

ABKOMMEN GEGEN HUNGERKRISE EINE REFORM DER NAHRUNGSMITTELHILFE-KONVENTION IST DRINGEND GEBOTEN

Nr.18 / Februar 2011

Überblick

Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit wird zurzeit die Nahrungsmittelhilfekonvention neu verhandelt. Vor über 40 Jahren zwischen 23 Geberstaaten beschlossen, um Getreideüberschüsse sinnvoll bei Hungerkrisen in Entwicklungsländern einzusetzen, ist die Konvention heute trotz regelmäßiger Reformbemühungen so unzeitgemäß geworden, dass einige Mitgliedsstaaten schon für ihre Abschaffung plädierten.

Aber das wäre in Zeiten, in denen jährlich Welthungergipfel stattfinden und die Gebergemeinschaft Milliarden für die Hungerbekämpfung zusagt, doch ein zu negatives Signal gewesen. Nun ist die Frage, wie viel Reform gewagt wird und ob es schließlich gelingen wird, die Konvention zu einem Instrument zu machen, das seinen Zweck erfüllt: effektive, an den Bedürfnissen der Hungernden ausgerichtete Hilfe, die den Bogen von kurzfristiger Nothilfe zu längerfristigen Ernährungssicherungsmaßnahmen schlägt.

Ein Knackpunkt ist die Frage, in welcher Form sich die Geber zukünftig verpflichten werden, wenn die Konvention ihrem Anspruch gerecht werden will, vorhersehbare Hilfe für Krisenzeiten zur Verfügung zu stellen. Denn schon heute sorgen stark schwankende und tendenziell steigende Nahrungsmittelpreise dafür, dass bereitgestellte Gelder weniger Menschen in Notlagen satt machen und Nahrungsmittelrationen gekürzt werden.

Intendiert als Instrument für effektive Hilfe im Krisenfall...

Wenn Menschen aufgrund von politischen Konflikten, schlechter Regierungsführung, Kriegen oder Naturkatastrophen keinen Zugang zu Nahrungsmitteln haben, sind sie auf externe Hilfe angewiesen. Zunächst ist die eigene Regierung in der Pflicht. Doch ist auch sie nicht mehr in der Lage, den Zugang zu Nahrung sicherzustellen, ist die internationale Gemeinschaft gefragt. Grundlegend für die internationale Nahrungsmittelhilfe ist die Nahrungsmittelhilfekonvention (*Food Aid Convention, FAC*).

Die Konvention soll die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft verbessern, auf Ernährungskrisen zu reagieren. Entwicklungsländern soll damit in Notlagen Nahrungsmittelhilfe auf einer berechenbaren Grundlage zur Verfügung gestellt werden, unabhängig von den Schwankungen bei globalen Nahrungsmittelpreisen und -angeboten.

Deutschland hat im Rahmen der Konvention zugesagt, jährlich Nahrungsmittelhilfe im Wert von 56,24 Millionen Euro zu leisten. Die Hilfszusagen werden zum Teil von multilateralen Organisationen, zum Teil aber auch von Nichtregierungsorganisationen umgesetzt.

Zwar sind die Leistungen, zu denen sich die 23 Geberstaaten unter der Nahrungsmittelhilfekonvention verpflichten, nur ein Baustein der Unterstützung im Krisenfall. Daneben gibt es weitere Instrumente der bi- und multilateralen Notfallhilfe. Allerdings ist die Nahrungsmittelhilfekonvention das einzige rechtlich bindende internationale Abkommen, das zu Hilfsleistungen gegenüber Entwicklungsländern verpflichtet.

