

## **Studie: Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarktes auf das Recht auf Nahrung**

Welche Auswirkungen hat die Liberalisierung des Handels mit Nahrungsmitteln auf die Produzenten in Entwicklungsländern? Wie wirken sich makropolitische Entscheidungen auf der Dorfebene der betreffenden Länder aus? Zum ersten Mal werden diese Fragen ausführlich in drei Fallstudien untersucht, die „*Brot für die Welt*“ im Rahmen seiner Kampagne für Ernährungssicherheit „Niemand isst für sich allein“ am 15. Oktober 2007, dem Vortag des Welternährungstages, in Berlin vorstellt. Die Analysen zu Ghana, Honduras und Indonesien zeigen deutlich, dass das Menschenrecht auf Nahrung der lokalen Bauern durch Handelsliberalisierung gefährdet und verletzt wird.

In den Studien, die „*Brot für die Welt*“ gemeinsam mit *FIAN* und dem *Globalen Ökumenischen Aktionsbündnis* (EAA) vorgelegt hat, analysieren die Autoren Armin Paasch, Thomas Hirsch und Frank Garbers die Auswirkungen handelspolitischer Maßnahmen auf Einkommen, Armut und Ernährungssicherheit von Kleinbauern im Reissektor. Für die Hälfte der Weltbevölkerung ist Reis die wichtigste Kalorienquelle und für zwei Milliarden Menschen die Haupteinkommensquelle, darunter überwiegend Kleinbauern und Frauen. Nur 6,5 Prozent des weltweiten Reisverbrauchs werden international gehandelt, wobei die größten Exportländer derzeit Thailand, Vietnam, Indien und die USA sind. Doch selbst so relativ kleine Mengen haben einen großen Einfluss auf die Entwicklung der nationalen Reismärkte und Reispreise und damit auf die Lage der Erzeuger.

### **Das Menschenrecht auf Nahrung...**

...ist in Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und in Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1967 verankert. Das Recht auf Nahrung bedeutet nicht ein Recht ernährt zu werden, sondern vielmehr den physischen und ökonomischen Zugang zu in Qualität und Umfang „angemessener Nahrung“ und den Mitteln zu ihrer Erlangung. 156 Staaten haben sich mit Ratifizierung des Sozialpaktes verpflichtet, das Recht auf angemessene Nahrung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Verpflichtungen beziehen sich nicht nur auf die Menschen innerhalb der staatlichen Grenzen des betreffenden Landes, sondern haben auch eine internationale Dimension, wodurch das Recht auf Nahrung zu einem zentralen Thema sowohl der Entwicklungszusammenarbeit als auch der internationalen Handelspolitik avanciert.

### **Zentrale Ergebnisse**

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 hat:

- Steigende und billige Importe haben den Zugang der Reisbauern zu lokalen städtischen Märkten erheblich verringert und die Preise, die sie für ihre Produkte erhalten, nach unten getrieben.
- Die Liberalisierung der Reismärkte hat die Einkommen der Reiserzeuger geschmälert, die Armut verschlimmert und die Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit unter den Produzenten verstärkt. Dadurch ist auch die Verwirklichung anderer Menschenrechte, wie des Rechts auf Bildung oder Gesundheit bedroht.
- Die negativen Auswirkungen der Liberalisierung der Reismärkte treffen eine Gruppe von Menschen, die bereits besonders benachteiligt ist, etwa aufgrund ihres eingeschränkten Zugangs zu Land, einer schwachen Verhandlungsposition gegenüber Zwischenhändlern und einer schlechten Infrastruktur.
- Zentraler struktureller Faktor von Importsteigerungen und Importfluten von Reis war in allen drei Ländern die Marktöffnung. In allen Fällen waren die Liberalisierungsmaßnahmen Gegenstand der Struktur Anpassungen, die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank gefordert wurden.
- In allen Ländern war der extern und intern ausgeübte Druck auf die Regierungen, die Zölle auf Reis zu senken oder nicht anzuheben, beträchtlich. Die häufigste Begründung war das Interesse der armen Verbraucher an niedrigen Preisen. Die Fallstudien konnten jedoch keine empirischen Belege finden, dass die Verbraucherpreise infolge der Liberalisierung tatsächlich sinken.

