

Gegeneinander, nebeneinander, miteinander: transatlantische Unterschiede im Umgang mit Nahrungskrisen

Rudloff, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudloff, B. (2014). *Gegeneinander, nebeneinander, miteinander: transatlantische Unterschiede im Umgang mit Nahrungskrisen*. (SWP-Studie, 3/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-389820>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Bettina Rudloff

Gegeneinander, nebeneinander, miteinander

Transatlantische Unterschiede im
Umgang mit Nahrungskrisen

S 3
Februar 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Was ist Versorgungssicherheit und wie erreicht man sie?**
- 7 Traditionelle statische Sicht: Sicherheit statt Risiko
- 8 Moderne dynamische Sicht: Risiko und Resilienz
- 8 Maßnahmenlogik und Maßnahmetypen im Umgang mit Nahrungsrisiken
- 10 **Versorgungspolitik in der EU und den USA**
- 10 Rolle von EU und USA für die Nahrungssicherheit
- 12 Vorsorge vor Krisen: Monitoring, Frühwarnung und Notfallplanung
- 12 *Internationaler Rahmen*
- 13 *Berichtssysteme in der EU*
- 14 *Berichtssysteme in den USA*
- 14 Abfederung von Krisen: Internationale und inländische Nahrungshilfen, Entwicklungspolitik und Katastrophenversorgung
- 16 *Internationaler Rahmen*
- 17 *Abfederung in der EU und den Mitgliedstaaten*
- 21 *Abfederung in den USA*
- 24 **Mehr Miteinander: Verbesserungspotential und Spielräume**
- 24 Synopsis: Unterschiede der Versorgungspolitiken
- 26 Verbesserungspotential: wo genau?
- 27 Mehr Miteinander durch Harmonisierung oder durch Arbeitsteilung?
- 29 Anhang

*Dr. agr. Bettina Rudloff ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

**Gegeneinander, nebeneinander, miteinander
Transatlantische Unterschiede im Umgang
mit Nahrungskrisen**

Nach wie vor hungern weltweit fast eine Milliarde Menschen. Jahr für Jahr sind um die 30 Staaten von Versorgungskrisen betroffen, die sie ohne Hilfen von außen nicht bewältigen können, so die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO).

In den Jahren 2008 und 2011 erreichten die Nahrungsmittelpreise historische Höchstwerte. Infolge dieser Preiskrisen initiierte die Staatengemeinschaft auf unterschiedlichen Ebenen (etwa derjenigen der Vereinten Nationen oder auch der G20) koordinierende Programme, um versorgungsrelevante Maßnahmen besser untereinander abzustimmen. Ein solches koordiniertes Vorgehen soll ermöglichen, Krisen schneller im Vorfeld zu erkennen, rascher auf sie zu reagieren und Hilfen gezielter zu mobilisieren. Gerade die EU und die USA sind wichtige Akteure für eine solche umspannende Koordination, wenn nicht sogar die wichtigsten. Als große Agrarproduzenten dominieren sie die Weltmärkte. Außerdem haben sie beträchtlichen Einfluss auf die Preise, etwa durch ihre Agrar- und Handelspolitik sowie über unterschiedliche Regelungen auf den Finanzmärkten, auf denen Agrarrohstoffe gehandelt werden. Nicht zuletzt sind sie die größten Geberländer, und zwar sowohl bei längerfristiger Entwicklungshilfe für die Landwirtschaft als auch bei Nahrungshilfen in akuten Krisen. Traditionell ging es diesen beiden Akteuren zuallererst darum, die eigene Bevölkerung zu versorgen. Dieses Ziel bildete die Grundlage ihrer Agrarpolitik und wirkt bis heute bei der Ausgestaltung von Nahrungshilfen nach.

Bei aller großen gemeinsamen Bedeutung verfolgen die EU und die USA jedoch unterschiedliche Ansätze, um Versorgungskrisen vorzubeugen (Krisenvorsorge) und eingetretene Krisen abzumildern (abfederndes Krisenmanagement). Dies kann die Wirkung von Maßnahmen gegen Krisen schwächen. Abweichungen in den Gefahrenabschätzungen können dazu führen, dass gemeinsame Hilfen für die bedürftigsten Länder nicht sinnvoll gebündelt werden. Auch können unterschiedliche Arten der Lieferung von Nahrungshilfen sich vor Ort gegenseitig behindern, was deren Erfolg schmälert. Daher tut eine bessere transatlantische

Abstimmung not. Sie kann die angestoßene weltweite Koordination auch für andere Geberstaaten entscheidend vorantreiben.

Die oft nur plakativ und pauschal genannten Unterschiede in den Versorgungspolitiken von USA und EU werden in dieser Studie konkret in einzelnen Maßnahmen identifiziert. Auf diese Weise leistet sie einen Beitrag zu den neu initiierten Koordinierungsansätzen, die alle im ersten Schritt auf einer Bestandsaufnahme existierender Maßnahmen gründen. Im Ergebnis zeigt sich, dass es nur in einzelnen Aspekten der Versorgungspolitik Differenzen gibt. Müssen diese nun unbedingt abgebaut, also die Maßnahmen vereinheitlicht werden, oder sollten Unterschiede bewusst im Sinne einer Arbeitsteilung beibehalten werden, so dass EU und USA sich jeweils auf Ansatzpunkte wie Vorsorge oder Abfederung spezialisieren?

Vorsorgende Monitoringsysteme sollen durch laufende Beobachtung und Frühwarnung rechtzeitig auf mögliche Engpässe hinweisen und die Planung von Hilfen vorbereiten. Die Stärke der EU liegt dabei in der Bedarfsabschätzung. Die USA wiederum nutzen schon heute komplexe Krisen- und Notfallpläne, mit denen sie vor dem Krisenfall einzubindende Akteure identifizieren und Ablaufpläne erstellen können. Beide Ansätze könnten sich im Verlauf eines Krisenprozesses klug ergänzen. Die europäischen Schätzverfahren wären im Vorfeld von Hilfeleistungen nützlich, die amerikanischen Krisenpläne bei tatsächlich eingetretenen Krisen.

Abfedernde Managementmaßnahmen gerade in Form von Nahrungshilfen können sich sehr unterschiedlich gestalten. Schon länger orientiert sich die EU an internationalen Leitlinien, die besagen, dass Hilfen bedarfsgerecht gewährt werden sollen und sich nicht als kontraproduktiv herausstellen dürfen. Deshalb leistet die EU vor allem Finanzhilfen, mit denen auf lokalen Märkten Nahrungsmittel gekauft werden. Die USA dagegen stellen nach wie vor in erster Linie Sachhilfen zur Verfügung, die über amerikanische Logistik transportiert werden. Dahinter steht die Absicht, den heimischen Landwirtschafts- und Transportsektor zu stützen. Harmonisierung hieße daher, dass US-amerikanische Hilfen umfassend reformiert werden müssten, denn sie bilden den letzten Fremdkörper inmitten der globalen Hilfen. Diese nämlich folgen mittlerweile der internationalen Empfehlung, monetäre Hilfen zu gewähren. Zwar sind erste Reformschritte in den USA zu verzeichnen, doch weil massive wirtschaftspolitische Interessen hinter amerikanischen Hilfen stehen, dürfte eine komplette Umstrukturierung viel Zeit in

Anspruch nehmen. Alternativ wäre eine Arbeitsteilung denkbar. So könnte man gezielt Situationen bestimmen, in denen es sinnvoll sein kann, erst einmal die amerikanischen Sachhilfen einzusetzen: nämlich dann, wenn keine Nahrungsmittel vor Ort verfügbar sind. Später könnten dann EU-Hilfen den Markt vor Ort unterstützen.

Seit den wiederholt aufgetretenen dramatischen Versorgungsengpässen, etwa 2011 in Ostafrika und 2012 in den Sahel-Ländern, erarbeiten EU und USA vermehrt integrierende Ansätze, die umfassend und langfristig die Fähigkeit gefährdeter Länder stärken, Versorgungskrisen abzuwenden oder zu bewältigen. Solche Resilienzansätze sollen die Trennung von Vorsorge und Management überwinden helfen, indem Akteure aus beiden Bereichen intensiver zusammenwirken. Hier können die großen Geber EU und USA weiter voneinander lernen.

Was ist Versorgungssicherheit und wie erreicht man sie?

Es gibt keine einheitliche, allgemeingültige und dauerhafte Definition von Versorgungsrisiken. Vielmehr entwickelte sich die Vorstellung über solche Risiken entlang wissenschaftlicher Paradigmen und tatsächlicher Krisenereignisse. In den 1970er Jahren herrschte eher ein naturwissenschaftlich-technologisches Verständnis vor, das bis heute um komplexere und dynamische soziokulturelle Ideen erweitert wurde.¹ Parallel dazu hat sich auch der internationale Rahmen herausgebildet, an dem sich Maßnahmen der Versorgungspolitik einzelner Länder sowie von EU und USA immer stärker ausrichten. Diese Entwicklung verlief über gewisse, national unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, die auch heute noch von Bedeutung sind.

Traditionelle statische Sicht: Sicherheit statt Risiko

Vier Säulen der Versorgungssicherung

Versorgungssicherheit wurde erstmals auf dem Welt-ernährungsgipfel 1974 definiert, wobei der Schwerpunkt auf das *Angebot* (availability) gelegt wurde. Die verfügbaren Mengen in einem einzelnen Land umfassen nach dieser Definition die eigene Produktion, Importe und Nahrungsmittelhilfen. Die Angebotssäule wurde im Laufe der Zeit um drei Säulen ergänzt:²

Im Zuge wissenschaftlicher Arbeiten der Entwicklungsökonomik, insbesondere des Nobelpreisträgers Amartya Sen, wurde zunächst die *Nachfrageseite* immer mehr integriert. Damit rückten Einkommensverfügbarkeit und Preisniveau von Nahrung (access) ins Blickfeld.³ Qualitätsaspekte wurden ebenfalls ein-

bezogen, nach denen sich ausreichende Nahrung auch über sichere und nahrhafte Lebensmittel definiert.⁴

Später wurde zudem die *Nutzbarkeit* von Nahrung (utility) erfasst. Hierbei spielen weitere gesundheitsrelevante Faktoren eine Rolle. Dazu zählen etwa der Krankenstand eines Landes, der sich beispielsweise durch Infektionsraten ermitteln lässt, das Gesundheitssystem allgemein oder die Versorgung mit sauberem Trinkwasser.

Schließlich wurde auch die Bedeutung der *Stabilität* betont, also dass die Versorgung mit und der Zugang zu Nahrungsmitteln dauerhaft und stabil gewährleistet sein soll (stability). Dieses Ziel weist schon auf neuere dynamische Ansätze hin, die die zeitliche Dimension einbeziehen.

Politische und normative Leitidee der Versorgungsunabhängigkeit

Bei allen Rohstoffen spielen Autarkie und Selbstversorgung als gesellschaftliches Leitmotiv eine große Rolle. Im Falle von Lebensmitteln ist dieses oftmals sogar als politisches Ziel in den Verfassungen verankert: So gilt zum Beispiel das Ziel »Versorgung der Bevölkerung« in der EU unverändert seit den Römischen Verträgen von 1957.⁵ Handelspolitisch bedeutet die Idee der Selbstversorgung, dass Nahrungsmittel weder importiert noch exportiert werden. Dieses Ziel hat weitgehende politische Konsequenzen, da seine Umsetzung starke Eingriffe wie Subventionen oder Zölle verlangt.

Das Prinzip der »souveränen« Versorgungssicherung setzt politische Gestaltungsfreiheit voraus, die Versorgungspolitik nach eigenen Bedürfnissen zu definieren. Im Agrarbereich wird es vor allem von entwicklungsorientierten Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) vertreten und bildet ein Gegengewicht zur Praxis großer Geberorganisationen wie der Weltbank.⁶

¹ Stephen Devereux, *Famine in the Twentieth Century*, Brighton: Institute of Development Studies (IDS), 2000 (IDS Working Paper, 105).

² Vgl. Richard Lee, *Food Security and Food Sovereignty*, Newcastle upon Tyne: Centre for Rural Economy, 2007 (Discussion Paper Series, 11); Food and Agriculture Organisation (FAO), *Food Security*, Rom, Juni 2006 (Policy Brief, 2/2006).

³ Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford 1981.

⁴ FAO, *Food Security* [wie Fn. 2].

⁵ Artikel 39, 1 (d) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁶ »The Doha Round Is Dead! Time for Food Sovereignty«, *La Via Campesina*, 30.7.2006, <<http://viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/10-years-of-wto-is-enough-mainmenu-35/180-the-doha-round-is-dead-time-for>>

Moderne dynamische Sicht: Risiko und Resilienz

Für politische Eingriffe ist entscheidend, wie sich eine Situation von sicherer Versorgung hin zu Unsicherheit und umgekehrt entwickelt.

Verwundbarkeit (vulnerability) und Widerstandsfähigkeit (Resilienz). Erste Konzepte, mit denen Anfälligkeiten für Versorgungskrisen evaluiert werden sollten, kamen aus dem Katastrophenschutz. Dabei bildet Widerstandsfähigkeit oder Resilienz als Gegenstück zur Anfälligkeit das politische Ziel längerfristiger Lösungen. Anders als bei der früheren statischen Sicht bringt es dieser risikobezogene Schwerpunkt mit sich, dass es nicht in erster Linie darum geht, zunächst ein Versorgungsproblem zweifelsfrei festzustellen. Stattdessen soll Politik befähigt werden, bereits zu handeln, wenn noch nicht klar ist, ob eine Krise eintreten wird oder nicht. Hierzu sind probabilistische Entscheidungswerkzeuge wichtig, wie sie in anderen Risikofeldern, etwa bei technologischen Schadensereignissen, verwendet werden. Solche Werkzeuge ermöglichen es, Eintrittswahrscheinlichkeiten zu berücksichtigen und Szenarien zu nutzen. Auch werden Lösungen immer häufiger als gleichzeitig gedacht und nicht mehr als aufeinanderfolgend. Die 2008 von den Vereinten Nationen eingerichtete Hochrangige Arbeitsgruppe zur Globalen Ernährungskrise empfiehlt, kurz- und langfristige Maßnahmen parallel zu entwickeln (Twin Track Approach).⁷

Katastrophe in Abgrenzung zur Krise und zum Risiko. Versorgungs- und Hungerkatastrophen werden meist als akute, plötzlich auftretende und weitreichende Krisen wahrgenommen, die große öffentliche Aufmerksamkeit beanspruchen und schnell wirkende Reaktionen verlangen. Als Krise versteht man dagegen eher das als üblich angenommene Ausmaß eines Versorgungsproblems. Bislang herrscht Uneinigkeit, ab wann und ab welchem Umfang von einer Katastrophe zu sprechen ist. Bestehende Definitionen sind recht dehnbar oder beziehen den gesamten dynamischen Verlauf eines Krisenprozesses mit der Katastrophe als Endpunkt ein.

food-sovereignty> (eingesehen am 12.6.2012).

⁷ Committee on World Food Security, *High Level Experts Forum on Addressing Food Insecurity in Protracted Crises*, Rom 2011, S. 4.

Maßnahmenlogik und Maßnahmetypen im Umgang mit Nahrungsrisiken

Versorgungspolitiken können in Anlehnung an die Risikoforschung nach dem Risikozyklus eingeteilt werden.⁸ So lassen sich vorsorgende Politiken der Risikoerkennung und -bewertung von denen der Abfederung als Risikomanagement abgrenzen (Übersicht 1). Viele Defizite im Umgang mit Nahrungskrisen werden der fehlenden Integration dieser zwei Bereiche angelastet.⁹

- ▶ Zur *Risikoerkennung* zählen informatorische (Monitoring-)Tools, mit denen sich über unterschiedlichste Daten vorausschauend Entwicklungen auf Märkten und Versorgungszustände erfassen lassen. Mit ihrer Hilfe soll die Eintrittswahrscheinlichkeit von Krisen verringert werden: Die rechtzeitige Vorbereitung auf eine Krise soll ihr Eintreten verhindern.¹⁰ Solche Werkzeuge sind eine klassische ordnungspolitische Antwort der Wirtschaftspolitik auf Marktversagen aufgrund unvollständiger oder asymmetrischer Informationen, die ineffiziente Preisschwankungen verursachen können.¹¹ Auch die Agrarpolitik wirkt eher vorsorgend, bestimmt sie doch die Stabilität der Produktion oder die Lagerhaltung.
- ▶ Demgegenüber greift *Risikomanagement* (zum Beispiel mit Nahrungshilfen) ein, wenn ein Versorgungsproblem aufgetreten ist. Nahrungshilfen können für Drittstaaten, aber auch für die eigene Bevölkerung genutzt werden. Die besonderen Ansätze des Katastrophenschutzes wiederum sollen bei plötzlichen und weitreichenden Krisen wirken.
- ▶ Im *Übergang zwischen Risikoerkennung und Risikomanagement* ergänzt die Notfallplanung die genannten Informationstools um Entscheidungsvorgaben,

⁸ Marianne Beisheim/Bettina Rudloff/Kathrin Ulmer, *Risiko-Governance: Umgang mit globalen und vernetzten Risiken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2012 (Arbeitspapier FG 8, 1/2012).

