

Armin Paasch (Editor)
Frank Garbers und Thomas Hirsch



Foto: Jörg Böhling

Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung

Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien

In Zusammenarbeit mit:



**Globales Ökumenisches
Aktionsbündnis**

**Brot
für die Welt**
www.brot-fuer-die-welt.de

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Zugang zu angemessener Nahrung ist ein Grundrecht jedes Menschen. Verankert ist es in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR – Sozialpakt). Das Recht auf Nahrung ist gemäß der offiziellen Auslegung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR – WSK-Ausschuss) nicht im engen Sinne als das Recht zu verstehen, ernährt zu werden, vielmehr bedeutet es den physischen und ökonomischen Zugang zu „angemessener Nahrung“ zu allen Zeiten und die Fähigkeit, diese zu beschaffen. Die Nahrung muss hinsichtlich der Menge und Qualität angemessen und kulturell akzeptabel sein. Und die Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung darf die Erlangung und Befriedigung anderer Grundbedürfnisse wie Gesundheit, Unterkunft und Bildung nicht gefährden.

Das Recht auf Nahrung in Zeiten der Globalisierung

156 Staaten haben den Sozialpakt ratifiziert und sind verpflichtet, das Recht auf angemessene Nahrung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Jeder Vertragsstaat hat die Pflicht, Strategien zu entwickeln, um Schritt für Schritt und „unter Ausschöpfung aller seiner verfügbaren Ressourcen“ das Recht auf Nahrung für alle Menschen zu verwirklichen. Diese Strategien sollen alle Aspekte des Ernährungssystems erfassen, einschließlich der Erzeugung, Verarbeitung, Verteilung, Vermarktung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln. Insbesondere in ländlichen Gebieten, wo fast 80 Prozent der Hungernden leben, stellt der Zugang zu produktiven Ressourcen ein Schlüsselement des Rechts auf angemessene Nahrung dar. Des Weiteren müssen Menschen in der Lage sein, sich selbst in Würde von landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu ernähren. Faire Marktbedingungen sind ein Schlüsselement einer günstigen Umgebung, die zu schaffen die Staaten verpflichtet sind, um das Recht auf angemessene Nahrung zu verwirklichen.

Die Verpflichtungen der Staaten beziehen sich nicht nur auf die Menschen innerhalb der staatlichen Grenzen des betreffenden Landes, sondern haben auch eine internationale Dimension. „Brot für die Welt“, der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und das FoodFirst Informations- und Aktions-Netzwerk (FIAN) haben den Begriff der Extraterritorialen Staatenpflichten (ETO) vorgeschlagen, um die internationale Dimension der Staatenpflichten, die Gegenstand des Sozialpakts sind, zu beschreiben. Die internationale Dimension gilt auf den gleichen Ebenen von Pflichten wie innerhalb der Staatsgrenzen, insbesondere jedoch berührt sie die Minimalverpflichtung (minimum obligation), nämlich die Achtungspflicht, die laut Menschenrechtsexperten bereits jetzt Teil des existierenden Menschenrechtssystems ist. Daher darf kein Staat das Recht auf angemessene Nahrung der Menschen verletzen, die in anderen Ländern leben.

Diese Verpflichtung ist insbesondere im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe, internationalen Investitionen und im Handel relevant. Mögliche Beispiele für eine extraterritoriale Verletzung des Rechts auf Nahrung sind Billigimporte (Dumping) oder eine erzwungene Marktöffnung, wenn diese zur Zerstörung des lokalen Zugangs zum Markt, der Einkommensbasis und Ernährungssicherheit von Kleinbauern, führen. Die Achtungspflicht gegenüber dem Recht auf Nahrung bezieht sich nicht nur auf die bilateralen Beziehungen, sondern auch auf Entscheidungen innerhalb internationaler Organisationen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Welthandelsorganisation (WTO). Gemäß dem Sozialpakt „sollen Vertragsstaaten gegebenenfalls im Wege internationaler Vereinbarungen sicherstellen, dass dem Recht auf angemessene Nahrung die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, und zu diesem Zweck die Ausarbeitung weiterer internationaler Rechtsinstrumente in Erwägung ziehen.“

Liberalisierung des Reishandels als Gefahr für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, etwaige Verletzungen des Menschenrechts auf Nahrung durch handelspolitische Maßnahmen zu untersuchen. Reis wurde als Beispiel gewählt, da er für die Ernährungssicherheit in der ganzen Welt zentral ist. Für die Hälfte der Weltbevölkerung ist Reis die wichtigste Kalorienquelle und für zwei Milliarden Menschen die Haupteinkommensquelle, die meisten von ihnen sind Kleinbauern und Frauen. Nur 6,5 Prozent des weltweiten Reisverbrauchs werden international gehandelt, wobei die größten Exportländer derzeit Thailand, Vietnam, Indien, die USA und Pakistan sind. Dennoch kann der internationale Reishandel einen großen Einfluss auf die Entwicklung der nationalen Reismärkte und Reispreise ausüben. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) registrierte zwischen 1983 und 2003 in 102 Ländern 408 Fälle von Reisimportfluten, mit einer beunruhigenden Konzentration in Afrika, auf den Pazifischen Inseln und in Zentralamerika.

Unter den komplexen Faktoren können drei spezifische politische Ursachen als endemisch bezeichnet werden. Sie treten, wenn es um Importfluten oder ganz allgemein Einfuhrsteigerungen geht, am häufigsten auf:

1. In vielen Ländern wurden die Märkte seit Beginn der 1980er-Jahre infolge der Strukturanpassungsprogramme (SAP) geöffnet, die häufig von Seiten des IWF und der Weltbank, durch regionale Freihandelsabkommen und in geringerem Ausmaß durch das Agrarabkommen der WTO (AoA) auferlegt wurden.
2. Das hohe Förderniveau einiger Industrieländer für Produktion, Weiterverarbeitung und Export von Reis hat zu den Importfluten beigetragen, die meistens in Zeiten sehr niedriger Weltmarktpreise wie in den Jahren 2000 bis 2003 auftraten. Die USA haben nach Angaben von Oxfam im Jahr 2003 Reis zu einem Preis exportiert, der um 34 Prozent unter den Erzeugerkosten lag – ein Vorgehen, das als Dumping bezeichnet werden kann.
3. Die Kürzung der Förderung für landwirtschaftliche Produktionsmittel wie Maschinen, öffentliche Abnahme- und Preisgarantien etc. führte

in vielen Entwicklungsländern – als Teil der oben erwähnten Strukturanpassungsprogramme – zu einer Verringerung oder Stagnation der einheimischen Kapazitäten für die Reisproduktion. Statt diese Kapazitäten zu erhalten und auszubauen, ziehen es viele Regierungen vor, die Versorgungslücken mit billigen Importen zu füllen.

Noch immer sind umfassende und präzise Informationen über die Auswirkung von Importfluten oder Importsteigerungen auf das Einkommen und den Lebensunterhalt der Reis produzierenden Kleinbauern vergleichsweise dürftig. Die Mehrzahl der zwischenstaatlichen Organisationen konzentriert sich in ihren Untersuchungen und politischen Empfehlungen vorzugsweise auf die Interessen der Verbraucher. So befürwortet die Weltbank beispielsweise eine radikale Liberalisierung des Reishandels. Sie berechnete den zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen einer völligen Liberalisierung. Demnach würden die Verbraucher in den Einfuhrländern 32,8 Milliarden US-Dollar gewinnen und die dortigen Produzenten 27,2 Milliarden US-Dollar verlieren. Eine solche Politikempfehlung ist aus der Perspektive des Rechts auf angemessene Nahrung und anderer Menschenrechte unverantwortlich, weil dies die Lebensbedingungen von Millionen von bereits jetzt für Hunger und Armut verwundbaren Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zerstören würde, ohne diesen Menschen eine glaubwürdige Alternative zu bieten.

