

Von Nahrungs- zu Ernährungshilfe

Die internationale Ernährungssicherung
vor neuen Aufgaben

Toni Meier



Von Nahrungs- zu Ernährungshilfe

**Die internationale Ernährungssicherung vor neuen
Aufgaben**

Toni Meier

Mensch und Buch Verlag
Erscheinungsjahr 2008
Berlin

Von Nahrungs- zu Ernährungshilfe

Die internationale Ernährungssicherung vor neuen Aufgaben

Die Folgen des Klimawandels sowie die steigende Nachfrage nach Agrarprodukten, bedingt durch den verstärkten Einsatz landwirtschaftlicher Energiepflanzen und einen wohlstandsorientierten Lebensmittelkonsum in aufstrebenden Schwellenländern, führen einerseits zu einer Verknappung der Nahrungshilfe, andererseits zu einem gesteigerten Nahrungshilfe-Bedarf. Diese Divergenz zu überbrücken, um die wachsende Zahl der unterernährten Menschen von derzeit 854 Millionen weltweit zu minimieren, verlangt die Reformierung der globalen Ernährungssicherungsarchitektur - einschließlich der Nahrungshilfe-Konvention.

Von Nahrungs- zu Ernährungshilfe greift, im Kontext der anstehenden Neuverhandlung der Konvention, aktuelle Entwicklungen, Meinungen und geführte Debatten umfassend und erklärend auf. Nach 40-jähriger Existenz der Konvention ist es sehr wahrscheinlich, dass im Rahmen der andauernden Doha-Verhandlungsrunde der WTO Nahrungshilfe generell neu definiert wird. Diese Neudefinition an den Bedürfnissen der Hungernden auszurichten sowie Nahrungshilfe nur als ein Mittel im Kampf gegen den Hunger zu verstehen, bestimmen wesentlich den Inhalt vorliegenden Buches.

Von Nahrungs- zu Ernährungshilfe erklärt wichtige Nahrungshilfe-betreffende Begriffe klar, verständlich und bündig. Zudem werden diese einander und in Hinblick auf aktuelle nationale sowie internationale Entwicklungen zugeordnet. Das Buch ist an alle interessierten Leser adressiert.

Toni Meier ist Diplom-Ernährungswissenschaftler (dipl. troph.) und arbeitet im Themenfeld der nachhaltigen Nahrungsproduktion und des nachhaltigen Nahrungskonsums sowie zu Fragen der Effektivität, Effizienz und Suffizienz im Ernährungssektor.

Abstract

From Food Aid towards Food Assistance

The international nutrition security faced with new tasks

Global alterations in the demand for agricultural products as well as the consequences of climate change will decrease the amount of food aid available on the one side and raise the demand for it on the other. Bridging this gap in order to minimize the number of undernourished people worldwide (currently 854 million) requires the reformation of the global nutrition security architecture - including the Food Aid Convention (FAC).

In the context of the renegotiation of the FAC, this book identifies key issues regarding the international governance of food aid. There is strong likelihood that forty years after the creation of the FAC, the role of food aid will be newly defined within the actual WTO round. This book focus on whether and to what extend the FAC and other components of the regime can meet with this new definition and what would has to be changed respectively.

Exclusive donor representation, to low minimum commitments, a lack of monitoring and enforcement capacities and further intransparency are the main critical issues of the convention. Therefore it has been criticized for not protecting the needs and rights of the vulnerable sufficiently. A multi-stakeholder approach, the integration of the human right to food and a strong linkage to the dispute resolution mechanism of the WTO are essential to base the new system (including the new FAC) upon these needs and rights of the vulnerable. Further, the human rights approach must be the common denominator of trade and farm policies to ensure visible effects of the reformation also in long term.

Toni Meier is a nutrition scientist and is working in the fields of sustainable food production / consumption and is engaged in questions regarding effectiveness, efficiency and sufficiency in the nutrition sector .

INHALT

Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Vorwort	13
Danksagung.....	15

1 EINLEITUNG..... 19

1.1 Zur Typologie des weltweiten Hungers.....21

1.1.1 Akuter Hunger 21

1.1.2 Chronischer Hunger 21

1.1.3 Versteckter Hunger 22

1.2 Hunger und Nahrungshilfe.....23

2 NAHRUNGSHILFE 25

2.1 Klassische Einteilung von Nahrungshilfe.....29

2.1.1 Notfall-Nahrungshilfe..... 29

2.1.2 Projektgebundene Nahrungshilfe..... 30

2.1.3 Programmgebundene Nahrungshilfe 31

2.2 Neueinteilung von Nahrungshilfe33

2.2.1 Humanitäre Interventionen..... 34

2.2.2 Sicherheitsnetz-Interventionen..... 34

2.2.3 Aufbau-Interventionen..... 35

2.3 Weitere Unterscheidungsparameter.....36

2.3.1 Ursprungsort..... 36

2.3.2 Bereitstellungsmodus..... 37

2.3.3 Vergabemodus..... 38

2.3.4 Lokale Aufkäufe im Vergleich zu direkten Transfers..... 40

2.3.5 Unterschiedliche Formen der Lieferbindung 44

3	GEBERPOLITIKEN VERSTEHEN	47
3.1	Nahrungshilfe-Politik und -Regime der USA	47
3.1.1	Zur Entwicklung des US-Nahrungshilfe-Regimes	47
3.1.2	US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme	51
3.1.3	Beispiele für den starken Einfluss von US-Agrarlobbygruppen auf die Bereitstellung von Nahrungshilfe	55
3.1.4	Fazit	57
3.2	Die Nahrungshilfe-Politik der Europäischen Union	58
4	INTERNATIONALE STEUERUNG VON NAHRUNGSHILFE	61
4.1	Das Unterkomitee für Überschussbeseitigung (CSSD) ...	63
4.2	Die Welthandelsorganisation (WTO)	64
	Nahrungshilfe in der Welthandelsorganisation	65
4.3	Das Welternährungsprogramm (WEP)	67
5	DIE NAHRUNGSHILFE-KONVENTION (FAC)	69
5.1	Formeller Aufbau der Konvention	70
5.2	Zur Geschichte der Konvention	70
5.3	Der Internationale Getreiderat.....	77
5.4	Das Nahrungshilfe-Komitee	79
5.5	Stärken der Konvention.....	80
5.6	Defizite der Konvention	82
5.6.1	Das Nahrungshilfe-Komitee - Gremium der Geberstaaten	84
5.6.2	Transparenz und Rechenschaftslegung mangelhaft	85
5.6.3	<i>In-loan</i> Verkauf weiterhin zulässig	86
5.6.4	Artikel IX, Absatz (b)	87
5.6.5	Monetarisierung	88
5.6.6	Gentechnisch veränderte Nahrungshilfe.....	89
5.6.7	Mangelnde Kohärenz mit internationalen Übereinkommen	91
	Das Menschenrecht auf Nahrung	92

6 WAS MUSS GESCHEHEN? 93

6.1 Neue globale Herausforderungen.....93

6.1.1 Wachsender Bedarf an Agrarprodukten 93

6.1.2 Globale Umweltveränderungen..... 96

Klimawandel und Folgen für die Nahrungsproduktion.....96

Zunahme von Naturkatastrophen.....97

6.2 Die Notwendigkeit eines neuen institutionellen Rahmens99

6.2.1 Defizite der aktuellen Nahrungssicherungsarchitektur erkennen.. 99

6.2.2 Das Agrarabkommen der WTO (AoA) 101

Safe-Box für *bona fide* Nahrungshilfe102

6.2.3 Erneuerung der aktuellen Nahrungshilfe-Konvention (FAC)..... 105

6.2.3.1 Inhaltliche Fortentwicklungen106

Aufgaben und Reichweite106

Mindestverpflichtungen beibehalten?.....107

Nahrungshilfe in Sachwerten.....107

Monetarisierung verbannen?108

Programmhilfe und in-loan Nahrungshilfe-Vergabe108

Proportionalität109

Errichtung auf internationalem Recht und Integration in die WTO110

Gentechnisch veränderte Nahrungshilfe111

Qualitätsmanagement und Transparenz als Leitprinzipien.....112

6.2.3.2 Strukturelle Fortentwicklungen113

Inklusivität aller Nahrungshilfe-Akteure113

Sitz und Schirmherrschaft.....113

6.3 Herausforderungen für den weltweit größten Nahrungshilfe-Geber – die USA114

7 FAZIT: VON NAHRUNGS- ZU ERNÄHRUNGSHILFE 117

GLOSSAR123

ANHANG127

LITERATURVERZEICHNIS133

PERSONEN- UND STICHWORTVERZEICHNIS.....145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Anzahl der unterernährten Menschen in Entwicklungsländern.....	20
Abbildung 2-1: Prozentualer Anteil von Nahrungshilfe an der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.....	26
Abbildung 2-2: FAC-Minimalverpflichtungen, Nahrungshilfe-Liefermengen und Weizenpreis im Vergleich	27
Abbildung 2-3: Nahrungshilfe nach Kategorien (1990 – 2006)	32
Abbildung 2-4: Nahrungshilfebeschaffung in Empfängerregionen - Lokaler Aufkauf und Dreiecksaufkauf.....	37
Abbildung 2-5: Nahrungshilfe nach Bereitstellungsmodus - als Schenkung (<i>in-grant</i>) oder unter konzessionären Bedingungen (<i>in-loan</i>).....	38
Abbildung 2-6: Monetarisierung (<i>sold</i>) im Gegensatz zur kostenlosen Verteilung (<i>distributed</i>) von Nahrungshilfe.....	39
Abbildung 2-7: Ursprungsort von Nahrungshilfe für Subsahara-Afrika nach Gebern	20
Abbildung 2-8: Kosten von Nahrungshilfe im Vergleich zu kommerziellen Transaktionen	42
Abbildung 3-1: US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme (1979 – 2003).....	53
Abbildung 6-1: Globale Getreideproduktion und Getreideverbrauch	94
Abbildung 6-2: Globale Lagerbestände Weizen und Rohgetreide	94
Abbildung 6-3: Agrarhandelsbilanz der am wenigsten entwickelten Länder (LDC)	96
Abbildung 6-4: Globale Entwicklung von Naturkatastrophen	98
Abbildung 6-5: Einteilung von Nahrungshilfe nach handelsverzerrenden Dimensionen.....	103
Abbildung 6-6: Nahrungshilfe in Sachwerten, Monetarisierung, Programmhilfe und <i>in-loan</i> Vergabe im Jahr 2006	110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Einteilung und Bezug unterschiedlicher Formen von Nahrungshilfe	44
Tabelle 3-1: US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme (1992 – 2002)	52
Tabelle 4-1: Organe im internationalen Nahrungshilfe-System 2007 ...	62
Tabelle 5-1: Vertreter im Internationalen Getreiderat und Nahrungshilfe-Komitee.....	79
Tabelle 6-1: Meinungsverschiedenheiten der USA und der EU bezüglich Nahrungshilfe im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde.....	105

Abkürzungsverzeichnis

AoA	Agreement of Agriculture / Agrarabkommen der WTO
ASA	American Soybean Association / US-amerikanische Sojavereinigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAP	Common Agricultural Policy / Allgemeine Agrarpolitik der EU
CCC	Commodity Credit Corporation
CCP	Committee on Commodity Problems
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Re- search / Beratergruppe für internationale Agrar- forschung
CSSD	Consultative Subcommittee on Surplus Disposal / Unterkomitee für Überschussbeseitigung der FAO
DAC / OECD	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfekomitee der OECD
DG	Direction General Generaldirektion der EU
EC	European Commission Europäische Kommission
ECOSOC	Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EWL	Entwicklungsland
FAC	Food Aid Convention / Nahrungshilfe-Konvention
FAO	Food and Agriculture Organisation / Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der VN
FAS	Foreign Agricultural Service
FIAN	Food Information and Action Network / Internationale Menschenrechtsorganisation für das Recht auf Nahrung
FSA	Farm Service Agency

GATS	General Agreement on Trade and Service / Allgemeines Handels- und Dienstleistungsabkommen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GHD	Good Humanitarian Donorship / Prinzipien und bewährte Verfahren humanitärer Geberschaft
GVO	Gentechnisch veränderter Organismus
IFPRI	International Food Research Institute / Eines der 16 internationalen Agrarforschungszentren unter CGIAR
IFEP	International Food for Education and Child Nutrition Program / Internationales Programm – Nahrung für Bildung und Kinderernährung
IGA	International Grains Agreement / Internationales Getreide-Übereinkommen
IGC	International Grains Council / Internationaler Getreiderat
IL	Industrieland
LDC	Least Developed Country / Am wenigsten entwickeltes Land
NFIDC	Net-food Importing Developing Country / Netto-nahrungsmittelimportierendes Entwicklungsland
NH	Nahrungshilfe
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NYT	New York Times
ODA	Official (bzw. Overseas) Development Assistance / Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit
ODI	Overseas Development Institute / Institut für Entwicklung Großbritanniens
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PL	United States Public Law / Öffentliches US-Recht
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operation / Erweiterte Hilfe- und Wiederaufbaumaßnahme

RTF	Right to Adequate Food / Menschenrecht auf Nahrung
SOFA	State of Food and Agriculture / Statusbericht der FAO bezüglich globaler Ernährung und Landwirtschaft
SOFI	State of Food Insecurity / Statusbericht der FAO bezüglich globaler Nahrungsunsicherheit
TRIPS	Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights / Handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
USAID	United States Agency for International Development / US-Behörde für internationale Entwicklung
USDA	United States Department of Agriculture / US-Landwirtschaftsministerium
US GAO	United States General Accounting Office / Rechnungshof der USA
WFP / WEP	World Food Programme / Welternährungsprogramm der VN
WHO	World Health Organisation / Weltgesundheitsorganisation
WISHH	World Initiative for Soy in Human Health
WTO	World Trade Organisation / Welthandelsorganisation
VN	Vereinte Nationen

Vorwort

Aus zwei Gründen greife ich gerne die Einladung des Autors Toni Meier auf, ein Vorwort für vorliegendes Buch zu verfassen. Zum einen durfte ich den Prozess der Entstehung und Durchführung der Arbeit beratend begleiten, zum zweiten schließt die Arbeit an das Thema meiner eigenen Forschungs- und Doktorarbeit an, die ich vor nahezu 30 Jahren verfasste. Toni Meier weist erneut darauf hin, dass die einst als ideal und plausibel propagierte Begründung von Nahrungshilfe, nämlich vorhandene Überschüsse zu nehmen und sie an die Hungernden und Unterernährten zu verteilen, also gleichzeitig „zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen“, so nicht zutrifft. Im Gegenteil: Damals wie heute bestimmen Geberinteressen, allen voran die des größten Nahrungshilfegebers USA, die Regeln im internationalen Nahrungshilfe regime und die Art und Umfang der bereitgestellten Nahrungshilfe. Obwohl das Instrument der Nahrungshilfe über die Jahre erheblich verfeinert wurde, haben sich herkömmliche Nahrungsmittellieferungen, die immer noch den Großteil der Nahrungshilfe ausmachen, als relativ ineffizienter und ineffektiver Beitrag zum Abbau von Hunger und Unterernährung erwiesen.

Dennoch steht außer Frage, dass es Situationen gibt, in denen zur Überlebenssicherung der von Ernährungskrisen betroffenen Bevölkerung Nahrungshilfe erforderlich ist, und dass im Zuge einer weiteren Ausweitung von Ernährungskrisen eher ein steigender Bedarf an Nahrungshilfe angenommen werden muss. Der Ablauf der bisherigen Nahrungshilfe-Konvention (FAC) und deren mögliche Neuauflage bietet die Gelegenheit, Nahrungshilfe in Zukunft stärker an Bedarfs- und Effizienzkriterien auszurichten und sie insgesamt effektiver zu gestalten.

Toni Meier erörtert in seiner vorliegenden Arbeit, wo und wie Nahrungshilfe und die zugehörige Konvention zu reformieren wären, um bisherige Mängel des internationalen Nahrungshilfe regimes zu beheben, auf neue Entwicklungen und globale Herausforderungen (Welthandel / WTO, steigende weltweite Nachfrage nach Agrarprodukten, Klimawandel, Gentechnik etc.) zu reagieren, und Nahrungshilfe stärker am Bedarf auszurichten und insgesamt effektiver zu gestalten. Die Arbeit enthält interessante Details und

gibt nützliche Hinweise für all die, die als Forscher, Praktiker oder politische Entscheidungsträger einen Beitrag zur Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung leisten wollen und/oder sollten.

Dr. Manfred Metz
Consultant for Development Planning
CODEPLAN
Berlin im März 2008

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich ganz herzlich bei Dr. sc. agr. Manfred Metz (Codeplan, Berlin) bedanken. Er stand mir während des Schreibens immer mit wichtigen Hinweisen und Ratschlägen bei-seite und hat so maßgeblich zum Gelingen dieses Buches beigetragen. Zudem gilt mein Dank Dr. habil. Peter Bachmann, Hochschuldozent der ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller Universität Jena, der mir während meines Studiums immer beratend zur Seite stand.

Da nur ein sehr geringer Teil der verwendeten Literatur in Bibliotheken verfügbar war, möchte ich folgenden Personen meinen persönlichen Dank aussprechen, da sie mich durch die Bereitstellung relevanter Materialien sehr unterstützten: Claire Gaudot (DG Development, EC), Christopher Barrett (Cornell University, USA), Stuart Clark (Foodgrains Bank, Kanada), Ilse Hahn (BMZ), Lioba Weingärtner (Ernährungshilfeexpertin), Marlis Lindecke (GTZ), Christian Frigaard Rasmussen (DG Agriculture, EC), Miriam Morath (Mitarbeiterin IGC), Klaus Klennert (InWent), Bernhard Walter (Brot für die Welt), Leonard Mizzi (DG Agriculture, EC), Amalia García-Tharn (Regierung Schweden), Tom Arnold (Concern Worldwide), Martin Büttner (WEP).

„Es kommt nicht darauf an, den Menschen der Dritten Welt mehr zu geben, sondern ihnen weniger zu stehlen.“

Jean Ziegler
(UN-Sonderberichterstatter für
das Menschenrecht auf Nahrung)

1 EINLEITUNG

Aufgrund der anhaltend hohen Zahl unterernährter Menschen von derzeit ca. 854 Millionen weltweit bleibt das Thema der Nahrungshilfe entwicklungspolitisch stark diskutiert. Jedes Jahr sterben als direkte Folge von Hunger bzw. Unterernährung durchschnittlich 10 Millionen Menschen - das sind etwa 24.000 pro Tag, ca. 18.000 davon sind Kinder¹.

Durch die Rom-Deklaration des Welternährungsgipfels 1996, die *Zahl* der Unterernährten bis 2015 auf die Hälfte derer von 1990 zu reduzieren², sowie durch die Millennium-Entwicklungsziele gestellte Forderung, den *Anteil* der Hungernden bis 2015 zu halbieren³, erhielt die internationale Gemeinschaft neuen Anstoß sich ernsthafter und resoluter mit dem Thema auseinander zusetzen. Während die Anzahl der Unterernährten in Entwicklungsländern seit 1990 relativ konstant bei ca. 850 Millionen stagnierte, hat sich deren Verhältnis zur Gesamtbevölkerung von 20% auf 17% (1990 bis 2000) in diesen Ländern verringert, resultierend aus dem Bevölkerungsanstieg von 3,9 auf 4,7 Milliarden Menschen.

In Abbildung 1-1 sind die aktuellen FAO-Projektionen bezüglich der Erreichung des Millennium-Entwicklungszieles und der Rom-Deklaration dargestellt. Dem Nahrungsunsicherheitsbericht⁴ der FAO aus dem Jahr 2006 zufolge könnte eine Halbierung des *Anteils* der Hungernden in Entwicklungsländern von 20% (1990) auf 10% (2015), d.h. auf ca. 600 Millionen, realisierbar sein (FAO, 2006a).

¹ Vgl. Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ), 2005. Die Begriffe „Hunger“ und „Unterernährung“ werden im Rahmen vorliegender Publikation synonym verwendet.

² Vgl. World Food Summit, 1996

³ Vgl. United Nations, 2006

⁴ Engl. *State of Food Insecurity (SOFI)*

Das in der Rom-Deklaration verfasste Ziel der absoluten Hungerreduzierung von ca. 800 auf 400 Millionen bliebe damit dennoch um ca. 200 Millionen Menschen verfehlt.

Zudem ist seit Mitte der 1990er Jahre der Trend zu erkennen, dass die Anzahl der Unterernährten im Durchschnitt um vier Millionen jährlich zunimmt (ebd.). Bei allen noch so positiven Prognosen ist dieser Anstieg als deutliches Warnsignal zu interpretieren, da beim Ausbleiben entsprechender Politikwechsel auf internationaler sowie nationaler Ebene die Halbierung der *Anzahl* bzw. des *Anteils* der Unterernährten in noch weitere Ferne rücken wird, als es bereits 1990 der Fall war - mit all seinen humanen, sozio-ökonomischen und ökologischen Konsequenzen.

In Anbetracht dessen, dass die heutige Weltlandwirtschaft Kapazitäten besitzt, um problemlos 12 Milliarden Menschen zu ernähren, erscheint diese Entwicklung mehr als paradox. Ernüchternd schlussfolgert der UN-Sonderberichtersteller für das Menschenrecht auf Nahrung Jean Ziegler: „Ein Kind, das heute an Hunger stirbt, wird ermordet“ (In: WAGENHOFER, 2005).

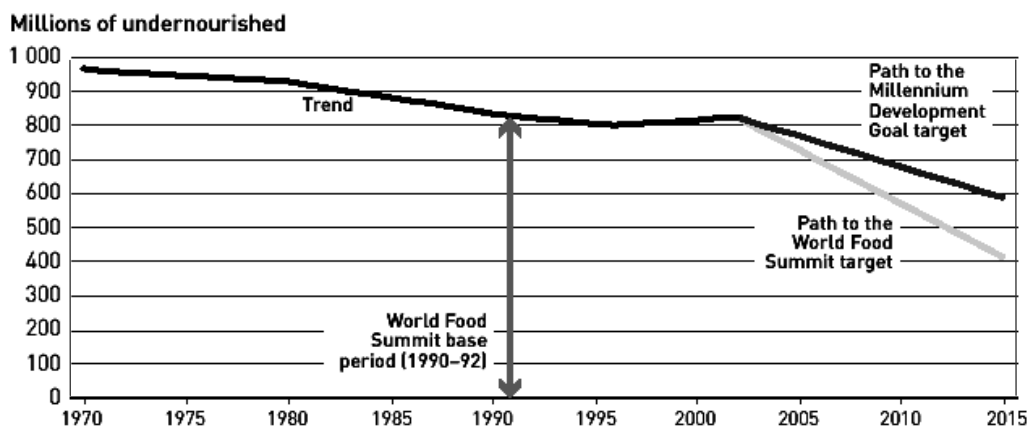


Abbildung 1-1: Anzahl der unterernährten Menschen in Entwicklungsländern (FAO, 2006a)

Gerade da Nahrungshilfe einen wesentlichen Stellenwert innerhalb der Debatte der Hungerreduzierung einnimmt, kommt der Reformierung des internationalen Ernährungssicherungsregimes eine außerordentliche Bedeutung zu. Um die Zweckmäßigkeit von Nah-

rungshilfe den Ursachen und Folgen von Hunger besser zuordnen zu können, wird im Folgenden auf die Typologie des Hungers näher eingegangen.

1.1 Zur Typologie des weltweiten Hungers

1.1.1 Akuter Hunger

Der Jahresbericht des Agrarforschungsinstituts IFPRI geht davon aus, dass 5 – 10 % des weltweiten Hungers durch Konflikte und Naturkatastrophen⁵ verursacht werden (IFPRI, 2006). Der daraus resultierende, so genannte konjunkturelle bzw. akute Hunger zog im Jahr 2005 etwa 50 Millionen Menschen in 45 Ländern in Mitleidenschaft. Nahrungshilfe ist für diese Gruppe der Hungerleidenden von entscheidender Bedeutsamkeit.

1.1.2 Chronischer Hunger

Die verbleibenden ca. 800 Millionen Menschen werden als chronisch Hungernde bezeichnet, da diese langfristig unterernährt sind. Für diesen so genannten strukturellen Hunger sind primär andauernde und wiederkehrende gesellschaftspolitische Konflikte, z.B. Landverteilungs- und Marginalisierungsprobleme, aber auch historische Gründe als Ursachen zu suchen. Die Folgen dieser strukturellen Missstände münden in einer Unterentwicklung und Verarmung vor allem des ländlichen Raums, daher sind auch hier die

⁵ In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit werden unter Konflikten nichtfriedliche Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Konfliktparteien aufgrund von politischen bzw. sozioökonomischen Disparitäten verstanden. Dagegen wird der Begriff „Katastrophen“ meistens im Sinne von Naturkatastrophen, d.h. extremen Naturereignissen (Dürren, Vulkanausbrüche, Erdbeben, Überschwemmungen) verwendet (KLEIN, 2004).

meisten chronisch Unterernährten zu finden (Task Force on Hunger, 2004). Die meisten Menschen dieser Gruppe sind Subsistenzwirtschaft betreibende Kleinbauern bzw. Kleinbäuerinnen, deren Kaufkraft bzw. Produktionsniveau nicht ausreicht, um sich ausreichend und ausgewogen mit Lebensmitteln zu versorgen. Das Hauptproblem dieser Menschen stellt nicht ein Mangel an Verfügbarkeit über Nahrungsmittel, sondern primär ein Mangel am Zugang zu Nahrungsmitteln (mangelnde Kaufkraft) dar. Diese ernährungsgefährdeten Menschen, genauer gesagt Frauen, leiden demnach unter permanenter und extremer Armut, sprich extremer Ernährungsunsicherheit.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen schätzt, dass 70% aller Hungernden weiblich sind⁶. Daher spricht man neben einer „Feminisierung der Landwirtschaft“ (FAO, 2005) auch von einer „Feminisierung des Hungers“ (Marcoux, 2001). Die Rolle der Nahrungshilfe ist für diese Gruppe aufgrund der unterschiedlichen Kontext- und Einsatzmöglichkeiten umfassend zu beurteilen und bleibt eine der schwierigsten Aufgaben.

1.1.3 Versteckter Hunger

Neben chronischem und akutem Hunger wird als dritte und größte Gruppe die des „versteckten Hungers“ (*hidden hunger*) unterschieden (Micronutrient Initiative, 2006). Diesem chronischen Mikronährstoffmangel unterliegt etwa ein Drittel der gesamten Menschheit, sprich ca. zwei Milliarden Menschen. Da die Symptome in der Regel nicht sichtbar bzw. nicht einfach zuordenbar sind, wird diese Art des Hungers als versteckter Hunger bezeichnet. Frauen treten auch in dieser Gruppe als Hauptbetroffene auf, da diese während der Schwangerschaft und bedingt durch die Menstruation einen höheren Bedarf an essentiellen Mineralstoffen und Vitaminen, zumeist Eisen, Jod, Zink, Vitamin A und Folsäure aufweisen. Aber

⁶ Kriege haben oftmals den Anteil der Männer verringert. Zudem sind viele aufgrund schlechter Lebensbedingungen in Städte gezogen, um dort Arbeit zu finden (WINDFUHR, 2005; PAASCH, 2006).

auch Kinder leiden unter verstecktem Hunger, weil diese aufgrund physiologischer Wachstumsprozesse einen erhöhten Bedarf an genannten Nährstoffen aufweisen. Mittellosigkeit, fehlendes Wissen sowie ein einseitiges Nahrungsangebot führen zu Unterversorgung vorrangig bei chronisch Hungernden, wie auch bei Menschen, die nahe der Armutsgrenze leben⁷. Auch Opfer von Naturkatastrophen und kriegerischen Konflikten können während und nach Not-situationen einem versteckten Hunger ausgesetzt sein. Besonders für diese Gruppe spielt mit Mikronährstoffen angereicherte Nahrungshilfe eine wichtige Rolle.

1.2 Hunger und Nahrungshilfe

Laut dem Ernährungs- und Landwirtschaftsbericht der FAO (2006) werden im Durchschnitt jährlich etwa 200 Millionen Menschen durch 10 Millionen Tonnen Nahrungshilfe (in Getreideäquivalenten) erreicht - 100 Millionen multilateral durch das Welternährungsprogramm (WEP), die weiteren 100 Millionen Menschen durch bilaterale Maßnahmen.

Die Hälfte bis zwei Drittel der Gesamt-Nahrungshilfe kommt dabei Opfern von Nahrungskrisen⁸ zu Gute, d.h. akut hungernden Menschen, die aufgrund von Verfügbarkeitsdefiziten Nahrungsmittel kurzfristig entbehren müssen. Der Rest wird als Nicht-Notfall-Nahrungshilfe bezeichnet. Diese wird zu etwa gleichen Anteilen auf Märkten in Empfängerländern unterhalb der üblichen Preise verkauft oder im Rahmen entwicklungsorientierter Projekte an Bedürftige vergeben. Durch diese Handhabung wird Nahrungshilfe einerseits Menschen zu Teil, die unter chronischem bzw. verstecktem

⁷ Im internationalen Vergleich wird die Armutsgrenze mit einem verfügbaren US-Dollar pro Person und Tag (in bereinigter Kaufkraftparität) angegeben (Worldbank, 2007). In die Berechnung des Armutsindex des UNDP dagegen gehen nicht nur die Kaufkraft ein (ein US-Dollar pro Person und Tag), sondern auch Maßzahlen zur Gesundheit und Bildung (Lebenserwartung zum 40. Geburtstag sowie Alphabetisierungsquote; UNDP, 2006). Zusätzlich existieren charakteristischere nationale Armutsgrenzen.

⁸ D.h. Naturkatastrophen sowie zivile und militärische Konflikte

Hunger leiden, z.B. im Rahmen von Schulspeisungs- oder Mutter-Kind-Ernährungsprogrammen, durch den freien Verkauf jedoch andererseits auch Menschen, die ihrer nicht bedürfen. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Sollte es zukünftig legitim sein, im Kontext 800 Millionen chronisch unterernährter Menschen, Nahrungshilfe an Nicht-Bedürftige zu verkaufen?
- Ist Nahrungshilfe generell ein geeignetes Mittel zur Forcierung langfristiger Entwicklungsziele?
- Wäre den in permanenter Armut lebenden chronisch unterernährten Menschen eventuell mit anderen Mitteln besser geholfen, um langfristig ihrer prekären Situation zu entweichen?

Da diese Fragen derzeit im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde der WTO und im Rahmen der Fortentwicklung der globalen Ernährungssicherung diskutiert werden, sollen diese innerhalb der folgenden Kapitel aufgegriffen und beantwortet werden.

Die methodische Vorgehensweise vorliegenden Buches beruht in Kapitel 2 auf der Analyse der unterschiedlicher Formen von Nahrungshilfe, um in Kapitel 3 deren historische Entwicklung in den USA und der EU bis zur Gegenwart zu beleuchten. Nachdem Kapitel 4 den Fokus auf wichtige internationale Nahrungshilfe-regulierende Institutionen lenkt, widmet sich Kapitel 5 der Nahrungshilfe-Konvention. Darauf aufbauend werden in Kapitel 6 „Was muss geschehen?“ mögliche Fortentwicklungen des globalen Ernährungssicherungsregimes und der Konvention diskutiert. Kapitel 7 fasst den Inhalt des Buches zusammen.

2 NAHRUNGSHILFE

Nahrungshilfe⁹ (=NH) wird im Rahmen vorliegenden Buches wie folgt definiert:

Bereitstellung von Nahrungsgütern, als Schenkung oder unter konzessionären Bedingungen, an Individuen oder Institutionen eines Empfängerlandes durch einen ausländischen Geber (BARRET/MAXWELL, 2005).

Um die aktuelle Debatte der zukünftigen Rolle von Nahrungshilfe im globalen Nahrungs- bzw. Ernährungssicherungssystem zu verstehen, bedarf es einer tiefergehenden Betrachtung der Entstehung, Entwicklung und Orientierung dieser und daran geknüpfter Politiken.

Internationale Nahrungshilfe-Lieferungen¹⁰ werden durch relativ häufige Medienberichte stärker in der Öffentlichkeit wahrgenommen, als diese tatsächlich eine Rolle spielen. In Abbildung 2-1 ist zu erkennen, dass der Anteil der Nahrungshilfe an der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) innerhalb der letzten Jahrzehnte stetig gesunken ist, von nahezu 15% im Jahr 1971 auf ca. 2% seit 1995 (ebd.). Im Jahr 2004 betrug deren Anteil an der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit 3,4 % (CLAY, 2007).

Auch im Verhältnis zur Weltagrarproduktion und zum globalen Agrargüterhandel hat internationale Nahrungshilfe an Bedeutung verloren. So machten Nahrungshilfe-Transaktionen im Zeitraum 1995 – 2000 nur noch 2% des internationalen Agrargüterhandels

⁹ In der deutschsprachigen Literatur auch als Nahrungsmittelhilfe bezeichnet.

¹⁰ Wenn nicht anders beschrieben, handelt es sich im Rahmen dieses Buches immer um internationale Nahrungshilfe.

aus, bzw. 0,15% der weltweiten Agrargüterproduktion (BARRETT/MAXWELL, 2005).

Dennoch stellt diese in bestimmten Ländern und bei bestimmten Produkten einen erheblichen Anteil der kommerziellen Exporte bzw. Importe dar. Beispielsweise verließen 20% des US-amerikanischen Weizens und 50% des US-amerikanischen entrahmten Milchpulvers als Nahrungshilfe das Land. Für die am wenigsten entwickelten Länder¹¹ (LDC) stellt Nahrungshilfe einen substantziellen Anteil an den Nahrungsimporten dar, von 1996 bis 2001 nahezu 20% (EC, 2005).