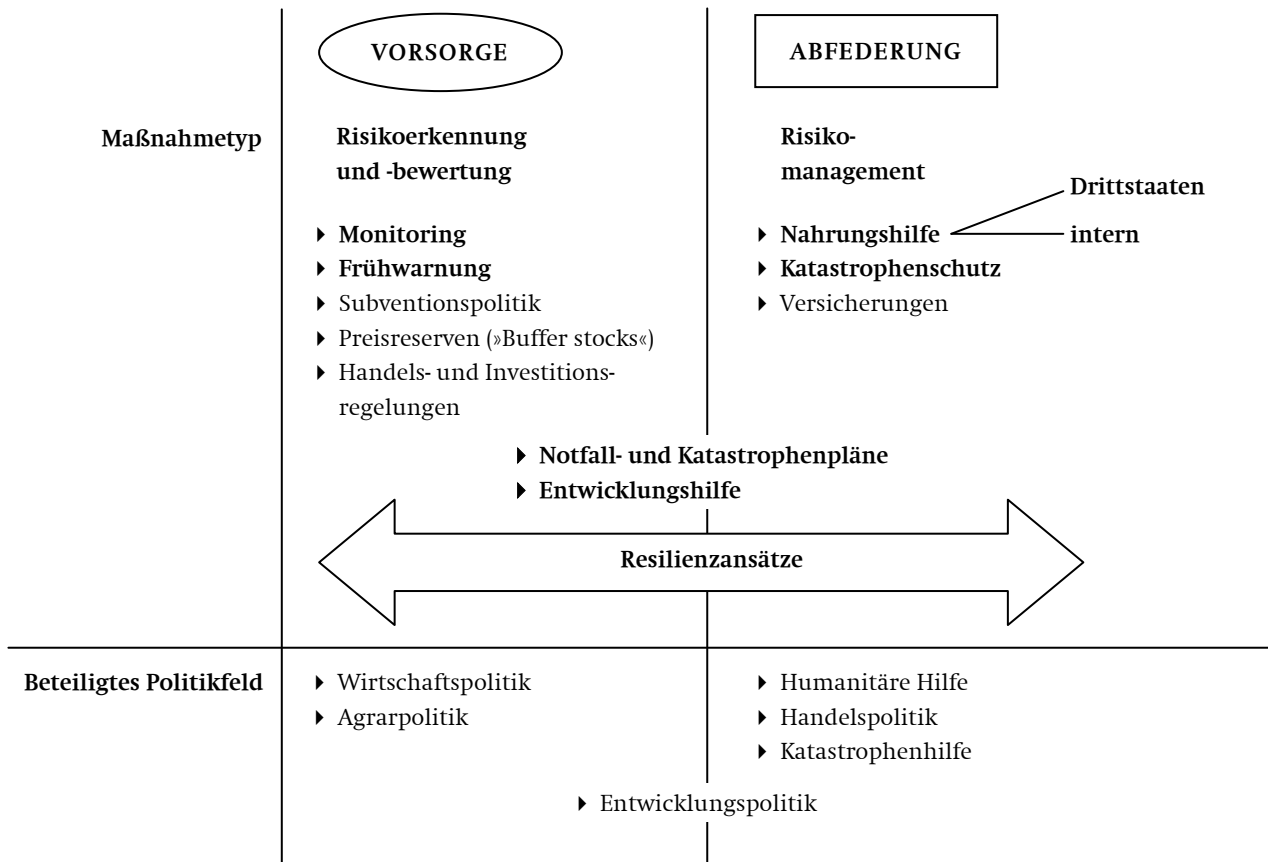
⁹ Oxfam/Save the Children, *A Dangerous Delay. The Cost of Late Response to Early Warnings in the 2011 Drought in the Horn of Africa*, 18.1.2012 (Joint Agency Briefing Paper), S. 15.

¹⁰ Tangermann allerdings schließt aus, dass sich die Eintrittswahrscheinlichkeit von Preisspitzen beeinflussen lässt. Nach seiner Auffassung sind nur Maßnahmen zur Schadensverringerung möglich. Stefan Tangermann, *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility. A Synthesis*, Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2011 (ICTSD Issue Paper, 33), S. VIII.

¹¹ Bettina Rudloff, *Volatile Agrarpreise. Das Stabilisierungspotential aktueller EU-Reformen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2009 (SWP-Studie 26/2009).

Übersicht 1

Versorgungsstrategien: Ansatzstellen, Maßnahmetypen und beteiligte Politikfelder



Quelle: Eigene Darstellung.

wer bei Eintritt einer Krise wann und wie eingreifen soll. Auch die Entwicklungshilfe bewegt sich zwischen Vorsorge und Abfederung, da sie nicht nur auf Versorgungsprobleme reagiert, sondern auch vorsorgend zukünftige Schwierigkeiten vermeiden will. Neue Ansätze der Resilienz setzen bewusst an dieser Integration von Vorsorge und Abfederung an und unterstützen auch, dass die jeweils beteiligten Akteure kooperieren.¹²

Versorgungspolitik in all ihren Phasen wird auf mehreren Politikfeldern umgesetzt, deren Entscheidungsstrukturen ähnlich divergieren wie ihre Entscheidungsträger. Unterschiede finden sich aber nicht nur zwischen den Politikfeldern, sondern auch zwischen den USA und der EU. Dies zeigt sich bei der Kompetenzverteilung zwischen der zentralen (US-Bundesregierung, EU) und der dezentralen Ebene (US-Bundesstaat, EU-Mitgliedstaat). Selbst innerhalb der EU variiert die Kompetenzverteilung je nach Politikfeld.¹³

¹² Welthungerhilfe/International Food Policy Research Institute (IFPRI)/Concern Worldwide, *Global Hunger Index 2013. The Challenge of Hunger: Building Resilience to Achieve Food and Nutrition Security*, Bonn/Washington, D.C./Dublin, Oktober 2013, S. 45; Website der Global Alliance for Action for Drought Resilience & Growth, <<http://globalallianceforaction.com>> (eingesehen am 7.12.2013).

¹³ Formal werden nach dem Lissabonner Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) folgende Kompetenzen unterschieden: exklusive Kompetenz nach Artikel 3 (Handelspolitik), geteilte Kompetenz nach Artikel 4 (Agrarpolitik, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe, Forschungspolitik) und unterstützende EU-Kompetenz nach Artikel 6 (Katastrophenschutz).

Versorgungspolitik in der EU und den USA

Unterschiede in den Versorgungspolitiken sind dann problematisch, wenn sie verhindern, dass Hungerprobleme effektiv gelöst werden können. In diesem Falle wäre es ratsam, die Politiken zu vereinheitlichen oder wenigstens zu koordinieren. Dies gilt besonders für die EU und die USA, die als globale Akteure auf Agrarmärkten die Versorgungssituation stark beeinflussen und gleichzeitig große Geberländer für Hilfen sind.

Rolle von EU und USA für die Nahrungssicherheit

(1) Große Handelsmächte mit Weltmarkteinfluss

Mit je fast 15 Prozent Anteil an den globalen Agrarexporten und -importen bestimmen EU und USA zusammen ein Drittel des globalen Agrarhandels.¹⁴ Während die USA bei den Exporten knapp vorn liegen, ist es bei den Importen die EU.¹⁵ Diese großen Weltmarktanteile begründen den erheblichen Einfluss beider Akteure auf die Preise, der wiederum preisbedingte Versorgungsengpässe auslösen kann. Vor allem unerwartete Preisspitzen können zu Hungerproblemen führen, deren Ausmaß besonders stark von den Weltreserven abhängt. Auch hier zeigt sich das große Wirkungspotential von EU und USA, die im Jahr 2011 gemeinsam über ein Viertel der globalen Weizenreserven verfügten.¹⁶

(2) Stark regulierende Akteure mit Weltmarkteinfluss

Auch als politische Akteure üben die EU und die USA beträchtlichen Einfluss auf Agrarmärkte und -preise aus. Gerade das in der Tradition verankerte Ziel, die

Bevölkerung aus eigener Produktion heraus versorgen zu können, hatte zur Folge, dass beide Akteure eine Vielzahl agrarpolitischer Maßnahmen einsetzten, die sich bis heute in Art und Prioritäten vor allem von Nahrungshilfen niederschlagen.

Mit *starken Agrarmarkteingriffen* wie Zöllen und Subventionen schützen beide Akteure ihren eigenen Agrarsektor und beeinflussen darüber das globale Preisniveau: Im Durchschnitt liegen die Zölle der EU auf Agrarprodukte (13,9 Prozent) deutlich höher als diejenigen auf Industrieprodukte (4 Prozent). In den USA dagegen ist dieser Unterschied viel geringer (Agrargüter 5 Prozent, Industriegüter 3,3 Prozent).¹⁷ Zudem sind 80 europäische, aber nur 25 amerikanische Produktkategorien mit extrem hohen Zöllen von über 100 Prozent belegt. Bei den jeweiligen Ausgaben für die Agrarpolitik haben die USA die EU mittlerweile überholt: Im Jahr 2010 wandten sie rund 100 Milliarden Euro dafür auf, die EU dagegen nur ungefähr 80 Milliarden Euro (einschließlich nationaler Mittel).¹⁸ Mit Hilfe solcher agrar- und handelsbezogenen Eingriffe wurden jahrzehntelang Weltmarktpreise gedrückt, was die Konkurrenz in Gestalt schwächerer Agrarstandorte vom Weltmarkt fernhielt. Das Agrarabkommen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) von 1994 verlangte einen Zollabbau, der dazu beitrug, dass die Preise für Agrarprodukte weltweit stiegen. In die gleiche Richtung wirkte der damals angestoßene Subventionsabbau. Grundsätzlich bieten steigende Preise Produktionsanreize, auch in Entwicklungsländern. Doch für Länder, die Nahrungsmittel einführen müssen, sind die dann steigenden Importausgaben oft nicht zu leisten, vor allem wenn plötzliche Preisspitzen auftauchen.

Bei *Auslandsinvestitionen in Land*, also Kauf oder Pacht von ausländischen Flächen, vereinen beide – die EU mit sechs Millionen Hektar und die USA mit über acht Millionen Hektar – weltweit seit dem Jahr 2000 die

¹⁴ United Nations Commodity Trade, *Statistics Database*, <<http://comtrade.un.org/db/>> (eingesehen am 30.4.2013).

¹⁵ Ebd.

¹⁶ United States Department of Agriculture (USDA), *Grain: World Markets and Trade*, Regular Reports, <www.fas.usda.gov/data/grain-world-markets-and-trade> (eingesehen am 20.10.2013); International Grains Council (IGC), *Grain Market Report*, <www.igc.int/grainsupdate/igc_sd_update.pdf> (eingesehen am 20.1.2014); FAO, *FAO Cereal Supply and Demand Brief*, <www.fao.org/world/foodsituation/csdb/en/> (eingesehen am 20.10.2013).

¹⁷ WTO, *Statistics Database: Tariff Profiles*, <<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFHome.aspx?Language=E>> (eingesehen am 20.9.2013).

¹⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Statistics: Agriculture*, <www.oecd.org/statistics/> (eingesehen am 20.9.2013).

meisten Investitionen auf sich.¹⁹ Darüber können sie Versorgungskrisen in den Zielländern dieser Investitionen verschärfen. Hierfür spielt die Agrarkraftstoffförderung beider Akteure eine wichtige Rolle, weichen doch Produzenten gerade zum Anbau dieser Rohstoffe verstärkt auf das Ausland aus, insbesondere auf Entwicklungsländer mit niedrigen Landpreisen und großer Flächenverfügbarkeit.

Auch auf den *Finanzmärkten* haben beide Akteure erhebliches Gewicht.²⁰ Für weltweite Agrargeschäfte ist die Börse in Chicago der bedeutendste Standort. Im Jahr 2011 beispielsweise wurde dort das Fünffache der Welternte gehandelt. An den europäischen Börsen in Paris (Marché à Terme International de France, MATIF) und London (London International Financial Futures and Options Exchange, LIFFE) war es immerhin noch das Doppelte der europäischen Ernte. Beide Standortakteure beeinflussen über unterschiedlich strenge Regeln für Spekulationen deren Attraktivität und Umfang. Dies wiederum kann sich auf versorgungsrelevante Preisausschläge auswirken. Obwohl dieser Zusammenhang wissenschaftlich nicht zweifelsfrei geklärt ist, besteht Konsens über die wirtschaftspolitische Minimalanforderung, dass politische Regelungen die Funktionsfähigkeit von Märkten gewährleisten müssen. Hierzu zählen Maßnahmen, die Transparenz und Wettbewerb an Börsen sichern. Entsprechende Reformvorschläge der EU stärken diese Dimensionen und folgen damit den US-Regelungen.²¹

(3) Traditionell starker Schwerpunkt auf inländischer Versorgung

In den USA und der EU lässt sich am durchschnittlichen Kalorienverbrauch mittlerweile eine Tendenz zur Überversorgung ablesen. Auch der Zugang zu Nahrung ist für beide Akteure inzwischen vergleichsweise hoch: So werden nur 13 Prozent des Einkommens (USA) und 8 Prozent (EU) für Nahrung ausgege-

ben. In der Vergangenheit aber wurde der inländischen Versorgungssituation ein hoher Stellenwert beigemessen. Um die Versorgung im Land zu sichern, wurden die bereits genannten starken agrarprotektionistischen Eingriffe unternommen. Diese wiederum wirkten sich auf die Ausgestaltung von Hilfen der internationalen Versorgung aus. Entstandene Überschüsse wurden danach nicht nur im eigenen Land verbilligt abgegeben (»Weihnachtsbutter«), sondern auch als Nahrungsgaben an bedürftige Drittländer. In jüngster Zeit verschlechtert sich aber in der EU und den USA die eigene Versorgung: In der EU leben derzeit schätzungsweise 43 Millionen Menschen und damit acht Prozent der gesamten Bevölkerung am Existenzminimum.²² Die Zahl der Menschen, die über Hilfsprogramme mit Nahrungsmitteln versorgt werden, stieg zwischen 2008 und 2010 von 16 auf 18 Millionen und damit auf etwa drei Prozent der europäischen Bevölkerung. In den USA profitierten bis 2007 relativ konstant sogar um die 11 Prozent der Bevölkerung von Hilfsprogrammen, seit 2008 ist der Anteil weiter auf 15 Prozent gewachsen.²³

(4) Größte Geber für Nahrungs- und Entwicklungshilfe mit unterschiedlichen Prioritäten

Beide Akteure zusammen zeichnen für über 90 Prozent aller Nahrungshilfen verantwortlich, die USA davon mit 50 Prozent für den Großteil.²⁴ Auch bei der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe sorgen sie zusammen für über die Hälfte aller Leistungen weltweit. Ihre Prioritätensetzung zeigt zudem, dass der Agrarsektor für beide Akteure eine bedeutende Rolle spielt: Die EU gibt 35 Prozent ihrer Entwicklungshilfe in die Landwirtschaft, die USA 20 Prozent.²⁵ Der globale Durchschnitt liegt dagegen bei nur fünf Prozent.

²² Begleitdokument zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO) hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Gemeinschaft, SEK(2008) 2437 endg., Brüssel, 17.9.2008.

²³ USDA, Food and Nutrition Service, Office of Research and Analysis, *Building a Healthy America: A Profile of the Supplemental Nutrition Assistance Program*, Alexandria, VA, April 2012, S. 5.

²⁴ Christopher B. Barrett et al., *Uniting on Food Assistance. Action Paper*, Ithaca, NY/Berlin: Cornell University/Global Public Policy Institute, Juni 2011, S. 13.

²⁵ OECD, *StatExtracts*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?data_setcode=TABLE5> (eingesehen am 20.2.2013).

¹⁹ Erfasst werden nur Flächen, die größer sind als 200 Hektar. Bettina Rudloff, *Kein schöner Land. Gesucht: Ein Schutzschirm gegen Risiken aus europäischen und deutschen Landinvestitionen in Entwicklungsländern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Studie 19/2012); David Laborde, *Assessing the Land Use Change Consequences of European Biofuel Policies*, Final Report, Brüssel: Europäische Kommission, Oktober 2011, S. 50.

²⁰ Berechnung von Klaus Knippertz, Finanzmarktanalysen, *Cereals Value*, <www.cereals-value.de/> (eingesehen am 20.2.2013).

²¹ Vgl. Reform der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID): European Commission, *The EU Single Market*, <http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_en.htm> (eingesehen am 20.1.2014).

Vorsorge vor Krisen: Monitoring, Frühwarnung und Notfallplanung

Je nach den Faktoren, die in den Erfassungssystemen berücksichtigt werden, lassen sich Monitoring, Frühwarnung und Katastrophenerkennung unterscheiden:²⁶ Gerade in Form des *Monitorings* gibt es in diesem schwankungsanfälligen Sektor eine lange Tradition, mit Hilfe verbesserter Agrarmarktinformationen falsche Produktionsentscheidungen zu vermeiden, die durch fehlerhaft interpretierte Preissignale entstehen.²⁷ Solch ein Marktmonitoring kann auch als *Frühwarnsystem* fungieren, wenn es fortlaufend erfolgt und zudem dahingehend ausgewertet wird, wie sich die Versorgungssituation verändert.²⁸ Zum Frühwarnsystem gehören Vulnerabilitätsanalysen, die individuelle Anfälligkeiten von Regionen oder Staaten berücksichtigen. Werden darüber hinaus politische Reaktionen und Verantwortlichkeiten mit einbezogen, so handelt es sich um *Notfall- und Krisenpläne*, die dem Katastrophenschutz entstammen.²⁹ Diese Ansätze unterstützen die Idee der Resilienz, indem sie die Trennung von Vorsorge und Abfederung aufheben und dem Entwicklungsprozess kurz- und langfristiger Einflüsse Rechnung tragen.³⁰

Internationaler Rahmen

Auf der internationalen Ebene werden verschiedene Systeme kontinuierlich weiterentwickelt, in die europäische und amerikanische Ansätze einfließen oder die von EU und USA unterstützt werden.

