

Südasien-Informationen Nr. 10

Dezember 2005



ERNÄHRUNGSSICHERUNG IN INDIEN

von Jona Aravind Dohrmann

Südasien-Informationen Nr. 10
Dezember 2005

Ernährungssicherung in Indien

von Jona Aravind Dohrmann

Herausgeber:

suedasien.info

Südasien-Informationsnetz e.V.
Reichenberger Straße 35
D - 10999 Berlin
Tel.: 030 – 788 95 411
Fax: 030 – 788 95 253
Email: kontakt@suedasien.net
Internet: www.suedasien.info

Spendenkonto:
Konto 7170695008
Berliner Volksbank
BLZ: 100 900 00

ISSN 1860 - 0212

Inhalt

Einleitung.....	3
Staatliche Intervention als Mittel der Ernährungssicherung.....	3
Die Intervention auf dem Grundnahrungsmittelmarkt seit den 1990er Jahren.....	5
Aufbau von Nahrungsmittelreserven.....	6
Gründe für das Nachlassen des Getreideverbrauchs	9
Auswirkungen staatlicher Interventionspolitik.....	12
Funktionsweise des PDS.....	16
Weitere Ernährungssicherungsprogramme.....	18
Ernährung gesichert?.....	19
Literaturliste	26

„The Problem facing the country today is not one of shortage of foodgrains but of managing the surplus.“

(Planning Commission of India, 10th Five Year Plan¹)

Einleitung

Indien ist ein Land, das gemeinhin mit Hunger und Elend in Verbindung gebracht wird. Und tatsächlich ist es das Land mit den meisten Unterernährten und Armen auf der Welt - in absoluten Zahlen gesehen. Die schillernde Welt der IT-Technik und das von der im Jahre 2004 abgewählten Koalition unter der Führung der hindunationalistischen Volkspartei (Bharatiya Janata Party = BJP) ausgerufene „Shining India“ bilden Kontraste zum darbenden Indien, die größer nicht sein könnten. Für schier unüberbrückbare Gegensätze ist Indien bekannt. In ihrem 10. Fünfjahresplan verkündet die Indische Planungskommission, dass Indien wegen der Kombination guter Monsunniederschläge und verbesserter Anbaumethoden ein Übermaß an Reis und Weizen in den staatlichen Lagerhallen unterhält. Dennoch hat die Kommission Anlass zu großer Sorge:

„Ironically, even as the godowns of the FCI [Food Corporation of India] are overflowing, stray cases of starvation deaths are still being reported. A civilised society in the 21st century cannot allow this to happen.“²

Es ist zunächst unverständlich, warum noch heute Menschen in Indien verhungern können oder unter- bzw. fehlernährt sind. Dieser Beitrag soll eine Übersicht über die Ernährungssituation in Indien geben, damit nachvollziehbar wird, wie es zu dieser Diskrepanz zwischen dem Übermaß an Grundnahrungsmitteln und der gleichzeitigen Unterernährung einer großen Anzahl von Menschen kommen kann.

Staatliche Intervention als Mittel der Ernährungssicherung

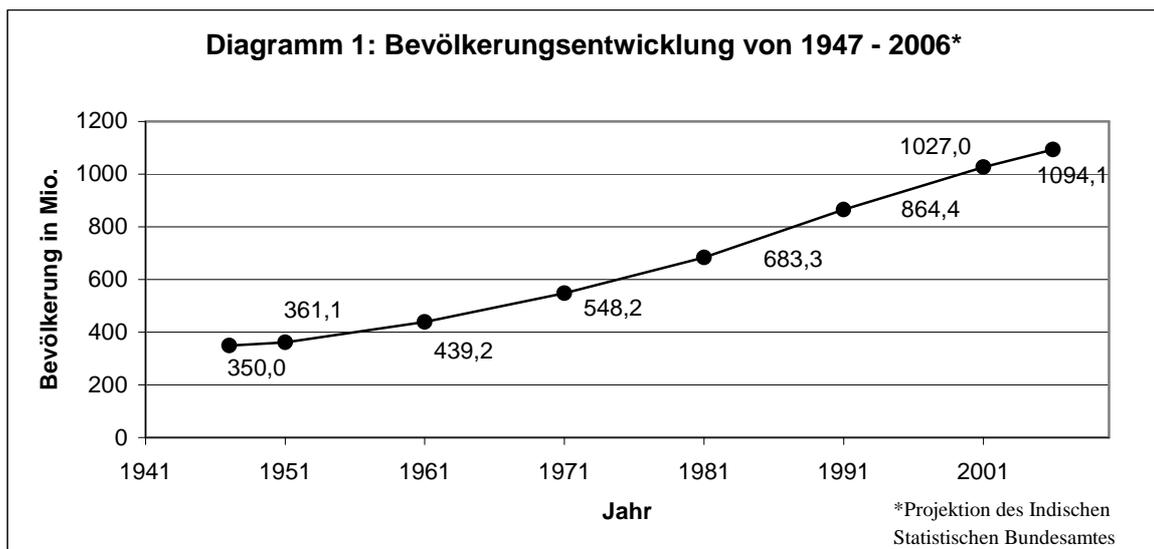
Die staatliche Intervention auf dem Grundnahrungsmittelmarkt - dazu gehören Weizen und Reis - begann im großen Stile Mitte der 1960er Jahre, nachdem frühere Versuche, die Preise auf dem Grundnahrungsmittelmarkt zu regulieren, infolge der Dürre von 1966/7 fehlgeschlagen waren. Ziel der staatlichen Intervention war die Schaffung eines Anreizes für die Bauern, mit Hilfe neuer Technologien ertragreichere Weizen- und Reissorten anzubauen. Die Anwendung neuer Technologien setzte jedoch Investitionen in hohem Maße voraus. Die Regierung war sich bewusst, dass die Bauern diese Investitionen nur zu leisten imstande sein würden, wenn sie ein einigermaßen gesichertes Umfeld voraussetzen konnten. Daher wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um einerseits die Nahrungsmittelproduktion anzukurbeln und andererseits die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu verbessern. Die Maßnahmen beinhalteten unter anderem:

¹ Abgerufen am 04.05.2005: <http://planningcommission.nic.in>, 10th Five Year Plan, Kapitel 3.4 (Public Distribution System).

² Ebda., Kapitel 3.4.1, S. 365.

- a) Preisgarantien für die Produzenten (System of Minimum Support Prices = MSP) durch Pflichtabnahmen staatlicherseits
- b) kontinuierliche Preisstabilität durch Interventionen auf dem offenen Markt
- c) Aufbau ausreichender Nahrungsmittelreserven und
- d) Verteilung von Grundnahrungsmitteln zu moderaten Preisen (Public Distribution System = PDS) durch staatliche oder staatlich lizenzierte Abgabestellen (Fair Price Shops = FPS).

Die indische Regierung wollte nach der Dürre von 1966/7 sicherstellen, dass die indische Bevölkerung nie wieder einer ähnlichen Situation ausgesetzt sein würde. Zudem verlangten die steigenden Bevölkerungszahlen nach einem System, das die wachsende Bevölkerung würde ernähren können. Betrug die Zahl der Staatsbürger zur Zeit der Unabhängigkeit noch rund 350 Millionen, so wuchs das Staatsvolk bis ins Jahr 2001, als die letzte Volkszählung durchgeführt wurde, auf 1,027 Milliarden Menschen an. Für das Jahr 2006 erwartet das Indische Statistische Bundesamt ein Bevölkerungswachstum auf 1,094 Milliarden Menschen.



Das Institut für Wirtschaftswachstum (*Institute of Economic Growth*) erwartet, dass die indische Bevölkerung im Jahr 2025 noch weiter auf ca. 1,4 Milliarden Menschen anwächst, wobei dann ca. 40 Prozent der Menschen im urbanen Umfeld leben werden. Gegenwärtig sind es knapp 30 Prozent.³

Zur Erreichung von „Ernährungssicherheit“ (*Food Security*) sollten jährliche und saisonale Preisschwankungen dadurch ausgeglichen werden, dass den Herstellern von Grundnahrungsmitteln ein Mindesteinkaufspreis garantiert wird. Ziel war ferner die

³ P. N. Mari Bhat: „Demography“, in: R. K. Sinha (Hg.) (2004): *India 2025: Social, Economic and Political Stability*, New Delhi :Shipra Publications; Registrar General & Census Commissioner, India auf: www.censusindia.net (abgerufen am 08.05.2005).

Sicherung erschwinglicher Verbraucherpreise, wodurch die ärmsten Bevölkerungsschichten Grundnahrungsmittel zu subventionierten Preisen erhalten sollten. Mit all diesen Maßnahmen wurden die Kommission für landwirtschaftliche Kosten und Preise (Commission for Agricultural Costs and Prices = CACP) sowie die Indische Behörde für Ernährung (Food Corporation of India = FCI) betraut. Die CACP schlägt Mindesteinkaufspreise vor (MSP). Die FCI kauft dann Grundnahrungsmittel zu diesen Mindestpreisen von den Herstellern ein und gewährleistet so einen ausreichenden Vorrat für die Nahrungsmittelreserven sowie für das staatliche Verteilungssystem (PDS).

