



Ernährungssicherung in Krisenzeiten: Arme Entwicklungsländer sind anders

Zusammenfassung

Die Corona-Krise hält die Welt im Bann. Während die unmittelbaren Risiken der Pandemie breit diskutiert werden, gilt dies eher selten für die zu erwartenden immensen Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit der absolut Armen. Sie entstehen hauptsächlich durch *Lockdown*-Maßnahmen (LD-M) zur Bekämpfung der Ansteckung und beeinträchtigen schon jetzt über viele Wirkungsketten alle vier Säulen der Ernährungssicherheit: Der Zugang zu Nahrungsmitteln wird sich bei abnehmenden Einkommen und schwindender Kaufkraft massiv verschlechtern, die Verfügbarkeit durch Input-, Ernte-, Handels- und Transportausfälle wahrscheinlich ebenfalls. Die neue Instabilität kann sich leicht auf andere Bereiche wie Migration, Sicherheit und Staatlichkeit ausdehnen. Insbesondere Frauen und oft auch Kinder sind gefährdet.

Dabei sind verschiedene Haushaltstypen ganz unterschiedlich betroffen. Folgeschwer wird diese Krise zunächst für die nicht landwirtschaftlich orientierten Haushalte, meist städtische Arme. Sofern sie Bezüge zur Landwirtschaft haben, können sie von Nahrungsmitteltransfers profitieren oder zurück-/ teilmigrieren. Subsistenzorientierte kleinbäuerliche Haushalte, die den Großteil der Ärmsten stellen, werden von den Ernährungsfolgen dieser Krise (anders als bei naturbedingten Krisen) zumindest kurzfristig weniger betroffen sein. Größere landwirtschaftliche Betriebe, die verlässlich Nahrungsmittel für den Markt produzieren können, dürften sich als eine Stabilitätssäule in und nach der Krise erweisen, sofern für sie relevante Märkte nicht massiv einbrechen.

Insgesamt werden die Auswirkungen der Corona-Krise auf Ernährung, neben der Ausgestaltung der LD-M, insbesondere

davon abhängen, wie weit die Wirtschaft sowie die Entflechtung der Landwirtschaft vom Rest der Wirtschaft entwickelt ist und wie weit Staat und wohlhabendere Schichten die Möglichkeit haben und behalten, Transfers zu leisten. In ärmeren Ländern gilt, dass bei der Abwägung von Corona-Bekämpfung und Wirtschaft letztere einen höheren Stellenwert haben muss als in reicheren Ländern: Die LD-M bedrohen in armen Ländern Leben und Gesundheit. Ausdrücklich wird hier betont, dass es bei „Wirtschaft“ um die komplexen Wirkungsketten Richtung Ernährungssicherheit geht, nicht nur um Wachstum und Jobs.

Für die Länder des armen Südens sollten Corona-Strategien daher anders aussehen als im globalen Norden und in Schwellenländern. Für die Entwicklungszusammenarbeit heißt dies zunächst, die Entwicklung spezifischer lokaler Strategien zu unterstützen. Beiträge müssen kurzfristig und flexibel v.a. Aufklärung, Gesundheit und Hygiene adressieren und ggf. Geld- und Nahrungsmitteltransfers sowie Beschäftigungsprogramme umfassen. Dabei sollten Wirtschaftsstrukturen und -akteure geschützt und gestützt werden. Die Resilienz gegenüber der Corona-Epidemie und anderen Epidemien kann mittelfristig insbesondere durch die Förderung nachhaltiger Landwirtschafts- und Ernährungssysteme gestärkt werden.

Dabei darf die Resilienz gegenüber anderen Krisentypen nicht vernachlässigt werden, bei denen teilweise andere Wirkungsketten aktiv und damit Maßnahmen nötig sind. So schädigen klimabedingte Krisen oft die lokale Landwirtschaft; der Zugang zum Weltagrarmarkt ist dann ein wichtiger Schutz. Die Forschung lehrt, dass umfassende Resilienz am besten über eine Mischung aus wirtschaftlicher Diversität, Rücklagenbildung, offenen Agrarmärkten, Versicherungen und sozialen Sicherungssystemen erzielt werden kann.

