



Nahrungsmittel als Hilfe: Trends, Bedarf und Herausforderungen im 21. Jahrhundert

Nahrungsmittel als Hilfe: Trends, Bedarf und Herausforderungen im 21. Jahrhundert

Patrick Webb¹

EINLEITUNG²

In den neunziger Jahren ist die Armut weltweit um 20 Prozent zurückgegangen (Chen und Ravallion 2000). Das genaue Ausmaß dieser Erfolge ist zwar strittig, aber die positive Entwicklung der letzten Jahrzehnte gibt Anlass zu der Hoffnung, dass die Ziele des Welternährungsgipfels (Halbierung der Zahl der unterernährten Menschen bis 2015) und des UNO-Millennium-Gipfels (Halbierung der Armut) tatsächlich global erreicht werden könnten.

So weisen beispielsweise die Weltentwicklungsindikatoren der Weltbank (2002a) darauf hin, dass "lebhaftes Wirtschaftswachstum in China und Indien bis 2015 eine Halbierung der weltweiten Armut ermöglicht." Dies sind zwar gute Nachrichten, doch waren die Fortschritte in den Regionen und Ländern uneinheitlich, und die Erfolge im Kampf gegen die Armut bedeuteten nicht immer Fortschritte im Kampf gegen den Hunger. Obwohl beispielsweise die Zahl der chronisch unterernährten Menschen in den Entwicklungsländern in den neunziger Jahren von 816 Millionen auf 777 Millionen zurück ging, verschleiert dieser Nettorückgang doch zwei wichtige Tatsachen: Erstens wurde der größte Teil dieses Fortschritts (66 Prozent) von einem einzigen Land erzielt – China; und zweitens kam es im gleichen Zeitraum in mehr als einem Dutzend anderer Länder zu einer

Zunahme der Unterernährung um insgesamt 77 Millionen Menschen. Zu diesen Ländern zählt Indien, obwohl das Land ein positives Wirtschaftswachstum und einen bedeutenden "Überschuss" bei der Produktion von Getreide verzeichnet (FAO 2001).

Gerade im Zusammenhang von andauernder Nahrungsmittelunsicherheit *trotz* Wachstum von Wirtschaft und Landwirtschaft spielt die Nahrungsmittelhilfe häufig eine bedeutende Rolle. Die Nahrungsmittelhilfe ist eine hochwirksame und deutlich wahrgenommene Instanz, die in Notsituationen zahllose Menschenleben rettet. Sie hilft aber auch den Ärmsten, sich in einem immanant schwierigen Umfeld ihren Lebensunterhalt nachhaltig zu sichern, und schützt die armen Länder vor den Schwankungen der Weltmarktpreise. Seit 1996 hat das Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) der Vereinten Nationen mehr als 400 Millionen Menschen in verschiedensten Situationen von Nahrungsmittelknappheit unterstützt – davon 83 Millionen allein im Jahr 2000 (WFP 2002). In einigen Fällen wurden Menschen bei ihrem Weg aus der Armut unterstützt, in anderen Fällen haben Nahrungsmittelhilfen Menschen einfach über den nächsten Tag geholfen. In jedem Fall hat die

¹ Dr. Patrick Webb ist Direktor des Food Policy and Applied Nutrition Programme an der Friedman School of Nutrition Science and Policy, Tufts University, Medford, Massachusetts, USA.

² Der Autor bedankt sich bei Dianne Spearman, Wolfgang Herbinger, Georges Simon und Robin Jackson (WFP); Robert Paarlberg (Wellesley College); Tom Marchione (USAID); Chris Barrett (Cornell University); Bernd Dreesman (früher EURONAIID); sowie Bea Rogers und John Hammock (Tufts University) für ihre wichtigen Beiträge zu diesem Artikel. Dank gilt auch Suneetha Kadyala für die Hilfe bei der Erstellung dieses Artikels.

gezielte Nahrungsmittelhilfe einen positiven Effekt im Kampf gegen den Hunger.

Aber worin könnte die Aufgabe der Nahrungsmittelhilfe bis 2015 bestehen? Von einem weltweiten Spitzenwert von 17 Millionen Tonnen im Jahr 1993 gingen die weltweiten Nahrungsmittelströme bis zum Jahr 2001 auf 11 Millionen Tonnen zurück, was lediglich vier Prozent des Welthandels im Bereich Getreideprodukte und 0,5 Prozent der weltweiten Getreideproduktion entspricht (FAO 2002a; OECD 2002). Selbst im Kontext von rückläufigen Entwicklungshilfebudgets betrug der Anteil der Nahrungsmittelhilfe kaum sechs Prozent der gesamten internationalen Entwicklungshilfe (Overseas Development Assistance, ODA) im Jahr 2000 – im Vergleich zu 22 Prozent im Jahr 1965 (Stevens 1979; OECD 2002). Zwar stellt die Nahrungsmittelhilfe nicht das einzige Mittel gegen die weltweite Unterernährung dar, sie spielt jedoch eine wichtige Rolle (WFP 1996; DFID 2002).

In dem vorliegenden Beitrag werden Trends und Themen in der Nahrungsmittelhilfe ab den achtziger Jahren bis Anfang dieses Jahrzehnts untersucht, wobei die wesentlichen Veränderungen in diesem Zeitraum und mögliche Auswirkungen auf die folgenden Jahre besondere Beachtung finden. Der erste Abschnitt untersucht die wesentlichen Faktoren für die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe und die Trends beim Einsatz von Nahrungsmittelhilfe seit den achtziger Jahren. Im zweiten Abschnitt werden eine Reihe von sich abzeichnenden Problemen behandelt, die in der Diskussion der Nahrungsmittelhilfe der nächsten Jahre von zunehmender Bedeutung sein dürften. Im letzten Teil werden allgemeine Erkenntnisse aus dem Überblick gezogen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass auch bei einer positiven globalen Entwicklung die Geschwindigkeit der Veränderung in den meisten Ländern nicht ausreicht, um die wichtigen Ziele des Welternährungs- und des Millennium-Gipfels zu erreichen.

DRAMATISCHES AUF UND AB

Abbildung 1 zeigt, dass die weltweiten Nahrungsmittelhilfen (blaue Linie) stetig von weniger als 10 Millionen Tonnen zu Beginn der achtziger Jahre auf mehr als 17 Millionen Tonnen im Jahre 1993 angestiegen sind. Darauf folgte ein steiler Rückgang auf weniger als die Hälfte dieses Höchststandes im Jahr 1996, dem Jahr des Welternährungsgipfels von Rom. Zwei Jahre später erreichten die weltweiten Hilfslieferungen wieder fast 14 Millionen Tonnen, bevor sie Anfang dieses Jahrzehnts erneut auf 11 Millionen Tonnen einbrachen – ein Niveau, das bereits 20 Jahre zuvor erreicht worden war (FAO 2000). Woher kommt dieses dramatische Auf und Ab? Die Antwort liegt im Zusammenspiel dreier Faktoren: (i) Weltmarktpreise für Getreide (ii) Globalität humanitärer Notsituationen und (iii) Bedarfseinschätzung der Geberländer.

Marktpreise und inländische Überschüsse

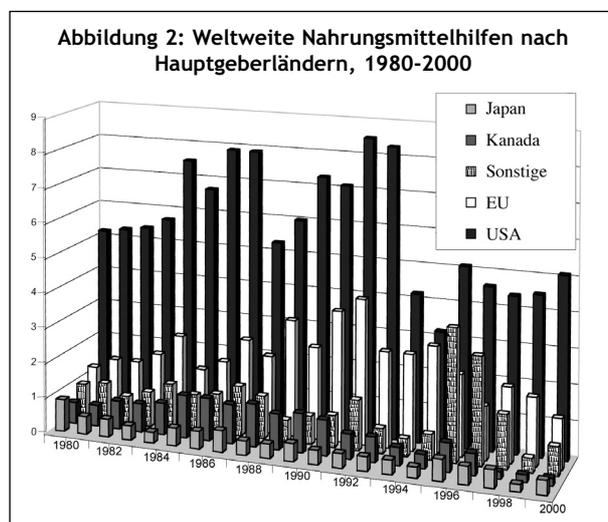
Auf den weltweiten Getreidemärkten besteht seit langer Zeit eine enge Verbindung zwischen Nahrungsmittelhilfen und Getreidepreisen (Eggleston 1987; Shapouri und Missiaen 1990). So haben zum Beispiel Clay et al. (1998) eine signifikante statistische Korrelation zwischen den beiden Faktoren von Anfang der siebziger Jahre bis Ende der neunziger Jahre nachgewiesen. Die Weltmarktpreise für Getreide stiegen zwischen 1992 und 1998 bei rückläufigen Nahrungsmittelhilfen steil an. Angesichts der Zunahme der Nahrungsmittelhilfen im Jahr 1999 fielen die internationalen Getreidepreise wieder (Abbildung 1).



Natürlich besteht erhebliche Unsicherheit über die möglichen Preiseffekte der Marktliberalisierung einerseits und über die Entwicklung der Rohölpreise (welche die Nahrungsmittelhilfe über die Transportkosten beeinflussen) andererseits. Obwohl eine neue Verhandlungsrunde über den Agrarhandel im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 vereinbart wurde, ist der anhaltende Abbau von Subventionen und Zöllen keineswegs sicher. Es gibt hierfür zwei Hauptgründe. Erstens fühlen sich viele Länder mit niedrigem Einkommen und Nahrungsmitteldefizit (*Low Income Food-Deficit Countries, LIFDCs*) weiterhin von potenziellen Preisschwankungen bedroht. Der Beschluss von Marrakesch über "Maßnahmen hinsichtlich der möglichen negativen Auswirkungen des Reformprogramms auf die am wenigsten entwickelten Länder und Entwicklungsländer mit Nahrungsmitteldefizit" wurde im Zusammenhang des Landwirtschaftsabkommens Anfang der neunziger Jahre getroffen, um zusätzliche Nahrungsmittelhilfe für Länder zu regeln, die von steigenden Nahrungsmittelpreisen besonders betroffen sind. Allerdings wurde der Beschluss wegen der unklaren Definition von Auslösemechanismen und Verantwortlichkeiten nie wirklich umgesetzt (WTO 2001). Aktuelle Überlegungen zum besseren Schutz armer Länder vor negativen Preiseffekten konzentrieren sich darauf, die Geberländer gerade in Zeiten

hoher Weltmarktpreise zu einer Erhöhung ihrer Mindestverpflichtungen und zur Beibehaltung hoher Nahrungsmittelhilfen zu bewegen (WTO 2001). Angesichts abnehmender Budgets für Nahrungsmittelhilfe erscheinen beide Ziele eher optimistisch, so dass die Preisvolatilität weiter eine Gefahr für die Länder mit Nahrungsmitteldefizit bleiben dürfte.

Die zweite Quelle von Bedenken über die Entwicklung der künftigen Handelsliberalisierung ist, dass sich die inländische Agrarpolitik in den wichtigsten Nahrungsmittelgeberländern im Wandel befindet. Abbildung 2 zeigt, dass Japan, Kanada und einige andere Länder (hauptsächlich Australien, China und Südkorea) zwar als wichtige Lieferanten von Nahrungsmittelhilfe erhalten bleiben, die Hilfsströme seit 1980 aber im Wesentlichen von den Vereinigten Staaten und in geringeren Maß von Europa (Europäische Kommission und Mitgliedsstaaten zusammen) ausgehen. Dabei gleichen sich die zwei Hauptregionen gegenseitig aus: Als die Lieferungen der Vereinigten Staaten nach 1994 zurückgingen, konnten sie teilweise durch erhöhte Beiträge aus Europa aufgefangen werden. Da die weltweiten Hilfsströme allerdings stark von der Produktivität in diesen zwei Hauptregionen abhängen, werden die künftigen Nahrungsmittel-Überschüsse erheblich von der Landwirtschaftspolitik (*Farm Bill*) der USA und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) beeinflusst werden.



Trotz der Umgestaltung der GAP in den Jahren 1992 und 1998 bevorzugt die bestehende EU-Regelung Preisstabilität, kostspielige Agrarsubventionen und feste Zölle, die die Beziehung zwischen EU-internen Preisen und Weltmarktpreisen verzerren (World Bank 2000; Guyomard et al. 2000). Dabei ist die Stoßrichtung der Veränderungen weiter unsicher. Einerseits ist es fraglich, ob die Europäische Union bei einer Osterweiterung ihre Agrarsubventionen auf dem heutigen Niveau halten kann. Man darf wohl davon ausgehen, dass die Produktion bei einer Kürzung der Subventionen zurückgehen wird. Andererseits könnte der Beitritt von weitgehend landwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften wie Polen, Bulgarien und Rumänien den Getreide-Ausstoß der EU bei weiter fallenden Erzeugerpreisen erhöhen.

Ähnliche Diskussionen über Preise, Einkommensbeihilfen und Ausfuhrstrategien drehen sich um die US-amerikanische *Farm Bill*. Ihr Vorgänger (der FAIR Act von 1996) führte zu mehr Flexibilität auf Erzeugerseite und zu größerer Freiheit bei der Vermarktung, indem die Einkommensbeihilfen für Erzeuger von den Erzeugnispreisen abgekoppelt wurden. Die US-Farmer sind heute besser in der Lage, auf die Kräfte des Weltmarktes zu reagieren (zumindest bei den wichtigsten Getreide- und Ölsaaten), während die Struktur der Exportsubventionen weitgehend unberührt bleibt (Orden und Paarlberg 2000; Guyomard et al. 2000).³ Die Getreideexporte der USA (für menschlichen Verzehr und Viehfutter) sollen daher von 2000 bis 2011 um 50 Prozent ansteigen (FAPRI 2002).

