

Armin Paasch

Der Hungergipfel

Niemand wollte diesmal fehlen: Ob Sarkozy, Lula, Ahmadinedschad, Ban Ki-Moon, Annan oder Mugabe – alle wollten sie auf dem Welternährungsgipfel Anfang Juni in Rom ihre Empörung über die Hungerkrise bekunden. Schon vor zwei Jahren hatte die Welternährungsorganisation eine dramatische Zwischenbilanz der Hungerbekämpfung gezogen. Doch damals hatten die Regierungen nur zweit- und dritrangige Vertreter geschickt. Diesmal also kreierte der Gipfel der ganz Großen – und gebar leider nicht mehr als eine Maus.

Wie die Abschlusserklärung zeigt, gilt für die entscheidenden Fragen weiterhin *business as usual*: mehr Geld für teures Saatgut und Dünger, mehr Nahrungsmittelhilfe und eine weitere Liberalisierung des Welthandels.¹ Zur brennenden Frage der Agrartreibstoffe konnte man sich lediglich auf eine Einladung zu einem „ergebnisorientierten Dialog“ einigen, und auch zum Klimawandel finden sich kaum mehr als Allgemeinplätze.

Doch welche Maßnahmen wären tatsächlich notwendig, um die dramatische Nahrungsmittelkrise zu überwinden? Und worin liegt deren eigentliche Qualität und Ursache?

Seit Mitte der 90er Jahre ist die Anzahl der chronisch Unterernährten um 23 Millionen auf offiziell 854 Millionen Menschen gestiegen.² Doch während

der Hunger seit jeher ein vorwiegend ländliches und oft leises Phänomen ist, schwappt er heute zunehmend auf die Hauptstädte über. Dort aber sind Regierungen und internationale Organisationen ebenso angesiedelt wie die Korrespondenten der Weltpresse. Der Hunger, der sich zwischen Januar und Mai 2008 in über 30 Ländern in teils gewalttätigen Protesten manifestierte, wird damit für die Weltöffentlichkeit endlich unübersehbar.

Wichtigster Auslöser der Proteste waren die explosionsartigen Preissteigerungen für Grundnahrungsmittel auf dem Weltmarkt, welche viele der ohnehin einkommensschwachen Haushalte in tiefste Not gestürzt haben. Seit 2003 haben sich die Weltmarktpreise für Mais und Weizen mehr als verdoppelt, der Reispreis verdoppelte sich allein in den letzten vier Monaten.

Die Ursachen der Preissteigerung sind vielschichtig: Witterungsbedingte Ernteauffälle etwa in Australien, den USA und der Türkei – ein Vorgesmack auf die künftigen Verheerungen des Klimawandels – haben die weltweite Getreideproduktion 2007 gegenüber dem Vorjahr um sieben Prozent einbrechen lassen. Bevölkerungswachstum, Verstädterung und die gestiegene Kaufkraft der Mittelschichten in Indien und China erhöhen den Verbrauch von Fleisch und Milchprodukten und damit auch von Futtermitteln. Die Verdreifachung der Ölpreise seit 2000 hat die Kosten für Transport, aber auch für Düngemittel und Pestizide in die Höhe schnellen lassen. Damit eng verknüpft ist auch die Suche nach alternativen Energiequellen und der Boom der Agrartreibstoffproduktion: Allein die Äthanolproduktion in den USA

1 Declaration of the High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-E.pdf.

2 So bereits die Angaben von 2006, vgl. FAO Committee on World Food Security, Mid-Term Review of Achieving the World Food Summit Target. Thirty-Second Session, Rom, 30.10.-4.11.2006.

verschlingt inzwischen elf Prozent der weltweiten Maisproduktion.

