

**John Norden**

## **Sozialberichte zu globalen Themen – 2 Beispiele**

### **1. Berichtsliteratur zu internationalen Themen**

**Weltentwicklungsbericht 2003<sup>1</sup>** (im Folgenden **WB** genannt)

Der WB ist der 25. Weltentwicklungsbericht, der von der Weltbank vorgelegt wird. Weltentwicklungsberichte erscheinen jährlich. Sie sind Schwerpunktthemen gewidmet, wie z.B. Gesundheit (im Jahr 1993) oder die Rolle des Staates (1997). Eine übergreifende Bedeutung hatte der Weltentwicklungsbericht 1992, der die Problematik von Entwicklung und Armutsbekämpfung im Zeitraum einer Generation (1990 bis 2050) behandelte.

Der WB greift die Linie des Weltentwicklungsberichtes 1992 auf und läuft unter dem Titel: „Nachhaltige Entwicklung in einer dynamischen Welt – Institutionen, Wachstum und Lebensqualität verbessern“.

Der WB stellt sich die Aufgabe, „das in den Entwicklungsländern erforderliche Wachstum von Einkommen und Produktivität zur Beseitigung von Armut und auf ökologisch nachhaltige und sozialverträgliche Weise“<sup>2</sup> zu thematisieren. Er definiert als zentrale Entwicklungsaufgabe, für die fast 3 Milliarden Menschen, die heute weniger als 2 US-Dollar pro Tag verdienen, und die 2 bis 3 Milliarden Menschen, um die die Weltbevölkerung in den nächsten 30 bis 50 Jahren wachsen wird, produktive Arbeit und eine wesentlich bessere Lebensqualität sicherzustellen.

Auf über 240 Seiten untersucht der WB die Ursachen bestehender Probleme und unterbreitet Konzepte zu ihrer Lösung. Der WB wird durch einen Anhang von 60 Seiten Fußnoten, Literaturhinweisen und technischen Anmerkungen ergänzt. Insbesondere die Fußnoten sind eine Fundgrube für tiefergehende oder abzweigende Studien. Der WB verarbeitet im Wesentlichen eigene Daten der Weltbank und Daten von Sonderorganisationen der UNO. Die Aktualität der Daten reicht in der Regel bis in die Jahre 2000 und 2001. Es werden alle UN-Mitgliedsländer erfasst.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß die unter enormem Aufwand von der Weltbank erstellten Weltentwicklungsberichte an Universitäten und sozialwissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, sowie in UNO – Organisationen ein hohes Ansehen genießen. Sie versuchen, große Themen festzulegen, die in der kommenden Zeit Forschung und Lehre, wie auch internationale Politik und öffentliche Meinung beschäftigen sollen.

Wie in vorausgehenden Weltentwicklungsberichten fällt auch beim WB ein Widerspruch auf: während bei einer Reihe Einzelthemen hohe Detailtreue und präzise Darstellung beeindruckend (z.B. der Zusammenhang zwischen Dichte der Besiedlung, ökologischem Gleichgewicht und Wohlstand in Entwicklungsländern), verlieren sich Schlußfolgerungen und konzeptionelle Vorstellungen in nebulöser Ungenauigkeit und akademischer Verquastheit. So wird als Quintessenz des Kapitel 3 zum Thema Problemlösung angeboten: „der Kontext ändert sich, und deshalb müssen sich Institutionen durch Innovation und Lernen an veränderte Be-

---

<sup>1</sup> Weltentwicklungsbericht 2003. UNO – Verlag Bonn, 2003.

<sup>2</sup> WB, S. IX

dingungen anpassen, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten“<sup>1</sup>. Einige Grafiken sind auch für Insider schwer lesbar und wirken wie „l’art pour l’art“ (Grafiken 4.1, 2.1). Im grafischen Bereich sind den Autoren handwerkliche Fehler unterlaufen. So fehlt in der Grafik 1.2 einer der vorgegebenen Länderindikatoren.

Wertmindernd für den WB wirkt die geringe Berücksichtigung der marktorientierten Internationalisierung der ökonomischen und sozialen Beziehungen und der völlige Verzicht auf die Nennung der wichtigsten Akteure in diesem Prozeß.

Bei der Lektüre des WB sollte man im Auge behalten, daß die Weltbank als Verfasser und Herausgeber des Berichtes ein eigenes hohes Maß von Verantwortung für ökonomische Fehlentwicklungen und soziale Mißstände in den Entwicklungsländern trägt. Neben einigen punktuellen Erfolgen sind in den letzten 5 Jahrzehnten alle von der Weltbank verfolgten Konzepte für die Entwicklungsländer gescheitert.

In letzter Zeit gibt sich die Weltbank problembewusst, beruft sich auf die „Schicksalshaftigkeit“ von sozialen Prozessen. Diesen Geist atmet der WB noch stärker als seine Vorgänger. Symbolisch für die neue Art von Öffentlichkeitsarbeit der Weltbank war der Auftritt des Vizepräsidenten der Bank, zuständig für Außenbeziehungen, am 8.4.2002 im Genfer „Palais des Nations“ zum Thema: „Wird Entwicklungshilfe jemals bei den Armen ankommen?“. Seine Antwort war: „Man weiß es nicht.“

## **The State of Food Insecurity in the World<sup>2</sup>** (Welternährungsbericht, im folgenden **SOFI** genannt)

Seit dem Welternährungsgipfel im Jahre 1996 und seinem Beschluß, die Zahl der Hungernen bis 2015 um die Hälfte zu verringern, ist SOFI der fünfte Bericht zum Stand der Erfüllung dieser Zielstellung. SOFI ist unter Federführung der FAO, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO erarbeitet worden. SOFI liefert „die aktuellen Daten der unter ständigem Hunger leidenden Menschen in der Welt und berichtet von den nationalen Anstrengungen, die Ziele des Welternährungsgipfels von 1996 zu erreichen“<sup>3</sup>.

