



**Internationaler Workshop  
Nahrungsmittelhilfe - Beiträge und Risiken für die  
nachhaltige Ernährungssicherung -  
„BERLIN STATEMENT“**

**Vorwort**

*Die Nahrungsmittelhilfe ist seit Jahrzehnten ein umstrittenes Instrument zur Bekämpfung des Hungers und der Ernährungsunsicherheit. Ausgehend von früheren und aktuellen Erfahrungen, auch von Fachleuten aus der Praxis wurden die Vor- und Nachteile der Nahrungsmittelhilfe sorgfältig abgewogen. Insbesondere behandelte der Workshop die Nahrungsmittelhilfe im Hinblick auf die laufenden WTO-Handelsverhandlungen, die Erfahrungen mit dem Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen (Food Aid Convention), die Initiativen des Welternährungsgipfels für das Menschenrecht auf angemessene Nahrung sowie die Herausforderungen durch gesundheitliche Krisen, wie z.B. HIV/AIDS.*

*Das „Statement“ resultiert aus einem offenen und partizipatorischen Prozess in den Arbeitsgruppen sowie aus umfassenderen Vorträgen von Hauptakteuren der Nahrungsmittelhilfe im Plenum (Empfänger-Regierungen, bilaterale und multilaterale Geber, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen). Obgleich das Statement zum großen Teil auf Konsens beruht, können die einzelnen Workshop-Teilnehmer und Delegierten nicht für das „Statement“ verantwortlich gemacht werden. Es soll als Anregung für die weitere Diskussion über eine Erneuerung und Verbesserung wesentlicher Aspekte der Nahrungsmittelhilfe für die nachhaltige Ernährungssicherung dienen.*

---

Anmerkung: Das Statement wurde von Joachim von Braun zum Abschluss des Internationalen Workshops „Nahrungsmittelhilfe - Beiträge und Risiken für die nachhaltige Ernährungssicherung“ auf Veranlassung der Organisatoren zusammengestellt. Joachim von Braun ist der Generaldirektor des Internationalen Instituts für Ernährungspolitik und Ernährungsforschung (International Food Policy Research Institute) (IFPRI), Washington D.C. ([www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)).

Der Workshop wurde veranstaltet vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dem Auswärtigen Amt (AA) sowie von der Deutschen Welthungerhilfe (DWHH). Die Organisation oblag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt) in Deutschland.

Die Vorträge sowie weitere Ergebnisse des Workshops stehen zum Herunterladen auf der Website: [www.foodaid-berlin2003.de](http://www.foodaid-berlin2003.de) zur Verfügung. Dort findet sich auch ein elektronisches Diskussionsforum.

### **Allgemeine Fragen und Empfehlungen**

1. Das **Millennium-Entwicklungsziel**, die Zahl der hungernden Menschen bis 2015 zu halbieren, ist nicht erreichbar, wenn alles weitergeht wie bisher. Maßnahmen zur Ernährungssicherung müssen erheblich ausgeweitet werden, sowohl auf internationaler Ebene als auch durch die Länder mit einer stark ausgeprägten Ernährungsunsicherheit. Es wird nicht ausreichen, auf nationaler Ebene die aggregierte Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu decken oder BIP-Wachstumsziele zu erreichen.

Zu viele Länder machen derzeit Rückschritte bei den Maßnahmen, die der Umsetzung des auf dem FAO-Ernährungsgipfel erklärten Ziels der Ernährungssicherung dienen. Die Übernahme der Verantwortung auf internationaler Ebene und Regierungsebene für den anhaltenden Hunger weltweit darf nicht nur aus Worten bestehen.

2. Bei der **Definition der 'Nahrungsmittelhilfe'** sollten nicht nur die Finanzierungsquellen oder bestimmte Transaktionen im Mittelpunkt stehen, wie z.B. „von externen Gebern für den Empfänger gespendete Warenartikel“. Zu prüfen sind a) alle damit verbundenen internationalen und nationalen Aktionen und Programme sowie b) die Rolle der Nichtnahrungsmittelressourcen im Verbund mit Nahrungsmitteln, um wichtige Aspekte des Hungerproblems anzugehen. Unter Nahrungsmittelhilfe versteht man im Grunde genommen alle nahrungsmittelgestützten Maßnahmen, die der kurz- und langfristigen Verbesserung der Ernährungssicherung armer Menschen dienen, finanziert entweder durch internationale, nationale, staatliche oder private Mittel.