Bestehende internationale *Berichtssysteme* unterscheiden sich stark, was Zielregion, Zeitraum und die jeweils betrachteten Agrargüter angeht (siehe Gesamtübersicht, Anhang 1). Deshalb können diese

Informationsansätze oft nicht ineinander überführt oder miteinander verglichen werden. Hierdurch kann es zu widersprüchlichen Einschätzungen über die Versorgungslage und über hilfsbedürftige Staaten kommen. Dies verhindert eine effektive politische Entscheidung darüber, welchem Land Hilfe zukommen soll. Die *interne Versorgungssituation* wird gerade in entwickelten Ländern nur unzureichend erfasst. Zwar wird die Versorgung landesweit mit Hilfe unterschiedlicher Indikatoren erhoben, allerdings oftmals nur oberhalb einer bestimmten Schwelle: Der Global Hunger Index etwa lässt einen Anteil hungernder Menschen von weniger als fünf Prozent an der Gesamtbevölkerung außer Acht, so dass Verschlechterungen, die unterhalb dieser Schwelle eintreten, unter den Tisch fallen.³¹ In jüngster Zeit wurden jedoch einige Initiativen gestartet, um die Mängel bisheriger Informationssysteme zu beheben. So verfolgt die FAO seit 2011 eine Strategie zur verbesserten Datenerfassung, auch um der weiter wachsenden Datenmenge etwa zur Überprüfung der Millenniumsentwicklungsziele gerecht werden zu können.³² Speziell für Agrarstatistiken fordert die FAO in ihrem Aktionsplan gezielte Änderungen auf allen betroffenen Ebenen, von der internationalen bis zur regionalen. Sie definiert zudem ein notwendiges Basisset an relevanten Daten.³³ Auch die G20 identifizierte Ende 2011 dringenden Reformbedarf bei der Marktbeobachtung. Diese Reformen seien vor allem nötig, um Preisschwankungen zu erkennen oder durch geeignete Produktionsentscheidungen zu vermeiden. Der Reformanstoß der G20 hatte zur Folge, dass das Agricultural Market Information System (AMIS) geschaffen wurde. Außer der G20 sind auch Spanien sowie sieben weitere große Anbieter oder Nachfrager auf den Märkten an dem System beteiligt, wie Ukraine, Ägypten und Nigeria.³⁴ Als Erstes soll eine Bestandsaufnahme aller bislang eingesetzten Systeme geleistet werden. Außerdem soll der Datenaustausch gefördert und ein gemeinsames

²⁶ Richard Choularton, *Contingency Planning and Humanitarian Action. A Review of Practice*, London: Humanitarian Practice Network, März 2007 (Network Paper, 59).

²⁷ Vgl. etwa Rainer Klump, *Wirtschaftspolitik. Instrumente, Ziele und Institutionen*, 2. Aufl., München 2011, S. 61ff.

²⁸ Bettina Rudloff/Arno Engel/Lisa Oberländer, *Contingency Planning for Food Crises. A Puzzle of Existing Approaches*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012 (Working Paper FG 2, 3/2012).

²⁹ Daniel Maxwell/Patrick Webb/Jennifer Coats/James Wirth, *Rethinking Food Security in Humanitarian Response*, Paper Presented to the Food Security Forum, Rom, 16.–18.4.2008, S. 31ff.

³⁰ Rudloff/Engel/Oberländer, *Contingency Planning for Food Crises* [wie Fn. 28], S. 8.

³¹ Siehe *Global Hunger Index 2013* [wie Fn. 12], <www.ifpri.org/book-8018/node/8058> (eingesehen am 16.11.2013).

³² FAO, *Global Strategy to Improve Agricultural and Rural Statistics*, <www.fao.org/economic/ess/ess-capacity/ess-strategy/en/#.UueMnJ0wfc> (eingesehen am 27.1.2013).

³³ FAO/World Bank/United Nations Statistical Commission, *Action Plan of the Global Strategy to Improve Agricultural and Rural Statistics*, Rom 2012.

³⁴ Agricultural Market Information System (AMIS) Secretariat, *Enhancing Market Transparency. Interim Report*, Rom, November 2011.

Verständnis über Marktprognosen und relevante Versorgungssituationen erzielt werden.

Bei internationalen *Frühwarnsystemen* überwiegen bislang Ansätze, mit denen der Bedarf an Nahrungshilfen ermittelt wird. Die größte Geberorganisation, das World Food Programme (WFP), sowie die VN-Organisation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) und FAO beobachten laufend Ernte- und Marktentwicklungen, um zu prüfen, ob Nahrungshilfen notwendig werden, und um Geberländer vorzubereiten. Das Rapid Response Forum (RRF), ein Netzwerk höherer nationaler Beamter, wurde krisenbedingt ebenfalls durch die G20 ins Leben gerufen. Sobald sich Preisspitzen anbahnen, soll es sich zügig über mögliche Maßnahmen austauschen und diese rasch koordinieren. Bislang kam es allerdings noch nicht zum Einsatz.³⁵ Auch OCHA versucht aus den vielen Ansätzen der Krisenerkennung ein übergeordnetes System für die Frühwarnung abzuleiten, wofür zunächst auch hier eine Bestandsaufnahme der bestehenden Systeme erfolgt.³⁶

Notfall- und Krisenpläne werden bei Nahrungskrisen bisher kaum angewendet. Beim WFP etwa wird für Nutzung und Weiterentwicklung dieses Instruments nur ein Prozent des jährlichen Budgets ausgegeben.³⁷ Das Inter-Agency Standing Committee (IASC) der VN hat generelle Leitlinien für unterschiedliche Phasen von Katastrophen formuliert.³⁸ Herausragendes Beispiel für einen ausdrücklich nahrungsbezogenen Krisenplan ist die Integrated Food Security Phase Classification (IPC) der FAO, die zunächst als Pilotprojekt in einzelnen Ländern entwickelt wurde.³⁹ Mit Hilfe eines Ampelsystems wird in dieser Klassifikation der gesamte Prozess sich verschärfender Versorgungsprobleme beschrieben, bis hin zur humanitären Katastrophe. Für jede Stufe im Prozess sind Indikatoren, Lösungsansätze und Verantwortlichkeiten definiert.

35 Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22./23.6.2011.

36 Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Assessment and Classification of Emergencies (ACE) Project. Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives, Final Report*, New York, Februar 2009.

37 Everett M. Ressler et al., *Strategic Evaluation of WFP's Contingency Planning 2002–2008, Final Report*, Rom: World Food Programme, 2009, S. 34f.

38 Rudloff/Engel/Oberländer, *Contingency Planning for Food Crises* [wie Fn. 28], S. 10ff.

39 FAO, *The Integrated Food Security Phase Classification, Technical Manual*, Version 1.1, Rom 2008.

Mittels dieser Indikatoren kann die Situation vor Ort laufend im Auge behalten werden, und falls eine Krisenphase erreicht wird, sind Maßnahmen und Verantwortungsbereiche bereits festgelegt.

Seit den wiederholten Hungerkrisen der letzten Zeit (besonders 2010 in Ost- und 2012 in Westafrika) wurden Kooperationen mit der lokalen Ebene in anfälligen Ländern initiiert (Anhang 1). Zudem gewann das Ziel der Resilienz enormen Auftrieb in verschiedenen Initiativen, die explizit auf nachhaltigere und gleichzeitig vorbeugende und abfangende Maßnahmen setzen.⁴⁰

Berichtssysteme in der EU

Bei der *reinen Marktanalyse* dominiert in der EU die Sammlung von Daten, die für die Union selbst relevant sind und beispielsweise im jährlichen Agrarbericht veröffentlicht werden. Für die *interne Versorgungssituation* gibt es keine speziellen Erfassungssysteme der EU und daher auch keine regelmäßig erhobenen Daten zur Versorgungslage.

Schon 1996 konstatierte die Europäische Kommission, dass gerade *Frühwarnsysteme* für Nahrungskrisen verbessert werden müssten.⁴¹ Darauf folgte die Initiative Food Security and Food Aid (Foodsec), die Anfälligkeitsanalysen leistet. Generell wird die Frühwarnung in der EU bislang von Systemen bestimmt, die eher auf Naturkatastrophen statt auf preisbedingte oder von Menschen verursachte Auslöser vorbereiten. Während der jüngsten regelmäßigen Bewertung humanitärer Hilfen wurde festgestellt, dass Frühwarnsysteme weiter auszubauen und als allgemeine Basis für humanitäre Hilfe zu nutzen seien. Vor allem soll es darum gehen, die räumliche Ausdehnung und Wirkung von Naturkatastrophen für die Versorgung künftig besser abzuschätzen.⁴²

Das bisherige System der *Notfall- und Krisenpläne* in der EU ist stark von Informationen über Schäden oder relevante Einsatzkompetenzen vor Ort geprägt. Zudem

40 Etwa für Afrika die Global Alliance for Action for Drought Resilience & Growth, gegründet 2012.

41 Europäische Kommission, »Verordnung (EG) Nr. 1292/96 des Rates vom 27. Juni 1996 über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit«, in: *Amtsblatt*, L 166 vom 5.7.1996.

42 European Commission, *Humanitarian Food Assistance*, Commission Staff Document, SEC (2010) 374 final, Brüssel, 31.3.2010.

wirken sich hier besondere Anforderungen an die EU-Haushaltsplanung aus: Für den Gesamtetat der Union müssen sehr langfristig, nämlich über sieben Jahre hinweg, Obergrenzen für Ausgaben definiert werden. Damit dürfen auch unerwartete Krisen im Allgemeinen nicht zu einer Budgeterhöhung führen. Allein aus Gründen der Budgetplanung versucht die EU daher Krisen schon im Vorfeld abzuschätzen. Hier hilft das Global Needs Assessment (GNA) für humanitäre Katastrophen. Als besondere Kategorie gelten die »vergesenen Krisen«, für die ein hoher Bedarf bei gleichzeitig geringer Aufmerksamkeit ausgemacht und für die ein besonderes Budget vorgehalten wird, etwa 2013 für den Kashmir-Konflikt in Indien.⁴³ Ein Teil dieser Abschätzungen erfolgt speziell für Nahrungskrisen. Hierfür sind begrenzte Budgetanpassungen möglich, doch dazu sind Informationen über Hilfeleistungen anderer Geber und zur Infrastruktur in den Empfängerländern notwendig. Dann erst lässt sich einschätzen, wie hoch die gesamten Hilfen überhaupt sind und wie diese vor Ort genutzt werden können. So wurden 2013 in einigen Ländern Nahrungshilfen eingespart (Sri Lanka, Palästinensische Gebiete), weil Hilfen anderer Geber als ausreichend angesehen wurden.⁴⁴

Berichtssysteme in den USA

In den USA sind die verschiedenen Informationstypen Monitoring, Frühwarnung und Notfallpläne stärker miteinander verzahnt als in der EU mit ihren vielen unterschiedlichen Systemen. So deckt das Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) gleichzeitig alle Dimensionen ab (Anhang 1).

Zur *Marktbeobachtung* werden in den USA mehrere Ansätze genutzt, die jeweils unterschiedliche Produkte berücksichtigen. Das FEWS NET informiert unter anderem über die reinen Markt- und Handelssituationen. Auch die *interne Versorgung* wird anders als in der EU regelmäßig beobachtet, und zwar durch das Food Security Measurement des US Department of Agri-

⁴³ European Community Humanitarian Office (ECHO), *ECHO Global Needs Assessment and Forgotten Crisis 2013* [Karte], <http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/gna_fca_2012_2013_map.pdf> (eingesehen am 20.2.2013).

⁴⁴ European Commission, *General Guidelines on Operational Priorities for Humanitarian Aid in 2013*, Commission Staff Working Document, SWD (2012) 405 final, Brüssel, 27.11.2012, S. 7.

culture (USDA).⁴⁵ Dabei werden aber eher Daten zur Programmteilnahme als zum physiologischen Bedarf erhoben.⁴⁶

Auch als *Frühwarnsystem* kann das FEWS NET funktionieren. Es unterscheidet sogar zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Abschätzungen und bezieht Wetterschätzungen unmittelbar mit ein. Das USDA prognostiziert in seinen Food Security Assessments zudem regelmäßig die mittelfristige Versorgungsentwicklung für 76 Länder über einen Zeitraum von zehn Jahren.

Für *explizite Notfall- und Krisenpläne* kann das FEWS NET ebenfalls dienen. Es bietet eine Bedarfsabschätzung für das jeweilige Erntejahr. Zusätzlich definiert ein Alertmechanismus, angelehnt an das IPC der FAO, laufend krisenverdächtige Situationen und liefert hierzu qualitative Analysen und Hintergründe.⁴⁷ Ein kalendarischer Ablaufplan trägt dazu bei, dass die Zeiträume der Hilfen für einzelne anfällige Länder geplant und eingehalten werden: Sobald die Krisenabschätzung erfolgt ist, werden kritische Pfade und Fristen festgelegt, um Nahrungshilfen vorausschauend terminieren zu können.⁴⁸

Abfederung von Krisen: Internationale und inländische Nahrungshilfen, Entwicklungspolitik und Katastrophenversorgung

Bei der Abfederung von Krisenfolgen sind mehrere Politikfelder gefragt, wie die Wirtschaftspolitik, die Agrarpolitik, humanitäre Hilfe oder Entwicklungshilfe (Übersicht 1, S. 9). In der EU und den USA werden diese unterschiedlich stark eingebunden und folgen auch anderen inneren Entscheidungslogiken und Prozessen.

⁴⁵ Etwa USDA, *Food Security Measurement* (verschiedene Jahrgänge), <www.fns.usda.gov/fsec/Measurement.htm> (eingesehen am 28.1.2014).

⁴⁶ Etwa USDA, *Data Access to the Current Population Survey Food Security Supplement (Used by USDA to Monitor Food Security)*, <www.ers.usda.gov/data-products/food-security-in-the-united-states.aspx#UYOVLHfc6s0> (eingesehen am 20.2.2013).

⁴⁷ Food Security and Nutrition Analysis Unit – Somalia/ Famine Early Warning Systems Network, *Somalia's Food Insecurity Eases but Acute Malnutrition Remains High*, Technical Release, Nairobi/Washington, D.C., 1.2.2013.

⁴⁸ Zum Beispiel für Malawi: Famine Early Warning Systems Network, *Malawi Food Security Outlook*, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Malawi_OL_August%20_Final.pdf> (eingesehen am 20.2.2013).

Die Genese insbesondere der Nahrungshilfen entwickelte sich ähnlich wie die ihnen zugrundeliegende Definition von Versorgungssicherheit (siehe das Kapitel »Was ist Versorgungssicherheit und wie erreicht man sie?«). So wurde im Laufe der Zeit die Vorstellung einer eher mengenmäßigen Nahrungshilfe (food aid) komplexer verstanden und durch die allgemeinere Bezeichnung Nahrungsunterstützung (food assistance) abgelöst.⁴⁹ Eine einheitliche Begriffsbestimmung aber fehlt bislang. Als aktuell umfassendste gilt die sogenannte Berliner Definition, nach der alle Maßnahmen zur kurz- und langfristigen Nahrungssicherung als Nahrungshilfe begriffen werden.⁵⁰

Auch Art, Umfang und generelle Stoßrichtung der faktisch geleisteten Hilfen haben sich fortwährend verändert: In den letzten vier Jahrzehnten verschob sich der Akzent hin zu eher monetären Hilfen und zu Hilfen, die mit anderen Hilfsleistungen im Alltagsgeschehen verbunden sind (food for work, school vouchers).⁵¹ Die fortlaufenden sogenannten Programmhilfen sind in den letzten 20 Jahren zugunsten akuter Nothilfen so weit gesunken, dass diese mittlerweile den Löwenanteil ausmachen.⁵² Auch die Auslöser haben sich von Naturkatastrophen in den 1980er Jahren hin zu sozial (Krieg, Verfolgung) und ökonomisch verursachten Krisen verschoben. Damit wuchsen die Probleme beim Nahrungszugang, anders als bei der Verfügbarkeit.⁵³

Sachspenden (In-kind-Hilfen) bergen das Risiko, über Verdrängung lokale Märkte zu zerstören und Versorgungsrisiken zu erhöhen. Außerdem bieten sie weniger Produktvielfalt. Gleichzeitig aber sind sie dann die einzige Option, wenn es vor Ort keinerlei Nahrungs-

reserven mehr gibt. Allerdings vergehen bei Sachhilfen vom Zeitpunkt der Lieferentscheidung bis zur Auslieferung oft mehrere Wochen, was in Krisensituationen zu lang sein kann. Oftmals werden diese Hilfen auch dazu genutzt, die Wirtschaft in den Geberländern zu stützen: So werden Logistikunternehmen dort zur Lieferung verpflichtet (tied aid). Auch können Sachspenden zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten verwendet werden, indem sie in Zielländern nicht verschenkt, sondern verkauft werden (monetization).

Mit *monetären Hilfen* (Cash-Hilfen) dagegen können Nahrungsmittel auf Märkten vor Ort oder in der Nachbarschaft gekauft werden, was diese Märkte unterstützt.⁵⁴ Zwar nimmt der Anteil monetärer Hilfen weltweit zu, beläuft sich aber immer noch nur auf die Hälfte aller Hilfen.⁵⁵

Institutionell ist die Nahrungshilfe zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungspolitik und Agrarpolitik angesiedelt. Das schlägt sich in widersprüchlichen Anforderungen und Hilfstraditionen der beteiligten Organisationen nieder. Auf Nahrungshilfe entfallen weltweit fast 30 Prozent humanitärer Hilfe (und damit der größte Anteil).⁵⁶ Als Teil der Entwicklungshilfe liegen Nahrungshilfen mit fast 50 Prozent aller Entwicklungshilfe noch darüber.⁵⁷ In entwicklungspolitischen Ansätzen muss oft von den strengen humanitären Prinzipien (Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit)⁵⁸ abgewichen werden. Häufig wird gegen das Prinzip der reinen Unabhängigkeit

49 Paul Harvey et al., *Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts. A Review of Current Thinking*, London, Juni 2010.

50 Panos Konandreas, *Promoting Agricultural Inputs under the Food Aid Convention to Increase Food Production in Emergency-prone Developing Countries*, Rom: FAO, Juni 2010, S. 21.

51 Lidia Cabral/John Howell/Geraldine Baudenville, *Aid to Agriculture, Rural Development and Food Security. Unpacking Aid Flows for Enhanced Transparency, Accountability and Aid Effectiveness*, Bonn: 2011 (Report of the Global Donor Platform for Rural Development Knowledge, Piece 2), S. 17ff; Philip Abbott, *Foreign Assistance and the Food Crisis of 2007–08*, Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Februar 2012 (Working Paper, 19/2012).

