

„A World without Famine“? Internationale Ernährungspolitik im Zeitalter der Weltkriege

Alexander Nützenadel

SUMMARY

Alexander Nützenadel: „A World without Famine?“ International Food Politics in the era of the World Wars

This paper analyzes the emergence and trajectories of global food policies from the late 19th century to the post-World War II era. For a long time, scholarship has focused on the question how domestic governments and nationalist movements have responded to the challenges of globalizing food markets through protectionist policy agendas. It has been argued that 'first' globalization came to end with the World War I. This paper takes a different view. It argues that since the early 20th century, the provision, distribution and consumption of food became a major problem of international politics. This process was accelerated by the First World War which dramatically revealed the global interdependence of food markets. At the same, a new notion of food policies emerged, embracing problems of nutrition, demographics and economic development on a global scale. The discussions and experiences of the two World Wars had a deep impact on international food and development policies after 1945.

Im Jahre 1960 veröffentlichte der SPD-Politiker und Agrarwissenschaftler Fritz Baade ein Werk mit dem Titel „Der Wettlauf zum Jahre 2000. Das Paradies oder die Selbstvernichtung der Menschheit“. Dieses fulminante Werk, das in 20 Auflagen erschien und in viele Sprachen übersetzt wurde, war nicht nur eines der erfolgreichsten Sachbücher der Nachkriegszeit, sondern stand auch für eine spezifische Form der globalen Analyse, die historische Perspektiven und Zukunftsprognosen verband.¹ Die aktuellen Heraus-

1 Das Buch erschien im Oldenburg Verlag Hamburg. Vgl. mit ähnlich breiter historischer Argumentation: ders., Welternährungswirtschaft, Hamburg 1956.

forderungen der Menschheit – Bevölkerungswachstum, Ressourcenknappheit, Umweltzerstörung und Hungerkrisen in der Dritten Welt – waren nach Baade das Ergebnis tief greifender globaler Veränderungen, die im späten 19. Jahrhundert wurzelten, sich im Zeitalter der Weltkriege krisenhaft zugespitzt hatten und deren Bedrohungen nur durch ein rasches internationales Handeln abgewendet werden könnten.

Im Zentrum von Baades Analyse stand – ganz in der Tradition malthusianischen Denkens – das disproportionale Verhältnis von Nahrungsmittelproduktion und Bevölkerungsentwicklung. Angesichts der ökonomischen und technologischen Möglichkeiten moderner Industriegesellschaften habe sich der Kampf um Boden und Nahrungsressourcen überlebt. In der nationalsozialistischen „Lebensraum-Ideologie“ erkannte er eine extreme Form einer nun zum Abschluss gekommenen Epoche. Spätestens mit der Dekolonisierung sei die innere und äußere Umverteilung der Erde an ihr Ende gelangt. Nur durch intensives Wachstum, technologischen Fortschritt und eine forcierte gesellschaftliche Modernisierung in den Ländern der Dritten Welt könne der drohende Untergang der Menschheit abgewendet werden.

Auch wenn sich Baades „Prognose einer vergangenen Zukunft“² aus heutiger Sicht als falsch herausgestellt hat, markiert sein Buch eine Zäsur. Es stand für eine neue Weltsicht, welche die globalen Dimensionen säkularen Wandels in den Mittelpunkt der Betrachtung stellte. Der Blick auf die langfristigen Transformationen des globalen Systems steht seit geraumer Zeit auch im Mittelpunkt der geschichtswissenschaftlichen Analyse. Das lange 20. Jahrhundert wird inzwischen vielfach als ein „Zeitalter der Globalität“ charakterisiert.³ Die weltweite Integration von Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten, die Vernetzung entfernter Regionen durch neue Kommunikations- und Transportsysteme, transkontinentale Migration und die Entgrenzung politischer Herrschaftsräume gelten gemeinhin als Kennzeichen dieser Epoche. Allerdings gehen quantitativ arbeitende Wirtschaftshistoriker wie Jeffrey Williamson oder Kevin O'Rourke davon aus, dass die im späten 19. Jahrhundert einsetzende Globalisierung durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen wurde, um erst nach 1945 unter anderen Konstellationen wieder an Dynamik zu gewinnen.⁴

Diese dichotomische Trennung von „erster“ und „zweiter“ Globalisierung erscheint jedoch aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen entspricht dies einer line-

2 D. v. Laak, Ich will die Schrecken des Jahres 2000 sehen. Fritz Baades Prognose einer vergangenen Zukunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.2.2005, S. 40.

3 M. Geyer/Ch. Bright, World History in a Global Age, in: *The American Historical Review* 100 (1995), S. 1034-1060; H. Schissler, Weltgeschichte als Geschichte der sich globalisierenden Welt, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1 (2005), S. 33-39; D. Diner, Das Jahrhundert verstehen. Eine universalhistorische Deutung, München 1999; ders., Konfliktachsen. Zum historischen Profil des 20. Jahrhunderts, in: ders., *Gedächtniszeiten*, München 2003, S. 16-31.

4 K. H. O'Rourke/J. G. Williamson, *Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge (Mass.)/London 1999; vgl. auch R. Tilly, Globalisierung aus historischer Sicht und das Lernen aus der Geschichte (Kölner Vorträge zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 41), Köln 1999; A. Estevadeordal/B. Frantz/A. M. Taylor, The Rise and Fall of World Trade, 1870–1939, in: *Quarterly Journal of Economics* 118 (2003), S. 359-407; K. Borchardt, Globalisierung in historischer Perspektive (Sitzungsberichte der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Philosophisch-Historische Klasse), München 2001.

aren Vorstellung von Globalisierung, die ausschließlich wirtschaftliche Integration und friedliche politische Kooperation in den Blick nimmt, die Konflikte, Brüche und Krisen jedoch außer Acht lässt. Tatsächlich bildete das Zeitalter der Weltkriege eine Phase intensiver, wenn auch krisenhafter weltwirtschaftlicher Interaktionen. Die destruktive Wirkung der „Großen Depression“ wäre ohne die enge Verflechtung des internationalen Finanz- und Währungssystems nicht möglich gewesen. Zum anderen gab es auch in der Zwischenkriegszeit vielfältige Bemühungen, eine neue multipolare Weltordnung zu errichten, die auf politischer Zusammenarbeit, friedlicher Kooperation und wirtschaftlichem Austausch beruhte. Diese Bemühungen fußten auf der Einsicht, dass das klassische Staatensystem des 19. Jahrhunderts nicht mehr in der Lage war, die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der modernen Welt zu bewältigen. Trotz aller Schwächen und Rückschläge bildete die Zusammenarbeit der Zwischenkriegszeit die Grundlage für die internationale Wirtschaftsordnung nach 1945.⁵

Schließlich weisen Historiker und Politikwissenschaftler seit geraumer Zeit darauf hin, dass Globalisierung vielfach mit der Herausbildung neuer (nationaler) Territorialitätsregime einhergeht.⁶ Der Nationalismus und die Formierung des modernen Interventionsstaates seit dem späten 19. Jahrhundert war auch eine Folge beschleunigter weltwirtschaftlicher Integration und der damit verbundenen Konfliktlagen. Die Epoche der Weltkriege könnte demnach als eine Phase besonders intensiver Re-Territorialisierung betrachtet werden, deren Wirkungsmacht durch die globalen Dynamiken bedingt waren.

