

Antrag

der Abgeordneten Thilo Hoppe, Ute Koczy, Ulrike Höfken, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Rainer Steenblock, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine neue, effektive und an den Bedürfnissen der Hungernden ausgerichtete Nahrungsmittelhilfekonvention

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bei Naturkatastrophen und in humanitären Krisen, die durch politische Konflikte, Kriege oder ökonomische Desaster bedingt sind, verliert oft eine große Anzahl an Menschen den Zugang zu Nahrungsmitteln. In einer Situation, in der die Menschen eines Landes nicht mehr fähig sind, sich selbst zu ernähren, sind sie auf externe Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Diese wird von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt. Die elementare Bedeutung von Nahrungsmittelhilfe in humanitären Krisen wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Allerdings gab es in der jüngeren Vergangenheit immer wieder große Kritik an der Praxis der gegenwärtigen Nahrungsmittelhilfe. Es lassen sich insbesondere zwei Problembereiche identifizieren: Einerseits die politische Dimension von Nahrungsmittelhilfe und andererseits die teilweise negativen Auswirkungen von Nahrungsmittelhilfe für die Empfängerländer. Nahrungsmittelhilfe orientiert sich nicht primär an den Bedürfnissen derjenigen, die von Hunger und Armut am stärksten betroffen sind, sondern an den Agrarinteressen der Industrienationen. Diese nutzen Nahrungsmittelhilfe als politisches Instrument, um agrarische Überproduktionen kostengünstig abzusetzen. Dabei werden zum Teil auch gentechnisch veränderte Nahrungsmittel gegen den Willen der Empfängerländer abgegeben. Ein weiteres Problem besteht darin, dass Geber in Notlagen oft lieber die relativ schnell verfügbare Nahrungsmittelhilfe bereitstellen, obwohl andere Instrumente der Nothilfe effizienter wären. Bestimmte Formen der Nahrungsmittelhilfe beeinträchtigen die Agrarproduktion in den Empfängerländern negativ und bedrohen damit die Existenzgrundlage von Kleinbauern und Händlern. Hierzu zählt beispielsweise die Praxis der „Monetarisierung“. Diese wird insbesondere von den USA, dem weltweit größten Geber von Nahrungsmittelhilfe, eingesetzt: Die Regierung kauft das – häufig subventionierte – Getreide im eigenen Land auf und verschifft es unter amerikanischer Flagge nach Übersee, um es dort an Hilfsorganisationen zu übergeben. Diese wiederum verkaufen die Nahrungsmittel zu Dumpingpreisen auf den lokalen Märkten und finanzieren aus den Einnahmen ihre Armutsbekämpfungsprogramme vor Ort. Kritiker der gegenwärtigen Nahrungsmittelhilfe führen an, dass so die Abhängigkeit der Empfängerländer von Nahrungsmittelhilfe verstärkt wird. Durch die massive Einfuhr westlicher Getreidesorten verändern sich langfristig zudem die Ernährungsgewohnheiten der Menschen in den Entwicklungsländern.

Die aufgezeigten Defizite verlangen nach einer effizienteren, problemorientierten Nahrungsmittelhilfe. Dabei müssen auch neue globale Rahmenbedingungen wie die Auswirkungen des Klimawandels auf die Nahrungsmittelproduktion und die wachsende Nachfrage nach Lebensmitteln und Biotreibstoffen beachtet werden.

Die Nahrungsmittelhilfekonvention (Food Aid Convention – FAC) ist ein internationales Abkommen zwischen den 23 traditionellen Geberländern von Nahrungsmittelhilfe. Sie ist das einzige rechtlich bindende internationale Abkommen, das zu Hilfsleistungen gegenüber den Entwicklungsländern verpflichtet. 2008 läuft die Nahrungsmittelhilfekonvention aus. Seit 2001 steht eine Neuverhandlung des Abkommens an, die jedoch aufgrund divergierender Interessen der Geberländer – wie sie insbesondere in den Agrarverhandlungen im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) zum Ausdruck kommen – verschoben werden musste. Für 2008 besteht die Hoffnung, die anstehende Neuregelung der Nahrungsmittelhilfekonvention in Angriff nehmen zu können.

