderung, die ursprünglich in Form einer umfassenden Steuerbefreiung erfolgte, im Januar 2007 auf eine ordnungsrechtliche Quotenregelung umgestellt.²⁰ Die Mineralölwirtschaft wurde schrittweise verpflichtet, Biokraftstoffe konventionellen Energieträgern (Otto- und Dieselkraftstoff) zu einem Anteil von mindestens 6,25% bis 2010 beizumischen.²¹ Ab 2015 wurde die Quote von der Bezugsgröße Energie auf den Maßstab der Netto-Treibhausgasminderung umgestellt.²² Damit sollen Biokraftstoffe privilegiert werden, bei deren Herstellung weniger CO₂ freigesetzt wird.²³

1. Biokraftstoffgenerationen

Als Biokraftstoffe (*biofuels*) werden flüssige oder gasförmige Kraftstoffe aus Biomasse bezeichnet.²⁴ Die „erste Generation“ wird aus Agrarpflanzen (Ölfrüchten, Getreide und zuckerhaltigen Pflanzen) gewonnen, die traditionell zur Nahrungsgewinnung und Futtermittelproduktion genutzt werden. Sie werden deshalb in der kritischen Literatur als Agrotreibstoffe (*agrofuels*) bezeichnet.²⁵

Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ stehen für Technologien, die flüssige oder gasförmige Biomasse aus Abfällen, landwirtschaftlichen

18 Art. 3 Abs. 1 lit. b) ii) der Richtlinie Nr. 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor v. 08.05.2003, ABl. L123/42 v. 17.05.2003.

19 Siehe European Commission (2011): Recent progress in developing renewable energy sources, Brussels, SEC(2011) 130 final, S. 8.

20 Zur Entwicklung der Biokraftstoffförderung siehe Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2013, BT-Drs. 18/2437, S. 3.

21 § 37a III Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274).

22 § 37a IV BImSchG.

23 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/11131, S. 12.

24 Vgl. Definition in Art. 2 (i) RL 2009/28/EG.

25 Z.B. Ziegler 2007 (Fn. 9).

Reststoffen oder Algen gewinnen.²⁶ Diese moderne Form treibt die Agrarpreise von Nahrungspflanzen nicht unmittelbar nach oben. Nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ist ihr Beitrag zur Erreichung des 10-Prozent-Ziels doppelt zu gewichten.²⁷ Soweit Nicht-Nahrungspflanzen (z.B. Süßgräser) als Energiepflanzen großflächig angebaut werden, besteht jedoch weiterhin eine räumliche Nutzungskonkurrenz, welche die Verfügbarkeit von Nahrung verringern und die Pachtpreise ansteigen lassen kann. Bislang werden Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ kaum genutzt. Konventionelle Agrotreibstoffe machten im Jahr 2010 innerhalb der EU einen Anteil von 98,6% aus.²⁸

2. Bioenergie

Auch andere Formen der Bioenergienutzung können in Konflikt mit dem Ziel der Nahrungssicherheit geraten. Soweit Energiepflanzen massenhaft auf fruchtbaren Böden angebaut werden, konkurrieren sie mit der Nahrungs- und Futtermittelproduktion, unabhängig davon, ob aus den Agrarpflanzen letztlich Biogas für die Stromerzeugung oder flüssige Biomasse für Biokraftstoffe gewonnen wird.

Der Oberbegriff der Bioenergie steht für sämtliche Formen der Energiegewinnung aus Biomasse.²⁹ Neben dem 10-Prozent-Ziel im Verkehrsreich enthält die Erneuerbare-Energien-Richtlinie das Gesamtziel, wonach mindestens 20% des Energieverbrauchs in den Mitgliedstaaten bis Jahr 2020 aus erneuerbaren Quellen stammen sollen.³⁰ Dies setzt einen massiven Ausbau der Bioenergie voraus, welche die mit Abstand wichtigste erneuerbare Energiequelle ausmacht. So lag ihr Anteil im Jahr 2012 bei 62% der alternativen Energie.³¹ Der größte Einsatzbereich der Bioenergie ist

26 Siehe etwa European Commission (2006): *Biofuels in the European Union: A Vision for 2030 and Beyond*, Final Report of the Biofuels Research Advisory Council.

27 Art. 21 II RL 2009/28/EG.

28 Vgl. Europäische Kommission (2013): Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“ v. 27.3.2013, COM(2013) 175 final, S. 16.

29 Vgl. Definition in Art. 2 (c) RL 2009/28/EG.

30 Art. 3 I RL 2009/28/EG.

31 European Commission (2014): State of play on the sustainability of solid and gaseous biomass used for electricity, heating and cooling in the EU, SWD(2014) 259 final, Annex 1 (S. 28).

die Wärmeerzeugung aus Holz und holzartigen Reststoffen.³² Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung produzieren zugleich „grünen“ Strom, der ebenfalls aus flüssiger und gasförmiger Biomasse gewonnen wird.

Der Anteil von Biogas an der Elektrizitätserzeugung, das aus Agrarrohstoffen gewonnen wird, lag 2010 bereits bei 27% und soll weiter steigen.³³ Eine umfassende Folgebetrachtung der EU-Agroenergiepolitik müsste eigentlich neben den Auswirkungen der Nutzung flüssiger Biomasse auch die diejenigen der Biogasproduktion in den Blick nehmen. Da sich indes die einschlägigen Fachstudien und Kommissionsberichte nahezu ausschließlich mit den Folgen der Biokraftstoffpolitik befassen, liegt der Schwerpunkt im Folgenden auf den Auswirkungen des 10-Prozent-Mandats im Verkehrsbereich.

II. Landbedarf

Der Umfang an fruchtbaren Böden, die zum Anbau von Energiepflanzen benötigt werden, um das Ziel der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie im Verkehrssektor bis 2020 zu erreichen, ist schwer abzuschätzen. Der Landbedarf könnte einen Hinweis geben, ob die Biokraftstoffnutzung die Nahrungs- und Futtermittelproduktion beeinträchtigen und damit die Verfügbarkeit von Lebensmitteln gefährden könnte.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) errechnete 2006, dass die USA, Kanada und die EU jeweils 30 bis 70% ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche zum Anbau von Energiepflanzen benötigten, um 10% des Treibstoffbedarfs ihrer Transportsektoren ohne Importe aus Drittstaaten durch heimische Biokraftstoffe abzudecken.³⁴ Die Kommission schätzte 2007, dass das 10-Prozent-Ziel einen Landbedarf von insgesamt 17,5 Mio. Hektar nach sich zieht.³⁵ Dies entspricht etwa 10% der EU-Agrarfläche, die in allen 28 Mitgliedstaaten insgesamt an die 174 Mio. Hektar ausmacht.³⁶ Die britische Renewable Fuels

32 Ebd., S. 29.

33 Ebd., S. 32.

34 OECD (2006): *Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels*, S. 31.

35 European Commission (2007): *The impact of a minimum 10% obligation for bio-fuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets*, S. 8.