Wenn im folgenden die Landwirtschaft im Vordergrund steht, so hängt dies nicht nur damit zusammen, dass die europäischen Agrarökonomien von dem im späten 19. Jahrhundert einsetzenden globalen Wandel besonders stark betroffen waren, sondern auch damit, dass dieser Sektor seit jeher im Zentrum politischer Konflikte und staatlicher Regulierungsbemühungen steht – hier lässt sich eine lange Traditionslinie von den agrarprotektionistischen Bewegungen des späten 19. Jahrhunderts bis zur europäischen Agrarmarkordnung der Gegenwart ziehen. Zum anderen gehören Unterernährung und Hunger zu den drängenden globalen Problemen des 20. Jahrhunderts, für das sich bis heute keine Lösung abzuzeichnen scheint.

Der folgende Beitrag geht im ersten Teil der Frage nach, welche Folgen die weltweite Integration der Agrarmärkte für Europa besaß und welche Rolle die Zäsur des Ersten Weltkrieges spielte. Dabei wird auch auf die Neubestimmung von Ernährungsressourcen, Raum und Territorium eingegangen, die sich insbesondere in den autarkiewirtschaftlichen Konzepten der dreißiger Jahre radikalisierten. Der zweite Teil befasst sich mit

5 Vgl. auch die Überlegungen von M. Mazower, *An international civilization? Empire, internationalism and the crisis of the mid-twentieth century*, in: *International Affairs* 82 (2006), S. 553-566; vgl. außerdem die Beiträge in: E. Fuchs/M. Schulz (Hrsg.), *Globalisierung und transnationale Zivilgesellschaft in der Ära des Völkerbundes*, Themenheft der Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, Heft 10 (2006).

6 S. Berger, *Globalization and Politics*, in: *Annual Review of Political Science* 3 (2000), S. 43-62; S. Conrad, *Globalisierung und Nation im Deutschen Kaiserreich*, München 2006; Ch. S. Maier, *Consigning the Twentieth Century to History. Alternative Narratives for the Modern Era*, in: *American Historical Review* 105 (2000), S. 807-831.

der Frage, wie sich vor dem Hintergrund der europäischen Hungererfahrung eine neue, transnationale Debatte über Ernährung und soziale Rechte herausbildete, die nachhaltigen Einfluss auf die Welternährungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg ausübte.

I. Agrarmärkte, Globalisierung, Autarkie

Kaum ein Sektor war stärker von dem Globalisierungsschub des 19. Jahrhunderts betroffen als die Landwirtschaft. Früher als im industriellen Bereich hatten sich dort wirklich globale Märkte herausgebildet, die im Unterschied zu den industriellen Gütermärkten nicht nur auf den europäischen bzw. nordatlantischen Raum beschränkt waren, sondern auch die südliche Hemisphäre einschlossen.⁷ Zwischen 1850 und 1913 wuchs der Welt-handel mit Agrarprodukten jährlich um 3,44 Prozent.⁸ Betroffen waren nicht mehr nur Luxusprodukte, sondern standardisierbare Massenkonsumgüter wie Weizen, Reis oder Fleisch, die in großen Mengen und zu wettbewerbsfähigen Preisen über Kontinente hinweg gehandelt wurden.⁹ Sinkende Frachtkosten und wachsende Transportkapazitäten spielten dabei eine wichtige Rolle, ebenso technologische Entwicklungen wie die Erfindung der industriellen Kühltechnik, die nun auch den Transport von verderblichen Waren über große Entfernung hinweg möglich machte.¹⁰ In vielen Warenssegmenten entstanden international operierende Unternehmen mit hoher vertikaler Integrations-tiefe, die Produktion, Handel und Vertrieb organisierten.¹¹

Gerade die kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften sahen sich durch den globalen Wettbewerb vor große Herausforderungen gestellt, die mit hohen Anpassungskosten, heftigen Verteilungskonflikten und parteipolitischen Spaltungen verbunden waren.¹² Die über Jahrzehnte hinweg immer wieder aufflackernden Kontroversen über Freihandel oder Protektionismus, die nicht nur das deutsche Kaiserreich, sondern auch andere europäische Länder in Atem hielten, müssen hier ebenso genannt werden wie die Kon-

7 J. R. Hansen, *Trade in Transition. Exports from the Third World, 1840–1900*, New York 1980.

8 W. A. Lewis, *The Rate of Growth of World Trade 1870–1913*, in: S. Grassman/E. Lundberg (Hrsg.), *The World Economic Order: Past and Prospects*, London 1981; siehe auch S. Pollard, *Free Trade and the World Economy*, in: M. H. Geyer/J. Paulmann (Hrsg.), *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War*, Oxford 2001, S. 29–30.

9 R. Fremdling, *European Foreign Trade Policies, Freight Rates and the World Markets of Grain and Coal during the 19th Century*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2 (2003), S. 83.

10 C. K. Harley (Hrsg.), *The Integration of the World Economy, 1850–1914*, Aldershot 1996; O'Rourke/Williamson, *Globalization and History* (wie Anm. 4); Borchardt, *Globalisierung in historischer Perspektive* (wie Anm. 4).

11 Beispiele sind die amerikanischen Fleischtrusts oder die hanseatischen Kaffee-Kontore; vgl. die Beiträge von Rischbieter und Loheide in diesem Heft; R. Perren, *Taste, Trade and Technology. The Development of the International Meat Industry since 1840*, Aldershot 2006.

12 R. Aldenhoff-Hübinger, *Agrarpolitik und Protektionismus. Deutschland und Frankreich im Vergleich 1879–1914*, Göttingen 2002; S. B. Webb, *Agricultural Protection in Wilhelmine Germany: Forging an Empire with Pork and Rye*, in: *Journal of Economic History* XLII (1982), S. 309–326; C. Torp, *Die Herausforderung der Globalisierung. Wirtschaft und Politik in Deutschland 1860–1914*, Göttingen 2005; M. Malatesta, *I signori della terra. L'organizzazione degli interessi agrari padani (1860–1914)*, Mailand 1989.

sumentenproteste und Teuerungsunruhen, die insbesondere vor und während des Ersten Weltkrieges eine enorme soziale Sprengkraft entfalteten.¹³

Auch wenn die Freihandelsdoktrin im kontinentalen Europa bereits seit den 1880er Jahren einem schleichenden Erosionsprozess ausgesetzt war, kann von einem Ende der Globalisierung nicht die Rede sein. Nimmt man die in der wirtschaftshistorischen Forschung herangezogenen Indikatoren, welche neben Handelsvolumina vor allem die Konvergenz von Güter- und Faktorpreisen messen, ist zumindest bis 1914 eine zunehmende, wenn auch für einzelne Branchen und Regionen unterschiedlich ausgeprägte Integration der internationalen Märkte zu beobachten. Die Forschung hat inzwischen zeigen können, dass die Preiserhöhungen durch Einfuhrzölle bei weitem geringer waren als die Kosteneinsparungen, welche durch verbilligten Transport und logistische Innovationen erzielt wurden.¹⁴ Die Auswirkungen der Zölle auf den globalen Handel dürften vor 1914 daher vergleichsweise gering gewesen sein. Knut Borchardt hat sogar die These formuliert, dass der Protektionismus in erster Linie dazu diene, die Verluste der Globalisierung zu kompensieren. Dies war angesichts der politischen Macht agrarischer Interessenverbände die Voraussetzung dafür, die internationale Arbeitsteilung gesellschaftlich zu verkräften.¹⁵