Dass all diese Faktoren zur aktuellen Krise beigetragen haben, ist inzwischen Konsens; umstritten ist nur ihre Gewichtung. Umstritten ist auch, welchen Anteil der Ansturm von Großanlegern wie etwa Pensionskassen auf die landwirtschaftlichen Rohstoffmärkte an der Krise hat. Während der Internationale Währungsfonds (IWF) den Anstieg der Investitionen eher als eine Folge der Preissteigerungen denn als eine ihrer Ursachen sieht, schreiben andere dem atemberaubenden Anstieg der Termingeschäfte an der Chicagoer Börse eine 20prozentige Preissteigerung zu.³

In welchem Ausmaß die Spekulation die Preisspirale tatsächlich anheizt, ist noch nicht hinreichend untersucht. Skandalös ist jedoch in jedem Fall die Tatsache, dass Finanzinstitute wie die Deutsche Bank mit Verweis auf die Lebensmittelknappheit ihre Agrarfonds anpreisen und damit auf dem Rücken der Hungernden ihren Profit aus der Krise zu schlagen trachten.

Weit kontroverser als die Ursachen werden die politischen Implikationen und Handlungsoptionen diskutiert. Klar ist: Die Wucht der Proteste lässt keinen Zweifel an den dramatischen Auswirkungen insbesondere auf die Ernährungssituation einkommensschwacher Konsumenten und vor allem in zahlreichen Städten des Südens. Heftig umstritten sind hingegen die langfristigen Folgen. Pointiert bringt das US-amerikanische „Institute for Agriculture and Trade“ (IATP) die Widersprüche vieler Reaktionen auf den Punkt: „Galten die niedrigen Rohstoffpreise seit den 60er Jahren nicht gemeinhin als das wichtigste Hindernis für Entwicklung? Sollte die internationale Handelsliberalisierung nicht zur Abschaffung schädlicher Subventionen im Norden führen,

um die Preise für Bauern im Süden zu verbessern?“⁴ Und man könnte hinzufügen: Haben kritische Nichtregierungsorganisationen (NGOs) nicht gerade deshalb eine stärkere Regulierung des Welthandels und das Ende von Dumping eingefordert, um eine Steigerung der Preise zu erreichen?

Böses Erwachen

Um zu verstehen, warum die hohen Preise dennoch derart wütende Proteste auslösen, muss man deshalb diejenigen Länder in den Blick nehmen, die am härtesten getroffen werden. „Die heutige Krise ist besonders schlimm für die Netto-Importeure von Nahrungsmitteln“, stellt Olivier de Schutter, der neue UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, treffend fest. „Die meisten afrikanischen Länder fallen in diese Kategorie, nicht zuletzt aufgrund der Liberalisierung des Agrarhandels, die ihnen im Zuge der Strukturanpassungsmaßnahmen in den 80er und 90er Jahren aufgebürdet wurde.“⁵

Beispiel Reis: Infolge der Marktöffnung und des Kahlschlags bei den öffentlichen Dienstleistungen in der Landwirtschaft wurde Honduras seit 1992 immer wieder von massiven Reisimporten aus den USA überschwemmt. Diese wirkten sich auf die heimische Reisproduktion langfristig weit verheerender aus als Naturkatastrophen wie etwa der Wirbelsturm Mitch im Jahr 1998. Während es Ende der 80er Jahre in Honduras noch 25000 Reisbauern gab, zählt die offizielle Statistik heute weniger als 1300; zwischen 1990 und 2000 sank die Reisproduktion von jährlich 47300 auf 7200 Tonnen.

Und Honduras ist keine Ausnahme, sondern steht beispielhaft für eine Politik, die gezielt die heimische Reispro-

3 Vgl. FAO, Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required. Hintergrunddokument für die High-Level Conference on World Food Security in Rom, 3.-5.6. 2008, S. 12; „Die Zeit“, 19/2008.

