

## ENDSTATION FLÜCHTLINGSLAGER? HUNGER AM HORN VON AFRIKA

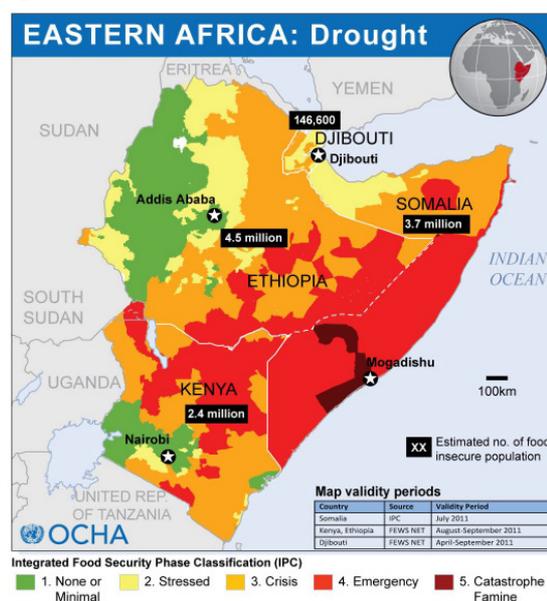
Nr. 22 / August 2011

### Überblick

Mindestens 12,4 Millionen Menschen sind derzeit am Horn von Afrika von einer akuten Hungersnot bedroht. Im Süden Somalias liegt der Anteil der Unterernährten in fast allen Regionen bei über 38 Prozent. Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen schätzt, dass allein dort im August 5.000 bis 10.000 Menschen an Hunger sterben könnten. In den nächsten Wochen könnte diese Zahl auf mehrere 100.000 steigen. Rund ein Viertel der somalischen Bevölkerung ist innerhalb Somalias – meist in die Hauptstadt Mogadischu – migriert oder in einem der hoffnungslos überfüllten Flüchtlingslager in Äthiopien oder Kenia untergekommen. Auch in Kenia, Äthiopien und Dschibuti steigt der Anteil der unterernährten Menschen. In Teilen von Kenia ist inzwischen jedes fünfte Kind unterernährt, und in Äthiopien – dem Land, das seit der verheerenden Hungerkrise in den achtziger Jahren versucht, sein Hungerimage abzustreifen – sind 4,8 Millionen Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen. Wie konnte es zu dieser Situation kommen? Haben die vorhandenen Frühwarnsysteme versagt? Wer ist schuld an der Katastrophe? Und was muss getan werden? Der vorliegende Brennpunkt versucht eine Antwort.

Wochenlang verfolgen wir nun schon die erschütternden Bilder vom Horn von Afrika: Lange Schlangen von müden, abgemagerten Menschen, die in einem der Flüchtlingslager in Kenia oder Äthiopien auf Ihre Registrierung warten. Verstaubte, ehemals weiße Zelte, deren Planen vom Wüstenwind geschüttelt werden. Kinder, die zu schwach sind, sich zu bewegen. Jenseits der Lager verdorrte Landschaften, verendetes Vieh. Besonders betroffen von der Krise ist die Landbevölkerung, vor allem jene Teile der Bevölkerung, die von kleinbäuerlicher Landwirtschaft leben. Sie sind mit ihren traditionellen Überlebensstrategien am Ende und müssen auf extreme Formen des Umgangs mit der Katastrophe zurückgreifen. Sie verlassen ihre Heimatregionen, ihre Familien, Häuser und Dörfer, müssen Äcker und angestammte Weidegebiete brach liegen lassen und sind gezwungen, ihr Vieh und andere Güter unter Wert zu verkaufen. Die Unterkunft in einem der Flüchtlingscamps und die Inanspruchnahme von Nahrungsmittelhilfe bleibt der letzte Ausweg. Die Möglichkeit, ihr Leben in Eigenverantwortung zu gestalten, ist damit auf lange Zeit zerstört.

Fig. 1: Dürre in Ostafrika



### Ursache Klimawandel?

Der offensichtlichste und meist zitierte Auslöser der akuten Not sind mehrere schwache bzw. ausbleibende Regenzeiten in vielen Ländern Ostafrikas.

