

Der Hunger als Weltproblem

Welternährungskonferenz vor unübersehbaren Aufgaben

Die Zahlen sind erschreckend und unvorstellbar zugleich. Von den derzeit lebenden rund vier Milliarden Menschen muß eine Milliarde ständig hungern. Besonders um den Äquator herum zieht sich ein Gürtel, in dessen Bereich der Hunger beherrschend ist. Nördlich von diesem Streifen leben rund 1,4 Milliarden Menschen in den industrialisierten Nationen, die dieses Problem nicht mehr kennen. Auch südlich davon ist der Hunger weitgehend unbekannt. In dem Äquator-Gürtel jedoch leben die meisten der 2,5 Milliarden Menschen der am wenigsten entwickelten Länder. Rund 60% von ihnen sind unterernährt, 20% vom Tode bedroht. Nach einer Übersicht von „Time“ (13. 5. 74) zählen Äthiopien sowie die Sahel-Länder Tschad, Mali, Mauretanien, Niger, Senegal und Obervolta sowie Gambia und Teile von Tansania und Kenya zu den augenblicklichen Hungergebieten. Bolivien, Syrien, Yemen und Nigeria sind ebenfalls bedroht. Eine schlechte Ernte könnte eine große Hungersnot über Indien, den Sudan, Somalia, Guinea und Zaïre bringen. In zwei Dutzend weiteren Ländern ist chronischer Nahrungsmittelmangel an der Tagesordnung. Darunter befinden sich Länder wie Bangla Desh, der Iran, Indonesien, die Philippinen und Haiti. Noch in den sechziger Jahren machte man sich Gedanken, wie man einen erwarteten Getreideüberschuß bewältigen könne, und die Regierung der USA zahlte den Farmern Prämien, wenn sie kein Getreide anpflanzten. Diese Zeiten sind vorbei. Die Nahrungsmittelreserven der Welt haben ihren niedrigsten Stand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Sie reichen derzeit für lediglich 27 Tage aus. Das Problem des Hungers ist also nicht auf die durch jahrelange Dürre besonders hart betroffene Sahel-Zone beschränkt.

Problemlage und Zielsetzung

Angesichts dieser beängstigenden Zukunftsaussichten sahen sich die Vereinten Nationen veranlaßt, für den 5. bis 16. November eine *Welternährungskonferenz* nach Rom einzuberufen. Wegen der engen Verknüpfung von Bevölkerungswachstum und Ernährung kommt dieser Konferenz unmittelbar nach der Weltbevölkerungskonferenz ganz besondere Bedeutung zu. In einer von „United Nations Centre for Economic and Social Information“ herausgegebenen Verlautbarung dazu heißt es, die landwirtschaftliche Erzeugung sei zu einem *Schlüsselziel* der internationalen Strategie für die Zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1971—1981) erhoben

worden: „Dies bedeutete die Forderung nach einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion um vier Prozent, doch eine umfassende Überprüfung, die im vergangenen Jahr durchgeführt wurde, erwies, daß das Ziel nicht erreicht wird, vor allem nicht in Entwicklungsländern.“ Weitere ernste Verknappungen können nach Meinung des Generaldirektors der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), *A. H. Boerma*, in der kommenden Erntesaison nur vermieden werden, wenn sich eine günstige Kombination von Umständen ergibt „betreffend Wetter, Handelsbedingungen, Transport und optimale Anwendung von Düngemitteln“.

