Von Ernährungssouveränität zu kooperativer Ernährungssouveränität : genügend und gesunde Nahrungsmittel für alle Menschen

Autor(en): **Bürgi Bonanomi, Elisabeth**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **33 (2014)**

Heft 64

PDF erstellt am: **27.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-652054

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Elisabeth Bürgi Bonanomi

Von Ernährungssouveränität zu kooperativer Ernährungssouveränität

Genügend und gesunde Nahrungsmittel für alle Menschen

Das politische Konzept der Ernährungssouveränität ist von der internationalen Kleinbauernbewegung La Via Campesina an der Welternährungskonferenz von 1996 erarbeitet und verabschiedet worden (Rosset 2006). Es ist vor dem Hintergrund eines Welthandelssystems entstanden, das den reicheren Ländern erlaubt, ihre Landwirtschaft in hohem Mass zu schützen, und das gleichzeitig den wirtschaftspolitischen Spielraum der ärmeren Länder stark einschränkt. Das Konzept ist (noch) nicht gefestigt und von internationalen Gremien der UNO nicht anerkannt; laufend erarbeitete Dokumente entwickeln das Konzept weiter und geben ihm schärfere Konturen. Gemäss der Nyéléni-Deklaration vom 27. Februar 2007 – erlassen von über 500 NGO-VertreterInnen aus über 80 Ländern – bedeutet der Einsatz für Ernährungssouveränität, für eine Welt zu kämpfen, in der «all peoples, nations and states are able to determine their own food producing systems and policies that provide every one of us with good quality, adequate, affordable, healthy and culturally appropriate food» (Declaration of Nyéléni 2007, 2).

Mit diesem demokratischen Ansatz unterscheidet sich das Konzept der Ernährungssouveränität vom Konzept der Ernährungssicherheit (food security). Letzteres setzt das Ziel einer genügenden und gesunden Ernährung aller Menschen weltweit. Es lässt aber offen, auf welchem Weg dieses Ziel zu erreichen ist (Mechlem 2004). Im Gegensatz dazu konzentriert sich das Konzept der Ernährungssouveränität auf den Weg zur Erreichung des Ziels. Es fordert eine Demokratisierung der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelpolitik sowie des Nahrungsmittelsektors. Damit ist die Hoffnung verbunden, den weltweit an den Rand gedrängten Kleinbäuerinnen und Kleinbauern eine Zukunft zu sichern und dem stark auf den internationalen Handel ausgerichteten industriellen Agrosektor etwas entgegenhalten zu können. Dabei wird implizit davon ausgegangen, dass eine demokratisch legitimierte nationale Landwirtschaftspolitik, die von den betroffenen Produzierenden und Konsumierenden gemeinsam gestaltet wird, notwendigerweise und weltweit zu einem ökologischen Landwirtschaftssystem führt, das gleichzeitig auch sozial gerecht ist, das Recht auf

Nahrung unterstützt und somit die Ernährungssicherheit umfassend zu sichern hilft (Wittman et al. 2010).

Demokratisierung versus Freihandel

Demokratisierung in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Bevölkerung massgeblich darüber bestimmt, wie Nahrungsmittel produziert werden, in welchem Umfang Nahrungsmittel lokal vermarktet oder regional resp. international gehandelt werden, oder wie der Verarbeitungsmarkt und der Zwischenhandel auszugestalten sind. Solche Fragen sollen nicht dem Markt überlassen werden. Diese Mitbestimmung, die in der Schweiz zumindest teilweise gegeben ist (die Bevölkerung entscheidet über die vielen agrarpolitischen und teilweise stark marktintervenierenden Massnahmen mit), ist in anderen Ländern nicht selbstverständlich. Wo Länder die demokratischen Instrumente im Landwirtschafts- und Ernährungsbereich ausbauen wollen, gibt es viele Hindernisse. So wird dieser Ausbau etwa dadurch erschwert, dass das internationale Handelssystem den politischen Spielraum vieler Entwicklungsländer sehr einschränkt.