Verantwortlich für diese Dürre ist nach Meinung vieler Klimaexperten das Klimaereignis „La Niña“. Das Phänomen tritt meist in Zusammenhang mit dem bekannteren „El Niño“ auf. Durch Wind und Meeresströmungen kühlt sich das Wasser im östlichen Pazifik ab und erwärmt sich im westlichen Pazifik. Die Folge sind nicht nur extreme Niederschläge in Asien, Australien und Südamerika wie etwa im vergangenen Jahr in Pakistan oder dieses Jahr in Australien, sondern auch höhere Temperaturen und ausbleibende Regenfälle an der afrikanischen Ostküste.

#### Frühwarnung ohne Reaktion

Dass es zu dieser Katastrophe kommen würde, dass sie sogar zu einer der schlimmsten Hungersnöte der vergangenen Jahrzehnte werden könnte, war seit langem bekannt. Schon seit verganginem November schlug das von der amerikanischen Entwicklungshilfe Agentur (USAID) nach der großen Hungerkatastrophe in Äthiopien Anfang der achtziger Jahre etablierte Frühwarnsystem „Famine Early Warning Systems Network“ (FEWS Net) Alarm. Auch die „Food and Agriculture Organisation“ der Vereinten Nationen (FAO) warnte seit der schwachen Regenzeit im vergangenen Herbst vor der drohenden Krise. Sie rechnete sogar vor, dass jeder Dollar, der angesichts der drohenden Krise rechtzeitig in die Landwirtschaft investiert werde, zehn Dollar in der Humanitären Hilfe ersetzen könnte. Trotzdem ist nur wenig passiert. Investitionen in Prävention, obwohl politisch so viel klüger, sind immer noch keine Selbstverständlichkeit. Das gilt nicht nur für Naturkatastrophen, sondern auch für bewaffnete Konflikte, den Klimawandel und andere vorhersehbare Extrem-Ereignisse. Erst sehr spät, nachdem ein Bericht der BBC zum Flüchtlingslager im kenianischen Dadaab die Weltöffentlichkeit aufrüttelte, wurden finanzielle Mittel für die betroffenen Menschen bereitgestellt. Noch immer sind allerdings die rund 2,5 Milliarden US Dollar, die das Büro für die Koordinierung Humanitärer Hilfe der UN (UN OCHA) für die Bewältigung der Krise veranschlagt, nur zur Hälfte finanziert. Als so genanntes „slow onset disaster“ – eine Katastrophe, die langsam einsetzt – zieht die Dürre weniger Aufmerksamkeit auf sich als andere Katastrophen wie etwa eine Flut oder ein Erdbeben, die plötzlich auftreten.

Ob der Klimawandel das Phänomen „La Niña“ verstärkt, ist unter Experten umstritten. Nach

Einschätzungen des Leibnitz-Instituts für Meereswissenschaften ist es allerdings durchaus denkbar, dass ein Zusammentreffen der ohnehin durch den Klimawandel um einige Zehntel erhöhten Wassertemperaturen mit „La Niña“ extreme Wetterereignisse noch verstärkt. Die Dürrekatastrophe wird daher immer wieder auch als eine Folge des Klimawandels dargestellt.

#### Steigende Nahrungsmittelpreise und Kaufkraftverlust

Aus der Dürre resultierten erhebliche Ernteverluste in den betroffenen Regionen. Die Preise für Grundnahrungsmittel stiegen in der Folge an. In einigen Regionen Somalias liegen die Getreidepreise laut FEWS Net im Vergleich zum Vorjahr um 350 Prozent höher. Zusammen mit den hohen Weltmarktpreisen für Nahrungsmittel setzte dies einen fatalen Kreislauf in Bewegung: Um sich die teuren Nahrungsmittel leisten zu können, müssen viele Bauern ihr ohnehin geschwächtes Vieh verkaufen. Aufgrund des schlechten Zustandes der Tiere und des herrschenden Überangebots können sie aber nur noch einen Bruchteil des ursprünglichen Gewinns erzielen. Ihre Kaufkraft sinkt. Das Resultat: Die Bevölkerung kann sich viele Nahrungsmittel nicht mehr leisten. Allein hätte dieser Mechanismus allerdings nicht zur Katastrophe führen müssen. Normalerweise lassen sich die hohen Preise durch Handel und Importe ausgleichen oder dadurch, dass die staatlich angelegten Nahrungsmittelreserven auf den Markt gebracht werden. Allerdings fällt die Dürre in eine Zeit, in der auch die Weltmarktpreise für Nahrungsmittel in die Höhe geschossen sind. Zwischen Juni 2010 und Mai 2011 haben sich die Preise für einige Getreidesorten beinahe verdoppelt. Grund dafür sind neben Ernteaussfällen im Jahr 2010 (besonders in Russland) und restriktiven Exportpolitiken in wichtigen Agrarexportländern auch die erhöhte Produktion von Biokraftstoffen und die zunehmende Finanzmarkt-Spekulation auf Nahrungsmittel an den Börsen. Ein Ausgleich der hohen Nahrungsmittelpreise am Horn von Afrika durch Import von Lebensmitteln ist daher kaum möglich. Hinzu kommt, dass die strategischen Nahrungsmittelreserven der betroffenen Staaten, sofern sie überhaupt vorhanden waren, bereits aufgebraucht sind. Äthiopien hatte sie bereits im Frühjahr angesichts der Unruhen in Nordafrika auf den Markt gebracht, um ein „Überschwappen“ der Proteste auf Äthiopien zu verhindern. Wegen der hohen Nahrungsmittelpreise hatte es bereits erste Demonstrationen gegeben.

### **Krise ist auch hausgemacht**

Es wäre falsch, die Ursachen der Krise allein in externen Faktoren zu suchen. Die Hungersnot am Horn von Afrika ist zu einem guten Teil hausgemacht. In Somalia gibt es seit Jahrzehnten keine funktionierende Regierung mehr, die für Sicherheit und Wohlergehen der Bevölkerung sorgen könnte. Die in den einzelnen Landesteilen herrschenden Clans konnten zwar vereinzelt staatliche Funktionen übernehmen. Angesichts der Hungerkatastrophe stellen sie sich aber weitestgehend als hilflos heraus. Die immer wieder aufflammenden Machtkämpfe, v.a. zwischen den Al-Shabab Milizen und der Regierung, verhindern nicht nur eine effektive politische Antwort auf die Krise, sondern erschweren auch die humanitäre Hilfe in den betroffenen Regionen. Besonders die anfängliche Weigerung der Al-Shabab, ausländische Hilfslieferungen in von ihnen kontrollierte Gebiete zuzulassen, machte eine Versorgung der Bevölkerung nahezu unmöglich. Nach dem Rückzug der Al-Shabab aus Mogadischu bietet sich nun erstmals die Chance, einen sicheren Hafen für die Flüchtlinge in Somalia zu schaffen.

Im WeltRisikoIndex des Bündnis Entwicklung Hilft, einem Zusammenschluss der fünf Hilfswerke Welthungerhilfe, Brot für die Welt, Misereor, terre des hommes und Medico International, werden auch Äthiopien, Kenia und Dschibuti als sehr hoch bzw. hoch vulnerabel eingestuft, d.h. die Anfälligkeit der Gesellschaften für extreme Naturereignisse ist äußerst groß, und ihre Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten sind sehr gering. Mit anderen Worten: Alle Länder verfügen nur über ein geringes pro-Kopf-Einkommen, sind durch hohe soziale Ungleichheit und breite marginalisierte Bevölkerungsschichten gekennzeichnet. Die öffentliche Infrastruktur ist unzureichend ausgebaut, insbesondere in ländlichen Regionen. Die medizinische Versorgung ist schlecht, die Analphabeten-Rate hoch. Verantwortlich dafür ist nicht zuletzt die schlechte Regierungsführung der Länder. So gehört Kenia zu den korruptesten Ländern der Welt. Im Corruption Perceptions Index von Transparency International, der 178 Länder auflistet, belegt Kenia Rang 154. Äthiopien liegt immerhin auf Rang 116. Trotz der zum Teil beträchtlichen wirtschaftlichen Wachstumsraten in Äthiopien profitieren viele Teile der Bevölkerung nur wenig.