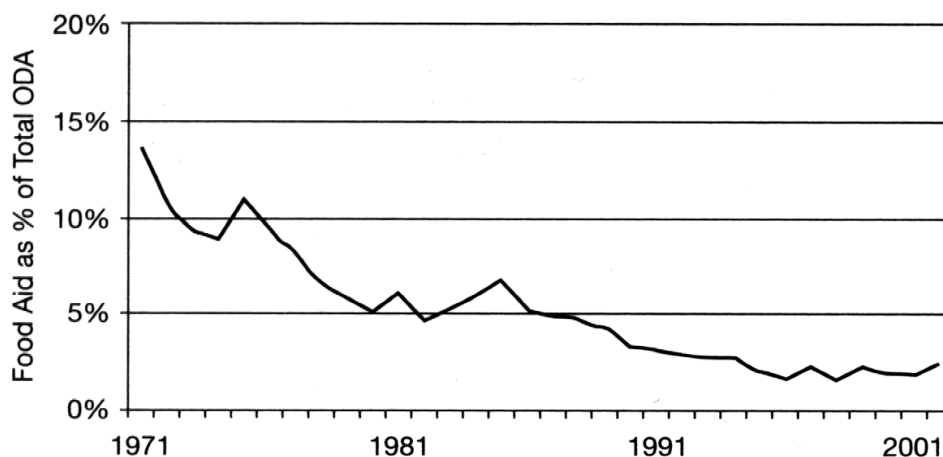


Abbildung 2-1: Prozentualer Anteil von Nahrungshilfe (*Food Aid*) an der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) (OECD/DAC, 2003)

Ungeachtet der über die letzten vier Jahrzehnte im Durchschnitt konstant gebliebenen Nahrungshilfe-Liefermengen von ca. 10,5 Millionen Tonnen (eigene Berechnung, vgl. Abbildung 2-2, gestrichelte Linie), fällt vor allem die Anti-Zyklizität der Lieferungen in Abhängigkeit zum Weltmarktweizenpreis auf (hellgraue Balken und durchgezogene Linie). Diese Angebotsabhängigkeit von Nahrungshilfe zeichnet sich dadurch aus, dass in Zeiten globaler Agrarüberschüsse und folglich niedriger Weltagrarpreise mehr als ausreichend Nahrungshilfe zur Verfügung steht. In Zeiten globaler Ange-

¹¹ Engl. *least developed countries* (vgl. Anhang A)

botknappheit und hoher Preise dagegen tun sich die Geber schwer, ihren Verpflichtungen nachzukommen, sprich ihre Mindestliefermengen zur Verfügung zu stellen. Gerade die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) sowie netto-nahrungsmittel-importierende Entwicklungsländer¹² (NFIDC) sind dabei besonders auf Nahrungshilfe angewiesen, da ihre Einnahmen bei steigenden Weltmarktpreisen in der Regel nicht ausreichen, um den Importbedarf an Nahrungsmitteln zu decken.

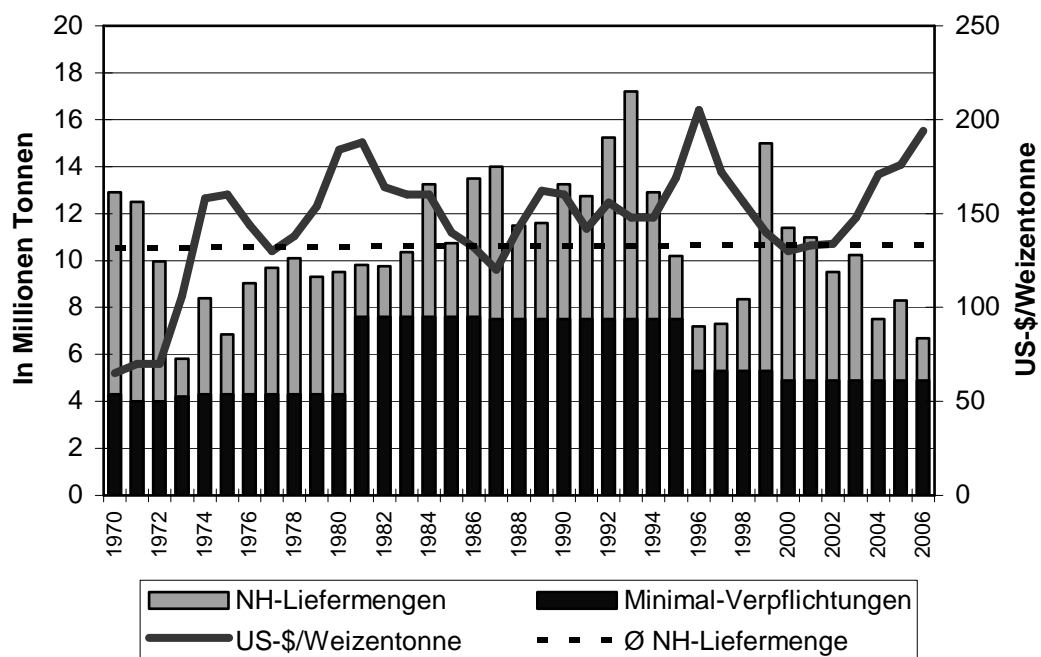


Abbildung 2-2: FAC-Minimalverpflichtungen, Nahrungshilfe (NH)-Liefermengen und Weizenpreis im Vergleich (HODDINOTT/COHEN, 2007; FAO, 2006)

Um für potentiell ernährungsgefährdete Menschen immer ausreichend Nahrungshilfe zur Verfügung zu haben, einigte sich die internationale Staatengemeinschaft während der verheerenden Hungerkatastrophe im Sahel (1973/74) auf dem Welternährungs-

¹² Engl. *net food-importing developing countries*. Alle LDCs sind in der Gruppe der NFIDCs zu finden (vgl. Anhang A)

gipfel 1974, mindestens 10 Millionen Tonnen Nahrungshilfe jährlich in Sach- oder Geldwerten¹³ zur Verfügung zu stellen.

Dennoch wurde dieser Wert nie unter einer Nahrungshilfe-Konvention (FAC) verankert (SHAW, 2001). Die aktuelle Mindestliefermenge der 1999er FAC verpflichtet die Geberstaaten, jährlich 4,9 Millionen Tonnen Nahrungshilfe bereit zu stellen (IGC, 2005).

Seit Anbeginn der Vergabe von Nahrungshilfe wurde diese für unterschiedlichste landwirtschaftliche, kommerzielle, geopolitische und humanitäre Zwecke benutzt und steht seitdem in der Kritik, als zu weit gefasste Ressource in ihrer Gesamtwirkung zu verblässen. Bereits die 1956 von Nobelpreisträger Jan Tinbergen aufgestellte Tinbergen-Regel besagt, dass eine optimale Politik jeweils ein Politikinstrument, in dem Fall das der Nahrungshilfe, für jeweils eine Aufgabe verlangt. Dennoch vermochte die Regel nichts daran zu ändern, mit dem Instrument der Nahrungshilfe weiterhin unterschiedliche Politikfelder zu bedienen.

Dessen ungeachtet, dass Nahrungshilfe weiterhin ein entscheidendes Mittel in der Außen-, Handels- und Agrarpolitik der Geberstaaten bleibt - zum Absatz von Agrarüberschüssen, zur Förderung außenwirtschaftlicher Beziehungen und zur geopolitischen Einflussnahme - zeigt sich ein allmählicher Wandel der Vergabeorientierung. Weg von bilateraler Programm-Hilfe (v.a. Weizenlieferungen) ist multilateral koordinierte Notfall-Nahrungshilfe mit einer breiteren Bereitstellung ernährungsphysiologisch ausgewogener Misch- und Zusatznahrung zur Linderung von Elend und Hunger stärker in den Fokus gerückt.

¹³ „Nahrungshilfe in Sachwerten“ (*in-kind*) meint Nahrungsgüter, die im Geberland produziert und daraufhin ins Empfängerland verschifft werden, um dort verwendet zu werden. „Nahrungshilfe in Geldwerten“ (*in-cash*) dagegen bedeutet, dass Nahrungsgüter in Überschussgebieten der Empfängerregion aufgekauft werden, um dann vor Ort als Nahrungshilfe Verwendung zu finden.

2.1 Klassische Einteilung von Nahrungshilfe

Da klassischerweise Nahrungshilfe in die drei Gruppen Notfall-Nahrungshilfe, projektgebundene und programmgebundene Nahrungshilfe aufgeteilt wird, soll an dieser Stelle kurz auf deren Unterschiede eingegangen werden. Genaue Unterscheidungskriterien variieren leicht zwischen verschiedenen Institutionen, analytische Probleme derer reflektierend, die mit den Daten Analysearbeit betreiben. Nichtsdestotrotz lässt sich folgende Richtschnur der Unterscheidungskriterien feststellen.

2.1.1 Notfall-Nahrungshilfe

Notfall-Nahrungshilfe, auch als Sofort-, humanitäre bzw. Nahrungsmittelnothilfe bezeichnet¹⁴, beschreibt unmittelbare Nahrungshilfe-Lieferungen an Opfer von Naturkatastrophen, sprich Dürren, Überschwemmungen, Wirbelstürmen etc., oder kriegerischen Auseinandersetzungen. Ziel dieser Hilfemaßnahmen ist die Versorgung der Betroffenen mit ausreichend Nahrungsmitteln, um deren Überleben und Gesundheit zu gewährleisten und akute Unterernährung zu vermeiden. Diese Art der Intervention versucht, den Schaden am Humankapital derart in Grenzen zu halten, dass Betroffene entsprechende Voraussetzungen für einen postkonfliktiven Wiederaufbau haben. Kostenlos zur Verfügung gestellt, wird sie unter den Bedürftigen multilateral durch das WEP, durch NROs und in wenigen Fällen bilateral verteilt (WEP, 2007).

Bedingt durch die starke mediale Begleitung von Naturkatastrophen und Konflikten, wird diese Form der Hilfe am stärksten mit Nahrungshilfe im Allgemeinen in Verbindung gebracht. Abbildung 2-3 zeigt, dass sich innerhalb der letzten Jahrzehnte ihr Anteil kontinuierlich erhöht hat. Im Jahr 2006 erreichte dieser 63% der

¹⁴ Engl. *emergency, humanitarian* oder *relief food aid*

Gesamt-Nahrungshilfe und umfasste damit 4,2 Millionen Tonnen (ebd.).

2.1.2 Projektgebundene Nahrungshilfe

Diese ebenfalls als Projekthilfe¹⁵ bezeichnete Nahrungshilfe-Kategorie zielt darauf ab, mittel- und längerfristige Entwicklungsprojekte zur Armutsreduzierung und Katastrophenvorsorge zu unterstützen. Im Detail können Maßnahmen zur Erhaltung bzw. zum Aufbau von Notreservelagern, Schulspeisen, *Food-for-Work* Projekten oder Ernährungszentren für Mütter und Kinder finanziert werden. In den meisten Fällen als Schenkung an Empfängerregierungen und NROs zur Verfügung gestellt, wird ein Großteil der Nahrungsmittel durch diese monetarisiert, sprich auf Binnenmärkten der Empfängerländer verkauft, um mit den so erzielten Erlösen genannte Projekte zu kofinanzieren. Im Jahr 2006 wurde 46% der Projekthilfe monetarisiert. Das Gesamtkontingent betrug im gleichen Jahr 1,6 Millionen Tonnen (vgl. Abbildung 2-3; WEP, 2007). Ein weiterer wichtiger Verteiler von projektgebundener Nahrungshilfe, der jedoch auf deren Monetarisierung vollständig verzichtet, ist das Welternährungsprogramm¹⁶ (WEP, 2007a).

¹⁵ Engl. *project food aid*

¹⁶ 2006 kanalisierte das WEP 29% bzw. 0,5 Millionen Tonnen der projektgebundenen Nahrungshilfe (WEP, 2007).

2.1.3 Programmgebundene Nahrungshilfe

Hauptsächlich unter konzessionären Bedingungen¹⁷ (*in-loan*) den Empfängerregierungen zur Verfügung gestellt, werden die Erlöse aus dem Weiterverkauf dieser Nahrungshilfe überwiegend zur Sanierung bzw. Balancierung der Empfänger-Staats Haushalte genutzt. Der Hauptgeber dieser Form, die USA, transferierten einen Großteil ihrer Nahrungshilfe unter dieser Kategorie innerhalb der letzten Jahre nach Russland und Indonesien (1999), nach Pakistan und Usbekistan (2001) und in die Ukraine (2002) – in Länder, die sich in diesen Jahren eher mit wirtschaftlichen und politischen Krisen auseinander setzen mussten, als mit Ernährungsnotlagen (OECD, 2005).

Programmgebundene Nahrungshilfe geht nahezu komplett an den Ursachen und Folgen von Nahrungsunsicherheit, sprich Hunger bzw. Unterernährung, vorbei. Deshalb steht diese, auch als Programmhilfe¹⁸ bezeichnete Form am stärksten innerhalb der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde der WTO als handelsverdrängende Ressource in der Kritik (vgl. Absatz 4.2). Bei dieser ausschließlich bilateral transferierten Nahrungshilfe, sprich von Geber- zu Empfängerregierung, sticht der höchste Grad an Wirkungslosigkeit und Transferverlusten ins Auge (CLAY et al., 1996; CIDA, 1998; AusAid, 1997; MCCCELLAND, 1997).

¹⁷ „Unter konzessionären Bedingungen“ beschreibt eine Nahrungshilfe-Vergabe, die nicht kostenlos an Empfängerregierungen erfolgt. Anstelle dessen werden die Nahrungsmittel zu reduzierten handelsüblichen Preisen an diese verkauft bzw. zu ermäßigten Exportkrediten vergeben. Zudem kann diese Vergabe an weitere Bedingungen geknüpft sein. Diese auch als Konditionalität bezeichnete Eigenschaft kann die Empfängerregierungen zur Zustimmung zu militärischen oder diplomatischen Verhandlungen, zur Einzahlung der Verkaufserlöse in Fonds zur Entwicklungsfinanzierung oder zum Kurswechsel in der Handels- bzw. Landwirtschaftspolitik verpflichten (BARRETT/ MAXWELL, 2005). Im Jahr 2006 wurden 2% bzw. 0,16 Millionen Tonnen der Gesamt-Nahrungshilfe unter konzessionären Bedingungen verkauft (WEP, 2007).

¹⁸ Engl. *programme food aid*

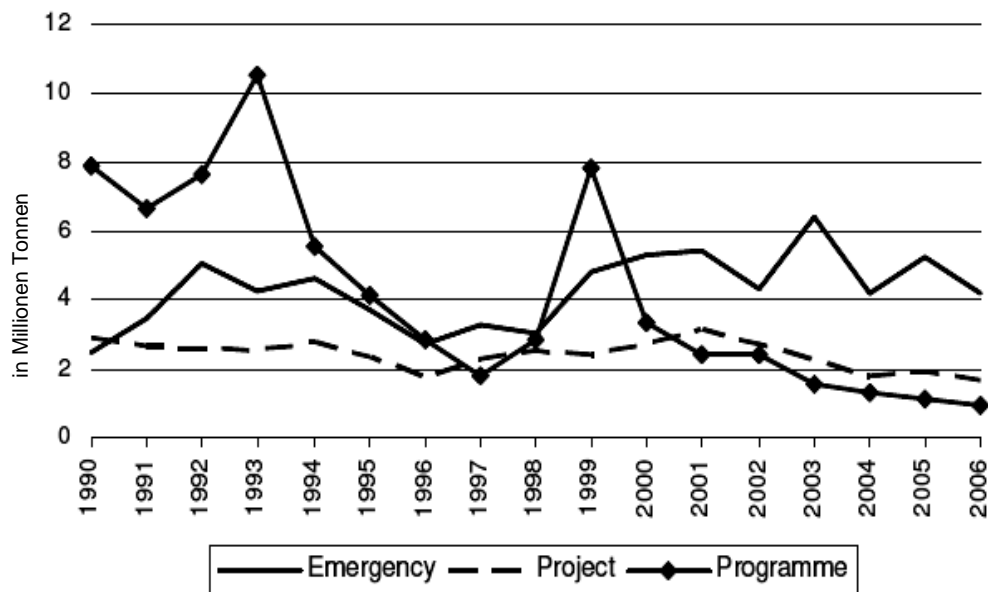


Abbildung 2-3: Nahrungshilfe nach Kategorien 1990 – 2006 (WEP, 2007)

Zusätzlich ist durch den nahezu ausschließlichen freien Verkauf der Hilfsgüter im Empfängerland (Monetarisierung) deren Rückverfolgbarkeit und Einfluss nicht erfassbar und folglich eventuelle kommerzielle Reexporte¹⁹ in Nachbarländer nicht auszuschließen. Im Jahr 2006 lag die Monetarisierungsquote dieser Form der Nahrungshilfe bei 100% (WEP, 2007).

Mit Ausnahmen in den Jahren 1993 und 1999 fiel der Anteil dieser Nahrungshilfe innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte stetig, nachdem in diesen Jahren die USA einen Großteil ihrer Agrarüberschüsse nach Russland transferierten. Im Jahr 2006 wurde ein historischer Tiefststand von 0,9 Millionen Tonnen programmgebundener Nahrungshilfe dokumentiert (vgl. Abbildung 2-3, ebd.).

Programm- und projektgebundene Nahrungshilfe werden auch als Nicht-Notfall-Nahrungshilfe²⁰ zusammengefasst.

¹⁹ Kommerzielle Reexporte von Nahrungshilfe stellen eine missbräuchliche Verwendung dieser dar (vgl. Absatz 4.2)

²⁰ Engl. *non-emergency food aid*

2.2 Neueinteilung von Nahrungshilfe

Verschiedene globale Veränderungen, aber auch Veränderungen innerhalb des Nahrungshilfe-Regimes während der letzten Jahrzehnte, haben zu einer neuen Kategorisierung von Nahrungshilfe unter Gebern, Verteilern und Empfängern geführt. Hierdurch wird versucht, ein anderes Verständnis von Nahrungshilfe zu fördern. Allen voran steht der Klimawandel und die durch diesen bedingte Naturkatastrophen, die den Einsatz von Nahrungshilfe in Sachwerten (*in-kind*) zur direkten Rettung von Menschenleben auch in Zukunft stark fordern. Im Gegensatz dazu lassen (i) der steigende Bedarf an Nahrungsgütern in Asien, vor allen in der Tierproduktion sowie (ii) der gesteigerte Bedarf von Agrargütern zur Energieerzeugung (Agrartreibstoffe) die verfügbare Menge von Nahrungshilfe in Sachwerten zurückgehen (vgl. Absatz 6.1). Diese zwei auseinanderklaffenden Tendenzen spiegeln sich in der Neukategorisierung wider.

Der Trend zeigt, dass Nahrungshilfe nicht mehr so großzügig und verschwenderisch verwendet wird wie früher. Der starke Rückgang an Programmhilfe trägt zusätzlich dazu bei, dass Nahrungshilfe gegenwärtig eher multilateral oder durch NROs kanalisiert wird, als durch bilaterale Abkommen zwischen Regierungen (WEP, 2007a). Die Neueinteilung findet demnach innerhalb der klassischen Gruppen der Not- und Projekthilfe statt und spiegelt sich in folgender Nomenklatur wider²¹:

- (1) Kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen (Humanitäre Interventionen)
- (2) Mittelfristige Stabilisierungsmaßnahmen (Sicherheitsnetz-Interventionen, PRRO²², Rehabilitierung)
- (3) Langfristige Entwicklungsmaßnahmen (Aufbau-Interventionen)

²¹ Modifiziert nach WEP (2006), BARRETT/MAXWELL (2005)

²² Engl. *Protracted Relief and Recovery Operations* (WEP, 2006)

2.2.1 Humanitäre Interventionen (kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen)

Humanitäre Intervention bzw. humanitäre Hilfe unterscheidet sich nur gering von der unter Absatz 2.1.1 beschriebenen Notfall-Nahrungshilfe²³. Sie dient der kurzfristigen Stabilisierung und versucht nach stattgefundener Bedarfsermittlung (i) mittels Nahrungshilfe in Sachwerten oder (ii) mittels mit Mikronährstoffen angereicherter Nahrungshilfe gegebene Nahrungskarenz zu kompensieren. Humanitäre Hilfe genießt innerhalb der aktuellen Debatte um die zukünftige Rolle von Nahrungshilfe und des damit verknüpften Regimes weitgehende Akzeptanz, da akut Hungernden am zweckmäßigsten mit Nahrungsmitteln geholfen werden kann (CLAY, 2000; WEP, 2003; FFP, 2003). Diese Form der Hilfe versucht, die Verfügbarkeitslücke von Nahrungsgütern kurzzeitig zu überbrücken.

Innerhalb der Doha-Verhandlungsrunde der WTO wird diese Form als am geringsten handelsverzerrend eingestuft, da humanitäre Hilfe, zielgruppenspezifisch und termingerecht verteilt, kommerzielle Warenströme in der Regel nur minimal beeinträchtigt (WTO, 2005).

2.2.2 Sicherheitsnetz-Interventionen (Vermögenswerte schützend)

Während humanitäre Interventionen darauf abzielen, kurzfristig in die Armutsfalle geratene Menschen vor absoluter Mittellosigkeit und Tod zu schützen, versuchen Sicherheitsnetz-Interventionen²⁴ potentiell gefährdete Menschen davor zu bewahren bzw. tatsächlich

²³ BARRETT und MAXWELL (2005) ordnen bereits dieser Kategorie *Food-for-Work* Interventionen zu, obwohl andere Autoren diese Maßnahme erst unter Sicherheitsnetz-Interventionen listen (vgl. OECD, 2005; JASPARS, 2006; SIMMONS, 2007). Entscheidend ist dabei letztendlich immer der Zweck der jeweiligen Maßnahme.

²⁴ Engl. *safety-net interventions* (BARRETT/MAXWELL, 2005)

Gefährdete zu rehabilitieren. Sicherheitsnetze haben somit einen präventiven bzw. wiederherstellenden Charakter, um die Verwundbarkeit gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu reduzieren und deren Vermögenswerte zu schützen. Dazu zählen neben materiellen Werten, wie Boden, Haus, Betriebs- und Produktionsmitteln, auch die Physis, sprich die Gesundheit. Aus dieser Vielfalt der zu schützenden Werte lässt sich erkennen, dass Nahrungsmittel nicht die gesamte Bandbreite der möglichen Sicherheitsnetz-Interventionen abdecken können. Weitere Ressourcen sind unbedingt nötig, um ein entsprechendes Sicherheitsnetz lückenlos zu versorgen. Nahrungshilfe ist somit für diese Art der Intervention nur bedingt zweckmäßig, jedoch in Anbetracht der Knappheit anderer Mittel durchaus nützlich. Für *Food-for-Work* Projekte zur Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zum Schutz der Umwelt (Erosions- und Entwaldungsvermeidung) ist Nahrungshilfe ein adäquates Mittel, um Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen, aufrecht zu erhalten bzw. Zusatzeinkommen zu generieren (JASPARS, 2006). Andere Elemente in Sicherheitsnetz-Interventionen, z.B. der Erhalt von Gesundheits- und Beratungsdiensten, bedürfen anderer entsprechender Mittel - in diesen Fällen Fachpersonal, Geld und Medikamente.

2.2.3 Aufbau-Interventionen (Vermögenswerte aufbauend)

Der Hauptunterschied der humanitären Hilfe und Sicherheitsnetz-Interventionen zu Aufbau-Interventionen²⁵ besteht in der Zielsetzung. Während die beiden ersteren potentiell gefährdete Bevölkerungsgruppen vor einer weiteren Verarmung unmittelbar (durch humanitäre Hilfe) bzw. andauernder (durch Sicherheitsnetz-Interventionen) bewahren, zielt letztere darauf ab, den Aufbau von Vermögenswerten zu forcieren. Vor allem *Food-for-Work* Projekte zum Aufbau der öffentlichen Infrastruktur, Installationen von Ernährungszentren für Mütter und Kinder oder Schulspeisen, stehen im Mittelpunkt der Nahrungshilfe-basierten Entwicklungsmaßnahmen.

²⁵ Engl. *cargo-net intervention*

Ob und inwieweit entwicklungsorientierte Nahrungshilfe ein geeignetes Mittel ist, um langfristige Aufbau-Interventionen zu unterstützen, muss im Einzelfall abgeklärt werden, da Nahrungshilfe unter Umständen die Erfolge von Entwicklungsvorhaben konterkarieren kann. Andere wirkungsvolle Komponenten innerhalb von Aufbau-Interventionen sind beispielsweise *Cash-for-Work* Programme, Vergabe von Kleinstkrediten, Lebensmittel- und Saatgutmarken sowie die Errichtung von stationären als auch mobilen Gesundheitsdiensten.

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass es sich auch bei dieser Neueinteilung von Nahrungshilfe um ein Modell handelt, welches versucht, den unterschiedlichen Formen von Interventionen ein bestimmtes Raster aufzulegen. Da in praxi jedoch nicht immer eindeutig feststellbar ist, ob es sich beispielsweise um ein *Food-for-Work* Projekt zum *Erhalt* bestehender oder zum *Aufbau* neuer Strukturen handelt, muss man sich der Reichweite auch dieser Kategorisierung bewusst bleiben.

2.3 Weitere Unterscheidungsparameter

Innerhalb der Nahrungshilfe-Analyse haben sich neben den in vorherigen Absätzen beschriebenen Kategorien weitere Unterscheidungsmerkmale als nützlich erwiesen. Auf diese soll an dieser Stelle eingegangen werden, da sich so die zukünftige Rolle der Nahrungshilfe-Konvention und von Nahrungshilfe im Allgemeinen besser erklären lassen.

2.3.1 Ursprungsort

Nahrungsmittel zur Verwendung als Nahrungshilfe können direkt im Geberland (direkter Transfer) oder in Überschussgebieten im Empfängerland selbst (lokaler Aufkauf) bzw. in einem Nachbarland

(Dreiecksverkauf) bezogen werden. Direkt mit dieser Einteilung verbunden, ist die Kategorie der „Nahrungshilfe in Sachwerten“ (*in-kind*) und „Nahrungshilfe in Geldwerten“ (*in-cash*). Direkte Transfers sind nur mit Nahrungshilfe in Sachwerten durchführbar, im Gegensatz zu lokalen bzw. regionalen Aufkäufen, bei denen Gelder des Gebers genutzt werden, um Nahrungsgüter in der Empfängerregion zu kaufen und anschließend vor Ort als Nahrungshilfe zu verwenden. Im Jahr 2006 wurden 38% bzw. 2,5 Millionen Tonnen der Gesamt-Nahrungshilfe ungebunden, d.h. durch Aufkäufe in Empfängerregionen, zur Verfügung gestellt (vgl. Abbildung 2-4; WEP, 2007)

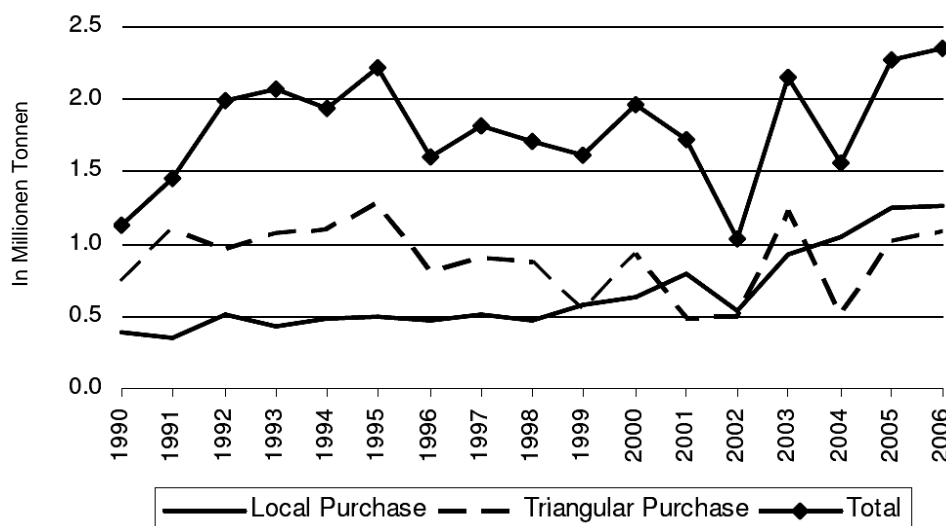


Abbildung 2-4: Nahrungshilfe-Beschaffung in Empfängerregionen - Lokaler Aufkauf (*Local Purchase*), Dreiecksverkauf (*Triangular Purchase*) und die Summe beider (*Total*) (WEP, 2007)

2.3.2 Bereitstellungsmodus

Das Gros der Nahrungshilfe wird den Empfängerländern kostenlos zur Verfügung gestellt (*in-grant*), ein geringerer Teil jedoch zu er-

mäßigsten Preisen an Empfänger (in diesen Fällen Empfängerregierungen) als Programmhilfe verkauft (*in-loan*). Im Jahr 2006 erreichte diese *in-loan* Form einen historischen Tiefstand von 0,16 Millionen Tonnen bzw. 2% der gesamten Nahrungshilfe (vgl. Abbildung 2-5; WEP, 2007).

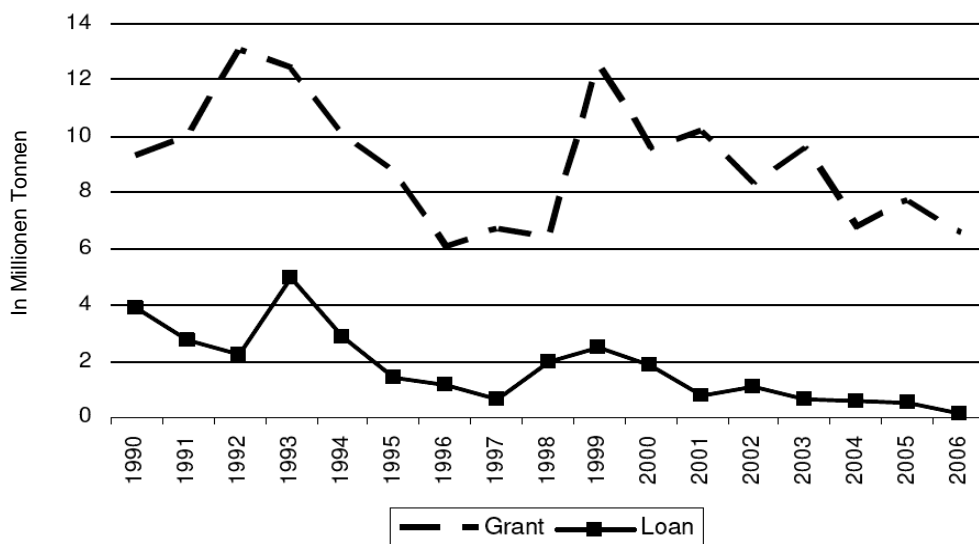


Abbildung 2-5: Nahrungshilfe nach Bereitstellungsmodus - als Schenkung (*in-grant*) oder unter konzessionären Bedingungen (*in-loan*) (WEP, 2007)

2.3.3 Vergabemodus

Nahrungshilfe kann kostenlos an Betroffene verteilt werden (nicht-monetarisierte Nahrungshilfe) oder frei auf dem Binnenmarkt des Empfängerlandes verkauft werden (Monetarisierung von Nahrungshilfe), um mit dem Erlös entsprechende Projekte finanziell zu flankieren. Im Jahr 2006 wurden 25% bzw. 1,66 Millionen Tonnen der Gesamt-Nahrungshilfe (6,7 Millionen Tonnen) in Empfängerländern verkauft (vgl. Abbildung 2-6), 46% davon als Projekthilfe und 54% als Programmhilfe (WEP, 2007).

Die Monetarisierungsspitzen in den Jahren 1992/93 und 1999 stehen für freie Verkäufe von US-Nahrungshilfe auf Märkten in Russland, die durch bilaterale Nahrungshilfe-Transfers ermöglicht

wurden. Dabei handelte es sich um *in-loan* Nahrungshilfe, welche die russische zuvor der US-Regierung unter handelsüblichen Preisen abgekauft hatte.