52 Abbott, *Foreign Assistance and the Food Crisis* [wie Fn. 51], S. 22, Tabelle 11.

53 Konandreas, *Promoting Agricultural Inputs* [wie Fn. 50], S. 11, Tabelle 2.1.

54 Erin C. Lentz/Simone Passarelli/Christopher B. Barrett, *The Timeliness and Cost-Effectiveness of the Local and Regional Procurement of Food Aid*, Ithaca, NY: Cornell University, 2011, <http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Lentz%20et%20al%20LRP%20time%20and%20cost%20Feb%202012.pdf> (eingesehen am 20.2.2013).

55 Harvey et al., *Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts* [wie Fn. 49], S. 11.

56 Ebd.

57 OECD, *StatExtracts*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?data_setcode=CRS1> (eingesehen am 20.2.2013).

58 Im Sinne der *Humanität* müssen alle Menschenleben gerettet werden und die Würde des Einzelnen ist zu wahren. *Neutralität* bedeutet, dass es zu keiner Parteinahme kommen und dass in politischen, rassischen, religiösen und ideologischen Konflikten keine Stellung bezogen werden darf. Hilfe erfolgt *unparteilich* und nicht nach Kriterien der Volks-, Rassen- oder Religionszugehörigkeit oder der politischen Anschauung. Die Hilfen müssen *unabhängig* von Strategien und Maßnahmen der Regierung geleistet werden. Vgl. Europäische Kommission, *Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans zum »Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe« – Verwirklichung einer wirksamen und grundsatzorientierten humanitären Hilfe der Europäischen Union*, KOM (2010) 722 endg., Brüssel, 8.12.2010.

Box 1

**Meilensteine internationaler Nahrungsmittelhilfe
(Gründung/Verabschiedung)**

<i>Startphase: Weltkriegserfahrung</i>	
1945	Food and Agriculture Organization (FAO) der VN
1954	Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (CSSD) der FAO
1963	Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP)
<i>Hauptphase: Ölpreiskrisen</i>	
1967	Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention, FAC)
1974	Committee on World Food Security (CFS) der FAO
1977	International Fund for Agricultural Development (IFAD) zur Finanzierung von Projekten besonders zur Produktionssteigerung
1979	International Emergency Food Reserve der FAO für Nahrungshilfen
1994	Agrarabkommen der WTO
<i>Renaissance: Neuere Preiskrisen</i>	
2008	High Level Task Force (HLTF) der VN zur globalen Ernährungssicherung: vernetztes Comprehensive Framework for Action
2009	G8-Gipfel zur Welternährung, Global Partnership for Agriculture and Food Security
2010	G20-Gipfel zu Agrarpreisschwankungen, Global Food Security Cluster des IASC
2012	Reform der Nahrungsmittelhilfekonvention, Global Alliance for Action for Drought Resilience & Growth

verstoßen, indem mit einzelnen Akteuren wie Regierung oder Opposition gleichermaßen vor Ort zusammengearbeitet wird, um überhaupt Hilfe leisten zu können. Bei humanitären Einsätzen in akuten Krisensituationen aber kann genau dies die Glaubwürdigkeit der Geber untergraben. Gerade in besonders kritischen und international ungeklärten Situationen sind unabhängige Geber oft die einzigen, die vom Krisenland noch die Erlaubnis zu helfen erhalten. Daher wird dieses Prinzip der Unabhängigkeit von Gebern humanitärer Hilfe sehr hoch gehalten.

Diese unterschiedlichen Prinzipien von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe erschweren die Vernetzung beider Bereiche. Dennoch ist sie nötig, wenn man von akuten Ad-hoc-Hilfen in Krisenzeiten zu längerfristigen Post-Krisen-Hilfen übergehen will.

Internationaler Rahmen

Versorgungspolitiken und vor allem Nahrungshilfen wurden auf internationaler Ebene ursprünglich mit Blick auf ihre Handelswirkung betrachtet, können sie doch die Verdrängung kommerzieller Konkurrenz nach sich ziehen und auf diese Weise zu erheblichen Marktverzerrungen führen. Daher findet man viele Querbezüge zwischen VN-Regelungen zur Entwicklung und der WTO, wo bis heute Nahrungshilfen kritische Verhandlungspunkte darstellen. Anders als bei den Berichtssystemen gibt es bei den Nahrungs- und Entwicklungshilfen rechtliche Vorgaben auf internationaler Ebene.

(1) Nahrungshilfen für Drittstaaten

Meist lösten reale Erfahrungen mit Knappheiten internationales Engagement aus, das zum Ziel hatte, Strukturen für Nahrungshilfen zu schaffen oder zu reformieren (Box 1). Ausgangspunkt für alle internationalen Regeln war das Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (CSSD) der FAO, das die in den 1950er Jahren übliche Form von In-kind-Hilfe, die sich aus nationalen Überschüssen speiste, eindämmen sollte. Entscheidendes Motiv war zu dieser Zeit vor allem die Bewahrung des internationalen Wettbewerbs.

International maßgeblich sind die Regeln der Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention, später Food Assistance Convention, FAC) und der WTO.

- ▶ In der FAC sind von Anfang an Mindestverpflichtungen der Geberstaaten definiert. Einklagbar sind diese Verpflichtungen allerdings nicht. Bis heute gab es fünf Reformen; seit Ende 2012 firmiert die FAC als Food Assistance Convention. Der neue Name drückt aus, dass sie nur mehr die reine Akuthilfe regelt.⁵⁹ Weitere Änderungen gegenüber dem alten Abkommen⁶⁰ sind die Empfehlungen, gebundene Hilfe (tied aid) weiter abzubauen, den Verkauf von Sachspenden (Monetarisierung) nur noch als Ausnahme zu nutzen, Informationspflichten und Partizipation zu stärken und monetäre Hilfen als Regelfall zu gewähren.
- ▶ Auf *WTO-Ebene* regelt das Agrarabkommen von 1994, dass Nahrungshilfen nicht die Verpflichtungen zum Abbau von Exportsubventionen unterlaufen sollen, um nicht die Weltmarktpreise zu drücken. Auch

⁵⁹ Vgl. die Website der FAC, <www.foodassistanceconvention.org/en/meetings/meetings_diary.aspx>.

⁶⁰ Ebd.

sollen sie keine kommerziellen Exporte zu den Empfängerländern verdrängen. In den nicht abgeschlossenen *Doha-Verhandlungen* sind gerade Nahrungshilfen stark umstritten: Ein Verhandlungsvorschlag zielte auf die Unterscheidung zwischen Nothilfen und anderen Hilfen ab. Demnach sollten Nothilfen in einer sogenannten Safe Box vor den ansonsten strikten WTO-Regeln geschützt werden, dann allerdings auch strenger als bisher Anmelde- und Auslösekriterien erfüllen sowie stärker bedarfsorientiert und ungebunden sein. Ähnlich wie bei der reformierten FAC wurden nachdrücklicher als bislang finanzielle Hilfen als Transferart empfohlen, die zudem nicht monetarisiert werden sollten.

Als intergouvernementale Initiativen sind die genannten Aktionen der G8 und G20 relevant, die sich in den jüngsten Preiskrisen ausdrücklich mit Agrarpreisschwankungen befassten: Nicht nur wurden die Foren AMIS und RRF eingerichtet, die dem Austausch dienen sollen. Darüber hinaus wurde eine stärkere Vernetzung aller weltweit beteiligten Foren angestoßen, wie zum Beispiel durch das Comprehensive Framework for Action. Gemeinsam mit dem WFP gründete die FAO als größte globale Durchführungsorganisation das Global Food Security Cluster. Es soll sämtliche wichtigen Organisationen und Aktivitäten wirkungsvoller koordinieren und auf diese Weise Hilfsleistungen verbessern.

(2) Verbindung kurzfristiger humanitärer Hilfe und langfristiger Entwicklungshilfe

Die Zwischenstellung von Nahrungshilfen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe macht es notwendig, die teilweise widersprüchlichen Prinzipien dieser Politiken auszubalancieren. Nach Auffassung der VN geht es darum, langfristige und kurzfristige Hilfen nebeneinander statt nacheinander einzusetzen.⁶¹ Entsprechende Grundsätze sind in der Idee des Linking Relief, Reconstruction and Development (LRRD) enthalten, wonach Verantwortlichkeiten und Übergaben definiert werden.⁶² Speziell für Nahrungshilfen gibt es eine vergleichbare Idee der High Level Task Force für Nahrungssicherheit, den sogenannten Twin Track Approach für akute Hilfen und Hilfen zur längerfristigen Widerstandsfähigkeit. Auch Resilienz

⁶¹ Harvey et al., *Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts* [wie Fn. 49], S. 23f.

⁶² Zur Übersicht vgl. Michaela Prokop/Petter Meirik/Manuel Carballo, *Linking Relief to Development*, Genf: International Centre for Migration and Health, 2000.

hat Eingang in verschiedene Strategien gefunden und bildete den Schwerpunkt des letzten Welthungerindex 2013. Sie wurde auch international angestoßen, gezielt für die Sahelregion mit der Global Alliance for Resilience (Alliance Globale pour l'Initiative Resilience, AGIR).⁶³

(3) Nahrungshilfen für die eigene Bevölkerung

Das in vielen Staaten verankerte Ziel, die Versorgung der eigenen Bevölkerung zu sichern, zieht häufig stark protektionistische Agrarmaßnahmen nach sich, die wiederum die Versorgung und den Handel anderer Staaten beeinträchtigen können. Dieser Tendenz sollen Regelungen der WTO entgegenwirken. So sind lediglich produktionsneutrale (Green Box) Subventionen gestattet, die im Gegensatz zur traditionellen Praxis eben nicht die Produktion erhöhen. Eine Ausnahme sind Zahlungen, die dem Aufbau von Versorgungsreserven dienen. Solche Zuwendungen sind nötig, um Anreize zu setzen, überhaupt Reserven zu bilden, sind aber der Höhe nach klar begrenzt. Auch die Verteilung an die heimische Versorgung muss zu Marktbedingungen stattfinden, damit sich keine Verdrängungseffekte für Marktverkäufe ergeben.⁶⁴ Bei der jüngsten WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2013 in Bali hätten Meinungsverschiedenheiten über diese Hilfen beinahe die gesamten Verhandlungen zum Scheitern gebracht: Indien forderte, dass der Reserveaufbau als unbegrenzt erlaubte Green-Box-Maßnahme der WTO zählen soll. Besonders die EU und die USA verurteilen die indische Haltung, denn sie unterlaufe die bereits beschlossene Subventionsbegrenzung. Schließlich konnte eine befristete Ausnahme unter der Bedingung vereinbart werden, dass die Reservebestände ausschließlich für die eigene Bevölkerung genutzt werden und die Vergabe zudem laufend kontrolliert wird.

Abfederung in der EU und den Mitgliedstaaten

Anders als bei den Berichtssystemen wirken bei den Maßnahmen, die bei und nach dem Eintritt von Versorgungsengpässen ergriffen werden, auch Akteure aus Politikfeldern mit, in denen die Mitgliedstaaten großen Spielraum besitzen.

⁶³ *Global Hunger Index 2013* [wie Fn. 12]; Global Alliance for Action for Drought Resilience & Growth [wie Fn. 12], <<http://globalallianceforaction.com/>> (eingesehen am 7.12.2013).

⁶⁴ WTO-Agrarabkommen, Anhang 2, Artikel 3 und 4.

Nahrungshilfen für Drittstaaten

Humanitäre Hilfe fällt unter die geteilte Kompetenz der EU und ist daher sowohl europäisch als auch in größerem Ausmaß mitgliedstaatlich definiert: Zwei Drittel der 500 Millionen Tonnen europäischer Nahrungshilfen 2011 gingen auf das Konto der Mitgliedstaaten.⁶⁵ Insgesamt liegen die EU und die Mitgliedstaaten damit auf dem zweiten Rang aller Geber zwischen den USA und Japan.⁶⁶ Bei den monetären Hilfen dagegen ist der Umfang aller Hilfen aus Europa mit knapp einer Milliarde Euro im Jahr 2011 fast genauso groß wie derjenige der USA. Auch bei diesen Hilfen sind in der EU die Mitgliedstaaten intensiv beteiligt, bestreiten aber hier nur noch die Hälfte. Der größte Teil der EU-Hilfen entfällt auf humanitäre Nahrungshilfe und nur ein kleiner Teil kommt der längerfristigen Entwicklungspolitik zugute. Bei den Mitgliedstaaten ist diese Dominanz humanitärer gegenüber entwicklungsmotivierter Nahrungshilfe nicht ganz so deutlich (Anhang 2).

(1) *Gemeinschaftliche EU-Ansätze.* Die Zwischenstellung zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklungshilfe und Agrarpolitik hatte zur Folge, dass sich die Kompetenzen in der EU immer wieder änderten. Die ersten, kurzfristigen Nahrungsmittelhilfsprogramme gehen zurück auf die 1960er Jahre, als die damaligen EG-Staaten allmählich von Nahrungsmittelhilfen durch die USA unabhängig wurden und sich vom Empfänger zum Geber entwickelten.⁶⁷

- ▶ Zu Beginn verfolgte die EG vor allem das Ziel, eigene Überschussprodukte wie Milch(pulver) und Getreide als Sachhilfen zu verwerten. Die gemeinschaftliche Kompetenz lag daher auch zunächst bei der Generaldirektion der Kommission für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Directorate-General of the European Commission on Agriculture and Rural Development, DG AGRI), und die Finanzierung wurde über agrarpolitische Mittel abgedeckt. Im Zuge der Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die zum stetigen Abbau der Überschüsse führten, gingen die Sachspenden zugunsten der monetären Hilfen zurück.

⁶⁵ WFP, *Food Aid Information System*, <www.wfp.org/fais/quantity-reporting>.

⁶⁶ Harvey et al., *Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts* [wie Fn. 49], S. 15.

⁶⁷ Alexander Gaus/Cynthia Mathys/Julia Steets, »Food Assistance Policy and Institutions in the United States and European Union«, in: Christopher B. Barrett/Andreas Binder/Julia Steets (Hg.), *Uniting on Food Assistance. The Case for Transatlantic Cooperation*, Abingdon 2012, S. 40ff.

- ▶ In den 1980er Jahren wurden Nahrungshilfen in die Entwicklungspolitik der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (Directorate-General of the European Commission on Development and Cooperation, DG DEVCO)⁶⁸ integriert. Seit 1992 sind die humanitär begründeten Nahrungsmittelhilfen ausgegliedert und fallen unter die Ägide der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Zivilschutz (Directorate-General of the European Commission on Humanitarian Aid and Civil Protection, DG ECHO). Die entwicklungspolitischen Hilfen blieben in der Verantwortung der DG DEVCO.
- ▶ Mit dem Lissabonner Vertrag von 2007 avancierte die humanitäre Hilfe nunmehr zu einem eigenständigen europäischen Politikfeld und wurde von der Entwicklungspolitik getrennt.⁶⁹ Deren Konzeption untersteht nun der Außen- und Sicherheitspolitik und damit dem neu gegründeten Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) beziehungsweise der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Durchführung obliegt weiterhin der DG ECHO. Die entwicklungspolitischen Hilfen lassen sich zusätzlich in geografische und thematische Programme aufteilen, wobei der EAD für Erstere und die DG DEVCO für Letztere verantwortlich ist. Was den neuen Budgetrahmen 2014–2020 betrifft, soll die Kohärenz zwischen geografischen und thematischen Maßnahmen durch eine gemeinsame Durchführungsverordnung erhöht werden. Darüber hinaus sollen besonders für unvorhersehbare Krisen mehr freizunehmende Mittel zur Verfügung stehen.⁷⁰

Verbindung kurzfristiger humanitärer Hilfe und langfristiger Entwicklungshilfe. Da humanitäre, entwicklungsbezogene und eher agrarbezogene Hilfen in der EU aus historischen Gründen institutionell klar getrennt sind und zudem oft unterschiedlichen Entscheidungsstrukturen folgten, ist das Zusammenspiel von Akut- und Entwicklungshilfe gerade in der EU eine besondere Herausforderung.⁷¹ Die Union betont seit Länge-

⁶⁸ Die Bezeichnungen DG DEVCO und EuropeAid werden oft synonym verwendet.

⁶⁹ Artikel 214 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu humanitären Hilfen; Artikel 179 AEUV zur Entwicklungspolitik.

⁷⁰ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Establishing Common Rules and Procedures for the Implementation of the Union's Instruments for External Action*, COM(2011) 842 final, 7.12.2011, <http://eeas.europa.eu/enp/pdf/docs/2011_prop_com_ext_instruments_en.pdf>.

⁷¹ Europäische Kommission, *Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung – Eine Bewertung*, KOM (2001) 153

rem, wie dringlich es sei, bei chronischen und damit langfristigen Versorgungsproblemen Nahrungshilfen stärker an Entwicklungsprogramme anzubinden.⁷² Die Kommission hebt überdies hervor, dass Nahrungshilfe in besonderem Maße als Modell dafür taugte, unterschiedliche Haushaltlinien situationsgerecht und flexibel einzusetzen. Nahrungshilfe solle je nach Bedarf als Akuthilfe oder als mittelfristige Aufbauhilfe verwendet werden können.⁷³ Durch ihre lange Tradition bei Partnerschaften mit Ländern, die immer wieder gleichzeitig unterschiedliche Krisen erleben (wie Mittelmeerpartnerländer oder afrikanische, karibische und pazifische Staaten), verfügt gerade die EU über große Erfahrung damit, kurzfristige Maßnahmen in längerfristige Kooperationen einzubetten.⁷⁴ Auch am regionalen Resilienzprogramm für die Sahelregion (AGIR), das auf unterschiedlichen Ebenen schnellere und nachhaltige Maßnahmen koordiniert, ist die EU aktiv beteiligt.