Ein erstes internationales Nahrungsmittelhilfeabkommen wurde 1967 verabschiedet. Damals wollten die westlichen Industriestaaten ihre Getreideüberschüsse sinnvoll für die Hungerbekämpfung in Entwicklungsländern einsetzen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde das Abkommen mehrmals neu verhandelt – zum letzten Mal 1999 –, so dass inzwischen humanitäre und entwicklungspolitische Erwägungen in die Konvention integriert werden konnten. Während in früheren Jahren der Fokus auf Getreidelieferungen lag, schließt die Nahrungsmittelhilfekonvention inzwischen Lebensmittel wie Reis, Hülsenfrüchte, Speiseöl, Zucker, Milchpulver, aber auch Düngemittel und Saatgut mit ein. Diese Bestandteile werden mit komplizierten Konvertierungsfaktoren in Weizenäquivalente, die Berechnungseinheit der Nahrungsmittelhilfekonvention, umgerechnet. Zudem befürwortet die Konvention die wachsende Präferenz der Geber – allen voran der EU – für Einkäufe auf lokalen und regionalen Märkten. Anstatt in den Industrieländern erzeugte Nahrungsmittel nach Afrika, Asien und Lateinamerika zu verschiffen, werden die Naturalien im Empfängerland, oder – wenn dort nicht genug verfügbar sind – in einem Nachbarland eingekauft (In-Cash-Hilfe). Die Vorteile der In-Cash-Hilfe bestehen darin, dass die Kosten für den Transport gesenkt werden, dass die Hilfe schneller ankommt und dass lokale Produktion und lokale Verteilungswege gefördert werden. Trotz dieser positiven Entwicklungen ist das gegenwärtige Nahrungsmittelhilfeabkommen wie oben aufgezeigt einiger Kritik ausgesetzt.

Im Mai 2007 richtete die Bundesregierung in Berlin eine internationale Konferenz „Food Aid – Exploring the Challenges“ aus, an der sich mehr als hundert Experten aus Wissenschaft, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie Regierungsvertreter aus allen Teilen der Welt beteiligten. Das Fachpublikum war sich einig darüber, dass ein großer Reformbedarf besteht. Der bei dieser Konferenz entstandene „Berlin Consensus“ zielt darauf ab, den Rahmen der gesamten Konvention zu erweitern in Richtung einer umfassenderen „Food Assistance Convention“, die Nahrungsmittelhilfe in breitere Ernährungsstrategien einbettet.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich für die Neuverhandlung der Nahrungsmittelhilfekonvention gemäß der menschenrechtlichen Verpflichtung zur Erfüllung des Rechts auf adäquate Nahrung nach Artikel 11 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, sowie im Sinne der freiwilligen Leitlinien der FAO (Food and Agriculture Organization) zur progressiven Umsetzung des Rechts auf adäquate Nahrung einzusetzen;

2. eine deutliche Verbesserung der Steuerungsstruktur der Nahrungsmittelhilfekonvention einzufordern. Die Mitgliedstaaten müssen die Einhaltung ihrer Verpflichtungen durch Kontroll- und Sanktionsmechanismen sichern und transparent machen. Dies kann beispielsweise durch Überprüfungsmechanismen (Peer-Review) des Entwicklungsausschusses der OECD und durch die regelmäßige Veröffentlichung von Berichten geschehen. Letztere sollten Daten über die Quantität, Qualität, Angemessenheit und Rechtzeitigkeit der bereitgestellten Nahrungsmittelhilfe beinhalten;
3. eine Erneuerung der Mitgliederstruktur der Nahrungsmittelhilfekonvention zu unterstützen und die Aufnahme neuer Mitglieder flexibler zu gestalten: Regierungen der Empfängerländer und andere wichtige Interessenvertreter wie die VN-Agenturen World Food Programme (WFP) und die FAO sowie Nichtregierungsorganisationen spielen bei der Bedarfsanalyse, bei der Frage nach einer angemessenen Ressourcenallokation und dem effektiven Gebrauch der Nahrungsmittelhilfe eine entscheidende Rolle. Dies muss in einer neuen Nahrungsmittelhilfekonvention zum Ausdruck kommen;
4. die Nahrungsmittelhilfekonvention unter VN-Dach bei der FAO in Rom anzusiedeln. Hierfür spricht die geographische Nähe sowohl zu den FAO-Experten im Bereich Hungerbekämpfung, Ernährungssicherheit, Landwirtschaft und Recht auf Nahrung als auch zu den Praktikern innerhalb des WFP als größte operationale Agentur der Nahrungsmittelhilfe. Die FAO als spezialisierte VN-Agentur verfügt über eine stärkere Legitimität und ein stärkeres Profil innerhalb des internationalen Systems als der Internationale Getreiderat. Auch die Europäische Kommission befürwortet explizit den FAO-Reformprozess und betont die Führerschaft der FAO im Bereich ihres Mandates;
5. eine angemessene Quantität und Qualität der Nahrungsmittelhilfe in der neuen Konvention zu sichern: Die Verpflichtungsstruktur für die Mitgliedstaaten muss so ausgestaltet werden, dass unabhängig von den Lebensmittelpreisen auf dem Weltmarkt die Quantität gesichert wird. Die gegenwärtige Berechnung in Getreideeinheiten in metrischen Tonnen sollte zugunsten einer qualitätsbezogenen Einheit (z. B. Kalorienmenge, Nährwertgehalt) aufgegeben werden;
6. sich dafür einzusetzen, dass die Ausgabe von Nahrungsmittelhilfe an Bedarfsanalysen wie das „Emergency Food Security Assessment“ des WFP, gekoppelt wird;
7. in Zuge der Neuverhandlung der Konvention neue Instrumente der Nahrungsmittelhilfe mit einzubeziehen. Zu diesen Instrumenten zählen u. a. die Anreicherung von Lebensmitteln mit Mineralstoffen und Vitaminen, die Übernahme von Transportkosten für Nahrungsmittelhilfe, die von einem Drittland dem Empfängerland zur Verfügung gestellt werden (Twinning), Essensmarken, Gutscheine oder Geld, das direkt an die Endverbraucher geht;
8. sich dafür einzusetzen, dass dem Wunsch von Empfängerländern nach Lieferungen von Nahrungsmitteln ohne gentechnische Veränderungen voll und ohne Zeitverzögerungen entsprochen wird;
9. eine Konvention zu fördern, die Nahrungsmittelhilfe in langfristige, wirtschaftliche Entwicklungs- und Armutsbekämpfungskonzepte integriert. Der LRRD-Ansatz (Linking Relief, Rehabilitation and Development) muss gestärkt werden: Alle Formen der Nahrungsmittelhilfe müssen in langfristige Ernährungssicherungsstrategien eingebunden werden. Insbesondere der Übergang von humanitärer Soforthilfe zu mittel- und langfristiger Ernährungssicherung, die ohne Hilfslieferung auskommt, muss gewährleistet werden. Oberstes Ziel der von Hunger betroffenen Staaten und der Geberländer muss es sein, die Menschen mittel- und langfristige zur Selbsternährung zu