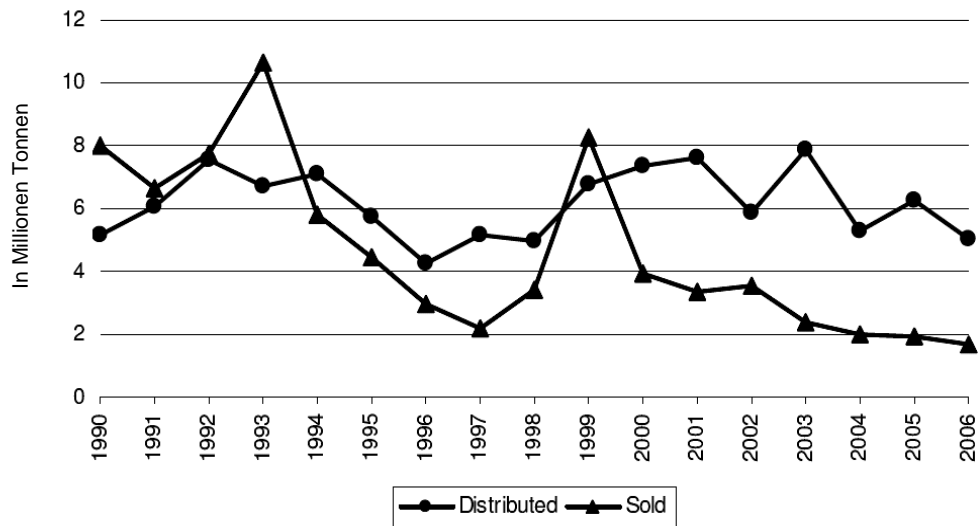
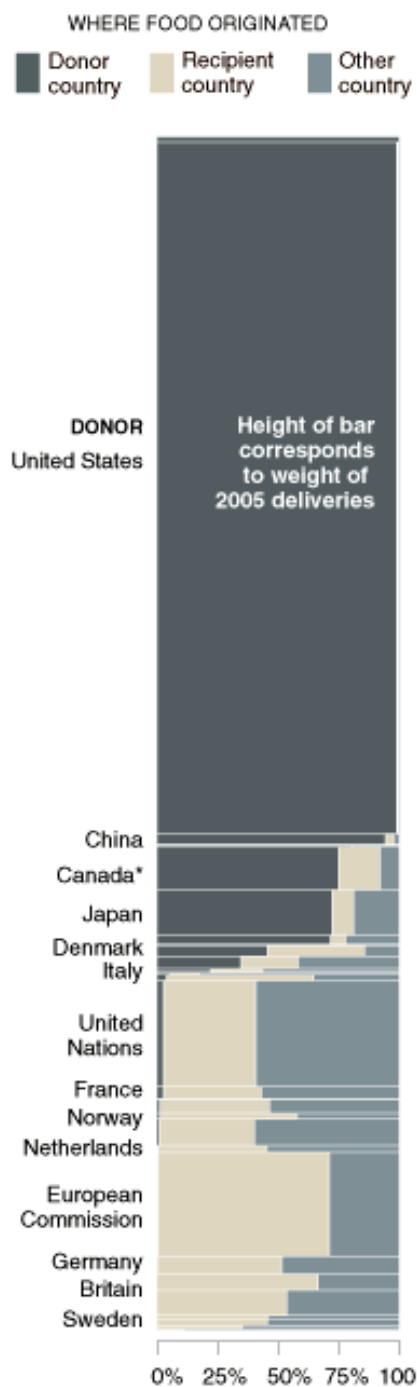


Abbildung 2-6: Monetarisierung (*sold*) im Gegensatz zur kostenlosen Verteilung (*distributed*) von Nahrungshilfe (WEP, 2007)

Im Nachfolgenden soll auf das Kriterium des Ursprungsortes näher eingegangen werden, da dieses besonders mit der Effizienz, Effektivität und Flexibilität von Nahrungshilfe korreliert, und daher einen brisanten Streitpunkt in aktuellen Debatten darstellt.

2.3.4 Lokale Aufkäufe im Vergleich zu direkten Transfers



*Canada's policy changed in late 2005 to allow more food to be purchased locally rather than shipped.

Abbildung 2-7:
Ursprungsort von NH für
Subsahara-Afrika nach
Gebern (NYT, 2007)

Abbildung 2-7 verdeutlicht anschaulich den Ursprungsort von Nahrungshilfe entsprechend Geberländern und bereitgestellten Mengen im Jahr 2005 für Subsahara-Afrika. Diese Region stellte in diesem Jahr mit 4,6 Millionen Tonnen entgegengenommener Nahrungshilfe die größte Empfängerregion weltweit dar (WEP, 2007). Dabei ist zu unterscheiden, inwieweit die Geberländer Nahrungshilfe im eigenen Land („Donor Country“ = dunkelgraue Schattierung) oder durch Aufkäufe im Empfängerland selbst („Recipient Country“ = hellgraue Schattierung) bzw. in einen Drittland („Other Country“ = graue Schattierung) generierten. Gemäß der Abbildung wurde, neben China, Kanada und Japan, das Gros der Hilfe von den USA im eigenen Land generiert (Nahrungshilfe in Sachwerten) und anschließend nach Subsahara-Afrika verschifft, während andere Geber, z.B. die Vereinten Nationen, die Europäische Kommission und Deutschland, Nahrungshilfe-Lieferungen überwiegend durch Aufkäufe im Empfängerland selbst oder in benachbarten Ländern ermöglichten (Nahrungshilfe in Geldwerten).

Bereits 1980 wurde von METZ (1980) aufgezeigt, dass der traditionelle Transfer von Nahrungshilfe aus Geberin Empfängerländer mit Risiken für die Wirtschaft in den Einsatzländern ver-

bunden sein kann. Insofern ausreichende lokale bzw. regionale Produktions- und Infrastrukturen existieren, ist es zu befürworten, Nahrungsgüter im Empfänger- oder Nachbarland zu erwerben, um durch die hiermit geschaffene Anreiz-Wirkung (*Incentive-Wirkung*) Landwirte vor Ort zu einer nachhaltigen Mehrproduktion zu ermutigen.

Inzwischen haben weitere praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Untersuchungen vielfach bewiesen, dass beim direkten Transfer ein Großteil der monetären Gesamtausgaben nicht den Empfängern zu Gute kommt, sondern aufgrund Bereitstellung, Management und Verschiffung durch Institutionen des Geberlandes auch im Geberland verbleibt (CLAY, 2005; BARRETT/ MAXWELL, 2005, OECD, 2005). Diese als gebundene oder „Nahrungshilfe mit Lieferbindung“ betitelte Form zeichnet sich daher durch hohe Effizienz- und Effektivitätsverluste²⁶ aus. Der Frage nachgehend, wie viel eines für Nahrungshilfe ausgegebenen US-Dollars letztendlich beim Empfänger ankommt, liefern wissenschaftliche Berechnungen ernüchternde Ergebnisse. Die Analyse des US-Nahrungshilfe-Programms *Section 416(b)* durch BARRETT und MAXWELL (2005) zeigt, dass lediglich 0,47 US-Dollar pro aufgewendeten US-Dollar das Einsatzland erreicht. Der Rest wurde durch Transportkosten, Schiffsfahrts- und Bereitstellungsprämien aufgezehrt und verbleibt folglich im Geberland. Auf die Gründe dieses scheinbar irrationalen Verhaltens der USA, Hilfgelder zu mehr als 50% wieder in das eigene Land zurück zu führen, geht Absatz 3.1 näher ein.

CLAY kommt in einer für die OECD im Jahr 2005 (OECD, 2005) durchgeführten Studie zu dem Ergebnis, dass der Status der Lieferbindung von Nahrungshilfe signifikant mit der Transfereffizienz korreliert.

²⁶ Effizienz (= Wirksamkeit) bzw. Transfereffizienz beziehen sich hierbei auf das Verhältnis der eingesetzten zu den tatsächlich bei den Empfängern mündenden Mitteln - im Falle fehlgeleiteter Nahrungshilfe müssen die Empfänger jedoch nicht in allen Fällen Hungernde sein. Dagegen gibt die Effektivität (= Wirkung) von Nahrungshilfe Aufschluss über die Zielgruppenfokussierung (*targeting*). Dieses Kriterium geht eher der Frage nach, wie viel der eingesetzten Nahrungshilfe tatsächlich die Hungernden erreicht.

Abbildung 2-8 fasst anschaulich die für Nahrungshilfe-Transporte aufgebracht Mehrkosten nach Hauptgebern zusammen. Die durchschnittlichen Transportmehrkosten²⁷ liegen 27% über den Kosten für vergleichbare kommerzielle Ware. Geber, die Nahrungshilfe eher ohne Lieferbindung²⁸, d.h. durch lokale Aufkäufe bzw. Dreiecksgeschäfte generieren (Schweiz, Großbritannien, Deutschland etc.), finden sich am unteren Ende der Skala wieder.

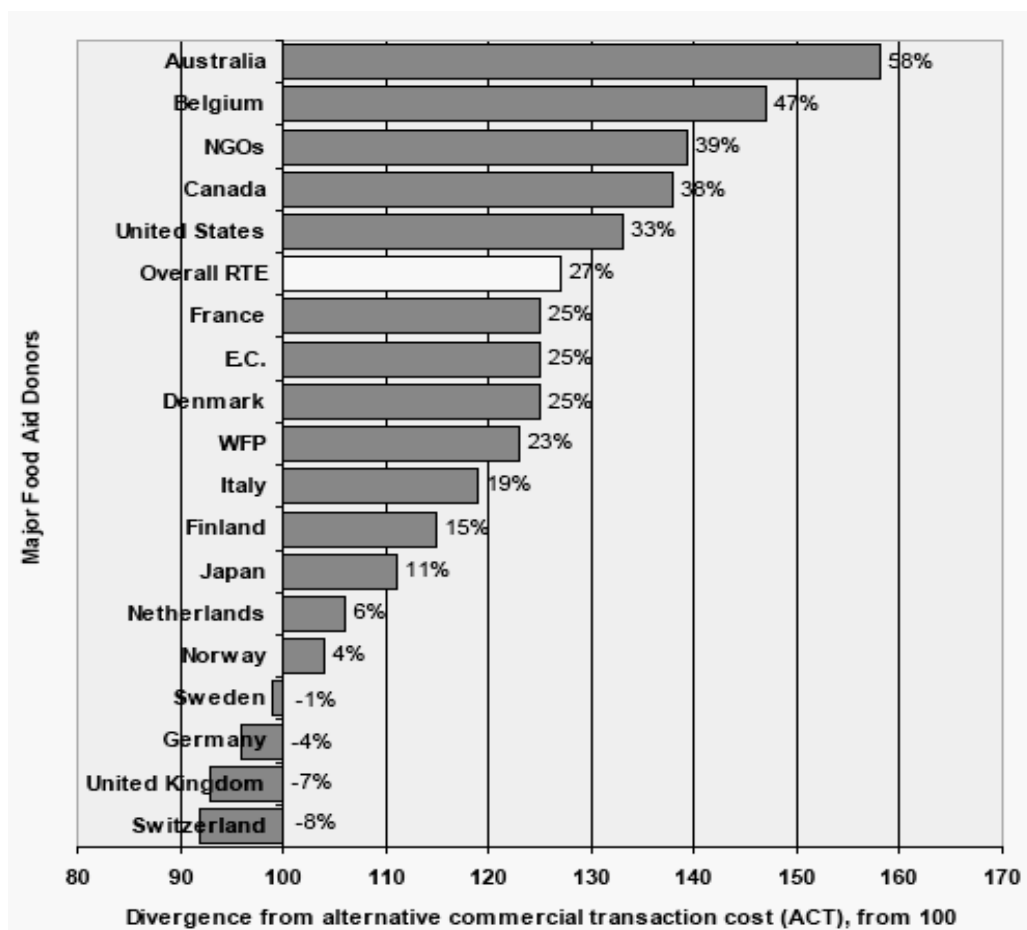


Abbildung 2-8: Kosten von Nahrungshilfe im Vergleich zu kommerziellen Transaktionen (OECD, 2005)

²⁷ Die Transportmehrkosten berechnen sich über die RTEs (*resource transfer efficiencies*).

²⁸ In der deutschsprachigen Literatur auch als „Nahrungshilfe mit Lieferaufbindung“ bezeichnet.

Diese Länder können folglich verhältnismäßig mehr Nahrungsgüter bzw. finanzielle Hilfe zur Verfügung stellen, da der finanzielle Aufwand für den Transport geringer ausfällt. Diese Betrachtungen sind von außerordentlich wichtiger Natur, da Effizienzsteigerungen des Nahrungshilfe-Transfers einen höheren Ressourceneinsatz zur direkten Armutsbekämpfung ermöglichen.

Anhand eines einfachen Rechenbeispiels soll gezeigt werden, wie viele Menschen weniger durch gebundene Nahrungshilfe erreicht werden. Ausgehend von der Annahme, dass ein Geberland, in diesem Fall die USA, fünf Millionen Tonnen gebundener Nahrungshilfe pro Jahr zur Verfügung stellt, d.h. Nahrungsgüter im Heimatland aufkauft und in die Empfängerregion verschifft, sind laut Abbildung 2-8 mit 33-%igen Transaktionsmehrkosten zu rechnen. Das bedeutet, dass der Geber mit den gleichen finanziellen Mitteln, d.h. in Geldwerten, ca. 6,65 Millionen Tonnen ungebundener Nahrungshilfe auf dem Weltmarkt bzw. der Empfängerregion hätte kaufen können. Dieses Mehr von 1,65 Millionen Tonnen entspricht im Falle von Rohweizen²⁹ einer Energie von 5,16 Billionen Kilokalorien. Mit dieser Nahrungsenergie hätten im Extremfall, d.h. beim kompletten Ausfall der normalen Versorgung, sechs Millionen Menschen zusätzlich pro Jahr versorgt werden können³⁰.

Lokale bzw. regionale Aufkäufe zeichnen sich zudem durch eine bessere Plan- und Einsetzbarkeit aus, da die Lieferzeiten in der Regel kürzer sind und so adäquater auf Schwankungen des Nahrungshilfe-Bedarfs reagiert werden kann. Das rechtzeitige Eintreffen von Hilfslieferungen, d.h. möglichst vor dem Entstehen der Nahrungslücke, bestimmt maßgeblich den Effektivitätsgrad. Zudem werden regionale Nahrungsmittel eher von den Empfängern akzeptiert, da diese in der Regel eher kulturellen und gustatorischen Anforderungen entsprechen.

²⁹ 100 Gramm Rohweizen (Korn, geschält) = 313 kcal (Nährwerttabellen, 1995)

³⁰ Bei Zugrundelegung eines minimalen Energiebedarfs von 2350 kcal pro Tag und Person (FAO, BARRETT/MAXWELL, 2005)

Da innerhalb wichtiger internationaler Nahrungshilfe-regulierender Institutionen (Nahrungshilfe-Komitee, WEP, WTO) unterschiedliche Begriffe hinsichtlich der Einteilung von Nahrungshilfe gebraucht werden, soll abschließend kurz auf deren Bezug und Gleichartigkeit eingegangen werden (vgl. Tabelle 2-1).

Einteilung nach:		
Ressource	Nahrungshilfe in Sachwerten (<i>in-kind</i>)	NH in Geldwerten (<i>in-cash</i>)
	=	=
Lieferbindung	NH mit Lieferbindung / Gebundene NH (<i>tied</i>)	NH ohne Lieferbindung / Ungebundene NH (<i>untied</i>)
	=	=
Ursprungsort	Direkter Transfer (<i>direct transfer</i>)	Lokaler Aufkauf / Dreiecksaufkauf (<i>local purchase / triangular purchase</i>)

Tabelle 2-1: Einteilung und Bezug unterschiedlicher Formen von Nahrungshilfe (NH)

2.3.5 Unterschiedliche Formen der Lieferbindung

Der ursprüngliche Begriff der Lieferbindung (*tying*) wurde maßgeblich durch die OECD Mitte der 1980er Jahre geprägt und bezog sich auf die Abhängigkeit von Entwicklungshilfegeldern von politischen oder wirtschaftlichen Zugeständnissen (JEPMA, 1991). Diese Form der Lieferbindung ist folglich auch in Bezug auf Nahrungshilfe relevant, wurde jedoch unter der 1995er Nahrungshilfe-Konvention bereits relativ strikt diszipliniert.

Dort heißt es unter Artikel VII, Absatz 2, Punkt (a):

„Die Mitglieder (des Nahrungshilfe-Komitees, Anmerkung des Autors) sollen im Besondern gewährleisten, dass die Bereitstellung von internationaler Nahrungs-

hilfe nicht direkt sowie nicht indirekt an kommerzielle Exporte landwirtschaftlicher Produkte in das Empfängerland gebunden ist“ (Übersetzung des Autors; IGC, 1995).

Die Form der Lieferbindung, die derzeit vor allem im Kontext der Doha-Verhandlungsrunde diskutiert wird, geht auf die von CLAY im Auftrag der OECD durchgeführte Studie aus dem Jahr 2005 zurück (OECD, 2005). Diese versteht unter Lieferbindung nicht die Bindung von Nahrungshilfe-Lieferungen an kommerzielle Exporte landwirtschaftlicher Güter in das gleiche Empfängerland, sondern die Bindung an den direkten Transfer einer bestimmten als Nahrungshilfe zur Verfügung gestellten Ware (z.B. gentechnisch veränderte US-Soja). BARRETT und MAXWELL (2005, S.169) sprechen hierbei sogar von „Doppelter Lieferbindung“ (*double tying*), da beim direkten Transfer dem Empfänger eben nicht nur eine bestimmte Ware, sondern diese auch von einem bestimmten Geber vorge setzt wird.

3 GEBERPOLITIKEN VERSTEHEN

3.1 Nahrungshilfe-Politik und Nahrungshilfe-Regime der USA

US-amerikanische Nahrungshilfe-Politik ist von schwerwiegender Bedeutung, da die USA die meiste Nahrungshilfe, diese zudem in ausschließlich gebundener Form (Nahrungshilfe in Sachwerten) und hauptsächlich gentechnisch modifiziert als GVO-Nahrungshilfe zur Verfügung stellen. Hinzu kommt ihr Einfluss auf die Politiken anderer Staaten – v.a. auf Kanada und Australien. Im folgenden Absatz wird ein Abriss über die Entwicklung des US-amerikanischen Nahrungshilfe-Regimes innerhalb der letzten 200 Jahre gegeben, um die Logik hinter aktuellen Entscheidungen und Tendenzen besser zu verstehen.

3.1.1 Zur Entwicklung des US-amerikanischen Nahrungshilfe-Regimes

Der Ursprung von Nahrungshilfe geht auf die USA zurück. Bereits 1812 verabschiedete der US-Kongress das erste Gesetz diesbezüglich, das „Gesetz zur Hilfe für die Bürger Venezuelas“³¹ (SHAW, 2001, S.29) - damals gedacht als Hilfsdarbietung für die Opfer von Hunger, Umweltkatastrophen und zivilen Auseinandersetzungen.

³¹ Engl. *Act for the relief of citizens of Venezuela*

Erstmals gelangten große US-Nahrungshilfe-Lieferungen nach dem Ersten Weltkrieg nach Europa. Als diese Hilfslieferungen endeten, produzierte die US-amerikanische Landwirtschaft große Überschüsse, die auf dem nationalen und internationalen Markt nicht kommerziell verkauft werden konnten. Hohe Lagerhaltungskosten für Landwirte, wirtschaftliche Depression und Preisschwankungen führten 1933 unter Präsident Roosevelt zur Verabschiedung des „landwirtschaftlichen Regulierungsgesetzes“³². Mit diesem wurde versucht, Landwirten Produktionssicherheit durch staatliche Preisstabilisierung und Produktionskontrolle zu geben. Eine erste Legitimierung der Überschussproduktion in den USA war geschaffen. Zusätzlich sorgte die 1934 gegründete Export-Import-Bank durch günstige Kredite an ausländische Regierungen und Unternehmen für den nötigen Absatz der Agrarüberschüsse.

Zudem wurde die *Commodity Credit Corporation* (CCC) zur Kontrollierung dieser Exporte aus Agrarüberschüssen gegründet. Insgesamt haben die in den 1930er Jahren durchgeführten Maßnahmen zu einer Steigerung und Stabilisierung der Einkommen der US-Landwirte geführt. Jedoch war auch ein Wachstum der Lagerbestände und Lagerhaltungskosten zu verzeichnen, da die Veräußerungen der überschüssigen Agrarprodukte auf dem internationalen Markt oder im Hilfssektor zu ineffektiv verliefen (ebd.). Trotz der immensen Divergenz zwischen Nahrungsmittelproduktion und -nachfrage im Inland versäumte es die US-Regierung, geeignete politische Maßnahmen zu treffen, um dieses Problem nachhaltig zu lösen.

Während und nach dem Zweiten Weltkrieg erfuhren US-amerikanische Nahrungshilfe-Bereitstellungen einen weiteren Schub, der tausenden Europäern die Leben rettete. Mit dem Wiederaufbau Europas startete das bisher größte Hilfsprogramm der menschlichen Geschichte. Unter diesem europäischen Wiederaufbauprogramm, besser gekannt als Marshall-Plan (1948 - 1952), wurden 13,5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt³³. Nahezu ein

³² Engl. *Agricultural Adjustment Act*

³³ Zum Vergleich: Im Jahr 2004 belief sich die Summe der unter Nahrungshilfe laufenden Leistungen auf global 3,9 Milliarden US-Dollar (CLAY, 2007).

Drittel der Hilfszahlungen erfolgte in Form von Nahrungsmitteln, Futtermitteln und Dünger. Dieses Beispiel macht deutlich, dass entsprechend hohe und differenzierte Hilfslieferungen maßgeblich zur Überbrückung von Nahrungslücken und damit zur ökonomischen Stabilität und zum Wachstum beitragen können (ebd.).

Durch die so geschaffenen Exportmärkte wurden US-amerikanische Agrarüberschüsse weiter konsolidiert. In Folge wurde 1954 das so genannte „landwirtschaftliche Handels-, Entwicklungs- und Hilfegesetz“³⁴, besser bekannt unter der Bezeichnung *PL 480*³⁵, verabschiedet. Agrarüberschüsse wurden hiermit abermals legitimiert sowie institutionalisiert (ebd.). Bis zum heutigen Tag sind die Folgen dieses Gesetzes spürbar und erklären den Standpunkt der USA hinsichtlich deren Nahrungshilfe-Politik.

Ende der 1950er Jahre entfachte sich in den USA eine heftige intellektuelle Debatte, ob und wie mit den unterschiedlichen Absichten der USA hinsichtlich Nahrungshilfe zu verfahren sei. COCHRANE (1962, S.1167) löste die Probleme der steigenden Überproduktion und Lagerhaltungskosten einerseits, sowie der Unterernährung und Hunger in Entwicklungsländern andererseits mit einer „*Marriage of Convenience*“ („Hochzeit der Annehmlichkeit“, Übersetzung des Autors) vielversprechend. Geber und Empfänger von Nahrungshilfe sollten demnach, geregelt durch bilaterale Abkommen, beidseitig Nutzen aus dem Transfer von Nahrungsmitteln aus Überschuss- in Nachfrageländer ziehen. Es stellt sich die Frage, ob beide Parteien gleichermaßen von dem Transfer profitieren, oder sich ein ungleiches Kosten-Nutzen-Verhältnis auf längere Sicht ergibt.

Der US-Politiker und damalige Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses³⁶ Harold Cooley fasste schließlich im Jahr 1959 zusammen:

³⁴ Engl. *Agricultural Trade Development Assistance Act*

³⁵ Engl. *Public Law 480*

³⁶ Engl. *House of Agricultural Committee*

„Primär sind wir daran interessiert, diese Überschüsse loszuwerden. Wir wollen, dass diese Nahrungsmittel zuerst für Dollars und dann für ausländische Währungen verkauft oder verschenkt werden“ (CARDWELL/FRIDFINNISON/ RUDE, 2006, S.2).

Um zu verstehen, warum die Initiativen in den Jahren 2005 und 2007 der Bush-Regierung, das Nahrungshilfe-Regime der USA zu reformieren, z.B. durch die Möglichkeit der lokalen Aufkäufe, im US-Kongress gescheitert sind (DUGGER, 2007), bedarf es einer genauen Betrachtung der Interesseninvolvierung von Nahrungshilfe-Profiteuren in die US-Regierung.

Im US-Landwirtschaftsausschuss existieren agrargüterspezifische Unterkomitees, die von vielfältigen Agrarvereinigungen und Agrarlobbyverbänden mit Informationen und Personal versorgt werden (RUTTAN, 1995). Diese Agrarvereinigungen und Agrarlobbyverbände üben durch die Unterkomitees einen wichtigen Einfluss auf den US-Kongress und damit auf die US-amerikanische Nahrungshilfe-Politik aus, dermaßen, dass ihre Agrarprodukte als Nahrungshilfe Verwendung finden.

Somit ist der Absatz der auf dem freien Markt befindlichen Güter gewährleistet, da eine Agrargüterknappheit simuliert wird. Die als Nahrungshilfe abgesetzten Agrargüter werden in erster Linie von der staatlich regulierten *Commodity Credit Corporation* (CCC) und der *Farm Service Agency* (FSA), beide dem US-Landwirtschaftsministerium³⁷ (USDA) unterstellt, aufgekauft. Begleitet werden diese Formen der Marktberichtigungen mit exzellenten Medienauftritten und Werbekampagnen, um mit moralischen Leitsprüchen die eigennützigen Interessen zu maskieren.

Gewachsen über mehrere Jahrzehnte findet Nahrungshilfe in den USA somit eine breite Unterstützung in der Öffentlichkeit, der Gemeinschaft der Landwirte, dem Kongress und speziellen Interessengruppen aus Agrarproduktion, Agrarhandel und Transportwesen.

³⁷ Engl. *US Department of Agriculture*

3.1.2 US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme

Sieben unterschiedliche Nahrungshilfe-Programme, die zwei verschiedenen politischen Ressorts unterstellt sind, und weitere Ausführungsorgane machen das US-amerikanische Nahrungshilfe-Regime nicht nur zum weltweit größten, sondern auch kompliziertesten überhaupt (BARRETT/MAXWELL, 2005). Das US-Landwirtschaftsministerium (USDA) und die US-Behörde für internationale Entwicklung³⁸ (USAID) stellen die beiden politischen Ressorts dar, die maßgeblich in die Politik diesbezüglich involviert sind.

Letztendlich obliegt die Koordinierung der Nahrungshilfe-Politik und der Nahrungshilfe-Programme dem ressortübergreifenden Rat der Nahrungshilfe-Politik³⁹ (FAPC), welcher vom USDA-Untersekretär für innere und äußere landwirtschaftliche Angelegenheiten⁴⁰ geführt wird. Weiterhin setzt sich dieser Rat der Nahrungshilfe-Politik aus einer Reihe von Vertretern des Amts für Management und Haushaltsplanung⁴¹ (OMB), der USAID, des Außenministeriums⁴², dem Nationalen Sicherheitsrat⁴³ und dem USDA zusammen (ebd.).

Weiterhin in das US-amerikanische Nahrungshilfe-Regime integriert ist die dem US-Verkehrsministerium⁴⁴ unterstellte US-Schiff-fahrtsbehörde⁴⁵, die vorschreibt, dass mindestens 75% aller US-Nahrungshilfe-Lieferungen unter US-Flagge zu erfolgen haben.

Im Folgenden werden alle sieben US-amerikanischen Nahrungshilfe-Programme und deren Aufgaben kurz beschrieben (vgl. Tabelle 3-1). Das Gros der US-Lieferungen wird durch die drei Titel des Gesetzes *PL 480* abgegrenzt.

³⁸ Engl. *United States Agency for International Development*

³⁹ Engl. *Food Assistance Policy Council*

⁴⁰ Engl. *USDA Under-Secretary for Farm and Foreign Agricultural Services*

⁴¹ Engl. *Office of Management and Budget*

⁴² Engl. *US-Department of State*

⁴³ Engl. *National Security Council*

⁴⁴ Engl. *US-Department for Transportation*

⁴⁵ Engl. *Maritime Administration*

Unter Titel *PL 480 I* wird so genannte Programmhilfe zusammengefasst, sprich Verkäufe von US-amerikanischen Agrargütern zu ermäßigten Preisen an Empfängerregierungen⁴⁶ (vgl. Absatz 2.1.3). Titel I-Nahrungshilfe wird durch das USDA und den *Foreign Agricultural Service* (FAS) reguliert und dient ausdrücklich der Forcierung landwirtschaftlicher, kommerzieller sowie strategischer Interessen (BARRETT/ MAXWELL, 2005). Aufgrund der stetig geringer werdenden Verwendung innerhalb der letzten Jahrzehnte hat diese Form der Hilfe insgesamt an Bedeutsamkeit verloren (vgl. Abbildung 3-1).

<i>Program</i>	<i>PL 480 Title I</i>	<i>PL 480 Title II</i>	<i>PL 480 Title III</i>	<i>Food for Progress</i>	<i>Section 416(b)</i>	<i>Bill Emerson Humanitarian Trust</i>	<i>International Food for Education and Child Nutrition</i>
Year Begun	1954	1954	1954	1985	1949	1980	2003
Managing agency	USDA	USAID	USAID	USDA	USDA	USDA	USDA
Cumulative 1992–2002 budget (US \$ billion)	\$4.38	\$9.62	\$1.34	\$1.33	\$2.41	N/A	N/A
FY 2001 Total spending (US\$ million)	\$105	\$915	\$0	\$107	\$630	N/A	N/A

Notes: N/A = not available or not applicable

Tabelle 3-1: US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme, 1992 - 2002 (USAID, International Food Assistance Report 2001; YAGER, 2002 (In: BARRETT/MAXWELL, 2005))

Im Gegensatz dazu dient Titel II-Nahrungshilfe der Hungerbewältigung und weiteren Hilfsleistungen⁴⁷. Unter dieser Kategorie wird Nahrungsmittelnot- und Projekthilfe (vgl. Absatz 2.1) subsumiert, die in Sachwerten kostenlos Empfängerregierungen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie multilateralen Organisationen (vor allem dem WEP) zur Verfügung gestellt wird. Sie dient nicht nur der direkten Elendsminderung, sondern auch der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung, einschließlich Ernährungssicherheit. Diese durch USAID regulierte Form der Nahrungshilfe

⁴⁶ Laut Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahr 1996 kann Titel I-Nahrungshilfe auch an private Körperschaften (z.B. NROs) in Empfängerländern verkauft werden (BARRETT/MAXWELL, 2005).

⁴⁷ Engl. *Famine relief and other assistance*

stellt seit Anfang der 1990er Jahre die Hauptkategorie der US-Bereitstellungen dar (vgl. Abbildung 3-1).

Unter Titel III werden so genannte „Allgemeine Maßnahmen“ zusammengefasst, die jedoch seit Ende der 1990er faktisch keine Rolle mehr spielen (vgl. Abbildung 3-1). Diese Allgemeinen Maßnahmen sahen die Verschenkung von Nahrungshilfe in Sachwerten an Empfängerregierungen vor, die diese daraufhin zur Finanzierung langfristiger Entwicklungsprojekte monetarisierten.

Das Nahrungshilfe-Programm „Nahrung für Fortschritt“ (*Food for Progress*) basiert auf dem gleichnamigen Gesetz aus dem Jahr 1985. Es umfasst kostenlose Lieferungen von Nahrungsmitteln an aufstrebende Demokratien bzw. Entwicklungsländer im Austausch für wirtschaftliche Zugeständnisse – z.B. die freie Ausbreitung von US-Agrarunternehmen im Empfängerland. Finanziert wird dieses Programm mit Mitteln aus dem Budget des Gesetzes *PL 480 Title I* oder der *Section 416(b)*.

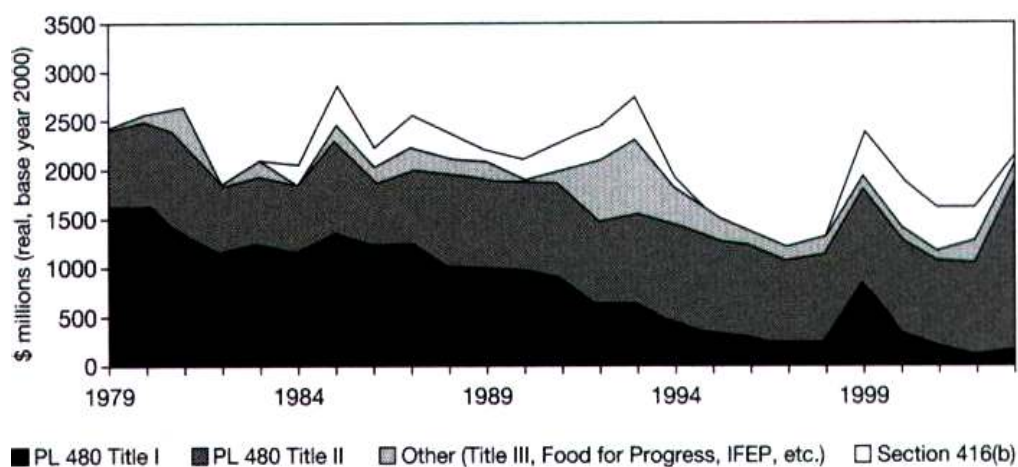


Abbildung 3-1: US-amerikanische Nahrungshilfe-Programme, 1979 – 2003 (USDA, GAO, Bureau of Economic Analysis, 2003 (In: BARRETT/MAXWELL, 2005))

Das Nahrungshilfe-Programm *Section 416(b)*⁴⁸ des Landwirtschaftsgesetzes aus dem Jahr 1949 erlaubt die kostenlose Vergabe von Agrargütern aus der *Commodity Credit Corporation* (CCC), dem Agrarüberschuss-Koordinierungsorgan des USDA, als Hilfsleistungen an Entwicklungsländer, NROs und das WEP sowie den USA freundlich gesinnten Ländern. Bei diesem Programm handelt es sich um eines der ineffektivsten Nahrungshilfe-Programme überhaupt, da es ausschließlich der Einkommensstabilisierung von US-Landwirten und der Vermeidung der Überfüllung der staatlich-kontrollierten Lagerbestände dient, sprich es ist rein geber- und angebotsfokussiert. Im Jahr 2002 signalisierte die Bush-Regierung, die Lieferungen unter diesem Programm stark einzuschränken.

Der Hilfsfonds „Bill Emerson“⁴⁹ lässt sich in die Kategorie der bedarfsfokussierten Nahrungshilfe einordnen. Eingerichtet als Nahrungsmittel-Notreserve im Jahr 1985 dient dieser der Bereitstellung von Nahrungsmitteln in Ernährungsnotlagen, sobald die Mittel anderer Programme erschöpft sind. Im Falle eines Bedarfs erlaubt dieses Gesetz dem US-Landwirtschaftsministerium (USDA), dem Hilfsfonds bis zu 500.000 Tonnen pro Jahr zu entnehmen und unter deren Programmtiteln zu verwenden. Auch die US-Entwicklungsbehörde (USAID) kann im Falle eines Auslaufens ihres Nahrungsmittelkontingents auf die Bill Emerson-Reserve zurückgreifen und unter ihrem Titel II verwenden. Somit ist dieses Programm durch seinen nachfrage- bzw. empfängerfokussierten Charakter hervorzuheben. Durch seine sehr seltene und unregelmäßige Verwendung ist es jedoch nicht von zentraler Bedeutung. Seit seiner Entstehung im Jahr 1985 bis zum Jahr 2003 wurde vom Bill Emerson Hilfsfond lediglich 10-mal Gebrauch gemacht (ebd.).

