

ZWISCHENRUF: HUNGER UND POLITIK

Wolfgang Maier

Seit Jahrzehnten befassen wir uns mit der Bekämpfung von Hunger und Armut in Entwicklungsländern. Dabei wurden einige Erfolge erzielt, mit den Ergebnissen insgesamt können wir aber nicht zufrieden sein: Nach Angaben der Food and Agriculture Organization (FAO)¹ ist die Zahl der Hungernden (noch immer liegt sie bei über 800 Millionen) zwar weltweit rückläufig. Doch große regionale Unterschiede bestehen fort. Besonders in Afrika ging die Zahl der Unterernährten in den letzten Jahrzehnten nur langsam zurück, die meisten Betroffenen leben nach wie vor in Asien. Mit Blick auf die Millennium Development Goals (MDGs) ist das Ziel der Halbierung der Hungernden immerhin in Reichweite gerückt. Damit ist das Problem aber keineswegs gelöst.

BEKÄMPFUNG VON HUNGER IM ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN DISKURS

Viele internationale Institutionen und nationale Regierungen haben sich inzwischen dieser Herausforderung angenommen. Die Bundesregierung hat eigene Programme (zum Beispiel eine Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“)² aufgelegt, sie beteiligt sich intensiv an der internationalen Diskussion und an der Weiterentwicklung der Zielsysteme im Rahmen der Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals)³ der Vereinten Nationen.



Dr. Wolfgang Maier ist seit 1983 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung und seit 2012 stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit. Mehrere Auslandseinsätze führten den Diplom-Agrarökonom und Dr. sc. agr. (Universität Stuttgart-Hohenheim) für die Stiftung nach Swasiland, Tansania und Namibia.

- 1 | Vgl. FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Rom, 2014, S. 4, <http://fao.org/3/a-i4030e.pdf> [10.12.2014].
- 2 | Vgl. BMZ, „100 Tage Bilanz: Eine Welt ohne Hunger“, http://bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/100Tage/100-Tage-Bilanz-EineWelt-ohne-Hunger.pdf [08.12.2014].
- 3 | Vgl. Vereinte Nationen, „Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals“, <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal> [08.12.2014].



Ohne Durchbruch: Viele Geberorganisationen haben die Ländliche Entwicklung zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit erklärt. Dennoch bleibt Hunger weit verbreitet. In Indien etwa sind 17 Prozent der Bevölkerung von chronischer Unterernährung betroffen. | Quelle: Prashant Panjiar, Gates Foundation, flickr ©①②③.

Schon vor über 30 Jahren haben das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die Ländliche Entwicklung zur zentralen Aufgabe der Technischen Zusammenarbeit erklärt. Nachdem die Erzeugung von Nahrungsmitteln seit 1970 in vielen Entwicklungsländern rückläufig war, wurde die Bekämpfung von Armut und Hunger zu einem entwicklungspolitisch vorrangigen Ziel.⁴ Die in einem von BMZ und GTZ herausgegebenen Handbuch⁵ beschriebenen Folgerungen und Empfehlungen für die Projektarbeit waren damals innovativ. Eine Neuerung war insbesondere die Konzentration auf die „Zielgruppen“, deren Beteiligung im Rahmen neuartiger Planungsinstrumente gesichert werden sollte (zum Beispiel durch die Zielorientierte Projektplanung, ZOPP).

Die Konzentration auf Projekte der Ländlichen Entwicklung bei vielen Geberländern und Geberorganisationen führte auch zu einer ansteigenden Nahrungsmittelproduktion in

4 | Das BMZ richtete 1983/1984 die Arbeitsgruppe „ES 31: Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe“ ein. Vgl. Deutscher Bundestag, „Dritter Bericht über die Armutsbekämpfung in der Dritten Welt durch Hilfe zur Selbsthilfe“, 06.06.2001, S. 4, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/062/1406269.pdf> [08.12.2014].

