



Jenseits basaler Ernährung: Lokale Metzgerei in Madyha Pradesh

Foto: E. Koptanek / version-foto.de

Verteilung ohne Gerechtigkeit

Ist das Recht auf Nahrung in Indien nur ein Wahlkampfthema?

von **Uwe Hoering**

Indiens Bevölkerung lebt nach wie vor überwiegend auf dem Land und ist überwiegend arm. Deshalb sind Programme zu ländlicher Entwicklung, Armutsminderung und Ernährungssicherheit ein zentrales Thema. Das im September 2013 verabschiedete Gesetz zur Ernährungssicherheit galt weithin als teures Wahlgeschenk der damals noch regierenden Kongress-Partei. Es ist jedoch durchaus mehr, wenn auch nicht der versprochene Durchbruch.

► Die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln in Indien ist durch einen skandalösen Widerspruch gekennzeichnet: Einerseits sind Unter- und Mangelernährung verbreitet. Sie sind Ausdruck der anhaltenden Armut besonders in ländlichen Regionen. Andererseits quellen die Vorratslager der staatlichen Food Corporation of India über, und Weizenexporte erreichten 2012/13 mit 6,5 Millionen Tonnen einen Rekordstand.

Entscheidend an dem neuen Gesetz zur Ernährungssicherheit, mit dem die Zentralregierung Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs nachkommt, ist die Verankerung eines Rechtsanspruchs auf Grundsicherung. Die Reichweite des bestehenden Verteilungssystems (Public Distribution System), über das der indische Staat unter anderem stark subventioniertes Getreide verteilt, wird ausgeweitet. Gegenwärtig werden rund 30 Millionen Tonnen Getreide an schätzungsweise 25

Prozent der Gesamtbevölkerung verteilt. Zukünftig sollen zwei Drittel der Gesamtbevölkerung, auf dem Land sogar drei Viertel, diesen Zugang erhalten. Jede Person soll fünf Kilogramm Reis, Weizen oder Hirse im Monat bekommen, zu weniger als einem Zehntel das Marktpreises.

Welcher Teil der Bevölkerung begünstigt wird, wird allerdings mehr oder minder willkürlich vom Gesetzgeber in Delhi vorgegeben. Dagegen hatten Oppositionsparteien und AktivistInnen für ein Recht auf Nahrung, wie die Right to Food Campaign, die Anerkennung eines universellen Anspruchs gefordert. Ein weitergehender Vorstoß, die Nachweispflicht der Bezugsberechtigung (Armut) abzulösen und durch Ausschlusskriterien (ausreichendes Einkommen) zu ersetzen, schaffte es nicht ins Gesetz. Die leidige Frage der Erfassung von ‚ernährungsunsicheren‘ Haushalten, die bislang ein Einfallstor für Fehl-

lokationen, Korruption und Ausschluss ist, bleibt ungelöst. Sie wird nur auf neue, bürokratische Verfahren durch die Bundesstaaten verschoben. Die Right to Food Campaign kritisiert die Maßnahmen als »Stückwerk«. Das Gesetz »schafft nicht einmal annähernd Ernährungssicherheit«.¹

Reform des Systems

► Der zweite wesentliche Faktor des Gesetzes ist ein neuerlicher Anlauf, das Public Distribution System selbst zu reformieren. Es besteht bereits seit den 1960er Jahren und wurde seither mehrfach geändert. Die Food Corporation of India, die der Zentralregierung in Delhi untersteht, kauft dabei zu einem Garantiepreis (Minimum Support Price) Getreide auf. Dadurch wurden auch zu Zeiten der Grünen Revolution (der Produktionssteigerung der Landwirtschaft durch Hochertragsorten und Bewässerung) die Agrarproduktion und bäuerliche Betriebe unterstützt: Dies war eine staatlich vermittelte Win-win-Situation für ErzeugerInnen und VerbraucherInnen. Das Getreide wird zum einen über rund 500.000 lizenzierte Verkaufsstellen (Fair Price Shops) an bezugsberechtigte Haushalte verteilt, zum anderen als Absicherung gegen Produktionsschwankungen und Hungersituationen eingelagert.