SOFI ist in drei Teile gegliedert.

Der erste Teil wird überschrieben mit „Unterernährung in der Welt“ und liefert eine Übersicht der letzten Entwicklung. Besondere Schwerpunkte sind: die Hungerproblematik in den Entwicklungsländern und den ehemaligen sozialistischen Ländern Europas unter Einschluß der Nachfolgestaaten der Sowjetunion<sup>1</sup> ( sie werden im Bericht als „countries in transition“ – CIS – erfasst ); die Auswirkungen von HIV/AIDS auf die Hungerproblematik; der Zusammenhang von Wasserversorgung und Ernährungssicherheit und die besonderen globalen Brennpunkte des Hungers. Auf den 10 Seiten dieses ersten Teils ist es den Autoren gelungen, die wesentlichen Trends der Hungerproblematik in übersichtlicher Form darzustellen und die teilweise

---

<sup>1</sup> WB, S. XII

<sup>2</sup> The State of Food Insecurity in the World (Welternährungsbericht, im folgenden SOFI genannt), Food and Agriculture Organization of the UN, Rom 2003

<sup>3</sup> SOFI, S.2

komplexen Wechselwirkungen zu anderen gesellschaftlichen Prozessen deutlich zu machen. Mit der unklaren Verwendung einiger Begrifflichkeiten erschweren die Autoren die Lektüre. So werden im Wechsel für die gleiche Erscheinung die Begriffe „undernourishment“ (Unterernährung) und „hunger“ verwendet. Eine Definition der Begriffe wird im Bericht nicht gegeben. Der zweite Teil beschäftigt sich mit dem Zusammenhang von internationalem Handel und Nahrungssicherheit. Der dritte Teil analysiert die Erfahrungen in der Arbeit zur Erfüllung der Beschlüsse des Welternährungsgipfels von 1996. Die besonderen Stärken dieses Teil liegen in der Diskussion von Maßnahmen und Ergebnissen der Politik einzelner Staaten, die auf Erfolge beim Kampf gegen den Hunger verweisen können. SOFI verfügt über einen achtseitigen Tabellenanhang mit Indikatoren zur Ernährungssituation aller Entwicklungsländer und CIS. Die anderen Staaten der Welt werden nicht erfaßt.

## **2. Hauptaussagen der Berichte**

### **2.1 Beschreibung der Probleme**

Bei der Beschreibung der aktuellen Entwicklungsfragen in der Welt ähneln sich die Berichte. Dabei spielt keine untergeordnete Rolle, daß beide Berichte sich auf das Datenmaterial der UNO stützen und sich die Autorenkreise überschneiden.

WB und SOFI malen ein gleichermaßen düsteres Bild der sozialen Bedingungen in der Welt, allerdings mit unterschiedlichen Akzenten. SOFI beschränkt sich naturgemäß auf das Untersuchungsfeld Hunger, während WB ein breiteres Spektrum von Themen abarbeitet und in den beschreibenden Kapiteln eher auf den Zusammenhang von Armut und Ökologie orientiert.

Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Berichten liegt in der Analyse aktueller Tendenzen der Armutsentwicklung in den Entwicklungsländern. Darauf wird im Einzelnen noch eingegangen.

Vorher jedoch die Gesamtaussagen der Berichte.

WB bestimmt als Ausgangspunkt für die zentralen Entwicklungserfordernisse die Annahme, daß die Weltbevölkerung in den nächsten 30 Jahren um 2 Milliarden zunehmen wird und daß fast der gesamte Zuwachs in den Entwicklungsländern zu verzeichnen sein wird. In denselben Ländern leben bereits heute zwischen 2,5 und 3 Milliarden Menschen von weniger als 2 US – Dollar pro Tag<sup>2</sup>.

Scheinbar, so der Bericht, sei diese Aussicht erschreckend. Aber die Erfahrungen der letzten 30 Jahre hätten gezeigt, daß ein Wachstum der Weltbevölkerung um ebenfalls 2 Milliarden begleitet war von „erheblichen Verbesserungen des menschlichen Wohlergehens“. So sei das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den Entwicklungsländern zwischen 1980 und 2000 von 989 auf 1354 US – Dollar angestiegen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> China, Nordkorea, Vietnam, Mongolei und Kuba werden vom SOFI im Rahmen der Entwicklungsländer erfaßt.

<sup>2</sup> WB, S.1

<sup>3</sup> ebenda

Dieses methodische Herangehen des WB an die Bestimmung der kardinalen Entwicklungsprobleme scheint in doppelter Hinsicht diskussionswürdig.

Erstens scheint fraglich, daß der perspektivische Bevölkerungszuwachs an sich die große Herausforderung darstellt, wenn die Menschheit gerade heute erstmals in ihrer Geschichte einen derartigen Überfluß an verfügbaren Gütern besitzt, der ohne weiteres ausreicht, auch die Bedürfnisse einer doppelt so großen Erdbevölkerung zu befriedigen. Zweitens verwischt die Nutzung von Durchschnittswerten für die Einkommen die offensichtlich schärfer werdenden Unterschiede zwischen den Staaten ( die OPEC – Staaten sind in diese Rechnung mit einbezogen ) und die Einkommensunterschiede innerhalb der Länder. So scheint dieser Indikator für die Fokussierung sozialer Herausforderungen in diesem Kontext wenig hilfreich. Der begrenzt optimistische Ausblick des WB wird mit einem Hinweis auf einen Rückgang der Armut in der Welt untersetzt. Es sei „der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen (d.h. Menschen, die mit weniger als einem US – Dollar pro Tag auskommen müssen) ... erheblich gesunken. Selbst die absolute Zahl der sehr Armen ist zwischen 1980 und 1998 um mindestens 200 Millionen gesunken und belief sich auf knapp 1,2 Milliarden“<sup>1</sup>. Wer sich zu der im Anhang des Berichtes versteckten Fußnote zu diesen Angaben durcharbeitet wird mit der ernüchternden Erläuterung überrascht, daß die auf Schätzungen der Weltbank weiter zurückliegenden Daten mit Vorsicht zu genießen sind. Nebenbei erfährt der Leser dann auch, daß „es zumindest keinen Nettorückgang der absolut Armen gäbe, wenn man China aus den Berechnungen herausnimmt.“<sup>2</sup>