Entgegen der irrigen Annahme, das multilaterale Handelssystem der Welthandelsorganisation WTO habe den weltweiten freien Agrarhandel herbeigeführt, haben die über 150 WTO-Staaten im Jahr 1995 lediglich versprochen, ihre Zölle und Subventionen im Agrarbereich nicht zu erhöhen. Die Beibehaltung des Status quo wurde ihnen aber faktisch zugesichert. So verfügen die OECD-Länder weiterhin über grossen agrarpolitischen Spielraum. Jene Staaten, die tiefe Zölle und Subventionen kannten, wurden aber auf tiefem Niveau «blockiert». Zu dieser Gruppe gehören mehrheitlich Entwicklungsländer, die vorgängig im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank oder des IWF auf eine Liberalisierung des Marktes verpflichtet worden waren. Ausserdem fehlt in den ärmeren Ländern das Geld für staatliche Subventionen, wie sie die OECD-Staaten ausrichten. Die zahlreichen bilateralen Freihandelsverträge wirken in dieselbe Richtung (Desta 2002).

So bedeutet der Rückgriff auf die Ernährungssouveränität auch nicht überall dasselbe. Länder wie Venezuela, Bolivien, Mali, Nepal oder Senegal haben die Ernährungssouveränität in ihre nationalen Verfassungen geschrieben (Wittman et al. 2010). Art. 255 der Verfassung des Plurinationalen Staates Bolivien stellt die Bedingung auf, dass internationale Verträge, die Bolivien abschliesst, der «seguridad y soberanía alimentaria» dienen sollen (República del Bolivia 2009). Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass Bolivien beim Aushandeln von Handelsverträge das Heft wieder stärker in die Hand nehmen will.

Ernährungssouveränität in der politischen Auseinandersetzung

Gleichzeitig ist das Konzept der Ernährungssouveränität auch in Europa und in der Schweiz angekommen. LandwirtschaftsvertreterInnen unterschiedlichster Couleur haben es für sich beansprucht und im Sinne ihrer eigenen Interessen ausgelegt. In der Schweiz hat Jacques Bourgeois, Direktor des Schweizer Bauernverbandes und Nationalrat, den Begriff mit einer parlamentarischen Initiative in die offizielle Debatte eingebracht (Bourgeois 2008). Ihm ging es dabei primär um die Stärkung der lokalen Produktion. Als Folge davon hat das Parlament die Ernährungssouveränität in Art. 2 des neuen Landwirtschaftsgesetzes der Schweiz verankert. Nach diesem Artikel sollen sich die staatlichen Massnahmen zur Stützung der Landwirtschaft orientieren «am Grundsatz der Ernährungssouveränität zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Konsumenten und Konsumentinnen nach qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten» (Bundesgesetz 2013).

Im Zentrum steht somit eine «ausreichende Inlandproduktion» (Schweizer Bundesrat 2012, 2160). Ausserdem sollen die «systemischen Zusammenhänge zwischen der Landwirtschaft und den anderen Stufen der Ernährungswirtschaft» (Ebd., 2161) mehr Beachtung finden. Dahinter steht die Absicht, den Selbstversorgungsgrad auf sehr hohem Niveau zu halten und die vielen Marktinterventionen zugunsten der Landwirtschaft und des Verarbeitungssektors neu zu legitimieren. Für die Schweizer Handelspolitik bedeutet dies, dass die Schweiz den Status quo weiterhin verteidigen will. Um die Demokratisierung des Landwirtschaftssektors geht es hingegen weniger.

So kämpfen all die Länder, die sich auf das Konzept der Ernährungssouveränität berufen, um die Erhaltung oder Wiedereroberung von politischem Spielraum. Dies ist angesichts einer rasch voranschreitenden globalen Integration der Märkte verständlich (Rist et al. 2007). Entsprechend sind Initiativen wie die (im Entwurf vorliegende) UN-Deklaration, die die Teilnahmerechte der Bäuerinnen und Bauern stärken will, sehr zu begrüssen (UNO 2013). Problematisch dabei ist jedoch, dass sich der Blick primär gegen innen und selten gegen aussen richtet. «Ernährungs*souveränität*» bedient sich eines Souveränitätsbegriffs, der noch allzu oft einen nationalistischen Beigeschmack hat. Der souveräne Staat soll entsprechend seinen Interessen handeln dürfen, ohne Rücksicht auf Dritte nehmen zu müssen.

Souveränität im Völkerrecht

Aus völkerrechtlicher Perspektive ist heute jedoch anerkannt, dass jeder Staat in die Weltgemeinschaft eingebettet ist und deshalb nicht nur Verantwortung trägt für seine Bevölkerung, sondern auch für die Bevölke-

rung der anderen Staaten. Das Prinzip der globalen Verantwortung ist auch in den meisten nationalen Verfassungen verankert (siehe Art. 54 Abs. 2 der Schweizer Bundesverfassung 1999). So versteht die Lehre das Souveränitätskonzept als integrierendes Konzept, das Verantwortung eines Staates gegen innen und gegen aussen stipuliert und dem Aspekt der internationalen Kooperation viel Gewicht einräumt: «Sovereignty is not a negative principle meaning merely State independence and freedom, but it also inherently includes a positive element which stresses a State's innate membership in the international community and its authority, its responsibility, its duty to participate actively in that community.» (Perrez 2000) So hat in der Lehre und internationalen Praxis der Begriff «kooperative Souveränität» an Bedeutung gewonnen.

Demokratisierung der nationalen Politik und der wirtschaftlichen Sektoren allein garantiert jedoch nicht, dass die Aussenperspektive mit einbezogen wird. Die genaue Lektüre der Deklaration von Nyéléni zeigt, dass die geistigen Mütter und Väter des Konzepts der Ernährungssouveränität die internationale Verantwortung mit im Blick hatten. Wenn dies auch nicht explizit aus dem Text hervorgeht, so doch implizit durch Forderungen, die aufgestellt werden, wie z.B. die Forderung, Nahrungsmittel nicht zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt zu werfen (Declaration of Nyéléni 2007, 3).

Für die Staaten, die in ihren Rechtsordnungen auf die Ernährungssouveränität verweisen, stand das kooperative Element bislang aber nicht im Vordergrund. Das gilt sowohl für Bolivien als auch für die Schweiz. Dem kooperativen Element würde dann Genüge getan, wenn die eigene Landwirtschafts- und Nahrungsmittelpolitik auch daraufhin überprüft würde, wie sie sich auf Drittstaaten und deren Bevölkerung auswirkt. Würde das Kooperationsprinzip ernst genommen, müsste die Landwirtschafts- und Nahrungsmittelpolitik so ausgestaltet sein, dass sie sowohl aus lokaler als auch aus globaler Perspektive als gerecht gelten kann. Das wäre dann der Fall, wenn sie das Recht auf Nahrung im Inland und in all den Ländern unterstützte, die über den Handel mit dem Inland verbunden sind (De Schutter 2011).

Neue Agrarpolitiken sind gefordert

Während diese globale Perspektive bei einem verletzlichen, armen Kleinstaat wie Bolivien nicht im Vordergrund zu stehen hat, sieht das für die Schweiz und weitere OECD-Länder, die mit dem Konzept der Ernährungssouveränität liebäugeln, anders aus. Ärmere Länder werfen den reicheren OECD-Ländern seit Jahren vor, dass sie mit ihrer Landwirtschaftspolitik grossen Schaden anrichteten, weil sie die gesunde landwirtschaftliche Entwicklung im Süden verunmöglichten. Im Fokus stehen dabei nicht nur

die rund 230 Milliarden US-Dollar an Subventionen, die jährlich in die Landwirtschaft der OECD-Länder fliessen und starken Druck auf die Weltmarktpreise ausüben. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Gelder als Exportsubventionen oder Direktzahlungen ausgerichtet werden. Im Fokus stehen auch hohe Schutzzölle (auch wenn diese für Produkte aus den ärmsten Ländern stark gesenkt wurden) und sehr eng gefasste Nahrungsmittelstandards. Die Folge davon ist, dass die Kleinproduzierenden im Süden nicht mithalten können und den lokalen Absatzmarkt verlieren. Ausserdem ist ihnen der Zugang zum nördlichen Markt stark erschwert. Das gilt auch für Produkte aus dem Süden, die unter Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards produziert worden sind. Und es gilt besonders auch für in den ärmeren Ländern *verarbeitete* Nahrungsmittel. Solche könnten dort einen wichtigen Mehrwert abwerfen.