Die Liberalisierungsbefürworter vergessen gern, dass geringe Importpreise aufgrund der hohen Unternehmenskonzentration im Reisgeschäft nicht grundsätzlich zu niedrigen Verbraucherpreisen führen. Des Weiteren berücksichtigen sie lediglich die Verbraucher aus den urbanen Zentren bei ihren Überlegungen und ignorieren, dass die meisten Reiskonsumenten und Reiskonsumentinnen auf dem Land leben und von der Landwirtschaft abhängig sind. Wenn ihre Einkommensquelle als Reiserzeuger versiegt, sind ihre Vorteile als Verbraucher ebenfalls äußerst begrenzt. Ganz richtig betont die FAO, dass die Regierungen ihre Reispolitik sehr gut abwägen müssen, um den Reispreis für Verbraucher erschwinglich und gleichzeitig für Produzenten profitabel zu gestalten. Die Öffnung der Märkte

für billige Importe ist nicht der einzige und schon gar nicht der beste Weg, um das Ziel erschwinglicher Konsumentenpreise zu verwirklichen. Die Förderung der einheimischen Reisproduktion stellt eine Alternative dar, die sowohl die Interessen der Konsumenten als auch die der Produzenten berücksichtigt.

Vorgehensweise und Methode

Bereits viele Studien haben Bedenken geäußert, dass die Ernährungssicherheit durch Importfluten ernsthaft beeinträchtigt oder gefährdet werde. Doch erstaunlich wenige Studien untersuchen fundiert das Ausmaß der Schäden, die dem Reissektor in den Importländern entstanden sind, und deren Auswirkungen auf der Mikroebene bei den Kleinbauern in Bezug auf Einkommen, Armut und Ernährungssicherheit. Noch weniger wurden die Auswirkungen aus der Perspektive des Menschenrechts auf Nahrung analysiert. Die vorliegende Studie hat zum Ziel herauszufinden, ob das Recht auf Nahrung bestimmter vom Reisanbau lebender Gemeinden in Ghana, Honduras und Indonesien durch konkrete politische Maßnahmen im Bereich des Reishandels beeinträchtigt oder verletzt wurde.

Die vorliegenden drei Länderfallstudien geben einen Überblick über die Entwicklung der Reimporte und über die einheimische Reisproduktion auf der Makroebene und analysieren die jeweilige einheimische Reispolitik einschließlich der Bestimmungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs. Sie untersuchen eventuelle Dumpingpraktiken der Herkunftsländer der Reimporte und etwaigen Druck, den andere Länder über bilaterale oder multilaterale Handelsabkommen oder zwischenstaatliche Organisationen möglicherweise auf Ghana, Honduras und Indonesien ausgeübt haben, damit diese eine bestimmte Reishandelspolitik annehmen. Und sie beinhalten als Kernkomponente eine qualitative Analyse der potenziellen Auswirkungen der Reimportsteigerungen auf das Einkommen, den Lebensunterhalt und die Ernährungssicherheit ausgewählter Reis produzierender Gemeinden. Die Untersuchungen schließen jeweils mit einer Analyse des Verhaltens der Staaten und zwischenstaatlichen Organisationen aus der Perspektive des Menschenrechts auf Nahrung.

Die Hauptaufgabe der Fallstudien besteht darin nachzuweisen, ob und welche kausalen Zusammenhänge bestehen zwischen:

1. erheblichen Steigerungen der Reimporte und Hunger oder Mangelernährung in den Gemeinden sowie
2. hohen Importmengen und einer bestimmten Handels- und Agrarpolitik.

Um eventuelle Kausalzusammenhänge oder gar eine Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung nachweisen zu können, müssen auch andere, zusätzliche Faktoren, die den Zugang der Bäuerinnen und Bauern zu Nahrung beeinträchtigt haben könnten, sorgfältig bewertet werden, wie beispielsweise Naturkatastrophen, gewaltsame Konflikte oder Krieg, denkbare Veränderungen bei den Landbesitzverhältnissen oder ein verringerter Zugang zu Infrastruktur, Produktionsmitteln, Krediten oder Beratungsdienstleistungen. Eine weitere Herausforderung der menschenrechtlichen Analyse ist es, für die jeweilige Handelspolitik zwischen den Verantwortlichkeiten der unterschiedlichen Staaten zu unterscheiden. In vielen Fällen teilen sich nationale Regierungen, zwischenstaatliche Organisationen und externe staatliche Akteure diese Verantwortung. Nur wenn es gelingt, derartige Kausalzusammenhänge zu belegen und eindeutige staatliche Verantwortlichkeiten zu identifizieren, kann eine Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung nachgewiesen werden.

Ghana: Liberalisierung des Reishandels unter dem Einfluss des IWF

Während Reis in Ghana bis vor kurzem ein Nischenprodukt der städtischen Eliten war, ist der Verbrauch in den letzten zehn Jahren deutlich angestiegen. Diese Entwicklung bot theoretisch die Chance für ein Wachstum der inländischen Reisproduktion und eine Verringerung der Armut unter den schätzungsweise 800.000 ghanaischen Reisproduzenten, die vorwiegend Kleinbauern sind. Praktisch ist das Gegenteil eingetreten. Die Reisanbaufläche ging zwischen 1998 und 2005 von 130.000 auf 120.000 Hektar zurück und die jährliche Rohreisproduktion fiel von 281.000 auf 237.000 Tonnen. Untersuchungen belegen, dass die Einkommen der Landwirte in den letzten Jahren gesunken sind, und zwar mit alarmierenden Auswirkungen im Hinblick auf Armut und

Ernährungssicherheit. Die Krise trifft jenen Teil der Bevölkerung, der in hohem Maß von Armut betroffen und für Hunger verwundbar ist. 60 Prozent der Kleinbauern, die vom Nahrungspflanzenanbau leben, leiden Hunger, 70 Prozent von ihnen sind Frauen.

Diese paradoxe Situation kam zustande, weil die wachsende Nachfrage nach Reis in Ghana komplett durch Importe gedeckt wurde, hauptsächlich aus den USA, Vietnam und Thailand. Von 1998 bis 2003 stiegen die Einfuhren von 250.000 auf 415.000 Tonnen an, das entspricht einem Wachstum von fast 70 Prozent. Der Marktanteil des einheimischen Reises fiel von 43 Prozent im Jahr 2000 auf nur 29 Prozent in 2003. Insbesondere zwischen 2002 und 2003 kam es nach Definition der FAO zu einer „Importflut“. Die Reisimporte nahmen sprunghaft um 154 Prozent zu; gleichzeitig fiel die einheimische Rohreisproduktion von 280.000 auf 239.000 Tonnen, ein Minus von 16 Prozent.