Im übrigen scheinen Wachstumsprognosen für die Weltbevölkerung nicht zu den Stärken der Weltbank zu gehören. Die von ihr vor 30 Jahren vorausgesagte Steigerung der Bevölkerung für den Anfang des 21. Jahrhunderts hat sich um fast 30% zu hoch erwiesen.<sup>3</sup>

Zu den Stärken des Berichtes zählt die nachdrückliche Warnung vor den ökologischen Gefahren, die in komprimierter Form präsentiert werden: die Belastung der Luft, das zunehmend knapper werdende Süßwasser, die zunehmende Schädigung der Böden, die fortschreitende Zerstörung der Wälder, die verschwindende biologische Vielfalt und die nachlassenden Fischgründe<sup>4</sup>. Der WB zeigt auch, daß „verheerende Konflikte“ (gemeint sind offensichtlich Kriege und andere bewaffnete Auseinandersetzungen) soziale Fortschritte zunichte machen und den Druck auf die Umwelt erhöhen.

SOFI konzentriert sich in der Lagebeschreibung auf die Entwicklung der Unterernährung in der Welt.

Dafür sind als Ausgangspunkt die Jahre 1990 – 1992 gewählt. Für diese Zeit wurde zur Vorbereitung des Welternährungsgipfels erstmals flächendeckend von der FAO eine Erhebung realisiert. In dem Bericht werden für die Entwicklungsländer die Daten für 1990 – 1992 mit den Daten für 1995 – 1997 und 1999 – 2001 in Vergleich gebracht. Gesondert erfasst sind die CIS. Für sie arbeitet SOFI mit den Vergleichsperioden 1993 – 1995 und 1999 – 2001.

---

<sup>1</sup> ebenda, S.2

<sup>2</sup> ebenda, S.247

<sup>3</sup> ebenda, S.5

<sup>4</sup> ebenda, S.2, siehe auch Kapitel 2 S.15 ff.

Die Zahlen des Berichtes dokumentieren eine widersprüchliche Entwicklung des Hungers in der Gesamtheit der Entwicklungsländer<sup>1</sup>.

Gesamtbevölkerung (in Millionen)	1990 – 1992	4.050,0
	1995 – 1997	4.418,6
	1999 – 2001	4.712,2

Unterernährte (in Millionen)	1990 – 1992	816,6
	1995 – 1997	779,7
	1999 – 2001	797,9

Anteil der Unterernährten an der Gesamtbevölkerung (in %)	1990 – 1992	20
	1995 – 1997	18
	1999 – 2001	17

Auf den ersten Blick scheint die Bilanz positiv. Es wird deutlich, daß sich die Zahl der Hungernden im Vergleich zwischen der Ausgangsbasis 1990 – 1992 und der letzten Erhebung 1999 – 2001 absolut um 19,7 Millionen verringert hat. Auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung der Entwicklungsländer hat sich von 20% auf 17% verringert. Diese Ergebnisse sind vor allem der Erfolge in der Bekämpfung des Hungers in den bevölkerungsreichen Staaten China und Indien zu verdanken.

Der Generaldirektor der FAO, Jacques Diouf, schätzt im Vorwort zum Bericht ein, daß solche Fortschritte „leider nicht die Situation in den meisten anderen Ländern widerspiegeln...Und, was noch schlimmer ist: anscheinend fällt die Zahl der Unterernährten in den Entwicklungsländern nicht mehr, sondern sie steigt wieder. Seit 1995 – 1997 ist ihre Zahl um über 18 Millionen gestiegen.“<sup>2</sup>

SOFI wertet die letzten Daten als einen „Rückschlag im Krieg gegen den Hunger“.<sup>3</sup> Die gegenwärtigen Tendenzen würden bedeuten, daß das Ziel des Welternährungsgipfels, die Zahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren nur erreicht werden kann, wenn ab sofort die Zahl der Hungernden um jährlich 26 Millionen verringert werden. Das wäre 12 mal so hoch wie die bisherige jährliche Verringerung um 2,1 Millionen.

Weltweit geht die FAO von 842 Millionen Hungernden aus, darunter 10 Millionen in den Industriestaaten und 34 Millionen in den CIS.<sup>4</sup>

Bei der regionalen Betrachtung wird sichtbar, daß sich die Zahl der Hungernden in Asien/Pazifik und Lateinamerika/Karibik verringert hat. Im Gegensatz dazu ist ihre Zahl im

<sup>1</sup> SOFI Tabelle 1, S. 31

<sup>2</sup> ebenda, S.4

<sup>3</sup> ebenda, S.6

<sup>4</sup> ebenda

subsaharischen Afrika, in Nahost und in Nordafrika gestiegen. Für China weist der Bericht ein ständiges Absinken der absoluten und prozentualen Kennziffern für die Hungernden in beiden Meßzeiträumen aus. In Indien konnte die Zahl der Hungernden von 1990 – 1992 auf 1995 – 1997 um 20 Millionen gesenkt werden, im Folgezeitraum ist die ihre Zahl um genau 20 Millionen wieder gestiegen und liegt bei 21% der Gesamtbevölkerung.<sup>1</sup>