... aber durchweht vom Geist der Überschussverwertung

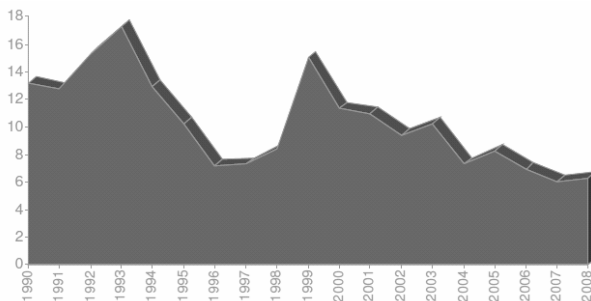
Doch die Konvention steht in der Kritik. Zwar wurde sie seit ihrem Zustandekommen im Jahr 1967 wiederholt überarbeitet. Humanitäre und entwicklungspolitische Erwägungen sind nun in stärkerem Maße in das Abkommen integriert: Während früher der Fokus auf Getreidelieferungen lag, schließt die Nahrungsmittelkonvention inzwischen Lebensmittel wie Reis, Hülsenfrüchte, Speiseöl, Zucker, Milchpulver, aber auch Düngemittel und Saatgut ein. Zudem befürwortet die Konvention verstärkt die wachsende Präferenz der Geber – allen voran der EU – für Einkäufe auf lokalen und regionalen Märkten.

Doch auch mit der letzten Reform im Jahr 1999 hat es die Konvention nicht geschafft, sich von ihrer Entstehungsgeschichte als Instrument der sinnvollen Verwendung von Getreideüberschüssen in Industrieländern zu lösen: Die Beiträge der Geberländer werden in einem wenig transparenten Konvertierungsverfahren in „Weizentonnenäquivalente“ umgerechnet; die Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten richten sich nach dem Erntekalender statt nach dem Finanzjahr; die Verwaltung der Konvention ist beim Internationalen Getreiderat in London angesiedelt – weit weg von den übrigen multilateralen Institutionen, die sich mit Fragen der Welternährung beschäftigen.

Je größer der Hunger, desto geringer die Nahrungsmittellieferungen

In den vergangenen Jahren blieb es auch folgenlos, wenn ein Land seinen Zusagen nicht nachkam; es war zudem möglich, zugesagte Beiträge auf das nächste Jahr zu verschieben. Dies trug dazu bei, dass sich die Konvention als untauglicher Krisenmechanismus erwiesen hat: Immer wenn die Getreidepreise stiegen und die verfügbare Getreidemenge auf dem Weltmarkt zurückging, stand weniger Getreide für die Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung.

Graphik: Weltweite Nahrungsmittelhilfslieferungen 1990-2008 in Tonnen



Quelle: WFP /INTERFAIS

Im Jahr 2007, als die Nahrungsmittelpreise rund um den Globus in die Höhe schnellten und die ersten Hungerrevolten auslösten, erreichten die Nahrungsmittelhilfslieferungen ihren niedrigsten Stand seit 1961 – dem Jahr, in dem das Abkommen geschlossen wurde. Der zweitniedrigste Stand war 1973 zu verzeichnen – einem Jahr, in dem es ebenfalls eine weltweite Hungerkrise gab.

Förderung des heimischen Marktes statt Bedarfsorientierung

Der gewichtigste Kritikpunkt allerdings ist, dass die Konvention agrarpolitischen Interessen der Geber dient und sich nicht primär an den Bedürfnissen derjenigen orientiert, die am stärksten von Hunger und Armut betroffen sind: Das

Abkommen erlaubt Praktiken, die vor allem dem heimischen landwirtschaftlichen Sektor und der eigenen Transportindustrie nützen. Nur eine beschränkte Liste von Hilfsgütern ist als Nahrungsmittelhilfe im Sinne der Konvention anrechenbar. Damit wird für die Mitgliedsstaaten ein Anreiz gesetzt, aus dem Spektrum möglicher Interventionen gerade diese Maßnahmen zu befürworten, um ihre Verpflichtung aus der Konvention zu erfüllen; - selbst dann, wenn eine andere Maßnahme angepasster wäre („*instrument-driven*“ statt „*needs-driven*“).