4 IATP, A Time of High Prices: An Opportunity For the Rural Poor? Minneapolis, April 2008, S. 3.

5 Olivier de Schutter, Background Note: Analysis of the World Food Crisis by the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, Genf, 2.5.2008.

duktion durch billige Importe ersetzt hat. So auch in Haiti, wo 1995 auf Druck des IWF der Importzoll von 35 auf drei Prozent gesenkt wurde und die Importe in der Folge emporschnellten.⁶

Der aktuelle Preisanstieg hat daher fatale Folgen. Zwar eröffnet der Rückgang von Billigimporten durchaus die Chance für die Bauern, Marktanteile zurückzugewinnen. Andererseits ist kaum zu erwarten, dass die heimische Reisproduktion kurzfristig in der Lage sein wird, die aufgerissene Versorgungslücke rasch zu füllen und die Reispreise wieder auf ein erschwingliches Niveau zu bringen.⁷

Es ist somit kein Zufall, dass die Proteste in importabhängigen Ländern wie Haiti eine besondere Dynamik entfalten. Wenn die Weltmarktpreise steigen, spiegelt sich das fast unmittelbar in den heimischen Verbraucherpreisen und folglich in den leeren Tellern der Armen wider. Doch damit nicht genug: Laut der Welternährungsorganisation FAO haben sich die Gesamtkosten für Nahrungsmittelimporte in den ärmsten und einkommensschwächsten Ländern von 2000 bis 2007 verdoppelt. Und allein von 2007 auf 2008 erwartet die FAO einen erneuten Anstieg um 57 Prozent. Für die Staatshaushalte dieser Länder bedeutet das eine schwere Belastung, die für die öffentlichen Ausgaben in der Landwirtschaft oder für soziale Dienstleistungen nicht folgenlos bleiben wird.

Die Reaktion der Weltbank auf die sogenannte Nahrungsmittelkrise ist vor diesem Hintergrund an Zynismus kaum zu überbieten. Nachdem sie die ärmsten Länder 30 Jahre lang bedrängt hat, ihre Getreide- zugunsten der Exportproduktion aufzugeben, empfiehlt sie ihnen – oft unfreiwilligen – Musterschülern, die heute vor einem Scherbenhaufen stehen, ein beherztes „Weiter so!“

6 Vgl. Oxfam Deutschland, Marktöffnung mit der Brechstange, Berlin 2005.

7 Armin Paasch (Hg.), Frank Garbers und Thomas Hirsch, Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien, Stuttgart 2007, S. 62 f.

Jetzt erst recht sei eine Liberalisierung des Welthandels angesagt, so das altbekannte Mantra. Auch das renommierte „International Food Policy Research Institute“ (IFPRI) hält einen Abschluss der WTO-Verhandlungen jetzt für dringlicher und aussichtsreicher denn je: „Es sollte den Ländern leichter fallen, sich auf Zollsenkungen zu verständigen, wenn die Preise hoch sind, insbesondere bei sensiblen Produkten.“⁸

Das handelspolitische Krisenmanagement vieler Regierungen scheint IFPRI in der Tat Recht zu geben. 18 Länder, darunter Bangladesch, Indien, Indonesien, Ghana, Marokko und die Philippinen, haben in den letzten Monaten ihre Agrarzölle gesenkt, um Nahrungsmittel leichter auf dem Weltmarkt einkaufen zu können. Dumm nur, dass zugleich wichtige Exportländer wie Argentinien, China und Vietnam ihre Ausfuhrzölle angehoben haben und damit die Einfuhren für die anderen wiederum verteuern. Einmal mehr erweist sich damit die Importstrategie zum Zwecke der Ernährungssicherung als Sackgasse.

Der Kampf um das Menschenrecht auf Nahrung

Zu Recht warnt deshalb der UN-Sonderberichterstatter vor den negativen Auswirkungen der Zollsenkungen auf die Staatseinnahmen für arme Länder und auf die Einkommen lokaler Produzenten.