Lockdown-Maßnahmen in der Corona-Bekämpfung

Die Corona-Krise beherrscht derzeit die Menschheit. Die Epidemie wird bisher in erster Linie als eine Krise von Gesundheit und des Gesundheitssektors behandelt. Kurzfristig wird versucht, sie durch medizinische Maßnahmen wie den Auf- und Ausbau von Versorgungskapazitäten, Testmethoden und Intensivmedizin zu bekämpfen. Aber im Mittelpunkt stehen Einschränkungen des Personenverkehrs, Geschäftsschließungen, Kontaktsperren und Ausgangsregeln. Im Folgenden werden sie als *Lockdown*-Maßnahmen (LD-M) zusammengefasst, wissend, dass es sehr unterschiedliche Typen und Ausprägungen gibt. Corona-Strategien ohne drastische LD-M sind derzeit fast nirgends zu finden (Ausnahmen: Schweden, Südkorea). Mittelfristig hofft man auf bessere Therapien und vor allem auf Impfungen.

Die immensen wirtschaftlichen Folgeschäden werden zwar thematisiert, aber in die zweite Reihe gestellt. In reicheren Ländern wird versucht, sie mit gewaltigen Stützungsprogrammen abzufedern. Noch (Stand Ende April) sind Vertreter von wirtschaftlichen gegenüber denen von gesundheitlichen Argumenten meist unterlegen; Gesundheitsargumenten wird eine – oft ethisch begründete – Überlegenheit zuerkannt.

Diese Orientierung im öffentlichen Diskurs und in der Politik ist mit den Erfahrungen aus früheren Epidemien, den exponentiellen Epidemieverläufen bei Corona und schrecklichen Bildern und Berichten von überlasteten Gesundheitssystemen zu erklären. Wesentlich ist aber auch, dass in den derzeit hauptsächlich betroffenen und den Diskurs bestimmenden Industrie- und Schwellenländern (im Folgenden der globale Norden genannt) die LD-M relativ wenig gesundheitliche Schäden anrichten. Insbesondere ist die Ernährungssicherheit kaum in Gefahr. Von einer Minderheit abgesehen, die haltbare Grundnahrungsmittel hortet, herrscht die Zuversicht vor, dass sowohl kurz- als auch mittelfristig die Versorgung

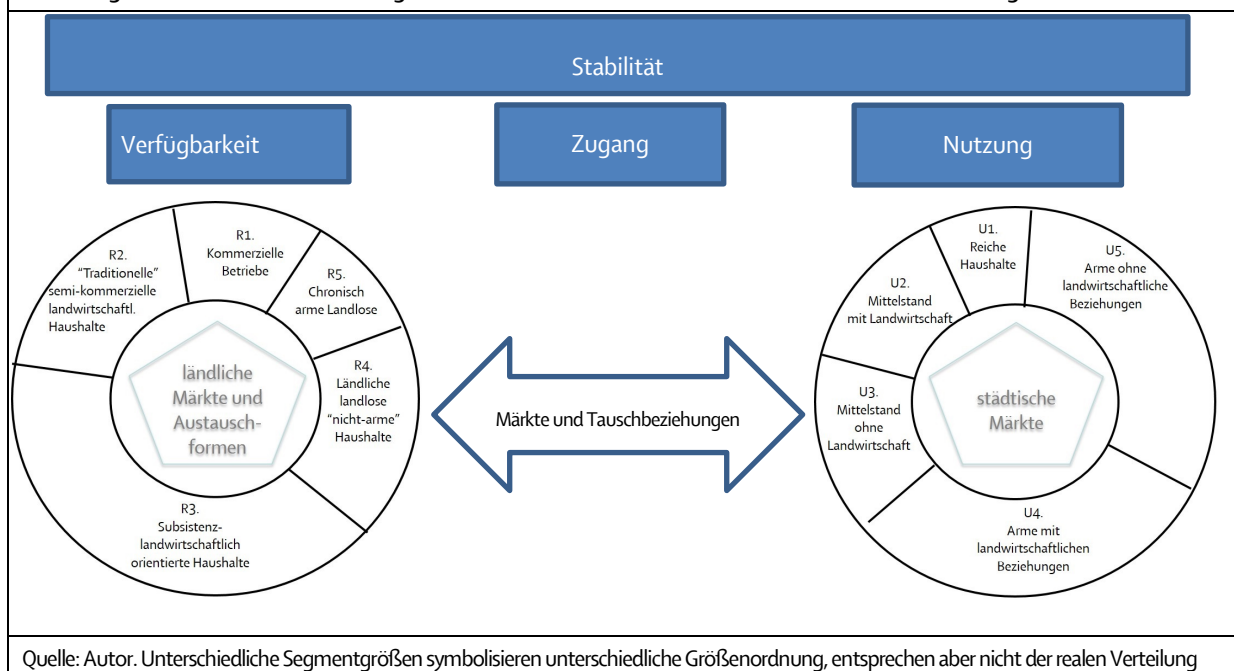
mit Nahrungsmitteln und das Einkommen für ihren Kauf nicht gefährdet sind bzw. dass staatliche Sicherungssysteme die Ernährung gewährleisten.

