

Immer mehr – statt weniger

Zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel in Rom: Die Zahl der Hungernden steigt

von Bernhard Walter

Mit dem Welternährungsgipfel von 1996 in Rom schien ein Durchbruch gelungen. Entgegen der üblichen Konferenzrhetorik der Hungerbekämpfung war ein ernster politischer Wille sichtbar, bis zum Jahr 2015 die Anzahl der Hungernden zu halbieren. Dieses Ziel wurde auch in die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen aufgenommen. Doch die Realität ist ernüchternd: Zehn Jahre nach dem Welternährungsgipfel ist die Anzahl der Hungernden weltweit um weitere zwölf Millionen auf 852 Millionen Menschen gestiegen. Der folgende Beitrag analysiert den derzeitigen Stand der Hungerbekämpfung, zeigt die großen regionalen Unterschiede in der Ernährungssicherung auf und analysiert kritisch die bisherigen Förderstrategien, die oftmals an der Realität der Hungernden und Armen vorbei gehen. So wird weltweit die – ohnehin schon zu geringe – Entwicklungsförderung für Landwirtschaft und ländliche Projekte weiter reduziert, obwohl rund 80 Prozent der Hungernden und extrem Armen auf dem Land leben. Welche Strategien zur Bekämpfung des Hungers hingegen zielführend wären, das zeigen die Erfahrungen, die in dem „Hunger-Report“ beschrieben werden, den das kirchliche Hilfswerk „Brot für die Welt“ in Auftrag gegeben hat und dessen zentrale Ergebnisse hier vorgestellt werden.

Den Hunger in der Welt zu bekämpfen, das war das Ziel des ersten Welternährungsgipfels, zu dem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen FAO die Vertreter von 185 Nationen nach Rom eingeladen hatte. Die Versammlung verabschiedete einen Aktionsplan zur Welternährung, der mit sieben Selbstverpflichtungserklärungen dazu beitragen sollte, spätestens bis zum Jahr 2015 die Zahl der Hungernden von 840 Millionen auf etwa 400 Millionen Menschen zu halbieren. Zur Konkretisierung dieser Selbstverpflichtungen wurden 27 „Unterziele“ und 182 Maßnahmen vereinbart.

Allerdings wurde dabei schon nicht mehr von einer Reduktion der *absoluten* Zahl an Hungernden gesprochen, sondern der *relative* Anteil der Zahl der Hungernden sollte bis 2015 halbiert werden. Angesichts der Bevölkerungszunahme wäre eine Halbierung auch erreicht, wenn bis 2015 noch 600 Millionen Menschen Mangel leiden. Auf dem zweiten Welternährungsgipfel „Rom+5“, wurde das Ziel von 1996 nochmals bestätigt, obwohl weltweit noch immer 815 Millionen Menschen hungerten. Um das Ziel noch zu erreichen, wären konkrete Maßnahmen dringend erforderlich gewesen, doch gab es dazu keine Einigung.

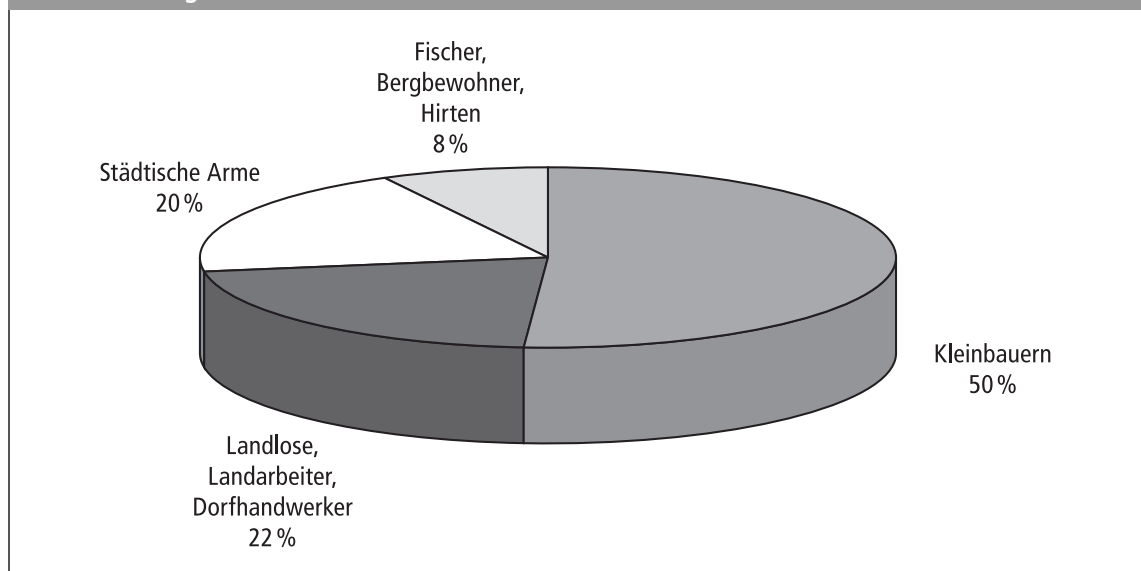
Schon im Jahr darauf stellt die FAO in ihrer Projektion zur weltweiten Situation der Landwirtschaft im Jahr 2030 fest, „dass trotz einiger wesentlicher Besserungen in der Ernährungssicherheit und in der Ernährung bis 2015, die hauptsächlich auf der gesteigerten inländischen Erzeugung, aber auch auf zusätzlichem Wachstum der Nahrungsmittelimporte beruhen, das Ziel des Welternährungsgipfels von 1996, die Anzahl der hungernden Menschen bis spätestens zum Jahr 2015 zu halbieren, bei weitem nicht erreicht werden kann und vermutlich auch im Jahr 2030 noch nicht vollständig erreicht sein wird“.