36 Eurostat, *Agricultural Census 2010*, abrufbar unter: <ec.europa.eu/eurostat> (Mai 2015).

Agency ging 2008 sogar von einer notwendigen Nutzungsfläche zwischen 22 und 31,5 Mio. Hektar aus.³⁷

1. Importe

Die EU könnte die Nahrungssicherheit von Drittstaaten beeinträchtigen, soweit sie Biokraftstoffe oder Energiepflanzen importiert, um die steigende interne Nachfrage zu bedienen. Obwohl die EU im Agrarbereich Einfuhrzölle erhebt, die die europäische Bioenergiewirtschaft schützen, importieren die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe und Einsatzstoffe in erheblichem Umfang aus Drittstaaten.³⁸ Schon in der Begründung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinien wird mit Blick auf das 10-Prozent-Ziel explizit auf den Vorteil der leichten Handelbarkeit von Biokraftstoffen verwiesen.³⁹

Nach der aktuellen im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Hintergrundstudie wurden im Jahr 2010 an die 20% der in der EU verbrauchten Einsatzstoffe für Bioethanol eingeführt.⁴⁰ Die Importquote von Rohstoffe für die Biodieselproduktion liege bereits bei 40%.⁴¹ Die Kommission erwartet, dass 2020 rund die Hälfte der in der EU verbrauchten Biokraftstoffe aus Energiepflanzen stammen wird, die im Ausland angebaut wurden.⁴²

2. Indirekte Landnutzungsänderungen

Durch Importe von Biokraftstoffen bzw. Energiepflanzen werden Landnutzungsänderungen in Drittstaaten verursacht, die soziale und ökologische Folgewirkungen haben können. Zugleich kann der interne Anbau von Biomasse mittelbar Auswirkungen auf die Landwirtschaft anderer Staaten

37 UK Renewable Fuels Agency (2008): The Gallagher Review of the Indirect Effects of Biofuels Production, S. 32.

38 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), No. 1.2.

39 Vgl. Erwägungsgrund (16) Richtlinie 2009/38/EG.

40 Ecofys, Frauenhofer, BBH, EGG, Winrock International (2012): Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability, S. 231.

41 Ebd., S. 230.

42 European Commission (2012): Commission Staff Working Document, Impact Assessment v. 17.10, SWB(2012) 343final, S. 21.

haben. Denn ein externer Landbedarf kann sich ebenfalls aus indirekten Landnutzungsänderungen ergeben.⁴³

Diese können auftreten, wenn Energiepflanzen auf Agrarflächen innerhalb der Union angebaut werden, die zuvor zu anderen Zwecken landwirtschaftlich genutzt wurden. Die Verdrängung der früheren Produktion kann eine Angebotslücke verursachen, die durch Importe geschlossen werden muss. So führt die verstärkte Nutzung von Rapsöl dazu, dass der Bedarf nach pflanzlichen Ölen durch Palmölimporte aus Indonesien kompensiert wird.⁴⁴ Das Ausmaß an „indirect land use changes“, die durch das EU-Biokraftstoffziel bis 2020 verursacht werden, wird vom Institute for European Environmental Policy auf bis zu 7,9 Millionen Hektar Land (eine Fläche größer als Irland) geschätzt.⁴⁵

B. Menschenrechtsverletzungen auf lokaler Ebene

Bevor auf die generellen Auswirkungen der steigenden Nachfrage nach Biomasse auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Stabilität der Nahrungssicherheit eingegangen wird, sind die Folgen des „Biomasse-Booms“ auf lokaler Ebene zu untersuchen. Generell wird der neue Markt für „bio-fuels“ als ein Hauptgrund für verstärkte Landinvestitionen in „Entwicklungsländern“ genannt.⁴⁶

I. Gefährdungslagen

Die EU-Biokraftstoffpolitik kann Großanbauprojekte für Energiepflanzen in Drittstaaten anreizen, bei deren Umsetzung es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Großflächige Landpachten und -käufe durch Agrarunternehmen beinhalten ein erhebliches Gefährdungspotenzial für lokale Gemeinden, soweit ihnen der Zugang zu Land und Wasserressourcen ohne angemessene Gegenleistung entzogen wird.⁴⁷ Grundsätzlich können sol-

43 Siehe EuropAfrica 2011 (Fn. 14), No. 5.2.3.

44 Siehe Harvey & Pilgrim 2011 (oben § 7 Fn. 161), S. 543.

45 Bowyer, C. (2010): Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU, S. 14.

46 Vgl. etwa Deininger & Byerlee 2011 (oben § 7 Fn. 74), S. 11 u. 51.

47 Oben § 7 C I 1 (S. 252f.).

che „land and water grabs“ auch innerhalb der EU auftreten. So ist vor allem die Landwirtschaft Polens und Rumäniens immer noch durch subsistenzorientierte Betriebe gekennzeichnet.⁴⁸ Tatsächlich sind vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden von Landvertreibungen betroffen, weil ihre Nutzungsrechte kaum geschützt sind.⁴⁹ Ein Beispiel für die gravierenden Folgen des Energiepflanzenanbaus in ärmeren Ländern stellt der Fall „Sun Biofuels“ dar, auf den sich die NGO Action Aid bezieht.⁵⁰ Nachdem die britische Firma 2009 in der tansanischen Gemeinde Kisarwe begonnen hatte eine Landfläche von 8,200 Hektar Land zu säubern und ein Viertel der Fläche mit *Jatropha* zu bepflanzen, entließ sie 2011 alle 700 Beschäftigten. Das Unternehmen „Sun Biofuels“ wurde an einen neuen Investor verkauft, der das Projekt in den Status der Pilotphase zurückstufte. Damit haben die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde erst den Zugang zu Land und dann die versprochenen Arbeitsplätze verloren.

1. Landnutzungsrechte

Die Leitlinien des FAO-Welternährungskomitees über eine verantwortliche Landnutzungspolitik (2012) enthalten Anforderungen an großflächige Landinvestitionen wie die vorherige Durchführung einer sozialen und ökologischen Verträglichkeitsprüfung, die als menschenrechtliche Mindeststandards zu deuten sind.⁵¹ Generell ist der Entzug von Land mit dem Recht auf Selbstversorgung nur in Einklang zu bringen, wenn betroffene Kleinproduzierende in den Planungsprozess eingebunden werden und eine angemessene Entschädigung (z.B. einen gleichwertigen Ressourcenzugang) erhalten.⁵²

48 KOM 2011 (oben § 3 Fn. 76), S. 16.

49 Siehe Núñez (oben § 5 Fn. 123), S. 591ff., m.w.N.

50 Action Aid (2012): Fuel for thought: Addressing the social impacts of EU biofuels policies, S. 20-23.

51 Oben § 7 C I 2 (S. 254ff.).

52 Zum Schutz vor Vertreibungen oben § 5 B III 1 (S. 196ff.).

2. Ökologische Folgeschäden

Großflächige Anbauprojekte können ökologische Folgeschäden nach sich ziehen, die eine Verletzung des Rechts auf Selbstversorgung bewirken.⁵³ Asbjørn Eide gibt zu bedenken, dass die Ausbreitung von Monokulturen nicht nur zur Marginalisierung kleinbäuerlicher Betriebe führen, sondern zugleich zu Übernutzungen natürlicher Ressourcen beitragen kann, die ebenfalls die lokale Nahrungssicherheit gefährden.⁵⁴

II. Zurechenbarkeit

Doch sind Menschenrechtsverletzungen, die sich in Folge von Anbauprojekten für Energiepflanzen in Drittstaaten ereignen, überhaupt der Europäischen Union zurechenbar? Generell ist zwar zunächst der Territorialstaat verpflichtet, die Menschenrechte seiner Bevölkerung zu schützen.⁵⁵ Unternehmen haben ihrerseits zumindest die Pflicht, die Menschenrechte anderer zu achten.⁵⁶ Indes ist es angesichts fehlender effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten in ärmeren Ländern gleichwohl angezeigt, nach einer parallelen Verantwortung der EU aufgrund ihrer Biokraftstoffpolitik zu fragen.