Die Hauptursache für die Importfluten scheinen das niedrige Preisniveau für Reis auf dem Weltmarkt und die niedrigen CIF-Preise für Importreis zu sein, die genau in diesem Zeitraum im Durchschnitt kontinuierlich unter dem Großhandelspreis für einheimischen Reis lagen. Auch wenn der einheimische Reis mit einer geringen Weiterverarbeitungsqualität auf den Märkten oft billiger verkauft wird, unterbietet der importierte Reis im Allgemeinen die lokalen Sorten im Hinblick auf das Preis-Leistungs-Verhältnis. Ein weiterer Vorteil des Importreises liegt in den besseren Vermarktungsstrukturen des hoch konzentrierten Reisimportgeschäfts, die ihn überall erhältlich machen, während einheimischer Reis auf den städtischen Märkten kaum zu finden ist und Großabnehmer wie Restaurants und Hotels kaum mehr erreicht.

Die Studie zeigt auf, dass drei politische Faktoren zur Expansion der Einfuhren beigetragen haben:

1. Der erste politische Faktor ist die starke Öffnung des ghanaischen Binnenmarkts für Reisimporte – auch unter dem Einfluss externer Akteure. Der Abbau der Einfuhrbeschränkungen und die Einführung eines Zollsatzes auf Reisimporte von nur 20 Prozent im Jahr

1992 führten im Laufe der 1990er-Jahre zu deutlichen Importsteigerungen. Der Versuch der ghanaischen Regierung und des Parlaments im Jahr 2003, im Rahmen des Gesetzes ACT 641 den Zoll auf Reis von 20 auf 25 Prozent (und den für Huhn von 20 auf 40 Prozent) zu erhöhen, um so auf die Einfuhrsteigerungen zu reagieren, wurde von externen Akteuren, insbesondere dem IWF, blockiert. Die Umsetzung des Gesetzes wurde nur vier Tage nach Inkrafttreten wieder gestoppt. Der Bericht des IWF über die Artikel-IV-Konsultationen über die Armutsbekämpfungsstrategie in Ghana offenbart, dass die ghanaischen Behörden während dieser Beratungsgespräche zusagten, dass die Zollerhöhung „für den Zeitraum der vorgeschlagen Vereinbarung“ nicht umgesetzt würde. Tatsächlich schloss die Geschäftsleitung des IWF diese Artikel-IV-Konsultationen am 9. Mai ab und bewilligte im Rahmen der Armutsbekämpfungs- und Wachstumsfazilität (Poverty Reduction and Growth Facility) einen Dreijahreskredit über 185,5 Millionen Sonderziehungsrechte (SDR; dies entspricht 258 Millionen US-Dollar) sowie zusätzliche Hilfeleistungen im Rahmen der Initiative für hoch verschuldete Entwicklungsländer (Initiative for Highly Indebted Poor Countries – HIPC) über 15,15 Millionen SDR (rund 22 Millionen US-Dollar). Am 12. Mai, nur drei Tage nach der Bestätigung des IWF-Fonds, wurde die Anordnung zur Rücknahme des Gesetzes 641 veröffentlicht. Die gleichen Beratungsgespräche, die zur Bewilligung der Gelder geführt hatten, „überzeugten“ die ghanaische Regierung davon, die Zölle auf das vorherige Niveau zurückzusetzen.

2. Die zweite politische Faktor sind die hohen Dumpingmargen des Reises, der aus den USA, Vietnam und Thailand importiert wurde. Nach den von Oxfam beauftragten Berechnungen über diese drei wichtigsten Herkunftsländer, lagen die Exportpreise für ausgewählte Reissorten, die nach Ghana exportiert wurden, im Jahr 2003 weit unter den Binnenmarktpreisen (den „normalen“ Werten). Für die Sorten aus den USA wurden im Durchschnitt die höchsten Dumpingmargen gefunden. Auch durch den Vergleich der Exportpreise mit

den Erzeugerpreisen wird das Dumping im Falle der USA offensichtlich: Der Exportpreis lag 2003 34 Prozent unter dem Erzeugerpreis. Preisdumping ist ein wichtiger Faktor, warum US-amerikanischer Importpreis konkurrenzfähig ist mit ghanaischem Reis und oft sogar billiger angeboten wird.

3. Der dritte Faktor ist die starke Reduzierung staatlicher Unterstützung für den Reissektor. Der schrittweise Abbau der Förderung des ghanaischen Reissektors zwischen 1983 und den späten 1990er-Jahren führte zu einer extrem mangelhaften nationalen Infrastruktur für die Erzeugung, Weiterverarbeitung und Vermarktung von Reis, was wiederum hinsichtlich Qualität und Quantität zu ernsthaften Versorgungsengpässen im einheimischen Reissektor führte. Die Regierung baute Fördermaßnahmen ab, die früher den Zugang zu Krediten, Saatgut, Düngemitteln, den Einsatz von Maschinen zu günstigen Konditionen und zu Vermarktungsstrukturen ermöglicht hatten. Diese Politik folgte zu einem großen Teil den Strukturanpassungsprogrammen, die der IWF und die Weltbank seit 1983 dem Land Ghana auferlegt hatten.

Die Mikroebenenanalyse über die Auswirkungen der Importe wurde in Dalun durchgeführt, eine vom Reisanbau lebende Gemeinde mit 10.000 Einwohnern im Distrikt Tolon Kumbungu in der Nördlichen Region gelegen, rund 50 Kilometer von Tamale entfernt, der Hauptstadt der Region. Alle befragten Marktfrauen sagten, dass der Importpreis insbesondere seit dem Jahr 2000 den Markt in Tamale beherrsche. Im Zuge dessen hat sich die Reismenge, die von den Marktfrauen aus Tamale in Dalun und den umliegenden Dörfern aufgekauft und anschließend in Tamale verkauft wurde, um rund 75 Prozent dramatisch verringert. Diese Information stimmt mit den Angaben der lokalen Mühlenbetreiber überein, deren verarbeitete Menge in sehr ähnlichem Ausmaß abnahm. Bestätigt wurde dies auch von den Bäuerinnen und Bauern, die sagen, sie hätten weit weniger Rohreis als verkauft als in den Jahren zuvor. Seit dem Jahr 2000 mussten sie außerdem einen dramatischen Einbruch bei den realen Produzentenpreisen hinnehmen. Während der ghanaische Cedi von Juni 2000 bis Juni 2003

46 Prozent seines Werts einbüßte, fielen auch die nominalen Preise laut Aussagen mancher Bauern deutlich, andere gaben an, dass die Preise konstant geblieben seien. In beiden Fällen ist der Verlust, gemessen an den realen Preisen, dramatisch. Dies hatte auf das Einkommen der Reisbauern einen direkten negativen Einfluss, da die realen Kosten für die Produktion im gleichen Zeitraum nur mäßig sanken.

Infolgedessen leiden die vom Reisanbau lebenden Familien zunehmend unter Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit. Alle befragten Bäuerinnen und Bauern berichteten, dass ihre Familien Hunger leiden. Sie haben keinen gesicherten Zugang zu angemessener Nahrung, da die meisten von ihnen in der Zeit vor der Ernte die Anzahl und Menge ihrer Mahlzeiten einschränken müssen und auch Vielfalt und Nährwert der Mahlzeiten nachlassen. In den Interviews werden auch häufig Gesundheitsprobleme bei Kindern erwähnt, die unter dem Nahrungsmangel am meisten leiden. Zudem haben sich die Einkommen der Bauern in einem solchen Ausmaß verringert, dass sie mit Schulden belastet sind und keinerlei Geldreserven mehr haben. Verlieren sie eine Ernte aufgrund von Dürren oder Krankheitsbefall, so ist die Gesundheit der Familienmitglieder und insbesondere die der Kinder stark gefährdet. Darüber hinaus berichten die Bäuerinnen und Bauern, dass sie einen noch größeren Teil ihres Einkommens für den Erwerb von Nahrungsmitteln ausgeben und insbesondere in der „Hungerphase“ vor der Ernte ihre Ausgaben zur Erfüllung anderer Menschenrechte wie der Rechte auf Gesundheit und Bildung einschränken müssen.