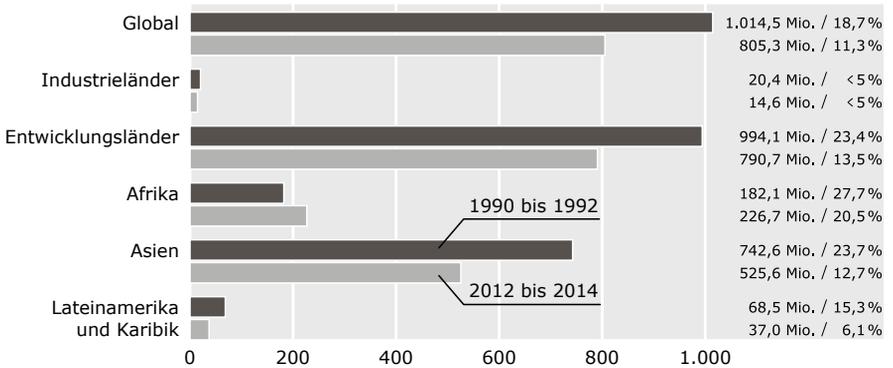
5 | Vgl. BMZ und GTZ (Hrsg.), *Handbuchreihe Ländliche Entwicklung*, 2. Aufl., Eschborn, 1987.

vielen Ländern. Der „Durchbruch“, also die Beseitigung von Armut, blieb dennoch weiter aus. Oxfam⁶ beantwortet heute die Frage, warum noch immer über 870 Millionen Menschen hungern, mit Verweisen auf folgende Ursachenzusammenhänge:

- Rückgang der Anbauflächen
- Geringe Einkommen
- Klimawandel
- Biokraftstoffe
- Ungleichbehandlung der Geschlechter
- Landgrabbing
- Spekulation
- Degradierung der Böden
- Steigender Fleischkonsum
- Fehlende Vorsorge

Abb. 1

Verbreitung von Unterernährung weltweit in absoluten Zahlen und Prozent



Quelle: FAO, Fn. 1, S. 8.

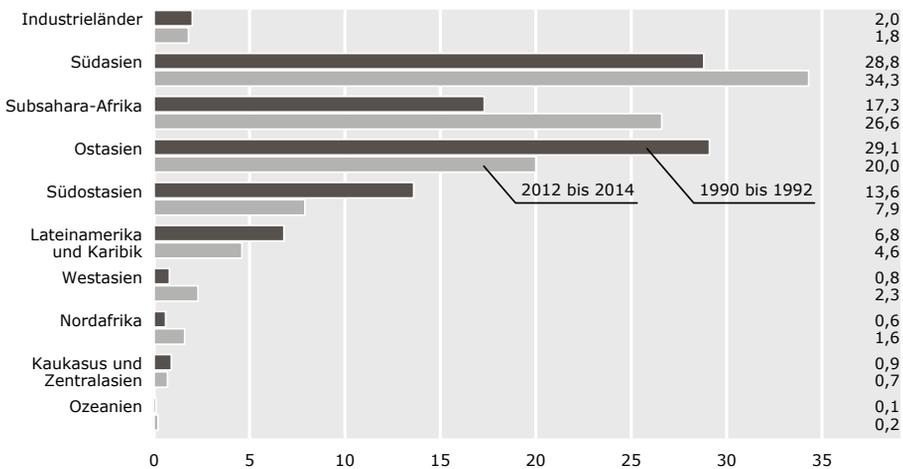
Der Versuch einer umfassenderen Betrachtung der Ursachen von Hunger ist im Vergleich zu früheren eher eindimensionalen Erklärungsansätzen, die etwa Hunger als Folge ausbleibender Niederschläge darstellen, schon ein gewisser Fortschritt. Er zeigt, dass die Einsicht in die vielfältigen wechselseitigen Abhängigkeiten gewachsen ist.