(2) *Nationale Nahrungshilfen an Drittstaaten* bilden den größten Anteil aller europäischen Hilfen (Anhang 2). Je nach Mitgliedstaat unterscheiden sie sich im Hinblick auf das Volumen (Großbritannien, Niederlande, Deutschland, Schweden sind die größten Geber), den Schwerpunkt (Schweden und tendenziell Großbritannien legen ihn auf humanitäre Hilfe, Deutschland und die Niederlande eher auf Entwicklungshilfe) und die Art der Transfers (Niederlande, Belgien und Irland gewähren eher finanzielle Hilfen, Deutschland, Frankreich und Spanien eher Sachspenden).⁷⁵ Humanitäre Nahrungshilfen werden von Mitgliedstaaten durch den Gemeinsamen Fonds für humanitäre Hilfe koordiniert. Hiernach werden Budgets für besonders bedürftige Staaten aufeinander abgestimmt, in denen große humanitäre Einsätze erfolgen, wie in Sudan und Somalia. Hauptgeber für diesen Fonds sind Großbritannien, Schweden und die Niederlande.⁷⁶ Die EU will die Koordinierung der Hilfen zwischen den Mitgliedstaaten

verbessern. Hierzu sieht sie vor, bestehende Informationssysteme des Katastrophenschutzes zu stärken.⁷⁷

Nahrungshilfen für die eigene Bevölkerung

Die Versorgung der eigenen Bevölkerung ist seit den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bis heute ein Hauptziel der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU.⁷⁸ Traditionell wurden dafür produktionssteigernde Maßnahmen eingesetzt. Daraus resultierende Überschüsse landeten dann lange Zeit auch als Sachspenden in externen Hilfen – insofern hatte das Ziel inländischer Versorgungssicherung unmittelbare Wirkung auf die Ausgestaltung externer Nahrungshilfen. Im Jahr 2010 wurden insgesamt fast 700 Millionen Euro als interne Hilfe geleistet (Anhang 3).

Das Nahrungsmittelhilfeprogramm der EU basiert seit 1987 auf Interventionsbeständen. Es handelte sich um Nahrungsmittel, die öffentlich aufgekauft worden waren, um die Einkommen der Landwirte zu stützen. Diese Überschussbestände wurden als interne In-kind-Hilfen genutzt.⁷⁹ Mit wachsender Marktorientierung der Agrarpolitik sanken die Interventionsbestände jedoch kontinuierlich, so dass mehr und mehr Nahrungsmittel für erforderliche Hilfsleistungen zugekauft wurden. Diese Käufe machen mittlerweile 90 Prozent aller Hilfen für die EU-Bevölkerung aus.⁸⁰ Auch die Ausgaben von maximal 500 Millionen Euro pro Jahr werden vollständig als Teil der GAP-Ausgaben finanziert. Zurzeit nehmen etwa 18 Millionen Menschen aus 20 Mitgliedstaaten an dem Programm teil. Die meisten dieser EU-Mittel entfallen auf Italien, Spanien, Polen und Frankreich (2013).

Je mehr sich der Versorgungsansatz weg von der Agrarpolitik entwickelte, umso mehr wurde hinterfragt, ob es überhaupt mit dem EU-Vertrag konform sei, mit Nahrungshilfen andere, etwa sozialpolitische

endg., Brüssel, 23.4.2001.

⁷² Europäische Kommission, *Humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich*, KOM (2010) 126 endg., Brüssel, 31.3.2010.

⁷³ Europäische Kommission, *Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung* [wie Fn. 71], S. 22.

⁷⁴ So integriert zum Beispiel das AKP-Cotonou-Abkommen ausdrücklich LRRD in den Artikeln 60, 72 und 72a sowie im Annex IV.

⁷⁵ Alexander Gaus, *Food Security: A Mapping of European Approaches*, Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi), März 2012; Harvey et al., *Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts* [wie Fn. 49], S. 15, 70f.

⁷⁶ Global Humanitarian Assistance, *Common Humanitarian Funds (CHF): Profile*, Wells (UK), März 2012.

⁷⁷ Council of the European Union, *Council Conclusions on an EU Policy Framework to Assist Developing Countries in Addressing Food Security Challenges*, 3011th Foreign Affairs Council Meeting, Brüssel, 10.5.2010.

⁷⁸ Artikel 33 1(e) AEUV.

⁷⁹ European Parliament, *European Parliament Resolution of 7 July 2011 on the Scheme for Food Distribution to the Most Deprived Persons in the Union*, 2013/C 33 E/21.

⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik; Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union.

Ziele zu verfolgen. Eine Klage zu diesem Punkt, die Deutschland, unterstützt von Schweden, 2011 gegen die Kommission anstrebte, bewirkte zunächst, dass nur noch die letzten geringen Überschussbestände als Teil der Agrarpolitik genutzt werden durften.⁸¹ Die Rechtsgrundlage für den ergänzenden Aufkauf wurde dann 2012 rückwirkend geliefert.⁸²

Ein Verordnungsvorschlag für einen allgemeinen Hilfsfonds ab 2014 sieht vor, neben Nahrungshilfen auch Kleiderhilfen und Maßnahmen gegen Kinderarmut und Obdachlosigkeit zu unterstützen. Der neue mehrjährige Finanzrahmen enthält zu diesem Zweck 2,5 Milliarden Euro für den Europäischen Sozialfonds, der durch nationale Mittel noch aufgestockt werden kann.⁸³ Einige Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien, Schweden, Dänemark) haben dagegen eine Subsidiaritätsrüge ausgesprochen. Sie sind der Auffassung, dass solche Hilfen im Sinne von Sozial- und Verteilungspolitik eher in die mitgliedstaatliche Kompetenz gehören.⁸⁴ Befürworter rechtfertigten die Hilfen dagegen mit den Argumenten der harmonischen Entwicklung und der strukturpolitischen Aufgabe jenseits der Strukturfonds.⁸⁵

Zusätzlich unterstützt die EU die Versorgung von Schulkindern durch zwei Schulprogramme, nach denen Schulen EU-Beihilfen beantragen können, um kostenfreie Milch beziehungsweise Obst und Gemüse anzubieten.⁸⁶

⁸¹ Europäischer Gerichtshof, *Urteil des Gerichts vom 13. April 2011 – Deutschland/Kommission*, Rechtssache T-576/08.

⁸² Verordnung (EU) Nr. 121/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Abgabe von Nahrungsmitteln an Bedürftige in der Union.

⁸³ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten von Armut betroffenen Personen, Brüssel, 24.10.2012, COM (2012) 617 final.

⁸⁴ Vgl. zum Beispiel Deutscher Bundestag, *Beschlussesempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales*, Drucksache 17/11882, 12.12.2012.

⁸⁵ Artikel 174 und 175 AEUV.

⁸⁶ Verordnung (EG) Nr. 657/2008 der Kommission vom 10. Juli 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Abgabe von Milch und bestimmten Milcherzeugnissen an Schüler in Schulen; Verordnung (EG) Nr. 288/2009 der Kommission vom 7. April 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Gewährung einer Gemeinschaftsbeihilfe für die Abgabe von Obst und Gemüse, verarbeitetem Obst und Gemüse sowie von Bananenerzeugnissen an Kinder in schulischen Einrichtungen im Rahmen

Versorgung im Katastrophenfall

Katastrophenschutz zählt zu den Politikfeldern nationaler Kompetenz, bei denen die EU aber nach Gemeinschaftsverfahren die EU-Mitglieder koordinierend unterstützt. Diese unterstützte Zusammenarbeit umfasst die Mitgliedstaaten und mittlerweile auch fünf weitere Staaten (Norwegen, Island, Liechtenstein, Kroatien, Makedonien). Nach den Anschlägen des 11. September 2001 wurde zudem der Krisenmechanismus für Zivilschutz geschaffen, der eine ständige Kontaktplattform bietet, um auch internationale Hilfesuche und Hilfefazilitäten zusammenzubringen. Hilfen werden durch das Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz und den Solidaritätsfonds gezahlt. Bisher wurden vor allem Hilfen in Form technischer Unterstützung oder in Gestalt von Einsatzpersonal geleistet. Seit 2001 waren von den 150 ausgerufenen Notfällen etwa 30 zwischen EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen (zum Beispiel die Brände in Rumänien und Portugal im Sommer 2010).

Erst mit dem Vertrag von Lissabon wurde Katastrophenschutz als Aufgabe in die EU-Verträge übernommen, wonach Kooperation und Prävention bis zur lokalen Ebene von der EU unterstützt werden sollen.⁸⁷ Die europäische Solidarität ist nunmehr verpflichtend und wird auf Gesuch eines Mitgliedstaats im Rat ausgelöst. Finanzielle Hilfen beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission.⁸⁸ Um vorausschauend gewappnet zu sein, bemüht man sich darum, das Monitoring und besonders die regelmäßige Bedrohungsanalyse zu verbessern. Anders als in Deutschland zählt der Agrar- und Ernährungssektor aber nicht zum Katalog der europäischen kritischen Infrastrukturen (EKI) wie Energie und Verkehr. Seit 2008 müssen die Mitgliedstaaten solche Infrastrukturen ermitteln und ausweisen, die ein Schadenspotential für Europa bergen. Die Europäische Kommission bietet grenzüberschreitende Koordinierung zum Beispiel für die Frühwarnung an.⁸⁹

Mitgliedstaatliche Katastrophenansätze zur Nahrungsversorgung sind zwar die entscheidenden in der EU,

eines Schulobstprogramms.

⁸⁷ Artikel 196, 222 und 122 AEUV.

⁸⁸ Europäische Kommission, *Hilfe und Katastrophenschutz*, Brüssel 2013 (Schriftenreihe »Die Europäische Union erklärt«), S. 15.

⁸⁹ »Richtlinie 2008/114/EG des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern«, in: *Amtsblatt*, L 345/75 vom 23.12.2008, Annex I.

sind aber in ihren Unterschieden bislang kaum bekannt. Daher wird in aktuellen Forschungsvorhaben versucht, eine entsprechende Bestandsaufnahme zu leisten.⁹⁰ In Deutschland liegt der Ursprung der Nahrungsvorsorge in der sicherheitspolitischen Bedrohungswahrnehmung des Kalten Kriegs. Mittlerweile aber dient sie als Sicherheitsnetz gegenüber allen potentiellen Krisenauslösern wie Witterungsprobleme und technische Störungen. Deutsche Notfallvorsorge setzt sich aus staatlicher Reservehaltung und privater Vorsorge zusammen. Bund und Länder koordinieren ihre Versorgungsdatenerfassung, um einen Überblick über die regionale Versorgungs- und Lagersituation zu erhalten. Im Krisenfall sind dann schnell die Lager zu identifizieren, die über relevante Versorgungsmengen verfügen. Technisch unterstützt wird diese Erfassung durch das Informationssystem Ernährungsnotfallvorsorge (IS-ENV).⁹¹ An der Versorgung mit Milch für den Notfall sind auch private Akteure beteiligt, denn hier wurden Abnahmeverträge mit Molkereien geschlossen. Der private Ansatz spielt in anderen Mitgliedstaaten wie Großbritannien eine weitaus größere Rolle.⁹² Öffentliche Reserven wie in Deutschland werden sonst noch von Ungarn und Tschechien vorgehalten. Bislang wurden diese Hilfen hierzulande noch nie benötigt. Zurzeit wird an einer Reform der deutschen Lagerhaltung gearbeitet, da der Bundesrechnungshof diese mehrfach als ineffizient bemängelt hat.⁹³ In Deutschland ist zudem anders als auf EU-Ebene der Ernährungssektor als nationale kritische Infrastruktur (KI) definiert, da er anfällig gegenüber äußeren Schadensereignissen wie Terrorismus, aber auch Wetterereignissen ist.⁹⁴

⁹⁰ Bundesministerium für Bildung und Forschung, *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge*, <www.neuenv.de/> (eingesehen am 30.4.2013).

⁹¹ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, *Ernährungswirtschaftsmeldevorordnung*, <www.ble.de/DE/01_Markt/11_Ernaehrungsvorsorge/03_EWMV/EWMV_node.html> (eingesehen am 12.6.2012).

⁹² Department for Environment, Food and Rural Affairs, *UK Food Security Assessment: Our Approach*, London, August 2009.

⁹³ Jan Grossarth, »Erbsen und Linsen als Staatsgeheimnis: 800 000 Tonnen Lebensmittel für den Katastrophenfall. Kritik vom Rechnungshof«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.7.2012, S. 14.

⁹⁴ Bundesministerium des Innern, *Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie)*, Berlin 2009.

Abfederung in den USA

Nahrungshilfen für Drittstaaten

Die USA sind mit 2 Milliarden Tonnen an Nahrungshilfen (2011) weltweit die größten Geber.⁹⁵ Monetär ausgedrückt allerdings liegen sie mit knapp 1,5 Milliarden Euro nur wenig über den europäischen Hilfen (Übersicht 3, S. 25). Ähnlich wie in der EU leisten sie den Großteil als humanitäre Hilfe (Anhang 2). In den USA haben die humanitär begründeten Nahrungshilfen ein etwas kleineres Übergewicht gegenüber entwicklungspolitischen Hilfen als in der EU (Übersicht 3, S. 25).

Bis heute und viel deutlicher als in der EU steht die Unterstützung des heimischen Agrarsektors im Mittelpunkt der Nahrungshilfen der Vereinigten Staaten. Die nach dieser Prämisse erfolgte Ausgestaltung wurde als ineffektiv, zu langsam und sogar kontraproduktiv kritisiert: Die meisten US-Hilfen waren In-kind-Hilfen und zudem oft gebunden (tied), was bedeutete, dass für sie die Nutzung amerikanischer Transport- und Logistikunternehmen vorgeschrieben war. Auch konnten Entwicklungsorganisationen ihr Budget über den Verkauf der In-kind-Hilfen erwirtschaften (monetization). Für diese Monetarisierung war ein Mindestanteil aller Hilfsmengen bestimmt. Hiervon konnte in Ausnahmesituationen abgewichen werden, um spontan mehr Hilfe in Krisensituationen leisten zu können. Inzwischen übersteigen diese Krisenhilfen die anderen Hilfen um ein Vielfaches. Die transferierten Mengen werden meist aus staatlichen Beständen bezogen.

Die gesetzgeberischen Grundlagen verteilen sich auf das Landwirtschaftsministerium (USDA), das die jeweils fünf Jahre gültigen agrarpolitischen Farm Bills erlässt, und die Entwicklungsbehörde (USAID) mit dem entwicklungspolitischen Foreign Assistance Act (Anhang 2).⁹⁶ Das amerikanische Landwirtschaftsministerium hat hier mehr Kompetenzen in der Gesetzgebung als die landwirtschaftlichen Behörden der EU in ihrem Bereich. Der wertmäßig größte Anteil der Hilfen, nämlich mehr als die Hälfte, wird gemäß dem Food for Peace Act, Titel II (Emergency and Development Assistance) gewährt.

Mittlerweile sind erste Reformschritte erkennbar, mit denen die häufig kritisierten Punkte zumindest

⁹⁵ WFP, *Food Aid Information System*, <www.wfp.org/fais/quantity-reporting>.

⁹⁶ Detaillierte Übersicht involvierter Akteure bei Gaus/Mathys/Steets, »Food Assistance Policy and Institutions in the US and the EU« [wie Fn. 67], S. 37ff.

angegangen werden.⁹⁷ So sind seit der letzten Farm Bill von 2008 immerhin begrenzte Cash-Hilfen in Höhe von maximal 46 Millionen Euro möglich. Dies entspricht aber nach wie vor nur einem Bruchteil (3 Prozent) aller US-Hilfen.

Die neueste Budgetentscheidung für Nahrungshilfen ab 2014 geht noch weiter und schafft den Verkauf der Hilfen (monetization) für die Finanzierung von Entwicklungshilfen ab. Zudem werden Cash-Transfers noch weiter ausgebaut, bis zu maximal 45 Prozent, da für In-kind-Hilfen nach wie vor ein Mindestanteil von 55 Prozent aller Hilfen vorgesehen ist.⁹⁸

Verbindung kurzfristiger humanitärer Hilfe und längerfristiger Entwicklungshilfe. Die USA verfolgen solche Ansätze weniger explizit als die EU, haben aber dennoch eine lange Tradition in der Vernetzung:⁹⁹ So wurde das Zusammenspiel von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe bereits in den 1970er Jahren von offizieller Seite als konfus und reformbedürftig beschrieben.¹⁰⁰ Im Zuge mehrerer Reformen wurden bis 2008 klare Leitlinien formuliert, die bis zur konkreten behördlichen Umsetzung für die verschiedenen Elemente der Krisen- und Entwicklungshilfe reichen. Darüber hinaus wurde mit dem Office of the State Coordinator for Reconstruction and Stabilization eine Behörde geschaffen, die gerade auf Situationen nach Konflikten vorbereiten soll.¹⁰¹ Die USA nahmen die Versorgungskrise des Jahres 2012 in der Sahelregion zum Anlass, ein Resilienzprogramm (Building Resilience to Recurrent Crisis) aufzulegen, das kurz- und längerfristige Maßnahmen der Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe verknüpfen soll. Auch eine stärkere Koordinierung der beteiligten Akteure ist vorgesehen.