Erstmalig liefert ein Monitor – Bericht zum Kampf gegen den Hunger eine komplette Übersicht zu den ehemaligen sozialistischen Staaten. Die CIS – Staaten verzeichnen im Berichtszeitraum 1993 – 1995 bis 1999 – 2001 ein Anwachsen der Hungernden auf 33,6 Millionen, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 8% entspricht.<sup>2</sup> In den GUS – Staaten liegt die Quote bei 10%. Besonders hoch ist der prozentuale Anteil der Hungernden in Tajikistan mit 71%, Armenien mit 51%, in Usbekistan mit 26% und in Kasachstan mit 22%. In Rußland mit 6,2 Millionen Hungernden liegt die Quote bei 4%. Unter den europäischen Ländern ist die Zahl der Hungernden in Bulgarien mit 16% der Bevölkerung besonders hoch. Kuba ist es seit Mitte der neunziger Jahre offensichtlich gelungen, die Ernährungssituation wieder zu verbessern. Die Zahl der Hungernden konnte im Berichtszeitraum halbiert werden und die Quote betrug 1999 – 2001 11% (gegenüber 24% 1995 – 1997).<sup>3</sup>

Die Analysen der Entwicklung von Hunger und Armut in der Welt durch den WB und SOFI unterscheiden sich in wesentlichen Punkten. Während der WB von erheblichen Verbesserungen im Wohlergehen der Menschen in den Entwicklungsländern spricht und daraus gedämpft – optimistische Prognosen für die Zukunft ableitet, erkennt SOFI eher eine überwiegend negative Tendenz. Die sachliche Untermauerung der differierenden Analysen ist bei SOFI überzeugender.

Die von SOFI konstatierte Trendwende von verhalten positiven Tendenzen bei der Armutsbekämpfung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu den beschriebenen negativen Einbrüchen in der zweiten Hälfte der Neunziger korrespondiert auffällig mit dem Übergang zu einem wirtschaftlichen Aufschwung in wichtigen Industriestaaten am Ende des letzten Jahrhunderts. In den Berichten sind keine Hinweise auf diese Spezifik der internationalen Entwicklung zu finden. Ob Zusammenhänge zwischen diesen (möglicherweise temporär) unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen der entwickelten und der unterentwickelten Ländern bestehen und welches diese gegebenenfalls sind, wäre eine weitergehende Untersuchung wert.

## 2.2 Ursachen der Probleme

Wenn schon bei der Problembeschreibung unterschiedliche Herangehensweisen zwischen dem WB und SOFI sichtbar werden, so sind die Unterschiede bei der Ursachenforschung noch deutlicher.

Der WB bemüht einen hohen Grad der akademischen Verallgemeinerung der sozialen Prozesse in der Welt und erweckt damit den Eindruck, daß er auf die brennenden Fragen nach den Ursachen aller mundialen Probleme sachverständig sei. Dabei verwenden die Autoren

---

<sup>1</sup> ebenda, S.31

<sup>2</sup> ebenda, S.33

<sup>3</sup> ebenda, S.31

eine wissenschaftliche Kunstsprache, die dem Interpretationsspielraum breite Räume lässt. So wird das entsprechende Kapitel 2 zum Thema - Warum gibt es Probleme? – folgendermaßen vorgestellt: „Umwelt- und Sozialkapital sind wichtig für das Wohlergehen und die Produktivität; auf Grund externer Effekte gibt es jedoch nicht genügend davon...Einige Probleme haben marktbestimmte Lösungen, andere nicht. Es muß untersucht werden, ob neue Märkte das Potenzial haben, Probleme anzugehen, die für marktbestimmte Lösungen zugänglich sind. Probleme, die nicht marktbestimmt gelöst werden können, erfordern einen neuen Ansatz.“<sup>1</sup>

In dieser Art der Ursachenbeschreibung verzichtet der Bericht fast völlig auf die konkrete Benennung sozialökonomischer Faktoren oder politischer Akteure.

Einen bestimmten Raum nimmt im WB der Versuch ein, ökonomische und ökologische Gesamtrechnungen miteinander zu verknüpfen, um zu definieren, was Nachhaltigkeit in der Entwicklung ausmacht. Dabei stößt auch dieser Bericht auf Bewertungsschwierigkeiten ökologischer Daten und beklagt konzeptionelle Hindernisse, Messergebnisse aus verschiedenen Bereichen zu verbinden.

Auch wenn der Bericht durchaus interessante Fallbeispiele untersucht (wie z.B. die landwirtschaftliche Entwicklung in Madagaskar), bleiben die Triebkräfte der Entwicklung unberührt.

Bei genauem Studium des Berichtes findet der Leser Sätze, wie „Die Blockade von Reformen durch einflußreiche Gruppen bildet eine der höchsten Hürden bei der Entwicklung der Institutionen, die zur Unterstützung umweltpolitischer Handlungskonzepte benötigt werden“.<sup>2</sup> Während nun der Bericht an anderen Stellen überquillt von Daten und Beispielen, z.B. zu umweltspezifischen Aspekten, wird in der Frage dieser gesellschaftlichen Akteure auf nähere Angaben verzichtet.

SOFI verfolgt einen methodisch anderen Weg bei der Ursachenforschung. Der Bericht versucht, aktuelle Trends am Beispiel einiger Schlüsselländer zu untersuchen und darauf aufbauend Erkenntnisse über die Ursachen des Hungers zu gewinnen.

Nach der widersprüchlichen, im Grunde negativen Bilanz zur Welt – Hungerentwicklung fragt der Bericht: „Warum ist das geschehen? Vorläufige Analysen geben keine eindeutigen Antworten auf die Frage. Aber eine genauere Untersuchung ermöglicht verschiedene Faktoren zu identifizieren, die erfolgreiche Länder von denen unterscheiden, welche Rückschläge erlitten haben.“<sup>3</sup>

Der Bericht stellt dann fest, daß die Erfahrungen der letzten Jahre eigentlich nur seit langem sichere Erkenntnisse bestätigt haben: Bekämpfung des Hungers ist möglich über schnelles Wirtschaftswachstum mit einem besonderen Schwerpunkt in der Landwirtschaft und die Schaffung von sozialen Netzen für diejenigen, die nicht selber Nahrung produzieren oder kaufen können.

