

029061/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 08/04/10

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 31.3.2010  
KOM(2010)126 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich**

SEK(2010)374

## 1. EINLEITUNG

In Übereinstimmung mit der Ausrichtung des Konsens über die humanitäre Hilfe<sup>1</sup> und allgemein zur Förderung bewährter Verfahren bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich durch die EU und ihre Mitgliedstaaten soll diese Mitteilung:

- (1) die Effizienz und Effektivität der EU-Nahrungsmittelhilfe maximieren, im Einklang mit dem humanitären Auftrag der Kommission, wie er durch den rechtlichen Rahmen im humanitären Bereich definiert ist, und der Haushaltsordnung<sup>2</sup>;
- (2) die politische Kohärenz, Koordinierung und Komplementarität von Kommission, Mitgliedstaaten und anderen Gebern bei der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe verbessern;
- (3) Partner und Interessenträger über die Ziele, Prioritäten und Normen der Kommission im Hinblick auf die Leistung von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich informieren.

Daher legt die Kommission einen politischen Rahmen für die humanitäre Hilfe der EU im Ernährungsbereich fest. Darin werden die Problemstellungen und Entwicklungen erklärt, mit denen gerechnet werden muss, sowie die Konzepte, Definitionen und Ziele, die die humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich leiten sollten, die Prinzipien, die dieser Arbeit zugrunde liegen sollten, und der Umfang der unternommenen Aktivitäten.

In dem begleitenden Arbeitsdokument der Dienststellen wird aus operativer Sicht genauer erklärt, wie die Kommission ihre humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich plant, durchführt und koordiniert.

Diese Mitteilung ist in Verbindung mit der Mitteilung der Kommission zur Ernährungssicherheit („An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges“) zu lesen. Zwei gesonderte Mitteilungen zu diesen eng miteinander verflochtenen Themen wurden für nötig befunden, damit ihre unterschiedlichen politischen Ausrichtungen gewahrt bleiben; Nahrungsmittelhilfe ist an humanitäre Zielsetzungen für von Krisen betroffene Bevölkerungsgruppen in Notfallsituationen gekoppelt, Ernährungssicherheit dagegen gehört zu den Zielen der Entwicklungspolitik. Die beiden politischen Rahmen sind so konzipiert, dass Kohärenz gewährleistet wird und unkoordinierte Überschneidungen vermieden werden.

---

<sup>1</sup> Im Dezember 2007 nahm der Rat der Europäischen Union einen Konsens über die humanitäre Hilfe an (Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe: 2008/C 25/01). In dem begleitenden Aktionsplan, der als Arbeitsdokument der Dienststellen bereits 2008 verabschiedet worden war (Europäischer Konsens zur humanitären Hilfe – Aktionsplan: SEK(2008)1991), erkennt die Kommission implizit an, dass sich die bewährten Verfahren im Nahrungsmittelsektor rasch weiterentwickeln und verpflichtet sich, diversifizierte Konzepte für Nahrungsmittelhilfe auszuarbeiten und ihre Politik entsprechend anzupassen.

<sup>2</sup> Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1).

## 2. HINTERGRUND:

Naturkatastrophen, oft verstärkt durch die Auswirkungen des Klimawandels, werden immer häufiger und betreffen mehr Menschen als früher. Konflikte und Unterdrückung hindern Menschen nach wie vor daran, sich eine Existenzgrundlage aufzubauen und zu erhalten, und haben oft hohe Zahlen von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zur Folge. Das schnelle Bevölkerungswachstum verschärft den ohnehin bereits vorhandenen Druck auf die natürlichen Ressourcen. In vielen Entwicklungsländern führen diese Faktoren dazu, dass die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen miteinander in immer stärkerem Wettstreit um diese Ressourcen stehen, was wiederum die Gefahr neuer Konflikte mit sich bringt.

Durch die Auswirkungen dieser Entwicklungen werden die Ärmsten der Welt noch verletzlicher, besonders im Hinblick auf die Unsicherheit der Ernährungslage und der Nahrungsmittelgrundversorgung. Dauerhafte Ernährungsunsicherheit, bei der Menschen langfristig und ausschließlich zu wenige oder nur qualitativ minderwertige Nahrungsmittel zu sich nehmen, sei es, weil die Nahrungsmittelproduktion ungenügend ist, sei es, weil sie nicht ausreichend nahrhafte Lebensmittel kaufen können, führt zu chronischer Unterernährung. Dies wiederum hat gravierende und irreversible Schäden bei der Kindesentwicklung und langfristig der Produktivität zur Folge, wodurch Armut und Bedürftigkeit weiter verschlimmert werden. Die Ärmsten, die am wenigsten widerstandsfähig sind, sind gleichzeitig den Folgen von Katastrophen am stärksten ausgesetzt. Durch solche Katastrophen können auch vorübergehende, aber verheerende Unterbrechungen in der Nahrungsmittelaufnahme entstehen (vorübergehende Ernährungsunsicherheit), die akute Unterernährung und ein erhöhtes Erkrankungs- und Sterblichkeitsrisiko mit sich bringen<sup>3</sup>.

