



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Verfasser

Florian Riegler

Titel der Diplomarbeit

The Untying of Food Aid - Ein Vergleich der
Reformprozesse in den USA und Kanada

Angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2012

Studienkennzahl: A 057 390

Studienrichtung: Internationale Entwicklung

Betreuer: Alejandro Cunat, PhD

Danksagung

An dieser Stelle darf ich mich bei all jenen bedanken, die mich während meines gesamten Studiums begleitet und bei der Realisierung dieser Diplomarbeit unterstützt haben. Besonderen Dank gilt hierbei meinen Eltern, die mir dieses Studium erst möglich gemacht haben und stets bemüht waren, mich in jeder Form zu unterstützen. Auch meinem Bruder möchte ich herzlich dafür danken, da er mir mit seinem Rat in allen Situationen zur Seite stand.

Außerdem darf ich mich bei meinem Diplomarbeitsbetreuer Alejandro Cunat, PhD bedanken, der mir während Themenfindung und Ausarbeitung dieser Arbeit stets mit wertvollen Anregungen und konstruktiver Kritik zur Verfügung stand.

I Inhaltsverzeichnis	
Danksagung	1
I Inhaltsverzeichnis	2
II Abbildungsverzeichnis	4
III Tabellenverzeichnis	4
IV. Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Das Konzept der Nahrungsmittelhilfe	11
2.1 „Food Aid“ oder „Food Assistance“	13
2.2. Kategorisierung der Nahrungsmittelhilfe	14
2.2.1. Beschaffung	15
2.2.2 Lebensmittelhilfekanäle	16
2.2.3. Form der Bereitstellung	16
2.2.3.1. Programmhilfe	16
2.2.3.2. Projekthilfe	18
2.2.3.3. Krisenhilfe	18
2.3. Hintergrund und Entwicklung des Konzeptes in den USA und Kanada	20
2.4. Kritik am Konzept und Diskurse	24
3. Gebundene Nahrungsmittelhilfe	27
3.1. Wie kann Nahrungsmittelhilfe gebunden sein?	29
3.1.1. Beschaffung	29
3.1.2. Transport und Verteilung	30
3.2. Internationale Richtlinien zu gebundener Lebensmittelhilfe	31
3.3. Gebundene Nahrungsmittelhilfe in den Verhandlungen der Doha-Runde	34
3.4. Umfang gebundener Lebensmittelhilfe	35
3.5. Kosten gebundener Lebensmittelhilfe	38
3.4.1. Kosteneffizienz	39
3.4.2. Transportdauer	43
3.4.3. Marktstörung	44
3.4.4. Zusammensetzung und Qualität der Nahrung	46
4. Die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe	47
4.1. Von direkten Lieferungen hin zu lokaler und regionaler Beschaffung	48
4.1.2. Relevanz für Losbindungsprozess	48
4.1.3 Allgemeiner Reformprozess	49
4.1.4. Rückgang direkter Hilfsleistungen	53
4.1.5. Reformprozess in Kanada und den USA	54
4.2. Von Programm- hin zu humanitärer Lebensmittelhilfe	56
4.2.1. Relevanz für Losbindung	57

4.2.2. Analyse des Reformprozesses	57
4.2.3. Rückgang der Programmhilfe	59
4.2.4. Gebervergleich USA und Kanada	60
5. Der politische Reformprozesse in den USA und Kanada	63
5.1. <i>Die Losbindung der kanadischen Nahrungsmittelhilfe</i>	63
5.2. <i>Der Losbindungsprozess in den USA</i>	68
5.3. <i>Zusammenfassung der politischen Reformprozesse</i>	74
6. Der Einfluss von Interessengruppen am US-amerikanischen Losbindungsprozess	75
6.1. <i>Lobbying und der Einfluss von Interessengruppen</i>	76
6.2. <i>Die Stellung von Interessengruppen im politischen System der USA</i>	78
6.3. <i>Der Gesetzgebungsprozess der Nahrungsmittelhilfe</i>	80
6.4. <i>Lobbying im US-amerikanischen Kongress</i>	82
6.4.1. <i>Parteienorganisation</i>	83
6.4.2. <i>Verbundenheit mit Wahlbezirken</i>	84
6.4.3. <i>Wahlkampffinanzierung</i>	85
7. Die zentralen Interessengruppen der Nahrungsmittelhilfe in den USA	87
7.1. <i>Agrarindustrie</i>	89
7.2. <i>Schiffahrtsindustrie</i>	92
7.3. <i>Nichtregierungsorganisationen</i>	94
7.4. <i>Exekutive/ Staatliche Akteure</i>	98
7.5. <i>Methoden der Interessengruppen</i>	101
8. Conclusio	105
9. Literaturhinweise	112
V Zusammenfassung	127
VI Abstract	128
VII Lebenslauf	130

II Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zusammensetzung der globalen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010	50
Abb. 2: Zusammensetzung der kanadischen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010	55
Abb. 3: Zusammensetzung der US-amerikanischen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010	55
Abb. 4: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, global, 1990-2010	59
Abb. 5: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, USA, 1990-2010	60
Abb. 6: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, Kanada, 1900-2010	61

III Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Zusammensetzung der Beschaffung nach NH-Kanälen in Prozent, 2010	37
Tab. 2: Beschaffungskanäle aller NH-Geber verteilt auf Programmtypen	38
Tab. 3: Prozentuelle Verteilung der globalen NH-Mittel nach Beschaffungskanälen für ausgewählte Jahre	51
Tab. 4: Prozentuelle Verteilung nach Beschaffungskanälen der NH, internationaler Vergleich, 2010	52
Tab. 5: Prozentuelle Zusammensetzung der NH, 2010, internationaler Vergleich	62

IV. Abkürzungsverzeichnis

AFBF	American Farm Bureau Federation
CCIC	Canadian Council for International Cooperation
CIDA	Canadian International Development Agency
DAC	Development Assistance Committee
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FAC	Food Aid Convention
FFP	Food For Peace (früher Public Law 480)
FSA	Farm Service Agency
GAO	Government Accountability Office
IDA	International Development Assistance
IFB	Invitation for Bids
LDC	Least Developed Countries
LRP	Local and Regional Purchase

NGO	Nichtregierungsorganisation
NH	Nahrungsmittelhilfe
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PAC	Political Action Committee
USAID	United States Agency for International Development
USWA	U.S. Wheat Associates
WFP	World Food Program
WTO	World Trade Organization

1. Einleitung

Die Nahrungsmittelhilfe ist ein Teilbereich der EZA, dem in den letzten Jahren aufgrund seines Bedeutungsrückgangs gemessen an dem Gesamt-ODA-Volumen (Barrett/ Maxwell 2005: 6) relativ wenig Beachtung geschenkt wurde.¹ Im Rahmen der WTO-Verhandlungen zur Doha-Runde wurde sie allerdings wieder zu einem zentralen internationalen Thema mit enormen Konfliktpotential (vgl. Oxfam 2005). Auch die Welternährungskrise um das Jahr 2008 rückte die Themen Unterernährung und globalen Hunger in den Mittelpunkt, mit ihnen auch die Nahrungsmittelhilfe.

Die Nahrungsmittelhilfe zählt sicherlich zu einem der widersprüchlichsten Instrumente innerhalb der EZA. Auch wenn allgemein anerkannt wird, dass sie in der Vergangenheit in Katastrophensituationen zur Rettung von Millionen hungergefährdeten Menschen beigetragen hat (Rosen/ Shapouri 2004a: 10), gerät sie dennoch immer wieder in Kritik. Diese erklärt sich aufgrund einer Reihe von ineffizienten Praktiken und Restriktionen, die Zweifel über ihre vordergründige Ausrichtung auf Hungerbekämpfung aufkommen lassen. Vor allem die US-amerikanischen Programme ziehen diese Kritik auf sich (vgl. Kripke 2009: 114; Barrett/ Maxwell 2005: 2).

Das Konzept der Nahrungsmittelhilfe hat seit seinen Ursprüngen in den 1950er Jahren entscheidende Veränderungen erfahren. Klassischerweise war der überwiegende Teil der Nahrungsmittelhilfe nach OECD-Definition „gebunden“. Das heißt, dass die Hilfsleistungen

¹ In weiterer Folge wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit die männliche Pluralform gewählt und damit auf die gleichzeitige Darstellung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Die Lesenden werden ausdrücklich dazu angeregt, bei Personendarstellungen sowohl die männlichen, als auch die weiblichen Akteure mitzudenken.

in ihrer Beschaffung, Transport oder Verteilung bestimmten Restriktionen der Geberländer unterlagen und ihre Flexibilität und Effizienz dadurch enorm eingeschränkt wurden (siehe Kap. 3). An diesem System hat sich lange Zeit nichts verändert. Einer der bedeutendsten Reformprozesse der letzten Jahre ist allerdings die Losbindung der Hilfsleistungen von diesen Restriktionen, die vorschreiben, dass die Hilfsleistungen aus den Geberländern selbst stammen müssen. Vor allem seit den 1990er Jahren ist dieser Wechsel von direkten Hilfsleistungen, die aus den Geberländern selbst stammen zu reinen Geldtransfers, die einen lokalen und regionalen Ankauf der Nahrungsmittel ermöglichen, deutlich erkennbar (Interfais 2012).

Vor allem im Hinblick auf steigende Nahrungsmittelpreise und Hungerraten scheint es heute mehr denn je geboten, die Nahrungsmittelhilfe von sämtlichen verbleibenden Restriktionen, die ihre Effizienz und damit ihre Fähigkeit einschränken, Menschenleben zu retten, zu befreien und schließlich abzuschaffen.

Dieser Losbindungsprozess stellt den Mittelpunkt dieser Arbeit dar. Die zentrale Fragestellung dieser Diplomarbeit lautet: „Ist in den letzten 20 Jahren ein Reformprozess hin zur Losbindung der Nahrungsmittelhilfe allgemein und speziell in den beiden Fokusländern, in den USA und in Kanada beobachtbar? Wenn ja, wie haben sich diese Reformprozesse in diesen beiden Ländern entwickelt, welche nationalen und internationalen Faktoren haben auf diesen gewirkt und wie sind etwaige unterschiedliche Entwicklungen der Reformprozesse in den beiden Ländern zu erklären? Die Hypothese dieser Arbeit lautet, dass sich die Reformprozesse in beiden Ländern deshalb unterschiedlich entwickelt haben, da der Widerstand gegen die Reformen, vertreten durch jene Interessengruppen, die von dem vorherrschenden Status Quo profitieren, in den USA viel stärker und effektiver war als in Kanada, wo die Unterstützung der bedeutenden Interessengruppen während des politischen Meinungsbildungsprozesses gesichert werden konnte.

Die Analyse und der Vergleich der Reformprozesse in beiden Geberländern erfolgt nach Explikation der zentralen Begriffe und Konzepte der Nahrungsmittelhilfe und jener gebundener ODA-Leistungen zunächst auf einer quantitativen und anschließend auf einer qualitativen Ebene. Der quantitative Vergleich bezieht sich auf empirische Daten der Interfais (International Food Aid Information System) Datenbank des World Food Programs (WFP) und setzt diese für den Zeitraum zwischen 1990 und 2010 in einen Zusammenhang. Dabei wird in dieser Arbeit der in der Datenbank und auch in der internationalen Literatur gängigen

Kategorisierung von Nahrungsmittelhilfeflüssen gefolgt.² Durch die quantitative Analyse der Daten wird dargestellt, ob und wann sich innerhalb der Gebergemeinschaft (Fokus auf die fünf größten Geber) und in den beiden Fokusländern eine Dynamik hin zur Losbindung der Nahrungsmittelhilfe entwickelt bzw. intensiviert hat.

Dieser angesprochene Losbindungsprozess setzt sich dabei aus zwei zusammenhängenden Teilprozessen zusammen. Dazu zählt einerseits der Wechsel von In-kind-Leistungen aus dem Geberland hin zu lokal und regional gekauften Hilfsgütern und andererseits die Umschichtung der Hilfsleistungen von Programm- hin zu Krisenhilfe.

Die quantitative Analyse vermag allerdings nur darzustellen, wie sich die Zusammensetzung der Nahrungsmittelflüsse über die Jahre hinweg verändert hat, nicht aber zu erklären, wieso dieser Wechsel stattgefunden hat und welche politischen Prozesse diesem vorausgegangen sind und auf diesen gewirkt haben. In einem folgenden Schritt wird deshalb der Blick auf die politischen Reformprozesse in beiden Ländern gelegt werden, um der Frage nach den Ursachen der Losbindung nachzugehen. Dabei geht es in erster Linie darum, zu zeigen, wie sich der Reformprozess auf einer gesetzlichen und politischen Ebene in beiden Ländern entwickelt hat. Dabei sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Reformprozesse, Fortschritte und Hindernisse, Einflüsse und Motivationen, sowie die wichtigsten beteiligten Akteure dargestellt werden. Wie aus diesem Teil ersichtlich sein wird, können unterschiedliche Entwicklungen in erster Linie aufgrund des spezifischen US-amerikanischen politischen System und ihre hohe Anfälligkeit für private Interessengruppen erklärt werden. Aus diesem Grund rückt das politische System der Interessensvermittlung und der Gesetzgebungsprozess der Nahrungsmittelhilfe in den USA in den Mittelpunkt, durch deren qualitativen Analyse die Ursachen für den hohen Einfluss der Interessengruppen an den Gesetzgebungsprozess der Nahrungsmittelhilfe untersucht werden.

Mit Hilfe einer strukturellen Akteursanalyse sollen abschließend die wichtigsten Interessengruppen in den USA dargestellt werden. Als Quellen für diese Untersuchung dienen diverse Stellungnahmen, Presseaussendungen, Interviews, Anhörungsprotokolle des Kongresses, etc., die inhaltlich analysiert wurden. Als Ergebnis werden die verschiedenen Positionen, Argumentationslinien und Methoden der Akteure zusammengefasst. Es geht einerseits um die Frage, warum die Interessengruppen sich aktiv für die Beibehaltung oder Reform des Status Quo einsetzen und außerdem, über welche Kanäle sie versuchen, Einfluss auf den Reformprozess auszuüben. Es stellt kein Ziel dieser Arbeit dar, ein umfassendes Register der relevanten Interessenverbänden zu erstellen. Es wird lediglich der Versuch

² <http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting/variables>

angestellt, die zentralen Akteure in Kategorien zusammenzufassen, Organisationsformen, Positionen und Methoden strukturiert darzustellen.

Ein Vergleich zwischen den beiden Geberstaaten USA und Kanada ist deshalb von Interesse, da sich für beide Länder sehr ähnliche Ausgangsstellungen des Reformprozesses beobachten lassen. Sowohl die USA wie auch Kanada haben ihre internationalen Nahrungsmittelhilfeprogramme unter den selben Vorzeichen gegründet (siehe Kap.1), und waren bis vor wenige Jahre durch ähnliche Restriktionen gekennzeichnet. Außerdem verfügen sie als große landwirtschaftliche Exporteure über ähnliche Infrastruktur und Strukturen.

Die USA sind aufgrund einer Vielzahl von Gründen der umstrittenste Lebensmittelhilfgeber. Die Kritik richtet sich vor allem auf die Interessensvielfalt, die sich hinter den Nahrungsmittelhilfeprogrammen versteckt (Diven 2006: 377), bei dem humanitäre Überlegungen in der Vergangenheit zumeist agrar- und außenpolitischen Motiven untergeordnet blieben und die wechselnden Bedürfnisse der Partnerländer wenig beachtet wurden (Abbott/ Young 2008: 29; Barrett/ Heisey 2002: 478). Kripke fasst die lautstarke Kritik an den US-amerikanischen Programmen in drei Bereichen zusammen: das vorherrschende Potential der Programme lokale und internationale Märkte zu stören, eine Orientierung an die US-amerikanische Interessen anstatt der Bedürfnisse der Empfängerländer und eine hohe Ineffizienz (Kripke 2009: 114). Die USA waren seit der Geburtsstunde der modernen Nahrungsmittelhilfe in den 1950er Jahren³ stets der quantitativ bedeutendste Geber gewesen und zeichneten sich im Jahr 2010 für über 56 Prozent aller globalen Leistungen verantwortlich (WFP 2011a: 11). Auch die Beiträge der USA innerhalb des WFP nehmen eine dominante Stellung ein und führen dadurch zu einer erhöhten Abhängigkeit von US-amerikanischen Hilfsgütern. Über die letzten 15 Jahre hinweg machten die US-amerikanischen Beiträge 46,2 Prozent des WFP-Budgets aus (Canada/ Hanrahan 2011: 2). Aufgrund dieser globalen Sonderstellung der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe wird ersichtlich, welche Bedeutung der Reformprozess des größten Gebers nicht nur auf die eigenen Programme, sondern auch für das Konzept der Nahrungsmittelhilfe allgemein hat. Dieser Reformprozess ist allerdings in keinem anderen Land derart schleppend wie in den USA. Die USA sind der letzte und langsamste Geber bei der Reformierung ihrer Nahrungsmittelhilfe (Bageant et al. 2010: o.S.).

³ Es gab auch schon frühere humanitäre und exportfördernde Vorläuferprogramme der USA, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreichen. Für einen Überblick siehe Ruttan 1990: 4ff

Die Bedeutung der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe als Anteil der geleisteten ODA erreicht nicht mehr jene hohen Werte, die sie noch in den 1960er Jahren innegehabt hatte. In den letzten Jahren belief sich der Anteil zwischen drei bis fünf Prozent (Kripke 2009: 113).

Die Organisationsstruktur der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe ist die komplizierteste aller Geberländer (Murphy/ McAfee 2005: 13, Barrett/Maxwell 2005: 20), allerdings zählt das US-amerikanische System zugleich auch, wie sich bei der Bearbeitung dieses Themas herausgestellt hat, auch zu den transparentesten.

Die US-amerikanische Nahrungsmittelhilfe wird im Rahmen von sechs Programmen organisiert, die wiederum von zwei staatlichen Agenturen koordiniert werden, der Farm Service Agency (FSA) des Landwirtschaftsministeriums (USDA) und die United States Agency for International Development (USAID). Zu den Programmen zählen der Food for Peace Act, das Food for Progress Program, das John Ogonowski and Doug Bereuter Farmer-to-Farmer Program, das McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program, Sektion 416 (b) des Agricultural Act von 1949 und der Bill Emerson Humanitarian Trust (Hanrahan 2008: 1). Das zentrale Instrument der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe sind die Programme, vor allem unter *Title II*, unter dem *Food For Peace Act (FFP)*, die den Großteil des Budgets beinhalten.⁴

Kanada leistete über den Zeitraum 2009/ 2010 in 78 Staaten Nahrungsmittelhilfe und versorgte dabei eine Zielgruppe von geschätzten 105 Millionen Menschen. Das kanadische Nahrungsmittelhilfeprogramm ist damit im Vergleich zum US-amerikanischen quantitativ gesehen mit einem Budget von 337 Millionen K-Dollar um ein Vielfaches kleiner (CIDA 2011: 47). Im Jahr 2010 umfasste das kanadische Programm ein Gesamtvolumen von 227.000 Tonnen, das einen Anteil von rund 3,5 Prozent der globalen Hilfsleistungen ausmacht. Damit rangiert Kanada hinter den USA, der EU und Japan als viertgrößter bilateraler Geber (WFP 2010a: 7). Die Nahrungsmittelhilfe war und ist für Kanada ein bedeutendes Symbol der nationalen Großzügigkeit. Bis Ende der 1980er war es leistete die größte Nahrungsmittelhilfemenge gemessen an der Bevölkerung, ehe sie von den USA überholt wurden. Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts war dieser Anteil noch drei Mal so hoch wie etwa jener der EU und Japan zusammen (Barrett/ Maxwell 2005: 52). Der Anteil der Nahrungsmittelhilfe gemessen an der gesamten nationalen EZA war über die letzten Jahre hinweg stark rückläufig. Während sie in den 1960er und 1970er Jahren noch rund 20 Prozent aller ODA-Leistungen ausmachte, sank dieser Wert auf unter fünf Prozent (Smillie 2009:

⁴ Für eine genaue Beschreibung von FFP, sowie der anderen US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfeprogramme siehe Hanrahan (2008); Hanrahan/ (Ho 2010)

193). Der Großteil der kanadischen Nahrungsmittelhilfe wird über die staatliche Entwicklungsagentur, die Canadian International Development Agency (CIDA) abgewickelt, die wiederum im *Canadian Council for International Cooperation (CCIC)* beheimatet ist. 92 Prozent aller Hilfsleistungen werden multilateral, vor allem über das WFP, die restlichen acht Prozent über NGOs kanalisiert (WFP 2011a: 13).

Eine Herausforderung beim Verfassen dieser Arbeit ist in der unausgeglichene Verteilung der vorhandenen Literatur zu den Reformprozessen in beiden Fokusländern zu sehen. Der Großteil der zugänglichen relevanten Arbeiten bezieht sich aus nachvollziehbaren Gründen auf den US-amerikanischen Fall. Schließlich sind die USA, wie erwähnt, mit Abstand bedeutendste Nahrungsmittelhilfegeber und außerdem aufgrund diverser Praktiken auch der umstrittenste (siehe Kap. 3). Auf den kanadische Losbindungsprozess wird hingegen in nur wenigen Arbeiten konkret und oft in einer vergleichenden Weise zu den USA eingegangen (Clapp 2012, Carty 2006, Barrett/ Maxwell 2005). Außerdem waren im Fall der USA auch von offiziellen Stellen mehr Materialien bezüglich der gesetzlichen Regelungen, Informationen zu den Programmen und Reformen zugänglich. Für Kanada gestaltete sich die Informationslage hingegen bescheidener. Grundsätzlich kann von einem sehr transparenten System der USA gesprochen werden.

Die Arbeit gliedert sich in sieben weitere Kapitel. Die anschließenden beiden Kapitel 2 und 3 bieten eine theoretische Auseinandersetzung mit den Konzepten der Nahrungsmittelhilfe und gebundener Hilfsleistungen. Hierbei werden all jene Begrifflichkeiten und Grundlagen dargestellt, die für das Verständnis der weiteren Arbeit vorausgesetzt werden.

Im 4. Kapitel wird der Losbindungsprozess der Nahrungsmittelhilfe anhand seiner zwei Teilprozesse mit Hilfe einer quantitativen Analyse zuerst allgemein und anschließend mit einem Fokus auf die USA und Kanada diskutiert werden.

Nach dieser rein quantitativen Analyse des Losbindungsprozesses, soll in Kapitel 5 ein genauerer Blick auf die politischen Reformprozesse in den beiden Ländern geworfen werden, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Reformprozesse in beiden Staaten zu identifizieren, sowie die zentrale Akteure, die Qualität des legislativen Reformprozesses und Entwicklungen in den letzten Jahren dargestellt werden.

In den beiden letzten Kapiteln 6 und 7 soll der Fokus auf das Nahrungsmittelhilfe-Lobbying in den USA gelegt werden, da dies als Hauptursache für die unterschiedlichen Entwicklungen in den beiden Ländern dargestellt werden wird. Demnach wird der Frage nachgegangen, warum das US-amerikanische politische System derart stark anfällig für Lobbying-

Tätigkeiten ist und eine strukturelle Akteursanalyse der bedeutendsten Akteure und ihrer Methoden durchgeführt werden.

2. Das Konzept der Nahrungsmittelhilfe

Die öffentliche mediale Darstellung der Lebensmittelhilfe gibt häufig nur ein stark verzerrtes Bild ihrer Realität wieder. Dieser folgend überwiegt die Vorstellung, dass Nahrungsmittelhilfe eine rein kurzfristige Form der humanitären Hilfe sei, bei der Nahrung unentgeltlich an Opfer von Konflikten und Naturkatastrophen verteilt werde (vgl. Awokuse 2011: 495). Diese Darstellung wird allerdings nur dem medienwirksamen humanitären Bereich der Lebensmittelhilfe gerecht und ignoriert gleichzeitig andere Teilbereiche, die historisch betrachtet lange Zeit den überwiegenden Anteil ausmachten.

Tatsächlich herrscht in der Literatur und der Praxis keine Einigkeit darüber, welche ODA-Leistungen als Nahrungsmittelhilfe klassifiziert werden sollen. Dadurch ergeben sich häufig Unklarheiten, welche Leistungen bei der offiziellen Berichterstattung der Nahrungsmittelhilfe als eigenständige Kategorie eingeschlossen werden sollen (Clay/ Stokke 2000: 20f.). Vertreter der Entwicklungspraxis sprechen sich für eine breite Definition der Nahrungsmittelhilfe aus, von akademischer Seite wird hingegen ein enges Konzept vertreten (Awokuse 2011: 497; BMZ 2007: 9). Einem breiteren Verständnis folgend werden auch jene Maßnahmen der Nahrungsmittelhilfe hinzugerechnet, die grundsätzlich auf Ernährungssicherheit abzielen, jedoch nicht zwangsweise die Bereitstellung von Lebensmitteln an sich beinhalten müssen. Zu diesen zählen etwa Aktivitäten zur Förderung der lokalen Landwirtschaft oder breitere Maßnahmen der ökonomischen Entwicklung (BMZ 2007: 9). Diesem breiten Konzept entsprechen die Food Based Interventions (FBIs): „*FBIs are food distribution, market intervention, or financial transfers which are funded nationally or internationally and which improve food security*“ (Clay 2005 zit. nach Lowder/ Raney 2005: 2).

Das zentrale Unterscheidungsmerkmal zwischen Nahrungsmittelhilfe und „Food Based Interventions“ ist, dass Erstere nicht notwendigerweise auf Ernährungssicherheit ausgerichtet sein muss. Ideale Beispiele hierfür sind jene Hilfsleistungen, die an eine Regierung gespendet und anschließend auf dem lokalen Markt verkauft werden (Programmhilfe). Sie zählen durchaus zur Nahrungsmittelhilfe, nicht aber zu FBIs, da sie nicht auf eine Verbesserung der Nahrungssituation einer von Hunger betroffenen Bevölkerung abzielen. Es gibt zwar zahlreiche Überschneidungen zwischen diesen beiden Begriffen, allerdings impliziert die

Zugehörigkeit zu einer Kategorie nicht auch jene zur Anderem (Lowder/ Raney 2005: 8). Die zweite Unterscheidungsmöglichkeit ist, dass FBIs auch national finanzierte Maßnahmen hinzurechnen, während Nahrungsmittelhilfe nur internationale Flüsse umfasst (Lowder/ Raney 2005: 2).

Barrett und Maxwell geben drei Kriterien an, um ODA-Leistungen als Nahrungsmittelhilfe zu klassifizieren und folgen damit auch den Definitionen der Food Aid Convention (FAC) und des World Food Programmes (WFP) (vgl. Clay et al 2010: 27). Demnach verstehen sie unter Nahrungsmittelhilfe „*the international sourcing of concessional resources in the form of or for the provision of food.*“ (Barrett/ Maxwell 2005: 5f.)

Der grenzüberschreitende Charakter dieser Aktivitäten spielt dabei eine große Rolle, da ansonsten auch eine Reihe von sozialpolitischen Maßnahmen innerhalb der Geberländer dazu gezählt werden müssten und schließlich die USA als ein Hauptempfänger der Nahrungsmittelhilfe aufscheinen würden (Barrett/ Maxwell 2005: 6).

Weiters müssen die Leistungen ein Grant-Element von zumindest 25 Prozent erfüllen, um auch den allgemeinen ODA-Kriterien des DAC zu entsprechen (OECD 2008b: 1). Das heißt, werden Nahrungsmittel von einer Regierung 25 Prozent unter dem herkömmlichen Marktpreis an das Empfängerland verkauft, so ist die Transaktion konform zu den ODA-Kriterien und kann vom Geber als Nahrungsmittelhilfe deklariert werden.

Shaw kritisiert den vorherrschenden Graubereich der Nahrungsmittelhilfe und die willkürlich gesetzte Grenze von 25 Prozent. Für ihn gibt es oft keine klare Abgrenzung von kommerziellen Transaktionen des internationalen Nahrungsmittelhandels, die häufig nicht offene Marktkonditionen beinhalten, sondern die in einem Labyrinth von bilateralen Arrangements und Vergünstigungen stattfinden würden (Shaw 2002: 580).

Daraus wird auch die öffentliche Fehlannahme ersichtlich, Nahrungsmittelhilfe würde immer in einer Grantform verteilt werden, da diese oft in Form von Käufen zu vergünstigten Konditionen erfolgt. Die Food Aid Convention unterscheidet folgende drei Formen der Abwicklung:

„grants of food or of cash to be used to purchase food for or by the recipient country“;

„sales of food for the currency of the recipient country, which is not transferable and is not convertible into currency or goods and services for use by the donor members“

„sales of food on credit, with payment to be made in reasonable annual amounts over periods of 20 years or more and with interest rates which are below commercial rates prevailing in world markets“

Schließlich müssen die Hilfsgüter entweder direkt in Form von Nahrung erfolgen oder für die Ankauf von diesen verwendet werden. Die Definition schließt somit direkte Nahrungsmittelhilfslieferungen sowie Geldtransfers ein, die in weiterer Folge zum Kauf von Lebensmitteln vor Ort oder in einem Drittstaat bestimmt sind.

Diese drei Kriterien sind auch maßgebend für die Berichterstattung der ODA-Leistungen im Rahmen des vom WFP betriebenen Food Aid Information System (Interfais 2011), welches dieser Arbeit als zentrale Datenquelle dient.

2.1 „Food Aid“ oder „Food Assistance“

In den letzten Jahren wurde der traditionelle Begriff „Food Aid“ innerhalb der Gebergemeinschaft zunehmend durch jenen der „Food Assistance“ ersetzt (Clay et al 2010: 27ff; Clay 2010: 2).⁵

Das WFP definiert „Food Assistance“ wie folgt:

„[Food assistance refers to the set of interventions designed to provide access to food to vulnerable and food insecure populations. Included in the definition are instruments, such as in-kind food, voucher or cash transfers, to assure access to food of a given quantity, quality or value.“ (WFP 2010a: 4)

Durch das Konzept „Food Assistance“ rückt das Ziel der Ernährungssicherheit in den Vordergrund. Darüber hinaus wird auf die potentielle Vielfalt an Bereitstellungsmöglichkeiten hingewiesen. Somit wird jenes auch einem Reformprozess gerecht, bei dem monetäre Transfers für viele Geber zunehmend eine attraktive Alternative zu traditionellen In-kind-Leistungen bieten (Clay et al 2010: 35). Auch die Herkunft der Hilfsmittel spielt für „Food Assistance“ keine Rolle, es umfasst wie die FBIs sowohl nationale, wie auch internationale (Definitions-kriterium für „Food Aid“) Kanäle (Barrett/Maxwell 2005: 44).

„Food Assistance“ verdeutlicht die Überholtheit des traditionellen Konzeptes der Nahrungsmittelhilfe und bietet einen umfassenderen Satz an Instrumentarien zur Bekämpfung von Hunger an. Darin wird traditionelle In-kind Nahrungsmittelhilfe lediglich als ein

Der deutsche Begriff der Nahrungsmittelhilfe unterscheidet nicht zwischen diesen Konzepten. Es werden im Weiteren dann die englischen Begriffe verwendet werden, wenn Unterschiede der jeweiligen Konzepte hervorgehoben werden sollen.

potentiell anwendbares Instrument neben anderen anerkannt. Als Alternativen gelten Geldlieferungen und Voucher (Oxfam 2009: 10; Clay et al 2010: 28f.).

Durch dieses neue Konzept steht den durchführenden Organisationen ein breiteres Feld an möglichen Aktivitäten zur Verfügung, das ihre Flexibilität steigert, um auf die jeweiligen Krisensituationen richtig abgestimmt reagieren zu können. Bestimmend bei der Wahl des Instruments kann beispielsweise das Vorhandensein eines funktionierenden Marktes und der daran geknüpften Verteilungsinfrastruktur sein. Sind diese in der Zielgesellschaft vorhanden, so mag es hilfreicher sein, die Zielgruppe durch finanzielle Zuwendungen zu befähigen, am Lebensmittelmarkt aktiv zu werden, da das Problem nicht die Verfügbarkeit, sondern der Zugang zu den Nahrungsmitteln darstellt. Im gegenteiligen Fall macht es durchaus Sinn, Nahrungsmittel als letztes Sicherheitsnetz direkt an die Betroffenen zu verteilen (FAO 2010: 32).

Nahrungsmittelhilfe ist also nur dann ein adäquates Instrument, wenn es sowohl ein Defizit in der Verfügbarkeit von Lebensmitteln gibt, als auch der lokale Markt funktionsunfähig ist (Barrett/ Maxwell 2005: 199).

Das WFP verdeutlicht mit dem 2008 erschienenen Strategieplan eine Änderung der strategischen Ausrichtung von einer Food Aid hin zu einer Food Assistance Organisation, um auf die Herausforderungen einer veränderten Umwelt reagieren zu können. Ziel sei es demnach, Abhängigkeiten zu reduzieren und nationale Regierungen, wie auch globale Bemühungen zu unterstützen, um langfristige Lösungen für die vorherrschenden Hungerprobleme zu finden. Dazu soll ein breiteres und robusteres Set an Instrumentarien dienen, worin Lebensmittelhilfe nur eine Handlungsalternative darstellt (WFP 2008: 3).

Demnach verschiebt sich die Aufgabe des WFP weg von der Frage, wie Mittel der Nahrungsmittelhilfe am besten eingesetzt und verteilt werden können, hin zu der Grundfrage nach den Ursachen der vorherrschenden Hungerprobleme in einem jeweiligen Land und einer darauf abgestimmten Wahl jenes Instruments, das in dem spezifischen Kontext am geeignetsten erscheint: „*[WFP] no longer start[s] with the food aid tool and determine[s] how to use it to support humanitarian and development objectives. Instead, WFP [...] begin[s] with the problem – hunger – and identif[ies] the most appropriate tools to address it in each context.*“ (WFP 2010b: 15). Dies verdeutlicht ein allgemeines Legitimationsproblem der traditionellen Form der Nahrungsmittelhilfe.

2.2. Kategorisierung der Nahrungsmittelhilfe

Es gibt in der Praxis eine Reihe von Möglichkeiten, die Leistungen der Nahrungsmittelhilfe zu kategorisieren. Die weit verbreitetsten Kategorisierungen beziehen sich auf die Beschaffung, die Wahl der Kanäle, sowie die Form der Bereitstellung, die hier im Folgenden dargestellt werden.

2.2.1. Beschaffung

Hinsichtlich der Herkunftsregion der beschafften Güter und Dienstleistungen der Lebensmittelhilfe, werden drei Kategorien unterschieden. Direkte Lieferungen sind In-kind-Leistungen, die Nahrungsmittel aus dem Geberland beinhalten. Diese werden entweder am nationalen Markt erworben oder aus staatlich gehaltenen Reserven losgelöst, ehe sie verpackt und in das Empfängerland verschifft werden. Diese Art der Beschaffung ist aufgrund ihrer Natur äußerst kosten- und zeitintensiv.

Bei triangulären Transaktionen werden in einem Drittstaat, zumeist ein anderes Entwicklungsland in der Region, die Nahrungsmittel beschaffen oder für die Verwendung in einem anderen Land getauscht. Das bewirkt eine beträchtliche Zeit- und Kostenersparnis durch den Wegfall des langen Transportweges. Beim lokalen Kauf werden die Nahrungsmittel in einer Überschussregion des Empfängerlandes selbst erworben und in der Defizitregion verteilt (Barrett/ Maxwell 2005: 15). Bei Dreieckskäufen handelt es sich um eine unklare Kategorie. Sie beinhaltet alle Nahrungsmittelhilfeleistungen, die außerhalb des Geber- und Empfängerlandes beschaffen werden. Allerdings zählen neben einer herkömmlichen regionalen Beschaffung auch internationale Ausschreibungen in den Geberländern dazu (Clay et al 2010: 43). Eine genauere inhaltliche Diskussion zum lokalen und regionalen Ankauf der Nahrungsmittelhilfe und ihre Implikationen für die Gebundenheit der Leistungen findet sich in einem späteren Kapitel.

Bei der Wahl des Beschaffungskanals ist nach dem Good Practice der Nahrungsmittelhilfe eine bestimmte Reihenfolge zu beachten. Zuerst sollte geklärt werden, ob Nahrungsmittel vor Ort oder in der Region in entsprechender Menge und Qualität vorhanden sind und für diesen Zweck beschafft werden können. Ist dies nicht der Fall, so sollten Geldmittel für den Ankauf auf den internationalen Nahrungsmittelmärkten zur Verfügung gestellt werden. Erst, wenn auch diese Option nicht möglich ist, sollte auf die Bereitstellung direkter Lieferungen zurückgegriffen werden (Barrett/ Maxwell 2005: 202f.).

2.2.2 Lebensmittelhilfekanäle

Der überwiegende Anteil der globalen Nahrungsmittelhilfeströme (64 Prozent) wird heute multilateral kanalisiert, der Rest verteilt sich auf NGOs (31 Prozent) und bilaterale Abwicklung (6 Prozent) (WFP 2011a: 14). Innerhalb der multilateralen Nahrungsmittelhilfe wurden im Jahr 2010 99 Prozent der Leistungen durch das WFP bereitgestellt (WFP 2011a: 15).

Nur wenige Geber stellen heute noch einen bedeutenden Teil ihrer Nahrungsmittelhilfe auf bilateralem Weg zur Verfügung. Die wichtigsten Geber innerhalb der bilateralen Nahrungsmittelhilfe waren 2010 Japan (75 Prozent), die USA (17 Prozent) und die EU (8 Prozent) (WFP 2011a: 16).

2.2.3. Form der Bereitstellung

Grundsätzlich werden vom FAIS drei verschiedene Formen der Lebensmittelhilfe unterschieden, die in der Praxis allerdings nicht immer einfach voneinander abgrenzbar sind. Aufgrund der Wahl der Bereitstellungsform wird zwischen Programm-, Projekt- und Krisen- oder Notfallhilfe unterschieden. Während die Bedeutung der Notfallhilfe in kurzfristigen Krisensituationen als wichtiger Beitrag zur Rettung von Leben heute international weitgehend anerkannt wird, werden die beiden anderen Bereiche, allem voran die Programmhilfe sehr kontrovers gesehen (Phan-huy/ Rieder 1994: 331). Vielfach wird außerdem gefordert, das Konzept der Nahrungsmittelhilfe in Zukunft rein auf diesen humanitären Bereich zu reduzieren.

2.2.3.1. Programmhilfe

Im Rahmen der bilateralen Programmhilfe werden Nahrungsmittel auf einer Regierungsbasis aus dem Geber- in das Empfängerland geliefert, um dort anschließend von der jeweiligen Administration auf dem lokalen Markt verkauft zu werden. Der Transfer erfolgt dabei nicht zwangsweise auf einer Grant-Basis, sondern häufig durch Verkäufe zu vergünstigten Konditionen, die an Exportkredite zur ihrer Finanzierung gekoppelt sein können (Oxfam 2005:7; Mousseau 2005: 3).

Das aus den Verkäufen lukrierte Kapital dient diversen Budgetvorhaben. Seine Nutzung kann als so genannter „*counterpart fund*“ an die Verwendung für bestimmte

Entwicklungsvorhaben gebunden sein (Barrett/ Maxwell 2005: 13). Die Konditionen dahingehend sind innerhalb der Gebergemeinschaft unterschiedlich streng. Zumeist können die Mittel allerdings nur schwer zurückverfolgt werden.

Bei dieser Art der Lebensmittelhilfe handelt es sich um eine reine Form der Budgethilfe, da sie an die Stelle kommerzieller Nahrungsimporte tritt. Als „*specific in-kind form of economic assistance*“ zielt sie keineswegs auf die Bekämpfung von Ernährungsunsicherheit und Unterernährung ab (Mouesseau 2005: 3). Aufgrund des mangelnden Fokus gibt es auch keine Hinweise darauf, dass die Programmhilfe je messbare Auswirkungen auf Armut und die Ernährungssituation der armen Bevölkerung hatte (Pillai 2000 zit. nach OECD 2005: 35).

Soll diese Form der Nahrungsmittelhilfe rein dazu dienen, das Empfängerland in einer budgetären Form zu unterstützen, so kann berechtigterweise die Frage aufgeworfen werden, warum dafür ein derart teurer und ineffizienter Kanal, bei dem ein beachtlicher Teil des Budgets verloren geht, gewählt wird. Stattdessen könnte die Budgethilfe durch reine monetäre Transfers abgewickelt und somit ein hohes Sparpotential realisiert werden.

Die Programmhilfe wird vielfach dafür kritisiert, dass sie rein ökonomischen und politischen Interessen der Geberländer selbst dient und versucht, landwirtschaftliche Überschüsse billig loszuwerden und Exportmärkte zu erweitern, sowie sie eine Form des Dumping ist. Weiters würde sie die lokale Preise untergraben, Produktionsanreize schwächen und zu höherer Abhängigkeit von Nahrungsimporten führen (Mousseau 2005: 13). Außerdem erreichen die transferierten Güter häufig nicht die bedürftigen sozialen Schichten, sondern werden lediglich auf dem lokalen Markt verkauft.

Die Programmhilfe war ursprünglich darauf ausgerichtet, jene landwirtschaftlichen Überschüsse, die nicht auf herkömmlichem Wege auf dem Markt abgesetzt werden konnten, abzubauen. Da diese Überschüsse jährlich stark schwanken, ist diese Form der Nahrungsmittelhilfe die traditionell am stärksten fluktuierende (Murphy/ McAfee 2005: 9).

Bei der Programmhilfe handelt es sich um die Reinform gebundener Nahrungsmittelhilfe, bei der Mittel ausschließlich direkt aus dem Geberland bereitgestellt werden. In den Jahren 2009 und 2010 erfolgten 100 Prozent der Leistungen der Programmhilfe durch direkte Lieferungen (WFP 2011a: 25). In den letzten Jahren kann ein starker Rückgang der Programmhilfe beobachtet werden, da der überwiegende Teil der internationalen Gebergemeinschaft mit Ausnahme der USA und Japan mittlerweile auf die Nutzung dieser Form der Nahrungsmittelhilfe verzichtet (vgl. WFP 2011a: 13ff.).

2.2.3.2. Projekthilfe

Bei dieser Variante finden die Leistungen der Nahrungsmittelhilfe in Projekten zur landwirtschaftlichen und ökonomischen Entwicklung Verwendung. Zumeist wird die Projekthilfe über kooperierende Nichtregierungsorganisationen oder dem WFP, in seltenen Fällen auch über Institutionen der Empfängerregierung kanalisiert (Oxfam 2005:7).

In diesem Bereich werden einerseits Projekte unterstützt, welche die direkte Verteilung der Nahrungsmittel beinhalten. Zu diesen zählen etwa Food-For-Work Programme, Schulspeisungen und Mutter-Kind-Ernährungszentren. Auf der anderen Seite werden die Nahrungsmittelhilfeleistungen auf dem lokalen Markt monetarisiert und das daraus gewonnene Kapital für armuts- und hungerreduzierenden Projekten verwendet (OECD 2005: 17).

Formell unterscheidet sich dieser Bereich von der Programmhilfe durch die Wahl des Kanals, d.h. durch die Kooperation mit multilateralen Organisationen oder NGOs im Gegensatz zu einer Regierungskooperation. Außerdem unterscheiden sie sich durch den spezifischeren Verwendungszweck der Projekthilfe, der bei der Programmhilfe hingegen nicht klar hervorgeht (OECD 2005: 17).

Da auch diese Form der Nahrungsmittelhilfe zunehmend von den Kooperationspartnern oder Empfängerorganisationen auf dem lokalen Markt monetarisiert wird, ist eine praktische Unterscheidung der monetarisierten Projekt- von der Programmhilfe kaum mehr möglich. Oft werden diese beiden Formen auch zu einer Kategorie als Entwicklungsnahrungsmittelhilfe oder Nicht-Krisenhilfe zusammengefasst (Barrett/ Maxwell 2005: 13). Einziges Unterscheidungskriterium bleibt häufig lediglich der Umfang, da Programmhilfe meist deutlich größere Volumina umfassen (OECD 2005: 17).

Auch innerhalb der Projekthilfe wird nach wie vor ein beachtlicher Anteil der Mittel in Form direkter (gebundener) Lieferungen bereitgestellt. 2010 machte der Anteil direkter Lieferungen rund 77 Prozent der Gesamtleistungen aus (WFP 2011a: 25).

2.2.3.3. Krisenhilfe

Die humanitäre Nahrungsmittelhilfe umfasst zeitlich befristete Hilfsmaßnahmen in Reaktion auf natürliche und von Menschen verursachte Katastrophen. Diese Krisen werden vom WFP folgendermaßen definiert: „*[E]mergencies are defined as urgent situations in which there is clear evidence that an event or series of events has occurred which causes human suffering or*

imminently threatened human lives or livelihoods and which the government concerned has not the means to remedy." (WFP 2005 zit. nach Shaw 2011: 145)

Es handelt sich bei dieser Form der Nahrungsmittelhilfe auch um jene unentgeltliche Verteilung der Nahrungsmittel an Opfer akuter Krisen, die in der Öffentlichkeit herkömmlich mit dem Konzept der Lebensmittelhilfe assoziiert wird (Barrett/ Maxwell 2005: 14). Die Verteilung der Hilfsleistungen im Empfängerland erfolgt hauptsächlich über das WFP und seiner Kooperationspartner, NGOs und seltener auch durch Regierungsinstitutionen (Mousseau 2005: 3).

Kurzfristig stellt Nahrungsmittelhilfe oft das zentrale Instrument als Antwort auf Krisensituationen dar, um die grundlegende Nahrungsversorgung der betroffenen Bevölkerung sicherzustellen und dadurch akut gefährdete Menschenleben zu retten (Barrett/ Maxwell 2005: 198). Diese Bedeutung der humanitären Nahrungsmittelhilfe ist unumstritten, sie alleine vermag es aber nicht, die Ernährungssituation der betroffenen Bevölkerung langfristig und nachhaltig zu verbessern (Vercillo 2010: 16). Es ist daher entscheidend, dass die humanitäre Nahrungsmittelhilfe entsprechend mit längerfristigen Maßnahmen, die auf Ernährungssicherheit abzielen, abgestimmt wird. Die Krisenhilfe wirkt lediglich als ein Sicherheitsnetz, das durch die kurzfristige Gewährleistung der Ernährungsversorgung verhindern soll, dass die betroffene Bevölkerung etwa durch den Verkauf von produktiven Gütern in die Armutsfalle stürzen (Gilligan/ Hoddinott 2006: 1).

Neben der Linderung des akuten Leids, zählen auch bestimmte Rehabilitierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen zur Krisenhilfe. Diese ermöglichen schließlich die Unterscheidung in direkte Post-Krisenhilfe und humanitärer Unterstützung, welche auch über die Zeit der Krise hinausgeht (OECD 2005: 17f.). Aus diesem Grund ist es nicht immer klar, wann die Bekämpfung der Folgen einer Krise aufhört, und in eine längerfristige Entwicklungszusammenarbeit übergeht.