Dann stellt der Bericht die Folgefrage: Wenn das alles bekannt ist, warum wird es oft nicht verwirklicht? Er gibt die Antwort: Es liegt am Fehlen des politischen Willens, diese Ziele in ihrem Zusammenhang zu verfolgen. Die Autoren lassen nicht im Unklaren, was sie damit

---

<sup>1</sup> WB, S. 12

<sup>2</sup> ebenda, S.41

<sup>3</sup> SOFI, S.4

meinen. „Die große Mehrheit der hungrigen Menschen in der Welt leben in ländlichen Gebieten der Entwicklungsländer, weit entfernt von den Trägern der politischen Macht und außerhalb des Blickwinkels der Massenmedien und des Publikums der entwickelten Länder. Nur bei Kriegen und Naturkatastrophen wird kurzzeitig die Aufmerksamkeit der Welt auf sie gerichtet, es wird wenig gesagt und noch weniger getan, um das Leiden von 798 Millionen Menschen auf diesem Kontinent des Hungers zu beenden.“<sup>1</sup> Der Bericht weist darauf hin, daß Hungerbekämpfung nicht eines unter verschiedenen Zielen von Entwicklungspolitik sein kann. Es sei die Schlüsselfrage, über deren Lösung Armut und sozialer Ausschluß zu verhindern sei, Bildung, Beschäftigung und Mitbestimmung aller Menschen gewährleistet werden könne, so wie auch wirtschaftliche und soziale Entwicklung des ganzen Landes.

Wahrscheinlich ist dieser Abschnitt einer der stärksten im Sozialbericht SOFI. Er ist neben seinen klaren strategischen Orientierungen eine indirekte Polemik mit anderen Konzepten des Umgangs mit den Entwicklungsländern. Er richtet sich primär gegen Vorstellungen, für Entwicklungsländer gäbe es einen Königsweg aus der Armut über den forcierten Ausbau von Exportwirtschaft (Bodenschätze, Zulieferbetriebe, Nahrungsmittel für Weltmarkt).

SOFI verzichtet darauf, für die Hungerbeseitigung kontraproduktive Praktiken auf internationaler und nationaler Ebene konkreter herauszuarbeiten. Der geringe Platz, den die bäuerliche Landwirtschaft in der Politik herrschender Eliten einnimmt, wird nicht thematisiert. Wahrscheinlich ist die Einschätzung der Deutschen Welthungerhilfe realitätsnah: „Die meisten Entwicklungsländer geben ihren Bauern nicht genügend Priorität.“<sup>2</sup> Diese Zurückhaltung im Bericht erschwert Nutzern, die komplexen Zusammenhänge des Hungerproblems und die Ursachen der jüngsten Rückschläge zu verstehen. Dafür wählen die Autoren im Bericht den Weg, an Hand von positiven Beispielen bei der Hungerbekämpfung in einzelnen Staaten Handlungsorientierungen zu vermitteln.

## 2.4 Ansätze zur Problemlösung

Im Vorwort zu SOFI erwähnt der FAO – Generaldirektor, daß die Organisation durch ihre Tätigkeit vor Ort den Eindruck habe, daß es durchaus ermutigende Beispiele für eine erfolgreiche Hungerbekämpfung in einigen Ländern gäbe. Im Berichtsjahr hätten mehr als 20 Ländern die FAO um Kooperation bei der Ausarbeitung und Durchführung von Anti – Hungerprogrammen ersucht.

Dann verweist Jacques Diouf auf einen aus seiner Sicht besonders wichtigen Ansatz für eine erfolgreiche Politik: „Viele dieser Länder stützen sich dabei auf ihre eigenen Ressourcen und Initiativen, um die Ziele des Welternährungsgipfels in ihren Grenzen zu erreichen.“<sup>3</sup> Diouf will damit deutlich machen, daß nach den Erfahrungen der FAO gegenwärtig am ehesten dort Fortschritte erreicht werden, wo Staaten eigene Wege suchen, die nationalen Potenziale in der Landwirtschaft voll ausschöpfen, die der Verbesserung der Ernährung dienen und dafür auch die entsprechenden sozialen und gesellschaftlichen Kräfte mobilisieren.

---

<sup>1</sup> ebenda

<sup>2</sup> Berliner Zeitung, 28.11.03

<sup>3</sup> SOFI, S.4



Ähnlich, wie bei anderen seiner Auftritte warnt Diouf auch hier indirekt davor, über internationale Hilfsprogramme die Beseitigung des Hungers in einzelnen Ländern zu erwarten. Die FAO sei weder in der Lage, die internationalen Rahmenbedingungen der ökonomischen Beziehungen so zu verändern, damit diese als Katalysator im Kampf gegen den Hunger wirken könnten, noch könne die FAO (oder eine andere internationale Organisation) national – spezifisch wirksame Programme zur Beseitigung des Hungers konzipieren. Die FAO könne allerdings effektive Beratung und Assistenz gewähren, wenn von den Regierungen klare Entscheidungen über den Kampf gegen den Hunger als oberste Priorität getroffen sind und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden.

Als ermutigende Beispiele werden im SOFI Brasilien, Vietnam und Sierra Leone vorgestellt, die gleichermaßen energisch, aber mit unterschiedlichen Methoden und Maßnahmen den Hunger bekämpfen.