Tatsächlich ist die Zahl der unterernährten Menschen, die von vorübergehender oder permanenter Ernährungsunsicherheit betroffen sind, um 172 Mio. gewachsen, nämlich von 848 Mio. im Jahr 2006 auf 1,02 Mrd. im Jahr 2009<sup>4</sup>. 95 % dieser Menschen leben in Entwicklungsländern, und ein steigender Anteil in städtischen Ballungsgebieten, wo sie den Auswirkungen schwankender Nahrungsmittelpreise und der wirtschaftlichen und finanziellen Krisen besonders ausgesetzt sind. Akute Unterernährung breitet sich weiter aus; waren im Zeitraum von 1995 bis 2003 noch 8 % der Kinder unter 5 Jahren unterernährt, so stieg dieser Anteil im Zeitraum von 2000 bis 2006 auf 11 %<sup>5</sup>.

Ungefähr 10 % der unterernährten Menschen leiden infolge von Naturkatastrophen oder Notfallsituationen unter Ernährungsunsicherheit, und es ist zu erwarten, dass der sich daraus ergebende Bedarf an humanitärer Hilfe im Entwicklungs- und Ernährungsbereich weiter steigen wird. Daher müssen die verfügbaren humanitären Ressourcen so effizient und effektiv wie möglich genutzt werden und an die Komplexität und Dringlichkeit der Situation angepasst werden; Entscheidungen müssen auf der Grundlage der sich rasch entwickelnden bewährten Verfahren getroffen werden.

---

<sup>3</sup> Siehe Glossar in Anhang A des begleitenden Arbeitsdokuments der Dienststellen.

<sup>4</sup> Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), 19. Juni 2009.

<sup>5</sup> Statistiken „State of the World's Children“ 2005 und 2008 des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen UNICEF („United Nations Children's Fund“).

### 3. DEFINITIONEN UND ZIELE

Ziel der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich ist es, im Vorfeld, während und nach dem Eintreten einer humanitären Krise für eine ausreichende, nahrhafte und sichere Ernährung der Bevölkerung zu sorgen, die ansonsten nicht gewährleistet wäre, und so eine übermäßige Erhöhung der Sterblichkeitsrate<sup>6</sup>, der Unterernährung<sup>7</sup> und die Entwicklung schädlicher Überlebensstrategien zu verhindern. Dazu gehört auch, für die Verfügbarkeit und den Zugang zu Nahrung zu sorgen und die Menschen über angemessene Ernährung und Kindesernährung aufzuklären. Hilfe im Ernährungsbereich kann die direkte Bereitstellung von Nahrungsmitteln bedeuten, aber auch andere Formen annehmen, wie z.B. die Übertragung oder Bereitstellung von relevanten Dienstleistungen, Betriebsmitteln oder Rohstoffen, von Bargeld oder Gutscheinen, Fähigkeiten oder Wissen.

Humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich kann auch dazu dienen, die Existenzgrundlage einer von einer Krise betroffenen Bevölkerung zu stärken und schädliche Überlebensstrategien (wie z. B. den Verkauf von Produktionsmitteln oder eine Anhäufung von Schulden) zu verhindern bzw. rückgängig zu machen, die kurz- oder langfristig die Lebensgrundlage und die Ernährungssicherheit bzw. den Ernährungszustand dieser Bevölkerung schädigen könnten.

Ausreichender Nahrungsmittelverzehr allein garantiert noch keine angemessene Ernährung. Durch einen schlechten Gesundheitszustand kann die Verdauung und Aufnahme von Nährstoffen beeinträchtigt werden, was zu Unterernährung führen kann. Zusätzlich zu direkter Nahrungsmittelhilfe sind daher zur Vermeidung bzw. Behandlung von Unterernährung auch ergänzende Hilfeleistungen erforderlich, z.B. solche, die eine sichere Nahrungsmittelzubereitung (beispielsweise durch die Bereitstellung von Brennstoff zum Kochen) oder den Zugang zu Trinkwasser, Hygiene und Gesundheitsversorgung gewährleisten.