Die allgemeine humanitäre Hilfe kann nach ihrer zeitlicher Ausrichtung in eine Sofort- bzw. Katastrophenhilfe- und in eine Rehabilitations- und Wiederaufbauphase unterteilt werden.⁶ Erstere dient der unmittelbaren Unterstützung von Menschen nach dem Kriseneintritt und dem Lindern akuter Not durch medizinische Versorgung, Bereitstellung von Trinkwasser und Nahrungsmitteln, sowie Hygienesicherstellung. Sie kann bis zu mehrere Monate andauern. Die zweite Phase geht über die Soforthilfe hinaus und bietet eine Hilfestellung zur Überwindung der Krise. Sie zielt auf die „Wiederherstellung der sozio-ökonomischen

⁶ Lewerenz (2010) unterscheidet auch die Phase der Katastrophenprävention, die für diesen Zweck unberücksichtigt bleibt.

Lebensverhältnisse, wie sie vor dem einsetzen [sic!] einer Katastrophe bestanden" ab und kann sich zeitlich über mehrere Jahre erstrecken (Lewerenz 2010: 31).

Das Ziel der Nothilfe ist es, kurzfristig eine soziale und infrastrukturelle Mindestversorgung herzustellen, die Laufzeiten variieren zwischen sechs Monaten bis drei Jahren (Menzel/ Nuscheler/ Stockmann 2010: 424).

Die Krisenhilfe ist auch Kern des grundlegenden Reformprozesses innerhalb der Nahrungsmittelhilfe. Quantitativ wie relativ wurde dieser Teilbereich in den letzten Jahren, besonders seit den 1990er Jahren zunehmend bedeutender. Im Jahr 2010 machte die humanitäre Lebensmittelhilfe mit 73 Prozent den Großteil der globalen Mittel aus. Der Rest verteilt sich auf Projekt- und Programmhilfe mit 22 bzw. fünf Prozent (WFP 2011a: 8). Im Vergleich zu vergangenen Jahren zeigt sich eine eindeutige Trendverschiebung von Programm- hin zu Krisenhilfe. Dieser Reformprozess, seine Ursachen und seine Implikationen für das Konzept der Nahrungsmittelhilfe werden in einem späteren Kapitel genauer betrachtet.

Die humanitäre Lebensmittelhilfe ist auch jener Bereich, dessen Leistungen im Vergleich zu den anderen Kanälen am wenigsten gebunden sind, da der Anteil direkter Lieferungen um ein Vielfaches geringer ist. 16 Prozent aller Leistungen der humanitären Nahrungsmittelhilfe erfolgten 2010 durch gebundene In-kind-Lieferungen. Innerhalb der Projekthilfe waren dies im Vergleich 77 und in der Programmhilfe 100 Prozent (WFP 2011a: 25). Anders werden 90 Prozent aller lokalen Käufe und 94 Prozent aller Dreieckskäufe im Rahmen der humanitären Nahrungsmittelhilfe abgewickelt, während sich nur 34 Prozent der direkten Lieferungen auf diesen Bereich verteilen (WFP 2011a: 22).

2.3. Hintergrund und Entwicklung des Konzeptes in den USA und Kanada

Die Entwicklungsgeschichte der Nahrungsmittelhilfe kann in drei unterschiedliche Perioden unterteilt werden: jene des Überschussabbaus, des Entwicklungsfokus und der heutigen humanitären Krisenbekämpfung (Ruttan 1993 zit. nach Hopkins 2009: 83).

Das Konzept der Lebensmittelhilfe entstammt den soziopolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der 1950er Jahre. Sowohl Kanada (1951)⁷, als auch die USA (1954)⁸ gründeten ihre Nahrungsmittelhilfeprogramme wenige Jahre nach dem Ende des Zweiten

⁷ Für Kanada bedeutete der Beitritt zum "Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific" den Beginn der offiziellen Nahrungsmittelhilfe.

⁸ Die Grundlage der US-amerikanischen Lebensmittelhilfe wurde durch den "Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954" geschaffen.

Weltkrieges. Diese Zeit war in Nordamerika durch sehr hohe landwirtschaftliche Überschüsse⁹ gekennzeichnet, während viele Länder noch unter den Folgen des Krieges zu leiden hatten und gegen niedrige Produktionsniveaus und hohe Hungerraten kämpften. Zugleich war es durch ein neu gewachsenes entwicklungspolitisches Bewusstsein zur Geburtsstunde der Entwicklungszusammenarbeit gekommen. Die Verbindung des philanthropischen Gedankens mit dem ökonomischen Kalkül, einen neuen Kanal zu schaffen, um die landwirtschaftlichen Überschüsse abbauen zu können, rechtfertigte schließlich nicht nur die Gründung der Nahrungsmittelhilfe, sondern war auch eine logische Schlussfolgerung daraus (Reutlinger 1999: 7; Clapp 2009: 127f.). Bezeichnend hierfür wurde in der US-amerikanischen Literatur der Begriff „*marriage of convenience*“, der eben diese Verbindung zwischen ökonomischen, außenpolitischen und philanthropischen Zielen ausdrückt (vgl. Shaw 2011: 4).

Es hat sich weitgehend Konsens darüber gebildet, dass sowohl für Kanada (Barrett/ Maxwell 2005: 52), als auch für die USA (Shaw 2011: 4) ökonomische Überlegungen des Überschussabbaus und der Expansion von Exportmärkten die zugrundeliegende Motivationen für die Gründung ihrer Nahrungsmittelhilfeprogramme gewesen sein durften, die humanitären Überlegungen übergeordnet waren.

Während den 1950er und 1960er Jahren wuchs das Nahrungsmittelhilfeprogramm der USA sehr schnell und machte bald über die Hälfte der US-amerikanischen Nahrungsexporte aus (Barrett/ Maxwell 2005: 11). Dadurch wurde es zu einem bedeutenden Absatzkanal und zentraler Bestandteil der staatlichen merkantilistisch orientierten Agrarpolitik der USA (Friedmann 1993: 35).

Auch gemessen an den gesamten ODA-Flüssen wuchs die Bedeutung der Nahrungsmittelhilfe. In den 1960er Jahren dominierte sie gegenüber alle anderen Bereiche der US-amerikanischen EZA und erreichte ihren Höhepunkt 1965 mit einem Volumen von 17,2 Millionen Tonnen, ehe sie bis 1974 jäh auf 2,5 Millionen Tonnen einbrach und im weiteren Verlauf des Jahrhunderts absolut und relativ an Bedeutung verlor (Barrett/ Maxwell 2005: 37). Nicht nur die US-amerikanische EZA war stark durch die Nahrungsmittelhilfe geprägt. Absolut gesehen war Kanada nach den USA der zweitgrößte Geber bis zum Eintritt der europäischen Nahrungsmittelhilfegeber Ende der 1960er Jahre, die anfangs selbst noch zu den

⁹ In den USA hatten in den frühen 1950er Jahren die verstärkte Industrialisierung der Landwirtschaft und ein breites Subventionssystem für die Produzenten zu großen Getreideüberschüssen geführt, die einen Zusammenbruch der Güterpreise zur Folge hatten (Friedman 1993). Auch in Kanada kam es zu großen Überschüssen, für die der Ausbau der Ackerfläche verantwortlich war, während die Exportraten rückläufig aufgrund höherer Konkurrenz durch Großbritannien, Westeuropa und der Sowjetunion, später auch der USA, waren (Cohn 1977: 143)

Hauptempfängern der nordamerikanischen Programme zählten¹⁰ (Mousseau 2005: 4) Während der 1960er Jahre war die Nahrungsmittelhilfe für durchschnittlich 20 Prozent der gesamten ODA-Leistungen verantwortlich (OECD 2005: 11), 1965 erreichte sie mit 22 Prozent ihren Höhepunkt (Nunn/ Quian 2010: 2).

Die kanadische Nahrungsmittelhilfe entwickelte sich in den ersten 20 Jahren ohne einer klaren von der Regierung vertretenen Nahrungsmittelhilfepolitik auf einer ad hoc Basis und wurde dadurch stark von verschiedenen politischen und ökonomischen Kräften abhängig. Erst im Zuge der Welternährungskrise der 1970er kam es zu einem Umdenken und dem Versuch der Formulierung einer klaren Politik (Charlton 1992: 5). Wie auch häufig von den jeweiligen Administrationen darauf hingewiesen, war Kanada über viele Jahre hinweg bis Ende der 1980er Jahre der bedeutendste Lebensmittelhilfegeber pro Kopf, ehe es vom südlichen Nachbar überholt wurde (Charlton 1992: 3; Barrett/ Maxwell 2005:51).

Der Großteil der Leistungen wurde über einen langen Zeitraum in Form bilateraler Programmhilfe geleistet. Alle bedeutenden Geber (USA, europäische Staaten, Kanada, Australien) banden ihre Hilfsleistungen an eine nationale Beschaffung (Uvin 1992 zit. nach Clapp 2009: 128).

1967 wurde die erste Food Aid Convention (FAC), die später mehrfach erneuert wurde, als Teil der Verhandlungen zum International Grain Agreement von den Hauptnahrungsexporturen unterzeichnet. Sie verpflichtet die Unterzeichnerstaaten zu der Bereitstellung eines jährlichen Minimums an Nahrungsmittelhilfeleistungen und ist somit in der EZA einzigartig. Offizielles Ziel war es, den Empfängerländern stabile und vorausschaubare Nahrungstransfers zu garantieren. Außerdem wurden eine Reihe von Prinzipien und Anleitungen für die Bereitstellung verfasst (Konandreas 2007: 323). Mousseau verortet in dem Abkommen weniger ein humanitäres Motiv als eher die Schaffung eines Wirtschaftsinstruments. Durch einen permanenten Abfluss von Nahrungsgütern soll die Menge, der für den Export verfügbaren Nahrungsmittel konstant reduziert und so möglichst hohe Marktpreise zu garantiert werden (Mousseau 2005: 7). Ähnlich diagnostizieren Clay und Stokke den US-amerikanischen und kanadischen Flüssen, dass die FAC kaum einen Einfluss auf das Niveau der quantitativ geleisteten Nahrungsmittelhilfe hat (Benson 2000: 113). Für Uvin stellt die FAC den Versuch der USA dar, andere reiche Länder in die Pflicht zu nehmen, einen entsprechenden Anteil an Nahrungsmittelhilfe zu leisten und somit ihre eigene Bürde als Hauptgeber zu reduzieren bzw. zu teilen. Die FAC signalisiert damit auch den Eintritt der

¹⁰ Die Gemeinsame Landwirtschaftspolitik ab 1962 hatte in Europa zu hohen Produktivitätsfortschritten und einer Selbstversorgung, schließlich auch zu Agrarüberschüssen geführt (Mousseau 2005: 4)

europäischen Geber (Uvin 1992: 303). Schlussendlich fehlt der FAC die Durchsetzungskraft, da sie keine Sanktionsmöglichkeiten gegenüber ihren Mitgliedstaaten hat und dadurch die Erfüllung der Verpflichtungen nicht einfordern kann (Konandreas 2007: 323).

Die Welternährungskrise Anfang der 1970er Jahre markierte einen bedeutenden Wendepunkt in der Entwicklung der Nahrungsmittelhilfe. Die massiven Preisanstiege schufen ein globales Bewusstsein für Welthunger und globale Unterernährung (Uvin 1992: 302). Sie hatte auch verschiedene Folgen auf das Ausmaß und die Bereitstellung der Nahrungsmittelhilfe selbst. Einerseits verlor die Lebensmittelhilfe in den Krisenjahren ihre (Gründungs-)Bedeutung als breites wirtschaftspolitisches Instrument zum Abbau landwirtschaftlicher Überschüsse (Clapp 2009: 129). Andererseits zeigte sich während der Krise auch das erste Mal deutlich der prozyklische Charakter der Nahrungsmittelhilfe, als die USA zum Höhepunkt der Krise 1974 mit einer drastischen Reduzierung bzw. terminlicher Aufschiebung der Nahrungsmittelhilfeleistungen reagierten (Diven 2006: 378). Quantitativ führte die Krise zu einem massiven Rückgang der Nahrungsmittelhilfemenge mit anschließender Stabilisierung über die 1980er Jahre hinweg. Allerdings konnten die quantitativ hohen Niveaus der 1960er Jahre nie mehr erreicht werden (Clay/ Stokke 1991: 9). Die Welternährungskonferenz 1974 empfahl unter anderem den Anteil multilateral kanalisierter Nahrungsmittelhilfe zu steigern, sowie eine Grant-Komponente der bilateralen Programme und mehr Geldtransfers für lokalen und regionalen Ankauf zur Verfügung zu stellen (Konandreas 2007: 323).

Vor dem Hintergrund des Kalten Krieges gewann die US-amerikanische Nahrungsmittelhilfe Bedeutung als außenpolitisches Instrument, das sich in der Auswahl der Empfängerländer widerspiegelte (Clapp 2009: 128).

Ende der 1970er Jahre übernahmen Exportförderungsprogramme die frühere Rolle der Nahrungsmittelhilfe bei dem Verkauf von Überschüssen und der Marktexpansion (Clay/ Stokke 2000: 30; Christensen 2000: 256). Seit Mitte der 1980er Jahren hat die US-Regierung ihr Agrar-Subventionssystem von einer Preisstabilisierung durch Stützungskäufe und anschließende Kanalisierung der Nahrungsmittel über die Nahrungsmittelhilfeprogramme hin zu Einkommensunterstützung, also direkte Subventionen an die Produzenten, umstrukturiert (Friedmann 1993: 47f.). Damit verlor die Nahrungsmittelhilfe in den letzten Dekaden ihre Bedeutung als zentrales Instrument zur Förderung der breiten landwirtschaftlichen Industrie. Auch wenn sie in einzelnen Sektoren nach wie vor eine bedeutende Rolle spielt, steht die Nahrungsmittelhilfe jedoch in keinem Verhältnis zum quantitativen Ausmaß der Agrarsubventionen (Barrett/ Maxwell 2005: 35f.; vgl. Clay 2006: 3).

Seit den 1980er Jahren wird ein beachtlicher Anteil der Nahrungsmittelhilfe zunehmend multilateral, vor allem über das 1963 gegründete WFP, kanalisiert (Barrett/ Maxwell 2005: 14) und seit den 1990er Jahren ist auch ein gestiegener Fokus auf den humanitären Bereich der Nahrungsmittelhilfe ersichtlich (OECD 2005: 11).

Mitte der 1980er und 1990er Jahre sank der Anteil der Nahrungsmittelhilfe, gemessen an den nationalen ODA-Mitteln stetig, auch in den traditionell bedeutenden Geberländern wie den USA und Kanada (Clay/ Stokke 2000: 30). In den letzten Jahren erreichte sie nur noch ein bescheidenes Niveau von weniger als fünf Prozent (Clay 2006: 2).

Über das Jahrhundert hinweg haben sich die Rahmenbedingungen der Nahrungsmittelhilfe stark verändert und mit ihnen auch die ihr zugesprochene Funktion. Die landwirtschaftlichen Überschüsse und staatlich gehaltenen Nahrungsreserven der 1950er und 1960er Jahre sind heute nicht mehr vorhanden. Die Funktion des Überschussabbaus etwa wurde damit obsolet (Uvin 1992: 298). Stattdessen müssen Nahrungsmittel heutzutage auf nationalen Märkten erworben werden, ehe sie verschifft werden können (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 88f.; Murphy/ McAfee 2005: 4).

Viele Autoren erkennen in der Entwicklung der Nahrungsmittelhilfe eine verstärkte Bedarfsorientierung über die letzten 30 Jahre (Barrett/ Maxwell 2005: 107; Uvin 1992). Allerdings sind bis heute noch große Teile der Nahrungsmittelhilfe an Restriktionen in Beschaffung und Transport gebunden und stellen ihren humanitären und bedarfsorientierten Charakter in Frage.

Zwei zentrale Reformprozesse haben die Entwicklung des Konzeptes der Nahrungsmittelhilfe in den letzten Jahren maßgeblich getragen. Seit den 1990er Jahren kommt es zu einer relativen Gewichtsverschiebung von bilateraler Programmhilfe hin zu multilateraler Krisenhilfe, sowie einer Abkehr von gebundenen In-kind-Lieferungen zu Gunsten einer verstärkten lokalen und regionalen Beschaffung der Hilfsgüter. Eine ausführliche quantitative und qualitative Analyse der Losbindungsprozesse folgt in den Kapiteln 4 und 5.

2.4. Kritik am Konzept und Diskurse

Die Nahrungsmittelhilfe ist wohl der umstrittenste Bereich der EZA. Die Kritik am allgemeinen Konzept der Nahrungsmittelhilfe und Forderungen ihrer Reformierung begleiten sie seit ihren Gründungszeit. Dennoch sind zentrale Charakteristika bis heute erhalten. Einige zentrale Diskurse, die in den letzten Jahren in der Literatur aufgegriffen wurden werden hier exemplarisch dargestellt.

Ein beachtlicher Teil der Literatur beschäftigt sich im Rahmen der „Disincentive“-Debatte mit der Frage, ob Nahrungsmittelhilfe in der Zielgesellschaft potentielle produktionshemmende Effekten haben kann.¹¹ Erstmals wurde diese Frage von Schultz (1960) aufgegriffen. Vielfach wird argumentiert, dass Nahrungsmittelhilfeleistungen den lokalen Markt überfluten und gleichzeitig zu einer deutlichen Angebotserhöhung (Oft erreichen die Hilfsleistungen das Zielgebiet erst sehr spät, wenn kein Nahrungsdefizit mehr vorherrscht.) und zu einer Schwächung der lokalen Marktpreise und somit zu einer Reduktion des Einkommens der Produzenten führen können. Dies senke den Anreiz in die landwirtschaftliche Produktion einzusteigen, bzw. Investitionen in diese zu tätigen (Levinsohn/ McMillan 2007: 561f.). Ein derartiges Dumping schwächt die lokale Infrastruktur und verfestigt die Abhängigkeiten von importierten Nahrungsmittelhilfeleistungen, da lokale Produzenten aus dem Markt gedrängt werden (Oxfam 2005: 17). Oft wird Ländern wie etwa den USA vorgeworfen, dies bewusst zu tun, um unter humanitärem Deckmantel wissentlich Abhängigkeiten zu schaffen und auf diesem Weg neue Exportmärkte zu integrieren (Oxfam 2005: 21).¹² Vielfach wird auf die Bedeutung eines adäquaten Targeting der Leistungen hingewiesen, um das Risiko marktstörender und produktionshemmender Effekte auf ein Minimum zu reduzieren (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 140).

Die Nahrungsmittelhilfe wird seit langem von der Diskussion begleitet, ob die Hilfsleistungen besser direkt in In-kind oder in Form von Geldleistungen, bereitgestellt werden soll. Es hat sich weitgehend Konsens darüber gebildet, dass in den meisten Fällen die Bereitstellung von Geldleistungen effektiver und preisgünstiger sei, als jene von direkten In-kind-Leistungen, vor allem wenn in der Zielregion Nahrungsmittel vorhanden sind (Reutlinger 1999). Ein Cashtransfer bietet der Verteilungsorganisation die Möglichkeit, die benötigten Güter und Dienstleistungen entweder im Zielland selbst oder in geographischer Nähe zur Zielregion zu beschaffen (lokaler und regionaler Ankauf). Eine Reihe von positiven Effekten wird sich durch diese Form der Beschaffung erhofft (vgl. Clapp 2009: 131). Diese können in fünf Bereiche zusammengefasst werden. Erstens wird durch eine Beschaffung im Partnerland selbst oder in der geographischen Region eine Erhöhung der Lebensmittelhilfequalität durch eine gesteigerte Kosteneffizienz hinsichtlich eines Wegfalls hoher Transport- und Lagerungskosten erwartet, die zweitens auch zu einer Verringerung der Transportdauer führt. Drittens ermöglicht sie die Bereitstellung von Nahrungsmitteln, die den Nahrungsgewohnheiten der Zielgesellschaft entsprechen bzw. von dieser stärker akzeptiert

¹¹ Für eine genauere Darstellung der "Disincentive"-Debatte siehe Abdulai/ Barrett/ Hoddinott 2005

¹² Eine Reihe von Beispielen belegt, dass ehemalige Empfänger von US-amerikanischer Nahrungsmittelhilfe zu langfristigen Nahrungsimporteuren aus den USA wurden (Oxfam 2005: 18; Barrett/ Maxwell 2005: 76).

sind. Viertens verringert sich das Risiko markt- und produktionsstörender Effekte. Fünftens soll dieser Beschaffungsweg entwicklungsfördernde und wirtschaftsstimulierende Effekte auf das Partnerland haben (Toppen 2006: 4; Clay/ Benson 1991: 143; Shaw 2002: 584f, Coulter et al. 2007: 3). Eine Beschaffung in der Region soll demnach geringere Beschaffungskosten verursachen, eine schnellere Reaktion in Krisensituationen ermöglichen, lokal besser akzeptierte Nahrungsmittel bereitstellen und die Verteilungsorganisationen eine höhere Flexibilität ermöglichen (Coulter et al. 2007: 3). Außerdem werden ihr häufig entwicklungsfördernde und wirtschaftsstimulierende Effekte auf das Partnerland zugeschrieben (Toppen 2006: 4; Clay/ Benson 1991: 143; Shaw 2002: 584f, Coulter et al. 2007: 3). Ein lokaler und regionaler Ankauf ist allerdings auch nicht frei von Kritik. Manche Autoren weisen darauf hin, dass bei einer schlechten Abstimmung der Beschaffung auf die lokalen Marktverhältnisse LRP-Aktivitäten zu negativen Effekten führen können (McAfee/ Murphey 2005: 12). Auch wenn annähernd ein Konsens von Experten darüber herrscht, dass finanzielle Hilfe gegenüber direkter Leistungen zu bevorzugen ist (vgl. OECD 2005: 37), favorisiert die Zielgruppe selbst allerdings nicht immer Cash gegenüber Nahrungsmitteln (Barrett et al 2011: 2).

Jennings et al. verweisen darauf, dass sich die Frage zwischen In-Kind und Bargeld in der Praxis oft gar nicht stellt. Demnach würden viele Geber, die die Nahrungsmittelhilfe als politisches oder wirtschaftliches Instrument benutzen nicht das gleiche Volumen in monetären Kategorien bereitstellen als in Form direkter Hilfsleistungen (vgl. Jennings et al 1985: 37).

Nahrungsmittelhilfe wurde auch ein Streitfall innerhalb der WTO. Der Vorwurf lautet, sie würde an die Stelle kommerzieller Importe treten (Als Budgethilfe ersetzt die Nahrungsmittelhilfe bewusst die herkömmlichen Importe.) und dadurch marktstörende Effekte erzielen, indem andere Exporteure (häufig Agrarprodukte exportierende Entwicklungsländer) vom Markt verdrängt werden würden (Oxfam 2005: 18). Die USA werden vor allem von den Staaten der Europäischen Union vielfach kritisiert, durch ihre Nahrungsmittelhilfeprogramme reine Exportförderung, Überschussabbau und Subventionierung zu betreiben und setzen die Losbindung der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe für den Abbau ihrer landwirtschaftlichen Subventionen voraus.¹³

Vielfach wird die Nahrungsmittelhilfe auch aufgrund ihrer Interessensvielfältigkeit kritisiert, bei der humanitäre Überlegungen oft nur im Hintergrund stehen. Die Verfügbarkeit von lebensrettenden Leistungen wird meist nicht vom Bedarf bestimmt, sondern durch angebotsabhängige Faktoren, allem voran die Weltmarktpreise. Paradoxe Weise wird dann am

¹³ Für eine genauere Darstellung der WTO-Debatte siehe Clay 2006a

wenigsten Nahrungsmittelhilfe geleistet, wenn die Preise ansteigen und diese am dringendsten benötigt wird. Auch das Vorhandensein von Überschüssen war historisch ein bestimmender Faktor, ist heute aber aufgrund geringer gehaltener staatlicher Reserven nicht mehr derart relevant.¹⁴ Wirtschaftspolitisch spielt die Nahrungsmittelhilfe nur noch in bestimmten Schlüsselsektoren eine bedeutende Rolle (vgl. Oxfam 2005, Christensen 2000). Auch außenpolitisch mag sie heute noch eine bestimmte Rolle spielen. Essex argumentiert, dass für die USA, das Instrument der Nahrungsmittelhilfe eine Bedeutung im Kampf gegen den Terrorismus im Rahmen der neuen Sicherheitsstrategie: „*Diplomacy, Defense, Development*“ (3-D-Zugang) beigemessen wird (Essex 2010: 3365).

Diese Kritik adressiert hauptsächlich die US-amerikanische Praxis der Nahrungsmittelhilfe. Uvin weist darauf hin, dass etwa die Vorwürfe der Marktexpansion wohl nur für die USA (und hier auch nur für eine Hand voll Beispiele) und in geringerem Umfang auch für Frankreich zulässig seien. Außerdem würden geopolitische Interessen kaum die Politik der meisten bedeutenden Geber, die USA ausschließend, beeinflussen. Auch das Argument des Überschussabbaus sei nur für die ersten 15 Jahre der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe ausreichend belegt (Uvin 1992: 297f.).

Für Uvin greift demnach eine klassische Darstellung, die rein ökonomische und politische Eigeninteressen als die zentralen Faktoren für die Bereitstellung der Nahrungsmittelhilfe, und dabei humanitäre Überlegungen ausschließt, zu kurz (vgl. Uvin 1992: 296f.).

Viele Autoren erkennen aber in dem in Kapitel 4 dargestellten Reformprozess eine steigende Bedarfsorientierung, auch wenn diese wohl hauptsächlich den veränderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen geschuldet ist.

3. Gebundene Nahrungsmittelhilfe

Laut allgemeiner Definition des DAC handelt es sich bei ODA-Leistungen dann um eine Form „gebundener“ Hilfe, wenn der Ankauf der benötigten Güter und Dienstleistungen im Geberland selbst, eine Bedingung für die Gewährung der jeweiligen Mittel darstellt. Dies kann entweder formal über einen Vertrag oder über informelle Vereinbarungen geschehen. Leistungen werden dann als „teilweise gebunden“ definiert, wenn die Auswahl an potentiellen Ankaufsstaaten eingeschränkt wird, und zu denen zumindest alle Entwicklungsländer, unter Umständen aber auch das Geberland selbst zählen kann (DAC 1987). Ungebundene

¹⁴ Vergleiche hierzu die Ausführungen des vorangegangenen Kapitels 2.3.

Hilfsleistungen hingegen unterliegen keinerlei Restriktionen beim Ankauf der Güter und Dienstleistungen und können daher auf dem offenen Markt aller Geber- und Empfängerstaaten beschafft werden (OECD 2008a: 9).

Es gilt außerdem zwischen gebundener und konditionaler ODA-Leistungen zu unterscheiden, die in der Praxis häufig synonym verwendet werden. Sie unterscheiden sich aber dadurch, dass an letzterer breitere Reformen im Empfängerland geknüpft sind, während bei ersterer lediglich die Herkunft oder der Transport der ODA-Güter vorgeschrieben wird (Goldfarb/ Tapp 2006: 17)

Obwohl die Vorteile ungebundener ODA auf den ersten Blick ersichtlich scheinen, so ist die Praxis gebundener ODA doch bis heute erhalten geblieben, da sie den Geberstaaten erlaubt, ungeliebte ODA-Leistungen bereitzustellen und mit Hilfe dieser heimische Wirtschaftszweige subventionieren kann, indem die eigene Industrien mit der Ausführung betraut werden. Dadurch kommt es häufig zu einer Vermischung von Entwicklungszielen und Subventionsinteressen der Geberländer (vgl. Goldfarb/ Tapp 2006: 17). Aus diesem Grund kann berechtigterweise die Frage aufgeworfen werden, welchen Interessen gebundene Nahrungsmittelhilfe eigentlich dienen soll. Ist sie ein reiner Mechanismus zur Förderung und Subventionierung der landwirtschaftlichen Industrien in den Geberländern, zielt sie auf eine Verbesserung der Ernährungssituation der hungrigen Bevölkerung dieser Erde ab oder ist sie eine Kombination aus diesen beiden?

Die Erhaltung der in der Praxis ineffizienten, teuren gebundenen Nahrungsmittelhilfe erklärt sich dadurch, dass ihr die Unterstützung gut organisierter und geographisch konzentrierter nationaler Interessengruppen, die von diesen Programme profitieren, gewiss ist. Die Kosten dieser verdeckten Subventionen werden schließlich im Geberland von Steuerzahlern und Konsumenten getragen, denen es an vergleichbarer Organisation und Einfluss mangelt (Diven 2006: 382). Auch das Empfängerland trägt einen Teil der Kosten, da diesem schließlich ein geringeres Niveau an Hilfsgütern zur Verfügung steht, als wenn die Mittel ungebunden bereitgestellt worden wären, da ein beachtlicher Anteil des Nahrungsmittelhilfebudgets so in das Geberland zurückfließt oder nie dieses verlässt. Oxfam America bezeichnet diesen Kapitalfluss als den *Tied Aid Round Trip* (Oxfam America 2009).

Die Losbindung der gebundenen ODA-Programme wurde in den letzten Jahren zu einem zentralen Diskussionsthema innerhalb der OECD. Es konnten entscheidende Schritte dahin gesetzt werden: „*The OECD has made a strong push over the past quarter century to reduce aid tying, and many donors have responded to this push.*“ (Barrett/ Maxwell 2005: 170). Auch der Bereich der gebundenen Nahrungsmittelhilfe wurde schließlich in den letzten Jahren zu

einem bestimmenden Thema innerhalb verschiedener internationaler Gremien, wie der OECD, WTO und der FAC.

3.1. Wie kann Nahrungsmittelhilfe gebunden sein?

Bis heute sind bedeutende Anteile der globalen Lebensmittelhilfeleistungen an diverse Restriktionen der Geberpolitik gebunden. Normalerweise handelt es sich dabei um Bestimmungen, die die Flexibilität von Beschaffung, Transport und Verteilung der verwendeten Güter und Dienstleistungen einschränken (vgl. Awokuse 2011: 496).

3.1.1. Beschaffung

Am häufigsten befassen Restriktionen der gebundenen Lebensmittelhilfe Beschränkungen bei der Beschaffung der benötigten Güter und Dienstleistungen. Sind die Hilfsleistungen in ihrer Beschaffung gebunden, bedeutet das, dass dem Empfängerland bestenfalls eine beschränkte Auswahl an Ankaufsmärkten zur Verfügung steht, oder die Güter aber direkt vom Geberland selbst ankaufen, bzw. die bereits selbst vom Geber auf dem eigenen Binnenmarkt erworbenen Leistungen in Empfang nehmen muss (vgl. Clay/ Geddes/ Natali 2009: 5; OECD 2008a: 9; Kneteman 2009: 1216).

Die gebundene Beschaffung wird entweder in Form von speziellen Kreditarrangements, die der Finanzierung des Ankaufs der Güter vom Geberland dienen, oder durch eine Bereitstellung von In-kind-Leistungen abgewickelt. Bei direkten Lieferungen handelt es sich um eine klassische Form gebundener Nahrungsmittelhilfe, da dem Empfängerland vorab die Möglichkeit entzogen wird, selbst zu entscheiden, von wo die Leistungen erworben werden sollen, da der Geber das bereitgestellte Budget zum Ankauf nationaler Güter verwendet (Kneteman 2009: 1216). Auch deshalb werden die Begriffe direkte Lieferungen und gebundene Lebensmittelhilfe an mancher Stelle synonym verwendet (vgl. OECD 2005: 41). Auch diese Arbeit wird diese beiden Begriffe weitgehend gleich verwenden.

Für Barrett und Maxwell sind viele Nahrungsmittelhilfetransfers doppelt gebunden, das heißt, sie werden erstens in der Form eines bestimmten Gutes, und zweitens häufig In-kind bereitgestellt, also im Geberland beschafft. Für die Empfängerländer bleibt meistens nur eine „*take-it-or-leave-it*“ Situation (Barrett/ Maxwell 2005: 169).

Historisch stammten die direkten Hilfsleistungen aus den staatlich gehaltenen Getreidereserven, die ein Nebenprodukt der Preisstabilisierungsprogramme waren. Heute

existieren kaum noch solche Reserven und die In-kind-Hilfsleistungen müssen deshalb auf den nationalen Märkten der Geberländer durch öffentliche Ausschreibungen oder Wettsteigerungen angekauft werden (Promar International 2010: 10). Eine Möglichkeit, einen Beschaffungsprozess indirekt zu binden, besteht darin, die Beschaffungskriterien in Bezug auf Güter, Liefermenge, Timing und Wahl der Handelsroute derart zu spezifizieren, dass im Vergabeprozess keine anderen Anbieter zum Zug kommen können (Clay et al. 1996, NRI 2000 zit. nach OECD 2005: 41). Im Falle von Krisensituationen verzichten manchmal auch jene Geber, die formal keine gebundene Nahrungsmittelhilfe leisten auf den Ausschreibungsprozess und finanzieren direkte Lieferungen aus dem eigenen Land oder aus anderen Geberstaaten (OECD 2005: 41).

Ungebundene Nahrungsmittelhilfe wird normalerweise mit Hilfe öffentlicher Ausschreibungen beschafft, in dem nach Sicherstellung der notwendigen Qualität der billigste Bieter zum Zuge kommt. Oft führen administrative Entscheidungen von Gebern, die formal keine gebundene ODA leisten auch zu einer Form von gebundener Nahrungsmittelhilfe, wenn das Geberland oder seine ausführende Agentur entscheidet, die Güter ohne offene Ausschreibung zu beschaffen. Am häufigsten geschieht dies in Krisensituationen, wenn die Mittel zu einer Beschaffung nationaler oder aus der OECD stammenden Nahrungsmittel bereitgestellt werden (OECD 2005: 41).

3.1.2. Transport und Verteilung

Weitere Restriktionen können den Transport der Nahrungsmittelhilfeleistungen vom Geber- in das Empfängerland betreffen. In diesem Fall sind die ausführenden Agenturen dazu verpflichtet, heimische Unternehmen mit dem Transport der Leistungen zu betrauen. Das populärste Beispiel hierfür ist die US-amerikanische *Cargo Preference*. Diese gesetzliche Verordnung sieht vor, dass zumindest 50 bzw. 75 Prozent der von USDA bzw. von USAID abgewickelten Lebensmittelhilfeleistungen aus US-amerikanischen Schiffen transportiert werden müssen (OECD 2005: 41).¹⁵ Wie auch bei den Restriktionen bei der Beschaffung schlägt sich dieser eingeschränkte Wettbewerb natürlich in Mehrkosten des Transports der Nahrungsmittelhilfe nieder.¹⁶

Auch die Verteilung der Nahrungsmittelhilfeleistungen im Partnerland kann auf den Rückgriff nationaler Infrastruktur und Organisationen beschränkt werden. Die Verteilung der US-

¹⁵ Für eine genaue Darstellung der gesetzlichen Regelung siehe Bloom (2008)

¹⁶ Für Schätzungen über die Mehrkosten, die sich aufgrund der Restriktionen ergeben, siehe das nächste Kapitel.

amerikanischen Nahrungsmittelhilfe etwa beschränkt sich zum größten Teil auf lediglich acht große NGOs. Die sehr populäre Praxis der Monetarisierung, also der Verkauf (eines Teils) der Hilfsleistungen auf den lokalen Märkten des Empfängerlandes zur Refinanzierung der Projekte trägt zur Ineffizienz der direkten Hilfsleistungen bei und führt außerdem zu einer hohen Abhängigkeit der US-amerikanischen NGOs von den kapitalisierten Nahrungsmittelhilfeleistungen (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 98).

3.2. Internationale Richtlinien zu gebundener Lebensmittelhilfe

Schon früh wurden internationale Regelwerke verabschiedet, die die konfliktfreie Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe sicherstellen sollten. Primärer Fokus hierbei waren allerdings nicht Überlegungen, die Programme effizienter zu gestalten und stärker auf die Interessen der Empfängerländer auszurichten, sondern hauptsächlich, die negativen Einflüsse auf den internationalen kommerziellen Handel zu beschränken.

Das Risiko marktstörender Effekte durch die Nahrungsmittelhilfe wurde bereits in den 1950er Jahren erkannt und es mehrten sich die Sorgen, dass der Abbau der landwirtschaftlichen Überschüsse in den Geberländern in der Form von Lebensmittelhilfe negative Auswirkungen auf die Agrarproduktion des Ziellandes und auf den internationalen Handel haben könnte. Aus diesem Grund wurden von der FAO Regelungen für den Überschussabbau in Form von Nahrungsmittelhilfe formuliert (vgl. Konandreas 2007: 322). Bei den 1954 formulierten *FAO Principles of Surplus Disposal* handelt es sich um einen freiwilligen internationalen Verhaltenskodex, der sicherstellen sollte, dass die Nahrungsmittelhilfeprogramme nicht anstelle der gewöhnlichen kommerziellen Importe treten würden. Mit dem Konzept der *Usual Marketing Requirements* (UMR), das von der FAO 1970 geschaffen wurde, verpflichten sich die Empfängerstaaten bei der Unterzeichnung von Nahrungsmittelhilfeprogrammen dazu, das gewöhnliche Niveau an Importen trotz der Einfuhr der Hilfsleistungen aufrecht zu erhalten (FAO 2006: 17).

Im Jahr 1967 wurde die erste Version der Food Aid Convention (FAC) unterzeichnet, seitdem wurde sie vielfach erneuert, zuletzt 1999. Die FAC formuliert keine verpflichtenden Vorgaben für den Abbau der gebundenen Nahrungsmittelhilfe, schließt ungebundene Hilfsleistungen in Artikel XIII aber zu einem angebotenen Best Practice Beispiel mit ein (FAC 1999: 46). Die FAC empfiehlt ausdrücklich, die Nahrungsmittelhilfeleistungen lokal oder regional zu beschaffen: „*In order to promote local agricultural development, strengthen regional and local markets and enhance the longer-term food security of recipient countries,*

members shall give consideration to using or directing their cash contributions for the purchase of food" (FAC 1999: 46). Allerdings handelt es bei der FAC um rein freiwillige Empfehlungen, für die keine Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhalten vorgesehen sind (FTNC 2005: 12).

Seit 1999 ist es den Mitgliedstaaten gestattet, ihre Beiträge in Form von Geldtransfers für einen lokalen und regionalen Ankauf der Waren zu leisten (McAfee/ Murphy 2005: 15). Traditionell verpflichteten sich die Geber im Rahmen der FAC zur Bereitstellung von bestimmten quantitativen Mindestmengen, nun ist es eben auch möglich, diese alternativ nach monetären Kriterien zu formulieren (FTNC 2005: 12), auch eine Kombination daraus ist möglich (FAC 1999: 42f.). In Anbetracht der tendenziell steigenden Weltmarktpreisen ist es durchaus im Interesse der Geber, ihre Verpflichtungen anhand monetärer Kriterien zu formulieren. Dies hat bei steigenden Preisen und einer gleichbleibendem monetären Verpflichtung die Folge, dass ein niedrigeres quantitatives Niveau erzielt werden muss. Müsste allerdings eine festgesetzte Mindestmenge trotz steigender Preise erzielt werden, so könnte dies nur über steigende Budgets erreicht werden.

Zusammengefasst ermutigt die FAC ihrer Mitgliedstaaten sich an ein Best Practice zu orientieren und ihre Programme loszubinden. „*Members shall ensure that the provision of food aid is not tied directly or indirectly, formally or informally, explicitly or implicitly, to commercial exports of agricultural products or other goods and services to recipient countries.*“ (FAC 1999: 45f.) Die Vorschläge hierzu sind allerdings nicht verpflichtend und wären aufgrund der mangelnden Durchsetzbarkeit der Konvention ohnehin kaum effektiv.

Die aktuell gültige FAC ist bereits 2002 Jahren ausgelaufen und ihre Gültigkeit wurde seitdem bis heute auf einer jährlichen Basis verlängert (Clapp 2011: 27). Eine neue Fassung wurde bereits 2004 von den Ergebnissen der Verhandlungen der WTO Doha Development Round (DDR) abhängig gemacht wurde (Clay 2010: 3; Barrett/Maxwell 2006: 109).

Im Jahr 1987 wurden von der OECD erstmals allgemeine Prinzipien für die Geberländer bezüglich der Bindung ihrer ODA-Leistungen angenommen, sowie Definitionen gebundener EZA formuliert (Clapp 2012: 33).

1995 wurden im Rahme der Uruguay-Runde die Bestimmungen der FAC und die FAO Prinzipien aufgegriffen und in das *Agreement of Agriculture* (AoA) eingearbeitet. Das AoA setzt sich zum Ziel, Märkte zu öffnen, Exportsubventionen zu reduzieren und nationale Politiken, die den Handel stören abzuschaffen.¹⁷ Inhaltlich bietet das AoA nicht viel, das über die Grenzen des CSSD und der FAC hinausgeht. Es verbietet lediglich eine direkte oder

¹⁷ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm3_e.htm

indirekte Bindung von Nahrungsmittelhilfe an kommerzielle Agrarexporte in das Partnerland, nicht aber gebundene Nahrungsmittelhilfe selbst (Barrett/ Maxwell 2006: 108). Das Agreement on Agriculture der Uruguay-Runde ist das erste Abkommen, das direkt landwirtschaftlichen Handel reglementiert und sich auch konkret auf Nahrungsmittelhilfe bezieht. In den Richtlinien unter Artikel 10 heißt es, dass sämtliche Nahrungsmittelhilfe losgebunden werden soll (Cardwell/ Fridfinnson/ Rude 2007: 6).

Im Jahr 2001 konnte man sich im Rahmen der OECD erstmals auf gemeinsame Richtlinien zur Losbindung der ODA-Programme der DAC-Mitgliedstaaten verständigen, und damit erst über 30 Jahre nachdem das Thema erstmals auf einem DAC High Level Meeting in Tokio 1970 problematisiert wurde. (OECD 2011a: 29). In der *DAC Recommendation on Untying ODA to LDCs* einigten sich die DAC-Mitgliedsstaaten darauf, mit Jahresbeginn 2002 weite Teile ihrer bilateralen Entwicklungshilfeprogramme in die am wenigsten entwickelten Ländern¹⁸ gänzlich loszubinden (OECD 2001: 2). Von diesen Richtlinien wurden allerdings zwei Bereiche der EZA explizit ausgenommen, Nahrungsmittelhilfe und technische Zusammenarbeit (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 14).¹⁹ Im Fall der Nahrungsmittelhilfe wird in den DAC-Richtlinien lediglich auf die Zuständigkeit anderer internationaler Foren verwiesen (OECD 2001: 3). Der Grund, warum die Nahrungsmittelhilfe von diesen Richtlinien ausgenommen blieb und stattdessen, im Gegensatz zu allen anderen Bereichen der EZA, den Richtlinien und Kriterien des landwirtschaftlichen Handels der WTO unterstellt wurde, hängt vor allem mit dem Druck der USA zusammen (Clay 2010: 3).

Die DAC-Richtlinien sind Teil einer breiteren Offensive der OECD, die Effektivität der EZA unter anderem durch ihre Losbindung zu erhöhen (Clapp 2012: 33). Im Rahmen der Pariser Erklärung versicherte die Gebergemeinschaft weitere Bemühungen, ihre EZA-Praxis loszubinden, ohne dabei genaue Zielsetzungen zu machen (Indikator 8), genauso wurden sie in der Accra Agenda ermutigt, größtmögliche Anstrengungen hierfür zu unternehmen (OECD 2011b: 53; Clay/ Geddes/ Natali 2009: 1, 6).

Die DAC-Richtlinien aus dem Jahr 2001 wurden 2006 und 2008 aktualisiert. Dabei wurde unter anderem die Gültigkeit der Richtlinie der Liste der Partnerländer auf jene der HIPC's erweitert. Allerdings bleibt die Nahrungsmittelhilfe in beiden Erweiterungen weiterhin ausgeschlossen (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 6).

¹⁸ Der Begriff der LDC folgt der gängigen UN Definition, siehe:
<http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/ldc%20criteria.htm>

¹⁹ Viele Autoren führen auch die administrativen Kosten als eigenständige Kategorie auf, etwa Clapp (2012: 33), diese sind aber aufgrund ihrer Natur gebunden. (Clay/ Geddes/ Natali/ te Velde 2008: 1)

3.3. Gebundene Nahrungsmittelhilfe in den Verhandlungen der Doha-Runde

Die WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde gestalten sich in den letzten Jahren sehr mühsam. Dafür mitverantwortlich ist zu einem großen Teil die Nahrungsmittelhilfe, die zu einem der umstrittensten Themen zählt. Die Doha-Runde ist auch deshalb von zentraler Bedeutung, da sowohl die Neuverhandlungen von FAC und CSSD von ihrem Ausgang abhängig gemacht wird (vgl. Barrett/ Maxwell 2006: 109).

Gegenstand der Verhandlungen innerhalb der WTO ist ausschließlich die gebundene Form der Nahrungsmittelhilfe, da ihr potentiell marktstörende Effekte zugeschrieben wird, während ungebundene Nahrungsmittelhilfe als konform mit den Bestimmungen zur landwirtschaftlichen Exportwettbewerbsförderung angesehen wird (vgl. WTO 2008: 73).

Besonders an zwei charakteristischen Praktiken der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe stoßen sich die wirtschaftlich konkurrierenden Staaten: erstens der Verkauf (also die Bereitstellung in nicht-Grant-Form) von Nahrungsmittelhilfe durch Exportförderungsprogramme und zweitens die Monetarisierung der Hilfsleistungen auf den Märkten des Empfängerlandes (McAfee/ Murphy 2005: 17). Vor allem gebundene Hilfsleistungen, die auf dem Markt des Empfängerlandes sind sehr problematisch, da sie einer Exportsubvention gleichkommen, während allerdings kurzfristiger Nahrungsmittelhilfe in Folge von Krisensituationen nur eine geringe marktstörende Wirkung zugeschrieben wird (Harris 2007: 36). Demnach definierte auch die Erklärung der Ministersitzung in Hong Kong 2005 In-kind-Leistungen, die in Nicht-Krisen Zeiten bereitgestellt und auf dem lokalen Markt verkauft werden als eine Form der Exportsubvention des Ursprungslandes (WTO 2005 zit. nach Simmons 2009: 7).

Die Fronten bei den Verhandlungen sind klar. Während die USA an ihren gebundenen Nahrungsmittelhilfeprogrammen festhalten wollen, macht die EU ihrerseits den Abbau ihrer landwirtschaftlichen Subventionssysteme davon abhängig, dass auch die USA ihre Programme losbinden, die als Exportsubventionen angesehen werden (Clay 2006: 5). Der Vorschlag der EU zur Reform der Nahrungsmittelhilfe beinhaltet die Bereitstellung der Hilfsleistungen in Form von Cash-Transfers und eine Losbindung jeglicher Restriktionen bei ihrer Beschaffung. In dem Vorschlag ausgeschlossen ist allerdings nicht, dass das Geld für den Ankauf der Hilfsleistungen aus dem Geberland verwendet werden kann, sofern es die Umstände verlangen (Murphy 2005: 74). Der US-amerikanische Vorschlag für das zu verhandelnde AoA weicht den meisten konfliktgeladenen Themen aus und geht damit am

Kern der Diskussion vorbei. Unerwähnt bleiben dabei die Monetarisierung und die Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe in Nicht-Grant-Form (Murphy 2005: 75).