Das letzte der hier behandelten Nahrungshilfe-Programme wurde mit dem Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahr 2002 genehmigt. Mittels des „Internationalen McGovern⁵⁰- Dole Programms –

⁴⁸ *Section 416(a)*-Nahrungshilfe wird innerstaatlich verwendet, z.B. in Schulspeisenprogrammen.

⁴⁹ Engl. *Bill Emerson Humanitarian Trust*

⁵⁰ McGovern war US-Senator und Botschafter sowie maßgeblich an der Entstehung des Welternährungsprogramms (WEP) der Vereinten Nationen beteiligt.

Nahrung für Bildung und Kinderernährung“⁵¹ (IFEP) werden durch das USDA koordinierte und durch die *Commodity Credit Corporation* (CCC) aufgekaufte Agrarüberschüsse in Schulspeisen- und Mutter-Kind-Ernährungsprogrammen in Empfängerländern zur Verfügung gestellt.

3.1.3 Beispiele für den starken Einfluss von US-Agrarlobbygruppen auf die Bereitstellung von Nahrungshilfe

Folgende vier Beispiele dienen der Veranschaulichung des starken Einflusses von Agrarlobbygruppen auf das Nahrungshilfe-Regime der USA.

Beispiel 1:

Im Jahr 2001 startete die US-amerikanische Sojavereinigung⁵² (ASA) unter dem wohlklingenden Namen WISHH eine Initiative für Soja in der menschlichen Gesundheit⁵³ mit dem Ziel, die Verwendung von Sojaprodukten (v.a. Sojabohnen, Sojaöl und Sojamehl) als Nahrungshilfe und deren Akzeptanz in Empfängerländern zu fördern, um kurz- und langfristig Absatzmöglichkeiten für US-Sojaprodukte in diesen Ländern zu schaffen. In Folge stieg der Soja-Anteil in US-amerikanischen Nahrungshilfe-Lieferungen deutlich an (BARRETT/MAXWELL, 2005).

Die Initiative WISHH stellt ein entsprechendes Beispiel nicht nur für den Missbrauch von Nahrungshilfe zum Vorteil einer kleinen Interessengruppe von Landwirten und Verarbeitern dar, sondern auch für die Reichweite gentechnisch veränderter Hilfslieferungen. Der Anteil gentechnisch veränderter Soja liegt in den USA mittlerweile bei ca. 75% (vgl. Absatz 5.6.6).

⁵¹ Engl. *McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program*

⁵² Engl. *American Soybean Association*

⁵³ Engl. *World Initiative for Soy in Human Health*

Beispiel 2:

Angesichts der Tatsache, dass die US-Maiswirtschaft ca. eine Milliarde US-Dollar Verlust durch das Moratorium der EU bezüglich gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln zu verzeichnen hatte, ersuchten der US-Getreiderat und die nationale Vereinigung der Maisproduzenten⁵⁴ im Jahr 2003 Präsidenten Bush mit der Bitte, nicht nur die EU vor der WTO diesbezüglich zu verklagen, sondern auch gegen den Widerstand der Verwendung von gentechnisch veränderten Nahrungsmitteln als Nahrungshilfe vorzugehen (ebd.).

Beispiel 3:

Auf Geheiß der kalifornischen Rosinenproduzenten, die im Jahr 2003 aufgrund eines Rosinenüberangebots um ihre Einnahmen bangen mussten, kapitulierte die Entwicklungsbehörde USAID vor dem Republikaner Devin Nunes, Mitglied des Landwirtschaftsausschusses⁵⁵ und Repräsentant des kalifornischen Weinanbaugebiets San Joaquin. Dieser veranlasste, Rosinen als Nahrungshilfe-Komponente in den Irak und andere Länder zu senden. Dies geschah, obwohl keine Hilfsorganisation danach verlangt hatte (ebd.).

Beispiel 4 :

Nachdem im Jahre 2001 die Lagerbestände des US-Landwirtschaftsministeriums (USDA) bei Milchpulver⁵⁶ 500.000 Tonnen überschritten, wurde dieses in Titel II-Programme integriert und im Programm „Nahrung für Bildung und Kinderernährung“⁵⁷ verwendet. Australien und die EU sahen dadurch ihre kommerziellen Milchpulverexporte gefährdet und forderten beim Unterkomitee für Überschussbeseitigung der FAO (CSSD) eine Überprüfung des Falls (ebd., vgl. Absatz 4.1).

⁵⁴ Engl. *National Corn Growers Association*

⁵⁵ Engl. *House of Agriculture Committee*

⁵⁶ Es handelte sich dabei um entrahmtes Milchpulver (*nonfat dry milk*).

⁵⁷ Engl. *Food for Education and Child Nutrition*

3.1.4 Fazit

Die in diesem Absatz beschriebenen Tatsachen zeigen, dass die Nahrungshilfe-Politik der USA hauptsächlich geberfokussierten Aufgaben, sprich Überschussbeseitigung, Preisstabilisierung, Exportmarktförderung und geopolitischen Interessen gerecht werden musste bzw. muss. In allen diesen Bereichen hat sich Nahrungshilfe als relativ ineffektiv und unadäquat bewiesen. Um Agrarüberschüssen und volatilen Agrarpreisen gerecht zu werden, haben sich z.B. inländische Ernährungssicherungsprogramme (Schulspeisen-, Frauen-, Kinder-, und Essenmarkenprogramme etc.) sowie kommerzielle Exportförderungsprogramme als weitaus wirksamer bewährt. Sogar der Rechnungshof der USA kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass Titel I-Nahrungshilfe keinen signifikanten Effekt auf die Entwicklung langfristiger Handelsbeziehungen im Ausland hat, d.h. seiner viel beschworenen Rolle der Förderung neuer Absatzmärkte nicht gerecht wird (US GAO, 1995).

3.2 Die Nahrungshilfe-Politik der Europäischen Union

Die Europäische Gemeinschaft trat zum ersten Mal mit dem Entstehen der Nahrungshilfe-Konvention (FAC) im Jahr 1967 als Geber von Nahrungshilfe auf. Humanitäre Interessen standen schon immer stärker im Fokus westeuropäischer Nahrungshilfe-Politiken. Einem historisch bedingten Kolonialismus zugrunde liegende kulturelle und ökonomische Abhängigkeiten und die eigene Erfahrung einer Hungerkatastrophe nach dem Zweiten Weltkrieg ließen nothilfe- und entwicklungsorientierte Aufgaben zu einem zentralen Bestandteil europäischer Nahrungshilfe werden (BARRETT/MAXWELL, 2005).

In der 40-jährigen Geschichte verkaufte die EU nie Nahrungshilfe, wie dies die USA unter Titel I des Gesetzes *PL 480* praktizieren. Europäische Lieferungen verlaufen vollständig als Schenkungen (*in-grant*). Zudem stellt die EU den Hauptprotagonisten in der Förderung von regionalen und lokalen Aufkäufen von Nahrungshilfe dar (vgl. Absatz 2.3.4). Dies führt zu:

- (i) Kürzeren Lieferzeiten,
- (ii) Der Gewährleistung, dass Nahrungshilfe eher den lokalen Bedürfnissen und kulturellen Gewohnheiten der Empfänger entspricht,
- (iii) Erhöhter Kosteneffizienz in der Beschaffung und -Lieferung,
- (iv) Der Flankierung einer nachhaltigen Entwicklung hin zu mehr Ernährungssicherheit durch Stimulierung der eigenen Landwirtschaftsproduktion in Entwicklungsländern (*Incentive-Wirkung*; ebd.).

Die Verordnung 1292/96⁵⁸ des Jahres 1996 stellt den aktuellen Gesetzesrahmen der europäischen Nahrungshilfe- und Ernährungssicherungspolitik dar. Sie zielt darauf ab, Nahrungshilfe so effektiv wie möglich in Entwicklungsstrategien und Ernährungssicherungsprogramme zu integrieren. Im Zentrum der Verordnung steht eine empfängerfokussierte Vergabe der Lieferungen, die an zugrundeliegenden Problemen ansetzt, um nachhaltigere Lösungen zu ermöglichen (EU, 2006).

Allerdings sind die Mitgliedstaaten der EU im Rahmen bilateraler Nahrungshilfe-Verträge nicht einheitlicher Meinung, was die Modalitäten in der Beschaffung anbetrifft. Deutschland, Schweden und die Niederlande verstehen sich als nahezu 100-%ige Vertreter regionaler und lokaler Aufkäufe. Frankreich und Dänemark dagegen machen in ihren bilateralen Verträgen relativ selten Gebrauch dieser Beschaffungsart (ebd.), sprich sie transferieren Nahrungshilfe in Sachwerten unter relativ hohen Wirksamkeitsverlusten direkt in die Empfängerländer (vgl. Abbildung 2-8).

Von diesen Defiziten der nationalen Nahrungshilfe-Politiken abgesehen, darf bei aller Lobpreisung der Fortschrittlichkeit der europäischen Nahrungshilfe-Politik nicht vergessen werden, dass die Allgemeine Agrarpolitik (CAP) der EU durch ihren restriktiven und protektionistischen Charakter einen weitaus größeren Effekt auf Entwicklungsländer und deren Landwirtschaft ausübt. Somit erscheint die EU im Vergleich zu den USA in der Summe aus Nahrungshilfe- und Agrarpolitik weniger glänzend, da die Erfolge der europäischen Entwicklungspolitik stellenweise durch agrarpolitische Maßnahmen unterlaufen werden. Dieser Mangel an ressortübergreifender rechte-fokussierter Kohärenz zeigt sich beispielsweise am Export subventionierter europäischer Geflügelteile nach Westafrika. Dadurch werden Produktionsstrukturen in den Empfängerstaaten sowie die Rechte westafrikanischer Produzenten unterlaufen, da diese mit den billig importierten Geflügelteilen nicht konkurrieren können (MARI/BUNTZEL, 2007). Auf der anderen Seite

⁵⁸ Engl. *Council Regulation (EC) No. 1292/96 of 27 June 1996 on Food Aid Policy and Food Aid Management and Special Operations in Support of Food Security* (EC, 1996)

werden europäische Steuergelder missbraucht, um dieses Dumping zu ermöglichen, obwohl die tatsächlichen Geldgeber, sprich die europäischen Steuerzahler, nie ihre Einwilligung diesbezüglich gaben.

4 INTERNATIONALE STEUERUNG VON NAHRUNGSHILFE

Im internationalen Kontext sind maßgeblich das Nahrungshilfe-Komitee (vgl. Absatz 5.4), das Agrarkomitee der WTO und das beratende Unterkomitee für Überschussbeseitigung der FAO (CSSD) damit beauftragt, Nahrungshilfe-relevante Fragestellungen zu erörtern und in entsprechende Politiken umzusetzen.

Zudem existieren weitere Institutionen, die in die internationale Nahrungshilfe-Sphäre hineinragen. Tabelle 4-1 gibt diesbezüglich einen aktuellen Überblick, einschließlich beheimateter Organisation, zugehörigem Aufgabenbereich und Gründungsjahr.

Da keines dieser im Bereich der Nahrungshilfe agierenden Organe die Hauptverantwortung über die Steuerung von internationaler Nahrungshilfe innehat, sondern alle Organe eher mit Teilaufgaben diesbezüglich betraut sind, birgt die jetzige Konstellation Gefahr, dass aus „*everybody's business*“ „*nobody's business*“ wird (SHAW/CLAY, 1997, S.4). Deren Arbeit ist in der Summe ineffizient, inkohärent und unkoordiniert, und das führt zusätzlich zu konfliktträchtigen Situationen (ebd.).

Organ	Gründungs- jahr	Orga- nisation	Mandat
UN International Children's Emergency Fund (UNICEF)	1946	VN	Ist mitverantwortlich für Nahrungshilfe (NH) für Kinder
UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)	1950	VN	Ist mitverantwortlich für NH für Flüchtlinge
Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (CSSD)	1954	VN	Überwacht internationale NH-Transfers und versucht handelsverzerrende Effekte von NH zu verhindern
Welternährungsprogramm (WEP)	1961	VN	Stellt den größten multilateralen Verteiler von NH dar
FAO Committee on World Food Security (CFS)	1974	VN	Diskutiert NH im Kontext der weltweiten Ernährungssicherheit
Standing Committee on Nutrition (SCN)	1977	VN	Vereint VN-Institutionen (FAO, IFAD, WEP etc.), um die Ernährung in EWL zu verbessern
Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC)	1961	OECD	Erörtert NH-relevante Fragen
Nahrungshilfe-Komitee (Food Aid Committee)	1967	IGC	Erlässt Nahrungshilfe-Konvention (FAC)
Agrarkomitee (Committee of Agriculture)	1994	WTO	Erarbeitet das internationale Agrarabkommen (AoA) einschließlich NH-Reglementierungen

Tabelle 4-1: Organe im internationalen Nahrungshilfe-System (NH = Nahrungshilfe, 2007)

In den folgenden drei Absätzen werden die Rollen des CSSD, der WTO (Agrarkomitee) und des Welternährungsprogramms (WEP) aufgrund ihrer bedeutsamen Nahrungshilfe-regulierenden Funktionen beschrieben, um anschließend in Kapitel 5 näher auf die Nahrungshilfe-Konvention einzugehen.

4.1 Das beratende Unterkomitee für Überschussbeseitigung (CSSD)

Das beratende Unterkomitee für Überschussbeseitigung⁵⁹ der FAO (CSSD) wurde 1954 im Zuge des US-Gesetzes *PL 480* mit der Aufgabe gegründet, die Beseitigung von Agrarüberschüssen als Nahrungshilfe zu dokumentieren und sicherzustellen, dass die Lieferungen den kommerziellen Handel nicht beeinträchtigen.

Im CSSD sind 41 Mitgliedstaaten, allesamt Geber- und Empfängerstaaten, vertreten sowie 16 weitere Staaten und sieben internationale Organisationen, die jedoch nur einen Beobachterstatus innehaben. Die Hauptaufgabe des CSSD orientiert sich an der Einhaltung der so genannten „Marktüblichen Nachfragen“⁶⁰ (UMRs), d.h. es versucht zu gewährleisten, dass Nahrungshilfe-Lieferungen die marktübliche Nachfrage nach importierten Nahrungsgütern in Empfängerländern nicht behindern. Demnach ergibt sich das maximale, unter der Nahrungshilfe-Konvention gebilligte Volumen, außer bei akuten Ernährungskrisen, aus dem nationalen Nahrungsmittelgesamtbedarf abzüglich der UMRs und der Eigenversorgung, resultierend aus Binnenproduktion und Lagerbeständen (siehe Berechnungsformel im Glossar).

In den letzten Jahren sind die Mitgliedstaaten ihrer Dokumentationspflicht stetig weniger nachgekommen⁶¹. Dieser Rückgang erklärt sich einerseits durch einen Rückgang der Nahrungshilfe, die die Ermittlung der UMRs verlangt, was durch einen verstärkten Einsatz von Notfall-Nahrungshilfe sowie durch eine verstärkte Verteilung durch multilaterale Organisationen (WEP) zu erklären ist. Zum anderen können klassische Exportüberschussländer, besonders die USA, aber auch Frankreich, durch ein Unterlassen der

⁵⁹ Engl. *Consultative Subcommittee on Surplus Disposal*

⁶⁰ Engl. *Usual Marketing Requirements*

⁶¹ Von 1991 bis 1993 wurden noch 80% der globalen Nahrungshilfe-Liefermengen an das CSSD übermittelt, 1997 waren es bereits weniger als 50%, und im Zeitraum 2000 – 2003 nur noch 5% (CSSD, 2003; BARRETT, 2006).

Übermittlung ihrer Liefermengen an das CSSD die seit 1995 im Rahmen des WTO-Agrarabkommens geschaffenen strikteren Vorgaben bezüglich Exportsubventionierung umgehen (ebd.). Dieser Rückgang der Dokumentationspflicht ist zum einen verständlich, da Geber ihre Nahrungshilfe-Vergabe nicht durch striktere WTO-Normen reglementiert sehen wollen. Außerdem hat das CSSD nicht die Möglichkeit, die Länder, welche ihrer Berichterstattungspflicht nicht nachkommen, zu sanktionieren. Dafür fehlt ihm das nötige Mandat. Als Folge dieser Ignoranz gegenüber dem CSSD ist ein weiteres Loch in der sowieso schon flickenteppichhaften Landschaft der internationalen Nahrungshilfe-Architektur entstanden.

Unabhängig vom Autoritätsdefizit birgt die Berechnungsgrundlage der UMRs weitere inhaltliche Schwächen. So wird im aktuellen Verfahren nur der Verdrängungseffekt in Bezug auf importierte Waren ermittelt. Der Effekt (*Incentive-* oder *Disincentive-*Wirkung) auf Produzentenstrukturen im Empfängerland selbst wird nicht beachtet, obwohl damit die Fähigkeit zur Eigenversorgung (Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität) maßgeblich korreliert.

4.2 Die Welthandelsorganisation (WTO)

Als Ergebnis der letzten Verhandlungsrunde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens⁶² (GATT), der so genannten Uruguay-Runde (1986-1994), wurde am 01.01.1995 die Welthandelsorganisation⁶³ (WTO) gegründet. Zusätzlich zum GATT traten damit neue Abkommen zum Handel mit Dienstleistungen⁶⁴ (GATS) und handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentumsrechts⁶⁵ (TRIPS) in Kraft. Zugleich wurde der Geltungsbereich des alten GATT um Textil- und Agrarprodukte erweitert (PAASCH, 2006; EED

⁶² Engl. *General Agreement on Tariffs and Trade* (1947 etabliert)

⁶³ Engl. *World Trade Organisation*

⁶⁴ Engl. *General Agreement on Trade and Services*

⁶⁵ Engl. *Agreement on Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights*

2005). Ein Zusatzabkommen zum GATT, das Agrarabkommen⁶⁶ (AoA), regelt seither den internationalen Agrarhandel. Das Abkommen zielt auf eine Liberalisierung des Weltagrarhandels in drei Bereichen, den so genannten *pillars*, ab:

- Exportwettbewerb (Exportsubventionen abbauen)
- Interne Stützungen (interne Subventionen abbauen)
- Markzugang

Das Abkommen verpflichtet demnach die Mitgliedstaaten der WTO neben der Reduzierung der handelsverzerrenden Exportsubventionen und handelsverzerrenden internen Stützungen, zur progressiven Öffnung ihrer Agrarmärkte. In jedem dieser Bereiche gelten für Industrie- und Entwicklungsländer unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen und Fristen. Für den Bereich des Exportwettbewerbs bedeutet dies, dass Industrieländer und Entwicklungsländer Exportsubventionen abschaffen. Beispielsweise mussten Industrieländer diese bis zum Jahr 2000 um 36% reduzieren, Entwicklungsländer dagegen bis 2004 um 24% (PAASCH, 2006).

Obwohl der legitime Führungsanspruch der WTO durch viele Entwicklungsländer und NROs angezweifelt wird, besteht in der Fortentwicklung und Ausnutzung des unter der WTO geschaffenen Streitschlichtungsverfahrens ein große Chance, wirtschaftliche Sanktionen gegenüber regelbrechenden Parteien durchzusetzen (WTO, 2006). BUNTZEL und SAHAI (2005) konstatieren, dass die WTO durch dieses zur stärksten internationalen Organisation gemacht wurde.

Nahrungshilfe in der Welthandelsorganisation

Internationale Nahrungshilfe, die zu Verzerrungen und Verdrängungen des kommerziellen Handels führt, zählt in den Bereich des

⁶⁶ Engl. *Agreement of Agriculture*

Exportwettbewerbs, da hierbei subventionierte Agrargüter unter Produktionskosten international veräußert werden – mit anderen Worten: Dumping. Daher versucht das Agrarabkommen (AoA) unter Artikel 10 durch eine „Verhinderung der Umgehung der Verpflichtungen bezüglich Exportsubventionen“ (Übersetzung des Autors) dieser Art der Nahrungshilfe gerecht zu werden (GATT, 1994). Die Komplexität der Abgrenzung, wann Hilfslieferungen handelsverzerrend und wann nicht-handelsverzerrend sind, ist Streitthema in andauernden WTO-Debatten. In der letzten Ministererklärung 2005 in Hongkong konnte man sich zumindest einigen, jegliche Art von Exportsubventionen, einschließlich handelsverzerrender Nahrungshilfe, bis zum Jahr 2013 komplett abzubauen (WTO, 2005; PAASCH, 2006).

Konsens herrscht unter den WTO-Mitgliedern auch dahingehend, Nahrungshilfe nicht generell abzuschaffen, da diese auch in Zukunft als Instrument der Hungerbewältigung wichtig sein wird. Zudem stimmte man überein, dass die WTO nicht das geeignete Gremium sei, um die Frage der „genuinen“, d.h. wahren, und im Gegensatz dazu der „missbräuchlichen Nahrungshilfe“ zu klären. Um das Problem dennoch einzugrenzen, einigte man sich auf die Einrichtung einer so genannten „*Safe Box* für bona fide Nahrungshilfe“⁶⁷ (WTO, 2005), um die Interessen von Nahrungshilfe-Empfängern zu berücksichtigen und zudem eine Abgrenzung zur „missbräuchlichen Nahrungshilfe“ herzustellen. In der Ministererklärung heißt es dazu:

„Eine *safe box* für bona fide Nahrungshilfe wird bereit gestellt, um zu gewährleisten, dass kein unabsichtliches Hindernis entsteht, um Notfallsituationen entsprechend zu begegnen“ (Übersetzung des Autors; WTO 2005, S.2).

Unter welchen exakten Bedingungen Nahrungshilfe als *bona fide* definiert wird, sprich in die *Safe Box* fällt, ist das Thema in aktuellen Diskursen (vgl. Absatz 6.2.2)

⁶⁷ *Bona fide* heißt „im guten Glauben“ (Duden, 2003, S.212).

4.3 Das Welternährungsprogramm (WEP)

Nachdem das Welternährungsprogramm⁶⁸ (WEP) 1961 parallel durch die Generalversammlung und die FAO der Vereinten Nationen auf Basis einer drei-jährigen Testphase begründet wurde, fand 1965 dessen feste Einbindung in das System der Vereinten Nationen statt. Anfänglich etabliert, um wirtschaftliche und soziale Entwicklungen mittels projektgebundener Nahrungshilfe voranzutreiben, verlagerte das WEP, bedingt durch erfolgreiche Einsätze während den schweren Hungerkrisen in Afrika und Südasien Anfang der 1970er Jahre, seinen Schwerpunkt auf die koordinierte Bereitstellung internationaler Nahrungshilfe in Notfällen (BARRETT/MAXWELL, 2005).

Derzeit stellt das WEP die weltweit größte multilaterale Nahrungshilfe-Organisation dar. Im Jahr 2006 kanalisierte sie ca. 99% der multilateralen, 78% der Notfall- sowie 55% der Gesamt-Nahrungshilfe (WEP, 2007). Der multilaterale Charakter hat dazu beigetragen, das WEP in signifikantem Maß zu entpolitisieren, obwohl es von den Beiträgen in Geld- oder Sachwerten der Geberstaaten abhängig ist (BARRETT/MAXWELL, 2005). Die USA sind der Hauptgeber von Nahrungshilfe in Sachwerten. Im Jahr 2006 stellten sie 1,75 Millionen Tonnen, respektive 45% des WEP-Gesamtbudgets bereit (WEP, 2007). Da die USA seit Jahren den mit Abstand größten Beitragszahler des WEPs darstellen, konstatiert CLAY (2003, S.697) „eine allmähliche Erosion des multilateralen Charakters des WEP“ (Übersetzung des Autors).

Trotz dieser relativ einseitigen Gewichtung der Beiträge, ist die Verteilung der Mitglieder im Führungsrat (*Executive Board*) des WEP ausgewogener, da hierin Entwicklungsländer die Mehrheit repräsentieren. Seit 1993 setzt sich der Führungsrat aus 36 Mitgliedern zusammen, die sukzessive vom FAO-Rat und ECOSOC⁶⁹ für drei Jahre gewählt werden. Dabei unterliegt die regionale Herkunft der Mitglieder folgendem Schlüssel: acht afrikanische, sieben asia-

⁶⁸ Engl. *World Food Programme*

⁶⁹ Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (*Economic and Social Council*)

tische, vier osteuropäische, fünf lateinamerikanische und karibische sowie zwölf europäische und andere Staaten (SHAW, 2001). Die Herkunft des Präsidenten und seines Stellvertreters unterliegt einem Rotationsprinzip, so dass abwechselnd der Präsident aus einem Entwicklungs- und sein Stellvertreter aus einem Industrieland kommt (HODDINOTT/COHEN, 2007). Teilweise aufgrund dieser Zusammensetzung und teilweise aufgrund des internationalen Drucks konzentriert sich das WEP derzeit eher auf Notsituationen, plant den Einsatz von Nahrungshilfe sorgfältiger in Bezug auf Empfängerbedürfnisse und macht daher eher Gebrauch von lokalen und regionalen Aufkäufen. Von den 3,8 Millionen Tonnen, die durch das WEP im Jahr 2006 verteilt wurden, stammten 27% aus lokalem sowie 22% aus regionalem Aufkauf, was 79%, respektive 64% aller lokalen bzw. regionalen Aufkäufe 2006 entspricht (WEP, 2007).

Als weiterer Beweis für den empfänger- bzw. bedarfsfokussierten Charakter der Nahrungshilfe-Vergabe unter dem WEP spricht die Tatsache, dass es vollständig vom freien Nahrungshilfe-Verkauf auf Märkten in Empfängerländern, d.h. von Monetarisierung, absieht. Dieses Unterlassen von Nahrungshilfe-Verkäufen kann es sich letztendlich jedoch nur leisten, da verschiedene Geber, beispielsweise Deutschland, ihre Beitragszahlungen an das WEP komplett in Geldwerten (*in-cash*) abführen (BMZ, 2004).

5 Die Nahrungshilfe-Konvention (FAC)

Aufgrund ihres umstrittenen Charakters unter Nahrungshilfe-regulierenden Institutionen sowie anstehenden Neuverhandlungen, sind tiefergehende Betrachtungen der Nahrungshilfe-Konvention (FAC) und des zugehörigen Nahrungshilfe-Komitees nötig.

Hervorzuheben ist, dass die FAC seit ihrer Entstehung immer in das Internationale Getreideabkommen des Internationalen Getreiderats⁷⁰ eingegliedert war, d.h. einer zwischenstaatlichen Institution untersteht, welche mit der Expansion des weltweiten Getreidehandels, der Eliminierung von Handelsbarrieren und der Gewährleistung von Preisstabilität beauftragt worden war (IGC, 2007).

Dementsprechend versteht die Konvention Nahrungshilfe eher als „Instrument des globalen Getreidehandels (...) zur Beseitigung von Agrarüberschüssen, als ein Mittel zur Erreichung globaler Nahrungssicherheit“ (Übersetzung des Autors; vgl. HODDINOTT/BARRETT, 2007, S.2).

⁷⁰ Im Jahr 1995 wurde der Internationale Weizenrat zum Internationalen Getreiderat bzw. das Internationale Weizenabkommen zum Internationalen Getreideabkommen umbenannt (IGC, 2005).

5.1 Formeller Aufbau der Nahrungshilfe-Konvention

In ihrer aktuellen Version setzt sich die Konvention aus 26 Artikeln, d.h. der eigentlichen Konvention, Annex A und B sowie 19 Verfahrensregeln (*Rules of Procedure*) zusammen. Während der erste Teil mit den Unterteilungen „Ziele und Definitionen“, „Beiträge und Bedarf“, „Verwaltung“ sowie den „Abschlussbestimmungen“ eher allgemeinerer Natur ist und Formalien abklärt, widmen sich die Verfahrensregeln Detailfragen. Hier werden beispielsweise die Wertigkeiten von als Nahrungshilfe zugelassenen Nahrungsgütern im Vergleich zu Weizen definiert (Äquivalenz) und zusätzliche Bestimmungen bezüglich der Berichterstattung der Mitglieder getroffen (IGC, 1999). Annex A betrifft Transport- und andere Betriebskosten. Unter Annex B befindet sich eine Liste der potentiellen Nahrungshilfe-Empfänger, die vom Entwicklungskomitee der OECD und der WTO zusammengestellt und regelmäßig aktualisiert wird (siehe Anhang A).

5.2 Zur Geschichte der Konvention

Ausgelöst durch erstmalige Getreideüberschüsse nach dem Zweiten Weltkrieg Anfang der 1960er Jahre in Japan und Europa, sahen die USA und Kanada einerseits ihre Absatzmöglichkeiten von Agrarprodukten auf dem Weltmarkt geschwächt und sich andererseits durch ihre alleinige Bereitstellung von Nahrungshilfe benachteiligt. In Folge dessen plädierten sie im Rahmen der GATT-Verhandlungen der Kennedy-Runde (1964 – 1967) für eine gemeinsame Bereitstellung dieser. Zeitgleich fand die Neuverhandlung des Internationalen Weizenabkommens im Kontext der Kennedy-Runde statt, unter welcher die Forderung der USA und Kanada ihren Niederschlag fand. Zum ersten Mal wurde 1967 neben der Weizenhandels-Konvention im Internationalen Weizenabkommen eine

Nahrungshilfe-Konvention (*Food Aid Convention*) angesiedelt. Darin verpflichteten sich 18 Geber⁷¹ jährlich 4,3 Millionen Tonnen Nahrungshilfe zur Verfügung zu stellen (IGC, 2007; CLAY, 1998).

Gegenstand der ersten FAC war das garantierte Bereitstellen von Hilfsleistungen in Form von Getreide oder Geld. Jedes Mitglied verpflichtete sich, unabhängig von Produktionsengpässen, Lagerbeständen oder Agrargüterpreisen, eine Mindestmenge an Nahrungshilfe zu liefern. Das Abkommen enthielt keine expliziten Forderungen, ob die Lieferungen ausschließlich als Schenkungen (*in-grant*) oder auch unter konzessionären Bedingungen (*in-loan*) zu erfolgen haben. In der Tat fanden alle unter der ersten Konvention zugestellten Lieferungen *in-grant* statt. Durch das WEP wurden anfänglich nur fünf bis sechs Prozent der globalen Nahrungshilfe kanalisiert (SHAW, 2001).

Obwohl die FAC im Laufe ihres fast 40-jährigen Bestehens insgesamt fünfmal neuverhandelt wurde (1971, 1980, 1986, 1995, 1999), wurde die bereits 1967 von den USA und 1974 auf dem Welternährungsgipfel von der Staatengemeinschaft (als Folge der Ernährungskrise im Sahel 1973/74) geforderte Mindestverpflichtung von insgesamt 10 Millionen Tonnen Nahrungshilfe pro Jahr nie unter einer FAC verankert (ebd.). Im Jahr 1980 wurde unter der dritten FAC schließlich die Mindestverpflichtung auf 7,6 Millionen Tonnen pro Jahr erhöht, sowie Reis, Weizenfolgeprodukte und Roggetreide als Nahrungshilfe zugelassen. Den größten Anteil an dieser Erhöhung trugen die USA, die ihre Mindestverpflichtung um 2,6 Millionen Tonnen erhöhten (CLAY, 1998). Die Möglichkeiten des lokalen sowie regionalen Aufkaufs von Nahrungshilfe traten zum ersten Mal unter der vierten FAC 1986 in Kraft (ebd.).

Obwohl die Liste der Empfänger in der fünften FAC (1995) um die der Nachfolgestaaten der UdSSR erweitert wurde, nachdem diesen durch das Entwicklungskomitee der OECD der Status der Entwicklungsländer zugesprochen wurde, ging die Gesamtmindestverpflichtung auf 5,4 Millionen Tonnen Nahrungshilfe pro Jahr zurück. Diese Änderung war wiederum hauptsächlich durch die

⁷¹ Argentinien, Australien, Dänemark, Finnland, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, UK, USA, Europäische Gemeinschaft (Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande)

USA verursacht, die ihre nationale Mindestverpflichtung um zwei Millionen Tonnen auf 2,5 Millionen Tonnen pro Jahr reduzierten. Weiterhin wurden Hülsenfrüchte bis zu einem Anteil von 10% unter der 1995er Konvention als Nahrungshilfe zugelassen (ebd.).

Die zeitgleich 1994 stattfindenden Verhandlungen des „Marrakesch-Übereinkommens zur Etablierung der WTO“⁷² ließen einige Punkte des darin beschlossenen Agrarabkommens (AoA) in die 1995er FAC einfließen. So wurde versucht, durch Übernahme der Unterpunkte (a) und (b), Punkt 4 unter Artikel 10 des Agrarabkommens handelsverzerrende Effekte von gebundener Nahrungshilfe zu verhindern. In beiden Abkommen heißt es (AoA, 1994, Artikel 10; FAC, 1995, Artikel VII):

„Die Mitglieder sollen gewährleisten:

- Dass die Bereitstellung von internationaler Nahrungshilfe nicht direkt und auch nicht indirekt an kommerzielle Exporte von Agrargütern in Empfängerländer gebunden ist;
- Dass internationale Nahrungshilfe-Transaktionen, einschließlich bilateraler monetarisierter Nahrungshilfe, in Übereinstimmung mit den FAO-Prinzipien des beratenden Unterkomitees für Überschussbeseitigung (CSSD) erfolgen, einschließlich und insofern angemessen, den üblichen Marktnachfragen (UMRs)“ (Übersetzung des Autors).