Insbesondere in den USA – dem mit jährlich etwa vier Millionen Tonnen Nahrungsmittelhilfe weltweit bedeutendstem Geber – gibt es starke Beharrungskräfte, die an überholten und zum Teil schädlichen Praktiken festhalten: So zeigt eine Studie der Cornell Universität vom Juli 2010, wie ein ausnehmend effektiver Lobbyistenzusammenschluss aus Agrarindustrie, Schifffahrtssektor und einigen NROs („*iron triangle*“) eine Modernisierung der Nahrungsmittelhilfe hintertreibt. Amerikanische Agrarkonzerne profitieren davon, dass die Nahrungsmittel für die Hilfslieferungen in den USA gekauft werden („*tied aid*“); dem Schifffahrtssektor nützt eine Politik, die vorschreibt, dass mind. 75% der Nahrungsmittelhilfe auf privaten, in den USA registrierten Schiffen transportiert werden müssen (*Agricultural Cargo Preference*); und einige amerikanische Nichtregierungsorganisationen generieren nach wie vor einen maßgeblichen Teil ihrer Projektgelder aus der sogenannten „Monetarisierung“ von Nahrungsmittelhilfe: Als „*food aid*“ deklarierte Nahrungsmitteln werden auf den Märkten der Empfängerländer verkauft, um aus den Erlösen Entwicklungsmaßnahmen zu finanzieren.

Das Ergebnis: ein Großteil der Nahrungsmittelhilfe-Gelder fließt tatsächlich an Unternehmen in den USA, die verschifftete Hilfe kommt zu spät in der Krisenregion an, und in den Empfängerländern führt der Verkauf großer Mengen eingeführter, subventionierter Nahrungsmittel dazu, dass lokale Märkte gestört werden und Produzenten vor Ort nicht mehr konkurrenzfähig sind. Mehr Hunger statt weniger Hunger ist die Folge.

Handlungsrahmen der Konvention steht nicht im Einklang mit dem Recht auf Nahrung

Dabei hat sich die internationale Gemeinschaft bereits im Jahr 2004 mit den freiwilligen Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung zu Mindeststandards für Nahrungsmittelhilfe und Not- und Katastrophenvorsorge verpflichtet (Leitlinien 15, 16): Nahrungsmittelhilfe und andere Maßnahmen zur Unterstützung der Er-

nahrungssicherung sollen lokale Nahrungsmittelherzeugung und -märkte nicht schwächen, Nahrungsmittelsicherheit gewährleisten, lokale Ernährungsgewohnheiten respektieren und in der am besten geeigneten Form geleistet werden. Der menschenrechtsbasierte Ansatz betont die Notwendigkeit einer klaren Ausstiegsstrategie bei jeglicher Nahrungsmittelhilfe. Er gibt vor, dass Maßnahmen entwicklungsorientiert sein sollen und weist gleichzeitig auf die Bedeutung der humanitären Prinzipien hin (Leitlinie 15.4).

Praxis der Nahrungsmittelhilfe überholt die Konvention

Während die Konvention diesen Standards noch nicht angepasst ist, hat sich die Praxis vieler Geberstaaten, internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen inzwischen über den Rahmen des Abkommens hinausentwickelt: Die Bedeutung der reinen Nahrungsmittelhilfe („*in-kind*“) nimmt gegenüber anderen Maßnahmen der Ernährungssicherung in Krisenfällen ab; andere Instrumente werden alternativ oder ergänzend zur Nahrungsmittelhilfe eingesetzt. Auch in den Projekten der Welthungerhilfe sind Nahrungsmittelverteilung bzw. die Verteilung von Geld oder Gutscheinen zur Beschaffung von Nahrungsmitteln nur eine Komponente in einem breiteren „Instrumentenkasten“ humanitärer und entwicklungspolitischer Maßnahmen. Schon während der Nothilfephase wird die Grundlage dafür gelegt, dass Selbsthilfeansätze gestärkt werden und die Entstehung von Abhängigkeiten vermieden wird (sog. LRRD-Ansatz: *Linking Relief, Rehabilitation and Development*).