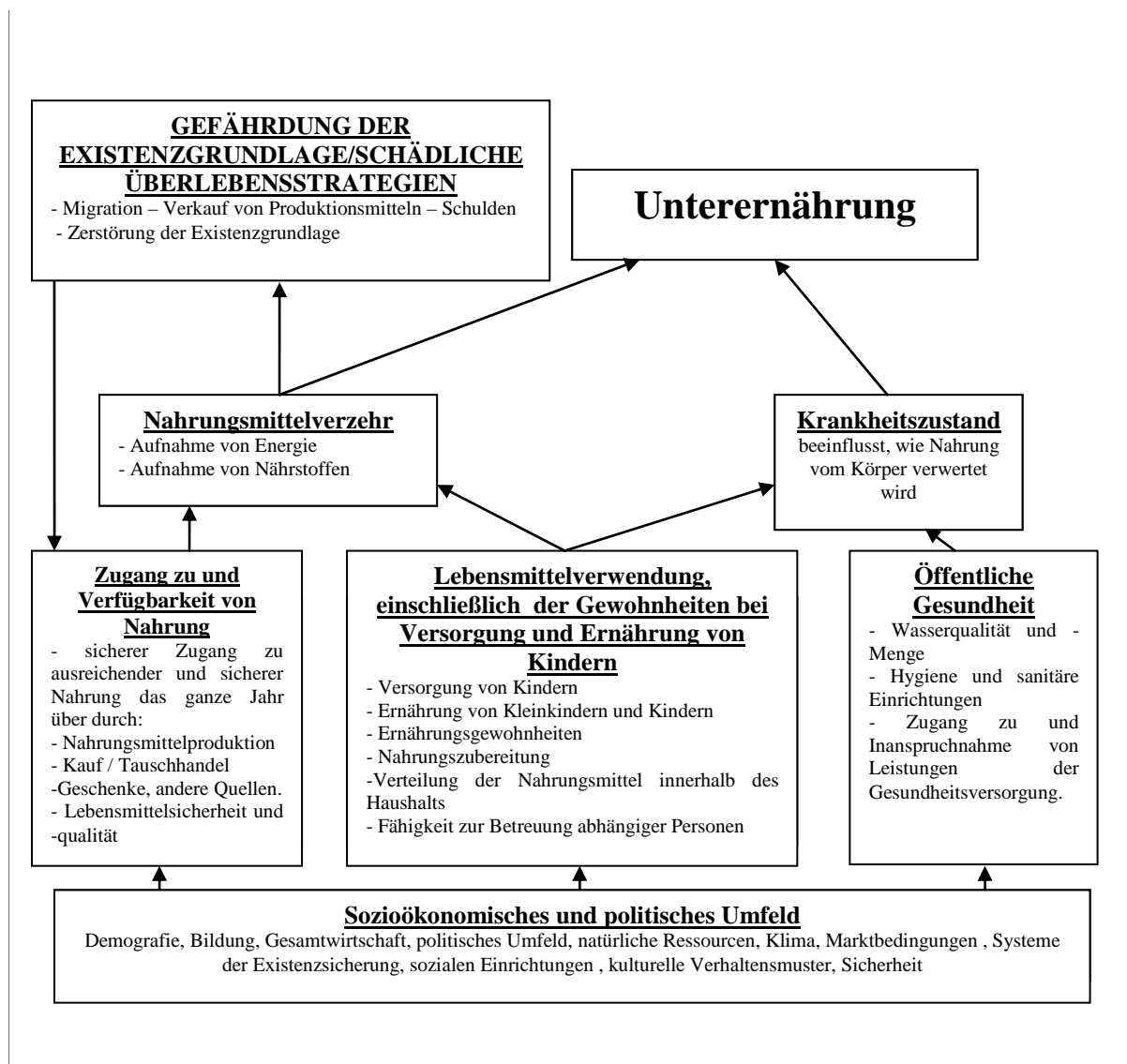
In den letzten 15 Jahren hat sich das Konzept sehr gewandelt; von der Lieferung von Nahrungsmitteln als Standardreaktion auf Notfälle im Ernährungsbereich hin zur Auswahl aus einem breiteren Spektrum von Hilfsmöglichkeiten, die darauf zugeschnitten sind, den jeweils unterschiedlichen Ursachen und Symptomen von vorübergehender Ernährungsunsicherheit zu begegnen.

Das folgende Schaubild stellt die Ursachen, verschlimmernde Faktoren, Symptome und Folgen von Ernährungsunsicherheit dar, die wiederum die von der Kommission ausgewählten Definitionen und Ziele der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich unterstreichen.

---

<sup>6</sup> „Übermäßigkeit“ ergibt sich aus einer Kombination von absoluten Zahlen im Verhältnis zu festgelegten Notfall-Schwellenwerten (definiert im „Sphere“-Handbuch, von UNICEF und dem „Standing Committee on Nutrition“ der Vereinten Nationen (SCN)) und kontextbezogenen relativen Werten.

<sup>7</sup> Gemäß der Definition des UN Standing Committee on Nutrition (SCN – ständiger Ausschuss für Ernährung) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO)



*In Anlehnung an den konzeptionellen Rahmen der UNICEF zur Unterernährung 1997*

Entsprechend den in der Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe festgelegten Hauptzielen der humanitären Hilfe der EU ist das wichtigste Ziel von der Hilfe im Ernährungsbereich, Leben zu erhalten und zu retten, Existenzgrundlagen zu schützen, und die Widerstandsfähigkeit der Bevölkerungsgruppen zu stärken, die gegenwärtigen oder mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorstehenden<sup>8</sup> Nahrungsmittelkrisen ausgesetzt sind oder sich von solchen erholen.