Damit wurde die Konvention jedoch nicht im Hinblick auf die Vermeidung handelsverzerrender Nahrungshilfe-Praktiken grundlegend geschärft, da die Mitglieder bereits unter der 1986er Konvention verpflichtet worden waren, „alle Hilfstransaktionen so auszuführen, dass es zu keinen Störungen der normalen Produktions- und kommerziellen internationalen Handelsmuster kommt“ (Übersetzung des Autors; vgl. IGC, 1986, Artikel VII).

Andere Punkte des Marrakesch-Übereinkommens fanden erst in der bis dato letzten Revision (FAC-1999) ihren Ausdruck, nachdem

⁷² Engl. *Marrakesh Agreement Establishing the WTO* (GATT, 1994)

das Nahrungshilfe-Komitee vom Agrarkomitee⁷³ der WTO aufgefordert wurde, die FAC dahingehend zu prüfen, inwieweit diese mit dem Agrarabkommen der WTO (AoA), der Erklärung der Singapur-Ministerkonferenz⁷⁴ und den Ergebnissen der Welternährungskonferenz⁷⁵ in Bezug auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer⁷⁶ (NFIDC) in Einklang steht. Laut Agrarabkommen (AoA) könnten diese Entwicklungsländer besonders durch die Liberalisierung und Marktöffnung sowie durch den geforderten Subventionsabbau der Industrieländer benachteiligt werden, da die Weltmarktpreise nicht mehr durch Exportsubventionen niedrig gehalten werden. Als Folge wären finanzielle Probleme in genannten Ländern möglich. Deswegen versucht das Agrarabkommen (AoA) mit dem separaten Beschluss „der möglichen negativen Effekte des Reformprogramms“⁷⁷ LDCs und NFIDCs durch entsprechende Mechanismen besonders zu schützen, um eine *ausreichende* Deckung ihres Nahrungsbedarfs zu gewährleisten. In Punkt 3 des separaten Beschlusses stimmten die Minister überein (GATT, 1994):

- (i) Das verabschiedete Level an Nahrungshilfe durch das Nahrungshilfe-Komitee überprüfen zu lassen und Verhandlungen in einem angemessenen Forum bezüglich Nahrungshilfe-Verpflichtungen zu initiieren, die ausreichen, um den legitimen Bedarf der Entwicklungsländer während des Reformprogramms zu decken.
- (ii) Richtlinien zu entwickeln, die gewährleisten, dass ein wachsender Anteil an Grundnahrungsmitteln den am wenigsten entwickelten Ländern und netto-nahrungsmittelimportie-

⁷³ Engl. *Committee of Agriculture*

⁷⁴ Erklärung der Singapur-Ministerkonferenz vom 13.12.1996 (WTO, 1996)

⁷⁵ Rom-Erklärung zur Weltnahrungssicherheit sowie Aktionsplan zur Welternährung vom 13.11.1996 (World Food Summit, 1996)

⁷⁶ Vgl. Anhang A, alle LDCs sind in der Gruppe der NFIDCs zu finden.

⁷⁷ Mit „Reformprogramm“ wird der Maßnahmenkatalog gemeint, der im Rahmen der Marrakesch-Ministerkonferenz zur Schaffung der WTO verabschiedet wurde (GATT, 1994).

renden Entwicklungsländern völlig *in-grant* und/oder unter entsprechenden konzessionären Bedingungen im Einklang mit Artikel IV der FAC 1986 zu Teil wird.

- (iii) Volle Aufmerksamkeit, im Kontext ihrer Hilfsprogramme, auf Anfragen von den am wenigsten entwickelten Ländern und netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern bezüglich technischer und finanzieller Hilfe zu lenken, um deren landwirtschaftliche Produktivität und Infrastruktur zu verbessern.

In die bis dato letzte Konvention (FAC-1999) wurden die Forderungen des separaten Beschlusses des Agrarkomitees wie folgt integriert (IGC, 1999):

- Einarbeitung des Terminus der „nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer“ (IGC, 1999). Dazu heißt es in Artikel VII, a (iii): „Nahrungshilfe möge Entwicklungsländern (...) und anderen in der WTO-Liste der nettonahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern ermöglicht werden (...)“ (Übersetzung des Autors).
- In Bezug auf obigen Punkt (ii) heißt es in Artikel IX, b (IGC, 1999): „Nur die Nahrungshilfe, die an die am wenigsten entwickelten Länder vollkommen gratis verteilt wird, ist den Mitgliedern zur Erfüllung ihrer Mindestverpflichtungen anzurechnen“ (Übersetzung des Autors, vgl. Absatz 5.6.4).
- Die Forderung aus Punkt (iii) fand keine explizite Erwähnung unter der FAC-1999.

Die Einführung des Terminus der netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländer in die Konvention unterstreicht die Bemühungen den Nahrungshilfe-Bedarf stärker in den Fokus der Vergabe zu stellen, da bei hohen Agrarweltmarktpreisen eben diese Länder eher auf externe Hilfe angewiesen sind. Tatsächlich führte dies jedoch zu keiner signifikanten Veränderung des Nahrungshilfe-Flusses, da es sich bei den neu hinzugekommenen Ländern um kleine

Inselstaaten handelt, die als tatsächliche Empfänger nicht in Frage kommen (IGC, 2006a). In der Zuordnung aus den Jahren 1999/2000 umfasste diese Ländergruppe, neben den am wenigsten entwickelten, den Niedrig-Einkommen und den niedrigeren Mittel-Einkommen Ländern, die Länder Barbados, Mauritius, Saint Lucia und Trinidad & Tobago (siehe Anhang A; IGC, 2005).

Dass zudem die Bereitstellung von Nahrungshilfe an die am wenigsten entwickelten Länder als Schenkung zu erfolgen hat, stellte keine wesentliche Erneuerung der 1999er Konvention dar, da diese Forderung bereits in der 1995er FAC ihren Niederschlag fand. Unter Artikel IV „Kriterien der Nahrungshilfe-Vergabe“ der 1995er FAC hieß es bereits dazu, dass „(Nahrungshilfe) zu größtmöglichem Umfang als Schenkung (*in-grant*) erfolgen soll, vor allem an die am wenigsten entwickelten Länder (...)“ (Übersetzung des Autors; IGC, 1995, Artikel IV). Die neue Veränderung, Nahrungshilfe an eben diese Länder nur bis zur Erfüllung der Mindestverpflichtung als Schenkungen erfolgen zu lassen, kann als Defizit der neuen Konvention interpretiert werden, da Lieferungen, die über die Mindestverpflichtungen hinaus gehen, an Empfänger verkauft werden können (vgl. Absatz 5.6 „Defizite der Konvention“).

Zudem wurde die 1999er Konvention um (i) die erste Mindestverpflichtung in Geldwerten⁷⁸, (ii) weitere zulässige Nahrungsmittel (Speiseöle, Hackfrüchte, entrahmtes Milchpulver, Zucker), (iii) Betriebsmittel (Saatgut und Werkzeug) und (iv) der Betonung von mit Vitaminen und Mineralstoffen angereicherten Lebensmitteln erweitert, um stärker zur globalen Nahrungssicherheit beizutragen (IGC, 1999, vgl. Absatz 5.5 „Stärken der Konvention“).

Da die beschriebenen Forderungen aus dem Agrarabkommen nicht operationalisiert wurden, stellten diese letztlich nur Empfehlungen an das Nahrungshilfe-Komitee dar (UNCTAD, 2000). Dieses hielt die unter der 1995er FAC bereitgestellte Mindestliefermenge für mehr als ausreichend, so dass die Forderungen letztendlich keine sichtbaren Auswirkungen hatten. Nahrungshilfe-Lieferungen fielen in den Jahren 1995/96 sogar um 27%, während die Welt-

⁷⁸ Die Europäische Union verpflichtete sich zu einer jährlichen Zahlung von 130 Millionen € (IGC, 2005.).

marktpreise stark anstiegen (vgl. Abbildung 2-2). Selbst unter der 1999er FAC wurde die Gesamtmindestverpflichtung um 8% auf 4,9 Millionen Tonnen Nahrungshilfe pro Jahr reduziert. Die Importausgaben der betroffenen Länder blieben dennoch in den darauffolgenden Jahren, als die Weltmarktpreise wieder gesunken waren, auf hohem Niveau. Neben dem Rückgang der Nahrungshilfe, ist dies auch auf die Verringerung der Exportsubventionen (Exportkredite der USA, Exporterstattungen der EU) in den Industriestaaten zurückzuführen - WTO-bedingt (REICHERT, 2001).

Nach Beendigung der Verhandlungen zur FAC-1999 schrieb der damalige Vorsitzende des Nahrungshilfe-Komitees Germain Denis an Renato Ruggiero (damals geschäftsführender Direktor der WTO):

„Egal ob sich die FAC-Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in Sach- oder Geldwerten niederschlagen, sind sie alle darauf ausgerichtet, den Bedarf an Nahrungshilfe in Entwicklungsländern adäquat und unabhängig von Weltmarktpreisen bzw. Angebotsfluktuationen zu decken“ (Übersetzung des Autors; IGC, 2005a, S.78).

Unter Artikel 1 „Ziele“ des Regelwerks heißt es dann:

„Die Ziele dieser Konvention sind es, zur weltweiten Nahrungssicherheit beizutragen sowie die Fähigkeit der *internationalen Gemeinschaft zu verbessern*, auf nahrungsbedingte Krisen und andere Notfälle zu reagieren“ (Übersetzung des Autors; IGC, 1999).

Obwohl im Nahrungshilfe-Komitee lediglich 34 Geber vertreten sind, folglich die Konvention auch nur für diese gilt, wird zur Aufgabenerreichung die *internationale Gemeinschaft* herangezogen (vgl. Absatz 5.6.1). Im Vorwort der Konvention *beabsichtigen* die Mitglieder lediglich, unabhängig von Weltmarktpreisen und Angebotsfluktuationen, die globale Nahrungssicherheit zu verbessern (ebd.).

Im Jahr 2004 nahmen die Mitglieder des Nahrungshilfe-Komitees Neuverhandlungen der FAC-1999 auf, um „die Kapazität der Konvention zu stärken und den ermittelten Nahrungshilfe-Bedarf zu decken, falls Nahrungshilfe als Mittel geeignet ist“ (Übersetzung des Autors; IGC, 2007, S.13). Vor dem Hintergrund der noch offenen Doha-Verhandlungsrunde der WTO einigte man sich jedoch darauf, den Ausgang nahrungsmittel- und handelsbezogener Aspekte der Agrarverhandlungen abzuwarten. Mittlerweile wurde die Konvention bis zum 30.06.2008, sowie das Getreidehandelsabkommen bis zum 30.06.2009 verlängert (ebd.).

5.3 Der Internationale Getreiderat

Der Anfang des Internationalen Getreiderats⁷⁹ geht zurück auf das Jahr 1942, nachdem dieser zur Überwindung von anhaltender Überproduktion und niedrigen Weltmarktpreisen, sowie zunehmendem landwirtschaftlichen Protektionismus, von betroffenen Exporteuren und Importeuren aus einem zwischenstaatlichen Weizenaufsichtskomitee heraus ins Leben gerufen wurde. Bereits 1934 hatte dieses Komitee das erste internationale Weizenabkommen beschlossen, welches die genannten Probleme jedoch nicht effektiv lösen konnte (IGC, 2007).

Bedingt durch weltweiten Produktionsrückgang landwirtschaftlicher Produkte und folglich steigenden Preisen in den Nachkriegsjahren wurde 1949 ein neues Weizenabkommen verabschiedet. Mit diesem wurde der Sitz des Internationalen Getreiderats in London etabliert. Preisstabilität und Versorgungssicherheit für Einfuhrländer waren seine Hauptaufgaben. Obwohl so genannte „Wirtschaftliche Bestimmungen“⁸⁰ in Form von Vorschriften über Mindest- und Höchstpreise sowie Liefer- und Bezugsverpflichtungen von diesem und den Folgeabkommen diktiert worden waren, wurden dennoch die Ziele der internationalen Preis- und Angebotsstabilität nicht ent-

⁷⁹ Engl. *International Grains Council* (IGC)

⁸⁰ Engl. *economic provisions*

sprechend erreicht (ebd.). Folgeabkommen, die diese wirtschaftlichen Bestimmungen noch enthielten, waren aus den Jahren 1953, 1956, 1959, 1962 und 1967.

Nachdem Ende der 1960er Jahre abermals Produktionsüberschüsse auftraten, einigten sich die Produzentenländer eigenständig auf Quotenregelungen, um der Unausgewogenheit von Angebot und Nachfrage Einhalt zu gebieten. Die Klausel der wirtschaftlichen Bestimmungen wurde 1969 außer Kraft gesetzt und im Folgeabkommen von 1971 nicht mehr verankert (ebd.).

Bedingt durch die Welternährungskrise 1973/74 stand die Schaffung von Weizenreserven im Mittelpunkt der Verhandlungen für ein neues Weizenabkommen. Diese endeten jedoch ergebnislos. Unlösbare Detailfragen verhinderten 1980 dessen Inkrafttreten, so dass das Abkommen unverändert bis 1986 verlängert wurde. Im Kontext zunehmender Privatisierung, Liberalisierung und Marktöffnung während der 1980er und 1990er Jahre verlagerte auch der Internationale Weizenrat seinen Fokus. Anstelle von Kontrolle und Regulierung der internationalen Getreideströme stehen seit 1986 Informationsaustausch unter den Mitgliedern, Analyse und eine Beraterfunktion im Kern der Aufgaben (ebd.).

Mit der Umbenennung des Internationalen Weizen- in Internationalen Getreiderat trägt das 1995er Getreideabkommen dem erweiterten Warensortiment Rechnung. Neben Getreide (einschließlich Mais und Reis) stellt das IGC-Sekretariat nun auch zunehmend Informationen über Ölsaaten zur Verfügung. Der Katalog der kostenpflichtig zu beziehenden Publikationen⁸¹ des IGC-Sekretariats ist weit gefächert und reicht vom täglichen IGC-Monitor, über die wöchentlichen Getreidemarkt-Indikatoren bis zu den jährlich erscheinenden Nahrungshilfe-Lieferungen (ebd.).

⁸¹ Insgesamt sind elf unterschiedliche Publikationen erhältlich (IGC, 2007).

5.4 Das Nahrungshilfe-Komitee

Das Nahrungshilfe-Komitee besteht aus allen 34 Unterzeichnerstaaten der Nahrungshilfe-Konvention. In Tabelle 5-1 sind alle 51 Mitglieder des Internationalen Getreiderats, ihr diesbezüglicher Sta-

Mitglied Internationaler Getreiderat (IGC)	Status	Mitglied Nahrungshilfe-Komitee
Argentinien	Exporteur	x
Australien	„	x
EU	„	x
25 Mitgliedstaaten⁸²	„	x
Indien	„	x
Kanada	„	x
Kasachstan	„	
Türkei	„	
Ukraine	„	
USA	„	x
Ägypten	Importeur	
Algerien	„	
Côte d'Ivoire	„	
Iran	„	
Japan	„	x
Kenia	„	
Kuba	„	
Marokko	„	
Norwegen	„	x
Pakistan	„	
Panama	„	
Russland	„	
Schweiz	„	x
Südafrika	„	
Südkorea	„	
Tunesien	„	
Vatikan	„	

Tabelle 5-1: Vertreter im Internationalen Getreiderat und im Nahrungshilfe-Komitee (IGC, 2006)

⁸² Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechien, Ungarn, Zypern

tus als Getreideimporteur oder -exporteur und ihre Mitgliedschaft im Nahrungshilfe-Komitee verzeichnet (fett markiert) – siehe auch Anhang B für die personelle Vertretung der Länder im Komitee.

Mit Ausnahme von Argentinien und Indien sind alle 34 Mitglieder im Komitee Industrieländer. Drei davon (Japan, Norwegen, Schweiz) sind Getreideimporteure. Das Nahrungshilfe-Komitee trifft sich parallel zu den IGC-Sitzungen zwei Mal jährlich in London. Zu den Sitzungen des Komitees, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, werden in der Regel Vertreter internationaler Organisationen (z.B. FAO, WEP, WTO, OECD, UNCTAD) eingeladen. Diese haben Redestatus, jedoch kein Stimmrecht. Am Vortag zum Treffen vom 01.06.2007 wurde auch der US-amerikanischen NRO „Allianz für Nahrungshilfe“⁸³ Redestatus gewährt – der Redebeitrag jedoch nicht veröffentlicht (IGC, 2007).

5.5 Stärken der Konvention

Obwohl die 1974 auf dem Welternährungsgipfel beschlossene Mindestliefermenge von 10 Millionen Tonnen Nahrungshilfe jährlich nie unter einer Nahrungshilfe-Konvention (FAC) verankert wurde, stellt diese eines der wenigen internationalen Regelwerke dar, welches Geber zu Ressourcentransfers verpflichtet hat, die in der Regel auch tatsächlich durchgeführt worden sind (COHEN/WEINGÄRTNER, 2007).

Dass mit der letzten Revision im Jahr 1999 stärker das zu lösende Problem der Ernährungsunsicherheit in der Konvention verankert wurde (Problem-Fokus), im Gegensatz zu Nahrungshilfe an sich (Instrumenten-Fokus), kann als Fortschritt gegenüber der 1995er Auflage gewertet werden.

⁸³ Engl. *Alliance for Food Aid* - Zusammenschluss von 13 US-Wohlfahrtsverbänden, der sich innerhalb von USAID und USDA stark für den Erhalt und die Förderung von US-Nahrungshilfe-Programmen einsetzt (AFA, 2006).

Bereits in Artikel I „Ziele“ werden die Mitglieder des Nahrungshilfe-Komitees „ermutigt, zu gewährleisten, dass die Bereitstellungen im Besonderen auf die Beseitigung von Armut und Hunger der bedürftigsten Gruppen abzielen, und dass diese mit der landwirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder übereinstimmt“ (Übersetzung des Autors; IGC, 1999).

Durch die erstmalige Aufnahme einer Geldwertverpflichtung in Höhe von 130 Millionen Euro jährlich, zu erbringen durch die Europäische Gemeinschaft (sic!), wird eine höhere Flexibilität und Affinität bezüglich unterschiedlichen Empfängerbedürfnissen erreicht. Da dieses Geld ausschließlich genutzt wird, um Nahrungshilfe im Empfängerland selbst bzw. in einem Nachbarland zu kaufen, trägt diese Neuerung langfristig zum Ausbau der Produktions- und Infrastrukturkapazitäten, und damit zur Ernährungssicherheit, in der Empfängerregion bei.

Zudem wurden weitere wichtige Punkte unter der aktuellen Konvention verankert, die den Nahrungsbedarf der bedürftigen Bevölkerungsgruppen stärker zentrieren:

- Die Möglichkeit Nahrungsgüter bereitzustellen, die als Bestandteil der traditionellen Kostformen der bedürftigen Gruppen regional vorkommen⁸⁴
- Erweiterung des Produktkatalogs um Speiseöle, Hackfrüchte, entrahmtes Milchpulver und Zucker⁸⁵
- Die Möglichkeit der Anreicherung der zugelassenen Nahrungsmittel mit Mikronährstoffen⁸⁶.

Durch diese Maßnahmen ist eine ernährungsphysiologisch ausgewogenere Versorgung der Empfänger gewährleistet. Vor allem durch die gezielte Untermischung von Mikronährstoffen (Vitamine, Mineralstoffe, Spurenelemente etc.) kann auf diverse Formen der Unterernährung spezifischer eingegangen werden. Da Empfänger

⁸⁴ Artikel IV „Produkte“ Absatz (a), Punkt (ix) (IGC, 1999)

⁸⁵ Artikel IV, Absatz (a), Punkte (iv) – (vii) (ebd.)

⁸⁶ Artikel IV, Absatz (c) (ebd.)

in der Regel vor, während und nach Notsituationen, z.B. in Auffanglagern, mit Mikronährstoffen unterversorgt sind, kann der zielgerichtete Einsatz von angereicherter Nahrungshilfe dazu beitragen, die Betroffenen nicht nur zu sättigen, sondern auch langfristig zu deren gesundheitlicher Entwicklung beizutragen (WEP, 2006a).

Die Vergabe von Samen und Werkzeugen ist als weiterer positiver Punkt der FAC-1999 zu nennen, da Empfänger hierdurch Produktionskapazitäten besser aufbauen und somit selbst zu deren Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität beitragen können. Auch die Schärfung des Leitmotivs der Effektivität, durch eine verstärkte Aufforderung der Geber untereinander zu „Kooperation, Koordination und Informationsaustausch in Bezug auf Nahrungshilfe-relevante Belange“⁸⁷ ist als Errungenschaft der aktuellen Konvention zu werten. Hierdurch soll die Wirkung (=Effektivität, Zielgruppenfokussierung) der Nahrungshilfe-Transaktionen gesteigert sowie die Kohärenz zwischen Nahrungshilfe und anderen Politikinstrumenten verbessert werden⁸⁸.

5.6 Defizite der Konvention

Der Hauptkritikpunkt an der Konvention (FAC) bezieht sich auf die Mindestverpflichtungen, die von den Gebern in regelmäßigen Abständen abgegeben werden, um „eine angemessene Menge Nahrungshilfe auf einer vorhersehbaren Basis verfügbar zu machen“⁸⁹. Nach der desaströsen Hungerkatastrophe im Sahel (1973/74) einigte sich 1974 die Staatengemeinschaft auf eine angemessene Mindestmenge von 10 Millionen Tonnen Nahrungshilfe pro Jahr.

Dass unter keiner FAC diese Mindestmenge je verankert wurde (aktuell liegt diese bei 4,9 Millionen Tonnen), führt die Hinfälligkeit des unter Artikel I, Punkt (a) genannten Ziels der „angemessenen

⁸⁷ Artikel I, Absatz (d) (Übersetzung des Autors, ebd.)

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Artikel I, Punkt (a) (Übersetzung des Autors; IGC, 1999)

Menge Nahrungshilfe“ vor Augen. Die tatsächlichen Liefermengen betragen dennoch während der letzten Jahrzehnte im Durchschnitt 10,5 Millionen Tonnen (eigene Berechnung, Abbildung 2-2). Folglich war der politische Wille der Geber größer die bereitgestellte Menge am Nahrungsmittelangebot (Angebotsabhängigkeit), sprich an Agrarüberschüssen, zu orientieren, als an der Mindestmarge von 10 Millionen Tonnen. Die Justierung der Liefermengen und Mindestverpflichtungen eher nach dem Preis, und weniger nach dem Bedarf, wird anhand weiterer Beispiele deutlich:

- Im Laufe einer weiteren Hungerkatastrophe im Sahel 1983/84 konnte die benötigte Menge Nahrungshilfe nicht geliefert werden. Der internationale Weizenpreis lag relativ hoch bei 170 US-Dollar pro Weizentonne (vgl. Abbildung 2-2).
- Unter der 1995er Konvention wurde die Mindestverpflichtung von 7,5 auf 5,3 Millionen Tonnen pro Jahr reduziert (IGC, 1995), andernfalls wäre die bei über 200 US-Dollar pro Weizentonne zur Verfügung gestellte Gesamtmenge von lediglich 7,2 Millionen Tonnen im Jahr 1996 unter die alte Mindestverpflichtung gefallen (vgl. Abbildung 2-2).

In insgesamt 14 Jahren⁹⁰ seit der Welternährungskonferenz 1974 haben die tatsächlichen Nahrungshilfe-Lieferungen die international geforderte Mindestmenge von 10 Millionen Tonnen unterschritten.

In diesen Jahren hätten die Geber deutlich höheren Einsatz zeigen müssen, um eine angemessene Menge Nahrungshilfe bereit zu stellen. Die dabei zu tragende Logik von Angebot und Nachfrage ist marktwirtschaftlich zunächst sinnvoll, den Interessen der Hungernden jedoch komplett entgegengesetzt. Da selbst die aktuelle FAC nicht in der Lage ist, einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu dieser Logik herzustellen, zudem die Verwendung von Nahrungshilfe als Hilfe-Instrument in der Konvention zu einseitig geregelt ist, bezeichnen BARRETT und MAXWELL (2006, S.106) diese als „funktionsgestört und antiquiert“ (Übersetzung des Autors). Ob

⁹⁰ In den Jahren 1975 – 77, 1979 – 82, 1996 – 98, 2002, 2004 – 06 (vgl. Abbildung 2-2)

die Konvention tatsächlich „zur weltweiten Ernährungssicherheit beiträgt“ (Artikel I, IGC, 1999), soll im Folgenden geprüft werden.

5.6.1 Das Nahrungshilfe-Komitee - Gremium der Geberstaaten

Von HODDINOTT, COHEN und GARCÍA-THARN (2007, 2004) werden als wichtiger Kritikpunkt die Zusammensetzung des Nahrungshilfe-Komitees unter der aktuellen Konvention genannt. Interessen wichtiger Nahrungshilfe-Akteure (Empfänger, Verteilerorganisationen, NROs etc.), die im Laufe der letzten Jahrzehnte Erfahrung und Wissen in Bezug auf Nahrungshilfe ansammelten, sind von der Entscheidungsfindung im Komitee prinzipiell ausgeschlossen. Einzig auf Einladung wird Vertretern bestimmter Institutionen (FAO, WFP, WTO, OECD, UNCTAD) Rederecht erteilt (vgl. Absatz 5.4). Dass sich die Unausgewogenheit in der Zusammensetzung des Komitees auch im Inhalt der Konvention widerspiegelt, ist dabei naheliegend. Die aktuelle Mindestverpflichtung von 4,9 Millionen Tonnen⁹¹, der weiterhin zulässige Verkauf von Nahrungshilfe unter konzessionären Bedingungen⁹² (vgl. Absatz 5.6.3) sowie die immer noch erlaubte Monetarisierung⁹³ (vgl. Absatz 5.6.5) unter der aktuellen FAC sprechen für Geberinteressen und folglich für einen Angebots- bzw. Instrumentenfokus.

Ein weiterer Punkt, der für die „Antiquiertheit“⁹⁴ der derzeitigen Konvention spricht, ist die Tatsache, dass mittlerweile lediglich 80% der weltweiten Nahrungshilfe-Lieferungen vom Internationalen Getreiderat erfasst werden, da neue Geber (China, Südkorea, Südafrika, Brasilien, etc.) nicht als Mitglied im Nahrungshilfe-Komitee vertreten sind und hierdurch nicht an die Dokumentationspflicht der FAC gebunden sind (GARCÍA-THARN, 2004).

⁹¹ Artikel III, Absatz (e) (IGC, 1999)

⁹² Artikel IX, Absatz (a), Punkt (iii) (ebd.)

⁹³ Artikel IX, Absatz (a), Punkt (ii) (ebd.)

⁹⁴ Vgl. BARRETT/MAXWELL, 2006, S.106

5.6.2 Transparenz und Rechenschaftslegung mangelhaft

Obwohl das Nahrungshilfe-Komitee von Vertretern demokratischer Staaten gebildet wird, die ihren Bürgern rechenschaftspflichtig sind, zeichnet sich die Konvention durch ein hohes Maß an Intransparenz aus (HODDINOTT/COHEN, 2007). Außer regelmäßigen Pressemitteilungen sind Außenstehenden Informationspapiere von Mitgliedern, Details bezüglich Verhandlungen oder Punkte von Uneinstimmigkeiten der Staatsvertreter untereinander nicht zugänglich (ebd.). Eine Liste der Repräsentanten im Komitee ist ebenfalls nicht öffentlich verfügbar. Unabhängige Effektivitäts- und Qualitätskontrollen sind daher faktisch nicht möglich. Im Laufe ihres Daseins wurde die Konvention nie einer formellen Evaluierung unterzogen, demzufolge ist es schwierig sich über die Auswirkungen und Erreichung der Ziele ein klares Bild zu machen (BENSON, 2000).

Da in der Regel interne Meinungsverschiedenheiten der Vertreter untereinander nicht in die Öffentlichkeit transportiert werden, lässt sich über interne Einflussnahme und Kontrolle nur mutmaßen, was jedoch nicht Teil dieser Publikation ist. Zwar werden die Mitglieder unter Artikel XIV „Information und Koordination“ der 1999er FAC zu gegenseitigem Informationsaustausch bezüglich deren Nahrungshilfe-Politiken und -Programmen angehalten, doch auch mit diesem Punkt verhält es sich wie mit allen anderen. Es gibt keine Instanz, welche die tatsächliche Implementierung der Konvention überprüft und gegebenenfalls einfordert.

Daher können Mitglieder auch nicht reglementiert werden, falls sie ihren Mindestverpflichtungen nicht nachkommen sollten. Mehr noch, auf der einen Seite ist es im Falle einer Unterschreitung laut Artikel VI „Übertragung und Fortführung“⁹⁵ möglich, die nicht erbrachten Verpflichtungen auf das nächste Geschäftsjahr zu übertragen. Auf der anderen Seite haben die Staaten, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, keine öffentliche Debatte ihres Verhaltens zu fürchten, da Unterschreitungen in der Regel nicht bekannt werden. Beispielsweise verfehlten die USA 1994 bei steigenden Weltgetreidepreisen ihren Mindestbeitrag um 170.000

⁹⁵ Engl. *carryover and carryforward* (IGC, 1999)

Tonnen, obwohl zeitgleich eine schwere Hungerkatastrophe in der Region der großen Seen in Afrika wütete (HASENCLEVER/MAYER/RITTBERGER, 1998; HODDINOTT/COHEN, 2007).

GARCÍA-THARN (2004) kritisiert darüber hinaus die Regelung, dass nur Nahrungshilfe-Liefermengen über 10.000 Tonnen pro Jahr vom Komitee dokumentiert werden. Das heißt Geber, die weniger als 10.000 Tonnen Nahrungshilfe pro Jahr zur Verfügung stellen, werden zum einen nicht als Mitglied im Nahrungshilfe-Komitee zugelassen, zum anderen tauchen deren Transfers in den Publikationen des Komitees nicht auf. In diese Kategorie fallen beispielsweise Südkorea und Südafrika.

5.6.3 *In-loan* Verkauf weiterhin zulässig

Der weiterhin zulässige Verkauf von Nahrungshilfe auf Kredit oder unter konzessionären Bedingungen (*in-loan*) unter der 1999er Konvention⁹⁶ zementiert deren handels- und angebotsbezogenen Charakter. Bis zu 80% der Transaktionen sollen zwar komplett als Schenkungen erfolgen, die verbleibenden 20% können jedoch unterhalb handelsüblichen Preisen verkauft werden (GARCÍA-THARN, 2004). Da dieser *in-loan* Verkauf nur mit Nahrungsmitteln erfolgt, die im Geberland selbst produziert wurden (gebundene Nahrungshilfe), erfolgt diese Form der Vergabe zudem immer unter signifikanten Wirksamkeits- und Effektivitätsverlusten, da ein erheblicher Teil der Verarbeitungs- und Transportkosten im Geberland verbleibt (vgl. Absatz 2.3.4).

In-loan Nahrungshilfe wird darüber hinaus eher frei auf Märkten im Empfängerland verkauft, sprich monetarisiert, als an ernährungsgefährdete Bevölkerungsgruppen kostenlos ausgegeben, um die Einkaufskosten zu amortisieren. Dieser Verkauf ohne Zielgruppenbestimmung hat auf die lokale Wirtschaft einen lähmenden Einfluss (*Disincentive-Wirkung*), da durch die Unterbietung der marktüblich-

⁹⁶ Artikel IX „Formen und Bedingungen der Hilfe“ Absatz (a), Punkt (iii) (IGC, 1999)

en Preise lokale Produzenten weniger Produkte absetzen, weniger verdienen und folglich demotiviert werden ihre Produktion auszuweiten.

5.6.4 Artikel IX, Absatz (b)

Der unter der 1999er Konvention neu hinzugekommene Absatz (b) unter Artikel IX „Formen und Bedingungen der Hilfe“ stellt eine Änderung des Regelwerks dar, die versucht den im Agrarabkommen der WTO (AoA) gemachten Anweisungen gerecht zu werden. Darin verpflichten sich die Mitglieder, den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) und netto-nahrungsmittelimportierenden Entwicklungsländern (NFIDC) besondere Aufmerksamkeit hinsichtlich einer ausreichenden Nahrungshilfe-Versorgung zukommen zu lassen (GATT, 1994). In diesem Absatz heißt es:

„Nur die Nahrungshilfe, die an die am wenigsten entwickelten Länder vollkommen gratis verteilt wird, ist den Mitgliedern (des Nahrungshilfe-Komitees, Anmerkung des Autors) zur Erfüllung ihrer Mindestverpflichtungen anzurechnen“ (Übersetzung des Autors; IGC, 1999).

Durch diese Formulierung wird den ca. 50 LDCs garantiert, Nahrungshilfe völlig als Schenkung zu erhalten, insofern die bereitgestellten Mengen innerhalb des Kontingents liegen, zu dem sich die Mitglieder der Konvention selbst verpflichtet haben. Das heißt, hat ein Geber seine Verpflichtungen in einem Jahr bereits erfüllt, ist es ihm erlaubt, weitere Lieferungen im gleichen Jahr, selbst an LDCs, zu verkaufen.

Dass zudem NFIDCs von dieser Regelung ausgeschlossen werden, stellt einen weiteren Kritikpunkt an der Formulierung dar. Ob Absatz (b) unter Artikel IX als Ursache für das tatsächliche Verschwinden von *in-loan* Nahrungshilfe anzusehen ist - 2006 lag der Anteil der nicht vollkommen gratis zur Verfügung gestellten Nah-

ahrungshilfe noch bei 2% - oder ob der aktuelle Trend anderen Ursachen folgt, kann an dieser Stelle nicht eindeutig beantwortet werden. Tatsache ist, dass die Rückläufigkeit von *in-loan* Nahrungshilfe bereits seit Jahren zu beobachten ist (vgl. Abbildung 2-5) und demnach Absatz (b), Artikel IX nicht als richtungsweisend, sondern eher als richtungsfolgend einzustufen ist.