Nahrungshilfen für die eigene Bevölkerung

Die USA haben deutlich umfangreichere Programme in Form von Nahrungshilfen oder Nahrungsmittelunterstützung für die eigene Bevölkerung als die EU: Im Jahr 2011 wurden hierfür fast 80 Milliarden Euro

ausgegeben, zehn Mal so viel wie in der Europäischen Union. Die Zahl der Empfänger von Leistungen aus allen Programmen ist mit über 100 Millionen mehr als doppelt so hoch wie in der Union.¹⁰²

Wie in der EU auch hatten viele dieser Maßnahmen ursprünglich einen klaren internen agrarpolitischen Bezug, und die betreffenden Nahrungsmittel stammten aus Überschüssen. Für die beiden umfangreichsten Programme ist das USDA federführend (Anhang 3):

- ▶ Das Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP) wirkt als Cash-Hilfe über Nahrungsmittelmarken oder -gutscheine (food stamps, food vouchers). Diese können nur in bestimmten zugelassenen Supermärkten oder auch Gaststätten eingelöst werden. Das Bundesprogramm wird durch Programme der Bundesstaaten ergänzt. Begünstigt sind diejenigen, deren Einkommen unterhalb definierter Armutsschwellen liegt.¹⁰³ Die Teilnahmezahlen schwanken, allerdings ist ein Trend nach oben zu verzeichnen. In den letzten zwanzig Jahren ist die Beteiligtezahl drastisch gestiegen: Während in den 1990er Jahren noch 16 Millionen Menschen Gutscheine bekamen, waren es 2011 bereits 45 Millionen, also fast das Dreifache. Damit erhalten nahezu 15 Prozent aller Amerikaner diese Essensmarken.¹⁰⁴
- ▶ Das Schulprogramm ermöglicht kostenfreies Frühstück und Mittagessen in der Schule. Hierfür erhalten Schulen sowohl Subventionen für den Einkauf als auch unmittelbare In-kind-Hilfen. Der Anteil des völlig kostenfrei ausgegebenen Essens an den Schulanahrungshilfen wächst. Lag er in den 1960er Jahren noch bei 15 Prozent, ist er bis 2011 auf fast 70 Prozent gestiegen.¹⁰⁵

Lange fiel das SNAP unter die Farm Bill, wurde aber für die Reformen ab 2014 ausgegliedert. Seit Jahren steht es in der Kritik, da es ineffizient und korruptionsanfällig sei. Im Jahre 2013 wurde hart über einschneidende Kürzungen verhandelt. Zunächst war von insgesamt 30 Milliarden Euro Einsparungen in den fol-

⁹⁷ OECD, *The United States: Peer Review of Development Co-operation*, Paris 2011.

⁹⁸ USAID, *The Future of Food Assistance: US Food Aid Reform*, Fact Sheet, Washington, D.C., 2013.

⁹⁹ Kai Koddenbrock, »The Will to Bridge? European Commission and U.S. Approaches to Linking Relief, Rehabilitation and Development«, in: Julia Steets/Daniel S. Hamilton (Hg.), *Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation*, Washington, D.C./Berlin, 2009, S. 117–143.

¹⁰⁰ Ebd., S. 130.

¹⁰¹ Ebd., S. 133.

¹⁰² In dieser Zahl sind Mehrfachbeteiligungen an unterschiedlichen Programmen berücksichtigt.

¹⁰³ 2013 lag die Armutsschwelle für Alleinstehende bei 958 US-Dollar im Monat. Vgl. USDA, *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*, <www.fns.usda.gov/snap/applicant_recipients/eligibility.htm> (eingesehen am 2.8.2012).

¹⁰⁴ USDA, *Building a Healthy America* [wie Fn. 23], S. 4.

¹⁰⁵ USDA, *National School Lunch and Breakfast Program: Participation and Lunches Served*, <www.fns.usda.gov/pd/slsummar.htm>; USDA, *School Breakfast Program Participation and Meals Served*, <www.fns.usda.gov/pd/sbsummar.htm>.

genden zehn Jahren die Rede, schließlich einigte man sich auf 6 Milliarden Euro. Bereits vor Abschluss dieser Verhandlungen wurden die Mittel zum Jahresende 2013 reduziert, was für einen Vier-Personen-Haushalt fast zehn Prozent weniger Hilfen bedeutet.¹⁰⁶ Auch die technische Störanfälligkeit des Systems wird oft bemängelt. Die Bedürftigen werden beim normalen Einkaufsvorgang mit Hilfe eines Scanners erfasst. Im Herbst 2013 führte ein Systemausfall in siebzehn Bundesstaaten dazu, dass mehrere Millionen Menschen ihre Nahrungsmittel nicht erhalten konnten.¹⁰⁷

Versorgung im Katastrophenfall

Infolge der Anschläge des 11. September 2001 wurde der US-amerikanische Agrar- und Ernährungssektor (wie auch der deutsche) als kritischer Sektor definiert, der gegen äußere Angriffe zu schützen sei.¹⁰⁸ In Krisen jedweder Ursache aber, also auch bei Großwetterereignissen, basiert die Notversorgung auf einer länger zurückreichenden Tradition. Sie gründet auf der Erfahrung, dünnbesiedelte und abgelegene Regionen im Krisenfall schlecht versorgen zu können. Gesetzesgrundlage ist das Emergency Food Assistance Program (TEFAP), welches Nahrungsmittel an Notunterkünfte leitet.¹⁰⁹ Oftmals werden aber auch besondere Krisen-Gutscheine aus dem SNAP genutzt.¹¹⁰ Wenn während einer Krise lokale Bestände etwa in Schulen ausgeschöpft sind, wird auf regionale Vorräte und Bundesbestände zurückgegriffen. Unterschieden wird zwischen Katastrophe und Notfall: Den nur vage als »drastischer« definierten Katastrophenfall kann nur der Präsident ausrufen, den Notfall dagegen auch das USDA. In beiden Fällen leitet danach das USDA die Versorgung ein.¹¹¹ Insbesondere nach dem Hurrikan Katrina im Jahr 2005 wurde die Kompetenzregelung

bis auf die lokale Ebene herunter verbessert. Die jüngsten Ereignisse, die eine solche Krisenversorgung auslösten, waren der Hurrikan Sandy um die Jahreswende 2012/13 an der Ostküste sowie die Tornado-Serie im Mai 2013 im Mittleren Westen und Süden der USA.

Zu einem überregionalen Koordinierungsmechanismus haben sich sieben Bundesstaaten (New York, Pennsylvania, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Colorado und Kalifornien) im Rapid Food Response System verpflichtet. Im Falle einer Katastrophe oder Notsituation werden sie ihre Bestände bundesweit zur Verfügung stellen.¹¹²

106 »47M Americans Hit by Food Stamp Cuts Starting Today. The Cutbacks Amount to the Loss of 21 Meals per Month for a Family of Four«, *USA today*, 4.11.2013, <www.usatoday.com/story/news/nation/2013/11/01/food-stamps-snap-cuts-farm-bill/3346341/> (eingesehen am 12.12.2013).

107 Constanze Kurz, »Aus dem Maschinenraum: Bei Softwarefehlern droht die Hungersnot«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.10.2013.

108 Department of Homeland Security (DHS), *Executive Order 13228 – Establishing the Office of Homeland Security and the Homeland Security Council*, Federal Register, Vol. 66, No. 196, 8.10.2001, S. 51812–51817.

109 USDA, Food and Nutrition Service (FNS), *USDA Foods Program Disaster Manual*, Washington, D.C., April 2011.

110 Ebd., S. 12ff.

111 USDA-FNS, *USDA Foods Program Disaster Manual* [wie Fn. 109].

112 Ebd., S. 12.

Mehr Miteinander: Verbesserungspotential und Spielräume

Synopse: Unterschiede der Versorgungspolitiken

Sowohl die EU als auch die USA entwickelten ihre Versorgungsansätze von einem eher statischen hin zu einem dynamischeren Verständnis von Versorgungssicherheit. Auch haben beide Akteure ihre Versorgungspolitiken immer stärker an internationalen Leitlinien ausgerichtet. Trotz dieser Tendenz hin zu mehr Vereinheitlichung bleiben aber auch historisch gewachsene Differenzen. Diese sind bei der Vorsorge allgemein geringer als bei der Abfederung.

(1) Vorsorge durch Monitoring: EU bedarfsorientiert, USA krisenorientiert

Die EU legt ihren Schwerpunkt auf die Bedarfserfassung, denn die Starrheit des EU-Haushalts macht eine vorausschauende Hilfsplanung schon aus Gründen der Budgetplanung nötig. Die USA dagegen verfolgen einen integrierten Ansatz, der alle Aspekte von Marktbeobachtung, Frühwarnung und Notfallplanung gleichzeitig abdecken kann. Insgesamt setzen sie stärker als die EU auf Krisenpläne, die auch politische Ablaufschemata für den Krisenfall enthalten.

(2) Abfederung von Krisen: EU nutzt effizientere Hilfen, USA verfolgt immer noch agrarpolitische Ziele

In den USA ebenso wie in der EU basiert Nahrungshilfe ursprünglich auf einer Agrarpolitik, die traditionell vor allem zum Ziel hatte, die eigene Bevölkerung zu versorgen. Dazu dienten produktionssteigernde Maßnahmen, die beidseits des Atlantiks Überschüsse zur Folge hatten. Das wirkte sich auch auf die Nahrungshilfe aus, die zunächst bei beiden Akteuren aus ineffektiven und oft kontraproduktiven In-kind-Hilfen aus diesen Überschüssen bestand. Die Entwicklung weg von diesen Hilfen, worauf auch internationale Organisationen wie FAC und WTO immer wieder gedrängt hatten, vollzogen beide Akteure unterschied-

lich schnell und mit jeweils anderen Schwerpunkten (Übersicht 2 und 3):

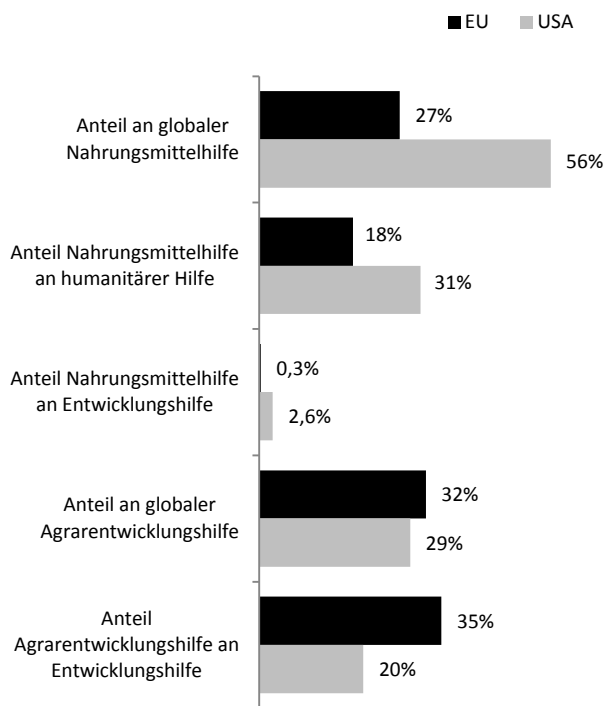
Die EU leistet weltweit deutlich weniger Nahrungshilfen als die USA, liegt aber dafür bei längerfristiger Agrarhilfe vorn. Außerdem besitzt der Agrarsektor in den europäischen Entwicklungsprogrammen mehr Bedeutung als in den amerikanischen. Bei den humanitären Hilfen ist der Anteil der Nahrungshilfen in der EU größer als bei deren Entwicklungshilfe. Auch im Vergleich zu den USA liegt der Anteil der humanitären Nahrungshilfen höher. Mit den »vergessenen Krisen« hat die EU bewusst einen Ansatz gewählt, gerade solche Problemlagen zu berücksichtigen, die von anderen Gebern oder der Öffentlichkeit vernachlässigt werden, und sich entschieden, hierfür Mittel vorzuhalten. In der jüngsten Sahelkrise 2012 wurde die EU denn auch für ihre schnelle Reaktion auf die Frühwarnungen gelobt.

Bei der Ausgestaltung der Hilfen gegenüber Drittstaaten rückte die EU schneller als die USA von Sachleistungen ab, so dass nunmehr monetäre Hilfen dominieren (Übersicht 3). Auch bei inländischen Versorgungsschwierigkeiten gewährt die EU inzwischen vor allem finanzielle Hilfen, allerdings in weitaus geringerem Ausmaß als die USA. Bei der Versorgung im Katastrophenfall hat die EU den Agrarsektor allerdings nicht als kritische Infrastruktur definiert. Dies haben nur einzelne Mitgliedstaaten wie Deutschland getan. Deshalb gibt es keine europäisch unterstützte Koordinierung, zum Beispiel für die grenzüberschreitende Frühwarnung.

Die USA leisten im Unterschied zur EU nach wie vor nahezu vollständig In-kind-Hilfen und nutzen auch ansonsten solche Formen, die in den internationalen Leitlinien der FAC als ineffektiv und kontraproduktiv kritisiert werden: gebundene Hilfen (tied), die zudem zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten verkauft werden können (monetization). Allerdings haben die USA erste, begrenzte Reformschritte in Richtung internationaler und europäischer Ausgestaltung in die Wege geleitet.¹¹³

¹¹³ Gaus/Mathys/Steets, »Food Assistance Policy and Institutions in the US and EU« [wie Fn. 67], S. 30.

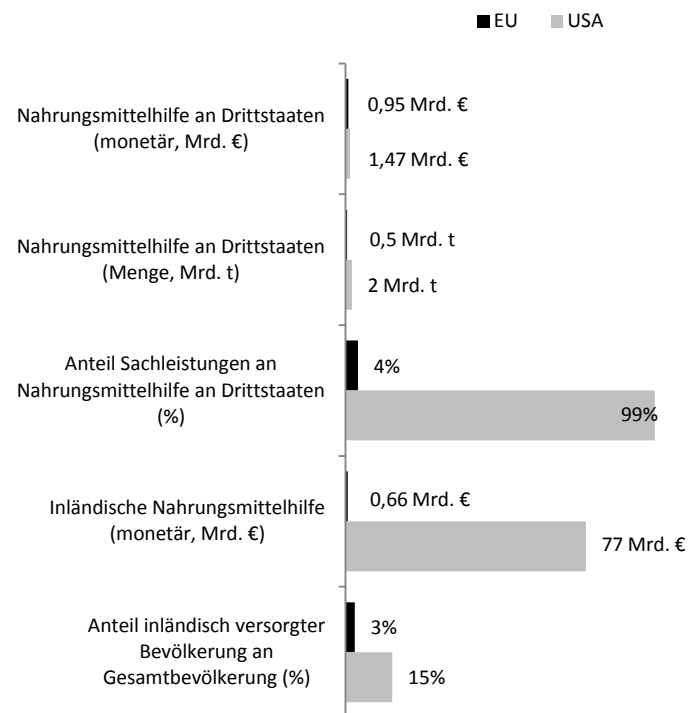
Übersicht 2
Prioritätensetzung im transatlantischen Vergleich
(2011, EU inklusive Mitgliedstaaten)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von OECD, *DAC Statistics*; OECD, *Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS)*, <<http://stats.oecd.org/qwids/>>; WFP, *Food Aid Information System (FAIS)*, <<http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting>>.

Der Umfang inländischer Hilfen in den USA übersteigt den der europäischen bei weitem: Die Ausgaben sind hundertmal, die Empfängerzahlen dreimal so groß. Für inländische Hilfen wenden die USA den Großteil aller agrarpolitischen Zahlungen auf, während in der EU nur ein Prozent aller Agrargelder in EU-Nahrungshilfen gehen. Der große Bedarf erklärt sich aus der inneramerikanischen Politik: Die Hilfen federn das schwache amerikanische Sozialsystem ab, während die EU-Mitglieder ihre nationalen Sozialpolitiken einsetzen können. Das System des US-Katastrophenschutzes nutzt für die Nahrungsversorgung die Koordination zwischen (zumindest einigen) US-Bundesstaaten. Anders als in der EU (mit Ausnahme Deutschlands) aber wird der Nahrungssektor durchweg als relevante kritische Infrastruktur angesehen und genießt deshalb hohe Aufmerksamkeit. Sehr positiv ist die jüngste,

Übersicht 3
Internationale und inländische Hilfen im transatlantischen Vergleich (2011, EU inklusive Mitgliedstaaten)



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von OECD, *Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS)*, <<http://stats.oecd.org/qwids/>>; WFP, *Food Aid Information System (FAIS)*, <<http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting>>.

2012 angestoßene Ausrichtung der USA an Resilienz zu bewerten. Sie kann einen umfassenden Ansatz bieten, der über Vorsorge und Management hinausgeht, und für eine bessere Zusammenarbeit der Akteure aus den Feldern Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe sorgen.

EU und USA haben zum Teil recht unterschiedliche Zielländer im Blick, vor allem für ihre landwirtschaftlichen Entwicklungshilfen (Übersicht 4, S. 26). Diese Hilfen gewährt die EU in erster Linie solchen Staaten, mit denen sie engen politischen Kontakt in verschiedenen EU-Kontexten unterhält, also vorrangig Nachbarschafts- und Beitrittsstaaten. Die USA dagegen unterstützen eher Krisen- und Konfliktstaaten, in denen sie ohnehin sicherheitspolitisch aktiv sind. Bei Nahrungshilfen sind die Unterschiede geringer, auch weil es internationale Regelungen gibt, ab wann Krisenhilfen

ausgelöst werden. Beide Akteure konzentrieren sich auf afrikanische Staaten, insgesamt sind nur vier Zielländer identisch (in Übersicht 4 grau unterlegt).

Übersicht 4
Zielländer für EU- und US-Hilfen (Top 5, 2011)

	Landwirtschaftliche Entwicklungshilfe	Nahrungshilfen
EU	Türkei	Äthiopien
	Vietnam	Somalia
	Ägypten	Kenia
	Kenia	Pakistan
	Marokko	Sudan
USA	Afghanistan	Südsudan
	Marokko	Äthiopien
	Mali	Kenia
	Ghana	Pakistan
	Armenien	Afghanistan

Quelle: Eigene Ableitung auf der Grundlage von OECD, *Query Wizard for International Development Statistics (QWIDS)*, <<http://stats.oecd.org/qwids/>>.

Verbesserungspotential: wo genau?

Unterschiede bei den Versorgungsansätzen müssen nicht per se Nachteile mit sich bringen. Gerade zwischen EU und USA aber, die über ihre starke Position auf Agrarmärkten und als große Geber die weltweite Versorgungssituation beeinflussen, können solche Unterschiede die Wirksamkeit des Kampfes gegen Nahrungskrisen beeinträchtigen.