Die Bilanz nach zehn Jahren Welternährungs-Gipfel-Tourismus: Seit 1996 ist die Anzahl der Hungernden um zwölf Millionen auf 852 Millionen gestiegen.

Regionale Unterschiede

Weltweit betrachtet hat sich bislang also nichts getan. Doch gibt es gewaltige regionale Unterschiede. Vor allem in Ostasien, in geringem Umfang auch in Lateinamerika und der Karibik ist die Gesamtzahl der Hungernden tatsächlich gesunken. In allen anderen Regionen ist die Zahl der Hungernden hingegen gestiegen.

Abb. 1: Gehungert wird vor allem auf dem Land



Der Rückgang in Asien beruht hauptsächlich auf Erfolgen in China und Indien. Obwohl die Zahl der in den Entwicklungsländern hungernden Menschen heute höher ist als vor zehn Jahren, hat sich der Anteil der Hungernden an der Bevölkerung nach dem Welternährungsbericht der FAO von 20 auf 18 Prozent vermindert. Dabei habe vor allem in Subsahara-Afrika eine erfreuliche Trendwende stattgefunden. Hier habe sich die jährliche Zunahme der Hungernden von fünf Millionen auf inzwischen eine Million reduziert, ihr Anteil sei innerhalb der letzten zehn Jahre von 36 Prozent auf 33 gesunken. Doch die Zahl der Hungernden in Subsahara-Afrika nimmt weiterhin zu. Für 18 Länder wird zwar ein Rückgang gemeldet, für die meisten anderen gerade der ärmeren Entwicklungsländer ein Anstieg. Bei keinem anderen Millenniumsziel hinkt die Umsetzung so hinterher, wie bei dem Hungerziel.

Das Hungerthema erhält national wie international nicht die Aufmerksamkeit, die ihm angesichts seiner Bedeutung zukommen müsste. Denn zu den gegenwärtig hungernden 852 Millionen Menschen kommen noch rund zwei Milliarden dazu, die unter verstecktem Hunger leiden. Ihnen fehlen für ein gesundes Leben lebenswichtige Vitamine und Spurennährstoffe. Hunger und Mangelernährung führen zu schweren gesundheitlichen Schäden; bei Kindern wird das geistige und körperliche Wachstum beeinträchtigt, außerdem sind sie anfälliger für Krankheiten. Auch Erwachsene, die hungern, sind krankheitsanfällig; körperlich geschwächt, können sie weniger arbeiten, was in der Regel noch mehr Hunger zur Folge hat. Die von „Brot für die Welt“ durchgeführten Hungerstudien in zehn Ländern belegen dies in vielfacher Weise (siehe Kasten).

Hunger auf den Dörfern

Eine genaue Analyse der von Hunger und Unterernährung betroffenen Bevölkerungsgruppen zeigt, dass trotz des rapiden Verstädterungsprozesses in vielen Teilen der Welt die meisten Hungernden nicht in den Städten, sondern auf dem Land leben. Etwa vier Fünftel sind es derzeit. Für eine effiziente Hungerbekämpfung müssten daher die ländlichen Räume gestärkt werden, in denen die Mehrzahl der Hungernden und Armen leben.