1. Aktive Beihilfehandlung

Wird eine Zurechenbarkeit von einer aktiven Unterstützungshandlung abhängig gemacht,⁵⁷ könnten Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten kaum der Union zugerechnet werden. Ein kausaler Nexus wäre allenfalls anzunehmen, wenn z.B. die Europäische Investitionsbank oder eine mitgliedstaatliche Bank einen Förderkredit für ein bestimmtes Agrarprojekt ausgegeben hätte, das in vorhersehbarer Weise die Menschenrechte ge-

53 Zur Bedeutung von Umweltschäden oben § 5 B (S. 199).

54 Eide 2008 (Fn. 16), S. 17; siehe auch *Diop, D., Blanco, M., Flammini, A., et al.* (2013): *Assessing the Impact of Biofuels Production on Developing Countries from the Point of View of Policy*, S. 72ff.

55 Oben § 2 C II 1 b (S. 75).

56 Oben § 8 A III (S. 271).

57 Zu diesem Maßstab oben § 8 B II 2 (S. 275).

fährdet. Die generelle Förderung von Biokraftstoffen wäre allein nicht ausreichend, um eine Menschenrechtsverantwortlichkeit zu begründen.

2. Sitz des Unternehmens

Nach Ansicht von Fons Coomans ist der Sitz des Unternehmens ausschlaggebend, das Menschenrechte anderer im Ausland missachtet. Als Beispiel eines Sachverhalts, der eine extraterritoriale Schutzpflicht auslöst, nennt Coomans den Fall der gewaltsamen Vertreibung einer indigenen Gemeinschaft von ihrem angestammten Land, die ein ausländisches Unternehmen zu verantworten hat.⁵⁸ Demnach käme es darauf an, nachzuweisen, dass ein Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat ein Anbauprojekt zu verantworten hat, das zu Menschenrechtsverletzungen führte.

In der Fachliteratur besteht ein weitgehender Konsens, dass europäische Firmen, insbesondere mit Blick auf Biomasseprojekte, zu zentralen Akteuren im Bereich großflächiger Landgeschäfte geworden sind.⁵⁹ Eine Studie beziffert die Landfläche, die EU-Firmen insgesamt in der Region Subsahara-Afrika mit dem Ziel des Anbaus von Energiepflanzen gepachtet haben, auf 5,4 Mio. Hektar.⁶⁰ Die Studie von Europafrica listet 15 Projekte unter Beteiligung europäischer Investoren auf, bei denen Anwohnerinnen und Anwohner vertrieben, nicht ausreichend entschädigt oder nicht hinreichend konsultiert wurden.⁶¹

III. Einschätzung

Bei der Beurteilung der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit der Europäischen Union sollte zwischen konkreten Entschädigungspflichten und einer generellen Schutzpflicht unterschieden werden.

58 Coomans 2011 (oben § 8 Fn. 1), S. 31.

59 Vgl. *Couta, L.* (2014): Addressing Human Rights Aspects of “Land Grabbing”, S. 13 (m.w.N.).

60 *Schoneveld, G. C.* (2014): “The Geographic and Sectoral Patterns of Large-Scale Farmland Investments in Sub-Saharan Africa”. In: *Food Policy* 48, S. 41.

61 Europafrica 2011 (Fn. 14), Anhang V (S. 117ff.).

1. Einzelfälle

Im Einzelfall könnte geprüft werden, ob eine konkrete Menschenrechtsverletzung der Union zuzurechnen ist, weil sie durch ihre Biokraftstoffpolitik einen entscheidenden ökonomischen Anreiz für ein Anbauprojekt gesetzt hat, das zu Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Obwohl die EU eine Importabhängigkeit mit Blick auf Einsatzstoffe für die Biokraftstoffherstellung stets prognostiziert hat, ignorierte sie die Warnungen von NGOs und anderen Stimmen, wonach der externe Landbedarf zu „land and water grabs“ im globalen Süden beitragen könnte. Deshalb könnte argumentiert werden, dass sie zumindest in vorhersehbarer Weise die Verletzung des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten in Kauf genommen hat.

Nach diesem Maßstab müsste der Export in die EU ein maßgeblicher Investitionsgrund gewesen sein. Die an den Menschenrechtsmissachtungen beteiligten Investoren müssten die Union als primären Exportmarkt anvisiert haben. Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Hintergrundstudie schätzt, dass jeder zehnte Biokraftstoff-Investor ein Auge auf den EU-Markt geworfen hat.⁶²

2. Verpflichtung zu Vorsorgemaßnahmen

Die EU könnte aufgrund ihrer Biokraftstoffpolitik zudem zur Ergreifung angemessener Vorsorgemaßnahmen im Sinne einer extraterritorialen Schutzpflicht verpflichtet sein. Nach Sigrun Skogly sind transnational agierende Unternehmen einer Kontrolle zu unterwerfen, um die entschädigungslose Verdrängung von Subsistenzbäuerinnen und -bauern zu verhindern.⁶³ Der UN-Ausschuss des Anti-Rassismus-Abkommens forderte Kanada auf, geeignete legislative oder administrative Maßnahmen zu ergreifen, um Handlungen von transnationalen Unternehmen mit Sitz im Inland zu Lasten indigener Rechte im Ausland zu verhindern und diese zur Verantwortung zu ziehen.⁶⁴ Allgemein ist auf die Maßstäbe der Vorhersehbar-

62 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 302.

63 Skogly, S. (2007): “The Right to Adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations”. In: Max Planck UNYB 11, S. 339 (354).