Bevor auf diese Erfahrungen eingegangen wird, muß angemerkt werden, daß in der Sozialberichterstattung auf internationaler Ebene China so gut wie keine Rolle spielt. Das verwundert schon angesichts der Größe und des internationalen Gewichts des Landes. Aber vor allem kann China offensichtlich auf beeindruckende Erfolge bei der Armutsbekämpfung verweisen. Fast ein Viertel der über 800 Millionen Hungernden in der Welt des Jahres 1990 lebten in China. Seitdem hat sich die unter Hunger leidende Bevölkerung um über 50 Millionen verringert, der Anteil der Hungernden an der Gesamtbevölkerung sank im Zeitraum 1990 – 1992 bis 1999 – 2001 von 17% auf 11%.<sup>1</sup> Selbst wenn in diesem Fall statistische Unwägbarkeiten vermutet werden sollten, sind die Fortschritte unübersehbar und haben wegen der erwähnten Rolle Chinas weltpolitische Dimension.

Brasilien verfügt mit gegenwärtig 15,6 Millionen Hungernden über eine Quote von 9%.<sup>2</sup> Das Beispiel Brasilien mit seinem Plan „Null Hunger“ ist eine Fallstudie für ein kurzzeitig angelegtes Programm. Präsident Lula und die regierende Arbeiterpartei haben sich das Ziel gestellt, den Hunger im Land während der vierjährigen Präsidentschaft zu beseitigen. Obwohl aus verständlichen Gründen Ergebnisse noch nicht vorliegen, propagiert SOFI den politischen und methodischen Ansatz des Planes „Null Hunger“. So werde der Angriff auf den Hunger von zwei Seiten geführt: Einerseits mit einem Notprogramm, um hungernden Menschen den Zugang zu Lebensmitteln zu ermöglichen und andererseits mit der Entwicklung von Initiativen, um Beschäftigung, Einkommen und Nahrungsmittelproduktion in Armazonen zu entwickeln.<sup>1</sup>

Eine Besonderheit des Planes besteht – so der Bericht - in dem Versuch, ein nationales Bündnis gegen den Hunger zu bilden. Gewerkschaften und Verbände, verschiedene Organisationen, NGO's, Schulen, Universitäten, Kirchen und Unternehmen werden zu aktiver Unterstützung und Mitarbeit aufgerufen. Das Spannende dabei ist, daß die Regierung versucht, den Plan gemeinsam mit der großen und kampfstarken „Bewegung der Landlosen“ zu realisieren, die in der Zeit vor dem Amtsantritt Lulas der eigentliche nationale Protagonist im Kampf gegen den Hunger war und mit radikalen Aktionen für die Rechte der Armen kämpfte. So zweckmäßig die optimistische Vermittlung der brasilianischen Erfahrungen durch SOFI ist, so fällt aber auch hier im Bericht der Verzicht auf die konkrete Analyse der Hindernisse

---

<sup>1</sup> ebenda, S.31

<sup>2</sup> ebenda

im Kampf gegen den Hunger auf. So wird in Brasilien der Kampf gegen den Hunger kaum um eine radikale Landreform herumkommen, da nur 1% der Bevölkerung 46% der Böden besitzen und die Hälfte dieses Besitzes brach liegen lassen.<sup>2</sup>

Das Beispiel Vietnams im Kampf gegen den Hunger entspricht der Variante eine langfristig angelegten Reform der Produktions – und Verteilungsbedingungen auf dem Lande. Hier gelang es in den letzten 10 Jahren trotz hohem Bevölkerungswachstum die Zahl der Hungernen prozentual und absolut erheblich zu verringern.<sup>3</sup>

Vietnam	Bevölkerung In Millionen	Hungernde In Millionen	Anteil der Hungernen an der Bevölkerung
1990 – 1992	67,5	18,1	27%
1999 – 2001	78,1	15,1	19%

Die vietnamesische Regierung begann 1986 ein mehrstufiges Landprogramm zu verwirklichen, in dessen Mittelpunkt die Übergabe des Landes an die Bauern, die Schaffung von infrastrukturellen und fiskalischen Voraussetzungen für den Zugang der Bauern zu den Märkten und die Schaffung eines großzügigen Systems von Beihilfen für die Bauern standen. Zum Schutz der eigenen vor allem kleinbäuerlichen Landwirtschaft behält Vietnam Einfuhrbeschränkungen für Lebensmittel bei.<sup>4</sup>

Die Zahlen zeigen, daß das Problem Hunger in Vietnam noch lange nicht gelöst ist. Aber Vietnam zählt zu den wenigen Entwicklungsländern, wo es trotz extrem schwerer Ausgangsbedingungen (Zerstörungen nach 30 Jahren Krieg) gelungen ist, gestützt auf die eigenen Ressourcen und ohne große Exporterlöse das Leben der Menschen wesentlich zu verbessern.

Der WB widmet sich dem Thema der Ansätze zu Problemlösungen vor allem im Kapitel 3 unter der Überschrift: „Institutionen für eine nachhaltige Entwicklung“.

Der Bericht geht von dem Gedanken aus, daß nachhaltige Entwicklungen in der Regel nur erreicht werden, wenn viele Akteure zusammenarbeiten. Eine solche Koordinierung werde erleichtert, wenn den Betroffenen Mitsprache und Zugang zu Ressourcen ermöglicht werde.<sup>5</sup>

Eine Hauptthese zu diesem Thema im Bericht lautet: „Eine wirksame Koordinierung erfordert Institutionen (d.h. informelle und formelle Regeln und Organisationen), die folgende Funktionen erfüllen: Signale wahrnehmen (Informationen, Rückmeldungen, Vorwegnahme zukünftiger Probleme), einen Interessenausgleich schaffen (Transparenz, Mitsprache, Verhandlungsforen), abgestimmte Beschlüsse ausführen. In vielen Fällen gibt es solche Institutionen nicht, oder sie sind fehlerbehaftet...“<sup>6</sup> Es ist kaum zu bestreiten, daß diese These für einen

---

<sup>1</sup> ebenda, S.5  
<sup>2</sup> Aktuell 2002, Harenberg Verlag, S.420  
<sup>3</sup> SOFI, S.31  
<sup>4</sup> ebenda, S.19, 22  
<sup>5</sup> siehe WB S.43 ff.  
<sup>6</sup> WB, S.XV

hohen Wahrheitsgehalt steht. Es ist aber ebenso klar, daß diese These für sich allein gestellt in einem Weltentwicklungsbericht im Jahre 2003 kaum Klarheit über Ansätze für Problemlösungen schafft. Vor allem dann nicht, wenn die Untersetzung der These mit konkreten Beispielen unterbleibt bzw. wenn die Beispiele eher auf drittrangige Sorgen Bezug nehmen.<sup>1</sup> Über viele Seiten ist dieser Teil des Berichtes mit ähnlichen Thesen und Formulierungen angereichert, die in ihrer Abstraktheit und manchmal auch in ihrer Zweideutigkeit kaum Raum für Schlußfolgerungen geben.