Bis zu einem gewissen Grad war die staatliche Interventionspolitik erfolgreich. Vor der Intervention litt Indien unter einem massiven Mangel an Grundnahrungsmitteln. Nun ist Indien sogar zu einem Exporteur von ehemals mangelnden Nahrungsmitteln aufgestiegen. Zunächst führte die Intervention zu relativ stabilen Preisen und einem vergleichsweise guten Auskommen der Bauern. Die positiven Effekte wirkten sich jedoch vor allem in denjenigen Anbaugebieten aus, die bewässert wurden. Dessen ungeachtet hat die staatliche Interventionspolitik seit den 1990er Jahre eine Situation hervorgerufen, in der der Fiskus überstrapaziert wird und gleichzeitig die Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln rapide nachläßt. Im Ergebnis hat dies zu einer Auf- und Überfüllung der staatlichen Nahrungsmittelreserven geführt. Doch das Anhäufen von Reis- und Weizenvorräten geht einher mit weit verbreiteter Unterernährung. Nach Weltbankangaben sind 20 Prozent der indischen Bevölkerung unterernährt gemessen an den Mindestbedürfnissen an Kalorienzufuhr für ein gesundes Leben [World Bank (2002), World Development Indicators 2002, World Bank, Washington DC]. Während ein Fünftel der indischen Bevölkerung noch immer an Unterernährung leidet, drohen staatliche Interventionsmittel die Staatsfinanzen immer mehr zu belasten.

Die Intervention auf dem Grundnahrungsmittelmarkt seit den 1990er Jahren

Jegliche Interventionspolitik muss ein Gleichgewicht zwischen Bedarf, Einkaufspreis und Ausgabepreis schaffen. Bis zur Einführung grundlegender Wirtschaftsreformen im Jahre 1991, als Indien am Rande der Zahlungsunfähigkeit stand, wurden die Mindestpreise fast ausschließlich am innerindischen Markt ausgerichtet. Hauptfaktor waren die tatsächlichen Produktionskosten. Obwohl die CACP schon damals internationale Preisniveaus in Betracht hätte ziehen müssen, unterließ diese Behörde deren Berücksichtigung, so dass der Mindestabnahmepreis in der Regel niedriger war als die Preise auf dem internationalen Markt. Die Abwertung der indischen Rupie im Jahre 1991 verschärfte den Unterschied zwischen dem einheimischen MSP und den internationalen Preisen noch weiter. Bauernverbände und -bewegungen unterließen es daher nicht, darauf hinzuweisen, dass die staatliche Interventionspolitik die Bauern in Wirklichkeit heimlich besteuerte, indem den Bauern die internationalen Preise verwehrt wurden, statt die Bauernschaft zu stützen. Auf der anderen Seite wollte die indische Regierung - damals im übrigen mit dem heutigen

Premierminister, Dr. Manmohan Singh, als Finanzminister - die indische Wirtschaft in den internationalen Wirtschaftskreislauf integrieren. Aufgrund der wirtschaftlichen Reorientierung sowie des Drucks der Bauern sah sich die Regierung genötigt, den MSP deutlich anzuheben. So wurde der Einkaufspreis von Weizen in den Jahren 1990-91, 1991-92 und 1992-93 um mehr als 20 Prozent erhöht. Die vorgenannte Anhebung übertraf die höchsten Einkaufspreiserhöhungen in den 1980er Jahren um fast das Doppelte. Im Finanzjahr 1996-97 erfuhr der Weizenpreis nochmals eine massive Steigerung um 25 Prozent. Nicht ganz so dramatisch, aber auch nicht unsignifikant wurde der Einkaufspreis für Reis angehoben. Zwischen 1989 und 1994 erhöhte die Regierung den MSP für Reis jeweils zwischen 11 und 17 Prozent. Diese Subventionen ignorierten völlig die Bedarfsseite oder auch die Herstellungskosten. Was noch erstaunlicher ist: die Regierung setzte diese Politik auch noch zu einem Zeitpunkt fort, als die internationalen Preise ab 1997 wieder zu fallen begannen.⁴

Aufbau von Nahrungsmittelreserven

Der indische Staat interveniert noch auf andere Weise in die Ernährungspolitik. Durch den Aufbau von Nahrungsmittelreserven soll eine umfassende Ernährungssicherheit zur Verhinderung von Hungersnöten geschaffen werden. Gemäß den Regelungen für Nahrungsmittelreserven (*buffer stocks*) war der Staat in den Jahren 1992-1998 gehalten, jeweils zu Anfang Januar, April, Juni und Oktober Reserven von 15,4 Mio. t, respektive 15,8 Mio., 24,3 Mio. und 16,6 Mio. t. an Grundnahrungsmitteln in den Silos bereitzuhalten. Die Höhe der Reserven wurde aufgrund der gewachsenen Bevölkerung ab 1999 nochmals um je 9 Prozent angehoben. Natürlich ist es nicht möglich, diese Marken punktgenau anzuhalten, weil Fluktuationen in der Produktion, der Nachfrage und dem Handel die tatsächlichen Bestände unter oder über die vorgesehene Marke drücken können. Solange sich die Abweichungen innerhalb bestimmter Margen bewegen und im Verlaufe des Folgejahres ausgeglichen werden, besteht kein Anlass zur Besorgnis. Von Bedeutung und Anlass für Nachfragen ist die Höhe des Bestands an Nahrungsmittelreserven, die für mehrere aufeinander folgende Jahre unter- oder oberhalb der festgelegten Grenzwerte liegt. Diese unerwünschten Abweichungen haben Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Grundnahrungsmitteln, finanzielle Ressourcen sowie auf die künftige Produktion und den Handel. Die Entwicklung der Grundnahrungsmittelreserven zwischen 1992 und 2002 sowie die Abweichungen von der Norm zeigt Tabelle 1:

In den Jahren von 1992 bis 1997 oszilliert der Bestand an Nahrungsmittelreserven mehr oder weniger nah an den für die Jahre 1992 bis 1998 vorgegebenen Sollwerten. Überschüsse aus den Vorjahren wurden relativ zeitnah, spätestens innerhalb von zwei Jahren wieder abgebaut. Zu einer Unterdeckung ist es in diesen Jahren fast nicht mehr

⁴ Chand, Ramesh (2005): "Whither India's Food Policy?", in: *Economic and Political Weekly* (EPW) 2005, S. 1056.

gekommen. Seit 1998 gibt es jedoch einen starken Trend nach oben, der zeitweilig zu Beständen in dreieinhalbfacher Höhe des gesetzlich geforderten Bestandes an Grundnahrungsmittelreserven geführt hat. Die übermäßigen Bestände kosten den Steuerzahler viel Geld⁵ für die Lagerung, Zinszahlungen, Unterhalt von Silos sowie den Qualitäts- und Wertverlust der lange lagernden Grundnahrung.

Tabelle 1: Zentrale Grundnahrungsmittelreserven zwischen 1992 und 2002 (Ist- und Soll sowie jeweilige Abweichungen in Mio. t)

Jahr	Januar (Ist)	Abweichung	April (Ist)	Abweichung	Juni (Ist)	Abweichung	Oktober (Ist)	Abweichung
1992	13,9	-1,5	11,1	-3,4	13,9	-8,4	9,5	-7,1
1993	11,8	-3,6	12,6	-1,9	24,2	+1,9	20,9	+4,3
1994	22,0	+6,6	20,5	+6,0	30,7	+8,4	26,5	+9,9
1995	30,1	+14,7	26,8	+12,8	35,6	+13,3	29,8	+13,2
1996	28,5	+13,1	20,9	+6,4	27,0	+4,7	19,8	+3,2
1997	20,0	+4,6	16,4	+1,9	22,4	+0,1	15,3	-1,3
1998	18,3	+2,9	18,2	+3,7	28,5	+6,2	24,2	+7,6
1999	24,4	+7,6	21,9	+6,1	33,1	+8,8	28,0	+9,9
2000	31,4	+14,6	21,7	+5,9	42,2	+17,9	40,0	+21,9
2001	45,7	+28,9	44,7	+29,7	60,4	+36,1	58,3	+40,2
2002	58,0	+41,2	51,0	+35,2	62,5	+38,2	nicht verfügbar	nicht verfügbar
Soll 1992-1998	15,4		14,5		22,3		16,6	
Soll 1999-heute	16,8		15,8		24,3		18,1	

Quelle: Fortentwicklung von Tabelle 1 von Chand (2005), S. 1056.

Steigende Reserven können verschiedene Gründe haben: Steigerung des Ertrags, Verringerung der Inanspruchnahme von Grundnahrungsmitteln oder die Abnahme des

⁵ Im Jahre 2000 haben die Lagerhaltungskosten ca. EUR 500 Mio. Euro betragen, s. Dohrmann (2002), S. 207.

Netto-Imports oder auch eine Mischung der vorgenannten Ursachen. Zur genauen Ermittlung des Ursachenmixes müssen die vorgenannten Gründe näher untersucht werden. Die Getreidemittelproduktion und Verfügbarkeit zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Produktion, Import und Verfügbarkeit von Getreide (1992-2001)

Jahr	Ertrag (in Mio. t)	Netto- Import (in Mio. t)	Bevölkerung (Mio.)	Verfügbarkeit (Gramm pro Tag pro Person)	Produktion (Gramm pro Tag pro Person)
1975	103,7	+7,5	603,5	420,7	470,9
1976	101,2	+0,7	617,2	348,6	449,1
1977	110,7	+0,1	631,3	396,2	445,0
1978	115,1	-0,8	645,7	425,2	488,3
1979	105,5	-0,3	660,3	380,1	437,7
1980	115,1	-0,5	676,6	429,3	466,1
1981	120,1	+0,5	688,5	421,1	478,0
1982	112,5	+1,6	703,8	384,4	438,0
1983	135,8	+4,1	718,9	458,0	517,3
1984	135,4	+2,4	734,5	424,3	504,9
1985	135,4	-0,3	750,4	421,5	494,2
1986	132,0	-0,1	766,5	418,2	471,8
1987	125,9	-0,4	782,7	417,5	440,7
1988	149,2	+2,3	799,2	471,2	511,5
1989	161,6	+0,8	815,8	468,8	542,7
1990	157,2	0,0	832,6	432,2	517,3
1991	155,3	-0,6	851,7	449,3	499,6
1992	165,0	-0,7	867,8	458,6	520,9
1993	165,8	+2,6	883,9	425,8	513,9
1994	172,3	+0,5	899,9	437,7	524,6
1995	171,6	-3,0	922,0	442,3	509,9
1996	176,0	-3,5	939,5	463,7	513,2
1997	184,1	-0,6	955,2	465,5	528,0
1998	179,7	-2,9	970,9	418,3	507,1
1999	190,8	-1,5	986,6	438,6	529,8
2000	194,0	-1,4	1002,1	422,3	530,5
2001	187,0	-2,9	1027,0	395,4	498,8

Quelle: Economic Survey of India

In den 1970er und 1980er Jahren war die Produktion stärker gewachsen als die Bevölkerung. Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, dass die Getreideproduktion⁶ pro Person in der

⁶ Getreide (*cereals*) schließen Weizen, Reis (*paddy*), Gerste, Mais, Roggen, Hafer, Hirse (*millet*), Sorghum und „sonstige“ ein.