Erste Anstöße für die Welternährungskonferenz stammen von der *Konferenz der blockfreien Länder in Algier Anfang Februar 1973*. Die Konferenzteilnehmer forderten, daß „angesichts der ersten Ernährungskrise, die weite Gebiete und Bevölkerungen der Welt betrifft, eine gemeinsame Notkonferenz von FAO und UNCTAD einberufen werden sollte, um ein Programm der internationalen Zusammenarbeit zur Überwindung der zunehmenden Knappheit an Nahrungsmitteln zu sichern“. US-Außenminister *Henry Kissinger* griff diesen Vorschlag auf und empfahl der UN-Vollversammlung im September 1973 eine Welternährungskonferenz, „um eine angemessene Nahrungsversorgung zu sichern und die Bemühungen aller Nationen in der Aufgabe zu vereinen, dem Hunger und der Unterernährung zu begegnen, die das Ergebnis von Naturkatastrophen sind“. Diese sehr eng gefaßte Schlußfolgerung wurde zwar nicht akzeptiert, die Grundidee jedoch begrüßt. Die bisherigen Vorbereitungen der Konferenz machen bereits deutlich, daß Naturkatastrophen nur einen Bruchteil des zu behandelnden Stoffes ausmachen werden. Fragen der Weltmarktpreise, der Finanzierung von Düngemitteln besonders nach der die Devisenreserven der Entwicklungsländer enorm belastenden rapiden Steigerung der Preise für Erdölprodukte und Probleme des internationalen Handels, der Zusammenarbeit, der Vorratshaltung werden im Vordergrund der Überlegungen stehen.

Eine Studie der FAO

Insgesamt dürfte es den Teilnehmern schwer fallen, sich auf ein gemeinsames Aktionsprogramm zu einigen, da die Probleme so vielschichtig und die Lösungsversuche so

unterschiedlich sind. Ideologien, wirtschaftliche und politische Interessen tun ein übriges, um gemeinsame Programme zu erschweren. Die inzwischen veröffentlichte „Vorläufige Studie über die Welternährungslage der Gegenwart und Zukunft“, die als Vorbereitungspapier für die Konferenz gilt, macht jedoch klar, daß wir uns solche Verzögerungen, Uneinigkeit und Konkurrenzdenken keineswegs leisten können. Als Beginn der gegenwärtigen Welternährungskrise nennt das Dokument das Jahr 1972, in dem die gesamte Getreideernte der Welt erstmals seit mehr als 20 Jahren stark sank, nämlich um 33 Millionen Tonnen. Die Nachfrage nach Getreide, der wichtigsten Nahrungsgrundlage des Menschen, wird indessen bis 1985 von den 1200 Millionen Tonnen des Jahres 1970 auf etwa 1700 Millionen Tonnen steigen. Ein großer Teil dieses Mehrbedarfs wird für die Entwicklungsländer notwendig sein. Man rechnet mit einer notwendigen Steigerung von 600 Millionen (1970) auf 900 Millionen Tonnen (1985). Diese notwendige Steigerung, die man angesichts erster größerer Erfolge der sogenannten „Grünen Revolution“ vor einigen Jahren noch für durchaus erreichbar hielt, erlitt 1972 einen solchen Rückschlag, daß kaum mit der Möglichkeit der Einhaltung des gesteckten *Minimalzieles* gerechnet werden kann. Seit vielen Jahrzehnten zum erstenmal beeinträchtigten ungünstige Wetterverhältnisse die Ernten gleichzeitig in mehreren Kontinenten, besonders in der UdSSR, China, Indien, Australien, Sahel-Afrika und Südostasien. Verschlimmert wurde die Situation dadurch, daß die Sowjetunion nicht wie bei ähnlichen Mißernten früher „die Gürtel enger schnallte“, sondern die Reserven der Welt aufkaufte, wozu sie eher in der Lage war als die Mehrzahl der betroffenen Entwicklungsländer. Dadurch schrumpften die Weizenbestände der hauptsächlich Weizen exportierenden Länder von 49 Millionen Tonnen 1971/72 auf 29 Millionen Tonnen 1972/73.