Weitere wichtige Diskussionspunkte sind neben der Frage ob eine Bereitstellung in Nicht-Grant-Form weiterhin erlaubt sein soll auch die Unterscheidung in Krisen- und Nicht-Krisenhilfe und die Rolle der internationalen Organisationen in der internationalen Nahrungsmittelhilfe Governance (Clay 2006: 5).

Problematisch ist allerdings sicherlich, dass die WTO als Quelle eines Regelwerkes für humanitäre Interventionen dienen soll, wofür sie weder über die notwendige Kompetenz, noch über ein Mandat verfügt (McAfee/ Murphy 2005: 17). Murphy weist allerdings darauf hin, dass auch wenn die WTO nicht dafür geschaffen wurde, zu entscheiden, welche Entwicklungsstrategie in Bezug auf die Erfüllung von Entwicklungszielen effektiver ist, so herrscht dennoch ein gemeinsame Interesse von Seiten der WTO und der Entwicklungspraxis vor. Schließlich ist jene Nahrungsmittelhilfe, die die potentiell stärksten marktstörenden Effekte beinhaltet, auch zugleich jene, die am ineffizientesten ist (Murphy 2005: 74).

3.4. Umfang gebundener Lebensmittelhilfe

Obwohl die Bereitstellung gebundener ODA von der internationalen Gebergemeinschaft zunehmend abgelehnt und scharf kritisiert wird (Lawson/ Tarnoff 2009: 20), sind dennoch bis heute viele der umstrittene Praktiken und ein relativ hohes Niveau gebundener Nahrungsmittelhilfe erhalten geblieben.

Beim Versuch, den exakten Anteil gebundener Nahrungsmittelhilfe zu bestimmen, stößt man auf zwei Schwierigkeiten. Eine Herausforderung stellt die mangelhafte Berichterstattung der Geber in Bezug auf die Gebundenheit ihrer Leistungen dar. Zweitens erschwert die mangelnde Kenntnis von informellen Bestimmungen die Schätzung des Gesamtausmaßes der Gebundenheit (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 26).

Es gibt zwei zentrale Informationsquellen, um den Status der Gebundenheit der ODA-Leistungen nachzuvollziehen: Der DAC schätzt in seinem jährlichen EZA-Bericht den gebundenen Grad der ODA, bei dem allerdings technische Zusammenarbeit, dessen Berichterstattung optional ist und administrative Kosten ausgenommen werden. Die zweite Quelle ist das *Creditor Reporting System* (CRS) der OECD, dem die Geber ihre Leistungen berichten. Die Daten des CRS sind zwar umfassender als jene des DAC, aber trotzdem bei weitem nicht vollständig (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 9).

Clay, Geddes und Natali, die auf die Daten des CRS zurückgreifen, erkennen in den letzten Jahren einen grundsätzlichen Trend der Geberstaaten, ihre staatlichen EZA-Programme loszubinden. Der Anteil ungebundener ODA stieg über den Zeitraum von 1999/ 2001 bis 2007 stark an. Der Anteil ungebundener bilateraler EZA erhöhte sich von 46 auf 76 Prozent, im Rahmen der ODA, die in die LDCs fließt, sogar von 57 auf 83 Prozent. (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 11).

Über 80 Prozent aller dem DAC berichteten ODA-Leistungen sind bereits ungebunden (OECD 2011a: 51). Im Vergleich dazu waren Mitte der 1980er Jahren wurden gerade einmal 40 Prozent der ODA-Leistungen als ungebunden berichtet, im Zeitraum 2005-2007 immerhin schon 70 Prozent. Damit setzt sich ein langfristiger Trend zur Losbindung der EZA fort (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 11).

Doch wie verhält es sich mit der Nahrungsmittelhilfe, die von den DAC-Richtlinien ausgenommen wurde? Der Anteil gebundener Nahrungsmittelhilfe ist höher als jener für die gesamte EZA. Auch hier muss man großteils auf Schätzungen zurückgreifen. Die FAO geht von einem Anteil von 60-65 Prozent gebundener Nahrungsmittelhilfeleistungen aus (FAO 2006: 6). Eine OECD Studie setzt diese Zahl viel höher bei etwa 90 Prozent aller Hilfsleistungen an (OECD 2005: 40).

Da es sich oft schwierig gestaltet, den wahren Anteil gebundener Nahrungsmittelhilfe zu bestimmen, macht es oft mehr Sinn, im Gegenteil, den Anteil der ungebundenen Leistungen darzustellen.

Bei teilweise gebundene Leistungen/ Dreieckskäufe handelt es sich um eine Grauzone. Aus einer Zuordnung zu der Kategorie der Dreieckskäufe geht nicht klar hervor, ob diese Hilfsleistungen ungebunden sind, ein lokaler Ankauf aus welchen Gründen auch immer nicht möglich war, oder ob sie zumindest teilweise gebunden sind. Auch dann wäre die Flexibilität bei der Beschaffung eingeschränkt und es eventuell nicht möglich, die Güter und Dienstleistungen auf dem effizientesten Weg einzuholen. Eine Studie der OECD (2005) weist darauf hin, dass Dreiecksgeschäfte in manchen Fällen von Gebern dazu benutzt werden, um Nahrungsmittel von einem bestimmten Land anzukaufen, um wiederum ihre eigenen Exporte in dieses Land zu stützen (OECD 2005: 41).

Ein bedeutender Indikator, um den Grad der Gebundenheit der Nahrungsmittelhilfeleistungen zu messen, bzw. um den Losbindungsprozess zu analysieren ist der Anteil der direkten Hilfe an den Gesamtleistungen, da die direkten Hilfsleistungen alle Nahrungsmittelhilfeleistungen, die direkt aus dem Geberland in das Empfängerland transportiert werden, einschließen. Nicht gemessen wird dabei allerdings, welcher Anteil des ursprünglichen monetären Budgets (die

meisten Nahrungsmittelhilfebudgets werden nach monetären und nicht in quantitativen Kriterien formuliert) für die Verwendung gebundener bzw. ungebundener Leistungen aufgewendet wurden, es bietet lediglich eine Aufschlüsselung der gelieferten Menge an Hilfsleistungen. Nicht berücksichtigt werden hierbei etwa Transport- und administrative Kosten, sowie jene verdeckten Kosten, die durch informelle Arrangements entstehen. Das heißt, der Anteil direkter Leistungen an der gesamten Nahrungsmittelhilfe kann nicht eins zu eins als Anteil der gebundenen Leistungen gemessen an den Budgets, wohl aber der gelieferten Mittel übertragen werden.

Im Jahr 2010 lag der Anteil der direkten Hilfe bei 38 Prozent im Vergleich zu jenen, die lokal oder regional beschaffen wurden, die zusammen mit 67 Prozent mehr als zwei Drittel der Leistungen ausmachten (Interfais 2012). In Kapitel 5, wenn der Reformprozess der Nahrungsmittelhilfe dargestellt werden wird, wird gezeigt werden, dass der Anteil der direkten Hilfsleistungen in den letzten Jahren stark rückläufig war und seinen Allzeittiefstand erreicht hat.

Tabelle 1: Zusammensetzung der Beschaffung nach NH-Kanälen in Prozent, 2010

Kanal/ Beschaffung	Direkt	Lokal	Dreieckskäufe
Programm	100	0	-
Projekt	77	10	12
Humanitär	16	28	57
Gesamt	33	29	38

(WFP 2011a: 25)

Tabelle 1 zeigt, dass der Anteil der direkten Hilfsleistungen und damit auch jener der Gebundenheit im Allgemeinen nach den unterschiedlichen Programmtypen sehr unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Die Programmhilfe umfasst traditionell fast ausschließlich In-kind-Leistungen, die in das Empfängerland transportiert werden. Heute spielt sie gesamt gesehen nur noch eine untergeordnete Rolle. Auch die Projekthilfe besteht zum überwiegenden Teil aus direkter Hilfe. Innerhalb der humanitären Hilfe macht sie einen vergleichsweise kleinen Anteil von 16 Prozent aus. Der Großteil der Nahrungsmittel wird in diesem Bereich lokal oder regional beschaffen und ist an keinen Ankauf im Geberland gebunden.

Der Erfolg der Krisenhilfe, die auf die kurzfristige Sicherung der Nahrungsversorgung der betroffenen Bevölkerung in Katastrophensituationen abzielt, ist zu einem großen Teil davon

abhängig, dass sie rechtzeitig in der Krisenregion eintrifft. Da jede zeitliche Verzögerung Menschenleben kosten kann, sind auch jene Geber, die den lokalen und regionalen Beschaffungskanälen traditionell feindlich gegenüber eingestellt sind, innerhalb der Krisenhilfe eher zur Nutzung dieser bereit. In den USA etwa, in dem die Nahrungsmittelhilfe nachwievor zu einem hohen Grad an direkte Hilfsleistungen gebunden ist, findet fast die gesamte lokale und regionale Beschaffung innerhalb der Krisenhilfe statt. 92 Prozent aller lokalen Einkäufe und 98 Prozent aller Dreieckskäufe entfallen auf diesen Nahrungsmittelhilfetyp (Interfais 2012). Die zeigt, dass die Akzeptanz für diese Beschaffungskanäle auch in Ländern mit sehr restriktiver Gesetzgebung im Bereich der Krisenhilfe noch am stärksten vorhanden ist.

Tabelle 2: Beschaffungskanäle aller NH-Geber nach Programmtypen

Beschaffung/ NH-Typ	Programm	Projekt	Humanitär
Direkt	13	53	34
Lokal	-	10	90
Dreieckskäufe	0	6	94

(eigene Berechnung mit Daten von Interfais 2012)

In Tabelle 2 wird ersichtlich, dass der Großteil der lokalen und regionalen Beschaffung von Hilfsleistungen innerhalb der Krisenhilfe durchgeführt wird. 90 Prozent aller lokal beschafften und 94 aller Dreieckskäufe gehen auf diesen Bereich zurück. Dies wiederum belegt den Umstand, dass die Krisenhilfe gewiss ein deutlich geringeres Niveau an Zweckgebundenheit aufweist, als die Programm- oder Projekthilfe.

3.5. Kosten gebundener Lebensmittelhilfe

Genau wie auch beim Umfang gilt hier darauf hinzuweisen, dass es sich bei den vorhandenen Zahlen zu den gesamten Kosten der Nahrungsmittelhilfe eher um grobe Schätzungen als genaue Berechnungen handelt (Jepma 1991 zit. nach Clay/ Geddes/ Natali 2009: 26).

Einer Studie der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen zufolge reduziert sich der Wert bilateraler Entwicklungsleistungen in das sub-saharische Afrika durch ihren gebundenen Charakter zwischen 25 und 40 Prozent, da die Güter und Dienstleistungen nicht auf dem offenen Markt von den günstigsten Anbietern erworben werden können (UNECA 2004: 4; 35f). Laut OECD sind die Kosten gebundener ODA-Leistungen durchschnittlich 15

bis 30 Prozent höher als jene ungebundener. Für die gebundene Nahrungsmittelhilfe sind diese sogar noch höher, es ergeben sich sogar Mehrkosten von 40 Prozent (OECD 2011a: 29). Nach einer Berechnung von Barrett und Maxwell macht der Wert der gelieferten US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfeleistungen gerade einmal 47 Prozent der gesamten Budgetausgaben für die Programme aus und sind 113 Prozent teurer, als wenn die Nahrungsmittel auf dem lokalen Markt angekauft worden wären. Die Frage, wohin die Mehrkosten fließen beantworten sie mit folgender Zusammenstellung: 27 Prozent werden für die Finanzierung des Ozeantransports aufgewendet, der Rest verteilt sich auf die Gewinne der Profiteure des Nahrungs- und Transportbeschaffungssystems. Fünf Prozent fließen in die beauftragten Agrarkonzerne und 21 Prozent in die durchführenden Transportunternehmen (davon 80 Prozent der Gewinne ergeben sich durch den restriktiven Wettbewerb) (Barrett/Maxwell 2005: 167). Nach dieser Darstellung bleibt mehr als die Hälfte des Wertes des Nahrungsmittelhilfebudgets in den USA selbst und steht schließlich nicht für den Ankauf von Nahrungsmitteln und der Bekämpfung von Hunger zur Verfügung.

Die Kosten gebundener Nahrungsmittelhilfe können am besten durch einen Effizienzverlust beschrieben werden, die über die reinen Durchführungskosten hinausgehen. Hier wird die Kosten der gebundenen Nahrungsmittelhilfe in vier verschiedenen Bereichen beschrieben: Kosteneffizienz, Transportdauer, Marktstörung, sowie die Zusammensetzung und Qualität der Nahrung.

3.4.1. Kosteneffizienz

Eine Kosteneffizienz beschreibt das Verhältnis zwischen den erzielten Leistungen und den dabei entstandenen Kosten. Auf die Nahrungsmittelhilfe angewendet, bedeutet das aus quantitativer Sicht, wie viel Nahrungsmittel können mit einem bestimmten Budget bzw. zu bestimmten Kosten bereitgestellt werden. Alternativ könnte auch die Zahl jener Menschen herangezogen werden, die mit Nahrungsmittelhilfe zu bestimmten Kosten versorgt werden können (Clapp 2009: 145). Eine hohe Kosteneffizienz der Nahrungsmittelhilfe ergibt sich freilich dann, wenn ein hohes Niveau an Nahrungsmitteln zu niedrigen Kosten an die betroffene Bevölkerung verteilt werden kann.

Eine Möglichkeit besteht in der Messung der *Resource Transfer Efficiency*, der sich eine OECD Studie zur Messung der Kosten gebundener Entwicklungshilfe bedient. Dabei wurden die von den Entwicklungsagenturen angegebenen Kosten mit den tatsächlichen oder hypothetischen Beschaffungskosten alternativer wettbewerbsbasierender Kanäle zum Kauf

der selben Menge an Nahrungsmittel zur selben Zeit zu vergleichen. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass die tatsächlichen Kosten von direkten gebundenen Nahrungsmittelhilfeleistungen im Durchschnitt 50 Prozent höher als lokale und 33 Prozent höher als die Beschaffung in einem Drittstaat sind. Die Ergebnisse variieren aber sehr stark je nach Geber, Mode of Supply, spezifischen Güter und Zielgebiete. Die Kosten liegen dabei zwischen zehn Prozent unter bis zu 55 Prozent über jenen alternativer kommerzieller Importe (OECD 2005: 12f.). Zielregionen, die entlang von großen, etablierten Handelsrouten liegen, beinhalten geringere Transportkosten und es ergeben sich dadurch geringere Effizienzverluste von direkten Hilfsleistungen.

In den USA ist für die Beschaffung der Nahrungsmittelhilfe die Farm Service Agency (FSA), die im Landwirtschaftsministerium beheimatet ist, zuständig. Die strengen Auflagen der FSA erlauben es allerdings nur einer kleinen Gruppe von Agrarunternehmen, an dem Ausschreibungsprozess teilzunehmen, was damit die Preise in die Höhe treibt (Kneteman 2009: 1217).

In Kanada wurde die nationale Beschaffung von staatlichen Handelsfirmen organisiert. Der Erwerb von Getreide für die Programme war ausschließlich dem *Canadian Wheat Board* (CWB) vorbehalten, das die Güter zu einem „Kartenpreis“ erwarb, der über den üblichen Marktpreis lag und dadurch enorme Mehrkosten verursachte. Milchpulver wurde auch zu Stützungspreisen durch die *Canadian Dairy Commission* (CDC) angekauft. Insgesamt war die Beschaffung durch die Beschaffungsrestriktionen äußerst ineffizient (Barrett/ Maxwell 2005: 54). Da heute die gesamte Nahrungsmittelhilfe formal losgebunden ist, spielen diese traditionellen Beschaffungskanäle keine große Rolle mehr, sondern jene des lokalen und regionalen Ankaufs durch das WFP und der NGOs, über die ein kleiner Teil der Leistungen abgewickelt wird. Bis vor wenige Jahre wurde der Ankaufspreis durch das Treasury Board bestimmt, erst kürzlich verhandeln CIDA und das Wheat Board direkt die Preise für das benötigte Getreide (Barrett/ Maxwell 2005: 264).

Oft bedeutet der Ankauf im Geberland die Beschaffung von Nahrungsmitteln gleicher Qualität zu einem überhöhten Preis. Wie eine Berechnung von Barrett und Maxwell zeigt, gehen allein fünf Prozent des US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfebudgets durch die Prämien der großen Agrarkonzerne verloren (Barrett/ Maxwell 2005: 167). Auch wenn von offizieller Seite oft beteuert wird, dass die Nahrungsmittel zu offenen Marktpreisen in den USA aufgekauft werden, genießen die landwirtschaftlichen Produzenten in den USA doch eine 11-prozentige Prämie über dem Marktpreis für den Kauf von Nahrungsmittelhilfe, was die Kosten in die Höhe treibt (Oxfam 2005: 25).

Neben den Mehrkosten bei der Beschaffung, verursachen vor allem die Transportkosten der Nahrungsmittelhilfe enorme Effizienzverluste. Sie verschlingen einen bedeutenden Anteil des gesamten Nahrungsmittelhilfebudgets, sodass schließlich nur ein Bruchteil der Gesamtleistungen tatsächlich für den Ankauf von Lebensmitteln verwendet werden kann. In Fällen in denen entweder im Empfängerland selbst oder in einem Nachbarstaat Nahrungsmittel verfügbar sind, sind diese Transportkosten eine unnötige Belastung der bereits sehr begrenzten Budgets.

Nach einer Schätzung von Howard und Taylor wird ein Drittel des Werts der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfeleistungen, die nach Afrika transportiert werden für den Transport aufgewendet. Über den Zeitraum 2000 bis 2004 gingen durch die Transportaufwendungen jährlich 30 Millionen US Dollar von einem USAID Titel II Budget von 88 Millionen US Dollar für Entwicklungsnahrungsmittelhilfe (Programm- und Projekthilfe) verloren (Howard/ Taylor 2005: 84f.). Norris und Veillette gehen gar davon aus, dass nur ein Drittel des gesamten US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfebudgets tatsächlich für den Ankauf von Nahrungsmitteln aufgewendet wird (Norris/ Veillette 2011: 3). Laut Studie des GAO gehen 65 Prozent des US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfebudgets für den Transport der Leistungen innerhalb der USA sowie über den Ozean, die Verteilung im Empfängerland, die daran gekoppelte Cargo Handling Costs und Administration verloren (GAO 2007: 15).

Die Transportkosten der Nahrungsmittelhilfe sind von einer Vielzahl an Faktoren abhängig, zu diesen zählen unter anderem Veränderungen im Bedarf, Versorgung mit Schiffen, Treibstoffkosten und Risiken, die auf Kriege und Piraterie zurückgehen (Promar International 2010: 11). Deshalb kann auch keine pauschale Aussage über die Kostenunterschiede zwischen gebundener und ungebundener Nahrungsmittelhilfe getätigt werden, sondern rein in dem jeweiligen Kontext. Neben dem Transport selbst, spielen auch die Verhältnisse in jenem Staat eine große Rolle, aus dem die Nahrungsmittel angekauft werden sollen. Bedeutend ist hierbei, ob der Ankaufsstaat regelmäßiger Exporteur dieses landwirtschaftlichen Gutes ist und somit auch über eine entsprechende Exportinfrastruktur und -expertise verfügt (RDI 1987 zit. nach Benson/ Clay 1991: 145). Natürlich variieren die Kostendifferenzen nach Zielgebiet und geographischer Region, die unterschiedliche Transportstrecken und -kosten bedeuten. Nach Berechnung des GAO stehen gebundene Hilfsleistungen aus den USA je nach geographischer Zielregion in einem verschiedenen Kostenverhältnis zu jenen, die vom WFP lokal beschaffen wurden. Im Durchschnitt aller Regionen wird eine Kostenerhöhung von 25 Prozent errechnet,

für Afrika südlich der Sahara sind es sogar 34 Prozent, für Asien 29 Prozent und für Lateinamerika war die Kosten gar zwei Prozent geringer (GAO 2009b: 6).

Für den Zeitraum von 2003 bis 2007 führten die Mehrkosten, vor allem für Transport und Geschäftskosten²⁰ trotz eines gestiegenen Bedarfs zu einem 52-prozentigen Rückgang der verschifften Menge (GAO 2007: 1, 15f.). Anders formuliert, wäre das Niveau von 2002 gehalten worden, so hätten 2006 35 Millionen Menschen mehr für zumindest 3 Monate unterstützt werden können (GAO 2007: 16). Auch in den folgenden beiden Jahren setzte sich dieser Trend fort: Trotz der Erhöhung der Finanzierung für Krisen um 52 Prozent, sanken die gelieferten Leistungen um fünf Prozent (GAO 2009b: 5). GAO kritisiert auch, dass die Transportkosten der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe deutlich höher seien als jene anderer Geber (GAO 2007: 16). Grund hierfür sind die restriktiven gesetzlichen Bestimmungen. Laut Action Aid belaufen sich die Transportkosten der EU-Nahrungsmittelhilfe auf weniger als die Hälfte, als jene vergleichbarer US-amerikanische Programme (Action Aid International USA 2007: 3).

Kanada hingegen hat aufgrund der Umstellung ihrer Nahrungsmittelhilfeprogramme auf lokalen und regionalen Ankauf ihre Ausgabenseite reduzieren und ihre Kosteneffizienz deutlich steigern können. Vor diesen Reformschritten war der Großteil der kanadischen Nahrungsmittelhilfe ähnlich wie die US-amerikanische in ihrer Beschaffung gebunden.

Eine aktuelle Studie von Oxfam America und dem American Jewish World Service (AJWS) versucht die Effizienzverluste der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe nach menschlichen Kriterien darzustellen. Nach ihrer Berechnung könnten durch die vollständige Umstellung auf lokale und regionale Beschaffung, sowie dem Ende der Monetarisierungspraxis bei gleichbleibendem Budget bis zu 17 Millionen mehr Menschen durch die Programme erreicht werden (AJWS/ Oxfam America 2012: 6).

Zusammengefasst, der Kosteneffizienzverlust gebundener Nahrungsmittelhilfe ergibt sich durch einen mangelnden Zugang zum freien Wettbewerbsmarkt in der Beschaffung und des Transports der Leistungen. Zumeist wäre es erheblich preisgünstiger, die Waren durch offene Ausschreibungen zu erwerben und auf geographisch näher zum Zielland gelegene Exporteure zurückzugreifen, um die Transportkosten zu reduzieren. Schlussendlich bedeuten die höheren Kosten nichts anderes, als dass weniger Geld des ursprünglichen Budgets für den Ankauf der Lebensmittel selbst verwendet werden kann (niedrige Kosteneffizienz) und ein erheblicher Teil des Budgets im Geberland versickert. Eine Schätzung gibt an, dass im Jahr 2008, 90

²⁰ Die Autoren sehen in den steigenden Transport- und Geschäftskosten verantwortlich für den Rückgang der Liefermenge, weniger die Nahrungspreise, die allgemein zwar auch determinierend sind, allerdings über den Zeitraum von 2002 bis 2006 keinen klaren Trend verfolgten (GAO 2007: 1).

Prozent oder knapp 1,85 Milliarden US Dollar der gesamten US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfsmittel innerhalb der USA ausgegeben wurden (Lawson/ Tarnoff 2009: 20).

3.4.2. Transportdauer

Der Transport direkter Hilfsleistungen verursacht nicht nur hohe Kosten, sondern bedeutet auch einen enormen zeitlichen Aufwand, um diese in das Zielgebiet zu verschiffen. Die gebundene Nahrungsmittelhilfe der USA erreicht das Zielgebiet erst fünf Monate nach dem Aufruf und macht damit eine rasche Antwort auf humanitäre Katastrophen unmöglich (McAfee / Murphy 2005: 30). Oft erreichen die Hilfsleistungen ihr Ziel dann erst lange Zeit nachdem sie dringend gebraucht werden, wenn sich der lokale Markt bereits in einer Erholungsphase befindet oder eine neue Erntezeit angebrochen ist. Der bereits fragile Markt des Empfängerlandes wird dann durch die Ankunft der billigen Nahrungsmittel überschwemmt und wie die gesamte lokale Produktion einem neuen Risiko ausgesetzt (Timmer 2005).

Ungebundene Nahrungsmittelhilfe kann viel schneller auf Krisensituationen reagieren, da in diesem Fall Lebensmittel aus der geographisch nächsten Überschussregion zum Zielgebiet beschaffen werden können. Dabei kann es sich um eine Überschussregion im selben Land oder um einen Nachbarstaat handeln. Die Transportdauer der Hilfsleistungen kann entscheidend reduziert werden. Die frühere Ankunft der Hilfsleistungen kann so über das Überleben unzähliger Menschen entscheiden.

Allerdings kann eine Beschaffung in einem Entwicklungsland auch gewisse Herausforderungen mit sich bringen, die sich negativ auf die zeitliche Abwicklung der Programme auswirken²¹. Die Dauer bis zur Ankunft ungebundener Hilfsleistungen variiert demnach stark nach den infrastrukturellen Voraussetzungen in den jeweiligen Ländern. Oftmals gestalten sich etwa geographisch kurze Transportwege aufgrund der mangelhaften Straßenverbindungen und der klimatischen Bedingungen (etwa Überflutungen in der Regenzeit) sehr problematisch. Dadurch können die gewonnenen terminlichen Vorteile deutlich reduziert werden.

Trotz dieser Hürden sind ungebundene Nahrungsmittelhilfeleistungen dennoch zumeist um ein Vielfaches schneller als direkte Lieferungen aus dem Geberland. Clapp spricht von einer

²¹ Siehe dazu eine genauere inhaltliche Diskussion in Kapitel 4

durchschnittlichen Lieferzeit der ungebundenen Leistungen von einem Monat im Vergleich zu vier bis sechs Monaten mittels Überseetransport (Clapp 2011: 28).

In anderen Fällen, wie der Europäischen Union, in der die Nahrungsmittelhilfe zwar weitgehend ungebunden ist, herrschen andere Hindernisse vor, die zu Verzögerungen führen. Die Auszahlung der Mittel wird vor allem durch einen enormen bürokratischen Aufwand verzögert (Murphy/ McAfee 2005: 30). Demnach gibt es ausführende Organisationen, die die gebundenen Leistungen der USA als verlässlicher ansehen, da sie trotz aller Restriktionen schneller eintreffen, als es etwa die bürokratischen Hürden der EU tun (Barrett/ Maxwell 2006: 109).

In den USA wird die Transportdauer der Nahrungsmittelhilfe durch weitere restriktive Beschränkungen wie der *Cargo Preference* zunehmend erhöht (vgl. Norris/ Veillette 2011)

Wie groß der zeitliche Gewinn ungebundener Nahrungsmittelhilfe schließlich ist, hängt von den konkreten Umständen und Zielen der Programme ab. Die fehlenden Restriktionen erlauben allerdings, im Falle akuter Krisen, auf die schnellsten Beschaffungskanäle zurückzugreifen, sollten dies in einem Einzelfall auch direkte Leistungen sein.

Der gebundene Charakter verhindert schließlich, dass schnell und flexibel auf humanitäre Krisen reagiert werden kann (OECD 2005: 60f.).

3.4.3. Marktstörung

Der Nahrungsmittelhilfe werden häufig markt- und produktionsstörende Effekte nachgesagt, wie auch schon im vorigen Kapitel im Rahmen der Disincentive-Debatte dargestellt wurde. Diese potentiellen negativen Effekte sind dann am wahrscheinlichsten, wenn die Hilfsleistungen nicht auf die hungergefährdete Zielgruppe abgezielt sind (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 140). Das zugrunde liegende Rational ist, dass die Hilfsleistungen den Konsum der Hunger leidenden Bevölkerung, die andernfalls nicht auf dem Lebensmittelmarkt aktiv eingreifen könnten. Schon der Umstand, dass ungebundene Nahrungsmittelhilfe aus den Diskussionen im Rahmen der WTO ausgeschlossen ist, macht klar, dass im Besonderen gebundene Nahrungsmittelhilfe das Risiko marktstörender Effekte in sich birgt.

Ein Großteil der gebundenen Leistungen ist nicht darauf ausgerichtet die Ernährungssicherung von bedürftigen Bevölkerungsgruppen in der Zielgesellschaft zu verbessern, sondern wird auf den lokalen Märkten verkauft, das heißt, sie sind nicht abgezielt. Vor allem innerhalb der US-amerikanischen Projekthilfe findet diese Praxis der Monetarisierung heute vielfach Anwendung, ihr Anteil ist seit den 1980er Jahren sogar

gestiegen (FAO 2006: 15). Laut Barrett und Maxwell wurden in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts Jahren 30 bis 40 Prozent der globalen Nahrungsmittelhilfeleistungen auf den lokalen Märkten verkauft und waren nicht an einkommensschwache und hungergefährdete Zielgruppen verteilt. Dieser Wert ist zwar über die letzten zwei Dekaden wieder rückläufig, dennoch immer noch auf einem hohen Niveau (Barrett/ Maxwell 2006: 113).

Direkte Nahrungsmittelhilfeleistungen führen normalerweise zu einem stärkeren Anstieg des Angebots als der Nachfrage, da nach Engels Gesetz, die Nachfrage nach Nahrungsmitteln schwächer steigt als das Einkommen (direkte Hilfe wirkt in Nicht-Krisensituationen wie ein Einkommenstransfer). Die hat zwei potentielle Auswirkungen: ein Abwertungsdruck auf die lokalen Preise, sowie die Ersetzung von kommerziellen Importen durch die Hilfsgüter (FAO 2006: 34; Clapp 2012: 36f.; Barrett 2006: 4). Häufig sind lokale Produzenten nicht in der Lage mit den großen Mengen importierter billiger Nahrungsmittelhilfe zu konkurrieren und müssen deshalb aus dem Markt austreten (Clapp 2012: 36).

Der Umstand, dass die Hilfsleistungen zu den internationalen Preisen in einem kontrazyklischen Verhältnis stehen, erhöht auch die Gefahr marktstörender Effekte, da das Niveau der Nahrungsmittelhilfe sehr stark schwankt und ihre Einfuhr von lokalen Produzenten nicht langfristig geplant werden kann (Clapp 2012: 36).

Die Studie der FAO kommt gar zu dem Entschluss, dass jegliche Nahrungsmittelhilfe eine dieser beiden Effekte mit sich bringt, und nicht vermeidbar sind (FAO 2006: 34).

Häufig wird in der Literatur zur Nahrungsmittelhilfe das Argument genannt, sie würde zur Abhängigkeit der Empfängerländer von diesen Hilfsleistungen führen, indem negative Produktionsanreize durch den Abwärtsdruck der Preise, die Produktion dieser Länder geschwächt werden würde und eine Selbstversorgung nachhaltig erschwert wird (vgl. FAO 2006: 35). Der Krisenhilfe hingegen wird nachgesagt, dass sie die geringsten marktstörenden Effekte hat, da angenommen wird, dass der Großteil der Hilfsleistungen von der betroffenen Bevölkerung konsumiert und nicht auf den Markt gebracht wird. Außerdem wird angenommen, dass die Krisenhilfe zu einer Erhöhung des Konsums von Personen beiträgt, die andernfalls nicht auf dem Markt aktiv werden hätten können (Konandreas 2007: 319).

Es gibt also einen Zusammenhang zwischen dem Grad der Abgezieltheit der Leistungen und dem Risiko, dass die Nahrungsmittelhilfe marktstörende Effekte bewirkt.

3.4.4. Zusammensetzung und Qualität der Nahrung

Die Zusammensetzung gebundener Nahrungsmittelhilfe spiegelt in erster Linie die Produktionsverhältnisse und die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln in den Geberländern selbst und nicht den Bedarf und Konsum der Zielbevölkerung wider. Schließlich können auch nur jene Lebensmittel verschifft werden, die auch im Geberland produziert werden bzw. verfügbar sind. Getreide war dabei über die Jahre hinweg mit 80 bis 90 Prozent der bedeutendste Anteil der Hilfsleistungen (Konandreas 2007: 314). Nach Weizen sind Mais und Reis die bedeutendsten Güter innerhalb der Nahrungsmittelhilfe. Gerade einmal zwischen 10 und 15 Prozent der Leistungen setzen sich aus Nicht-Getreidegütern zusammen (Lowder/Raney 2005: 3). Die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe mit dieser Dominanz von Weizen wird allerdings keineswegs dem gewöhnlichen Konsum in den Empfängerländern gerecht.

Der gebundene Charakter der Hilfsleistungen verhindert die Möglichkeit, Nahrungsmittel bereitzustellen, die auf dem gewöhnlichen lokalen Speiseplan stehen. Dies kann zu Schwierigkeiten führen, wenn die Hilfsgüter nicht auf die Akzeptanz der Zielbevölkerung stoßen. Ein prominentes Beispiel hierfür sind verschiedene Maissorten, die von der Bevölkerung Ost- und Südafrikas und diverser Reissorten, die in Westafrika auf wenig Akzeptanz stießen (OECD 2005: 61). Gelber Mais zum Beispiel wird von den Bewohnern Sambias als Tierfutter verwendet und dient gewöhnlich nicht dem menschlichen Konsum, deshalb stößt Nahrungsmittelhilfe, die dieses Gut beinhaltet auch auf Ablehnung bei der Bevölkerung (vgl. Jones 2005 zit. nach Goldfarb/ Tapp 2006: 17). Während gebundene Nahrungsmittelhilfe es häufig verfehlt, lokal kulturell akzeptierte Nahrungsmittel bereitzustellen, da diese im Geberland gerade nicht vorhanden sind, sind jene präferierten Nahrungsmittel häufig auf lokalen und regionalen Märkten verfügbar (BFTW 2010: 87).

Zweifel werden auch regelmäßig geäußert, dass die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfeleistungen den Ernährungsbedürfnissen von vor allem den verletzlichen Bevölkerungsschichten wie Kindern und Müttern gerecht wird. Die Hilfsleistungen sind aufgrund des Versuchs von Gebern, ihre eigenen Produkte abzusetzen, zu wenig ausgewogen (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 178).

Die Folgen einer Einfuhr von nicht kulturell akzeptierten Nahrungsmitteln führt dazu, dass diese schließlich nicht zu einer Erhöhung des Konsumniveaus führen, sondern von den

Empfängern auf dem Markt verkauft werden, um sich so jene Güter anzuschaffen, die sie präferieren. So etwa sollen die massiven Einfuhren von Weizen und Reis während der Hungerkrisen in den 1970er und 1980er Jahren in der westafrikanischen Sahelzone zu einem Wandel des Konsums hin von traditionellen hin zu westlichen Nahrungsmitteln beigetragen haben (Barrett 2006: 8). Außerdem setzte sich Nahrungsmittelhilfe für diverse Nomadenvölker vielfach, die sich traditionell von ihren Tieren, also durch proteinhaltige Nahrung ernährte, großteils aus kohlenhydratreichhaltigen Getreidelieferungen zusammensetzte und somit auch zu einem Konsumwandel beitrug und damit auch zu bedeutenden physiologischen Auswirkungen auf die betroffenen Nomadenbevölkerungen führten (McPeak 2002 zit. nach Barrett/ Maxwell 2005: 182).

Diese Länder wurden dadurch von Importe bzw. weiteren Hilfsprogrammen abhängig, da viele Regionen etwa in Westafrika nicht für den Weizenanbau geeignet sind und lokal somit nicht entsprechend auf den veränderten Konsum reagiert werden konnte (Delgado/ Miller 1985 zit. nach Clapp 2012: 38).

Ein bizarres Beispiel dafür, dass die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe nicht immer der Ernährungssituation der Zielgesellschaft dienlich sein muss und in manchen Fällen nicht einmal Nahrungsmittel beinhalten, war die absurde US-amerikanische Praxis in den 1960er und 1970ern Tabak und Baumwolle unter diesem Deckmantel zu verfrachten (Diven 2006: 371f.)

Eine weitere Diskussion bewegt sich um die Bereitstellung von genetisch verändertem Saatgut und Nahrungsmitteln vor allem aus den USA, die häufig auf großen Widerstand und Ablehnung durch die Regierungen der Empfängerländer stoßen²². Brock/ Paasch 2009?

Die Gebundenheit der Nahrungsmittelhilfe führt also dazu, dass die Hilfsleistungen sich aus jenen Gütern zusammensetzen, die in den Geberländern vorhanden sind, nicht aber jene, die in den Zielgebieten normalerweise konsumiert werden. Das hat nicht nur eine geringe Akzeptanz der Hilfsgüter zur Folge, sondern wird auch den Ernährungsbedürfnissen verletzlicher Bevölkerungsgruppen nicht gerecht.

4. Die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe

Im Rahmen dieser Arbeit werden zwei zentrale Reformprozesse dargestellt werden, die direkt zur Losbindung der Nahrungsmittelhilfeleistungen beitragen. Dabei handelt es sich erstens um

²² Siehe hierzu Clapp 2012: 94-117

eine stärkere humanitäre Ausrichtung der Nahrungsmittelhilfe, also einen Bedeutungsgewinn der Krisenhilfe seit den 1990er Jahren. Zweitens setzt sich der langfristige Trend fallender direkter Hilfsleistungen weiter fort. Zugleich haben viele Geber ihre Beschaffung bereits auf lokale und regionale Kanäle umgestellt oder nehmen diese zunehmend als attraktive Alternative wahr.

Im folgenden Kapitel werden diese beiden Reformprozesse zunächst allgemein auf quantitativer Ebene dargestellt, und ihre Bedeutung für den Losbindungsprozess der Nahrungsmittelhilfe diskutiert werden, ehe sie in den jeweiligen innenpolitischen Kontext in den USA bzw. in Kanada gestellt werden.

4.1. Von direkten Lieferungen hin zu lokaler und regionaler Beschaffung

Die Nachteile gebundener Hilfsleistungen und ihre negativen Folgen auf die Effizienz der Nahrungsmittelhilfeprogramme wurden bereits umfangreich in dem vorangegangenen Kapitel dargestellt. Die hohen Kosten, die für den Transport und Lagerung der Waren anfallen, vermindern den Wert der Hilfsleistungen beträchtlich und machen sie dadurch kostspielig. Als kostengünstige Alternative traf eine lokale oder regionale Beschaffung der Hilfsleistungen in den letzten 20 Jahren auf immer mehr Zuspruch von Seiten der Geberländer. Viele Geber setzen aufgrund ihrer finanziellen Vorteile bereits zu einem großen Teil auf einen lokalen und regionalen Ankauf der Waren (vgl. Shaw 2002: 584). Vor allem im Hinblick auf sinkende Nahrungsmittelhilfebudgets und zunehmende Budgetbeschränkungen liegt es durchaus im Interesse der Geber, effiziente Nahrungsmittelhilfe bereitzustellen und damit die Kosten der Programme und die Belastungen für den Staatshaushalt zu senken (vgl. Clapp 2012: 68). Neben diesen budgetären Überlegungen sind sicherlich auch humanitäre Motivationen nicht zu vernachlässigen. Angesichts der in den letzten Jahren steigenden Nahrungsmittelpreise und instabilen Nahrungsmittelmärkte, die die Anzahl von Hungerkatastrophen ansteigen ließen, kann doch von einem bestimmten Anreiz ausgegangen werden, schneller und effizienter auf diese Krisen reagieren zu können. Wie in Kapitel 5 weiter ausgeführt wird, spielte die Hungerkrise eine bedeutende Rolle für die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe.

4.1.2. Relevanz für Losbindungsprozess

Wie bereits dargestellt, handelt es bei direkten Hilfsleistungen um die Reinform gebundener Nahrungsmittelhilfe (Kneteman 2009: 1216). Dem gegenüber sind lokal und regional

beschaffte Hilfsleistungen zu einem viel geringeren Grad gebunden. Eine Grauzone bleiben teilweise gebundene Leistungen, bei denen es sich um eine komplexe Kategorie handelt. Zu dieser zugehörig sind Leistungen dann, wenn ein Geber- dem Empfängerland erlaubt, im eigenen Land oder in bestimmten Ländern der Region die benötigten Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Die Geber können allerdings auch nach gegenseitiger Absprache den Ankauf in einem anderen Geberland erlauben (Clay et al. 2008: 4). Die vom Interfais-Berichtssystem verwendete Kategorisierung in Direkte Hilfe, Lokale Beschaffung und Dreiecksgeschäfte weist nicht eindeutig den Status der Gebundenheit aus. Sie gibt lediglich Auskunft darüber, in welchem Land die Leistungen (Geberland, Empfängerland oder Drittstaat) angekauft wurden.²³ Theoretisch könnten ungebundene Leistungen dann im Geberland selbst beschafft werden, sofern dies die preisgünstigste Alternative darstellt, bzw. die benötigten Güter in entsprechender Qualität und Menge nur dort vorhanden sind. In der Praxis ist dies allerdings recht selten der Fall, da, wie auch in Kapitel 3 gezeigt wurde, Leistungen, die aus dem Geberland selbst stammen, aufgrund von Ankauf, Transport und Lagerung zumeist um ein Vielfaches teurer sind. Andererseits sind aber lokal und regional beschaffte Hilfsgüter offensichtlich nicht an eine nationale Beschaffung im Geberland gebunden, könnten aber nach OECD-Definition teilweise gebunden sein, wenn die Auswahl an möglichen Einkaufsstaaten könnte eingeschränkt ist. Keine Informationen sind auch in Bezug auf informelle Arrangements vorhanden (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 3). Es kann trotz der Grauzone teilweise gebundener Leistungen aber davon ausgegangen werden, dass ein höherer Anteil von LRP-Leistungen gemessen an den Gesamtmitteln, bzw. umgekehrt ein verringerter Anteil direkter Transfers ein glaubhafter Gradmesser für den Losbindungsprozess darstellt. Ein quantitativer Bedeutungsgewinn von lokal und regional erworbenen Hilfsleistungen fördert den breiteren Reformprozess hin zur Losbindung der Nahrungsmittelhilfe.

4.1.3 Allgemeiner Reformprozess

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die Zusammensetzung der globalen Nahrungsmittelhilfeleistungen nach den verschiedenen Beschaffungskanälen über den Zeitraum von 2000 bis 2010. Über den beobachteten Zeitraum ist vor allem der starke Rückgang direkter Hilfsleistungen augenscheinlich. Damit setzt sich auch ein klarer langfristiger Trend, vor allem seit Mitte der 1990er Jahre fort. In den 1980er Jahren hatten

²³ <http://www.wfp.org/fais/quantity-reporting/variables>

direkte Hilfsleistungen noch einen Anteil von 90 Prozent am Gesamtvolumen (Clay et al. 2010: 11). Die relative Bedeutungsverschiebung hin zu einem verstärkten Einsatz von lokalem und regionalem Ankauf der Hilfsleistungen ergibt sich in erster Linie durch den starken Rückgang der direkten Hilfsleistungen. Auch wenn die quantitativen Niveaus der LRP-Leistungen über die letzte Dekade hinweg anstiegen, konnten sie den Rückgang der direkten Leistungen aber quantitativ nicht kompensieren. Deshalb kam es zu einem deutlichen Rückgang der Gesamtleistungen über den beobachteten Zeitraum.

Von Interesse ist auch der Umstand, dass die Gesamt-ODA-Leistungen anstiegen, während das Niveau der Nahrungsmittelhilfe ab 2003 rückläufig war und 2007 nur noch die Hälfte des Volumens von 2002 erreichte (Hopkins 2009: 81). Vor allem seit 2004, seit der Tsunamikatastrophe in Südostasien kommen Geld- und Voucher-Leistungen innerhalb der Krisenhilfe verstärkt zum Einsatz, wenn die lokalen Märkte funktionsfähig sind (Barrett et al. 2011: 1).

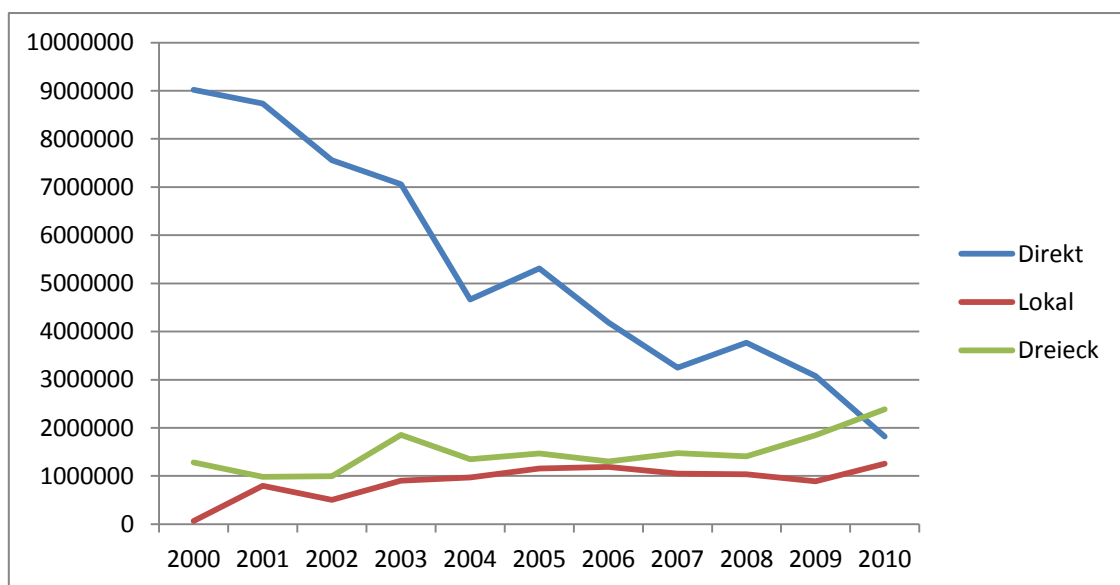


Abbildung1: Zusammensetzung der globalen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010, Leistungen in t,(Interfais 2012)

Der Anstieg der LRP-Leistungen seit 2008 erklärt sich vor allem durch die dynamische Entwicklung in den USA. Im Jahr 2010 überstieg zudem erstmals die Menge der lokal und regional beschaffenen Hilfsleistungen jene der direkt bereitgestellten Güter. Im selben Jahr bestand die gesamte Nahrungsmittelhilfe gerade einmal mehr zu einem Drittel aus direkten Lieferungen, während die restlichen 67 Prozent der Hilfsleistungen lokal und regional angekauft wurden (Interfais 2012).

Zum Vergleich finden sich in Tabelle 3 die Verteilungswerte für die Jahre 1990, 2000 und 2010. Es zeigt sich, dass die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe innerhalb von nur zehn Jahren umgekehrt hat. Über den Zeitraum 1990 und 2000 sank der Anteil der direkten Hilfsleistungen leicht ab. Zwischen 2000 und 2010 entwickelte sich eine viel stärkere Dynamik und der Anteil der direkten Hilfe sank auf ein Drittel.