Daraus kann man schließen, dass das Zusammenwirken von Importliberalisierung, Dumping und Abbau der inländischen staatlichen Förderung die Mangelernährung und die Ernährungsunsicherheit signifikant erhöht und somit zu einer Verletzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung der Bauernfamilien in Dalun geführt hat.

Drei Akteure sind für diese Politik hauptverantwortlich und haben ihre Pflichten und ihre Verantwortung gegenüber dem Recht auf Nahrung verletzt:

1. Der Staat Ghana verletzte seine Pflicht, das Recht auf Nahrung der Reisbauern in Dalun und anderswo zu schützen, indem er den Schutz des einheimischen Markts 1992 verringerte und ihn später trotz der offensichtlich durch die Importe verursachten Schäden auch nicht wieder ausweitete. Indem er die bestehende Förderung für die Reisbauern abschaffte, verletzte der Staat Ghana seine Pflicht, das Recht auf Nahrung der Bäuerinnen und Bauern zu achten. Zudem verletzte er seine Pflicht, das Recht auf Nahrung zu gewährleisten, indem er eine Politik umsetzte, die keine günstige Umgebung für die Familien schaffte, die ihnen erlaubt hätte, sich selbst zu ernähren.
2. Der IWF verletzte seine Verantwortung, das Recht auf angemessene Nahrung zu respektieren, indem er die ghanaische Regierung drängte, während der 1980er- und 1990er-Jahre die Förderung und Unterstützung für die armen Reisbauern abzuschaffen, und indem er die Regierung drängte, das Gesetz 641 im Jahr 2003 zurückzunehmen. Und folglich brachen auch die Mitgliedstaaten des IWF ihre Pflicht, das Recht auf Nahrung der Reisbauern und Reisbäuerinnen sowie ihrer Familien in Dalun und andernorts zu respektieren.
3. Schließlich haben die Reis exportierenden Länder, die an der Praxis des Dumpings beteiligt sind – insbesondere die USA –, ihre Pflicht verletzt, das Recht auf Nahrung der Reisbauern und ihrer Familien zu respektieren. Subventionen, Exportkredite und der Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe führten zur Verdrängung des einheimischen Reises von den Märkten in Städten wie Tamale und trugen maßgeblich zu den Einkommensverlusten der Reisbauern in Dalun bei.

Honduras: Nationale Unglücksfälle, von Menschen gemacht

In Honduras lebt die Hälfte der nahezu acht Millionen Einwohner in ländlichen Gebieten und ist entweder direkt oder indirekt von der Agrarproduktion abhängig. Rund 70 Prozent der ländlichen Haushalte leben unterhalb der Armutsgrenze. Reis ist in Honduras, nach Mais und Bohnen, das dritt wichtigste Grundnahrungsmittel. Der durchschnittliche jährliche Reisverbrauch pro Person stieg von acht Kilogramm im

Jahr 1993 auf 16 Kilogramm in 2004 an. Paradoxerweise erlitt die Reiserzeugung im gleichen Zeitraum einen unerwarteten Einbruch. Während die jährliche Produktion an Rohreis zwischen 1966 und 1990 von 9.300 Tonnen auf 47.300 Tonnen anstieg, sank sie in den 1990er-Jahren dramatisch bis auf ein Niveau von 7.200 Tonnen im Jahr 2000. Der Reismarkt wurde weitgehend mit Importen aus den USA bedient.

Die Transformation des Reissektors, die sich in weniger als 15 Jahren vollzog, kann in drei Phasen gegliedert werden:

1. Phase: Arrozazo und Strukturanpassungsmaßnahmen (1991 - 1998)

Die Liberalisierung der Agrarmärkte begann im Jahr 1990, als das Honduranische Institut für Agrarvermarktung (Honduran Institute of Agricultural Marketing – IHMA) aufgelöst und Garantiepreise aufgehoben wurden. Infolge des Regierungserlasses, das Monopol des Staats auf den Außenhandel mit Agrarprodukten abzuschaffen, entstand ein rechtliches Vakuum, das der Kongress der Republik dazu nutzte, um vorübergehend Reismimporte zu einem reduzierten Zollsatz von einem Prozent zu gestatten. Sofort stiegen die Importe rasant an. In einem guten Erntejahr mit über 54.000 Tonnen Rohreis wurden 32.000 Tonnen geschälter Reis und 12.500 Tonnen Rohreis importiert. Der Markt brach dadurch praktisch zusammen. Die FAO bezeichnet diesen plötzlichen Anstieg der Reismimporte – in Honduras als Arrozazo (Reisskandal/von arroz = Reis) bekannt – als Importflut. Die Erzeugerpreise fielen 1991 um 13 Prozent und 1992 um 30 Prozent. Im Jahr 1992 wurde ein Preisbindungsmechanismus eingeführt, der in Abhängigkeit vom Weltmarktpreis eine Anhebung der Zölle bis auf einen Satz von 45 Prozent erlaubte. Die Einfuhren sanken wieder auf das Niveau vor dem Arrozazo. Doch dann begann eine weitere Periode massenhafter Importe im Jahr 1996, die sich diesmal weitgehend auf geschälten Reis konzentrierten. Neue phytosanitäre Bestimmungen für Rohreisimporte sowie die Einführung eines gemeinsamen Preisbindungsmechanismus für geschälten Reis und für Rohreis (der für beide Produkte das gleiche Zollniveau vorsah) führten zum Aufschwung der Importe bei geschältem Reis. Infolgedessen wurde die Mühlenindustrie an

den Rand gedrängt und ihre Marktposition stark beeinträchtigt. Die Mühlenbetriebe kauften weniger honduranischen Rohreis, was zu einer Verringerung der Anbaufläche von 16.000 auf 10.000 Hektar zwischen 1997 und 1998 führte. Der negative Effekt massenhafter Importe wurde weiter verstärkt durch die Liberalisierung des Markts für landwirtschaftliche Produktionsmittel, Kredite und Land als Folge des Gesetzes zur Modernisierung des Agrarsektors (LMA) von 1992. Der Abbau sowohl des Importschutzes als auch der Förderung der Produktion waren Bestandteil der Strukturanpassungsprogramme, die auf Anraten der Weltbank und des IWF in Honduras eingeführt wurden.