Über die Jahre und durch verschiedene Änderungen und Reformversuche ist dieses System immer breiter, aber auch immer komplizierter geworden. Es ist intransparent und anfällig für Korruption und Missbrauch, wie den illegalen Verkauf durch BetreiberInnen der Fair Price Shops. Außerdem erreicht es bei weitem nicht alle armen Personengruppen. Ein erheblicher Teil der aufgekauften Getreidemengen verrottet in Lagern der Food Corporation.

Eine wichtige Neuerung durch das Gesetz ist, dass jetzt auch NGOs, lokale Frauengruppen und dörfliche Institutionen der Selbstverwaltung (Panchayati Raj) Lizenzen für Fair Price Shops bekommen können. Diese wurden bislang an private BetreiberInnen versteigert. Durch die Reform könnten Missbrauch und Korruption verringert werden. Die geplante Dezentralisierung der Lagerhaltung soll Fehlallokationen verringern. Und nicht mehr der Mann, sondern die älteste Frau im Haushalt soll als Empfangsberechtigte fungieren. Dies soll die Zielführung auf Ernährungssicherheit verbessern. Zudem gilt die Aufnahme von Hirse und Sorghum in den Getreidekorb als Erfolg langjähriger Kampagnenarbeit. Davon versprechen sich Organisationen wie das Millet Network of India eine bessere Verbreitung traditioneller Getreidesorten, die bislang vor-

rangig von Kleinbäuerinnen und -bauern angebaut werden.

Das neue Gesetz behandelt Ernährungssicherheit grundsätzlich als Verteilungsfrage. Dabei sichern die vollen Vorratsspeicher einen Zugang zu bestimmten Grundnahrungsmitteln durch ein staatliches System. Das funktioniert nur, solange es genug zu verteilen gibt, also die Produktion von Grundnahrungsmitteln insgesamt ausreicht. Damit wird auch die Frage des Agrarsystems als Teil einer umfassenden Strategie der Ernährungssicherung relevant.

Das staatliche Verteilungssystem ist als ein Anreizsystem für die Produzenten angelegt. Das soll auch so bleiben: Die 2013 noch regierende Kongress-Regierung hatte angekündigt, den Garantiepreis auf bis zu 50 Prozent über die Produktionskosten anzuheben. Damit würde allerdings die Kluft zwischen den jeweils subventionierten Produzenten- und Verbraucherpreisen weiter steigen. Ob dann die niedrigen Abgabepreise im Verteilungssystem gehalten werden, wird unter anderem durch das Finanzministerium mit entschieden.

Hier setzte bereits die Kritik der Gesetzesgegner an, vor allem von Wirtschaftsverbänden und Finanzunternehmen: Ständig steigende Subventionen würden das Haushaltsdefizit vergrößern und das schwindende Investoreninteresse an Indien weiter schwächen. »Wenn das Ernährungssicherungs-Gesetz implementiert wird, wird Indiens Kreditwürdigkeit um zwei Punkte sinken«, malt der – ungenannte –, »Chef eines führenden globalen Rohstoff-Handelsunternehmens« schwarz.² Zudem gibt es Bestrebungen, durch Finanzialisierung (cash transfers) das öffentliche auf ein marktwirtschaftliches Verteilungssystem umzustellen.

Zudem wird ein erheblicher Anstieg der erforderlichen Aufkaufmengen prognostiziert. Zwar suggerieren die enormen Lagerbestände und die gestiegenen Exporte ein günstiges Bild der indischen Landwirtschaft. Doch nur eine Verringerung der Lagerungsverluste und der Exporte bietet Spielräume, um den einheimischen Bedarf zu sichern. Ebenso bestehen Steigerungspotenziale bei den Erträgen, bei denen Indien deutlich unter dem weltweiten Durchschnitt liegt.