Ein noch grundsätzlicheres Umlenken fordern seit Jahren zahlreiche NGOs und Bauernbewegungen. „Wir brauchen nicht mehr von derselben Medizin“, heißt es in einer gemeinsamen Erklärung von FIAN, La Vía Campesina und anderen Organisationen: „Die Krise zeigt deutlich, dass der allumfassende Weltmarkt weder Ernährungssicherung noch das Menschenrecht auf

8 International Food Policy Research Institute (IFPRI), High Food Prices: The What, Who. And the Flow of Proposed Policy Actions, Washington DC, Mai 2008, S. 11.

Nahrung gewährleisten kann.“ Um dieses international verbriefte Recht für alle umzusetzen, benötigen die Staaten ausreichende Spielräume zum Schutz der heimischen Märkte und zur aktiven Unterstützung von Bauern wie auch Konsumenten, wofür Vía Campesina den eingängigen Begriff der Ernährungssouveränität geprägt hat.

Schützenhilfe erhalten sie vom UN-Menschenrechtsrat. Dieser betonte in seiner Resolution vom 26. März, „dass alle Staaten alles unternehmen müssen, um sicherzustellen, dass ihre internationale Politik, internationale Handelsabkommen eingeschlossen, keine negativen Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung in anderen Ländern haben.“⁹ Gemeint ist nicht zuletzt die EU, die im Dezember vergangenen Jahres 35 Staa-

ten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) mit massivem Druck zur Unterzeichnung sogenannter Wirtschaftspartnerschaftsabkommen nötigte. Die betroffenen Länder werden damit verpflichtet, in den nächsten Jahren ihre Zölle auf 80 Prozent der europäischen Importe komplett abzuschaffen und die Zölle für die verbleibenden 20 Prozent auf dem jetzigen, häufig sehr niedrigen Niveau einzufrieren – ein sicheres Rezept für den Hunger und eine schwere Hypothek für all jene Länder, die angesichts der aktuellen Preissteigerungen auf dem Weltmarkt wieder vermehrt auf die heimische Nahrungsmittelproduktion setzen wollen.

Immerhin: Dass eine Wiederbelebung der Landwirtschaft das Gebot der Stunde ist, diese Einsicht dämmert derzeit fast allen Akteuren. So hat die philippinische Regierung kürzlich das Ziel ausgegeben, bis 2010 wieder importunabhängig zu werden. Auch unter den internationalen Gebern ist ein klarer Wille erkennbar, die Landwirtschaft des Südens wieder zu fördern. Entscheidend bleibt jedoch nicht zuletzt die Frage, welche Art Landwirtschaft gefördert werden soll. Während viele eine „Neue Grüne Revolution“ in Afrika einfordern, mahnt eine umfassende, von 60 Staaten unterstützte Studie von etwa 400 Wissenschaftlern zur Vorsicht. Das vorherrschende Modell der Agrarforschung bedürfe einer dringenden Revision, um zu Armutsbekämpfung und einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung beitragen zu können. Statt einseitiger Förderung von Hohertragsorten oder gar Gentechnik empfiehlt die Studie, auch auf dem traditionellen Wissen der Bauerngemeinschaften aufzubauen.¹⁰

Unter den Empfehlungen der Wissenschaftler ganz weit oben rangiert ein verbesserter Zugang zu Land, Wasser und günstigem Saatgut für margina-

Anzeige

**DIETER KLEIN:
MILLIARDÄRE - KASSENLEERE**
Rätselhafter Verbleib
des anschwellenden Reichtums



Die Darstellung der verschlungenen Wege, auf denen der Reichtum der Gesellschaft verloren geht, die Kritik des Kapitalreichtums und ein Plädoyer für den Reichtum der Persönlichkeitsentfaltung machen die Aktualität dieses Buches aus.

Dietz Verlag, 2. überarb. Auflage, 14,90 Euro

9 Human Rights Council, Seventh Session, Agenda Item 3: A/HRC/7/L.6/Rev.1.

10 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, April 2008.

lisierte Kleinbauern. Die Dringlichkeit umverteilerender Agrarreformen wird gerade in der aktuellen Krise deutlich: Am Besten steckt derzeit die Bevölkerung in Vietnam die Preissteigerungen weg, weil die meisten Menschen dort über genügend Land verfügen und sich in Krisenzeiten selber versorgen können.