64 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations – Canada, 25.05.2007, UCERD/C/CAN/CO/18 (2007), Rn. 17.

keit von Menschenrechtsverletzungen und der tatsächlichen Einflussmöglichkeit des Völkerrechtssubjekts abzustellen.⁶⁵

Die zahlreichen Studien und NGO-Berichte über Verletzungen von Landnutzungsrechten und soziale und ökologische Folgeschäden durch großflächige Anbauprojekte sprechen insgesamt für die Annahme einer erheblichen Menschenrechtsgefährdung, der die EU mit angemessenen Gegenmaßnahmen begegnen sollte.

a. Soziale Nachhaltigkeitsstandards

Eine Möglichkeit, den Konflikt zwischen der expansiven Biokraftstoffförderung und den Menschenrechten zu entschärfen, bestünde in der Festbeschreibung verbindlicher sozialer Standards für die Produktion von Energiepflanzen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält bislang lediglich „grüne“ Nachhaltigkeitskriterien: Demnach darf Biomasse nicht in ökologisch sensiblen Gebieten angebaut werden.⁶⁶

Das Europäische Parlament hat frühzeitig eine Pflicht zur Nachweisführung der Respektierung von Landnutzungsrechten und der Einhaltung sozialer Mindeststandards für Landarbeitende eingefordert.⁶⁷ Asbjørn Eide sieht in verbindlichen sozialen Kriterien ebenfalls einen geeigneten Weg, um die negativen Auswirkungen der Biokraftstoffnutzung zu minimieren.⁶⁸ Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen hält verpflichtende Sozialstandards angesichts der hohen Unsicherheiten und Risiken bei der Produktion und Nutzung von Bioenergie für unverzichtbar.⁶⁹ In diesem Sinne empfiehlt eine kürzlich im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie angesichts der negativen Folgen von Landgeschäften in ärmeren Ländern „social criteria“ wie die Pflicht zur freien, vorherigen Zustimmung betroffenen Gemeinden einzuführen.⁷⁰

65 Oben § 8 B III (S. 276ff).

66 Siehe Regelung in Art 17 Abs. 3 bis 5 RL 28/2009/EG.

67 Vgl. Europäisches Parlament (2008): Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit v. 15. Juli, 2008/0016 (COD), Änderungsantrag 79.

68 Eide 2008 (Fn. 16), S. 47ff.

69 WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), Nr. 10.3.2 (S. 247).

70 Diop & Blanco et al. 2013 (Fn. 54), No. 7.2.8 (S. 112): “Consider expansion of the sustainability criteria to include social criteria, food security, access to natural re-

Die Europäische Union könnte sich inhaltlich an den Anforderungen der Leitlinien des FAO-Welternährungskomitees (2012) orientieren und den Nachweis einer sozialen und ökologischen Verträglichkeitsprüfung verlangen.⁷¹ Daneben könnten die von Olivier de Schutter entwickelten elf Mindeststandards für großflächige Landinvestitionen für verbindlich erklärt werden.⁷² Neben der Pflicht zur Einholung einer vorherigen, informierten Zustimmung betroffener Gemeinden könnte die Festlegung einer angemessenen Gewinnbeteiligung,⁷³ die Förderung arbeitsintensiver Anbaumethoden⁷⁴ und der Vorbehalt eines Mindestanteils der Agrarfläche für die Versorgung lokaler Märkte verpflichtend sein.⁷⁵

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass eine Überwachung von Nachhaltigkeitskriterien im Ausland aufgrund technischer und administrativer Schwierigkeiten sowie des internationalen Rechts nicht empfehlenswert sei.⁷⁶ Möglich wäre es jedoch (wie hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeitskriterien geschehen),⁷⁷ private Zertifizierungsmechanismen zuzulassen. Außerdem sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie als alternativen Weg die Möglichkeit vor, Nachhaltigkeitsstandards in Abkommen mit Anbaustaaten zu integrieren.⁷⁸

b. Klagemöglichkeiten gegen transnationale Unternehmen

Des Weiteren ist die Einführung von Klagemöglichkeiten gegen Unternehmen zu erwägen, die in „land and water grabs“ involviert sind. Verbindliche Nachhaltigkeitskriterien könnten die menschenrechtlichen Sorg-

sources such as land and water and principle of free, prior and informed consent for communities affected by land transaction for biofuels.”

71 CFS-Leitlinien 2012 (oben § 5 Fn. 84), Nr. 12.10.

72 *De Schutter, O.* (2009d): Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge. A Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December.

73 Ebd., principle 4.

74 Ebd., principle 5.

75 Ebd., principle 8.

76 European Commission (2008): Annex of the Impact Assessment: Document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, SEC(2008) 85, VOL. II, 143, S. 132.

77 Art. 18 I bis III RL 2009/28/EG.

78 Art. 18 IV RL 2009/28/EG.

faltspflichten von Unternehmen konkretisieren und damit Haftungsmaßstäbe entfalten. So empfehlen die Leitlinien des Welternährungskomitees (2012) dem Heimatstaat von Unternehmen, die Landgeschäfte im Ausland tätigen, den Zugang zu angemessenem Rechtsschutz sicherzustellen, damit negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und legitime Nutzungsrechte in den Anbaustaaten sanktioniert werden können.⁷⁹

C. Gefährdung der Nahrungssicherheit in Drittstaaten?

Schließlich ist zu fragen, ob die Auswirkungen der EU-Biokraftstoffpolitik auf die Nahrungssicherheit bereits ein solches Ausmaß erreicht haben, dass allein ein umfassender Stopp ausreichen würde, um den Menschenrechten wie dem Recht auf Nahrung zu genügen.

Unter Verweis auf die ETO-Prinzipien wirft Europafrica der Europäischen Union vor, in vorhersehbarer Weise zu „food insecurity“ in afrikanischen Ländern beizutragen.⁸⁰ In ähnlicher Weise hat de Schutter als Special Rapporteur on the Right to Food eine holistische Sichtweise eingenommen und kritisiert, dass die EU-Biokraftstoffförderung nicht nur Anreize für großflächige Landinvestitionen in Ländern mit unsicheren Landnutzungsrechten schaffe, sondern generell den Druck auf Land und Wasserressourcen erhöhe und die Lebensmittelpreise antreibe.⁸¹

I. Nahrungsunsichere Länder

Der Anbau von Energiepflanzen kann die Verfügbarkeit von Lebensmitteln beeinträchtigen, soweit nicht mehr genügend natürliche Ressourcen für die Nahrungsgewinnung vorhanden sind. So beklagt das NGO-Bündnis Europafrica mit Blick auf die EU-Förderpolitik:

Yet, it is striking to note that agrofuels are produced and/or planned to be produced in some of the most food insecure countries in Africa. For instance, in Mozambique, where approximately 35% of households are chronically food

79 CFS-Leitlinien 2012 (oben § 5 Fn. 84), Nr. 3.2.

80 Europafrica 2011 (Fn. 14), S. 49ff.

81 De Schutter, O. (2013): Note on the Impacts of the EU Biofuels Policy on the Right to Food, Statement based upon letter sent to EU institutions, 16 April.

insecure, a mere 32,000 hectares out of the 433,000 approved for agriculture investment between 2007 and 2009 were for food crops.⁸²

1. EU-Importe

Derzeit werden Biokraftstoffe und Rohstoffe für ihre Produktion allerdings weit überwiegend aus reicheren Ländern mit wettbewerbsfähigen Agrarsektoren, namentlich aus Argentinien, Brasilien und den USA (Soja), Brasilien (Zuckerrohr), USA (Mais) sowie Indonesien und Malaysia (Palmöl) eingeführt.⁸³ Ärmere „Entwicklungsländer“ haben sich bislang nur in einem geringen Umfang zu einem Anbieter von Energiepflanzen entwickelt.⁸⁴ Viele Jatropha-Projekte in der Region Subsahara-Afrika haben sich als unwirtschaftlich erwiesen und sind aufgegeben worden.⁸⁵ Derzeit ist es aufgrund von Importstatistiken kaum möglich nachzuweisen, dass die Verfügbarkeit von Nahrung durch die EU-Biokraftstoffförderung in anderen Ländern beeinträchtigt wird.