Die künftige Nahrungsmittelhilfe der Vereinigten Staaten wird stark davon abhängen, wie die Erzeuger auf die Preisbedingungen der *Farm Bill* von 2002 reagieren werden. Dazu gehört auch ein Politikwechsel mit wiederhergestellten Preisgarantien, anhaltender Exportförderung und verbilligtem Absatz im Ausland. Man geht davon aus, dass das neue Gesetz die Subventionen für inländische Getreideanbauer und Molkereibetriebe

bis zum Jahr 2007 um mehr als 30 Milliarden USD erhöhen wird, was einem Anstieg von über 75 Prozent gegenüber dem gegenwärtigen Niveau entspricht (IUST 2002; USHR 2002). Dies könnte einen Anreiz zur Überschussproduktion darstellen, von der die Nahrungsmittelhilfe seit langem profitiert. Allerdings wirft diese Annahme eine Reihe von Fragen auf: (a) Wie viel Überschuss kann außerhalb der Nahrungsmittelhilfekanal abgesetzt werden, ohne die Bestimmungen der WTO zu verletzen? (b) Welcher Anteil würde auf ungezielte bilaterale Nahrungsmittelhilfe entfallen (die im Kampf gegen chronische Unterernährung nur begrenzten Wert hat)? (c) Würde eine Erhöhung der Nahrungsmittelhilfe der Vereinigten Staaten zu einer Senkung bei anderen Geberländern führen oder käme es zu einer Erhöhung des Gesamtvolumens?

Angesichts der jüngsten Entwicklungen und des Politikwechsels der Vereinigten Staaten hinsichtlich der Direktsubventionen für die Landwirtschaft ist eine Erhöhung der Nahrungsmittelhilfe in Jahren mit guten Ernten wahrscheinlich. Ein Großteil der Lieferungen dürfte in Form von Hilfsprogrammen an Länder mit politischer und militärischer Bedeutung sowie potenzielle Handelskunden für US-Getreide zugeteilt werden. In diesem Fall käme es wahrscheinlich zu einer Erhöhung der Subventionen in der Europäischen Union (oder wenigstens zu einer Lockerung früherer Verpflichtungen zum Subventionsabbau), und dies könnte einen Anstoßeffekt für andere Regionen haben. So verabschiedete Japan nach Jahren der Lockerung von Einfuhrbeschränkungen 1999 ein Gesetz über Nahrungsmittelanbau und Landwirtschaftspolitik, in dem die traditionelle Bedeutung der (wirtschaftlich ineffizienten) inländischen Produktion von Reis und anderen Hauptgetreidesorten wieder betont wurde. Das Gesetz beruht auf dem Grundsatz, dass die nationale Nahrungsmittelsicherung eine bestimmte inländisch produzierte Mindestmenge erfordert. Außerdem gehe der Wert des Reisanbaus über die reine Produktion hinaus und umfasse die gleichermaßen wichtigen Bereiche Hochwasserschutz, Erhaltung

³ Das größte dieser Subventionsprogramme ist das Export Enhancement Program, das hauptsächlich die Ausfuhr von Weizen und Weizenmehl unterstützt – ein wichtiges Produkt für die Nahrungsmittelhilfe.

der Artenvielfalt und Bewahrung der ländlichen Lebensweise (Dyck 2001).

China und Indien stehen vor einem ganz neuen Problem: der Bewältigung großer Getreideüberschüsse (Gale et. al. 2001). Von 1980 bis 2000 verdoppelte sich die chinesische Getreideproduktion in Folge der stärker marktorientierten Politik und der Verbreitung der Technologien der Grünen Revolution. Insbesondere die sogenannte "Governor's Grain Bag"-Politik in der Mitte der neunziger Jahre führte durch Erzeugerpreisschutz und Quotenregelungen für die Provinzen zu einer erheblichen Produktionssteigerung bei den Hauptgetreidesorten. In Indien wurden Anreize für Produktivitätssteigerungen auch durch Preissubventionen und durch umfassende Investitionen in die Infrastruktur geschaffen, die für die Einführung von ertragreicheren Getreidesorten erforderlich waren. Anfang dieses Jahrzehnts untersuchten China und Indien gemeinsam Verwendungsmöglichkeiten für ihre Getreideüberschüsse, die auf mehrere hundert Millionen Tonnen geschätzt wurden (Gale et al. 2001; WFP 2001). Theoretisch könnten beide in den nächsten Jahren zu wichtigen Geberländern für Nahrungsmittelhilfe werden. Indien unterstützt bereits heute regelmäßig Nepal und Bangladesch; China ist seit 1996 ein relativ bedeutendes Geberland für Nahrungsmittelhilfe. Allerdings bleiben die Getreidequalität und die jährlichen Produktionsschwankungen (und somit die Zuverlässigkeit der Nahrungsmittelhilfe) weiterhin unsicher.

Ein zusätzlicher Faktor für die Nahrungsmittelpreise sind die internationalen Mineralölpreise (und die damit zusammenhängenden Frachtkosten). In den zwei Spitzenjahren der Nahrungsmittelhilfe in den neunziger Jahren (1993 und 1998) war der Rohölpreisindex rückläufig (USDA 2001a). Im Gegensatz dazu stiegen die Rohölpreise in den Jahren 2001/2002 und sollen bis 2011 weiter

ansteigen (USDA 2001b). Die Kosten für den Transport von Nahrungsmittelhilfen werden damit zu einem eigenen Problem. Die Budgets für Nahrungsmittelhilfe müssen durch ausreichende Ressourcen aus anderen Bereichen ergänzt werden, damit die Nahrungsmittelhilfe auch für die entlegenen Teile der Welt garantiert werden kann.⁴

Die logistischen Schwierigkeiten und die damit einhergehenden hohen Kosten bei Lieferungen in die isolierten Gebiete Mittelamerikas nach dem Hurrikan Mitch, in die abgelegenen Regionen Indonesiens während der Dürre/Hungersnot von 1997 und nach Afghanistan während des Winters 2001/2002 zeigen deutlich, welche Spannungen bei der Finanzierung humanitärer Verpflichtungen auftreten können. Eine Verpflichtung zur Lieferung von Nahrungsmittelhilfe an alle Bedürftigen in allen Teilen der Welt hat wichtige Kostenimplikationen für andere Nahrungsmittel-Hilfsaktivitäten außerhalb akuter Notsituationen.

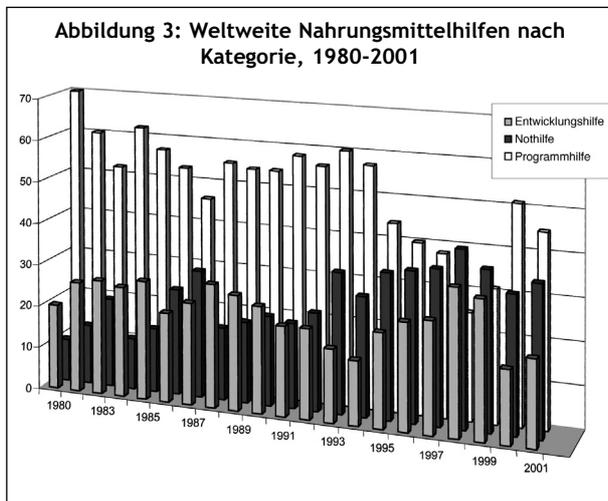
Nahrungsmittelhilfe wird zwar allgemein als unerlässlich betrachtet, aber die Hilfsorganisationen geraten bei ihrer Arbeit in den widrigsten und daher kostenintensivsten Umgebungen zunehmend unter Effizienzdruck. Langfristige Investitionen zum Aufbau der Infrastruktur oder zur Verringerung der Bodenerosion in Randgebieten könnte in vielen Fällen die Auswirkungen zukünftiger Dürre- oder Flutkatastrophen mildern.

Eine präzise Entwicklungsarbeit kann durch vorhandene Verteilungsstrukturen, etablierte institutionelle Regelungen und Vorabschätzung regionaler Möglichkeiten und Schwachpunkte schnellere und zielgerichtete Hilfsinterventionen ermöglichen. Es bleibt jedoch für viele entlegene und widrige Regionen schwierig, positive Kosten-Nutzen-Rechnungen und sonstige Formen kurzfristiger wirtschaftlicher Effekte aufzuzeigen. Die Folge ist eine langsame, aber stetige Aushöhlung der Nahrungsmittelhilfe, die wiederum zu einem Rückgang der Investitionen in die Regionen führt, die häufig von wiederkehrenden Krisen betroffen sind.

⁴ Große Krisen in Ländern mit gestörten Marktfunktionen erzeugen üblicherweise einen erheblichen inflationären Druck auf wertvolle regionale Waren und Dienstleistungen, wie Geländewagen, Dolmetscherdienste, Hotelzimmer und Internetverbindungen. Auf der anderen Seite können Nahrungsmittelhilfen einen stabilisierenden Effekt auf die regionalen Preise haben. Wie der *Economist* (2001) mit Bezug auf die Hilfe für Afghanistan bemerkt, finden "Hilfsorganisationen, dass die Transaktionskosten niedriger sind, wenn sie Nahrungsmittel anstelle von Geld einsetzen, um ihre Aufgaben zu erfüllen."

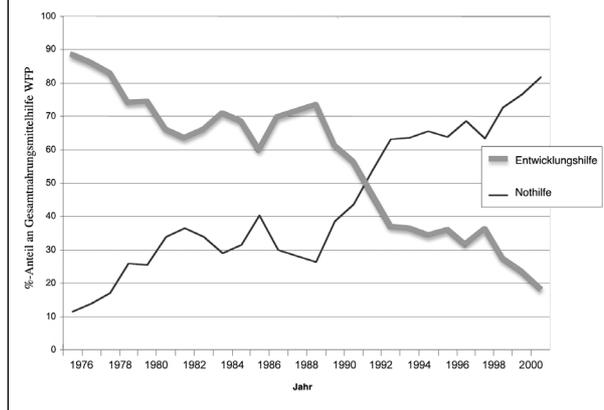
Humanitäre Katastrophen

Laut FAO (2001) "besteht eine starke Umkehrbeziehung zwischen dem Auftreten von Notsituationen (ausgelöst durch Natur- oder von Menschen verursachte Katastrophen) und der Reduzierung der Zahl der unterernährten Menschen." Abbildung 3 zeigt, dass der Anteil der der Nothilfe zugerechneten Nahrungsmittelhilfe Mitte der achtziger Jahre (als Reaktion auf die Hungersnot am Horn von Afrika) zunahm und zwischen 1992 und 1998 wieder anstieg, als der Kalte Krieg von einer Reihe kriegerischer Auseinandersetzungen innerhalb von (und nicht zwischen) verschiedenen Staaten abgelöst wurde.



Tatsächlich stieg der Anteil für Nahrungsmittel-Nothilfe in den Jahren 1997/1998 auf über 40 Prozent – dies war das erste mal seit 1970, dass Nothilfe die größte Einzelkategorie der Nahrungsmittelhilfe darstellte. Seit 1992 ist die Kategorie Nothilfe größer als die Projekt-(Entwicklungs-)Nahrungsmittelhilfe. Insbesondere für das Welternährungsprogramm war die Verschiebung bei den Nahrungsmittelhilfeprioritäten seit den achtziger Jahren dramatisch (Abbildung 4).

Abbildung 4: Entwicklung WFP Nahrungsmittelhilfen für Entwicklung vs. Nothilfe, 1975-2000



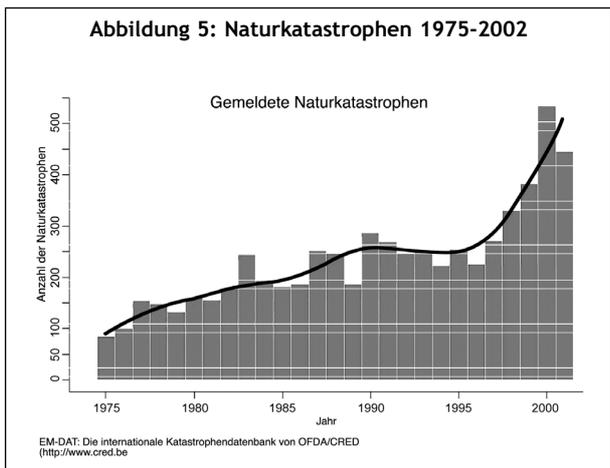
Einige der neuen "komplexen Notsituationen" im Mittelpunkt des Medieninteresses, wie die Gewalt zwischen den Clans in Somalia, der Völkermord in der Region der Großen Seen, der Zerfall Jugoslawiens, die langjährigen Auseinandersetzungen über Diamanten und politischen Einfluss in Westafrika, der Kampf um die Unabhängigkeit in Ost-Timor sowie schwelende Konflikte, die im Laufe des Jahrzehnts in Tschetschenien, Sri Lanka, Angola und Afghanistan aufflammten. Diese neuen kriegerischen Auseinandersetzungen zwangen die humanitäre Gemeinschaft dazu, viele ihrer Richtlinien und Praktiken zu überdenken (Slim 2001). Grundlegende Prinzipien wie Neutralität und Unparteilichkeit wurden von der Notwendigkeit von Militärkonvois zum Schutz der Hilfslieferungen (und der Helfer), der Erfordernis, über den Zugang zu notleidenden Menschen zu verhandeln (und manchmal dafür zu zahlen), und durch die Spannungen überschattet, die sich bei der Erbringung von Hilfeleistungen angesichts von Aggression und Gräueltaten ergeben.⁵

Da einige dieser Herausforderungen neu waren, nahmen sie einen zentralen Platz in der humanitären Diskussion der neunziger Jahre ein. Ein unerwünschtes Nebenprodukt war, dass andere (schon länger vorhandene) Herausforderungen viel weniger Aufmerksamkeit

⁵ Ein großer Teil des Umdenkens war heilsam und führte zu einer stärkeren Betonung von Professionalität und Koordination im Gegensatz zu wohlmeinendem Amateurismus, was sich in einer Reihe von wichtigen organisationsübergreifenden Initiativen niederschlug. Hierzu zählen der Verhaltenskodex des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, dem Mindeststandard-Ansatz des Sphere-Projektes, sowie eine Vielzahl von Überprüfungen der Best Practices (unter anderem durch CARE und Save the Children-US).

erhielten. Während die Rolle von Dürre- und Überschwemmungskatastrophen bei der Verursachung von Nahrungsmittelkrisen im Licht der "Entitlement"-Theorie richtig Neubewertet wurde, so wurden die negativen Effekte von destabilisierenden Schocks auf bereits gefährdete Volkswirtschaften und Lebensräume tendenziell heruntergespielt (Braun et al. 1999). Dies änderte sich allerdings zum Ende des Jahrzehnts, als der Hurrikan Mitch, der Zyklon in Orissa, die weltweiten Dürre- und Überschwemmungskatastrophen durch El Niño die Gefahren von Naturkatastrophen wieder in den Vordergrund rückten, und die Aufmerksamkeit auf die Zusammenhänge zwischen ökologischen, ökonomischen und politischen Anfälligkeiten lenkten. Wie Sparrow ausführt, ist "die Katastrophe nicht mehr ein kurzes Absinken der Entwicklungskurve, sondern eine Gefahr für den Prozess selbst."