Mit dem Ersten Weltkrieg wurden zwar die über Jahrzehnte gewachsenen Handelsbeziehungen unterbrochen, zugleich jedoch das Bewusstsein über die globale Interdependenz von Produktion, Verteilung und Verbrauch von Ernährungsressourcen verstärkt. Erstmals waren moderne Industrieländer wie Deutschland wieder von Hungersnöten betroffen.¹⁶ Die Ernährungsfrage war ein kriegsentscheidender Faktor, der von den Alliierten als strategische Waffe gegen die Mittelmächte eingesetzt wurde. Es war nicht zuletzt die Fähigkeit zu globaler Ressourcenorganisation, die den alliierten Sieg ermöglichte.¹⁷ In allen kriegsteilnehmenden Ländern bildeten sich umfassende, meist staatlich organisierte Verwaltungsstrukturen heraus, um die Probleme der Nahrungsmittelversorgung in den Griff zu bekommen. Durch die Produktionsausfälle in den europäischen Kriegsgebieten und den Wegfall Russlands als Getreideexporteur nach der Oktoberrevolution entstand ein gewaltiger Bedarf an überseeischen Agrarimporten. Überschussländer wie die USA, Kanada, Argentinien und Australien steigerten ihre Produktion und konnten auf den europäischen Märkten weiter Fuß fassen. Gerade die ehemaligen landwirtschaftlichen

13 Ch. Nonn, Verbraucherprotest und Parteiensystem im wilhelminischen Deutschland (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 107), Düsseldorf 1996.

14 G. Federico, *Feeding the World. An Economic History of Agriculture, 1800–2000*, Princeton/Oxford 2005, S. 190; vgl. auch P. Bairoch, *Free Trade and European Economic Development*, in: *European Economic Review* 3 (1972), S. 273–45.

15 Borchardt, *Globalisierung in historischer Perspektive* (wie Anm. 4); vgl. auch R. Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Effects Domestic Political Arrangements*, New Jersey 1989.

16 M. Dentoni, *Annona e consenso in Italia, 1914–1919*, Mailand 1995; T. Bonzon/B. Davis, *Feeding the Cities*, in: J. Winter/J.-L. Robert (Hrsg.), *Capital Cities at War: London, Paris, Berlin 1914–1919*, S. 305–41; B. J. Davis, *Home Fires Burning: Food, Politics, and Every Day Life in World War I*, Berlin/Chapell Hill 2000.

17 A. Offer, *The First World War: An Agrarian Interpretation*, Oxford 1989; ders., *Blockade and the Strategy of Starvation*, in: R. Chickering/S. Förster (Hrsg.), *Great War, Total War: Combat and Mobilization on the Western Front 1914–1918*, Cambridge 2000, S. 169–88; C. P. Vincent, *The Politics of Hunger: The Allied Blockade of Germany, 1915–1919*, Ohio 1985.

Exportregionen in Mittel- und Osteuropa waren aufgrund starker Produktionsausfälle bis in die späten zwanziger Jahre auf Nahrungsmiteleinfuhren angewiesen.

Auf die Versorgungsgpässe der Kriegszeit folgte eine Phase der weltweiten Überproduktion, die seit Ende der zwanziger Jahre zu einer schweren Krise auf den internationalen Agrarmärkten führte. Der rapide Verfall der Preise für fast alle gängigen Handelsgüter hatte jedoch keineswegs zur Folge, dass die Produktion gedrosselt wurde – das Gegenteil war der Fall! Viele Länder steigerten ihre landwirtschaftlichen Erträge trotz sinkender Preise in erheblichem Umfang. Es handelt dabei um ein Phänomen, das Ökonomen als eine „inverse“ Angebotsreaktion bezeichnen und das gerade für die Landwirtschaft typisch ist. Angesichts langer Produktionszyklen und geringer Faktormobilität reagieren die Anbieter nicht mit einer Drosselung ihrer Produktion, sondern sogar mit einer Steigerung, um ihre Verluste wenigstens teilweise zu kompensieren.¹⁸

Auch die internationale Arbeitsteilung kam in den späten zwanziger und dreißiger Jahren keineswegs zum Erliegen. Zeitgenössische Statistiken des Völkerbundes zeigen zwar einen Rückgang der Handelserträge infolge sinkender Preise und sich verschlechternder sektoraler *terms of trade*, nicht jedoch einen Rückgang der Handelsvolumina, die bis in die späten dreißiger Jahre fast konstant blieben.¹⁹ Einige europäische Länder wie etwa Ungarn, Dänemark oder Frankreich konnten ihre landwirtschaftlichen Ausfuhren in den dreißiger Jahren sogar vorübergehend wieder steigern. All dies spricht dafür, die Zwischenkriegszeit keineswegs pauschal als „Ende“, sondern eher als eine krisenhafte Zuspitzung von volatilen Globalisierungsprozessen zu begreifen.

Die Entwicklung der weltweiten Agrarproduktion in der Zwischenkriegszeit (1913 = 100)

	Landwirtschaft	Tierproduktion	Pflanzenproduktion
1920	87,8	88,2	88,6
1921	92,1	93,9	92,9
1922	96,9	98,0	97,7
1923	98,5	100,5	98,6
1924	102,5	105,3	101,9
1925	106,4	108,1	106,3
1926	107,1	111,2	106,1
1927	110,8	113,6	109,4
1928	113,1	116,7	111,4
1929	116,9	120,5	115,6

18 W. Henrichsmeyer/H. P. Witzke, Agrarpolitik, Bd. 1: Agrarökonomische Grundlagen, Stuttgart 1991, S. 262. Dieses Problem war auch Zeitgenossen bewusst; vgl. J. K. Galbraith/J. D. Black, The Maintenance of Agricultural Production during Depression: The Explanations Reviewed, in: Journal of Political Economy 46 (1938), S. 305-323.

19 Vgl. Daten in: International Institute of Agriculture, Les grands produits agricoles, Rom 1948.

1930	113,4	118,8	112,4
1931	114,9	119,4	113,1
1932	115,1	117,0	113,8
1933	116,9	117,5	115,5
1934	116,2	117,3	114,3
1935	115,0	116,6	113,0
1936	114,8	118,5	113,3
1937	121,0	120,9	118,7
1938	122,9	129,1	120,3

Quelle: G. Federico, *Feeding the World. An Economic History of Agriculture, 1800–2000*, Princeton/Oxford 2005, S. 234.

Eine Folge war, dass der Zugriff auf Nahrungsressourcen als erstrangige militärische, wirtschaftliche und geopolitische Aufgabe betrachtet wurde. Die zunehmende Regulierung der Märkte, die sich seit Mitte der zwanziger Jahre in den meisten europäischen Ländern beobachten lässt, war zwar auch eine Reaktion auf die weltweite Überproduktion und den dadurch ausgelösten Preisverfall, der sich mit der 1929 einsetzenden Weltwirtschaftskrise noch einmal beschleunigte. Fast alle kontinentaleuropäischen Staaten versuchten nun, die heimischen Produzenten durch hohe Importzölle und protektionistische Marktordnungen zu schützen.²⁰ Dennoch handelte es sich hierbei nicht einfach um eine Rückkehr zum klassischen Protektionismus des 19. Jahrhunderts. Es ging nicht allein darum, die Folgen des internationalen Preisverfalls abzufedern, sondern auch darum, die langfristige Versorgung mit Ernährungsgütern in einem instabilen internationalen Umfeld zu sichern.

Damit verbunden war eine politische und ideologische Neubestimmung von Raum, territorialer Ordnung und wirtschaftlichen Ressourcen, die sich in den autarkiepolitischen Bestrebungen im faschistischen Italien und der nationalsozialistischen „Lebensraum“-Ideologie radikalisierten, aber keineswegs auf diese Regime beschränkt blieben.²¹ In ganz Europa kam es in den zwanziger Jahren zu einer Renaissance neomalthusianischer Theorien, welche das Verhältnis von Bevölkerungswachstum und Nahrungsressourcen thematisierten. Nationale und globale Entwicklungen wurden dabei stets zusammen gedacht, ja sogar als komplementär begriffen. Zugleich zielten die umfassenden bevölkerungs- und ernährungswirtschaftlichen Planungen im faschistischen Europa eben nicht nur auf Konsolidierung nach innen, sondern auch auf imperiale Expansion und Entgrenzung. Ihr Anliegen war es, wirtschaftliche Ressourcen jenseits der nationalen Grenzen zu erschließen und – wie im Falle des Nationalsozialismus – innerhalb einer rassistisch bestimmten Neuordnung Europas zu strukturieren.²² Auch im Italien Mussoli-

20 M. Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe 1880–1988*, New York u. a. 1989, S. 119–211.

21 G. Corni, *Hitler and the Peasants 1930–1939*, Oxford 1990; A. Nützenadel, *Landwirtschaft, Staat und Autarkie. Agrarpolitik im faschistischen Italien 1922–1943*, Tübingen 1997.

22 Ch. Gerlach, *Krieg, Ernährung, Völkermord: Forschungen zur deutschen Vernichtungspolitik im Zweiten Welt-*

nis stand das Konzept der „inneren Kolonisation“ in enger Verbindung zur Erschließung neuer Siedlungsräume und Ernährungsressourcen in den nordafrikanischen Kolonien sowie den noch zu erobernden Gebieten eines faschistisch dominierten mediterranen Imperiums.²³

II. Die Krise der Zwischenkriegszeit und die Anfänge internationaler Ernährungspolitik

Es spricht manches dafür, Wirtschaftsnationalismus und Autarkiedenken der Zwischenkriegszeit als eine destruktive Antwort auf eine sich zunehmend globalisierende Welt zu interpretieren, wie dies Harold James vorgeschlagen hat.²⁴ Diese Interpretation übersieht jedoch, dass diese Epoche zugleich die Geburtsstunde einer neuen, international orientierten Ernährungspolitik darstellte.²⁵ Auch hier besaß der Erste Weltkrieg gleichsam eine katalysierende Wirkung. Die Versorgung mit Ernährungsgütern galt seither als politisches Problem, das die nationalen Regierungen vor neue Herausforderungen stellte, das sich zugleich jedoch den klassischen nationalstaatlichen Lösungen entzog. Amerikanische und europäische Stiftungen wie der *Commonwealth Fund* oder die *Rockefeller Foundation* stellten die Probleme internationaler Ernährungs- und Gesundheitspolitik in den Mittelpunkt ihrer Aktivität. Die schweren Hungerkrisen im nachrevolutionären Russland, denen ca. fünf Millionen Menschen zum Opfer fielen, lösten eine Welle der internationalen Solidarität aus.²⁶ Es waren vor allem die Protagonisten der Ernährungs- und Rohstoffplanung der Kriegszeit wie Herbert Hoover, seit 1920 Vorsitzender der *American Relief Association*, der norwegische Flüchtlingskommissar Fridtjof Nansen und der ehemalige Leiter der Kriegsrohstoffabteilung und spätere Außenminister Walther Rathenau, welche nun die internationalen Hilfsprogramme für Russland und Osteuropa initiierten.

Man kann dieses Engagement nicht ohne die traumatischen Erfahrungen des Ersten Weltkriegs verstehen. Denn schon im späten 19. Jahrhundert hatte es in Osteuropa, Indien oder China und Afrika immer wieder endemische Hungerkrisen mit Millionen von Toten gegeben. Diese Krisen waren, wie der Soziologe Mike Davis gezeigt hat, zwar

krieg, Hamburg 1998; S. Heim, Kalorien, Kautschuk, Karrieren. Pflanzenzüchtung und landwirtschaftliche Forschung in Kaiser-Wilhelm-Instituten 1933–1945, Göttingen 2003, S. 102–120.

23 M. Stampacchia, *Ruralizzare l'Italia! Agricoltura e bonifiche tra Mussolini e Serpieri (1928–1943)*, Mailand 2000; C. Helstosky, *Garlic and Oil: Politics and Food in Italy*, Oxford/New York 2004; A. Nützenadel, *Dictating Food. Autarchy, Food Provision and Consumer Politics in Fascist Italy 1922–1943*, in: F. Just/F. Trentmann (Hrsg.), *Food and Conflict in Europe in the Age of the Two World Wars*, Houndsmills 2006, S. 88–108.

24 H. James, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Cambridge/Mass. 2001.

25 Vgl. J. Burnett/D. J. Oddy (Hrsg.), *The Origins and Development of Food Policies in Europe*, London/New York 1994.

26 M. Borrero, *Hungry Moscow, Scarcity and Urban Society in the Russian Civil War, 1916–1921*, New York 2003; H. F. Fisher, *The Famine in Soviet Russia, 1919–1923: The Operations of the American Relief Association*, Freeport 1927; B. M. Patenaude, *The Big Show in Bololand: The American Relief Expedition to Soviet Russia in the Famine of 1921*, Stanford 2002.

ebenfalls Ausdruck globaler Entwicklungen – doch dies war nicht die Sichtweise der Zeitgenossen!²⁷ Vielmehr wurde Hunger in den Industriegesellschaften Europas und Nordamerikas um 1900 als ein Problem der Vergangenheit betrachtet, von dem allenfalls die europäische Peripherie oder aber entfernte, unterentwickelte Regionen in Asien oder Afrika noch betroffen waren. Die Rückkehr von Unterernährung, Hungerepidemien und mangelbedingten Seuchen in die Zentren Europas gehörte zu den traumatischen Erfahrungen des Ersten Weltkrieges, deren langfristige Auswirkungen gar nicht überschätzt werden können.²⁸

Eine Folge war, dass Hunger fortan nicht mehr nur als Symptom regionaler Krisen begriffen wurde, sondern als Ausdruck globaler Ungleichgewichte – oder zumindest als ein Problem, das ohne internationale Regulierung nicht zu bewältigen war. „Argentinien“ – so erklärte Friedhof Nansen im Oktober 1921 –