2. Importerwartungen

Kritische Stimmen argumentieren mit dem Vorsorgegrundsatz. Es sei zumindest zu erwarten, dass die zunehmende Nachfrage nach Biokraftstoffen durch Importe aus der Region Subsahara-Afrika gedeckt werde.⁸⁶ Und in der Tat ist von einem steigenden Bedarf bis 2020 auszugehen. Im Jahr 2010 wurden ca. 5,7 Millionen Hektar für die Biokraftstoffnutzung in der EU benötigt, wovon 3,2 Mio. ha. in den Mitgliedstaaten und 2,4 Mio. ha. im Ausland lagen.⁸⁷ Der „biofuel“-Konsum deckte allerdings nur 4,27% des gesamten Energiebedarfs im Verkehrssektor.⁸⁸ Diese Zahlen legen es nahe, dass die Mitgliedstaaten, um das 10-Prozent-Ziel zu erreichen, vermehrt auf Importe angewiesen sein werden. Angesichts dessen sollte die

82 EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 62.

83 Vgl. Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), Table 44 (S. 231) u table 45 (S. 232).

84 Diop & Blanco et al. 2013 (Fn. 54), Nr. 4.1 (S. 26ff).

85 Ebd., S. 66 und Nr. 7.1.1 (S. 103).

86 EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 55.

87 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 248.

88 Ebd., S. 201.

EU weiterhin beobachten, in welchem Umfang sie Agrotreibstoffe und Energiepflanzen aus nahrungsunsicheren Ländern einführt.

II. Nahrungspreise

Grundsätzlich besteht ein breiter Konsens, dass die weltweite Förderung von Biokraftstoffen eine wesentliche Ursache für den Trend hin zu steigenden und abrupt schwankenden Weltagrarpreisen darstellt.⁸⁹ Im Zeitraum 2007-2009 wurden erhebliche Anteile der Welternte wichtiger Pflanzen zu „biofuels“ verarbeitet (20% des Zuckerohrs, 9% der Ölfrüchte und des Grobgetreides sowie 4% aller Zuckerrüben).⁹⁰

Gleichwohl konnte sich das Europäische Parlament mit seiner ursprünglichen Forderung der Verankerung eines Mechanismus, der die Suspendierung der Biokraftstoffförderungen in Zeiten besonders hoher Weltagrarpreise ermöglicht hätte, nicht durchsetzen.⁹¹

1. Recht auf erschwingliche Preise

Angesichts der Armut weiter Teile der Weltbevölkerung, insbesondere der vulnerablen Lage vieler Kleinproduzierender, die Netto-Käufer von Nahrung sind, stellen steigende Weltagrarpreise jedenfalls kurzfristig eine erhebliche Gefahr für das Recht auf Nahrung dar.⁹² Zu diesem Ergebnis kommt auch eine kürzlich veröffentlichte Weltbankstudie. Danach erhöhen die durch die weltweite Biokraftstoffförderung ausgelösten Preissteigerungen zwar das Einkommen von Landarbeitenden, haben insgesamt jedoch negative Auswirkungen auf die Nahrungssicherheit, weil sie die Zugänglichkeit erschweren.⁹³

Die Förderung von Bioenergie kann zudem dazu führen, dass sich auf lokaler Ebene die Pachtpreise erhöhen, so dass der Zugang zu Land er-

89 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 72; Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 19.

90 Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 19.

91 EP 2008 (Fn. 67), Änderungsantrag 112.

92 Zu den Folgen steigender Weltagrarpreise oben § 7 A (S. 234ff.).

93 *Cororaton, C. B. & Timilsina, G. R.* (2012): Impacts of Large-Scale Expansion of Biofuels on Global Poverty and Income Distribution, S. 30.

schwert wird.⁹⁴ Auch können andere Produktionskosten (z. B. die Preise für Düngemittel) durch den verstärkten Anbau von Energiepflanzen nach oben getrieben werden.

2. Der Anteil der EU

Ungeklärt geblieben ist die Frage, in welchem Umfang die EU-Biokraftstoffpolitik für steigende Lebensmittelpreise verantwortlich gemacht werden kann. Nach einer Studie des Institute for European Environmental Policy (IEEP) führt die Nutzung von „biofuels“ in der Union bis 2020 zu Preissteigerungen an den Weltagrarmärkten, die mit Blick auf Ölsaaten (bis zu 20%) und pflanzliche Öle (bis zu 36%) signifikant ausfielen.⁹⁵

Daraus leitet die NGO Oxfam die Schlussfolgerung ab, dass

Given the importance of cooking oil in the preparation of the food eaten by billions of people every day, spikes in its price have a significant impact on poverty and hunger, for people in both importing and exporting countries.⁹⁶

Die NGO ActionAid fordert ebenfalls die Aufgabe der EU-Biokraftstoffförderung.⁹⁷

Wie das Fachinstitut IEEP indes selbst hervorhebt, schwanken die von ihm untersuchten Studienergebnisse erheblich. So liegen die Schätzungen mit Blick auf Getreide zwischen 1 und 22%, bei Ölsaaten zwischen 8 und 20% und bei pflanzlichen Ölen zwischen 5 und 36%.⁹⁸ Das IEEP kommt selbst zu dem Schluss, dass die Auswirkungen weder massiv noch vernachlässigbar seien.⁹⁹

94 Mit Blick auf die Landpreise in Deutschland, siehe WWF (2011a): Energie im großen Sti(e)l, S. 5.

95 Kretschmer, B., Bowyer, C. and Buckwell, A. (2012): EU Biofuel Use and Agricultural Commodity Prices: A Review of the Evidence Base, S. 5.

96 Oxfam (2012) The Hunger Grains – The Fight is on. Time to Scrap EU Biofuel Mandates, S. 14.

97 Action Aid (2012b): Biofuelling the global food crisis: why the EU must act at the G20, S. 13.

98 IEEP 2012 (Fn. 95), S. 5.

99 Ebd.: “The price changes projected into the future found in the studies reviewed here are all *positive, but not massive*, especially in comparison to the recently experienced global commodity price spikes. But they are not negligible either.” (S. 49).