Tabelle 3: prozentuelle Verteilung der globalen NH-Mittel nach Beschaffungskanälen für ausgewählte Jahre

Jahr/ Beschaffung	Direkt	Lokal	Regional
1990	91	3	6
2000	82	6	12
2010	33	29	38

(Interfais 2012)

Der Rückgang der direkten Nahrungsmittelhilfe geht Hand in Hand mit dem Bedeutungsverlust der Programmhilfe über den gleichen Zeitraum, der im zweiten Teil dieses Kapitels dargestellt wird. Der Zusammenhang scheint klar, schließlich besteht Programmhilfe traditionell (fast) ausschließlich aus direkten Hilfsleistungen. Die Programmhilfe ist jener Bereich über den die meisten direkten Hilfsleistungen abgewickelt werden, auch wenn sie innerhalb der Projekthilfe einen bedeutenden Anteil erreichen. 2010 bestand die Projekthilfe zu 77 Prozent aus In-kind-Leistungen (Interfais 2012). Innerhalb der Krisenhilfe hingegen spielt diese Form der Beschaffung mit 16 Prozent eine untergeordnete Rolle (WFP 2011a: 25). Obwohl viele Geber ihre Nahrungsmittelhilfeprogramme in den letzten zehn Jahren zunehmend oder vollständig losgebunden haben und direkte Lieferungen immer mehr auf Ablehnung der Gebergemeinschaft stoßen, wird stammt heute dennoch ein Drittel der globalen Nahrungsmittelhilfe noch aus den Geberländern selbst. Tabelle 4 bietet einen internationalen Vergleich über die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfeprogramme nach den verschiedenen Beschaffungskanälen der fünf größten Geber für das Jahr 2010 und zeigt, welche Staaten nach wie vor direkte Hilfsleistungen bereitstellen.

Lediglich zwei Geber, nämlich die USA und Japan leisten gemeinsam den überwiegenden Anteil aller direkten Hilfsleistungen. Zusammen zeichnen sie sich für 95 Prozent dieser Leistungen verantwortlich (WFP 2011a: 21). Sie sind damit die einzigen verbliebenen Geberländer, die überhaupt einen beachtlichen Anteil ihrer Nahrungsmittelhilfebudgets für den Ankauf und Transport nationaler Produkte in das Partnerland aufwenden. Für alle anderen

Geber, wie Kanada, der Europäischen Kommission und Großbritannien spielen diese gebundenen Hilfsleistungen kaum eine Rolle mehr. Sie leisten fast ausschließlich Geld- anstatt von In-kind-Leistungen.

In der untersten Zeile von Tabelle 4 wird die Aufteilung der globalen Nahrungsmittelhilfeleistungen nach der Beschaffung ohne den Beiträgen der USA und Kanada dargestellt. Dies soll ermöglichen, die beiden Fokusländer aussagekräftig in einen internationalen Vergleich stellen zu können. Sich diese von kanadischen und US-amerikanischen Leistungen bereinigte Aufteilung vor Augen zu führen ist deshalb sinnvoll, da vor allem die US-amerikanischen Programme 56 Prozent der globalen Leistungen ausmachen (WFP 2011a: 11). Damit übertreffen sie quantitativ bei Weitem die Volumina der restlichen Geber und beeinflussen den Geberdurchschnitt überproportional. Dadurch wird dieser verzerrt. Ohne Berücksichtigung der US-amerikanischen und kanadischen Programme ergibt sich eine noch viel deutlichere Präferenz der Gebergemeinschaft, ihre Nahrungsmittelhilfeprogramme lokal und regional zu beschaffen. Demnach werden dann 87 Prozent aller Hilfsleistungen derart erworben, während lediglich 13 Prozent aus den Geberländern selbst stammen.

Tabelle 4: Prozentuelle Verteilung nach Beschaffungskanälen der NH, internationaler Vergleich, 2010

Geber / LH-Kanal	Direkt	Lokal	Dreieckskäufe
USA	50	11	40
Kanada	1	31	68
Japan	59	12	30
EK	2	52	47
Großbritannien	-	12	88
Gesamt-Durchschnitt	33	29	38
Gesamt Durchschnitt ohne USA/ Kanada ²⁴	13	39	48

(WFP 2011a: 13, 21sic)

²⁴Es handelt sich hierbei um eine eigene Berechnung mit Hilfe der Daten des Interfais-Systems. Die US-amerikanischen und kanadischen Gesamtleistungen wurden von den Gesamtflüssen ausgenommen.

Der US-amerikanischen Praxis kommt im internationalen Vergleich eine einigermaßen isolierte Position zu. Nur Japan leistet einen noch größeren Anteil seiner Nahrungsmittelhilfe in In-kind, wenn auch in einem viel geringeren Volumen. Auch wenn die USA noch immer die Hälfte ihrer Nahrungsmittelhilfe in direkter Form zur Verfügung stellen, so wird später in diesem Kapitel noch darauf hingewiesen werden, dass sich in diesem Bereich in den letzten Jahren eine starke Dynamik entwickelt hat. Im Jahr 2009 machten direkte Hilfsleistungen noch 80 Prozent der gesamten US-amerikanischen Mittel aus, während lediglich die restlichen vier Prozent lokal und 16 Prozent in einem Drittstaat beschafft werden durften (WFP 2010c: 14). Ein Jahr später sieht die Verteilung schon ganz anders aus, und nur 50 Prozent der Leistungen stammen aus den USA selbst (WFP 2011: 13).

Es kann aufgrund der quantitativen Analyse darauf geschlossen werden, dass sich in den letzten Jahren ein weitgehender Geberkonsens herausgebildet hat, der die Bereitstellung direkter Hilfsleistungen ablehnt. Dies trifft auch für Kanada zu, das lediglich ein Prozent der nationalen Hilfsleistungen in Form direkter Hilfe bereitstellen (WFP 2011: 13). Seit 2008 ist das Nahrungsmittelhilfeprogramm offiziell ungebunden (CIDA 2008).

Die Vorreiter bei der Umstellung auf lokalen und regionalen Ankauf der Hilfsleistungen waren die europäischen Geber. 1996 wurde von der Europäischen Kommission die Regulation 1292/96 erlassen, die anerkannte, dass LRP sowohl zeitlich wie auch kosteneffizienter sei und die Intensivierung dieser Beschaffungskanäle förderte (Barrett/ Lentz/ Passerelli 2012: 13).

4.1.4. Rückgang direkter Hilfsleistungen

Die In-kind-Leistungen aller bedeutender Geber sind in den letzten Jahren quantitativ stark zurückgegangen und wurden zumeist nicht im selben Ausmaß durch Cash-Transfers für einen lokalen oder regionalen Ankauf kompensiert (Clay et al. 2010: 10). Aus diesem Grund ist auch das gesamte Niveau der Nahrungsmittelhilfe rückläufig. In den letzten Jahren erreichten sie ihr historisches Allzeittief. Erstmals überstiegen außerdem die LRP-Leistungen die direkte Hilfe quantitativ (vgl. Interfais 2012). Auf den Rückgang direkter Hilfsleistungen wurde bereits in einem einleitenden Kapitel eingegangen. Dieser erklärt sich in erster Linie durch eine Interessensverschiebung innerhalb der Geberländer. Die ursprüngliche Motivation für die Gründung der Programme waren vor allem wirtschaftspolitische Überlegungen zum Abbau landwirtschaftlicher Überschüsse und Exportförderung, sowie außenpolitische Gründe (Reutlinger 1999: 8). Nunn und Quian zeigen für die USA, dass sich auch, dass die Verfügbarkeit, also die nationale landwirtschaftliche Produktion stark auf die Menge der

bereitgestellten Nahrungsmittelhilfe auswirkt. Jahren mit landwirtschaftlichen Überschüssen folgten demnach stets zwei Perioden mit höheren Nahrungsmittelhilfeleistungen (Nunn/Quian 2010: 21-24).

Heute spielen diese Überlegungen angesichts der nicht mehr vorhandenen, auf dem herkömmlichen Markt unabsetzbaren Getreideüberschüsse kaum mehr eine Rolle. Direkte Hilfsleistungen müssen heute hingegen auf den offenen Märkten der Geberländer zu Marktpreisen erworben werden und entstammen nicht mehr staatlich gehaltener Getreidereserven (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 88f.; Murphy/ McAfee 2005: 4). Aus diesem Grund haben sich auch die Kosten dieser Art der Hilfe erhöht. Viele Geber wie etwa Kanada ließen angesichts schwerwiegender Budgetbeschränkungen gerne von dieser teuren und ineffizienten Art der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe ab (vgl. Clapp 2012: 59). Zusammengefasst kann also gesagt werden, dass das Volumen der direkten Hilfsleistungen in erster Linie nicht aufgrund einer strategischen Umstellung auch LRP-Leistungen zurückgehen, sondern weil die wirtschaftliche Strategie des Überschussabbaus nicht mehr vorhanden ist, und sich die Kosten dieser Form der Hilfe dadurch stark erhöht haben.

4.1.5. Reformprozess in Kanada und den USA

Im Weiteren wird der Fokus auf die Reformprozesse in den beiden Auswahlländern gelegt. Die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe nach den verschiedenen Beschaffungskanälen für Kanada und die USA über den Zeitraum 2000 bis 2010 werden in den Abbildungen 2 und 3 dargestellt.

Es zeigt sich, dass beide Länder dem allgemeinen Trend rückläufiger Niveaus von direkten Lieferungen folgen. Im Fall Kanadas gingen die direkten Hilfsleistungen über die letzte Dekade hinweg quantitativ stark zurück und machen heute nur noch einen marginalen Anteil am Gesamtbudget aus. Die Entscheidungen der Regierung 2005, das Nahrungsmittelhilfeprogramm zur Hälfte und 2008 schließlich zur Gänze loszubinden (vgl. CIDA 2005a; CIDA 2008) werden durch einen starken Rückgang der Menge direkter Hilfsleistungen in den Folgejahren begleitet. Mittlerweile wird kaum noch direkte Hilfe geleistet und die Programme sind offiziell vollständig losgebunden. Seit 2002 kam es zudem zu einem starken Anstieg der LRP-Leistungen, ab 2006 stiegen vor allem die Dreiecksgeschäfte rasant an und wurden 2008 zum vorherrschenden Beschaffungskanal.

Dieser Reformprozess entwickelte sich rasch, innerhalb weniger Jahre. Im Jahr 2005 hatten die direkten Hilfsleistungen noch 83 Prozent der Gesamtleistungen ausgemacht und gerade

einmal 11 Prozent wurden lokal und sechs Prozent in Drittstaaten beschafft (Interfais 2012). Bis zu diesem Jahr war auch noch der Großteil der Hilfsleistungen noch gebunden und der LRP-Anteil gesetzlich auf einen maximalen Anteil von zehn Prozent festgesetzt (CIDA 2005a). Diese Zusammensetzung änderte sich nach der gesetzlichen Reform innerhalb weniger Jahre dramatisch. Der Anteil direkter Lieferungen fiel nach der Entscheidung, das Programm gänzlich loszubinden im Folgejahr 2009 stark ab. Für 2010 ergab sich folgendes Bild: Nur noch ein Prozent der Hilfsleistungen wurde direkt geliefert, 31 Prozent lokal gekauft und der überwiegende Anteil von 68 Prozent in einem Drittstaat beschafft (Interfais 2012).

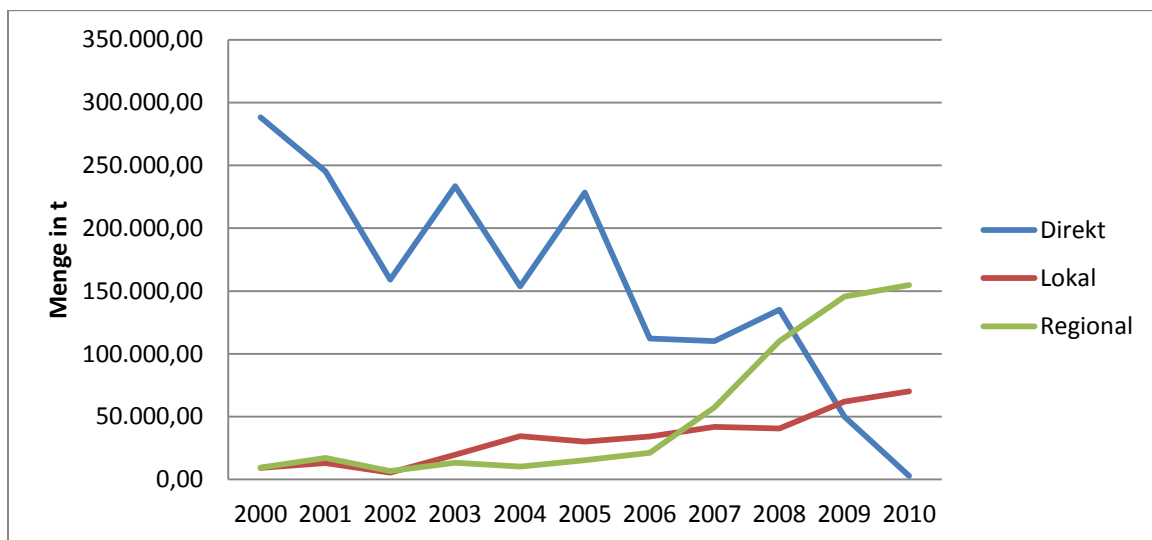


Abbildung 2: Zusammensetzung der kanadischen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010, Leistungen in t, (Interfais 2012)

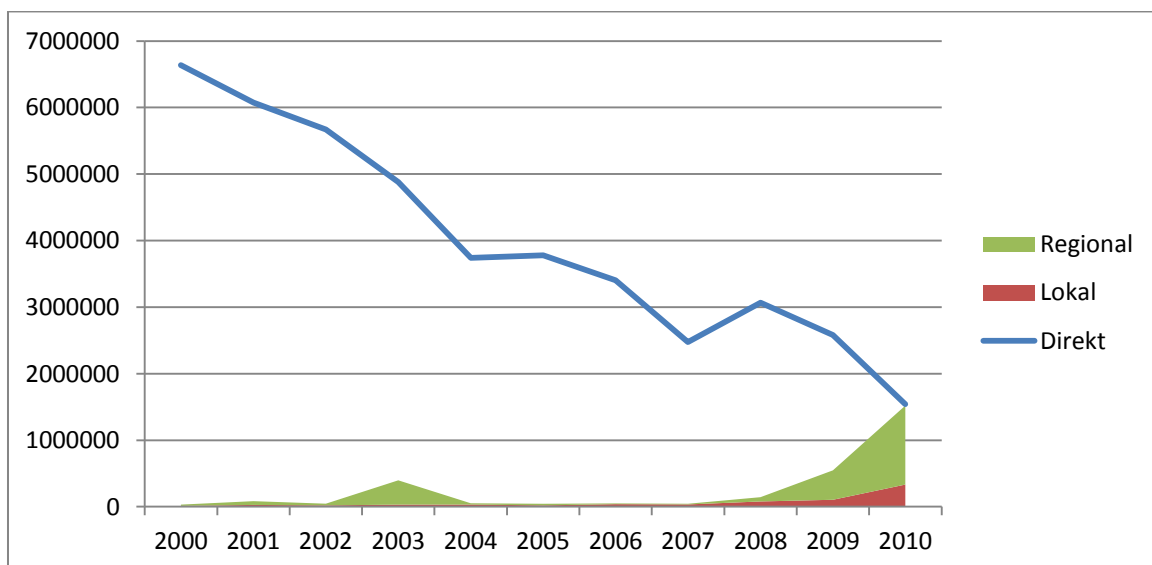


Abbildung 3: Zusammensetzung der US-amerikanischen NH nach Beschaffungskanälen, 2000 bis 2010, Leistungen in t,(Interfais 2012)

In den USA hatte der Anteil lokal und regional beschaffter Nahrungsmittelhilfe traditionell eine vernachlässigbare Bedeutung. Daran änderte sich auch bis zum Jahr 2008 wenig. Über verschiedene Kanäle konnten bis dahin in einem kleinen Umfang Budgetmittel für einen lokalen und regionalen Ankauf verwendet werden (Mercier 2011). Der Großteil der Leistungen unterlag allerdings den gesetzlichen Restriktionen und musste daher in den USA angekauft werden. Seit 2008 ist allerdings ein verstärkter Rückgriff auf die ungebundenen Beschaffungskanäle offensichtlich. Innerhalb kurzer Zeit stieg deren Anteil dramatisch an. Zwischen 2007 und 2010 erhöhte sich der Anteil der lokal beschafften Hilfsleistungen um mehr als das Neunfache, jener der in einem Drittstaat angekauft wurde sogar um das Hundertsiebzehnfache. Insgesamt stieg der Anteil der LRP-Leistungen von zwei Prozent im Jahr 2007 auf knapp 50 Prozent drei Jahre später (Interfais 2012). Gleichzeitig setzte sich auch der langfristige Trend fallender direkter Hilfsleistungen weiter fort und so erreichten diese 2010 ein Rekordtief. Die Gewichtsverschiebung hin zu LRP-Leistungen wird im Fall der USA zwar wie auch in Kanada durch einen starken Rückgang der direkten Hilfe begünstigt, gleichzeitig darf der absolute Anstieg seit 2008 nicht vernachlässigt werden. Dieser Anstieg vermag es allerdings nicht, den Rückgang des gesamten Nahrungsmittelhilfevolumens aufzuhalten (Interfais 2012).

Die USA katapultierten sich innerhalb von nur drei Jahren von dem restriktivsten aller Geberländer zum quantitativ größten Geber von LRP-Nahrungsmittelhilfe (Barrett/ Lentz/ Passarelli 2012: 12). Im Jahr 2010 wurde mehr als die Hälfte (55 Prozent) aller globalen LRP-Leistungen von den USA bereitgestellt (Interfais 2012).

Damit zeigt sich, dass beide Länder, wenn auch mit einigen Jahren Verspätung dem allgemeinen Reformweg gefolgt sind. In Kanada konnte dieser Prozess innerhalb weniger Jahre erfolgreich mit der vollständigen Losbindung der Nahrungsmittelhilfeprogramme abgeschlossen werden. Die USA befinden sich derzeit einer Aufbruchphase dieses Losbindungsprozess. Dieser ist aber bedeutend größerem Widerstand ausgesetzt als in Kanada (siehe Kapitel 5).

4.2. Von Programmhilfe hin zu humanitärer Lebensmittelhilfe

Der zweite Reformprozess, der hier ausführlicher dargestellt wird, ist der absolute wie relative Bedeutungsverlust der Programmhilfe, sowie ein zeitgleicher verstärkter Fokus auf den humanitären Bereich der Nahrungsmittelhilfe.

Obwohl die Nahrungsmittelhilfe als Anteil der Gesamt-ODA mit rund fünf Prozent (Barrett/Maxwell 2006: 106) nur eine sehr bescheidene Rolle spielt, so kommt ihr im Fall humanitärer Katastrophen eine große Bedeutung zu (Clay et al 2010: 10). Die Unterstützung und Akzeptanz für diesen Bereich der Nahrungsmittelhilfe ist in der Gebergemeinschaft heute am stärksten vorhanden. Im Gegensatz zur Programmhilfe, die vielfach nur ein wirtschaftliches und politisches Instrument darstellte, genießt sie den Ruf bedarfsorientierter und weniger von Geberinteressen geprägt zu sein.

4.2.1. Relevanz für Losbindung

Während sich die Programmhilfe ausschließlich aus gebundenen direkten Hilfsleistungen zusammensetzt, ist die Krisenhilfe, wie bereits in einem früheren Kapitel gezeigt, jener Bereich der Nahrungsmittelhilfe, der zum größten Ausmaß ungebunden ist. Sowohl der Anteil lokal, wie auch jener der in einem Drittstaat angekauften Leistungen ist innerhalb des humanitären Bereichs der Nahrungsmittelhilfe am größten. Die Leistungen der Programmhilfe hingegen bestehen ausschließlich aus direkten Lieferungen, wodurch es sich um die Reinform gebundener Nahrungsmittelhilfe handelt (vgl. WFP 2011a: 25).

Eine Umschichtung der budgetären Mittel von Programm- hin zu Krisenhilfe lässt daher folglich auch auf eine Reduzierung des gebundenen Charakters der Nahrungsmittelhilfe schließen. Dieser Reformprozess geht Hand in Hand mit jenem des Rückgangs der direkten Hilfsleistungen, der bereits dargestellt wurde.

Die relative Gewichtsveränderung der Nahrungsmittelhilfekanäle selbst sagt allerdings nichts darüber aus, ob der Anteil der ungebundenen Hilfsleistungen auch absolut gestiegen ist, da sich die Gewichtsverschiebung hauptsächlich durch einen starken quantitativen Rückgang der Programmhilfe ergibt. Tatsächlich blieb das Niveau der Krisenhilfe in den letzten Jahren weitgehend konstant (Interfais 2012).

4.2.2. Analyse des Reformprozesses

Vor allem seit den 1990er Jahren ist eine eindeutige relative Gewichtsverschiebung innerhalb der globalen Nahrungsmittelhilfe von Programmhilfe hin zur Krisenhilfe ersichtlich. Heute

handelt es sich bei der Krisenhilfe bereits um die dominierende Form innerhalb der Nahrungsmittelhilfe. Im Jahr 2010 wurden 73 Prozent der globalen Leistungen über diese Kategorie abgewickelt, während der Anteil der Programmhilfe gerade einmal fünf Prozent erreichte. Die Projekthilfe zeichnete sich für die restlichen 22 Prozent verantwortlich (WFP 2011a: 24). In den Anfangsjahren und der Zeit der quantitativen Hochblüte in den 1960er Jahren wurde der Großteil der Nahrungsmittelhilfe in Form von bilateraler Programmhilfe bereitgestellt. 1990 hatte die Programmhilfe mit rund 60 Prozent der Gesamtleistungen noch eine Vormachtstellung inne, während sich der Anteil der Krisenhilfe auf bescheidene 18 Prozent belief (Interfais 2012).

Mit dem Bedeutungsgewinn der Krisenhilfe geht auch ein Wandel von bilateraler hin zu multilateraler Nahrungsmittelhilfe einher. Vor allem seit der Welternährungskrise 1973/74 ist dieser erkennbar (Barrett/ Maxwell 2005: 14).

Abbildung 4 bietet einen Überblick über die Verteilung der globalen Nahrungsmittelhilfeleistungen auf die verschiedenen Bereiche über den Zeitraum von 1990 bis 2010. Die bereits angesprochene relative Bedeutungsverschiebung hin zum verstärkten Fokus auf den humanitären Bereich lässt sich quantitativ auf den ersten Blick durch einen starken Rückgang der Programmhilfe ausmachen. Mit Ausnahme zweier Höhepunkte um 1993 und 1999 ist die Programmhilfe über die letzten 20 Jahre durchwegs rückläufig.

In den 1990er Jahren hatten die Entscheidungen vieler Geber, allem voran der EU und ihrer Mitgliedstaaten, aber auch von Kanada, einen kleineren Teil ihres Budgets für Programmhilfe aufzuwenden bzw. in manchen Fällen die Programmhilfe gänzlich einzustellen zu einem reduzierten Niveau geführt. 1998 waren schließlich nur noch die USA und Japan bedeutende Vertreter der Programmhilfe (Clay/ Stokke 2000: 31).

In den Jahren 2009 und 2010 erreichte die Programmhilfe mit rund 230 bzw. 240 tausend gelieferten Tonnen schließlich ihr Allzeittief (vgl. Interfais 2012). Die Krisenhilfe wurde erstmals zwischen 1996 und 1998 zum ersten Mal seit den 1970er Jahren zur quantitativ stärksten Form der Nahrungsmittelhilfe (Webb 2003: 6). Nur im Jahr 1999 als es zu massiven Programmhilfeliieferungen nach Russland kam, wurde die Programmhilfe neuerlich zur stärksten Kategorie (Barrett/ Maxwell 2005: 14).

Abbildung 4 zeigt, dass seit Beginn des neuen Jahrtausends ein eindeutiger Geberfokus auf die Krisenhilfe erkennbar ist. Dieser Bereich nimmt seit 2000 eine klare Vormachtstellung ein. Die relative Gewichtsverschiebung wird allerdings vordergründig durch den starken Rückgang der Programmhilfe begründet, auch wenn das Volumen der humanitären Hilfsleistungen im Vergleich zur Vordekade gestiegen war.

Der relative Anteil der Projekthilfe blieb über den beobachteten Zeitraum einigermaßen stabil. In den letzten 10 Jahren ist aber auch er rückläufig.

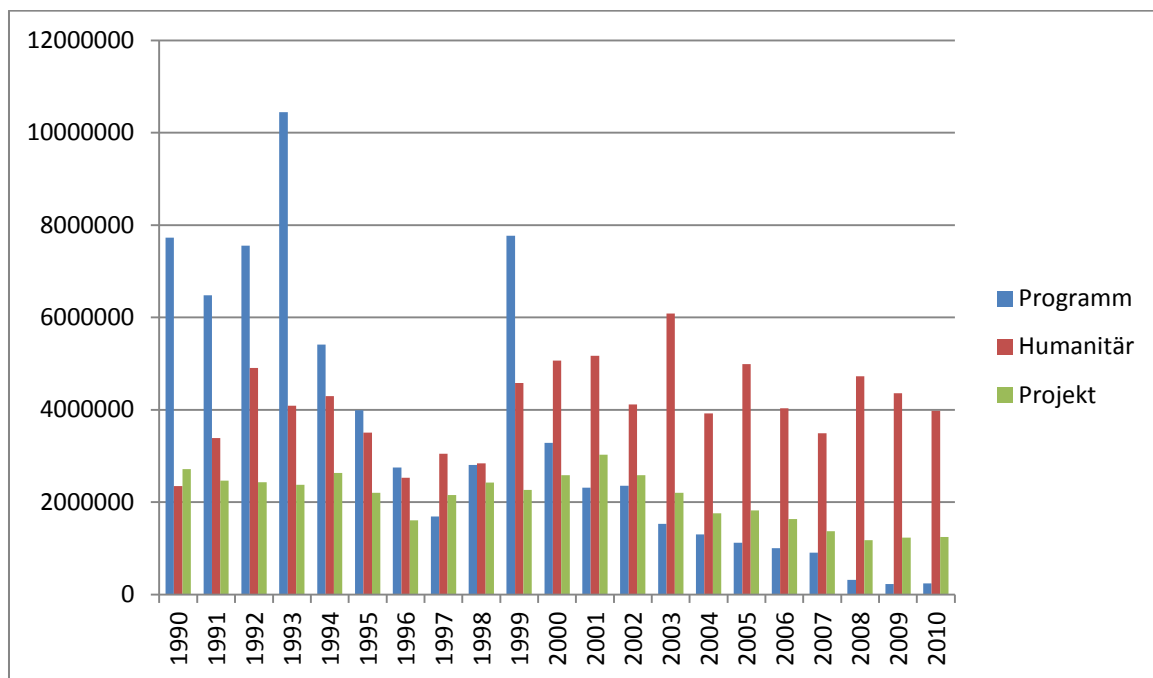


Abbildung 4: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, global, 1990-2010 (Angabe in t, Quelle: Interfais 2012)

4.2.3. Rückgang der Programmhilfe

Der Bedeutungsverlust der Programmhilfe hat automatisch auch einen Rückgang der direkt geleisteten Mittel zur Folge gehabt. Mousseau erklärt diese Entwicklung vor allem durch den Rückgang der landwirtschaftlichen Überschüsse in den Geberländern, vor allem in Europa, einen Bedeutungsverlust der Nahrungsmittelhilfe als außenpolitisches Instrument und einen politischen Kurswechsel innerhalb Europa hin zu einer stärker bedarfsorientierten Nahrungsmittelhilfe (Mousseau 2005:13).

Wie in einem einleitenden Kapitel bereits diskutiert wurde, diente die Programmhilfe den Geberländern hauptsächlich dazu, die andernfalls nicht absetzbaren Nahrungsüberschüsse auf den Markt zu bringen, bzw. den landwirtschaftlichen Produzenten durch die Stützungskäufe einen bestimmten Preis zu garantieren (vgl. McAfee/ Murphy 2005: 9). In den letzten 20 Jahren hat sich die Agrarpolitik der Geberländer verändert und dies führte zur Reduzierung oder gänzlichen Auflösung der sich türmenden Getreidereserven (Barrett/ Maxwell 2006: 107). Damit wurde diese Funktion obsolet.

Programmhilfe, die bekanntlich nicht auf die Ernährungssicherheit betroffener Zielbevölkerung abzielt, sondern die Hilfsleistungen im Empfängerland verkauft und somit eine reine Form von Budgethilfe ist (Lowder/ Raney 2005: 8), bei der die Verwendung der Mittel mehr oder weniger schwer nachvollzogen werden kann (Jennings et al. 1985: 42), wurde in den letzten zwanzig Jahren zunehmend von der Gebergemeinschaft abgelehnt. Viele Geberstaaten haben sich bewusst dafür entschieden, auf Programmhilfe zu verzichten und andere Staaten angehalten, selbiges zu tun. Die Praxis der Programmhilfe, vor allem die Leistung von Nahrungsmittelhilfe in nicht-Grant-Form wird vielfach abgelehnt und ist in den Geberkreisen verpönt. Die USA und Kanada zählten zudem zu den wenigen Gebern, die Programmhilfe bis vor wenige Jahre noch in einem größeren Umfang angewendet haben (Interfais 2012).

Für Russo et al. spielte auch die Erkenntnis über die mangelnden positiven Effekte der Programmhilfe eine bedeutende Rolle für diesen Reformprozess:

„The decline of programme food aid can be mainly attributed to disillusionment on the part of most donors, linked to a widely-perceived lack of positive impact of such kinds of transfer on the final beneficiaries. This has been translated into policy changes [...] which accorded low priority to this form of aid.“ (Russo et al. 2005: 6)

4.2.4. Gebervergleich USA und Kanada

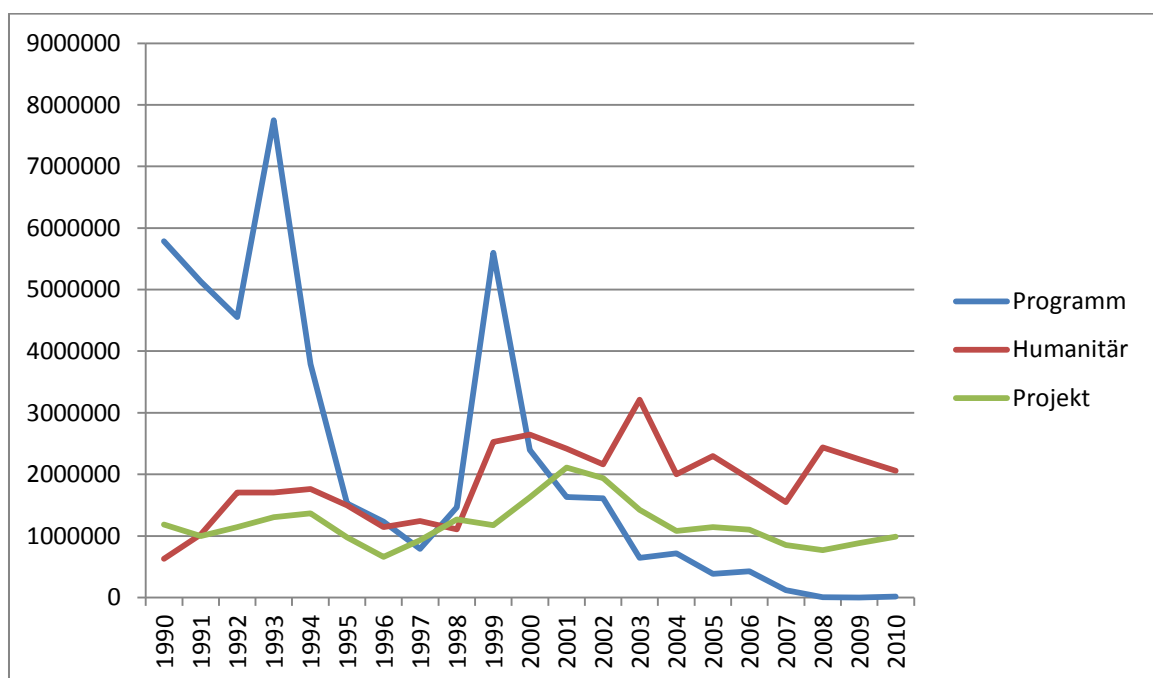


Abbildung 5: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, USA, 1990-2010, Leistungen in t, (Interfais 2012)

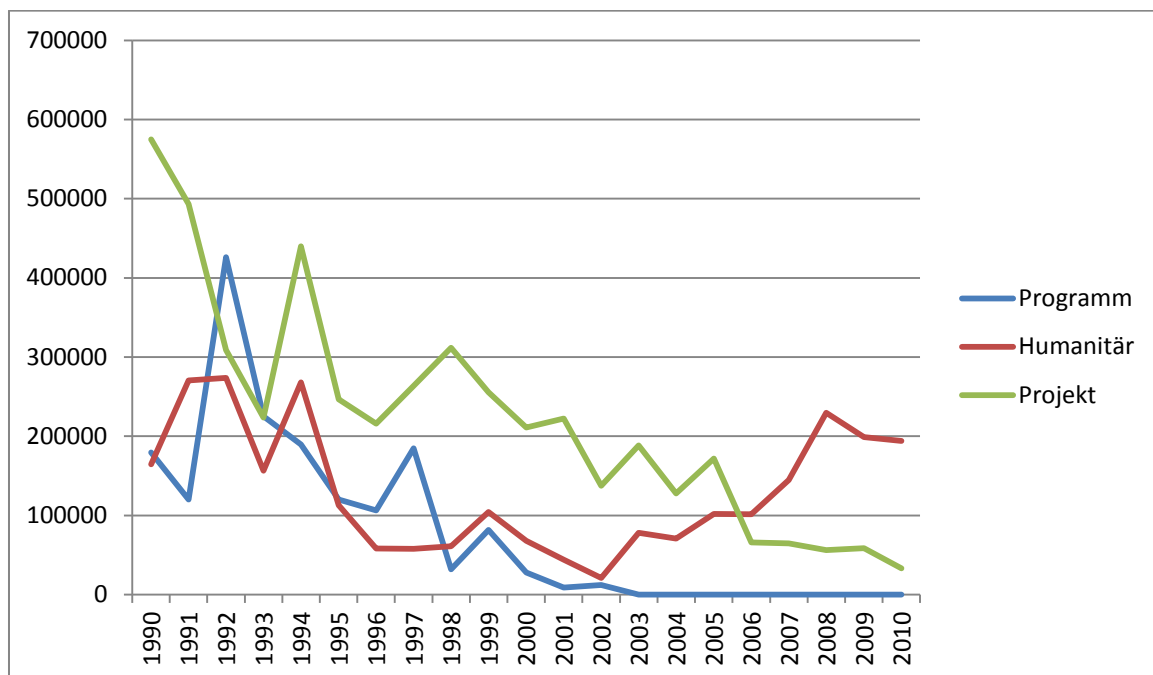


Abbildung 6: Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe, Kanada, 1990-2010, Leistungen in t, (Interfais 2012)

Die Abbildungen 5 und 6 dienen dem Vergleich der Zusammensetzung nach den verschiedenen Nahrungsmittelhilfebereichen in den USA und Kanada über die letzten 20 Jahre hinweg. In beiden Ländern kristallisiert sich der allgemein beschriebene Trend fallender Programmhilfe und einem Bedeutungsgewinn der Krisenhilfe. Für Kanada ist zusätzlich auch ein stark fallendes Niveau der Projekthilfe, die traditionell eine sehr bedeutende Rolle spielte, erkennbar. Bei beiden Gebern endet der Rückgang der Programmhilfe in der vollständigen Bedeutungslosigkeit dieses Bereiches. Über den gesamten Zeitraum hinweg ist ein Rückgang der Leistungen der Programmhilfe zu erkennen, einzige Ausnahme davon waren die massiven Hilfsleistungen die 1999 nach Russland verschifft wurden (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 14; GAO 2000: 7).

In Kanada wird seit 2002 keine Programmhilfe mehr geleistet. In den USA wurde die Programmhilfe traditionell über das Title I Programm abgewickelt, welches sich seit 1980 allerdings um über 90 Prozent verkleinerte. Seit 2006 wurden von USDA auch keine finanziellen Mittel mehr dafür beantragt (Hanrahan/ Ho 2010: 3). Die restlichen jährlichen Leistungen sind durch auslaufende Programme zu erklären.

In den USA ist mit der Reduktion der Programmhilfe auch ein deutlicher langfristiger Rückgang der Gesamtleistungen verbunden. Während dem Zeitraum zwischen 1990 und 2000 wurden durchschnittlich 6,3 Milliarden Tonnen jährlich geleistet wurden, waren es zwischen 2001 und 2010 nur noch rund 4 Milliarden Tonnen. Für Kanada ist ebenfalls ein Rückgang deutlich erkennbar. Zwischen 1990 und 2000 wurden durchschnittlich 621 Millionen Tonnen bereitgestellt, zwischen 2001 und 2010 gerade einmal mehr 233 Millionen²⁵ (Interfais 2012). Nachdem die Krisenhilfe in Kanada im Jahr 2002 auf ein Rekordtief abgesunken war, kam es schließlich zur Intensivierung des humanitären Bereichs. Die humanitären Hilfsleistungen stiegen ab diesem Jahr stark an. Seit 2006 ist die Krisenhilfe der bedeutendste Bereich der kanadischen Nahrungsmittelhilfe.

Tabelle 5: Prozentuelle Zusammensetzung der NH, 2010, internationaler Vergleich

Geber / LH-Kanal	Programm	Humanitär	Projekt
USA	0	68	32
Kanada	-	86	14
Japan	55	32	13
EK	-	95	5
Großbritannien	0	100	0
Gesamt-Durchschnitt	5	73	22

(WFP 2011a: 8, 13)

Tabelle 5 stellt die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfe der fünf größten Geber die zusammen 74 Prozent der globalen Leistungen bereitstellen (WFP 2011a: 11) nach den verschiedenen Nahrungsmittelhilfeformen dar. Bei diesem internationalen Vergleich zeigt sich, dass Programmhilfe für die meisten Geber heute keine wesentliche Rolle mehr spielt. Lediglich fünf Prozent der 2010 global geleisteten Nahrungsmittelhilfe sind dieser Kategorie zuzuordnen. Nur Japan nimmt eine Sonderstellung ein und widerspricht dieser allgemeinen Geberpräferenz. Japan leistete im Jahr 2010 mehr als die Hälfte seiner Nahrungsmittelhilfe in Form von Programmhilfe und war somit auch für 89 Prozent aller globalen Programmhilfeleistungen im selben Jahr verantwortlich. Der Rest verteilt sich auf die USA (sieben Prozent) und Luxemburg (vier Prozent) (WFP 2011a: 30). Für alle anderen hier

²⁵ eigene Berechnung mit Hilfe Daten des Interfais (2012)

dargestellten Geber verteilen sich zumindest zwei Drittel auf den Bereich der Krisenhilfe. Auch der Anteil der Projekthilfe an den Nahrungsmittelhilfeprogrammen der meisten Geber ist heute relativ gering, die USA stellen hier mit 32 Prozent eine Ausnahme dar. Diese Gegenüberstellung zeigt aber eine klare Präferenz der Gebergemeinschaft, den Großteil der Nahrungsmittelhilfe im humanitären Bereich zu leisten.

Auch das WFP, das den Großteil der multilateralen Leistungen abwickelt, hat in den letzten Jahren einen starken Krisenfokus entwickelt und hat den Anteil der Krisenhilfe seit den 1990er Jahren von 25 auf 75 Prozent erhöht (Hopkins 2009: 86f.).

5. Der politische Reformprozesse in den USA und Kanada

Die quantitative Analyse der Interfais-Datenbank zeigt, dass es sowohl in Kanada, als auch in den USA zu einem Reformprozess zur Losbindung ihrer Nahrungsmittelhilfe in der letzten Dekade gekommen ist. In diesem Kapitel soll nun ein stärkerer Fokus auf die Reformprozesse in den beiden Länder gelegt werden und dargestellt werden, welche politischen Faktoren auf diesen eingewirkt haben.

5.1. Die Losbindung der kanadischen Nahrungsmittelhilfe

Die Bestrebungen, die kanadische Nahrungsmittelhilfe zu reformieren, gehen bis in die 1970er Jahre zurück. Zwischen 1975 und 1997 wurden immer wieder Evaluierungen der kanadischen Nahrungsmittelhilfe durchgeführt. Bei den daran geknüpften Reformbemühungen wurde die Losbindung der Hilfsleistungen allerdings noch nicht thematisiert (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 53). Bis 1990 war das kanadische Nahrungsmittelhilfeprogramm vollständig an nationale Produkte gebunden. Seit diesem Jahr war es CIDA erlaubt, zumindest einen Teil des Budgets für einen lokalen Ankauf der Nahrungsmittel zu verwenden. Dieser durfte allerdings in keinem Jahr zehn Prozent des jährlichen Budgets übersteigen (Carty 2006: 49). Damit blieben 90 Prozent des kanadischen Nahrungsmittelhilfebudgets weiter gebunden. CIDA war demnach berechtigt, in Krisensituationen Nahrungsmittel außerhalb des nationalen Marktes zu erwerben, allerdings war stets die zehn Prozent Grenze zu beachten. Rund 40 bis 60 Prozent des restlichen Budgets wurden für den Ankauf kanadischer Produkte und der Rest für deren Transport aufgewendet (CIDA 2002: 20). Für andere Bereiche der EZA galten höhere Obergrenzen für den Umfang

ungebundener Leistungen. Nach einer alten Regelung aus dem Jahr 1987 durften 33,3 Prozent der ODA-Mittel zum Ankauf außerhalb Kanadas verwendet werden, für LDCs und Staaten im sub-saharischen Afrika galt eine Grenze von 50 Prozent (CIDA 2002: 20).

In den späten 1990er Jahren kam es schließlich zu einem Überdenken der Rolle der Nahrungsmittelhilfe in den ODA-Leistungen (Barrett/ Maxwell 2005: 52). 1998 berichtete ein Performance Report über die vorherrschenden Effizienzdefizite der kanadischen Programmhilfe. Zu diesem Zeitpunkt wurde eine Losbindung der Leistungen allerdings noch nicht als praktische Alternative erkannt und der Fokus auf andere Bereiche gelegt, um die Programme effizienter gestalten zu können (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 22).

Auch innerhalb der lautstarken Forderungen zur Losbindung der kanadischen EZA, wurde der Bereich der Nahrungsmittelhilfe lange außen vor gelassen. Das Canadian Council for International Cooperation (CCIC), die übergeordnete Institution von CIDA, forderte 1999 in einem Policy Paper, die Losbindung von mindestens 80 Prozent der gesamten ODA-Leistungen, allerdings blieb der Bereich der Nahrungsmittelhilfe explizit hiervon ausgenommen (CCIC 1999).

Der Reformprozess beinhaltete intensive Verhandlungen mit Vertretern der kanadischen Industrie. Bereits im Sommer 2001 gab es Gespräche der Ministerin für Internationale Zusammenarbeit mit verschiedenen Interessengruppen, bei denen man sich allerdings vorerst nicht auf einen Prozess zur Losbindung der ODA-Leistungen einigen konnte (CIDA 2005b: 5). Als Ergebnis dieser Gespräche einigte man sich auf eine neue Politikausrichtung in Bezug auf die Bindung der ODA-Leistungen, die 2002 von CIDA bei der kanadischen Regierung beantragt und schließlich genehmigt wurde.²⁶ Davon ausgeschlossen blieb allerdings die Nahrungsmittelhilfe, für die keine Neuerungen vorgesehen waren (CIDA 2002: 23). Dieser Umstand spiegelte auch die internationale Stimmung zu diesem Zeitpunkt wider, da auch im Rahmen der von der OECD getragenen Kampagne eine Losbindung der Nahrungsmittelhilfe kein Thema war. Nach der neuen Politik verpflichtete sich CIDA die alte Regelung in Bezug auf die Gebundenheit der ODA-Leistungen aufzuheben, die DAC-Richtlinien (DAC 2001) zu implementieren, sowie die DAC-Definitionen von gebundener und ungebundener ODA zu übernehmen und dem Parlament über den Grad der Gebundenheit regelmäßig Bericht zu erstatten (CIDA 2002: 22f.). Bis dahin umfasste die kanadische Definition gebundener ODA lediglich eine Einteilung der Hilfsleistungen in jene, die entweder aus Kanada selbst oder aus dem Ausland stammten (CIDA 2002: 21).

²⁶ [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/\\$file/SAE-ENG.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/$file/SAE-ENG.pdf)

Die breite Effizienzdebatte der kanadischen EZA hatte sehr starken Einfluss auf die Entscheidung der Regierung, die nationalen Hilfsleistungen loszubinden. So wurden auch in der offiziellen Begründung für die Reformen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung in den Fokus gestellt. In einem Statement der CIDA aus dem Jahr 2002 wird die mangelnde Effizienz der gebundenen Hilfsleistungen bemängelt, sowie die verringerten Chancen einer effektiven Geberkoordination kritisiert (CIDA 2002: 19f.).