In armen Entwicklungsländern sieht die Situation ganz anders aus. Hier können gesundheitspolitisch begründete LD-M schnell nicht nur große soziale und wirtschaftliche Konsequenzen haben, sondern auch sehr unmittelbar ernste Bedrohungen für Ernährungssicherheit und damit für Leib und Leben nach sich ziehen. Daraus ergeben sich, wie im Folgenden argumentiert wird, Konsequenzen für die Bekämpfung der Corona-Epidemie in diesen Ländern. Darüber hinaus lassen sich Lehren für mehr Resilienz gegenüber ernährungsrelevanten Krisen ziehen – allerdings mit Vorsicht und ohne übermäßige Verallgemeinerung!

Die unterschiedliche Ausgangssituation in armen Ländern

In armen Ländern lebt ein großer Teil der Menschen unterhalb der absoluten Armutsgrenze von etwa zwei US-Dollar pro Tag. Die Wohn- und Arbeitsbedingungen sind äußerst beengt. Alten- und Pflegeheime sind fast unbekannt. Ein Drittel der Menschen ist unterernährt, ähnlich viele haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Malaria, ernährungs- und hygienebedingte Krankheiten sind fast überall, HIV/Aids und Tuberkulose v.a. im südlichen Afrika weit verbreitet. Anzahl und Qualität der öffentlichen und selbst vieler privater medizinischen Einrichtungen sind äußerst schlecht. Insgesamt ist die Sterblichkeit in diesen Ländern daher schon in Normalzeiten hoch, nur fünf Prozent der Bevölkerung ist über 60 Jahre alt. Es gibt aber, wie bspw. die Eindämmung von Ebola in Nigeria gezeigt hat, auch *pockets of efficiency* im Gesundheitswesen, und in manchen Ländern und Regionen einen lange geübten Umgang mit Epidemien. Für einzelne Entwicklungsindikatoren ist die Lage auf dem Land meist deutlich schlechter als in der Stadt, dennoch ist

Abbildung 1: Schematische Einteilung ländlicher und städtischer Haushalte nach Kriterien der Ernährungssicherheit



die Sterberate im ländlichen Raum zwar für Kinder deutlich höher, aber nicht für Erwachsene. Erwachsene v.a. in den Städten leiden an der doppelten Bürde von klassischen Armuts- (Unterversorgung, Infektionen) und neuen Zivilisationskrankheiten (Fehlernährung, Diabetes, Herzkrankheiten). Insgesamt ist die Bevölkerung sehr jung, im Durchschnitt unter 20 Jahre.