Ein weitaus größeres Manko, das auch diesem Absatz zu Grunde liegt, ist die Regelung, dass der Gültigkeitsbereich der Nahrungshilfe-Konvention bei Erfüllung der Mindestverpflichtungen endet (GARCIA-THARN, 2004). Im Laufe der letzten vier Jahrzehnte wurde die von der Konvention festgelegte Mindestliefermenge um durchschnittlich 90%, d.h. um ca. 200 Millionen Tonnen Nahrungshilfe, übertroffen (eigene Berechnung, vgl. Abbildung 2-2). Dieses Plus oblag demzufolge nicht dem Zuständigkeitsbereich der Konvention, sondern der Güte der Geberstaaten.

5.6.5 Monetarisierung

Zwar wird der freie Verkauf von Nahrungshilfe auf Märkten in Empfängerländern (Monetarisierung) unter der 1999er FAC strikter diszipliniert als unter der 1995er Version, dennoch bleibt diese erlaubt. Unter Artikel XIII „Wirkung und Einfluss“, Absatz (d) der FAC-1999 heißt es:

„Wenn Nahrungsgüter als Nahrungshilfe verkauft werden, (...) sollen die Erlöse aus diesen Verkäufen an erster Stelle zur Flankierung der Nahrungssicherheit von Bedürftigen genutzt werden“ (Übersetzung des Autors).

Im Kontext des generellen Transparenz- und Kontrolldefizits der Konvention (vgl. Absatz 5.6.2) ist diese Formulierung gut gemeint, jedoch nicht durchsetzungsfähig. Solange die Mitglieder, im Falle einer Missachtung der Konvention, noch nicht einmal eine Gefähr-

dung ihres Rufes, respektive Sanktionen zu fürchten haben, können die Mitglieder obige Formulierung als Schlupfloch nutzen, um Agrarüberschüsse kostengünstig abzustößen oder sich als Entwicklungshilfe anrechnen zu lassen. Daher wird in der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde der WTO die Frage der Monetarisierung stark diskutiert, da der Verkauf von Hilfsgütern unter Umständen der Umgehung der Restriktionen bezüglich Exportsubventionen dienen kann (WTO, 2005).

5.6.6 Gentechnisch veränderte Nahrungshilfe

BUNTZEL und SAHAI (2005, S.72) konstatieren, dass „die Vergabe von GVO-Nahrungshilfe⁹⁷ ein trojanisches Pferd sein kann, um GVO-Lebensmittel Entwicklungsländern in Notsituationen unterzuschieben“. Die USA stellen den größten Geber von Nahrungshilfe in Sachwerten dar. Darüber hinaus sind bereits 75% des US-Soja und 33% des US-Maises gentechnisch verändert. Daher ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass US-amerikanische Nahrungshilfe teilweise gentechnisch verändert ist (ebd.). Proben von US-Nahrungshilfe-Lieferungen nach Afrika südlich der Sahara im Jahr 2002 enthielten GVO-Bestandteile in 33% bis 84% der Fälle (DONNER, 2002).

Da viele afrikanische Staaten die Europäische Union als Handelspartner für landwirtschaftliche Produkte nutzen und die EU die Einfuhr gentechnisch veränderter Produkte relativ stark reglementiert, sahen sich einige Länder Afrikas gezwungen, Nahrungshilfe-Lieferungen zu verweigern, da diese nicht eindeutig als GVO-frei deklariert waren. Durch eine mögliche Wiederaussaat der GVO-Nahrungshilfe besteht somit die Gefahr einer Kontamination des Kulturpflanzenbestandes, einschließlich landwirtschaftlicher Exportprodukte. Sambia verweigerte im Jahr 2002 Nahrungshilfe komplett; Mosambik, Malawi und Simbabwe gaben sich nach Verhandlungen mit dem Mahlen des Maises direkt an der Grenze zufrieden, da

⁹⁷ GVO = Gentechnisch veränderter Organismus

dadurch eine Wiederaussaat ausgeschlossen war (BUNTZEL/SAHAI, 2005).

Obwohl bzw. gerade weil die internationale Staatengemeinschaft und die Vertreter im Nahrungshilfe-Komitee GVOs betreffend unterschiedlicher Meinung sind, verhält sich die FAC diesbezüglich verdeckt (IGC, 1999). Lediglich unter Artikel III „Quantitäten und Qualität“, Absatz (j) heißt es, dass die zur Verfügung gestellten Nahrungsmittel „geeignet für die menschliche Ernährung sein sollen“ (Übersetzung des Autors).

BENBROOK (2002) kommt zu dem Ergebnis, dass die US-Aufsichtsbehörden GVO-Mais niemals als Nahrungshilfe zugelassen hätten, wenn sie gewusst hätten, dass dieser für die direkte menschliche Ernährung vorgesehen war. Ihrer Entscheidung lag die Annahme zu Grunde, dass der Mais als Futtermittel genutzt werden würde. Trotz dieser Fehlentscheidung wurden beispielsweise im Geschäftsjahr 2004/05 194.710 Tonnen ungekennzeichneter Rohmais aus den USA als Nahrungshilfe zur Verfügung gestellt (IGC, 2006a).

Obwohl durch die Befürworter immer wieder als Segen im Kampf gegen den Hunger und die Unterernährung gepriesen, sind die kommerziellen, handels- und exportbezogenen Dimensionen von GVO-Nahrungshilfe deutlich. Mit deren Verschiffung wird dabei nicht nur ein Warenwert in das Empfängerland überführt, sondern immer auch ein geistiger Eigentumswert. Das heißt, falls Landwirte in Empfängerstaaten GVO-Samen zur späteren Aussaat verwenden sollten, sind die Inhaber des zugrunde liegenden Patents laut TRIPS-Abkommen⁹⁸ der WTO befähigt, Lizenzgebühren von den Benutzern einzufordern (GATT, 1994).

⁹⁸ Engl. *Trade Related Intellectual Property Rights* (Handelsbezogene geistige Eigentumsrechte)

5.6.7 Mangelnde Kohärenz mit internationalen Übereinkommen

Dass die FAC die Vergabe von Nahrungshilfe nicht stärker an anerkannten internationalen Standards und Übereinkommen ausrichtet, ist als weiteres Manko zu nennen. In ihrer aktuellen Version stellt die Konvention ausschließlich zum CSSD, zur WTO und zum Entwicklungskomitee der OECD (DAC) einen Bezug her. Der Bezug zur WTO und zum DAC richtet sich jedoch lediglich auf die Einordnung der potentiellen Nahrungshilfe-Empfänger in die Länderkategorien (vgl. Anhang A). Der Bezug zu den „Prinzipien der Überschussbeseitigung und den beratenden Verpflichtungen“ des CSSD⁹⁹ kann als Farce betrachtet werden, da nicht alle Geber ihre Nahrungshilfe-Vergabe an den Richtlinien des CSSD orientieren (vgl. Absatz 4.1).

Beziehungen zu anerkannten internationalen Standards und Übereinkommen, die stärker auf rechte- und bedarfsfokussierte Belange ausgerichtet sind, werden von der Konvention nicht hergestellt. Zu diesen zählen die SPHERE-Standards¹⁰⁰, die „Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Geberkoordination“¹⁰¹, die „Prinzipien und bewährten Verfahren humanitärer Geberschaft“¹⁰² sowie die „Freiwilligen Richtlinien zur Im-

⁹⁹ Artikel IX „Formen und Bedingungen der Hilfe Absatz“ (e), Punkt (ii) (IGC, 1999)

¹⁰⁰ Die SPHERE-Standards wurden im Rahmen des SPHERE-Projekts seit 1997 von vielen im Bereich der humanitären Hilfe wirkenden Akteuren erarbeitet. Sie stellen einen international anerkannten Katalog an Minimumstandards dar, der allen Menschen in Notsituationen, unabhängig von politischer, ethnischer oder geographischer Spezifität, zu Teil werden sollte (SPHERE, 2004).

¹⁰¹ Die Deklaration von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Geberkoordination (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) wurde 2005 von über 100 bi- und multilateralen Gebern und Partnerländern in einem von OECD/DAC, VN-Organisationen, Weltbank und Regionalbanken einberufenen Forum verabschiedet. Hierdurch soll eine verbesserte Wirksamkeit der Hilfe durch einen umfassenden Katalog von Partnerschaftsleistungen sowie 12 Fortschrittsindikatoren mit Zielgrößen erreicht werden (High Level Forum, 2005; BMZ, 2006).

¹⁰² Die „Prinzipien und bewährten Verfahren Humanitärer Geberschaft“ (*Good Humanitarian Donorship Principles*) wurden 2003 von 17 Gebern internationaler Hilfeleistungen in Stockholm verabschiedet. Die darin definierten Verhaltensgrundregeln hinsichtlich humanitärer Krisen fokussieren auf die Rechte und Bedürfnisse der Empfänger (GHD, 2003).

plementierung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung“. Auf letztere soll im Folgenden aufgrund ihrer Universalität und ihres völkerrechtlichen Status eingegangen werden.

Das Menschenrecht auf Nahrung

Obwohl das Menschenrecht auf Nahrung bereits 1948 in der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen unter Artikel 25 sowie 1976 im UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Pakt) unter Artikel 11 völkerrechtlich festgeschrieben wurde, läuft die tatsächliche Umsetzung des Rechts auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene dem Ratifikationsprozess weit hinterher. Um die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung zu stärken und die Implementierung des Rechts auf nationaler als auch internationaler Ebene weiter voranzutreiben, erarbeitete eine zwischenstaatliche Arbeitsgruppe von 2002 bis 2004 einen Richtlinienkatalog zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung (FAO, 2005a). Nachdem 2004 die Verhandlungen erfolgreich zu Ende gebracht werden konnten, haben mittlerweile 187 Staaten (einschließlich den USA) den freiwilligen Richtlinienkatalog zur Implementierung des Menschenrechts auf Nahrung¹⁰³ ratifiziert (WINDFUHR, 2006).

Der durch die Richtlinien betonte Perspektivenwechsel, die Hungernden nicht mehr nur als Bedürftige bzw. Empfänger von Hilfe zu sehen, sondern vielmehr als *Geschädigte*, sprich Menschen mit Rechtsansprüchen (*entitlements*), setzt nationaler als auch internationaler Politik Grenzen (ebd.). Dieses Recht für die Geschädigten auch einklagbar zu machen, ist letztendlich davon abhängig, inwieweit es in nationalen Rechtssystemen als auch internationalen Abkommen implementiert ist.

¹⁰³ Der formelle Titel lautet „Freiwillige Richtlinien zur Unterstützung der progressiven Umsetzung des Rechts auf angemessene Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherheit“ (WINDFUHR, 2006)

6 WAS MUSS GESCHEHEN?

Sowohl inhaltliche als auch strukturelle Defizite der Nahrungshilfe-Konvention (FAC) sowie globale Veränderungen machen eine Anpassung und effektive Neugestaltung des aktuellen globalen Ernährungssicherungsregimes notwendig. Da die Konvention einen essentiellen Bestandteil dieses Regimes darstellt, sollte der Reformprozess von dieser ausgehen. Um den neuen Bedingungen umfassend gerecht zu werden, reicht es jedoch nicht, ausschließlich die FAC zu reformieren – die anderen Komponenten der globalen Ernährungssicherungsarchitektur müssen ebenso in einem Evaluations- und Anpassungsprozess der neuen Sachlage gerecht werden. Wie diese Reform der aktuellen FAC im Einklang mit der Reform des Ernährungssicherungsregimes im einzelnen am besten aussehen sollte, wird in den folgenden Absätzen diskutiert.

6.1 Neue globale Herausforderungen

6.1.1 Wachsender Bedarf an Agrarprodukten

Globales Bevölkerungswachstum, steigende Nachfrage nach Fleisch- und Milchprodukten in verschiedenen Schwellen- und Entwicklungsländern, allen voran China und Indien, sowie die wachsende Nachfrage nach Getreide und Ölsaaten für die Produktion

von Agrartreibstoffen (Agrardiesel, Agrarethanol¹⁰⁴ etc.) haben die Gesamtnachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten erhöht (WFP, 2007b). Der Internationale Getreiderat (IGC) geht davon aus, dass 2007/08 der weltweite Getreideverbrauch die weltweite Getreideproduktion übersteigen wird, sowie die Getreidelagerbestände auf das niedrigste Niveau seit 30 Jahren sinken werden, vgl. Abbildung 6-1 und Abbildung 6-2 (IGC, 2007a).

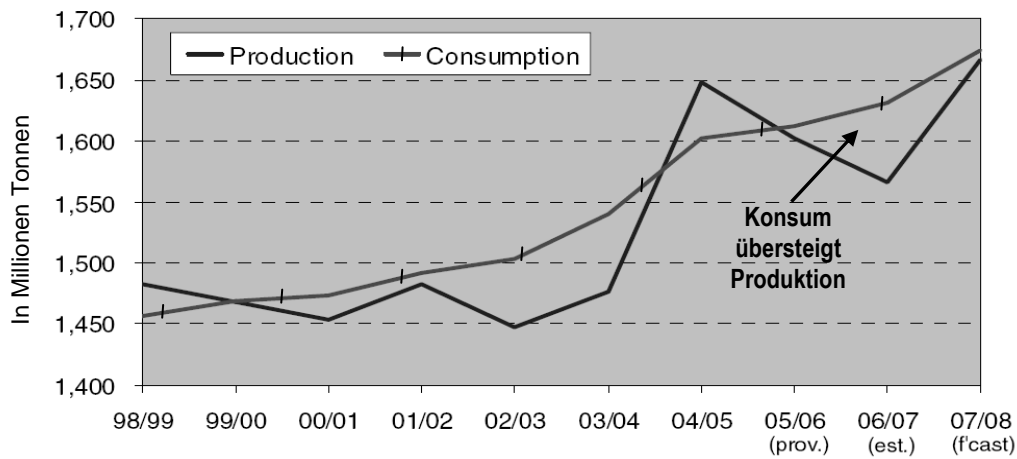


Abbildung 6-1: Globale Getreideproduktion und Getreideverbrauch (IGC, 2007a)

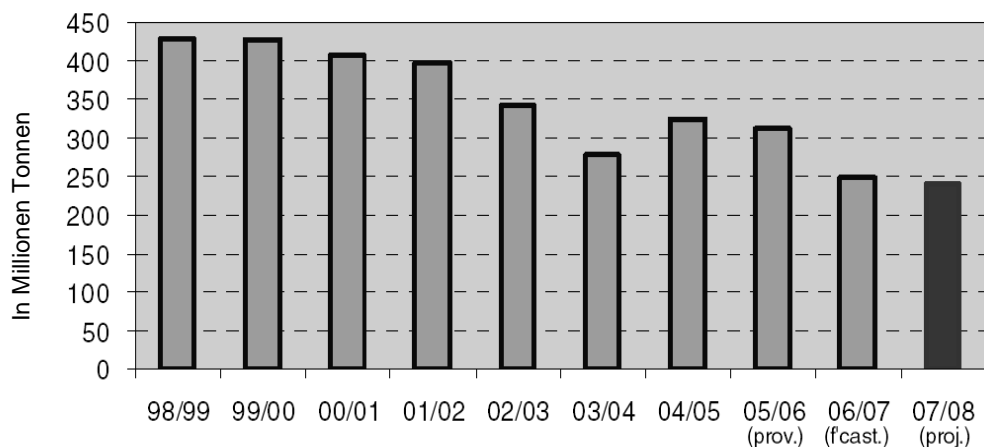


Abbildung 6-2: Globale Lagerbestände bei Weizen und Rohgetreide (IGC, 2007a)

¹⁰⁴ Umgangssprachlich und zudem fälschlicherweise als Bio-Diesel bzw. Bio-Ethanol bezeichnet.

Durch diese Entwicklungen, vor allem jedoch durch die gesteigerte Nachfrage nach Agrartreibstoffen, ist auch in Zukunft mit steigenden Preisen bei Agrarprodukten zurechnen. Von 2002 bis 2007 sah sich das WEP bereits 65-%igen Preissteigerungen bei Mais und Weizen sowie einer 45-%igen Preissteigerung bei Reis konfrontiert (WEP, 2007a). Im gleichen Zeitraum stiegen der Rohölpreis um 165% sowie die Schifffahrtskosten um 40% (ebd.).

Folgen für arme, ernährungsgefährdete Bevölkerungsgruppen

Vor allem Bevölkerungsgruppen mit geringer Kaufkraft, sprich einkommensschwache und arme, netto-nahrungskonsumierende Gruppen, sind bei steigenden Getreidepreisen zunehmend Zugangproblemen ausgesetzt, da Getreideprodukte speziell für diese Menschen zu den wichtigsten Grundnahrungsmitteln zählen. Das Risiko der Nahrungsunsicherheit steigt folglich innerhalb dieser Gruppen, die chronisch und versteckt unterernährte Menschen einschließen, überproportional im Vergleich zu kaufkräftigeren Gruppen, da jene Menschen über geringere Pufferkapazitäten (*coping capacities*) verfügen.

Folgen für netto-nahrungsmittelimportierende Länder

Auf nationaler Ebene sind maßgeblich netto-nahrungsmittelimportierende Länder mit einer Verschlechterung ihrer *Terms of Trade* konfrontiert (WEP, 2007a), was zurückgehende Deviseneinnahmen aus Exporten bei steigenden Importpreisen zur Folge hat. Vor allem die ärmsten Entwicklungsländer (LDC) sind von dieser Entwicklung betroffen, da deren Agrarhandelsbilanzdefizit bereits seit Ende der 1980er Jahre stetig wächst (vgl. Abbildung 6-3).

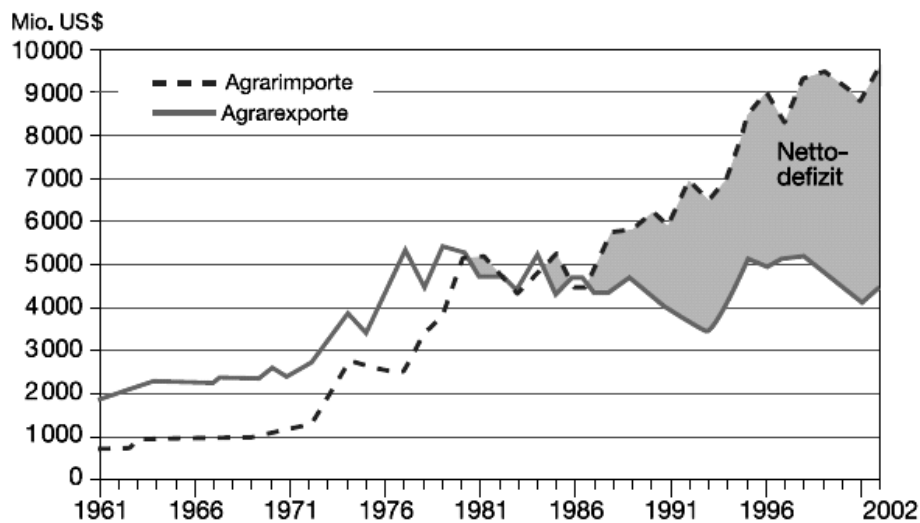


Abbildung 6-3: Agrarhandelsbilanz der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) (FAO, 2004)

6.1.2 Globale Umweltveränderungen

Klimawandel und die Folgen für die Nahrungsproduktion

Die Ergebnisse des Internationalen Gremiums der Klimaforscher¹⁰⁵ (IPCC, 2007) zeigen, dass einkommensschwache Bevölkerungsgruppen überproportional von den Auswirkungen der anthropogen bedingten Erderwärmung betroffen sind. Vor allem für Afrika stellt der Klimawandel eine der größten Herausforderungen dar, da hier notwendige Bewältigungskapazitäten (*coping capacities*) am geringsten entwickelt sind, und dieser Kontinent zusätzlich durch weitere Ereignisse, z.B. HIV/AIDS und Bürgerkriege, bedroht wird. LOBELL und FIELD (2007) gehen davon aus, dass bereits jetzige Ernten durch die Auswirkungen des Klimawandels negativ beeinflusst wurden, da dieser mit Veränderungen der Vegetationsperioden, häu-

¹⁰⁵ Engl. *Intergovernmental Panel on Climate Change*

figerem Kulturpflanzenbefall mit Schädlingen und instabileren Niederschlagsmustern einher geht.

WALTER (2007) betont, dass veränderte Niederschlagsmuster, neben dem steigenden Meeresspiegel, die Bodenerosion verstärken und somit Ertragsrückgänge nach sich ziehen können. Maßgeblich auf Regenfeldbau beruhende Klein- und Kleinstbetriebe sind von diesem Effekt betroffen. In Bezug auf Afrika weist WALTER (2007) zudem auf ein Zwillingsrisiko für die Landwirtschaft hin, da hier nicht nur Subsistenzlandwirtschaft betreibende Kleinbauern und -bäuerinnen, sondern auch für den Export tätige Betriebe durch die globale Erwärmung betroffen sein können.

Zusätzlich steigt durch eine Erhöhung der Jahresdurchschnittstemperatur die Wahrscheinlichkeit, dass Süßwasserseen „umkippen“, d.h. unter zunehmender Algenbildung eutrophieren. In der Folge schrumpfende Fischpopulationen gefährden die Versorgung betreffender Bevölkerungsgruppen mit notwendigem Protein (ebd.). Es ist abzusehen, dass durch eine Kombination dieser Faktoren die Verwundbarkeit von Risikogruppen zunimmt und damit deren Ernährungsunsicherheit steigt.

Unter diesen Umständen wäre die Einrichtung eines internationalen Klimaausgleichsfonds, in der Art einer globalen Klimahaftpflichtversicherung, vorstellbar. Industrieländer, die seit Jahrzehnten ihren Wohlstand auf Kosten des globalen Ökosystems aufbauen, müssten jetzt in den Fonds einzahlen, um die Menschen, vor allem in Entwicklungsländern, zu entschädigen, die unter den Folgen des Klimawandels zu leiden haben.

Zunahme von Naturkatastrophen

Neben den im letzten Absatz beschriebenen Effekten korreliert der Klimawandel mit extremen Wetterereignissen, sprich Dürren, Überschwemmungen und Stürmen, die Naturkatastrophen und Ernährungskrisen nach sich ziehen können. Die Ergebnisse des For-

schungszentrums für Katastrophen-Epidemiologie¹⁰⁶ (CRED) zeigen eine Vervierfachung der Naturkatastrophen innerhalb der letzten Jahrzehnte (vgl. Abbildung 6-4).

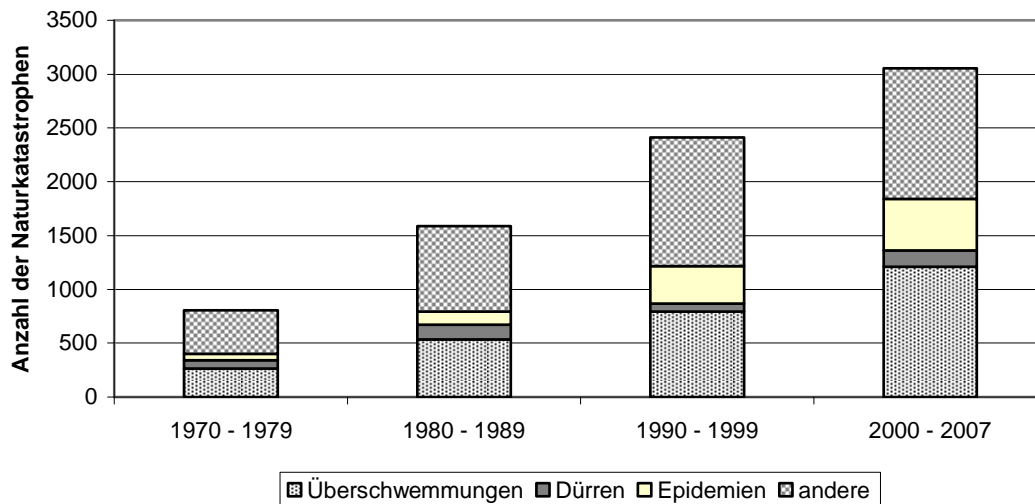


Abbildung 6-4: Globale Entwicklung von Naturkatastrophen (CRED, 2007)

Naturkatastrophen stellen vor allem für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen eine größere Bedrohung dar, da diese weniger Mittel haben, um sich individuell zu schützen, sowie eher dort leben bzw. siedeln, wo das Ereignisrisiko von Naturkatastrophen erhöht ist (WALTER, 2007). Dieser Entwicklungstrend wird auch im Einsatz von Nahrungshilfe sichtbar, da diese innerhalb der letzten Jahrzehnte zunehmend als Notfall-Nahrungshilfe in Krisensituationen eingesetzt wurde (vgl. Abbildung 2-3). Im Kontext schwindender Agrarüberschüsse, stellen sich die Fragen:

- Wie und in welcher Form Nahrungshilfe in Zukunft eingesetzt werden sollte, um die Folgen von Naturkatastrophen abzupuffern, sowie

¹⁰⁶ Engl. *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*

- Ob und welche Rolle Nahrungshilfe eventuell in der Ursachenbekämpfung von Naturkatastrophen einnehmen sollte?

6.2 Die Notwendigkeit eines neuen institutionellen Rahmens

Die im vorherigen Absatz beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass einerseits Agrarüberschüsse aufgrund des steigenden Bedarfs an Agrarprodukten abnehmen, sowie andererseits einkommensschwache Haushalte durch die Folgen des Klimawandels zunehmend bedroht sind. Als Folgen dieser Divergenz ergeben sich ein Zurückgehen von Nahrungshilfe in Sachwerten (aus Agrarüberschüssen) sowie eine Zunahme des Ernährungsunsicherheitsrisikos innerhalb von Risikopopulationen. Diese gefährdeten, teilweise chronisch und versteckt unterernährten Menschen sind dadurch nicht mehr nur einem Zugangsproblem, sondern auch einem Verfügbarkeitsproblem ausgesetzt - einer Konstellation, die seit den 1970er Jahren als überwunden galt (COHEN/WEINGÄRTNER, 2007). Diese wachsende Kluft zwischen Angebotsrückgang und Bedarfssteigerung trotzdem zu überbrücken, kann nicht nur Aufgabe der Nahrungshilfe-Konvention sein, sondern verlangt gemeinsame multilaterale Anstrengungen aller Akteure im globalen Nahrungshilfe-System (BARRETT/MAXWELL, 2005).

6.2.1 Defizite der aktuellen Nahrungssicherungsarchitektur erkennen

Da notwendige Veränderungen des aktuellen Nahrungshilfe-Systems exakte Kenntnisse bezüglich dessen Schwächen voraussetzen, werden im Folgenden die Schwachstellen dreier kritischer

Punkte des aktuellen Systems zusammengefasst, um darauf aufbauend Lösungsansätze zu diskutieren¹⁰⁷:

- Nahrungshilfe-Komitee und Nahrungshilfe-Konvention (FAC)
- Beratendes Unterkomitee für Überschussbeseitigung der FAO (CSSD)
- Agrarabkommen der WTO (AoA).

Unausgewogene Vertretung der Nahrungshilfe-Akteuren im Nahrungshilfe-Komitee, zu niedrige Mindestverpflichtungen der Geber, mangelndes Qualitätsmanagement, Intransparenz sowie fehlende Verfügungsgewalt machen die FAC zu einer der fragwürdigsten Komponenten im aktuellen Nahrungshilfe-System (vgl. Absatz 5.6). Einer ihrer ursprünglichen Aufgaben, kommerzielle Warenströme vor den Verdrängungseffekten von Nahrungshilfe zu schützen, wurde und wird die Konvention nicht gerecht, da es dem zur Überwachung an die Konvention angebandenen CSSD an gleicher Verfügungsgewalt mangelt. Zudem sind dessen Berechnungsverfahren der „Marktüblichen Nachfragen“ (UMRs) unzureichend (vgl. Absatz 4.1). Hinzu kommt, dass sich im 40. Bericht des CSSD an das Komitee für Warenprobleme¹⁰⁸ der FAO (CCP) viele CSSD-Mitglieder bezüglich der Kapazität und der Funktion des CSSD besorgt zeigten, nicht nur wegen den ausgebliebenen Benachrichtigungen der Mitglieder, sondern auch wegen den seit 1998 vorgenommenen Mittelkürzungen im CSSD-Etat (CSSD, 2005). Dass zudem die ursprüngliche Aufgabe des CSSD, kommerzielle Importe vor Nahrungshilfe zu schützen, zusätzlich seit 1995 unter dem Agrarabkommen (AoA) formuliert ist, stellt eine unnötige und ressourcenverschwendende Überschneidung von internationalen Mandaten dar.

Die zukünftige Existenz des CSSD wird dadurch entscheidend in Frage gestellt. Da das Agrarabkommen (AoA) letztendlich durch die

¹⁰⁷ Vgl. Tabelle 4-1 für weitere Akteure im internationalen Nahrungshilfe-System

¹⁰⁸ Engl. *Committee on Commodity Problems*

Kopplung an das Streitschlichtungsverfahren (Sanktionierungsmandat) der WTO durchsetzungsfähiger ist, wäre es unter einer stärkeren Betonung des Menschenrechtsansatzes innerhalb der WTO sinnvoll, das CSSD aufzulösen und dessen Mandat vollständig auf das Agrarkomitee der WTO zu übertragen.

6.2.2 Das Agrarabkommen der WTO (AoA)

Da im Agrarabkommen wichtige Nahrungshilfe-betreffende Punkte unter Bezugnahme der FAC und des CSSD geregelt werden, überträgt sich die Schwäche der FAC und des CSSD auch auf das Agrarabkommen. Zumal die Verpflichtungen unter der Konvention und dem CSSD aufgrund fehlender Sanktionierungsmechanismen nicht bindend sind, hat das Agrarabkommen mit dem Agrarkomitee, als bezugnehmende Instanz, in Folge auch keine Möglichkeit, sein Sanktionierungsmandat auszuschöpfen. Wenn beispielsweise die Mitglieder des CSSD ihrer Berichterstattungspflicht gegenüber dem CSSD nicht nachgekommen sein sollten, hat die WTO somit keine Möglichkeit, regelbrechende Parteien zu disziplinieren, da die WTO in dem Falle die Ermittlung der „Marktüblichen Nachfragen“ (UMRs) ausgelagert hat.

Darüber hinaus bleibt die WTO, trotz ihres multilateralen Charakters und der Formierung der Gruppe der 20, für viele ärmere Entwicklungsländer undurchschaubar und erschwert deren gleichberechtigte Einflussnahme während Verhandlungen (HALLE, 2005; HOPKINS, 1993). Mit der Formierung der Gruppe der 20 versuchen einige Entwicklungsländer ein Gegengewicht zur nördlichen Dominanz, besonders im Bereich der Landwirtschaft, zu etablieren. Daher ist der Ausgang der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde für die Glaubwürdigkeit (*compliance*) der WTO von entscheidender Bedeutung, da es sich abzeichnet, dass die zu Beginn dieser Runde für Entwicklungsländer gestellten Forderungen letztendlich von Interessen der Industrieländer überschattet werden (BURMANN, 2005). Bis jetzt bleiben detaillierte Antworten auf die Fragen des *Wie*, des *Wann* und des *Wie lange* von Nahrungshilfe ungeklärt.

Safe-Box für *bona fide* Nahrungshilfe

Als Grundlage der weiteren Verhandlungen einigte man sich unter Punkt 6 der Ministererklärung von Hongkong unter anderem auf Folgendes (WTO, 2005, S.2):

„In Bezug auf Nahrungshilfe bestätigen wir unsere Verpflichtung ein angemessenes Maß aufrechtzuerhalten und die Interessen der Empfänger zu berücksichtigen. Zu diesem Zweck soll eine „Safe Box“ für *bona fide* Nahrungshilfe etabliert werden, um zu gewährleisten, dass kein unabsichtliches Hindernis entsteht, um Notfallsituationen entsprechend zu begegnen. Darüber hinaus garantieren wir, kommerzielle Verdrängungen zu eliminieren. Von daher werden wir uns auf eine effektive Disziplinierung von Nahrungshilfe in Sachwerten, Monetarisierung und Re-Exporten einigen, damit kein Schlupfloch für Export-Subventionierung verbleibt“ (Übersetzung des Autors).

In Anlehnung an die grüne, blaue und orangefarbene Box der internen Stützung (vgl. Absatz 4.2) soll in die Safe-Box all die Nahrungshilfe fallen, die weiterhin erlaubt bleiben soll. Der daraufhin unterbreitete Vorschlag des Vorsitzenden des Agrarkomitees sieht in Bezug auf das nächste WTO-Abkommen vor, prinzipiell zwischen Notfall- und Nicht-Notfall-Nahrungshilfe zu unterscheiden. Notfall-Nahrungshilfe würde dabei in die Safe-Box fallen (WTO, 2006a). Da Nicht-Notfall-Nahrungshilfe unter Umständen dennoch als wichtiges Mittel in der Armuts- und Hungerbekämpfung eingesetzt werden könnte, in *Food-for-Work*-, Schulspeisen-, Mutter-Kind- sowie AIDS-Ernährungsprogrammen etc., wird deren weitere Verwendung vor allem von den USA gefordert.