Die Hälfte der heute an Hunger leidenden Menschen sind Kleinbauern in abgelegenen Regionen der Entwicklungsländer oder in Gebieten, in denen die Voraussetzungen für die Landwirtschaft ungünstig sind. Zum Beispiel ist das Klima zu trocken oder Felder liegen an steilen, erosionsgefährdeten Hängen. Rund ein Fünftel der weltweit hungernden Menschen sind Landlose, Landarbeiter oder auch Dorfhandwerker. An dritter Stelle mit ebenfalls einem Fünftel stehen die städtischen Armen, Tendenz steigend. Mit acht Prozent die kleinste Gruppe sind diejenigen, die für ihr Überleben direkt von natürlichen Ressourcen abhängen, beispielsweise Fischer in Südostasien, Bewohner des Himalaja oder Hirten in Afrika oder Zentralasien (Abb. 1).

Es scheint paradox, dass bäuerliche Familien ihre Ernährung nicht sichern können. Doch hier kommen viele Ursachen zusammen. Fehlende Agrarreformen, Vertreibungen von dem traditionell bewirtschafteten Land sind oftmals die Prozesse, die ursächlich für die Armut bäuerlicher Familien sind. Gleichzeitig haben sie oft keinen Zugang zu Märkten, Krediten oder Agrarberatung. Sie bekommen zu geringe Preise für ihre Produkte und können mit hoch subventionierten Agrar-

produkten aus den Industriestaaten nicht konkurrieren. Besonders oft handelt es sich um bäuerliche Haushalte, die von Frauen geführt werden. Frauen erleben als Betriebsleiterinnen eine doppelte Diskriminierung, da ihnen besondere Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden, um beispielsweise an Kredite oder an sichere Landtitel zu kommen.

Aktionsplan zu wenig auf Hungernde ausgerichtet

Der Aktionsplan von Rom enthält viele gute Ansätze, war jedoch von Beginn an zu wenig auf die wirklich Hungernden konzentriert. Ertragssteigerungen bei der landwirtschaftlichen Produktion hatten Vorrang gegenüber der Verbesserung von Rahmenbedingungen der Hungerbekämpfung.

Doch wenn der überwiegende Teil der Hungernden in ländlichen Räumen lebt, muss dort der Hunger bekämpft werden und die Förderung von ländlicher Entwicklung muss zum Schwerpunkt aller Entwicklungs-bemühungen gemacht werden. Doch gerade die Mittel für ländliche Entwicklung sind in der multi- und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren massiv zurückgegangen. Auch in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist der Trend ungebrochen, immer weniger Entwicklungsfinanzen in die Förderung der Landwirtschaft und ländlicher Projekte zu investieren. Obwohl die Ernährungssicherung offiziell einer der Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik ist, können doch nur rund sechs bis acht Prozent der Gelder der Förderung des Agrarsektors in den Entwicklungsländern zugeordnet werden.

Von zusätzlicher Bedeutung ist, dass es neben den Menschen mit Selbsthilfepotential eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen gibt, die nicht selbsthilfefähig sind, beispielsweise weil sie zu klein (Kinder, HIV-Aids-Waisen), zu alt oder krank sind. Das Thema ist im Aktionsplan im Bereich der zweiten Kernverpflichtung enthalten, hat aber keine Priorität. Die wichtigsten Gruppen unter den Hungernden sind zwar als Zielgruppe identifiziert, aber nur wenige der Empfehlungen sind auf sie ausgerichtet. Zu stark setzt man weiterhin darauf, die traditionelle Agrarwirtschaft und die Agrar-exportwirtschaft zu fördern. Doch für die Hungerbekämpfung ist es wichtig, dass Menschen sich selbst versorgen können.

Auch die weltweite Agrarforschung achtet zu wenig auf die Gruppe der marginalisierten Kleinbauern. Sie ist beispielsweise fast ausschließlich auf landwirtschaftliche Gunstgebiete konzentriert und gibt armen und unterfinanzierten landwirtschaftlichen Familien keinerlei Hilfestellung. Dabei wäre eine Unterstützung

von Haushalten, die von Frauen geführt werden, besonders notwendig. Der Aktionsplan fordert das Ende der Diskriminierung von Frauen. Doch für sie ist es besonders schwer, Landtitel zu bekommen und sie sind zudem häufig von Krediten und von landwirtschaftlicher Beratung ausgeschlossen. Die systematische Nichtbeachtung all der Themen und Probleme dieser besonders betroffenen Gruppen ist der Hauptgrund für die anhaltend hohe Zahl von Hungernden und Unterernährten.

