

Uwe Hoering

Ernährungssicherheit

Die Fähigkeit eines Staates, seine Bevölkerung mit ausreichend Nahrung zu versorgen, ist ein hohes Gut, ein Menschenrecht. Deshalb schrieb u.a. die Regierung von Mali das Prinzip der »Ernährungssouveränität« in die Verfassung. Die Regierung von Tansania bekennt sich politisch zum Prinzip der Selbstversorgung. Deshalb macht sie schon mal die Grenzen für Maisexporte dicht. Das ärgert dann die Überschussbauern und Händler, denen das Preise und Gewinne mindert, lässt aber die Subsistenzbauern weitgehend unberührt.

Die Definition von »Ernährungssicherheit«, wie sie beim Welternährungsgipfel der FAO in 1996 formuliert wurde, besagt, dass alle Menschen zu jedem Zeitpunkt Zugang zu ausreichender, sicherer und gesunder Nahrung haben müssen. Sie lässt unter anderem offen, wo diese Nahrung her kommt. Weltweit gibt es jedenfalls genug Nahrung, um nach dieser Definition »Sicherheit« zu schaffen – vorausgesetzt, Länder haben Devisen, um sie zu importieren, und alle Menschen ein ausreichendes Einkommen, um sie zu kaufen.

Angesichts der hohen Kosten und der Abhängigkeit, die auch politische Erpressung ermöglicht, betonen viele Ländern die »*self sufficiency*«, das heißt die Fähigkeit, den Eigenbedarf weitgehend selbst zu decken. Wenn dieses Ziel ernst genommen wird, führt es zum Schutz und zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, wie etwa in Tansania. Es kann aber auch dazu dienen, eine »grüne Revolution« voranzutreiben, wie in Indien in den 1960er und 1970er Jahren, da es nichts darüber aussagt, von wem und wie die Nahrungsmittel produziert werden.

Institutionen wie der Weltbank sind solche Bestrebungen, von Einfuhren von Grundnahrungsmitteln möglichst unabhängig zu sein, seit langem ein Dorn im Auge. Konsequenter marktwirtschaftlich argumentiert sie, diese Länder sollten ihre Exporte von »hochwertigen« Agrarprodukten, bei denen sie einen Wettbewerbsvorteil hätten, ausbauen, und mit den Einnahmen preiswerte Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt einkaufen. Ähnlich die FAO: »Es ist leichter und profitabler, Devisen zu verdienen, um Nahrungsmittelimporte zu bezahlen, anstatt »durstige« Agrarprodukte anzubauen.«¹ Diese Strategie bedeutet eine stärkere Integration in den internationalen Nahrungsmittelhandel.

Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte belegen allerdings, dass die Rechnung vielfach nicht aufgeht. Während die Exportpreise vieler Entwicklungsländer eingebrochen sind, sind ihre eigenen Möglichkeiten zur Selbstversorgung durch die einheimische Landwirtschaft durch die Niedrigpreis-Importe untergraben worden. So stellte die FAO in einer Untersuchung von 14 Ländern über die Erfahrungen mit der Umsetzung des WTO-Agrarabkommens fest, dass in allen Fällen die Kosten für Nahrungsmittelimporte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre höher lagen als in der ersten Hälfte. Der Anstieg betrug zwischen 30 Prozent im Senegal und 168 Prozent in Indien und war damit höher als der Anstieg der Exporte.² Um immer mehr Nahrungsmittel zu importieren, mussten sie immer mehr Erzeugnisse exportieren –

1 FAO, Crops and Drops. Making the best Use of Water for Agriculture, 2002, 5

2 FAO, Agriculture, Trade and Food: Country Case Studies, Rome 2000, www.fao.org/DOCREP/003/X8731e/x8731e01a.htm

wobei der wachsende Bedarf an Nahrungsmittelhilfe davon zeugt, dass diese Spirale nicht endlos weiter gehen kann. Angesichts der steigenden Preise für Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt durch den Run auf die Agrartreibstoffe wird sich diese Situation nur noch weiter verschärfen.

Um den Sorgen und Bedenken vieler Länder um ihre Ernährungssicherheit Rechnung zu tragen, wurde in der Doha-Runde der WTO über Schutzmöglichkeiten verhandelt – gegen den hinhaltenden Widerstand großer Agrarexporteure wie den USA. Bei »besonderen Produkten«, die wichtig sind für die Ernährungssicherheit oder die ländliche Entwicklung, soll danach der Zollabbau geringer ausfallen oder langsamer erfolgen, wenn sie durch Importe bedroht sind. Ein »Sicherheitsmechanismus« (*Special Safeguard Mechanism*) würde einzelnen Ländern zudem erlauben, bei besonders niedrigen Importpreisen oder einer plötzlichen Flut von Importen Zölle zeitweise wieder anzuheben, um einheimische Produzenten zu schützen. Nachdem die Doha-Runde nun vorerst blockiert ist, liegen auch diese Verhandlungen über den Schutz bäuerlicher Landwirtschaft auf Eis, während die Handelsliberalisierung durch bilaterale und regionale Abkommen munter vorangetrieben wird.