Hoffnungen werden zudem auf eine Ausweitung der Anbauflächen in östlichen Bundesstaaten wie Bihar, Chattisgarh und Orissa gesetzt, die ihren Anteil an der Getreideproduktion kräftig gesteigert haben. Gleichzeitig bestehen aber erhebliche Strukturprobleme, besonders in den Gunststandorten der Grünen Revolution wie Punjab, Haryana oder Tamil Nadu. Konflikte um Wasser sind an der Tages-

ordnung, der Grundwasserspiegel sinkt, Böden sind durch Chemiedünger ausgelaugt, Produktionssteigerungen flachen ab.

Welche Landwirtschaft?

► Für eine umfassende Ernährungssicherheit ist denn auch die Agrarpolitik entscheidend. Seit Jahren vollzieht sich ein Strukturwandel weg von der bäuerlichen Landwirtschaft und damit von der »Ernährungssicherheit der Nahrungsmittelproduzenten« hin zur zunehmenden Kontrolle durch die Agrar- und Ernährungsindustrie. Während die staatlichen Investitionen in die Landwirtschaft im vergangenen Jahrzehnt kaum gestiegen sind, haben sich die privaten Investitionen zwischen 2004/05 und 2009/10 verdoppelt. Damit einher gehen die Umstellung der Agrarproduktion von Grundnahrungsmitteln auf Baumwolle oder Soja und die zunehmende Verwendung von Nahrung als Tierfutter.

Handels- und Supermarktketten sichern sich über Vertragslandwirtschaft ihre Bezugsquellen und verdrängen damit die Eigenversorgung. Zu einer Verdrängung der bäuerlichen Produktion von Grundnahrungsmitteln könnte auch das neue Gesetz über Landnutzungsänderungen und Enteignung (Land Acquisition Act) beitragen, das im September 2013 verabschiedet wurde. Dieses spielt der Ausweitung von Sonderwirtschaftszonen und »Entwicklungskorridoren« in die Hände.

Von den großen Parteien setzte im Wahlkampf 2014 vor allem die Kongress-Partei auf eine weitere Privatisierung der Landwirtschaft. Sie plädierte für ausländische Direktinvestitionen im Einzelhandel, die »den Bauern höhere Einnahmen bringen werden«. Durch Reformen im Wassersektor sollte die Bewässerungslandwirtschaft um 10 Millionen Hektar ausgeweitet werden. Öffentlich-private Partnerschaften sollten Investitionen in Wertschöpfungsketten, Lagerhaltung und Produktverbesserung fördern.

Den Gegenpol bildete die Aam Aadmi Partei (AAP), die 2012 aus der Antikorruptionsbewegung hervorgegangen ist. Die »Partei des einfachen Mannes« setzt sich unter anderem für eine Ausweitung des staatlichen Garantiepreises auf andere Agrarerzeugnisse und für eine nachhaltige Landwirtschaft auf der Grundlage einheimischer Pflanzen- und Tierarten ein. Ihre Forderung nach besserer Förderung der bäuerlichen Landwirtschaft wird teilweise durch die kommunistische CPI(M) mitgetragen, die das Recht auf eigenes Saatgut, den besseren Schutz von Kleinbäuerinnen und -bauern unter anderem durch eine Regulierung von Export und Import, und den Ausbau von Subventionen fordert.

Dazwischen changierte der Wahlsieger, die hindunationalistische Bharatiya Janata Party (BJP, siehe iz3w 339) mit ihrem Spitzen-