Die Studie verweist aber auch darauf, daß neben den ungünstigen Wetterverhältnissen noch andere Faktoren zu der katastrophalen Entwicklung beigetragen haben. Hier sind besonders die anhaltende Güternachfrage in den entwickelten Ländern, die inflationäre Entwicklung und die Dollarabwertung zu nennen. Die Weltpreise für Getreide stiegen von Jahr zu Jahr. Die *Erdölkrise* mit ihren Hauptfolgen Verknappung und Verteuerung schließlich verschärfte die Situation in einem fast unerträglichen Maße. *Düngemittel*, mit deren Hilfe man der „Grünen Revolution“ zu einem dauerhaften Erfolg verhelfen wollte, sind seitdem knapp und oft unerschwinglich teuer. Nur die weiterhin zahlungskräftigen Länder können sie erstehen. So bahnt sich ein weltweiter Prozeß an, der im Rahmen der einzelnen Entwicklungsländer schon lange zu unerwünschten Fehlentwicklungen geführt hat. Die Propaganda für wirtschaftlichere Nutzung des Bodens durch Düngemittel, Schädlingsbekämpfungsmittel und Bewässerung hat vielfach zu einer Vergrößerung der Kluft zwischen den reichen und armen Landwirten geführt, weil

sich nur erstere die dafür erforderlichen Gelder besorgen konnten. Die Ende der sechziger Jahre erfolgreich in Indien, Mexiko und den Philippinen gezüchteten neuen „Wunder“-Sorten an Weizen, Reis und Mais bedeuteten großen Fortschritt. Wenn dennoch jetzt wieder vielfach auf die früheren Sorten und Methoden zurückgegriffen werden muß, so deshalb, weil die Investitionen zu teuer sind und sie die Abhängigkeit von den Lieferanten der Hilfsmittel festigen.

An längerfristigen Verfehlungen nennt das Dokument *unkoordinierte Planungen* in den beiden letzten Jahrzehnten, in denen die entwickelten Länder mehr Nahrungsmittel produzierten als sie konsumieren oder exportieren konnten, während die Entwicklungsländer nicht genügend produzieren konnten. Dennoch ist nach Ansicht des Dokuments die Meinung falsch, die Entwicklungsländer hätten nicht genügend zur Steigerung der Produktion getan. Trotz ihrer großen Schwierigkeiten ist es ihnen immerhin gelungen, in den fünfziger und sechziger Jahren die Agrarproduktion genauso weit wie die Industrienationen zu steigern. Der Unterschied liegt nur darin, daß infolge des *Bevölkerungswachstums* der Bedarf in den Entwicklungsländern um jährlich 3,5% gegenüber 2,5% in den Industrienationen gestiegen ist. Als Konsequenz daraus sind die Entwicklungsländer in diesem Jahr auf einen Getreideimport von voraussichtlich 60 Millionen Tonnen angewiesen. Diese schwere Belastung für ihre Haushalte werden sie bei den augenblicklichen Handels- und Preisbedingungen kaum ohne Folgen für ihre Entwicklungsprogramme durchstehen können. Erschwerend wirkt sich aus, daß die Nahrungsmittelhilfe — besonders der USA — wegen der gesunkenen Reserven drastisch gekürzt wurde, die Entwicklungsländer also darauf angewiesen sind, die Importe bar zu bezahlen.

Auf einer lokalen Vorbereitungskonferenz in den USA erklärte der Exekutiv-Direktor der katholischen amerikanischen Hilfsorganisation CRS, Bischof *Edward E. Swannstrom*, u. a., es sei mehr als bedenklich, daß die USA mittlerweile die Überzeugung verloren zu haben scheinen, eine moralische Verpflichtung zur Hilfe für die anderen zu haben. Noch vor 25 Jahren umfaßte die Auslandshilfe, zu der die direkte Nahrungsmittelhilfe zählt, noch 3% des nationalen Bruttosozialproduktes. 1973 dagegen war es nur noch ein Viertel eines Prozentes . . . (NCNS, 13. 6. 74). Die Streichungen betrafen 1973 und 1974 zwei Drittel der bisherigen Weizenhilfe und die Hälfte der früheren Lieferungen an Reis, Gemüse und Futtergetreide.

Eine neue Strategie der Vorratspolitik?