befähigen und damit das Recht auf Nahrung gemäß der staatlichen Gewährleistungspflicht und der völkerrechtlichen Verpflichtung zur progressiven Umsetzung des Rechts auf adäquate Nahrung zu erfüllen (Artikel 2 des internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und wirtschaftliche Menschenrechte);

10. Nahrungsmittelhilfe, die sich auf akute Notsituationen konzentriert, mit anderen humanitären Aktivitäten sehr genau abzustimmen und entsprechend den „Grundsätzen und empfehlenswerten Praktiken der humanitären Hilfe“ (auf die sich die wichtigsten Geber humanitärer Hilfe im Jahr 2003 im Rahmen der „Good Humanitarian Donorship Initiative“ geeinigt haben) abzuwickeln. Im Kontext der von den Vereinten Nationen eingeleiteten Reform des globalen Systems der humanitären Hilfe sollte Nahrungsmittelhilfe, die der humanitären Soforthilfe dient, langfristig in eine umfassende „Humanitarian Aid Convention“ unter dem Dach von UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) integriert werden;
11. den Missbrauch von Nahrungsmittelhilfe als Instrument der Beseitigung von Agrarüberschüssen durch entsprechende Regelungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) zu verhindern. Die handelsverzerrenden Wirkungen von kommerzieller Nahrungsmittelhilfe in Form von Rohstoffen muss reglementiert werden. Gleichzeitig muss gewährleistet werden, dass humanitäre Nahrungsmittelhilfe in Notfällen („emergency food aid“) von WTO-Regelungen ausgeschlossen bleibt. Hierfür soll im Rahmen des Agrarabkommens der WTO eine „Safe-Box“ geschaffen werden. Das Vorliegen eines „Notfalls“ muss unter Einbeziehung der VN und des Internationalen Roten Kreuzes multilateral deklariert werden;
12. eine Konvention zu fördern, die darauf achtet, dass bei der Nahrungsmittelhilfe möglichst auf regionale Produkte zurückgegriffen wird, um einer Destabilisierung von lokalen Marktpreisen und damit der Gefährdung der Existenzgrundlage von Kleinbauern und Kleinbäuerinnen entgegen zu wirken. Hierbei muss gewährleistet werden, dass der Einkauf lokaler und regionaler Nahrungsmittel nicht zu Spekulationen bei lokalen Händlern führen darf;
13. die Auswirkungen, die neue globale Entwicklungen auf Nahrungsmittelhilfe haben, zu erforschen. Zu den sich verändernden Rahmenbedingungen zählen die weltweit wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Biotreibstoffen, die steigenden Preise für Nahrungsmittel und wachsende Transportkosten, die durch den Klimawandel bedingte steigende Anzahl an Naturkatastrophen, der wachsende Anteil an genmanipulierten Getreide bei der landwirtschaftlichen Produktion.

Berlin, den 12. Dezember 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion