

Wieso gibt es in einer Demokratie keine Hungersnot, aber verbreiteten Hunger?

Kurzvortrag am 2. Juli 2012 in der Peterskirche, Heidelberg, im Rahmen der Vortragsreihe "50 Jahre SAI - 50 Fragen" (ENTWURF – 2.7.2012)

Der indische Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften des Jahres 1998 Amartya Kumar Sen hat festgestellt, dass es **in einer Demokratie keine Hungersnot** geben kann. Mit dieser Feststellung ist er zu Recht international berühmt geworden. Allerdings müssen wir feststellen, dass es in Demokratien zwar keine Hungersnot, aber Hunger gibt. Um letztere traurige Wahrheit bestätigen zu wollen, bedarf es nur eines Blicks in die Tagespress. In vielen Ländern der Welt wird gehungert; etliche von Ihnen sind Demokratien. Der Anwesenheitsbeweis, nämlich des Hungers, ist also einfach. Weit schwieriger zu erbringen ist der Abwesenheitsbeweis der Hungersnot.

Amartya Sen hat die bekannten Hungersnöte der jüngeren Vergangenheit zusammengestellt und untersucht, welche Staatsform in den betreffenden Ländern herrschte. Er konnte feststellen, dass keines der untersuchten Länder zum Zeitpunkt der Hungersnot eine Demokratie war. Ein Blick in unsere eigene Geschichte bestätigt dies: In Deutschland gab es zwei schwere Versorgungskrisen während der letzten einhundert Jahre, nämlich am Ende des Ersten Weltkriegs und nach dem Zweiten Weltkrieg. Sie waren kriegsbedingt, wie überhaupt Krieg und Bürgerkrieg die häufigsten Gründe für Hungersnöte sind.

Wobei wir bei einem weiteren Diktum Sens wären, nämlich, dass **Demokratien keine Kriege miteinander** führen. Das schließt leider nicht aus, dass Demokratien Krieg führen, sie führen nur keine Kriege miteinander. Der Wert dieser Feststellung ist weiter dadurch gemindert, dass die sogenannten Kolonialkriege durchaus von Demokratien geführt werden konnten. Die letzten dieser Art wurden nach Ende des zweiten Weltkriegs von demokratisch verfassten Staaten zum Erhalt ihrer Kolonien geführt.

Dafür, dass es in Demokratien keine Hungersnot gibt, und Demokratien keine Kriege gegeneinander führen, gibt es einen einfachen Grund, nämlich den, dass es in Demokratien ein System der **checks and balances**, der gegenseitigen Kontrolle und der Gewaltenteilung gibt. Eine Demokratie ist keineswegs die Tyrannei der Mehrheit, in der eine gewählte Regierung nach dem Prinzip des *winner takes all* die Minderheit wirtschaftlich ausbeuten und politisch unterdrücken darf. Demokratie, die Macht des Volkes, beruht auf Kompromissen: Wenn wir Staatsführung als Agency-Problem verstehen, so ist die Wählerschaft der Prinzipal und die Regierung handelt in ihrem Auftrag als Agent. Sie kann eigene Interessen nur in einem begrenztem Umfang verfolgen, will sie nicht riskieren, bei der nächsten Wahl aus dem Amt gejagt zu werden. Die Bevölkerung in ihrer großen Mehrheit wird aber weder hinnehmen, dass ein großer Teil ihrer Mitbürger Hunger leidet, noch dass sie einen Krieg führen müssen, der sich vermeiden ließe.

Wenn man die Aussagen Sens in der von mir etwas überspitzten Form angeht, so stellen sich doch **Zweifel** ein: Können wir in einer Demokratie immer sicher gehen, dass unser Mitgefühl mit den Hungernden so weit reicht, dass wir Programme zur Verhinderung einer Hungersnot entwickeln, sie in die Tat umsetzen und die dabei entstehenden Kosten tragen, und können wir verhindern, in einer kollektiven Raserei unseren Mitbürgern die notwendige Hilfe zu versagen oder uns zu einem – demokratisch legitimierten – Krieg hinreißen zu lassen? Bevor ich mich weiteren Spekulationen

hingabe, lassen Sie mich den **südasiatischen Kontext** und damit auch die **Person Amartya Sens** vorstellen.