Geht man von den uns heute zur Verfügung stehenden Daten aus, so ist damit zu rechnen, daß in den siebziger und achtziger Jahren die *Nahrungsmittelnachfrage* eine jährliche Wachstumsrate von 2,5% aufweist, wobei 2%

für das Bevölkerungswachstum (sehr optimistisch) und 0,5% für die steigende Kaufkraft angesetzt sind. Nach Angaben des FAO-Dokumentes wird es voraussichtlich 1985 noch etwa 24 Länder mit insgesamt 700 Millionen Menschen geben, in denen trotz der rapiden Nachfragesteigerung der Pro-Kopf-Kalorien-Verbrauch unter dem notwendigen Ernährungsminimum bleibt.

Sehr zurückhaltend ist die FAO bezüglich der Angaben über die zu erwartende Versorgungskapazität. Vorausberechnungen erscheinen hier besonders schwierig, da weder Reformen in der Infrastruktur noch die Wetterbedingungen und die Versorgung mit Düngemitteln exakt berücksichtigt werden. So nützt es auch wenig, daß man seitens der FAO betont, global betrachtet würden sich Nahrungsversorgung und Nachfrage nach den Berechnungen etwa die Waage halten. Die Unterschiede zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern kommen darin ebenso ungenügend zum Ausdruck wie die mit der Verteilung verbundenen Probleme. Wegen der Wetterschwankungen und der unterschiedlichen Nachfrage auf dem Weltmarkt kommt das Dokument jedoch zu dem wichtigen Schluß, dies sei „unbestreitbar ein wesentlicher Grund für eine neue Strategie der Vorratspolitik“.

Die theoretischen Berechnungen der auf die Entwicklungsländer zukommenden *Importkosten* bei der zu erwartenden „Getreidelücke“ führen zu dem Ergebnis, daß „unter den gegenwärtigen Handelsbedingungen die Mehrheit der Getreide importierenden Entwicklungsländer Importe in dieser Größenordnung nicht bezahlen können“. Als Ausweg käme eine bewußte Einschränkung des Verbrauchs durch Rationierung oder andere Maßnahmen — verbunden mit einer Schwächung der gesamten Wirtschaft — in Frage oder aber eine intensive Suche nach Möglichkeiten einer weiteren Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion in den Entwicklungsländern.

Eine weitere Abhilfe sieht die FAO, so die vorläufige Studie, darin, daß „zweifellos ein überaus großes Reservoir an materiellem, biologischem und menschlichem Produktionspotential brachliegt“, das in Zukunft besser genutzt werden soll. Als Beispiele dafür, die im übrigen auf der Konferenz erweitert und intensiv behandelt werden sollen, werden die Kultivation ausgedehnter Landflächen in den Tropengebieten Südamerikas, ein Feldzug gegen die Tse-Tse-Fliege in Afrika, Nutzung des Regenwassers für die Landwirtschaft, Aussonderung minderwertiger Viehbestände und Züchtung hochwertiger Tiere genannt.

Wichtige Schlußfolgerungen für die Zukunft lassen sich auch aus den Fehlern der Vergangenheit ablesen. Zumindest einige davon werden in dem Dokument erwähnt. So steht heute fest, daß ein Hauptfaktor des Preisanstiegs für Nahrungsmittel die durch eine *wachsende Nachfrage nach tierischen Produkten* hervorgerufene Nachfrage nach Korn und anderen Grundlagen für hochwertiges Viehfutter, u. a. nach Sojabohnen und Fisch, ist: „Damit spielte sich bei den Preisen für viele landwirtschaftliche

Erzeugnisse so etwas wie eine Kettenreaktion ab; die Nachfrage nach Fleisch stieg sehr schnell als Folge der wachsenden Pro-Kopf-Einkommen in den Industrieländern; der scharfe Anstieg der Fleischpreise begann bereits 1970. In Japan z. B. stieg der Fleischverbrauch zwischen 1969 und 1972 um fast 50%. In den Entwicklungsländern lag 1970 der durchschnittliche Getreideverbrauch pro Kopf bei 170 Kilogramm, wobei dieses Getreide überwiegend direkt verbraucht wurde. In Ländern wie Kanada und den Vereinigten Staaten jedoch betrug der Jahresverbrauch an Getreide pro Kopf ungefähr eine Tonne, von der nur etwa 70 Kilogramm in Form von pflanzlicher Nahrung verzehrt wurden.