So klagen zivilgesellschaftliche Organisationen in Afrika, dass bei den EPAs die Ernährungssicherung nicht genug berücksichtigt werde. »Selbst Mitarbeiter der Europäischen Gemeinschaften räumten ein, dass Ernährungssicherheit bei den Verhandlungen nur eine marginale Rolle spielt.«³ Zwar würden die Abkommen erlauben, bis zu 20 Prozent des Importwerts vom geforderten Zollabbau auszunehmen. Doch ob diese Freigrenze dafür genutzt wird, Zölle auf Importe wie Autos oder Elektronik, für den Schutz von Industriebetrieben oder die Abschirmung der Nahrungsmittelproduktion gegen Billigimporte zu verwenden, ist offen und hängt von innergesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und politischen und wirtschaftlichen Interessen ab.

Im Unterschied zu komplizierten, willkürlichen Ausnahmeregelungen oder Konzepten einer unsicheren Ernährungssicherung über den Markt setzt das Konzept der Ernährungssouveränität auf das Recht und die Fähigkeit jedes Landes, die eigenen Nahrungsmittel zu produzieren sowie darüber zu entscheiden, wie sie produziert werden. Dieses Konzept wurde als Antwort auf die – eher vage – Definition von Ernährungssicherheit durch den Welternährungsgipfel 1996 von der weltweiten Bauernbewegung *La Via Campesina* entwickelt und gewinnt immer breitere Unterstützung.⁴ Dabei geht es nicht nur um das Recht auf Nahrung, sondern auch darum, dass sie ökologisch und nachhaltig produziert wird und die Produzenten eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Ernährungspolitik spielen können. Regierungen müssen die dafür notwendigen Voraussetzungen schaffen, wie einen wirksamen Schutz gegen Billigimporte, die Förderung lokaler und regionaler Märkte anstelle von teuren und die Umwelt belastenden Exporten, die Kontrolle über wichtige Produktionsmittel wie Saatgut und genetische Ressourcen, wirksame Agrarreformen und eine gerechte Verteilung von Ressourcen und Nutzungsgebieten zwischen Bauern, Viehhaltern, Fischern, Landlosen und indigenen Gemeinschaften.

³ Christoph Pannhausen, *Economic Partnership Agreements and Food Security*, 11

⁴ Siehe 2004 Draft Peoples' Convention on Food Sovereignty, zitiert in: Michael Windfuhr, Jennie Jonsen, *Food Sovereignty – Towards Democracy in Localized Food Systems*, 2005 (ITDG Working Papers)

Länder und Regierungen, so die Überzeugung, dürfen ihre Verantwortung für die Ernährungssicherheit nicht völlig an nationale oder internationale Marktkräfte abtreten, die wenig Rücksicht nehmen auf Nachhaltigkeit, faire Einkommen oder auf Umweltbelastungen.⁵

Diesem Gegenmodell zur neoliberalen Agrar- und Ernährungspolitik sollten sich auch die Verhandlungen über den internationalen Agrarhandel unterordnen. Die Forderungen von Vertretern von Bauernorganisationen aus Afrika, Asien, Europa und Amerika, die sich im Februar 2005 in Dakar, Senegal trafen, sind eine Kampfansage an den »freien« Agrarhandel à la WTO und Weltbank:

- Die verschiedenen Aufgaben der Landwirtschaft (Multifunktionalität) sollten wieder Priorität bekommen. Dazu gehört insbesondere die Anerkennung des Rechts auf Ernährungssouveränität, auf wirksamen Schutz gegen Importe, auf Zugang zu Produktionsmitteln wie Wasser, Land, Saatgut und Finanzierung.
- Stabilisierung der weltweiten Agrarpreise durch Regulierung und Angebotsmanagement auf einem Niveau, das allen Bauern ein Auskommen ermöglicht;
- ein Moratorium auf multilaterale und bilaterale Agrarabkommen, so lange sie diese Prinzipien nicht respektieren.⁶

Aus: Uwe Hoering, Agrar-Kolonialismus in Afrika. Eine andere Landwirtschaft ist möglich. Hamburg (VSA-Verlag) 2007, 131-135 (leicht gekürzt)

5 Friends of the Earth International, trade and people's food sovereignty, April 2003, www.foei.org

6 Zitiert bei FAO, The State of Food and Agriculture 2005, 111