6 | Vgl. Oxfam Deutschland, „10 Gründe für Hunger: Warum hungern 870 Millionen Menschen auf der Welt?“, <http://oxfam.de/informieren/gruende-fuer-hunger> [08.12.2014].

Darüber hinaus hat die FAO in ihrem Bericht einen deutlich erweiterten Zusammenhang hergestellt. Sie erklärt zunächst ein „nachhaltiges politisches Engagement auf höchster Ebene“ zur entscheidenden Vorbedingung für alle Aktivitäten im Rahmen der Hungerbekämpfung.⁷ In Ergänzung dazu finden sich im FAO-Bericht weitere, höchst bemerkenswerte Aspekte der Wirkungszusammenhänge zwischen dem Entstehen und der Bekämpfung von Hunger: Partizipation und Einbeziehung aller Beteiligten, demokratische Prinzipien und verlässliche Rechtsrahmen, Kohärenz der unterschiedlichen Maßnahmen, bessere Koordination und Regierungsführung, Verbesserung von Information und Kommunikation.

Abb. 2

Anteil der Regionen an der weltweiten Verbreitung von Hunger (in Prozent)



Quelle: FAO, Fn. 1, S. 11.

Wenn eine Einrichtung wie die FAO, die vor gut 70 Jahren als eine Art „Technologietransferinstitut“ gegründet wurde, in ihren Berichten heute die komplexen Ursachen von Hunger gesellschaftlich und politisch interpretiert, dann ist das beachtlich. Damit sollten sich die nach wie vor vernehmbar vereinfachenden Begründungen für das Entstehen von Hunger verbieten: Es sind eben nicht die „Klimakatastrophe“ oder das „Landgrabbing“, der „ungerechte Welthandel“ oder

„ein schlechtes Bewässerungsmanagement“ die alleinigen Auslöser oder Verstärker von Hunger. Erst recht geht es schon lange nicht mehr um den Traktor, der den Büffel als Zugtier ersetzen soll.

DIE URSACHEN VON HUNGER UMFASSENDE DENKEN – DREI THESEN

1. Hunger ist eine Folge falscher Politik.

Ein Indiz für diese These dürfte sein, dass es Staaten gibt, die aufgrund eines Politikwechsels – fast schlagartig – von einem Nahrungsüberschuss- zu einem Nahrungsdefizitland werden. Mit klimatischen, technischen oder ähnlichen Faktoren und Hindernissen hat das in der Regel nichts zu tun. Beispiele gibt es durchaus, etwa im südlichen Afrika.

Es gibt Staaten, die aufgrund eines Politikwechsels von einem Nahrungsüberschuss- zu einem Nahrungsdefizitland werden.

Wenn sich also die oben vorgetragene Erkenntnis der FAO künftig in der Arbeit der internationalen Institutionen und der großen Geberländer niederschlägt, würde das Problem des Hungers endlich gelöst werden?

Leider nein, und zwar aus einem einfachen Grund: Weder die FAO noch andere internationale Institutionen oder die Geberländer mit ihren Durchführungsorganisationen können die von ihnen aufgestellten Forderungen tatsächlich wirksam umsetzen. Multi- und bilaterale Verpflichtungen lassen sich auf vertraglicher Ebene meist noch herstellen, doch vor Ort auf Graswurzelebene keinesfalls einklagen. Dies zeigt die Crux und die Tragik der bisherigen Bemühungen.

2. Politik gegen den Hunger findet nicht auf Konferenzen statt, sondern ausschließlich vor Ort.

Im Dorf, in der Klein- und in der Hauptstadt ist eine Politik gegen den Hunger zu gestalten – gleichzeitig und partizipativ. Dort leben auch die Verantwortlichen, die Politiker aller Parteien. Sie müssen den Kampf gegen den Hunger zu ihrem politischen Ziel erklären und danach handeln.