Im Jahr 2005 erklärte die kanadische Regierung, den erlaubten Anteil der ungebundenen Nahrungsmittelhilfe von ursprünglich zehn Prozent auf 50 Prozent zu erhöhen, demnach also die Hälfte der budgetären Mittel für einen lokalen und regionalen Ankauf freizugeben. Großen Einfluss auf diese Entscheidung hatte ein im selben Jahre erschienener OECD (2005) Bericht, auf den in dieser Arbeit schon vielfach hingewiesen wurde. In der offiziellen Begründung der Regierung wurden explizit auf die Ergebnisse dieser Studie verwiesen, die gebundener Nahrungsmittelhilfe hohe Effizienzverluste attestierte.²⁷ In seiner 2006 Throne Speech ging auch der neue Premierminister Stephen Harper darauf ein und versprach „*a more effective use of aid dollars.*“²⁸

Die Entscheidung der Regierung zur teilweisen Losbindung der Nahrungsmittelhilfe erfolgte erst nach intensiven Gesprächen mit Interessensvertretern der Bauernlobby, die nach anfänglichen Bedenken diesem Reformprogramm schließlich dennoch ihre Unterstützung zusicherten (Carty 2006: 50). Die Regierung rechtfertigte ihr Vorhaben vor allem mit den positiven Effekten, die ein lokaler und regionaler Ankauf auf die Kleinbauern der Dritten Welt haben würde und argumentierte, dass die Folgen für die kanadische Exportwirtschaft aufgrund des geringen Umfangs vernachlässigbar seien (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 22). Es regte sich genau wie in den USA in Kanada ursprünglich Widerstand gegen die Reformbemühungen. Vertreten wurde dieser vor allem durch Marketing Boards, Unternehmen in der Nahrungsverarbeitung und den ländlichen Landwirtschaftsdepartments, die alle stark für den Erhalt des Status quo eintraten. Sie schoben in ihrer Argumentation die Interessen der landwirtschaftlichen Kleinproduzenten medial vor die eigenen. Ihre Skepsis begründeten sie demnach vor allem durch die Befürchtung, dass die kanadischen Farmer unter den Reformen leiden könnten, indem die ausländische Konkurrenz dadurch gestärkt würde. Die Farmer selbst wurden von CIDA allerdings nicht konsultiert (Carty 2006: 50). Die größten landwirtschaftlichen Interessensvertretungen wie die National Farmers' Union und das Canadian Wheat Board hatten anfangs auch ihre Bedenken. In einer Stellungnahme der

²⁷ http://www3.giz.de/E+Z/content/archiv-ger/12-2005/moni_art4.html; siehe dazu auch Ausführungen in Kapitel 3

²⁸ <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1087>

National Farmers Union heißt es in Reaktion auf die Reformentscheidungen: „[T]he Canadian government is once again creating the opportunity for multinational food companies to benefit at the expenses of Canadian farmers.“ (NFU 2008). Schließlich unterstützte die Organisation die Reformen aber aufgrund der Zusicherung der Regierung, dass die Reformen nur die Farmer in der entwickelten und nicht in der industrialisierten Welt, die als direkte Konkurrenz angesehen wurde, begünstigen würden (Clapp 2012: 58). Auch die Canadian Federation of Agriculture, eine Trägerorganisation verschiedener Farmgruppen, die nach eigenen Angaben die Interessen von 200.000 Familien vertritt, erklärte ihre Unterstützung für die geplanten Reformen in einer Presseaussendung.²⁹ Darin werden vordergründig Effizienzvorteile, sowie humanitäre Gründe angeführt. Zugleich wird aber auch die Sorge bekundet, dass die Agrarindustrien anderer westlicher Staaten, deren Programme weiterhin gebunden waren, also vor allem die USA, davon profitieren könnten (CFA 2005).

Entscheidend ist die Frage, warum diese zentralen Interessensvertreter dem Losbindungsprozess ihre Unterstützung zusagten, wobei diese doch klar konträr zu den Interessen ihrer Klientel verliefen?

Um die Unterstützung der Interessengruppen zu gewinnen wurde im kanadischen Fall durch den Umstand erleichtert, dass das Nahrungsmittelhilfeprogramm bereits in den 1990er Jahren große Kürzungen erfahren hatte. Aufgrund des ohnehin geringen Niveaus geleisteter gebundener Nahrungsmittelhilfe stand für die Unternehmen schlussendlich weniger auf dem Spiel (Barrett/ Maxwell 2005: 54; vgl. Chapnik 2008: 8), als in den USA, wo es um Gewinne ganz anderer Größenordnungen für die Unternehmen auch heute noch geht. In einer CIDA Presseaussendung aus dem Jahr 2005 heißt es, die Folgen für die kanadischen landwirtschaftlichen Produzenten seien minimal, da die nationalen Nahrungsmittelhilfeeinkäufe gerade einmal 0,3 Prozent der gesamten Produktion ausmachen würden (CIDA 2006).³⁰ Im Gegensatz zur USA, die stets einen großen Fokus auf Exportförderung legten, erreichten die kanadischen Nahrungsmittelhilfeleistungen historisch auch nie einen bedeutenden Anteil an den gesamten landwirtschaftlichen Exporten (Barrett/ Maxwell 2005: 52).

Laut Carty waren die Farmer selbst dem Reformprozess nicht strickt abgeneigt, da sie die Vorteile der ungebundenen Hilfsleistungen erkannten und sicherstellen wollten, dass ihre Beiträge zu einer effizienten Bekämpfung von Hunger beitragen würden (Carty 2006: 50).

²⁹ <http://www.cfa-fca.ca/media-centre/news-releases/2005/cfa-supports-change-food-aid-rules>

³⁰ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JER-32714474-R82>

Starkes Lobbying für einen Reformprozess wurde über viele Jahre durch eine Gruppe von kanadischen NGOs betrieben. In den späten 1990er Jahren wurde von diesen, an ihrer Spitze die Canadian Foodgrains Bank, eine breite Kampagne gestartet, die die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe forderte und zu diesem Zweck auch umfangreiche Gespräche mit kanadischen Farmern führte (Carty 2006: 49f.). Diese mündeten unter anderem in der Gründung der Canadian Food Security Policy Group (CFCPG), die zu der führenden Pressure Group wurde (Clapp 2012: 57).

Die Entscheidung der kanadischen Regierung zur Forcierung des Losbindungsprozesses fiel schließlich in den Kontext zunehmender Budgetbeschränkungen und steigender Nahrungsmittelpreise. In den 1990er Jahren waren finanzielle Herausforderungen des Landes Grund dafür, dass die ODA-Mittel unverhältnismäßig stark reduziert wurden (Morrison 1998: 412ff.). Auch das Niveau der Nahrungsmittelhilfe war von den Kürzungen betroffen und sank über die 1990er Jahre hinweg (siehe Kapitel 4). Außerdem war Kanada zwischen 2001 und 2005 hinter die im Rahmen der FAC eingegangenen Verpflichtungen zurückgefallen und hatte angesichts der Budgetbeschränkungen und steigenden Getreidepreisen große Mühen, diese zu erfüllen (Clark 2002 zit. nach Clapp 2012: 58f.). Obwohl das Land bereits 1995 die eigenen Verpflichtungen unilateral bereits stark reduziert hatte (Clay 2006: 5) fielen die kanadischen Leistungen allein im Jahr 2000 um 30 Prozent hinter die FAC-Verpflichtung zurück (Oxfam 2005: 14). Von diesem Hintergrund aus betrachtet war es für die kanadische Regierung außer Frage äußerst attraktiv, die teuren und ineffizienten Nahrungsmittelhilfeprogramme von ihren Restriktionen loszubinden, um bei gleichen Ausgaben mehr Hilfsleistungen bereitstellen zu können (Clapp 2012: 59).

Neben den rein budgetären Überlegungen spielte wohl auch ein anderer Faktor eine bedeutende Rolle. Auch wenn die FAC keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen vorsieht, kratzte dieses Säumnis doch stark an dem internationalen Prestige des Landes, das stets die eigene Hilfsbereitschaft und Großzügigkeit hervorhebt und sich dabei gerne mit seinem südlichen Nachbar misst. Es ist demnach sicherlich kein Zufall, dass die Entscheidungen zur weiteren und schließlich vollständigen Losbindung der Nahrungsmittelhilfe im Kontext sehr stark ansteigender Nahrungsmittelpreise und der daran geknüpften Krise um das Jahr 2008 getroffen wurden. Schließlich erschwerte dieser rasante Anstieg der internationalen Nahrungsmittelpreise um das Jahr 2008 zusätzlich die Erfüllung der FAC-Verpflichtungen. In einer CIDA-Stellungnahme heißt es 2008 in Bezug auf die

Preisentwicklung: „*It is expected that it will cost Canada at least 20 per cent more to meet its Food Aid Convention commitment in the coming year.*“³¹

Als direkte Folge der Nahrungskrise erklärte die kanadische Regierung im April 2008 neben der Erhöhung der Hilfsmittel um 50 Million K-Dollar die vollständige Losbindung der kanadischen Nahrungsmittelhilfe (FSPG 2009). Wenige Monate später folgte eine Erklärung von Ministerin Oda, bis 2012/13 auch die gesamten ODA-Leistungen loszubinden.³² Während die Nahrungsmittelhilfe in den Reformen der 1980er und 1990er weitgehend ausgeschlossen blieb, entwickelte sie schließlich eine Vorreiterrolle innerhalb des Losbindungsprozesses der kanadischen ODA.

Weiters sollte diese Entscheidung sicherlich auch im Kontext der WTO-Verhandlungen gesehen werden (Clay/ Geddes/ Natali 2009: 22). Kanada erhoffte sich durch diesen Reformprozess eine bessere Position innerhalb der WTO-Verhandlungen.

Laut Clapp waren für den Losbindungsprozess der kanadischen Nahrungsmittelhilfe zusammenfassend vor allem zwei Faktoren entscheidend: ein gestiegenes staatliches Interesse nach Effizienz und Einsparungsmöglichkeiten, sowie ein verringertes Engagement und damit kleineres Risiko der kanadischen Agrarindustrie, und die Möglichkeit den Losbindungsprozess innerhalb der landwirtschaftlichen Verhandlungen zur Einflusssteigerung zu nutzen (Clapp 2012: 60). Für Stuart Clark war dieser Schritt der kanadischen Regierung zu 90 Prozent pragmatisch und zu zehn Prozent idealistisch (Interview Clark 2008 zit. nach Clapp 2012: 60).

Der Entscheidungsträger im kanadischen Reformprozess war die Regierungsspitze. Es handelte es sich um eine Übereinkunft des Kabinetts, die an CIDA dirigiert wurde (Clapp 2012: 58). Es steht somit im Gegensatz zu dem Entscheidungsprozess in dem US-amerikanischen Kongress, in dem langwierige, oft langjährige, medien- und publikumswirksame Verhandlungen stattfinden.

5.2. Der Losbindungsprozess in den USA

Aufgrund der herausragenden Stellung der USA im internationalen Nahrungsmittelhilfesystem haben die Aktivitäten um den Reformprozess in den USA eine

³¹ http://www.canada.com/reginaleaderpost/news/business_agriculture/story.html?id=cdad819e-63c1-4767-b912-f5db4f92cc3e (6.5.2012)

³² <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NAT-9583229-GQC>

herausragende Bedeutung nicht nur für die nationalen Programme, sondern auch für das gesamte internationale System der Nahrungsmittelhilfe (vgl. Rosen/ Shapouri 2004b: 10).

Wie bereits bei der quantitativen Analyse gezeigt, wurde bis vor wenigen Jahren nahezu die gesamte US-amerikanische Nahrungsmittelhilfe in gebundener Form bereitgestellt. Im Jahr 2008 kam schließlich Bewegung in den Losbindungsprozess. Die Frage, die hier im Weiteren geklärt werden soll, ist wie sich dieser Reformprozess auf politischer und gesetzgebender Ebene entwickelt hat.

Innerhalb der USA wurde von vielen Seiten Druck ausgeübt, die nationalen Nahrungsmittelhilfeprogramme loszubinden. Zu den prominentesten Befürwortern zählte Andrew Natsios, der administrative Leiter von USAID zwischen 2001 und 2005. 2003 schlug er Präsident Bush vor, ein Viertel des Titel II Nahrungsmittelhilfebudgets für einen lokalen und regionalen Ankauf zur Verfügung zu stellen. Dieser Vorschlag wurde schließlich von der Administration Bush in die jährlichen Budgetentwürfe übernommen, sowie auch in die Vorlage für das Agrargesetz eingearbeitet (Clapp 2012: 78f.). Laut Argumentation der US-amerikanischen Regierung könnten durch die Losbindung der Hilfsleistungen bei gleichbleibendem Niveau allein durch Kostenersparnis bis zu 50.000 Menschenleben zusätzlich gerettet werden (Kilman/ Thurow 2005: 1). In monetären Zahlen würden sich durch eine vollständige Losbindung laut Clay allein durch Effizienzgewinne jährliche Einsparungen von bis zu 750 Millionen US Dollar ergeben (Clay 2006: 7).

Auch in den Diskussionen in den USA spielt die Frage der Effizienz die zentrale Rolle. Die Debatte wurde von einflussreichen Arbeiten und Studien wie Barrett/ Maxwell (2005), OECD (2005), GAO (2007), die allesamt die mangelnde Effizienz der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe hervorheben, weiter angetrieben (Clapp 2012: 81f.). Auch USAID betont die potentiell positiven Auswirkungen, die die Förderung des lokalen und regionalen Kaufs der Lebensmittelhilfe auf die Effizienz der Organisation haben würde: *„The ability to procure food aid commodities locally [...] and regionally [...] offers an exceptional opportunity to meet humanitarian needs in an efficient and timely fashion, fill pipeline gaps prior to the arrival of food shipped from the United States and increase the total amount of lifesaving food aid U.S. assistance resources can provide.“* (USAID 2009: 7). Effizienzgewinne wurden schließlich zum Hauptargument der Reformbefürworter, Reformgegner hingegen versuchten, diese zu relativieren.

Präsident Bush scheiterte schließlich in drei aufeinander folgenden Jahren mit seinem Budgetvorschlag, ein Viertel der Titel II-Mittel für einen lokalen und regionalen Ankauf von Nahrungsmitteln umzuschichten. Jedes Mal wurde dieser Vorschlag durch den Kongress

abgelehnt, selbiges Schicksal erfuhr dieser als Teil der Vorlage zum Agrargesetz, auf das man sich erst nach zweijährigen intensiven Verhandlungen und Debatten Mitte 2008 einigen konnte (Clapp 2012: 89).

Die großen Reformen blieben 2008 mit dem neuen Agrargesetz aus. Es wurde lediglich die Finanzierung eines Pilotprojektes in Aussicht gestellt, das dazu dienen sollte, die potentiellen Folgen der LRP-Praxis auf die US-amerikanische Nahrungsmittelhilfe zu bestimmen. In Anbetracht der ursprünglichen Forderungen und im Verhältnis zum jährlichen Nahrungsmittelhilfebudget wirkt dieses Projekt allerdings sehr bescheiden, wird das Projektbudget von 60 Millionen US-Dollar für den Zeitraum 2009-2012 mit dem durchschnittlichen jährlichen US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfebudget von 2,2 Milliarden US Dollar über die letzten zehn Jahre (Hanrahan/ Ho 2010: 9) verglichen. Während Präsident Bush ursprünglich 350 Millionen US Dollar als Gesamtbudget für das Pilotprojekt eingefordert hatte, war der Kongress lediglich zur Freistellung von 60 Millionen US Dollar bereit (Murphy/ Suppan 2008: o.S.) Auch angesichts der umfangreichen positiven Erfahrungen anderer Geber und multilateraler Organisationen wie dem WFP mit LRP-Leistungen könnte die Frage nach der Notwendigkeit eines solchen Evaluierungsprojektes gestellt werden und weiters der Eindruck entstehen, dass es sich hierbei um eine Hinauszögerungstaktik handelt.

Die zentralen Aufgaben dieses Projektes beinhalten folgende Komponenten: die Evaluierung vergangener Beschaffungserfahrungen, die Entwicklung von Richtlinien und Regulationen, die Durchführung von Piloteinkäufen und eine Evaluierung dieser Ankaufsaktivitäten (FAS 2009: 5).

Das Pilotprojekt signalisiert aber doch den Beginn eines Reformprozesses, der trotz des erbitternden Widerstandes verschiedener Interessengruppen langsam ins Rollen zu kommen scheint. Barrett, Lentz und Passarelli sprechen von einem „*major policy breakthrough*“ für die gesamte internationale Nahrungsmittelhilfe. Die USA hatten bis zu diesem Zeitpunkt als größter Geber praktisch keine Mittel für lokalen und regionalen Ankauf zur Verfügung gestellt und wurden innerhalb von nur drei Jahren zu dem weltweit größten LRP- Geber (Barrett/ Lentz/ Passarelli 2012: 12).

Wie die quantitative Analyse des vorherigen Kapitels gezeigt hat, stieg das Volumen der lokal und regional beschafften Hilfsleistungen seit 2008 rasant an. Hierfür kann allein das Pilotprojekt mit seinen bescheidenen Mitteln natürlich nicht verantwortlich gewesen sein. In Anbetracht der Tatsache, dass die gesetzlichen Restriktionen aufrecht geblieben sind, konnten diese Änderungen nur innerhalb der alten gesetzlichen Grundlagen, aber abseits des

traditionellen Budgetbereitstellungsprozess der Nahrungsmittelhilfe stattfinden. Es gelang seit 2008 ein beachtliches finanzielles Volumen außerhalb des traditionellen Gesetzgebungsprozesses und dadurch außerhalb des Einflusses der reformfeindlichen Agrarausschüsse und Interessengruppen für eine lokale und regionale Beschaffung aufzuwenden (vgl. Clapp 2012: 69). Der Großteil der Nahrungsmittelhilfe wird normalerweise unter dem Food For Peace Act autorisiert, das aufgrund des Volumens das primäre Instrument der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe darstellt (USAID 2009: 3). Wie die Erfahrungen der Reformvorstöße der Administration Bush zeigen, stieß die Umverteilung von Mitteln aus diesem Budget auf erbitternden Widerstand und wurden so ein jedes Mal vom Kongress verweigert. Das Volumen der FFP-Programme wird in den fünfjährigen Agrargesetzen festgelegt, die innerhalb des Kongresses ausverhandelt werden. Nach dem aktuellen Agrargesetz von 2008 wurde etwa ein jährliches Minimum an 2,5 Millionen Tonnen bestimmt, wovon wiederum 75 Prozent Nicht-Krisenhilfe umfassen muss (Hanrahan/ Ho 2010: 4).³³

Zum zentralen Ausweichkanal wurde Artikel 491 des *Foreign Assistance Acts* von 1961. Nach diesem Gesetz besaß USAID bereits vor dem aktuellen Agrargesetz eine rechtliche Grundlage, um Hilfsgüter lokal oder regional anzukaufen, auch wenn die Agentur hierfür zuweilen nur bescheidene Mittel genehmigt bekam (Mercier 2011: 12). Konkret berechtigt Artikel 491 USAID, Mittel der International Development Assistance (IDA) zu LRP-Zwecken zu verwenden, um somit rasch auf Katastrophensituationen reagieren zu können. Nahrungsrelevante Hilfsleistungen machen dabei aber nur einen kleinen Teil dieser Katastrophenhilfe aus (FAS 2009: 6). Zwischen 2001 und 2008 wurden dem WFP über den Foreign Assistance Act lediglich 220 Millionen US Dollar in Form von Cash-Beiträgen zur Verfügung gestellt (GAO 2009a: 36).

Schließlich brachte ein externer Faktor den Reformprozess ins Rollen, nämlich die Entwicklung der Nahrungspreise der Jahre 2007 und 2008 und die einhergehende weltweite Nahrungskrise. Als unmittelbare Reaktion auf die Nahrungskrise wurden am 30. Juni 2008 vom Kongress 125 Millionen US Dollar als Notfallpaket für die unmittelbare Krisenbekämpfung bereitgestellt, die zum lokalen und regionalen Ankauf von Nahrungsmitteln abgestellt wurden. Im Gegensatz zum Agrargesetz und dessen Pilotprojekt, die auf heftigen und langwierigen Widerstand stießen, war das Freigeben dieser Mittel allerdings kein Gegenstand großer Kontroversen oder Opposition und konnte deshalb relativ

³³ Bei gestiegenem Bedarf an Katastrophenhilfe darf diese Vorgabe allerdings verletzt werden und ein höheres Niveau der Krisenhilfe realisiert werden.

rasch beschlossen werden (Kripke 2009: 122). Damit wurde das Notfallpaket insofern zu einem wichtigen Meilenstein im US-amerikanischen Reformprozess, da es einerseits durch einen anderen institutionellen Kanal geleitet wurde und andererseits besonders dafür bemerkenswert ist, dass es derart unproblematisch ohne großen Einfluss und Widerstand von Interessengruppen vom Kongress durchgebracht werden konnte (Clapp 2012: 91). Für Kripke erklärt sich das durch die Krise selbst. Während das Agrargesetz bereits vor der Krise debattiert und ausverhandelt wurde, war am Höhepunkt der Krise der politische Wille für die Bereitstellung ungebundener Mittel stärker vorhanden. Weiters sind zwei Besonderheiten zu beachten: Erstens durchlief das Notfallpaket nicht den traditionellen legislativen Prozess, d.h. es musste nicht durch die Agrarausschüsse des Kongresses, die bekanntermaßen versuchen, die US-amerikanische Landwirtschaft zu schützen. Zweitens entstammten diese finanziellen Mittel nicht dem allgemeinen Budget aus dem Agrargesetz. Damit findet also keine Umleitung von Budgetmitteln statt, die den Status Quo gefährden könnten, bzw. das Budget der anderen Programme beschränken würden (Kripke 2009: 122f.). Dieser Umstand ist dabei besonders wichtig hervorzuheben. Es gibt eigentlich kaum Ablehnung gegen eine Bereitstellung ungebundener Nahrungsmittelhilfe per se (vgl. Clapp 2012: 92), da die Vorteile allgemein bekannt sind. Vielmehr regt sich die Opposition dann, wenn eine Losbindung gleichzeitig die Reduzierung des Volumen direkt geleisteter Nahrungsmittelhilfe bedeuten würde. Im Fall des Pilotprojektes und des Notfallpakets handelt es sich bei den bereitgestellten Mitteln aber um zusätzliche Ressourcen, die nicht das Niveau der FFP-Mittel reduziert. Ganz im Einklang mit dieser Forderung ist auch die Position einiger EZA-Organisationen, die den ursprünglichen Vorschlägen Natsios nur dann zustimmen wollten, wenn die Finanzierung aus zusätzlichen Mitteln stammen würde (Kilman/ Thurow 2005: 3).

Anfang 2009 genehmigte der neue Kongress unter Präsident Obama über den Development Appropriation Act for Food Security USAID weitere 20 Millionen US Dollar für LRP-Leistungen (USAID 2010 zit. nach Clapp 2012: 91) und außerdem 75 Millionen über die IDA. Auch diese Neuerungen konnten relativ problemlos durchgesetzt werden, da sie nicht dem direkten Lobbyingeeinfluss der reformfeindlichen Interessengruppen ausgesetzt waren und nicht die Interessen des „Eisernen Dreiecks“ gefährdeten, da sie durch zusätzliche Budgetmittel finanziert wurden und nicht das Volumen der herkömmlichen Leistungen reduzierten. Die von Agrar- und Schifffahrtslobby, sowie von NGOs während den langwierigen Verhandlungen geforderte „safe box“ war bereits abgesichert. Demnach wurde ein jährliches Minimum an zu leistender Entwicklungsnahrungsmittelhilfe festgesetzt, um den implementierenden Organisationen vorausplanbare Finanzierung für ihre Projekte abzusichern

(Hanrahan 2008: 3; Clay et al. 2010: 11). Zentrale Hindernisse bei der Verwendung von LRP-Leistungen könnten laut GAO allerdings noch die Unklarheiten bezüglich der Anwendung des Cargo Preference Acts werden und diese dadurch beschränken (GAO 2009a: 36).

Im Jahr 2010 wurde von USAID schließlich das Emergency Food Security Program (EFSP) geschaffen, dem 300 Millionen US Dollar aus IDA-Mitteln für lokalen und regionalen Ankauf, sowie für Cashtransfers und Voucher-Programme in Krisensituationen zur Verfügung stehen (Mercier 2011: 12). Auch wenn beide Programme Krisenhilfe leisten, so ist das EFSP dennoch nicht Teil des FFP-Programms, sondern wird stattdessen ebenfalls durch den Foreign Assistance Act autorisiert.³⁴

Nichtsdestotrotz bleiben In-kind Leistungen weiterhin die zentralen Ressourcen von USAID, um Nahrungskrisen zu bekämpfen. Diese Mittel des Emergency Food Security Programs (EFSP) dienen als eine Ergänzung. Die EFSP-Ressourcen, und damit die Finanzierung von lokalem und regionalen Ankauf von Nahrungsmittel, dürfen nur dann verwendet werden, a) wenn direkte In-kind-Lieferungen im Rahmen des normalen Bestellungsprozesse oder mit Hilfe der „vorplatzierten Ressourcen“ nicht rechtzeitig in der Krisenregion eintreffen können; b) wenn aufgrund von Marktkonditionen der lokale oder regionale Kauf angemessener erscheint; c) wenn eindeutig mehr Zielpersonen durch den Einsatz lokaler oder regionaler Beschaffung bedient werden können (USAID 2011: 1f.).

Der Budgetentwurf des Präsidenten für das Fiskaljahr 2010 enthielt keine direkte Forderungen nach der Umschichtung von Titel II-Ressourcen für lokale und regionale Beschaffung, wie das unter der Administration Bush jahrelang gefordert wurde. Das bedeutet allerdings nicht, dass diese Idee aufgegeben wurde, stattdessen wurde versucht, Kanäle abseits von FFP dafür zu nutzen. So wurden im selben Budget 300 Millionen US Dollar aus IDA für LRP, Cash Transfers und Food Vouchers zur Verfügung gestellt (US Dep. of State 2009 zit. nach Hanrahan 2010: 1). Schließlich umfasste das EFSP in den Jahren 2010 und 2011 244,3 bzw. 232 Millionen US Dollar, oder 278.870 bzw. 191.616 Tonnen Nahrungsmittelhilfe. Innerhalb dieser Leistungen wurden 75 Prozent für einen lokalen und regionalen Ankauf, 12 Prozent für Cash Transfers, neun Prozent für Food Vouchers und sechs Prozent für Transportkosten aufgewendet (USAID 2012).

Große Hoffnungen auf eine weitere Losbindung der Nahrungsmittelhilfe werden in die Verhandlungen zum neuen Agrargesetz 2012 gesteckt, das während dem Verfassen dieser Arbeit ausverhandelt wird. Auch wenn die Erwartungshaltung vieler Autoren nicht recht

³⁴ http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/ffp/fy11.iefsp.annstatement.pdf

positiv ist: „*The prospect that the United States will ever untie a significant portion of PL 480 [FFP] aid remain dim.*“ (Clapp 2012: 92)

Trotz der hier dargestellten Fortschritte bei der Erhöhung zusätzlicher ungebundener Geldleistungen, war es bislang nicht möglich umfassende gesetzliche Reformen durchzubringen, die an dem Einfluss reformfeindlicher Interessengruppen gescheitert sind oder wären. Der Frage, welche Akteure sich hinter diesem Begriff der Interessengruppen verstecken und wieso es ihnen in den USA gelingt, einen derart starken Einfluss auf die Gesetzgebung auszuüben, wird im nächsten Kapitel nachgegangen.

5.3. Zusammenfassung der politischen Reformprozesse

Wie Hansen-Kuhn anmerkt, werden die Vorteile eines lokalen und regionalen Ankaufs und Nachteile der Monetarisierung bereits seit Jahren diskutiert und gemeinhin bekannt. Es handelt sich also keineswegs um einen Mangel an Wissen, sondern vielmehr um einen reinen Mangel an politischem Willen (Hansen-Kuhn 2012: 2).

Abschließend zu diesem Kapitel sollen die zentralen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Reformprozesse in den beiden Ländern nochmals zusammengefasst werden.

Die Entscheidungsträger über die Reformprozesse unterscheiden sich in den USA und in Kanada: In Kanada war hierbei die Regierung federführend, die ihre Entscheidung an die staatliche Entwicklungsagentur dirigierte (CIDA 2006). In den USA verfolgte zwar auch die Regierungsspitze einen Reformkurs, letztendlich bildet aber der Kongress das entscheidende Gremium und hat seine Vormachtstellung klargestellt, in dem die Vorschläge der Administration Bush allesamt abgelehnt wurden. Außerdem war die Intensivität, mit der die Verhandlungen und Debatten geführt wurden in beiden Staaten kaum vergleichbar. Auch wenn es in Kanada anfängliche Skepsis gegen den Reformkurs der Regierung gab, so konnte dieser doch überwunden und die Unterstützung der bedeutendsten Interessengruppen dafür gewonnen werden. In den USA hingegen baute sich eine breite Front an reformfeindlichen Akteuren auf, die sämtliche Versuche, die Gesetzgebung zu reformieren innerhalb des Kongresses blockierten. Deshalb mussten alternative institutionelle Kanäle gefunden werden, um diesen Widerstand zu umgehen. Diese wurden schließlich in dem FAA gefunden. Die langwierigen und medienwirksamen Verhandlungen im Kongress boten Interessengruppen öffentlich wirksame Bühnen, ihre Positionen darzulegen. Während in Kanada die Regierung ihr Interesse durchsetzen konnte, durch Effizienzeinsparungen das eigene Budget zu sanieren, wogen in den USA die privaten Interessen stärker als jene staatlichen (Clapp 2012: 92).

In Kanada hat der Reformkurs zu einer Veränderung der nationalen Policy und zu einer Veränderung der legalen Basis geführt, in den USA blieben die gesetzlichen Restriktionen weitgehend unangetastet. Zudem wirken auch eine Vielzahl an restriktiven Gesetzen auf diese, die die Implementierung eines Reformprozesses erschweren.

„[The Canadian food aid program] differs from the U.S. program in that the policy is not set out in separate legislation and was always part of the country's overall international development assistance program (Shaw/ Clay 1993: 157 zit. nach Clapp 2012: 55).

In beiden Fällen spielte die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise nicht nur eine tragende Rolle in dem Losbindungsprozess, sondern gab schließlich auch den entscheidenden Anstoß dazu. Angesichts der weltweiten Hungerkrise war der politische Wille stärker vorhanden, effizient auf diese zu reagieren.

Im folgenden Kapitel soll nun der Fokus auf den Einfluss der Interessengruppen an dem US-amerikanischen Reformprozess gelegt werden, da dieser Umstand zum größten Teil die unterschiedlichen Entwicklungen erklärt.

6. Der Einfluss von Interessengruppen am US-amerikanischen Losbindungsprozess

Ein zentraler Umstand, der die unterschiedliche Entwicklung des Losbindungsprozesses auf gesetzlicher Ebene in beiden Staaten zu erklären vermag, ist der hohe Einfluss reformfeindlicher Interessengruppen an der US-amerikanischen Gesetzgebung. Clapp schreibt: *„[I]t does appear as though some parts of the US government, such as the Department of Agriculture and Congress, are not just responding to lobbyists' pressure, but also are defending the interests of these industries because of their importance to the US economy more broadly.”* (Clapp 2009: 134). Die Literatur ist sich weitgehend einig, dass der Widerstand der reformfeindlichen Lobby-Gruppen Hauptursache für den schleppenden Losbindungsprozess darstellt (vgl. Clapp 2012; Barrett/ Maxwell 2005).

In dem folgenden Kapitel wird der Frage nachgegangen, wieso das politische System der USA im Vergleich derart anfällig für Lobbying von Interessengruppen ist. Wie erklärt sich außerdem, dass das zentrale Gesetzgebungsorgan, der Kongress in Bezug auf die Reformierung der Nahrungsmittelhilfe annähernd handlungsunfähig ist. Abschließend sollen die bedeutendsten Akteure des Nahrungsmittelhilfe-Lobbying dargestellt, ihre Argumentationslinien, Methoden und Kommunikationskanäle diskutiert werden.

6.1. Lobbying und der Einfluss von Interessengruppen

Auch wenn hier nur in einem sehr begrenzten Umfang theoretisch darauf eingegangen werden kann, gilt es als ersten Schritt, den Begriff Lobbying greifbar zu machen.³⁵

Der Begriff des Lobbying wird im Alltag oft mit illegalen und illegitimen Formen der politischen Einflussnahme gleichgesetzt. Innerhalb der Politikwissenschaften wird allerdings für eine nüchternere Debatte über dieses Thema plädiert (Kleinfeld/ Willems/ Zimmer 2007: 10). Vielfach sind auch die Grenzen zwischen dem demokratischen Grundrecht der Interessensvertretung und illegalen Formen der Korruption nicht klar.

Definitionsversuche der Begriffe Lobbying und Interessengruppen gehen bereits weit zurück. David Truman verstand unter Interessengruppen jene Gruppen, die ein gemeinsames Interesse teilen und versuchen, ihre Umgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen (Biegelbauer 1991: 22). Nach Browne definieren sich Interessengruppen durch drei zentrale Eigenschaften. Es sind a) freiwillige Zusammenschlüsse von Personen, die sich b) durch ein gemeinsames Charakteristikum auszeichnen, das die Existenz der Gruppe begründet und sie von anderen Gruppen unterscheidet. Außerdem ist sie c) auf die Veränderung der öffentlichen Politik ausgerichtet. Für Browne sind diese drei Charakteristika bedeutend, um Interessengruppen von anderen Organisationen, sozialen Bewegungen, Unternehmeraktivitäten, etc. zu unterscheiden (Browne 1998: 11ff.). Nach Mancur Olson (1965) entwickeln sich Interessengruppen aus einem gemeinsamen ökonomischen oder sozialen Interesse und sind somit vordergründig als solche und nicht als politische Organisationen zu verstehen (Thomas 2004: 7). Der Prozess des Lobbyings umfasst drei Stufen: erstens die Schaffung eines Zugangs zu den politischen Entscheidungsträgern, zweitens das Herstellen eines Bewusstseins dieser, das konform mit den Zielen der Gruppe sind und schließlich drittens die Beeinflussung im Interesse der Gruppe (Thomas 2004: 6). Die bedeutendste Ressource für einen Lobbyisten ist der Zugang zu Entscheidungsträgern. Genau dieses Ziel wird auch bei der Finanzierung von Wahlkämpfen verfolgt, in dem die Spender sich einen guten Zugang zu und hohe Einflussmöglichkeit auf die Politiker zu gewinnen, wenn sie das Rennen für eine Position gewinnen (Lösche 1999: 358).

Nach der Anwendung unterschiedlicher Methoden kommt es auch zu einer Unterscheidung in direktes und indirektes Lobbying. Beim direkten Lobbying gibt es zwei Möglichkeiten, einen Entscheidungsträger zu beeinflussen: erstens durch Geld (in seiner legalen Form durch PACs) und zweitens durch Bereitstellung von Informationen. Die Informationen können beim

³⁵ Für eine ausführliche theoretische Diskussion zum Thema Lobbying siehe Biegelbauer (1991).

direkten Lobbying wiederum direkt oder indirekt, formal oder informell mitgeteilt werden (Biegelbauer 1991: 31).

Nach der Art der Interessen, die von den Gruppen vertreten werden, werden unterschiedliche Interessengruppen differenziert: Einerseits gibt es die *public interest groups*, das sind jene, die für ein gemeinsames öffentliches Interesse kämpfen, deren Auftraggeber persönlich weder direkt noch indirekt von der Beeinflussung der Politik profitieren, hierzu zählen etwa Umweltschutzbewegungen (vgl. Filzmaier/ Plasser 1999: 218). Auch manche NGOs, die für die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe kämpfen, verfolgen ein solches öffentliches Interesse, das sich an einer effizienten Nutzung des Staatshaushaltes orientiert.

Von diesen Interessengruppen zu unterscheiden sind die *self-oriented interest groups*, die rein die Interessen der eigenen Mitglieder verfolgt und die direkt davon profitieren (Filzmaier/ Plasser 1999: 218). Die meisten Akteure des Nahrungsmittelhilfe-Lobbying handeln allerdings nicht aus einem öffentlichen Interesse heraus, sondern sind Vertreter der privaten Industrie. Das so genannte „*corporate lobbying*“ bezeichnet die Versuche der Industrie, Einfluss auf die öffentliche Politik in ihrem Interesse auszuüben. Unternehmen unterhalten vielfach eigene Büros und Anwaltskanzleien in Washington, D.C., sind aber auch in Wirtschaftsverbänden organisiert, allerdings ist die US-amerikanische Wirtschaft „*kein monolithischer Block*“ (Wasser 2007: 330). Außerdem von Bedeutung sind verschiedene Interessenverbände von Beschäftigten und Selbständigen der betroffenen Industrien, d.h. Zusammenschlüsse von landwirtschaftlichen Produzenten, Beschäftigten der Schifffahrtsindustrie, etc.

Das 1995 in den USA erlassene Transparenzgesetz, der Lobbying Disclosure Act, bietet eine umfassende Definition von Lobbyisten: „*Lobbyist means any individual who (i) is employed or retained by a client for financial or other compensation, (ii) for services that include more than one lobbying contact, and (iii) whose lobbying activities constitute 20 per cent or more of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a three-month period.*“ (Holman 2009: o.S.)

Eine zentrale Herausforderung bei der Erforschung des Einflusses von Interessengruppen auf das konkrete Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten ist, dass dieser Zusammenhang kaum empirisch nachgewiesen werden kann, da dies letztlich deren

Diskretion unterliegt. Ein generell starker Einfluss auf die Gesetzgebung im Kongress ist allerdings nicht unumstritten (Filzmaier/ Plasser 1999: 225).³⁶

Der Erfolg von Interessengruppen in ihrem Versuch die öffentliche Politik zu beeinflussen ist nach Mahoney von drei unterschiedlichen Faktoren abhängig: Das politische institutionelle System, die Eigenheiten des Themas selbst und die Eigenheiten und Strategie der Interessengruppe (Mahoney 2007). Auf den ersten dieser drei Bereiche wird im nächsten Kapitel genauer eingegangen.

6.2. Die Stellung von Interessengruppen im politischen System der USA

Nach der gängigen Systemtypologie von Schmitter (1974) und Lehmbruch (1977) werden Demokratien in pluralistische und (neo-) korporatistische Systeme der Interessensvermittlung eingeteilt (Styckow 2007: 124). Bei ersterer Form haben Interessenverbände vom Staat keine eigene Stellung im politischen Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess inne, sie erhalten auch keine Vergünstigungen von diesen und sind auch nicht Adressat staatlicher Intervention. Die Verbände befinden sich untereinander im Wettbewerb nach Mitgliedern und Einfluss auf die Entscheidungsträger gegeneinander. Beim Korporatismus hingegen strukturieren sich die Beziehungen der Verbände zum Staat gänzlich anders, sie werden vom Staat anerkannt und teilweise kontrolliert. Außerdem verfügen die Verbände über ein Repräsentationsmonopol und stehen aufgrund der begrenzten Anzahl spezialisierter Verbände, Mitgliedschaftszwang nicht im Wettbewerb zueinander (Styckow 2007: 124f.). Sowohl Kanada als auch die USA verfügen, dieser Typologie folgend, über pluralistische Systeme der Interessensvermittlung, die auch eine typische Begleiterscheinung von Mehrheitsdemokratien sind (Styckow 2007: 127). Das US-amerikanische System ist dadurch durch einen hohen Wettbewerb zwischen Interessengruppen gekennzeichnet und es fehlen zentrale Dachverbände, die einen gesamten Sektor vertreten (Mihut 2008: 8).

Da im pluralistischen System der USA keine formelle Einbindung der Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozess erfolgt, kommt es auch zu offeneren Strukturen und offensiveren Methoden des Lobbying (Filzmaier/ Plasser 1999: 222).

Das Recht auf politische Partizipation und Einflussnahme der Zivilgesellschaft ist in den USA verfassungsrechtlich gesichert. Im ersten Zusatzartikel der US-amerikanischen Verfassung wird der Bevölkerung das Recht zugesprochen, Anliegen an die Regierung bzw. an die

³⁶ Leech (2010) bietet einen Überblick über vorhandene empirische Studien, die den Einfluss von Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess messen.

Vertreter des Kongresses heranzutragen (vgl. Filzmaier/ Plasser 1999: 220). Genau dieser Umstand schränkt die Möglichkeiten des Gesetzgebers stark ein, Lobbying klaren Limitationen zu unterstellen und erklärt die mangelnden gesetzlichen Regelungen und Beschränkungen der Lobbying-Tätigkeiten (Browne 2004: 119; Roberts/ Smith/ Vander Wielen 2011: 349). Die Verfassung sichert damit nicht nur dem einzelnen Bürger das Recht zu, seine Meinung zu bestimmten Politikthemen, Regierungsvertreter zu kommunizieren, sondern umschließt nach einem Justizurteil auch die professionalisierte Interessensvertreter, die eine wahre Industrie entwickelt haben (Roberts/ Smith/ Vander Wielen 2011: 349).

Dementsprechend wird zwar ein wichtiges demokratisches Grundrecht gesichert, gleichzeitig aber auch die Tür für eine milliardenschwere Lobbyingindustrie aufgestoßen. Die Rolle der Interessensvertreter im politischen System der USA wird deshalb auch sehr widersprüchlich gesehen. Einerseits kommt den Lobbyisten eine sehr bedeutende Stellung in der Zusammenarbeit mit dem Kongress zu, der als Gesetzgeber, der wichtigste Adressat ihrer Arbeit ist. Kongressmitglieder nehmen ihrerseits die Informationstätigkeit der Lobbyisten als eine Dienstleistung gerne in Anspruch. Sie sind „*unverzichtbare Informationsquellen für den Kongress, insbesondere für die Kongressausschüsse*“ und als solche mehr eine „*politische Notwendigkeit*“, als eine „*politische Plage*“, auch wenn die Objektivität der Informationsgewinnung ist natürlich fraglich ist, da Lobbyisten die Interessen ihrer Auftraggeber vertreten (Hartmann 2011: 115f.). Dabei dürfen die gelieferten Informationen allerdings nicht inhaltlich falsch sein, weil dies das Ende der Karriere des jeweiligen Lobbyisten bedeuten würde. Der Erfolg der Lobbyisten bestimmt sich aus Fachkompetenz und Glaubwürdigkeit (Filzmaier/ Plasser 1999: 226). Der Wahrheitsgehalt der Informationen muss gegeben sein, es handelt sich aber vielfach um Relativierungen und Interpretationen. Beispielsweise werden vorhandene Kosten für direkte Nahrungsmittelhilfe in einen breiten Kontext positiver ökonomischer Effekte auf die heimische Wirtschaft gestellt.³⁷

Die Notwendigkeit der Konsultation von Interessensvertretern ergibt sich durch den Umstand, dass innerhalb einer einzigen Abstimmungsperiode eine derart große Zahl an verschiedenen Themen behandelt wird, die zusätzlich durch eine hohe Diversität geprägt sind. Deshalb wird auch teilweise der Kontakt von Abgeordneten gesucht, um sich über komplexe Sachverhalte zu informieren (Wasser 2007: 334f.). Dementsprechend benötigen Kongressabgeordnete jene Informationen, die ihnen von Interessengruppen in Form fundierter Analysen angeboten werden, um sich ein realistisches Bild zu machen, welche potentiellen Folgen der jeweilige Gesetzesentwurf haben könnte. Der US-amerikanische Supreme Court hat überdies anerkannt,

³⁷ siehe hierfür zum Beispiel Promar International (2010)

dass es einzelnen Kongressmitgliedern aufgrund der Komplexität und Vielzahl an Themen nicht möglich ist, sich eigenständig über alle Themen umfassend zu informieren (Schultz 2009: 437).

In den USA hat sich eine wahre Lobbying-Industrie entwickelt, die zu einem hohen Grad professionalisiert ist. Oft verfügen Verbände und Unternehmen über Berufslobbyisten in Washington, D.C., alternativ werden Rechtsanwaltskanzleien zur Vertretung der eigenen Interessen beauftragt (Wasser 1999: 357, 360). Auch das kanadische System der Interessengruppen ist durch Offenheit, Wettbewerb und Dezentralität gekennzeichnet. Laut Hrebenar und Morgan entwickelt es sich sehr stark in Richtung jenem seines südlichen Nachbarn (Hrebenar/ Morgan 2009: 82).

Genaue Zahlen über die in Washington DC engagierten Lobbyisten gibt es nicht, die vorhandenen Schätzungen variieren stark zwischen 20.000 und 40.000 Lobbyisten tätig, von ihnen sind lediglich ein Bruchteil im US-amerikanischen Kongress registriert ist (Filzmaier/ Plasser 1999: 221; Lösche 1999: 360).

6.3. Der Gesetzgebungsprozess der Nahrungsmittelhilfe

Die dominante Stellung innerhalb der US-amerikanischen Gesetzgebung kommt dem Kongress zu. Jedem Abgeordneten steht gleichermaßen das Recht zu, im Kongress einen Gesetzesvorschlag einzubringen. Der Präsident hingegen hat hierfür keine Kompetenzen und ist auf informelle Kanäle angewiesen (Stüwe 2008: 557). Die Legislative und Exekutive sind in den USA klar voneinander getrennt (Lösche 1999: 354). Dennoch kommt der Großteil der Vorschläge aus dem Umfeld der Exekutive. Der Präsident ist aber davon abhängig, dass verbündete Abgeordnete die Anträge formal für ihn einbringen. Auch diverse Interessensvertreter sind für eine Reihe von Initiativen verantwortlich (Gellner/ Kleiber 2007: 48). Eine Initiative muss unbedingt in beiden Kammern des Kongresses, also dem Senat und dem Repräsentantenhaus erfolgen. (Stüwe 2008: 557). In der praktischen Arbeit ist der Kongress nach Ausschüssen unterteilt, die weitgehend selbstständige Akteure sind. Innerhalb dieser Ausschüsse und Unterausschüsse werden Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, die dann beiden Kammern vorgelegt werden. Sowohl die Ausschüsse wie die Kammern sind Adressaten der Arbeit von Lobbyisten, je nachdem wie kontrovers die Themen sind wird der Schwerpunkt der Lobbyingtätigkeiten unterschiedlich von ihnen gesetzt (Brinkman 1984: 93). Die Ausschüsse, deren Anzahl in den letzten Jahren stark angestiegen ist, übernehmen die Hauptaufgabe bei der Bearbeitung der Gesetzesvorlagen (Shell 1999: 208). Die Bearbeitung

des Gesetzesentwurfs wird dann von den Vorsitzenden der Kammern einem Ausschuss zugeteilt, dessen Vorsitzender über die weitere Verfügung entscheidet. Das Gesetz kann entweder in einen Unterausschuss oder dem Gesamtausschuss weitergeleitet werden. Eine Untätigkeit des Vorsitzenden kommt einer einfachen Ablehnung gleich und kennzeichnet das Schicksal des Großteils der Anträge (Stüwe 2008: 557). Rund 80 Prozent der Gesetze werden bereits in den Ausschüssen verworfen, 15 Prozent scheitern zu einem späteren Zeitpunkt (Gellner/ Kleiber 2007: 47). Dieser Umstand macht die Ausschüsse zu machtvollen Akteuren, auch wenn ihre Eigenständigkeit in den letzten Jahren zurückging (Hübner 2003: 118f., 124) und damit auch zu bedeutenden Adressaten der Lobbyisten. Denn für diese ist es oftmals stärker von Bedeutung, Gesetzesinitiativen zu verhindern als eigenständig neue Gesetze durchzusetzen. Im Gesetzgebungsprozess der USA gibt es derart viele Ebenen auf denen ein Gesetzesvorschlag abgelehnt werden kann, so dass die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Politikwechsels dadurch stark reduziert wird. Die Entwürfe können auf der Ebene der Unterausschüsse, der Ausschüsse, im Senat und Repräsentantenhaus oder durch ein Präsidenten-Veto eliminiert werden. Werden sie außerdem nicht innerhalb der zweijährigen Sitzungsperiode des Kongresses durchgebracht, verfallen sie automatisch und müssen neu eingebracht werden (Mahoney 2007: 39).