*verbrennt seinen Getreideüberfluss, Amerika lässt in den Speichern sein Korn verfaulen, Kanada hat mehr als zwei Millionen Tonnen Getreide übrig – und in Russland sterben Millionen vor Hunger.*²⁹

Diese globale Perspektive prägte auch die Debatten über eine Reform der internationalen Agrarmärkte, die in den zwanziger Jahren vom Völkerbund initiiert wurden und die auf den Weltwirtschaftskonferenzen zu heftigen Auseinandersetzungen führten.³⁰ Das vorrangige Ziel bestand nicht darin, die negativen Folgen der Überproduktionskrise für die Landwirte abzuwenden, sondern ein internationales System zu schaffen, das die weltweite Versorgung mit Nahrungsgütern gewährleisten sollte.³¹ Mit anderen Worten: Die in der Agrarpolitik lange Zeit dominierende Perspektive der Produzenten wurde nun durch eine stärkere Ausrichtung auf die Interessen der Konsumenten ergänzt. So kämpften die Vertreter des Völkerbundes oder des *International Labour Office* energisch gegen die zunehmende Abschottung der heimischen Märkte, die stets zu Lasten der Verbraucher ging.³²

Doch diese Forderungen zielten nicht auf eine Rückkehr zum klassischen Freihandel des 19. Jahrhunderts, der – darin waren sich die Protagonisten des „neuen Interna-

27 M. Davis, Die Geburt der Dritten Welt. Hungerkatastrophen und Massenvernichtung im imperialistischen Zeitalter, Hamburg 2004.

28 Vgl. M. Teich, Science and Food during the Great War: Britain and Germany, in: H. Kamminga/A. Cunningham (Hrsg.), The Science and Culture of Nutrition, 1840–1940, Amsterdam 1995, S. 213–234; Just/Trentmann (Hrsg.), Food and Conflict (wie Anm. 23); B. Martin/A. S. Milward (Hrsg.), Agriculture and Food Supply in the Second World War, Ostfildern 1985.

29 Zit. n. W. Eckart, Nach bestem Vermögen tatkräftige Hilfe leisten. Die Deutsche Hungerhilfe – Vorhaben und Wirkungen, in: Rupert Carola 3 (1999), S. 15–20, hier S. 16.

30 Ausführlich: League of Nations Economic and Financial Section, Report and Proceedings of the World Economic Conference held at Geneva, May 4th to 23rd, 1927, Genf 1927; E. Hantos, Die Weltwirtschafts-Konferenz. Probleme und Ergebnisse, Leipzig 1927; J. Halpin, La conférence économique internationale de 1927, in: La Société des Nations: rétrospective, Berlin/New York 1980, S. 343–57.

31 Vgl. League of Nations, Economic Committee, The Agricultural Crisis, Genf 1931.

32 F. Houillier, L'organisation internationale de l'agriculture. Les institutions agricoles internationales et l'action internationale en agriculture, Paris 1935, S. 290–91.

tionalismus“ einig – weder realistisch war noch tatsächlich in der Lage sein würde, die immer wieder auftretenden Ungleichgewichte von Angebot und Nachfrage wirkungsvoll zu beseitigen. Missernten, lange Produktionszyklen und die komplexen Bedingungen agrarischer Märkte bedürften einer umfassenden, durch internationale Verträge und Institutionen koordinierten Weltmarktordnung. So forderte etwa Arthur Salter, Leiter der Wirtschaftsabteilung des Völkerbundes, die Einrichtung eines internationalen *Food Boards*, das durch An- und Verkäufe von Nahrungsgütern Preisfluktuationen auf den Weltmärkten verhindern und regionale Versorgungsdefizite durch rasche Hilfslieferungen ausgleichen könne.³³

Eine solche Intervention erforderte freilich umfassende Daten und Prognosen über die Entwicklung auf den Märkten. Ein zentraler Aspekt war der Ausbau der weltweiten Agrar- und Ernährungsstatistik, wobei das in Rom ansässige *Institut International d'Agriculture* (IIA) eine Schlüsselrolle spielte. Gegründet im Jahre 1905 durch den amerikanischen Philanthropen und Unternehmer David Lubin, diente das Institut zunächst als eine Art Clearingstelle für die Sammlung statistischer Daten über Produktion, Handel und Konsum von Nahrungsgütern aus allen Regionen der Welt.³⁴ Zu den ambitioniertesten Projekten der Zwischenkriegszeit gehörte die Erstellung einer Weltagrarstatistik, die nun nicht mehr einzelne Ländern, sondern die gesamte Weltproduktion von Nahrungsgütern erfassen sollte.³⁵ Dieser bemerkenswerte Versuch, globales Wissen systematisch zu erfassen und verfügbar zu machen, war auch deshalb von Bedeutung, weil sich das Institut von einer Interessenvertretung der Landwirte zu einer internationalen Organisation wandelte, die eng mit dem Völkerbund und anderen sozial- und wirtschaftspolitischen Agenturen wie dem *International Labour Office* kooperierte.³⁶ Anders als vor dem Ersten Weltkrieg ging es nun nicht mehr nur darum, weltweite Marktentwicklungen für die Produzenten transparent und kalkulierbar zu machen. Vielmehr traten jetzt grundlegende Fragen der internationalen Ernährungspolitik und Marktregulierung in den Vordergrund. So gehörte das IIA in den zwanziger und dreißiger Jahren zu den wichtigsten Akteuren der Weltwirtschaftskonferenzen, verfasste zahlreiche Dossiers zur Neuordnung der Agrarmärkte und wirkte als Multiplikator für neue ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse.³⁷

33 Vgl. F. Trentmann, *Coping with Shortage: The Problem of Food Security and Global Visions of Coordination*, c. 1890s–1950, in: ders./Just (Hrsg.), *Food and Conflict* (wie Anm.23), S. 13-48; hier, S. 28-29.

34 Vgl. Houillier, *L'organisation internationale de l'agriculture* (wie Anm. 32); A. Hobson, *The International Institute of Agriculture. An Historical and Critical Analysis of its Organization, Activities, and Policies of Administration*, Berkeley 1931; A. Nützenadel, *A Green International? Food Markets and Transnational Politics (1850–1914)*, in: ders./F. Trentmann (Hrsg.) *Food and Globalization. Consumption, Markets and Politics in the Modern World*, Oxford/New York 2008 (im Druck).

35 International Institute for Agriculture, *The First World Agricultural Census (1930). A Methodological Study on the Questions Contained in the Forms Adopted for the Purposes of Census in the Various Countries*, Rom 1937.

36 Die Kooperation zwischen IIA und Völkerbund wurde 1928 auch formal beschlossen; vgl. Memorandum of Agreement between the League of Nations and the International Institute of Agriculture, 28th July 1928, in: Houillier, *L'organisation internationale* (wie Anm. 32), S. 343-44; umfassend: L. Tosi, *Alle origini della FAO. Le relazioni tra l'Istituto Internazionale di Agricoltura e la Società delle Nazioni*, Mailand 1989.