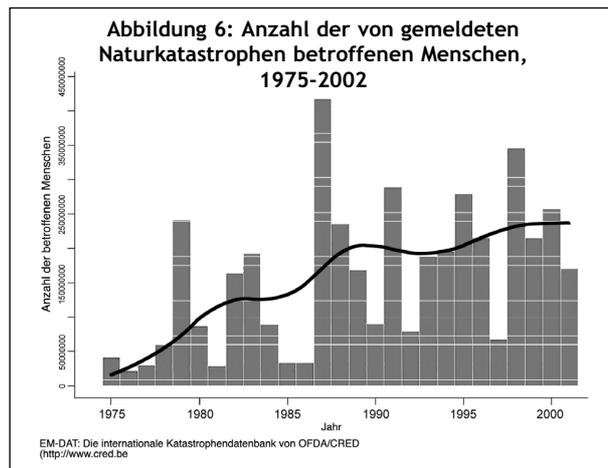
Dem globalen Rückversicherer Münchner Rück zufolge stiegen die Kosten im Zusammenhang mit Naturkatastrophen von den fünfziger Jahren bis Ende der neunziger Jahre real um das 14-fache an (Munich Re, 2001). Abbildung 5 zeigt einen stetigen Anstieg der Zahl der großen Naturkatastrophen, die seit Anfang der achtziger Jahre dem belgischen Zentrum für die Forschung



über die Epidemiologie von Naturkatastrophen (CRED) gemeldet wurden.⁶ Während es im Laufe der achtziger Jahre mehrere Dürrekatastrophen gab, darunter eine Dürre, die das Horn von Afrika Mitte der achtziger Jahre verwüstete, und einer weiteren in Indien im Jahr 1987 (wovon laut CRED mehr als 300.000 Menschen betroffen waren), stieg die Zahl der Naturkatastrophen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre steil an.

Gleichzeitig nahm auch die Zahl der Menschen zu, die von Naturkatastrophen negativ betroffen waren – von circa 50 Millionen im Jahr 1980 auf 250 Millionen im Jahr 2000 (Abbildung 6). Von 1990 bis 1999 wurden jedes Jahr durchschnittlich 211 Millionen Menschen durch Naturkatastrophen getötet oder davon betroffen – sieben Mal mehr Menschen, als durch konfliktbezogene Notsituationen getötet oder betroffen werden (IFRC 2001).

Die hohen Werte resultieren teilweise aus dem fortschreitenden Bevölkerungswachstum, teilweise jedoch auch aus der zunehmenden Konzentration von Menschen in Mega-Städten, die häufig in Küstennähe oder in tiefliegenden Überflutungsebenen gelegen sind, sowie aus der zunehmenden Häufung von Wohlstand an diesen Orten.⁷ Während Dürrekatastrophen



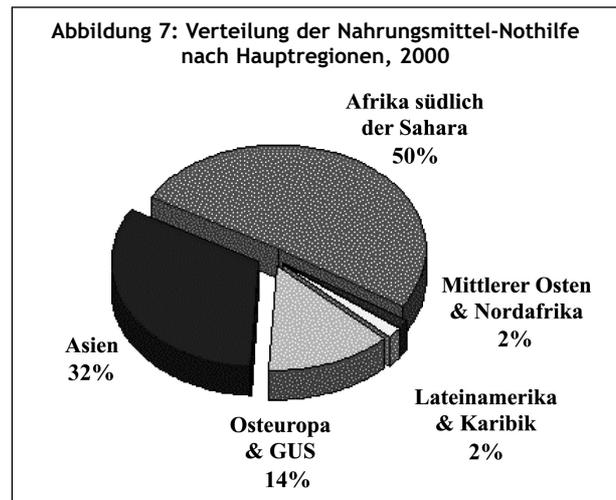
6 Diese Daten sind mit Vorsicht zu behandeln. Einerseits besteht eine Verzerrung zu Gunsten von jüngeren Ereignissen, da sich die Messung und Aufzeichnung von Katastrophen im Laufe der Zeit verbessert haben, so dass aktuelle Bewertungen nur teilweise mit denen von vor mehreren Jahrzehnten vergleichbar sind. Andererseits ist die Schätzung der Zahl der betroffenen Menschen, im Gegensatz zu den Todesopfern einer Naturkatastrophe, nicht wissenschaftlich exakt.

7 Die Frage, ob die Naturereignisse selbst schwerwiegender oder häufiger geworden sind oder nicht, ist weiterhin Thema der Diskussion. Die Verbindung zwischen Naturkatastrophen und den Zyklen von El Niño (oder anderen längerfristigen Zyklen) ist Gegenstand vieler Untersuchungen, wie auch die Verbindung zwischen Naturkatastrophen und der globalen Klimaveränderung.

und Epidemien tendenziell die größten Plagen der Entwicklungsländer in den letzten Jahrzehnten waren, rücken Stürme (wie Hurrikane und Zyklone) über Küstengebieten, Überschwemmungen und Erdbeben, die Menschenleben und die Infrastruktur als Grundlage des Wirtschaftswachstums zerstören, zunehmend in den Vordergrund.

Von noch größerer Wichtigkeit ist, dass auch Naturkatastrophen wie Dürrekatastrophen, Flusserosion oder vulkanische Aktivitäten, genauso wie bewaffnete Auseinandersetzungen große Massen von Binnenflüchtlingen und Flüchtlingen hervorrufen. Ende der neunziger Jahre gab es weltweit schätzungsweise 25 Millionen "Umweltflüchtlinge", und somit mehr als Flüchtlinge vor bewaffneten Konflikten (IFRC 2001). Unglücklicherweise liegen diese beiden Notsituationen häufig nah beieinander. So waren zum Beispiel von dem Vulkanausbruch, der Anfang 2002 Teile von Goma an der Grenze zwischen Ruanda und der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) zerstörte, viele der gleichen Menschen betroffen, die zuvor aufgrund bewaffneter Auseinandersetzungen in Ruanda Mitte der neunziger Jahre oder andauernder Kämpfe in der DR Kongo vertrieben wurden. Der südlich der Sahara gelegene Teil des afrikanischen Kontinents war von allen großen Krisen der achtziger und neunziger betroffen, darunter der Konflikt in Angola in beiden Jahrzehnten, die Hungersnot am Horn von Afrika Mitte der achtziger Jahre, die Dürrekatastrophe in Südafrika 1991/1992, sowie bewaffnete Konflikte in Somalia, DR Kongo, Mosambik, Sudan, Ruanda/Burundi und Sierra Leone, um nur einige zu nennen. Während der achtziger Jahre schwankte Afrikas Anteil an der weltweiten Nahrungsmittelhilfe um die 30-Prozent Marke, mit einem Spitzenwert von 40 Prozent in den Jahren 1984/1985 während der Hungerkatastrophe in Äthiopien und dem Sudan. Der gleiche Wert wurde wieder erreicht, als es zu Notständen in Somalia, der Tragödie in der Region der Großen Seen und anderen Katastrophen auf dem Kontinent kam. Im Jahr 2000 erhielt der südlich der Sahara gelegene Teil Afrikas 35 Prozent der gesamten

Nahrungsmittelhilfe, wobei 50 Prozent hiervon für die Nothilfe verwendet wurde (Abbildung 7).



Natürlich blieben auch andere Teile der Welt während dieser Zeit nicht vor Naturkatastrophen oder Konflikten bewahrt. Hurrikane und Flutkatastrophen ereigneten sich in den achtziger Jahren mit einer gewissen Regelmäßigkeit in Süd- und Südostasien (so wie die Dürrekatastrophen in Afrika). Naturkatastrophen traten jedoch in den späten neunziger Jahren besonders häufig auf, darunter die Flutkatastrophen in Südostasien und die verheerenden Stürme in Mittelamerika und Indien. Die Demokratische Volksrepublik Korea war Mitte der neunziger Jahre einer der größten einzelnen Empfänger von Nahrungsmittelhilfe. Zudem mussten sich die Nothilfe-Organisationen in Asien mit bewaffneten Konflikten in Kambodscha, Afghanistan, Sri Lanka, Nepal und Ost-Timor auseinandersetzen.

Die wohl am wenigsten erwarteten Krisen in den neunziger Jahren waren diejenigen in Europa und der früheren Sowjetunion. Gerade zu dem Zeitpunkt, als die Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Marshall-Plans (einem der größten Nahrungsmittelhilfetransfers in der Geschichte) organisiert wurden, sahen sich das ursprüngliche Geberland des Plans *und* seine vormaligen Empfänger wieder mit einem Nahrungsmittelhilfebedarf in Kontinentaleuropa gegenüber. Die Tragödien von Bosnien Herzegowina, Kosovo, Tschetschenien (zwei Mal), Armenien und Aserbaidschan (laufend),

sowie mehreren Republiken der früheren Sowjetunion (insbesondere Georgien, Kirgisien und Tadschikistan) machten deutlich, dass Nahrungsmittelhilfen im großen Umfang auch außerhalb der tropischen Regionen nicht auszuschließen sind. Hilfslieferungen des WFP nach Europa und in die Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) stiegen von Null in der Zeit vor 1990 auf über 300.000 Tonnen im Jahr 1994 an. Im Jahr 1995 erhielt die Region Europa/NUS 17 Prozent der weltweiten Nahrungsmittelhilfen im Rahmen der *Nothilfe* – noch Anfang dieses Jahrzehnts lag dieser Anteil im zweistelligen Bereich (WFP 2001).

Die derzeitige Diskussion über Art und Ursachen der Klimaveränderung gestaltet die Planung für klimabezogene Naturkatastrophen in den kommenden Jahrzehnten eher schwierig. Ein vor kurzem erstellter Bericht der Arbeitsgruppe II des zwischenstaatlichen Expertengremiums zu Fragen des Klimawandels (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) (IPCC 2001) wirft einige wichtige Fragen zu längerfristigen Umweltauswirkungen auf. Tabelle 1 fasst einige der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe über die

Gefährdung der Entwicklungsländer durch Naturkatastrophen zusammen. Das internationale Expertengremium weist darauf hin (mit einem Konfidenzniveau im Bereich von 66-90 Prozent), dass extreme Wettererscheinungen (wie Dürre-, Überschwemmungskatastrophen und Zyklone) in Zahl und Intensität in den meisten Teilen der Entwicklungsländer zunehmen und zu verminderter landwirtschaftlicher Produktivität, höheren infrastrukturellen und ökologischen Schäden, sowie einer größeren Gefahr für menschliches Leben führen werden, insbesondere in den ärmsten Ländern, in denen die Anpassungsfähigkeit von menschlichen und ökonomischen Systemen gering ist. Diese möglicherweise verheerenden Veränderungen können kaum verhindert werden, doch sollten Schritte unternommen werden, um die Aushöhlung der Fortschritte bei wirtschaftlicher Entwicklung und Nahrungsmittelsicherheit abzuwehren. Diese Schritte sind im Einzelnen: Mehr Aufmerksamkeit für Küsten- und Uferschutz, Planung für extreme Wettererscheinungen (Bereitschaft und Frühwarnsysteme) sowie Verbesserung der mittelfristigen Planung der Nahrungsmittelpolitik.

Tabelle 1. Beispiele für Auswirkungen durch prognostizierte Veränderungen von extremen Wetterereignissen.

PROGNOSTIZIERTE VERÄNDERUNGEN IM 21. JAHRHUNDERT	BEISPIELE FÜR AUSWIRKUNGEN
Anstieg der Intensität von tropischen Zyklonen, Durchschnitts- und Spitzenniederschlag (wahrscheinlich) ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhtes Risiko von Epidemien • Zunehmende Küstenerosion • Schäden an Ökosystemen in Küstengebieten
Erhöhte sommerliche Austrocknung in den meisten kontinentalen Binnenregionen in mittleren Breitengraden	<ul style="list-style-type: none"> • Abnehmende Ernteerträge • Verringerte Wasserqualität und -menge • Erhöhtes Waldbrandrisiko
Verstärkte Dürren und Überschwemmungen in Verbindung mit El Niño-Ereignissen	<ul style="list-style-type: none"> • Geringere Produktivität von Anbau- und Weideflächen in Gebieten, die zu Dürre oder Überschwemmung neigen
Erhöhte Schwankungsbreite der Niederschlagsmenge von asiatischen Sommermonsunen	<ul style="list-style-type: none"> • Höhere Schäden durch Dürre und Überschwemmung
Höhere Intensität von Stürmen in mittleren Breitengraden (Wahrscheinlichkeit unbekannt – wenig Übereinstimmung zwischen den verwendeten Modellen)	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte direkte Gefahren für menschliches Leben • Höhere Infrastrukturschäden • Höhere Schäden an Ökosystemen

Quelle: IPCC (2001)

¹ "Wahrscheinlich" bezieht sich auf gesicherte Schätzungen der Arbeitsgruppe und bezeichnet eine Wahrscheinlichkeit von 66-90%.