Diese Verschiebung von der reinen Nahrungsmittelhilfe zu einer umfassenderen Ernährungsunterstützung spiegelt sich in den Strategien der Geber wieder: Basierend auf dem Strategischen Plan von 2008 hat das Welternährungsprogramm (WFP) die „*Revolution von der Food Aid zur Food Assistance*“ vollzogen. Im März 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission eine neue Mitteilung zur *humanitarian food assistance*. Dabei ist das Verständnis von „*food assistance*“ auf internationaler Ebene jedoch keinesfalls einheitlich und die Maßnahmen, die das WFP darunter fasst, sind wesentlich begrenzter als das Verständnis der EU.

In den letzten Jahren sind selbst jenseits des Atlantiks Zeichen erkennbar, die auf eine allmähliche Modernisierung der Nahrungsmittelhilfepraxis hindeuten: Der US Farm Bill von 2008 sieht zum ersten Mal Gelder auch für lokalen und regionalen Einkauf von Nahrungs-

mitteln vor. Die Nichtregierungsorganisation CARE USA lehnte 2007 Nahrungsmittelhilfe der amerikanischen Regierung im Wert von 45 Mio. US-Dollar ab und verwies darauf, dass durch die Monetarisierung dem Hunger eher Vorschub geleistet wird.

Knappere Ressourcen, steigender Bedarf

Die Zusage der Geberländer, im Durchschnitt acht bis zwölf Millionen Tonnen Nahrungsmittelhilfe pro Jahr zur Verfügung zu stellen, hatte in Jahrzehnten der Überschussproduktion auf den Weltgetreidemärkten scheinbar keine große Bedeutung. Doch die gegenwärtigen Trends in der weltweiten Agrarproduktion und auf den Agrarmärkten verändern schon heute die Verfügbarkeit von Überschüssen maßgeblich und spiegeln sich auch in der Praxis der Nahrungsmittelhilfe wieder: Bevölkerungswachstum, Klimawandel und verstärkte Nutzungskonkurrenz auf den Anbauflächen für Agrarrohstoffen führen dazu, dass die Produktion zunehmend hinter der Nachfrage zurückbleibt und schon kleine Schocks (etwa Missernten in einer Exportregion) erhebliche Preisschwankungen auslösen. Im Februar 2011 erreichte der Nahrungsmittelpreisindex der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einen neuen Rekordstand. Fast zeitgleich warnten die ersten Hilfsorganisationen, dass aufgrund des Preisanstiegs die Versorgung von Flüchtlingen nicht mehr gewährleistet ist: In Thailand etwa müssen die Rationen von mehr als 139.000 burmesischen Flüchtlingen um bis zu 20 Prozent reduziert werden (IRIN Meldung vom 24. Januar 2011). Während die Ressourcen knapper werden, steigt auf der anderen Seite der Bedarf an Nothilfeleistungen: Mit der Zunahme extremer Wetterereignisse erhöht sich die Anzahl humanitärer Krisen. Gleichzeitig führt das anhaltende Bevölkerungswachstum dazu, dass mehr Menschen in Risikogebieten siedeln, so dass beim Eintreten einer Krise mehr Menschen betroffen sind.

Im Kontext weltweit knapper werdender Ressourcen kann einer bindenden Verpflichtung der Geber, Hilfsgüter auch in Krisensituationen in gesichertem Umfang zur Verfügung zu stellen, in Zukunft eine noch wichtigere Bedeutung zukommen.

Der lange Weg zur Reform

Bereits seit 2001 steht eine Neuverhandlung der Nahrungsmittelhilfekonvention an. Doch divergierende Interessen der Geberländer – wie sie insbesondere in den Agrarverhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) – zum Aus-

druck kamen, blockierten lange eine Neuregelung. Erst im Dezember 2010 beschlossen die Mitgliedsstaaten, die Neuverhandlungen der Konvention offiziell einzuleiten. Es besteht das ehrgeizige Ziel, die Verhandlungen bis Ende Juni 2011 abzuschließen, da dann die Verlängerung des aktuellen Abkommens ausläuft.