Dekade ab 1992 relativ stabil gewesen ist und sich um einen Wert von 518 Gramm pro Tag bewegt hat. Letzteres liegt daran, dass die Getreideproduktion in etwa die gleiche Wachstumsrate aufwies wie das Bevölkerungswachstum. Diese Feststellung spricht daher gegen die Annahme, dass das starke Ansteigen der Nahrungsmittelreserven auf einer erhöhten Produktion beruht. Die übermäßigen Reserven beruhen auch nicht auf Getreideeinfuhren, da Indien seit 1995 ein Netto-Exporteur von Getreide ist. Auffällig ist jedoch, dass die Verfügbarkeit pro Person gerade Ende der 1990er Jahre stark gesunken ist. Der höchste Wert an Verfügbarkeit von Getreide hatte im Jahr 1988 einmal 471,2 Gramm pro Tag pro Person betragen und ist im Jahre 2001 auf 395,4 Gramm pro Tag gefallen. Demzufolge sind die Gründe für die Akkumulation der Reserven in der verminderten Abnahme von Getreide zu suchen. Tabelle 2 zeigt ferner auf, dass die Verfügbarkeit von Getreide bis Ende 1991 eng dem Verlauf der Getreideproduktion gefolgt ist. Erst danach fällt die Verfügbarkeitskurve gegenüber der Produktion stark ab. Hätte sich der Trend bis 1991 fortgesetzt, hätte die Pro-Kopf-Verfügbarkeit bei 454 Gramm pro Tag liegen müssen. Hier stellt sich die Frage, warum die Schere zwischen Produktion und Verfügbarkeit bzw. Getreideabnahme ab Ende der 1990er immer weiter auseinander gegangen ist, warum also das Getreide eher in die Silos wanderte, statt konsumiert zu werden.

Gründe für das Nachlassen des Getreideverbrauchs

Grundsätzlich deckt der indische Verbraucher seinen Grundnahrungsmittelbedarf sowohl durch Einkäufe auf dem offenen Markt als auch in den Fair Price Shops. Tabelle 3 zeigt, dass dabei die Nachfrage nach Getreide mit bis zu 91 Prozent aus dem offenen Markt gedeckt wird. Die verbleibenden 9 Prozent werden durch das PDS versorgt:

Tabelle 3: Pro-Kopf Verfügbarkeit von Cerealien im offenen Markt und in FPS (in Gramm pro Tag pro Person)

Jahr	Insgesamt	Offener Markt	FPS
1990-91	449,3	414,8	34,59
1991-92	458,6	416,4	42,28
1992-93	425,8	387,6	38,24
1993-94	437,7	403,0	34,71
1994-95	442,3	412,9	29,38
1995-96	463,7	428,5	35,18
1996-97	465,5	423,1	42,40
1997-98	418,3	381,8	36,48
1998-99	438,6	393,9	44,68
1999-00	422,3	383,4	38,92
2000-01	395,4	367,6	27,73

Quelle: Economic Survey, Government of India, 2001-2002

Nach einem Höchststand in den Jahren 1995-96 und 1996-97 von 428,5 Gramm bzw. 423,1 Gramm sank die Verfügbarkeit von Cerealien auf 367,6 Gramm pro Tag pro Person. Seit 1998-99 ist auch ein starkes Absinken der Verfügbarkeit in den FPS zu verzeichnen. Von einem Stand von 44,68 Gramm sank dieser bis ins Jahr 2000-01 auf lediglich 27,73 Gramm. Wie Untersuchungen von Chand ergeben haben, liegen die Gründe für die verminderte Nachfrage nach Cerealien in der Preisentwicklung dieser Grunderzeugnisse begründet.⁷ Tabelle 4 verdeutlicht die Preisentwicklung hinsichtlich wichtiger Grunderzeugnisse der letzten beiden Dekaden Ende des 20. Jahrhunderts:

Tabelle 4: Preisanstieg bezüglich verschiedener Kosten für Weizen und Reis (Prozent pro Jahr)

Erzeugnis	Kostenart	1980-81 bis 1989-90	1990-91 bis 1999-00
Weizen	Beschaffungspreis	4,36	10,53
	Großhandelspreis	5,67	9,48
	Verkaufspreis	6,62	8,88
	PDS-Preis	3,74	11,85
Reis	Beschaffungspreis	5,42	9,65
	Großhandelspreis	5,24	9,24
	Verkaufspreis	7,36	8,69
	PDS-Preis	5,80	12,96
Lebenshaltungskostenindex ⁸	Nahrung	8,38	9,39
	Insgesamt	8,58	9,31

Quelle: Economic Survey, Government of India, 2001-2002

Die Zusammenstellung aus Tabelle 4 zeigt auf, dass in der Dekade 1980 bis 1990 der Preisanstieg für Weizen und Reis teilweise deutlich unterhalb des Lebenshaltungskostenindex für denselben Zeitraum lag. In der folgenden Dekade bis 2000 hat sich das Bild sehr zum Nachteil der Verbraucher verändert. Der Preisanstieg hinsichtlich des Beschaffungs-, Großhandels- und Verkaufspreises liegt in unmittelbarer Nähe des Anstiegs für die Lebenshaltungskosten. Der Anstieg des PDS-Preises jedoch für Weizen und Reis liegt erheblich über dem Wert der Lebenshaltungskosten. Das bedeutet, dass in den 1980er Jahren der Anstieg der Beschaffungskosten für Weizen und Reis relativ gering im Vergleich mit dem Anstieg der Kosten für die übrigen Lebensmittel und sonstigen Produkte war. In den 1990er Jahren jedoch zog der Anstieg für Weizen- und Reiskosten gleich mit dem Lebenshaltungsindex oder überflügelte diesen sogar. Für den Verbraucher am wichtigsten sind die Verkaufs- und PDS-Preise. Die Kostensteigerung für

⁷ Chand (2005), S. 1057 f.

⁸ Der Lebenshaltungskostenindex heißt in Indien „Consumer price index“: Er gibt die jährliche prozentuale Kostenveränderung für den Kauf eines „genormten“ Warenkorb mit Verbrauchsgütern und Dienstleistungen an.

beide lag in der Dekade bis 2000 deutlich höher als in der vorhergehenden. Dies ist einer der Ansatzpunkte für die Erklärung, warum die Nachfrage nach den Grundnahrungsmitteln in dem genannten Zeitraum enorm gesunken ist, obwohl die Pro-Kopf-Produktion - wie aus Tabelle 2 ersichtlich - gleich geblieben ist. Der PDS-Preis ist in der zweiten Vergleichsdekade dreimal so schnell angestiegen wie in der vorgehenden. Dies hatte selbstverständlich nachteilige Auswirkungen auf die Nachfrage nach diesen Grundnahrungsmitteln, verminderte es doch erheblich die Preisunterschiede zwischen dem offenen Verkaufspreis und dem PDS-Preis.

Bemerkenswert ist noch, dass trotz schlechter Ernten im Jahr 2000-01 die Nachfrage in den FPS stark gefallen ist. Andererseits ist dort die Nachfrage gestiegen in einem Jahr mit durchschnittlichem Ernteertrag im Jahr 2001-02, da in diesem Jahr die PDS-Preise um 27 Prozent reduziert wurden.

Tabelle 5: Produktion, Nachfrage und Preisentwicklung in FPS

Jahr	Ländlicher Verkaufspreis (Rupien/100 kg)		FPS-Nachfrage von Reis und Weizen (Mio. t)	PDS-Preis (Rupien/100 kg)		Produktion (Mio. t)
	_____			_____		
	Reis	Weizen		Reis	Weizen	
1991-92	501	407	19,0	377	280	168,4
1992-93	582	450	17,4	377	280	179,5
1993-94	587	439	14,8	437	330	184,3
1994-95	689	479	12,9	537	402	191,5
1995-96	733	489	14,8	537	402	180,4
1996-97	807	690	19,7	537	402	199,4
1997-98	820	655	17,0	700	450	192,3
1998-99	900	684	18,7	905	650	203,6
1999-00	995	746	17,1	905	682	209,8
2000-01	nicht verfügbar	nicht verfügbar	11,7	1130	830	195,9
2001-02	nicht verfügbar	nicht verfügbar	13,7	830	610	211,3

Quelle: Agricultural Prices in India, Ministry of Agriculture, Government of India, Bulletin of Food Statistics, Ministry of Agriculture, Government of India

Zusammenfassend ist zur Akkumulation von Grundnahrungsmittelreserven festzuhalten, dass interessanterweise die steigende Pro-Kopf-Produktion von Cerealien in den 1970er und 1980er Jahren begleitet wurde von einem steigenden Pro-Kopf-Verbrauch. Ein wichtiger Grund für diesen Gleichlauf waren die Preise für die Grundnahrungsmittel,

sowohl im offenen Markt als auch in den FPS. Denn die Preise für die lebensnotwendigen Grundnahrungsmittel stiegen moderater an, als die Preise für die übrigen Güter. Mithin sanken die Cerealienpreise effektiv. In den 1990er Jahren deutete sich dann eine tief greifende Veränderung an, als die Nachfrage wegen der staatlichen Interventionspolitik und dem damit verbundenen Preisanstieg nicht mehr mit der Pro-Kopf-Produktion Schritt halten konnte. Dies mündete in den Teufelskreis von ansteigenden Verkaufspreisen auf dem offenen Markt und in den FPS, die - wie gezeigt - zu verminderter Abnahme von Grundnahrungsmitteln führte. Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass der Staat riesige Nahrungsmittelreserven angehäuft hat, obwohl die Produktion nicht gleichzeitig erhöht wurde/werden musste.