Hungersnöte sind ständige Begleiter der indischen Geschichte, wie auch der deutschen. Im neunzehnten Jahrhundert gab es in Indien in jedem Jahrzehnt ein bis zwei Hungersnöte. Besonders verheerend waren sie, wenn sie mehrere Jahre anhielten und keine Zeit für eine Erholung bestand. Die bekannteste Hungersnot der jüngeren Geschichte war die Große Bengalische Hungersnot von 1943, die verheerendste überhaupt die Hungersnot von 1769/70. Zuletzt gab eine Hungersnot in Südasien im Jahr 1974 in Bangladesch. Hungersnöte gelten zu den Großen Plagen der Menschheit; der Hunger wird symbolisiert durch den dritten der **apokalyptischen Reiter** auf seinem schwarzen Pferd (Offenbarung 6, 5-6). Hungersnöte sind aber nicht gottgegeben. Die Bibel kennt Abhilfe, wie wir aus dem Rat Josefs kennen, der den **Traum des Pharaos** von den sieben fetten und den sieben mageren Kühen als Vorbote einer Missernte deutet, und ihm die Anlage von Vorratsspeichern empfiehlt (Genesis 40). Diese Legende findet sich auch im Koran. Und in Pakistan kann man in Moenjo Daro die Fundamente eines Gebäudes aus der Zeit von vor 1.400 vor Christi Geburt bestaunen, das wahrscheinlich als Getreidespeicher genutzt wurde.

An dieser Stelle meines Vortrags hat sich bereits die gängige Vorstellung eingeschlichen, dass Hungersnöte die Folge von **Missernten** seien. Tatsächlich sind Hungersnöte in den seltensten Fällen auf einen witterungsbedingten Ernteeinbruch zurückzuführen. Sie haben meist andere Gründe, und es gab und gibt vielerlei Wege dafür zu sorgen, dass Missernten nicht zu Hungersnöten führen. Die Getreidespeicher des Pharaos und in Moenjo Daro sind Zeugnis davon.

Dass sich Amartya Sen dieses Zusammenhangs angenommen hat, hat durchaus persönliche Gründe. Er wurde 1933 in Shantiniketan, der Stadt in Westbengalen, die die Gründung ihrer berühmten Visva-Bharati-Universität dem Dichter und Nobelpreisträger **Rabindranath Tagore** verdankt, geboren. Sein Großvater Acharya Kshiti Mohan Sen war ein enger Gefährte Tagores gewesen, und dieser soll den Eltern Amartya Sens den Namen ihres Kindes empfohlen haben: Amartya, der Unsterbliche. Sens Vater war Professor der Chemie an der Universität Dhaka, heute in Bangladesch, und während seiner Schulzeit wurde der damals Zehnjährige Zeuge der großen Bengalischen Hungersnot. Jahrzehnte später, als er bereits ein berühmter Ökonom war, begann er, sich mit dem Phänomen des Hungers auseinanderzusetzen. 1981 erschien sein vielleicht bekanntestes Werk: *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation* (Oxford: Clarendon, 1981). Es geht also um **Armut und Hungersnöte**; der Untertitel lässt sich nur schwer übersetzen: Entitlements sind **Zugangsrechte**; den Begriff der **Deprivation** gibt es auch im Deutschen: In Anlehnung an die Erklärung des Brockhaus ließe sie sich als "Entzug" im Sinne der "Beraubung von Objekten der Bedürfnisbefriedigung" übersetzen. Seiner Studie liegt eine Untersuchung der Hungersnöte in Bengalen 1943, in der Sahel-Zone, in Äthiopien und in Bangladesch in den 1970er Jahren zu Grunde. In allen Fällen fehlte es nicht grundsätzlich an Nahrungsmitteln, sondern bestimmte Bevölkerungsgruppen fehlten die finanziellen Mittel, um sie zu kaufen. In Zeiten der Knappheit steigen die Preise, und diejenigen, die keine Nahrungsmittel selbst produzieren und auf den Markt angewiesen sind, sehen sich Preisen ausgesetzt, die sie sich nicht mehr leisten können. Deshalb ist in alten Berichten von der "**Theuerung**" die Rede, wenn Hungersnöte gemeint sind und deshalb hält der Dritte Reiter auf seinem Schwarzen Pferd eine Waage in der Hand: Sie ist nicht Symbol der Gerechtigkeit, sondern zeigt, dass immer mehr Geld erforderlich ist, um die so dringend benötigte Nahrung aufzuwiegen.