Die IEEP-Studie legt jedenfalls nahe, dass ein erhebliches Risiko besteht, dass die steigende Nachfrage der EU nach Biokraftstoffen bis 2020 zur Steigerung der Weltagrarpreise wichtiger Agrargüter beitragen wird. Zwar lassen die genannten Schätzungen keine Schlüsse zu, in welchem Ausmaß sich steigende Weltagrarpreise jeweils auf die nationale Preisentwicklung auswirken.¹⁰⁰ Mit Blick auf die Preiskrise 2007/2008 konnte jedoch beobachtet werden, dass gerade die Märkte in Low-Income and Food-Deficit Countries empfindlich auf Weltmarktpreise reagieren, so dass mit einer Preisübertragung zu Lasten ärmerer Haushalte im globalen Süden zu rechnen ist.¹⁰¹

Angesichts des hohen Risikos steigender Weltagrarpreise und der Gefährdung der lokalen Nahrungssicherheit durch großflächige Anbauprojekte ist die EU-Biokraftstoffförderung als eine rückschrittliche Maßnahme einzustufen,¹⁰² die gemäß der Dogmatik des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur gerechtfertigt werden kann, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die positiven Folgen die zu erwartenden abträglichen Auswirkungen für Menschenrechte überwiegen.¹⁰³

3. Rechtfertigung

Die EU müsste demnach den Nachweis antreten, dass ihre Biokraftstoffpolitik die Nahrungssicherheit anderer Länder insgesamt verbessert. So behauptet die Europäische Kommission, dass durch die EU-Biokraftstoffförderung im Ausland mehr als eine Millionen Arbeitsplätze entstanden seien.¹⁰⁴ Dabei handelt es sich allerdings um Schätzungen einer Studie, die im Auftrag der Biokraftstoffindustrie erstellt wurde und sich im Übrigen auf den Beschäftigungseffekt des weltweiten Biokraftstoffmarkts bezieht.¹⁰⁵ Aus Sicht des Rechts auf Nahrung käme es darauf an, aufzuzei-

100 Vgl. Überlegungen bei IEEP 2012 (Fn. 95), S. 46f.

101 Oben § 7 A I 2 (S. 236).

102 So generell mit Blick auf Biokraftstoffprogramme reicherer Länder *de Schutter, O.* (2008): Building Resilience, Report of the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/9/23, Annex II, Rn. 5.

103 Zur Figur des Rückschrittsverbots oben § 2 C 4 (S. 69).

104 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

105 Siehe Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 302 mit Verweis auf *Urbanchuk, J. M.* (2012): Contribution of biofuels to the global economy, table 4 (S. 17).

gen, in welchem Ausmaß neue Einkommensmöglichkeiten in nahrungsun-sicheren Ländern geschaffen wurden.

Die Frage, ob und inwieweit die Nutzung von Biokraftstoffen geeignet ist, um das Ziel des Klimaschutzes zu erreichen, das mittelbar der Nahrungssicherheit zu Gute kommt, ist wissenschaftlich höchst umstritten. Nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie müssen Biokraftstoffe ein Treibhausgas-Minderungspotenzial von mindestens 35% gegenüber fossilen Kraftstoffen aufweisen.¹⁰⁶ Die Richtlinie legt zugleich Standardwerte und Berechnungsmethoden fest.¹⁰⁷ Das tatsächliche CO₂-Einsparungspotenzial wird in der wissenschaftlichen Natur jedoch sehr unterschiedlich bewertet.¹⁰⁸ Besonders umstritten ist die Bilanzierung von Treibhausgasen, die durch indirekte Landnutzungsänderungen hervorgerufen werden.¹⁰⁹

III. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung

Zu fragen bleibt, ob die Europäische Union dem prozeduralen Gebot der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung gerecht geworden ist.¹¹⁰ Das Strategische Rahmenwerk des FAO-Welternährungskomitees legt Staaten nahe, auf Grundlage wissenschaftlich fundierter Folgenabschätzungen mögliche Vor- und Nachteile der Biokraftstoffförderung für die Nahrungssicherheit abzuwägen, um Biomasse nur dort zu produzieren, wo dies sozial, ökonomisch und ökologisch zuträglich ist.¹¹¹ Sebastian Heselhaus sieht die EU als verpflichtet an, die abträglichen Folgen ihrer Biokraftstoffpolitik auf das Recht auf Nahrung in Drittstaaten zu berücksichtigen.¹¹² Das NGO-Bündnis Europafrica bemängelt explizit das Fehlen einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung.¹¹³

Ann Sofie Cloots fordert zu Recht, dass genuine „right to food“-Folgenabschätzungen nicht nur makroökonomische Aspekte erfassen, son-

106 Art 17 II RL 28/2009/EG.

107 Art 19 RL 28/2009/EG.

108 Vgl. HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 49.

109 Ebd., S. 89.

110 Oben § 8 B III 3 (S. 278).

111 CFS-Rahmenwerk 2012 (oben § 3 Fn. 35), C, Rn. 44, lit. i).

112 Heselhaus, S. (2009): „Biokraftstoffe und das Recht auf Nahrung“. In: AVR 47, S. 122.

113 So auch Europafrica 2011 (Fn. 14), S. 89.

dern die Auswirkungen für verschiedene Gruppen in den Blick nehmen sollten: So seien die Folgen für „rural and urban poor; farmers, processing firms and distributors; large scale producers and smallholders; and landowners and landless farmers“ zu ermitteln.¹¹⁴

1. Sekundärrechtliche Berichtspflichten

Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist die Kommission ausdrücklich verpflichtet regelmäßig über mögliche abträgliche soziale Folgen der Biokraftstoffpolitik Bericht zu erstatten.¹¹⁵ Danach berichtet sie

alle zwei Jahre über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoff im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit in der Gemeinschaft und in Drittländern sowie über die Folgen der Biokraftstoff-Politik der Gemeinschaft hinsichtlich der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen, insbesondere für die Menschen in Entwicklungsländern, und über weitergehende entwicklungspolitische Aspekte. In den Berichten ist auf die Wahrung von Landnutzungsrechten einzugehen.

2. Folgenabschätzungen der Kommission

Einen entsprechenden Fortschrittsbericht hat die Kommission erst 2013 vorgelegt.¹¹⁶ Damit ist sie dem menschenrechtlichen Gebot einer umfassenden Verträglichkeitsprüfung nur ansatzweise gerecht geworden. Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass das Unionsorgan nicht die gesamte Agroenergieförderung (einschließlich der Biogasnutzung zur Stromerzeugung) evaluiert hat, sondern lediglich auf die Folgen der Biokraftstoffnutzung eingegangen ist.¹¹⁷ Wie die Magdalena A. Kropiwnicka bemängelt, nimmt die Kommission allein die Auswirkungen im Jahr 2010 zur Kenntnis, ohne die langfristigen Folgen bis 2020 zu prognostizieren.¹¹⁸

114 Cloots, A. S. (2011): Biofuels and the Right to Food: An Uneasy Partnership, in: Cordes/De Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 108.