(1) Vorsorge durch Monitoring: Abstimmung macht Reaktionen bedarfsgerechter und schneller

Prioritätensetzung bei begrenzten Ressourcen. Unterschiedliche Ansätze des Monitoring und der Frühwarnung bergen das Risiko, dass die jeweiligen Bedarfsdiagnosen voneinander abweichen. Deshalb besteht die Gefahr, dass widersprüchliche Entscheidungen über Hilfseinsätze getroffen und Hilfen daher nicht gebündelt werden. Als etwa FAO, OCHA und WFP im Jahre 2010 jeweils für sich hilfebedürftige Länder zu identifizieren versuchten, waren sie sich nicht einmal über die Hälfte aller begutachteten Länder einig.¹¹⁴ Auch EU

¹¹⁴ FAO, *High and Volatile Food Prices. FAO Support to Country Level Contingency Planning*, New York 2012, S. 21, <www.fao.org/>

und USA sind nicht einer Meinung darüber, welche Länder am dringendsten Hilfen benötigen (Übersicht 4). Diese Differenzen sind aus unterschiedlichen historischen, geografischen oder politischen Beziehungen entstanden. Es fehlt eine abgestimmte problemorientierte Ausrichtung an den tatsächlich bedürftigsten oder ärmsten Ländern.¹¹⁵ Besonders für die Sahelkrise 2012 wurde festgestellt, dass unvereinbare Aussagen zum Ausmaß der Krise die Geberländer verwirrten und Hilfen verzögerten.¹¹⁶

Schnellere Reaktionen bei unerwarteten Krisen. Schon länger bilden plötzlich erforderlich werdende Nothilfen die wichtigste Form aller Nahrungshilfen. Sie machten im Jahr 2009 fast 90 Prozent aller Hilfen aus.¹¹⁷ Und das Risiko plötzlicher Versorgungskrisen wird sich noch vergrößern: Da die Nachfrage nach Nahrungsmitteln rascher wächst als das Angebot, schmelzen die Weltreserven zusammen. Kommt es dann zu Ernteausfällen, etwa durch Großwetterereignisse, schnellen die Preise hoch. 2008 und 2011 sahen sich viele Länder unvorbereitet mit einer Versorgungskrise konfrontiert. Wohl hatte es schon im Sommer 2010 wegen der Dürre in Ostafrika erste Warnungen vor Hunger gegeben. Doch die Staatengemeinschaft einschließlich EU und USA als größte Geber reagierte erst ein Jahr später, obwohl die Politik bekundet hatte, sie wolle Initiativen zur verbesserten Koordinierung starten. Die fehlende Abstimmung hatte zur Folge, dass schätzungsweise 10 Millionen Menschen hungerten und 100 000 Menschen hungers starben.¹¹⁸

(2) Abfederung von Krisen: Abstimmung unterstützt ein globales Modell effektiver Hilfen

Umsetzung internationaler Empfehlungen für Hilfen. Die FAC als ausgewiesene Organisation für die Regelung von Nahrungshilfen empfiehlt seit Jahrzehnten monetäre, ungebundene und nicht-monetarisierte Hilfen, weil sie effektiv und nicht kontraproduktiv sind. Solange es aber keine transatlantisch-gemeinschaftliche Orientie-

docrep/015/i2688e/i2688e00.pdf> (eingesehen am 13.8.2012).

¹¹⁵ William Easterly/Tobias Pfütze, *Where Does the Money Go? Best and Worse Practices in Foreign Aid*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2007, S. 16.

¹¹⁶ Oxfam, *Learning the Lessons? Assessing the Response to the 2012 Food Crisis in the Sahel to Build Resilience for the Future*, Cowley (UK), 16.4.2013 (Briefing Paper, 168), S. 17.

¹¹⁷ WFP, *Food Aid Information System*, <www.wfp.org/fais/quantity-reporting/>.

¹¹⁸ Oxfam/Save the Children, *A Dangerous Delay* [wie Fn. 9].

zung an diesen Leitideen gibt, werden vor Ort nach wie vor kontraproduktive Effekte entstehen, weil die US-Hilfen diesen Leitlinien entgegenstehen. Die Hilfen der USA beeinträchtigen auch diejenigen anderer Geber wie der EU, etwa wenn lokale Märkte zusammenbrechen, weil Sachhilfen die Erzeugung vor Ort verdrängen. In diesem Fall kann die EU keine Nahrungshilfen mehr mit ihren monetären Hilfen aufkaufen. Und auch längerfristig kann sich die Ernährungssituation durch dauerhafte Schwächung des Agrarsektors verschlechtern, so dass wiederum mehr Hilfen nötig werden können.

Modellvorgabe für aufstrebende Geberländer. Noch dominieren EU und USA bei Agrarentwicklungsprogrammen und vor allem als Geber von Nahrungshilfen. Andere Akteure aber werden wichtiger: So erreicht China in manchen Jahren schon die Hälfte des europäischen Hilfsvolumens. Je mehr sich die großen Geber EU und USA gemeinsam nach internationalen Empfehlungen richten, desto größer ist die Chance, dass auch neue Geberländer diesem Beispiel folgen und sich die empfohlene Form an Hilfen weltweit durchsetzt.

Mehr Miteinander durch Harmonisierung oder durch Arbeitsteilung?

Es gibt zwei grundsätzliche Möglichkeiten, mit den festgestellten Unterschieden umzugehen. Entweder man beseitigt sie, indem man die Versorgungsansätze transatlantisch harmonisiert, oder aber man nutzt sie bewusst komplementär in ihren jeweiligen Stärken.¹¹⁹ Unabhängig davon, wie mit den derzeitigen Differenzen verfahren wird, besteht darüber hinaus allgemeiner Reformbedarf bei der Vorsorge vor und Abfederung von Krisen. Hier sollten sich beide Akteure engagieren.

(1) Vorsorge durch Monitoring

Harmonisierung durch Einbindung in internationale Initiativen. Die Initiativen, welche die G20 und das Global Food Security Cluster der FAO für eine bessere Koordination gestartet haben, sollten von den großen Akteuren EU und USA unterstützt werden. Sie könnten ihre jeweiligen Stärken einbringen: Die USA könnten vor allem ihre Kompetenz bei integrierten Beobachtungssystemen zur Verfügung stellen. Die EU wieder-

rum könnte ihre Erfahrungen bei der Koordinierung vieler dezentraler Informationen auf Mitgliedstaaten-Ebene nutzbar machen, die auf zentraler Ebene (etwa bei Eurostat) zusammengeführt werden. Ziel könnte ein übergeordnetes System sein, das beiden Akteuren und darüber hinaus auch der Staatengemeinschaft zugute käme.

Arbeitsteilung durch Engagement in unterschiedlichen Informationsphasen. Die unterschiedlichen Schwerpunkte von EU und USA könnten auch planvoll genutzt werden, indem man die jeweiligen Maßnahmen während einer Krisenvorbereitung nacheinander einsetzt.¹²⁰ Angesichts begrenzter Ressourcen, schrumpfender Hilfsvolumina und künftig womöglich häufiger auftretender unerwarteter Krisen ließe sich auf diese Weise die Effizienz steigern: Die verlässliche Bedarfsermittlung durch die EU etwa wäre zu Beginn hilfreich, wenn gezielt Hilfsmengen für die anfälligsten Länder festgelegt werden sollen. Die amerikanischen integrierten Ansätze der Krisenplanung dagegen entfalten ihre Wirkung vor allem während der Krise selbst, wenn es um geeignete Zeitabläufe und zu beteiligende Akteure geht. Eine übergeordnete internationale Instanz wie die FAO sollte einen solchen Prozess abstimmen sowie EU und USA einbinden.

Verbesserte Gewinnung von Informationen zu Beständen und nationaler Versorgung. Bei allen existierenden Informationssystemen ist zu bemängeln, dass Reserven nur als Restgröße geschätzt werden, da die relevanten privaten Akteure, wie Export- und Importunternehmen und der Einzelhandel, ihre Daten nicht preisgeben. Aus diesem Grund fehlt in den Informationstools nicht nur eine wichtige Information, sondern es können auch kontraproduktive Effekte entstehen. Signale über fälschlich als sinkend eingestufte Reserven können Vorratskäufe auslösen und damit Versorgungsprobleme noch anheizen.¹²¹ Letztlich muss hierfür der Privatsektor viel stärker in die Pflicht zur Information genommen werden. Wünschenswert ist auch, dass die Schätzmodelle verfeinert werden. Weiterhin problematisch ist, dass die nationale Versorgung in entwickelten Staaten nicht von übergeordneten Organisationen beobachtet wird. Damit lassen sich Verschlechterungen unterhalb einer bestimmten Schwelle nicht identifizieren.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Übersicht über Systeme bei Jim Greenfield/Abdolreza Abbassian, »Strengthening Global Food Market Monitoring«, in: Adam Prakash (Hg.), *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, Rom: FAO, 2011, S. 454.

¹¹⁹ Gaus/Mathys/Steets, »Food Assistance Policy and Institutions in the US and EU« [wie Fn. 67], S. 49.

Als große Akteure sollten EU und USA in Forschungs- oder Datenverbänden kooperieren, um die Informationsgewinnung zu verbessern.

(2) Abfederung von Krisen

Harmonisierung von Hilfen verlangt umfassende US-Reformen. Die USA sind mittlerweile der einzige Geber weltweit, der fast ausschließlich Sachhilfen leistet – noch dazu als größter Geber. Da die Hilfsausgestaltung in den USA nach wie vor eng mit eigenen wirtschaftlichen Zielen verknüpft ist, dürfte sich eine Änderung nur langsam vollziehen. Immerhin sind erste Schritte einer Angleichung an das von der EU praktizierte, international empfohlene System zu beobachten. Im Zuge der Umsetzung des neuen Reformpakets werden die monetären Transferhilfen der USA in den nächsten Jahren also zumindest leicht ansteigen.

Arbeitsteilung bei Empfängerländern und bei individuellen Krisensituationen. Die amerikanischen Hilfen gehen nur zu einem Teil an dieselben Länder wie die europäischen Hilfen (Übersicht 4, S. 26). Hier wäre eine bewusste Aufteilung denkbar: Die Geber könnten schon in der Planung ihre Hilfen gebündelt auf einzelne Empfängerländer konzentrieren. Als Beispiel dienen könnte der gemeinsame Fonds der EU für humanitäre Hilfen, der zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert wird. Auch wäre vorstellbar, die unterschiedlichen Hilfsarten gezielt in dazu passenden Situationen zu nutzen: So können die kritischen US-Hilfen dann sinnvoll sein, wenn es vor Ort keine Zukaufsmöglichkeit gibt, was es zuvor zu prüfen gilt.

Sowohl eine allmähliche Harmonisierung als auch eine Arbeitsteilung müssen international koordiniert werden. Bestehende transatlantische Foren zu Entwicklungs- und Nahrungshilfe könnten eine Abstimmung unterstützen, so etwa der Transatlantic Development Dialogue: Hier tauschen sich EU und USA über Hilfen in solchen Ländern und Regionen aus, in denen beide aktiv sind. Ein gemeinsamer Arbeitsplan sieht zudem vor, globale Initiativen wie die Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition (GPAFSN) vereint zu unterstützen. Im Transatlantic Food Assistance Dialogue (TAFAD) haben sich Nichtregierungsorganisationen von beiden Seiten des Atlantiks verpflichtet, besser und effektiver zusammenzuarbeiten, und sogar eine gemeinsame Position bei der Reform der Nahrungshilfen eingebracht.

Prinzipieller Reformbedarf bei Katastrophenversorgung und Resilienz. Vor allem die EU muss mehr Anstrengun-

gen unternehmen, die verschiedenen Akteure und Regelungen im Katastrophenschutz bis hin zur lokalen Ebene zu erfassen. Innerhalb der EU müssen sich die Mitgliedstaaten untereinander abstimmen, gerade weil Solidarität im Krisenfall nunmehr verpflichtend ist. Ein entscheidender Fortschritt kann darin liegen, das gemeinsame europäische Monitoring zu verbessern. Allgemein wird beklagt, dass die Katastrophenversorgung zu wenig integrativ ist, was sich etwa daran ablesen lässt, dass der Wasser-Energie-Nahrungs-Nexus¹²² nicht gemeinsam berücksichtigt wird. Hier könnten für die nationale Notfallplanung internationale Konzepte wie das IPC der FAO genutzt werden, die systematisch die Wasserversorgung erfassen. Zusätzlich gibt es einige transatlantische Kooperationsformen zu kritischen Infrastrukturen. Diese konzentrieren sich bislang auf Informationstechnologien und sind eher bilateraler Natur (etwa zwischen Deutschland und den USA). Eine Ausdehnung dieser Kooperation auf den Agrarsektor könnte angestoßen werden.¹²³

Gemeinsames Ziel der Resilienz. Das umfassende und nachhaltige Konzept der Resilienz findet zwar vermehrt Eingang in europäische und amerikanische Initiativen in der Weise, dass kurz- und langfristige Maßnahmen vermehrt als gleichzeitig gedacht und nebeneinander genutzt werden. Nach wie vor aber wenig eingebunden ist die vorsorgende Dimension der Berichtssysteme. Zudem fehlt gerade hier der planmäßige Einsatz risikobezogener, probabilistischer Entscheidungsinstrumente, um etwa mit Hilfe von Eintrittsszenarien für Nahrungskrisen besser mit Unsicherheit umgehen zu können. Gerade diese Instrumente wären wichtig, um vorausschauend über Hilfen entscheiden zu können, selbst wenn noch nicht sicher ist, ob eine Krise tatsächlich eintreten wird. Kostbare Zeit wird verschenkt, wenn Nahrungshilfen erst dann mobilisiert werden, sobald die Krise da ist. Die EU und die USA als große Agrarforschungsakteure können solche Entscheidungstools durch finanzierte Forschung unterstützen.¹²⁴

¹²² Sogenannter WEF-Nexus aus dem Risikobericht des Weltwirtschaftsforums 2011. World Economic Forum, *Global Risks 2011. An Initiative of the Risk Response Network*, Genf 2011.

¹²³ European Commission, *On the Review of the European Programme für Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*, Commission Staff Working Document, SWD (2012) 190 final, Brüssel, 22.6.2012, S. 17.

¹²⁴ Oxfam, *Learning the Lessons?* [wie Fn. 116], S. 18.

Anhang

Übersicht

- Anhang 1: Bestehende öffentliche Berichtssysteme auf internationaler Ebene sowie in EU und USA
- Anhang 2: Externe Nahrungsmittelsicherheit und Nahrungshilfen im transatlantischen Vergleich (2011)
- Anhang 3: Programme der internen Nahrungshilfen

Abkürzungsverzeichnis

Lektüreempfehlungen zur Risiko-Governance

Anhang 1 Bestehende öffentliche Berichtssysteme auf internationaler Ebene sowie in EU und USA^a

Akteur	System/Produkt	Objekt der Erhebung/Analyse	Ziel der Erhebung/Analyse
(1) Unbewertetes Monitoring: Markt-, Preis- und Politikinformationen			
OECD/FAO	Agricultural Outlook	Einzelne Produkte, Mengen und Preisentwicklungen	Marktprognosen
Weltbank	Commodity Price Data (Pink Sheet) Food Price Watch Commodity Markets Outlook Price Forecasts	Einzelne Rohstoffe inkl. Agrargüter, Preisentwicklung	Marktprognosen
IGC	World Market	Preise, Mengen, Frachtkosten, Verbrauch nach Getreidesorten	Vor allem Bestandsaufnahme, wenig Prognose
WFP	Market Monitor	Umfassende Bestandsaufnahme der Verbrauchersituation bei Ernährung inkl. Energiepreise (71 Länder)	Prognose von Verbrauchsausgaben
G20	Agricultural Market Information System (AMIS)	Nutzung der Daten bestehender Systeme (FAO, ICG, USDA) zu Produktion, Handel, Reserven und Verbrauch	Zusammenführung bestehender Systeme, Identifizierung der Unterschiede
EU	EU Agriculture – Statistical and Economic Information – 2011 European Disaster Response Information System (EDRIS)	Produktion, Verbrauch und Handel ausgewählter Hauptprodukte (hauptsächlich EU und EU-Mitgliedstaaten sowie Handelspartner) Übersicht über Finanzbeiträge der EU-Mitgliedstaaten zur humanitären Hilfe bei einzelnen Risiken und Krisen	Bestandsaufnahme Bestandsaufnahme finanzieller Beteiligung, Übersicht über bestehende Krisen

a Über die vorwiegend nahrungsbezogenen Ansätze hinaus existieren Systeme zu verwandten Themen mit Einfluss auf Nahrungsversorgung, wie das Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS) auf UN-Ebene zu Naturkatastrophen. Neben den öffentlichen Ansätzen gibt es zahlreiche privatwirtschaftliche Dienstleistungen, etwa vom deutschen Handelshaus Toepfer International oder von der französischen Beratungsfirma Agritel.