Die Gestalt der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe wird durch eine Reihe von Gesetzen bestimmt, das Herzstück dieser Legislatur sind die Agrargesetze, die alle fünf Jahre erneuert werden und für dessen Formulierung der Agrarausschuss des Kongresses verantwortlich ist.³⁸ In diesen wird neben der allgemeinen landwirtschaftlichen Politik, wie etwa Agrarsubventionen, ländliche Entwicklung, nationale Hungerstrategien auch die internationale Nahrungsmittelhilfe geregelt. Dabei machen die Agrargesetze Vorgaben bezüglich der Mindestmengen zu liefernder Hilfsleistungen, sowie die Festsetzung jenes Anteils der Leistungen in die Krisenhilfe fließen muss (Clapp 2012: 70). Auch wenn das Volumen des International Disaster Assistance (IDA) Programms, das unter der State Department authorization bill geregelt wird, in den letzten Jahren angewachsen ist, werden 90 Prozent des gesamten Nahrungsmittelhilfebudgets nach wie vor in den Agrargesetzen bestimmt (Hansen-Kuhn 2012: 1).

Die Ausarbeitung der Agrargesetze wird den Agrarausschüssen beider Häuser zugewiesen. Diese vertreten traditionell die Interessen der US-amerikanischen Landwirtschaft und blockieren den Losbindungsprozess (vgl. Kripke 2009: 122f.).

³⁸ <http://agriculture.house.gov/>

Neben dieser mehrjährigen Politikausrichtung hat der Kongress eine weitere Möglichkeit, direkt auf die Nahrungsmittelhilfe Einfluss zu nehmen. Das tatsächliche Budget der einzelnen Programme muss trotz der Vorgaben in den Agrargesetzen im jährlichen Budgetierungsprozess durch den Kongress in so genannten „*annual agricultural appropriation acts*“ bestätigt werden (Clapp 2012: 70, 72). Das heißt, dass die finanziellen Mittel in dem jährlichen Budgetprozess freigegeben werden müssen:

„By setting out food aid policies within specific pieces of legislation that it must approve annually, Congress plays a strong role in determining the direction of these policies. Any proposed changes must be approved by both houses of Congress. As a result, food aid programs have been the subject of numerous reports as well as congressional hearings, since each year the members of that body must update themselves on current policies and new proposals.“ (Clapp 2012: 72)

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass sämtliche Änderungen an den US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfeprogrammen nur mit Genehmigung des Kongresses vollzogen werden können. Alle Reformen, wie sie in Kapitel Vier beschrieben wurden, sind nur mit dem politischen Willen dieses Gremiums möglich. Die Macht des Kongresses zeigt sich auch an der Ablehnung gegenüber den Vorschlägen von Präsident Bush, ein Viertel der Titel II-Mittel für einen lokalen und regionalen Ankauf umzuschichten (vgl. Mercier 2011: 2). Dies ist Grund genug, um im nächsten Kapitel einen genaueren Blick hinter die Kulissen des Kongresses zu werfen, und zu betrachten, auf welchen Ebenen Einfluss auf die Politik ausgeübt werden kann.

Die USA sind auch deshalb ein Spezialfall, weil die Politikausrichtung (Policy) der Nahrungsmittelhilfe nicht wie in anderen Geberländern hauptsächlich innerhalb der ausführenden staatlichen Agenturen bzw. durch Verfügungen (decrees) von höheren Stellen bestimmt wird (Clapp 2012: 72), sondern durch langwierige öffentlich wirksame Verhandlungen innerhalb des Parlaments.

6.4. Lobbying im US-amerikanischen Kongress

„Lobbying is a tradition nearly as old as Congress itself. Indeed, it would be difficult for Congress to complete its work without lobbyists. Laws regulating lobbying must strike a balance between disclosure in the public interest and the First Amendment rights of those who speak on behalf of issues and interests“ (Schultz 2009: 438) Dieses Zitat zeigt, wie stark das System des Lobbying im US-amerikanischen Kongress verwoben ist. Anschließend soll der

Fokus auf das Gesetzgebungsorgan der USA gelegt werden und die Frage geklärt werden, wie sich der hohe Einfluss von Interessengruppen auf diesen erklärt.

Vor allem drei Eigenheiten des politischen Systems der USA erklären die hohe Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen am politischen System, sowie dem zentralen Gesetzgebungsorgan, dem Kongress: Die Parteienorganisation, die Verbundenheit der Abgeordneten mit ihrem Wahlbezirk, sowie die Wahlkampffinanzierung.

6.4.1. Parteienorganisation

Die Parteienorganisation in den USA ist ein bedeutendes US-amerikanisches Spezifikum, die zum Teil den hohen Einfluss von Lobbyingakteuren am nationalen Gesetzgebungsprozess erklärt.

Die Besonderheit liegt darin, dass die US-amerikanischen Parteien nicht durch klare vertikal verlaufende Hierarchien gekennzeichnet sind, in welchen die Bundesführung eine Parteilinie vorgibt, zu welcher die Abgeordneten bei Abstimmungen im Kongress verpflichtet sind. Nur auf regionaler Ebene gibt es eine strengere Parteiendisziplin in Städten und politischen Wahlbezirken, deren politischen Führer wiederum "*de facto autonom*" von der Bundes- und Einzelstaatspartei sind (Filzmaier/ Plasser 1999: 182). Das US-amerikanische Parteiensystem wird deshalb auch häufig als ein atypisches bezeichnet, da es sich in Wirklichkeit nicht um zwei Parteien, sondern vielmehr um 51 demokratische und 51 republikanische Parteien handelt, die gemeinsam eher nur lose miteinander verbunden sind (Prewitt/ Verba/ Salisbury zit. nach Hübner 2003: 70). Diese spezifische Parteienorganisation hat somit auch eine nicht vorhandenen Fraktionszwang und -solidarität innerhalb des Kongresses zur Folge. Parteipolitisch herrscht dadurch eine Fragmentarisierung des Kongresses vor, bei dem sich einzelne Abgeordnete weitgehend parteiautonom verhalten, da sie sich einem persönlichen Wahlkampf stellen und sich als Einzelpersonen vor der Wählerschaft verantworten müssen (Gellner/ Kleiber 2007: 158). Vielfach entscheidend bei der Abstimmung im Kongress sind nicht Parteivorgaben, sondern die Informationsquellen der einzelnen Abgeordneten, die sich untereinander austauschen. Da der Kontakt innerhalb der einzelnen Parteien oft intensiver verläuft als zwischen dieser, führt dies auch häufig zu ähnlichen Abstimmungsergebnissen, die aber weniger einem gemeinsamen Weltbild als vielmehr dem größeren Austausch geschuldet sind (Hartmann 2011: 114). Hübner spricht von einer steigenden Fraktionssolidarität in den letzten Jahren, die allerdings keineswegs mit jener in europäischen Parlamenten vergleichbar ist (Hübner 2003: 122).

Das Abstimmungsverhalten der einzelnen US-amerikanischen Kongressabgeordneten ist im internationalen Vergleich also relativ parteiautonom und wenig durch parteiinterne Vorgaben gekennzeichnet. Wirkliche Abstimmungsdisziplin der Parteien gibt es nur bei personalpolitischen Fragen, etwa bei der Zusammensetzung von Ausschüssen, nicht aber bei Sachentscheidungen (Haas/ Steffani/ Welz 2007: 109). Viel stärker ist eine Bindung der Abgeordneten an ihre jeweiligen Wahlkreise erkennbar, deren Interessen sie vertreten müssen, sofern sie eine Wiederwahl anstreben. Ihre konkrete Position bei Abstimmungen, die für ihren Wahlbezirk bedeutend sind, wird von ihrer Wählerschaft aufmerksam verfolgt. Dadurch wird ein enormer Druck auf sie aufgebaut und ihr Handlungsspielraum stark eingeschränkt (Mayhew/Arnold 2004 zit. nach Hartmann 2011: 112).

6.4.2. Verbundenheit mit Wahlbezirken

Wie bereits angedeutet, müssen die Abgeordneten in erster Linie im Interesse ihrer Wahlbezirke und somit ihrer Wählerschaft, und weniger im Sinne der Partei stimmen.

Innerhalb des US-amerikanischen Kongress sind so genannte „roll call votes“ üblich, bei denen die Abgeordneten über ein bestimmtes Thema namentlich abstimmen. Aus diesem Grund stellt es keine großen Schwierigkeiten dar, herauszufinden, wie ein bestimmter Abgeordneter bei zu einem Thema gestimmt hat und der Abgeordnete muss sich für seine Entscheidungen vor seinem Wahlzirkel rechtfertigen. Das Entscheidungsverhalten wird weiters in so genannten „personal records“ dieser Politiker gesammelt. Sie bieten einen Überblick darüber, wie ein Abgeordneter zu einem bestimmten Thema in der Vergangenheit abgestimmt hat. Das bietet natürlich eine große politische Angriffsfläche für die Opposition (Sebaldt 2007: 106; Filzmaier/ Plasser 1999: 225). Aufgrund der relativen Autonomie der Abgeordneten kommt eine Rechtfertigung für bestimmte Entscheidungen über einen Fraktionszwang nicht in Frage, d.h. sie müssen sich für ihre konkreten Positionen vor ihrem Wahlkreis persönlich rechtfertigen (Hübner 2003: 122). Die Ergebnisse dieser Abstimmungen werden außerdem auf der Website des Senats innerhalb einer Stunde veröffentlicht.³⁹ Außerdem sind alle Plenar- und rund 90 Prozent der Ausschusssitzungen innerhalb des US-amerikanischen Kongresses öffentlich und werden im Fernsehen live übertragen (Filzmaier/ Plasser 1999: 64f.).

Während die beiden Senatoren eines jeden Bundesstaates für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt werden, müssen sich die Abgeordneten des Repräsentantenhauses alle zwei Jahre

³⁹ http://www.senate.gov/reference/common/faq/how_to_votes.htm

einer neuen Wahl stellen und finden sich somit in einem Dauerwahlkampf wieder (Gellner/Kleiber 2007: 38; Hartmann 2011: 105). Die Wahlkreise für die Senatoren entsprechen den Bundesstaaten, jene der Repräsentanten werden regelmäßig nach Bevölkerungswachstum neu errechnet und können sich daher verändern (Hartmann 2011: 105). Die Lobbyisten nutzen den hohen Einfluss der Wahlkreise auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu einem so genannten Grass Roots Lobbying und verschieben ihre Tätigkeiten von der Hauptstadt in den jeweiligen Staat des Senators oder Wahlbezirk des Repräsentanten. Dabei wird versucht, auf lokaler Ebene die Wähler bzw. ansässige Unternehmen für ein spezifisches Anliegen der Auftraggeber der Lobbyisten, das zugleich in ihrem Wahlkreis bedeutend ist, zu mobilisieren und somit auf der Basisebene Druck auf den Kongressabgeordneten auszuüben (Lösche 1999: 356f.). Auf die Nahrungsmittelhilfe übertragen, könnte das bedeuten, dass etwa ein Agrarunternehmen seine Lobbying-Anstrengungen in einem landwirtschaftlich geprägten Bundesstaat für die Erhaltung der vorhandenen Programme forcieren würde. Demnach könnten dort beispielsweise Medienkampagnen gestartet werden, um die Bevölkerung über die möglichen Risiken eines Rückgangs oder Losbindung der Nahrungsmittelhilfe (etwa der Verlust von Arbeitsplätzen) zu informieren und dazu bewegen sich öffentlich gegen eine Gesetzesreform auszusprechen und Druck auf ihren Abgeordneten auszuüben.

6.4.3. Wahlkampffinanzierung

Ein weiterer Punkt, über den es Interessengruppen in den USA gelingt, bedeutenden Einfluss auf die Entscheidungsträger auszuüben, über die private Finanzierung von Wahlkämpfen. In der Rolle der öffentlichen und privaten Wahlkampffinanzierung kann ein zentraler Unterschied zwischen den nordamerikanischen politischen Systemen gesehen werden. Demokratische Wahlsysteme, in denen Wahlkämpfe zu einem großen Teil privat finanziert werden, sind jedenfalls stärker anfällig für zivilgesellschaftliches Lobbying (Mahoney 2007: 38). In Kanada konnten durch eine Reihe von Wahlgesetzen die Politikausgaben effektiv begrenzt und somit der Einfluss von Interessengruppen als Wahlkampffinanziers von einzelnen Kampagnen beseitigt werden (Hrebennar/ Morgan 2009: 80). In US-amerikanischen Wahlkämpfen regiert hingegen das Gesetz, dass jener Kandidat mit dem höheren Budget das Rennen um die angestrebte politische Position machen wird und der finanziell schwächere Kandidat diesen Nachteil normalerweise nicht ausgleichen kann. Da dies einer Gefährdung der Demokratie gleichkommt, steht die *„gerechte Verteilung von Wahlkampfmitteln“* seit einiger Zeit auf der Agenda des Kongresses. Zahlreich erlassene

Gesetze blieben bislang allerdings erfolglos und die Ausgabenexplosion schreite weiter voran (Gellner/ Kleibner 2007: 199f., 206).

In den USA übersteigen private Wahlkampfspenden die öffentliche Wahlkampffinanzierung um ein Vielfaches und sind entscheidend über einen Wahlerfolg. Durch die Inanspruchnahme öffentlicher Zuschüsse für den Wahlkampf, verpflichten sich die Kandidaten zu einer Obergrenze an privaten Spenden. Aus diesem Grund verzichten Präsidentschaftskandidaten regelmäßig effektiv auf diese Zuschüsse, da privat ein Vielfaches der öffentlichen Mittel gesammelt werden kann (Gellner/ Kleiber 2007: 202ff.; Hübner 2003: 91). Daraus ergibt sich klarerweise eine hohe Anfälligkeit von Personen in hohen politischen Ämtern, die Interessen von Minderheitsgruppen zu vertreten, die aber über die höchsten finanziellen Möglichkeiten verfügen, zu vertreten. Dies öffnet die Tür für den „*Einfluss finanzkräftiger Spendern*“, der potentiell den Mehrheitswillen verletzen kann (Gellner/ Kleibner 2007: 205). Schließlich geraten die Abgeordneten damit in verdeckte Abhängigkeiten von den Geldgebern und die Wahlkampffinanzierung ebnet den Weg für Lobbying später im Kongress (Hartmann 2005: 153). Diese Methode sichert somit den Zugang zu Entscheidungsträgern für die Interessengruppen. Die Wahlkampffinanzierung der Kongresswahlen unterliegt anders als jene der Präsidentschaftswahlen keinerlei gesetzlichen Regelungen in Bezug auf Spendenhöhe und Nachweispflicht. Öffentliche Zuschüsse gibt es auch nur für letztere (Hartmann 2005: 153).

Das vorherrschende Parteiensystem erhöht die Abhängigkeit von privaten Geldgebern und somit die Anfälligkeit für Lobbying. Der Großteil der Wahlkämpfe wird unabhängig von der eigenen Partei geplant und bestritten. Folglich müssen auch die dazu notwendigen finanziellen Ressourcen selbstständig von den Kandidaten aufgebracht werden. (Gellner/ Kleiber 2007: 205).

Seit der Watergate-Affaire 1974 wurde mehrfach versucht, die Finanzierung von Wahlkämpfen gesetzlich zu regeln, um einerseits der Kostenentwicklung Einhalt zu gewähren und andererseits die politische Abhängigkeit von finanzkräftigen Interessengruppen zu reduzieren (Pelinka 2005: 170). Parallel zu den Regulierungsversuchen kam es zu einer Explosion der so genannten Political Action Committees (PACs). Unter diesen PACs werden Wahlkampfkomitees verstanden, die bestimmte Kandidaten für ein politisches Amt unterstützen oder bekämpfen. Sie können etwa von wirtschaftlichen Interessengruppen, Organisationen oder ideologischen Gruppen eingerichtet werden (Lösche 1999: 357f.). Die PACs übernehmen jene Aufgaben, wie das Sammeln von Wahlkampfspenden oder die Ausbildung von Wahlkampfmanager und -helfer, der Bereitstellungen von Dienstleistungen,

etc., die normalerweise von Parteien übernommen werden (Lösche 1999: 358). Zwar unterliegen auch die Mittel der PACs gesetzlichen Beschränkungen, allerdings gelang es in den letzten Jahren den Akteuren, diese strategisch zu umgehen. Hier ist auch die Unterscheidung in *hard money* und *soft money* von Bedeutung. *hard money* unterliegt der Kontrolle des Federal Election Committee (FEC) und umfasst Spenden, die direkt dem Wahlkampf eines Kandidaten dienen, bei *soft money* handelt es sich um Spenden von Unternehmen oder Organisationen an die Parteien, die nicht offiziell für den Wahlkampf eines Kandidaten verwendet werden dürfen, sondern nur für die „*Stärkung der Parteienorganisationen, Programmwerbung*“, etc. verwendet wurden und keinen Begrenzungen unterlagen. Allerdings werden Mittel und Wege gefunden diese Gelder indirekt als Wahlwerbung der Kandidaten einzusetzen (Hübner 2003: 93). Nach Angaben der Federal Election Commission (FEC) waren mit Anfang 2009 bundesweit 4611 PACs registriert (FEC 2009).

Für Lösche beinhaltet der verstärkte Einsatz von PACs vor allem zwei Auswirkungen: Erstens eine zusätzliche Schwächung der Rolle der politischen Parteien bei der Wahlkampfunterstützung, sowie auch allgemein und zweitens eine höhere Komplexität und Erschwerung des Entscheidungsprozesses innerhalb des Kongresses, bei dem die Abgeordneten nicht mehr nur den Interessen ihrer Wahlkreise, sondern auch jenen ihrer lukrativen Geldgeber vertreten müssen (Lösche 1999: 359f.).

Parteien können in den verschiedenen Bundesstaaten auch nur beschränkt auf die Vorauswahl von Kandidaten zu bestimmten Wahlkämpfen eingreifen. In manchen Staaten ist es jedem die Kandidatur erlaubt, der die notwendige Kautionssumme aufbringen kann, die Parteien müssen sich auf die öffentliche Unterstützung beschränken (Filzmaier/ Plasser 1999: 200).

7. Die zentralen Interessengruppen der Nahrungsmittelhilfe in den USA

Wenn bislang von Interessengruppen und Lobbyisten in Bezug auf den Reformprozess die Rede war, wurden damit zumeist die reformfeindlichen Kräfte angesprochen. Zu dieser Gruppe zählen all jene Akteure, die von den vorherrschenden Restriktionen profitieren und durch den Losbindungsprozess Gewinneinbußen zu befürchten haben. Vorrangig handelt es sich hierbei um drei unterschiedliche Gruppen von Akteuren, die in der Literatur oft als „Eisernes Dreieck“ bezeichnet werden: die Agrarindustrie, die Schifffahrtsunternehmen und jene NGOs, die mit der Verteilung der Nahrungsmittelhilfe beauftragt sind.

Die Ziele und Forderungen des „Eisernen Dreiecks“ lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- a) die Sicherung der Mindestmenge der jährlich direkt geleisteten Nahrungsmittelhilfe
- b) der Erhalt der Praxis der Monetarisierung (Clapp 2012: 73, 87)
- c) das Festhalten an dem Cargo Preference Act.

Die Sicherung der Mindestmenge gelieferter In-kind-Leistungen ist eine Querschnittsmaterie, die im Interesse dieser drei Akteursgruppen ist. Während der Verhandlungen zum Agrargesetz 2008 stellte die so genannte „safe box,“ also eine Mindestgrenze zu leistender Nicht-Krisenhilfe eine zentrale Forderung der Alliance for Food Aid dar (Hanrahan 2008: 12). Der Rückgang der Entwicklungsnahrungsmittelhilfe der vorausgehenden Jahren sollte mit einer gesetzlich festgelegten Mindestmenge aufgehalten werden (vgl. Statement Levinson 10.5.2007). Auch Vertreter der Agrar- und Schifffahrtsindustrie vertreten eine ähnliche Position und haben sich zu der Ad-Hoc Coalition in Support of Sustained Funding for Food Aid zusammengeschlossen. Die Koalition stellt sich, wie aus dem Namen hervorgeht, gegen jegliche Kürzungen des FFP-Budgets und gegen die Versuche, die Mittel aus diesem Budget in den EFSP umzuschichten. Sie sehen darin eine „*back-door diversion*.“⁴⁰ Die NGO-Vertreter sprechen sich gegen Kürzungen aus, um eine bessere Planbarkeit zu ermöglichen und um auf die Bedürfnisse der Zielländer besser eingehen zu können (vgl. Levinson 10.5.2007). Wie in den nächsten Kapiteln gezeigt wird, fürchten alle Akteure potentielle Kürzungen der Nahrungsmittelhilfeprogramme, da dies ihre Gewinne, bzw. ihren Handlungsspielraum reduzieren würde. Dabei spielen sowohl die Monetarisierung für die NGOs, als auch der Cargo Preference Act für die Schifffahrtsindustrie eine große Rolle.

Auf der anderen Seite des Spektrums der Nahrungsmittelhilfeakteure gibt es auch eine Gruppe von Reformbefürwortern. Zu diesen haben sich in den letzten Jahren Bereiche der Exekutive entwickelt, etwa USAID. Auch sämtliche unabhängigen Wissenschaftler, die sich mit diesem Thema beschäftigen haben eine Losbindung gefordert, ebenso das GAO der Regierung, das in regelmäßigen Abständen in Berichten für die Ineffizienz des vorherrschenden Systems berichtet. Einige NGOs haben sich auch klar gegen die Restriktionen der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfepolitik gestellt und versuchen über mediale Kampagnen Einfluss auf die Gesetzgebung auszuüben.

Am Beispiel der Verhandlungen zum neuen US-amerikanischen Agrargesetz sollen nun in weiterer Folge diese Akteure, ihre Motivationen, Argumentationslinien und Methoden der

⁴⁰ <http://www.usamaritime.org/pdf/05.15.12/House-Statement-of-the-Ad-Hoc-Coalition-in-Support-of-Sustained-Funding-for-Food-Aid.pdf>

Einflussnahme dargestellt werden. Der Fokus der Analyse wird dabei auf den öffentlichen Diskurs im Rahmen von Kongressanhörungen, sowie diversen medialen Kampagnen gelegt.

7.1. Agrarindustrie

Die gegenwärtige Gesetzgebung der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe sieht vor, dass annähernd die gesamten Nahrungsmittel, die in den Programmen Verwendung finden, in den USA produziert werden müssen.

Vielfach wird die Nahrungsmittelhilfe von diversen Interessengruppen medial als ein Instrument dargestellt, das vordergründig der Unterstützung der landwirtschaftlichen Produzenten dienen soll. Schließlich sind es aber nicht die landwirtschaftlichen Produzenten selbst, mit Ausnahme weniger Kooperativen, die wirklich von den Nahrungsmittelhilfeprogrammen profitieren. Vielmehr sind es große internationale Agrarkonzerne, die aufgrund der horizontalen und vertikalen Marktmacht der verarbeitenden Industrie, hohe Gewinne einstreichen (Murphy 2006: 14f., Barrett/ Maxwell 2005: 89). Hält man sich den US-amerikanischen Getreidemarkt vor Augen, wird sofort sichtbar, dass hier hauptsächlich eine kleine Gruppe von multinationalen Unternehmen von den Hilfsprogrammen profitiert. Der US-amerikanische Getreidemarkt konzentriert sich lediglich auf eine Handvoll Unternehmen, die gemeinsam den Markt dominieren. Zu ihnen zählen die Unternehmen Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill und Louis Dreyfus⁴¹ (Action Aid International 2005: 12). Cargill und ADM allein zeigen sich davon gemeinsam für 40 Prozent der gesamten Getreideexporte aus den USA verantwortlich (Murphy 2006: 14). Laut Angabe des Landwirtschaftsministeriums hat etwa das Unternehmen Cargill in den USA zwischen 1995 und 2005 Getreide im Wert von 1,09 Milliarden US Dollar an die Regierung für Hilfsleistungen verkauft (Kilman/ Thurow 2005: 3).⁴²

Der Ankauf der Nahrungsmittel für die Programme wird heute durch die Farm Service Agency (FSA) des US-amerikanischen Landwirtschaftsministeriums ausgeführt. Die FSA schreibt die benötigten Güter in so genannten IFBs (invitation for bids) aus. Allerdings kommen für die Vergabe vorab nur eine kleine Gruppe von US-amerikanischen Unternehmen in Frage, die die Kriterien erfüllen. Der Wettbewerb ist zumeist stark eingeschränkt und auf wenige teilnehmende Unternehmen beschränkt (Wie bereits gezeigt, konzentriert sich der

⁴¹ Häufig werden diese vier Unternehmen in Bezug auf den ersten Buchstaben ihrer Namen als ABCD-Unternehmen bezeichnet.

⁴² Wie Kilman und Thurow anmerken, wurde von dem Unternehmen selbst die Zahlen bestritten, es weigerte sich aber auch eigene Daten zu veröffentlichen.

Markt ohnehin auf wenige Anbieter). Der Ankaufspreis stabilisiert sich dadurch auf sehr hohem Niveau (Barrett/ Maxwell 2005: 89). Nach Angabe des Wall Street Journals wurde im Jahr 2003 ein Drittel aller Nahrungsmittelhilfeleistungen von nur zwei Großunternehmen beschafft (Barrett/ Maxwell 2005: 89). Der mangelnde Wettbewerb wirkt sich schließlich auf einen Ankaufspreis der Nahrungsmittelhilfeleistungen aus, der häufig über dem gewöhnlichen Marktpreis liegt und dadurch den Unternehmen eine zusätzliche Prämie bietet. Laut Barrett und Maxwell liegt der Ankaufspreis im Rahmen der Nahrungsmittelhilfeprogramme für Weizen 3,4 Prozent und für Mais bis zu 70 Prozent über dem Marktpreis. In Summe ergibt sich eine durchschnittliche 11-prozentige Prämie für die Unternehmen bei der Beschaffung der Nahrungsmittelhilfe (Barrett/ Maxwell 2005: 91).

Zusätzlich existieren Restriktionen, dass 50 Prozent der Titel II-Leistungen und 75 Prozent der von USDA abgewickelter Nicht-Krisenhilfe in den USA verpackt werden müssen. Dies widerspricht den Interessen der Farmer, die bevorzugen würden, das Getreide direkt an die Regierung zu verkaufen, anstatt dem Preisdruck der weiterverarbeitenden Industrie ausgesetzt zu sein (Barrett/ Maxwell 2005: 89). Aufgrund der mangelnden Konkurrenz an verarbeitenden Unternehmen gehen die Aufträge meist wettbewerbsfrei an die selben Anbieter, was die Kosten zusätzlich erhöht. Im Jahr 2003 waren ADM und Cargill die Weiterverarbeitung von einem Drittel der Nahrungsmittel, die für die zusätzlich Hilfsprogramme bestimmt waren, verantwortlich (Barrett/ Maxwell 2005: 89).

Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Agrarindustrie ein großes Interesse an der Erhaltung des Status Quo hat und dafür offensiv Lobbying betreibt (Clapp 2012: 73), auch wenn sie anders als in den Jahren zuvor bei den andauernden Verhandlungen zum neuen Agrargesetz weitgehend fragmentiert ist. Mit anderen Worten kämpfen die einzelnen Branchen weitgehend unabhängig voneinander für die eigenen Interessen (Cheney 2012).

Ein Hauptargument der Agrarlobby liegt in der Bedeutung der gebundenen Nahrungsmittelhilfe für die US-amerikanische Landwirtschaft und die gesamte nationale Ökonomie im Allgemeinen. Dementsprechend werden die Interessenverbände nicht müde, diese Beziehungen und deren Vorteile hervorzuheben. Dabei betonen sie vor allem den Erhalt von Arbeitsplätzen. Nach Angabe der AFBF sind bis zu 16 Millionen Arbeitsplätze in der Landwirtschaft von der Erhaltung der Nahrungsmittelhilfe abhängig (AFBF 2012: 5). Auch von der Ad Hoc Coalition in Support of Sustained Funding for Food Aid werden die ökonomischen Vorteile der Nahrungsmittelhilfeprogramme für die USA betont.⁴³

⁴³ <http://www.wheatworld.org/wp-content/uploads/foodaid-ad-hoc-coalition-FY2011-comments-20100319.pdf>

Diese Botschaft der Agrarindustrie scheint im Kongress angekommen zu sein. Senatorin Debbie Stabenow, Vorsitzende des Agrarausschusses des Senats machte in allen vier Anhörungen zum Agrargesetz klar: „*The Farm Bill is a jobs bill.*“ (Cheney 2012)⁴⁴ Allein schon der Name des neuen Agrargesetzes „*Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012*“ zeigt den Fokus auf Sicherung von Arbeitsplätzen, auch wenn sich dieser in erster Linie auf andere Bereiche des Gesetzes bezieht. Die Reform der Nahrungsmittelhilfe stellt hingegen keineswegs ein Prioritätsfeld innerhalb der Verhandlungen dar.⁴⁵

In einer Stellungnahme der U.S. Wheat Associates (USWA), einer Interessensvertretung der US-amerikanischen Weizenproduzenten⁴⁶ in Bezug auf einen intensivierten lokalen und regionalen Ankauf von Hilfsleistungen und der Etablierung eines Pilotprojektes durch das Agrargesetz werden verschiedene Sorgen über diesen Reformkurs zum Ausdruck gebracht. In erster Linie wird durch eine Umstellung auf LRP-Leistungen ein fallendes Niveau der nationalen Nahrungsmittelhilfemenge und dadurch auch eine Reduzierung des Volumens an Hilfsleistungen, die die Bedürftigen erreichen in Aussicht gestellt. In Berufung auf eine von World Vision und dem Hope College erarbeitete Studie argumentiert USWA, dass der Wechsel zu LRP zu einem Rückgang der Leistungen von 40 Prozent führen würde. Außerdem würde eine Expansion der LRP-Programme Preisanstiege und die Störung lokaler Industrien zur Folge haben (USWA 2007). In dieser Stellungnahme wird ein zentrales Argument der Agrarindustrie sichtbar: Die Umstellung auf Hilfsleistungen, die im Ausland angekauft werden, würde zu einem Rückgang der politischen Unterstützung für die Programme und dadurch zu ihrer quantitativen Abnahme führen. Vielfach wird sogar konkret gedroht, die Unterstützung für die Programme zurückzuziehen. Es handelt sich dabei um eine Strategie, die ihr Ziel nicht verfehlt hat (Clapp 2009: 138). Es wird in diesem Zusammenhang häufig auf das Beispiel der EU verwiesen, bei dem der Losbindungsprozess zu einer Reduzierung gelieferter Nahrungsmittelhilfe geführt hat (Salzman 2008: o.S.).

Die so genannte Farm Lobby ist nach wie vor ein wichtiger politischer Faktor in den USA, die in den letzten Jahren durch neue Themen wie Klimawandel, Nahrungssicherheit und dem sich fortsetzenden Streit um Agrarsubventionen neu angetrieben wurde. Im Rahmen des Agrargesetzes wurde über diverse Kanäle versucht, auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss auszuüben. Dazu zählen: „*influence on the Agriculture committees in both houses of Congress; a broad, bipartisan base of support in the U.S. Senate; dozens of farm and*

⁴⁴ <http://www.oaklandinstitute.org/us-food-aid-reformers-see-place-farm-bill-debate>

⁴⁵ http://agriculture.house.gov/pdf/key_issues/FarmBillTopMessages.pdf

⁴⁶ Für eine genaue Darstellung der Struktur und Zielsetzung der Organisation finden sich Informationen auf ihrer Homepage: www.uswheat.org

commodity organizations with permanent offices in Washington; lobbyists; campaign contributions; and roots in almost every county in America.”(Morgan 2010: 23).

Die Agrarindustrie organisiert ihre Interessen auf verschiedene Weisen. Einerseits gibt es Zusammenschlüsse von Produzenten einer einzelnen Branche wie etwa die USWA, die USA Rice Federation, die National Corn Growers Association, etc. Andererseits vertreten sich Großproduzenten und Unternehmen auch eigenständig durch eigene Büros in Washington DC. Zudem sind die Farmer in unzähligen Verbänden und Organisationen organisiert. Vor allem drei Verbände der Landwirtschaft stechen aufgrund ihrer Mitgliederzahl heraus. Dazu zählen die American Farm Bureau Federation (AFBF), die National Grange und die National Farmers Union (NFU) (Wasser 2007: 332). Für Hartmann erreichen diese Organisationen allerdings heute kaum mehr die politische Bedeutung früherer Zeiten (Hartmann 2005: 156).

7.2. Schifffahrtsindustrie

Wie auch die produzierenden und weiterverarbeitenden landwirtschaftlichen Unternehmen hat auch die Schifffahrtsindustrie ein starkes Interesse an dem Erhalt der gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf die Nahrungsmittelhilfe. Von Interesse sind dabei vor allem die vorhandenen Restriktionen des Transports, die enorme Kosten verursachen und zur Ineffizienz der Nahrungsmittelhilfeprogramme beitragen.

Die restriktive Gesetzgebung sieht vor, dass zumindest 75 Prozent der Nahrungsmittelhilfeleistungen durch US-amerikanische Schiffe transportiert werden müssen. Diese Mindestgrenze wurde im Agrargesetz 1985 trotz Widerstands von USDA, USAID und einigen Bauernvereinigungen um 25 Prozent auf diesen Wert erhöht. Ausschlaggebend für diese gesetzliche Einschränkung war das zugrundeliegende militärische Motiv, in Friedenszeiten eine US-amerikanische Flotte aufrecht zu erhalten, die in Kriegszeiten für Transportzwecke eingesetzt werden kann (vgl. McAfee/ Murphy 2005: 27f., Barrett/ Maxwell 2005: 93f.).

Natürlich profitiert die US-amerikanische Schifffahrtsindustrie von den vorherrschenden Regelungen, da sie diese von ausländischem Wettbewerb befreien. Diese wiederum bekämpft jegliche Reformmaßnahmen durch intensive Lobbyingarbeit. Dabei versucht sie die politischen Entscheidungsträger von der Bedeutung der gesetzlichen Bestimmungen für die US-amerikanische Wirtschaft und den Industriesektor zu überzeugen (vgl. Loughnane 2012: 33).

Zwar zeichnen sich die Hilfsleistungen lediglich für einen sehr kleinen Teil des gesamten Handelsvolumens der Schifffahrtsindustrie verantwortlich und sind damit aufgrund des zu geringen Umfangs sehr ineffektiv, in Hinblick auf das Ziel, eine US-amerikanische Flotte zu erhalten. Dennoch stellen sie für einzelne Unternehmen eine zentrale Einnahmequelle dar (Barrett/ Maxwell 2005: 96).

Es kann nicht behauptet werden, dass die Nahrungsmittelhilfe die Schifffahrtsindustrie am Leben erhält. Die meisten der daran beteiligten Unternehmen machen ihren Hauptprofit mit anderen Geschäften, doch handelt es sich hierbei um stetige und verlässliche Einkünfte außerhalb jeglichen Wettbewerbs (McAfee/ Murphy 2005: 28).

Die Gewinne aus dem Transport der Hilfsleistungen verteilen sich nur auf eine kleine Gruppe von Unternehmen. Im Jahr 2002 waren aufgrund der gesetzlichen Beschränkungen lediglich 13 Transportunternehmen berechtigt, Nahrungsmittelhilfeleistungen zu transportieren (Barrett/ Maxwell 2005: 94). Grund hierfür sind teilweise sehr strenge Auflagen, die einen Großteil der Anbieter vorab disqualifizieren. Schiffe können u.a. nur dann für den Transport herangezogen werden, wenn sie zumindest die drei letzten Jahre unter der US-amerikanischen Flagge gesegelt sind (Bageant et al. 2010: 7).

Die Argumentationslinien der Schifffahrtslobby ähneln sehr stark jenen der Agrarlobby. Hervor gestrichen wird dabei vor allem die Bedeutung des Sektors für die nationale Wirtschaft. Laut Promar International ergeben sich enorme Vorteile für die US-amerikanische Wirtschaft. Demnach würden durch die Hilfsprogramme 13.127 Arbeitsplätze 524 Millionen US Dollar Haushaltseinkommen geschaffen (Promar International 2010: 20).

Hinzu kommt ein Aspekt der nationalen Sicherheit. Vielfach wird sich auf das ursprüngliche Motiv für die Einführung der Restriktionen hingewiesen, nämlich den Erhalt einer zivilen Flotte in Friedenszeiten. Dieses Argument wird auch von Seiten der Exekutive verwendet, um die Regelung zu rechtfertigen. Laut dem Department of Transportation's Maritime Administration (MARAD) dient der Cargo Preference Act, einerseits als Seebrückenkapazität für Kriegszeiten, andererseits zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen für US-amerikanische Seefahrer (MARAD o.J. zit. nach Bageant et al. 2010: 2f.).

Die Kosten des Cargo Preference Acts werden vielfach relativiert. So nimmt etwa James Henry, der Vorsitzende der USA Maritime, der bedeutendsten Interessensvertretung der Schifffahrtsindustrie, in einem Artikel der Washington Post (Henry 2011) Stellung zu einer Studie der Cornell University (Bageant et al 2010), welche die hohen Kosten und Ineffizienz der vorhandenen Gesetzgebung aufgezeigt hatte. In einer anderen Antwort auf die Studie von Bageant, Barrett und Lentz relativiert die USA Maritime deren Ergebnisse in Bezug auf die

verursachten Kosten der Cargo Preference. Sie setzt die Kosten in einen breiten Kontext und betont die Bedeutung der Nahrungsmittelhilfeprogramme für die nationale Wirtschaft und daraus folgende finanziellen Einnahmen (USA Maritime 2010). Auch eine Studie von Promar International (2010) im Auftrag der USA Maritime argumentiert, dass die Kosten des Überseetransports selbst nur 15-20 Prozent des Budget ausmachen würden und nicht wie von GAO (2007) behauptet 65 Prozent. Außerdem wird betont, dass über 80 Prozent der Kosten in US-amerikanische Unternehmen fließen (Promar International 2010: 12,19).

In einem offenen Brief, adressiert an den Vorsitz und andere Mitgliedern des House Agricultural Appropriations Subcommittee sprechen sich zahlreiche Vertreter der „*food aid industry leaders*“ gegen Kürzungen der Nahrungsmittelhilfeprogramme (Titel II des FFP-Programms und McGovern-Dole-Programm) aus. Neben den humanitären Folgen und internationalen Sicherheitsaspekten steigender Weltmarktpreise werden auch die Vorteile für die US-amerikanische Industrie unterstrichen. Darin heißt es unter anderem:

*„U.S. farmers take great pride in their support for the world's most vulnerable people through food aid programs. In addition to farmers, these programs benefit a range of related domestic industries, such as processors, millers, packagers, freight forwarders, port facilities, and the U.S.-flag Merchant Marine.“*⁴⁷

Die Aussage des republikanischen Senators Charles Grassley in einem Fernsehinterview spricht eine klare Sprache über den Einfluss der marinen Interessengruppen auf den Kongress: *„[I]t is too bad we can't reform Cargo Preference but the maritime union and industry is so powerful in Congress that I usually get 40 votes for doing that. I've tried several times.“*(Nichols 2005 zit. nach Clapp 2009: 139)

7.3. Nichtregierungsorganisationen

Die Position der Nichtregierungsorganisation in Bezug auf die restriktiven Nahrungsmittelhilfeprogramme ist recht heterogen. Während einige NGOs zu den schärfsten Kritikern des vorhandenen Nahrungsmittelhilfesystems zählen, schließen andere, die mit der Verteilung der Hilfsleistungen betraut sind, an der Argumentation der reformfeindlichen Allianz an. Ihre Ausgangslage unterscheidet sich von jener der Lobby der Agrar- und Schifffahrtsindustrie, insofern sie kein klares Mandat haben, die Interessen der eigenen Organisation durch Beeinflussung der öffentlichen Gesetzgebung zu vertreten. Dadurch

⁴⁷ <http://www.usamaritime.org/pdf/budget/A-letter-from-food-aid-industry-leaders.pdf>

finden sich die NGOs in einem Dilemma zwischen humanitären Ansprüchen und budgetären Beschränkungen wieder, welches es für sie auszubalancieren gilt (Loughnane 2012: 34).

Im Grunde bevorzugen alle NGOs aufgrund der höheren Flexibilität Geld- gegenüber In-kind-Leistungen. Allerdings befürchten sie, dass im Falle der Losbindung der In-kind-Leistungen das Volumen der Nahrungsmittelhilfe stark reduziert werden könnte, indem diese aufgrund einer geringeren politischen Unterstützung für die Programme, nicht adäquat durch Geldleistungen kompensiert werden würden. Deshalb nehmen sie die Hilfsleistungen von der Regierung gern an, auch wenn sie ineffizient sind und fordern den Erhalt des gegenwärtigen Systems (Barrett/ Maxwell 2005: 98).

Hauptverantwortlich für die reformfeindliche Position ist die in der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe weit verbreitete Praxis der Monetarisierung, die nur innerhalb der US-amerikanischen Programme praktiziert wird (Norris/ Veillette 2011: 5). Die Monetarisierung von Lebensmittelhilfeleistungen bezeichnet den Verkauf von zuvor importierten Nahrungsmittelhilfegütern zur lokalen Währung auf den Märkten der Empfängerländer, um die Finanzierung von Entwicklungsprojekten bzw. die Verteilung der sonstigen Lebensmittelhilfe zu gewährleisten (vgl. Simmons 2009: 6; Barrett/Lentz 2009: 6).

Die rechtliche Grundlage für diese Praxis wurde im Jahr 1985 durch den „Food Security Act“ geschaffen. Die zugrunde liegende Motivation hierbei war es, den kooperierenden Nichtregierungsorganisationen, die mit der Verteilung der Lebensmittelhilfeleistungen beauftragt waren, durch den Verkauf eines Teils der Güter eine Möglichkeit zu geben, ihre administrativen, sowie ihre Transport-, Verteilungs- und Lagerkosten zu decken (Barrett/Lentz 2009: 6). Gesetzlich wurde auch eine bestimmte Mindestquote verankert, die von den Partnern kapitalisiert werden musste. Bei der Einführung 1985 war eine Quote von fünf Prozent der nicht-humanitären Lebensmittelhilfeleistungen vorgeschrieben. Später wurde diese Vorgabe auf zehn (1995) und im Rahmen des Agrargesetzes 1996 auf 15 Prozent erhöht (Simmons 2009: 6; Hanrahan/ Ho 2010: 13). Die Monetarisierung entwickelte sich rasch zu einem beliebten Instrument der Entwicklungsfinanzierung, und die Mindestvorgaben wurden um ein Vielfaches übertroffen. Im Zeitraum zwischen 1996 und 2001 stieg der Anteil monetisierter nicht-humanitärer Lebensmittelhilfe unter Titel II von 28 auf 70 Prozent. 2001 wurde zudem mit 900.000 Tonnen der quantitative Höchstwert erreicht. In den darauf folgenden Jahren war der Anteil fallend, dennoch waren es 2004 noch immer 63 Prozent (Simmons 2009 6f.). Allein 2010 wurden 540.000 Tonnen der US-amerikanischen Lebensmittelhilfe auf diese Art monetisiert, nachdem sie für rund 300 Millionen US Dollar

zuvor teuer auf dem nationalen Markt beschafft und anschließend verschifft wurden (GAO 2011: 1).

Die Budgets vieler Organisationen sind mittlerweile zu einem hohen Grad von der Monetarisierung der Nahrungsmittelhilfe abhängig und ihre Existenz deshalb auch auf die Aufrechterhaltung dieser Praxis angewiesen (vgl. Norris/ Veillette 2011: 4; Barrett/ Maxwell 2005 : 98). Für das Jahr 2001 berechnen Barrett und Maxwell diesen Anteil auf 30 Prozent für die acht zentralen NGOs, für Technoserve sogar auf fast 50 Prozent (Barrett/ Maxwell 2005: 98). Die Monetarisierung der Nahrungsmittelhilfe ermöglicht es ihnen Mittel für andere Projekte freizusetzen, die auf anderen Wege kaum Finanzierung erhalten würden (Simmons 2009; Barrett/ Maxwell 2005 98ff.).

Von einem für die Lebensmittelhilfeprogramme aufgewendeten Dollar werden normalerweise nur zwischen 50 und 70 Cent durch Monetarisierung wieder zurückgewonnen (Barrett/ Lentz 2009: 7). Eine Gesamtrechnung ergibt dadurch einen jährlichen Verlust zwischen 120 und 200 Millionen US Dollar, die nicht für den ursprünglichen Zweck zur Verfügung stehen (Norris/ Veillette 2011: 4f.).

Auch das US-amerikanische Government Accountability Office (GAO) beklagte ein niedriges Kostendeckungsniveau, das durch die Monetarisierungspraxis erreicht wird und kritisiert, dass weder USAID, noch USDA verpflichtet seien, eine bestimmte Quote zu erreichen. Stattdessen seien sie lediglich angehalten, einen „vernünftigen Marktpreis“ zu erzielen. Außerdem gäbe es Aufholbedarf im Bereich des Monitoring. GAO gibt die erreichte Kostendeckung von USAID auf 76 und jene von USDA auf 58 Prozent an (GAO 2011: 16f.).

Eine Reihe von NGOs schlossen sich 1985 zur Coalition for Food Aid zusammen, die bis 2006 eine Vereinigung von 15 NGOs wurde. Das selbstgesetzte Ziel war die Sicherung hoher Nahrungsmittelhilfe-Volumina und der Erhalt der Praxis der Monetarisierung. Die Gruppe wurde nach dem Ausstieg mehrerer Organisationen zur Alliance for Food Aid und 2009 als Alliance for Global Food Security neu gegründet. Die Gruppe bedient sich auch der Lobbyisten Ellen Levinson, „*who is widely regarded as a very powerful figure in Washington - to make its case to lawmakers in Washington, D.C.*“ (Clapp 2012: 82f.) Sie stellt damit die zentrale Lobbying-Gruppe der NGOs in Washington D.C. dar (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 87). Die Alliance for Global Food Security umfasst heute 13 NGOs und Kooperativen und vertritt trotz unterschiedlicher Zusammensetzung dieselben Positionen. Das Hauptaugenmerk liegt im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen auf der Sicherung eines Mindestniveau der Nicht-Krisenhilfe. Sie stellt sich damit gegen den Entwurf des Agrargesetzes, der diesen Anteil um 39 Prozent reduzieren würde. Außerdem wird die Bedeutung der

Entwicklungsnahrungsmittelhilfe für die Krisenhilfe hervor gehoben und der intensivierte Einsatz von lokalem und regionalem Ankauf abgelehnt.⁴⁸

In den letzten Jahren haben innerhalb der NGO-Gemeinschaft viele ehemalige Kritiker der Bush-Vorschläge ihre Positionen verändert. Das berühmteste Beispiel hierfür ist die Hilfsorganisation CARE, die ursprünglich Mitglied dieser Koalition war, sich schließlich in ihrem White Paper on Food Aid (CARE 2006) klar gegen die Monetarisierung positionierte. Neben CARE unterstützten schließlich auch Catholic Relief Service, Save the children und Mercy Crops die Vorschläge der Administration und die Forderung nach mehr Flexibilität mehr oder weniger (Clapp 2012: 84).