### **Ausverkauf von Land**

Zwar wurde zur Lösung der chronisch schlechten Ernährungssituation in den vergangenen

Jahren sowohl in Äthiopien als auch in Kenia in den Ausbau der Landwirtschaft investiert und der Ertrag um ein Vielfaches gesteigert, allerdings wurde vor allem in die Entwicklung von Hohertragsgebieten investiert. Die Bevölkerung in anderen Landesteilen wurde vernachlässigt und zunehmend an den gesellschaftlichen Rand gedrängt. Dazu trug auch der Ausverkauf von Land an ausländische Investoren entscheidend bei. Sowohl Äthiopien als auch Kenia haben große Landareale an Agrarfirmen unter anderem aus Indien, China, Saudi Arabien und den Vereinigten Staaten verkauft, die das Land insbesondere für den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung und Exportnahrungsmitteln nutzen. Besonders Kleinbauern verloren bei diesem „Land Grabbing“ aufgrund unklarer Landtitel ihre Anbauflächen. Die oftmals von den Investoren versprochenen Jobs blieben aus oder boten nur wenigen Bauern eine Einkommensquelle.

### **Kleine Schritte in die richtige Richtung**

Neben all den Versäumnissen gibt es aber auch kleine Erfolgsmeldungen. Sowohl Kenia als auch Äthiopien unterhalten Hungernotfallprogramme, die nicht nur Nahrungsmittelhilfe verteilen, sondern auch Kleinbauern mit Saatgut versorgen. In Kenia wird auch ein Schulspeisungsprogramm durchgeführt, das sicherstellt, dass die Kinder in den Dürregebieten zumindest eine Mahlzeit pro Tag bekommen. Auch ist es in den vergangenen Jahren sowohl in Kenia als auch in Äthiopien gelungen, den Zugang zu Wasser zumindest für Teile der Bevölkerung erheblich zu verbessern. Allein die Welthungerhilfe hat zum Beispiel in Kenia in den vergangenen drei Jahren über 350 Wasserversorgungssysteme gebaut, von denen rund 310.000 Menschen profitieren. Auch zahlreiche Projekte zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft haben Früchte getragen. Die Bauern können sich besser gegen die immer wieder eintretenden Dürren behaupten als vorher. Ein wichtiger Erfolg konnte auch bei der Förderung der Sesshaftigkeit von Nomaden erzielt werden. Viele Nomaden sind in den vergangenen Jahren zumindest teilweise sesshaft geworden. Sie haben damit einen besseren Zugang zu Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und verfügen so über bessere Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten. Obwohl es sich hierbei nur um kleine Entwicklungsschritte handelt, dürften sie doch dazu beigetragen haben, dass die Katastrophe in Kenia und Äthiopien weniger Opfer forderte als vergleichbare frühere Katastrophen.

## Zentrale Forderungen

Die Komplexität der humanitären Krise am Horn von Afrika erfordert Antworten auf den unterschiedlichsten Ebenen. Folgende Forderungen sind aus Sicht der Welthungerhilfe besonders zentral:

### 1. Mehr finanzielle Mittel für die Soforthilfe

Nach Angaben der UN sind ca. 2,5 Milliarden US-Dollar nötig, um die Krise in Ostafrika zu bewältigen; hiervon ist aber bisher nur rund die Hälfte geflossen. Auf der Internationalen Geberkonferenz in Addis Abeba am 25. August muss die internationale Gebergemeinschaft die noch immer klaffende Finanzierungslücke schließen. Die Zusagen der Bundesregierung von zusätzlichen 118 Millionen Euro zu den vorher bereit gestellten rund 33 Millionen Euro sind wichtig. Endlich haben die deutschen Zusagen ein Niveau erreicht, das sowohl der Schwere der Krise gerecht wird als auch der Wirtschaftskraft Deutschlands entspricht. Jetzt muss die deutsche Bundesregierung ihre Versprechen auch einhalten und sicherstellen, dass die Hilfe die Menschen so schnell wie möglich erreicht. In Zukunft sollte die Bundesregierung die Transparenz über die bereit gestellten Mittel erhöhen und in ihrer Kommunikation klar zwischen „alten“, also bereits früher zugesagten, und „neuen“ Mitteln für das Horn von Afrika unterscheiden. Angesichts der Tatsache, dass gerade Nichtregierungsorganisationen (NRO) über direkten Zugang zur Bevölkerung verfügen, weil sie gemeinsam mit einheimischen Partnerorganisationen in den Gemeinden und Dörfern arbeiten, sollte ein substantieller Anteil der Mittel über NRO umgesetzt werden.