2. Phase: Der Hurrikan Mitch und Preisdumping (1998 - 2002)

Der Reissektor befand sich bereits in einer tiefen Krise, als er 1998 durch den Hurrikan Mitch und 2001 durch den tropischen Wirbelsturm Michelle stark getroffen wurde. Ganze Regionen – wie etwa der Süden des Landes – waren von der Landkarte der Reisproduktion so gut wie verschwunden. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass die verheerenden Auswirkungen der Naturkatastrophen auf die Reisbauern durch die Nothilfe noch verschlimmert wurde. Es ist erstaunlich, dass sogar in den beiden Jahren nach dem Hurrikan Mitch, als die Reisproduktion bereits merklich abgenommen hatte, die Erzeugerpreise nicht anstiegen. Der Grund dafür war das hohe Reisangebot infolge der Importe zu Dumpingpreisen. Von 1999 an fiel der Preis für den aus den USA importierten Rohreis unter den Preis, den honduranische Bäuerinnen und Bauern erhielten. Zusätzlich trug die Nahrungsmittelhilfe – 70 Prozent davon kam aus den USA – nach dem Hurrikan Mitch zu einem Reisüberschuss auf dem honduranischen Markt bei. Rechnet man nationale Reiserzeugung, kommerzielle Importe und Nahrungsmittelhilfe zusammen, so ergibt das für das Jahr 1999 im Vergleich zu 1998 ein zusätzliches Angebot von 34.000 Tonnen geschältem Reis und 25.000 Tonnen Rohreis. Ohne Zweifel war die Nahrungsmittelhilfe nach dem Hurrikan Mitch notwendig, um Ernährungssicherheit garantieren zu können. Allerdings machten die Menge und der verlängerte Zeitraum der Nahrungsmittelhilfe diese zu einem Dumpinginstrument und verursachte gegenteilige Effekte. Unter diesen Bedingungen

hatte der Reissektor nahezu keinerlei Möglichkeit sich zu erholen. Tausende von Reisproduzentinnen und Reisproduzenten, die die 1990er-Jahre noch überstanden hatten, konnten den finanziellen Zusammenbruch zu Beginn des neuen Jahrtausends nicht länger verhindern.

3. Phase: Reisabkommen und das Freihandelsabkommen DR-CAFTA (2003 - 2006)

Als Antwort auf diese langfristige Krise des Reissektors wurde im Jahr 1999 das Reisabkommen zwischen der Reisindustrie (einheimische Mühlenbetriebe), dem Erzeugersektor und der Regierung unterzeichnet. Das nach wie vor gültige Abkommen hält fest, dass die Mühlenbetreiber Rohreis zu einem Vorzugszoll von einem Prozent importieren dürfen, solange sie die gesamte nationale Produktion zu einem Preis aufkaufen, der von den Vertragsparteien jährlich vereinbart wird. Zur gleichen Zeit wird der Zoll für geschälten Reis und andere Reissorten bei 45 Prozent festgeschrieben. Auf der einen Seite erlaubt das Abkommen 22 nationalen Mühlenbetrieben, ein Kartell über die nationale Reisversorgung in Honduras zu errichten, ob über nationalen oder importierten Reis, und die gesamte Reiskette von der Erzeugung bis zum Einzelhandel zu beherrschen. Auf der anderen Seite hatte das Reisabkommen auf den Reissektor ganz klar einen stabilisierenden Effekt. Die Bäuerinnen und Bauern, die am Reisabkommen teilnehmen, erholten sich auf niedrigem Niveau und konnten eine gewisse Einkommenssicherheit erlangen. Diese Errungenschaften werden allerdings bald durch das seit April 2006 wirksame Freihandelsabkommen zwischen den USA, den Zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik (DR-CAFTA) untergraben, das wahrscheinlich ein langsames Sterben der Reisproduktion in Honduras verursachen wird. Nach einem Übergangszeitraum von zehn Jahren, in dem der maximale Zollsatz von 45 Prozent für geschälten Reis noch erlaubt ist, werden die Zölle auf Reisimporte innerhalb von 8 Jahren (bis 2024) nach und nach auf null Prozent reduziert. Dann werden die honduranischen Reisproduzenten den Billigimporten aus den USA ganz und gar ausgesetzt sein. Die USA weigerten sich, über ihre eigenen Subventionen für den Reissektor im Rahmen des DR-CAFTA zu verhandeln.

Die Mikroebenenanalyse über die Auswirkungen der Importe wurde in zwei Gemeinden durchgeführt, die von der Reiserzeugung leben: in der Gemeinde Guangolola im Verwaltungsbezirk Yoro und in Guayamán im Otoro-Tal, im Verwaltungsbezirk Intibucá. Beide Gemeinden organisieren sich in Gemeinschaftsunternehmen oder Kooperativen, namentlich in der Cooperativa Agropecuaria Regional El Negrito Limitada (CARNEL) in Guangolola und dem Betriebsverbund Asociativa de Campesinos de Transformación y Servicios Otoroña (EACTSO) in Guayamán. Beide Gemeinden profitierten von der Agrarreform und konnten dank der dynamischen Entwicklung des Reissektors in Honduras während der 1980er-Jahre die Stufe der reinen Subsistenzlandwirtschaft überwinden.

Die Bäuerinnen und Bauern aus Guangolola erinnern sich an den Arrozazo als das Ende einer Phase des Aufschwungs und den Beginn einer schwierigen Dekade in den 1990er-Jahren, als die Mühlenbetreiber sich weigerten, ihren Reis zu akzeptieren, und sich die Produzenten verschuldeten. Im Jahr 1998 zerstörte der Wirbelsturm Mitch die Infrastruktur für den Reisanbau, einschließlich des gesamten Bewässerungssystems der Gemeinde. Drei Jahre später passierte das Gleiche nach dem Wirbelsturm Michelle noch einmal. Zusätzlich beeinträchtigte der als Nahrungsmittelhilfe eingeführte Reis, der zwischen diesen beiden Katastrophen verteilt wurde, den Markt der gerade wieder auflebenden Produktion. Das Reisabkommen war nach 2001 der Schlüsselfaktor zur Wiederherstellung der Reiserzeugung. Die Reisproduzenten in Guangolola erreichten ein Niveau ökonomischer Stabilität, das sie seit Anfang der 1990er-Jahre nicht mehr erlebt hatten.

Auch in Guayamán erinnern sich die Landwirte an den Arrozazo als den Beginn einer langen Krise. Zudem werden der Abbau der staatlichen Förderung und die darauf folgende Preiserhöhung für landwirtschaftliche Produktionsmittel als Schlüsselfaktoren für den Niedergang des Reisanbaus genannt. Die durch die Naturkatastrophen verursachten Schäden wurden noch durch die Tatsache verschärft, dass im Anschluss daran die Nahrungsmittelhilfe den Markt übersättigte. Von 30 Familien unterhalten heute nur noch vier oder fünf eine eigenständige Reispro-

duktion und bepflanzen eine Feldgröße von rund 20 Manzanas (Morgen). Sie vermarkten ihren Ertrag, wie im Reisabkommen festgelegt, direkt über die Mühlenbetreiber, nachdem das Mühlenkartell ihren Betriebsverbund EACTSO im Rahmen des Reisabkommens nicht als weiterverarbeitendes Unternehmen anerkannt hatte. Die Mehrzahl der Gemeindemitglieder kann ihren Lebensunterhalt nur sichern, indem sie ihr Einkommen aus dem Reisanbau durch Lohnarbeit in der Region oder in Tegucigalpa aufbessert.

Wie Zeugenberichte belegen, wurde das Niveau wirtschaftlicher Sicherheit seit Beginn der 1990er-Jahre sowohl in Guayamán als auch Guangolola erheblich herabgesetzt. Insbesondere im Falle von Guayamán ist offensichtlich, dass sich die von der Reiserzeugung lebenden Familien zumindest während gewisser Phasen der Krise mit einer geringeren Menge und Qualität an verfügbarer Nahrung abfinden mussten. Die Errungenschaften der Agrarreform erlitten in beiden Gemeinden einen Rückschlag und die Landkonzentration nahm wieder zu. In Guayamán kehrten die Produzenten dauerhaft, in Guangolola zeitweise zur Subsistenzlandwirtschaft zurück, die sie zu Beginn der 1990er-Jahre überwunden hatten. Viele Bauern sind mit Schulden belastet und die Reiskrise behindert ihre potenzielle weitere Entwicklung. In beiden Gemeinden ist im Falle externer Härtefälle die Verwundbarkeit in Bezug auf die Nahrungssicherheit extrem hoch.