Im Gegensatz zu SOFI werden die ausgewählten positiven Länderbeispiele kaum erläutert und es fragt sich, warum die Autoren gerade Südafrika und Malaysia als Vorzeigestaaten ausgesucht haben. Der Sinn mancher Thesen ist schwer zu ergründen, manches grenzt ans Anekdotische. Beispiel: „...weniger bekannt ist jedoch, dass die Verteilung von Vermögenswerten Einfluß auf die Qualität der Institutionen und der politischen Handlungskonzepte ausübt.“<sup>2</sup>

## 2.4 Konzepte für die Zukunft

SOFI stellt das Schlußkapitel unter die Überschrift: „Der Weg nach vorn: Zu gemeinsamen Verpflichtungen und Aktionen kommen, um den Hunger zu bekämpfen“<sup>3</sup>.

Es wird davon ausgegangen, daß die Bilanz seit dem Welternährungsgipfel 1996 nicht ermutigend sei und nur eine Handvoll Länder den Hunger in ihren Ländern erheblich reduzieren konnten. Trotzdem sieht der Bericht die Möglichkeit, das Ziel noch zu erreichen, die Zahl der Hungernden bis 2015 auf die Hälfte zu verringern. Dazu unterbreitet der Bericht Vorschläge. Das Besondere dieser Ideen besteht darin, daß sie sich an den Erfahrungen der Länder orientieren, die in der Hungerbekämpfung erfolgreich sind.

Die FAO orientiert über diesen Bericht auf eine Doppelstrategie: die Produktivität und die Existenzbedingungen der Landarbeiter und Kleinbauern verbessern und gleichzeitig Hungernden Zugang zu Lebensmitteln zu gewährleisten.

Weiter hält die FAO weltweit jährliche Zusatzinvestitionen in das landwirtschaftliche Wachstum von 19 Milliarden US – Dollar für notwendig, die je zur Hälfte von internationalen Geldgebern und nationalen Regierungen bereitgestellt werden sollten.

Bei genauerer Betrachtung bedeutet diese Summe folgendes: ausgehend vom Stand des Jahres 2002 müßten die aus verschiedenen Quellen kommenden ausländischen Hilfen verdoppelt werden und die nationalen Regierungen ihre Investitionen in Durchschnitt um 20% erhöhen. Wahrscheinlich ist diese Forderung nach höheren Investitionen zweckmäßig und im Bereich des real Durchsetzbaren.

Das Konzept größerer Investitionen in landwirtschaftlichen Gebieten, wo auch drei Viertel der Bevölkerung in Entwicklungsländern leben, stößt jedoch auf zwei Unwägbarkeiten.

---

<sup>1</sup> so wird zum Beispiel auf S.XVI über Vorteile und Nachteile des Wechsels einer mongolischen Hirtenfamilien vom Sommerlager zum Winterlager für eine nachhaltige Existenzgrundlage reflektiert.

<sup>2</sup> WB, S.XVI

<sup>3</sup> SOFI, S.30

Erstens haben Erfahrungen vieler Länder gezeigt, daß die Gelder nur dann in die richtigen Hände kommen und eine effektive Wirkung entfalten, wenn die Investitionen von einer tiefgreifenden Landreform begleitet sind, welche vor allem die Kleinbauern und Landlosen begünstigt, sie mit ausreichender Produktionsfläche versorgt und dabei vor einer eventuell notwendigen Veränderung der Besitzverhältnisse nicht zurückschreckt.

Zweitens wird diese Forderung zu einem Zeitpunkt erhoben, in dem die Industriestaaten allgemein immer weniger Bereitschaft zeigen, zusätzliche Mittel für zivile Zwecke in Entwicklungsländern bereitzustellen. Insoweit scheint es sinnvoll bei der Propagierung des Kampfes gegen den Hunger mehr darauf hinzuweisen, daß ein hohes Engagement der Industriestaaten nicht nur eine absolute moralische politische Priorität darstellt, sondern daß die Beseitigung von Hunger und Elend eine zunehmend direkte positive Rückwirkung auf die äußere und innere Sicherheit der Industriestaaten haben würde.

Der WB titelt im Kapitel 9 seine Empfehlungen mit „Wege zu einer nachhaltigen Zukunft“<sup>1</sup>. Der Bericht geht dabei in der Essenz nicht über das hinaus, was im vorangegangenen Abschnitt dargestellt ist. In den 40 Seiten des Schlußkapitels findet der Leser wieder hochintellektualisiertes Räsonieren über die Mißstände in der Welt und stark verallgemeinerte Wünsche und Ratschläge für ein besseres Funktionieren. Das wirkt in diesem Teil des Berichtes um so erstaunlicher, als die Weltbank (der offizielle Autor des Berichtes) über ein enormes Eingriffspotential in die internationalen ökonomischen Beziehungen verfügt. Sie allein gewährt zum Beispiel heute den ärmsten Ländern Kredite. In den letzten 10 Jahren des 20. Jahrhunderts hat sie den Entwicklungsländern Kredite von über 225 Milliarden US – Dollar eingeräumt.<sup>2</sup>

Insoweit wären doch handfestere Hinweise für Wege in die Zukunft zu erwarten gewesen.