3. **Die Nahrungsmittelhilfe ist nur eines von vielen Instrumenten** im Kampf gegen den Hunger. Ernährungssicherungsmaßnahmen, die Nahrungsmittel einsetzen, sollten nicht isoliert von anderen wichtigen Politikfeldern der Ernährungssicherung geplant werden. Die Nahrungsmittelhilfepolitik sowie die Landwirtschafts- und Handelspolitik sollten miteinander vereinbar sein und zueinander passen. Die Nahrungsmittelhilfe muss im übergeordneten Zusammenhang der Ernährungssicherungspolitik gesehen werden, als ein Element einer Versicherungsstrategie für die Armen, d.h. eine Intervention sollte eher die Ausnahme als die Regel sein. Die Wirkung von Nahrungsmittelhilfe auf die Ernährungssicherung der Menschen hängt ab von nationaler Regierungspolitik, internationaler Politik, der Dringlichkeit der lokalen Situation, dem Länderkontext sowie von angemessenen Durchführungsmodalitäten der Nahrungsmittelhilfe.

4. Nahrungsmittelhilfepolitiken und –lieferungen sollten **das Menschenrecht auf Nahrung achten und fördern**. Die internationale Nahrungsmittelhilfe sollte bedürftigen Ländern zugute kommen, aber erst nachdem eigene Nahrungsmittelressourcen erschöpft sind.

Die Nahrungsmittelhilfe kann zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung beitragen, wenn sie eine zuverlässige Quelle der Hilfe in Notlagen ist. Anstatt einzelner Geber sollte dafür die Gebergemeinschaft verantwortlich zeichnen. Ferner darf die Abwicklung der Nahrungsmittelhilfe nicht dem Menschenrecht auf Nahrung zuwiderlaufen, indem sie die Fähigkeit der Menschen zur Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln untergräbt.

Nahrungsmittelhilfe - Beiträge und Risiken für die nachhaltige Ernährungssicherung -

5. **Eine gute Regierungsführung (good governance) im gesamten Ernährungsbereich** in den Entwicklungsländern wird im Laufe der Zeit die Abhängigkeit von der Nahrungsmittelhilfe vermindern. Nahrungsmittelhilfe sollte nur zur Verfügung gestellt werden, wenn sie die effektivste und geeignetste Form der Hilfe ist, verglichen auch mit tatsächlich verfügbaren Alternativen, wozu auch Finanzhilfen zählen. Wie in jedem anderen öffentlichen Bereich muss auch der Korruption in der Nahrungswirtschaft entgegengetreten werden. Sie bedarf besonderer Aufmerksamkeit, da sie die Ärmsten in Mitleidenschaft zieht.

6. Eine wichtige Rolle sollte **den Organisationen der Zivilgesellschaft zukommen**, einschließlich nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen, sowohl um eine verantwortungsvolle Politik im Bereich Nahrungsmittelhilfe zu ermöglichen, als auch bei der Bedarfsermittlung an der Basis und als Geber von Nahrungsmittelhilfslieferungen.

7. **Die Nahrungsmittelhilfe muss klar definierte Probleme** einschließlich unmittelbarer Ernährungsnotlagen flexibel angehen. Sie soll darauf abzielen:

- Menschenleben zu retten;
- den Lebensunterhalt und die Wirtschaftsgüter von Armen zu sichern, die von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind;
- den Lebensunterhalt chronisch gefährdeter gesellschaftlicher Gruppen zu sichern, hierzu zählen Flüchtlinge, Binnenvertriebene, Behinderte, Aids-Waisen und Mittellose;
- komplementäre und synergistische Anstrengungen zu unterstützen, um das Leistungspotenzial gefährdeter Bevölkerungsgruppen zu verbessern, die unter einem einschneidenden Nahrungsmittelengpass leiden.

8. Die Verteilung der Nahrungsmittelhilfe sollte auf einer **sachgerechten Bedarfsermittlung** durch Empfänger und Geber beruhen und optimal auf bedürftige und gefährdete Gruppen ausgerichtet werden. Im Rahmen der optimalen Ausrichtung sind die Ausrichtungskosten gebührend zu berücksichtigen und zugängliche, zeitnahe Informationen zu nutzen.

9. Ein **"Do no harm"-Ansatz** (*keinen Schaden verursachen*) bei der Lieferung von Nahrungsmittelhilfe ist erforderlich. Besteht die Nahrungsmittelhilfe aus Direktlieferungen von Gütern an Empfängerregierungen oder an ihre Agenturen zum Verkauf auf einheimischen Märkten, beruht dies häufig auf der Absicht der Geberländer, ihre Überschüsse zu beseitigen oder einheimische Märkte zu stabilisieren. Es ist nicht hinnehmbar, dass bei hohen Preisen Nahrungsmittelhilfe zurückgefahren und bei niedrigen Preisen Nahrungsmittelhilfe ausgeweitet wird. Die multilaterale Nahrungsmittelhilfe ermöglicht hier eine weitgehend unabhängige Reaktion. Daher sollte die multilaterale, unbeeinflusste Nahrungsmittelhilfe weiter verstärkt werden.