In dieser „Übersetzung“ ist Politik allerdings dann nicht mehr unbedingt das, was die FAO, die großen Geber oder die Diplomatie darunter verstehen: Politik ist hier der Wettbewerb zwischen Parteien und Programmen, zwischen Gruppen und Persönlichkeiten – es geht hier schlicht um die Erringung von Macht, um die Erlangung politischer Gestaltungsmöglichkeiten. Dass sich an dieser Stelle weder die FAO oder andere internationale Institutionen noch die Geber oder deren Regierungen einmischen wollen, können oder dürfen, ist naheliegend. Aber wenn sich die (Entwicklungs-)Politik vor dieser Aufgabe wegduckt, macht sie sich mitschuldig – schließlich müsste sie es jetzt besser wissen.



Konferenzpolitik: Internationale Versammlungen wie die der FAO bleiben wirkungslos, wenn die Umsetzung auf Graswurzelebene aufgrund schwacher Regierungsführung nicht gelingt. | Quelle: US-Delegation für Sonderorganisationen der VN in Rom, flickr ©©©.

3. Ländliche Entwicklung und Armutsbekämpfung ist die Aufgabe und Verantwortlichkeit von Politik und Politikern in den jeweiligen Ländern.

Die Bekämpfung von Hunger und Armut ist in erster Linie eine Aufgabe der nationalen Politik, der Parteien, der Parlamente und der Politiker. Sie schaffen die gesetzlichen Voraussetzungen, sie können von den Regierungen Rechenschaft verlangen. Diese Verantwortung kann nicht an internationale Plattformen oder Geber delegiert werden. Wenn es stimmt, dass die Entwicklung des

ländlichen Raumes (und damit auch die Bekämpfung des Hungers) für viele Politiker in den Entwicklungsländern keine prioritäre Bedeutung hat, dann hat dies freilich seine Gründe. Zum Beispiel sind Hungerrevolten in Städten für die Machteliten riskanter als auf dem Land, weshalb städtische Räume bevorzugt werden.



Verantwortliches Regieren und Politikdialog: Armutsbekämpfung ist eine Aufgabe der nationalen Politik. Politiker und Bürger vor Ort müssen die Entscheidungen treffen. | Quelle: © KAS Senegal.

Zu beachten ist ferner, dass sich die Politikfelder Entwicklungspolitik, Agrarpolitik, Handelspolitik sowie Finanz- und Haushaltspolitik in einem latenten Spannungsbogen befinden. So ist es beispielsweise denkbar, dass einem in einer von Hunger bedrohten Region liegenden Land besonders günstige Zinskonditionen eingeräumt werden. Diesen Status möglichst lange aufrechtzuerhalten, kann aus ökonomischer Sicht durchaus rational sein – selbst wenn die eigenen Getreidespeicher gefüllt sind und die eigene Bevölkerung nicht hungern muss. Beispiele dafür, wie etwa mit Hunger Politik gemacht wird, gibt es viele: Zahlreiche Entwicklungshelfer könnten Ähnliches und Schlimmeres – etwa zum „Abzweigen“ von Hilfslieferungen – berichten.⁸

8 | Vgl. Rupert Neudeck, „Afrika - eine Herausforderung“, Cap Anamur, Pressemitteilung vom 06.08.2002, <http://cap-anamur.org/projekte/pressemitteilungen/2002-08-06/afrika-eine-herausforderung> [17.12.2014].

Die Wechselbeziehungen zwischen den oben genannten Politikfeldern sind komplex und nicht immer transparent: In den meisten Ländern haben die von Hunger betroffenen Bevölkerungsteile in der Regel keine ausreichende politische Lobby. Die Politik interessiert sich einfach nicht für sie.

FOLGERUNG: LÄNDLICHE ENTWICKLUNG IST POLITIKDIALOG

Unbestritten hat die Ländliche Entwicklung einen langen Weg hinter sich, und sie hat viele Erfahrungen gesammelt. Die Entwicklungspolitiker sind heute nicht nur an Wissen reicher, ihnen steht auch ein vielfältiges Instrumentarium zur Bekämpfung von Armut und Hunger zur Verfügung. Und wenn das BMZ die Bekämpfung des Hungers im Rahmen einer Sonderinitiative aufgreift, ist dies zu begrüßen.