Mittlere Risiken durch Ernährungsunsicherheit

Betrachten wir im Folgenden, welche Änderungen bei den vier Säulen der Ernährungssicherheit – Verfügbarkeit, Zugang, Nutzung und Stabilität – für die verschiedenen Bevölkerungsgruppen durch LD-M zu erwarten sind. Für ländliche Haushalte wird das Modell der fünf ländlichen Welten genutzt. Für die städtischen Haushalte wurde ein analoges Modell entworfen, das einen Fokus auf den Zugang zu eigener Landwirtschaft (U2 versus U3 und U4 versus U5) durch urbanen Gartenbau und Tierhaltung, Landwirtschaft in der Peripherie kleinerer Städte und in den Ursprungsdörfern hat (Abbildung 1). Die Grundannahme für diese Haushaltstypologie ist, dass die Beziehung zur Landwirtschaft ausschlaggebend für die Wirkungen von LD-M auf Ernährungssicherheit in armen Ländern ist.

Verfügbarkeit: Global gesehen ist 2020 ein gutes Agrarjahr. Die ersten Anzeichen der Auswirkungen von LD-M im globalen Norden deuten aber darauf hin, dass die Verfügbarkeit von Nahrung dennoch abnehmen könnte, trotz der Versuche, nur den Personenverkehr und nicht Warenproduktion und -handel zu begrenzen. Schon kurzfristig (Wochen) fehlen je nach Kultur Erntehelfer, die nicht mehr reisen dürfen. Auch durch Spekulation und Hamsterkäufe werden Agrarprodukte rar. Vor allem aber leidet der Transport, der insbesondere in armen Ländern personalintensiv ist. Mittel- und längerfristig (Monate bis Jahre) kann die Produktion stärker behindert werden, ebenfalls durch Personalmangel oder etwa, wenn für modernere Betriebe (v.a. R1, R2) und für die kleine aber wichtige *Cash-Crop*-Produktion subsistenzorientierter Bauern (R3) aufgrund von Produktions- oder Transportproblemen weniger Düngemittel oder andere Betriebsmittel verfügbar sind. (Beispiele sind China, wo in der Provinz Huabei die Düngemittelproduktion zurückging und Indien, wo der Reisemarkt durch den *Lockdown* empfindlich gestört wurde.) Grundsätzlich dürften Kleinbauern (R2) in dieser Krise für Produktionsausfälle weniger anfällig sein, da sie einen hohen Anteil familieneigener Arbeitskräfte aufweisen, weniger externe Betriebsmittel nutzen, kaum Kredit aufnehmen und eher lokale Märkte beliefern. Allerdings ist das Ausgangsniveau sehr niedrig, viele dieser Haushalte sind Netto-Zukäufer von Nahrung. Die globale Nahrungsverfügbarkeit kann ebenfalls durch LD-M (bspw. setzten indische Händler Reisexporte aus) oder Exportverbote (bspw. Weizen aus Kasachstan, Reis aus Vietnam) reduziert werden.

Zugang: Viel bedeutender als die Verfügbarkeit sind zumindest kurzfristig die Folgen von LD-M für den Zugang zu Nahrungsmitteln. In armen Ländern geben Haushalte durchschnittlich 50 – 85 Prozent ihrer Einkommen für Nahrung inklusive Subsistenzproduktion aus. Die LD-M führen bei vielen Haushalten zu massiven Einkommensverlusten, insbesondere im dominanten Dienstleistungssektor. Arme Haushalte haben außer den je nach Jahreszeit auf dem Feld

stehenden und/oder gelagerten Agrarprodukten kaum Rücklagen, um auch nur wenige Wochen ohne fremde Unterstützung überstehen zu können. Dies trifft insbesondere arme städtische Haushalte (U4 und U5) und mit Verzögerung, nach Aufbrauch der Reserven, auch die Mittelschicht (U2 und U3). Und obwohl ein erstaunlich hoher Anteil städtischer Haushalte in armen Ländern Landwirtschaft betreibt (U2 und U4) und diese bedeutend für die Subsistenz wie für Geldeinnahmen ist, ist nicht gewiss, ob diese Zugänge während der Corona-Krise sicher sind: Durch die LD-M sind der physische Zugang zu den Feldern, Transport und Vermarktung gefährdet. Auch die reiche Oberschicht (U1) betreibt oft Landwirtschaft, teilweise mit modernen Methoden; sie dürfte aber auch ohne diese keine Probleme mit der Ernährungssicherheit haben.