Erreicht wird dies durch die spezifischen Zielsetzungen der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich:

<sup>8</sup> Das „Bevorstehen“ einer Krise sollte auf der Basis von Frühwarnindikatoren beurteilt werden. Außerdem sollte eine kritischen Knappheit oder Verschlechterung des Nahrungsmittelverzehrs aufgezeigt werden, die innerhalb eines dem humanitären Auftrag der EU entsprechenden Zeitrahmens lebensbedrohlich werden könnte, sofern nicht frühzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden.

- (1) Sicherung von Verfügbarkeit, Zugang und Verzehr von angemessen, sicheren und nahrhaften Lebensmitteln für Bevölkerungsgruppen, die von gegenwärtigen, vorhersehbaren oder gerade erst beendeten Nahrungsmittelkrisen betroffen sind, um so eine übermäßige Sterblichkeitsrate<sup>9</sup>, akute Unterernährung oder andere lebensbedrohliche Auswirkungen und Folgen zu verhindern.
- (2) Schutz der von gerade erst beendeten, gegenwärtigen oder bevorstehenden Krisen bedrohten Existenzgrundlagen, Eindämmung der Beeinträchtigungen von Nahrungsmittelproduktion und Marktsystemen, Schaffen von Bedingungen, die die Rehabilitierung und Wiederherstellung von Selbstversorgung erlauben; sowie
- (3) Stärkung der Kapazitäten des internationalen Systems der humanitären Hilfe, Förderung von Effizienz und Effektivität bei der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe.

#### 4. GRUNDSÄTZE

Folgende Prinzipien sollten der Bereitstellung von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich bei der Verfolgung der oben genannten Ziele zugrunde liegen; sie stehen im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen für die Bereitstellung von humanitärer Hilfe der EU gemäß dem Europäischem Konsens über die humanitäre Hilfe:

Die humanitären Grundsätze *Menschlichkeit*, *Unparteilichkeit*, *Neutralität* und *Unabhängigkeit* müssen bei den Modalitäten der Nahrungsmittelhilfe gewahrt bleiben. Entscheidungen über die Bereitstellung der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich werden streng bedürfnisorientiert getroffen. Finanzmittel werden im Einklang mit diesen Grundsätzen objektiv zur Verbesserung der Ernährung der bedürftigsten Menschen eingesetzt, ohne Bevorzugungen oder Vorurteile.

Zu diesem Zweck werden die EU und die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass ihre Hilfeleistungen auf im Vorfeld durchgeführte Bedarfs- und Ursachenanalysen gestützt sind, die so genau und aktuell sind wie möglich.

Die Finanzierungsprioritäten für die humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich werden nach (i) der Schwere der Krise und dem Ausmaß der Bedürftigkeit (ii) der Unmittelbarkeit der Krise und (iii) der voraussichtlichen Wirkung der Maßnahmen gesetzt. Die EU verpflichtet sich allerdings auch, auf globaler Ebene Solidarität zu zeigen, sich an den Anstrengungen bei dringenden humanitären Bedürfnissen im Ernährungsbereich zu beteiligen, und sich vergessener Krisen anzunehmen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden Hilfsmaßnahmen im Ernährungsbereich mit flexiblen Ressourcen unterstützen, um auf die jeweilige Situation so angemessen und wirksam wie möglich reagieren zu können. Bei Entwurf jedweder Maßnahme sollten die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten und Instrumente im Hinblick auf ihr Kosten-Nutzen-Verhältnis geprüft werden.

Wo direkte Nahrungsmittelhilfe für die beste Lösung gehalten wird, wird Nahrung vorzugsweise lokal (d. h., in dem Land, in dem die Hilfsmaßnahme durchgeführt wird) oder,

---

<sup>9</sup> Siehe Fußnoten 6 und 7

falls dies nicht möglich ist, regional (d.h. in den Nachbarländern) gekauft, um die bestmögliche Verträglichkeit der Nahrungsmittel zu garantieren, die lokalen Märkte zu schützen bzw. zu unterstützen und Transportkosten und –zeiten gering zu halten.