Wissenschaftliche Szenarien gehen in der Tat davon aus, dass ein nachhaltiges Wachstum des Landwirtschaftssektors in den ärmeren Ländern viermal mehr zur Armutsreduktion beitragen würde als das Wachstum anderer wirtschaftlicher Sektoren (World Bank 2008). Dies hat mit der Tatsache zu tun, dass nach wie vor ein grosser Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist. Ein nachhaltiges Wachstum setzt aber die richtigen Märkte voraus. Sollen die Kleinbäuerinnen und -bauern in den ärmeren Ländern eine wirtschaftliche Zukunft haben, braucht es gesunde lokale Märkte, die deren Produkte nachfragen. Es braucht aber auch Zugang zu den Märkten der reicheren Länder, damit wichtige Devisen erwirtschaftet werden können. Dabei sollen soziale und ökologische Standards bei der Produktion und Verarbeitung durchaus eine Rolle spielen können. Auch sollten die Wertschöpfungsketten gerecht ausgestaltet sein. Solche Vorgaben sollten aber den Marktzugang nicht unterbinden, sondern vielmehr den wichtigen und richtigen Marktzugang in den Norden erleichtern (Bürgi 2012).

Dies setzt jedoch voraus, dass der Norden «Platz macht», dass weniger Kapital in den Landwirtschafts- und Verarbeitungssektor der OECD-Länder fliesst und dass ein «Ent-wachstum» stattfindet. Aus entwicklungspolitischer Perspektive drängt es sich auf, den Handel mit Landwirtschaftsgütern aus dem Norden zu reduzieren. Von den heute weltweit produzierten Nahrungsmitteln werden rund 15 Prozent international gehandelt; 80 Prozent dieser Nahrungsmittel werden in den reicheren Ländern produziert, obwohl dort nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist (WTO Statistics 2012). Entsprechend geht es nicht darum, die Menge der international gehandelten Güter zu erhöhen (was auch klimapolitisch nicht erwünscht wäre). Es geht vielmehr darum, die Handelsströme zugunsten des Südens zu verändern. Solchen Überlegungen trägt eine nationalistisch verstandene Ernährungssouveränität nicht Rechnung.

Während es auch in den reicheren Ländern wie der Schweiz gute Gründe dafür gibt, den eigenen Landwirtschaftssektor – besonders den kleinbäuerlichen Sektor – zu schützen, stellt sich doch die Frage nach dem richtigen Mass. Welches ist der Mittelweg, der eine gesunde und nachhaltige landwirtschaftliche Entwicklung im Norden und im Süden sicherstellt? Wenn davon ausgegangen wird, dass eine gesunde landwirtschaftliche Entwicklung im Globalen Süden eine extensivere, staatlich weniger unterstützte Produktion in den reicheren Ländern voraussetzt: Wie müsste der Selbstversorgungsgrad im Norden festgesetzt werden, damit den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung getragen wird? Wie müsste z.B. der Zuckermarkt ausgestaltet sein, wie der Markt für verarbeitete Fleischprodukte etc.? Wie kann vermieden werden, dass staatliche Subventionen den Weltmarktpreis für landwirtschaftliche Güter drücken? Wie kann das Handelssystem mit Sozial- und Umweltstandards unterlegt werden, die nicht zum Ausschluss, sondern zum Einschluss von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern aus dem Süden und Norden führen?

Nach diesem richtigen Mittelweg kann erst dann ergebnisoffen gesucht werden, wenn anerkannt wird, dass es nicht um eine nationale, sondern um eine kooperative Ernährungssouveränität geht. Es braucht eine umfassendere Demokratisierung als eine auf den Nationalstaat ausgerichtete. Es braucht demokratische Instrumente, die sicherstellen, dass «die Auswirkungen auf die anderen» systematisch berücksichtigt werden bei der Neuformulierung von Landwirtschafts- und Nahrungsmittelpolitiken (Bürgi 2013). Erst dann besteht die Chance, dass ein guter Mittelweg gefunden wird, der auch und vor allem die Kleinbäuerinnen und -bauern im Norden und Süden wirksam schützt und unterstützt.