Hunger kann nur dann wirkungsvoll bekämpft werden, wenn dies auch die letztendlich Verantwortlichen zu ihrer ureigensten Aufgabe erklärt haben.

Allerdings wird auch diese Initiative scheitern, wenn sie den letzten, absolut notwendigen Schritt scheut: die Anerkennung der Tatsache, dass Hunger nur dann wirkungsvoll bekämpft werden kann, wenn dies auch die letztendlich Verantwortlichen zu ihrer ureigensten Aufgabe erklärt haben. Damit sind die Politiker verschiedener Ebenen in den von Hunger betroffenen Ländern selbst gemeint. Es sind nicht die Entwicklungspolitiker der FAO, der Weltbank, der EU oder der Geber.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die (Entwicklungs-)Politik, die hier als eine Sammlung von Zielen, die für eine wirkungsvolle Bekämpfung des Hungers entscheidend sind, zur Diskussion gestellt werden:

1. Politiker aus den von Hunger betroffenen Ländern haben verstanden, dass die Verantwortung für die Überwindung des Hungers in ihren Ländern letztlich bei ihnen selbst liegt.
2. Die städtischen und die ländlichen Bevölkerungen haben verstanden, dass die eigenen Regierungen die zentrale Verantwortung für Armuts- und Hungerbekämpfung tragen.

3. Die Thematik „Hunger/Ernährung“ ist in der innenpolitischen Diskussion der Länder angekommen, in den Medien, in den Parteien, bei politischen Persönlichkeiten.
4. Das Thema „Hunger/Ernährung“ findet bei Wahlen eine angemessene Erwähnung. Es kann zu einem wahlentscheidenden Thema werden.
5. Die (Entwicklungs-)Politik ist in den Dialog mit den Politikern und mit den Parteien vor Ort eingetreten. Die Bekämpfung des Hungers ist zu einem Thema in den parlamentarischen Debatten geworden. Verfolgt die Entwicklungspolitik dies nicht, macht sie sich mitschuldig.

Fraglich ist, ob die gegenwärtig eingesetzten Instrumente diese Forderungen erfüllen können. Es geht dabei nämlich nicht um unseren Beitrag bei der Bekämpfung des Hungers: Es geht um die Entscheidung der verantwortlichen Politiker in den Dörfern, Städten und Hauptstädten sowie vor allem in den Parlamenten der von Hunger betroffenen Länder, dies zu ihrer politischen Agenda zu machen. Solange die Entwicklungspolitik jedoch keinen Zugang zu allen politisch Verantwortlichen hat, kann auch die richtige Erkenntnis⁹ nicht zum Erfolg führen. Dieser Erfolg, bei allem Respekt vor den guten Absichten des BMZ, ist mit den Mitteln der traditionellen Entwicklungspolitik nicht zu erreichen.

9 | „Um die Agrarproduktion zu steigern, reicht es nicht, nur die Landwirtschaft der Entwicklungsländer zu fördern. Es muss auch der politische Wille vorhanden sein, das Menschenrecht auf Nahrung zu verwirklichen und die ländlichen Regionen umfassend zu entwickeln. Das ist nicht möglich, solange es keine funktionierende Verwaltung gibt, Gesetze willkürlich ausgelegt werden, Interessenskonflikte um Ressourcen nicht gerecht entschieden werden und Korruption vorherrscht. Grundvoraussetzung für Ernährungssicherung ist daher eine gute, verantwortungsvolle Regierungsführung [...]“ BMZ, „Basiswissen: Unabdingbar: politischer Wille“, http://bmz.de/de/was_wir_machen/themen/les/ernaehrung/basiswissen/politik_als_chance/index.html [09.12.2014].