Prioritäten der Geberländer und bestätigter Bedarf

Obwohl die Investitionen zur Verringerung der Gefährdung in Notsituationen im unmittelbaren Verantwortungsbereich der nationalen Regierungen liegen, müssen sich die Geberländer auch mit Bedrohungen des internationalen Engagements befassen. Es stellt sich die Frage, welche Prioritäten die Geberländer bei ihrem Engagement im Verhältnis zum wahrgenommenen Bedarf setzen. Im Laufe der neunziger Jahre initiierten die Vereinten Nationen ein gemeinschaftliches Aufrufverfahren, um die Bemühungen der Institutionen der Vereinten Nationen und ihrer Partner bei der Einwerbung von Mitteln für Nothilfemaßnahmen effizienter zu gestalten. In den meisten Jahren brachten die Geberländer etwa 60 Prozent der angefragten Summe auf, wobei der Anteil der Nahrungsmittelhilfe innerhalb des gemeinschaftlichen Aufrufverfahrens üblicherweise deutlich darüber lag.⁸

Allerdings ist eine solche verschlankte Struktur für den längerfristigen Hilfsbedarf für *Entwicklung, Bereitschaft oder Wiederaufbau* noch aufzubauen. Das Verfahren zur Planung von Nahrungsmittelhilfebudgets und -aktivitäten mehr als ein Jahr im Voraus ist aufgrund der breiten jährlichen Schwankungen des Spendenbetrags und der Unsicherheit darüber, welche Maßnahmen in welchen Ländern finanziert werden, mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet. Wie bereits oben erwähnt, gehen hohe Getreidepreise tendenziell mit einem Rückgang der Nahrungsmittelhilfsmengen einher. Obwohl die im Rahmen des Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommens (Food Aid Convention ‚FAC‘)⁹ festgelegten Mindestmengen stets erfüllt werden, sind sie im Laufe des letzten Jahrzehnts deutlich gesunken. Die Verpflichtungen der FAC konnten weder ein Absinken des absoluten Mindestniveaus im Laufe der Zeit, noch erhebliche jährliche

Schwankungen der Spenden verhindern – eine Tatsache, die die beherrschende Rolle der dynamischen Marktbedingungen widerspiegelt (Clay et al. 1998; IGC 2001).

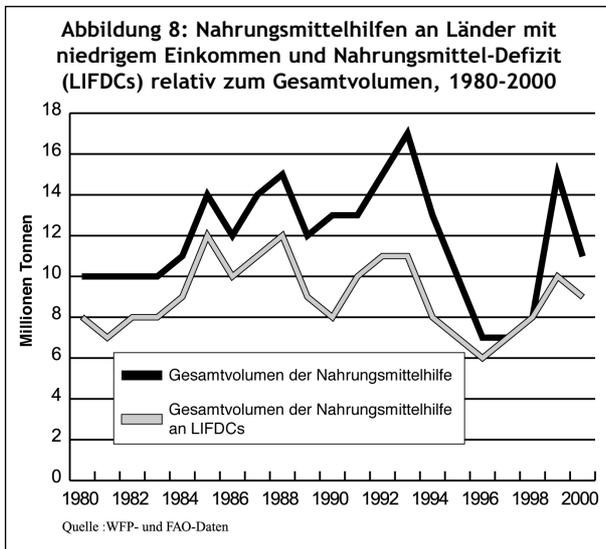
Es wurde argumentiert, dass die Volatilität und die Unsicherheit besagen, dass die Geberländer in ihren Entscheidungen über die Gewährung von Nahrungsmittelhilfen nur teilweise von Aufrufen geleitet werden, den Nahrungsmittelgrundbedarf der hungernden Menschen der Welt zu decken (Hopkins 1990; Gabbert und Weikart 2000). Zwar erscheint es offensichtlich, dass die ärmsten, Nahrungsmittel importierenden Länder mehr Nahrungsmittelhilfe benötigen als Länder mit mittleren Einkommen, doch können die ärmsten Nationen nicht darauf vertrauen, einen festen Anteil der jährlichen Nahrungsmittelhilfe zu erhalten (Abbildung 8). Im Jahr 1998, als die gesamten Lieferungen 8 Millionen Tonnen erreichten, betrug der Anteil der LIFDCs beispielsweise 86 Prozent. Im darauf folgenden Jahr, als die Nahrungsmittelhilfe über 13 Millionen Tonnen erreichte, betrug der Anteil für die LIFDCs lediglich 60 Prozent.

Tatsächlich stützen sich die Prognosen der weltweiten Nahrungsmittelhilfe seit den achtziger Jahren weitgehend auf parallele Prognosen des weltweiten Nahrungsmittelangebots gegenüber der Nahrungsmittelnachfrage. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurden mindestens 30 quantitative Prognosen zur weltweiten Nahrungsmittelbilanz durchgeführt. Dabei stützten sich die einzelnen Prognosen jeweils auf ganz verschiedene Datenquellen, Methoden und Prognosezeitrahmen. Zwangsläufig haben sich die Datenabdeckung und die Komplexität der Modelle im Laufe der Zeit erhöht, und jüngere Prognosen (etwa bis zum Jahr 2000) entsprechen tendenziell eher den beobachteten Ergebnissen als die weiter zurück liegenden Vorhersagen. Während Prognosefehler üblicherweise auf globaler Ebene moderat ausfallen nehmen die

⁸ Im Zeitraum von 1994 bis 2001 lag die Reaktion der Geberländer auf die Aufforderung zur Nahrungsmittelhilfe innerhalb des gemeinschaftlichen Aufrufverfahrens der Vereinten Nationen beispielsweise bei durchschnittlich 85 Prozent, im Vergleich zu nur 58 Prozent für alle anderen Bereiche zusammen (UNOHA 2002).

⁹ Die FAC ist Teil einer Reihe von multilateralen Kooperationsinstrumenten, die das Engagement im Bereich Nahrungsmittelhilfe seit 1967 abdecken. Das derzeitige, im Jahr 1999 vereinbarte Mindestniveau des Engagements beträgt 4,9 Millionen Tonnen Weizen oder vergleichbarer Getreidesorten (plus 130 Millionen Euro), nach 7,6 Millionen Tonnen Getreide in der vorherigen Vereinbarung. Effektiv (als Anteil des von den FAC-Mitgliedsstaaten produzierten Getreides) liegt das Mindestniveau deutlich unter den im Jahr 1967 festgelegten 4,5 Millionen Tonnen.

Ungenauigkeiten (Prognosewert minus gemessenes Ergebnis) auf Länderebene allerdings erheblich zu (McCalla und Revoredo 2001). Bei großen Abweichungen wurde argumentiert, dass die verwendeten Daten und Modelle fehlerhaft seien. Dort, wo Prognosen über *Nahrungsmittelhilfe* betroffen sind, entstehen zusätzliche Probleme.



Ende der achtziger Jahre führten mindestens fünf große Forschungsinstitute eine Reihe von Prognosen über den Bedarf an Nahrungsmittelhilfe durch (NRC 1989). Die meisten dieser Prognosen beruhten auf dem Konzept "der Menge des erforderlichen Getreides zur Schließung der Lücke zwischen der Menge, die ein Land produzieren kann, plus seiner finanziellen Importkapazität, und einem Zielverbrauch." (USDA 1995). Die Getreidelücke beruhte auf Nahrungsmittelbilanzen, während die Höhe des Zielverbrauchs in Abhängigkeit von den jeweiligen (so genannten *Status quo*-) Verbrauchsmengen gegenüber einem Idealverbrauch schwankte, der auf der Grundlage einer Übereinkunft über die Ernährungsbedürfnisse jeder Bevölkerung festgelegt wurde.¹⁰ Die daraus folgenden Prognosen für das Jahr 2000 reichten von der USDA-Prognose des weltweiten Nahrungsmittelhilfebedarfs (für 69 Entwicklungsländer) von 40 Millionen Tonnen, über die Zahl der Weltbank von 23 Millionen Tonnen, die Vorhersage des IFPRI für 85 Länder mit

niedrigem Einkommen von 39 Millionen Tonnen bis hin zu der IIASA-Prognose von 30 Millionen Tonnen.¹¹ Hierbei handelt es sich um Durchschnittswerte, wobei die Schwankungsbreite insgesamt zwischen 20 Millionen und über 70 Millionen Tonnen lag (Hopkins 1990).

Der einzige Bereich, in dem umfassende Nahrungsmittelhilfen noch relativ zuverlässig vorhergesagt werden können, ist die *ungezielte* Programmhilfe. Wie Abbildung 3 zeigt, nimmt die Programmhilfe im Rahmen der zwischenstaatlichen Nahrungsmittelimportsubstitution ab. Der Anteil der Programmhilfe fiel von fast 80 Prozent im Jahr 1977 auf ein Rekordtief von 25 Prozent im Jahr 1997, bevor er sich teilweise auf 40 Prozent erholte (was dennoch nur der Hälfte des Niveaus von 1977 entspricht). Zu diesem Gesamtrückgang in der Programmhilfe seit den siebziger Jahren kam es durch zunehmende "Multilateralisierung" der Entwicklungshilfe insgesamt, die stärkere Rolle von multilateralen Institutionen und Organisationen wie der Europäischen Kommission und dem Welternährungsprogramm, Änderungen in der makroökonomischen Politik in Richtung eines Subventionsabbaus für Nahrungsmittel (wie in Ägypten und Mexiko), rasches Wachstum der Landwirtschaft bei früheren Empfängerländern von Programmhilfe (wie z.B. Indien), und, wie bereits oben erwähnt, der zunehmenden Verlagerung des Schwerpunkts von den Nationalstaaten auf den einzelnen Menschen (den eigentlichen Empfänger von Hilfe in Form von Nahrungsmitteln).

Natürlich kam die tatsächliche Nahrungsmittelhilfe zu keinem Zeitpunkt in den neunziger Jahren in die Nähe der *Prognosen* der benötigten Lieferungen. Tabelle 2 vergleicht die Differenz zwischen den Bedarfsprognosen (niedrige Schätzungen durch IFPRI) und der tatsächlich erhaltenen Nahrungsmittelhilfe nach Regionen in den Jahren 1995 und 2000. Es besteht eine große Diskrepanz zwischen den Ergebnissen auf

¹⁰ Einige jüngere Analysen verwenden immer noch den gleichen Ansatz: "Der Bedarf an Nahrungsmittelhilfe beruht auf einem Vergleich zwischen Nahrungsenergieangebot und Nahrungsenergiebedarf." (Gabbert und Weikard 2000).

¹¹ International Institute of Applied System Analysis, (Internationales Institut für Angewandte Systemanalyse), Wien.

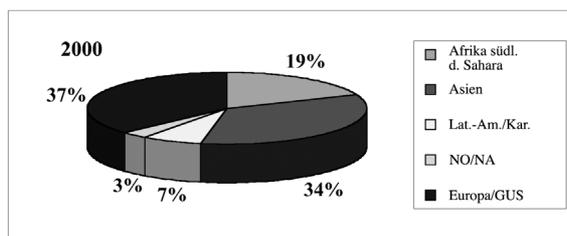
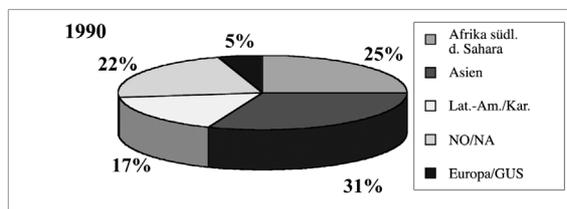
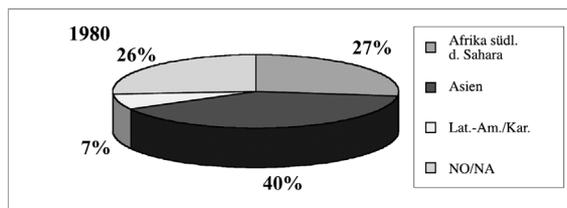
Tabelle 2. Vergleich des 1988 prognostizierten Nahrungsmittelhilfebedarfs und den Ergebnissen 2000 ('niedrige Schätzungen' des IFPRI)

Region	1995		2000	
	Prognose	Ist	Prognose	Ist
	(Millionen Tonnen)			
Asien	3,1	2,4	2,6	3,1
Afrika südl. der Sahara	18,2	3,3	26,0	3,8
Naher Osten/ Nordafrika	16,2	0,6	19,1	1,1
Lateinamerika/Karibik	4,9	0,9	6,3	0,9
Europa/GUS	0	3,0	0	2,1
Gesamt	42,3	10,2	53,8	11,0

Quelle: NRC 1989; WFP 2002.

globaler und regionaler Ebene. Auf globaler Ebene waren die Prognosen von 40-50 Millionen Tonnen vier- bis fünfmal höher als die tatsächlichen Lieferungen in den Jahren 1995 und 2000. Auf regionaler Ebene gingen die meisten Prognosen von einem riesigen Bedarf in der Region Naher Osten/Nordafrika aus (19 Millionen Tonnen), wobei dieses Gebiet im Jahr 2000 nur 1 Millionen Tonnen erhielt (Abbildung 9). Darüber hinaus wurden humanitäre Notsituationen kaum in Betracht gezogen. Daraus folgt, dass Europa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten in keiner der Prognosen enthalten war und der Bedarf für Asien unterschätzt wurde, da das fortbestehende Risiko von Naturkatastrophen unterschätzt wurde.

Abbildung 9. Geografische Verteilung der weltweiten Nahrungsmittelhilfe, 1980, 1990, 2000



Quelle: WFP-Daten

Bedeutet dies, dass die Prognosen des Jahres 1988 falsch waren, weil unzureichende Daten oder mangelhafte Modelle verwendet wurden? Sicherlich nicht. Einerseits beruhten die Modelle des Jahres 1988 auf einer Nahrungsmittelhilfe-Agenda aus den siebziger und achtziger Jahren, die sich allerdings bis Mitte der neunziger Jahre in wesentlichen Punkten verändert hatte. Andererseits gingen die Entwickler des Modells von 1988 davon aus, dass sich die Nahrungsmittelhilfe nach dem Nahrungsmittelbedarf auf der Grundlage von Bewertungen des Energiedefizits auf nationaler Ebene richtete. Tatsächlich können sich die Geber auch heute noch nicht auf den optimalen Umfang und die beste Rolle der Nahrungsmittelhilfe bei der Bekämpfung der Nahrungsmittelunsicherheit einigen.