In Bezug auf die zeitlichen Defizite der gebundenen Nahrungsmittelhilfe wird von reformfeindlicher Seite auf die erfolgreichen Maßnahmen des Vor-Platzierens der Nahrungsmittelreserven verwiesen (Levinson 2011).

Im Hinblick auf die Verhandlungen zum neuen Agrargesetz wurden von vielen NGOs öffentliche Kampagnen gestartet, um die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe zu einem zentralen Thema der Agenda zu machen. Zwei derartige Kampagnen seien hier exemplarisch dargestellt. Das American Jewish World Service etwa initiierte die „Reverse Hunger“-Kampagne, die direkt auf die Losbindung der restriktiven US-Geberpolitik abzielt. *„AJWS seeks to mobilize the Jewish community to use the upcoming debate on the U.S. Farm Bill to reform this misguided system that not only delays the arrival of lifesaving food, but also perpetuates a cycle of dependence.“*⁴⁹

Oxfam America zeichnet sich für die Kampagne *„Tell Washington to Stop Playing with Food Aid“* verantwortlich und versucht damit, die Losbindung der Nahrungsmittelhilfe auf die Agenda der Verhandlungen zu bringen.⁵⁰

Gerade rechtzeitig zu den Agrargesetz-Verhandlungen wurde von der Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa ein neuer Bericht (Mericer 2011) veröffentlicht, der die Entscheidungsträger über die Ineffizienz der Programme informieren soll. Eine gemeinsam vom AJWS und Oxfam America veröffentlichte Studie drängt auf eine Reform der Nahrungsmittelhilfe und argumentiert, dass durch eine Losbindung bis zu 17 Millionen Menschenleben zusätzlich gerettet werden könnte (AJWS/ Oxfam America 2012).

Genau wie für alle anderen Reformgegner hat der Losbindungsprozess eine hohe Bedeutung für einige NGOs. Obwohl die NGOs die Effizienzvorteile ungebundener Nahrungsmittelhilfe

⁴⁸ <http://ww1.prweb.com/prfiles/2012/04/30/9460370/Alliance%20Urges%20Senate%20to%20Fix%20Food%20Aid%20Provisions%20in%20the%20Farm%20Bill%204-30-12.pdf>

⁴⁹ http://ajws.org/who_we_are/news/archives/press_releases/ajws_launches_reverse.html

⁵⁰ <http://www.oxfamamerica.org/campaigns/food-justice/food-aid>

anerkennen, unterstützen viele Losbindungsmaßnahmen nur dann, wenn sie durch zusätzliche Budgetmittel finanziert werden (Kilman/ Thurow 2005: 3). Viele Organisationen sind zu einem hohen Grad von den bereitgestellten In-kind-Leistungen abhängig und befürchten im Falle eines Losbindungsprozesses den Wegfall eines beträchtlichen Anteils ihres Budgets verkraften zu müssen. Sie fürchten, dass die Umschichtung der Mittel von langfristigen Entwicklungsprojekten hin zur Krisenhilfe Budgetkürzungen gleichkommen würden, indem dadurch das Interesse der Agrarindustrie an den Programmen verloren gehen würde und sie alleine durch die Argumentation zur Bekämpfung von Hunger nicht genügend Unterstützung im Kongress erzielen könnten (Kilman/Thurow 2005: 1). Auch für Barrett und Maxwell sind die NGOs von den Interessen der Agrar- und Schifffahrtsgruppen abhängig, um ausreichende Unterstützung zu erhalten, um signifikante Programme legislativ zu stützen. Die Kosten, die dafür bezahlt werden müssen, sind Beschaffungsstrategien, von denen hauptsächlich die Produzenten, Verarbeiter und Transportunternehmen profitieren (Barrett/ Maxwell 2005: 87).

7.4. Exekutive/ Staatliche Akteure

Abschließend sollen noch die Positionen der staatlichen Akteure dargestellt werden, die mit der Abwicklung der Nahrungsmittelhilfe betraut sind, nämlich USAID und USDA, für deren Arbeit der Losbindungsprozess eine entscheidende Rolle spielt.

Neben vielen NGOs hat auch die Exekutive selbst vielfach für eine Reform der Nahrungsmittelhilfe plädiert. So stammte bereits der ursprüngliche Vorschlag der Administration Bush zur Losbindung eines Viertels der Titel II-Nahrungsmittelhilfe aus dem USAID-Umfeld und auch bei der Einführung des LRP-Pilotprojektes spielte USAID eine tragende Rolle (vgl. Clapp 2012: 78f.; Kilman/ Thurow 2005: 5).

Die Nahrungsmittelhilfeprogramme unterliegen engen budgetären Beschränkungen. Dies zeigt sich einerseits an dem seit Jahren trendhaften rückläufigen Gesamtbudgets (vgl. Interfais 2012), sowie auch exemplarisch in der Weigerung der Administration Bush, die Mittel für die Titel II-Programme trotz gestiegenen Bedarfs durch andauernde Hungerkrisen, zu erhöhen. Das enge budgetäre Umfeld spielte sicherlich auch schon eine bedeutende Rolle in den Verhandlungen zum Agrargesetz (Mercier 2011: 7f.). Auch die Bestrebungen durch Präsident Obama, das Budgetdefizit in den nächsten Jahren massiv zu reduzieren werden wohl kaum an der EZA vorbeiziehen.

Aufgrund des engen budgetären Umfeldes scheint es umso wichtiger zu sein, die Nahrungsmittelhilfeleistungen, die zu knappen Ressourcen werden, effizienter bereitzustellen.

Die Forderung nach mehr Effizienz und Flexibilität bei der Bereitstellung der Nahrungsmittelhilfe wird von USAID regelmäßig hervorgehoben. Dieser Reformwunsch wird in dem Statement einer USAID-Mitarbeiterin vor dem Agrarausschuss deutlich:

„The Farm Bill represents the greatest opportunity to address the need for broader food aid reform, to enable us to be more responsible stewards of this important national resource.[...] Congress will hold the forthcoming Farm Bill discussions in a context where budgets are tighter than ever, food is scarcer, and prices are high. In light of these challenges, we will be seeking maximum flexibility to assure that we can make strategic choices that yield maximum impact. We seek your support to reduce the complex and inefficient directives that hamper our programming choices and minimize our flexibility.” (Lindborg 13.7.2011: 7)

Lindborg kritisiert in ihrer Stellungnahme außerdem die Vielzahl an restriktiven Gesetzen, wie den Cargo Preference Act, die es USAID zusätzlich erschweren optimale Produktentscheidungen treffen zu können (Lindborg 13.7.2011: 7).

In einer ähnlichen Weise argumentiert auch John Brause, USAID Deputy Assistant Administrator, in einer Stellungnahme zu den Nahrungsmittelhilfeprogrammen vor dem Kongress und spricht von großen Effizienzgewinnen, die durch lokalen und regionalen Ankauf erzielt werden können:

„[F]ood purchased locally and regionally is often less expensive than commodities procured and shipped from the United States. In addition, about 95 percent of local procurement in sub-Saharan Africa costs about 34 percent less than similar in-kind food aid purchased and shipped from the United States to the same countries between 2001 and 2008. Further, during 2008, in-kind food aid delivery to 10 sub-Saharan African countries took an average of 147 days, while local procurement only took about 35 days and regional procurement about 41 days.”(Brause 4.6.2009)

Auch eine Vielzahl von Prüfungen durch das Government Accountability Office (GAO) weist auf die akuten Effizienzdefizite der verschiedenen Praktiken innerhalb der Nahrungsmittelhilfeprogramme und auf die Vorzüge von LRP-Leistungen hin (vgl. GAO 2007, GAO 2009a, GAO 2011, GAO/ OIG 2012). Das GAO ist eine unabhängige, überparteiliche Agentur, die als „Watchdog“ für den Kongress fungiert und den effizienten Einsatz von Steuergeldern durch die Regierung überwacht. Sie arbeitet teilweise auf Aufforderung durch einen (Unter-)Ausschuss des Kongresses und dient als wichtige Informationsquelle für die Abgeordneten, sowie für Exekutivorgane (GAO 2012). In einem Bericht, direkt adressiert an die Vorsitzenden der Agrarausschüsse des Kongresses werden u.a.

neuerlich die Vorteile eines Losbindungsprozesses dargelegt und vorherrschende Ineffizienzen kritisiert (GAO/ OIG 2012: 21ff.).

USDA, das neben USAID für die Leitung der restlichen Nahrungsmittelhilfeprogramme zuständig ist, vertritt traditionell eine Position, die stärker auf die Interessen der US-amerikanischen Landwirtschaft ausgerichtet ist (Kripke 2009: 122f.). USDA war mit der Durchführung des Pilotprojektes beauftragt. USDA kommt zu demselben Entschluss wie GAO und sieht LRP als wichtiges Instrument, um auf Krisensituationen reagieren zu können, sieht es dabei aber vordergründig als ein „*timely and effective complement to in-kind food aid programs.*“ Unterstrichen wird weiters die Notwendigkeit des „*Market Intelligence*“, um negative Auswirkungen der Ankaufprogramme zu vermeiden (Philbrook 4.6.2009).

USAID, GAO und USDA steht die Möglichkeit zu, in Stellungnahmen in den (Unter-) Ausschüssen des Kongresses und im Verfassen von Evaluierungen und Studien ihre konkrete Erfahrung und Positionen auf den Meinungsbildungs- und Gesetzgebungsprozess einzubringen. Ihre Expertise dient als zentrale Informationsquelle für die Abgeordneten, ihr Einfluss beschränkt sich allerdings auf die Rolle als unverbindliche Ratgeber.

Über Unterausschüsse bietet sich eine Möglichkeit für die Exekutive, ihre Erfahrungen und Forderungen in den Entscheidungsprozess einzubringen. Zu diesen werden sie eingeladen, Erfahrungsberichte vorzulegen und können somit Einfluss auf den Entscheidungsprozess ausüben. Zumeist wird die Exekutive vom Präsidenten instrumentalisiert (Gellner/ Kleiber 2007: 48f.). Im Juli 2011 fanden vom Committee Rural Development, Research, Biotechnology, and Foreign Agriculture Anhörungen statt, in denen die Performance der Nahrungsmittelhilfeprogramme von USAID und USDA dargelegt wurde.⁵¹ USAID stellte dabei ihre klare Position in Bezug auf LRP-Leistungen klar (Lindborg 13.7.2011).

Die aktuellen Budgetverhandlungen lassen darauf schließen, dass die Mittel für die Nahrungsmittelhilfeprogramme in den nächsten Jahren weiter gekürzt werden. Auch die Feed the Future Initiative von Präsident Obama scheint dabei gefährdet zu sein (Thurow 2012; Grossman-Cohen 2012). Angesichts der bevorstehenden Kürzungen scheint es umso notwendiger, die Hilfsleistungen in einer effizienten Weise bereitzustellen.

Für Clapp kommt es in den Geberstaaten zu einem klaren Interessensgegensatz zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Das staatliche Interesse orientiert sich an einer Losbindung der Nahrungsmittelhilfe, entweder aufgrund humanitärer Überlegungen und/ oder nationalen Budgetbeschränkungen. Das privatwirtschaftliche Interesse hingegen liegt an der Beibehaltung der gebundenen Nahrungsmittelhilfe, da nationale Unternehmen direkt von

⁵¹ <http://agriculture.house.gov/press/PRArticle.aspx?NewsID=1421>

diesen profitieren. Erst wenn die staatlichen Interessen die privaten Interessen zuerst ausgleichen und dann stärker wiegen, kann es zu einem Policyshift hin zur Losbindung kommen. Im Fall Kanadas waren hierfür beispielsweise die übergeordneten Handelsinteressen innerhalb der WTO verantwortlich (Clapp 2012: 68).

7.5. Methoden der Interessengruppen

In einem abschließenden Teil soll nun ein kurzer Überblick über die unterschiedlichen Methoden der in den vorigen Kapiteln beschriebenen Interessengruppen dargestellt werden.

Die Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger, also der Abgeordneten, muss in den USA stets „von außen“ erfolgen, da sie selbst normalerweise keine Mitglieder von Interessenverbänden sind (Wasser 2007: 335). Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass das US-amerikanische Parteiensystem von Massenparteien dominiert wird. Für diese würde es sich laut Key nicht lohnen, selbst zu stark auf die Unterstützung eines Interessensverbandes zu bauen, da dies zu Entfremdungserscheinungen bei der Mehrheit der Wählerschaft führen könnte (Sapai 1971 zit. nach Thoma 2003: 5). Nach Hübner gibt es sechs verschiedene Methoden bzw. Einflussstrategien US-amerikanischer Interessenverbände. Zu diesen zählt er Wahlkampfspenden, Grass Roots Lobbying, direkte Kontakte zu den Entscheidungsträgern, die Anrufung von Gerichten, Öffentlichkeitsarbeit, sowie Demonstrationen (Hübner 2003: 60f.). Für diese Arbeit von Bedeutung sind vor allem vier dieser methodischen Vorgehensweisen: Wahlkampfspenden, direkte Kontakte, Grass Roots Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit.

Dass die US-amerikanischen Kongressabgeordneten zu einem sehr hohen Grad durch die Finanzierung von Wahlkämpfen in Abhängigkeiten geraten, die ihre demokratische Funktion als Interessensvertreter der Mehrheit potentiell verletzen, wurde bereits in einem früheren Kapitel ausführlicher dargestellt. Über das Sammeln und Spenden von Mitteln zur Unterstützung bestimmter Kandidaten im Rahmen von PACs (vgl. Mihut 2008: 8) kann somit für Interessengruppen der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern gesichert werden. Die PACs sind somit die Vorstufe im Prozess des Lobbyings der Interessengruppen und sind der zentrale Finanzierungskanal für die Wahlkämpfe der Abgeordneten (Filzmaier/ Plasser 1999: 226f.). Ihr Anteil an der Gesamtfinanzierung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, besonders Unternehmensspenden machen den Großteil der Finanzierung aller Wahlkämpfe aus (Lösche 1999: 358f.; Hrebenar/ Morgan 2009: 45).

Die Finanzierung von Wahlkämpfen wird hauptsächlich von den finanzkräftigen Interessengruppen vertreten, so auch von der Agrar- und Schifffahrtsindustrie. Die Nahrungsmittelhilfe verteilenden, ebenso wie die reformbefürwortenden NGOs verfügen selten über die dafür notwendigen finanziellen Mittel und stehen oft selbst in finanziellen Abhängigkeiten (siehe Kapitel 7.3.). Doch auch manche NGOs wenden teilweise hohe Budgets für Lobbying-Tätigkeiten auf, auch wenn sie im Verhältnis zu den Akteuren aus der Privatwirtschaft sehr bescheiden ausfallen. Die Alliance for Food Aid etwa investierte im Jahr 2007 80.000 US Dollar in Lobbying, die an die Lobbyingfirma Levinson & Associates flossen. Die Allianz war damit mit einem Gesamtvolumen von 200.000 US Dollar auch ihr größter Auftraggeber.⁵²

Die unabhängige und überparteiliche Forschungsgruppe *Center for Responsive Politics* (CRP) bietet auf ihren Online Statistiken Informationen über die Geldflüsse von Lobbying-Gruppen an US-amerikanische Politiker und gibt Auskunft über die Finanzierung der PACs, die nach dem *Honest Leadership and Open Government Act of 2007* offengelegt werden müssen. Zahlen über den Umfang der Lobbyingtätigkeiten sind stets mit Vorsicht zu genießen, da sie auf die Auskunft der Lobbyingfirmen stammen und keine Aussagen über informelle Kanäle machen können.⁵³

Die Agrarindustrie ist bei der Finanzierung von PACs sehr aktiv. Laut CRP wendete die Agrarindustrie allein im Jahr 2011 über 123 Millionen US Dollar für Lobbyingtätigkeiten auf.⁵⁴ Nicht verwunderlich ist, dass Debbie Stabenow aufgrund ihrer Position als Vorsitzende des Agrarausschusses des Senats zu den wichtigsten Adressaten der Lobbyisten zählt und somit auch eine der größten Empfängerinnen im Zeitraum 2011-2012 war. Nur die Präsidentschaftskandidaten Romney und Obama erhielten über besagten Zeitraum mehr finanzielle Mittel von der Agrarindustrie. Auch der fünftgrößte Empfänger Frank Lucas, hat als Vorsitzender des Landwirtschaftsausschuss des Repräsentantenhauses eine hohe Bedeutung für die Verhandlungen des Agrargesetzes.⁵⁵

Bei all diesen Zahlen darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass die Nahrungsmittelhilfe nicht den einzigen Verhandlungsgegenstand und bei weitem nicht den wichtigsten innerhalb der Verhandlungen zum Agrargesetz darstellt. Die Vielfältigkeit an relevanten Themen für manche Interessengruppen zeigt sich an folgendem Beispiel. Allein im

⁵² <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=F9903&year=2007;>
<http://www.opensecrets.org/lobby/firmsum.php?id=F27245&year=2007>

⁵³ Für weitere Informationen über das Datenmaterial siehe <http://www.opensecrets.org/lobby/methodology.php>

⁵⁴ <http://www.opensecrets.org/lobby/indus.php?id=A&year=2011>

⁵⁵ www.opensecrets.org/industrie/indus.php?Ind=A?

ersten Quartal des Jahres 2008 hat sich die AFBF für oder gegen 70 verschiedene Gesetze stark gemacht (Morgan 2010: 23).

Für die meisten gesetzgeberischen Vorhaben finden im Kongress Anhörungen statt, bei denen jene Gruppen, die von dem Verhandlungsthema betroffen sind, eingeladen werden und Stellung nehmen können (Wasser 2007: 339). Diese Anhörungen sind öffentlich sehr wirksame Bühnen (Gellner/ Kleiber 2007: 48f.), die Interessengruppen die Möglichkeit bieten, ihre Interessen medial wirksam zu kommunizieren (Filzmaier/ Plasser 1999: 225) und mit Hilfe ihrer Expertise und Fachwissen Einfluss auf den parlamentarischen Willensbildungsprozess auszuüben (Stüwe 2008: 558). Einen hohen Stellwert hat dabei der Vorsitzende des jeweiligen Ausschusses, der über die Ladungsliste der Experten entscheidet (Filzmaier/ Plasser 1999: 225). Schließlich ist natürlich jede Interessengruppe daran gelegen, an den Verhandlungen aktiv teilzunehmen und die Gesetzgeber von der eigenen Position zu überzeugen.

Die direkte Kontaktaufnahme zu Entscheidungsträgern, spielt heute zwar auch noch eine bedeutende Rolle, allerdings wurde sie vermehrt durch „*differenzierte Methoden der Einflussnahme verdrängt*.“ (Wasser 2007: 335f) Zu diesen zählt Wasser Formen des Grass Roots Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit, die wiederum von einfachen Bürgerkontakten bis hin zu aufwendigen Medienkampagnen reichen können (Wasser 2007: 335f.). Nur noch unter Umständen können Lobbyisten einen direkten Kontakt mit den Abgeordneten unterhalten. Aufgrund der Arbeitsüberlastung bekommen sie die Abgeordneten heute kaum noch zu Gesicht und werden normalerweise von Mitarbeitern empfangen (Biegelbauer 1991: 32). Über direkte Kontakte erfüllen die Interessengruppen ihre Informationsaufgabe und spielen ihr Fachwissen aus (vgl. Hübner 2003: 60f.). Die Informationen werden in Form von Studien und Berichten präsentiert und werden aufgrund ihrer Expertise als zentrale Informationskanäle anerkannt. Während praktisch alle unabhängigen Studien die Ineffizienz der gesetzlichen Regelungen aufzeigen und zu Reformen aufrufen, kommen reformfeindliche Berichte und Relativierungen der Effizienzdefizite stets aus den Federn von professionellen Lobbyisten, die eng mit den profitierenden Unternehmen verbunden sind (Norris/ Veillette 2011: 3). Wie gezeigt wurde, handelt es sich hier auch um eine Methode, die von beiden Seiten des Spektrums angewandt wird. Reformbefürworter berichten in ihren Studien über Ineffizienz und die hohen Kosten der Programme (Mercier 2011), während Reformgegner die Bedeutung der Programme für die US-amerikanische Wirtschaft in den Vordergrund stellen (Promar International 2010).

Große Bedeutung kommt der Öffentlichkeitsarbeit und der Strategie des Grass Roots Lobbying zu, dessen Grundlagen auch bereits in einem früheren Kapitel dargestellt wurden. Diese Form des Lobbyings zählt mit Medienkampagnen und Koalitionsbildungen zu den indirekten Formen des Lobbying (Biegelbauer 1991: 32). Grass Roots Lobbying wird von fast allen Interessengruppen in den USA betrieben und kann recht unterschiedliche Maßnahmen umfassen. Die Palette reicht von persönlichen Besuchen bei Repräsentanten, öffentliche Veranstaltungen, Pressekonferenzen, Zeitungsschaltungen und -artikeln, Senden von Briefen an Entscheidungsträgern, etc. (Biegelbauer 1991: 33f.). Auch alle Akteure des Nahrungsmittelhilfe-Lobbying bedienen sich dieser Instrumente und nutzen jede Bühne der Öffentlichkeit. Die konkreten Formen der Öffentlichkeitsarbeit ergeben sich vordergründig aus den finanziellen Möglichkeiten der Interessengruppen und können bis zu groß angelegten Medienkampagnen reichen (Hübner 2003: 61).

Wirtschaftliche Interessengruppen sind in der öffentlichen Debatte innerhalb der USA über den Reformprozess sehr aktive Akteure und üben ihre diskursive Macht aus. Sie versuchen, die Öffentlichkeit von den Vorteilen der Nahrungsmittelhilfeprogramme für die US-amerikanische Ökonomie zu überzeugen und damit die öffentliche Wahrnehmung bezüglich des Reformprozesses zu beeinflussen (vgl. Clapp 2009: 141f.). Öffentliche Kampagnen sind durchaus ein probates Mittel, um das Interesse der Bevölkerung für ein bestimmtes Themenfeld zu wecken. Vor allem reformfeindliche Akteure suchen aus verschiedenen Gründen den Weg an die Öffentlichkeit. Erstens stehen ihnen nicht die vergleichbaren finanziellen Mittel wie der Agrar- und der Schifffahrtslobby zur Verfügung und über Medien wie das Internet kann ein großes Publikum kostengünstig erreicht werden. Neue Kommunikations- und Einflussmöglichkeiten wurden durch die technischen Innovationen der letzten Jahre geschaffen (vgl. Filzmaier/ Plasser 1999: 225). Zweitens vertreten sie die Position der Mehrheit. Schließlich werden die Kosten der teuren Programme schlussendlich von den Steuerzahlern getragen, die die Verlierer dieser Subventionen sind. In den USA subventionieren demnach die Steuerzahler eine Handvoll großer Agrarkonzerne und Schifffahrtsunternehmen und finanzieren damit ineffiziente Nahrungsmittelhilfeprogramme (Kneteman 2009: 1222). Die Bevölkerung stellt damit auch die öffentliche Interessengruppe dar, die es von beiden Seiten des Lobbying zu gewinnen gilt. Aus diesem Grund zielen die Argumente der Reformbefürworter auch immer wieder genau auf Fragen der Kosten und der effizienten Verwendung öffentlicher Gelder ab. Klarerweise ist die Mehrheit der Wählerschaft, die nicht von den Programmen profitiert, ist an einer effizienten Nutzung bzw. alternativen Nutzung ihrer Steuergelder interessiert, nicht aber der Subventionierung von

internationalen Unternehmen. Diven wirft berechtigterweise die Frage auf, wie dieses ineffiziente System der Nahrungsmittelhilfe so viele Jahre überleben konnte und beantwortet sie folgendermaßen. „*The program survives because it is a classic distributive policy. Its domestic beneficiaries are geographically concentrated and well organized, while the costs are borne by a large number of geographically dispersed taxpayers and consumers.*“ (Diven 2006: 382)

Um die eigene Stimmkraft zu erhöhen, kommt es regelmäßig zur Bildung von Allianzen jener Akteure, die dieselben Ziele verfolgen, auch wenn die Motivation dafür nicht zwingend die gleiche sein muss. Koalitionen werden dann gebildet, wenn der eigene Einfluss einer Interessengruppe als zu gering erachtet wird. Diese können nach Erreichung eines Ziels wieder aufgelöst werden (Flizmaier/ Plasser 1999: 224f.). Diese Allianzen verlaufen einerseits innerhalb der angesprochenen Interessengruppen andererseits zwischen ihnen. Einige reformfeindliche NGOs koalieren etwa mit Akteuren der Agrar- und Schifffahrtsindustrie, die über weit größere finanziellen Mittel und Einfluss verfügen, um ihre gemeinsamen Ziele (z.B. Mindestmaß an Nahrungsmittelhilfe) zu erreichen (vgl. Barrett/ Maxwell 2005: 87). Weitere Beispiele für prominente Koalitionen sind etwa der Zusammenschluss von reformfeindlichen NGOs zu der *Alliance for Global Food Security* und Vertreter der Agrar- und Schifffahrtsindustrie zur *Ad-Hoc Coalition in Support of Sustained Funding for Food Aid*.

Die Interessen und Positionen der Interessengruppen werden teilweise auch gemeinsam in offenen Briefen an die politischen Entscheidungsträger, zumeist an die Vorsitzenden der (Unter-) Ausschüsse, artikuliert. Auch hier bündeln diese Gruppen ihre Kräfte und sprechen mit einer Stimme.⁵⁶

Die Methoden der unterschiedlichen Interessengruppen unterscheiden sich nicht stark voneinander. Vielmehr ist es eher eine Frage der finanziellen Möglichkeiten, wie umfangreich das Lobbying der Akteure ist, und welche Formen es umfasst.

8. Conclusio

Es steht außer Frage, dass in den ersten mehr als 50 Jahren des Bestehens der Nahrungsmittelhilfe humanitäre Motivationen zumeist hinter ökonomischen Interessen der

⁵⁶ A Letter from the Food Aid Industry Leaders: <http://www.usamaritime.org/pdf/budget/A-letter-from-food-aid-industry-leaders.pdf>; A letter from Volunteer Organizations that Deliver Food Aid: <http://www.usamaritime.org/pdf/budget/A-letter-from-volunteer-organizations-that-deliver-food-aid.pdf>

Industrien der Geberländer nachgereicht wurden. Dies wurde auch schon an anderen Stellen dieser Arbeit argumentiert (siehe Kap. 1). Für Diven handelt es sich im Fall der US-amerikanischen Nahrungsmittelhilfe um ein klassisches Beispiel von „Hyperpluralismus“, bei dem zur gleichen Zeit unterschiedliche Ziele zueinander konkurrieren und schließlich zu einer hohen Ineffizienz der Programme führen (Diven 2006: 362). Die Vielfältigkeit an Interessen, die auf die Nahrungsmittelhilfe innerhalb den USA einwirkt, wurde mittels einer Akteursanalyse bildhaft dargestellt (siehe Kap. 7). Dementsprechend darf es nicht überraschen, dass die Programme durch ein hohes Maß an Ineffizienz gekennzeichnet sind.

Es handelt sich hierbei auch um ein Grundsatzproblem der (gebundenen) EZA. Es geht um die Frage, wem die angebotenen Hilfsleistungen vordergründig dienlich sein sollen. Gebundene Nahrungsmittelhilfe ist die Manifestation von Geberinteressen an den Hilfsprogrammen. Die USA haben nie einen Hehl daraus gemacht, dass die Nahrungsmittelhilfeprogramme der eigenen Wirtschaft förderlich sein sollen. Es wurde auf die Kombination von Hungerbekämpfung und positiven ökonomischen und außenpolitischen Nebeneffekten hingewiesen (Neumayer 2005: 395).

Außerdem wurde durch die theoretische Ausarbeitung gezeigt, dass Nahrungsmittelhilfe dabei nicht gleich Nahrungsmittelhilfe ist und zu einem großen Teil von den medial transportierten Vorstellungen abweicht (Barrett/ Maxwell 2005: 14). Wird etwa von Effizienzdefiziten oder Marktstöpfungspotential gesprochen, ist es wichtig zwischen den unterschiedlichen Typen der Nahrungsmittelhilfe zu unterscheiden. Dementsprechend wird anerkannt, dass die Programmhilfe viel stärker dafür anfällig ist als etwa die Krisenhilfe (siehe Kap. 3).

Wie in der quantitativen Analyse gezeigt wurde, entwickelte sich in den letzten Jahren ein eindeutiger Gebertrend hin zur Losbindung der Nahrungsmittelhilfe (siehe Kap. 4). Dieser lässt auf den ersten Blick eine Zurückdrängung der Geberinteressen und eine verstärkte Orientierung an die Bedürfnisse der Partnerländer vermuten. Doch ist dies auch tatsächlich der Fall? Es sollte darauf hingewiesen sein, dass sich in den letzten Dekaden die Rahmenbedingungen der Nahrungsmittelhilfe und damit auch die Interessen der Geber nachhaltig verändert haben. Schließlich gibt es beispielsweise heutzutage jene landwirtschaftlichen Überschüsse früherer Jahre nicht mehr, die zur Gründung der ersten Programme führten. Außerdem haben die landwirtschaftlichen Exporteure folglich auch keine Schwierigkeiten mehr, ihre Produkte abzusetzen (Uvin 1992: 298). Die hohen Nahrungsmittelpreise der letzten Jahre bedeuten zugleich hohe Opportunitätskosten. Die Opportunitätskosten der Nahrungsmittelhilfe ergeben sich durch jenen Gewinn, der durch alternative Verwendung, also Verkauf der Nahrungsmittel auf dem Markt, anstatt einer

Vergabe auf Grant-Basis oder zu vergünstigten Konditionen erzielt werden hätte können (Konandreas/ Saran 1991: 43). Da die meisten Staaten heute, wie auch schon früher argumentiert, auch über keine öffentlich gehaltenen Nahrungsreserven verfügen, müssen die Nahrungsmittel auf den Märkten aufgekauft werden und dabei erhöhen steigende Preise über den Ankauf direkt die Kosten der Programme (Hansch o.J.: 20).

Zusammen mit engen budgetären Möglichkeiten und beeinflusst durch die internationalen Verhandlungen innerhalb der WTO (vgl. Clapp 2012: 68) ist es heute mehr denn je im Interesse der Geber, ihre Hilfsprogramme in einer ungebundenen Form bereitzustellen. Kaum ein Staat kann oder will sich diese ineffizienten Programme heute mehr leisten. In den Geberländern brodet der Konflikt zwischen privaten und staatlichen Interessen. Während die Privatwirtschaft zu den Profiteuren der Restriktionen zählt und für ihren Erhalt kämpft, ist der Staat an billigeren, effizienten Programmen interessiert (vgl. Clapp 2012: 68). Dieser Wunsch der Geberländer nach mehr Effizienz zeigt auch anschaulich, dass dieses Konzept der Nahrungsmittelhilfe heute an Legitimation verloren hat.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Losbindungsprozess der Nahrungsmittelhilfe aufgrund der veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen heute mehr denn je auch im Interesse der Geberländer selbst liegt. Wodurch er schließlich wirklich motiviert ist, unterliegt der Diskretion der Geber und kann nur bedingt nachvollzogen werden. Jedenfalls ist er, aus welcher Motivation heraus auch immer stammend, begrüßenswert. Die Vorteile ungebundener Nahrungsmittelhilfe sind weitgehend bekannt und wurden bereits in Kapitel 3 ausführlich dargestellt. Ein höherer Anteil ungebundener Nahrungsmittelhilfeleistungen lässt auf hohe Effizienzgewinne der Programme schließen, die dazu führen, dass mehr Hilfsleistungen bei gleichem Budget schneller in einer Krisenregion eintreffen und dadurch eine höhere Zielbevölkerung versorgt werden kann (siehe Kap. 4).

Natürlich sind LRP-Leistungen dabei kein Allheilmittel, um sämtliche Defizite der Nahrungsmittelhilfe zu eliminieren. In manchen Fällen können sie sogar negative Effekte auf die Zielgesellschaft haben, sofern dieser nicht auf die lokalen Märkte abgestimmt sind (McAfee/ Murphy 2005: 12).

Die internationale Gebergemeinschaft hat die Vorteile der ungebundenen Hilfsleistungen weitgehend anerkannt. Dementsprechend hat sich der Anteil der gelieferten ungebundenen Nahrungsmittelhilfeleistungen aller Geberstaaten, mit Ausnahme Japans, erhöht (siehe Kap. 4). Die EU, die auf diesem Gebiet als Vorreiter gilt, hat 1996 offiziell die Losbindung der Nahrungsmittelhilfeprogramme beschlossen (Rat der Europäischen Union 1996). Auch hier waren ähnliche Motivationen wie im Fall der beiden Fokusländer ausschlaggebend: niedrige

Nahrungsüberschüsse bzw. -reserven, sowie hohe Preise. Bis zu dem Entschluss zur Losbindung waren die europäischen Programme allerdings weitgehend durch die selben Restriktionen gekennzeichnet wie jene in den USA und Kanada (Mousseau 2005: 11f.).

Eine wichtige Frage, die sich bei der Analyse des Reformprozesses der beiden Fokusländer automatisch ergibt, lautet: Warum hat sich der Reformprozess genau in diesen Jahren derart intensiviert? Die Nahrungsmittelhilfeprogramme Kanadas und der USA waren bis in die ersten Jahre dieses neuen Jahrtausends fast gänzlich gebunden und über eine Losbindung wurde zu dieser Zeit weder international noch national gedacht (siehe Kap.5). Auch wenn vereinzelt kritische Stimmen erklangen, dauerte es bis 2005 bzw. 2008, bis in Kanada und in den USA schließlich wirkliche Fortschritte erzielt werden konnten.

Einen wichtigen Beitrag zur Klärung dieser Frage liefert die Analyse der Entwicklung der internationalen Nahrungsmittelpreise. Das 20. Jahrhundert hatte langsam, aber kontinuierlich sinkende Lebensmittelpreise mit sich gebracht. Die Preise sanken von Anfang der 1960er Jahre bis Anfang des neuen Jahrtausends auf ein historisches Tief (kurzzeitige Ausnahmen gab es in den frühen 1970er Jahren). Zwischen 2003 und 2006 begannen die Lebensmittelpreise zu steigen, ehe sie dann rasant in die Höhe schossen (FAO 2011: 11). In den Folgejahren erreichten die Weltmarktpreise ein Krisenniveau, zwischen Jänner 2007 und März 2008 stiegen die Preise um 51 Prozent (Bellemare 2011: 2). Damit handelte es sich um den höchsten Wert seit den 1970er Jahren (Von Braun 2008: 1). In verschiedenen Teilen der Welt kam es aufgrund der Hungerkrisen zu Ausschreitungen und Unruhen (vgl. Schneider 2008). Obwohl die Preise nach dem Höhepunkt der Krise wieder sanken, stabilisierten sie sich doch auf einem höheren konstanten Niveau als vor der Krise (Essex 2010: 3354). In den Jahren 2010 und 2011 stiegen die Preise neuerlich an und führten zu einer zweiten Hungerkrise innerhalb weniger Jahre, als die Preise neuerlich um 40 Prozent anstiegen (Bellemare 2011: 2). Auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Nahrungsmittelpreise gehen die Prognosen von einer langfristigen Steigerung aus (FAO/OECD 2011).⁵⁷

Die Implikationen hoher bzw. steigender Weltmarktpreise auf die Nahrungsmittelhilfe liegen auf der Hand. Bei gleichbleibenden oder sinkenden Budgets muss dies zwingend zu einer weiteren Reduzierung der gelieferten Gesamtmenge führen (Barrett/ Heisey 2002: 479). Der Zusammenhang zwischen Weltmarktpreisen und der Nahrungsmittelhilfe wurde in der

⁵⁷ An dieser Stelle kann keine Ursachenforschung für die Entwicklung der Preise erfolgen. In der Literatur findet sich eine Vielzahl an potentiellen Erklärungsversuchen für die über die letzte Dekade trendmäßig ansteigenden Lebensmittelpreise. Vielfach herrscht Einigkeit über die relevanten Prozess, wenige Studien stellen allerdings ihre relative Gewichtung zueinander her, die nach wie vor umstritten ist (Headey/ Fan 2010: 4); für ausführlichere Informationen siehe Abbott (2009)

Literatur außerdem bereits ausführlich dargestellt. Demnach sinkt das Volumen der bereitgestellten Nahrungsmittelhilfe stets bei steigenden Weltmarktpreisen (Webb 2003: 2; Clay 2003: 698f.). Auch aus diesem Grund versuchen viele Geber, ihre FAC-Verpflichtungen in monetären Kategorien abzuwickeln.

In beiden Ländern trug die Preisentwicklung massiv zur Intensivierung des Losbindungsprozesses bei. Wie bereits dargestellt litt Kanada bereits während den 1990er Jahren unter budgetären Herausforderungen und Kürzungen innerhalb des EZA-Budgets und die Verpflichtungen innerhalb der FAC konnten nicht mehr erfüllt werden. Die Regierung sah in der Losbindung der Nahrungsmittelhilfe eine attraktive Option, um die Programme schlanker und effizienter zu gestalten und dadurch Einsparungen zu erzielen. Aber auch in den USA unterliegen die Hilfsprogramme sehr engen Beschränkungen, die die Exekutive für eine effizientere Bereitstellung plädieren lassen (siehe Kap. 5 und 7).

Die Erfahrung der USA hat gezeigt, dass inmitten einer andauernden Hungerkrise der notwendige politische Wille für die Bereitstellung ungebundener Hilfsleistungen vorhanden war. Er ging allerdings nicht so weit, dass die gegebene Gesetzgebung nachhaltig umgestaltet werden hätte können. Das zeigt, dass LRP-Leistungen nicht grundsätzlich abgelehnt werden, sie werden so lang toleriert, so lang sie aus zusätzlichen Budgetmitteln stammen und somit den Status Quo nicht gefährden (siehe Kap. 5). Sämtliche Finanzierung für LRP-Programme (v.a. Pilotprojekt und EFSP) musste durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel erfolgen und durften nicht aus dem herkömmlichen FFP-Budget stammen.

Die Entwicklung der Nahrungspreise hat außerdem einen Beitrag zu einem konzeptuellen Wandel der Nahrungsmittelhilfe geleistet. Das heißt, einerseits zu einer Entwicklung des Konzeptes zu Food Assistance als die „*Erweiterung der Werkzeugkiste*“ wie in Kapitel 1 dargestellt, sowie zu einer Wiederentdeckung der Landwirtschaft als Investitionssektor (Brock/ Paasch 2009: 16-23). Durch den konzeptuellen Wandel hin zu „Food Assistance“ wird klar, dass die Gebergemeinschaft das Konzept der Nahrungsmittelhilfe selbst in Frage gestellt hat. Vor allem ihre klassische Form, die Lieferung von In-Kind-Leistungen findet in der Praxis der meisten Geberstaaten heute kaum noch Anwendung (Kap. 4). Demnach wird die klassische Nahrungsmittelhilfe nur in bestimmten Situationen als gerechtfertigtes Instrument anerkannt. Maßstab hierfür ist die Funktionalität der lokalen Märkte (Barrett/ Maxwell 2005: 199). Food Assistance versucht die Wurzeln einer konkreten Hungersituation zu identifizieren und entsprechend darauf zu antworten. Nahrungsmittelhilfe wird dabei lediglich als ein Instrument unter vielen erkannt (Oxfam 2009: 10; Clay et al 2010: 28f.).

Die Nahrungskrise hat sicherlich zu einem Umdenken der Geberpolitik geführt. Von großer Bedeutung ist hier auch die neu erkannte Notwendigkeit einer Kohärenz zwischen Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherheit, die aufeinander abgestimmt werden müssen (Clay et al. 2010: 21).

Welche Rolle die Nahrungsmittelhilfe in Zukunft bei der globalen Bekämpfung von Hunger spielen wird bleibt abzuwarten. Um mit den steigenden Bevölkerungswachstumsraten Schritt zu halten, wird es notwendig sein, die Nahrungsmittelproduktion innerhalb der nächsten 30 Jahre zu verdoppeln. Um diese Herausforderung zu bewältigen müssen die Defizitländer ihr Ernährungsproblem mit Unterstützung der industrialisierten Länder selbst angehen. Die Nahrungsmittelhilfe kann hierbei nur einen beschränkten Teil leisten (Schug 2008: 200). Die Lösung dieser Herausforderung kann nur in der Förderung von Landwirtschaft selbst gefunden werden, während sie in Zeiten sinkender Preise im 20. Jhd. weitgehend vernachlässigt wurde.

„The promotion of local and triangular purchases is certainly desirable and must be encouraged. However, it is unlikely to benefit the poorest countries and their small-scale farmers if it is not part of a broader policy aimed at supporting small-scale agriculture in these countries.” (Mousseau 2005: 13)

Sanchez weist in einer Studie etwa darauf hin, dass es viel kostengünstiger und effizienter sei, lokale Produzenten zu unterstützen, anstatt Nahrungsmittel als Hilfsleistungen zu importieren (Adesina 2009: 11). Der wiederentdeckte Fokus auf Landwirtschaft wird auch in Präsident Obamas „Feed the Future“- Initiative deutlich, bei der landwirtschaftliches Wachstum und Einkommen den zentralen Ansatz bei der Bekämpfung von Hunger und Armut darstellt (Hanrahan/ Ho 2011).⁵⁸ Die Nahrungsmittelhilfe wird in bestimmten Krisensituationen weiterhin eine bedeutende Rolle spielen müssen, allerdings wird sie wohl auf diesen Bereich beschränkt werden. Die schwankenden und steigenden Preisen haben zu einer deutlichen Erhöhung der Anzahl dieser Krisen geführt.

Eine zweite Frage dieser Arbeit fragt danach, ob und warum sich die Reformprozesse in beiden Ländern unterschiedlich entwickelt haben. Die Analyse der Losbindungsprozesse in den USA und Kanada hat gezeigt, dass diese in den letzten Jahren sehr unterschiedliche Entwicklungen genommen haben. Kanada hat die Nahrungsmittelhilfeprogramme bis 2008 vollständig losgebunden, auch in den USA gab es rein quantitativ einen starken Wechsel hin zu LRP-Leistungen, auch wenn nachwievor 50 Prozent direkt geliefert werden (siehe Kap. 4). Dieser Wechsel in den USA lässt auf den ersten Blick auch eine klare Richtungsänderung der

⁵⁸ <http://www.feedthefuture.gov/approach/Inclusive--Agriculture--Sector--Growth>

Nahrungsmittelhilfepolitik wie in Kanada vermuten. Die qualitative Analyse hat allerdings gezeigt, dass sich die beiden Reformprozesse zentral unterscheiden. Wird das Augenmerk etwa auf die gesetzlichen Reformprozesse gelegt, sind grundlegende Unterschiede zu erkennen. In Kanada kam es formal durch Beschluss der Regierung zu einem Wechsel der Politikausrichtung, der an CIDA zur Implementierung weitergegeben wurde. Dadurch hat sich die rechtliche Basis für die Beschaffung der Hilfsleistungen für CIDA und ihre Partner verändert. In den USA hingegen blieben sämtliche Restriktionen in Bezug auf Beschaffung, Transport und Verteilung der Hilfsgüter aufrecht (siehe Kap. 5). Der Grund hierfür ist, dass der US-amerikanische Kongress als Gesetzgeber aufgrund des massiven Einflusses und Lobbyingarbeit von reformfeindlichen Interessengruppen weitgehend handlungsunfähig war (Clapp 2012). Abgesehen von der Einführung eines Pilotprojektes kam es zu keiner rechtlichen Verankerung von LRP in der für die Nahrungsmittelhilfeprogramme relevanten Gesetze. Stattdessen bedient sich die Exekutive verstärkt gesetzlicher Kanäle, die bereits seit Jahren existieren, aber bislang kaum genutzt wurden. Alle Mittel für LRP stammen nicht aus dem traditionellen FFP-Budget, sondern werden unter dem FAA autorisiert (vgl. Clapp 2012: 92). Der Vorteil dieses Kanals liegt darin, dass bei der Gewährung der Mittel die reformfeindlichen Agrarausschüsse umgangen werden können und dadurch eine geringere Angriffsfläche für Lobbyisten bietet (siehe Kap. 5). Die vorhandenen Restriktionen blieben aber unangetastet.

Auch wenn es schwierig ist, den konkreten Einfluss von Interessengruppen auf das Entscheidungsverhalten von politischen Akteuren zu messen, so gibt es dennoch keine Zweifel, dass in den USA dieser Einfluss aufgrund der spezifischen politischen und institutionellen Rahmenbedingungen viel stärker ist als in anderen Ländern. Wie in der Analyse dargestellt, sind die Abgeordneten des US-amerikanischen Kongresses vor allem über Wahlkampffinanzierung, einer hohen Verbundenheit zu den Wahlkreisen und einem schwachen Parteiensystem sehr stark anfällig für Lobbying (siehe Kap. 6). Es bestehen auch keine Zweifel daran, dass dieser Einfluss dafür Ursache trägt, dass sich der Losbindungsprozess in den USA so langsam und abseits der traditionellen Gesetzgebung entwickelt (Clapp 2012, Kripke 2009).

Während der Losbindungsprozess in Kanada bereits abgeschlossen werden konnte, wird er sich in den USA vermutlich langfristig auch durchsetzen. Die zentrale Herausforderung bleibt dabei, dass der Handlungsspielraum für gesetzliche Lockerungen der vorhandenen Restriktionen im FFP-Programm sehr eingeschränkt ist. Im Hinblick auf die Verhandlungen zum neuen Agrargesetz dieses Jahres werden in den USA große Hoffnungen von den

Reformbefürwortern gesteckt. Sämtliche Lobbyisten auf beiden Seiten des Spektrums haben mobil gemacht (siehe Kap.7,8), um die politischen Entscheidungsträger im Senat von der Richtigkeit der eigenen Position zu überzeugen. Der Ausgang dieser Verhandlungen wird weitreichende Folgen nicht nur für die Effizienz dieser Programme, sondern auch für die Nahrungsmittelhilfe als Instrument grundsätzlich haben. Die steigenden Nahrungsmittelpreise des angebrochenen 21. Jahrhunderts stellen das Konzept der Nahrungsmittelhilfe nicht nur vor eine enorme Herausforderung, sondern auch vor ein Legitimationsproblem. Wie kann es national vor den Steuerzahlern und international innerhalb der Gebergemeinschaft, vor den Partnerländern und im Rahmen der WTO weiterhin gerechtfertigt werden, diese teuren und ineffizienten Restriktionen, die hauptsächlich ökonomischen und politischen Interessen der Geberländer dienen und reine Subventionen für internationale Unternehmen darstellen, im Hinblick auf steigende Armuts- und Hungerraten, weiterhin aufrecht zu erhalten?