Die humanitäre Hilfe der EU im Ernährungsbereich sollte ergebnisorientiert sein; Resultate und Wirkung der Hilfsmaßnahmen (sowie die Vorgehensweise anderer Akteure und die relevanten Forschungsergebnisse) sollten ausgewertet und bei der Planung späterer Aktionen in diesem Bereich berücksichtigt werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind daher bestrebt, dafür zu sorgen, dass alle humanitären Maßnahmen im Ernährungsbereich, die finanziert werden, ungehindert überwacht werden können.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden sich bemühen, bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich Schäden zu vermeiden. So werden sie beispielsweise soweit möglich dafür sorgen, dass die Art der Nahrungsmittelhilfe keine übermäßige Abhängigkeit vom Hilfssystem nach sich zieht, Marktstörungen auslöst oder die Hilfeempfänger bei der Unterstützung unangemessenen Risiken aussetzt; gleichzeitig werden Sie dafür Sorge tragen, dass Beeinträchtigungen der Umwelt so gering wie möglich gehalten und Konflikte über natürliche Ressourcen weder entfacht noch verschärft werden. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden sich insbesondere im Fall von Konflikten vergewissern, dass die Risiken und Möglichkeiten von Schutzmaßnahmen bei der Folgenabschätzung eines Eingreifens bzw. eines Nichteingreifens angemessen bewertet werden<sup>10</sup>.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden bei der Bewertung und Durchführung jeder Maßnahme im Ernährungsbereich ernährungswissenschaftliche Kriterien mit einbeziehen und den spezifischen Ernährungsbedürfnissen bestimmter besonders gefährdeter Gruppen (z.B. Kinder unter zwei Jahren, schwangere und stillende Frauen) besondere Aufmerksamkeit widmen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten wahren bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich die menschliche Würde. Sie werden sich bei der Ermittlung des Hilfsbedarfs und der Planung und Durchführung der Maßnahmen um die Einbeziehung der betroffenen Gemeinschaften bemühen. Sie werden sicherstellen, dass den spezifischen Bedürfnissen besonders gefährdeter Personen, die sich unter den Hilfeempfängern befinden (z.B. behinderte, alte oder chronisch kranke Personen), bei der Planung der Hilfsmaßnahmen Rechnung getragen wird.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten erkennen die unterschiedlichen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Rollen von Frauen, Mädchen, Jungen und Männern an, und werden bei der Bedarfsermittlung sowie der Planung und Bewertung der Auswirkung von humanitären Maßnahmen im Ernährungsbereich systematisch die Belange der Gleichstellung der Geschlechter berücksichtigen.

Aktionen im Bereich der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich und Einsätze zur Entwicklung von Ernährungssicherheit sollten so geplant und durchgeführt werden, dass sie gemeinsam das gesamte Spektrum an Nothilfe- und Entwicklungsbedürfnissen abdecken, ob sie nun aufeinander folgen (als „Kontinuum“) oder gleichzeitig durchgeführt werden (als

---

<sup>10</sup> Siehe auch die „Funding guidelines for Humanitarian Protection“ der GD ECHO, 21. April 2009



„contiguum“), wie in vielen labilen Staaten. Sie müssen koordiniert oder sogar miteinander verzahnt werden, um die Gelegenheiten für nachhaltige und dauerhafte Auswirkungen der Maßnahmen bei der Verfolgung des Endziels – der Selbstversorgung der Opfer von Nahrungsmittelkrisen - so gut wie möglich zu nutzen.

Die EU wird im Rahmen der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich die Grundsätze der Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung („Linking Relief Rehabilitation and Development“ – LRRD) wahren und die Ziele der LRRD unterstützen, in Übereinstimmung mit der 2001 erschienenen Mitteilung der Kommission über die LRRD<sup>11</sup>, dem EU Konsens zur Humanitären Hilfe<sup>12</sup> aus dem Jahr 2007 und den Bestimmungen des Partnerschaftsrahmenvertrags<sup>13</sup>.

## **5. TRAGWEITE DER AKTIONEN DER HUMANITÄREN HILFE IM ERNÄHRUNGSBEREICH**

Die zentrale Funktion, die der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich zum Erreichen der oben genannten Ziele zukommt, besteht darin, durch humanitäre Hilfeleistungen zur Stillung der Bedürfnisse im Nahrungs- und Ernährungsbereich Leben zu retten. Jedoch hat sie auch Unterstützungsfunktion, und trägt insbesondere dazu bei, Risiken und Bedürftigkeit zu verringern, sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz von humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich durch Stärkung der Kapazitäten und Interessenvertretung zu stärken.

### **5.1. Die operative Tragweite der humanitären Hilfe der Kommission im Ernährungsbereich**

Die Kommission kann einen humanitären Einsatz im Ernährungsbereich auslösen, wenn

- (1) aufgrund mangelhafter Ernährung kritische Sterblichkeits- oder Unterernährungsraten<sup>14</sup> erreicht oder überschritten wurden, oder dies aufgrund zuverlässiger Prognosen<sup>15</sup> zu erwarten ist; oder
- (2) die Beeinträchtigung der Lebensgrundlage oder extreme Bewältigungsmechanismen (wie z.B. der Verkauf von Produktionsmitteln, stressbedingte Wanderungsbewegungen, Rückgriff auf gefährliche oder unsichere Überlebensstrategien) erkennen lassen, dass Lebensgefahr oder das Risiko großen Leidens besteht oder entstehen wird, und diese Situation entweder aufgrund mangelhafter Ernährung entstanden ist oder zu einer solchen führt.

Nachdem Ernährungskrisen manchmal beginnen und auch bereits angegangen werden sollten, bevor sich der allgemeine Ernährungszustand nachweislich verschlechtert, wird die Kommission nicht unbedingt abwarten, bis die Unterernährungsraten steigen, bevor sie mit

---

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission über die LRRD, 2001: Schlussfolgerungen.