Verhandlungen ohne die Beteiligten

Wird es mit der neuen Konvention gelingen, die Nothilfemaßnahmen **aller** Geber in Richtung „*best practices*“ zu lenken, so dass aus dem Übereinkommen tatsächlich ein effektiver Handlungsrahmen für Hilfe in Ernährungskrisen wird, die sich am Bedarf orientiert?

Seit Einleitung der offiziellen Verhandlungen ist die Antwort auf diese Frage schwierig geworden. Denn die Reform läuft weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Während der letzten Jahre hatte ein Netzwerk aus nord-amerikanischen und europäischen Nichtregierungsorganisationen, der Trans-Atlantic Food Assistance Dialogue (TAFAD), zu dem auch die Welthungerhilfe zählt, die Reformdiskussionen begleitet und kommentiert. Doch nun haben die Mitgliedsstaaten beschlossen, erst den fertig abgestimmten Entwurf wieder mit der Zivilgesellschaft zu diskutieren.

Die Nahrungsmittelhilfekonvention sieht keinerlei Informations- oder Beteiligungsrechte für Empfängerländer, internationale Organisationen oder Zivilgesellschaft vor. Die Bundesregierung und ECHO (als Verhandlungsführer für die europäischen Mitgliedsstaaten) sind aufgefordert, sich für mehr Transparenz im Verhandlungsprozess und bei der Umsetzung der Konvention einzusetzen. Denn nur durch eine offene Auseinandersetzung über Umsetzungsdefizite wird eine Ausrichtung in Richtung größerer Bedarfsorientierung ermöglicht.

Reförmchen oder Neugestaltung zu einem effektiven Instrument bedarfsorientierter Hilfe?

Bis zur Einleitung der offiziellen Reform blieb offen, inwieweit die Chance der Neuverhandlungen tatsächlich genutzt wird.

Insbesondere in drei Bereichen müssen die Mitgliedsstaaten der Konvention echten Reformwillen unter Beweis stellen, wenn das neue Abkommen in Zukunft einen effektiven Beitrag zur Bewältigung von Hungerkrisen leisten soll:

Zwar ist klar, dass die neue Konvention kein reines Nahrungsmittelhilfe-Abkommen mehr sein wird. Doch unklar ist, wie weit der „**Instrumentenkasten**“ der zukünftigen *Food Assistance Convention* gefasst wird. Sehr wahrscheinlich werden Transferleistungen darunter fallen, die es den betroffenen Menschen er-

möglichen, vor Ort Nahrungsmittel zu beschaffen, also Gutscheine und Bargeld. Auch dies wäre jedoch zu kurz gefasst und nicht angemessen, um in unterschiedlichen Kontexten wirklich bedarfsorientiert zu wirken. Oft können nur alternative oder zusätzliche flankierende Maßnahmen die Entstehung von Abhängigkeiten vermeiden und die Anfälligkeit für zukünftige Ernährungskrisen reduzieren. Die weitergehende Definition von *food assistance* in der neuen Mitteilung der Europäischen Kommission oder auch der Katalog kurzfristiger Maßnahmen im umfassenden Aktionsrahmen der Hochrangigen Arbeitsgruppe zur Globalen Nahrungskrise (CFA der UN HLTF) können hier richtungweisend sein.

Ein Knackpunkt ist die **Verpflichtungsstruktur** der neuen Konvention. Richtig ist, dass eine komplizierte und wenig transparente Umrechnung der Geberbeiträge in „Weizentonnenäquivalente“ überholt ist. Vor allem die europäischen Mitgliedsstaaten wollen, dass die Geber ihre Beiträge zukünftig in Finanzvolumen („*in cash*“) festschreiben. Dies birgt jedoch in Zeiten stark schwankender und tendenziell steigender Nahrungsmittelpreise eine große Gefahr: Im Februar 2011 bekam man im Vergleich zum Juni 2010 mit dem gleichen Geld auf dem Weltmarkt z.B. ein Drittel weniger Getreide. Ergebnis der *in cash*-Verpflichtung der Geber ist, dass im Bedarfsfall nicht genug da ist, um adäquat zu helfen: Genau dann, wenn die Preise steigen und mehr Menschen sich nicht mehr ausreichend Nahrung leisten können, wird weniger Hilfe zur Verfügung stehen.