Die Tatsache, daß 54% des gesamten 1970 verbrauchten Getreides in den Ländern mit hohem Einkommen, in denen etwa 30% der Erdbevölkerung leben, verzehrt wurden, ist für Schlußfolgerungen aus dieser ungleichgewichtigen Entwicklung ebenso wichtig wie die weitere Feststellung, daß die 374 Millionen Tonnen Getreide, die in diesen Ländern jährlich für Viehfutter und sonstige tierische Nahrung verwendet werden, mehr sind als der gesamte Getreideverbrauch von China und Indien zusammengenommen.

Diese bedenkliche und alle Planung, Kooperation und Hilfe in Frage stellende *Praxis der Verschwendung zugunsten verfeinerter Eßgewohnheiten* der Industrienationen charakterisierte ein Kommentator in der Zeitschrift „Commonweal“ (8. 2. 74) vor einiger Zeit folgendermaßen: Ein diabolischer Ratschlag, um mit dem Getreideüberschuß in in den USA fertig zu werden, wäre der, eine Maschine zu entwickeln, die das Korn derart verarbeitet, daß daraus ein teuer zu verkaufender Gebrauchsgegenstand wird. Er fuhr fort: „Der junge amerikanische Ochse wurde in genau eine solche Vorrichtung verwandelt. Dieses Tier kann 21 Pfund billigen Korn-Proteins aufnehmen und dies auf ein Pfund teuren Fleisch-Proteins reduzieren.“ Die Überfütterung der Ochsen ist demnach in den vergangenen 20 Jahren derart gestiegen, daß die Tiere heute mehr als das Zehnfache an Korn und mehr als das Siebenfache an stark proteinhaltiger Nahrung erhalten. Gleichzeitig hat sich in diesem Zeitraum der Beefsteakverzehr der Amerikaner verdoppelt.

Ähnlich wie beim Rohstoff- und Energieverbrauch beanspruchen die industrialisierten Länder heute den größten Anteil auch der Nahrungsmittelvorräte für sich. Nach jüngsten Berechnungen würde die von 210 Millionen Amerikanern verbrauchte Nahrung ausreichen, um 1,5 Milliarden Chinesen zu ernähren. Gerade die völlige Verschiebung von der pflanzlichen zur tierischen Ernährung hat diese Diskrepanz gefördert. „Die Zeit“ machte jüngst folgende Rechnung auf (31. 5. 74): „Wenn jeder Amerikaner nur auf einen ‚Hamburger‘ pro Woche verzichten würde, dann könnten mit den dadurch eingesparten zehn Millionen Tonnen Getreide 25 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern ernährt werden. In den Ver-

einigten Staaten werden überdies fünfmal mehr Wasser, Ackerboden und Düngemittel aufgeboden, um einen Menschen zu ernähren, als in Indien.“

Die Forderung nach einer Änderung der Ernährungsgewohnheiten taucht in letzter Zeit deshalb immer häufiger bei der Diskussion der Welternährungsprobleme auf. Dabei geht es um Änderungen bei uns *und* in den Entwicklungsländern, bei denen sich eine Umstellung von Reis auf Weizen als ertragreicher und effektiver erweisen würde. In diesem Zusammenhang erscheinen auch die Ausführungen über die Unter- und Fehlernährung in dem FAO-Dokument bedeutsam. Wenn es auch bisher an einer präzisen Definition der Unterernährung fehlt, so macht der Bericht doch deutlich, daß selbst bei kleinlicher Auslegung des Begriffes im Fernen und im Nahen Osten sowie in Afrika schätzungsweise 20 bis 25 % der Bevölkerung an erheblicher Unterernährung leiden. Dabei handelt es sich keineswegs um eine „kalte Statistik“. Im Gegenteil: „Sie belegt die tägliche Entbehrung von Mitmenschen, die Beeinträchtigung der Gesundheit und körperlichen Entwicklung, die schwere Herabsetzung der Lernfähigkeit der Kinder und der Leistungsfähigkeit der Erwachsenen.“