Bezüglich der geänderten Agenda konzentrierte sich die Diskussion über die Nahrungsmittelhilfe in den siebziger und achtziger Jahren weitgehend auf die leistungshemmenden Effekte der Nahrungsmittelhilfe auf die regionale Produktion (Isenman und Singer 1993), regionale Marktverzerrungen (und Monetisierung von Nahrungsmitteln als Alternative) (Clay und Stokke 1991), und Abhängigkeitseffekte für Länder, die bei der Schließung struktureller Nahrungsmittellücken von Geberländern abhängig sind (Hopkins 1990). Diesen drei Einwänden wurde in den neunziger Jahren hauptsächlich durch verbesserte Regelungen und Programme begegnet, die in einigen wesentlichen Punkten mit der Praxis der Vergangenheit brachen. Hierzu zählen:

- a) Stärkere Verpflichtung, die Menschen direkt mit der Nahrungsmittelhilfe zu erreichen, anstatt indirekt über Importsubventionen für die Regierungen (Club du Sahel 1990; EC 1996; WFP 1996);
- b) Stärkere Beachtung möglicher Verdrängungs- und Störeffekte der Nahrungsmittelhilfe (bzw. der Monetisierung von Nahrungsmitteln) auf die regionalen Volkswirtschaften. Viele Hilfsorganisationen werden wichtige Anbieter in den regionalen Märkten, wodurch der Preismechanismus gestört wird und Leistungsanreize entfallen (Aker 2000; ODI 2000; Barrett 2002);
- c) Neue Zusagen über einen Qualitätsprozess, und

- nicht nur über das Ergebnis. Hierzu zählen ein höherer Stellenwert für die Professionalität von Regierungs- und NGO-Partnern, neue Regelungen, die dafür sorgen, dass die Nahrungsmittel in die Hände von Frauen gelangen (als ein Instrument für die Ermächtigung und nicht nur als bloße Nährstofflieferanten), und eine stärkere Partizipation der Empfänger an Planung und Umsetzung (WFP 1999a; Sphere 1999);
- d) Engeres Zusammenwirken von Entwicklungs- und Nothilfe vor Ort (obwohl dies bislang noch sehr begrenzt und fallweise erfolgt) (IFAD 1995; Coste 1998); und
 - e) Herausnahme von Entwicklungshilfeaktivitäten aus der Nahrungsmittelhilfe (z.B. werden Molkereiproduktion, Bergbau und Unterstützung von Bevölkerungsumsiedlungen im Zusammenhang mit Staudammprojekten aus den meisten Portfolios ausgeschlossen [Ruttan 1993; WFP 1999]).

Während einige dieser Ideen in den achtziger Jahren verwirklicht wurden, galten in den neunziger Jahren die Menschen als Ursache der Nahrungsmittelunsicherheit, und nicht das mangelnde Nahrungsmittelangebot selbst. Diese grundlegende Verschiebung erforderte, dass die Organisationen nicht nur die Umstände ermitteln, in denen Nahrungsmittel das Leben der gefährdeten Menschen verändern *könnten*, sondern auch die Umstände, unter denen Nahrungsmittelhilfe dabei einen *komparativen Vorteil* bieten könnte. Gleichwohl steht eine befriedigende Antwort auf die Frage, was einen *Bedarf* ausmacht, weiterhin aus. In der akademischen und programmatischen Literatur finden sich viele Kennzahlen für den *Handlungsbedarf*, darunter:

- (a) der Anteil der Gesamtbevölkerung, der weniger als 80 Prozent eines Mindestenergiebedarfs konsumiert;
- (b) eine tägliche Energieversorgung von weniger als 1.500 kcal pro Person pro Tag;
- (c) eine hohe (> 15%) Prävalenz des Auszehrungs-Syndroms (geringes alterabhängiges Gewicht) bei Kindern unter 5 Jahren;
- (d) eine überdurchschnittlich hohe Sterblichkeitsrate > 1 von 10.000 pro Tag; und
- (e) eine hohe Gefährdung durch externe Notsituationen in Kombination mit begrenzten (oder erschöpften) Mitteln für die Bekämpfung von

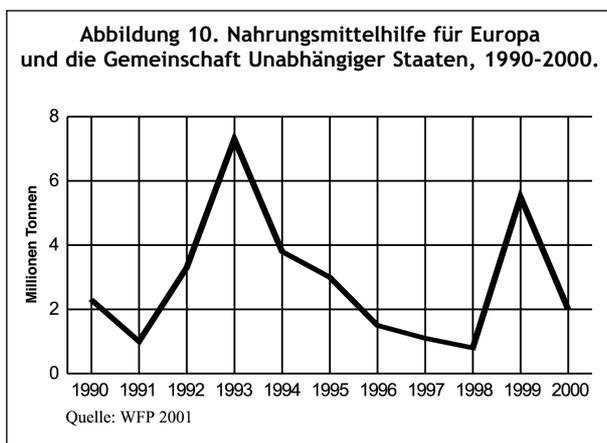
drohender Nahrungsmittelknappheit (AusAID 1997; WFP 2002).

Keiner dieser Grenzwerte ist ein befriedigender Auslösemechanismus für Hilfsmaßnahmen, da keiner der Indikatoren die ursächlichen Beziehungen zwischen menschlichem Leid einerseits und einem Mangel an Nahrungsmitteln an sich, oder einem Bedarf an Nahrungsmittelhilfe definiert. Begriffe wie "Gefährdung" und "Unsicherheit des Lebensunterhalts" sind zwar geläufig, um die Analyse von Nahrungsmittelkrisen und damit zusammenhängende Handlungen zu definieren, doch entziehen sie sich einer einfachen, oder gar allgemeinen Definition. Der Begriff "Gefährdung" steht einerseits im Zusammenhang mit Unterernährung, Armut oder einer physiologischen Notlage, er ist andererseits aber nicht damit gleichzusetzen (Webb und Harinarayan 1999). Folglich sollte bei der Bewertung des Nahrungsmittelhilfebedarfs nicht nur den jeweiligen Risiken und der Fähigkeit der Haushalte, diese zu bewältigen, größere Aufmerksamkeit zuteil werden, sondern auch (unabhängig davon) dem Potenzial an staatlichen Maßnahmen, das zur Stärkung dieser Fähigkeit durch gezielte Nahrungsmittelhilfe oder andere Interventionen zur Verfügung steht. Konventionelle Prognosen über den Nahrungsmittelhilfebedarf sind daher nach zehn Jahren genauso irrelevant wie Analysen der (fehlenden) Übereinstimmung zwischen nationalen Nahrungsmittelbedarf und Nahrungsmittelhilfe. Heute beruht die gezielte Nahrungsmittelhilfe eher auf einer fallweisen Beurteilung der Dringlichkeit der humanitären Notsituation (wobei die Nahrungsmittelhilfe häufig die erste verfügbare Ressource ist), der wahrscheinlichen Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln von anderen Geberländern (was zu potenziellen Substitutionseffekten führt), und der individuellen Einschätzung der Geberländer über den Wert der Nahrungsmittelhilfe als Mittel zur Bewältigung von Ernährungsproblemen. Keiner dieser Faktoren eignet sich ohne weiteres für die Erstellung von Prognosen.

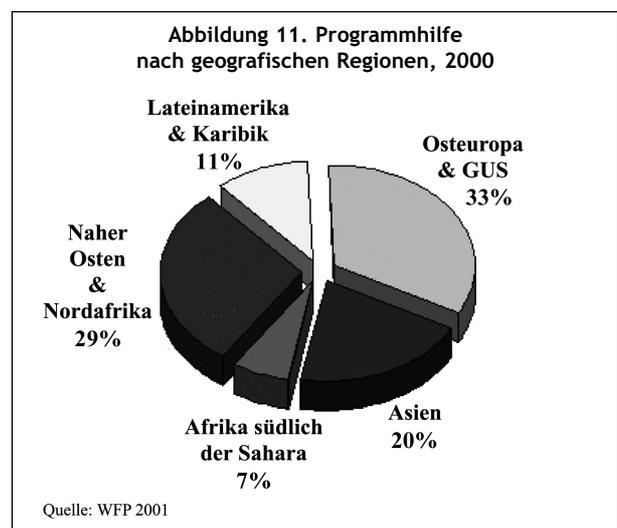
Die geopolitische Nutzung der Nahrungsmittelhilfe wurde in den neunziger Jahren wieder hoffähig (und nahm daher 1999/2000 wieder zu). Während

Bemühungen zur Abkopplung der Nahrungsmittelhilfe von außenpolitischen Interessen seit langem verfolgt werden, machten die Wirtschaftskrisen in den NUS, Russland und Teilen von Südostasien diese Ziele zunichte oder verzögerten zumindest deren Erreichung (Ruttan 1993; WFP 1996; Alfonso und von Steekelenburg 1999). Einer der wichtigsten Faktoren im Rahmen der dramatischen Aufwärts- und Abwärtsentwicklung in den neunziger Jahren war die Programmhilfe, welche hauptsächlich aus den Vereinigten Staaten und Europa stammte. Ein starkes Engagement für die makroökonomische und politische Stabilisierung in Krisenwirtschaftsräumen führte zu umfassenden Nahrungsmitteltransfers zuerst nach Russland (1992/1993) nach dem Zerfall der Sowjetunion, nach Indonesien während der Finanzkrise in Asien (1998/1999), und wiederum nach Russland sowie in andere Neue Unabhängige Staaten (1998-2000). Zwischen diesen beiden Höchstwerten ging die Programmhilfe genauso wie der Beitrag der USA zur weltweiten Nahrungsmittelhilfe drastisch zurück.

Im Rekordjahr für die weltweite Nahrungsmittelhilfe, 1993, erhielten Osteuropa, die NUS und Russland mit fast sieben Millionen Tonnen ca. 40 Prozent der gesamten Nahrungsmittelhilfe in diesem Jahr, nachdem die Region zu Beginn der neunziger Jahre einen Anteil von nur 5 Prozent aufwies (Abbildung 10). Bereits vier Jahre später erhielt die gleiche Region nur 0,83 Millionen Tonnen, von denen wiederum nur 0,3 Millionen Tonnen für die Programmhilfe bestimmt waren. Allerdings führte eine erneute Unsicherheit in Russland und Südostasien zu einem weiteren starken Anstieg der Nahrungsmittellieferungen im Rahmen der



Programmhilfe. Obwohl die Lieferungen nach Indonesien von 9.000 Tonnen in den Jahren 1997/1998 auf über 700.000 Tonnen in den Jahren 1998/1999 anstiegen, und die Spenden für Bangladesch im Jahresvergleich um mehr als 50 Prozent zunahm, floss der größte Teil des Zuwachses in die Russische Föderation (FAO 1999a). Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Programmhilfe immer noch ca. 26 Prozent des Gesamtwertes und lag damit etwas höher als der Anteil der Projekthilfe. Der größte Teil der Projekthilfe floss weiterhin in die Regionen Europa/GUS und Naher Osten/Nordafrika – wobei ein wesentlicher Teil in der letzteren Region für Ägypten, Jordanien und den Jemen bestimmt war (Abbildung 11).



Es ist offensichtlich, dass große Nahrungsmittelüberschüsse in Kombination mit niedrigen Weltgetreidepreisen und Nahrungsmittelkrisen in Ländern von strategischem Interesse zu riesigen zusätzlichen Nahrungsmittelhilfslieferungen über die Programmkanäle führten. Zeitlich begrenzte Lieferungen dieser Art werden wahrscheinlich auch in den nächsten Jahren auftreten. In den Jahren 1998/1999 startete die US-Regierung eine besondere Nahrungsmittelhilfeinitiative, welche die Spenden von überschüssigen Gütern an Länder wie Bosnien Herzegowina, Mazedonien, Albanien und in den Kaukasus genehmigte. Dem US-Landwirtschaftsminister zufolge war dies ein Weg, um "unsere Weizenüberschüsse im Inland zu reduzieren und gleichzeitig humanitäre Bedürfnisse im Ausland zu befriedigen" (USDA 1998). Es ist wahrscheinlich, dass andere

geopolitisch bedeutende Länder in den nächsten Jahrzehnten ähnliche Programmhilfe erhalten werden, darunter möglicherweise die Hauptakteure in den Friedensverhandlungen im Nahen Osten, zentralasiatische Republiken, die weitere wirtschaftliche Reformen anstreben und die Regierungen von afrikanischen LIFDCs nach dem Ende der Konflikte in ihren Ländern.

Man kann allerdings argumentieren, dass Umfang und Häufigkeit der Programmhilfezuwächse im Laufe der Zeit abnehmen werden. Neuere Forschungsergebnisse haben unerwartete, negative externe Effekte der US-Investitionen in Nahrungsmittelhilfsprogramme aufgezeigt,

wodurch die Kosten der Verdrängung primär vom Geberland getragen werden (Barrett et al. 1999). Die Drohung Russlands in den Jahren 2000/2001, Zölle auf tiefgekühlte Hühner aus den USA (die ursprünglich als Programm-Nahrungsmittelhilfe importiert wurden) zu erheben, führt möglicherweise dazu, dass die USA die langfristigen Marktanteilsvorteile dieser Art von bilateraler Hilfe erneut in Frage stellen. Tatsächlich verhandelte Russland im Jahr 2002 mit dem WFP darüber, zum ersten Mal der Gruppe der Geberländer beizutreten – und sich damit in eine wachsende Zahl neuer, nicht traditioneller Geberländer einzureihen, darunter Algerien, Jordanien, Nigeria, Thailand und Vietnam.

NEUE THEMEN

Eine Reihe von zusätzlichen Themen sind im Zusammenhang mit den sich ändernden Prioritäten in der gezielten Nahrungsmittelhilfe anzusprechen. Drei dieser sich abzeichnenden Themen werden hier behandelt.