<sup>12</sup> EU Konsens zur Humanitären Hilfe, 2007: Abschnitt 2.4, Artikel 22; Abschnitt 3.4, Artikel 53; Abschnitt 5 Anhang.

<sup>13</sup> Partnerschaftsrahmenvertrag der DG ECHO, 2008: *Artikel 8*

<sup>14</sup> „kritisch“ wird von der EU auf der Grundlage einer Kombination von absoluten Schwellenwerten (z.B. Sphere, WHO etc.) und kontextbezogenen relativen Indikatoren definiert.

<sup>15</sup> Eine solche „Prognose“ sollte auf der Basis von Frühwarnindikatoren gestellt werden, die eine kritischen Knappheit oder Verschlechterung des Nahrungsmittelverzehr aufzeigen, welche innerhalb eines dem humanitären Auftrag der EU entsprechenden Zeitrahmens lebensbedrohlich werden könnte, sofern nicht frühzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden.

humanitärer Hilfe im Ernährungsbereich eingreift, sondern wird bereits auf genau definierte lebensbedrohliche Risiken im humanitären Bereich reagieren. Die Kommission braucht auch nicht darauf zu warten, dass formell ein Katastrophenzustand ausgerufen wird, um zu reagieren.

Bei ihren Überlegungen, ob und wie sie auf eine Ernährungskrise reagieren wird, wird die Kommission die jeweiligen Vor- und Nachteile ihrer verschiedenen humanitären Instrumente genau abwägen. Dabei wird sie sich auf eine sorgfältige Bedarfs- und Ursachenanalysen stützen, sowie auf Überlegungen, mit welcher Art von Einsatz die Bedürfnisse am besten und ohne negative Nebenwirkungen bewältigt werden können, und auf eine Überprüfung möglicher alternativer Finanzierungsquellen.

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass ihre humanitären Maßnahmen nicht geeignet sind, das Problem der dauerhaften Ernährungsunsicherheit zu lösen. Sie wird daher ihre humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich grundsätzlich nicht zur Bekämpfung dauerhafter Ernährungsunsicherheit einsetzen, außer wenn ein Nichteingreifen sofortige oder absehbare humanitäre Risiken<sup>16</sup> erheblichen Ausmaßes oder erheblicher Schwere zur Folge hätte, andere, geeignetere Akteure (einschließlich der für die kommissionseigenen Entwicklungsmaßnahmen zuständigen), nicht eingreifen können oder wollen, und dazu auch nicht bewegt werden können; und wenn trotz der komparativen Nachteile innerhalb der Einsatzdauer positive Auswirkungen zu erwarten sind. In solchen Fällen wird die Kommission humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich ausschließlich in Absprache und Zusammenarbeit mit potentiellen Entwicklungspartnern einsetzen, sofern es solche gibt, und eine klar definierte, realistische Ausstiegsstrategie verfolgen, so dass eine reibungslose Übergabe erfolgen kann und unkoordinierte Überschneidungen vermieden werden.

Die Kommission wird die schrittweise Einstellung ihrer humanitären Einsätze im Ernährungsbereich in Erwägung ziehen, wenn die Indikatoren anzeigen, dass Unterernährungs- und Sterblichkeitsraten sowie extreme Bewältigungsmechanismen (aufgrund von mangelhafter Ernährung oder schlechter Nahrungsverwertung) stabil unterhalb der als kritisch betrachteten Schwellenwerte<sup>17</sup> liegen oder zu erwarten ist, dass sie sich auch ohne die humanitäre Unterstützung der Kommission unterhalb dieser Werte einpendeln werden. Dies sollte geschehen, wenn die Ernährung und die Nahrungsverwertung sich bei der Mehrheit der von einer Krise betroffenen Bevölkerung über einen längeren Zeitraum hinweg und für die nähere Zukunft verbessert hat, ohne dass auf schädliche Überlebensstrategien zurückgegriffen würde.

Die Kommission wird auch dann die schrittweise Einstellung ihrer humanitären Unterstützung erwägen, wenn nicht-humanitäre Akteure (z.B. der Staat oder Entwicklungsorganisationen) in der Lage sind, die Nahrungsbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen oder deren humanitäre Bedürfnisse von anderen humanitären Organisationen oder Gebern gedeckt werden.

Die Kommission wird ihre Ausstiegsstrategie stets im Hinblick auf die Vorteile ihres Einsatzes im Vergleich zu dem anderer verfügbarer Akteure überprüfen, und es vermeiden, durch einen verzögerten Ausstieg andere, geeignetere Akteure von einem Eingreifen abzuhalten. Sie wird sich dafür einsetzen, dass von allen im Bereich von Hilfe und

---

<sup>16</sup> Siehe Glossar in Anhang A des begleitenden Arbeitsdokuments der Dienststellen.

<sup>17</sup> Siehe auch Fußnote 14

Entwicklung tätigen Organisationen diejenigen aktiv werden, die in Anbetracht des Hintergrundes und der Bedürfnisse am besten geeignet erscheinen.