115 Art. 17 Abs. 7, UAbs. 2 RL 2009/28/EG.

116 KOM 2013 (Fn. 28).

117 Siehe oben A I 2 (S. 325).

118 Kropiwnicka, M. A. (2013): *The European Commission's Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability Reports 2013: A Critical Analysis of the Coverage of Land Rights and Socio Economic Impacts*.

a. Nahrungspreise

Die Kommission hält eine differenzierte Folgenanalyse angesichts des geringen Umfangs der Preissteigerungen für unnötig. Schon in ihrem „impact assessment“ (2008) vertrat das Unionsorgan die Ansicht, dass steigende Agrarpreise zwar ambivalente Folgen für die „food security“ hätten, die Auswirkungen der EU-Biokraftstoffförderung im Vergleich zum rigiden US-amerikanischen Förderprogramm indes vernachlässigbar seien:

Demand for agricultural commodities to make biofuels will tend to cause their price to rise, and can also affect access to food, availability of food and stability of food supply. These factors can worsen the food security of the poorest in the world. On the other hand, increases in food prices will be beneficial for those who earn their living from producing food.¹¹⁹ (...)

The food security impacts of the EU policy, both positive and negative, are therefore likely to be relatively small.¹²⁰

In ihrem Fortschrittsbericht (2013) betont die Kommission, dass die preistreibende Wirkung der erhöhten EU-Biokraftstoffnachfrage sehr gering sei.¹²¹ Das Unionsorgan verweist auf die Ergebnisse einer in ihrem Auftrag erstellten Studie, die den Einfluss der europäischen „biofuel policy“ auf historische Preisspitzen abschätzt. Demnach verwendete die EU im Zeitraum 2010/2011 lediglich 3% ihrer gesamten Getreidenutzung für Biokraftstoffe, so dass die internationalen Getreidepreise um 1 bis 2% gestiegen seien.¹²² Da die Nachfrage nach Biodiesel in der EU höher sei, werde der globale Preiseffekt auf Ölsaaten (Raps, Soja, Palmöl) in den Jahren 2009/2010 auf 4% geschätzt.¹²³ Dieser Ansatz ist jedoch zu einseitig, weil er die langfristigen Folgen der bis 2020 steigenden Biokraftstoffnachfrage außer Acht lässt.

b. Landverfügbarkeit

Grundsätzlich geht die Kommission davon aus, dass global betrachtet eine Fläche von bis zu 780 Mio. Hektar Land für den Anbau von Energiepflan-

119 Vgl. KOM 2008 (Fn. 76), S. 129.

120 Ebd., S. 131.

121 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

122 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 284.

123 Ebd., S. 285.

zen zur Verfügung steht.¹²⁴ Wie die zitierte Studie des Intergovernmental Panel on Climate Change jedoch selbst ausführt, wird das Landpotenzial, das bis 2050 zur Verfügung steht, je nach Szenario (Weltbevölkerung, technologischer Fortschritt etc.) höchst unterschiedlich bewertet.¹²⁵ Das FAO-Expertengremium High Level Panel of Experts verweist auf eine Vielzahl von Studien, die von einem stark ansteigenden Landbedarf für Nahrung, Holz und Städte ausgehen.¹²⁶

Außerdem ist zu fragen, in welchem Umfang die Europäische Union legitimiert ist, die natürlichen Ressourcen anderer Länder zu nutzen. Umweltorganisationen wie der World Wildlife Fund haben den Begriff des „virtuellen Flächenimports“ geprägt.¹²⁷ Nach Berechnung der NGO hat die EU aufgrund ihrer Handelsbilanzdefizite im Agrarbereich in den letzten Jahrzehnten häufig mehr als 30 Mio. Hektar Land virtuell importiert.¹²⁸ Eine kürzlich veröffentlichte Studie verschiedener Umweltorganisationen schätzt, dass die EU im Jahr 2007 rund 40% ihres Landbedarfs aufgrund der hohen internen Nachfrage nach Agrarprodukten aus Drittländern bezieht.¹²⁹ Vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfs nach Nahrung, der schleichenden Ressourcenübernutzung und des Klimawandels sollte die EU ihren hohen „Land-Fußabdruck“ reduzieren.

Außerdem ist der Kommission eine eingeschränkte Sichtweise vorzuwerfen, weil sie allein das globale biophysische Potenzial beziffert.¹³⁰ Außer Acht gelassen wird, dass gerade in Afrika und Lateinamerika scheinbar brach liegendes Land von Kleinproduzierenden genutzt wird oder eine ökologische Bedeutung hat.¹³¹ Die den Verfügbarkeitsstudien, die das Landpotenzial bestimmen, zu Grunde liegenden Satelliten- und Flugzeugaufnahmen erfassen indes nicht die unsichtbaren Elemente, die Aufschluss darüber geben könnten, wie Land tatsächlich genutzt wird, welche Rechte

124 KOM 2012 (Fn. 42), No. 2.2.3

125 IPCC (2012): Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report, table 2.2 (S. 226).

126 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), Nr. 4.1.2 (S. 80ff.).

127 Vgl. WWF (2011a): Fleisch frisst Land.

128 Ebd.

129 Global 2000 u.a. (2013): Kein Land in Sicht. Wie viel Land benötigt Europa weltweit zur Deckung seines hohen Konsums, S. 3.

130 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), S. 26.

131 Ebd.

verschiedene Nutzende inne haben oder welche soziale und ökologische Funktion das Land erfüllt.¹³²

c. Landnutzungsrechte

Nach Ansicht der Europäischen Kommission lässt sich nicht nachweisen, ob die „EU biofuel policy“ zum Missbrauch von Landnutzungsrechten in Drittstaaten beiträgt. Einer Nachweisführung stünde der zeitliche Abstand zwischen Landerwerb und Biokraftstoffherstellung und Unzulänglichkeiten der Datenbank „ILC Land Matrix“ entgegen.¹³³

Diese Schlussfolgerung ist kaum nachzuvollziehen. Erstens verhindern die langen Anlaufzeiten von drei bis fünf Jahren für Biokraftstoffprojekte allein die Möglichkeit, aus den vorliegenden Herkunftsangaben über Importe von „biofuels“ und relevanten Einsatzstoffen aus dem Jahr 2010 Rückschlüsse auf Landgeschäften in Drittstaaten zu ziehen, die erst nach dem Inkrafttreten der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (2009) erfolgt sind.¹³⁴ Zweitens verschweigt die Kommission, dass die von ihr in Auftrag gegebene Studie die EU-Biokraftstoffpolitik allein im Zeitraum 2009/2010 für Landgeschäfte mit abträglichen sozialen Folgen in einem Umfang von bis zu 160.000 Hektar verantwortlich macht.¹³⁵ Drittens ist zu kritisieren, dass das Unionsorgan keine eigene Feldforschung vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben hat. Die Hintergrundstudie basiert allein auf einer eingeschränkten Auswertung der verfügbaren Daten der „ILC Land Matrix“. ¹³⁶ Die Kommission bzw. die von ihr in Auftrag gegebene Studie hätte zumindest auf einschlägige NGO-Fallstudien eingehen können, um zu untersuchen, inwieweit Menschenrechtsverletzungen der EU zuzurechnen sind.

132 Ebd.

133 KOM 2013 (Fn. 28), S. 18.

134 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 296.