Auswirkungen staatlicher Interventionspolitik

Des Weiteren ist zu fragen, welche Auswirkungen die staatliche Interventionspolitik auf dem Nahrungsmittelmarkt über die Akkumulation von Nahrungsmittelreserven hinaus noch hatte. Wer waren die Nutznießer dieser Politik?

Subventionen für Produzenten statt Ernährungssicherung

Einer der Nutznießer waren die Empfänger staatlicher Subventionen. Dies waren nicht, wie man zunächst vermuten könnte, die Endverbraucher, sondern Getreide- und Reisproduzenten in bestimmten Bundesländern wie Haryana, Punjab und Andhra Pradesh. Dies folgt aus der Tatsache, dass die Zentralregierung Subventionen an die FCI zahlt, um zum einen die Differenz zwischen den wirtschaftlichen Kosten der Getreide- und Reisproduktion und dem realisierten Endverkaufspreis in den FPS oder den Kosten für bestimmte Armutsbekämpfungsprogramme („*Food for Work*“) zu decken und zum anderen, um die Unterhaltskosten für die akkumulierten Nahrungsmittel zu tragen. Als der indische Staat in den 1990er Jahren den Aufkaufpreis im Rahmen der staatlichen Abnahmegarantie beständig erhöhte, stiegen auch die Subventionen im gleichen Maße an. Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der staatlichen Ausgaben für Nahrungsmittelsubventionen.

Die Nahrungsmittelsubventionen haben sich zwischen 1991-92 und 2002-03 mehr als versiebenfacht und stiegen von unter 30 Milliarden Rupien auf über 210 Milliarden Rupien an. Selbst inflationsbereinigt haben sich diese Subsidien gut verdreifacht. Der Anteil der Subsidien an den staatlichen Gesamtausgaben hat sich von gut 2,5 Prozent auf über 5 Prozent mehr als verdoppelt.

Diese Politik hat dazu geführt, dass mit dem Anstieg der garantierten Abnahmepreise (MSP) auch die Großmarktpreise gestiegen sind. Die Regierung ignorierte die Preise, die durch die Marktnachfrage gerechtfertigt gewesen wären, so dass sich Marktpreise und MSP nur während der Ernteperiode angleichen. Grund war wieder die staatlich garantierte Abnahme. Nachdem der Staat sich wieder vom Markt zurückzog, fielen die Preise unter den MSP. Dies stellte die Indische Ernährungsbehörde (FCI) vor gewaltige fiskalische

Probleme. Die Regierung war gezwungen, entweder die Nahrungsmittel in den Silos zu horten oder unter großen Verlusten auf dem offenen Markt zu verkaufen. Beide Optionen führten zu immensen finanziellen Belastungen für den indischen Staatshaushalt, die in den stets steigenden Nahrungsmittelsubventionen reflektiert werden. Gerade Menschen, die auf die subventionierten Grundnahrungsmittelangeboten in den Fair Price Shops angewiesen sind, können sich - so scheint es - diese täglichen Nahrungsmittel nicht oder nicht im benötigten Maße leisten, was letztendlich zur Nahrungsakkumulation geführt hat.

Tabelle 6: Ansteigen der Nahrungsmittelsubventionen

Jahr	Nahrungsmittelsubventionen (in Mrd. Rupien)		Subventionsanteil an Getreide/Reis (Rupien/kg)		Anteil der Subventionen an den Gesamtstaatsausgaben (in %)
	aktuelle Preise inflationbereinigt		aktuelle Preise	inflationbereinigt	
1991-92	28,5	34,4	0,17	0,20	2,56
1992-93	28,0	30,2	0,16	0,17	2,28
1993-94	55,4	55,4	0,30	0,30	3,90
1994-95	51,0	44,3	0,27	0,23	3,17
1995-96	53,8	44,1	0,30	0,24	3,02
1996-97	60,6	44,0	0,30	0,22	3,02
1997-98	75,0	54,0	0,39	0,28	3,40
1998-99	87,0	57,2	0,43	0,28	3,26
1999-00	92,0	52,3	0,44	0,25	3,17
2000-01	120,0	69,0	0,61	0,35	3,70
2001-02	176,1	96,7	0,83	0,46	4,83
2002-03	212,0	nicht verfügbar	nicht verfügbar	nicht verfügbar	5,17

Quelle: Chand (2005), S 1058; Pathania (2005), S. 17, 10th Five Year Plan 2002-07, S. 368.

Nutznieser der staatlichen Interventionspolitik sind schließlich die Getreide- und Reisproduzenten, die ihre Produkte für gutes Geld an staatliche Aufkaufagenturen veräußern konnten. Dies hat unglücklicherweise zu dem Ergebnis geführt, dass die Endverbraucher, statt von der staatlich beabsichtigten Ernährungssicherung zu profitieren, unter ständig steigenden Kosten für Grundnahrungsmittel zu leiden haben. Die Pro-Kopf-Abnahme von Getreide und Reis ist daher in den Fair Price Shops stark zurückgegangen

und auf dem offenen Markt sogar angestiegen. Verbraucher mussten daher im vergangenen Jahrzehnt relativ mehr für Grundnahrungsmittel ausgeben. Gleichzeitig wurden weniger Grundnahrungsmittel gekauft und damit die Politik staatlicher Ernährungssicherung auf den Kopf gestellt.

Falsche Signale an den privaten Handel

Der indische Staat hat seit den Wirtschaftsreformen Anfang der 1990er Jahre allmählich seine Beteiligung in der Industrie und auf dem Dienstleistungssektor zurückgefahren. Zeitgleich stieg das Engagement privater Dienstleistungsunternehmen und Produzenten in zahlreichen wirtschaftlichen Gebieten stark an. Im Falle der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln wie Getreide und Reis ging die Regierung allerdings einen umgekehrten Weg. Im Finanzjahr 2001-02 hatten sich die durch staatliche Agenturen aufgekauften Mengen an Getreide und Reis im Vergleich zum Beginn der Wirtschaftsreformen verdoppelt. Ein guter Indikator für diesen Trend ist der Erwerb des Aufkaufs überschüssiger Getreide- und Reisproduktion.

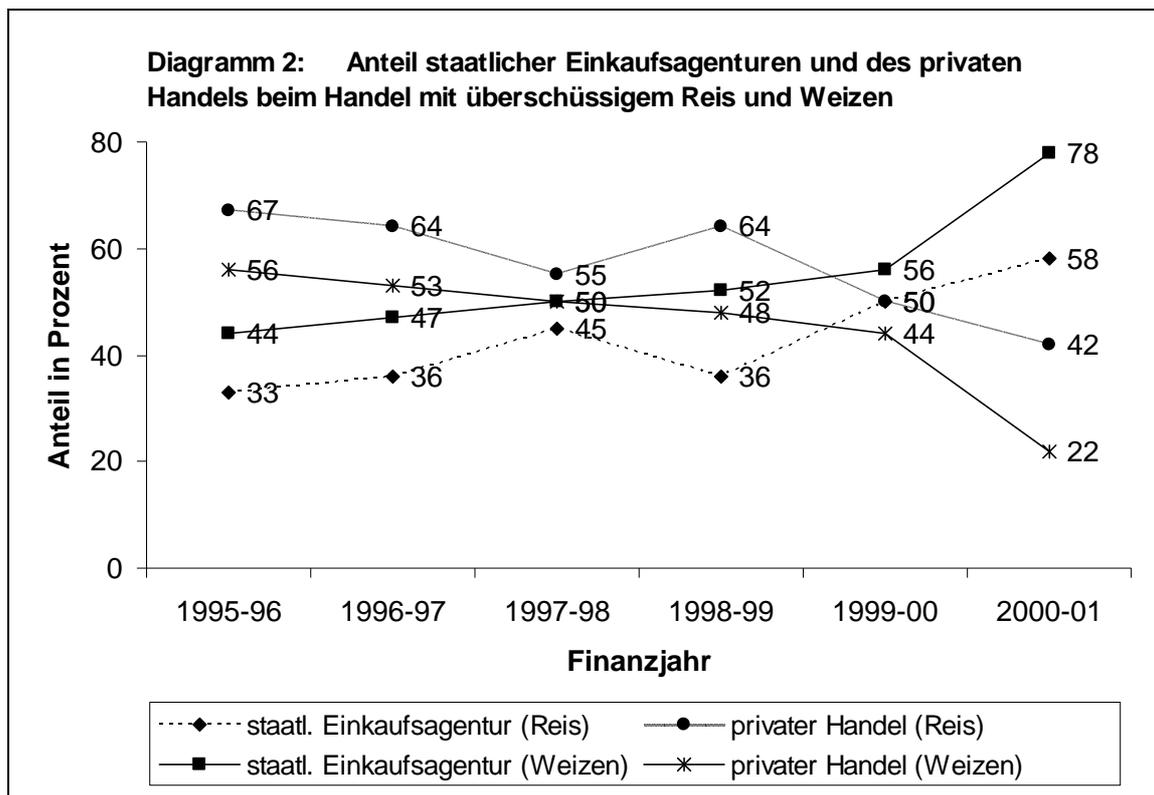


Diagramm 2 zeigt auf, dass der Anteil staatlicher Aufkäufe überschüssiger Weizen- und Reisproduktion von 33 Prozent (Reis) bzw. 44 Prozent (Weizen) im Finanzjahr 1995-96 auf 58 respektive sogar 78 Prozent angestiegen ist. Entsprechend ging der Anteil des privaten Sektors bei der Vermarktung der überschüssigen Nahrungsmittel zurück. Staatliche Aufkäufe wurden auch dann noch vorangetrieben als die Indische Ernährungsbehörde bereits über komfortable Nahrungsmittelreserven verfügte.