9. Literaturhinweise⁵⁹

Abbott, Philip (2009): Development Dimensions of High Food Prices. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper Nr. 18. OECD

Abbott, Philip/ Young, Linda (2008): Food Aid Donor Allocation Decisions After 1990. In: Canadian Journal of Agricultural Economics. Vol. 56, 27-50

Abdulai, Awudu/ Barrett, Christopher/ Hoddinott, John (2005) Does food aid really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa. In: World Development. Vol. 33, Nr.10, 1689-1704

Action Aid International USA (2007): Transitioning US Food Aid toward Local and Regional Purchase. Lessons from the EU experience. Washington, DC: Action Aid International USA http://actionaidusa.org/assets/pdfs/food_rights/foodaid_policysummary_final1.pdf

Action Aid International (2005): Power Hungry. Six Reasons to Regulate Global Food Corporations. London: Action Aid International http://www.actionaid.org.uk/content/documents/power_hungry.pdf

Adesina, Akinwumi (2009): Africa's Food Crisis. Conditioning Trends and Global Development Policy. Plenary Keynote Paper presented at the International Association of Agricultural Economists Conference. 16.8.2009. Alliance for a Green Revolution in Africa

American Farm Bureau Federation (2012): Senators Urge Farm Bill Vote. In: FB News. Vol.91, Nr. 10, 5 http://www.fb.org/newsroom/fbn/current_issue.pdf

American Jewish World Service (2012): The Time is Now for Food Aid Reform. Five Reasons Why U.S. Policies are Ripe for Reform in the Next Farm Bill. AJWS Policy Brief

⁵⁹ Die Internetquellen wurden im Zeitraum zwischen November 2011 und Juli 2012 aufgerufen.

http://ajws.org/who_we_are/publications/policy_briefs/time_is_now_food_aid_reform.pdf

AJWS/ Oxfam America (2012): Saving Money and Lives. The Human Side of U.S. Food Aid Reform

http://ajws.org/reversehunger/docs/0312_saving_money_and_lives.pdf

Awokuse, Titus (2011): Food Aid Impacts on Recipient Developing Countries. A Review of Empirical Methods and Evidence. In: Journal of International Development, Vol. 23, 493-512

Bageant, Elizabeth/ Barrett, Christopher/ Lentz, Erin (2010): Food Aid and Agricultural Cargo Preference. Revised Version

http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Cargo%20Preference%2029%20June%202010.pdf

Barrett, Christopher (2006): Food Aid's Intended and Unintended Consequences. ESA Working Paper Nr. 06-05. Agricultural and Development Economics Division, FAO

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/ag301e/ag301e00.pdf>

Barrett, Christopher/ Heisey, K.C. (2002): How effectively does Multilateral Food Aid Respond to Fluctuating Needs. In: Food Policy Vol. 27, 477-491

Barrett, Christopher/ Lentz, Erin (2009): U.S. Monetization Policy. Recommendations For Improvement. Global Agricultural Development Initiative

http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Chicago%20Council%20-%20Policy%20Development%20Study%20on%20Monetization%20-%20December%202009.pdf

Barrett, Christopher/ Lentz, Erin/ Passarelli, Simone (2012): The Timeliness and Cost-Effectiveness of the Local and Regional Procurement of Food Aid. Cornell University Working Paper

http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/LRP%20Ch%202%20Lentz%20et%20al.pdf

Barrett, Christopher/ Lentz, Erin/ Mathys, Cynthia/ Upton, Joanna/ Villa, Kira (2011): Misconceptions About Food Assistance. Policy Brief Nr. 2. Global Public Policy Institute

http://www.gppi.net/publications/research_paper_series/misconceptions_about_food_assistance/

Barrett, Christopher/ Lentz, Erin (2009): U.S. Monetization Policy. Recommendations For Improvement. Global Agricultural Development Initiative

http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Chicago%20Council%20-%20Policy%20Development%20Study%20on%20Monetization%20-%20December%202009.pdf

Barrett, Christopher/ Maxwell, Daniel (2006): Towards a Global Food Aid Compact. In: Food Policy Vol. 31, 105-118

Barrett, Christopher/ Maxwell, Daniel (2005): Food Aid after 50 years. Recasting its Role. London: Routledge

Bellemare, Marc (2011): Rising Food Prices, Food Price Volatility, And Political Unrest.
MPRA Paper Nr. 31888
<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/31888/>

Benson, Charlotte (2000): The Food Aid Convention. An effective Safety Net? In: Clay, Edward/ Stokke, Olav (Hg): Food Aid and Human Security. London: Frank Cass Publishers, 102-119

Benson, Charlotte/ Clay, Edward (1991): Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid. A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa. In: Clay, Edward/ Stokke, Olav (Hg): Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on Third World Countries. London: Frank Cass Publishers, 143-179

Biegelbauer, Peter (1991): Politische Einflußkraft, Arbeits- und Organisationsformen von Politisch-Ökonomischen Interessengruppen in den USA. Wie arbeiten Interessensvertretungen in den Vereinigten Staaten. Fünf Fallbeispiele. Diplomarbeit. Universität Wien

Bloom, Murray (2008): The Cargo Preference Act of 1954 and Related Legislation. In: Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 39, Nr. 3, 289-313
<http://www.marad.dot.gov/documents/JOURN001.pdf>

Brause, Jon (4.6.2009): Statement on International Food Assistance. Subcommittee on Africa and Global Health; Committee on Foreign Affairs
<http://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/statement-jon-c-brause-usaid-deputy-assistant-administrator>

Bread for the World (2010): Our Common Interest. Ending Hunger and Malnutrition. 2011 Hunger Report. Washington, DC: Bread for the World Institute

Brinkmann, Heinz (1984): Public Interest Groups im politischen System der USA. Opladen: Leske/ Budrich

Brock, Andrea/ Paasch, Armin (2009): International Responses to The Food Crisis. Assessment from a Right to Food Perspective. Heidelberg: FIAN International

Browne, William (1998): Groups, Interests, and U.S. Public Policy. Washington, DC: Georgetown University Press

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2007): Conference Report. Food Aid. Exploring the Challenges. International Conference Berlin, Germany, May 2-4, 2007. Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
http://www.foodaid2007.de/documents/results/foodaid2007_conference_report.pdf

Canada, Carol/ Hanrahan, Charlers (2011): International Food Aid. U.S. and Other Donor Contributions. CRS Report for Congress Nr. RS 21279: Congressional Research Service
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS21279.pdf>

Cardwell, Ryan/ Fridfinnson, Brooke/ Rude, James (2007): Food Aid as Surplus Disposal? The WTO, Export Competition Disciplines and the Disposition of Food Aid. CATPRN Commissioned Paper CP 2007-3: Canadian Agricultural Trade Policy Research Network

Canadian Council for International Cooperation (1999): A Call to End Global Poverty. Renewing Canadian Aid Policy and Practice. Policy Background Paper
http://www.ccic.ca/_files/en/archives/aid_1999-03_a_call_to_end_global_poverty.pdf

Canadian Federation of Agriculture: CFA Supports Change to Food Aid Rules. News Release
<http://www.cfa-fca.ca/media-centre/news-releases/2005/cfa-supports-change-food-aid-rules>

CARE USA (2006): White Paper on Food Aid Policy. CARE USA
http://www.care.org/newsroom/publications/whitepapers/food_aid_whitepaper.pdf

Carty, Bob (2006): From the Sideline to the Front Lines. The Campaign to change Canada's policy on tying food aid. In: Canadian Council for International Co-operation (Hg): Telling our Stories. Drawing Policy Lessons from Development Experience. Ottawa: CCIC, 46-52
http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/002_capacity_bldg_stories_ccic.pdf

Chapnick, Adam (2008): Canada's Aid Program. Still Struggling After Sixty Years. In: Behind The Headlines, Vol.65, Nr.3: Canadian International Council
http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/BTH_vol65_no3.pdf

Chari, Raj/ Murphy, Gary (o.J.): Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany. A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government
<http://www.enviro.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/FileDownload,14572,en.pdf>

Charlton, Mark (1992): The Making of Canadian Food Aid Policy. Montreal: McGill-Queen's University Press

Cheney, Catherine (2012): US Food Aid Reformers Seek Place in Farm Bill Debate. Global Post
<http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/haiti/120330/us-food-aid-reformers-seek-place-farm-bill-debate>

Christensen, Cheryl (2000): The New Policy Environment for Food Aid. The Challenge of Sub-Saharan Africa. In: Food Policy, Vol.25, 255-268

CIDA (2011): Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance. 2010-2011. Gatineau: CIDA

CIDA (2008): Canada Fully Unties its Development Aid. News Release
<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NAT-9583229-GQC>

CIDA (2006): Canada opens food aid purchases to developing countries. News Release
<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JER-32714474-R82>

CIDA (2005a): Canada opens Food Aid Purchases to Developing Countries. News Release
<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JER-32714474-R82>

CIDA (2005b): Implementation of the Policy on Tied-Untied Aid. Audit Report. Internal Audit Division, CIDA

[http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/internal%20audits/\\$file/tied-untied%20aid.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vluimages/internal%20audits/$file/tied-untied%20aid.pdf)

CIDA (2002): Canada making a Difference in the World. A Policy Statement on the Strengthening Aid Effectiveness

[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/\\$file/SAE-ENG.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/pdf/$file/SAE-ENG.pdf)

Clapp, Jennifer/ Fuchs, Doris (Hg) (2009): Corporate Power in Global Agrifood Governance. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press

Clapp, Jennifer (2012): Hunger in the Balance. The New Politics of Food Aid. Ithaca/ London: Cornell University Press

Clapp, Jennifer (2011): Renegotiating the Food Aid Convention. What is on the Table? In: Policy Options, Vol.32, Nr.7, 26-32

<http://www.irpp.org/po/archive/aug11/clapp.pdf>

Clapp, Jennifer (2009): Corporate Interests in US Food Aid Policy. Global Implications of Resistance to Reform. In: Clapp, Jennifer/ Fuchs, Doris (Hg): Corporate Power in Global Agrifood Governance. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press

Clay, Edward (2010): A Future Food Aid or Food Assistance Convention? ODI Background Paper on Food Aid Nr. 6. Overseas Development Institute

Clay, Edward (2006): Food Aid and the Doha Development Round. Building on the Positive. ODI Background Paper February 2006: Overseas Development Institute

Clay, Edward (2003): Responding to Change. WFP and The Global Food Aid System. In: Development Policy Review, Vol.21, Nr. 5-6, 697-709

Clay, Edward/ Harvey Paul/Jaspers, Susanne/Proudlock, Karen/ Riley, Barry (2010): Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts. A Review of Current Thinking. A study for the Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Clay, Edward/ Geddes, Matthew/ Natali, Luis (2009): Untying Aid. Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs. Copenhagen: Danish Institute for National Studies

<http://www.oecd.org/dataoecd/51/35/44375975.pdf>

Clay, Edward/ Geddes, Matthew/ Natali, Luis/ Wilhelm te-Velde, Dirk (2008): The Developmental Effectiveness of Untied Aid. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2011 DAC Recommendation on Untying ODA to the LDCs. Phase One Report. Overseas Development Institute

Clay, Edward/ Harvey Paul/Jaspers, Susanne/Proudlock, Karen/ Riley, Barry (2010): Food Aid and Food Assistance in Emergency and Transitional Contexts. A Review of Current Thinking. London: ODI Humanitarian Policy Group (HPG)

Clay, Edward/ Stokke, Olav (2000): The Changing Role of Food Aid and Finance for Food. In: Clay, Edward/ Stokke, Olav (Hg): Food Aid and Human Security. London: Frank Cass Publishers, 13-54

Clay, Edward/ Stokke, Olav (1991): Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid. In: Clay, Edward/ Stokke, Olav (Hg): Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on Third World Countries. London: Frank Cass Publishers, 1-36

Cohn, Theodore (1977): Food Surpluses and Canadian Food Aid. In: Canadian Public Policy, Vol. 3, Nr. 2, 141-154
<http://economics.ca/cgi/jab?journal=cpp&view=v03n2/CPpv03n2p141.pdf>

Coulter, Jonathan; Hodges, Rick; Walker, David (2007): Local and Regional Procurement of Food Aid in Africa. Impact and Policy Issues. In: Journal of Humanitarian Assistance. Natural Resources Institute, University of Greenwich. 28. Oktober

Development Assistance Committee (DAC) (1987): DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance. Verabschiedet, am 24. April 1987
<http://www.oecd.org/dataoecd/10/8/31775636.pdf>

Diven, Polly (2006): A Coincidence of Interests. The Hyperpluralism of U.S. Food Aid Policy. In: Foreign Policy Analysis, Vol.2, 361-384

Essex, James (2010): Sustainability, Food Security, and Development Aid after the Food Crisis. Assessing Aid Strategies across Donor Contexts. In: Sustainability, Vol.2, 3354-3382

Food Aid Committee (1999): Food Aid Convention, 1999
<http://www.foodaidconvention.org/Pdf/convention/iga1995.pdf>

FAO (2011): The State of Food Insecurity in the World. How does international Price Volatility affect domestic economies and food security? Rom: FAO

FAO (2010): The State of Food Insecurity in the World. Addressing Food Insecurity in Protracted Crisis. Rom: FAO

FAO (2006): The State of Food Insecurity in the World. Food Aid for Food Security? FAO Agriculture Series Nr. 37. Rom: FAO
<http://www.fao.org/docrep/009/a0800e/a0800e00.htm>

FAO/ OECD (2011): OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020. Paris/ Rom: OECD Publishing/ FAO
http://www.oecd.org/document/4/0,3746,de_34968570_34968855_40709124_1_1_1_1,00.html

Federal Election Committee (2009): Number of Federal PACs increases. Press Release. FEC
<http://www.fec.gov/press/press2009/20090309PACcount.shtml>

Filzmaier, Peter/ Plasser, Fritz (1999): Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA. Wien: Manz-Verlag

Food Security Policy Group (2009): Building an Effective Canadian Food Security Strategy. FSPG Policy Brief September 2009
http://www.ccic.ca/files/en/working_groups/food_2009-09_fspg_brief_cdn_food_strategy_e.pdf

Food Trade and Nutrition Coalition (2005): Dumping Food Aid. Trade or Aid?
http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp47_dumping_food_aid_e.pdf

Foreign Agricultural Service (2009): The Use of Local and Regional Procurement in Meeting the Food Needs of Those Affected by Disasters and Food Crisis. Office of Capacity Building and Development, FAS, USDA

Friedmann, Harriet (1993): The Political Economy of Food. In: New Left Review, Nr. 197, 29-57

GAO/ OIG (2012): Farm Bill. Issues to Consider for Reauthorization. Report to Congressional Addressees. GAO-12-338SP. Farm Bill Evaluation. US Government Accountability Office/ U.S. Department of Agriculture's Office of Inspector General
<http://www.gao.gov/assets/600/590350.pdf>

GAO (2012): About GAO. Offizielle Website. US Government Accountability Office
<http://www.gao.gov/about/index.html>

GAO (2011): International Food Assistance. Funding Development Projects through the Purchase, Shipment, and Sale of U.S. Commodities Is Inefficient and Can Cause Adverse Market Impacts. Report for Congressional Requesters, Nr. GAO-11-636. US Government Accountability Office
<http://www.gao.gov/assets/330/320013.pdf>

GAO (2009a): International Food Assistance. Local and Regional Procurement can Enhance the Efficiency of U.S. Food Aid, but Challenges May Constrain its Implementation. Report to the Chairman, Subcommittee on Africa and Global Health, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. Nr. 09-570: US Government Accountability Office
<http://www.gao.gov/new.items/d09570.pdf>

GAO (2009b): International Food Assistance. Key Issues for Congressional Oversight. GAO Report to Congressional Committees. Nr. GAO-09-977SP: US Government Accountability Office
<http://www.gao.gov/assets/300/296312.pdf>

GAO (2007): Foreign Assistance. Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid. Report to the Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, U.S. Senate
<http://www.gao.gov/new.items/d07560.pdf>

GAO (2000): Foreign Assistance. U.S. Food Aid Program to Russia had Weak Internal Controls. Report to the Ranking Minority Member, Subcommittee on Agriculture, Rural Development and Related Agencies, Committee on Appropriations, House of Representatives
<http://www.gao.gov/products/NSIAD/AIMD-00-329>

Gellner, Winand/ Kleiber, Martin (2007): Das Regierungssystem der USA. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos

Gilligan, Daniel/ Hodinott, John (2006): Is There Persistence in the Impact of Emergency Food Aid? Evidence on Consumption, Food Security, and Assets in Rural Ethiopia. FCND Discussion Paper Nr. 209: Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute
<http://www.ifpri.org/publication/there-persistence-impact-emergency-food-aid>

Goldfarb, Danielle/ Tapp, Stephen (2006): How Canada can Improve its Development Aid. Lessons from Other Aid Agencies. C.D. Howe Institute Commentary, Nr. 232
http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_232.pdf

Grossman-Cohen, Ben (2012): Obama budget Treads Water in Fight against Global Poverty. Oxfam America
<http://www.oxfamamerica.org/press/pressreleases/obama-budget-treads-water-in-fight-against-global-poverty>

Haas, Christoph/ Jäger, Wolfgang/ Welz, Wolfgang (Hg) (2007): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. 3. Auflage. München: Oldenburg

Haas, Christoph/ Steffani, Winfried/ Welz, Wolfgang (2007): Der Kongreß. In: Haas, Christoph/ Jäger, Wolfgang/ Welz, Wolfgang (Hg): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. 3. Auflage. München: Oldenburg, 99-128

Hanrahan, Charles/ Ho, Melissa (2011): The Obama Administration's Feed The Future Initiative. CRS Report for Congress Nr. R41612. Congressional Research Service
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41612.pdf>

Hanrahan, Charles/ Ho, Melissa (2010): International Food Aid Programs. Background and Issues. CRS Report Nr. R 41072. Congressional Research Service
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41072.pdf>

Hanrahan, Charles (2010): Local and Regional Procurement for U.S. International Emergency Food Aid. CRS Report for the Congress Nr. R40759. Congressional Research Service
<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/R40759.pdf>

Hanrahan, Charles (2008): CRS Report for the Congress. International Food Aid Provisions of the 2008 Farm Bill. CRS Report Nr. RS 22900. Congressional Research Service

Hansch, Steven (o.J.): International Food Aid. Controversial Tool. In: Religion & Ethics Newsweekly, Nr. 17-21
http://www.pfd.org/storage/documents/International_Food_Aid.pdf

Hansen-Kuhn, Karen (2012): Local Foods, Global. Food Aid and the Farm Bill. In: United States Farm Bill 2012. What's at Stake? Institute for Agriculture and Trade Policy
http://www.iatp.org/files/02_foodAid_f.pdf

Harris, David (2007): Food Aid and Agricultural Trade Reform. RIRDC Publikation Nr. 07/136. Rural Industries Research and Development Corporation
http://www.apec.org.au/docs/07_FA_DH.pdf

Hartmann, Jürgen (2011): Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. 3. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften

Hartmann, Jürgen (2005): Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Wissenschaften

Henry, James (2011): Letter to The Editor. The Truth About Foreign Aid. In: The Washington Post. 8.5.2011

<http://www.usamaritime.org/pdf/5-11/Washington-Post-LTE-The-truth-about-foreign-aid.pdf>

Hopkins, Raymond (2009): Responding to the 2008 "Food Crisis." Lessons from the Evolution of the Food Aid Regime. In: Clapp, Jennifer/ Cohen, Mark (Hg): The Global Food Crisis. Governance Challenges and Opportunities. Montreal: Centre for International Governance/ Wilfried Laurier University Press, 79-84

Holman, Craig (2009): Lobbying Reform in the US and the EU. Progress on Two Countries. In: McGrath, Conor (Hg): Interest Groups & Lobbying. Vol. 1. The United States and Comparative Studies. The Edwin Mellen Press Lewiston/ Queenston/ Lampeter

Howard, Julie/ Taylor, Michael (2005): Investing in Africa's Future. US Agricultural Development Assistance for Sub Saharan Africa. Washington, DC: Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa

<http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-RPT-AfricaAssistance.pdf>

Hrebenar, Ronald/ Morgan, Bryson (2009): Lobbying in America. A Reference Handbook. Santa Barbara: ABC-CLIO

Hübner, Emil (2003): Das politische System der USA. Eine Einführung. 5 Auflage. München: Verlag C.H. Beck

Interfais (2012): International Food Aid Information System Datenbank. WFP

<http://www.wfp.org/fais/>

Jennings, Tony/ Singer, Hans/ Wood, John (1987): Food Aid. The Challenge and the Opportunity. Oxford: Clarendon Press

Kilman, Scott/ Thurow, Roger (2005): Farmers, Charities Join Forces to Block Famine-Relief Revamp. The Wall Street Journal Online. 26.10.2005

<http://www.kellogg.northwestern.edu/faculty/austen-smith/foodaidproject/2005%20wsj%20-%20farmers,%20charities%20join%20forces%20to%20block%20famine-relief%20revamp11.pdf>

Kleinfeld, Ralf/ Willems, Ulrich/ Zimmer, Annette (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung. Eine Einleitung. In: Kleinfeld, Ralf/ Willems, Ulrich/ Zimmer, Annette (Hg): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kneteman, Christie (2009): Tied Food Aid. Export Subsidy in the Guise of Charity. In: Third World Quarterly, Vol. 30, Nr. 6, 1215-1225
<http://dx.doi.org/10.1080/01436590903037507>

Konandreas, Panos (2007): WTO Negotiations on Agriculture. A Compromise on Food Aid is Possible. In: Morrisson, Jamie/ Sarris, Alexander (Hg): WTO Rules For Agriculture Compatible with Development. Rom: FAO
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00955.pdf#page=346>

Konandreas, Panos/ Saran, Ram (1991): An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance. In: Clay, Edward/ Stokke, Olav (Hg): Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on Third World Countries. London: Frank Cass Publishers, 37-65

Kripke, Gawain (2009): The Uses of Crisis. Progress on Implementing US Local/ Regional Procurement of Food Aid. In: Clapp, Jennifer/ Cohen, Mark (Hg) (2009): The Global Food Crisis. Governance Challenges and Opportunities. Montreal: Centre for International Governance/ Wilfried Laurier University Press, 113-126

Lawson, Leonardo Marian/ Tarnoff, Curt (2009): Foreign Aid. An Introduction to U.S. Programs and Policy. CSR Report for Congress Nr. R 40213. Congressional Research Service

Leech, Beth (2010): Lobbying and Influence. In: Maisel, Louis (Hg): The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups. New York (u.a.): Oxford University Press, 534-551

Levinsohn, James/ McMillan, Margaret (2007): Does Food Aid Harm the Poor? Household Evidence from Ethiopia. In: Harrison, Ann (Hg): Globalization and Poverty. Chicago: University of Chicago Press, 561-598
<http://www.nber.org/chapters/c0109.pdf> [25.10.2011]

Levinson, Ellen (2011): Getting more Out of Food Aid. In: The Hill's Congress Blog
<http://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/214659-ellen-levinson-executive-director-alliance-for-global-food-security-and-president-levinson-a-associates>

Levinson, Ellen (10.5.2007): Prepared Statement vor Subcommittee on Specialty Crops, Rural Development, And Foreign Agriculture des Committee on Agriculture, House of Representatives. Hearing to Review Food Aid and Agriculture Trade Programs operated by the U.S. Department of Agriculture and the U.S. Agency for International Development.
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg47952/html/CHRG-110hhrg47952.htm>

Lewerenz, Erik (2010): Wissensmanagement in der humanitären Logistik: Entwicklung und Implementierung eines Wissensmanagementsystems zur Handhabung komplexer logistischer Prozesse in der Entwicklungshilfe. Diplomarbeit: Grin-Verlag

Lindborg, Nancy (13.7.2011): Statement before the Committee on Agriculture Subcommittee on Rural Development, Research, Biotechnology, and Foreign Agriculture. United States House of Representatives
<http://agriculture.house.gov/pdf/hearings/Lindborg110713.pdf>

Lösche, Peter (1999): Verbände, Gewerkschaften und das System der Arbeitsbeziehungen. In: Adams, Willi/ Lösche, Peter (Hg): Länderbericht USA. Geschichte. Politik. Geographie. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur. 3. Auflage. Frankfurt/ New York: Campus Verlag, 340-374
Loughnane, Jason (2012): Roadblocks to Food Aid Reform. In: Altruism or Opportunism? Strategic Interests in Development. Persepectives 2012 Edition: School of Advanced International Studies, 32-35

Lowder, Sarah/ Raney, Terri (2005): Food Aid. A Primer. ESA Working Paper Nr. 05-05: FAO; <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/ae878e/ae878e00.pdf>

Mahoney, Christine (2007): Lobbying Success in the United States and the European Union. In: Journal of Public Policy, Vol. 27, Nr. 1, 35-567
http://faculty.maxwell.syr.edu/chmahone/Mahoney_JPP_2007.pdf

McAfee, Kathleen/ Murphy, Sophia (2005): U.S. Food Aid. Time to Get it Right. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy
<http://www.iatp.org/documents/us-food-aid-time-to-get-it-right>

Menzel, Ulrich/ Nuscheler, Franz/ Stockmann, Reinhard (2010): Entwicklungspolitik. Theorien - Probleme - Strategien. München: Oldenburg

Mercier, Stephanie (2011): Thinking Ahead. What's Up with U.S. Food Aid Policy in Advance of the 2012 Farm Bill. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa
<http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/PCHPA%20Mercier%20Food%20Aid%20Report%20June%202011%20FINAL.pdf>

Mihut, Liliana (2008): Lobbying in the United States and the European Union. New Developments in Lobbying Regulation. In: Romanian Journal of European Affairs. Vol.8, Nr. 4, 5-17

Morgan, Dan (2010): The Farm Bill and Beyond. Economic Policy Paper Series 2010. The German Marshall Fund of the United States
<http://www.farmpolicy.com/wp-content/uploads/2010/09/TheFarmBillAndBeyondDanMorgan.pdf>

Morrison, David (1998): Aid and Ebb Tide. A History of CIDA and Canadian Development Assistance. Waterloo: Wilfried Laurier University Press

Mousseau, Frederic (2005): Food Aid or Food Sovereignty. Ending World Hunger in Our Time. Oakland: The Oakland Institute
<http://media.oaklandinstitute.org/sites/oaklandinstitute.org/files/fasr.pdf>

Murphy, Sophia (2006): Concentrated Market Power and Agricultural Trade. ECOFAIR Trade Dialogue Discussion Paper. Nr.1
<http://www.iatp.org/documents/concentrated-market-power-and-agricultural-trade>

Murphy, Sophia (2005): Food Aid. What Role of the WTO? In: Lilliston, Ben (Hg): Sailing Close to the Wind. Navigating the Hong Kong WTO Ministerial. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy, 73-76
http://www.iatp.org/files/451_2_77538.pdf

Murphy, Sophia/ Suppan, Steve (2008): The 2008 Farm Bill and the Doha Agenda. Commentary. Institute for Agriculture and Trade Policy
http://www.iatp.org/files/451_2_103102.pdf

National Farmers Union (2008): Food Aid Untied. Canadian Farmers Punished for Mistakes of Others
http://www.nfu.ca/press_releases/press/2008/May-08/Food%20aid%20untied%20-%20Canadian%20farmers%20punished%20for%20the%20mistake.pdf (13.3.2012)

Neumayer, Eric (2005): Is the Allocation of Food Aid Free from Donor Interest Bias? In: Journal of Development Studies, Vol. 41, Nr. 3, 394-411

Norris, John/ Veillette, Connie (2011): Five Steps to Make Our Aid More Effective and Save More Than \$2 Billion. US AID Monitor. Center For Global Development
http://www.cgdev.org/files/1425052_file_Norris_Veillette_Five_Steps_FINAL.pdf

Nunn, Nathan/ Qian, Nancy (2010): The Determinants of Food Aid Provisions to Africa and the Developing World. NBER Working Paper Nr. 16610. National Bureau of Economic Research
http://www.economics.harvard.edu/faculty/nunn/files/NBER_w16610.pdf

OECD (2011a): Development Co-operation Report. Paris: OECD Publishing
<http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2011-en>

OECD (2011b): Aid Effectiveness 2005-10. Progress in Implementing the Paris Declaration. Paris: OECD Publishing
http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Progress_Since_Paris_Part_I.pdf

OECD (2008a): DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries and Heavily Indebted Poor Countries. Paris: OECD Publishing
<http://www.oecd.org/dataoecd/61/43/41707972.pdf>

OECD (2008b): Is it ODA? Factsheet November 2008. OECD
<http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>

OECD (2005): The Development Dimension. The Development Effectiveness of Food Aid. Does Tying Matter? Paris: OECD Publishing

OECD (2001): DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries
<http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf>

Oxfam (2009): Bridging the Gap. The Reform of Global Food Security Governance. Oxfam Briefing Note
<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bridging-the-divide-en-0911.pdf>

Oxfam America (2009): Smart Development in Practice. The Tied Aid Round Trip. AidNow Serie
<http://www.oxfamamerica.org/publications/the-tied-aid-round-trip/?searchterm=None>

Oxfam (2005): Food Aid or Hidden Dumping? Separating Wheat from Chaff. Oxfam Briefing Paper Nr. 71

http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/trade/downloads/bp71_food_aid.pdf

Pelinka, Anton (2005): Vergleich politischer Systeme. Wien: Böhlau

Phan-huy, Sibyl/ Rieder, Peter (1994): Grundlagen der Agrarmarktpolitik. Zürich: Vdf Hochschulverlag

Philbrook, Bud (4.6.2009): Statement before The House Committee on Foreign Affairs. Subcommittee on Africa and Global Health. Washington, D.C.

<http://www.fas.usda.gov/info/speeches/ct060409foodaid.pdf>

Promar International (2010): *Impacts on the U.S Economy of Shipping International Food Aid*. A report prepared for USA Maritime.

http://www.usamaritime.org/pdf/Economic_Impacts_of_Shipping_Food_Aid-April_2010.pdf

Rat der Europäischen Union (1996): Verordnung über die Nahrungsmittelhilfepolitik und -verwaltung sowie über spezifische Maßnahmen zur Erhöhung der Ernährungssicherheit, Verordnung (EG)Nr. 1292/96, 27. Juni 1996. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 166/1

Reutlinger, Shlomo (1999): From „Food Aid“ to „Aid for Food“. Into the 21st Century. In: Food Policy, Vol. 24, 7-15

Roberts, Jason/ Smith, Steven/ Vander Wielen, Ryan (2011): The American Congress. 7. Auflage. Cambridge (u.a.): Cambridge University Press

Rosen, Stacey/ Shapouri, Shahla (2004): Fifty Years of U.S. Food Aid and Its Role in Reducing World Hunger. In: Feature, Vol. 2, Nr. 4, 38-43. Economic Research Service/ USDA

Rosen/ Shapouri (2004b): Food Security Assessment. Washington, DC: Economic Research Service, USDA

<http://www.ers.usda.gov/publications/GFA15/GFA15.pdf>

Russo, Luca/ Luzot, Anne-Claire/ Martella, Anna / Wilhelm, Laurence (2005): Joint Evaluation of Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of the World Food Programme. Synthesis Report. Bonn: BMZ

[http://www.acdi-](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/CPB/$file/WFP%20Synthesis%20Report%20Vol.1.pdf)

[cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/CPB/\\$file/WFP%20Synthesis%20Report%20Vol.1.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/inet/images.nsf/vLUIImages/CPB/$file/WFP%20Synthesis%20Report%20Vol.1.pdf)

Salzman, Avi (2009): U.S. Food Aid. We Pay for Shipping. Critics Say the No. 1 Donor is wasting money by insisting on sending Farm Products, not Cash. And that will worsen Food Shortages. In: Bloomberg Business Week Online

http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/content/jul2008/db2008078_468803.htm

Schneider, Mindi (2008): „We are Hungry!“ A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008. Cornell University

Schug, Walter (2008): Die Dritte Welternährungskrise. Globaler Überblick und Perspektiven. Bonn: Bouvier

Schultz, David (2009): Encyclopedia of the United States Constitution. New York: Fact on Files Books

Schultz, Theodore (1960): Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries. In: Journal of Farm Economics, Vol. 42, Nr. 5, 1019-1030

Sebaldt, Martin (2007): Strukturen des Lobbying. Deutschland und die USA im Vergleich. In: Kleinfeld, Ralf/ Willem, Ulrich/ Zimmer, Annette: Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Shaw, John (2011): The World's Largest Humanitarian Agency. The Transformation of the UN World Food Programme and of Food Aid. New York: Palgrave Macmillan

Shaw, John (2002): Food Aid in Sub-Saharan Africa. Policy Lessons for the Future. In: Canadian Journal of Development Studies/ Revue canadienne d'études du développement. Vol. 23, Nr. 3, 571-599

Shell, Kurt (1999): Kongreß und Präsident. In: Adams, Willi/ Lösche, Peter (Hg): Länderbericht USA. Geschichte. Politik. Geographie. Wirtschaft. Gesellschaft. Kultur. 3. Auflage. Frankfurt/ New York: Campus Verlag, 207-248

Simmons, Emmy (2009): Monetization of Food Aid. Reconsidering U.S. Policy and Practice. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa
<http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/Monetization%20of%20Food%20Aid-Reconsidering%20US%20Policy%20and%20Practice%20-%20Full%20Report.pdf>

Smillie, Ian (2009): Foreign Aid and Canadian Purpose. Influence and Policy in Canada's International Development Assistance. In: Bothwell, Robert/ Daudelin, Jean (Hg): Canada Among Nations 2008. 100 Years of Canadian Foreign Policy. Toronto: McGill-Queen's University Press, 183-208

Stüwe, Klaus (2008): Das Politische System der USA. In: Rinke, Stefan/ Stüwe, Klaus (Hg): Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika. :VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 540-582

Styckow, Petra (2007): Vergleich politischer Systeme. Paderborn: Wilhelm Fink

Thoma, Anne (2003): Lobbyismus im politischen Prozess der USA. Voraussetzungen, Methoden und Einfluss. Studienarbeit. München: Grin-Verlag

Thomas, Clive (Hg) (2004): Research Guide to United States and International Interest Groups. Westport: Praeger

Thurow, Roger (2012): Outrage and Inspire - „The Return of the Budget Slashers“
<http://globalfoodforthought.typepad.com/global-food-for-thought/2012/03/roger-thurow-outrage-and-inspire-the-return-of-the-budget-slashers.html>

Timmer, Peter (2005): Food Aid. Doing Well by Doing Good. Washington, DC: Center for Global Development
http://www.cgdev.org/files/5342_file_Food_Aid_Timmer.pdf

Toppen, Joel (2006): Should the U.S. end In-kind Food Aid? Assessing the Case for Cash. Holland: Department of Political Science, Hope College/ World Vision

United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) (2004): Economic Report on Africa 2004. Unlocking Africa's Trade Potential. Addis Abeba: UNECA
<http://www.uneca.org/era2004/>

USAID (2012): Emergency Food Security Program Fact Sheet
http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/ffp/fy11.efsp.ofs.pdf

USAID (2011): Annual Program Statement. Nr. FFP-11-000001

USAID (2009): U.S. International Food Assistance Report 2008. Silver Spring: USAID

USA Maritime (2010): A Critical Analysis of "Food Aid And Agricultural Cargo Preference". In: Defense of the United States Merchant Marine
<http://www.usamaritime.org/pdf/FoodAid-Report.pdf>

United States Wheat Associates (USWA) (2007): Wheat Letter - November 8, 2007. Washington, DC: USWA
<http://www.uswheat.org/newsEvents/wheatLetter/archive/doc/B5DBE8E2F93607A88525766A0055E3C7?OpenDocument>

Uvin, Peter (1992): Regime, Surplus and Self-Interest. The International Politics of Food Aid. In: International Studies Quarterly, Vol. 36, Nr. 3, 293-312

Vercillo, Siera (2010): The Failures of Canadian Foreign Aid. Tied, Mismanaged and Uncoordinated. In: Attaché. An International Affairs Journal. At Trinity College and University of Toronto. 2009-2010 Edition, 13-20
<http://theattache.ca/Attache%202010.pdf>

Von Braun, Joachim (2008): Rising Food Prices. What Should be Done? IFPRI Policy Brief April 2008. International Food Policy Research Institute
<http://www.ifpri.org/publication/rising-food-prices>

Wasser, Hartmut (2007): Die Interessengruppen. In: Haas, Christoph/ Jäger, Wolfgang/ Welz, Wolfgang (Hg): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch. 3. Auflage. München: Oldenburg, 327-346

Webb, Patrick (2003): Food As Aid. Trends, Needs and Challenges in the 21st Century. WFP Occasional Papers Nr. 14. Rom: WFP
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp217073.pdf>

WFP (2011a): Food Aid Flows 2010. Rom: International Food Aid Information System, WFP
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp239805.pdf>

WFP (2011c): Food Procurement Annual Report 2010. Rom: WFP
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp231430.pdf>

WFP (2011b): Food Procurement Annual Report 2010. Rom: WFP

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp231430.pdf>

WFP (2010a): Revolution. From Food Aid to Food Assistance. Innovations in Overcoming Hunger. Rom: WFP

<http://www.wfp.org/content/revolution-food-aid-food-assistance-innovations-overcoming-hunger>

WFP (2010b): Annual Performance Report for 2009. Rom: WFP

<http://one.wfp.org/eb/docs/2010/wfp218692~1.pdf>

WFP (2008): Strategic Plan 2008-2013. Rom: WFP

<http://www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013>

WTO (2008): Revised Draft Modalities for Agriculture. Committee on Agriculture Special Session.TN/AG/W/4/Rev.4

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agchairtxt_dec08_a_e.pdf

V Zusammenfassung

Die Diplomarbeit thematisiert einen Teilbereich der EZA, dem in den letzten Jahren relativ geringe Beachtung geschenkt wurde, die Nahrungsmittelhilfe. Angesichts steigender Nahrungsmittelpreise seit Beginn des neuen Jahrtausends, die in weltweiten Hungerkrisen und Hunger motivierten Unruhen mündeten, wurde auch dem Konzept der Nahrungsmittelhilfe wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Konkret wird der Fokus der Arbeit auf die Losbindungsprozesse der internationalen Nahrungsmittelhilfeprogramme der USA und Kanada gelegt. Der Losbindungsprozess wird hierbei durch zwei ineinander verwobene Reformprozesse definiert: der Wechsel von Programm- hin zu Projekthilfe und die Umschichtung von direkten (In-Kind) zu lokal und regional beschafften (Cash) Hilfsleistungen.

Bis vor wenige Jahren waren die Nahrungsmittelhilfeprogramme beider Länder gesetzlich fast vollständig an eine nationale Beschaffung der Hilfsgüter und im Fall der USA auch an einen Transport durch nationale Unternehmen gebunden. Eine quantitative Analyse und Vergleich der Nahrungsmittelhilfeströme zeigen, dass in Kanada besonders ab 2005 ein breiter Reformprozess hin zur Bereitstellung ungebundener Hilfsleistungen stattgefunden hat, der schließlich in der vollständigen Losbindung aller Leistungen 2008 gemündet hat. Auch in den USA ist eine klare Dynamik hin zur Leistung ungebundener Hilfsgüter seit 2008 erkennbar. Innerhalb von nur drei Jahren wurden die USA von einem Geber zum größten Geber dieser Form der Nahrungsmittelhilfe.

Nach der quantitativen Analyse der Reformprozesse wird ein qualitativer Vergleich in beiden Ländern angestellt, der zeigt, dass sich die Reformen in vielerlei Hinsicht stark unterscheiden. Erstens führte der Reformprozess in Kanada zu einer Veränderung der gesetzlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Gebundenheit der Nahrungsmittelhilfe. Es war zweitens formal eine Entscheidung der Regierung, die zu einer Veränderung der nationalen Policy führte. In den USA kam es hingegen zu keiner entscheidenden Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sämtliche Restriktionen blieben aufrecht. Für die Bereitstellung von effizienteren und billigeren Hilfsleistungen musste sich die Regierung stattdessen gesetzlicher Nischen bedienen. Außerdem ist der Entscheidungsträger über diesen Reformprozess nicht die Regierung, sondern der US-amerikanischen Kongress und seine (Unter-)Ausschüsse.

Ein zentraler Unterschied zwischen den beiden Reformprozessen ist die Unterstützung bzw. der Einfluss von relevanten Interessengruppen. In Kanada konnten die Interessengruppen von der Regierung von der Notwendigkeit der Reformen überzeugt werden, indem ihnen zugesichert wurde, dass nur die Kleinbauern der Zielregionen, nicht aber die agrarische Konkurrenz in anderen industrialisierten Ländern von den Reformen profitieren würden. Entscheidend hierfür war auch der Umstand, dass die Nahrungsmittelhilfe bereits in den Jahren zuvor von großen Kürzungen betroffen war und für die landwirtschaftlichen Akteure dadurch nicht so viel auf dem Spiel stand. In den USA verhielten sich die Profiteure und Interessengruppen gänzlich reformfeindlich und setzten auf massives Lobbying, um jegliche Lockerungen der gesetzlichen Beschränkungen (schließlich erfolgreich) zu verhindern. Eine Analyse des US-amerikanischen politischen Systems der Interessensvermittlung erklärt den hohen Einfluss der Interessengruppen an der NH-Gesetzgebung vor allem durch die spezifische Parteienorganisation, der Verbundenheit von Abgeordneten zu ihren Wahlbezirken, sowie der Wahlkampffinanzierung. Die reformfeindlichen Interessengruppen, die häufig als „Eisernes Dreieck“ bezeichnet werden, umfassen die Agrar- und Schifffahrtsindustrie, sowie NGOs, die an der Verteilung der Nahrungsmittelhilfe beteiligt sind. Gemeinsam üben sie einen derart starken Einfluss auf den US-amerikanischen Kongress aus, der den schleppenden Losbindungsprozess im Land zu erklären vermag.

Eine Gemeinsamkeit der Reformprozesse ist im Einfluss der Nahrungsmittelpreise zu erkennen. In beiden Fällen trugen sie zu einer Intensivierung des Losbindungsprozesses (Kanada), bzw. waren sie der zentrale Auslöser (USA). Für die kanadische Regierung waren sie in Zusammenhang mit bestehenden Budgetbeschränkungen maßgebend, auch in den USA war am Höhepunkt der Hungerkrise 2008 schließlich der politische Wille innerhalb des Kongresses vorhanden, einen Teil der Nahrungsmittelhilfe effizient abseits des konventionellen Weges bereitzustellen und somit zeitgerecht und effizient auf eine Katastrophensituation reagieren zu können.

Während der Losbindungsprozess in Kanada 2008 formal abgeschlossen wurde, stoßen die Reformen in den USA weiterhin auf großen Widerstand und Lobbying von Interessengruppen. Ein wichtiger Schritt kann in den Verhandlungen zum neuen Agrargesetz gesetzt werden, die während dem Verfassen dieser Arbeit stattfanden.

VI Abstract

Food aid is an area of international aid which hasn't drawn much attention in recent decades. The levels of food aid and shares of the total aid budgets have declined sharply since its beginning and heyday in the 1960s and 1970s. With the dawn of the 21st century we have entered an era of rising food prices which resulted in hunger crises and riots all over the world. Within the academic community there is a large debate over solutions to the global hunger problem and there is no consensus on the future role of food aid. Scholars, development experts and government actors have repeatedly emphasized the ineffectiveness of tied food aid and called for further untying. The untying reforms of the last two decades are shown for two countries, the United States and Canada. Until recent years the food aid programmes of both countries were characterized by legal restrictions which prescribed the procurement of national goods and thus limited the share of untied food aid. The untying process is here defined by two single reform processes which are inter-related. First the shift from programme to emergency food aid, and second, the shift from in-kind to cash-based forms of food aid.

A quantitative analysis and comparison of food aid flows show a broad untying process of food aid in Canada which was intensified in 2005 and formally completed in 2008. In the U.S.

there was a visible dynamic towards the provision of untied food aid since 2008. Within only three years the U.S. has become the world leading donor of local and regional purchased food aid.

Following the quantitative analysis of the reform processes, a qualitative comparison is undertaken. The qualitative analysis shows that the untying reforms in both countries differ in many regards. First, the reforms in Canada have led to a legal change of requirements concerning the tying of food aid. Second, this official policy change followed a government decision which was directed to CIDA for implementation. In contrast there were no significant legal changes in the tying policies of food aid in the U.S. All tying restrictions have remained unchanged. Even though the legal constraints had not been changed, the government was able to provide more untied food aid by using existing legal loopholes outside the traditional budget.

Furthermore the decision making process of food aid reforms is taking place within the Congress and its (sub-) committees, while the government has only limited influence. One major difference of the developments in both countries can be seen in the support and influence of interest groups for and on the reforms. In Canada the government was successful in convincing the relevant interest groups of the necessity of the reforms and ultimately gained their support. In the U.S. the beneficiaries of the status quo and relevant interest groups were highly hostile to any reform proposals and their heavy lobbying efforts blocked all successful untying of legal constraints in food aid legislation. An analysis of the U.S. political system of interest groups explains the high influence of interest groups on food aid legislation: the specific party organization, the dependence of the members of Congress on their constituency, and the importance of private campaign funding. The hostile interest groups which successfully prevented any untying are often referred to as "Iron Triangle" and include agribusinesses, the shipping industry and food aid providing NGOs.

The rise of international food prices significantly increased the importance of the reform processes of both countries. They have led to further untying of food aid and therefore acted as a trigger in Canada and the U.S. respectively. In Canada high costs of food and heavy financial budget constraints pressured the Canadian government to completely untie its food aid programmes. In the U.S., in the wake of the food crisis there was political will for providing more untied food aid within the Congress, however it did not lead to any significant policy changes.

Canada has officially fully untied its food aid programmes in 2008. Unlike Canada, the U.S. has yet to completely untie its food aid programmes. Although there is increasing support for these reforms, the heavy influence of the "Iron Triangle" on the food aid legislation will continue to hinder the reform effort. An important step forward is the negotiation of the new farm bill, which is taking place during the writing of this thesis.

VII Lebenslauf

Curriculum Vitae

Ausbildung/ Studium

2006-2012: Studium der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien
Forschungsschwerpunkte: Afrikanische und Kolonialgeschichte,
Ernährungssicherheit

Jan bis Mai 2010: University of Ghana, Accra
Austauschsemester

1998 bis 2006: Bundesrealgymnasium Ried im Innkreis

Berufliche Erfahrung/ Ehrenamtliche Tätigkeiten

seit Feb. 2011 Bundeskanzleramt
Mitarbeiter in ARGE: BürgerInnentelefon,
Bundespressedienst, Abteilung Bürgerservice

seit Juli 2011: Boa Woyonko - Verein zur Förderung der Bildungschancen
benachteiligter Kinder durch Freiwilligenarbeit
Projektkoordinator und Amt des Obmanns

- Juli bis Sep. 2011 Entwicklung durch Integration (EDIT)
Mitarbeit in einem ruralen Bildungsprojekt in der Osttürkei
- Mai bis Okt. 2010: Österreichisches Honorarkonsulat Accra
Konsulatsmitarbeiter/
- Juni bis Sept. 2009: Diakonie Flüchtlingsdienst: Integrationsprojekt „Elongo“
Alltägliche Unterstützung einer äthiopischen Familie im Hinblick auf
bürokratische, soziale, kulturelle und sprachliche Barrieren