Akteur	System/Produkt	Objekt der Erhebung/Analyse	Ziel der Erhebung/Analyse
USA	World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)	Angebot und Verbrauch ausgewählter Hauptprodukte (v.a. aggregierte Daten, USA und global)	Bestandsaufnahme
	Economic Research Service (ERS) Outlook Reports	Produktion, Verbrauch und Handel von Hauptprodukten (USA und Handelspartner)	Bestandsaufnahme
	World Market and Trade Reports	Ertrag, Produktion und Fläche von Hauptprodukten (weltweit und wichtigste Produzentenländer)	Bestandsaufnahme, Prognose
	International Baseline Data	Ertrag, Produktion, Verbrauch, Handel, Reserven	Bestandsaufnahme, Referenzszenario für Prognosen
	Population Survey Food Security Supplement	Interne Versorgung	Bestandsaufnahme
(2) Frühwarnsysteme: Anfälligkeit für Versorgungskrisen			
FAO	Global Information and Early Warning System (GIEWS)	Preis- und Marktentwicklung (78 Länder, 20 Produkte)	Identifizierung von Krisenländern
FAO/WFP	Crop and Food Security Assessment Missions (CFSAM)	Angebot, Nachfrage und Importlücken, Zugang der Haushalte zu Nahrung, Länder und Haushalte	Identifizierung der Anfälligkeit einzelner Länder zur Bedarfsermittlung
WFP	Food Security Monitoring System (FSMS)	Laufende Erhebung der Versorgungssituation und Anpassungsstrategien	Bedarfsermittlung
	Emergency Food Security Assessment (EFSA) (initial, rapid, in-depth)	Status nach der Krise: Schadensausmaß, Anzahl bedürftiger Menschen	Bedarfsermittlung, Bedarfsanpassung
	Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA)	Status prinzipiell gefährdeter Länder vor der Krise: umfassende Identifizierung, Versorgungssituation, Haushaltsebene, Empfängerländer	Bedarfsermittlung
	Economic Shock and Hunger Index (ESHI)	Auswirkung der Finanzkrise auf die Anfälligkeit (126 Länder)	Bedarfsanpassung
UNHCR/WFP	Joint Assessment Missions (JAM)	Identifizierung von Flüchtlingen (durch Verteilung zur Flucht gezwungen), Versorgungsoptionen für Flüchtlinge	Bedarfsanalyse
IFPRI	Excessive Food Price Variability Early Warning System	Identifizierung von Schwankungen und Phasen erhöhter Schwankungen	Laufende Bestandsaufnahme

Akteur	System/Produkt	Objekt der Erhebung/Analyse	Ziel der Erhebung/Analyse
International unterstützte nationale und lokale Aktivitäten			
Pakistan (unterstützt z.B. von UNICEF, OCHA)	Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism (McRAM)	Bestandsaufnahme und Bedürftigkeitsanalyse nach der Flutkatastrophe 2010	Bedarfsermittlung, Lessons learned
Myanmar (unterstützt von Weltbank, Asian Development Bank, UN)	Post-Nargis Joint Assessment (PONJA)	Bestandsaufnahme und Bedürftigkeitsanalyse nach dem Zyklon 2008	Bedarfsermittlung, Lessons learned
Tschad (unterstützt von Oxfam)	Projet d'Appui à l'Amélioration du Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire au Tchad (PASISAT), Region Guéra	Unterstützung bei Datenerfassung und Datenauswertung	Lokale Bedarfsanalyse
9 Sahel-Länder (Ausweitung auf 14 ECOWAS-Länder)	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), Cadre Harmonisé Bonifié (CHB)	Capacity Building zur verbesserten eigenen Erhebung in Sahel-Ländern	Ermittlung anfälliger Regionen und Haushalte
Entwicklungsländer FAO, IFPRI, WFP	Food Security Information Network (FSIN)	Capacity Building zur verbesserten eigenen Erhebung in Entwicklungsländern	Bedarfsanalyse, Vernetzung lokaler und internationaler Aktivitäten
EU	Common Emergency Communication and Information System (CECIS)	Übersicht über Hilfsorganisationen bei Notfällen	Zusammenbringen nationaler und subnationaler Stellen bei Krisen
USA	Global Monitoring for Food Security (GMFS)	Informationen über Anbau und Erträge (9 afrikanische Staaten)	Identifizierung nationaler Versorgungslücken
	Food Security Assessments (USDA)	Prognose der Versorgungssituation und Abschätzung der voraussichtlich zu deckenden Versorgungslücke (70 Entwicklungsländer)	Weitreichende Prognosen für Anfälligkeiten
	Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP, Data System)	Versorgungslage von Haushalten und einzelnen Bevölkerungsgruppen, Teilnahme an Versorgungsprogrammen	Bestandsaufnahme
	Food Security Assessments (FEWS NEF)	Versorgungssituation, bestehende Hilfseinsätze, Berichte über Anfälligkeit einzelner Länder	Bestandsaufnahme
	Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET)	Vegetation und Verfügbarkeit von Wasser in anfälligen Ländern, v.a. Afrika	Ermittlung der Anfälligkeiten

Akteur	System/Produkt	Objekt der Erhebung/Analyse	Ziel der Erhebung/Analyse
USA	Food Assistance Outlook Brief (FEWS NET)	Ermittlung des Hilfebedarfs nach Schweregrad der Krisen, Timing für prognostizierte Hilfen	Bedarfsermittlung, Bedarfsanpassung, Timing für Hilfen
	Famine Early Warning Systems: Livelihoods-based Early Warning System (FEWS NET)	Geografische und sozioökonomische Daten (nach Regionen)	Ermittlung anfälliger Haushalte
(3) Krisen- und Notfallpläne: Politische Kompetenzen und Lösungen			
FAO	Food and Agriculture Policy Decision Analysis (FAPDA)	Informationsaustausch über nationale Krisenpolitiken	Koordinierung von Agrarpolitiken
	Support to Country Level Contingency Planning	Indikatoren für Risikoabschätzung und Maßnahmen	Empfehlungen für politische Reaktionen auf Preisspitzen
	Integrated Food Security Phase Classification (IPC)	Prozess der Anfälligkeit und Indikatoren nach 5 Stufen (29 Länder)	Frühwarnung und politische Reaktion
	Monitoring African Food and Agricultural Policies (MAFAP)	Öffentliche Ausgaben des Agrarsektors, Agrarpolitiken für einzelne Produkte, Hilfe für Politikgestaltung (10 afrikanische Länder, 50 Produkte)	Politikanalyse, Politikempfehlung
	Vulnerability Analysis and Mapping (VAM)	Status vor der Krise: Ursachen für Anfälligkeit, sozio-ökonomische Daten (50 Länder)	Identifizierung anfälliger Gruppen, Ermittlung des Ausmaßes der Anfälligkeit, Maßnahmenempfehlung
	Secondary Data Analysis	Umfassende Versorgungs- und Datensituation ausgewählter Länder	Agenda-Setting, Identifizierung von Informationslücken
G20-Initiative	Rapid Response Forum (RRF)	Automatisierter Austausch im Behördennetzwerk, regelmäßige Informationen über Anfälligkeiten, automatische Treffen bei angezeigten Krisen	Koordinierung von Krisenpolitiken, um kontraproduktive Effekte zu vermeiden
International Rescue Committee/USAID, ECHO	Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA)	Kombinierte Bedürfnis- und Marktanalysen	Vorbereitung auf den Krisenfall
International unterstützte nationale und lokale Aktivitäten			
Sahel-Staaten (51 Geber- und Empfängerstaaten, darunter D, S, DJK, USA; UN-Organisationen)	Global Alliance for Resilience Initiative (AGIR), Sahel	Capacity Building für Bedarfsermittlung in Sahel-Ländern, integrierte Vorsorge- und Managementansätze	Längerfristig verbesserte Koordination, Early Action

Akteur	System/Produkt	Objekt der Erhebung/Analyse	Ziel der Erhebung/Analyse
EU	Global Disaster Alert and Coordination System (GDACS)	Lokalisierung und Ausmaß der Schäden aus Naturkatastrophen, web-basiertes Netzwerk	Vorbereitung und Optionen schneller Reaktionen mit Hilfe von Expertendatenbank
	Common Emergency Communication and Information System (CECIS)	Übersicht über Hilfsservice-Organisationen bei Notfällen	Zusammenbringen nationaler und subnationaler Stellen bei Krisen
	Global Needs Assessment (GNA)	Bestehende Krisen und Anfälligkeit (139 Länder)	Budgetallokation der humanitären Hilfe der EU
	Food Insecurity Needs Assessment Template (FINAT)	Versorgungssituation, Anfälligkeit, bestehende Hilfsverfügbarkeit auch anderer Geber	Budgetallokation der humanitären Hilfe der EU
	Forgotten Crises	Krisen, bei denen Hilfen lange ausgesetzt waren oder die wenig mediale Aufmerksamkeit erhalten	Budgetallokation der humanitären Hilfe der EU
	Monitoring and Information Centre (MIC)	Plattform zur Übersicht von Hilfskapazitäten in der EU und 5 Drittstaaten	Schnelle Reaktion im Krisenfall
	Informationssystem Ernährung-notfallvorsorge (IS-ENV)	Informationen über lokale Reserven, Koordination der Bundesländer	Laufende Informationen über Bestände zur Vorbereitung für den Krisenfall
	Emergency Market Mapping and Analysis (EMMA)	Identifizierung von Akteuren des Katastrophenschutzes vor Ort (anfällige Länder)	Möglichkeit schneller und kooperativer Reaktion im Krisenfall, Lessons learned
	Building Resilience to Recurrent Crisis Programme	Integration bestehender Maßnahmen von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, Koordinierung beteiligter Akteure	Early Action und Resilienz als generelles Prinzip
	USA		

Quellen: World Bank, *Food Price Watch*, Washington, D.C., November 2011; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Assessment and Classification of Emergencies (ACE) Project. Mapping of Key Emergency Needs Assessment and Analysis Initiatives*, Final Report, New York, Februar 2009; *Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture*, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22./23.6.2011; WFP, *Understanding Food Security Analysis*, Factsheet, 2010; Jim Greenfield/Abdolreza Abbassian, »Strengthening Global Food Market Monitoring«, in: Adam Prakash (Hg.), *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, Rom: FAO, 2011, S. 441–459.

Anhang 3
Programme der internen Nahrungshilfen

EU	<i>Anzahl Teilnehmer (2010)</i>	<i>Kosten (2011)</i>	<i>Design</i>
Armutsbezogen			
Nahrungshilfen	18 Mio. (20 Mitgliedstaaten)	500 Mio. € max.	Großteils monetäre Hilfen Freiwillige Teilnahme der Mitgliedstaaten Kofinanzierung gemäß den Regeln der Strukturpolitik
Schulprogramme			
Schulmilchprogramm	27 Mitgliedstaaten (2007/08) Geschätzt 8 Mio. Kinder	75 Mio. €	Teilfinanzierung
Schulobstprogramm	8 Mio. Kinder	90 Mio. €	Teilfinanzierung
Summe	34 Mio. (Doppelnennung möglich)	665 Mio. € max.	
Krisenversorgung – Beispiel Deutschland			
Bundesreserve Getreide	50 Standorte	20 Mio. € pro Jahr	Sachhilfen Standorte in Mühlennähe
Zivile Notfallreserve	100 Standorte		Sachhilfen Dezentrale Reserven Für Milch private Verträge
Anteil der Krisenhilfe an den gesamten internen Nahrungshilfen		3%	

USA			
Programm	Anzahl Teilnehmer (2010)	Kosten (2011)	Design
Arbeitsbezogen			
Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)	45 Mio. pro Monat	56 Mrd. € (75 Mrd. \$)	Gutscheinsystem
Commodity Supplemental Food Program (CSFP)	590 000 pro Monat	0,148 Mrd. € (0,199 Mrd. \$)	Sachhilfen für besonders anfällige Bevölkerungsgruppen (Schwangere, Stillende, Kinder, Senioren)
Child and Adult Care Food Program (CACFP)	2,5 Mio. pro Tag	2 Mrd. € (2,7 Mrd. \$)	Sachhilfen für Fürsorgeeinrichtungen
Besondere Bevölkerungsgruppen			
Food Distribution Program on Indian Reservations (FDPIR)	78 000 pro Monat	0,076 Mrd. € (0,1 Mrd. \$)	Sachhilfen in Reservaten
Puerto Rico Grant	nicht bekannt	1,49 Mrd. € (2 Mrd. \$)	nicht bekannt
Nutrition Services Incentive Program (NSIP)	nicht bekannt	1,27 Mrd. € (1,7 Mrd. \$)	Monetäre Hilfen an Behörden zum Aufkauf von Nahrungshilfen
Farmers' Market Nutrition Program (FMNP) für Women, Infants and Children (WIC)	8 Mio. pro Monat	5,23 Mrd. € (7 Mrd. \$)	Sachhilfen und Serviceleistungen für Mütter und Kinder
Elderly Feeding (Nutrition Services Incentive Program [NSIP], zuvor Nutrition Program for the Elderly [NPE])	nicht bekannt	0,013 Mrd. € (0,017 Mrd. \$)	nicht bekannt
Schulprogramme			
National School Lunch and Breakfast Program	45 Mio. pro Monat	10,5 Mrd. € (14 Mrd. \$)	Kombination von monetären Hilfen und Sachhilfen
Special Milk Program	nicht bekannt	0,009 Mrd. € (0,012 Mrd. \$)	Sachhilfen
Summer Food Service Program (SFSP)	2 Mio. pro Tag	0,28 Mrd. € (0,373 Mrd. \$)	Ausgabenrückerstattung an private Akteure, die Mahlzeiten an Bildungseinrichtungen liefern Teilnahme der Einrichtung am National Youth Sports Program

Programm	Anzahl Teilnehmer (2010)	Kosten (2011)	Design
Sonstige			
Katastrophenhilfe- und Wohltätigkeitsorganisationen	nicht bekannt	0,006 Mrd. € (0,0075 Mrd. \$)	nicht bekannt
Summe	102 Mio. pro Tag (Doppelnennung möglich)	77 Mrd. € (102,6 Mrd. \$)	
Krisenversorgung			
The Emergency Food Assistance Program (TEFAP)	nicht bekannt	396,7 Mio. € (531 Mio. \$)	Sachhilfen an Notunterkünfte Kriterien von Bundesstaaten festgelegt
Anteil der Krisenhilfe an den gesamten internen Nahrungshilfen			
1,3%			

Quelle: USDA, *Annual Summary of Food and Nutrition Service Programs*, <<http://www.fns.usda.gov/pd/annual.htm>>, Wechselkurs \$/€ zum 31.12.2010.

Abkürzungsverzeichnis

ACE	Assessment and Classification of Emergencies	G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	G8	Gruppe der acht größten Industrienationen
AGIR	Alliance Globale pour l'Initiative Resilience (Sahel)	GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der Europäischen Union)
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Länder	GDACS	Global Disaster Alert and Coordination System
AMIS	Agricultural Market Information System	GIEWS	Global Information and Early Warning System
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	GMFS	Global Monitoring for Food Security
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	GNA	Global Needs Assessment
CACFP	Child and Adult Care Food Program	GPAFSN	Global Partnership for Agriculture, Food Security and Nutrition
CCC	Commodity Credit Corporation	IASC	Inter-Agency Standing Committee (Ständiger Institutioneller Ausschuss der Vereinten Nationen)
CECIS	Common Emergency Communication and Information System	ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development (Genf)
CFS	Committee on World Food Security (FAO)	IDS	Institute of Development Studies (University of Sussex, Brighton)
CFSAM	Crop and Food Security Assessment Mission	IFPRI	International Food Policy Research Institute (Washington, D.C.)
CFSVA	Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (WFP)	IGC	International Grains Council
CHD	Cadre Harmonisé Bonifié	IPC	Integrated Food Security Phase Classification (FAO)
CILSS	Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel	IS-ENV	Informationssystem Ernährungsnotfallvorsorge
CSSD	Consultative Subcommittee on Surplus Disposal (FAO)	KI	Kritische Infrastruktur
DG AGRI	Directorate-General of the European Commission on Agriculture and Rural Development	LIFFE	London International Financial Futures and Options Exchange
DG DEVCO	Directorate-General of the European Commission on Development and Cooperation (EuropeAid)	LRPP	Local and Regional Procurement Pilot Project
DG ECHO	Directorate-General of the European Commission on Humanitarian Aid and Civil Protection	LRRD	Linking Relief, Reconstruction and Development
DHS	Department of Homeland Security (USA)	MAFAP	Monitoring African Food and Agricultural Policies
DIPECHO	Disaster Preparedness ECHO	MATIF	Marché à Terme International de France
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	McRAM	Multi-Cluster Rapid Assessment Mechanism
ECHO	European Community Humanitarian Office	MIC	Monitoring and Information Centre
ECOWAS	Economic Community of West African States	MifID	Markets in Financial Instruments Directive
EDRIS	European Disaster Response Information System	Mio.	Million
EFSA	Emergency Food Security Assessment	Mrd.	Milliarde
EG	Europäische Gemeinschaft	NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
EKI	Europäische kritische Infrastrukturen	NSIP	Nutrition Service Incentive Program
EMMA	Emergency Market Mapping and Analysis	OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ERS	Economic Research Service (USDA)	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ESHI	Economic Shock and Hunger Index	OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
EU	Europäische Union	PASISAT	Projet d'Appui à l'Amélioration du Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire au Tchad (Food Security Information System)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	PONJA	Post-Nargis Joint Assessment
FAC	Food Aid Convention (ab 2012 Food Assistance Convention)	RRF	Rapid Response Forum
FAIS	Food Aid Information System (WFP)	SFSP	Summer Food Service Program
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Program
FAPDA	Food and Agriculture Policy Decision Analysis	t	Tonne
FDI	Foreign Direct Investment	TAFAD	Trans-Atlantic Food Assistance Dialogue
FDPIR	Food Distribution Program on Indian Reservations	TEFAP	The Emergency Food Assistance Program
FEWS NET	Famine Early Warning Systems Network	UN	United Nations (Vereinte Nationen)
FINAT	Food Insecurity Needs Assessment Template	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
FMNP	Farmers' Market Nutrition Program	USA	United States of America
FNS	Food and Nutrition Service (USDA)	USAID	United States Agency for International Development
FSIN	Food Security Information Network	USDA	United States Department of Agriculture
FSMS	Food Security Monitoring System		

VAM	Vulnerability Analysis and Mapping
VN	Vereinte Nationen
WASDE	World Agricultural Supply and Demand Estimates
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Lektüreempfehlungen zur Risiko-Governance

Marianne Beisheim/Bettina Rudloff/Kathrin Ulmer

Risiko-Governance: Umgang mit globalen und vernetzten Risiken

SWP-Arbeitspapier FG 8, 1/2012, Februar 2012

Julia Howald/Stormy-Annika Mildner/

Max Mutschler/Brittany Sammon/Vanessa Vaughn/

Marian Vogel

Transatlantic Risk Governance Survey, Risk Averse Germans and Risk Friendly Americans?

SWP Working Paper, July 2013

Bettina Rudloff/Arno Engel/Lisa Oberländer

Contingency Planning for Food Crises. A Puzzle of Existing Approaches

SWP Working Paper FG 2, 3/2012, November 2012

Max Mutschler

Risiken für die Weltraumnutzung. Herausforderungen und Chancen für die transatlantische Kooperation

SWP-Studie 6/2013, März 2013