Der private Sektor verlor das Interesse an der Vermarktung von Weizen und Reis, weil absehbar war, dass der Staat seine überschüssigen Reserven früher oder später würde reduzieren müssen. Dies bedeutete, dass der Preis für diese Nahrungsmittel zum Verkaufszeitpunkt deutlich fallen würde und diejenigen Verluste erleiden würden, die zuvor Weizen und Reis gekauft hätten. Des Weiteren verkaufte die Ernährungsbehörde Grundnahrungsmittel zu Preisen unterhalb der Einkaufskosten in den Monaten der Aussaat, um die eigenen Reserven etwas zu reduzieren. Daher erhielt der private Handel das wirtschaftliche Signal, in der Nichterntezeit staatliche Grundnahrungsmittel zu niedrigeren Preisen als zu Marktpreisen zu erwerben. Die Grundnahrungsmittel wurden daher förmlich unterhalb der Erstherstellungskosten abgestoßen.

Auswirkungen auf den Export

Das Überangebot an Cerealien wirkte sich auch auf den Export dieser Güter aus. Wie bereits erwähnt, ist Indien seit Mitte der 1990er Jahre Netto-Exporteur für Weizen und Reis (Tabelle 2). Im Zeitalter von Wirtschaftsliberalisierung und Globalisierung sind die internationalen Preise für diese für Indien so essentiellen Güter auf den niedrigsten Stand der letzten 20 Jahre gefallen. Trotz der sich gegen den US-Dollar abschwächenden Rupie sanken die Weizenpreise in Rupien-Währung nach 1996-97 um 20, 14 und 7 Prozent in den folgenden drei Jahren. Auch die Reispreise fielen in 1999 um 16, in 2000 um 14 und in 2001 um nochmals 11 Prozent.⁹ Innerindisch wurden jedoch seitens der Regierung im selben Zeitraum die garantierten Abnahmepreise (MSP) für Weizen und Reis regelmäßig erhöht, wodurch insgesamt die einheimischen Grundnahrungsmittelpreise in die Höhe getrieben wurden. Dieser Effekt war so stark, dass es sich sogar lohnte, Weizen nach Indien zu importieren. Reis ließ sich nur schlecht verkaufen. Private Zwischenhändler haben im Finanzjahr 1999-2000 trotz Rekordvorräten der Indischen Ernährungsbehörde 1,33 Millionen Tonnen an Weizen importiert. Der Regierung blieb nur übrig, diesem Trend mit hohen Einfuhrzöllen entgegenzuwirken.

Wegen der international sinkenden und der gleichzeitig in einem *circulus vitiosus* im Inland ansteigenden Preise für Cerealien gelang es Indien noch nicht einmal, überschüssige Grundnahrungsmittelvorräte zum Einstandspreise zu exportieren. Man war daher gezwungen, diese Nahrungsmittel weit unter Einkaufswert zu veräußern. Dies führte zu der anomalen Situation, dass der einheimische Verbraucher wesentlich mehr für Reis und Weizen bezahlen musste als ein ausländischer Importeur. Tabelle 7 verdeutlicht dies:

Offensichtlich hat die Regierung trotz der stark herabgesetzten Exportpreise Schwierigkeiten, alle für den Export vorgesehenen Nahrungsmittel auch tatsächlich auf ausländischen Märkten zu verkaufen, so dass sie die nicht verkauften Kontingente stillschweigend auf dem indischen Markt zu Exportpreisen anbietet.

⁹ Chand (2005), S. 1061.

Tabelle 7: Einkaufspreis, Kosten für Cerealien, internationale und einheimische Preise 2001-02

Preise	Weizen (Rupien/100 kg)	Reis (Rupien/100 kg)
Aufkaufpreis	610	765-810
Reale Kosten des Aufkaufs	739	1052
Exportpreise	415-430	565-600
Wirtschaftliche Kosten	871	1204
Ausgabepreise auf dem offenen Markt	650-720	Nicht verfügbar
Einheimische Großhandelspreise	568-618 (Uttar Pradesh)	815-900 (West Bengalen)

Quelle: Chand (2005), S. 1061.

Chand hat recherchiert, dass von den in 2001-02 für den Export vorgesehenen 1,6 Millionen Tonnen Weizen lediglich knapp 0,7 Millionen Tonnen ins Ausland gingen.¹⁰

Staatliche Intervention auf dem Grundnahrungsmittelmarkt hat sicherlich zunächst zum enormen Wachstum der einheimischen Cerealienproduktion beigetragen, weil der Staat den Bauern Investitionssicherheit garantierte. Diese Entwicklung wurde aber, als ausreichend Produktion an Weizen und Reis vorhanden war, nicht abgeschwächt und zum Auslaufen gebracht, sondern im Gegenteil noch forciert, indem die garantierten Abnahmepreise immer weiter angehoben wurden. Damit stiegen auch die Ausgabekosten für die eigentlich zur Ernährungssicherung der Ärmsten gedachten Grundnahrungsmittel im Rahmen des PDS.

Funktionsweise des PDS

An dieser Stelle verdient das zuvor genannte Public Distribution System einiger Erläuterung. Das PDS ist eine Verbindung zwischen Produzent und Verbraucher zur öffentlichen Versorgung bedürftiger Bevölkerungsgruppen mit Grundnahrungsmitteln „at a right place, at a right time, and at a right price.“¹¹

Zuständig für die Funktionsfähigkeit des PDS sind der Bund und die Länder sowie die Unionsterritorien. Während die Zentralregierung die Verpflichtung zum Aufkauf, zum Transport in die Silos sowie zur dortigen Lagerung hat, müssen die Bundesländer und Unionsterritorien das Getreide von den zentralstaatlichen Silos abholen und unter den Fair Price Shops verteilen (Diagramm 3). Die eigentliche Versorgung geschieht dann durch ca. 460.000 Fair Price Shops, wovon rund 75 Prozent in den Dörfern angesiedelt sind. Die FPS bedienen ca. 160 Millionen Besitzer von *ration cards*, dies sind Berechtigungsscheine

¹⁰ Chand (2005), ebda.

¹¹ Lodhi, Bhandar (1978): “Distribution: The Backbone of Indian Marketing System”, in: EPW 1978, S. 71.

oder -pässe, die für jeweils eine Familie ausgestellt werden. Rechnet man eine Familie zu vier Personen, so ergibt dies die imposante Summe von 640 Millionen Empfängern staatlich subventionierter Grundnahrungsmittel.¹² Die FPS werden zumeist als Kooperativen betrieben, wobei der Profit unter den Mitgliedern der Kooperative verteilt wird. In entlegenen Gegenden, in denen keine Gewinne zu erwarten sind, werden die FPS unmittelbar staatlicherseits durch *State Civil Supplies Corporation* betrieben. Es gibt auch private Lizenzen zum Betrieb der FPS, bei denen der Ladenbetreiber neben den Artikeln des PDS auch andere Güter zu normalen Marktpreisen verkaufen darf. Schließlich gibt es einige FPS, die von den Körperschaften der kommunalen Selbstverwaltung (*Panchayats*) organisiert werden. Profite kommen dem jeweiligen *Panchayat* zugute.¹³

Seit 1997 gibt es das sogenannte *Targeted Public Distribution System* (TPDS), wonach die gesamte indische Bevölkerung in zwei Kategorien eingeteilt wurde: *Above Poverty Line* (APL) und *Below Poverty Line* (BPL). Die Armutsgrenze verläuft bei einem Familieneinkommen von Rs. 18.000 pro Familie pro Jahr (ca. EUR 340). Familien unterhalb der Einkommensgrenze sind berechtigt, 25 kg an Cerealien zu subventionierten Preisen von Rs. 4,15 für Weizen und Rs. 5,65 für Reis zu erhalten (bis 2001: nur 20 kg). Die Regierung erkannte in diesem Jahr, daß die überbordenden Nahrungsmittelvorräte besser verteilt werden müssen und reduzierte die Ausgabepreise in den FPS und führte ferner noch besonders günstige Angebote für ältere *ration card*-Besitzer sowie die ärmsten der armen Familien („*poorest of the poor*“) ein. Das sind die diejenigen, die sich keine zwei Mahlzeiten am Tag leisten können.

Dadurch zeichnet sich eine gewisse Trendwende ab, wonach die Cerealienabnahme seit 2002 wieder leicht gestiegen ist. Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend fortsetzen wird. Was auch immer zum PDS zu sagen ist: Dieses Versorgungssystem ist mit allen seinen Schwächen zu einem integralen Bestandteil der indischen Ernährungspolitik geworden.