Abbildung 6-5 fasst aktuelle, in der WTO debattierte Nahrungshilfe-Kategorien in Verbindung zur *Safe Box* zusammen. Dabei wurden die Feldergrößen den entsprechenden Liefermengen im Geschäftsjahr 2005/06 angepasst, um sich ein besseres Bild über die tatsächlichen Relationen zu machen. Der Grad der Graufärbung

steht in der Abbildung für den Grad der nötigen Disziplinierung und Überwachung, da Nahrungshilfe mit Lieferbindung (gebunden) und Nicht-Notfall-Nahrungshilfe eher drohen, kommerzielle Warenströme und lokale Produzentenstrukturen zu verdrängen (*Disincentive-Wirkung*).

Nahrungshilfe	Ungebunden 35%	Gebunden 65%
<p>Notfall 62%</p>	<p>Nicht WTO-relevant</p> <p>In der Regel legitim, da:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zielgruppenfokussiert - rechtzeitig <p>mögliche Safe-Box</p>	<p>WTO-relevant</p> <p>Unter Umständen legitim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wenn zielgruppenfokussiert und rechtzeitig - bei lang anhaltenden Krisen - bei langsam einsetzenden Krisen - wenn strukturelle Kapazitäten zur Bewältigung der Krise in der Region nicht ausreichen
<p>Nicht-Notfall 38%</p>	<p>WTO-relevant</p> <p>Unter Umständen legitim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nach genauer Zielgruppenbestimmung - z.B. in <i>Food-for-Work</i>-, Schulspeisen-, Mutter-Kind-, AIDS-Ernährungsprogramme 	<p>Monetarisierete NH - sehr WTO-relevant</p> <p>Unter Umständen legitim:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wenn Erlöse Bedürftigen zukommen - wenn hierdurch lokale Märkte stabilisiert werden

Abbildung 6-5: Einteilung von Nahrungshilfe (NH) nach handelsverzerrenden Dimensionen (verändert, Feldergrößen den Liefermengen 2006 entsprechend; FAO, 2005b; WEP, 2007)

Im Falle monetarisierter Nicht-Notfall-Nahrungshilfe (dunkelgrau- es Feld) sollte die vorher stattfindende Bedarfsermittlung und Über-

wachung besonders intensiv ausfallen, da diese Form der Mittelbereitstellung immer in normale kommerzielle Wirtschaftskreisläufe eingreift. TSCHIRLEY und HOWARD (2003) haben gezeigt, dass diese freien Verkäufe unter Umständen der Abpufferung von Preisspitzen während Notsituationen dienen und damit der Verschlimmerung der Krise vorbeugen können. Somit ist der Einsatz und Verkauf von Nahrungshilfe nicht prinzipiell zu verbieten, sondern ausschließlich auf deren Rechtzeitigkeit und Zielgruppenbestimmtheit sowie deren Effekt auf die Preisstabilität zu achten.

Gebundene, jedoch rechtzeitig eintreffende Nahrungshilfe ist weniger handelsverzerrend und stärker bedarfsorientiert, als ungebundene, die Monate zu spät eintrifft (BARRETT/MAXWELL, 2006). Es fällt auf, dass programmgebundene bzw. komplett zielgruppenunspezifische Nahrungshilfe in dieser Einteilung nicht mehr vorkommen. Diese Formen sind in der Regel stets handelsverzerrend und nicht-empfängerfokussiert.

Die Verhandlungen, welche Nahrungshilfe unter welchen Umständen erlaubt und welche generell verboten werden sollte, scheitern hauptsächlich an den Meinungsverschiedenheiten der USA und der EU (vgl. Tabelle 6-1). Dabei legt die EU besonderen Wert auf die sukzessive Ersetzung von Nahrungshilfe in Sachwerten (gebunden) durch Nahrungshilfe in Geldwerten (ungebunden) bis Ende des Implementierungszeitraums im Jahr 2013, da Nahrungshilfe in Geldwerten nicht in Verbindung zu kommerziellen Exportinteressen stehen kann (WTO, 2006b). Die Bereitstellung von Nahrungshilfe in Sachwerten während Notfällen soll nur dann als *bona fide* gelten, wenn der Notfall von einer VN-Organisation ausgerufen wurde und die Nahrungshilfe-Verteilung unter WEP-Kriterien erfolgt (ebd.).

Die USA dagegen wollen ihre Nahrungshilfe-Lieferungen in Sachwerten nicht gefährdet sehen und stellen demnach eine Unterteilung von Nahrungshilfe in Sach- bzw. Geldwerten nicht in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung. Ihrer Ansicht nach sollten Notfälle nicht nur durch VN-Organisationen, sondern auch generell durch Staaten, WTO-Mitglieder sowie NROs erklärt werden können. Darüber hinaus sollte *in-loan* Vergabe und Monetarisierung unter bestimmten Kriterien weiterhin erlaubt bleiben (WTO, 2006c).

	EU-Vorschlag	US-Vorschlag
Inhalt Safe-Box	1. Ungebundene NH in Geldwerten 2. NH in Sachwerten nur in Einklang mit WEP-Praktiken	Notfall-NH
Erklärung eines Notfalls	Nur durch VN-Organisation	Durch WTO-Mitglieder, Staaten, VN-Organisationen, NROs
In-loan Vergabe	Bedingungslos verboten	Bedingt erlaubt
Monetarisierung	Bedingt erlaubt, muss bis 2013 auslaufen	Bedingt erlaubt

Tabelle 6-1: Meinungsverschiedenheiten der USA und der EU bezüglich Nahrungshilfe (NH) im Rahmen der Doha-Verhandlungsrunde (WTO, 2006b, 2006c)

6.2.3 Erneuerung der aktuellen Nahrungshilfe-Konvention (FAC)

Bei aller Kritik ist immer zu berücksichtigen, dass unter der FAC seit ihrer Schaffung im Jahr 1967 nahezu 400 Millionen Tonnen Nahrungshilfe durch die Vertragsstaaten finanziert und damit die Leben vieler Millionen Menschen gerettet und verbessert wurden.

Dennoch müssen entscheidende Veränderungen von dieser Konvention ausgehen, da bis dato der Einsatz von Nahrungshilfe unter der FAC zu breitflächig, zu ineffektiv und zu unkontrolliert gestattet war. Zudem erlaubt die zunehmende Zahl der Hungeropfer kein Ausruhen auf dem bereits Erreichten. Die an dieser Stelle vorgeschlagenen Verbesserungen beruhen maßgeblich auf der Defizitanalyse unter Absatz 5.6 sowie den Resultaten der internationalen Konferenz „Food Aid – Exploring the Challenges“¹⁰⁹. Sie betreffen sowohl inhaltliche als auch strukturelle Fortentwicklungen.

¹⁰⁹ Die internationale Konferenz „Food Aid – Exploring the Challenges“ wurde unter Schirmherrschaft des BMZ vom 02.05. – 04.05.07 in Berlin ausgetragen (vgl. www.foodaid2007.de)

6.2.3.1 Inhaltliche Fortentwicklungen

Aufgaben und Reichweite

In der Debatte um den Aufgabenbereich und die Reichweite des neuen Übereinkommens zeigen sich zwei markante Möglichkeiten. Mit der Ersetzung der FAC durch eine „Humanitäre Konvention“ (*humanitarian aid convention*) würde sich der Einsatz von Nahrungshilfe auf Notfälle (Naturkatastrophen, kriegerische Konflikte) beschränken, d.h. ausschließlich auf die Hungerfolgenbekämpfung. Da in akuten Krisen die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln oftmals drastisch zurückgeht, stellt Nahrungshilfe in Sachwerten, rechtzeitig eingesetzt, ein geeignetes Mittel dar, um die entstandene Nahrungslücke zu überbrücken. Die Eingrenzung des Aufgabenbereichs beruht auf den gemachten Erfahrungen, dass Nahrungshilfe, die zur Forcierung längerfristiger Entwicklungsziele eingesetzt wird unter Umständen missbraucht wird, und folglich als Entwicklungsbremse wirken kann (vgl. Absatz 2.1.2 ff.).

Die andere Möglichkeit fordert den Ausbau der FAC zu einer „Ernährungshilfe-Konvention“ (*food assistance convention*), unter welcher die Folgen (Nahrungsunsicherheit) und die Ursachen (Ernährungsunsicherheit) des Hungers zugleich adressiert werden. Hierbei würde klassische Nahrungshilfe in Sachwerten *ein* Mittel in der Palette der möglichen Maßnahmen darstellen. Die Herausforderung besteht darin, auch die anderen Posten des Maßnahmenkatalogs finanziell so auszustatten, dass die Basisbedürfnisse aller Bedürftigen abgedeckt werden.

Letztendlich muss für beide Wege der Grundsatz gelten, dass die zum Einsatz kommende Nahrungshilfe termingerecht und zielgruppen-fokussiert zur Verfügung gestellt wird, was eine exakte Bedarfsermittlung voraussetzt. Durch diese konfliktsensitive Nahrungshilfe-Einsatzplanung werden die Folgerisiken der Unter- als auch Überversorgung minimiert und damit die Effektivität (Wirkung) der Bereitstellungen grundlegend gesteigert.

Mindestverpflichtungen beibehalten?

In diesem Punkt sind sich viele Nahrungshilfe-Akteure einig. Die unter der FAC gemachten Mindestverpflichtungen (Mindestliefermengen) müssen definitiv beibehalten, ja sogar ausgebaut werden. Uneinigkeit besteht in dem Punkt, in welcher Form die Mindestverpflichtungen eingegangen werden sollten – in Sachwerten (Tonnen), Geldwerten oder in Makro- und Mikronährstoffen (in Kilokalorien-, Mineralstoff- und Vitaminangaben).

Neben quantitativen sollten auch qualitative Verpflichtungen rechtsverbindlich in das neue Übereinkommen aufgenommen werden, um den unterschiedlichen ernährungsphysiologischen Bedürfnissen der Empfänger entsprechend gerecht zu werden. Da Nahrungsunsicherheit und Hunger oftmals aufgrund eines fehlenden Zugangs zu Lebensmitteln entsteht (mangelnde Kaufkraft), plädieren BARRETT und MAXWELL (2005) für eine Mittelgleichheit von 1:1 – sprich für jede Einheit Nahrungshilfe in Sachwerten sollte der gleiche Geldwert zur Verfügung gestellt werden.

Nahrungshilfe in Sachwerten

Obwohl Nahrungshilfe in Geldwerten durch Aufkäufe in regionalen bzw. lokalen Überschussgebieten langfristig zum Aufbau von Produzenten- und Logistikstrukturen in Empfängerregionen beiträgt (*Incentive-Wirkung*), sowie kommerzielle Warenströme hierdurch nicht negativ beeinflusst werden, muss ein Mindestmaß an Nahrungshilfe in Sachwerten garantiert bleiben. Mindestverpflichtungen ausschließlich in Geldwerten würden im Falle von globalen Missernten bzw. Nachfragespitzen zu erhöhten Nahrungsmittelpreisen führen und somit die Verwundbarkeit von Risikopopulationen erhöhen. Vor allem in Binnenländern (Äthiopien, Malawi, Mali, Niger, Sambia etc.) sollte die Finanzierung entsprechender Nahrungsreserven unter öffentlicher und privater Verwaltung (*public private partnership*) beibehalten, respektive ausgebaut werden, da eine termingerechte Zu-

stellung internationaler Nahrungshilfe in diese Länder besonders erschwert ist.

Monetarisierung verbannen?

Trotz erheblicher Risiken des freien Nahrungshilfe-Verkaufs auf Märkten in Empfängerländern plädieren hauptsächlich US-amerikanische NROs im Kontext zugesicherter Nahrungshilfe-Kontingente weiterhin für deren Monetarisierung. TSCHIRLEY und HOWARD (2003) konstatieren, dass freie Nahrungshilfe-Verkäufe unter Umständen zur Abpufferung von Preisspitzen während Krisen beitragen und somit zur Ernährungssicherheit beitragen können. Um diese Vorteile der Monetarisierung jedoch auszuschöpfen, muss die Preisentwicklung am Markt kontinuierlich beobachtet und Nahrungshilfe-Verkäufe eventuell angepasst werden. Insofern die Erlöse dieser Verkäufe ausschließlich den Bedürfnissen von Risikopopulationen zugute kommen, ist aus humanitärer Sicht der kontrollierten Monetarisierung unter gewissen Umständen stattzugeben.

Im Kontext des global zurückgehenden Überangebots an Agrargütern, einschließlich in den USA, ist es wahrscheinlich, dass die bereitgestellte Menge an Nahrungshilfe in Sachwerten per se zurückgehen und sich daher die Frage der Monetarisierung in naher Zukunft ad absurdum führen wird. Diese Monetarisierungsabnahme sollte als Chance genutzt werden, zurückgehende Einnahmen von NROs durch neue und höhere finanzielle Zusagen der Geber zu kompensieren, um somit Entwicklungsprojekte weiterhin zu fördern - ohne eventuelle Nachteile für andere Gesellschaftsbereiche.

Programmhilfe und in-loan Nahrungshilfe-Vergabe

In der Abschaffung von programmgebundener Nahrungshilfe (Programmhilfe), die ausschließlich der Konsolidierung von Staatshaus-

halten dient, ist sich das Gros der Akteure einig. Da diese Form der Nahrungshilfe in der Regel an Empfängerregierungen unter Preis verkauft (*in-loan*) und anschließend frei auf Märkten im Empfängerland monetarisiert wird, ist diese Form aus humanitärer, entwicklungspolitischer und kommerzieller Sicht nicht zu billigen.

Programmhilfe und *in-loan* Nahrungshilfe-Vergabe gehen komplett an den Bedürfnissen der Hungernden vorbei. Die dabei beteiligten Geber und Empfänger der Nahrungshilfe verletzen nicht nur maßgeblich das Menschenrecht auf Nahrung der Hungernden, sondern auch das lokaler Produzenten im Empfängerland. Diese werden durch den Verkauf der subventionierten Nahrungshilfe (Monetarisierung) unterboten und folglich in deren Ernährungssicherung und Ernährungssouveränität unterlaufen. Zudem werden kommerzielle Importe verdrängt (vgl. Absatz 2.1.3 ff.).

Proportionalität

Im Rahmen der Diskussion um die Für und Wider von Nahrungshilfe in Sachwerten, Monetarisierung, Programmhilfe und *in-loan* Vergabe muss deren Proportionalität zueinander, zur Gesamtnahrungshilfe und zur übrigen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Abbildung 2-1) beachtet werden, um die Reichweite potentieller Änderungen im Auge zu behalten. Abbildung 6-6 stellt die vier diskutierten Kritikpunkte anhand der Liefermengen aus dem Jahr 2006 ins Verhältnis.

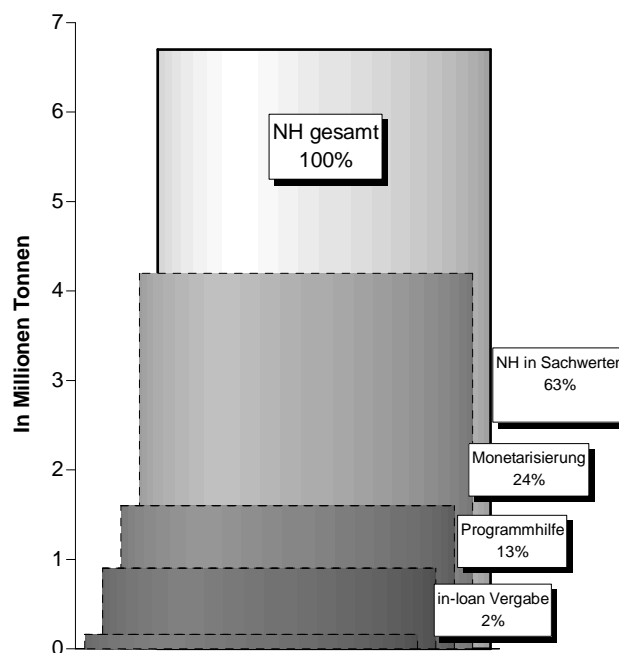


Abbildung 6-6: Nahrungshilfe (NH) in Sachwerten, Monetarisierung, Programmhilfe und *in-loan* Vergabe im Jahr 2006 (WEP, 2007)

Errichtung auf internationalem Recht und Integration in die WTO

Um tatsächlich die Rechte, Bedürfnisse und Probleme von Risikopopulationen in den Fokus der Aufgaben zu nehmen, ist es entscheidend, das neue Übereinkommen auf dem Menschenrecht auf Nahrung aufbauen zu lassen. So kann das neue Übereinkommen seine Mitglieder in die Pflicht nehmen, dieses auf nationalstaatlicher Ebene in die entsprechenden Landespolitiken einzubauen. Einen guten Leitfaden dafür stellen die „Freiwilligen Richtlinien für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung“ dar (FAO, 2005a). Zudem sollte das neue Übereinkommen stärker Bezug auf folgende, international erarbeitete und anerkannte Standards nehmen, da diese einerseits mit dem Menschenrecht auf Nahrung verknüpft sind und andererseits weitergehende Vorgaben in Bezug auf Hilfe- und Entwicklungsmaßnahmen machen:

- SPHERE-Standards¹¹⁰
- Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit¹¹¹
- Prinzipien und bewährte Verfahren Humanitärer Geberschaft¹¹².

Die feste Verknüpfung des neuen Übereinkommens mit dem nächsten WTO-Abkommen könnte der wichtigste Schritt sein, um die handelsbezogenen Debatten Nahrungshilfe betreffend zu beenden. Durch die hiermit ermöglichte Anwendbarkeit des Streitschlichtungsmandats der WTO wäre das neue Übereinkommen in der Lage handelsverzerrende Nahrungshilfe-Transaktionen entsprechend zu bestrafen (BARRETT/ MAXWELL, 2005). Somit wäre eine Hürde genommen, die aktuelle WTO-Runde gemäß ihrer ursprünglichen Mission doch als Entwicklungsrunde ausgehen zu lassen.

Gentechnisch veränderte Nahrungshilfe

Auch hier sollte eine gewissenhafte Bedarfsermittlung den Beginn der Nahrungshilfe-Vergabe markieren. Die tatsächlichen Empfänger, sprich die Konsumenten, sollten dabei entscheiden, ob und in welcher Form gentechnisch veränderte Nahrungshilfe (GVO-Nahrungshilfe) ausgeliefert werden sollte. Falls bei den Bedürftigen die Frage des Ob auf kein Verständnis stößt, sollte ein entsprechender Ombudsmann bzw. die Regierung entscheiden, ob sie ihren Bürgern GVO-Nahrungshilfe zumutet oder nicht. Empfängerregierungen haben unter Berufung auf das Cartagena-Protokoll und die WEP-Prinzipien das Recht GVO-Nahrungshilfe zurückzuweisen (COHEN/WEINGÄRTNER, 2007).

¹¹⁰ Vgl. Fußnote 106 (SPHERE, 2004)

¹¹¹ Engl. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, vgl. Fußnote 107 (High Level Forum, 2005)

¹¹² Engl. *Good Humanitarian Donorship*, vgl. Fußnote 108 (GHD, 2003)

Dennoch führt die aktuelle Debatte in eine Dilemmasituation, da die Reduzierung der Folgerisiken von GVO-Nahrungshilfe immer zusätzliche Kosten erzeugt (durch Trennung, Kennzeichnung, Vermahlung etc.) und dadurch die Anzahl derer vermindert wird, die durch Nahrungshilfe hätten erreicht werden können (ebd.).

Qualitätsmanagement und Transparenz als Leitprinzipien

Um international glaubwürdiger zu sein, sollten die Mitglieder des neuen Übereinkommens selbstkritischer mit sich umgehen. So sollten diese gegenseitig ihre Nahrungshilfe-Politiken und -Programme überprüfen und evaluieren (*Monitoring*), um so permanent deren Qualität (Angemessenheit, Effizienz, Flexibilität) zu verbessern. Der zugrunde liegende gemeinsame Nenner aller Evaluierungen und Kontrollen sollte das zu erreichende Ziel der globalen Nahrungs- und Ernährungssicherheit sein. Darüber hinaus sollte ein entsprechender Exekutivrat (*Executive Board*) die unter dem neuen Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen der einzelnen Mitglieder überprüfen und dem Agrarkomitee der WTO übermitteln.

Da das WEP Nahrungshilfe betreffend die umfangreichste Expertise aufweist, wäre es vorstellbar, den Aufgabenbereich des Exekutivrats des WEP auf das neue Übereinkommen auszuweiten. Im Falle von Regelverstößen muss die regelbrechende Partei durch das Streitschlichtungsverfahren der WTO sanktioniert werden. Darüber hinaus sollte der Exekutivrat in regelmäßigen Abständen die Gesamtperformance des Übereinkommens überprüfen lassen - z.B. durch den Entwicklungsausschuss der OECD (DAC). Dieses Monitoring würde der externen und unabhängigeren Qualitätskontrolle des Übereinkommens dienen und so eine effektive Anpassung an das globale Ernährungssicherungsregime ermöglichen.

Interne als auch externe Roh- und Evaluationsdaten sollten zudem der gesamten Öffentlichkeit kostenlos zugänglich gemacht werden, was zusätzlich die Glaubwürdigkeit des neuen Übereinkommens stärken würde.

6.2.3.2 Strukturelle Fortentwicklungen

Inklusivität aller Nahrungshilfe-Akteure

Um die Handhabung von Nahrungshilfe aller beteiligten Akteure aus einem Guss erfolgreich miteinander abzustimmen, zu koordinieren und zu vernetzen, ist es entscheidend, das Nahrungshilfe-Komitee zu öffnen und alle relevanten Akteure, d.h. Empfänger, Verteiler, Geber sowie Experten unterschiedlicher Institutionen, an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen (*multi-stakeholder participation*). So ließen sich die Vorgaben des neuen Übereinkommens besser auf Länderebene durchsetzen, da sich alle Akteure für das Übereinkommen verantwortlich sehen (*ownership*). Zudem würden die unterschiedlichen Nahrungshilfe-Politiken zunehmend aufeinander abgestimmt werden, da eine stärkere Einflussnahme und Kontrolle der Mitglieder untereinander möglich ist.

Sitz und Schirmherrschaft

Dass der Internationale Getreiderat das Nahrungshilfe-Komitee und das zuständige Sekretariat beherbergt, sehen viele Akteure als Anachronismus, da diese Konstellation dem politischen Kontext vor vier Jahrzehnten entspringt. Maßgeblich wird von diesen die Einbindung des neuen Übereinkommens in das reformierte System der Vereinten Nationen verlangt. Die Frage des zukünftigen Verhandlungsorts und der Schirmherrschaft ist dennoch nicht leicht zu beantworten, da derzeit der Internationale Getreiderat die anfallenden Kosten des Sekretariats und der Mitgliedertreffen übernimmt (COHEN/WEINGÄRTNER, 2007).

6.3 Herausforderungen für den weltweit größten Nahrungshilfe-Geber – die USA

Aufgrund des größten Anteils insgesamt sowie an Nahrungshilfe in Sachwerten stellen die USA gleichzeitig den größten Nahrungshilfe-Geber sowie den mächtigsten Antagonisten bezüglich notwendiger Fortentwicklungen des aktuellen Nahrungshilfe-Regimes dar. Da diese Konstellation notwendige Reformprozesse unterläuft, müssen Lösungsvorschläge diskutiert werden, die die zugrundeliegenden Problemursachen in den USA adressieren. Um den Kern des US-amerikanischen Nahrungshilfe-Regimes nachhaltig zu reformieren, müssten dessen Nutznießern, sprich landwirtschaftlichen Produzenten, Wohltätigkeitsvereinen und der profitierenden Schifffahrtsbranche, sukzessive neue Aufgaben anvertraut werden, um deren Einkommen weiterhin zu sichern. Somit wäre die Basis der politischen Befürworter von angebotsfokussierter Nahrungshilfe genommen und der Weg für bedarfs- bzw. rechtefokussierte Kriterien der Finanzierung, Bereitstellung und Verteilung geebnet.

Einen Schritt in diese Richtung unternahm 2007 einer der größten US-amerikanischen Wohlfahrtsverbände CARE, indem dieser die Annahme von Überschuss-Nahrungsmitteln verweigerte, die der Verein für umgerechnet 45 Millionen US-Dollar auf Märkten in Empfängerländern verkaufen, sprich monetarisieren, hätte können. Als Hauptgrund gibt CARE die Verdrängung von Kleinproduzenten in Empfängerländern an (*Disincentive*-Wirkung), die mit der billig importierten US-Nahrungshilfe nicht hätten konkurrieren können (New York Times, 2007). Da sich vermutlich nicht alle US-Wohltätigkeitsverbände sowie die bis dato profitierende US-Landwirtschaft und Schifffahrtsbranche dementsprechend einsichtig zeigen werden, müssen im Besonderen Einkommensalternativen für diese Gruppen diskutiert werden. Um die Reichweite und den Einfluss möglicher Entscheidungen abzuschätzen, wären zuallererst weitere wissenschaftlich durchgeführte Einflussanalysen nötig. Daher kann an dieser Stelle aufgrund der Komplexität der Sachlage nur gemutmaßt werden.

Im Kontext der stetig wachsenden Nachfrage nach Agrartreibstoffen (Agrardiesel, Agrarethanol etc.), weltweit und in den USA, könnten überschüssige Agrarprodukte auch in diesem Markt veräußert werden. Vermutlich würde sich hierdurch sogar eine Einkommenssteigerung für die US-Landwirtschaft ergeben, da zukünftig mit einer weiteren Verteuerung der Kraftstoffpreise zu rechnen ist. Gleichzeitig würde die US-Regierung Gelder sparen, die sie einerseits zum Aufkauf der Agrarüberschüsse und andererseits zum Einkauf von Rohöl zur Kraftstoffgewinnung benötigt hätte. Mit diesen Einsparungen ließen sich die Mindestverpflichtungen unter dem neuen Übereinkommen wahrscheinlich mehr als erfüllen. Somit könnten die zusätzlichen Gelder genutzt werden, um weitere ernährungssichernde Projekte im In- und Ausland zu finanzieren.

Wahrscheinlich wäre der Einkommensrückgang der Wohltätigkeitsverbände nur von kurzer Dauer, da der Bedarf an humanitärer und entwicklungsorientierter Arbeit im In- und Ausland eher zunehmen wird. Die Verbände sollten die US-Regierung und US-Gesellschaft stärker hinsichtlich den Chancen sozialer sowie sozio-ökonomischer Entwicklungen sensibilisieren, um so allgemein höhere finanzielle Zuwendungen zu erwirken.

Da sich vermutlich der Einkommens- und Arbeitsplatzschwund in der Schifffahrtsbranche nicht durch Alternativen kompensieren ließe, und folglich die US-Schifffahrtsbranche diese Entwicklung freiwillig nicht einschlagen würde, müsste diese Branche bzw. die US-Regierung stärker durch die internationale Gemeinschaft in die Pflicht genommen werden. Daher ist es entscheidend:

- (1) Alle Nahrungshilfe-Akteure an den Verhandlungen Nahrungshilfe betreffend teilhaben zu lassen, damit sich Geber und Empfänger auf politisch gleicher Ebene begegnen.
- (2) Das Streitschlichtungsverfahren der WTO in die Nahrungshilfe-Kontrolle zu integrieren, um regelbrechende Parteien entsprechend zu sanktionieren.

Obwohl diese Reformen in beschriebenen Bereichen schmerzhaft Anpassungen nach sich ziehen werden, kommen BARRETT und

MAXWELL (2005) zu dem Ergebnis, dass die Reformen für die US-amerikanische Gesellschaft keinen finanziellen Mehraufwand bedeuten würden, zumal bekannt ist, dass das aktuelle US-Nahrungshilfe-Regime keinen nennenswerten Nutzen, weder für die Landwirtschaft, noch für die Außenpolitik zu verzeichnen hat. Die Opportunitätskosten einer Reform wären sogar gesamtwirtschaftlich geringer, als die laufenden Kosten des aktuellen Systems. Auf lange Sicht würde somit die gesamte US-amerikanische Gesellschaft wirtschaftlich profitieren, da diese die Steuerabgaben, mit denen sie das aktuelle System finanziert, einsparen könnte (ebd.).

7 FAZIT: VON NAHRUNGS- ZU ERNÄHRUNGSHILFE

Entscheidend für die Qualität der Bewältigung von Hungerkrisen und des Einsatzes von Nahrungshilfe in Zukunft ist der Ausgang der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde. Wichtige Akteure der globalen Nahrungshilfe-Politik fordern neben der Klärung der unter Absatz 6.2.2 beschriebenen Detailfragen einen Perspektivenwechsel. Im Kontext zurückgehender Lieferungen von Nahrungshilfe in Sachwerten, in relativen als auch absoluten Zahlen (vgl. Kapitel 2), plädieren CLAY (2007) und andere Akteure für einen Begriffswechsel von Nahrungshilfe (*food aid*) zu *Ernährungshilfe* (*food assistance*¹¹³) (COHEN/WEINGÄRTNER, 2007). In dem Sinne ist es wichtig, vor der Durchführung einer Hilfsaktion zwischen der Ermittlung des Nahrungshilfe-Bedarfs oder der Ermittlung des Bedarfs an Ernährungssicherheit zu unterscheiden.

Ernährungshilfe umfasst einen breiten Katalog an Maßnahmen und Mitteln, die darauf abzielen bedarfsgerechter auf Hungerkrisen (notfallfokussiert) und chronischen Hunger (entwicklungsfokussiert) zu reagieren. Grundlegend dabei ist, ausreichende Mittel für alle Maßnahmen des Katalogs der Ernährungshilfe zur Verfügung zu haben, um den Bedürfnissen aller Hungeropfer mittels einer ausreichenden Basisversorgung umfassend gerecht zu werden. Demnach müssen neben der Bereitstellung und Aufstockung der klassischen Nahrungshilfe in Geld- sowie in Sachwerten (für allgemeine

¹¹³ Im Gegensatz zu dem in der englischen Literatur verwendeten Begriff „Food assistance“, der eigentlich mit der wortwörtlich korrekteren „Nahrungsbeihilfe“ übersetzt werden müsste, wird hier der Begriff „Ernährungshilfe“ verwendet, da dieser der Bedeutung bzw. der zu grundlegenden Problematik eher gerecht wird.

und therapeutische Ernährungsprogramme, Essensgutschein- und Geldkartenprojekte, Nahrungsergänzungsmittel etc.) zusätzliche Mittelfonds eingerichtet werden – für den Kauf und Transport von Medikamenten, medizinischem Gerät, Haushalts- und Hygieneartikeln sowie zur Bezahlung der Hilfskräfte. Die Etablierung des Zentralen Notfallfonds der Vereinten Nationen¹¹⁴ (CERF) stellt einen wichtigen Schritt in dieser Entwicklung dar.

Eine Neugestaltung des aktuellen Nahrungshilfe-Systems hin zu einem Ernährungssicherungs-System sollte von dieser Akzentverschiebung ausgehen. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass die bereits vor diesem Transformationsprozess erreichten Maßnahmen zur Hungerursachen- und Hungerfolgendezimirung nicht geschmälert werden. Beispielsweise sollten die unter der Nahrungshilfe-Konvention (FAC) gemachten Mindestverpflichtungen weder abgebaut werden (IGC, 1999), noch der Sonderstatus der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) unter dem Agrarabkommen der WTO verwässert werden (WTO, 2005). Entscheidend ist eine sachlich exakte Analyse der Schwächen des aktuellen Systems, um im gegenseitigen Einverständnis aller involvierten Akteure (*Multi-Stakeholder-Dialog*) den Umbau von diesen Schwächen aus präzise voranzutreiben.

Im Kern des Transformationsprozesses sollten einerseits die Bedürfnisse und Rechte der Risikopopulationen sowie andererseits die Reduktion der Risiken, sprich Risikoprävention, stehen. Der bindende Einbau des Menschenrechts auf Nahrung auf nationaler und internationaler Ebene schafft einen Rahmen, der Staaten verpflichtet, das Menschenrecht auf Nahrung nicht nur der eigenen Staatsbürger, sondern auch von Bürgern anderer Staaten zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten (FAO, 2005a). Somit wäre der Weg geebnet, dass ernährungsgefährdete Bevölkerungsgruppen nicht mehr nur auf internationale Almosen warten müssen, sondern aktiv ihr Recht auf Nahrung einklagen können (WINDFUHR, 2006).

¹¹⁴ *Central Emergency Fund of the United Nations* (seit 2005 im System der Vereinten Nationen verankert)

Parallel zum Transformationsprozess müssen alle Nahrungshilfe-Akteure ihrer Funktion entsprechend im neuen Ernährungssicherungssystem integriert werden. Durch diesen partizipativen Ansatz wird ermöglicht, dass sich die einzelnen Mitglieder stärker für das gesamte System, inklusive koordinierten, angemessenen und effektiven Nahrungshilfe-Transaktionen, verantwortlich zeigen (*ownership*). Durch gegenseitige Rechenschaftslegung (*mutual accountability*) und vor allem durch die feste Verknüpfung mit dem Streitschlichtungsverfahren der WTO wird die Überwachungs- und Kontrollfunktion des Systems fundamental verstärkt. Sobald man sich im Kontext der globalen Veränderungen auf eine entsprechende Reformierung des Systems einlässt, sind Win-Win-Möglichkeiten verfügbar (BARRETT/MAXWELL, 2006).

Um zusätzlich den tieferliegenden Ursachen der Ernährungsunsicherheit langfristig gerecht zu werden, ist einerseits die Anpassung der Handels- und Agrarpolitiken an Hilfe- und Entwicklungspolitiken notwendig sowie andererseits eine Wiederbelebung der Strukturhilfe für die Entwicklung des ländlichen Raums (in Industrie- als auch in Entwicklungsländern) maßgebend. Da die WTO den Hort der internationalen Handelsregeln darstellt, und nur die WTO aufgrund ihres Sanktionierungsmandats tatsächlich über internationale Durchsetzungsgewalt verfügt, muss die Neustrukturierung von dieser ausgehen. Dabei ist entscheidend, den bedarfs- und rechtesfokussierten Ansatz eben nicht nur zur Grundlage der Hilfe- und Entwicklungspolitiken, sondern auch zur Basis der Handels- und Agrarpolitiken zu machen. Die Weltbank (2003) kommt zu dem Ergebnis, dass die Eliminierung aller handelsverzerrenden Subventionen und Zölle global zu einem Einkommenszuwachs von 800 Milliarden US-Dollar führen und 150 Millionen Menschen bis zum Jahr 2015 aus ihrer Armut befreien würde.