### 2. Sicherheit für Somalia

Das Ausmaß der Hungersnot am Horn von Afrika hängt maßgeblich mit dem Bürgerkrieg in Somalia zusammen. Eine langfristige Bekämpfung der Ernährungsunsicherheit in der Region ist nur möglich, wenn Somalia politisch stabilisiert werden kann. Die Hungerkatastrophe hat hier einige Vorzeichen verändert. Die Al-Shabab Miliz hat einen hohen Legitimationsverlust erlitten, der sie zum Rückzug aus Mogadischu zwang. Damit hat sich möglicherweise ein Gelegenheitsfenster für eine politische Lösung des Konfliktes geöffnet. Die Bundesregierung sollte bei ihrer Unterstützung der regionalen Vermittlungsbemühungen der Afrikanischen Union auf Instrumente der zivilen Konfliktbearbeitung setzen. Eine erfolgreiche zivile Konfliktbearbeitung am Horn von Afrika erfordert allerdings ein deutlich höheres finanzielles Engagement als bisher. Dafür ist es auch zentral, dass der Stel-

lenwert von ziviler Krisenprävention in Deutschland insgesamt gestärkt wird.

### 3. Perspektiven für die Flüchtlinge schaffen

Die Flüchtlingslager in Kenia und Äthiopien sind keine vorübergehende Einrichtung. Aufgrund der mangelnden Perspektiven der Flüchtlinge werden sie über Jahre bestehen bleiben. Es ist daher dringend geboten, ausreichend Kapazitäten zu schaffen, um alle Flüchtlinge langfristig unterzubringen und zu versorgen. Darüber hinaus müssen aber auch Maßnahmen getroffen werden, die eine Selbstversorgung der Flüchtlinge zulassen. Die Regierungen von Kenia und Äthiopien müssen nicht nur bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme unterstützt, sie müssen auch dazu aufgefordert werden, den Flüchtlingen, die auf absehbare Zeit nicht nach Somalia zurückkehren können, die Möglichkeit einzuräumen, eine Existenz aufzubauen und sich selbst zu versorgen. Dafür müssen sie sowohl Zugang zu Land erhalten als auch das Recht zu arbeiten.

### 4. Kurzfristige Hilfe mit langfristigen Investitionen in die Landwirtschaft verbinden

Die Krise am Horn von Afrika ist chronisch. Daher müssen die Nothilfemaßnahmen dringend mit langfristigen Maßnahmen verknüpft werden, um eine Anpassung an den Klimawandel durch Ressourcenschutz und neue Anbaumethoden sicherzustellen. Die Unterstützung darf nicht nach der Bewältigung der akuten Krise wieder abflauen. Ungefähr 80 Prozent der Menschen am Horn von Afrika leben von der Landwirtschaft. In der Landwirtschaft liegt der Schlüssel zur Schaffung von Ernährungssicherheit. Die Förderung von Landwirtschaft muss daher stärker priorisiert werden. Dabei ist es unbedingt notwendig, nicht allein in Hocharbeitsgebiete zu investieren, sondern die Nahrungsmittelproduktion zu dezentralisieren und die Kleinbauern im ländlichen Raum wieder ins Zentrum der Hilfe zu stellen. Sie müssen langfristig auf die Dürreperioden vorbereitet werden, etwa durch die Einführung von dürreresistenten Getreidesorten, die Vermittlung von Methoden zum Auffangen und Speichern von Regenwasser und die Einführung von gemeindefaszierten Frühwarnsystemen. Zusätzlich muss stärker in die öffentliche Agrarforschung investiert werden.