### 3. Bemerkungen

In wie weit widerspiegeln die vorliegenden Berichte die wesentlichen Tendenzen in Welt? In wie weit machen sie die hauptsächlichen Probleme deutlich und von welchem Wert sind jene Empfehlungen, die sie für die weitere Entwicklung parat haben?

In den vorhergehenden Abschnitten wurde versucht, diese Fragen an Hand der vorliegenden Dokumentationen zu beantworten. Die Bewertung hielt sich weitgehend an das konkrete Textmaterial und verzichtete bewußt auf Aspekte, die nicht unmittelbar damit in Beziehung standen.

Es scheint zweckmäßig, an dieser Stelle auf einige Rahmenbedingungen der internationalen sozialen Entwicklung hinzuweisen, die von den Autoren des WB gar nicht berücksichtigt und denen des SOFI nur sehr indirekt tangiert wurden.

Die Globalisierung hat in den letzten Jahren zu einer forcierten Verschmelzung der nationalen Volkswirtschaften geführt, zu einem einzigen Weltmarkt. Durch diesen Vorgang wurden die Produktivkräfte enormen gesteigert. In weniger als einem Jahrzehnt hat sich das Weltso-

---

<sup>1</sup> WB, S. 227 ff.

<sup>2</sup> The Economist, 28.07.01

zialprodukt verdoppelt und das Welthandelsvolumen verdreifacht<sup>1</sup>. Exakt für diesen Zeitraum hat SOFI 2003 festgestellt, daß der Hunger in der Welt wieder tendenziell zunimmt (s.o.). In einem anderen FAO – Jahresbericht werden die Hungerprobleme drastischer beschrieben: Jeden Tag sterben auf der Erde ungefähr 100.000 Menschen an Hunger oder an den unmittelbaren Folgen des Hungers, alle 10 Sekunden verhungert auf der Erde ein Kind unter 10 Jahren<sup>2</sup>. Obwohl – wie weiter vorn beschrieben – lebensnotwendige Güter im Überfluß vorhanden sind.

Dieser Widerspruch zwischen enormen Chancen der Globalisierung einerseits und entsetzlichen Lebensbedingungen großer Teile der Menschheit andererseits müßte integraler Bestandteil entsprechender Sozialberichte sein.

Es wären auch die Ursachen dieses Widerspruchs zu thematisieren, zu mal sie kein Geheimnis darstellen und vom Rechtfertigungsdiskurs der Verursacher benannt werden.

Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos 1996 gab es dazu einen erhellenden Vorgang. An die Adresse der versammelten Staatsoberhäupter, Ministerpräsidenten und Minister von mehreren Dutzend Staaten richtete der damalige Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer die Mahnung: „Von nun an unterstehen Sie der Kontrolle der Finanzmärkte!“<sup>3</sup> Das Auditorium reagierte mit lang anhaltendem Beifall. Zweierlei wurde in diesem Augenblick besonders deutlich. Erstens wird die ganze Welt zu Beginn des neuen Jahrhunderts von transkontinentalen Oligarchien beherrscht, deren einziges Ziel die Suche nach größtmöglicher Rendite in kürzester Zeit ist. Dazu dient ein unbeschränkter und regelloser Wettbewerb und ein universeller unbeschränkter Warenaustausch. Andere Wertmaßstäbe gelten nicht. Zweitens scheinen die regierenden Politiker (in Davos waren es in der großen Mehrheit solche aus den sogenannten entwickelten Ländern) wie selbstverständlich die Fremdbestimmung durch die spekulative Warenrationalität des globalisierten Kapitals zu akzeptieren.

Welche katastrophalen Konsequenzen das für die Entwicklungsländer hat, wurde in den letzten Jahren am Beispiel Brasiliens deutlich. Das Land ist stark verschuldet und die Berater von Weltbank, IFW verlangten, in erster Linie die Gläubigerbanken zu bedienen. Sie wiesen auch gleich den Weg: das Land müsse Devisen auf dem Weltmarkt erwerben, und zwar über den Export. Die Regierung unter Präsident Cardoso, Vorgänger des jetzigen Präsidenten Lula ging den Weg der Agrarentwicklung nach dem USA – Modell: gigantische Latifundien, die dank extremer Rationalisierung der Produktion und hoher Kapitalinvestitionen für den Export produzieren können. Für die Schaffung dieser gigantischen Produktionsstätten wurden zehntausende Bauern von ihren Landparzellen vertrieben. Die Agrarproduktion für den Inlandsmarkt wurde vernachlässigt, weil sie als unrentabel galt. Stattdessen kaufte die Regierung Lebensmittel auf dem Weltmarkt.

Das Ergebnis waren Massenarmut und Hunger in den ländlichen Regionen. Offensichtlich will die Regierung Lula mit diesem Konzept brechen. Es ist deutlich, gegen was für Widerstände nicht nur im Inland jeder konsequente Kampf gegen den Hunger geführt werden muß.

---

<sup>1</sup> OECD – report, 9 / 2002

<sup>2</sup> SOFI 2000, Rom 2001

<sup>3</sup> Schumann / Martin „Die Globalisierungsfalle“, Hamburg 1998, S.90

Rosa-Luxemburg-Stiftung – Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e.V. Arbeitsmaterial im Projekt Partizipative Haushaltspolitik 01/2004

Aus der Studie zum Projekt „Sozialberichterstattung - Instrument solidarischer Sozialpolitik?“ für 2003: Mit Blick auf die sozial Benachteiligten - Analysen zur Sozialberichterstattung 2003

Kontakt: Institut für Sozialdatenanalyse Berlin; Franz-Mehring-Platz 1 \* 10243 Berlin \* Tel.: 030/29784141, Fax: - 4142 \* [isda@gmx.net](mailto:isda@gmx.net)