Das System funktioniert nur, solange es genug zu verteilen gibt

steigende Subventionen würden das Haushaltsdefizit vergrößern und das schwindende Investoreninteresse an Indien weiter schwächen. »Wenn das Ernährungssicherungs-Gesetz

kandidaten Narendra Modi, die die Wahlen im Mai klar gewann. In ihren Wahlkampf-Aussagen schlugen die wirtschaftsfreundlich orientierten Hindunationalisten die Förderung einer ökologischen Landwirtschaft vor. Die Zulassung weiterer Gentechnik-Pflanzen außer Baumwolle lehnen sie bis zu einer »vollständigen wissenschaftlichen Bewertung« ab. Die BJP fordert eine grundlegende Reform der Food Corporation of India und des Public Distribution System »zum Wohle des Normalbürgers«. Als Regierungschef im Bundesstaat Gujarat hat Modi nicht nur die Ansiedlung von Industrie und den Ausbau der Infrastruktur vorangetrieben, sondern auch die Landwirtschaft. Wie in anderen Sektoren setzte er dabei stark auf eine agroindustrielle Entwicklung – ob sich das auf nationaler Ebene wiederholen lässt und was es für die Ernährungssicherheit bedeuten wird, bleibt abzuwarten.

Widerspruch von der WTO

► Letztlich liegt auch bei der Frage, ob das neue Gesetz zum Recht auf Nahrung beiträgt, »the proof of the pudding is the eating«. Einzelne Bundesstaaten wie Chattisgarh und

Tamil Nadu haben eine Reform des PDS-Verteilungssystems erfolgreich in Eigenregie umgesetzt. Man verzeichnet dort bereits Effizienzsteigerungen und geringeren Missbrauch, welche auch das Bundesgesetz bringen soll, bis hin zu einem de facto universellen Anspruch auf einen Basiszugang zu Nahrung.

Allerdings gerät Indien bei der Umsetzung seiner Ernährungssicherungs-Strategie in Konflikt mit der Welthandelsorganisation WTO, die Subventionen für die Landwirtschaft nur in engen Grenzen erlaubt. Bei der WTO-Konferenz im Dezember 2013 in Bali kam es zwar zu einem befristeten Stillhalteabkommen. Allerdings darf die indische Regierung die bestehenden Regelungen vorerst nicht ausweiten oder weitere Agrarprodukte einbeziehen.

Gleichzeitig fungiert das Gesetz als Beruhigungspille, um eine Agrarpolitik fortzusetzen, die durch die Vernachlässigung bäuerlicher Kleinbetriebe, Landverluste und die Förderung einer kommerziellen Agrar- und Ernährungsindustrie Ernährungsunsicherheit zementiert. Das Ziel des Rechts auf Nahrung wird in dem Gesetz verkürzt auf Zugang, Ver-

teilung und (subventionierte) Finanzierung basaler Nahrungsmittel. Dabei verändern sich die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft zuungunsten dieser Zielsetzung. Damit fällt nicht nur ein umfassenderes Konzept von Ernährungssicherheit unter den Tisch, diese Strategie gefährdet auch ihre eigenen Voraussetzungen.

Anmerkungen

- 1 Frontline, 9. August 2013. Im Rahmen des National Advisory Council, der das Gesetz ausgearbeitet hat, waren auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen beteiligt, darunter der einflussreiche Ökonom und Aktivist Jean Drèze. Dieser schied 2012 aus, unter anderem aufgrund von Meinungsunterschieden über die Definition der Anspruchsberechtigung.
- 2 Zitiert bei Bhavdeep Kand, Tehelka.com, 13. April 2013

► **Uwe Hoering** ist Publizist und betreibt den Weblog www.globe-spotting.de. Der Beitrag basiert auf dem Artikel des Autors »Indien – Ernährungssicherheit per Gesetz?« in WIDERSPRUCH 64/2014.

Völlig überbewertet

► 814 Millionen Wahlberechtigte, die im April und Mai 2014 in einer fairen und freien Wahl ihre bisherige Regierung abwählten und auf eine neue setzten: Diese beeindruckenden Fakten sind der Grund für die derzeit erneut viel zu hörende Rede von Indien als »größte Demokratie der Welt«. Doch ein zweiter Blick offenbart: Mit Demokratie, die über einen bloßen partiellen Elitenaustausch hinausgeht, ist es auch in Indien nicht weit her.