Ein Lichtblick: Das Recht auf Nahrung

Nur in einem Bereich des Aktionsplans von Rom konnten erhebliche Fortschritte erzielt werden. Im Ziel 7.4 forderte der Aktionsplan die Staaten auf, den Inhalt und die Staatenpflichten unter dem Recht auf Nahrung präzise zu definieren und – dieses Ziel wurde beim „Rom+5“-Gipfel ergänzt – freiwillige Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung zu entwickeln. Der Bereich des Rechts auf Nahrung ist einer der ganz wenigen Bereiche, in denen die Ziele des Welternährungsgipfels umgesetzt wurden. Grund hierfür dürfte der außerordentliche Druck und das hohe Engagement der Zivilgesellschaft gewesen sein.

Ein wichtiges Schlüsselinstrument zur Einforderung des fehlenden politischen Willens, mehr für marginalisierte Gruppen zu tun, ist das Instrumentarium des Rechts auf Nahrung. Das Recht auf Nahrung bietet Kriterien zur Beurteilung und Überwachung staatlichen Handelns an. Einige Staaten geben sich deutlich mehr Mühe und konnten die Zahl der Hungernden reduzieren, andere nicht. Staaten zur Rechenschaft zu ziehen, das ist die Chance, die wir als Zivilgesellschaft haben. Das Recht auf Nahrung und die freiwilligen Leitlinien sind gute Instrumente, Regierungen herauszufordern und die Säumigen zu tadeln.

Trendumkehr notwendig

Das letzte Jahrzehnt war ein verlorenes für die Hungerbekämpfung. Zu stark wurde auf Weltmarktintegration und auch Privatisierung von landwirtschaftlichen Dienstleistungen gesetzt und die verfügbaren Ressourcen für ländliche Entwicklung wurden bi- wie multi-lateral abgesenkt. Nötig ist eine verbesserte Förderung der ländlichen Räume.

Erste positive Anzeichen sind erkennbar: Die bilateralen Geber haben eine neue Geberplattform zur Förderung ländlicher Entwicklung gegründet. Auch die Weltbank beginnt über eine Revitalisierung des Themas ländliche Entwicklung nachzudenken. Die Rahmenbedingungen für hungernde, marginalisierte Kleinbau-

Ländliche Räume stärken und regional angemessene Lösungen entwickeln

Der „Hunger-Report“, der im Auftrag von „Brot für die Welt“ erarbeitet wurde, zeigt, dass es an der Realität vorbeigeht, Hunger lediglich als Folge zu geringer Mengen an Lebensmitteln und deshalb als Problem der Agrarproduktion zu interpretieren. Die 2004 in neun Ländern (Nepal, Indien, Bangladesch, Kenia, Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Niger, Burkina Faso und Nicaragua) durchgeführten Untersuchungen nennen nur selten ungenügende Anbautechnologien als Grund für Hunger und Unterernährung. An vorderster Stelle rangieren dagegen Landlosigkeit, mangelnde Arbeitskraft aufgrund von Alter, Krankheit und Migration, niedriger Bildungsstand sowie der Zusammenbruch traditioneller, nachbarschaftlicher Sozialhilfesysteme. Außerdem findet sich der Hinweis auf Ignoranz und Trägheit bzw. das Vertrauen auf externe Hilfe.

Hunger ist überwiegend weiblich

Meistens essen die Mütter als letzte in der Familie und müssen mit dem Vorlieb nehmen, was ihre Männer und Söhne übrig gelassen haben. Das meiste und beste erhalten die männlichen Haushaltsvorstände, rund 700 Kilokalorien mehr als die Frauen. Nur selten geben die Mütter von dem wenigen, das ihnen bleibt, auch noch an minderjährige Kinder ab. Selbst in Haushalten, die im Durchschnitt eine ausreichende Versorgung mit Lebensmitteln aufweisen, gibt es regelmäßig schwere Formen von Unterernährung unter den Müttern. Trotz der Sensibilisierung auf dem Gebiet der „Gender-Gerechtigkeit“ kommen solche erschreckenden Ungleichgewichte zwischen Männern und Frauen bei der Ernährungssicherung vor.

Die Ärmsten der Armen brauchen direkte Hilfe

Am bedrohlichsten ist die Situation für die extrem Hungernden, die mit weniger als 1.400 Kilokalorien am Tag auskommen müssen und oft zu den verletzlichsten gesellschaftlichen Gruppen gehören, weil sie aufgrund von Krankheit oder hohem Alter auf Unterstützung angewiesen sind. Dazu gehören weltweit rund 200 Millionen Menschen, die unter Hunger leiden. Diese Menschen erhalten keine Hilfe von Nachbarn oder Verwandten, sie besitzen weder Vieh noch Ackerland. Die Haushalte bestehen meist aus vielen alten und kranken Menschen, die keine Kinder haben, die für sie sorgen könnten. Sie sind auf Nahrungsmittelhilfe oder Betteln angewiesen. Auch bei der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe werden die extrem Hungernden aufgrund der schlechten Kommunikationsinfrastruktur in den ländlichen Gebieten oft nicht erreicht.