Die ausschließliche Reformierung des globalen Nahrungshilfe-Systems - einschließlich der Nahrungshilfe-Konvention - erscheint unter diesen Umständen lediglich wie ein Tropfen auf den heißen Stein und vermag gegen die negativen Folgen von Agrar- und Handelspolitiken der Industrieländer vergleichsweise wenig anzurichten.

Dennoch dürfen die nötigen Schritte der Reformierung nicht länger hinausgezögert werden, da wir nur so vor allem den akut hungern- den Kindern, Frauen und Männern jetzt und in Zukunft würdevoll begegnen können.

GLOSSAR

Angebotsfokussierte Nahrungshilfe: Nahrungshilfe, die sich an Angebotskriterien, sprich Agrarüberschüssen und Lagerbeständen in Geberländern orientiert

Anti-Zyklizität von Nahrungshilfe-Lieferungen: Meint Nahrungshilfe, die sich gegenüber dem Nahrungshilfe-Bedarf der Hungernenden komplett konträr verhält. Diese „Hilfe“ untersteht lediglich der marktwirtschaftlichen Logik von Angebot und Nachfrage. Das Fatale zeigt sich in Zeiten globaler Agrargüterknappheit, da antizyklische Nahrungshilfe dann auch knapp, relativ teuer und folglich nicht verfügbar ist, obwohl gerade dann einkommensschwache Gruppen externer Hilfe bedürfen.

Bedarfsfokussierte Nahrungshilfe: siehe Rechtefokussierte Nahrungshilfe

Cash-for-Work Projekte: Infrastruktur wiederherstellende oder aufbauende Maßnahmen, bei denen die ArbeiterInnen mit Geld bezahlt werden – im Gegensatz zu Food-for-Work Projekten.

Commodity Credit Corporation: Bereich des US- Landwirtschaftsministeriums (USDA), der Exportkredite, Lagerhaltung und den Erwerb überschüssiger Agrargüter im Rahmen des Gesetzes *PL 480* und der *Section 416(b)* regelt.

Dumping: Verkauf von Waren im Ausland zu niedrigeren Preisen, als diese im Ursprungsland produziert wurden. Dumping wird von der WTO missbilligt und als extrem handelsverzerrend eingestuft.

Empfängerfokussierte Nahrungshilfe: siehe Rechtefokussierte Nahrungshilfe

Farm Bills: Landwirtschaftliche Marktordnungen der USA, die innerhalb der letzten Jahrzehnte verschiedentlich geändert wurden: 1985 *Food Security Act* (FSA), 1990 *Food, Agriculture, Conservation and Trade Act* (FACT), 1996 *Freedom to Farm Act* (FAIR), 2002 *Farm Security and Rural Investment Act*.

Farm Service Agency (FSA): Bereich des US-Landwirtschaftsministeriums (USDA), der für die Bereitstellung von US-Nahrungshilfe gemäß dem ausländischen Bedarf zuständig ist - v.a. im Rahmen des *Food-for-Peace* Programms.

Food-for-Work Projekte: Infrastruktur wiederherstellende oder aufbauende Maßnahmen, bei denen die ArbeiterInnen mit Nahrungsmitteln (anstelle von Geld) bezahlt werden.

Geberfokussierte Nahrungshilfe: siehe Angebotsfokussierte Nahrungshilfe

Gebundene Nahrungshilfe (=NH mit Lieferbindung, =NH in Sachwerten, =NH in Naturalien): Nahrungshilfe (NH), die im Geberland produziert, verarbeitet und verpackt, und anschließend in die Empfängerregion transportiert wurde. Unter einer früheren Definition wurde auch noch die Bindung der Nahrungshilfe-Vergabe an kommerzielle Exporte in das gleiche Empfängerland verstanden.

In-grant Lieferung: Nahrungshilfe, die an die Empfänger kostenfrei ausgeliefert wird, d.h. als Schenkung.

In-loan Lieferung: Nahrungshilfe, die an die Empfänger verkauft wird, zu einem Preis, der unterhalb des üblichen Handelspreises liegt; *in-loan* Vergabe kann auch auf Basis von ermäßigten Exportkrediten abgewickelt werden, falls der Empfänger nicht direkt bezahlt.

Monetarisierung: Verkauf von Nahrungshilfe durch Empfängerregierungen oder NROs zu handelsüblichen oder unter Marktpreisen auf Märkten im Zielland.

Nahrungshilfe (=NH, =Nahrungsmittelhilfe, engl. *food aid*): Bereitstellung von Nahrungsgütern, als Schenkung oder unter konzessionären Bedingungen, an Individuen oder Institutionen in einem Empfängerland durch einen ausländischen Geber.

Public Law 480 (PL 480): Landwirtschaftliches Handels-, Entwicklungs- und Hilfesgesetz aus dem Jahr 1954, welches das erste US-Nahrungshilfe-Programm etablierte (beinhaltet die drei Titel: I, II und III).

Rechtfokussierte Nahrungshilfe: Meint Nahrungshilfe, die sich maßgeblich am internationalen Menschenrecht auf adäquate Nahrung orientiert und den Bedarf bzw. die Bedürfnisse der Empfänger als rechtsgültiges Hauptvergabekriterium ansieht.

Ungebundene Nahrungshilfe (=NH ohne Lieferbindung, NH in Geldwerten): Nahrungshilfe (NH), die in Überschussgebieten der Empfängerregion (in einem Drittland oder im Empfängerland selbst) durch Gelder des Gebers aufgekauft wird.

United States Agency for International Development (USAID): US-Behörde für internationale Entwicklung; halbautonomes Organ innerhalb des *Department of State*, regelt durch die Titel II & III des Gesetzes *PL 480* Entwicklungs- und Nothilfe der USA. Wurde 1961 unter der Kennedy-Regierung ins Leben gerufen.

United States Department of Agriculture (USDA): US-amerikanisches Landwirtschaftsministerium

Usual Marketing Requirements (UMRs, Marktübliche Nachfragen): Zu erwartende normale Marktnachfrage nach Warenimporten innerhalb von fünf Jahren. Ein vom CSSD verwendetes Kriterium für die nicht-handelsverzerrenden Einflüsse von Nahrungshilfe, zu de-

ren Einhaltung sich Geber- und Empfängerländer verpflichten, um kommerzielle Warenimporte zu schützen.

Berechnungsgrundlage:

$$\text{Nationaler Nahrungsbedarf} = \text{Binnenproduktion} + \text{Lagerbestände} + \text{UMR} + \text{Maximum Nahrungshilfe}$$

$$\text{Maximum Nahrungshilfe} = \text{Nationaler Nahrungsbedarf} - (\text{Binnenproduktion} + \text{Lagerbestände} + \text{UMR})$$

ANHANG A

Liste potentieller Nahrungshilfe-Empfänger unter der FAC-1999:

Am wenigsten entwickelte Länder (LDC):

Afghanistan, Angola, Äquatorialguinea, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kambodscha, Kiribati, Komoren, Laos, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Malediven, Mali, Mauretanien, Mosambik, Myanmar, Nepal, Niger, Osttimor, Ruanda, Salomonen, Sambia, Samoa, Sao Tome und Principe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen, Zentralafrikanische Republik

Niedrig-Einkommens Länder (LIC):

Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, China, Cote d'Ivoire, Georgien, Ghana, Guyana, Honduras, Indien, Kamerun, Kenia, Kirgisistan, Mongolei, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Republik Kongo, Simbabwe, Sri Lanka, Tadschikistan, Vietnam

Niedrigere Mittel-Einkommens Länder (LMIC):

Algerien, Ägypten, Belize, Bolivien, Botsuana, Costa Rica, Demokratische Republik Korea (Nordkorea), Dominica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Fidschi, Gebiete unter palästinensischer Verwaltung, Grenada, Guatemala, Indonesien, Irak, Iran, Jamaika, Jordanien, Kasachstan, Kolumbien, Kuba, Libanon, Mazedonien, Marshallinseln, Mikronesien, Moldau, Marokko, Namibia, Niue (Neuseeland), Palau, Panama, Papua-Neuguinea, Paraguay, Peru, Philippinen, Saint Vincent & die Grenadinen, Serbien & Montenegro, Surinam, Swaziland, Syrien, Thailand, Tokelau (Neuseeland), Tonga, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Usbekistan, Venezuela, Wallis & Futuna

**Netto-nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer
(NFIDC), alle zuvor genannten plus:**
Barbados, Mauritius, Saint Lucia, Trinidad & Tobago

ANHANG B

Vertreter im internationalen Nahrungshilfe-Komitee (Food Aid Committee, Stand 12/2006):

Vorsitzender:

William Whelan Senior Food Security Advisor USAID USA	Kontakt Tel: +1 202 219 0502 E-mail: wwhelan@usaid.gov
----------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

Stellvertreter:

Hedwig Wögerbauer Federal Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management Österreich	Kontakt Tel: +43 1 711 00 2812 E-mail: hedwig.woegerbauer@lebensministerium.at
------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Ländervertretungen:

Land	Vertreter	Institution	Kontakt
Argentinien	Estanislao Zawels	Embassy of Argentina, London	ezawels@argentine-embassy-uk.org
Australien	Peter Waddell-Wood	Australien Delegation to the OECD, Paris	peter.waddell-wood@dfat.gov.au
Belgien	Jean-Pierre Loir	Direction des Programmes speciaux – D2	Jean-Pierre.Loir@diplobel.Fed.be
Dänemark	Michael Gormson	Ministry of Foreign Affairs	micgor@um.dk

Land	Vertreter	Institution	Kontakt
Deutschland	Ilse Hahn	BMZ	ilse.hahn@ bmz.bund.de
Europäische Union	Elisabetta Siracusa	EC, DG Agriculture	elisabetta.siracusa@ ec.europa.eu
	Philip Mikos	EC, DG Development	philip.mikos@ ec.europa.eu
	Claire Gaudot	EC, DG Development	claire.gaudot@ ec.europa.eu
Finnland	Mr. Karri Kunnas	Ministry of Agriculture and Forestry	karri.kunnas@mmm.fi
Frankreich	Mr. Cyril Portalez	Embassy of France, London	cyril.portalez@ missioneco.org
Griechenland	Mr. Sofoklis Koukkoullis	Permanent Representation of Greece to the EU, Belgium	s.koukkoullis@rp- grece.be
Großbritannien	Mr. Ian Rudden	Department of International Development (DFID)	i-rudden@dfid.gov.uk
Indien	Mr. Madhava Chandra	High Commission of India, London	madhava.chandra@ hclondon.net
Irland	Sharon M. Murphy	Department of Agriculture and Food	SharonM.Murphy@ agriculture.gov.ie
Italien	Stefano Stefanile	Ministry of Agriculture	prodottibase. amblondra@esteri.it
Japan	Mr. Takayoshi Kondo	Ministry of Foreign Affairs	takayoshi.kondo@ mofa.go.jp
	Mr. Daisuke Sakai	Embassy of Japan, London	daisuke.sakai@ jpembassy.org.uk
Kanada	Ms. Leslie E. Norton	Canadian International Development Agency (CIDA)	leslie_norton@acdi- cida.gc.ca
Lettland	Ms. Kristine Stepa-Abatniece	Ministry of Foreign Affairs	kristine.stepa@ mfa.gov.lv
Luxemburg	Daniel Feypal	Direction cooperation au developpment	daniel.feypal@ mae.etat.lu

Land	Vertreter	Institution	Kontakt
Niederlande	Thom Sprenger	Ministry of Foreign Affairs	thom.sprenger@minbuza.nl
Norwegen	Jorn Rolfsen	Norwegian Agricultural Authority	postmottak@slf.dep.no
Österreich	Hedwig Wögerbauer	Federal Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management	hedwig.woegerbauer@lebensministerium.at
Schweden	Ms. Asa Hindenborg	Ministry of Foreign Affairs	asa.hindenberg@foreign.ministry.se
Schweiz	Friedrich Brand	Swiss Federal Office for Agriculture	friedrich.brand@blw.admin.ch
	Max Schnellmann	Embassy of Switzerland, London	max.schnellmann@eda.admin.ch
Spanien	Beatriz Garces de Marcilla y Bayo	Embassy of Spain, London	consmapa@btconnenct.com
Tschechische Republik	Peter Urbanek	Embassy of the Czech Republic, London	oeu.london@embassy.mzv.cz
USA	Ms. Amy Winton	US-Department of State	wintonas@state.gov

LITERATURVERZEICHNIS

AFA (2006): Statement of Mission and Principles. Alliance for Food Aid, Washington DC, http://www.pfd.org/highlights/July_2006.html

AusAid (1997): Report of the Committee of Review on the Australian Overseas Aid Program (The Simons Report). Australian Development Assistance Bureau, Canberra (In: OECD, 2005)

Barrett CB, Maxwell DG (2005): Food Aid After Fifty Years - Recasting its role. Routledge, New York

Barrett CB, Maxwell DG (2006): Towards a global food aid compact. Food Policy; 31 (2): S. 106-110

Benson C (2000): The Food Aid Convention: An Effective Safety Net. Food Aid and Human Security, London (In: Clay E and Stokke O (Eds), 2000)

BMZ (2004): Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit dem Welt-ernährungsprogramm (WEP). Referat: Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit, Bonn; Nr. 105: S. 5-12

BMZ (2005): Materialien – Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit; Bonn, Nr. 131: S. X

BMZ (2006): Entwicklungspolitik 2006/2007. Medienhandbuch, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Berlin; S. 171-199

- Buntzel R, Sahai S (2005): Risiko: Grüne Gentechnik, Wem nützt die weltweite Verbreitung genmanipulierter Nahrung? *Weltthemen* 5, Brandes & Apsel, Frankfurt / Main, S. 72
- Burmann A (2005): Hongkong – Vorfahrt für die Entwicklung im Agrarabkommen. Arbeitspapier im Auftrag der Deutschen Welthungerhilfe, Bonn; S. 6-12
- Cardwell R, Fridfinnson B, Rude J (2006): Food Aid and Surplus Disposal, The Effects of Export Competition Disciplines on the Disposition of Food Aid. Department of Agricultural Economics, University of Manitoba; S. 2
- CIDA (1998): Performance review report: food aid. Canadian International Development Agency, Performance Review Branch, Canadian International Development Agency, Ottawa (In: OECD, 2005)
- Clay EJ, Dhiri S, Benson C (1996): Joint evaluation of European Union programme food aid. Synthesis report, Overseas Development Institute, London; S. 97-115
- Clay EJ, Pillai N, Benson C (1998): Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness. Overseas Development Institute, London; Working Paper 113: S. 13-20
- Clay EJ, Stokke O (2000): Food Aid and Human Security. Frank Cass Publishers, London
- Clay EJ (2003): Responding to Change: WFP and the global Food Aid System. *Development Policy Review*; 21 (5-6): S. 697-709
- Clay EJ (2007): Food aid, tying and trade distortion: a proportionate response. Paper for the International Conference “Food aid: exploring the challenges”, 3-5 May 2007, Berlin; S. 1-3
- Cochrane WW (1962): Contributions of the New Frontier to Agricultural Reform in the United States. *Journal of Farm Economics*; Vol. 44, Nr. 5: S. 1167-79 (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- Cohen M, Weingärtner L (2007): Conference Report – Food Aid: Exploring the Challenges. Report, International Conference

“Food Aid: Exploring the Challenges”, 3-5 May 2007, Berlin; S. 17-25

CRED (2007): Annual Disaster Statistical Review. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Catholic University of Louvain, Brussels; S. 18-31

CSSD (2003): Thirty-Ninth Report to the Committee on Commodity Problems (CCP). 62th Session, Consultative Subcommittee on Surplus Disposal, Rom,
www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y8286e.htm

CSSD (2005): Fortieth Report to the Committee on Commodity Problems (CCP). Sixty-fifth Session, Consultative Committee on Surplus Disposal, Rom; S. 2-3

Donner J (2002): The 2002 Food Crisis in Southern Africa and the Need for Food Aid Policy Changes. Deutsche Welthungerhilfe, Rede in der Humboldt Universität, Berlin

Duden (2003): Das große Fremdwörterbuch. Dudenverlag, Mannheim, Leipzig, S. 212

Dugger CW (2007): Bush Administration Gains Support for New Approach on Food Aid. New York Times am 22.04.2007, New York
<http://www.nytimes.com/2007/04/22/world/22foodaid.html>

EC (1996): Council Regulation No. 1292/96 on Food Aid Policy and Food Aid Management and Special Operations in Support of Food Security. 27 June 1996, European Commission, Brussels

EC (2005): WTO Negotiations on Food Aid. EC Information Note, European Commission, Brussels; S. 3

EED (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Evangelischer Entwicklungsdienst, Weed, Bonn/Berlin; S. 30-47

FAO (2004): The State of Agricultural Commodity Markets. Food and Agriculture Organisation, Rom,
http://www.fao.org/sof/soco/index_en.htm

- FAO (2005): Gender and Food Security: The Feminization of Agriculture. Fact sheet Information, Food and Agriculture Organisation, Rom,
<http://www.fao.org/gender/en/agrib2-e.htm>
- FAO (2005a): Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Food and Agriculture Organisation, Rom
- FAO (2005b): Food Aid in the Context of International and Domestic Markets and the Doha Round. FAO Trade Policy Technical Notes, Food and Agriculture Organisation, Rom; Nr. 8: S. 1-8
- FAO (2006): The State of Food and Agriculture (SOFA). Food and Agriculture Organisation, Rom; S. 3-9
- FAO (2006a): The State of Food Insecurity in the World (SOFI). Food and Agriculture Organisation, Rom; S. 5
- Food for Peace (2003): Concept Paper for Strategic Plan, 2004 – 2008. USAID / Office of Food for Peace, Washington, DC (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- García-Tharn A (2004): The Food Aid Convention – An instrument for enhancing food security?. Ländlicher Raum und Entwicklung, Frankfurt / Main; 1/04: S. 8-12
- GATT (1994): Marrakesh Agreement Establishing the WTO. General Agreement on Tariffs and Trade, Marrakesch,
<http://138.25.65.50/au/other/dfat/treaties/1968/14.html>
(Australian Department of External Affairs)
- GHD (2003): Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. Good Humanitarian Donorship Initiative, Stockholm; S. 1
- Halle M (2005): Where are we in the Doha Round?. Paper prepared for the Swiss Agency for Development and Cooperation, Genf
http://www.iisd.org/pdf/2005/trade_doha_status.pdf
- Handbook EU (2006): The European Union in Detail, European Union, Yerevan; S. 209-213

- Hasenclever A, Mayer P, Rittberger V (1998): Fair burden sharing and the robustness of international regimes: The case of food aid. *Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung*, Institute of Political Science, University of Tübingen, Tübingen; Nr. 31: S. 6-14
- High Level Forum (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris; S. 1-4
- Hoddinott J, Barrett CB (2007): Counting Commitments in the Food Aid Convention. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Cornell University, Washington DC; S. 2
- Hoddinott J, Cohen M (2007): Renegotiating the Food Aid Convention: Background, Context and Issues. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Food Consumption and Nutrition Division, Washington DC; S. 3-10
- Hopkins RF (1993): Developing countries in the Uruguay Round: Bargaining under uncertainty and inequality. In *World Agriculture and the GATT*, Boulder, Colorado; S. 142-163
- IFPRI (2006): Annual Report 2005-06. International Food Policy Research Centre (IFPRI), Washington DC; S. 11-12
- IGC (1967): Food Aid Convention 1967. International Grains Council, London, <http://138.25.65.50/au/other/dfat/treaties/1968/14.html> (Australian Department of External Affairs)
- IGC (1986): Food Aid Convention 1986. International Grains Council, London, <http://138.25.65.50/au/other/dfat/treaties/1968/14.html> (Australian Department of External Affairs)
- IGC (1995): Food Aid Convention 1995. International Grains Council, London
- IGC (1999): Food Aid Convention 1999. International Grains Council, London

- IGC (2005): International Grains Agreement 1995 - Grains Trade Convention 1995 & Food Aid Convention 1999. International Grains Council & Food Aid Committee, London
- IGC (2005a): Exchange of Letters between the IGC and WTO Secretariats. International Grains Agreement 1995, London; S. 77-79
- IGC (2006): International Grains Council & Food Aid Committee, Designated Representatives, Directory (06/07)1. International Grains Council, London; S. 3
- IGC (2006a): Food Aid Shipments 2004/05 - Food Aid Convention, Report on Shipments by Members of the Food Aid Convention. International Grains Council, London; S. 51
- IGC (2007): Grains Trade and Food Security Cooperation. International Grains Council, London; S. 3-13
- IGC (2007a): Grain Market Report. International Grains Council, London (In: WEP, 2007b)
- IPCC (2007): Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Department of Global Ecology, Carnegie Institution, Stanford, CA 94305, USA (In: WEP, 2007b)
- Jaspars S (2006): From Food Crisis to Fair Food – Livelihoods analysis, protection and support in emergencies. Emergency Nutrition Network, Oxfam, Oxford; S. 18-23
- Jepma CJ (1991): The Tying of Aid. Development Centre of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris; S. 19-40
- Klein N (2004): Konzeption und Interdependenzen von Katastrophen, Konflikten und Krisen. Diskussionspapier, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn; S. 2-9
- Klennert K (2005): Achieving Food and Nutrition Security, Actions to Meet the Global Challenge. A Training Course Reader, Environment, Natural Resources and Food, Inwent, Feldafing; S. 4-10

- Lobell DB, Field CB (2007): Global scale climate – crop yield relationships and the impacts of recent warming. Environment Research Letters (In: Walter, 2007)
- Marcoux A (2001): The 'Feminization of Hunger': What Do the Surveys Tell Us? Sustainable Development Dimensions, Working Paper, Food and Agriculture Organisation, Rom; Nr. 22
http://www.fao.org/sd/2001/PE1002a_en.htm
- Mari F, Buntzel R (2007): Das globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – Wer isst den Rest?. Brandes & Apsel Verlag, Frankfurt / Main
- McClelland DG (1997): Food aid and sustainable development – forty years of experience. Center for Development Information and Evaluation, USAID, Washington DC (In: OECD, 2005)
- Metz M (1980): Nahrungshilfe mit lokalem Aufkauf – Ein neuer Ansatz zur Überbrückung von Nahrungslücken in Entwicklungsländern. Quarterly Journal of International Agriculture, DLG-Verlag, Frankfurt / Main; S. 95-106
- Micronutrient Initiative (2006): Annual Report 2005-06, Solutions for Hidden Hunger. Micronutrient Initiative, Ottawa; S. 2-5
- Nährwerttabellen (1995): Kalorien, Mineralstoffe, Vitamine, Cholesterin. Lebensmittel im Überblick, Isis Verlagsgesellschaft, Chur, Schweiz; S. 72
- New York Times (2007): CARE turns down Federal Funds for Food Aid. Von Celia W. Dugger, Erschienen am 16.08.2007, New York Times, New York
- New York Times (2005): Food Aid for Africa languishes in Congress. Von Celia W. Dugger, Erschienen am 13.10.2005, New York Times, New York
- Nohlen D (2002): Lexikon Dritte Welt, Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Rowohlt Taschenbuch Verlag, Hamburg
- OECD/DAC (2003): Export Competition Issues Related to Food Aid. Organisation for Economic Co-operation and Development,

- Development Assistance Committee, Mimeo, Paris (In: OECD, 2005)
- OECD (2005): The Development Dimension - The Development Effectiveness of Food Aid – Does Tying Matter? Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publishing, Paris; S. 47-53
- Paasch A (2006): Der Handel mit dem Hunger, Agrarhandel und das Menschenrecht auf Nahrung. FIAN, Forum Umwelt & Entwicklung, Gerechtigkeit Jetzt!, Bonn; S. 12-16
- Reichert T (2001): Ernährungssicherheitsaspekte in den laufenden Agrarverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO). Kurzstudie für die Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Gießen; S. 13
- Ruttan VW (1995): United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Assistance. Baltimore, MD, John Hopkins University Press (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- Shaw JD, Clay EJ (1997): Global Hunger and Food Security after the World Food Summit. Canadian Journal of Development Studies, vol. XIX, Special Issue; S. 4, http://www.odi.org.uk/Publications/briefing/1_97.html
- Shaw JD (2001): The UN-World Food Programme and the Development of Food Aid. Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York
- Simmons EB (2007): Reconsidering Food Aid: The Dialogue Continues. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa, Washington DC; S. 45-72
- SPHERE Projekt (2004): Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. The Sphere Project, Genf
- Task Force on Hunger (2004): Halving Hunger by 2015, A Framework for Action. Interim report, Millennium Project, New York; S. 126-140
- Tinbergen J (1956): Economic policy: Principles and Design. Amsterdam, North Holland (In: Barrett und Maxwell, 2005)

- Tschirley D, Howard J (2003): Title II Food Aid and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa: Towards a Principled Argument for when and when not to Monetize. MSU International Development Working Paper, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing; Nr. 81: S. 12-22
- UNCTAD (2000): Impact of the reform process in agriculture on LDCs and net food-importing developing countries and ways to address their concerns in multilateral trade negotiations. Background note by the secretariat, Genf; S. 11 (In: Reichert, 2001)
- UNDP (2006): Human Development Report - Beyond Scarcity: Power, Poverty and Global Water Crisis. United Nations Development Organisation, New York; S. 400-404
- UNICEF (2006): Progress for Children. A Report Card on Nutrition, Number 4, United Nations International Children's Emergency Fund, New York; S. 2-3
- United Nations (2006): The Millennium Development Goals Report 2006. United Nations Organization (UNO), New York; S. 4-5
- USAID (1995): U.S. International Food Assistance Report. Various years, United States Agency for International Development, Washington DC (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- USDA (2002): National Agricultural Statistics Service, Crop Production – Acreage – Supplement. United States Department of Agriculture,
<http://usda.mannlib.cornell.edu/reports/nassr/field/pcp-bba/>
- US General Accounting Office (1995): Food Aid: Competing Goals and Requirements Hinder Title I Program Results. GAO/GDD-95-68, Washington DC (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- US General Accounting Office (2002): Global Food for Education Initiative Faces Challenges for Successful Implementation. Report GAO-020328, Washington DC (In: Barrett und Maxwell, 2005)
- Wagenhofer E (2005): We Feed the World – Essen Global. Helmut Grasser, Allegro Film, Wien

- Weltbank (2003): Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda. Worldbank, Washington DC; S. 51-52
- Weltbank (2007): World Development Indicators 2007. Worldbank, Washington DC; S. 12-13
- WEP (2003): Strategic Plan (2004 – 2007), Welternährungsprogramm, Rom; WFP/EB.3/2003/4-A/1
- WEP (2006): 2005 – Food Aid Flows. International Food Aid Information System (INTERFAIS), Welternährungsprogramm, Rom
- WEP (2006a): Fortifying Food in the Field to Boost Nutrition, Case Studies from Afghanistan, Angola and Zambia. Occasional Paper, Welternährungsprogramm, Rom; Nr. 16: S. 1-3
- WEP (2007): 2006 – Food Aid Flows. International Food Aid Information System (INTERFAIS), Welternährungsprogramm, Rom, www.wfp.org/interfais
- WEP (2007a): Facts and Figures on Global Food Aid Flows. WEP, Martin Büttner, http://www.foodaid2007.de/documents/general/foodaid_facts_and_figures_brief.pdf
- WEP (2007b): WFP Strategic Plan (2008 – 2011): Background Note, The External Environment. Informal Consultation on the Strategic Plan, Welternährungsprogramm, Rom; S. 11-16
- Windfuhr (2005): Die „Jahrtausendziele“ der Vereinten Nationen und das Recht auf Nahrung. FoodFirst FIAN, Köln; Nr. 3/05
- Windfuhr (2006): Ein neues Rechtsinstrument verabschiedet - Das Recht auf Nahrung. FoodFirst FIAN, Entwicklung & ländlicher Raum, Frankfurt / Main; 1/06: S. 4-7
- World Food Summit (1996): Rome Declaration on World Food Security, Plan of Action. Unter Schirmherrschaft der FAO, Rom, <http://www.actionaid.it/fileViewAction.do?xclass=Multimediafile&field=file&width=0&height=0&mime=application/pdf&id=23100>

WTO (2001): Ministerial Declaration - Adopted on 14 November 2001.
World Trade Organisation, Doha

WTO (2005): Ministerial Declaration - Adopted on 18 December 2005.
Doha Work Programme, World Trade Organisation, Hong Kong

WTO (2006): Understanding the WTO: Settling disputes. World Trade
Organisation, Genf,
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

WTO (2006a): Chair's reference paper: Food aid. Committee on
Agriculture, Special Session, World Trade Organisation Genf,
<http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=80585>
(11.04.06)

WTO (2006b): European Communities Contribution on Food Aid.
24.04.2006, Committee on Agriculture, Special Session, World
Trade Organisation, Genf

WTO (2006c): United States' Communication on Food Aid. 07.04.2006,
Committee on Agriculture, Special Session, World Trade
Organisation, Genf

Yager, L. (2002): Food Aid: Experience of U.S. Programs Suggests
Opportunities for Improvement. Testimony before the
Subcommittee on Oversight of Government Management,
Restructuring and the District of Columbia, Committee on
Governmental Affairs, US Senate, June 4, 2002. Report GAO
(In: Barrett und Maxwell, 2005)

PERSONEN- UND STICHWORT- VERZEICHNIS

A

Agrarabkommen der WTO (AoA)	101
Agrarhandelsbilanzdefizit der LDC.....	95
Allgemeine Agrarpolitik der EU (CAP).....	59
American Soybean Association (ASA)	55
Anti-Zyklizität.....	26

B

Bill Emerson Hilfsfonds	54
-------------------------------	----

C

CARE	114
Cochrane, W.W.....	49
Committee on World Food Security der FAO (CFS)	62
Commodity Credit Corporation.....	48
Cooley, Harold	49
CSSD - Beratendes Unterkomitee für Überschussbeseitigung	63, 100

D

Denis, Germain	76
----------------------	----

E

Ernährungshilfe	117
Ernährungshilfe-Konvention	106
Führungsrat (Executive Board)	112
Ernährungskrise im Sahel	27, 71
Eutrophierung	97
Export-Import-Bank	48

F

Farm Service Agency	50
Feminisierung der Landwirtschaft	22
Feminisierung des Hungers	22
Food Assistance Policy Council	51
Foreign Agricultural Service	52

G

GATT	64
Kennedy-Runde	70
Uruguay-Runde	64
Good Humanitarian Donorship	91, 111

H

Hunger	
Akut	21
Chronisch	21, 95
Versteckt (Hidden Hunger)	22, 95

I

Internationaler Weizenrat	77
---------------------------------	----

K

Klimawandel	33, 96
Klimaausgleichsfonds	97
Klimahaftpflichtversicherung	97
Konditionalität von Nahrungshilfe	31

M

Marshall-Plan	48
McGovern-Dole Programm	54
Menschenrecht auf Nahrung	92, 109, 110, 118
Mikronährstoffmangel.....	22
Milchpulver	26, 56
Millennium-Entwicklungsziele	19

N

Nahrungshilfe	25
Agrarüberschüsse.....	26, 28, 48, 57, 99
Anti-Zyklizität	26
Bona fide.....	66, 102
Doppelte Lieferbindung.....	45
Effektivität (Wirkung).....	41
Effizienz (Wirksamkeit).....	41
Gebundene Form.....	36, 104
Gentechnisch veränderte Form.....	89, 111
Humanitäre Hilfe	29
Konditionalität	31
Nahrungsmittelnothilfe	29
Neue Geber	84
Notfall-Nahrungshilfe	29
Programmhilfe	31, 108
Projekthilfe	30
Proportionalität.....	109
Public Private Partnership.....	107
Safe-Box.....	102
Soforthilfe.....	29
Transfereffizienz	41
Ungebundene Form	36
Nunes, Devin	56

P

Pariser Erklärung zur Hilfe-Effizienz.....	91, 111
Public Law 480 (PL 480)	49, 63

R

Recht auf Nahrung	92
Resource Transfer Efficiencies	42
Rom-Deklaration	19
Roosevelt, Franklin	48
Ruggiero, Renato	76
Rules of Procedure	70

S

SPHERE-Standards.....	91, 111
Standing Committee on Nutrition (SCN)	62

T

Tinbergen, Jan	28
----------------------	----

U

UMRs – Usual Marketing Requirements	63, 101
US-Allianz für Nahrungshilfe	80
US-Farm Service Agency.....	50
US-Foreign Agricultural Service.....	52
US-Nahrungshilfe-Programme	51
US-Rat der Nahrungshilfe-Politik	51
US-Schifffahrtsbehörde.....	51

V

Verfügbarkeitsproblem.....	99
----------------------------	----

W

Welternährungsgipfel	
1974.....	80
1996.....	19
Welternährungsprogramm	67
Führungsrat (Executive Board)	67, 112
Welthandelsorganisation.....	64

Bona fide Nahrungshilfe.....	102
Doha-Verhandlungsrunde	101
Exportwettbewerb	64
Gruppe der 20.....	101
Interne Stützung.....	64
Marktzugang	64
Safe-Box.....	102
Singapur-Ministerkonferenz	73
WISHH – World Initiative for Soy in Human Health.....	55

Z

Ziegler, Jean	20
Zugangsproblem	99
Zwillingsrisiko für die Landwirtschaft.....	97