Wie sehr jedoch auch noch die Mitte der 1980er Jahre getätigte Mahnung Rajiv Gandhis (Premierminister Indiens von 1984-1989), dass von sieben Rupien für Armutsbekämpfungsprogramme lediglich eine Rupie bei der Zielgruppe ankäme, Gültigkeit besitzt, zeigt eine Zeitungsmeldung in der *Times of India* vom März 2005¹⁴: Die Evaluierungsgruppe der Indischen Planungskommission hat herausgefunden, dass im Finanzjahr 2003-04 mehr als 50 Prozent der Cerealien, die für die Familien unterhalb der Armutsgrenze bestimmt waren, diese nicht erreicht hat, sondern „ausgelaufen“ sei („*leakage*“). Finanziell bedeutet dies einen Verlust von umgerechnet ca. EUR 820 Millionen jährlich. Die Kommission fand dabei auch heraus, dass über 20 Prozent der oberhalb der Armutsgrenze eingestuften Familien die für die BPL-Familien bestimmten

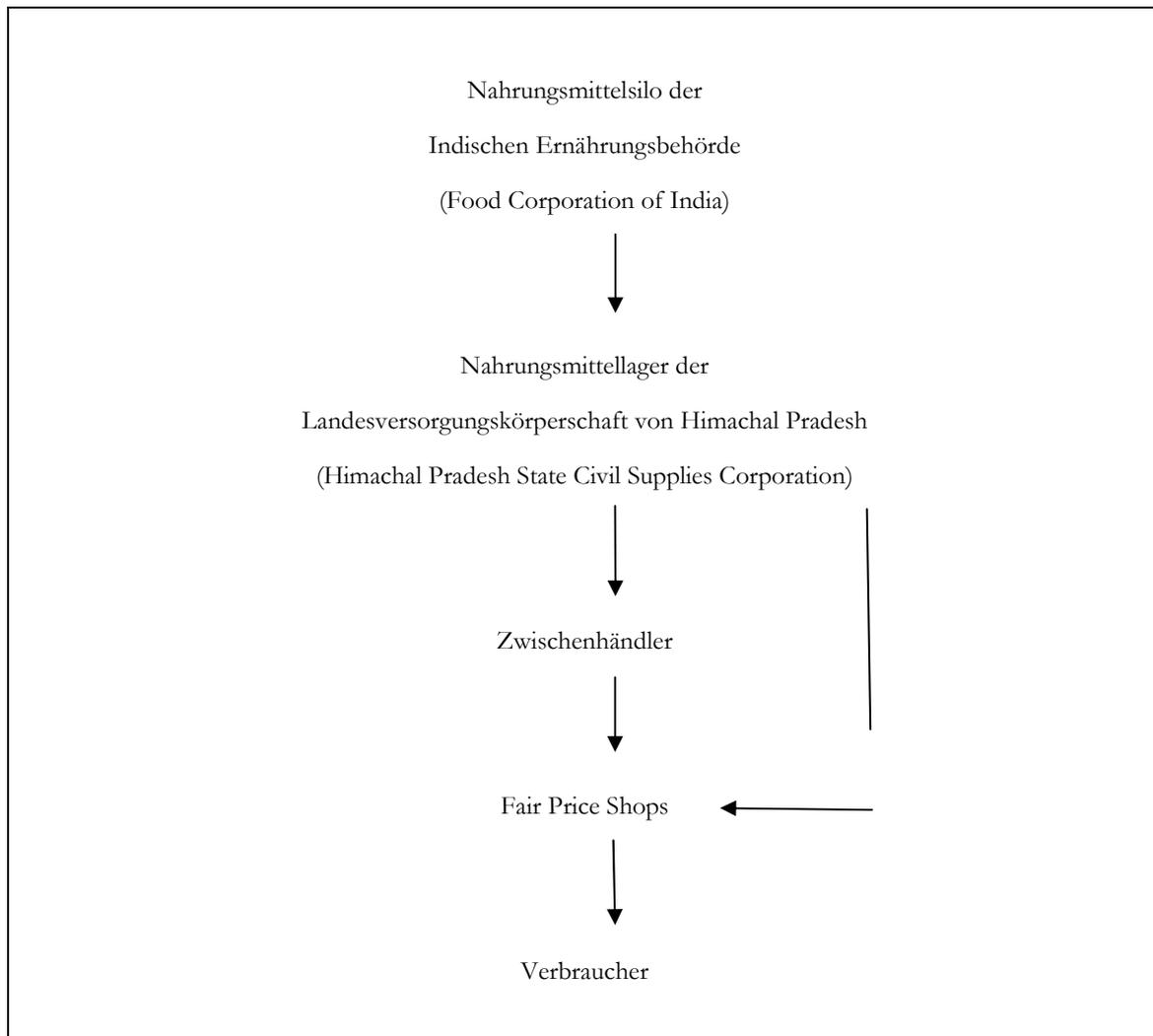
¹² Planning Commission of India: *10th Five Year Plan*, Kapitel 3.4.13, S. 367.

¹³ Pathania (2005), S. 15 f.

¹⁴ *Times of India* vom 15. März 2005: “50% of food for poor is stolen”

Vergünstigungen zu Unrecht bezögen.¹⁵ Die größten „Lecks“ sind dabei in Bihar, Haryana und Uttar Pradesh festgestellt worden. Ein Evaluationsergebnis ist ferner, dass nur in Andhra Pradesh, Tamil Nadu, Meghalaya und Maharashtra die FPS leidlich gut laufen: hier arbeiten immerhin 23 Prozent der Geschäfte wirtschaftlich mit einem Profit von 12 Prozent für das eingesetzte Kapital.

Abbildung 1: Verteilungskette des PDS (Bsp. Himachal Pradesh)



Quelle: Pathania, S. 89.

Weitere Ernährungssicherungsprogramme

Neben dem PDS gibt es in Indien noch weitere Ernährungssicherungsprogramme. In diese Gruppe von Maßnahmen gehört das am 5. September 2005 erlassene Gesetz zur Ländlichen Beschäftigungsgarantie (*National Rural Employment Guarantee Act* = NREGA).

¹⁵ Ähnliche Beobachtungen kann ich bestätigen. Bei Gesprächen mit ehemaligen Panchayat-Mitgliedern aus Bamhani (Distrikt Nagpur/Maharashtra) im Mai 2005 wurde mir erläutert, daß APL-Familien durch Bestechung der Behörden in den Besitz von BPL-ration cards kämen.

Gemäß diesem Gesetz gewährt der Staat zunächst in den 150 ärmsten Distrikten Indiens eine jährliche Beschäftigungsgarantie für 100 Tage für eine Person aus jedem ländlichen Haushalt, die willens ist, körperlich für den staatlich festgesetzten Mindestlohn zu arbeiten. Im November 2004 war diesem Gesetz bereits als Vorläufer das „Nahrung für Essen-Programm“ (*National Food For Work Programme* = NFFWP) vorausgegangen. Vorläufergesetz und das neue Beschäftigungsgarantiesgesetz sollten und sollen das Recht auf Nahrung auf nachhaltige Weise sichern helfen. Die finanzielle Absicherung dieses neuen Instrumentes der sozialen Absicherung ist nicht ganz klar. Sonia Gandhi vertraut darauf, dass Indien weiterhin mit einem gesicherten Wirtschaftswachstum rechnen kann. Manmohan Singh indes hat erkennen lassen, dass ihm die durch die staatliche Interventionspolitik bei der Sicherung von Grundnahrungsmittel aufgeworfenen Probleme durchaus bekannt sind und er sich beim weiteren Zukauf von Grundnahrungsmittel zurückhalten werde. Dies dürfte die gesichertere Variante der Finanzierung des NREGA sein.

Schon länger gibt es die staatliche Speisung von Schulkindern. Das *Midday Meal Scheme* (MDMS) ist ein Schulspeisungsprogramm, das die Unionsstaaten und Unionsterritorien Indiens anweist, jedem Kind einer staatlichen (bzw. staatlich unterstützten) Grundschule eine gekochte Mahlzeit von 100 Gramm Reis oder Getreide an mindestens 200 Tagen im Jahr zu gewähren. Bis heute werden mehr als 50 Millionen Kinder mit dem MDMS versorgt. Es handelt sich damit um das größte Ernährungsprogramm der Welt.¹⁶ Dieses Programm deckt jedoch eben nicht die Millionen von Kindern ab, die nicht in eine staatliche oder staatlich geförderte Schule gehen.

Ernährung gesichert?

Nach alledem ist daher im Rückgriff auf die Aufsatzüberschrift zu fragen: Ist die Ernährung tatsächlich gesichert? Die Politik hatte es immer wieder versprochen, wie etwa die vergangene Regierung unter BJP-Führung:

„We will ensure food security for all, create a hunger-free India in the next five years, and improve the public distribution system so as to serve the poorest of the poor in rural and urban areas. We will also ensure price stability by all appropriate means and necessary legislation.“¹⁷

Diese Wahlkampfversprechen - wie die meisten ihrer Art - hat die Regierung nicht eingehalten. Gerade in der Periode der BJP-Herrschaft in Delhi hat sich die Nahrungsmittelsituation und damit die Ernährungssicherheit bei den am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen stetig verschlechtert. Dies ist durch den vorstehend dargestellten allmählich abnehmenden Cerealienbedarf zahlenmäßig nachweisbar.

¹⁶ http://www.suedasien.net/themen/schwerpunkt0509_mr/fian_right-to-food.htm#_ftn22 (abgerufen am 12.10.2005)

¹⁷ Agenda for Governance (BJP and Alliance Partners), zit. in: Zingel (1999): „Genug Nahrung für eine Milliarde Inder?“, in: *Indien 1999: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, hg. von Werner Draguhn, Fußnote 10.

Der Heidelberger Südasienswissenschaftler *Wolfgang-Peter Zingel* beantwortete die Frage nach der Ernährungssicherung 1999 noch grundsätzlich positiv, weil in den vorangegangenen Jahren fast durchweg mehr als 450 g Getreide pro Kopf und Tag, rund ein Drittel mehr als zu Beginn der fünfziger Jahre, zur Verfügung gestanden hatten.