Geringere Volatilität der Nahrungsmittelverfügbarkeit

Wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, bestehen zunehmend Bedenken hinsichtlich der Aushöhlung der bereits begrenzten Kapazitäten, die Haushalten mit unsicherer Nahrungsmittelsituation beim Umgang und der Bewältigung von Notsituationen zur Verfügung stehen (Wodon und Morris 2001; Quisumbing 2001). Aufeinander folgende Dürrekatastrophen, periodische Überschwemmungen, Konflikte, unzureichende Wartung von zuvor errichteter Infrastruktur, sowie politische und ökonomische Instabilität können die Gefahren erhöhen, denen gefährdete Gemeinden täglich gegenüber stehen. Diese Faktoren zwingen Menschen häufig zur

Verfolgung von Strategien, die ihr langfristiges Wohlergehen untergraben. Darüber hinaus können diese Strategien des täglichen Überlebenskampfes zu einer Gefährdung der Investitionen führen, die eigentlich für wirtschaftliche Entwicklung, Armutsbekämpfung, gesellschaftlichen Zusammenhalt oder Umweltverbesserungen bestimmt sind. Solche privaten Strategien zur Risikominderung sind häufig besonders ineffizient, wenn es zu allgemeinen Notsituationen kommt. Ein Beispiel: In einer Region, in der der größte Teil der Bevölkerung von einer Notlage betroffen ist und das Abholzen von Bäumen für den Verkauf als Feuerholz eines der wenigen Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts ist, werden viele Familien zusätzliches Holz auf den Markt bringen und dadurch den Preis und somit den Ertrag aus jedem Verkauf senken. Darüber hinaus können solche 'Bewältigungs'-Techniken arme Haushalte nicht immer davor bewahren, in die Kriminalität abzurutschen. Zwar betreffen die individuellen Risiken insbesondere den Einzelnen, jedoch kann auch der öffentliche Sektor von ihnen betroffen sein und sollte daher wirksame Maßnahmen für ein entsprechendes Risikomanagement durchführen.

Die Weltbank nennt diese Idee "Soziales Risikomanagement" (Siegel und Alwang 1999); andere haben sich auf das Konzept der Lebensunterhaltsverbesserung konzentriert (Young et al. 2002). Soziales Risikomanagement und die Lebensunterhalts-Ansätze versuchen, die positiven Elemente der privaten Bewältigungsstrategien (Einkommensdiversifizierung, Aufbau von sozialem Kapital, Vermögensbildung) mit verschiedenen öffentlichen Transferprogrammen zu verbinden, die auf Umverteilung und Risikominderung abzielen. Die Umverteilungsfunktion versucht, die negativen Auswirkungen von wirtschaftlicher Wachstumspolitik abzufedern. Im Rahmen der Risikominderung sollen die Haushalte vor erheblichen Einkommens- und Konsumverlusten im Kontext temporärer Notsituationen geschützt werden.

Solide Investitionen in ein Risikomanagement verhindern nicht nur, dass die Armen zu Bewältigungsstrategien greifen, die ihre Zukunftschancen untergraben, sondern stellen auch sicher, dass Krisen nicht die Entwicklung der Menschen zum Stillstand bringen (unter der Annahme, dass Katastrophen die Entwicklung beeinträchtigen, und nicht nur verzögern können). Wie van de Walle (1998) im Zusammenhang von Vietnam argumentiert "gibt es ... zunehmend empirische Belege dafür, dass durch die Verbesserung der Fähigkeiten der armen Haushalte zur Risikobewältigung, Pläne, die gewöhnlich als kurzfristige, lückenfüllende Maßnahmen betrachtet werden, wichtige langfristige Auswirkungen auf Produktivität und Effizienz haben können. Darüber hinaus kann die Erreichung dieser Ziele zu politischer Stabilität und Einkommensverteilung beitragen – zwei wichtige Anliegen der Regierung."

Tatsächlich kann die Sicherung der Stabilität während und im Anschluss an Zeiten ökonomischer Instabilität ein Schlüssel zur Erzielung politischer Akzeptanz von marktorientierten und sonstigen Reformen sein (Milanovic 1998; Gough 2000). Im Laufe der neunziger Jahre unterstützte die Weltbank die Entwicklung von Sicherungsnetzen verschiedener

Ausprägung in mehr als 60 Ländern, und heute betrachtet sie die Investition in soziales Risikomanagement als einen zentralen Punkt bei der längerfristigen Entwicklung (Jorgensen und Van Domelen 1999; Holzmann 2001). In vielen Übergangswirtschaften hängt beispielsweise die Zukunft von makroökonomischen Reformen von verstärkten Investitionen in solche Programme und deren Durchführung in den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsteilen in der Region ab. Schnell wachsende Volkswirtschaften müssen die Risiken des raschen Wachstums genauso abfedern, wie langsam wachsende Volkswirtschaften die Risiken ihres schleppenden Wachstums.

Die Verstetigung des Konsums ist an sich kein neues Konzept, doch seine Rolle beim Umgang mit der Dynamik der Nahrungsmittelunsicherheit hat erst in jüngster Zeit bedeutende analytische Aufmerksamkeit erfahren (McCulloch und Baulch 1999; Yaqub 2000). In Ihrer Untersuchung von sechs entwickelten Ländern fanden Antolin et al. (1999) zum Beispiel heraus, dass "Armut" kein statischer Zustand ist, sondern dass mehrere Übergänge in die Armut und aus der Armut heraus als Normalfall betrachtet werden können. Die Autoren fanden heraus, dass die Zahl der von Armut "berührten" Menschen (d.h. die sich mindestens einmal in sechs Jahren unterhalb der Armutsgrenze befinden) signifikant höher ist, als die Querschnitts-Armutsquote andeutet, während der Anteil der über einen langen Zeitraum in Armut verharrenden Haushalte (die chronisch Armen) geringer ist. Zu den gleichen Ergebnissen kam eine Analyse von zehn Entwicklungsländern (Baulch und Hoddinott 2000): Wenn Haushalte als ständig (chronisch) arm oder nur manchmal (transitorisch) arm klassifiziert werden, so ist der Anteil der übergangsweise armen Haushalte fast immer größer ist als der der chronisch armen Haushalte.

Daraus folgen zwei Implikationen: Einerseits sollte ein besseres Verständnis des Wesens von Nahrungsmittelunsicherheit und damit verbundener Armut eine zielgenauere Ausrichtung der Hilfsmaßnahmen ermöglichen. Zahlreiche,

wenn auch kurze, wiederkehrende Hungerperioden könnten darauf hindeuten, dass diejenigen Initiativen Priorität erhalten sollten, die einen gleichmäßigen Fluss von Mitteln in Notzeiten sicher stellen, und zwar nicht durch ungezielte Programmhilfe (die, wie Barrett [2001] zeigt, "für die Stabilisierung der Nahrungsmittelverfügbarkeit auf Makroebene unwirksam ist"), sondern durch gezielte Konsumkredite, öffentliche Beschäftigungsprogramme ("Food for Work") und ggf. eine Gemeindebank für revolving Kredite an Getreideanbauer, die gefährdete Haushalte in Notzeiten unterstützen (McCulloch und Calandrino 2001). Andererseits können längere Perioden tiefer Armut auf einen Bedarf an Regelungen für den Erwerb von Bildung und sonstigem Kapital hindeuten, wie zum Beispiel Investitionen in Boden- und Wassermanagement, welche die landwirtschaftliche Produktivität erhöhen, Bildung im Rahmen von Nahrungsmittel-für-Bildung-Initiativen ("Food for Education"), sowie Investitionen in das Gesundheitssystem im Rahmen von nahrungsmittelgestützten Mutter- und-Kind-Maßnahmen.

Die zweite Implikation der Ergebnisse zur transitorischen Armut ist, dass sich dort, wo der Nahrungsmittelkonsum Schwankungen unterworfen ist, durch den Ausgleich dieser Schwankungen und Unsicherheiten größere Fortschritte erzielen lassen, als durch den bloßen Versuch, den Anteil der Haushalte unterhalb einer bestimmten "Unterernährungs"-Grenze zu senken. In Vietnam wurde beispielsweise geschätzt, dass die Armut im Land durch Einsatz konventioneller Wachstumspolitik auf 34 Prozent gesenkt werden könnte, allerdings verbunden mit der negativen Folge eines höheren nationalen Einkommensungleichgewichts (auf einen Gini-Koeffizienten von 0,38). Im Gegensatz hierzu würde ein gerechteres Wachstum (mit einem Gini-Koeffizienten von 0,30), wenn auch auf einer geringeren Aggregationsstufe, zu einer Senkung der Armutsquote auf 22 Prozent der Bevölkerung führen (World Bank 1998). Die bessere Verteilung des Einkommens und die höhere Stabilität dieser Verteilung führt zu größeren Gesamterfolgen. Das gleiche gilt

für Nahrungsmittelarmut und die Verteilung der benötigten Energie und Nährstoffe.

Zu ähnlichen Ergebnissen kamen McCulloch und Baulch (1999) für Pakistan. Wenn dort die Einkommensströme mittels einer Reihe von Filtern aus gleitenden Durchschnittswerten ausgeglichen würden, wäre der Effekt auf die Armut sehr beeindruckend: Die Armutsücke würde einfach als Folge des Ausgleichs um 50 Prozent zurück gehen. Da es zu keiner Erhöhung des Durchschnittseinkommens kommt, bleibt die Häufigkeit der chronischen Armut unverändert, so dass der große Effekt durch eine Senkung der transitorischen Armut um 64 Prozent entsteht. Tatsächlich erreichte eine zweijährige Angleichung den gleichen Rückgang der Armut wie eine Erhöhung des durchschnittlichen Realeinkommens pro Erwachsenenäquivalent um fast 40 Prozent. Anders gesagt: Programme zur Bekämpfung der Armut müssen längerfristige sektorale Wachstumsmodelle mit Initiativen zum Konsumausgleich kombinieren, die in kürzerer Zeit zu einer potenziell stärkeren Reduzierung der Gesamtarmut führen. Zu diesen Initiativen zählen der Aufbau von Sicherungsnetzen, staatliche Bauvorhaben mit ausgeweiteter Beschäftigungsgarantie, Ernteversicherung, saisonübergreifende Getreidebanken, sowie eine Reihe von gezielten Maßnahmen zur Stabilisierung der Nahrungsmittelpreise.

Um allerdings eine effektive Senkung der Zahl der von Nahrungsmittelunsicherheit betroffenen Menschen zu erreichen (die schon an sich mehrfachen Risiken ausgesetzt sind), müssen diese Menschen an den Orten erreicht werden, an denen sie leben. Dies erfordert eine Konzentration der Nahrungsmittelhilfe und anderer Ressourcen auf genau diejenigen Menschen, die am stärksten marginalisiert sind und sich immer noch außerhalb des Hauptentwicklungsstroms befinden (Webb 1998). Dieses Ziel stellt eine große Herausforderung dar. Maßnahmen zur Risikominderung und Entwicklungsinvestitionen an den Orten, an denen diese Menschen leben, sind (aufgrund des hohen Interaktionsbedarfs und fehlender menschlicher

und physischer Infrastrukturen) teuer und potenziell nicht sehr kosteneffizient. Dies ist einer der größten Widersprüche in der Nahrungsmittelhilfe-Agenda: Dort, wo die Nahrungsmittelhilfe wahrscheinlich die wertvollste Hilfe leistet, ist sie mit der geringsten Wahrscheinlichkeit im ökonomischen Sinne kosteneffizient. Aus diesem Grund erfordern die Maßnahmen der Geberländer zur Stabilisierung von Konsum und Risikomanagement-Fähigkeiten eine solide inländische Plattform, auf der diese Maßnahmen aufsetzen können.

Die Bedeutung inländischer Programme, die bei ihrem Kampf gegen Nahrungsmittelunsicherheit den Transfer von Nahrungsmitteln einsetzen, nimmt ständig zu. Große und kleinere Initiativen wurden nicht nur in ganz Asien dokumentiert (WFP 2001), sondern auch in Afrika und Lateinamerika (von Braun et al. 1999). Während einige dieser Initiativen explizit darauf ausgelegt sind, die Effekte von Notsituationen abzufedern (Sumarto et al. 2001), wurden andere als Ausgangspunkt für eine stärkere Einbeziehung regionaler Kräfte ausgelegt (Handa und King 2001; Ahiadeke et al. 2002). Internationale Programme suchen zunehmend die Integration mit solchen Maßnahmen, um Wissen auszutauschen, die regionale Beschaffung und Maßnahmen zur gezielten Umverteilung zu erleichtern, und um Entwicklungsinitiativen zu erarbeiten, die im Krisenfall eine eigenständige, frühzeitige und effektive Reaktion ermöglichen.¹²

Bei all diesen Ansätzen werden zwei wichtige Fakten allgemein anerkannt: Erstens können Nahrungsmittel eine wichtige Rolle als eigenständige Entwicklungsressource spielen. Zweitens können nahrungsmittelgestützte Maßnahmen einige klar definierte Ziele erreichen. Die meisten empirisch fundierten Untersuchungen von nahrungsmittelgestützten Entwicklungsmaßnahmen in den neunziger Jahren äußerten sich tatsächlich verhalten positiv über den Wert dieser Maßnahmen für die Entwicklung (CMI 1993; Ruttan 1993; Clay et al. 1998; Barrett et al. 1999; Bellin-Sesay et al. 1999; Mohapatra et al. 1999; Barrett 2002.¹³ Während die Förderung der nahrungsmittelgestützten Entwicklungshilfe seit Mitte der siebziger Jahre stabil geblieben ist (wobei die Projekthilfe allgemein 15 bis 25 Prozent des weltweiten Gesamtwertes erhielt), geht ein Großteil dieser Lieferungen auf die Entsorgung von Überschüssen der Vereinigten Staaten zurück, und es ist unsicher, wie lange selbst dieses Engagement andauern wird.¹⁴

12 Die regionale Beschaffung von Nahrungsmittelhilfe nahm im Laufe der neunziger Jahre erheblich zu und stieg von ca. 230.000 Tonnen im Jahr 1989 auf fast 500.000 Tonnen im Jahr 2000 an. Auch Dreieckstransaktionen nahmen in der ersten Hälfte des Jahrzehnts zu, von ca. 750.000 Tonnen im Jahr 1989 auf 1,6 Millionen Tonnen im Jahr 1995 (und gingen danach auf die vorherigen Werte zurück). Obwohl die Beschaffung von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern manchmal billiger und schneller ist und sich die Nahrung besser für die Ernährungsgewohnheiten eignet als konventionelle Lieferungen, bestehen auch hier Transportprobleme, ist die Qualitätskontrolle schwieriger und eine umfassende Anreicherung selbstverständlich nicht erreichbar.