10. **Die globale Verwaltung der Nahrungsmittelhilfe** muss reformiert und integriert werden, um Berechenbarkeit zu gewährleisten und Verantwortlichkeit für ausreichende Mengen und zeitgerechte Bereitstellung der Nahrungsmittelhilfe sicherzustellen. Hierzu muss die Nahrungsmittelhilfepolitik bei der WTO-Entwicklungsrunde angemessen berücksichtigt und das Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen neu bewertet werden.

## ***Einzelne Themen und Empfehlungen***

### **Nahrungsmittelnothilfe im Zusammenhang mit Naturkatastrophen, bewaffneten Konflikten und Vertreibungen**

1. **Sowohl Naturkatastrophen als auch Konflikte bedürfen angemessener Aufmerksamkeit.** Die erzielten Erfolge bei der Verringerung der Auswirkungen von Naturkatastrophen und Konflikten deuten darauf hin, dass die Nahrungsmittelhilfe bei der Not- und Katastrophenhilfe, beim Wiederaufbau nach Krisensituationen weiterhin eine Rolle zu spielen hat. Möglicherweise auch im Vorfeld erwarteter Krisen, indem sie zu einem Übergang zwischen Soforthilfe, Wiederaufbau und langfristiger Entwicklung beiträgt.
2. **Frühwarnsysteme** vor Hungersnöten sollten erhalten und weiterentwickelt werden und die Frühwarnungen zu rechtzeitigen Reaktionen von Gebern und Regierungen führen. Systeme zur Vorhersage klimabedingter humanitärer Krisen werden schon heute eingesetzt, um Lieferungen von Nahrungsmittelhilfe zu prognostizieren und vorzubereiten. Die Anstrengungen zur Verbesserung dieser Systeme sollten fortgesetzt werden, wobei die Fähigkeit der Völkergemeinschaft zur schnellen Bedarfsabschätzung in Notsituationen besonders im Vordergrund stehen sollte. Hierbei sind stärker zu beachten: a) der Nicht-Nahrungsmittelbedarf (zusätzlich zu Nahrungsmitteln) sowie b) die Zeiten, in denen kein Bedarf an Nahrungsmitteln besteht. Dies erleichtert die Ausarbeitung geeigneter **Strategien für den Ausstieg aus der Nahrungsmittelhilfe** und verhindert Abhängigkeiten.
3. Die Nahrungsmittelhilfe in Notlagen sollte **auf Situationen begrenzt werden, in denen sie das geeigneteste Mittel** zur Lösung des zugrunde liegenden Problems ist, d.h.:
  - Hilfe in langandauernden Krisen zu leisten;
  - als Beitrag zu strategischen Reserven und Sicherheitsnetzen;
  - für Aktionen, die Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung miteinander verbinden.
4. Eine unzureichende Ausrichtung von Nahrungsmittelhilfe, z.B. durch Lieferungen zur falschen Zeit, zeigt sich häufig durch Preisanpassungen auf einheimischen Nahrungsmittelmärkten, da das Angebot schneller als die Nachfrage wächst. **In Notlagen** sollte die Nahrungsmittelhilfe **rechtzeitig bereitgestellt werden**. Hier können Käufe auf dem einheimischen Markt den Vorteil bieten, Nahrungsmittelhilfe zeitgerecht liefern zu können. In den Entwicklungsländern müssen nationale Kapazitäten der Ernährungspolitik gestärkt werden, um angemessen mit Schwankungen bei der Nahrungsmittelhilfe umgehen zu können. Dies gilt auch für andere Formen der Entwicklungshilfe..
5. Obschon Nothilfe die künftige Entwicklung erleichtert, sollte sie auch mit **langfristigen Entwicklungsmaßnahmen** verbunden werden. Bei der Lieferung von Nahrungsmittelhilfe in Notlagen sind längerfristige Wiederaufbauziele besonders zu berücksichtigen.