Daraus lässt sich folgern, dass das Recht auf angemessene Nahrung der vom Reisanbau lebenden Familien in Guayamán und Guangolola durch die Agrar- und Handelspolitik verletzt wurde.

1. Der Staat Honduras verletzte seine Pflicht, das Recht auf Nahrung zu achten, indem er die Förderung für die Bauern im Rahmen des LMA im Jahr 1992 kürzte und über die Abwertung der Lempira die Produktionskosten erhöhte. Honduras verletzte seine Pflicht, das Recht auf Nahrung der Familien aus Guayamán zu achten, indem es ihren Zugang zum Markt durch restriktive Regeln für die Mitgliedschaft im Rahmen des Reisabkommens abschnitt, ohne jegliche Alternativen zu bieten. Honduras verletzte seine Pflicht, das Recht auf Nahrung zu

schützen, indem es im Jahr 1991 und erneut im Jahr 1996 den Markt für Billigreisimporte öffnete, und dies trotz der von den armen Bauernfamilien offensichtlich erlittenen Schäden. Infolge eines ungenügenden Krisenmanagements nach dem Wirbelsturm Mitch gestattete Honduras die Einfuhr umfangreicher Nahrungsmittelhilfe und trug so dazu bei, die Krise unter den Bäuerinnen und Bauern noch zu verschärfen. Der honduranische Staat hat durch die Ratifizierung des Freihandelsabkommens (DR-CAFTA) auf eine Ausnutzung seines politischen Spielraums verzichtet, der für den Schutz des Rechts auf Nahrung der einheimischen Reisproduzenten notwendig ist. Und schließlich versäumte der Staat Honduras durch die Umsetzung des DR-CAFTA wie auch bereits früher durch eine Einengung des Entwicklungspotenzials des Reisabkommens, eine günstige Umgebung für die Realisierung des Rechts auf angemessene Nahrung für die Reisbauern zu schaffen.

2. Der IWF und die Weltbank haben eindeutig ihre Verpflichtung verletzt, das Recht auf Nahrung in Honduras zu achten, indem sie eine Öffnung des Markts forcierten und die Förderung für die in Armut lebenden Reisproduzenten kürzten. Die Mitgliedstaaten des IWF und der Weltbank haben, indem sie diese Politik unterstützten, ihre Verpflichtung verletzt, das Recht auf angemessene Nahrung der vom Reisanbau lebenden Gemeinden in Honduras zu achten.
3. Die USA haben durch die Billigreisimporte nach Honduras seit 1991 und den Missbrauch der Nahrungsmittelhilfe als Dumpinginstrument ihre Verpflichtung verletzt, das Recht auf Nahrung zu achten. Zudem verletzten die USA ihre Verpflichtung, das Recht auf angemessene Nahrung zu achten, indem sie das Freihandelsabkommen mit Zentralamerika und der Dominikanischen Republik vorantrieben und unterzeichneten, das viele arme honduranische Reisproduzenten vom Markt zu verdrängen droht.

Indonesien: Der weltweit größte Reismarkt ist in Gefahr

Mit einer jährlichen Produktionsmenge von 54,8 Millionen Tonnen (2006) ist Indonesien weltweit der drittgrößte Erzeuger von Rohreis. Reis wird von annähernd 13,6 Millionen Bäuerinnen und Bauern produziert, von denen rund 65 Prozent arme Kleinbauern mit weniger als einem halben Hektar Landbesitz sind. Schätzungsweise finden im gesamten Reissektor rund 21 Millionen Menschen Arbeit. Gleichzeitig ist Reis für mehr als 215 Millionen Menschen das bei Weitem wichtigste Grundnahrungsmittel und deckt 60 Prozent des täglichen Pro-Kopf-Verbrauchs an Kalorien. Der Reisverbrauch liegt derzeit um nahezu fünf Prozent über der inländischen Produktion und entwickelt sich schneller als die Erzeugung, was Indonesien zu einem der weltweit größten Reiseinfuhrländer macht.

Seit der Unabhängigkeit 1949 hat jede Regierung danach gestrebt, geringe Preise für die Konsumenten und gleichzeitig hohe Einkommen für die Reisbauern zu erreichen. Die indonesische Reispolitik seit 1967 kann in drei Phasen unterteilt werden:

1. Phase (1967 - 1996)

Von 1967 bis 1996 kontrollierte die Regierung den einheimischen Reismarkt, indem sie in die Marktordnung eingriff, um die Produktion anzukurbeln und die Preise stabil zu halten. Diese Eingriffe erfolgten in Form einer Verwaltung umfangreicher staatlicher Lagerbestände durch das staatseigene Logistikunternehmen BULOG (Badan Urusan Logistik). Importe wurden über Zölle und Importkontrollen streng reglementiert und darauf ausgerichtet, die Lücke zwischen nationaler Erzeugung und Inlandsverbrauch zu schließen. 1984 verwirklichte Indonesien schließlich das proklamierte Ziel der Selbstversorgung und wurde zwischen 1985 und 1987 sogar zum Nettoexporteur für Reis. Danach wurde das Land wieder zum Nettoimporteur von Reis.

2. Phase (1997 - 2001)

Bereits 1995 setzte eine Importliberalisierung als Ergebnis des Agrarabkommens (AoA) im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO ein. Eine radikale Liberalisierung ereignete sich jedoch erst unter dem Druck der asiatischen Wirtschaftskrise.

Die indonesische Regierung war gezwungen worden, unter Anweisung des Internationalen Währungsfonds (IWF) eine Verpflichtungserklärung zu unterzeichnen, welche die Durchführung von Strukturanpassungsprogrammen einschloss. BULOG wurde privatisiert und die Unterstützung für den Reisemarkt eingestellt. Die Importzölle waren abgeschafft und Importe waren zwischen 1998 und 1999 in unbegrenztem Umfang gestattet. Die Regierung kürzte die Subventionen deutlich, einschließlich der Beihilfen für landwirtschaftliche Produktionsmittel, die zuvor recht umfangreich waren. Infolge der neuen Politik stiegen die Importe im Jahr 1998 auf sechs Millionen Tonnen an und machten Indonesien damit in diesem Jahr zum weltweit größten Reiseinfuhrland. 1999 wurden vier Millionen Tonnen Reis eingeführt, hauptsächlich aus Thailand, gefolgt von Vietnam. Beide Länder hielten ihre Produktionskosten künstlich niedrig, indem sie Exportkredite gewährten und landwirtschaftliche Produktionsmittel subventionierten, und überschwemmten so den indonesischen Markt mit Billigreis. Eine Dürre, ausgelöst durch das klimatische Phänomen El Niño, gilt als weitere Krisenursache. Die Produktionseinbußen infolge von El Niño lagen bei nur vier bis fünf Prozent, während die Importe einen Marktanteil von zwölf Prozent erreichten und damit den Produktionsrückgang mehr als kompensierten. Entsprechend nahm die Eigenversorgung Indonesiens während dieser Zeit ab und die Abhängigkeit von Importen zu. Die Reisbauern wurden von einer verhängnisvollen Kombination aus fallenden Rohreispreisen, höheren Kosten für die weniger subventionierten landwirtschaftlichen Produktionsmittel und Ernteeinbußen infolge von El Niño stark getroffen. Dabei führte die Liberalisierung aufgrund der monopolistischen Struktur des indonesischen Reismarkts nicht einmal zu niedrigeren Preisen für die städtischen Konsumenten – ganz im Gegenteil sind die Verbraucherpreise in dieser Zeit der Marktöffnung sogar angestiegen.