Literatur

Bourgeois, Jacques, 2008: Parlamentarische Initiative «Ernährungssouveränität». 08.457

Bundesgesetz über die Landwirtschaft, Änderung vom 22. März 2013 (AS 2013)

Bürgi Bonanomi, Elisabeth, 2012: Right to Food, Sustainable Development and Trade: All Faces of the Same Cube. In: Rayfuse, Rosemary / Weisfelt, Nicole (Hg.), The Challenge of Food Security. Cheltenham, 70–91

Bürgi Bonanomi, Elisabeth, 2013: EU Trade Agreements and Their Impacts on Human Rights and Sustainable Development. Study commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit on behalf of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Bern

Declaration of Nyéléni, 2007. Siehe: www.nyeleni.org (Abfrage 30.12.2013)

De Schutter, Olivier, 2011: International Trade in Agriculture and the Right to Food. In: De Schutter, Olivier / Cordes, Kaitlin Y. (Hg.), Accounting for Hunger. The Right to Food in the Era of Globalisation. Oxford, 137–191

Desta, Melaku Geboye, 2002: The Law of International Trade in Agricultural Products. From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture. Den Haag

Häberli Christian, 2013: Legal Bases for Food Security in Switzerland. WTI Working Paper No. 43. Bern

Mechlem, Kerstin, 2004: Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations. In: European Law Journal, Vol. 10, No. 5, 631–648

Perrez, Franz Xaver, 2000: Cooperative Sovereignty From Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law. Den Haag/London/Boston

República del Bolivia, Constitución de 2009

Rist, Stephan / Chiddambaranathan, Mani / Escobar, Cesar / Wiesmann, Urs / Zimmermann, Anne, 2007: Moving from sustainable management to sustainable governance of natural resources: The role of social learning processes in rural India, Bolivia and Mali. In: Journal of Rural Studies, 23(1), 23–37

Rosset, Peter, 2006: Food is Different: Why we must get the WTO out of Agriculture. London / New York.

Schweizer Bundesrat, 2012: Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 vom 1. Februar 2012 (SR 12.021)

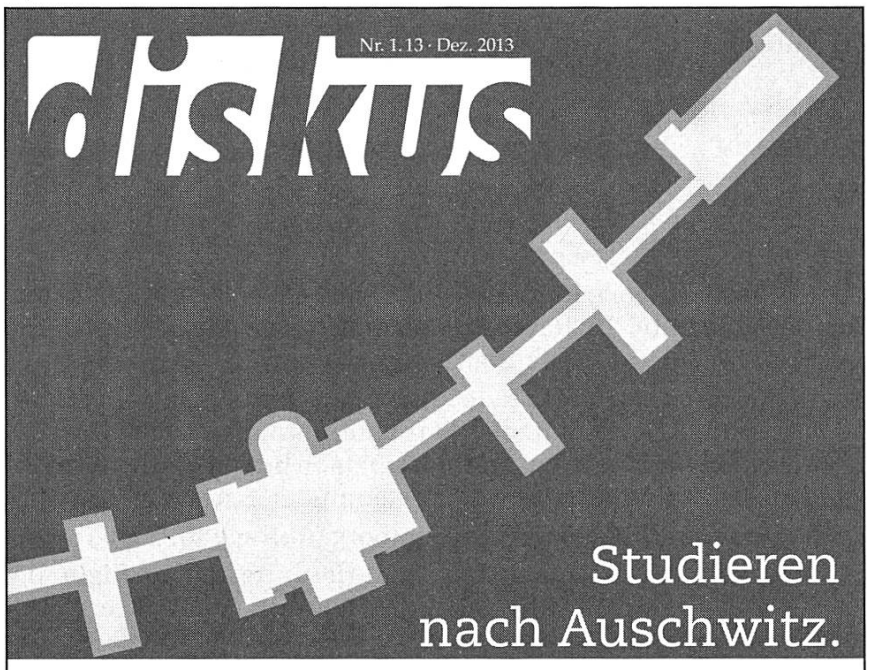
Schweizer Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)

UNO, 2013: UN Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. Entwurf vom 20. Juni 2013 (A/HRC/WG.15/1/2)

Wittman, Hannah / Desmarais, Annette / Wiebe, Nettie (Hg.), 2010: Food Sovereignty – Reconnecting Food, Nature and Community. Auckland CA

World Bank, 2008: World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington DC

WTO, 2012: International Trade Statistics 2012. Genf



Frankfuter Student_innenzeitschrift
Bis OF gratis, auswärts 2,5 Euro · http://copyriot.com/diskus