37 Ebd.; u. a. organisierte das Institut 1927 die erste internationale Getreidekonferenz in Rom.

Die Vorstellung, dass wissenschaftliche Erkenntnisse für die Lösung globaler wirtschaftlicher und sozialer Probleme fundamentale Bedeutung hatten, prägte die internationalistischen Diskussionen der zwanziger und dreißiger Jahre. Der technokratische, sozialreformerische Ansatz war gerade bei denjenigen stark ausgeprägt, die aus dem Umfeld der sich neu formierenden internationalen Stiftungen und Think Tanks stammten. Der Amerikaner Raymond B. Fosdick, der 1919/20 als stellvertretender Generalsekretär beim Völkerbund die europäische Nachkriegsordnung mitgestaltet hatte und seit 1936 als Präsident der *Rockefeller Foundation* die wohl weltweit einflussreichste Stiftung leitete, sah empirisches Wissen als wichtigste Ressource für eine Reform des globalen Wirtschaftssystems: Er betonte 1931:

*Through modern statistics we are able, in our generation, to get a complete picture of supply and demand in relation to the world's food. The field has been surveyed and the factors are known. What we need now is synthetic thinking, constructive brains, and a plan, laid down in world terms.*³⁸

Zwar war man von einem solchen Plan „in world terms“ zu diesem Zeitpunkt noch weit entfernt. Doch die *Rockefeller Foundation* unterstützte in den dreißiger Jahren erstmals agrar- und entwicklungspolitische Projekte in China, initiierte wissenschaftliche Studien zur Gelbfieber- und Malariaforschung und förderte systematisch die pflanzen genetische Forschung, die seit 1944 unter der Leitung des späteren Nobelpreisträgers Norman Borlaug in Mexico durchgeführt wurden (*Cooperative Wheat Research and Production Program*). Ziel dieser Forschungen war es, die Ernährungsprobleme in Mittel- und Südamerika durch Züchtung besonders ertragreicher und widerstandsfähiger Getreidesorten zu beseitigen.³⁹ Diese Initiativen waren auch deshalb so wichtig, weil sich hier bereits jene Verbindung von Ernährungspolitik, Technologietransfer und Entwicklungshilfe abzeichnete, welche nach 1945 die internationale Politik der Industriestaaten gegenüber der „Dritten Welt“ kennzeichnen sollte.⁴⁰

Eng verknüpft mit diesen Trends war der Aufstieg der Ernährungsforschung, die sich in den dreißiger Jahren im Grenzbereich von Medizin, Agrarwissenschaft, Biologie und Ökonomie formierte.⁴¹ Im Unterschied zur klassischen Ernährungsphysiologie ging es nicht mehr allein darum festzustellen, welche Mengen an Kohlehydraten, Eiweiß, Vitaminen und Spurenelementen für die Aufrechterhaltung elementarer körperlicher Funk-

38 R. B. Fosdick, *The Old Savage in the New Civilization*, Garden City 1931, S. 179-80.

39 D. Paarlberg/N. Borlaug: *Hunger Fighter*. Foreign Economic Development Service, Washington D. C. 1970; D. Fitzgerald, *Exporting American Agriculture: The Rockefeller Foundation in Mexico, 1943-53*, in: *Social Studies of Science* 16 (1986), S. 457-483; M. Cueto (Hrsg.), *Missionaries of Science. The Rockefeller Foundation and Latin America*, Bloomington 1994.

40 Vgl. U. Menzel, *Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie*, Hamburg 21993.

41 Vgl. D. Smith, *Nutrition Science and the two World Wars*, in: ders., *Nutrition in Britain: Science, Scientists and Politics in the Twentieth Century*. London 1997, S. 142-165; D. Simmons, 'Famine Disease': Starvation Science from Colonies to Metropole, in: Nützenadel/Trentmann (Hrsg.), *Food and Globalization* (wie Anm. 34); N. Cullather, *The Foreign Policy of the Calorie*, in: *American Historical Review* 112 (2007), S. 337-364.

tionen notwendig waren. Vielmehr wurden physiologische, soziale und ökonomische Probleme nun zunehmend in ihrem Zusammenhang betrachtet.

Bereits 1925 hatten die Gesundheitsorganisation des Völkerbundes und das Internationale Arbeitsbüro in Genf eine Serie von internationalen Ernährungsstudien initiiert. Sie sollten ein möglichst umfassendes Bild über die weltweite Lage vermitteln und zugleich Ansatzpunkte für eine internationale Ernährungspolitik des Völkerbundes liefern.⁴² Auf der Basis dieser Forschung wurde ein internationaler Mindeststandard in Höhe von 2.500 Kalorien pro Tag für körperlich arbeitende Menschen festgesetzt.⁴³ Diese Zahl war zwar unter Ernährungsphysiologen umstritten – nicht zuletzt weil die Beschränkung auf den energetischen Wert nach der Entdeckung von Vitaminen und Spurenelementen als längst überholt galt; dennoch war mit der Definition des Mindesternährungsstandards eine Meßlatte geschaffen worden, welche auch die Grundlage für internationale Hilfspolitik darstellte. Höhepunkt dieser Diskussion waren die „Recommended Dietary Allowances“, die 1941 durch das von Präsident Roosevelt eingesetzte *Food and Nutrition Board* erstellt wurden und fortan als wissenschaftlich begründetes Referenzsystem für Ernährungs- und Konsumstandards galten.

Eng verknüpft waren diese physiologischen Forschungen mit den sozialpolitischen Diskussionen über Einkommen, Lebensstandards und Ernährung, die vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise in ganz Europa starken Auftrieb erhielten. So veröffentlichte der britische Physiologe und spätere Nobelpreisträger John Boyd Orr 1936 seine bahnbrechende Studie *Food, Health and Income*, welche die Grundlage für eine sozialpolitisch ausgerichtete Ernährungswissenschaft legte.⁴⁴ Boyd Orr kam zu dem Ergebnis, dass nur gut die Hälfte der britischen Familien über das Einkommen verfügte, um sich angemessen mit Lebensmitteln zu versorgen, und mehr als ein Drittel der Bevölkerung mangelernährt war – ein Befund, der in den dreißiger Jahren auch für andere Industrieländer bestätigt wurde.⁴⁵

Vor diesem Hintergrund setzte der Völkerbund 1935 ein *Mixed Committee on Nutrition* ein. Ihm gehörten renommierte Mediziner, Ernährungswissenschaftler und Agrarexperten an, darunter auch Boyd Orr. Der Abschlußbericht des Gremiums bestätigte im wesentlichen die bereits bestehenden Analysen über weltweite Unter- und Fehlernährung, die keineswegs natürliche Ursachen habe, sondern auf das Versagen zurückzuführen sei „to adapt our economic policies and distributive systems to the increased production of

42 League of Nations, *The Problem of Nutrition*, Bd. 3: *Nutrition in Various Countries*, Genf 1936.

43 League of Nations, Health Organization, *Report on the Physiological Bases of Nutrition*, Genf 1935; vgl. auch International Labour Office, *The Workers' Standard of Living*, Genf 1938.

44 J. B. Orr, *Food, Health and Income. Report on a Survey of Diet in Relation to Income*, London 1936; vgl. auch M. Mayhew, *The 1930s Nutrition Controversy*, in: *Journal of Contemporary History* 23 (1988), S. 445-464.