## Nahrungsmittelhilfe für die Entwicklung

1. Nahrungsmittelbezogene Aktivitäten sind nur in Regionen und Situationen angebracht, **in denen die geplanten Entwicklungsziele nicht kostenwirksamer oder nachhaltiger durch Interventionen, die nicht auf Nahrungsmitteln beruhen, erreichbar sind.** Mehr Mittel müssen für eine wirksame „Einschätzung des Entwicklungsbedarfs“ bereitgestellt werden (im Vergleich zu Bedarfsabschätzungen in Not-situationen), so dass diese Regionen und Situationen entsprechend ermittelt werden können und die Entscheidung für Lebensmittel vs. andere Ressourcen auf besserer empirischer Basis getroffen werden kann..
2. Die Nahrungsmittelhilfe erweist sich dann als nützlich in der Entwicklungshilfe, wenn sie **Vermögenswerte (assets) schützt und gefährdete Menschen vor der Armut bewahrt.** Wo die Nahrungsmittelhilfe die geeignete Maßnahme in diesem Sinne ist, sollte der Schwerpunkt gelegt werden auf:
  - Entwicklung und Wiederaufbau **der Infrastruktur** (durch „Food-for-work“),
  - **Humankapitalbildung** (d.h. durch Nahrungsmittel für das Bildungswesen oder Verpflegung in den Schulen), Gesundheitswesen und Ernährung (z.B. durch Gesundheitsprogramme für Mutter und Kind).
3. **Schulspeisungsprogramme**, die einen großen Personenkreis erfassen, auf den lokalen Bedarf abgestellt und, sofern erforderlich, durch Nahrungsmittelhilfe unterstützt werden, sollten in Erwägung gezogen werden. Wenn möglich sollte die Nahrungsmittelhilfe aus der lokalen Nahrungsmittelproduktion bezogen werden, aber nur wenn eine Beteiligung der jeweiligen Regierung sichergestellt ist.
4. Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe als ein Teil von Ernährungssicherungsmaßnahmen **im Rahmen von Strategien zur Armutsbekämpfung (PRSP)**, verdient weitere Aufmerksamkeit.

## Nahrungsmittelhilfe im Zusammenhang mit gesundheitlichen Krisen, einschließlich HIV/AIDS

1. **HIV/AIDS** fügt armen Haushalten einen **massiven und irreversiblen Schock** zu, der ihre Fähigkeit zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und der Nahrungsmittelversorgung ernsthaft beeinträchtigt. Sie stehen Problemen gegenüber, wie z.B. erheblich weniger Einkommen, reduzierter Arbeitskraft und dem stetigen Bedarf an Nahrungsmitteln und Medizin. Waisen bedürfen besonderer Aufmerksamkeit.
2. In Gebieten mit starker Nahrungsmittelunsicherheit und hoher HIV-Inzidenz kann Nahrungsmittelhilfe **ein Sicherheitsnetz bieten, um Familien vor einem Abgleiten in die Mittellosigkeit zu bewahren** und damit den Infektionsdruck zu verringern. Nahrungsmittelhilfe kann auch dem Bedarf von Waisen gerecht werden und aids-bedingte Teilfamilien unterstützen.
3. Die Organisation von Nahrungsmittelhilfeprojekten sollte implizit HIV/AIDS-Infizierte berücksichtigen, die in unsicherer Ernährungssituation leben. Da diese Krankheit mit einem starken Stigma behaftet ist, wissen viele HIV-Infizierte noch

Nahrungsmittelhilfe - Beiträge und Risiken für die nachhaltige Ernährungssicherung -

nicht, dass sie infiziert sind. Andere nichtbetroffene Haushalte mögen aus anderen Gründen ebenso gefährdet sein. Die komplexe Frage **der Ausweitung vieler Pilotprogramme** bedarf gebührender Aufmerksamkeit. Aus gemeinsamen Erfahrungen kann dabei gelernt werden.