Auf dem Land, wo Haushalte Nahrung in unmittelbarer Nähe selber anbauen (R1-R3) oder über Nachbarschaftshilfe erhalten können (R1, R4 und R5), sind die Zugangsprobleme durch LD-M wahrscheinlich geringer. Mittelfristig dürften aber auch die ländlichen Agrar- (R1-R3) und agrarnahen Haushalte (R4-R5) negativ betroffen sein, wenn die Produktions- und Absatzbedingungen und damit Einkommen sinken und außerdem durch Wirtschaftskrise und staatliche Mindereinnahmen die öffentlichen Leistungen und Investitionen zurückgefahren werden. Der ländliche Bereich wird dadurch meist besonders hart getroffen.

Auch der Zugang zu Nahrung durch Transfers dürfte durch LD-M gefährdet sein. Obwohl die sozialen Sicherungssysteme in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut wurden, sind Staat und Regierung häufig zu arm, unfähig und manchmal sogar unwillig, Hilfsbedürftige in Krisenzeiten zu versorgen, wie zahlreiche Beispiele wie in Mosambik (Zyklon Idai), Somalia und Südsudan (Dürre) oder Liberia (Ebola) zeigen. Ohne internationale Hilfe würden sicher noch deutlich mehr Katastrophen zu humanitären Krisen. Gerade Nichtregierungsorganisationen sind in der Corona-Krise aber in ihrer Bewegungsfreiheit behindert. Familien und lokale Solidarnetze sind und bleiben damit die wichtigsten Auffangmechanismen, die ebenfalls durch LD-M gefährdet sind, aber oft funktionieren, wenn auch auf sehr niedrigem Niveau.

Nutzung: Wie Nahrungsmittel genutzt werden, ist von Bedeutung für eine gute Ernährung. Wissen um Nahrungsqualität, -zubereitung, Hygiene, innerhaushaltliche Verteilung von (gutem) Essen etc. spielen hier eine Rolle. Diese Faktoren scheinen von der Krise nicht direkt betroffen zu sein. Allerdings haben arme Haushalte weniger Möglichkeiten, selbst einfache Vorsichtsmaßnahmen, die gegen Corona-Infektionen helfen und unabhängig von LD-M beachtet werden können, umzusetzen – ohne sauberes Wasser, ohne individuelle Wasserstelle, ohne Geld für Hygieneartikel. Es ist auch bekannt, dass in Stresssituationen die Schwächeren im Haushalt oft besonders unter Mangelernährung leiden, insbesondere Frauen und häufig auch Kinder. Für letztere sind die Folgen in Form von langfristigen körperlichen und geistigen Entwicklungsstörungen besonders gravierend.

Stabilität: Stabilität bezieht sich auf die Dauerhaftigkeit der anderen Säulen der Ernährungssicherheit. Die Corona-Krise, insbesondere die LD-M, sind nicht nur ein kurzfristiger