45 So versprach der amerikanische Präsident Roosevelt 1937, jenem „Drittel der Nation“ zu helfen, das nach Ergebnis eingehender Studien als „mangelhaft ernährt“ betrachtet werde müsse; F. D. Roosevelt, *Second Inaugural Address*, 20th January 1937, in: *Inaugural Addresses of the Presidents of the United States: from George Washington to George W. Bush*, Washington D. C. 1989, S. 236.

wealth which progress in the scientific field had made available“.⁴⁶ Dieser Bericht gehörte nicht nur zu den wichtigsten Publikationen des Völkerbunds in den dreißiger Jahren, sondern führte auch dazu, dass bis 1938 in etwa 30 Ländern nationale Ernährungskommissionen zur Umsetzung dieser Empfehlungen gegründet wurden.⁴⁷ Nach 1940 bildeten diese Kommissionen in vielen Ländern den Nucleus für die Ernährungsplanungen und Rationierungsmaßnahmen der Kriegszeit.

Entscheidend war, dass die Debatte über Lebensstandard und Ernährung niemals nur auf die Entwicklung im eigenen Land beschränkt blieb, sondern in einen internationalen Reformdiskurs eingebettet wurde. Die große Hungerkrise, die 1943 in Westindien (1943) mehr als drei Millionen Tote forderte, löste eine Debatte über das Versagen der kolonialen Wirtschaftsordnung innerhalb des Commonwealth aus.⁴⁸ Die Entdeckung von Hunger und Unterentwicklung in den Kolonien beeinflusste maßgeblich die Debatte über Ernährungsstandards in Europa.⁴⁹

Die ernährungspolitischen Forderungen des Völkerbundes hatten auch deshalb Gewicht, weil sie Ansatzpunkte für eine internationale Konjunkturerholung nach den Jahren der Großen Depression zu liefern schienen. Alexander Loveday, Leiter der Wirtschafts- und Finanzabteilung des Völkerbundes, erkannte hier sogar einen grundsätzlichen Perspektivwechsel in der ökonomischen Diskussion, die eng mit der „keynesianischen Revolution“ der dreißiger Jahre verbunden war:

*The nutrition campaign seems to me to be of paramount importance not only on account of its immediate object [...] but on account of the influence it is likely to have on our whole economic outlook. Ever since the time of Adam Smith economic thought has centered around the art of production or the conditions of citizens as producers. The nutrition movement reflects the first serious endeavour, certainly on an international scale, to consider the economics not of production but of consumption.*⁵⁰

Es ging also nicht allein darum, individuelle Ansprüche auf ausreichende Ernährung zu gewährleisten und die Rechte des Konsumenten gegenüber dem Produzenten zu stärken. Vielmehr sollte eine Steigerung des Lebensstandards zu einer Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in den einzelnen Ländern führen und auf diesem Wege auch die internationale Konjunktur ankurbeln. Unter dem Stichwort des „Economic

46 League of Nations, Nutrition: Report of the Mixed Committee of the League of Nations on the Relation of Nutrition to Health, Agriculture, and Economic Policy, 4 Bde., Genf 1936.

47 A. L. S. Staples, The Birth of Development. How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945–1965, Kent 2006, S. 74.

48 Zur Bengalischen Hungerkrise: M. B. Tauger, Entitlement, Shortage, and the 1943 Bengal Famine: Another Look, in: Journal of Peasant Studies 31 (2003), S. 45–72; zum Zusammenhang von Dekolonisierung und internationaler Gesundheits- und Ernährungspolitik: S. Amrith, Decolonizing International Health: India and Southeast Asia, 1930–65, Houndsmill 2006.

49 M. Worboys, The Discovery of Colonial Malnutrition between the Wars, in: D. Arnold (Hrsg.), Imperial Medicine and Indigenous Societies, Manchester 1988, S. 208–225; D. Arnold, The 'Discovery' of Malnutrition and Diet in Colonial India, in: Indian Economic and Social History Review 31 (1994), S. 1–26. D. Simmons, Starvation Science From Colonies to Metropole, in: Nützenadel/Trentmann (Hrsg.), Food and Globalization (wie Anm. 34).

50 Zit. n. L. Yates, So Bold an Aim, Rom 1955, S. 41.

Appeasement“ propagierten reformorientierte Kreise des Völkerbundes eine Verbindung von keynesianisch inspirierter Nachfragepolitik und Handelsliberalisierung, die auch das internationale politische System stabilisieren könne.⁵¹ Nicht zuletzt aber sollten die Probleme der europäischen Agrarproduzenten mit ihren hohen Überschüssen auf diesem Wege gelöst werden. So könnten etwa die Menschen in Asien ihren Milchverbrauch stark erhöhen und somit dazu beitragen, die Erzeugerpreise in Europa und Nordamerika zu stabilisieren.

Drei bis dahin getrennt betrachtete Problemkreise wurden seit den späten dreißiger Jahren in engem Zusammenhang diskutiert: Erstens das Problem von Unternahrung, Einkommensentwicklung und Lebensstandards, zweitens die globale Verteilung von Ernährungsressourcen und drittens die sich verschärfende Krise der europäischen und nordamerikanischen Agrarproduktion. Diese synthetische Betrachtung spiegelt sich auch in der von dem australischen Völkerbundesdelegierten Stanley Bruce geprägten Formel einer „marriage of health to agriculture“, die nach 1945 zum offiziellen Motto der *Food and Agriculture Organization* (FAO) werden sollte.⁵²

Mit Roosevelts Proklamation der „Four Liberties“ und der *Atlantic Charter* von 1941 erhielt die internationale Debatte über Ernährung, Lebensstandard und soziale Rechte eine neue, universalistisch geprägte Dimension. Der freie Zugang zu Märkten und Ressourcen wurde verknüpft mit dem Recht auf einen gesicherten Lebensstandard, das – ganz in der amerikanischen Verfassungstradition – als individuelles Freiheitsrecht definiert wurde. „Freedom from want“ wurde nun zu einer zentralen Forderung, welche die internationale Ernährungsdebatte bis zur Verabschiedung der Menschenrechts-Charta im Jahre 1948 kennzeichnen sollte. „It will be in the field of nutrition“, so der amerikanische Physiologe Frank Boudreau 1942, „that freedom from want will first find practical expression. For all human needs our knowledge of man’s need for food is by far the most advanced.“⁵³

Zugleich begannen die westlichen Alliierten bereits während des Zweiten Weltkriegs mit den Planungen für eine umfassende Welternährungspolitik, die ein wichtiges Element für die internationale Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit darstellen sollte.⁵⁴ Neben den zahlreichen, von staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren getragenen Hilfsaktionen wurde 1945 die FAO gegründet, und es war mehr als nur ein Ausdruck personeller Kontinuität, dass die Reformer der dreißiger Jahre wie Boyd Orr, Arthur Salter, Stanley

51 League of Nations, Economic Appeasement, in: League of Nations, Official Journal, Annex no. 1681, 1937, S. 1222-1229; vgl. auch F. L. McDougall, Food and Welfare, Genf 1938, sowie S. Turnell/F. L. McDougall: *Eminence grise* of Australian Economic Diplomacy, in: Australian Economic History Review 40 (2000), S. 51-69.

52 Vgl. N. E. Dodd, The United Nations Food and Agriculture Organization, San Francisco, S. 15; R. W. Phillips, FAO: its Origins, Formation, and Evolution, 1945–1981, Rom 1981, S. 4.