## **Fallbeispiel Ghana: Liberalisierung des Reishandels unter dem Einfluss des IWF**

Während Reis in Ghana in den letzten zehn Jahren immer beliebter geworden ist, sind im gleichen Zeitraum die Einkommen der Landwirte deutlich gesunken, und zwar mit alarmierenden Auswirkungen im Hinblick auf Armut und Ernährungssicherheit. Diese paradoxe Situation erklärt sich damit, dass die wachsende Nachfrage nach Reis in Ghana komplett durch Importe gedeckt wurde. Insbesondere 2002 und 2003 kam es zu einer regelrechten „Importflut“.

Für die Importsteigerungen können drei Faktoren verantwortlich gemacht werden:

- (1) Die starke Öffnung des ghanaischen Binnenmarkts für Reisimporte.
- (2) Die hohen Dumpingmargen des aus den USA, Vietnam und Thailand importierten Reises.
- (3) Die starke Reduzierung staatlicher Unterstützung für den nationalen Reissektor.

Interviews mit Reiserzeugern zeigen die Schattenseiten der Liberalisierung. Die Befragten betonen, dass der Importpreis inzwischen den lokalen Markt beherrscht. Die lokalen Bäuerinnen und Bauern verweisen außerdem auf ihre deutlich gesunkenen Produzentenpreise. Die vom Reisanbau lebenden Familien leiden zunehmend unter Mangelernährung und Ernährungsunsicherheit. Die Einkommen der Bauern haben sich in einem solchen Ausmaß verringert, dass sie vielfach mit Schulden belastet sind.

Im Falle Ghanas hat das Zusammenwirken von Importliberalisierung, Dumping und Abbau staatlicher Förderung somit zu einer Verletzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung der Bauernfamilien geführt.

Drei Akteure sind für diese Politik hauptverantwortlich:

- (1) Der Staat Ghana, indem er den Schutz des einheimischen Markts stetig verringerte, obwohl die negativen Folgen der Reisimporte längst sichtbar waren.
- (2) Der IWF, indem er die ghanaische Regierung im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen drängte, die Förderung und Unterstützung für die armen Reisbauern abzuschaffen und die Märkte zu öffnen.
- (3) Die exportierenden Länder – insbesondere die USA –, die durch Subventionen, Exportkredite und den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe an der Praxis des Dumpings beteiligt sind.

## **Honduras und Indonesien – Bedrohung des Reissektors durch Importe und Nothilfe**

Auch in Honduras und Indonesien sind ähnliche Auswirkungen der Liberalisierung der Reismärkte zu beobachten. In beiden Ländern sind die lokalen Reismärkte durch Importfluten, v.a. aus den USA, gestört worden. Am Beispiel Honduras konnte außerdem gezeigt werden, dass die verheerenden Auswirkungen von Naturkatastrophen – wie Hurrikan Mitch und Michelle – auf die Reisbauern durch die im Anschluss geleistete Nothilfe noch verschlimmert wurden. Die Nahrungsmittelhilfe war zwar ohne Zweifel notwendig, allerdings machten die Menge und der verlängerte Zeitraum diese zu einem Dumpinginstrument mit negativen Folgen. Auch in Indonesien und Honduras waren es sowohl die Regierungen der untersuchten Staaten, als auch internationale Organisationen, wie IWF und Weltbank sowie einzelne Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft, die sich einer Verletzung des Menschenrechts auf Nahrung der lokalen Reisbauern schuldig machten.

## **Was für eine Reispolitik brauchen wir?**

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, damit die Interessen von Konsumenten und Produzenten zugleich berücksichtigt werden.
- Maßnahmen zur Regulierung der hohen Marktkonzentration umsetzen, insbesondere dort, wo diese die Verbraucherpreise in die Höhe treibt.
- günstige Bedingungen für Reisproduzenten und Reisproduzentinnen in ihren jeweiligen Ländern schaffen.