Allerdings ist die Verfügbarkeit von Cerealien Anfang des neuen Jahrtausends wieder unter die 400 g-Grenze gerutscht (Tabelle 2). Im Durchschnitt der Bevölkerung lag die Kalorienversorgung für die Jahre 1994-1996 bei 2.394 Kcal pro Kopf und Tag und stieg bis 2000-02 nur noch leicht auf 2.420 Kcal an. Die Versorgung mit Proteinen ist im selben Zeitraum sogar von 58,2 g auf 56,4 g leicht abgesunken, wohingegen die Versorgung mit Fetten im gleichen Zeitraum von 43,2 g auf 50,7 deutlich gestiegen ist. Diese Werte erreichen aber längst nicht die (zu) hohen Werte Deutschlands. Noch größer ist der Abstand bei Nahrung tierischen Ursprungs.

Tabelle 8: Ernährungssituation pro Kopf und Tag

Jahre	Kalorien (Kcal)		Proteine (g)		Fette (g)	
	Insgesamt	tierischen Ursprungs	Insgesamt	tierischen Ursprungs	Insgesamt	tierischen Ursprungs
1961-63	1.997	103	50,6	5,1	31,0	7,0
1969-71	2.032	95	50,2	4,9	30,4	6,4
1979-81	2.117	106	50,8	5,6	33,8	7,1
1988-90	2.229	154	55,4	8,3	37,8	10,3
1994-96	2.394	173	58,2	9,5	43,2	11,4
2000-02	2.420	191	56,4	10,3	50,7	12,8
Zum Vergleich: Deutschland						
1994-96	3.296	1.056	94,3	58,0	141,4	62,7
2000-02	3.474	1.046	98,6	58,3	144,6	81,7

Quelle: FAOSTAT (Germany, India), 07.07.2005, Anmerkung: Dreijahresdurchschnitte

Den leicht steigenden Werten in der vorstehenden Ernährungsbilanz stehen neuere Untersuchungen der *Food and Agricultural Organisation* (FAO) gegenüber, wonach über ein Fünftel der indischen Bevölkerung immer noch chronisch Hunger leiden. In der Tat ist

Indien eines unter 17 Ländern, in dem die Zahl der Unterernährten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre beträchtlich angewachsen ist. In drei Vergleichszeiträumen von jeweils drei Jahren - 1990-92, 1995-97 und 1999-2001 - hat die FAO Inzidenzen von Hunger festgestellt, die zunächst von 214,5 Millionen auf 194,7 Millionen Menschen sank, bevor sie in einer Umkehrung des Trends wieder fast den alten Stand erreichte und somit die Zahl der chronisch Unterernährten wieder auf 213,7 Millionen Menschen anstieg. Der indische Nobelpreisträger *Amartya Sen* (gemeinsam mit *Jean Drèze*) stellt fest, dass ungefähr die Hälfte aller indischen Kinder unterernährt ist. Mehr als die Hälfte der erwachsenen Frauen leidet unter Blutarmut. Die Folge bei schwangeren Frauen ist, dass sie untergewichtige Kinder zur Welt bringen. Hier spielen auch Gender-Fragen und Diskriminierungen in die Ernährungsfrage hinein.¹⁸ Diese Ergebnisse scheinen der vorliegenden Tabelle 8 zu widersprechen. Jedoch ist zu beobachten, dass der steigende Kalorienwert vor allem auf die Einnahme tierischer Produkte zurückzuführen ist und daher den wieder rückläufigen Trend in der Nahrungsmittelversorgung im Landesschnitt auszugleichen vermag.

Manche Zeitungen haben daher schon berichtet, dass die eigentliche Nahrungsmittelversorgung der Unterprivilegierten teilweise schlechter sei als zu Zeiten der großen Dürre in Bengalen (*The Great Bengal Famine*).¹⁹

Selbst wenn man annimmt, dass die produzierten Nahrungsmittel mengenmäßig ausreichen würden, um das indische Milliardenvolk zu ernähren, kommt man nicht umhin, festzustellen, dass die Ernährung damit nicht gesichert ist. In der Breite ist das Ernährungsniveau heute sicherlich besser als vor der Unabhängigkeit, was nicht bedeutet, dass nicht gehungert würde: die Hälfte aller (absolut) Armen der Welt lebt in Südasiens; nach indischen Maßstäben leben 35 Prozent der Inder in Armut. Ungeachtet aller Definitionen ist ihre Versorgung weniger eine Frage der Produktion als der Verteilung. Die derzeitige Produktion pro Kopf der Bevölkerung würde für eine allgemein hinreichende, wenn auch nicht üppige Ernährung ausreichen. Die relative Einkommensverteilung ist nicht schlechter als bei uns, aber das Niveau der Einkommen ist so niedrig, dass es besonderer Verteilungsanstrengungen bedarf, um alle Inder ausreichend zu ernähren.

Sen und *Drèze* bemängeln in dem konzisen und treffenden mit *'Hunger amidst Plenty'* betitelten Kapitel ihrer neueren Untersuchung über Indiens Entwicklung²⁰ ebenfalls, dass die eigentlich für die Ernährungssicherheit angelegten Lebensmittelreserven ihren Zweck nicht erfüllen, wenn die Reserven auf Kosten der Bedürftigen angehäuft werden und diese dadurch gleichsam von den Vorteilen dieser Reserven ausgeschlossen werden. Kritisiert werden die von Regierungsseite als Verteidigung angeführten Verteilungseffekte (*distributional effects*) der hohen MSP. Es herrsche scheinbar noch die weit verbreitete

¹⁸ Drèze und Sen (2002), S. 336.

¹⁹ Das war 1943, und es herrschten noch die Engländer. Man nimmt an, dass damals ca. drei Millionen Menschen umgekommen sind.

²⁰ Drèze und Sen (2002), S. 336-340.

Auffassung, dass hohe Lebensmittelpreise den Armen helfen würden, weil deren Produktion die Lebensgrundlage einer großen Anzahl von armen Haushalten darstelle. Diese Argumentation ist bestenfalls unvollständig, wenn nicht absurd. Denn eine wesentlich größere Anzahl von Menschen deckt den Lebensmittelbedarf auf dem Markt. Dies sind die Menschen, die im indischen Alltag an jeder Straßenecke auftauchen wie Gelegenheitsarbeiter, Wanderarbeiter, Slumbewohner, Rikschafahrer, Handwerker, Straßenkehrer etc. Sie sind besonders betroffen bei Preissteigerungen. Zwar ist die Landwirtschaft der „Schwamm“ (so *Rothermund*), der das riesige Arbeitskräfteangebot aufsaugt, jedoch sind die meisten landwirtschaftlich Beschäftigten Tagelöhner oder Kleinbauern, die entweder dauernd oder - im Falle der Kleinbauern - in Krisenzeiten ihren Bedarf auf den Märkten befriedigen müssen und daher jeglicher Preisentwicklung ausgesetzt sind. Niedrigere Kosten würden gerade diesen Bevölkerungsteilen sehr zum Vorteil gereichen.

Der indische Staat sandte stattdessen die falschen Signale an die Produzenten aus und kaufte selbst während relativer Dürreperioden Getreideprodukte in großem Stile auf. Die Preise sollten stabil gehalten werden - und zwar auf hohem Niveau. Es ist zuzugeben, dass in von Dürre betroffenen Gebieten staatliche Beschäftigungs- und andere Hilfsprogramme durchgeführt wurden. Die Einkommen schaffenden Effekte wurden jedoch fast vollständig durch die hohen Nahrungsmittelpreise ausgeglichen. *Sen* und *Drèze* sind sich in all den Jahren treu geblieben und argumentieren weiterhin, dass positive Entwicklungseffekte zu einem wesentlichen Bestandteil von staatlicher Hand gelenkt und initiiert werden müssen. Allerdings verstehen sie staatliche Intervention nicht als den Betrieb einer gigantischen Subventionierungsmaschinerie, die die Interessen einiger weniger befriedigt, sondern als eine Distributionsinstitution ganz anderer Art:

„... resources could be used to implement social security programmes such as employment schemes, school meals, in-kind transfers to the destitute, and an expansion of the public distribution system.“²¹

Dass nicht allein staatliche Voraussicht und Planung das Ziel erreichen können, konzedieren die Wissenschaftler, wenn sie fordern, dass Gegenpole in Form von politischer Organisation der Unterprivilegierten zu den starken Interessenvertretern der Bauern aufgebaut werden müssen. Auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) kommt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle zu. Wo es staatliche Hilfsprogramme gibt oder einfach staatliche Verantwortung für seine Bürger, muss Öffentlichkeit geschaffen werden, sei es durch Menschenrechtsorganisationen wie FIAN²² oder durch andere auf dem Gebiet der Armutsbekämpfung tätigen NROen. Hierbei ist das Bedürfnis nach angemessener Ernährung als Recht (*right, entitlement*) zu verstehen. Das Recht auf Ernährung ist grundsätzlich auch vom höchsten Indischen Gericht als zum Recht auf Leben und

²¹ Sen und Drèze (2002), S. 339.

²² FoodFirst Information & Action Network: www.fian.org

persönliche Freiheit in Art. 21 der Indischen Verfassung²³ gehörig anerkannt. Darüber hinaus ist Indien Signatarstaat der Internationalen Übereinkunft über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* = ICESCR) und daher verpflichtet, das Recht auf Ernährung anzuerkennen, es zu schützen und zur Wirksamkeit zu verhelfen. Ähnlich wie Sen und Drèze argumentiert auch FIAN, dass der Schlüssel zur Realisierung des Rechtes auf Nahrung und des Rechtes auf eigenständige Nahrungssicherung im Zugang und in der Kontrolle von produktiven Ressourcen liegt. Hunger wird so als mangelnder Zugang zu produktiven Ressourcen verstanden (und nicht als ein zu erwartendes Almosen staatlicherseits oder von privater Hand).