Vertane Chance

Keine Frage: Die aktuelle Krise fordert schnelles Handeln. Erforderlich wäre zunächst eine direkte Unterstützung einkommensarmer Konsumenten. Im Iran beispielsweise sind größere Not und Unruhen vor allem deswegen nicht ausgebrochen, weil die Getreidepreise von der Regierung subventioniert werden. Seit langem fordert die Organisation für das Menschenrecht auf Nahrung FIAN zudem ein bedingungsloses Grundeinkommen in Entwicklungsländern, das zumindest eine angemessene Ernährung ermöglicht. Dies wäre auch ohne weiteres finanzierbar, wenn die reichen Länder des Nordens ihre Versprechungen zur Steigerung der Entwicklungshilfegelder endlich einlösen würden.

Desweiteren müssen Lebensmittelpreise sehr rasch wieder auf einem erschwinglichen Niveau stabilisiert werden. Dazu müssen zunächst alle spekulativen Investitionen unterbunden werden, welche die Preise an den Börsen künstlich in die Höhe treiben. Auch die überambitionierten Beimischungsziele der EU und der USA für Biosprit müssen ausgesetzt werden. Dies wäre nicht nur im Sinne der Konsumenten, sondern auch der Produzenten. Denn Agrartreibstoffe und Spekulation führen zu erheblichen Preisschwankungen und bieten alles andere als einen verlässlichen Rahmen für Investitionen.

Zugleich gilt aber auch: Das Postulat kostendeckender Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe ist durch die Ereignisse der letzten Monate nicht obsolet geworden. Dies setzt aber voraus,

dass die gestiegenen Lebensmittelpreise nicht allein in den Taschen großer Getreidekonzerne und Supermärkte landen, sondern tatsächlich an die Erzeuger weitergeleitet werden. Es ist daher höchste Zeit, den Konzentrationsprozessen im Agrobusiness durch striktere Investitionsregeln einen Riegel vorzuschieben und die Angebotsketten sozialen Standards und wirksamen Kontrollen zu unterwerfen. Wenn heute die richtigen Weichen gestellt werden und die Krise nicht auf dem Rücken der Bauern ausgetragen wird, birgt die lange vorhergesagte Preissteigerung in der Landwirtschaft erhebliche Chancen – auch wenn der Ernährungsgipfel in Rom zu ihrer Nutzung nicht in der Lage war.

Letztlich wurden vor allem Rezepte aufgegriffen, wie sie im „Forum der Privatwirtschaft“ von der Gates-Stiftung, Kofi Annan sowie Agrarmultis wie Cargill, Bunge und Unilever vorgeschlagen wurden. Während der Gipfel den Konzernen mehr Raum als je zuvor zugestand, wurden Kleinbauern, Hirten, Fischer, Indigene und NGOs im Zirkus der hohen Politik mehr denn je an den Rand gedrängt.¹¹ Ihre Erfolgchancen sind mit diesem Gipfel leider nicht gestiegen.

Dessen konkretestes Ergebnis besteht darin, dass fortan nicht mehr die FAO in der internationalen Agrarpolitik federführend sein soll, sondern eine von Generalsekretär Ban Ki-moon einberufene UN-Arbeitsgruppe, die aus den Spitzen von Weltbank, IWF und den zuständigen UN-Sonderorganisationen besteht. Der in Arbeit befindliche Aktionsplan dieser Arbeitsgruppe soll laut Ban Ki-moon den Konsens zwischen Bretton-Woods- und UN-Organisationen widerspiegeln. Den Regierungen soll der Plan jedoch nicht zur Entscheidung vorgelegt werden. Und die Zivilgesellschaft bleibt damit erst recht außen vor – zum Schaden der Mehrheit.

¹¹ Vgl. www.foodsovereignty.org/new/.