Unter der neuen Konvention müssen sich die Geber daher zumindest dazu verpflichten, einen quantifizierbaren humanitären Mindestbedarf abzudecken.

Die Nahrungsmittelhilfekonvention ist bislang ein isoliertes Abkommen, auch wenn einige Mitgliedsstaaten ihre Beiträge zur Konvention in andere Finanzierungstitel einbetten (so z.B. in Deutschland die Einbettung u.a. in den Titel für Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe, ENÜH). Bei der Neuverhandlung der Konvention muss die **Anbindung an die andere Strukturen der globalen Ernährungssicherung** mitgedacht werden. Denn nur so kann das Abkommen seine Rolle als ein Baustein der weltweiten Hungerbekämpfung effektiv erfüllen. Dabei sollte einerseits die Verortung der Konvention beim Internationalen Getreiderat in London überprüft werden.

Noch maßgeblicher als die physische Verortung ist allerdings, dass die Konvention unter dem

Dach der entstehenden globalen Ernährungssicherungsarchitektur angesiedelt wird – angebunden an internationale Koordinierungsmechanismen wie das *Global Food Security Cluster* und an Foren des Wissensaustausches und der Politikausrichtung im ernährungspolitischen Bereich (*Committee on World Food Security*).

Ein Schritt auf diesem Weg kann in der Stärkung des Ausschusses liegen, der die Abwicklung der Konvention überwacht und sich bisher nur aus Vertretern der Mitgliedsstaaten der Konvention zusammensetzt (*Food Aid Convention Committee*). Bereits dieser Ausschuss sollte zunehmend zu einem Ort werden, an dem Politiker und Praktiker diskutieren, Wissen generiert und *best practices* weitergegeben werden. Das ist allerdings nur dann möglich, wenn die Mitgliedsstaaten qualifizierter als bisher darüber berichten, was mit ihren Beiträgen zur Konvention tatsächlich erreicht und dies transparenter als bisher mit der Öffentlichkeit diskutiert wird.

Eine dermaßen qualitativ neu aufgestellte und an den Prinzipien des Rechts auf Nahrung orientierte Konvention wäre tatsächlich in der Lage, einen effektiven Beitrag zur Ernährungssicherung in Krisensituationen zu leisten. Einige Staaten, die bisher außerhalb der Konvention Nahrungsmittelhilfe leisten, haben Interesse an einer Mitgliedschaft signalisiert. Gelingt es, auch sie unter das Dach der reformierten Konvention zu holen, könnten sich *best practices* weiter verbreiten.

Quellen u.a.

Bageant, Elizabeth R./ Barrett, Christopher B./ Lentz, Erin C. (June 2010 revised version), Food Aid and Agricultural Cargo Preference.

European Commission (March 2010), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Humanitarian Food Assistance, COM(2010) 126 final.

Humanitarian Policy Group/ Overseas Development Institute (June 2010), Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking.

Trans-Atlantic Food Assistance Dialogue (TAFAD)/ Hoddinott, J. (October 2010), Counting Commitments under a revised Food Aid Convention.

World Food Programme (2010), Revolution: From Food Aid to Food Assistance – Innovations in Overcoming Hunger.

World Food Programme (2010): 2009 Food Aid Flows.

Autorin

Constanze von Oppeln
Referentin Ernährungspolitik
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Straße 1
D-53173 Bonn
constanze.vonoppeln@welthungerhilfe.de
Tel: +49-228-2288-431
Fax: +49-228-2288-188