Die Notwendigkeit zur Änderung der staatlichen Ernährungspolitik erkennt der 10. Fünfjahresplan der Indischen Planungskommission mit erstaunlicher Offenheit an. Zwar wird die unbefriedigende Getreideabnahme zum großen Teil der Diversifizierung der Ernährung zugeschrieben:

„Dramatic changes in food consumption patterns haven taken place in India in the Post Green Revolution period. Between 1972-73 and 1993-94, the food basket has become much more diversified with the share for cereals seeing a dramatic decline of ten percentage points in most regions. (...) At the same time, consumption of milk and meat products as well as vegetables and fruits has increased. [...] This trend towards a more diversified diet is also discernible among the poorest 25 per cent of the population.“²⁴

Zu einem gewissen Grad kann diese Einschätzung durch Tabelle 8 und die dort aufgeführten Daten bestätigt werden. Von Dramatik ist dort jedoch keine Spur. Der Nachsatz, dass auch die ärmsten 25 Prozent der Bevölkerung diesem Trend folgen, ist nicht belegt. Das starke Absinken der Nachfrage nach Cerealien vermag diese Argumentation nicht zu erklären. Die Planungskommission schließt sich denn letztendlich auch der Argumentation von Sen, Drèze und FIAN an, wonach es mittlerweile allgemein anerkannt sei, dass der genügende (und im Übermaß vorhandene!) Vorrat an Nahrungsgetreide allein nicht ausreicht, für die am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine adäquate Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Die Behörde erkennt an, dass,

„the capacity of the poor to purchase food can be ensured in two ways - by raising the incomes or supplying food grains at subsidised prices. While employment generation programmes attempt the first solution, the PDS is the mechanism for the second option.“²⁵

Der gesamte weitere Abschnitt über das PDS liest sich wie ein Wunschzettel vieler Kritiker der staatlichen Ernährungspolitik. Überbestände sollen abgebaut werden, zumal diese durch die Lagerung nicht an Qualität gewinnen. Untersuchungen zufolge ist die Hälfte der

²³ Art. 21 (Protection of life and personal liberty): No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law.

²⁴ Planning Commission of India: *10th Five Year Plan*, Kapitel 3.4.4 und 5, S. 365.

²⁵ Ebda, S. 367.

Bestände des FCI zwei Jahre alt oder älter, 30 Prozent zwischen zwei und vier Jahren, und manches Getreide weist bereits eine Lagerdauer von 16 Jahren auf! Die Planungskommission fordert den raschen Abverkauf der Bestände, die länger als drei Jahre alt sind. Sie kommt zu der Einsicht, dass das Oberziel staatlicher Interventionspolitik lediglich die Stabilisierung der Nahrungsmittelpreise (auf niedrigem Niveau) sein darf und nicht die Subventionierung bestimmter Getreideproduzenten (Kapitel 3.4.50 des 10. Fünfjahresplans). Weiter wird gefordert, dass die Indische Ernährungsbehörde (FCI) den staatlich geregelten Aufkauf von Grundnahrungsmitteln allmählich in private Hände übergeben solle. Es wird auch über eine Beteiligung ausländischer Unternehmen im Verkaufssektor von 26 Prozent nachgedacht (*Foreign Direct Investment*). Das in Indien noch altertümliche Zollsystem - zwischen allen Bundesstaaten und vor jeder Stadt gibt es noch Zollstationen (*octroi*) - muss zumindest im Hinblick auf den freien Nahrungsmittelverkehr vollständig abgeschafft werden. Dies müsse einhergehen mit einer Verbesserung der Infrastruktur in der Nahrungsmittelkette (Kap. 3.4.51). Die gesetzlichen Grundlagen für den Nahrungsmittelhandel - etwa das Gesetz über Essentialgüter von 1955 - müssen den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Dieses Gesetz stammt noch aus der Zeit, als Indien auf Nahrungsmittelimporte aus dem Ausland angewiesen war (3.4.54). Es folgt ein zweiseitiger Katalog an konkreten weiteren Forderungen, die eine dezentralisierte Sicherung der Ernährung favorisieren.²⁶

Die vorgenannten Erwägungen und Planungen stammen noch aus der Regierungszeit der BJP-geführten Regierungskoalition der *National Democratic Alliance* (NDA). Es ist zumindest zu begrüßen, dass noch unter der alten Regierung, die überwiegend für die immensen Aufkäufe der letzten Jahre verantwortlich war, ein Umdenken stattgefunden hat. Die von der Kongresspartei angeführte neue Regierungskoalition, die mit Duldung der Kommunistischen Parteien Indien regiert, hat sich als Regierung der „kleinen Leute“, der Landbevölkerung positioniert. Dies geschah im bewussten Gegensatz zur „*Shining India*“-Kampagne der NDA, die auf den am Wirtschaftsboom der vergangenen Jahre beteiligten Mittelstand und die Oberschicht abgezielt hat.

Es bleibt abzuwarten, ob die Kongresspartei den in sie gesteckten Erwartungen und Hoffnungen gerecht werden kann und den Forderungen und Vorschlägen des 10. Fünfjahresplanes zur Wirksamkeit verhilft. Hoffnung gibt, dass bis vor kurzem einer der politischen Berater jener *Jean Drèze* war, der gemeinsam mit *Amartya Sen* immer wieder auf die Missstände in der indischen Ernährungspolitik hingewiesen hat. *Jean Drèze* hatte auch schon an der Erstellung des 10. Fünfjahresplans als Mitglied der Planungskommission mitgearbeitet. Bis Mitte 2005 war er Mitglied der Nationalen Beratungskommission (*National Advisory Council*).

²⁶ Der vollständige 10. Fünfjahresplan kann unter <http://planningcommission.nic.in> abgerufen werden.

Zur Ernährungssicherheit gehören freilich noch viele weitere Aspekte staatlicher Fürsorgepolitik, die hier nur angedeutet werden können. Dazu gehört in immer größerem Maß die Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser. Indien leidet zusehends unter dem Absinken des Grundwasserspiegels, der durch die Bohrung immer neuer Tiefbohrbrunnen und die folgende Wasserentnahme aus bis zu 500 Metern Tiefe ständig abgesenkt wird.

Die Versorgung vor allem der Landbevölkerung mit Strom ist ein weiterer wichtiger Aspekt, der die tägliche Arbeit auf den Feldern stark beeinflusst. Im Jahre 2004 hatte die vor den Landtagswahlen stehende Landesregierung von Maharashtra (INC-NCP-Koalition) zu dem Versprechen verleiten lassen, dass die Bauern kostenlosen Strom erhalten würden. Dieses Versprechen wurde im Mai 2005 - nicht einmal ein Jahr nach dem für die Regierungsparteien erfolgreichen Wahlverlauf - zurückgenommen. Die Dörfer Maharashtras leiden unter bis zu zwölf- und mehrstündigem Stromentzug - zugunsten der Metropole Mumbai, die nie im Dunkeln sitzt.

Festzuhalten bleibt, dass zur Sicherung der Ernährung der indischen Bevölkerung mehr als nur staatliche Garantien und ausreichende Nahrungsmittelreserven notwendig sind. Vonnöten ist eine konzertierte Aktion staatlicher Behörden mit dem Engagement von Nichtregierungs- und Menschenrechtsorganisationen. Auf vielen Gebieten bedient sich der Staat bereits zuverlässiger NROen zur Umsetzung seiner Aufgaben und Programme. Die Ernährungssicherung wird nur auf Grundlage einer bipolaren Verantwortung für die Ernährung der indischen Massen nachhaltig und effektiv sein können.

Literaturliste

- Chand, Ramesh (2005): „Whither India's Food Policy?“, in *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, No. 12, March 12, 2005, S. 1055–1061.
- Dohrmann, Jona Aravind (2002): *Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung*, Würzburg: ERGON.
- Drèze, Jean und Amartya Sen (2002): *Development and Participation*, New Delhi: Oxford University Press.
- Lodhi, Bhandar (1978): „Distribution: The Backbone of Indian Marketing System“, in: *Economic and Political Weekly*, Vol. 13, 1978, S. 71ff.
- Planning Commission of the Government of India (2002): 10th Five Year Plan 2002-07, abgerufen unter <http://planningcommission.nic.in>.
- Pathania, Kulwant Singh (2005): *Public Distribution System*, New Delhi: Kanishka Publishers.
- Sinha, R. K. (Hg.) (2004): *India 2025: Social, Economic and Political Stability*, New Delhi: Shipra Publications.
- Zingel, Wolfgang-Peter (1999): „Genug Nahrung für eine Milliarde Inder?“, in: *Indien 1999. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, hg. von Werner Draguhn, Hamburg: Institut für Asienkunde, S. 217-233.

Der Autor

Dr. Jona Aravind Dohrmann, geboren 1972 in Nagpur, studierte Rechtswissenschaften an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität in Frankfurt am Main. Promotion am Südasieninstitut in Heidelberg bei Prof. Dr. Rothermund zum Thema „Directive Principles of State Policy in der indischen Verfassung unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmungen des deutschen Grundgesetzes“. Gründungsmitglied des Vereins Deutsch-Indische Zusammenarbeit e. V. (www.diz-ev.de), der die gemeinwesenbezogene Dorfentwicklung einer Partnerorganisation bei Nagpur sowie ein Internat bei Kowtal in Karnataka fördert. Seit 2004 ist er im Rahmen des Evangelischen Entwicklungsdienstes im Dorfprojekt des *Ecumenical Sangam* in Nagpur tätig.