### **Abwicklung und Lieferung der Nahrungsmittelhilfe**

1. Die Nahrungsmittelhilfe soll **möglichst nicht lokale Märkte, Investitionen und Produktion** stören, ganz gleich, ob sie aus dem Ausland geliefert oder in der Region gekauft wird. Um die einheimische landwirtschaftliche Entwicklung zu fördern, die regionalen und lokalen Märkte zu stärken und die Ernährung dauerhaft zu sichern sollten monetäre Zahlungen zum Nahrungsmittelleinkauf im Empfängerland oder in der Empfängerregion in Erwägung gezogen werden. Obgleich Käufe auf dem einheimischen Markt viele Vorteile bieten, müssen auch sie von einer sorgfältigen Abschätzung der Verfügbarkeit, der eventuellen Preiseffekte, der Berücksichtigung der Lebensmittelsicherheit und der komparativen Kosten geleitet sein.
2. Die Nahrungsmittelhilfe sollte kulturell akzeptiert sein, den **Nährstoffbedarf** und die Ernährungsgewohnheiten respektieren und den Standards im Bereich der Lebensmittelsicherheit entsprechen. Die Nahrungsmittelhilfe muss **Normen der Lebensmittelsicherheit und biologischen Sicherheit** einhalten. Angesichts der begrenzten Kapazitäten der Empfängerländer dürfen die Geber nur Nahrungsmittelhilfe liefern, die den vom „Codex Alimentarius“ angenommenen Sicherheitsnormen entspricht. Die Kapazitäten der Empfängerländer zur Bewertung von Lebensmittel- und Biosicherheitsstandards müssen gestärkt werden, so dass die Länder eine sachkundige Wahl treffen können, auch im Hinblick auf **genetisch veränderte Organismen**.
3. **Eine Stärkung der Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft** (auf dem Markt und im Einzelhandel) sollte geprüft werden, um den Erfolg und die Wirksamkeit von Nahrungsmittelhilfesendungen zu vergrößern.
4. Unter bestimmten Umständen kann die Nahrungsmittelhilfe ein geeignetes Instrument sein, wie z.B. bei Ineffizienz der einheimischen Märkte oder Verwaltungsstrukturen. Sie ist häufig aufgrund **hoher Transaktionskosten** weniger effizient als Maßnahmen auf Geldbasis. Nachhaltige Wirkungen sind oft nur im Verbund mit anderen Entwicklungsmaßnahmen erreichbar.
5. In einem sich rasch wandelnden nationalen und internationalen Umfeld ist **ein gemeinsamer Analyserahmen erforderlich**. Für koordinierte Analysen der Nahrungsmittelhilfe ist mehr Dialog erforderlich, einschließlich partizipatorischer Ansätze auf lokaler Ebene.

### **Auf dem Weg zu einer Reform der Nahrungsmittelhilfe auf globaler und nationaler Ebene**

1. Die Nahrungsmittelhilfe ist **klar vom kommerziellen Handel zu trennen**. Die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe sollte nicht direkt oder indirekt, offiziell oder

## Nahrungsmittelhilfe - Beiträge und Risiken für die nachhaltige Ernährungssicherung -

inoffiziell, an die gewerbliche Ausfuhr von Agrarerzeugnissen oder anderer Waren und Dienstleistungen in die Empfängerländer gebunden sein. Die WTO-Verhandlungen sollten in diese Richtung weisen.

2. Die Nahrungsmittelhilfe für die am wenigsten entwickelten Länder sollte **ausschließlich in Form nicht rückzahlbarer Beihilfen erfolgen**, um die Schuldenlast der gefährdeten Länder nicht noch zu erhöhen.
3. Weder das **Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen** noch das **Marrakesch Abkommen der WTO** (der Uruguay Runde) haben als effektiver Koordinierungsmechanismus für die globale Nahrungsmittelhilfe oder als wirksames Sicherheitsnetz für die Armen funktioniert.
4. Das **Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen hat sich nur begrenzt und unbefriedigend** auf die Verringerung der Schwankungen oder der Festlegung der Mindestnahrungsmittelmengen ausgewirkt. Dies wirft ernsthafte Fragen auf im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit des Übereinkommens bei der Schaffung eines Sicherheitsnetzes. Auch stellt sich die Frage, ob das Übereinkommen die geeignetste Form der internationalen Verpflichtung ist, um die Ernährungssicherheit von Entwicklungsländern zu gewährleisten. Das Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen sollte wohl in seiner derzeitigen Fassung nach 2005 nicht fortgeführt werden.
5. Es sollte in Erwägung gezogen werden, das Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen durch eine **neue Form eines Nahrungsmittelhilfepaktes** zu ersetzen. Dieser Pakt könnte in dem WTO-Rahmen als Bestandteil der WTO-Entwicklungsrunde integriert werden.
6. Die Reform der Nahrungsmittelhilfesysteme auf **internationaler** und **nationaler** Ebene sollte durch einen internationalen **Verhaltenskodex** unterstützt werden, der die Verantwortlichkeit, Wirksamkeit, Gerechtigkeit und Transparenz stärkt und von einer geeigneten, unabhängigen Organisation unter der Leitung der WTO überwacht wird. Ein partizipatorischer Prozess zur Entwicklung dieses Verhaltenskodexes, aufbauend auf bestehenden Komponenten, sollte ausgearbeitet werden.
7. Angesichts der Komplexität des Ernährungssicherungsproblems auf nationaler Ebene, der regionalen Vielfalt und der komparativen Vorteile durch organisatorische Stärken darf ein reformiertes globales Verwaltungssystem der Nahrungsmittelhilfe **nicht zu einer Dominanz** der internationalen Nahrungsmittelhilfe-Organisationen führen.