3. Phase (2001 - heute)

Die Regierung ist seit 2001 wegen der negativen Auswirkungen der Marktliberalisierung auf die Erzeuger- und Verbraucherpreise Schritt für Schritt zu einer Kontrolle des einheimischen Reismarkts zurückgekehrt, mit diversen Verän-

derungen bis hin zu einem Einfuhrverbot im Jahr 2004. Die frühere Mindestpreispolitik für ungeschälten Reis wurde durch einen amtlichen Beschaffungspreis ersetzt, der eine obere Preisgrenze festlegte, die jedoch nicht so effektiv war. Nur in Zeiten starker Preisschwankungen würde BULOG regulierend in den Markt eingreifen. Die gegenwärtige Handelspolitik zielt insbesondere darauf ab, den Binnenmarktpreis für ungeschälten Reis durch saisonal begrenzte Einfuhrverbote und eine Verwaltung der Reisvorräte durch die privatisierte BULOG stabil zu halten. Obwohl die Regierung durchaus Maßnahmen zugunsten der extrem marginalisierten und verwundbaren Reisbauern ergriff, führte das System nicht zu den erhofften Ergebnissen. Die Konsumentinnen und Konsumenten leiden unter den Preisschwankungen, während die Produzentenpreise vergleichsweise niedrig bleiben. Am meisten profitiert die Oligarchie der Händler. Die staatliche Förderung der Reisbauern stellt nach wie vor einen entscheidenden Faktor für das Wohlergehen der Reiserzeuger dar. Trotz zunehmender Subventionen seit 2003 wurde das erforderliche Niveau nicht erreicht und die Förderung erreicht nicht immer diejenigen Bäuerinnen und Bauern, die am dringendsten Hilfe benötigen. Derzeit drängt die Weltbank auf eine Aufhebung des Importverbots, eine Vergabe von Importlizenzen an den Privatsektor und auf Zollsätze von nur 10 bis 15 Prozent. Die Praxis der Liberalisierung hat allerdings gezeigt, dass diese politischen Maßnahmen den Lebensunterhalt von Millionen von Reisbäuerinnen und Reisbauern in Indonesien gefährden würden.

In vier Gemeinden wurden Feldforschungen über die Auswirkungen der Handels- und Reispolitik durchgeführt: in Cikuntul, Cikalong, Pinangsari und Samudrajaya, gelegen in den drei Verwaltungsregionen Subang, Karawang und Bekasi in der Provinz Jawa Barat (West-Java). Ausgewählt wurden diese Regionen, weil sie das Zentrum der Reisproduktion darstellen und weithin als die „Kornkammer“ West-Javas bekannt sind. Aus allen vier Gemeinden wurde über eine nachteilige Wirkung der Reisimporte auf die Einkommen der Bäuerinnen und Bauern berichtet. Auf das steigende Angebot dank der Importe reagierten die Zwischenhändler mit geringeren Preisen für die Bauern. Nach der erneuten Regulierung der

Importe konnten die Zwischenhändler die Erzeugerpreise trotzdem niedrig halten, oftmals indem sie das Informationsdefizit der Bauern ausnutzten. Niedrigere Erzeugerpreise haben eine direkte negative Auswirkung auf die Einkommen der Bauern, da gleichzeitig die Produktions- und Lebenshaltungskosten ansteigen.

Die Lebensbedingungen der Bauern haben sich nach ihren eigenen Aussagen seit mehr als drei Jahrzehnten verschlechtert, insbesondere jedoch seit der Liberalisierung des Reismarkts im Jahr 1997. Die statistischen Daten belegen ebenso eindeutig wie die Interviews, dass die meisten Mitglieder der Bauernfamilien von weniger als einem US-Dollar pro Person und Tag leben und ihre Grundbedürfnisse nicht regelmäßig befriedigen können. Die Nahrung ist das Einzige, woran sie sparen können. In den Monaten vor der Ernte muss eine beträchtliche Gruppe von Menschen ihre täglichen Mahlzeiten aufgrund fehlenden Einkommens reduzieren. Die Mehrzahl der Bäuerinnen und Bauern ernährt sich zwar in Bezug auf die Menge ausreichend, der Nährwert der Nahrung ist jedoch nicht immer angemessen. Um genügend Nahrung zu erwerben, können die meisten von ihnen die übrigen Grundbedürfnisse wie Unterkunft, Gesundheit und Bildung nicht regelmäßig befriedigen.

Daraus kann gefolgert werden, dass die handels- und agrarpolitischen Maßnahmen signifikant zu einer Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung dieser vom Reisanbau lebenden Bauernfamilien beigetragen haben. Sie verstärken in den vom Reisanbau abhängigen Gemeinden das Zusammenwirken negativer Rahmenbedingungen, wie nicht ausreichendem Zugang zu Land und anderen produktiven Ressourcen, ungenügende Kenntnisse des Markts und eine hohe Abhängigkeit von Zwischenhändlern.

1. Der indonesische Staat verletzte seine Verpflichtung, das Recht auf Nahrung zu achten und zu gewährleisten, indem er die staatliche Förderung der einheimischen Landwirtschaft, die den Reisbauern über Jahrzehnte gewährt worden war, im Jahr 1998 erheblich reduzierte oder sogar abschaffte, und indem die Regierung einen substanziellen Teil der staatlich garantierten Abnahmepreise und wei-

tere Maßnahmen zur Preisstabilisierung einstellte. Im Zuge dessen verletzte Indo-nesien seine Verpflichtung, das Recht auf Nahrung zu gewährleisten, indem es für die Bauernfamilien keine Grundvoraussetzungen schaffte, um ihre Rechte zu verwirklichen. Indem sie den Markt in den Jahren 1997/1998 für den freien Handel mit Reis öffnete, verletzte die Regierung ihre Verpflichtung, das Recht auf Nahrung der Reisbäuerinnen und Reisbauern zu schützen. Dies führte zu einem Verlust von Marktanteilen und Einkommen, sodass viele von ihnen unter die Armutsgrenze fielen und nicht mehr in der Lage waren, sich selbst angemessen zu ernähren.

2. Der IWF hat seine Verantwortung, das Rechts auf Nahrung zu achten, verletzt, indem er die indonesische Regierung dazu zwang, Liberalisierungsmaßnahmen umzusetzen, die die Ernährungsunsicherheit bei den Reisbauern der vier Gemeinden verschlimmerten. In ähnlicher Weise verletzte die Weltbank ihre Verantwortung zur Achtung des Rechts auf Nahrung der Bäuerinnen und Bauern, indem sie 1997/1998 diese Maßnahmen vorantrieb und derzeit auf ähnliche Maßnahmen drängt. Dementsprechend verletzten die Mitgliedstaaten des IWF und der Weltbank ihre Pflicht, das Recht auf angemessene Nahrung der indonesischen Reisbauern zu achten.