53 Zit. n. Staples, The Birth of Development, (wie Anm. 47), S. 75; vgl. auch F. G. Boudreau, Proceedings of the American Philosophical Society, Vol. 87, No. 2, Symposium on Post-War Problems (16th August 1943), S. 126-132.

54 Vgl. als wichtiges Dokument: League of Nations, Economic Stability in the Post-War World: The Conditions of Prosperity after the Transition from War to Peace, Genf 1945.

Bruce oder Frank McDougall nun auch die Schlüsselpositionen in der FAO und anderen UN-Wirtschaftsorganisationen besetzten.⁵⁵

Dass die USA und Großbritannien die Debatte über internationale Ernährungspolitik bestimmten, hing jedoch nicht nur mit dem politischen und wirtschaftlichen Führungsanspruch zusammen, sondern war auch eine Folge des humanitären Einsatzes staatlicher und privater Organisationen während des Krieges und danach. Mit der Gründung des *Oxford Committee for Famine Relief* im Jahre 1942 durch den britischen Geistlichen und Philantropen Theodore Richard Milford begann eine neue Ära globalen zivilgesellschaftlichen Engagements. Das Komitee war ursprünglich gegründet worden, um das von Deutschland besetzte Griechenland mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Nach dem Zweiten Weltkrieg avancierte die Einrichtung zu einer der wichtigsten internationalen Hilfsorganisationen überhaupt.⁵⁶ Die Flüchtlings- und Wiederaufbauhilfe in Europa stand im Zentrum zahlreicher Organisationen, die meist auf alliierte Initiative entstanden. Dies galt für religiöse Stiftungen wie die US-amerikanischen *Catholic Relief Services*, die *Lutheran World Relief* oder das *American Jewish Joint Distribution Committee* ebenso wie für zivile Einrichtungen wie die *Cooperative for American Remittances to Europe* (CARE). Genannt werden müssen schließlich Einrichtungen der internationalen Staatengemeinschaft wie das *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA, gegr. 1943) oder das Kinderhilfswerk UNICEF (gegr. 1946). Viele dieser Einrichtungen verlagerten ihr Engagement nach der Bewältigung der europäischen Nachkriegsnot auf andere Regionen und Kontinente und avancierten zu globalen Akteuren der internationalen Hungerbekämpfung.⁵⁷

III. Ausblick: Internationale Ernährungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

Es würde hier zu weit führen, die Entwicklung der internationalen Ernährungspolitik der Nachkriegsepoche zu schildern, die vor dem Hintergrund der Dekolonisierung und des sich verschärfenden globalen Systemkonflikts zwischen kommunistischer und kapitalistischer Welt eine neue Dynamik entfaltete.⁵⁸ Viele der ambitionierten Programme – etwa Boyd Orrs Pläne eines *World Food Boards* zur Regulierung der internationalen Agrarmärkte – erwiesen sich schon bald als politisch nicht durchsetzbar.⁵⁹

Die Welternährungspolitik wurde in den fünfziger Jahren zunehmend durch bilaterale Hilfsprogramme der USA und anderer Agrarüberschussländer geprägt, die auf diesem

55 G. Hambidge, *Story of FAO*, New York 1955.

56 M. Black, *A Cause for Our Times: Oxfam the First 50 Years*, Oxford 1992; S. Blackburn, *Practical Visionaries: A Study of Community Aid Abroad*, Melbourne 1993.

57 A. Iriye, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley/Los Angeles/London 2002, S. 50-52.

58 Staples, *The Birth of Development* (wie Anm. 47).

59 A. L. S. Staples, *To Win the Peace: The Food and Agriculture Organization, Sir John Boyd Orr, and the World Food Board Proposals*, in: *Peace & Change* 28 (2003), S. 495-523; vgl. auch H. Friedmann, *The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the International Food Order*, in: *American Journal of Sociology* 88 (1982), S. 248-286.

Weg ihre Erzeugerpreise stabilisieren konnten. Nichtregierungsorganisationen wie die FAO spielten vor allem für die technische Beratung und die internationale Abstimmung von Hilfsprogrammen eine Rolle.⁶⁰ Ihnen fehlten jedoch die politischen und finanziellen Ressourcen, um als globale Akteure eine entscheidende Funktion auszuüben. Die westlichen Industrieländer verloren schon bald das Interesse an der FAO, die im Zuge der Dekolonialisierung immer mehr zu einem Forum für die neu gebildeten Staaten in Afrika und Asien wurde.

Ein wichtiger Grund für diesen Wandel war der rasante Aufstieg der Entwicklungspolitik, der von den Industrieländern nun als Königsweg zur Beseitigung von wirtschaftlicher Rückständigkeit, Hunger und Armut in den Ländern der „Dritten Welt“ betrachtet wurde.⁶¹ Im Mittelpunkt stand die Vorstellung, dass durch Technologie- und Kapitaltransfer eine rasche nachholende Entwicklung angestoßen werden könne. Die Entwicklungspolitik der fünfziger Jahre knüpfte bekanntlich an die einflussreichen Trends der Wachstums- und Modernisierungstheorie an, die sich als westlich-kapitalistische Alternative zum marxistischen Entwicklungsdenken anboten. Die von amerikanischen Stiftungen schon in den späten dreißiger Jahren initiierten pflanzengenetischen Forschungen, die auf eine Züchtung besonders ertragreicher und resistenter Getreidesorten zielten, wurden nun im Rahmen der „Green Revolution“-Idee in Lateinamerika, Asien und Afrika implementiert.⁶² Erst mit den großen Hungerkrisen der frühen siebziger Jahre gewann die FAO als Motor der internationalen Ernährungspolitik wieder an Gewicht.⁶³

60 M. L'Éplattenier, *Die Träger der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft*, Winterthur 1961; J. M. Jones, *The United Nations at Work: Developing Land, Forests, Oceans ... and People*, Oxford 1965; M. W. Wallerstein, *Food for War – Food for Peace: United States Food Aid in a Global Context*, Cambridge 1980; Phillips, *FAO: its Origins* (wie Anm. 52); R. B. Talbot, *FAO – WFP – WFC – IFAD. The Four World Food Agencies in Rome*, Iowa 1990.

61 C. Unger, *Investing in Modernity: Amerikanische Stiftungen in der Dritten Welt seit 1945*, in: T. Adam/S. Laessig/G. Lingelbach (Hrsg.), *Philanthropy in History. German-American Comparisons*, Stuttgart 2007 (im Druck).

62 D. Fitzgerald, *Exporting American Agriculture: The Rockefeller Foundation in Mexico, 1943–53*, in: *Social Studies of Science* 16 (1986), S. 457–483; Cueto (Hrsg.), *Missionaries of Science* (wie Anm. 39); L. R. Brown, *The Agricultural Revolution in Asia*, in: *Foreign Affairs* 46 (1968), S. 688–98; N. Cullather, *Miracles of Modernization: The Green Revolution and the Apotheosis of Technology*, in: *Diplomatic History* 28 (April 2004), S. 227–254.

63 Vgl. Ch. Gerlach, *Die Welternährungskrise 1972–1975*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 31 (2005), S. 546–585.