Unser Sozialsystem schützt uns vor solchen Situationen, aber in Gesellschaften, in denen der **Schutz vor den Risiken des Lebens** von der weitaus engeren Gruppe der Verwandten, Freunde, des Stamms, Clans oder der Kaste geleistet werden muss, können nur begrenzte **individuelle Risiken** ausgeglichen oder wenigstens gemildert werden. Deshalb führen Desaster, die nur Teile einer Gruppe treffen, nicht zu Hungersnöten. Wenn aber etwa ein ganzer Landstrich betroffen ist, der von nur einer Gruppe bewohnt wird, die auch nur hier wohnt, so sind die Folgen katastrophal, auch wenn im Lande sonst keine Knappheit herrscht, Nahrung in den Geschäften verkauft wird, und womöglich sogar die Preise die alten sind. Sen berichtet von Gruppen Verhungender, die an gut gefüllten Geschäften vorbeiziehen.

Von der **Hungersnot 1974 in Bangladesch** berichtet er, dass es sogar ein Jahr einer besonders guten Ernte war. Dies kann ich zwar nicht ganz bestätigen, denn im Sommer 1974 war ich in Dhaka und habe das Elend erlebt. Als reicher Ausländer musste ich aber nicht hungern, weil ich mir die stark angestiegenen Preise leisten konnte; dennoch: das Angebot war sehr stark eingeschränkt, von einer guten Ernte war noch nichts zu spüren. Hilfsmaßnahmen liefen sehr zögerlich an, in vielen Fällen zu spät: 50,000 Bangladeshi sollen verhungert sein.

Dies wäre nicht notwendig gewesen, denn es gab bereits ein effizientes Verteilungssystem als Folge der **Großen Bengalischen Hungersnot von 1943**. Im Ersten Weltkrieg, dem Großen Krieg, hatte sich gezeigt, wie wichtig die Organisation der Nahrungsversorgung der Bevölkerung ist, und wie sich mit Hilfe einer Zwangsbewirtschaftung eine durchaus hinreichende Versorgung der ganzen Bevölkerung erreichen ließ, wenn man das Wenige nur gleichmäßig verteilte. Man hatte in Britisch-Indien auch gleich nach Beginn des Zweiten Weltkrieges eine Kommission für die Organisation der Nahrungsversorgung gegründet, die aber viel zu spät aktiv wurde. Binnen dreier Jahre kam es aber zu Entwicklungen, die sich überlagerten und dann angesichts teilweise kontraproduktiver Maßnahmen zu dem bekannten Ergebnis führten, dass je nach Schätzung bis zu drei Millionen Menschen an den Folgen starben. Die **Opferzahlen** weichen bei allen derartigen Ereignissen stark voneinander ab, weil die Wenigsten an Hunger selbst sterben, und Krankheiten erliegen, derer sie sich in Folge ihrer Schwäche nicht erwehren können. Die Statistik behilft sich deswegen zuweilen damit, die Differenz zwischen der erwarteten und der tatsächlichen Bevölkerungszahl als Opferzahl zu interpretieren. So kommt es auch zu den stark abweichenden Angaben in den beiden verheerendsten Fällen des 20. Jahrhunderts, nämlich zu den Hungersnöten nach den Zwangsmaßnahmen in der Landwirtschaft in der Sowjetunion ab 1929 und in der VR China ab 1949.

Indien sah sich nach Kriegsbeginn auf sich selbst gestellt; es musste nicht nur sich selbst ernähren, sondern hatte auch die Kriegslast seiner Millionen Soldaten zu tragen. Nach der japanischen Invasion in Südostasien fielen die Reisimporte Burmas aus; eine Invasion Indiens von Burma aus wurde befürchtet, und um diese zu erschweren, wurde vor allem in Ostbengalen eine Politik der Verbrannten Erde betrieben, bei der Brücken zerstört und Boote verbrannt wurden, um die Japaner an einem Weiterkommen in dem schwierigen Gelände zu hindern. Kalkutta war das traditionelle industrielle Zentrum Indiens. Hier hatte die Versorgung der in der Rüstungsindustrie Beschäftigten absoluten Vorrang, so dass die Stadt von der Hungersnot weitgehend verschont blieb, und es zu den meisten Opfern in den ländlichen Gebieten vor allem in Ostbengalen kam. Im Agrarland Indien diente ein großer Teil der Landwirtschaft der Selbstversorgung. Vor allem die großen Industriestädte an der Küste wurden über See versorgt. Nachdem sich der Versorgungsengpass in den sogenannten Defizitprovinzen abzeichnete, untersagten die