### 5. Land Grabbing verhindern

Das derzeitige große Interesse von Staaten und Unternehmen, massiv in die Landwirtschaft zu investieren, darf nicht in einen Ausverkauf von Land und die Benachteiligung der lokalen Bevölkerung münden. Anstatt das ‚Land Grabbing‘ von Agrarunternehmen zu fördern, sollten die

Regierungen von Kenia und Äthiopien das günstige Investitionsklima zur Umsetzung neuer und vor allem nachhaltiger Agrarpolitik nutzen. Sie müssen sicherstellen, dass Investitionsprojekte auf Grundlage sozialer, ökologischer - aber auch wirtschaftlicher - Wirkungsanalysen geplant und umgesetzt werden. Nach dem Grundsatz der „vorherigen, freien und informierten Zustimmung“ sollten die Analysen unter Beteiligung der Betroffenen (Bauernorganisationen, indigenen Gruppen, etc.) durchgeführt werden.<sup>1</sup>

## 6. Ursachen extremer Nahrungsmittelpreisschwankungen bekämpfen

Eine der zentralen Ursachen der Hungersnot am Horn von Afrika sind hohe Nahrungsmittelpreise. Zu den wichtigsten preistreibenden Faktoren auf dem weltweiten Nahrungsmittelmarkt gehören Kapitalanlagen auf den Rohstoffmärkten, die zunehmende Produktion von Bio-Treibstoffen aus agrarischen Rohstoffen und Exportrestriktionen seitens der Agrarexportländer. Hinzu kommen hohe Nachernteverluste in den betroffenen Ländern und mangelnde Vorratshaltung.

Um den negativen Einfluss der Biotreibstoffproduktion einzudämmen, müssen Subventionen in diesem Bereich erheblich eingeschränkt werden. Die in vielen Ländern üblichen Beimischquoten sollten abgeschafft oder wenigstens flexibler gehandhabt werden und in negativer Korrelation zu Lücken zwischen Angebot und Nachfrage stehen.

Zur Eindämmung der preistreibenden Kapitalanlagen in Nahrungsmittelmärkten muss die Bundesregierung ihre politischen Handlungsspielräume nutzen. Die Aktivitäten von branchenfremden Finanzmarktakteuren und spekulativen Anlegern auf den Nahrungsmittelmärkten müssen nach international verbindlichen Regeln überwacht werden. Dazu gehören die Umsetzung strenger Berichtspflichten sowie die Einführung von Mengen- und Preisbeschränkungen. Damit wäre zugleich eine spekulationshemmende Entschleunigung der Finanzmarktgeschäfte erreichbar.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vergleiche auch Brennpunkt Nr. 8, Land Grabbing ([http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Brennpunkte/Brennpunkt\\_8\\_Land\\_Grabbing.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Brennpunkte/Brennpunkt_8_Land_Grabbing.pdf))

<sup>2</sup> Vergleiche Brennpunkt Nr. 20, Finanzspekulationen verschärfen den Hunger ([http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Brennpunkte/Brennpunkt\\_Nr.\\_20\\_Nahrungsmittelspekulation.pdf](http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Brennpunkte/Brennpunkt_Nr._20_Nahrungsmittelspekulation.pdf))

## Quellen

**Bündnis Entwicklung Hilft** (2011), WeltRisikoBericht

<http://www.weltrisikobericht.de>

**FEWSNet** (2011), Somalia Dekadal Food Security and Nutrition Monitoring

[http://www.fews.net/docs/Publications/SO\\_dekadal2\\_040811\\_final.pdf](http://www.fews.net/docs/Publications/SO_dekadal2_040811_final.pdf)

**FIAN** (2010), Land Grabbing in Kenya and Mozambique

[http://www.rtf-watch.org/uploads/media/Land\\_grabbing\\_in\\_Kenya\\_and\\_Mozambique.pdf](http://www.rtf-watch.org/uploads/media/Land_grabbing_in_Kenya_and_Mozambique.pdf)

**IFPRI** (2011), Urgent Actions Needed to Prevent Recurring Food Crises

<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp016.pdf>

**OCHA** (2011), Horn of Africa Drought Crisis, Situation Report No. 7

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%20Regional%20Sitrep%20%237%20July%2029%202011.pdf>

## Autorin

Dr. Katrin Radtke  
Referentin Entwicklungspolitik  
und Humanitäre Hilfe  
Deutsche Welthungerhilfe e.V.  
Friedrich-Ebert-Straße 1  
D-53173 Bonn  
katrin.radtke@welthungerhilfe.de  
Tel: +49-228-2288-112  
Fax: +49-228-2288-188