Schock für viele Aspekte in den drei anderen Säulen. Sie riskieren die Ernährungssicherheit auch mittel- und langfristig weiter zu gefährden. Es kann zu strukturellen Instabilitäten auf den Weltagrarmärkten kommen und zu negativen Auswirkungen auf Sicherheit, Staatlichkeit und Konflikte in Ländern und ganzen Regionen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Noch ist unklar, wie die gesundheitlichen Konsequenzen der Corona-Krise in armen Ländern sein werden, wo sie mit Verzögerung begann. Sicher ist, dass diese Länder nicht nur im Gesundheitssektor schlechter aufgestellt sind, sondern auch, dass die Wirkungen von LD-M und vor allem die Möglichkeiten, diese aufzufangen, anders sind als im globalen Norden. Die wirtschaftlichen und sozialen Wirkungen von LD-M sind ungleich negativer, sie treffen vor allem die Schwächsten und die Jüngeren, urbane mehr als ländliche Bevölkerung, solche ohne Möglichkeit des Rückgriffs auf die Landwirtschaft mehr als solche mit. Diese negativen Nebeneffekte von LD-M gefährden Gesundheit, Leben und Wege aus der absoluten Armut. Regierungen und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sollten bei der Corona-Bekämpfung in diesen Ländern Folgendes berücksichtigen:

- Jede LD-M sollte sorgfältig auf ihre Auswirkungen auf Ernährungssicherheit analysiert werden. Erkannte negative Auswirkungen müssen von zielgerichteten ernährungsunterstützenden Aktivitäten begleitet werden. Viel öfter als im globalen Norden wird man zu dem Schluss kommen, dass einzelne LD-M (selbst mit realistischen Begleitmaßnahmen) zu größeren Ernährungs- und Gesundheitsschäden führen als die zusätzliche Ausbreitung von Corona. Sie sollten dann verworfen werden.

- Beiträge der EZ sollten kurzfristig v.a. Aufklärung, Gesundheit und Hygiene adressieren und ggf. Geld- und Nahrungsmitteltransfers sowie Sozial- und Beschäftigungsprogramme umfassen. Dabei sollten Wirtschaftsstrukturen und -akteure soweit wie möglich geschützt und gestützt werden sollten.
- Die Bedeutung der Landwirtschaft als *Fall-Back-Option* in der Corona-Krise, für andere Epidemien, aber auch für viele andere kollektive und individuelle Risiken sollte klarer anerkannt werden. Die Resilienz des Großteils der Haushalte kann durch die Förderung nachhaltiger Landwirtschaftssysteme gestärkt werden, die unterschiedlichen Haushaltstypen angepasst sein müssen, bspw. *kitchen gardening* (U5, R3 und R4), *Low-Input-Landwirtschaft* (R3), semi-professionelle Anbausysteme (R2). Breitenwirksames Wirtschaftswachstum bleibt ein weiterer Schwerpunkt der Resilienzstärkung; die Ernährungswirtschaft als wichtigster Wirtschaftszweig armer Länder und Partner der Landwirtschaft bietet sich hier als Förderbereich an.
- Andere Krisen dürfen nicht vernachlässigt werden. Dabei sind teilweise andere Wirkungsketten aktiv und damit Maßnahmen nötig. So schädigen klimabedingte Krisen (z.B. Dürren) oft gerade die lokale Landwirtschaft; der Zugang zum Weltagrarmarkt ist dann eine wichtige Rückfalloption. Die Forschung lehrt, dass umfassende Resilienz am besten über Diversität, Rücklagenbildung, soziale Sicherungssysteme und Versicherungen erzielt werden kann. Die EZ sollte Resilienz gegen verschiedene Risiken explizit anstreben und Übergänge zwischen Entwicklungs- und Krisenmodi planen (*contingency planning*).

Literatur

- Brüntrup, M. (2016). *Erweiterung des OECD-Modells der fünf ländlichen Welten für die sektorübergreifende armutsorientierte Analyse, Kommunikation und Planung* (Analysen und Stellungnahmen 12/2016). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Heidhues, F., & Brüntrup, M. (2001). Subsistence agriculture in development: Its role in processes of structural change. In S. Abele & K. Froberg (Hrsg.), *Subsistence Agriculture in Central and Eastern Europe: How to Break the Vicious Circle?* (S. 1-27). Abgerufen von http://www.iamo.de/fileadmin/documents/sr_vol22.pdf#page=17



Dr. Michael Brüntrup
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as6.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.