Überschussprovinzen jeglichen Export, so dass sich in Bengalen die Probleme verstärkten. In einer vor kurzem erschienenen Arbeit über Churchills Rolle wird zudem der Vorwurf erhoben, dass er und seine Berater die Ressourcen Indiens nutzten, um ihren Krieg gegen Deutschland und Japan zu führen (Madusree Mukerjee: Churchill's Secret war. New York: Basic Books. 2010, p. ix) und somit eine Hauptschuld an dem Ausmaß der Hungersnot trügen. Churchill selbst sah dies ganz anders und schrieb in seinen Erinnerungen, dass kein großer Anteil der Weltbevölkerung so wirksam vor den Schrecken und Gefahren des Weltkrieges geschützt gewesen sei, wie die Völker Hindustans (ibid).

Gegen Kriegsende funktionierte endlich die **Nahrungsbewirtschaftung** und Indien hat sich dieses System der Nahrungsverteilung erhalten, das bei allen Schwächen eine Hungersnot seitdem verhindert hat. In Pakistan hatte man dieses System weitgehend abgebaut und nach dem blutigen Bürgerkrieg versagte das System in den Krisenjahren des neuen Staates Bangladesch unter seiner zunehmend autoritären Regierung vollends.

Abschließend bleiben **zwei wichtige Fragen** zu klären: Worin unterscheiden sich Hunger und Hungersnot und wann können wir ein Land als Demokratie bezeichnen? Der Brockhaus beschreibt "**Hungersnot** [als] Zustand anhaltenden Mangels an Grundnahrungsmitteln in einer Gesellschaft, der zu Unterernährung und Verhungern vieler Menschen führt". Die FAO schätzte die **Zahl der Hunger leidenden** für 2006-08 auf 850 Millionen, davon 330 Millionen in Südasien, in Indien allein auf 225 Millionen – mehr als in ganz Afrika (224 Millionen); bis 2010 stieg die Zahl weltweit auf 965 Millionen (The State of Food Insecurity 2011, pp. 44-46). IFPRI schätzt den Anteil der unterernährten Bevölkerung (2005-07) in Bangladesch auf 27%, in Pakistan auf 26%, in Indien auf 21%, in Sri Lanka auf 19% und in Nepal auf 16% (2011 Global Hunger Index, pp. 49-50). Im Bengalischen gibt es ein Wort für die wiedekehende Hungersaison vor der Ernte: *munga*, ganze Landstriche sind dafür bekannt.

Was die **Demokratie** betrifft: Da alle möglichen Regierungen für sich in Anspruch nehmen, demokratisch zu sein, möchte ich hier die Einteilung des **Transformationsindex** 2012 der Bertelsmann Stiftung vorstellen. Auf einer Skala von 1 bis 10 weist Indien (7,5) in Südasien die höchste Stabilität demokratischer Institutionen auf und fällt in die Gruppe der Demokratien in Konsolidierung. Es folgen Bangladesch (5,0) in der Gruppe der fehlerhaften Demokratien, Sri Lanka (5,5) und Nepal (4,3) in der Gruppe der höchst fehlerhaften Demokratien, Bhutan (6,3) als gemäßigte Autokratie, und Pakistan (2,8), Afghanistan (3,0) und Myanmar als harte (*hardline*) Autokratien. Somit kann nicht alles, was ein Parlament und eine gewählte Regierung hat, bedenkenlos als Demokratie bezeichnet werden.

Die **abschließende Bewertung** ist schwierig: Es gab in China Hungersnöte in den 1950er und 1960er Jahren, die Ernährungslage ist dafür heute deutlich besser als im demokratischen Indien, wo es keine Hungersnot gab, aber die größte Zahl von Hungernden auf der Welt lebt. Wenn Demokratie Hungersnot verhindert, so doch nicht Hunger.

Wie mag dann ein Hungernder den Umstand einschätzen, dass sein Land eine Demokratie ist und keine Hungersnot herrscht?