Die Kommission wird sich auch in denjenigen Fällen aus humanitären Einsätzen im Ernährungsbereich zurückziehen, in denen die hierfür geltenden Grundsätze nicht gewahrt werden können, und insbesondere in Fällen, in denen durch ein Andauern des Einsatzes mehr Schaden als Nutzen entstehen könnte.

## **5.2. Befriedigung der grundlegenden Nahrungs- und Ernährungsbedürfnisse der von Krisen betroffenen Bevölkerungsgruppen**

Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden zur Bekämpfung der verschiedenen Symptome und Ursachen von vorübergehender Ernährungsunsicherheit und akuter Unterernährung eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten einsetzen, um direkt bei der Verfügbarkeit und Verwertung von Nahrungsmitteln sowie dem Zugang zu Nahrung anzusetzen. Sie werden eine komplementäre, sektorenübergreifende und integrierte Planung fördern, damit die Bedürfnisse im Ernährungsbereich ganzheitlich und effizient in Angriff genommen werden können.

Die am besten geeignete Art des Einsatzes und des Transfers (z. B. als Bar- oder Sachleistung) muss dem Kontext und der Sachlage entsprechend gewählt und regelmäßig überprüft werden. Relevanz und komparativer Vorteil der vorgeschlagenen Optionen – oder Kombination von Optionen – müssen durch genaue und aktuelle Bedarfs- und Ursachenanalysen nachgewiesen werden.

Im Rahmen der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich wird insbesondere darauf geachtet, dass die Hilfeempfänger zeitnahen Zugang zu sicherer und ausgewogener Nahrung haben, die qualitativ und quantitativ<sup>18</sup> zur Erfüllung ihrer Ernährungsbedürfnisse ausreicht. Soweit möglich, sollte Nahrungsmittelhilfe den örtlichen Ernährungsvorlieben angepasst und für die Hilfeempfänger akzeptabel sein.

Maßnahmen zur Stärkung oder zum Schutz von landwirtschaftlichen oder nicht-landwirtschaftlichen Existenzgrundlagen (z.B. durch die tierärztliche Betreuung geschwächter Viehbestände oder die Verbesserung der Lagerung von Agrarerzeugnissen) sind bei Notfällen in bestimmten humanitären Lagen gerechtfertigt und angemessen, sofern sie von dringenden Bedürfnissen ausgelöst wurden und den humanitären Zielsetzungen innerhalb eines angemessenen und begrenzten Zeitraums gerecht werden.

Neben Maßnahmen, die direkt den Nahrungsmittelbedarf betreffen, werden auch ergänzende Maßnahmen (z. B. im Bereich der öffentlichen Gesundheit) für unerlässlich erachtet, obwohl sie keine direkten Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln oder den Zugang und die Verwertung von Nahrung haben. Sie haben aber einen entscheidenden Einfluss darauf, wie der menschliche Körper Nahrung aufnehmen und verwerten kann und wirken sich

---

<sup>18</sup> Die Quantität berechnet sich nach der Energiedichte, die Qualität nach Nahrungsmittelsicherheit und Nährstoffzusammensetzung (Eiweiß, Makronährstoffe, Spurenelemente). Gemäß den SPHERE/WHO-Normen beträgt der Nahrungsmengen- bzw. Energiebedarf im Durchschnitt aller Altersgruppen pro Person 2100 Kcal pro Tag. Die Weltgesundheitsorganisation WHO, die UNICEF, das Welternährungsprogramm (WEP) und das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge UNHCR haben sich auf Normen zur Nahrungsqualität/Nährstoffzusammensetzung geeinigt (siehe auch die 2002 veröffentlichten „Food and Nutrition Needs in Emergencies“); momentan werden diese allerdings überarbeitet.

so auf den Ernährungszustand aus. Die EU und ihre Mitgliedstaaten beachten den spezifischen Ernährungs- und Nährstoffbedarf bestimmter Gruppen, die sich unter den Hilfeempfängern befinden (z. B. Kleinkinder, insbesondere Kinder unter zwei Jahren<sup>19</sup>, schwangere oder stillende Frauen, ältere Menschen oder solche, die HIV/AIDS-infiziert sind<sup>20</sup>). Wenn diese Gruppen aufgrund ihrer Ernährungs- und Nährstoffbedürfnisse in einen humanitären Einsatz im Ernährungsbereich einbezogen werden, so sollte ihren speziellen Bedürfnissen durch die Bereitstellung von ausreichend nahrhafter und geeigneter Nahrung Rechnung getragen werden.