Sozialhilfefonds einrichten

In den Hungerstudien werden Vorschläge für regional angemessene Lösungen vorgestellt. Für die extrem Hungernden,

die keine Chance haben, durch eigener Hände Arbeit ihrem Schicksal zu entrinnen, schlagen Projektpartner Sozialhilfefonds und Lebensmittelhilfe vor. Sambia setzt zum Beispiel auf dieses Sozialhilfemodell für Haushalte, die über keinerlei Selbsthilfepotenzial mehr verfügen. Mit diesen Mitteln würde das Überleben Hunderttausender Kinder und Erwachsener gesichert. Praktisch würde es bedeuten, dass diese Haushalte zwei Mahlzeiten einfachster Art zu sich nehmen könnten anstatt bisher einer. Arme Länder sind hier auf die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft angewiesen.

Ursachen der Landflucht angehen

Unerlässlich erscheinen auch finanzielle Anreize, damit die bäuerliche Bevölkerung genügend Einkommen erwirtschaften kann und in den ländlichen Räumen bleibt. Denn Abwanderung trägt zur Verödung landwirtschaftlicher Nutzflächen bei, die Erträge gehen zurück und sie erschwert die Lebenssituation der Zurückgebliebenen. So lebte bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends fast die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten. Entscheidend für eine effektive Hungerbekämpfung ist in vielen Ländern die Durchführung von Land- und Agrarreformen. Ein Fünftel der weltweit Hungernden besitzt überhaupt kein eigenes Land, von dem sie sich ernähren könnten. Viele von diesen 170 Millionen Menschen sind Pächter oder Landarbeiter ohne Eigentumsrechte oder eigentumsähnliche Rechte an einem Land, das sie bearbeiten.

Hungerbekämpfung ist machbar

Das Millenniumsziel Nr. 1 setzt die Bekämpfung von Hunger und extremer Armut gleichberechtigt nebeneinander. Häufig werden beide Begriffe in der Entwicklungszusammenarbeit fast synonym verwandt. Damit allerdings vereitelt die Entwicklungszusammenarbeit oft ihre eigenen Erfolge. Denn Armutsbekämpfung im Sinne der Millenniumsziele ist in Anbetracht der verfügbaren Gelder und vorherrschender Trends nur schwer zu realisieren. Hungerbekämpfung dagegen ist machbar. Ein Beispiel mag das belegen. Wenn im Armutskontext von Bangladesh das durchschnittliche Pro Kopf-Einkommen bei fünf Eurocent am Tag liegt, ist auch bei einer Verdoppelung dieses Einkommens im Lichte der Armutsbekämpfung wenig Substantielles erreicht. Für die arme Bevölkerung aber bedeutet die Verdoppelung eine zweite Mahlzeit am Tag, was natürlich einer ungeheuren Verbesserung ihrer Lebensqualität gleichkommt.

Literaturhinweis:

Brot für die Welt (Hrsg.): Gesichter des Hungers. Der Hunger-Report. Frankfurt am Main 2005.

ernfamilien müssen nachhaltig verbessert werden – durch sicherere Landtitel, durch Zugang zu Agrarberatung und Krediten, durch die Hilfe bei der Vermarktung. Höhere landwirtschaftliche Einkommen werden dann auch positive Effekte auf die anderen Wirtschaftssektoren haben.

Der deutsche Beitrag zur Hungerbekämpfung ist bislang nur schwer messbar. Grundsätzlich sollte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in ihren Bemühungen zur Halbierung der Zahl der Hungernden bis 2015 auf die Länder konzentrieren, in denen die Ernährungssicherung Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit ist. Darüber hinaus ist die Bundesregierung gefordert, die Förderung der ländlichen Entwicklung mehr als bisher ins Zentrum der Hunger-

bekämpfung zu rücken – damit die Fördermittel und –maßnahmen auch dort ankommen und wirken, wo sie am dringendsten benötigt werden.

Autor

Dr. Bernhard Walter
Referent für Ernährungssicherung,
Landwirtschaft und Umwelt

Brot für die Welt
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
E-Mail: b.walter@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de