Schlussfolgerungen

Die drei Fallstudien liefern deutliche Belege, dass die Liberalisierung des Handels und des Agrarsektors ganz wesentlich zur Verletzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung der vom Reisanbau lebenden Gemeinden in Ghana, Honduras und Indonesien beigetragen haben. Steigende und billige Importe haben den Zugang der Reisbauern zu lokalen städtischen Märkten erheblich verringert und die Preise, die sie für ihre Produkte erhielten, nach unten getrieben. Damit hat die Liberalisierung die Einkommen geschmälert, die Armut verschlimmert und die Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit unter den Reiserzeugern verstärkt. Selbst wenn im Allgemeinen nicht darüber berichtet wurde, dass Menschen direkt an Hunger gestorben sind, so zeigen die Zeugenaussagen ganz eindeutig, dass viele Gemeindemitglieder keinen dauerhaften Zugang zu angemessener Nahrung in ausrei-

chender Menge und Qualität hatten, wie es die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung erfordert. Frauen und Kinder sind von Mangelernährung am härtesten betroffen. Der Erwerb von Nahrung fordert zunehmend Opfer, welche die Verwirklichung anderer Menschenrechte wie das Recht auf Gesundheit und Bildung einschränken. In allen untersuchten Gemeinden ist zudem die Verwundbarkeit für äußere Unwägbarkeiten gestiegen.

Die negativen Auswirkungen der Liberalisierung treffen eine soziale Gruppe von Menschen, die in vielen Fällen aufgrund eines eingeschränkten Zugangs zu Land, einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber Zwischenhändlern und einer schlechten Infrastruktur bereits marginalisiert sind. Naturkatastrophen wie der Wirbelsturm Mitch, der tropische Sturm Michelle und Dürren waren andere wichtige Faktoren, die die Fähigkeit der vom Reisanbau lebenden Gemeinden in Honduras und Indonesien einschränkten, sich selbst zu ernähren. Wichtig ist festzuhalten, dass jedoch der Zugang der Bauern zum Markt bereits vorher durch Importsteigerungen geschwächt und ihre Einkommen gesunken waren. Infolgedessen trafen die Naturkatastrophen sie umso härter, und das weitgehend aufgrund der Liberalisierungspolitik.

Die Fallstudien zeigen, dass die Marktöffnung einen Schlüsselfaktor für die Importsteigerungen und Importfluten darstellt. Die Liberalisierung des Handels fand in Honduras und in Ghana in den 1990er-Jahren und in Indonesien im Jahr 1997 statt. In allen Ländern kam es zu beträchtlichen Importsteigerungen und in allen Fällen waren die Liberalisierungsmaßnahmen Gegenstand der Strukturanpassungen, die von IWF und Weltbank gefordert worden waren. In diesen Ländern berührten die Verpflichtungen unter dem Agrarabkommen der WTO die Zölle, die jeweils über dem angewandten Niveau festgeschrieben wurden, keineswegs.

Bemerkenswert ist, dass die Regierungen aller drei Länder auf die Importsteigerungen nach 2000 mit einer mäßigen Regulierung reagierten. Diese Initiativen, die absolut notwendig (wenngleich nicht ausreichend) waren, um das Recht der Reisbauern auf angemessene Nahrung zu

schützen, wurden von externen Akteuren stark attackiert. Der bemerkenswerteste Fall ist in dieser Hinsicht Ghana, wo der IWF die Regierung erfolgreich zwang, die Zollerhebung nur vier Tage nach Beginn ihrer Anwendung wieder auszusetzen. In Honduras ist es das Zentralamerikanische Freihandelsabkommen (DR-CAFTA), das vorschreibt, die Reiszölle Schritt für Schritt bis auf null im Jahr 2024 zu reduzieren. Und in Indonesien übt die Weltbank derzeit großen Druck in Richtung Liberalisierung aus. Diese Tatsachen belegen die hohe Relevanz externen Drucks und damit die Notwendigkeit, die Einhaltung extraterritorialer Staatenpflichten besser zu überwachen.

Andere Bestandteile der Strukturanpassungsprogramme wie beispielsweise die Privatisierung des landwirtschaftlichen Sektors und des Kreditwesens, die Liberalisierung des Markts für Produktionsmittel und die Abschaffung von Preisgarantien und öffentlichen Abnahmegarantien belasten die Reisbauern in allen drei Fällen schwer. Durch diese Maßnahmen wurde der Zugang der Bauern zu Saatgut, Düngemitteln, Maschinen, Beratungsdienstleistungen und Vermarktungseinrichtungen in beträchtlichem Maß eingeschränkt, was zu einer enormen Zunahme der Produktionskosten führte. In Kombination mit der Verdrängung von den Märkten und einer Abnahme der Erzeugerpreise durch billige Importe verursachten die Kürzungen in der Produktionsförderung drastische Einkommensverluste und sind nachweislich ein Hauptgrund für Mangelernährung und Nahrungsunsicherheit. Dass alle Länder einen Anstieg an billigen Importen erlebten, während sie die Förderung der einheimischen Produktion reduzierten, erscheint als ironischer Widerspruch, da die Importe in vielen Fällen erst durch starke Subventionierung möglich wurden. In Honduras und Ghana beispielsweise war das Dumping der USA in Form von subventionierten kommerziellen Exporten und falsch eingesetzter Lebensmittelhilfe für die Importfluten ein wichtiger Faktor.

In allen Ländern war der extern und intern ausgeübte Druck auf die Regierungen, die Zölle auf Reis zu senken oder nicht anzuheben, beträchtlich. Die am häufigsten vorgebrachte Begründung war

das Interesse der armen Verbraucher an niedrigen Preisen. Die Fallstudien belegen die Erwartung, dass die Verbraucherpreise infolge der Liberalisierung abnehmen, allerdings nicht. In Indonesien stiegen die Verbraucherpreise zu Zeiten der Marktöffnung sogar an. In Honduras haben die abnehmenden Importpreise und Erzeugerpreise sich nicht in entsprechend niedrigeren Verbraucherpreisen niedergeschlagen. Der Hauptgrund war in beiden Fällen die monopolistische Struktur des Markts, den sich nur wenige teilen, was von den Befürwortern der Liberalisierung weitgehend vernachlässigt wird.

Die Studie zeigt, dass es von großer Dringlichkeit ist, Politikoptionen zu entwickeln und umzusetzen, die sich mit den Menschenrechtsverpflichtungen sowohl der Entwicklungs- als auch der Industrieländer vereinbaren lassen. Eine solche Politik sollte einen erhöhten Schutz vor billigen Importen und eine höhere Förderung der einheimischen Reisproduktion gleichzeitig umfassen. Und sie sollte Maßnahmen mit einbeziehen, die das Problem der hohen Marktkonzentration insbesondere in Fällen angehen, wo dieser Faktor die Verbraucherpreise in die Höhe treibt. Das Recht auf angemessene Nahrung erfordert eine Reispolitik, die eine günstige Umgebung für Reisproduzenten und Reisproduzentinnen in ihren jeweiligen Ländern schafft. Die Abhängigkeit von volatilen internationalen Märkten für eines der wichtigsten Grundnahrungsmittel wie Reis stellt nicht nur für die Produzentinnen und Produzenten, sondern auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher eine Gefahr dar.

„Brot für die Welt“
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Tel.: 07 11/21 59-0
Fax: 07 11/21 59-390
info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

Brot
für die Welt
www.brot-fuer-die-welt.de