13 Barrett (2002) argumentiert zum Beispiel, dass die Belege zu Nahrungsmittelinterventionen darauf hindeuten, dass sie "den Nahrungsmittelkonsum ... und anthropometrische Kennzahlen zum Ernährungsstatus erhöhen können, dass sie gezielt den vorgesehenen Empfängern zur Verfügung gestellt werden, mit nur moderatem Schwund und ohne Erzeugung übermäßig hoher direkter Verwaltungskosten oder erheblicher leistungshemmender Effekte auf Preise, Politik, Arbeit oder Verbrauchernachfrage. Allerdings gab es auch viele teure und ineffektive [Programme]."

14 Der Anteil der Vereinigten Staaten an der für Entwicklungsprojekte verwendeten "PL.480 Title II"-Nahrungsmittelhilfe stieg von sieben Prozent im Jahr 1989 auf 46 Prozent im Jahr 1998 an (USAID 1999).

Nahrungsmittelhilfe als Nahrung

Eine weitere Implikation der expliziten Rolle der Nahrungsmittelhilfe *als* Nahrung bezieht sich auf die Vitamin- und Mineralstoffe. Hilfsorganisationen mussten anerkennen, dass der langfristige Konsum von nährstoffarmer Nahrungsmittelhilfe selbst eine Ursache für Erkrankungen durch Vitamin- und Mineralstoffmangel wie Skorbut, Beriberi und Xerophthalmie sein kann. Auch die Anreicherung von Nahrungsmitteln zur Verwendung in der Entwicklungs- und Nothilfe ist ein wichtiges Thema für mehrere Geberländer (Toole 1992; Hansch 1999). Zahlreiche Regierungen haben Ersatz- oder Ergänzungsnahrungsmitteln (wie Indiamix in Indien, Totomix in Tansania und Lukuni Phala in Malawi), die manchmal mit Vitamin- und Mineralstoffen "angereichert" werden und häufig vom privaten Sektor aus regionalen Zutaten produziert werden, große Aufmerksamkeit geschenkt. Probleme entstehen bei Versuchen, die einheimischen Hersteller, deren Kapazitäten die regionale Nachfrage übersteigen, in den folgenden Punkten zu unterstützen: Sicherstellung der Verfügbarkeit von regional nicht erhältlichen Zutaten zur Anreicherung, Begleichung zusätzlicher Kosten (einige Organisationen sind besorgt, dass die Quantität der Nahrung einer Standardisierung von Vitamin- und Mineralstoffgehalt zum Opfer fällt), "Anreicherung" von in Entwicklungsländern beschafften Nahrungsmitteln und Umgang mit den Präferenzen der EmpfängerInnen.

Die meisten Entwicklungsländer können es sich nicht leisten, auf den gleichen Qualitätsstandards von Nahrungsmitteln zu bestehen, wie sie auch von den Industrieländern verlangt werden. Es besteht bereits ein quasi zweischichtiges Handelssystem, in dem exportierende Unternehmen unterschiedliche Qualitätsstandards für die jeweiligen Märkte festlegen. Die Vielfältigkeit

und Qualität der nach Bosnien und in den Kosovo gelieferten Nahrungsmittelhilfe im Vergleich zu den Hilfslieferungen etwa nach Ruanda oder Ost-Timor gab bereits Anlass zu Bedenken. Im Jahr 1998 bestanden beispielsweise 20 Prozent der Nahrungsmittelhilfe in die Region Europa/NUS aus hochwertigen Nicht-Getreideprodukten (WFP 1999b). Dies war ein viel höherer Anteil als in allen anderen Regionen der Welt, obwohl im Jahr 1998 das Volumen der Nicht-Getreidelieferungen weltweit am geringsten war. Die Geberländer führen an, dass dieser Anteil die Beachtung der regionalen Ernährungsgewohnheiten widerspiegelt.

FAZIT

Zwar wird auf Gipfeltreffen und Konferenzen viel über die Erfüllung der Bedürfnisse der Hungernden geredet, doch besteht über die folgenden Punkte nur eine begrenzte internationale Übereinkunft (a) Wie sind solche Bedürfnisse zu definieren und zu bewerten; und (b) Was ist die beste Reaktion auf diese Bedürfnisse, unabhängig von deren Definition.¹⁵ Während Fortschritte bei der Erreichung der anlässlich des Welternährungsgipfels festgesetzten Gesamtziele für Nahrung und Ernährung (Halbierung der Zahl der unterernährten Menschen) gemacht werden, sind diese Fortschritte einerseits zu langsam, um die Frist bis zum Jahr 2015 einzuhalten, und andererseits zu ungleichmäßig, um allen Ländern die Erfüllung der Ziele zu ermöglichen. Während einige Länder herausragende Erfolge erzielt haben, verzeichnen andere Stillstand oder haben Rückschläge erlitten. In den neunziger Jahren konnten tatsächlich nur 32 der 99 Entwicklungsländer eine Senkung der Zahl der unterernährten Menschen vermelden (FAO 2002b).

Was muss anders gemacht werden? Der Chefvolkswirt der Weltbank argumentiert, dass "wir den Handel energisch vorantreiben müssen", um den Hunger in diesem Jahrzehnt überwinden zu können (World Bank 2002b). Die FAO argumentiert, dass Maßnahmen zur Förderung "guter Regierungsformen, Rechtsstaatlichkeit, von Frieden und politischer Stabilität; [und] eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie, die ... den Bedürfnissen der Armen eine hohe Priorität einräumt" erforderlich sind (FAO 2002c). Das britische Entwicklungshilfeministerium (Department for International Development, DFID) meint, dass "ein multisektoraler Ansatz zu Reduzierung der Unterernährung benötigt wird, einschließlich der Förderung von Gesundheit

und Bildung ... und der Verbesserung des Zugangs zu Wasser." Weiter führt das DFID (2002) aus, dass die "Nahrungsmittelhilfe ein entscheidendes Instrument ist", obwohl eine "radikale Überholung der institutionellen Regelungen für die Nahrungsmittelhilfe" erforderlich ist. Das Landwirtschaftsministerium der USA (United States Department of Agriculture, USDA) (USDA 2002) weist in seiner jüngsten Prognose des Nahrungsmittelhilfebedarfs darauf hin, dass im Jahr 2011 mehr als 16 Millionen Tonnen benötigt werden, um die Ernährungsbedürfnisse der ärmsten Menschen in 67 Entwicklungsländern zu befriedigen. Anders gesagt: Es werden viele der üblichen Lösungen für das Hungerproblem vorgeschlagen. Und das in einer Zeit, in der die öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) stagniert, Handelsvereinbarungen aufgrund der von den Vereinigten Staaten eingeschlagenen Richtung und der Agrarpolitik der Europäischen Union erneut auf Widerstände stoßen, und in der die Nahrungsmittelhilflieferungen in den meisten Jahren 12 Millionen Tonnen pro Jahr nicht überschreiten, wovon der größte Teil für die Nothilfe verwendet wird (OECD 2002; FAO 2002b).¹⁶

Zwar hat sich für die Nahrungsmittelhilfe im Laufe der neunziger Jahre vieles zum Besseren gewendet – strengere Anforderungen an Professionalität und Verantwortlichkeit, Verzahnung von staatlichen und privaten Maßnahmen, und Eintritt neuer Geberländer (wie Slowenien, Polen und Südkorea) – die Unsicherheit über die Zukunft der Nahrungsmittelhilfe bleibt jedoch bestehen. Die beherrschende Rolle der Vereinigten Staaten und Europas ist unbestritten und die strategischen Interessen dieser Geber genießen weiterhin absoluten Vorrang. Obwohl sich die

¹⁵ Das DFID (2002) argumentiert, dass "neue Ansätze für die Messung des Hungers auf globaler und nationaler Ebene benötigt werden".

¹⁶ Der globale Nahrungsmittel-Index des Economist stieg von Juni bis Juli 2002 um 11 Prozent an und erreichte seinen höchsten Stand seit 1998. Ausgehend von Erfahrungen aus der Vergangenheit deutet dies darauf hin, dass die in den Jahren 2002/2003 gewährte Nahrungsmittelhilfe niedriger sein könnte als in den Jahren 2000 und 2001 (*Economist* 2002).

Idealvorstellung in Richtung eines ungebundenen Multilateralismus verschoben hat (in dem die Entwicklungsziele gegenüber den wirtschaftlichen und außenpolitischen Interessen überwiegen), hat es außerhalb der Nothilfe nur schleppende Fortschritte gegeben. Das Fehlen eines Verhaltenskodex für die Programmhilfe ist zum Beispiel eine Hürde auf dem Weg zur einer wahrhaft nachfragegetriebenen Ordnung für die Nahrungsmittelhilfe. Es wurde kein neues ökonomisches Paradigma installiert, welches das Auf und Ab der Nahrungsmittelhilfe stabilisiert. Es gibt keine neue Weltordnung, mit der das Recht der hungernden Menschen auf Nahrung durchgesetzt werden könnte.

Da es kaum Anzeichen für eine Ausweitung der weltweiten Entwicklungshilfe gibt und die in Monterrey gemachten Zusagen noch auf ihre Umsetzung warten, gibt es nur begrenzten Spielraum für eine Erhöhung der Mittel für gezielte Nahrungsmittelhilfe außerhalb der Hilfsleistungen bei großen humanitären Katastrophen. Wenn es zu hohen Agrarüberschüssen kommt, wird die bilaterale Programmhilfe weiterhin ihre traditionelle Rolle bei der Entsorgung der Überschüsse spielen – eine Form des Transfers, die nur einen begrenzten Effekt auf das Wohlergehen der Ärmsten hat. Wenn die Getreide- und/oder Budgetüberschüsse der Geberländer begrenzt sind, ist auch die gezielte Nahrungsmittelhilfe üblicherweise eingeschränkt. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass das Niveau der Nahrungsmittelhilfe in der letzten Jahre auch in den kommenden Jahren stabil (jedoch unter der Nachfrage) bleiben wird, da die ökonomischen, institutionellen und politischen Parameter, in deren Rahmen die Nahrungsmittelhilfe bestimmt wird, weitgehend unverändert bleiben. Das Engagement bei der Erfüllung des Nothilfebedarfs ist nach wie vor stark, aber andere Nahrungsmittelhilfsmaßnahmen werden weiterhin von Preisen, Ernteüberschüssen und der eigenen Tagesordnung der Geberländer bestimmt.

Vielleicht bietet die Nahrungsmittelhilfe im Rahmen von (Entwicklungs-)Projekten den größten Raum für Veränderungen im Sinne einer stärkeren Konvergenz von Nothilfe und Entwicklungshilfe, verbesserter Nahrungsmittelqualität und der Förderung von Nahrungsmittelsynergien. Wenn allerdings das Gesamtangebot begrenzt bleibt und der Bedarf an Nothilfe steigt, ist es sehr gut möglich, dass das Projektportfolio schrumpfen wird. Ohne die ausgleichende Zunahme von gezielter Finanzhilfe (ein unwahrscheinliches Ergebnis, trotz all der Versuche in der Literatur, die Bereitstellung von Geld anstelle von Nahrungsmitteln zu rechtfertigen), könnte sich die Nahrungsmittelunsicherheit vieler Millionen Haushalte verschlimmern. In Anbetracht der Tatsache, dass diese Millionen von Menschen nicht in zusammenhängenden oder leicht zugänglichen Entwicklungsregionen zu finden wären, ist es allzu wahrscheinlich, dass die Gesamtziele bis 2015 trotz des andauernden Hungers zahlloser Menschen erreicht werden könnten.

Der spezifische Vorteil der Nahrungsmittelhilfe ist ihr Beitrag zur Deckung des Nahrungsmittelbedarfs dieser Millionen benachteiligter Menschen. Dem Overseas Development Institute (ODI, 2000) zufolge, muss dem Hunger mit einem "umfassenden Bündel von Nahrungsmittelhilfsmaßnahmen, die auf nationaler Ebene entwickelt und umgesetzt werden und internationale Unterstützung erhalten" begegnet werden. Allerdings sind drei Punkte in diesem Maßnahmenbündel besonders wichtig: Glättung des Versorgungsrisikos in gefährdeten Gebieten, Aufbau von Infrastrukturen, die dabei helfen, die Krisen von Morgen zu bewältigen, und Betonung der Tatsache, dass Nahrung eine entscheidende Ressource, und nicht nur eine Hilfe zweiter Wahl ist.