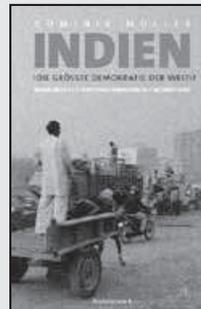
Als 2004 Manmohan Singh von der Kongress-Partei seinen hindunationalistischen Vorgänger Atal Behari Vajpayee als Premierminister ablöste, versprach er: »Wir werden der Welt und unserem Volk ein Modell der Entwicklung vorlegen, das den Armen und Unterdrückten neue Möglichkeiten der Teilnahme eröffnet.« Während seiner in diesen Tagen zu Ende gehenden Amtszeit erlebte Indien ein beispielloses Wirtschaftswachstum, von 2006 auf 2013 verdoppelte sich das Bruttoinlandsprodukt. Statistisch gesehen hat nun jeder Mensch in Indien ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von umgerechnet 1.400 Euro.

Doch die versprochene Teilhabe der Armen am wesentlich von ihnen erwirtschafteten Reichtum bleibt weitgehend aus. Das ist eine der Grundthesen von Dominik Müllers Buch **Indien. Die größte Demokratie der Welt?**, dessen Titel nicht von ungefähr mit einem Fragezeichen endet. Die präsentierten Fakten sind ernüchternd: 800 Millionen InderInnen

gelten als arm, ein Drittel der Bevölkerung als chronisch unterernährt. Die Bedeutung der durchaus vorhandenen Mittelschicht mit ihren 200 bis 300 Millionen Angehörigen werde auch »in der internationalen Wahrnehmung völlig überbewertet«, urteilt Müller. Von internationalen Konzernen, auch deutschen, wird die Kaufkraft der Mittelschicht und der kleinen Schicht der Superreichen allerdings sehr geschätzt.

Müller berichtet in anschaulichen Kapiteln und Episoden über die Lebensrealitäten der Mehrheit. Besonderes Augenmerk legt er auf den ländlichen Raum, denn mehr als die Hälfte der InderInnen lebt von der Landwirtschaft. Müller kritisiert die bereits vor Jahrzehnten mit der »Grünen Revolution« begonnene Industrialisierung der Landwirtschaft, die den Agrarkonzernen diene, nicht aber den Bäuerinnen und Bauern.

Viele der von Müller geschilderten Probleme und Entwicklungen sind seit Jahren bekannt. Da ist etwa die Atomindustrie, die Indien als Markt entdeckt hat und gewaltige ökologische Desaster provoziert. Da ist die Freihandelspolitik, die vor allem multinationalen Unternehmen nutzt. Und da ist der aggressive Hindunationalismus, der sich gegen die muslimische Minderheit richtet, aber auch



einen religiösen Beitrag zur Aufrechterhaltung antidemokratischer Klassen- und Kastenherrschaft leistet.

All diese Missstände werden in Indien selbst von einer großen kritischen Öffentlichkeit beklagt. Doch auch wenn die Presse relativ frei und die Zivilgesellschaft aktiv ist, so sind politische Alternativen zur Durchkapitalisierung der Ökonomie und zum (Hindu-)Nationalismus allenfalls punktuell durchsetzbar. Mit diesem Problem stehen Indiens emanzipatorische Kräfte freilich nicht alleine da, denkt man etwa an die Türkei.

Müllers kenntnisreiches Buch arbeitet die indischen Spezifika fehlgeleiteter Entwicklung nach schlechtem westlichem Vorbild heraus. Dass der Autor einen (wohlgemerkt sehr gehaltvollen) journalistischen Zugang wählt und keinen wissenschaftlichen, ist ein Vorzug. Er äußert sich in großer Aktualität und einer anschaulichen, auf eigener Beobachtung beruhenden Schreibe. Nicht zuletzt bekommt der O-Ton aus Indien den notwendigen prominenten Platz.

Christian Stock

► **Dominik Müller: Indien. Die größte Demokratie der Welt? Marktmacht, Hindunationalismus, Widerstand.** Verlag Assoziation A, Berlin/Hamburg 2014. 192 Seiten, 16 Euro.