135 Ebd., S. 302.

136 In den Blick genommen wurden allein die jeweils fünf umfangreichsten Projekte im Zeitraum 2009/2010 einer Region, bei denen es zu Unregelmäßigkeiten gekommen sein soll, ebd.

d. Arbeitsbedingungen und ILO-Kernkonventionen

Mit Blick auf Drittländer, die eine bedeutende Rohstoffquelle für die in der Gemeinschaft verbrauchte Biokraftstoffe darstellen, schreibt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie vor, zu prüfen, ob das betreffende Land die acht ILO-Kernkonventionen ratifiziert und umgesetzt hat.¹³⁷

In seinem Fortschrittsbericht stellt die Kommission lapidar fest, dass die meisten Nicht-EU-Länder zwar die grundlegenden Übereinkommen ratifiziert hätten, die Durchsetzung dort indes weniger stark ausgeprägt als in der EU oder in den USA sei, die viele dieser Übereinkommen nicht ratifiziert hätten.¹³⁸ Die Kommission verschweigt, dass Kinderarbeit in den Agrarsektoren vieler „Entwicklungsländer“ weiterhin ein strukturelles Problem darstellt und Zwangsarbeit in dem Palmölsektor Indonesiens und Malaysias weit verbreitet ist.¹³⁹ Auf den Trend zur vollständigen Mechanisierung der Ernte (z.B. von Zuckerrohr in Brasilien), die zum Abbau von saisonalen Arbeitsplätzen führen, wird ebenso wenig eingegangen.¹⁴⁰

D. Einordnung

Das Beispiel eines global expandierenden Bioenergiemarktes verdeutlicht, wie schwierig es ist, einzelne Akteurinnen und Akteure für die Weltnahrungssunsicherheit verantwortlich zu machen.

Die Verantwortung der Europäischen Union

Gleichwohl trägt die Europäische Union aufgrund ihrer expansiven Biokraftstoffförderung und als weltweit größter Markt für Biodiesel eine besondere menschenrechtliche Verantwortung. Nach den Ergebnissen vieler Fachstudien und NGO-Berichte ist zu befürchten, dass sich die EU-Förderpolitik negativ auf die Nahrungssicherheit in anderen Ländern auswirken wird. Das in der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie verankerte Ziel, wonach die Mitgliedstaaten den Anteil an erneuerbaren Energien im Ver-

137 Art. 17 Abs. 7, Ubs. 2 RL 38/2009.

138 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

139 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 308.

140 Vgl. ebd.

kehrssektor bis 2020 auf mindestens 10% erhöhen müssen, führt zu einer steigenden Nachfrage nach Biomasse, die voraussichtlich zu höheren Weltagrarpreisen jedenfalls mit Blick auf pflanzliche Öle beiträgt. Zudem belegen Feldstudien, dass der künstliche Markt für „biofuels“ in der Union großflächige Landgeschäfte im globalen Süden anregt, die zu einer Verschlechterung der Nahrungssicherheit lokaler Gemeinden geführt haben. Langfristig erhöht die Nachfrage nach Energiepflanzen den Druck auf natürliche Ressourcen, die zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion benötigt werden, um eine wachsende Weltbevölkerung zu versorgen.

Diese abträglichen Folgen legen es nahe, die EU-Biokraftstoffpolitik als eine rückschrittliche Maßnahme einzustufen, die nur dann menschenrechtlich gerechtfertigt wäre, wenn die Union überwiegend positive Auswirkungen darlegen könnte. Bislang bleibt die Europäische Kommission einen solchen Nachweis allerdings schuldig. Dies liegt auch daran, dass eine genuine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung, die als Mindestgebot aus der transnationalen Schutzdimension abgeleitet werden kann, unterlassen wurde.

Reform der Biokraftstoffförderung

Weniger die Sorge um die sozialen als um die ökologischen Auswirkungen der EU-Biokraftstoffförderung veranlasste die Europäische Kommission im Oktober 2012 zu einem Kurswechsel. Das Unionsorgan reagierte vor allem auf die wissenschaftliche Kritik, wonach die Einbeziehung sog. „indirekter Landnutzungsänderungen“, die durch den Anbau von Energiepflanzen verursacht werden, zu einem viel geringeren CO₂-Einsparungspotential von traditionellen Biokraftstoffen führen würde als ursprünglich angenommen.¹⁴¹ Zunächst schlug die Kommission vor, den anrechenbaren Anteil von Biokraftstoffen der „ersten Generation“, die aus Nahrungspflanzen gewonnen werden, von einer möglichen Quote von 10% auf eine Quote von 5% des Gesamtverbrauchs im Verkehrssektor bis 2020 zu begrenzen.¹⁴² Dieser ambitionierte Vorschlag wurde jedoch erheblich entschärft. Erst im September 2015 einigte sich das Unionsorgan mit dem

141 Siehe oben C.II.3 (S. 339).

142 European Commission (2012): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC and Directive 2009/28/EC, COM(2012) 595 final.

Europäischen Parlament und dem Rat auf einen anrechenbaren Höchstanteil von lediglich 7% von Energie aus konventionellen Biokraftstoffen.¹⁴³ Darunter fallen Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die aus Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt, aus Zuckerpflanzen oder aus Ölpflanzen hergestellt werden.¹⁴⁴ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die restlichen 3% an erneuerbarer Energie im Verkehrssektor bis 2020 durch Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ oder durch andere alternative Energieträger erbracht werden müssen. Allerdings heben die Richtliniengeber ausdrücklich hervor, dass das neu festgelegte Ziel die Freiheit der Mitgliedstaaten unberührt lässt, ihren eigenen Zielpfad beizubehalten und weiterhin einen Anteil konventioneller Biokraftstoffe im Rahmen des Gesamtziels von 10% zu verfolgen.¹⁴⁵

Ausblick

Einen eindeutigen Kurswechsel in Sachen Biokraftstoffförderung möchte die Europäische Kommission erst mit Blick auf die gemeinsame Energie- und Klimapolitik nach 2020 vollziehen. Sie empfiehlt, die Förderung von konventionellen Biokraftstoffen, die aus Nahrungspflanzen gewonnen werden, gänzlich abzuschaffen.¹⁴⁶ Gefördert werden sollen nur noch Biokraftstoffe der „zweiten Generation“, die aus Nicht-Nahrungspflanzen gewonnen werden und geringere Treibhausgase verursachen. Mit Blick auf erneuerbare Energien soll lediglich ein einheitliches Unionsziel von mindestens 27% des Gesamtenergieverbrauchs festgelegt werden, ohne das eine Quote für den Verkehrssektor vorgesehen ist. Allgemein sollen die Mitgliedstaaten die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 40% verringern. Damit könnte es in Zukunft allein von den Mitgliedstaaten abhängen, ob und inwieweit sie Agrotreibstoffe, trotz des weltweit steigenden Bedarfs nach Nahrung, weiterhin fördern.

143 Art. 2 Richtlinie (EU) Nr. 2015/1513 v. 9.09.2015 des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energien aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 239 v. 15.09.2015, 1-29.

144 Art. 2 Nr. 2 lit. a) RL 2015/1513.

145 Erwägungsgrund Nr. 20 RL 2015/1513.

146 European Commission (2014): A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030, Brussels, COM(2014) 15 final, S. 5ff.