QUELENNACHWEIS

- Ahiadeke, C., M. Armar-Klemesu, C. Levin, D. Maxwell, S. Morris und M. Ruel. 2002. "Achieving Urban Food and Nutrition Security for the Vulnerable in Greater Accra." WHO Multi-country Study on Improving Household Food and Nutrition Security for the Vulnerable. Geneva. WHO. Mimeo.
- Aker, J. 2000. "Global Food Aid and Local Markets: The Potential (Dis)incentive Effects of Food Aid." Catholic Relief Services. Baltimore, Md. Mimeo.
- Barrett, C. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs." In B.L. Gardner und G.C. Rausser (Hg.) *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Netherlands: Elsevier Science.
- 3M. 2001. "Does Food Aid Stabilize Food Availability?" *Economic Development and Cultural Change*, 49 (2): 335-49.
- Barrett, C., S. Mohapatra und D. Snyder. 1999. "The Dynamic Effects of U.S. Food Aid." *Economic Inquiry*, 37 (4): 647-56.
- Baulch, R., und J. Hoddinott. 2000. "Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries." *Journal of Development Studies*, 36 (6): 1-24.
- Bellin-Sesay, F. G. Dressruesse und H. Pfeiffer. 1999. "Food Aid and Food Security: German Experience During 20 Years of Cooperation." In Kracht, U. und M. Schulz (Hg.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, S. 601-16.
- Chen, S., und M. Ravallion 2000. "How Did the World's Poorest Fare in the 1990s?" Draft Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Clay, E., N. Pillai und C. Benson. 1998. "Food Aid and Food Security in the 1990s: Performance and Effectiveness." Working Paper 113. London: Overseas Development Institute.
- Clay, E., und O. Stokke, eds. 1991. *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*. London: Frank Cass.
- Club du Sahel. 1990. *Food Aid Charter for the Countries of the Sahel*. Paris, Frankreich: Club du Sahel/CILSS.
- Coste, J. 1998. "Food Security: Beyond Emergencies." *Le Bulletin (Club du Sahel)*, 20: 1-2.
- CMI. 1993. "Evaluation of the World Food Programme: Final Report." Bergen, Norwegen. Mimeo.
- Deben Alfonso, C., und P. von Steekelenburg. 1999. "The Current European Policy and Programmes on Food Security." In Kracht, U. und M. Schulz (Hg.) *Food Security and Nutrition: The Global Challenge*. New York: St. Martin's Press/LIT Verlag, S. 591-600.
- Delgado, C. L., M. W. Rosegrant, H. Steinfeld, S. Ehui, und C. Courbois. 1999. "The Growing Place of Livestock Products in World Food in the Twenty-First Century." Markets and Structural Studies Division, Discussion Paper No. 28, Washington, D.C.: IFPRI.
- DFID 2002. "Eliminating Hunger: DFID Food Security Strategy and Priorities for Action." London. (<http://www.dfid.gov.uk>)
- Dyck, J. 2001. Japan's Changing Agricultural Policies. *Agricultural Outlook*, April: 14-19.

- The Economist*. 2001. "Inefficient Frontier." 27. Oktober 2001: 69.
- _____. 2002. "The Economist Food Index." 27. Juli 2002: 85. European Commission. 1996. "Regulation (EC) No. 1292/96 of the Council of the European Union of 27 June 1996 concerning policies and management of food aid and specific actions in support of food security." Official Journal no. L166, 05/07/1996: 0001-0011.
- Eggleston, R.C. 1987. Determinants of the Levels and Distribution of PL 480 Food Aid: 1955-79. *World Development*, 15 (6): 797–808.
- FAC. 1999. Siehe *Official Journal of the European Communities*, No. 222, 24/08/99: 41–52.
- FAO. 2002a. Verschiedene Ausgaben von Food Outlook von 1995 bis 2002. Rom.
- _____. 2002b. "Assessment of the World Food Security Situation." Bericht des Committee on World Food Security, 28. Sitzung, Rom, 6.-8. Juni 2002.
- _____. 2001. *The State of Food Insecurity in the World 2001*. Rom.
- _____. 2000. "Food Aid." *Food Outlook*, Nr. 5: 9–13.
- _____. 1999b. *Food Outlook*, Nr. 5, November. Sonderbeitrag: "Number of Food Emergencies in 1998/99 Increases sharply Due to civil Strife, Natural Disasters and Economic Crises." Rom: FAO.
- _____. 1996. World Food Summit Plan of Action. Rom: FAO.
- FAPRI. 2002. *World Agricultural Outlook*. Ames, Iowa.
- _____. 1998. *World Agricultural Outlook*. Iowa State University, Ames, Iowa.
- Gabbert, S., und H-P. Weikard. 2000. "The Poor Performance of the Rich—Bilateral versus Multilateral Food Aid Allocation." *Quarterly Journal of International Agriculture*, 39 (2): 199–218.
- Gale, F., H-H. Hsu, B. Lohmar, und F. Tuan. 2001. "China's Grain Policy at a Crossroads." *Agricultural Outlook*, 14.-17. September.
- Guyomard, H., J-C. Bureau, A. Gohinard, und C. le Mouel. 2000. "Impact of the 1996 US FAIR Act on the Common Agricultural Policy in the World Trade Organization Context: The Decoupling Issue." *Food Policy*, 25 (1): 17-34.
- Handa, S, und D. King. 2001. "Adjustment with a Human Face: Evidence from Jamaica." Vortrag anlässlich der International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13.-14. November 2001, World Bank, Washington, D.C.
- Hansch, S. 1999. "Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets: Overview of Knowledge and Experience." Hintergrundartikel verfasst für den Workshop mit dem Thema " Enhancing the Nutritional Quality of Relief Diets", Washington, D.C., 28.-30. April 1999. Washington, D.C.: Congressional Hunger Center.
- Holzmann, R. 2001. "Risk and Vulnerability: The Forward Looking Role of Social Protection in a Globalizing World." Social Protection Discussion Paper Series Nr. 0109. Washington, D.C., World Bank.
- Hopkins, R. 1990. "Increasing Food Aid: Prospects for the 1990s." *Food Policy*, 15 (8): 319–27.
- IFAD. 1995. Investing in the Poor to Prevent Emergencies." 4. Diskussionspapier für die Konferenz über Hunger und Armut, Brüssel, 20.-21. November 1995.
- IFRC. 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Genf.

- IGC. 2001. *International Grains Agreements: Grains Trade and Food Security Cooperation*. London.
- _____. 2000. *Grain Market Report*. Nr. 286, 20. Januar 2000. London.
- Isenman, P. J., und H.W. Singer. 1993. Food Aid Disincentive Effects and Their Policy Implications. In Ruttan, V. (Hg.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, S. 99–122.
- IUST (*Inside U.S. Trade*). 2002. “Farm Bill Boosts Commodity Support, Raising Doubts About WTO Caps,” 3. Mai: 1.
- Jorgensen, S., und J. Van Domelen. 1999. “Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds.” Social Protection Discussion Paper Series No. 9934. Washington, D.C.: World Bank.
- La Prensa. 2002. *Transgenicos: maldicion o bendicion?* Editorial, 8. Juni 2002: 10A.
- Leader, N. 1999. “Humanitarian Principles in Practice: A Critical Review.” *Relief and Rehabilitation Network*. Diskussionspapier (mit Nr. 15).
- Liefert, W. 1999. Food Aid for Russia. In USDA. 1999 “Food Security Assessment.” Situation and Outlook Series. Report GFA-11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service, S. 24.
- McCalla, A., und C. Revoredo. 2001. “Prospects for Global Food Security: A Critical Appraisal of Past Projections and Predictions.” Food, Agriculture and the Environment Diskussionspapier Nr. 35. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- McCulloch, N., und W. Baulch. 1999. “*Distinguishing the Chronically from the Transitorily Poor: Evidence from Rural Pakistan.*” Working Paper No. 97. Brighton, UK: Institute for Development Studies.
- Mohapatra, S., C. Barrett, D. L. Snyder, und B. Biswas. 1999. “Does Food Aid Really Discourage Food Production?” *Indian Journal of Agricultural Economics*. 54 (2): 212–19.
- Munich Re. 2001. Topics: *Natural Catastrophes 2001*. München, Deutschland.
- NRC (National Research Council). 1989. “Food Aid Projections for the Decade of the 1990s.” Bericht über ein Ad-hoc-Meeting des Gremiums, 06. und 07. Oktober 1988. Washington, D.C.: National Research Council, Office of International Affairs.
- ODI. 2000. “Reforming Food Aid.” ODI Briefing Paper 2000 (1). London.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development). 2002. *Development Assistance Committee: Disbursements and Commitments of Official and Private Flows*. Paris.
- _____. 2001. ODA Steady in 2000; *Other Flows Decline*. PAC/COM/NEWS (2001)108.
- _____. 1999b. *Food Safety and Quality: Trade Considerations*. Paris.
- _____. 1997. *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century: Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. Paris.
- Orden, D., und R. Paarlberg. 2000. “Has the FAIR Act Failed?” Statement presented to the Commission on 21st Century Production. Wellesley College, Mass. Mimeo.
- Quisumbing, A. 2001. “Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia.” Vortrag anlässlich der International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13.-14. November, 2001, World Bank, Washington, D.C.
- RESAL (European Food Security Network). 1999. London Convention Debate. <http://www.resal.org:8107/Public/international/negoc/index.html>.

- Rosen, S. 1999. "Most—But Not All—Regions See Food Gains." *FoodReview*. 22 (3): 13–19.
- Ruttan, V. (Hg.). 1993. *Why Food Aid?* Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- Shapouri, S., und S. Rosen. 2001. "Food Security and Food Aid Distribution." Issues in Food Security, Agriculture Information Bulletin No. 765–4. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture.
- Shapouri, S. und M. Missaen. 1990. "Food Aid: Motivation and Allocation Criteria." Foreign Agricultural Economic Report 240. Washington, D.C.: United States Department of Agriculture.
- Siegel, P., und J. Alwang. 1999. "An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework." Social Protection Discussion Paper Series No. 9926. Washington, D.C: World Bank.
- Slim, H. 2000. "Fidelity and Variation: Discerning the Development and Evolution of the Humanitarian Idea." *Fletcher Forum on World Affairs*, 24 (1): 5–22.
- Sparrow, J. 2001. "Relief, Recovery and Root Causes." In IFRC 2001. *World Disasters Report: Focus on Recovery*. Genf, S. 9–33.
- Sphere Project. 1999. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Genf. <http://www.sphereproject.org/handbook/foodaid.htm>.
- Stevens, C. 1979. *Food Aid and the Developing World*. London: Overseas Development Institute.
- Sumarto, S., A. Suryahadi, und L. Pritchett. 2001. "Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Two Indonesian JPS Programs." Vortrag anlässlich der International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13.-14. November 2001, Washington, D.C.: World Bank.
- Toole, M. 1992. "Micronutrient Deficiencies in Refugees." *Lancet*, 339: 1214–16.
- UNOCHA. 2002. "Consolidated Inter-Agency Appeals: Mid-Year Review Status Report." New York/Genf.
- UPI (United Press International). 2002. "Activists Say Nicaragua Used as U.S. Guinea Pig," 5. Juni 2002.
- USAID. 1999. U.S. International Food Assistance Report 1998. Washington, D.C.: USAID.
- USDA. 2001a. *USDA Agricultural Baseline Projections to 2010*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *US Agricultural Sector Measures, 2002–2011*. Economic Research Service. Washington, D.C.
- _____. 2000. *Russia—Outlook*. Economic Research Service. Washington, D.C.: <http://www.econ.ag.gov/briefing/russia/outlook.htm>.
- _____. 1999. "Food Security Assessment." Situation and Outlook Series. Report GFA–11. Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- _____. 1998. "Glickman and Atwood Announce Countries Eligible for U.S. Food Aid Initiative." Press Release No. 0322.98.
- _____. 1995. "World Food Aid Needs and Availabilities." 20 October 1995. World Washington, D.C.: USDA/Economic Research Service.
- USAID. 1995. "Food Aid and Food Security Policy Paper." Washington, D.C.: Bureau for Program and Policy Coordination.

- USHR (United States House of Representatives, Agriculture Committee). 2002. "2002 Farm Bill Status: Joint Explanatory Statement Of The Committee Of Conference." <http://agriculture.house.gov/fbconfrpt.htm>.
- von Braun, J., T. Teklu, and P. Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses and Prevention*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Webb, P. 1998. "Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream." *In Time for Change: Food Aid and Development*. Rom: WFP.
- Webb, P., und A. Harinarayan. 1999. "A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Ist Relationship to Malnutrition." *Disasters*, 23 (4): 292–305.
- WFP. 2002. "The Promise of Food: WFP's 40 Years of Fighting Hunger." Rom.
- _____. 2001. "Food Aid Flows." <http://www.wfp.org/interfais/2000/index.htm>.
- _____. 2000. *Enabling Development: Food Assistance and Food Security in South Asia*. Neu-Delhi: Oxford University Press.
- _____. 1999a. "Time for Change: Food Aid and Development. Policy and Implementation." Rom, WFP.
- _____. 1999b. *Special Edition of the Food Aid Monitor: Food Aid Flows 1998*. Rom.
- _____. 1996. *Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food Aid*. Rom, WFP.
- WFS (World Food Summit). 1996. "Declaration and Plan of Action." Rom, FAO.
- Wodon, Q., und S. Morris. 2001. "The Allocation of Natural Disaster Relief Funds: Hurricane Mitch in Honduras." Vortrag anlässlich der International Conference on Crises and Disasters: Measurement and Mitigation of Their Human Costs. 13.-14. November 2001, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2002a. *World Development Indicators 2002*. Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Many Developing Countries Not on Track to Reach 2015 Poverty Goals." Press Release, 20. April 2002. Washington, D.C.
- _____. 2000. "Global Commodity Markets" January 2000 Monthly Report, <http://www.worldbank/developmentnews/archives/html/jan31-feb4-00.htm>.
- WTO. 2001. Report to the General Council by the Vice-Chairman. Committee on Agriculture. Report G/AG/11, 28. September 2001. Genf, Schweiz. Mimeo.
- _____. 1993. Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization: Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries. http://www.sice.oas.org/trade/ur_round/UR30E.asp.
- Yaqub, S. 2000. "Intertemporal Welfare Dynamics." Hingergrundpapier für den Human Development Report 2001 (UNDP). Brighton, GB: Institute for Development Studies.



STRATEGY AND POLICY DIVISION
WORLD FOOD PROGRAMME
Via Cesare Giulio Viola, 68/70 - 00148 Rom, Italien
Website: www.wfp.org
E-Mail: wfpinfo@wfp.org