Aufbau nationaler Nahrungsreserven

Schon die wenigen in dem Vorpapier enthaltenen Schlußfolgerungen zeigen das Ausmaß der zukünftigen Aufgaben. Als positiv wird vermerkt, daß die Krise seit 1972 den Blick auf das Kernproblem gelenkt habe, nämlich, wie die Nahrungsproduktion in den Entwicklungsländern schneller vorangetrieben werden könne. Dabei werden riesige Investitionen für neue Technologien, Organisatio-

nen und Einrichtung vorgeschlagen, wovon die Industrieländer einen bedeutenden Anteil übernehmen müßten. Auch eine Erweiterung der Nahrungshilfe für die Übergangszeit, bessere Möglichkeiten für den Erwerb von Devisen und der *Aufbau nationaler Nahrungsreserven* gelten als notwendige Formen der Hilfe.

So drastisch die Darlegungen über das Ausmaß des Hungers und zukünftige Abhilfen auch sind, es bleibt ein Manko dieses Dokumentes, daß es eine Reihe weiterer Gründe für die derzeitige Misere ausspart oder nur am Rande erwähnt. Es bleibt deshalb nur zu hoffen, daß die Teilnehmer auf der Welternährungskonferenz diese fehlenden Argumente einbringen werden. Gerade das Beispiel der Dürrekatastrophe in der Sahel-Zone macht die Vielzahl von Unterlassungssünden und menschlich verschuldeten Fehlern deutlich. *Heinrich Schiffers* hat mit seiner „Faktoren-Analyse aus dem Sudan-Sahel“ (Dürren in Afrika, ifo-Forschungsberichte der Afrika-Studienstelle Nr. 47, Weltforum-Verlag, München 1974) einen bedeutsamen Beitrag zu dieser Frage geleistet. Er macht die Verquickung von Klima, Raubbau, Umstrukturierung des Nomadenlebens sowie von außen auferlegter Umstellung der Aufbauprodukte sehr deutlich. Dabei zeigt sich, daß die Dürrejahre im Grunde nur der letzte auslösende Faktor waren, während sich die unheilvolle Entwicklung bereits seit Jahren abzeichnete. Eine rein akademische Erörterung der Problematik Hunger kann sich heute wegen der weltweiten Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten eigentlich niemand mehr leisten. Bei allen Unterschieden in der Auffassung über die Schuldigen, die besten Lösungen und wichtigsten Ansatzpunkte dürfte deshalb von der Konferenz in Rom mehr als nur eine weitere Erklärung zu erwarten sein.

Norbert Sommer

Interview

Zwischenbilanz zu einem bildungspolitischen Jahrzehnt

Ein Gespräch mit dem Vorsitzenden des Deutschen Bildungsrates Prof. Hermann Krings

Vor gut 10 Jahren gaben u. a. die Veröffentlichungen von Friedrich Edding („Ökonomie des Bildungswesens“) und von Georg Picht („Die deutsche Bildungskatastrophe“) den Anstoß zu einer wenigstens organisatorisch umfassenden, wenn auch kontrovers und politisch nur stückweise realisierbaren Reform des deutschen Bildungswesens. Einer Art Zwischenbilanz, die mit Hilfe einiger Streiflichter den gegenwärtigen Problemstand sichtbar machen soll, gilt

das folgende Gespräch mit dem Vorsitzenden der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Prof. Hermann Krings (München).

HK: Herr Professor Krings, in den frühen sechziger Jahren wurde in der Bundesrepublik von *Georg Picht* und anderen die Bildungskatastrophe ausgerufen. Zehn Jahre später heißt es nun, die Katastrophe sei tatsächlich ein-