### 5.3. Unterstützende Aktionen

Die humanitäre Hilfe der EU im Ernährungsbereich muss Gelegenheiten zur Verminderung des Katastrophenrisikos („disaster risk reduction“ – DRR), zur Vorsorge, Folgenabschwächung und Verhinderung von Katastrophen innerhalb der ihr durch ihren humanitären Auftrag sowie die Verordnungen und Zielsetzungen im Bereich der Nahrungsmittelhilfe gesteckten Grenzen durchgängig berücksichtigen. Die Hilfsstrategie der Kommission im Ernährungsbereich sollte auf der in der Mitteilung der Kommission zur „EU-Strategie zur Unterstützung der Katastrophenvorsorge in Entwicklungsländern“<sup>21</sup> dargelegten Strategie aufbauen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass Initiativen zur Reduzierung des Katastrophenrisikos (wie z. B. Frühwarnsysteme und strategische Nahrungsmittelvorräte) oft langfristig unterstützt werden müssen, eine regionale oder nationale Übernahme der Verantwortung sowie die sorgfältige Überprüfung der wirtschaftlichen und politischen Perspektiven voraussetzen. Daher bewegt sich eine systematische Unterstützung solcher Initiativen nicht mehr in dem Bereich, wo ein Tätigwerden von humanitären Akteuren einen komparativen Vorteil darstellen würde. Die Kommission kann jedoch im Rahmen ihrer humanitären Hilfeleistungen bei der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe gleichzeitig auf die Risikoreduzierung hinwirken und sich in Zusammenarbeit mit den entwicklungspolitischen Akteuren an der kurzfristigen Stärkung, dem Aufbau oder der Ausweitung von DRR-Initiativen beteiligen. Nach dem Grundsatz der Schadensvermeidung („do-no-harm-Prinzip“) sollte es bei Einsätzen vermieden werden, Hilfeempfänger weiter zu schwächen oder dem Risiko anderer Krisen auszusetzen.

Mangel an Erfahrung und unzureichendes Wissen der Akteure im humanitären Bereich beschränken oft den Einsatz der am besten geeigneten Maßnahmen im Bereich der Ernährung. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind sich daher darüber im Klaren, dass die Kapazitäten des humanitären Systems ausgebaut werden müssen, damit die Hilfe in vielfältigerer und geeigneterer Form geleistet werden kann.

Die Zunahme von Fällen chronischer Ernährungsunsicherheit bedeutet eine Zunahme der Zahl der für zukünftige Krisen anfälligen Menschen. Wird dieser Entwicklung nicht Einhalt geboten, wird sich dadurch die Beanspruchung der begrenzten Hilfsressourcen vervielfachen. Daher sind Koordinierung und Aufklärungsarbeit nötig, um die öffentliche Debatte sowie die Entscheidungen der nationalen Regierungen und der in der Entwicklung tätigen Akteure über

---

<sup>19</sup> Kinder unter zwei Jahren sind besonders durch Krankheiten und Unterernährung gefährdet, aber es ist dies auch die Altersgruppe, bei der die Möglichkeit besteht, durch eine angemessene Nährstoffaufnahme die langfristige gesundheitliche und kognitive Entwicklung zu fördern.

<sup>20</sup> Siehe auch die „HIV Guidelines“ der GD ECHO, die im Oktober 2008 herausgegeben wurden

<sup>21</sup> KOM(2009) 84

Mittelzuteilungen so zu beeinflussen, dass die Ziele der Ernährungssicherheit erreicht werden. Diese Aufklärungsarbeit muss vor allem bei staatlichen Akteuren ansetzen, damit sie ihrer fundamentalen Rolle – nämlich, die Ernährungssicherheit ihrer Völker zu bewahren –gerecht werden. Aufklärungsarbeit muss außerdem bei den Akteuren (auch den staatlichen) des Entwicklungsbereichs geleistet werden, was die Entwicklungsbedürfnisse von Bevölkerungsgruppen in einem Krisenumfeld betrifft.

Im Rahmen der LRRD müssen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe effizient miteinander verzahnt werden, so dass das internationale Hilfssystem Hunger und Bedürftigkeit auf konsistente, kohärente und transparente Weise bekämpfen kann. Die Aufklärungsarbeit sollte dazu führen, dass kollektive Anstrengungen sowohl Notfallhilfe als auch Übergangs- und Entwicklungshilfe umfassen, und auf die Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen im Hinblick auf verantwortungsvolle Staatsführung und geeignete nationale und internationale politische Zusammenarbeit (z. B. in den Bereichen Handel und Migration) hinwirken.

Die EU und ihre Mitgliedsstaaten unterstützen die Idee einer übergreifenden Koordinierung der humanitären Hilfe im Ernährungsbereich unter einer starken und entsprechend ermächtigten Führung und Verwaltung. Dies setzt eine enge Zusammenarbeit mit allen relevanten und ernstzunehmenden Akteuren des humanitären Bereichs voraus. Im Rahmen der Vereinten Nationen und der Reform der humanitären Hilfe befürwortet die Kommission das „Cluster“-Konzept, unterstützt jede Anstrengung, dieses Konzept auch im Nahrungsmittel- und Ernährungsbereich nutzbringend anzuwenden und stellt seine Integration in die globale Verwaltungsarchitektur im Bereich Landwirtschaft, Ernährungssicherheit und Ernährung sicher.